



2021.10.26

국회예산정책처 | 세법개정안 분석

2021년 세법개정안 분석

Analysis of the 2021 Tax Revision Bill



국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

2021년 세법개정안 분석

2021년 세법개정안 분석

총괄 | 박명호 추계세제분석실장

기획·조정 | 심혜정 조세분석심의관
박연서 세제분석1과장
백경엽 세제분석2과장
이유미 추계세제총괄과장

작성 | 백수연, 김효경, 박지원, 이겨레 세제분석1과 추계세제분석관
김태민, 최천규, 박정환, 이정훈 세제분석2과 추계세제분석관
태정림 추계세제총괄과 추계세제분석관

지원·편집 | 이지은, 김혜원 행정실무원
박소영, 정선미 자료분석지원요원

「2021년 세법개정안 분석」은 국회의 「2021년 세법개정안」의 심사를 지원하기 위해 발간되었습니다.

문의 : 추계세제분석실 세제분석1과 | 02) 6788-4744 | income411@nabo.go.kr

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

2021년 세법개정안 분석

2021. 10.



국회예산정책처
www.nabo.go.kr

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2021. 10. 21.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

최근 디지털·탄소중립 등 경제구조의 전환에 따른 새로운 성장동력의 필요성이 증대되는 한편, 코로나19의 지속으로 취약계층의 어려움이 심화되면서 재정의 역할에 대한 요구가 증가하고 있습니다. 이러한 재정정책을 뒷받침하기 위해 과세기반을 정비하고 조세제도를 합리화하기 위한 노력이 필요한 시점입니다.

정부가 이번에 발표한 「2021년 세법개정안」은 이러한 조세정책 환경을 반영하여 차세대 성장동력 확보, 일자리·투자·소비 회복 지원, 서민·중소기업 등에 대한 세제지원 강화 등에 역점을 두고 추진하는 것으로 평가됩니다. 이번 정기회에서도 투자 활성화 및 서민·영세자영업자 지원, 과세 형평성 제고 및 조세제도 합리화 등 다각적인 사안들이 논의될 것으로 예측됩니다.

본 보고서는 정부가 제출한 「2021년 세법개정안」에 따른 세수효과와 세부담 귀착효과, 정부의 조세지출 정비 현황, 국가전략기술에 대한 세제지원 강화, 근로장려금 소득기준금액 상향 등에 대하여 세법개정안 심사 시 고려할 사항을 검토하였습니다.

본 보고서가 국회의 「2021년 세법개정안」 심사에 유용하게 활용될 수 있기를 바라며, 국회예산정책처는 앞으로도 전문적이고 객관적인 분석으로 국회의 법안 및 예·결산 심사과정에 도움이 되도록 노력하겠습니다.

2021년 10월

국회예산정책처장 임 의 상

차 례

요약

I. 2021년 세법개정안 주요 내용 및 특징 / 1

1. 「2021년 세법개정안」 개관	1
가. 국회 기획재정위원회 세법개정안 계류 현황	1
나. 정부제출 세법개정안의 주요 내용	2
2. 정부 세법개정안의 특징 및 평가	4
가. 세법개정안의 개정방향	4
나. 미래 성장동력 확보를 위한 투자지원세제 강화	5
다. 세수감소형 세제개편	8
3. 의원발의 세법개정안의 주요내용 및 특징	13

II. 2021년 정부 세법개정안 중점분석 / 21

1. 정부안의 세수효과 분석	21
가. 정부발표	21
나. 국회예산정책처 전망	22
2. 정부안의 세부담 귀착효과	26
가. 정부 발표	26
나. 국회예산정책처 전망	26
3. 조세지출 정비분석	31
가. 조세지출 정비효과	31
나. 조세지출 성과평가	36

III. 세목별 분석 / 47

1. 소득세	47
가. 근로장려금 소득상한금액 인상	47
나. 개인종합자산관리계좌(ISA) 내 국내 상장주식 비과세 확대	53
다. 청년 자산형성에 대한 지원 신설	62
2. 법인세	68
가. 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화	68
나. 고용분야 세제지원 강화	84
다. 상생결제 세액공제 지원 확대	98
라. 해외진출기업 국내복귀에 대한 세액감면 일몰연장	104
3. 소비세	112
가. 신용카드 부가가치세 매출세액공제 한시적 확대 연장	112
나. 교통·에너지·환경세 적용기한 연장	119
다. 하이브리드자동차 개별소비세 감면 적용기한 연장	125
라. 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 적용기한 연장	135
4. 기타 세목	143
가. 특정외국법인의 조세회피 관리 강화	143
나. 해외부동산에 대한 자료제출 의무 강화	149

표 차례

[표 1] 국회 기획재정위원회 세법개정안 계류현황	1
[표 2] 정부제출 「2021년 세법개정안」 주요 내용	3
[표 3] 국가전략기술 R&D 및 시설투자에 대한 정부 세제개편안 내용	6
[표 4] 2021년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)	8
[표 5] 최근 정부 세법개정안의 주요 내용 및 세수효과(NABO)	9
[표 6] 기획재정위원회에 계류 중인 의원발의 주요 세법개정안	14
[표 7] 기획재정위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 중 정부안에 포함 되지 않은 내용	17
[표 8] 2021년 정부 세법개정안 세수효과(정부 추계)	21
[표 9] 2021년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)	23
[표 10] 2021년 정부 세법개정안 세수효과 비교: NABO vs 정부	24
[표 11] 주요 항목별 세수효과 비교: 2022~2026년 누적	25
[표 12] 「2021년 세법개정안」의 세부담 귀착(정부추계): 순액법 기준(5년 합계) ...	26
[표 13] 「2021년 세법개정안」의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계)	27
[표 14] 「2021년 세법개정안」의 개인 및 기업에 대한 세부담 귀착(국회예산정책처 추계) ...	28
[표 15] 「2021년 세법개정안」 세목별 세부담 귀착효과(국회예산정책처 추계) ...	30
[표 16] 2021년 정부 세법개정안의 조세지출 정비항목 및 단순일몰연장 항목 수 ...	32
[표 17] 최근 조세지출 정비항목 유형별 구분	32
[표 18] 2021년 세법개정안 조세지출 정비 세수효과(국회예산정책처 추계) ...	33
[표 19] 조세지출 폐지 항목	33
[표 20] 조세지출 축소 항목	34
[표 21] 조세지출 신설·확대 항목	34
[표 22] 2021년 조세특례 예비타당성평가 및 심층평가 결과 요약	37
[표 23] 세법개정안 반영결과: 2021년 예비타당성평가 및 심층평가 대상 조세특례 ...	41
[표 24] 2021년 조세특례 예비타당성평가 면제 대상 및 사유	44
[표 25] 근로장려금의 총소득기준금액 변경안	47
[표 26] 개정안에 따른 근로장려금 수급가구수 변화	48
[표 27] 근로장려금 소득상한금액 인상에 따른 연도별 세수효과: 2022~2026년 ...	49

[표 28]	연령대별 근로장려금 수급가구 비중(2019년 기준)	51
[표 29]	국세감면액 추이	52
[표 30]	세법개정안에 따른 ISA 내 국내 상장주식 등에 대한 과세: 2023년 이후 ..	53
[표 31]	ISA 제도 개정 연혁: 2016년~현재	54
[표 32]	ISA 내 운용자산별 비중의 추이: 2016년 12월 말~2021년 7월 말 ..	57
[표 33]	상장주식 보유금액 구간별 개인 투자자 현황: 2020년 12월 말 기준 ..	59
[표 34]	저축 지원 관련 조세지출 항목 현황: 2021년 기준	61
[표 35]	청년층 자산형성에 대한 지원 강화 제도 신설	63
[표 36]	청년형 장기펀드 소득공제 신설 등에 따른 세수효과: 2022~2024년 ..	65
[표 37]	청년층 자산형성 지원 사업 운영 현황 및 신설 사업 비교	66
[표 38]	반도체·배터리·백신 분야 세액공제 관련 의원안 현황	69
[표 39]	지식재산생산물투자 및 설비투자 증가율: 2021~2024년	70
[표 40]	국가전략기술 R&D시설투자 세제지원 강화에 따른 세수효과: 2022-2025년 ..	71
[표 41]	파운드리 점유율 상위 10개사	73
[표 42]	국가예방접종 백신 자급현황(2021년 9월 기준)	75
[표 43]	우리나라의 연구개발 관련 세액공제 신고현황: 2017~2019년	76
[표 44]	주요국의 R&D 세제지원 사례	77
[표 45]	분석 대상기업 기초통계량(2020년 회계연도)	81
[표 46]	고용분야 세제지원 관련 개정안의 주요 내용	84
[표 47]	고용분야 세제지원 관련 「조세특례제한법」 의원안 현황	87
[표 48]	고용증대 세액공제 일몰연장 세수효과의 발생연도	88
[표 49]	고용분야 세제지원 강화에 따른 세수효과: 누적법 기준	90
[표 50]	고용지원 공제항목별·기업규모별 법인세 감면 신청 현황: 2020년 기준 ..	94
[표 51]	고용증대 세액공제 감면기업 및 감면액의 연도별 추이	96
[표 52]	상생결제지급금액에 대한 세액공제 관련 개정안의 주요내용	98
[표 53]	상생결제 지급금액에 대한 세액공제 감면실적	99
[표 54]	상생결제 지급액에 대한 세액공제 지원확대에 따른 세수효과	100
[표 55]	상생결제제도 지급결제액: 2015~2020년	101
[표 56]	상생결제 세액공제 활용기업 비중(법인세): 귀속기준	101
[표 57]	중소·중견기업의 지급기한별 상생결제 지급비중: 2017~2020년	102
[표 58]	해외진출기업의 국내복귀 세액감면 관련 의원안 현황	105
[표 59]	국내복귀 해외진출기업에 대한 세액감면 실적	106
[표 60]	해외진출기업의 국내복귀에 대한 소득세법인세 감면 일몰연장시 세수효과 ..	106

[표 61]	해외진출기업의 국내복귀에 대한 관세 감면 일몰연장시 세수효과	107
[표 62]	연도별 해외진출기업 국내복귀시 감면제도 주요 변화	108
[표 63]	연도별 해외진출 국내복귀 기업 수	109
[표 64]	기업규모별 해외진출 국내복귀 기업수	109
[표 65]	신용카드 부가가치세 매출세액공제 공제율 및 한도 변화: 2009년~현재	112
[표 66]	부가가치세 신용카드 등 매출세액공제 신고 현황: 2020년	114
[표 67]	신용카드 등 매출세액공제 우대 공제율 연장 시 세수효과	115
[표 68]	신용카드 매출세액공제 대상 사업자 1인당 평균 매출액 변화: 2019~2020년	116
[표 69]	신용카드 매출세액공제 대상 사업자의 과세표준 비중 추이: 2007~2020년	118
[표 70]	교통·에너지·환경세 적용기한 연장 관련 의원안 현황	119
[표 71]	교통·에너지·환경세 적용기한 연장에 따른 연도별 세수효과	120
[표 72]	교통·에너지·환경세법의 유효기간 연장 연혁	122
[표 73]	교통·에너지·환경세 재원 배분 연혁	123
[표 74]	교통·에너지·환경세 회계별 배분 현황: 2014~2021년	124
[표 75]	기후대응기금 구조	124
[표 76]	하이브리드자동차 개별소비세 감면 적용기한 연장 관련 의원안 현황	126
[표 77]	하이브리드자동차 개별소비세 일몰기한 연장에 따른 연도별 세수효과	127
[표 78]	친환경자동차 신규 등록 현황	128
[표 79]	구동방식 및 연료	129
[표 80]	환경친화적 자동차에 대한 세제지원 현황(「조세특례제한법」 제109조)	129
[표 81]	하이브리드자동차 개별소비세 감면 조세특례 주요 연혁	130
[표 82]	하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 특례에 따른 조세지출 실적	131
[표 83]	친환경자동차 1대당 보조금 지급 현황	131
[표 84]	하이브리드차와 동종 휘발유 승용차의 연비 및 이산화탄소 배출량 비교	132
[표 85]	차종별 생애 이산화탄소 배출량	133
[표 86]	국내 제조사 하이브리드차와 내연기관차 가격 비교(2021년 기준)	134
[표 87]	저공해차 및 무공해차 범위	134
[표 88]	천연가스 시내버스 부가가치세 면제 조세특례 주요 연혁	136
[표 89]	천연가스 시내버스 부가가치세 면제 적용기한 연장 관련 의원안 발의현황	136
[표 90]	친환경 시내버스 부가가치세 감면 실적 현황: 2018~2022년	137
[표 91]	버스 신규 등록대수: 2015~2020년	138
[표 92]	천연가스 시내버스 부가가치세 면제 적용기한 연장에 따른 세수효과	138
[표 93]	경유 및 천연가스 시내버스 주요 온실가스 배출계수 비교	139

[표 94] 우리나라 전체 이산화탄소 배출량 중 화석연료별 비중: 2015~2019년 ...	140
[표 95] 무공해/저공해버스 구매 시 보조금 및 취득세 감면 현황	141
[표 96] 특정외국법인 조세회피 관리 강화를 위한 정부 개정안의 내용	143
[표 97] 해외 주요국의 세부담률 판정기준	144
[표 98] 해외부동산에 대한 자료제출 정부 개정안의 내용	150
[표 99] 최근 5년간 거주자의 해외부동산 취득을 위한 송금 현황	150
[표 100] 최근 5년간 해외금융계좌 신고 현황	151

그림 차례

[그림 1] 정부 「2021년 세법개정안」 개정방향	4
[그림 2] 2021년 산업별/투자동기별 설비투자 비중	7
[그림 3] 「2021년 세법개정안」의 소득계층기업규모별 세부담 귀착	28
[그림 4] 2017~2021년 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계)	29
[그림 5] 근로장려세제 개편 모형(2019년→2022년)	49
[그림 6] 세법개정안에 따른 ISA 내 국내 상장주식 등에 대한 과세 2023년 이후...	56
[그림 7] ISA 유형 별 가입 현황: 2016년 12월 말~2021년 7월 말	57
[그림 8] 우리나라 반도체 수출액(통관기준)과 메모리가격 변동 추이	72
[그림 9] 우리나라 주요 수출품 비중	73
[그림 10] 2020년 이차전지 시장점유율	74
[그림 11] EV 배터리 시장점유율 추이	74
[그림 12] 취업자수 및 고용률: 2018.3.~2021.8.	91
[그림 13] 실업률 및 경제활동참가율 추이: 2018.3.~2021.8.	92
[그림 14] 코로나19로 인한 실업률 변화	93
[그림 15] 지역별 고용지표 및 전체실업률 대비 청년실업률 추이	97
[그림 16] 상생결제제도 기본흐름도	100
[그림 17] 해외직접투자 현황	147
[그림 18] 해외현지법인 당기순이익 및 배당금 현황	147
[그림 19] 일본의 해외직접투자에 대한 배당금 등 추이	148

요 약

- ◇ 「2021년 세법개정안」은 포스트코로나 시대에 대응하기 위한 차세대 성장동력 확보 및 일자리 마련과 투자·소비 촉진, 중소기업·취약계층에 대한 지원 등을 목표로 하고 있음
- ◇ 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화, 근로장려금 소득상한금액 인상, 개인종합자산관리계좌 내 상장주식 비과세 등을 중심으로 논의될 예정

I. 세법개정안 주요 내용 및 특징

1. 「2021년 세법개정안」 개관

□ 선도형 경제전환 및 투자 활성화를 위한 세제혜택 규정

- (정부안) 국가전략기술 투자에 대한 세제지원 강화, OTT 콘텐츠 제작비 세액 공제 대상 추가 및 수소제조용 천연가스에 대한 개별소비세 감면 등
 - － (국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화) 반도체, 배터리, 백신 등 3개 분야를 국가전략기술로 지정하여 연구개발 34개 분야와 시설투자 31개 분야에 대하여 각각 기존 대비 10%p 및 3~4%p 세액공제를 상향
 - － (세액공제 대상 영상콘텐츠에 OTT 콘텐츠 추가) OTT(Over the Top) 콘텐츠 제작비 세액공제 신설
 - － (수소제조용 천연가스에 대한 개별소비세 감면 신설) 탄소중립 및 수소 경제 활성화를 위하여 용도와 관계없이 수소제조용 천연가스에 대해 개별소비세 감면 적용(42원/kg → 8.4원/kg)
- (의원안) 반도체 등에 대한 연구개발 및 시설투자 세액공제 강화, 기존 세액 공제 대상 영상콘텐츠에 대한 세액공제를 상향, 수소생산용 천연가스 개별 소비세 면세 등 정부안 대비 지원 수준을 높게 설정하는 경향
 - － (반도체 등 세액공제 상향 조정) 반도체·배터리·백신 관련 연구개발 및 시설투자 세액공제 신설, 반도체에 한정하여 연구개발·시설투자 세액공제 신설

- (영상콘텐츠 세액공제 강화) 기존 세액공제 대상 영상콘텐츠의 제작비 세액공제를 상향, 세액공제 대상에 OTT 콘텐츠 추가 및 연구개발비에 대해서도 세액공제 적용
- (수소제조용 천연가스 개별소비세 면세) 2023년 말까지 적용하거나 일몰기한 없이 수소제조용 천연가스에 대하여 개별소비세 면세 적용

□ 포용성 및 상생·공정기반 강화를 위해 서민·소상공인 등 세제지원 강화

- (정부안) 근로장려금 소득상한금액 인상, 착한 임대인 세액공제 대상 확대, 청년 자산형성 지원, 가사서비스 제공에 대한 부가가치세 면제 신설 등
 - (근로장려금 소득상한금액 인상) 최저임금 상승 및 기준 중위소득 인상 등을 고려하여 가구유형별 근로장려금 소득상한금액을 현행 대비 200만원 인상
 - (착한 임대인 세제지원 대상 확대 등) 2021.1.1. 이후 임대차 계약기간이 남아있는 폐업 소상공인도 착한 임대인 세제지원 대상에 포함하여 임대료 인하액의 70% 세액공제
 - (청년 자산형성 지원) 장기펀드 소득공제(40%) 신설, 청년희망적금 이자소득 비과세 신설, 청년우대형 주택청약종합저축 가입 소득요건 완화(총급여액: 3천만원 → 3천6백만원, 종합소득금액: 2천만원 → 2천4백만원) 등
 - (가사서비스 제공에 대한 부가가치세 신설) 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에 따라 제공되는 가사서비스용역에 대한 부가가치세 면제
- (의원안) 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제 기간 연장, 청년세 신설 및 청년우대형 주택청약종합저축 가입요건 완화, 가사서비스 제공에 대한 부가가치세 신설 및 가사서비스 이용료 세액공제 신설 등 포함
 - (상가임대료 인하 임대사업자 세액공제 기간 연장) 적용기한을 연장(1년·3년)하거나 재난사태가 선포된 날부터 해제된 날까지로 규정하는 등 다양한 내용으로 발의
 - (청년세 신설) 청년지원을 위한 사업의 재원마련을 위해 법인에 대하여 청년세 부과
 - (청년우대형 주택청약종합저축 가입요건 완화) 총급여액: 3천만원 → 3천5백만원, 종합소득금액: 2천만원 → 2천5백만원

- (가사서비스 제공에 대한 부가가치세 면제 및 서비스이용료 세액공제 신설)
「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에 따라 제공되는 가사서비스용
역에 대한 부가가치세 면제 및 가사서비스 이용료에 대해 세액공제 신설

□ 과세 기반 정비 및 조세제도 합리화

- (정부안) 금융투자소득 도입에 따른 개인종합자산관리계좌(ISA) 내 국내 상
장주식 등 비과세, 가상자산을 통한 재산 은닉 방지를 위해 강제징수 규정
신설, 교통·에너지·환경세 적용기한 연장 등
 - (ISA 내 국내 상장주식 등 비과세) 2023년 금융투자소득 과세체계 전환을
고려하여 ISA 내 국내 상장주식 및 공모 국내주식형 펀드에서 발생하는
금융투자소득 비과세
 - (가상자산을 통한 재산은닉 방지) 과세당국이 가상자산거래소를 대상으로
채납자 소유 가상자산 이전 요구 및 이전받은 가상자산을 거래소를 통해
매각하여 채납 국세에 충당할 수 있도록 근거 마련
 - (교통·에너지·환경세 적용기한 3년 연장) 2021년 말 → 2024년 말
- (의원안) 탄소세 신설, 가상자산 과세 유예, 녹색채권 활성화를 위한 이자소
득세 비과세, 지방소비세율 상향 등을 통한 균형발전 도모 등
 - (탄소세 신설 등) 온실가스 배출 물품에 대해 탄소세 부과 및 해당 세입
균등 배분, 교통·에너지·환경세의 유효기간을 폐지하면서 탄소세로 전
환하되, 과세대상 추가
 - (가상자산 과세 유예) 2022년부터 과세예정인 가상자산의 과세 유예
 - (녹색채권 활성화) 녹색채권 이자소득 비과세 신설
 - (균형발전) 지방소비세율 및 지방소득세율 상향 등
 - (상속세 물납 확대) 문화유산·미술품 등의 물납 허용

2. 정부 세법개정안의 특징 및 평가

- 정부의 「2021년 세법개정안」은 포용적 회복에 대한 지원을 지속하는 한편 미래 성장동력 확보를 위한 투자지원책 마련에 주력
 - 국가전략기술에 대한 R&D 및 시설투자 세액공제 신설, 신성장·원천 R&D 대상기술 확대, 근로장려금 지급액 상향 등이 주요 골자
 - 코로나19 위기 이후 경제사회 구조의 디지털 전환이 가속화됨에 따라 미래 핵심전략기술의 경쟁력 확보를 위한 정부지원 필요성 공감
- 올해 정부 세법개정안은 국회예산정책처 전망 기준 향후 5년(2022~2026년) 동안 누적법 기준 약 5.8조원 규모의 세수감소형 개편에 해당
 - 투자지원세제 확대에 의해 기업의 세부담 귀착이 감소하는 감세형 세법개정
 - － 세수효과는 대부분 국가전략기술에 대한 R&D 및 시설투자세액공제 신설(향후 5년간 4.3조원)에서 발생
 - 정부 세법개정안의 조세지출 신설 및 확대(39건)로 인해 향후 5년간 5.2조원의 세수감소 효과 예상
- 최근 정부의 세제지원 투자유형은 단순 물적설비에서 고위기술산업군¹⁾ R&D로 분화되는 추세이나, 투자의 효과성 측면에서 우려도 상존
 - 국가전략기술에 대한 R&D·시설투자 세제지원 강화는 반도체·배터리(이차전지)·백신 분야를 국가전략기술로 규정하고 현행 신성장·원천기술 R&D 세액공제 대비 우대 공제율을 적용
 - 고위기술산업군의 연구개발투자 비중이 타 산업군 대비 높은 점을 감안할 때 개정안은 기업의 투자 인센티브로 기능할 수 있을 것으로 기대
 - － 2021년 R&D투자 비중(% , 산업은행): 고위기술 63.46, 저위기술 1.39
 - 다만 이번 개정안은 현행 신성장동력·원천기술 R&D 세액공제 제도의 틀에 국가전략기술을 병렬적으로 추가·우대함에 따라 제도 복잡성 심화 및 경제적 비효율성 등이 증가할 우려
 - － 자원배분 왜곡 및 경제적 효율성 훼손 가능성, 정부주도 지원대상 기술

1) 고위기술산업군(한국표준산업분류, K SIC): 의약, 반도체, 디스플레이, 컴퓨터, 통신기기, 가전, 정밀기기, 전지, 항공

선정 방식의 적정성, 사후 성과관리 미흡 등 기존 제도의 한계에 대한 보다 면밀한 검토가 뒷받침될 필요

- 코로나19로 악화된 재정건전성을 회복하고 지속가능한 재정 운용을 뒷받침하기 위해서는 안정적인 세입기반의 확충노력 필요
 - 최근 경기회복 및 자산가격 상승의 영향으로 국세수입은 단기적으로는 양호할 전망이나 중기적으로는 증가세가 둔화될 전망
 - 감염병 재유행, 금융·통화정책 전환 및 글로벌 공급부족 등 대내외 경제적 불확실성이 상존하는 가운데 인구구조 변화와 양극화 대응 등을 위한 재정 소요도 지속될 것으로 전망됨에 따라 조세는 안정적인 재정수입 여력을 확충하는 본연의 기능에 주력할 필요
 - 국세감면율은 최근 3년(2019~2021년) 연속 법정한도를 초과²⁾하였으며 이번 세법개정안의 조세지출 규모는 향후 5년간 5.2조원 수준으로 전망되는 등 적정 조세지출 수준을 회복하기 위한 적극적 노력 필요

3. 의원발의 세법개정안의 특징

- 의원발의 세법개정안은 조세정책의 경제적 효율성 제고와 세입기반 확보에 대한 고려 반영, 정부안 대비 다양한 정책적 함의를 제시
 - 국가전략기술 및 신성장동력·원천기술, 특히 R&D 등에 대한 세제지원 수준 및 범위가 정부보다 크고, 국가전략기술 중 반도체의 경우 기업규모별 지원수준 차등을 폐지하는 등 경제적 효율성 추구
 - 그 외 가상자산소득의 금융투자소득 분류, 올해 일몰이 도래하는 교통·에너지·환경세의 탄소세 전환 및 탄소세 신설, 미래세대 지원을 위한 청년세 신설 등 보다 근본적인 세제개편 방향을 제시

2) 정부의 「2022년도 조세지출예산서」에 따르면 2021년 국세감면율은 14.3%로 법정한도 14.3%와 동일한 수준인 것으로 설명되고 있으나, 국세감면율을 소수점 둘째자리까지 산출할 경우 국세감면율은 14.39%로 법정한도를 초과한다(자세한 계산과정은 「2022년도 총수입 예산안 분석」참고).

II. 2021년 정부 세법개정안 중점분석

1. 정부안의 세수효과 분석

정부의 세법개정안에 따라 2022~2026년 합계 5조 7,880억원(순액법기준 △2,950억원)의 세수 감소가 전망됨

- 정부는 2021년 정부의 세법개정안에 따라 2022~2026년 합계 7조 1,662억원의 세수가 감소할 것으로 전망
- 법인세는 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화 등으로 5조 8,744억원 감소할 것으로 전망되어, 금년 세법개정안 세수효과 중 가장 큰 규모 차지
 - 소득세는 근로장려금 소득상한금액 인상 등으로 1조 7,933억원 감소, 부가가치세는 부가가치세 예정고지 제도 개선 등에 기인하여 978억원 감소할 것으로 전망

[표] 2021년 정부 세법개정안 세수효과(정부 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
	2022	2023	2024	2025	2026 이후	합 계
합 계	△12,579	△14,480	△14,680	△14,873	△15,050	△71,662
소득세	△5,724	△2,806	△2,948	△3,137	△3,318	△17,933
법인세	△6,572	△13,009	△13,042	△13,057	△13,064	△58,744
부가가치세	△1,025	△25	△25	24	73	△978
기 타	742	1,360	1,335	1,297	1,259	5,993
순 액 법						
	2022	2023	2024	2025	2026 이후	합 계
합 계	△12,579	△1,901	△200	△193	△177	△15,050
소득세	△5,724	2,918	△142	△189	△181	△3,318
법인세	△6,572	△6,437	△33	△15	△7	△13,064
부가가치세	△1,025	1,000	0	49	49	73
기 타	742	618	△25	△38	△38	1,259

주: 누적법은 2021년(기준연도) 대비 연도별 세수변화를 누적하여 집계한 값이며, 순액법은 전년 대비 증가한 세수를 집계함

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

□ 예산정책처는 2021년 정부의 세법개정안에 따라 2022~2026년 합계 5조 7,880억원의 세수가 감소할 것으로 전망

- 법인세는 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화 등으로 4조 3,376억원 감소할 것으로 전망되어, 금년 세법개정안 세수효과 중 가장 큰 규모를 차지
- 소득세는 근로장려금 소득상한금액 인상 등으로 1조 7,036억원 감소, 부가가치세는 부가가치세 예정고지 제도 개선 등에 기인하여 1,674억원 감소할 것으로 전망

[표] 2021년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
	2022	2023	2024	2025	2026 이후	합 계
합 계	△12,163	△13,583	△14,402	△14,782	△2,950	△57,880
소득세	△6,021	△2,794	△2,841	△2,744	△2,636	△17,036
법인세	△5,762	△11,960	△12,692	△13,116	154	△43,376
부가가치세	△1,033	△98	△140	△180	△223	△1,674
기 타	653	1,269	1,271	1,257	△245	4,206
순 액 법						
	2022	2023	2024	2025	2026 이후	합 계
합 계	△12,163	△1,419	△819	△381	11,833	△2,950
소득세	△6,021	3,227	△48	97	108	△2,636
법인세	△5,762	△6,197	△732	△424	13,270	154
부가가치세	△1,033	935	△41	△40	△43	△223
기타	653	616	2	△14	△1,503	△245

주: 누적법은 2021년(기준연도) 대비 연도별 세수변화를 누적하여 집계한 값이며, 순액법은 전년 대비 증가한 세수를 집계함

자료: 국회예산정책처 작성

□ (정부와 예산정책처의 전망치 비교) 국회예산정책처 추정 2021년 정부 세법개정안의 세수효과(5년 합계 △5조 7,880억원)는 정부 추정치(5년 합계 △7조 1,662억원)에 비해 세수감소 규모를 1조 3,782억원 낮게 전망

- (소득세) 근로장려금 소득상한금액 인상 효과 추계시 국회예산정책처는 미시 자료를 활용한 모의실험 결과를 토대로 추정(국회예산정책처 △1조 3,139억원, 정부 △1조 3,000억원)

- (법인세) 국가전략기술 R&D·시설투자에 대한 세제지원 강화의 효과 추계시 제도 적용기간 등에서 차이(국회예산정책처 △4조 3,751억원, 정부 △5조 7,600억원)
 - － 국회예산정책처는 개정안의 일몰 규정에 따라 2024년까지 적용(일몰연장 가정 시 △5조 7,500억원), 정부는 지속 적용 가정
- (소득·법인세) 고용증대 세액공제금액 한시 상향 효과 추계 시 국회예산정책처는 신규 고용증대 세액공제 규모를 정부보다 작게 추정하고, 법률안에 따라 한시 적용(국회예산정책처 △433억원, 정부 △1,440억원)
 - － 국회예산정책처는 개정안의 일몰 규정에 따라 2024년까지 적용(일몰연장 가정 시 △697억원), 정부는 지속 적용 가정

[표] 주요 항목별 세수효과 비교: 2022~2026년 누적

(단위: 억원)

세법개정 주요 항목	NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
(소득세) 근로장려금 소득상한금액 인상	△13,139	△13,000	△139
(법인세) 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화	△43,751	△57,600	13,849
(소득·법인세) 고용증대세액공제금액 상향	△433	△1,440	1,007

주: 누적법 기준

자료: 정부의 세수효과는 각 세법개정안의 비용추계서 및 기획재정부 제출자료를 참고함

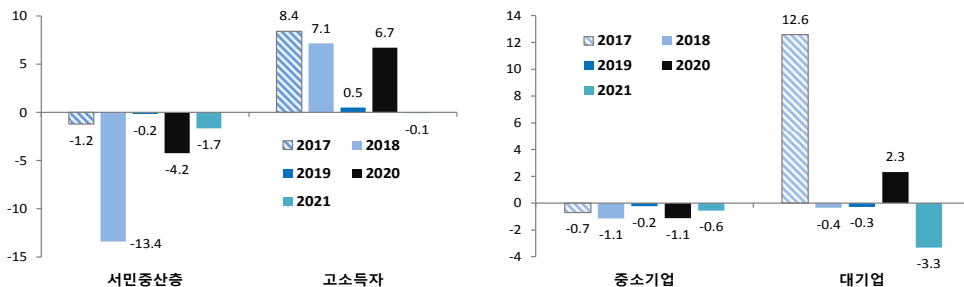
2. 정부안의 세부담 귀착효과

정부안에 따라 서민·중산층 및 중소기업의 세부담은 2022~2026년 합계 2조 2,178억원(연평균 4,436억원) 감소하고, 고소득자 및 대기업의 세부담은 2022~2026년 합계 3조 4,109억원(연평균 6,822억원) 감소할 것으로 전망

- 2021년 정부 세법개정안으로 인해 서민·중산층 1.7조원(2022~2026년 합계, 이하 동일), 고소득자 0.1조원, 중소기업 0.6조원, 대기업 3.3조원의 세부담이 감소할 것으로 추정됨
 - 세부담 감소는 주로 서민·중산층은 근로장려금 소득상한금액 인상, 중소기업·대기업은 국가전략기술 R&D·시설투자에 대한 세제지원 강화에 기인
- 최근 몇 년간 세제의 누진도를 강화하는 방향의 세법개정 기조가 지속된 가운데, 2021년은 기업 투자에 대한 세제지원을 확대한 세수감소형 세제개편
 - (2017) 고소득자·대기업에 대한 세부담 증가가 큰 세수확대형
 - (2018) 서민중산층·중소기업에 대한 세제지원이 큰 세수감소형
 - (2019) 소득계층별·기업규모별 세부담 귀착의 구분이 뚜렷하지 않음
 - (2020) 고소득자·대기업 세부담 확대 및 서민·중산층 세부담 감소
 - (2021) 기업 투자에 대한 세제지원을 확대한 세수감소형

[그림] 2017~2021년 세법개정안의 세부담 귀착효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 조원)



주: 누적법 기준

자료: 국회예산정책처 작성

3. 조세지출 정비 분석

조세지출 정비항목은 54개, 세수효과는 2022년 △7,729억원(2022~2026년 △5조 2,494억원)으로 세수 감소 발생

- 금년 세법개정안에 포함된 조세지출 정비항목을 분류하고 이에 따른 세수효과를 추계한 결과, 조세지출 정비항목은 54개(신설7/확대32, 폐지11/축소4)로, 조세지출 정비에 따른 세수효과는 2022년 △7,729억원, 5년간 △5조 2,494억원 수준
 - 정부는 정비항목 54개(일몰도래 27개, 신설·일몰미도래 27개)와 단순 일몰연장 67개를 포함해 총 121개 조세지출 항목에 대한 세법개정안을 국회에 제출

[표] 조세지출 정비항목 및 단순일몰연장 항목 수

구분	조세지출 정비항목 (A)					단순일몰 연장(B)	전체 (A+B)
	신설	폐지	축소	확대	계		
2021년 일몰도래	-	11	1	15	27	67	94
신설·일몰미도래	7	-	3	17	27	-	27
합 계	7	11	4	32	54	67	121

자료: 정부, 「2022년도 조세지출예산서」, 「조세특례제한법 일부개정법률안(2021.9.2.)」, 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 정비에 따른 세수효과는 2022년 △7,729억원을 포함하여 5년간 (2022~2026년) △52,494억원으로 예상되며, 신설·확대로 인한 세수감소 규모가 폐지·축소로 인한 세수증가 규모보다 큼
 - － 신설·확대 △5조 3,697억원, 폐지·축소 1,203억원 예상

[표] 조세지출 정비 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

	2022	2023	2024	2025	2026	합계
신설·확대	△7,698	△13,730	△14,426	△14,735	△2,838	△53,697
폐지·축소	239	242	241	241	241	1,203
합 계	△7,729	△13,489	△14,185	△14,495	△2,597	△52,494

자료: 정부, 「2022년도 조세지출예산서」, 「조세특례제한법 일부개정법률안(2021.9.2.)」, 「2021 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 최근의 조세지출 확대는 경기 대응을 위하여 불가피한 측면이 있으나, 중·장기적으로 재정의 지속가능성 제고를 위해 보다 조세지출 효율화를 위해 노력할 필요
 - － 취약계층 지원·경기 활성화 등 정책적 목적에 의한 세제지원의 확대로 조세지출규모가 증가하였고, 이는 2019~2020년 2년에 걸친 국세감면율 법정한도 초과를 초래
 - － 재원 배분의 효율성 제고를 위해 엄격한 평가를 통해 불요불급한 조세지출을 축소·폐지하는 방향으로 정비할 필요

□ 2021년 정부는 19개 항목(조세특례 예비타당성 평가 1건, 조세특례 심층평가 18건)에 대해 조세특례 평가를 수행

- “개인 투자용 국채 상품 도입방안”에 대한 조세특례 예비타당성 평가 결과 도입이 권고되었으며, 이에 따라 세법개정안은 해당 특례의 신설을 제안
- “신성장 원천기술 연구개발비에 대한 세액공제”등 18건을 대상으로 심층평가 시행 결과 대부분 항목에서 연장의견(축소연장 5개 항목)이 제시되었으며, 이를 반영하여 세법개정안도 17개 항목에 대해 일몰 연장³⁾

□ 조세특례 평가가 조세지출 효율성·투명성 증대와 조세지출 정비에 실효적으로 기능할 수 있도록 제도개선 필요

- 조세특례 예비타당성평가를 수행할 수 없는 시급한 사정이 없는 한 평가를 면제하는 것을 최소화할 필요

3) 「농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세특례」항목 중 세부항목인 “농협·수협 중앙회 전산용역에 대한 부가가치세 면제”항목은 일몰 종료

- － “국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화”등 조세특례 예비타당성 평가가 면제된 3건의 신규도입 조세특례는 예비타당성평가 평가를 수행할 수 없는 시급한 사정이 있다고 보기에 어려움에도 평가를 수행하지 아니함
 - 조세지출 심층평가 결과를 정부제출 세법개정안에 적극 반영할 필요
 - － 「중소기업 사회보험료 세액공제」등 일부 항목의 심층평가에서 제도 축소가 제시된 항목이 정부가 제출한 세법개정안에 미반영
 - 향후 중장기적인 제도개선이 필요함에도 단기적으로는 1회의 일몰연장이 필요한 것으로 결론지어지는 심층평가 결과가 반복되어 개선 필요

Ⅲ. 세목별 분석

1. 소득세

가. 근로장려금 소득상한금액 인상

- (개정안) 근로장려금 총소득기준금액(소득상한금액) 200만원 인상
 - 단독·홀벌이·맞벌이 가구의 총소득기준금액을 각각 2,000만원, 3,000만원, 3,600만원에서 2,200만원, 3,200만원, 3,800만원으로 상향조정
 - 근로소득자의 반기 근로장려금 정산 시기를 다음해 9월에서 다음해 6월(하반기분 지급시 정산)로 3개월 단축
- (세부담 변화) 근로장려금 총소득기준금액 인상시 소득세수는 2022~2026년 동안 총 1조 3,139억원, 연평균 2,627억원 감소할 전망
 - 근로장려금 수혜가구는 2020년 대비 약 55만 가구 증가 예상
- (분석의견) 최저임금 상승으로 수급대상에서 탈락하는 가구를 지원하기 위한 취지이나, 지급대상 확대가 제도 도입의 취지에 부합하는지 검토 필요
 - 2018년 제도 개편 이후 우리나라 전체 가구 중 근로장려금을 수급하는 가구는 9.0%(‘18년)에서 20.2%(‘19년)로 확대, 30세 미만·단독가구 중심으로 증가
 - － 근로장려금 지급규모는 2018년 1.3조원에서 2019년 4.5조원으로 확대
 - 이번 개정안으로 근로장려금 수혜가구는 현행(2020년) 대비 약 55만가구(단독 33.7만가구, 홀벌이 17.7만가구, 맞벌이 3.9만가구) 증가 예상
 - 지급대상이 지속적으로 확대되는 상황 속에서 당초 제도 도입 취지에 더욱 부합하는 운영 방안 모색 필요

나. 개인종합자산관리계좌(ISA) 내 국내 상장주식 비과세 확대

- (개정안) 2023년부터 ISA 내 국내 상장주식 및 국내 공모주식형 펀드에서 발생하는 소득 전액을 비과세
 - (현행) ISA 내 모든 금융상품의 순이익에 대해 200만원까지 비과세하고, 200만원 초과분은 9%로 분리과세
 - (개정안) 국내 상장주식 및 공모주식형 펀드에 한하여 전액 비과세로 전환
- (분석의견) 개정안은 금융투자소득세와의 과세상 불균형 해소 및 ISA 활성화를 지원하는 데 의의가 있으며, 이와 더불어 비과세 혜택의 형평성 및 조세지출 정비 측면에서의 점검·관리도 병행해나갈 필요
 - 2023년 금융투자소득세 도입에 따라 국내 주식에 대한 과세 시 기본공제 5천만원을 제외할 예정으로, 현행 ISA 제도를 그대로 유지할 경우 ISA를 통한 투자의 유인이 감소할 우려
 - 개정안의 실질적인 수혜 대상은 주로 금융투자소득이 기본공제액 5천만원을 초과하는 경우로 예상
 - － 금융투자소득세 도입 이후 ISA 납입 추이 점검을 통해 비과세 혜택의 형평성 등에 대한 논의를 지속할 필요
 - ISA 비과세 확대와 더불어 동 조세지출 제도 전반의 감면 규모 및 성과에 대하여 임의심층평가를 통해 관리할 필요
 - － 중장기적으로는 저축 지원 조세특례 제도 간 유사 또는 중복 지원 제도를 정비하는 등의 전반적인 검토도 병행될 필요

다. 청년 자산형성에 대한 지원 신설

- (개정안) 청년 자산형성에 대한 지원 강화를 목적으로 하는 청년형 장기펀드 소득공제 및 청년희망적금 이자소득 비과세 제도를 신설
 - 청년형 장기펀드 소득공제는 청년층의 자산형성 지원을 위해 청년이 장기펀드에 가입한 경우 납입금액(연 600만원 한도)의 40%를 근로소득금액에서 공제

- 청년희망적금 이자소득 비과세 제도는 2~4% 수준의 가산이자인 저축장려금 지급과 더불어 이자소득에 대한 비과세를 통해 청년층의 저축 촉진 및 목돈 마련 지원
- (세부담 변화) 청년 자산형성에 대한 지원제도의 신설에 따라 2022~2024년 3년간 총 216억원, 연평균 72억원의 소득세수 감소 전망
- (분석의견) 청년층 자산형성 지원을 위한 세제지원 신설은 청년들의 소득 수준에 따른 맞춤형 자산형성을 지원할 수 있는 토대가 될 것으로 보이며, 당초의 취지에 맞게 운영되어 청년들의 자산형성에 실질적인 도움이 될 수 있도록 가입률 제고 등 신설 제도의 정착을 위한 노력이 필요
 - 신설되는 청년 자산형성과 관련한 세제지원 제도는 청년우대형 주택청약종합저축 등 기존의 청년층 자산형성 지원 제도와 중복되는 측면이 있고, 코로나19 이후 청년층의 소득이 감소하여 중복가입을 원하지 않거나 가입 여력이 부족할 경우 신설되는 제도의 가입률에 영향을 미칠 수 있음

2. 법인세

가. 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화

□ (개정안) 경제·사회적으로 중요한 3대 분야를 국가전략기술로 선정하고 대상 R&D 및 투자에 대한 우대 공제율을 신설

- 국가전략기술로 반도체·배터리(2차전자)·백신 등 65개 분야를 지정할 예정
- 해당 기술 R&D 투자의 경우 최대 50%까지 세액공제(신성장·원천기술 대비 10%p 상향)가 가능하며, 시설투자의 경우 최대 20%까지 세액공제(신성장·원천기술 대비 3~4%p 상향) 허용
- 2021년 7월 이후 투자분부터 적용하며, 기한은 2024년 12월 31일까지로 함

<현행>

1. R&D 세액공제

	대	중견	중소
일 반	2	8	25
신성장·원천	20~30		30~40

2. 시설투자 세액공제

	당기분			증가분
	대	중견	중소	
일 반	1	3	10	3
신성장·원천	3	5	12	

<개정안>

(단위: %)

	대	중견	중소
일 반	2	8	25
신성장·원천	20~30		30~40
국가전략기술	30~40		40~50

	당기분			증가분
	대	중견	중소	
일 반	1	3	10	3
신성장·원천	3	5	12	
국가전략기술	6	8	16	4

□ (세부담 변화) 국가전략기술 R&D·투자에 대한 세제지원을 강화함에 따라 2022~2025년 총 4조 3,751억원, 연평균 1조 938억원의 세수 감소 예상

□ (분석의견) 국가전략기술 R&D·시설투자에 대한 세제지원 강화는 정책적 타당성이 인정되지만, 제도운용 측면에서 추가적인 검토 필요

- 반도체·배터리 분야는 미래 선도기술로 경쟁이 심화되고 있으며, 백신은 코로나19 이후 국가경제·외교적으로 중요도가 부상하여 해당 분야들에 대한 지원의 필요성 인정

- 대상기업의 유효세율 변화를 추정한 결과, 평균 유효세율을 낮추는 것으로 나타나, 세제지원 강화로 인한 기업의 재투자 가능성을 간접적으로 확인
- 다만 제도 운영의 측면에서 다음에 대한 검토 필요
 - － 특정 분야에 대한 형평성 논란을 방지하고, 무분별한 지정을 막기 위해 국가전략기술 대상 선정에 대한 명확한 기준을 제시
 - － R&D·투자 세제지원이 3단계로 세분화됨에 따라 제도 복잡성이 심화될 우려가 존재하므로, 납세자의 예측가능성을 제고하기 위한 방안 마련

나. 고용분야 세제지원 강화

□ (개정안) 고용증대 세액공제 등 고용 관련 세제지원의 확대연장

- 고용증대 세액공제 한시적 확대 및 적용기한 연장
 - － 적용기한을 2024년 말까지 3년 연장하면서, 비수도권 청년·장애인 등 취업 취약계층에 대한 1인당 세액공제 금액을 한시적으로 확대
- 중소기업 사회보험료 세액공제 사후관리 요건 추가 및 적용기한 연장
 - － 적용기한을 2024년 말까지 3년 연장하면서, 전년대비 상시근로자수를 유지하도록 하는 사후관리 요건 추가
- 정규직 전환 세액공제 공제요건 정비 및 적용기한 연장
 - － 적용기한을 2022년 말까지 1년 연장하면서, 전년대비 상시근로자수를 유지하도록 하는 등 공제요건 정비
- 경력단절여성 고용기업 세액공제 요건을 퇴직 후 3년에서 2년으로 완화
- 고용유지 세액공제 적용기한 3년 연장

□ (세부담 변화) 고용분야 세제지원 확대연장으로 2022~2027년간 총 6조 5,417억원, 연평균 1조 2,128억원의 세수 감소 예상

- (분석의견) 개정안에 대한 정부 지원의 타당성과 높은 활용도, 고용증대에 미치는 효과성은 인정되나, 고용증대 세액공제 지역별 차등적 확대안 등에 대하여 추가적인 검토 필요
 - 2021년 8월 기준으로 취업자수, 고용률 등 고용지표가 코로나19 확산 이전 수준을 회복하지 못하는 등 고용지원에 대한 정부 개입은 타당

- 고용증대 세액공제 및 중소기업 사회보험료 세액공제를 중심으로 동 세액공제는 활발하게 활용되고 있으며, 세액공제가 고용증대에 효과를 미친다는 다수의 선행연구 존재
 - － 단, 중소기업 사회보험료 세액공제의 경우 낮은 인지도로 인하여 공제대상임에도 혜택을 받지 못하는 등 기업에 대한 홍보 강화 필요
- 고용증대 세액공제의 지역별로 공제금액 차등하여 확대하는 안은 수도권의 고용현황 등을 감안할 때 지역별 차등 없이 전국적으로 공제액을 상향하는 안으로 검토할 필요

다. 상생결제 세액공제 지원 확대

- (개정안) 상생결제 세액공제 요건 완화 및 공제율을 0.1~0.2%에서 0.15~0.5%로 상향
 - 상생결제 활성화를 위해 현금성결제 비율 요건을 삭제하였으며, 어음결제 요건도 완화
 - 공제율을 현행대비 상향하면서 지급기한 16~30일 구간을 신설
 - － 15일 이내: 0.2%에서 0.5%으로 상향
 - － 16~30일: 0.1%에서 0.3%로 상향
 - － 31~60일: 0.1%에서 0.15%로 상향
- (세부담 변화) 상생결제 지급금액에 대한 세액공제를 확대함에 따라 2023년 38억원의 세수 감소 예상
- (분석의견) 개정안에 따른 상생결제 세액공제 요건 완화 및 공제율 상향은 상생결제 이용 확산에 긍정적으로 기여할 것으로 기대
 - 현금성결제 비율요건 및 어음금액 요건 등 공제요건을 삭제·완화하여 공제 활용기업이 확대될 것으로 예상
 - 16~30일 구간 신설은 지급기한 단축에 대한 유인을 제공할 것이며, 공제율 상향도 상생결제 확산에 일정 부분 기여할 것으로 기대
 - 다만 상생결제제도 확산이라는 정책효과를 달성하기 위해서는 세제지원뿐만 아니라, 발행요건 완화 등 운영 측면의 개선도 함께 이루어져야 할 필요

라. 해외진출기업 국내복귀에 대한 세액감면 일몰연장

- (개정안) 해외진출기업 국내복귀에 대한 세액감면 일몰을 3년 연장
 - 소득·법인세 감면: 완전복귀기업은 5년간 100%, 2년간 50%, 부분복귀기업은 5년간(수도권 내 부분복귀기업 3년) 100%, 2년간 50%
 - 관세 감면: 사업장을 신·증설하기 위해 수입하는 자본재에 부과되는 관세를 감면(완전복귀 100%, 부분복귀 50%)
 - 시행령 개정으로 “국내복귀기업”에 해당되는지를 판단하는 기준을 “해외사업장 양도·폐쇄·축소후 1년내 국내 신·증설”에서 “해외사업장 양도·폐쇄·축소후 2년내 국내 신·증설”로 완화
- (세부담 변화) 일몰연장시 소득·법인세수는 2023~2031년 동안 총 13억원 감소, 관세는 0.9억원 감소
- (분석의견) 세제지원을 통한 해외진출 기업의 국내복귀를 활성화하기 위하여 감면율·기간 확대, 복귀 지역 요건 완화, 유턴기업 판정 요건 완화 등 대안의 검토 가능
 - 제도 시행 이후 국내로 복귀한 해외진출 기업의 수는 102개(이 중 대기업은 1개 기업)

3. 소비세

가. 신용카드 부가가치세 매출세액공제 한시적 확대 연장

- (개정안) 신용카드 및 현금영수증 발행액에 대한 부가가치세 매출세액공제의 우대 공제율 및 우대 공제한도 적용기한을 2년 연장
 - 우대 공제율 1.0% → 1.3%, 우대 공제한도 500만원 → 1,000만원
- (세부담 변화) 부가가치세수는 2022년 5,734억원 등 2022~2023년 2년 간 총 1조 1,691억원(연평균 5,846억원) 감소
 - 2020년 신용카드 매출세액공제를 신청한 사업자는 202만명이며, 1인당 평균 공제액은 114만원으로 이 중 우대 공제율에 따른 감면액은 26만원
- (분석의견) 개정안은 최근 어려움이 가중된 소규모 개인사업자에 대한 지원을 위한 것이나, 정책목표 달성 등을 고려하여 향후 우대 공제율 종료 및 제도 전반에 대한 정비방안을 고민할 필요
 - 우대 공제율 및 공제한도의 한시적 연장은 코로나19 확산 이후 경영상 어려움을 겪고 있는 소규모 개인사업자 지원 측면에서 타당
 - 다만 손실보상 조치 및 위드코로나 등 단계적 일상 회복으로 매출이 정상화되어 개인사업자의 여건이 개선될 경우, 우대 공제율 및 공제한도 적용을 종료할 필요
 - － 나아가 정부의 재정건전화 방안의 일환으로 조세특례 제도의 정비를 논의할 경우 동 제도 전반에 대한 검토를 통해 정비방안 모색 필요

나. 교통·에너지·환경세 적용기한 연장

- (개정안) 교통·에너지·환경세의 적용기한을 2021년 말에서 2024년 말로 3년 연장
- (세부담 변화) 교통·에너지·환경세 적용기한 연장은 세부담 변화에는 영향을 미치지 않을 것으로 예상

- 교통·에너지·환경세가 일몰이 종료되더라도 동일한 금액의 세입이 「개별소비세법」에 따라 개별소비세로 귀속

□ (분석의견) 교통·에너지·환경세의 적용기한 연장과 관련하여 기존에 제기된 논점을 재검토할 필요가 있으며, 탄소중립 등을 고려한 세제개편 시 지속적인 논의 필요

- 개정안은 교통·에너지·환경세의 적용기한을 일곱번째로 연기하는 것으로, 기존 일몰기한 연장 시 제기되었던 찬반의견을 종합적으로 검토할 필요
- 또한 탄소중립의 중요성 증대에 따라 탄소세에 관한 논의가 개진되면서 교통·에너지·환경세의 개편 여부도 논의되고 있음
- 교통·에너지·환경세의 일몰 연장 및 폐지 여부, 폐지 시 신규 세목의 도입 여부 및 운영 방안 등은 다각적 검토가 필요한 사안으로, 지속적인 논의 필요

다. 하이브리드자동차 개별소비세 감면 적용기한 연장

□ (개정안) 하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 일몰 기한을 2021년 말에서 2022년 말로 1년 연장

- 자동차에 대한 개별소비세: 물품가격의 5%(2021년 말까지 탄력세율 3.5% 적용)
- 개별소비세 감면 한도: 100만원(교육세 감면한도: 30만원)

□ (세부담 변화) 2022년 3,352억원의 세수감소 예상

- 개별소비세 2,390억원, 교육세 717억원, 부가가치세 245억원

□ (분석의견) 하이브리드자동차는 전기차 및 수소차 활성화 전 가교 역할을 수행하였으나, 온실가스 감축의 실효성 및 변화된 국제동향 등을 감안하여 세제지원의 타당성 평가 및 개선방안 강구 필요

- 제조부터 폐기까지 전주기를 고려할 경우, 하이브리드자동차가 전기자동차와 이산화탄소 배출량에서 큰 차이가 없으나 내연기관차보다 가격이 높게 책정되고 있음을 고려하여 세제지원 유지
- 다만, 친환경자동차 분류체계 내 하이브리드자동차의 제외 가능성 및 EU의 하이브리드자동차 출시 금지(2035년~) 조치 등을 고려할 때, 중·장기적인 차원에서 조세특례 개선방안 강구 필요

라. 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 적용기한 연장

- (개정안) 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 혜택을 2023년 12월 31일 까지 2년 연장
 - 천연가스 시내버스에 대한 부가가치세 면제는 2000년 1월 1일 시행된 이후 현재까지 3년 주기로 일몰이 연장되어 2021년 12월 31일 일몰될 예정이나, 개정안은 적용기한을 2023년 12월 31일까지 2년 연장
- (세부담 변화) 정부안에 따라 천연가스 시내버스에 대한 부가가치세 면제 적용기한을 2년 연장할 경우 2022~2023년 합계 132억원, 연평균 66억원의 부가가치세수 감소 예상
- (분석의견) 천연가스 시내버스의 역할이 여전히 존재한다는 점에서 세제지원 연장은 타당한 측면이 있으나 중장기적인 관점에서 천연가스 시내버스 세제 지원의 필요성 및 지원기간 등에 대하여 추가적으로 검토할 필요
 - 대형경유차 등 대도시 운행 빈도가 높은 시내버스를 천연가스 시내버스로 전환하는 정부의 저공해화 사업이 대도시 공기질 개선에 기여하는 점 등을 고려할 때 천연가스 시내버스에 대한 세제지원이 필요한 측면 존재
 - 다만, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 등에서 나타나는 정부의 전기버스 및 수소버스 중심의 환경친화적 자동차 보급정책과 천연가스를 포함한 화석연료 사용에 대한 국제동향 등을 고려하여 향후 천연가스 시내버스에 대한 세제지원은 중장기적인 관점에서 검토할 필요

4. 기타

가. 특정외국법인의 조세회피 관리 강화

- (개정안) 특정외국법인 유보소득 합산과세의 배당 간주 세부담률 판정기준 상향조정 및 특정외국법인 범위조정
 - 특정외국법인 유보소득 합산과세 세부담률 판정기준이 되는 부담세액 비율을 현행 15% 이하에서 국내 법인세 최고세율(25%)의 70%(17.5%)로 상향
 - 특정외국법인의 범위에 법인과세 신탁(목적신탁, 수익증권발행신탁, 유한책임 신탁 등) 추가
- (분석의견) 특정외국법인 유보소득 판정기준인 세부담률의 상향조정은 특정 외국법인의 역외 조세회피 관리강화로 국외소득의 국내환류가 기대되지만, 국외소득의 국내환류를 보다 적극적으로 유인할 수 있는 방안 모색 필요
 - 세부담률 판정기준의 상향조정은 조세회피처 등의 저세율 국가에서 발생한 해외유보소득을 국내 모기업 등에 배당하는 유인효과를 가져와 역외 조세회 피에 대한 관리강화와 더불어 국외소득의 국내 환류를 기대할 수 있음
 - 다만, 특정외국법인 유보소득 합산과세 등의 현행 제도만으로 국외소득의 국내로의 환류는 한계가 있으므로 주요국에서 시행하고 있는 원천지국 과세 방식에 기반한 국외소득면제제도의 도입을 검토할 필요가 있음

나. 해외부동산에 대한 자료제출 의무 강화

- (개정안) 해외부동산에 대한 자료제출 의무대상 확대
 - 현행 해외부동산에 대한 자료제출 의무는 해외부동산을 취득·투자운용(임대)·처분하는 경우로 한정하고 있지만, 개정안은 해외부동산 보유까지 자료 제출 의무대상을 확대
- (분석의견) 해외부동산 보유자료 제출 의무대상 확대로 해외 세원관리 측면에서 의의가 있으나, 해외 세원관리를 보다 강화하기 위해 해외자산 신고범위 확대 검토

- 현재 시행되고 있는 해외자산신고제도는 해외부동산 및 해외계좌 등에 한정되어 있어 해외재산을 파악하는 데에는 한계가 있으므로, 해외 사례를 참고하여 해외자산의 신고범위 확대를 검토할 필요가 있음
 - － 일본의 「국외재산조서(国外財産調書)」제도는 부동산 및 금융자산뿐만 아니라 서화·미술공예품 등의 모든 해외자산 현황을 신고하도록 하고 있음

I. 2021년 세법개정안 주요 내용 및 특징

1. 「2021년 세법개정안」 개관

가. 국회 기획재정위원회 세법개정안 계류 현황

2021년 10월 11일 기준 국세 부문 총 28개 심사대상 법률 중 24개 법률에 대한 개정안 541건이 국회 기획재정위원회에 계류 중이다. 의원발의 세법개정안(이하 “의원안”¹⁾)은 525²⁾건, 정부제출 세법개정안³⁾은 16건으로 제21대 국회 세법개정안 계류 현황은 다음과 같다.

[표 1] 국회 기획재정위원회 세법개정안 계류현황

(단위: 건)

법률명	합 계			법률명	합 계		
		의원안	정부안			의원안	정부안
개별소비세법	22	21	1	상속세및증여세법	38	37	1
과세자료제출법	3	3	-	세무사법	2	2	-
관세법	14	13	1	소득세법	57	56	1
관세사법	5	4	1	관세환급특례법	3	3	-
교육세법	1	1	-	인지세법	2	2	-
교통에너지환경세법	4	3	1	FTA 관세법	1	-	1
국세기본법	21	20	1	조세특례제한법	267	266	1
국세지방세조정법	1	1	-	종부세법	29	29	-
국세징수법	6	5	1	주세법	2	1	1
국제조세조정법	3	2	1	주류면허법	2	1	1
농어촌특별세법	4	3	1	증권거래세법	2	2	-
법인세법	25	24	1	계	541	525	16
부가가치세법	27	26	1				

주: 1. 제21대 국회에 제출·발의되어 2021년 10월 현재 계류되어 있는 개정안 및 폐지안을 모두 집계한 수치

2. 의원발의법안은 2021.10.11.까지 발의된 법안을 대상으로 작성

3. 집계에 포함된 폐지안은 증권거래세법 폐지법률안 1건이며 의원안임

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

- 1) 의원이 발의한 2개 이상의 개정안을 지칭하는 경우에는 의원안이라고 하되, 의원안 중 하나를 특정하는 경우에는 ‘대표발의자의 이름+안’으로 표기하였다.
- 2) 2021. 10. 11 기준 「청년세법안」, 「탄소세법안」, 「토지초과이득세법안」, 「사회연대특별세법안」 등 4건의 제정안을 포함할 경우 529건이다.
- 3) 2021년 정부가 제출한 세법개정안은 「2021년 세법개정안」, 2021년 정부 세법개정안, 정부안이란 표현으로 병행 사용한다.

나. 정부제출 세법개정안의 주요 내용

2021년 정부제출 세법개정안이 총 16개 법률⁴⁾에 대한 일부개정법률안 형식으로 2021년 9월 3일 국회에 제출되었다. 올해 정부제출 세법개정안은 포스트코로나 시대에 대응하기 위한 차세대 성장동력 확보 및 일자리 마련과 투자소비 촉진, 중소기업·취약계층에 대한 지원 등을 목표로 하고 있다.

먼저 선도형 경제전환 및 경제회복을 위한 투자 활성화 조치를 포함하고 있다. 대표적으로, 반도체·배터리(이차전지)·백신 등 3개 분야를 국가전략기술로 지정하여 해당 분야의 R&D 비용과 시설투자에 대한 세제지원을 강화하였다. 또한, 통합 투자세액공제 대상 자산에 중소기업·중견기업이 취득한 지식재산을 추가하고, 중소기업·중견기업의 기술이전·대여소득에 대한 세액감면을 연장하여 지식재산 시장의 활성화를 지원하고자 하였다. 이 외에도 스팍(SPAC, 기업인수목적회사) 소멸 합병 시 과세이연이 적용되는 적격합병의 요건을 완화하여 비상장 혁신 중소기업의 자본조달을 지원하고자 하였으며, 해외진출기업의 국내복귀를 촉진하기 위하여 세액감면 요건을 완화하였다. 또한, OTT(Over the Top Service) 콘텐츠 제작비용을 세액공제 대상에 추가하여 영상콘텐츠 시장에서의 경쟁력 확보를 지원하고자 하였다.

또한, 서민·취약계층에 대한 지원 및 상생·공정기반의 강화를 위한 내용을 담고 있다. 최저임금 및 기준 중위소득의 인상 등을 감안하여 근로장려금 소득금액 상한을 현행보다 200만원 상향하였다. 또한, 폐업 소상공인의 임대료 부담 경감을 위하여 ‘착한 임대인’ 세액공제 대상을 확대하였으며, 청년의 자산형성을 지원하기 위하여 장기펀드 소득공제 및 청년희망적금 이자소득에 대한 비과세를 신설하였다. 또한, 중소기업 및 중견기업 간 상생결제⁵⁾ 시 세액공제 요건을 완화하는 등 협력 기반을 강화하고자 하였다.

한편 2023년 금융투자소득의 도입 및 과세를 고려하여 개인종합자산관리계좌(ISA) 내 국내 상장주식 등에서 발생한 금융투자소득에 대한 비과세를 신설하였다. 또한, 과세당국이 채납자 소유 가상자산을 가상자산거래소로부터 이전받아 매각하여 채납 국세에 충당할 수 있도록 하였고, 교통·에너지·환경세의 일몰기한을 추가로 3년 연장하였다.

4) 「국세기본법」, 「소득세법」, 「법인세법」, 「상속세 및 증여세법」, 「부가가치세법」, 「개별소비세법」, 「교통·에너지·환경세법」, 「주세법」, 「농어촌특별세법」, 「국세징수법」, 「조세특례제한법」, 「국제조세조정에 관한 법률」, 주류 면허 등에 관한 법률, 「관세법」, 「관세사법」, 「자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률」

5) 협력사가 만기일에 현금지급을 보장받고, 만기일 이전에도 구매기업(대기업 등)이 지급한 외상매출채권을 낮은 수수료로 현금화할 수 있는 제도이다.

[표 2] 정부제출 「2021년 세법개정안」 주요 내용

정책목표	개정안
선도형 경제전환 및 경제회복 지원	- 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화¹⁾ - 반도체·배터리(이차전지)·백신 3개 분야를 국가전략기술로 지정 - R&D(+10%p) 및 시설투자(+3~4%p) 세액공제를 상향
	- 신성장·원천기술 세액공제 대상 확대¹⁾ - 탄소중립·바이오 등 신산업 기술 추가
	- 지식재산 시장 활성화를 위한 세제지원 강화 - 수요: 통합투자세액공제 대상에 지식재산 추가 - 공급: 기술이전 및 기술대여소득에 대한 세액감면 연장(21년→'23년)
	- 스팩 소멸합병에 대한 과세이연 도입 - 사업목적·지분보유·사업지속 요건 미충족 시에도 적격합병으로 인정
	- 해외진출기업의 국내복귀 시 세액감면 요건 완화 및 연장(21년→'24년)¹⁾ - 해외에서 국내로의 사업장 이전 기한 요건 완화(1년→2년) 및 적용기한 연장
	OTT 콘텐츠 제작비용을 세액공제 대상에 추가
	- 고용중대 세액공제 금액 한시 상향 및 적용기한 연장(21년→'24년) 2021·2022년의 경우 수도권 외 기업의 청년·장애인 고용 증가 시 100만원 추가 세액공제
	중소기업 사회보험료 세액공제 실효성 제고 및 적용기한 3년 연장(21년→'24년)
	- 경력단절여성 고용기업 세액공제 요건 완화 - 경력단절 기간 요건을 3년 이상에서 2년 이상으로 완화
	하이브리드자동차 개별소비세 감면 기한 연장(21년→'22년)
서민·취약계층 지원 및 상생·공정 기반 강화	수소제조용 천연가스에 대한 개별소비세 감면(42원/kg→8.4원/kg) 신설
	- 근로장려금 소득상한금액 200만원 인상 - 단독: 2,000→2,200, 홑벌이: 3,000→3,200, 맞벌이: 3,600→3,800(만원)
	- 착한 임대인 세액공제 대상 확대¹⁾ 21.1.1. 이후 임대차 계약기간이 남아있는 폐업 소상공인 포함
	- 청년 자산 형성 지원¹⁾ - 장기펀드 소득공제(40%) 및 청년희망적금 이자소득 비과세 신설
	중소기업 취업자 소득세 감면 일몰기한 연장(21년→'23년)
	경형자동차 개별소비세 환급 특례 일몰기한 연장(21년→'23년)
	- 상생결제 세액공제 지원 확대 - 공제요건 완화, 공제율 상향, 조기지급을 위한 공제구간 신설
조세제도 합리화 등	「가사근로자법」에 따른 가사서비스 제공 부가가치세 면제 신설
	- 개인종합자산관리계좌(ISA)내 국내 상장주식 등 비과세 2023.1.1. 해지분부터 ISA내 금융투자소득 비과세 및 손익 통산 허용
	- 가상자산을 통한 재산은닉 방지 - 가상자산 특성에 맞게 강제징수 규정 보완
	교통·에너지·환경세 적용기한 3년 연장(21년→'24년)

주: 1) 하반기 경제정책방향 既발표(21. 6.)

자료: 정부, 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

2. 정부 세법개정안의 특징 및 평가

가. 세법개정안의 개정방향

정부의 「2021년 세법개정안」은 코로나19로부터 완전히 회복되지 못한 서민·취약계층에 대한 지원을 지속하는 가운데, 포스트 코로나 시대의 선도형 경제로의 전환을 뒷받침하는 세제개편을 정책목표로 설정하였다. 이를 위해 ‘선도형 경제 전환 및 경제회복 지원’, ‘포용성 및 상생·공정기반 강화’, ‘안정적 세입기반 및 납세자 친화 환경 조성’이라는 3가지 기본방향을 수립하고, 차세대 성장동력 확보 및 일자리 회복 지원, 서민과 취약계층 지원 및 과세형평 제고, 과세기반 정비 및 납세편의 제고 등으로 구성된 세부 추진전략을 제시하였다.

[그림 1] 정부 「2021년 세법개정안」 개정방향

정책 목표	포스트 코로나 시대 선도형 경제로의 전환을 뒷받침		
기본 방향	선도형 경제 전환 경제회복 지원	포용성 및 상생·공정기반 강화	안정적 세입기반 납세자 친화 환경 조성
추진 전략	* 차세대 성장동력 확보 * 일자리 회복 지원 * 내수 활성화 및 기업환경 개선	* 상생협력기반 강화 * 서민·취약계층 지원 * 과세형평 제고	* 과세기반 정비 * 납세자 권익보호, 납세편의 제고 * 조세제도 합리화

자료: 기획재정부, 「2021년 세법개정안」 보도자료, p.3.

최근 대내외 경제여건을 살펴보면 잠재적 불확실성이 상존하는 가운데 코로나 19 백신접종 확대와 함께 글로벌 경기는 비교적 양호한 회복세를 보이고 있다. 우리 경제 또한 민간소비 심리 개선, 상품 수출·입 증가, 설비투자 확대 등 주요 경제지표를 중심으로 회복 흐름을 나타내고 있다.

다만 향후 성장 경로에 있어서는 신종 변이 바이러스의 재유행 가능성과 함께 인플레이션 압력에 따른 금융·통화정책의 긴축 전환, 글로벌 공급 병목현상⁶⁾ 등 대

6) 글로벌 공급 병목현상은 코로나19 이후 전세계적인 수요 확대에 비해 노동공급의 더딘 회복에 따른 생산 제약, 반도체칩 수급불균형, 글로벌 교역량 확대에 따른 해상물류 지체 등에 주로 기인한다.

내외적 리스크가 상존함에 따라 잠재적인 불확실성 또한 높은 상황이다. 한편 코로나19로 인한 경제적 충격으로 소득격차가 확대됨에 따라 소득불균형 심화에 대한 우려가 증가하는 가운데 경제·사회 구조 전반에 걸쳐 디지털 전환이 가속화되면서 차세대 혁신 분야의 기술 경쟁력 확보를 위한 국가간 경쟁은 보다 치열해질 전망이다.

올해 정부 세법개정안은 국가전략기술 R&D 및 시설투자에 대한 세제지원 강화, 신성장기술 R&D 대상기술 확대, 근로장려금 지급액 상향 등을 주요 내용으로 담고 있다. 포스트코로나 시대의 국가 경쟁력 확보 등 당면한 정책환경을 감안할 때 미래 성장동력에 대한 투자지원에 주력한 정부의 세법개정 방향은 긍정적인 것으로 평가된다. 다만 개정안의 각론을 살펴보면 현행 제도의 확대·연장안이 대부분을 차지함에 따라 주목할 만한 큰 폭의 개편은 발견되지 않는다.

정부 세법개정안의 정책목표를 구현하기 위해서는 제도 설계의 적절성, 세제지원의 효과성 및 효율성, 제도 모니터링 및 사후평가 방안 등에 대한 보다 면밀한 검토가 이루어져야 할 것이다. 무엇보다 우리 경제가 당면한 중기 재정여건을 감안할 때 세입기반 확충을 위한 세법개정은 다소 미흡한 측면이 있다.

나. 미래 성장동력 확보를 위한 투자지원세제 강화

2021년 정부 세법개정안의 주목할 만한 개편은 반도체·배터리(이차전지)·백신 분야를 국가경제안보 목적상 중요한 국가전략기술로 규정하고, 국가전략기술 R&D 및 시설투자에 대한 우대 공제율 구간을 신설한 것이다. 개정안은 차세대 성장동력 산업의 글로벌 기술패권 경쟁이 심화되는 상황에서 국가전략기술 R&D 및 시설투자에 대한 세제지원을 확대함으로써, 국내 기술 개발과 생산기반 확보를 유도하고 포스트 코로나 시대를 선도할 수 있는 경제구조로의 전환을 모색한 것으로 평가된다.

올해 세법개정안은 코로나19 이후 회복을 위한 지원을 지속하는 한편 미래 성장동력에 대한 투자지원에 방점을 두었다. 과거 세법개정안의 기본방향 및 주요 개정내용을 살펴보면 2017년의 경우 누진도 강화 및 소득재분배 제고와 함께 고용에 대한 지원을 확대한 세법개정안이 제출되었다. 이후 2019년 및 2020년의 세법개정안은 글로벌 성장 둔화와 코로나19 충격에 따른 투자심리 회복을 지원하기 위해 세제지원의 대상을 고용에서 투자⁷⁾로 이동하였다.

7) 2019년은 생산성향상시설 투자세액공제제도의 지원수준을 대기업까지 확대하고, 혁신성장 관련 시설투자자산에 대한 가속상각을 허용하였다. 2020년은 개별 특정시설에 대한 세제지원제도를 일반

이번 국가전략기술 R&D 및 시설투자에 대한 세제지원 확대안은 투자촉진 기조를 유지하는 가운데 지원대상 투자의 유형을 보다 세분화하였다. 구체적 내용을 살펴보면 반도체·배터리(이차전지)·백신을 국가전략기술로 규정하고 동 분야의 R&D에 대해 현행 신성장동력·원천기술 R&D 세액공제를 대비 10%p 높은 공제율로 우대하였다. 국가전략기술에 대한 시설투자 역시 현행 신성장동력·원천기술 시설투자 세액공제 공제율 대비 당기분의 경우 대·중견기업 3%p, 중소기업은 4%p 상향하였고, 증가분의 경우 1%p 높은 공제율을 적용하도록 설계하였다.

[표 3] 국가전략기술 R&D 및 시설투자에 대한 정부 세제개편안 내용

(단위: %)

1. R&D 세액공제

〈현행〉				〈개정안〉			
	대	중견	중소		대	중견	중소
일 반	2	8	25	일 반	2	8	25
신성장·원천	20~30		30~40	신성장·원천	20~30		30~40
				국가전략기술	30~40		40~50

2. 시설투자 세액공제

〈현행〉					〈개정안〉				
	당기분			증가분		당기분			증가분
	대	중견	중소			대	중견	중소	
일 반	1	3	10	3	일 반	1	3	10	3
신성장·원천	3	5	12		신성장·원천	3	5	12	
					국가전략기술	6	8	16	4

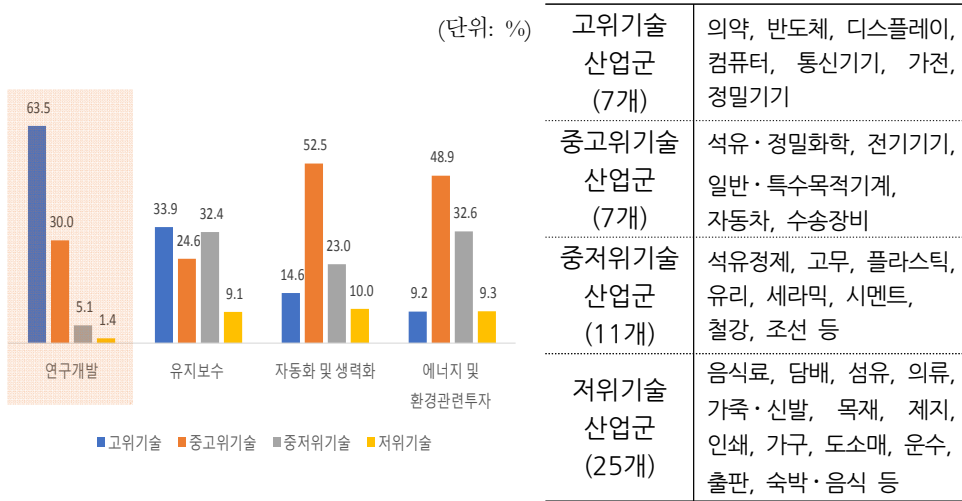
자료: 정부, 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

개정안은 국가경제안보 차원에서 중요한 국가전략기술에 대한 연구개발과 투자를 세제 측면에서 지원한다는 점에서 정책적 타당성이 인정된다. 국가전략기술로 지정된 3개 분야는 산업분류 중 고위기술산업군⁸⁾에 포함되며 동 산업군의 연구개발투자 비중은 타 기술산업군 대비 높은 수준을 보임에 따라 개정안이 시행될 경우 국가전략기술 분야의 실질적인 투자인센티브로 작용할 수 있을 것으로 기대된다.

사업용 유형자산 전체에 대한 ‘통합투자세액공제’로 통·폐합하면서 기본공제 외에 증가분에 대한 추가공제를 포함하여 제도를 전면 재설계하였다. 또한 조세지원제도의 일몰을 지정하지 않음으로서 경기대응 목적의 한시적 정책이 아닌 보편적 투자지원세제의 성격을 부여하였다.

8) 한국표준산업분류(KSIC)에 따른 고위기술산업군은 의약, 반도체, 디스플레이, 컴퓨터, 통신기기, 가전, 정밀기기, 전지, 항공으로 구성된다.

[그림 2] 2021년 산업별/투자동기별 설비투자 비중



주: 2021년 전체 설비투자 계획 중 투자동기별 설비투자액의 비중을 의미
 자료: 산업은행, 설비투자계획조사 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작

다만 개정안이 당초 의도한 투자 촉진 효과를 어떻게 구현할 수 있을지에 대해서는 일부 우려되는 측면이 존재한다. 우선 개정안의 모태가 되는 신성장동력·원천기술에 대한 세액공제의 경우 2018년과 2021년 조세특례심층평가를 통해 다음과 같은 평가의견이 제시되었다. 먼저 제도의 효과성이 미흡하고, 대상기술 선정과정의 체계화가 필요하며, 지원대상 기술의 과도한 확대 방지 및 기업규모별 차등지원 완화 등이 그것이다. 이번 세법개정안은 이러한 지적에 대한 후속 개선조치는 반영되지 못한 측면이 있다. 결과적으로 기존 제도의 한계가 치유되지 못함으로써 개정안의 정책목표인 국가전략기술 분야의 투자촉진 등의 효과를 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 있다.

미래 국가경쟁력 확보를 위한 R&D 세제지원제도의 효과성 확보를 위해서는 기존 제도의 미조정 수준이 아닌 범국가적 R&D 지원정책의 하부 구조로서 종합적인 R&D 세제지원제도로 설계될 필요가 있다. 이를 위해 중장기적 관점에서 일반 R&D·신성장동력 및 원천기술·국가전략기술 간 구분 기준, 당기분·증가분 차등의 효과성, 재정지출과 조세지출 간 효율성 및 특별상각 등 회계상 비용처리와 같은 대안적 방식과의 비교, 세제지원 전반에 걸친 모니터링 및 사후 성과평가 방안 등에 대한 면밀한 검토가 뒷받침되어야 할 것이다.

다. 세수감소형 세제개편

2021년 정부 세법개정안은 차세대 성장동력 확보를 위한 기업의 R&D 등에 대한 적극적인 세제지원책을 담고 있다. 그 결과 올해 정부 세법개정안은 2019~2020년의 세수중립적 세제개편 기조에서 벗어나 세수감소형으로 전환되었으며, 최근 5년간 발표된 정부 세법개정안 중 기업에 대한 세 부담 감세형 개편에 해당한다.

국회예산정책처는 정부 세법개정안에 따라 2022~2026년 향후 5년간 누적법 기준 5조 7,880억원(순액법 기준 2,950억원)의 세수감소가 발생할 것으로 전망하였다. 주된 세수감소 요인은 국가전략기술 R&D 및 시설투자 세제지원 확대이며, 동 세제개편으로 인해 향후 5년간 법인세 감소 규모는 누적법 기준 4조 3,376억원 수준이 될 것으로 예상된다. 한편 포용적 회복 지원을 목적으로 근로장려금 소득상한 금액이 인상됨에 따라 소득세에서는 향후 5년간 1조 7,036억원의 세수감소가 발생할 것으로 전망된다. 그 외 국제조세 분야의 특정외국법인을 통한 조세회피에 대한 관리강화 등을 통해 향후 5년간 4,206억원 규모의 세수증가가 발생할 것으로 예상된다.

[표 4] 2021년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
	2022	2023	2024	2025	2026 이후	합 계
합 계	△12,163	△13,583	△14,402	△14,782	△2,950	△57,880
소득세	△6,021	△2,794	△2,841	△2,744	△2,636	△17,036
법인세	△5,762	△11,960	△12,692	△13,116	154	△43,376
부가가치세	△1,033	△98	△140	△180	△223	△1,674
기 타	653	1,269	1,271	1,257	△245	4,206
순 액 법						
	2022	2023	2024	2025	2026 이후	합 계
합 계	△12,163	△1,419	△819	△381	11,833	△2,950
소득세	△6,021	3,227	△48	97	108	△2,636
법인세	△5,762	△6,197	△732	△424	13,270	154
부가가치세	△1,033	935	△41	△40	△43	△223
기 타	653	616	2	△14	△1,503	△245

주: 누적법은 2021년(기준연도) 대비 연도별 세수변화를 누적하여 집계한 값이며, 순액법은 전년 대비 증가한 세수를 집계함

자료: 국회예산정책처 작성

다음 표는 최근 5년간 실시된 정부 세법개정안의 주요 내용과 세수효과를 정리한 것이다. 2017년 세법개정안을 필두로 세수효과는 증가('17) → 감소('18) → 중립('19 및 '20) 기조로 편성되었으나 2021년 정부 세법개정안은 세수감소형으로 전환되었다. 세수감소형으로의 전환은 국가전략기술 R&D 등에 대한 세제지원 강화가 주된 원인에 해당하지만, 과거 세법개정안과 달리 세입기반 확충을 위한 세법개정안이 마련되지 않은 것도 영향을 미친 요인에 해당한다.

[표 5] 최근 정부 세법개정안의 주요 내용 및 세수효과(NABO)

(단위: 조원)

연도	기본 방향 및 주요 개정내용	세수효과 (누적법)
2017 세법개정안	○ 일자리창출, 소득재분배, 세입기반 확충 - 고용중대세제 신설, EITC·CTC 확대 - 법인세 및 소득세율 조정	23.3
2018 세법개정안	○ 소득재분배 및 과세형평 제고, 일자리창출 - EITC·CTC 확대, 위기지역 창업기업 감면 - 부동산세제 개편	△8.9
2019 세법개정안	○ 경제활력 제고, 포용성·공정성 강화, 세입기반 확충 - 생산성향상시설 및 신성장 R&D 등 각종 투자지원세제 확대 - 근로소득공제 한도 설정, 비과세종합저축 정비	△0.34
2020 세법개정안	○ 코로나19 피해극복 경제활력 제고, 포용기반 확충 - 통합투자세액공제 신설, 부가가치세 간이과세기준액 상향 - 소득세 최고세율 인상, 금융투자소득과세 개선	0.2
2021 세법개정안	○ 선도형 경제전환 지원, 상생협력기반 강화 - 국가전략기술 R&D 및 시설투자 세제지원 강화 - EITC 소득상한금액 인상	△5.8

주: 세수효과는 2021년(기준연도) 대비 연도별 세수변화를 누적하여 집계한 누적법 기준임

자료: 연도별 정부 세법개정안을 토대로 국회예산정책처 작성

2021년 세법개정안은 향후 5년간(2022~2026년) 국회예산정책처 추산 5.8조원의 세수감소가 예상되는 세수감소형 세제개편에 해당한다. 세수감소를 야기하는 주된 개편 요인은 차세대 성장동력 확보를 지원하기 위한 국가전략기술 R&D 세제지원 강화로서, 동 개편안이 실시될 경우 향후 5년간 4.3조원의 세수감소가 발생할 것으로 전망된다.

라. 코로나19 대응으로 확대된 조세지출 확장 기조의 지속

이번 정부 세법개정안은 비과세 감면제도의 단순 확대·연장을 통한 제도 재설계가 대부분을 차지하고 있다. 2021년 12월 31일로 일몰기한이 도래하는 조세지출 항목은 총 94건으로 정부는 올해 세법개정안을 통해 67건의 조세지출 항목에 대한 단순 일몰연장 계획을 밝히고 있다. 단순일몰 연장을 제외한 27건의 정비대상 항목에 있어서도 축소·폐지(12건) 대비 확대(15건) 항목이 더 많았고, 올해 정부 세법개정안을 통한 조세지출 신설(7건)·확대(17건) 계획을 제시하였다.

최근 5년간 조세지출 정비실적을 살펴보면 2021년 조세지출 확대·신설 건수는 최근 가장 높은 수준을 기록하는 등 정비실적은 부진한 상황이며, 이는 국세감면 규모의 확대로 귀결되어 2022년 국세 감면액은 역대 최고 수준인 59.5조원으로 증가할 전망이다. 정부는 2022년 조세지출예산서를 통해 최근 경기회복 및 자산시장 호조의 영향으로 국세수입총액이 증가함에 따라 국세감면율은 법정한도 유지 또는 소폭 하회할 것으로 밝힌 바 있다. 그러나 코로나19 회복기의 대내외 경제여건 변화로 인한 자산시장 가격 변동성 확대, 소비·수입 변화 등 세입여건의 불확실성 요인이 상존함으로써 국세수입의 안정적인 유지는 낙관하기 어려운 상황이다.

국회예산정책처가 이번 개정안의 조세지출 관련 세수효과를 추정한 결과 향후 5년(2022~2026년) 동안 총 5.2조원의 세수가 감소할 것으로 예상된다. 이는 올해 정부의 세수감소형 세법개정으로 인해 조세지출 신설·확대에 따른 세수감소 효과가 폐지·축소에 따른 세수증가 효과를 크게 상회하기 때문이다. 사전적 관리가 가능한 재정지출과 달리 수혜대상자의 적격성 충족으로 지원이 확정되는 조세지출의 구조상 현재 정부가 전망하는 조세지출 감면규모 대비 감면실적은 보다 확대될 가능성이 있다.

정부는 「2021~2025년 국가재정운용계획」을 통해 코로나19 위기 대응을 위한 확장적 재정운용의 결과로 총수입-총지출 격차가 확대되었고, 재정의 중장기 지속가능성 제고를 위해 조세지출 정비 노력을 제고하겠다는 입장이다. 다만 정부의 기조는 올해 세법개정안에 충분한 수준으로 반영되지 못한 측면이 있다. 향후 5년간 조세지출로 인한 세수감소 규모는 5.2조원 수준으로 전망되는 상황임을 감안할 때 코로나19 대응으로 확대된 조세지출에 대한 축소·폐지 등 정비 노력을 보다 강화할 필요가 있다.

마. 소결

2021년 정부 세법개정안은 대내외 환경변화에 대한 문제인식을 바탕으로 포용적 회복을 지원하는 동시에 미래 글로벌 강국으로 도약하기 위한 차세대 전략산업에 대한 세제지원을 강화하였다. 이번 정부 세법개정안에 따라 향후 5년간 누적법 기준 정부 추산 약 7.2조원, 국회예산정책처 추산 약 5.8조원의 세수감소가 발생할 것으로 전망된다. 이는 2018년 소득재분배 제고를 위한 근로 및 자녀장려금 확대에 따른 세수감소형 개편 이후 유지되어 온 세수중립 기조의 전환에 해당하며, 세부담 귀착 측면에서 기업에 대한 세부담 감세형 세제개편이라는 특징이 있다.

다만 국가전략기술에 대한 R&D 및 시설투자 세제지원 강화는 기존 신성장동력·원천기술 R&D 및 시설투자세액공제의 형식을 유지한 채 국가전략기술을 병렬적으로 추가함에 따라 제도의 복잡성은 증가된 반면, 기존 제도에 내재한 한계가 상존함으로써 당초 의도한 정책효과 구현을 제약하게 될 여지가 있다. 한편 올해 정부 세법개정안은 대부분 기존 비과세·감면제도의 단순 연장 등으로 채워짐으로써 큰 폭의 세제개편안은 아닌 것으로 파악되고 있다.

한편, 의원발의 세법개정안의 경우 현행 R&D 세제지원 수준을 확대하는 안과 반도체 등 국가전략기술 R&D 투자시 기업규모별 공제율 차등을 폐지하는 등 투자 촉진 효과의 극대화를 위한 내용의 개선안들이 제시되었다. 또한 기후변화 및 환경 관련 이슈와 관련하여 올해 일몰이 도래하는 교통·에너지·환경세를 탄소세로 전환하거나 별도의 탄소세 신설 법률안을 발의하고, 녹색채권에 대한 이자소득세 비과세 신설과 같은 세제개편안을 발의하였다. 그 외 청년 고용지원을 위한 청년세 도입과 같은 증세안도 발의되는 등 의원발의 세법개정안은 정부안 대비 조세지원의 범위나 유형이 적극적이며 정책적 다양성 또한 풍부한 것으로 나타난다.

코로나19 이후 우리 경제는 예상보다 빠른 회복세와 함께 유동성 확대에 따른 자산시장 호조 현상이 세수 증가로 연계됨으로써 2022년 국세수입은 양호한 수준을 보일 것으로 전망된다. 그러나 글로벌 통화정책 전환 등 대내외 충격이 상승한 자산가격의 조정 등으로 연계될 경우 향후 세수증가세는 둔화될 가능성이 있다.

아울러 미증유의 코로나19 팬데믹 대응을 위한 재정수요가 여전히 존재하는 가운데 인구구조 변화, 저성장 및 양극화 등 사회경제적 문제의 대응을 위한 재정

9) 정부는 교통·에너지·환경세의 단순 3년 일몰 연장안을 국회 제출하였다.

수요는 여전히 높은 상황이다. 이와 같은 제반여건을 감안할 때 재정건전성을 회복하고 지속가능한 재정 운용을 뒷받침하기 위해서는 지출 구조조정과 함께 안정적인 세입기반 확보 방안을 지속적으로 모색해야 할 것으로 보인다.

올해 정부 세법개정안은 코로나19 대응을 지속하는 가운데 미래 성장동력 확충을 위한 투자지원세제를 확대하는 세수감소형 개편안으로 국회에 제출되었다. 재정건전성을 도모하는 관점에서 세법개정은 미래의 잠재적 재정위험에 대비하여 건전재정 기조의 회복을 지원하는 방향에서 편성될 필요가 있다. 그리고 코로나19 대응을 위해 한시적으로 도입된 조세지출의 정비방안 모색 등 포스트코로나 시대를 대비한 세입기반 확충의 관점에서 비과세·감면 축소·폐지 등 정비 노력을 보다 강화할 필요가 있다.

3. 의원발의 세법개정안의 주요내용 및 특징

2021년 10월 11일 기준 국회 기획재정위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 및 제정안은 529건¹⁰⁾이다. 의원발의 세법개정안 역시 포스트코로나 시대에 대응하여 다각적인 세제지원 방안을 모색하는데 주력하는 것으로 보인다. 의원 발의 세법개정안은 신성장 동력 확보를 위한 투자 촉진 및 고용지원, 서민과 소상공인 지원 확대 등 기본 취지에 있어서는 정부제출 「2021년 세법개정안」과 유사한 측면이 있다. 다만, 현행 R&D 세제지원 수준 및 지원 기간 등 구체적인 내용에 있어 정부안보다 지원 수준을 높게 설정하고 있다. 그리고 반도체 등 국가전략기술 R&D 투자 시 기업규모별 공제율 차등을 폐지하는 등 투자촉진 효과의 극대화를 위한 근본적인 제도 개편안을 제시하였다.

영상콘텐츠 제작비 세액공제의 경우, 세액공제율 상향 외에도 연구개발비에 대해서도 세액공제를 허용하거나 정부안과 마찬가지로 OTT를 세액공제 대상에 추가하는 내용의 법률안이 발의되었다. 해외진출기업의 국내복귀에 대한 조세감면의 경우, 일몰 연장(2년~7년) 또는 현행보다 세액감면 기간을 확대하는 내용의 법률안이 다수 발의되었다. 또한, 특허 활성화를 위하여 중소기업의 특허 비용에 대한 세액공제 신설, 중소기업의 기술대여 시 세액감면을 상향, 특허 등 사업화 소득에 대한 세액감면 신설에 관하여 규정하거나 수소생산용 천연가스에 대한 개별소비세 면제, 고용지원 세제 확대 등을 목표로 하는 의원안도 계류 중이다.

서민·중산층 지원을 위한 의원안으로는 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면 적용기한 연장 및 상가 임대료 인하 임대사업자에 대한 세액공제 기간 연장 등에 관한 개정안이 발의되어 있다. 또한 영유아용 기저귀·분유 등에 대한 부가가치세 면제 적용기한을 연장하는 법률안, 농어민 관련 조세지원의 일몰 기한을 연장하는 법률안 등이 발의되었으며, 정부안 대비 높은 수준으로 세제지원을 규정하고 있는 것이 대부분이다. 아울러 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률(2022.6.16.시행 예정)」에 따라 정부안에 포함된 가사서비스용역에 대한 부가가치세 면제 외에도 가사서비스 이용자에 대한 세액공제를 허용하는 내용의 법률안, 하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 및 승용자동차에 대한 개별소비세 부담 완화 등을 통해 소비 진작을 도모하려는 법률안 등이 계류 중이다.

10) 국세 기준(제정안 포함)으로, 행정안전위원회에 계류 중인 지방세 관련 의원발의 세법개정안은 181건이다.

[표 6] 기획재정위원회에 계류 중인 의원발의 주요 세법개정안

내용	개정안
투자촉진 및 고용지원	○ 반도체 등 국가전략기술 세제지원 강화 － (김경만 의원안) 반도체·배터리·백신 등 국가전략기술 연구개발 (60%/50%/50%) 및 시설투자(20%/10%/8%) 세액공제 신설 － (정찬민 의원안) 반도체 시설투자 세액공제(40%) 신설 － (추경호·양정숙·유경준 의원안) 반도체 연구개발·시설투자 세액공제 (50%) 신설
	○ 신성장·원천기술 세액공제 일몰 연장 및 확대 － (구자근 의원안) 신성장·원천기술 연구개발 및 시설투자 세액공제 확대 － (김경만 의원안) 신성장·원천기술 연구개발 세액공제를 상향 － (정태호 의원안) 신성장·원천기술 연구개발 세액공제를 상향 및 중견 기업 지원 확대 － (정일영 의원안) 신성장원천기술 관련 수탁연구개발비에도 세액공제 허용
	○ 해외진출기업 국내복귀 세액감면 확대 － (구자근·엄태영·윤두현·김용관·박광온·조정식 의원안) 세액감면을 상향 및 감면기간 연장 등 － (정일영·정성호·박광온 의원안) 세액 감면 적용대상 확대 － (구자근·엄태영·정일영·권명호 의원안) 일몰기한 연장
	○ 영상콘텐츠 세액공제 확대 － (이상헌·배현진·윤후덕·추경호·서일준·권칠승·유경준 의원안) 영상콘텐츠 제작비 세액공제를 상향 및 세액공제 대상 확대 － (김승수 의원안) 영상콘텐츠 연구개발비 세액공제 신설
	○ 특허 등 R&D 지원 － (박정·송갑석·김경만 의원안) 중소기업 특허비용 세액공제 신설 － (박범계 의원안) 중소기업의 기술대여 시 세액감면을 상향 － (박광온·신정훈·양금희 의원안) 중소기업의 특허 등 사업화 소득에 대한 세액감면 신설 － (신정훈·김진표 의원안) 국내복귀기업의 특허 등 활용소득 세액감면 신설
	○ 수소생산용 천연가스 개별소비세 면세 － (이장섭·고용진 의원안) 일몰 미규정, (박원주 의원안) 2023년 말까지
	○ 고용지원 세제 확대 － (김경만·이용·추경호 의원안) 고용증대세액공제 일몰기한 연장 － (김수홍·김경만·이용·김상훈·추경호 의원안) 중소기업 사회보험료 세액공제 일몰 기한 연장

내용	개정안
서민·소상공인 지원	- 중소기업 취업자 소득세 감면 일몰 연장 (김경만·이용·김주영·추경호 의원안) 3년 연장
	- 상가임대료 인하 임대사업자에 대한 세액공제 기간 연장 (민형배 의원안) 재난사태 선포~해제된 날 (정태호·이동주·추경호 의원안) 1년 (김상훈 의원안) 3년
	- 청년우대형 주택청약종합저축 이자소득 비과세 소득기준 완화 및 적용기한 연장 (장경태 의원안) 총급여액 및 종합소득금액 현행 대비 5천만원 상향 및 2년 연장 (추경호 의원안) 일몰기한 3년 연장
	농어민 관련 조세지원 일몰기한 연장: 2,3,4,5년 연장 및 항구화 등
	- 경형자동차 개별소비세 환급 특례 일몰 연장 및 환급 한도액 상향 (전주혜·추경호 의원안) 3년, (이병훈 의원안) 5년
	- 영유아용 기저귀 및 분유 부가가치세 면제 적용 연장 (김상훈 의원안) 2년, (김기현·임오경 의원안) 일몰기한 폐지
	- 가사서비스 이용료 부가가치세 면제 및 세액공제 신설 (김주영 의원안) 가사서비스 이용료 부가가치세 면제 (이수진 의원안) 가사서비스 이용료 부가가치세 면제 및 세액공제 신설
소비진작	- 하이브리드자동차 개별소비세 감면 일몰 연장 (권성동·추경호 의원안) 3년 (고용진 의원안) 4년
	- 승용자동차 개별소비세 인하 등 (이채익·양향자·정청래 의원안) 승용자동차 개별소비세 비과세 기준 마련 (윤영석 의원안) 승용자동차 개별소비세 폐지

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

의원안은 정부안에 포함되지 않은 탄소세 신설 및 가상자산 과세 유예 등에 관한 내용도 포함되어 있다. 그 외 청년 고용지원을 위한 청년세 도입과 같은 증세 안도 발의되는 등 의원발의 세법개정안은 조세제도 개편의 범위가 유형이 정부안 대비 적극적이고 다양한 정책적 의제를 담고 있다.

구체적으로 기후변화 및 환경 관련 이슈와 관련하여 의원안으로 녹색채권 이자 소득에 대한 비과세 신설이 발의되었고, 올해 말로 일몰이 도래하는 교통·에너지·환경세와 관련하여 의원안은 이를 폐지하고 탄소세로 전환하는 안과 교통·에너지·환경세와 별도로 탄소세를 신설하는 법률안이 계류 중이다.¹¹⁾

가상자산 과세의 경우 가상자산사업자의 신고기한이 도래(9월 24일)¹²⁾하면서 요건을 충족하지 못한 거래소의 폐업 등 가상자산 시장의 불확실성이 커짐에 따라 2022년부터 기타소득으로 과세대상에 포함될 예정인 가상자산 양도차익에 대해 과세시기를 2023년 또는 2024년으로 유예하는 의원안이 발의되었다. 그 외 가상자산 양도차익에 대해서도 2023년부터 신설되는 금융투자소득으로 분류하여 현행보다 더 확대된 기본공제(5천만원) 및 결손금 이월공제(5년)를 반영할 수 있도록 개정하는 내용의 의원안도 계류 중이다.

그 외 청년 지원을 위한 청년세 신설, 지방재정 확충을 위해 지방소비세율¹³⁾ 및 지방소득세율 상향 조정, 상속세 물납대상 확대 등을 주요 내용으로 하는 의원안이 계류 중이다. 종합부동산세의 경우, 현행 9억원인 1세대 1주택자 공제액을 상위 2%에 해당하는 주택 공시가격으로 규정하는 의원안과 12억원 등 구체적인 금액을 명시하는 의원안 등이 발의되었으나, 1세대 1주택자에 한정하여 추가 적용되는 공제분을 현행 대비 2억원 상향하여 총 11억원으로 조정하는 것으로 금년 8월 의결되었다.

11) 정부는 교통·에너지·환경세의 적용기한을 2024년 말로 연장하는 안을 제출하였다.

12) 정부는 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」을 개정(2021년 3월 시행)하여 가상자산사업자에 대해 법 시행일(2021년 3월 24일)로부터 6개월 이내에 요건을 갖추어 신고하도록 규정하였다.

13) 한편, 지방소비세율을 21%에서 25.3%로 단계적(2022년 23.7%, 2023년 25.3%)으로 인상하는 내용의 「지방세법 일부개정법률안(대안)」이 국회 법제사법위원회에 계류 중이다.

[표 7] 기획재정위원회에 계류 중인 의원발의 세법개정안 중 정부안에 포함되지 않은 내용

내용	개정안
탄소세 도입	○ 탄소세 신설 － (용혜인 의원안) 온실가스 배출 물품에 대하여 탄소세를 부과하고, 「탄소세의 배당에 관한 법률안」과 연계하여 해당 세입 전액을 대한민국 국민·결혼이민자·영주권을 가진 외국인에게 균등 배분 ○ 교통·에너지·환경세를 탄소세로 전환 － (장혜영 의원안) 2021년 일몰 예정인 교통·에너지·환경세의 유효기간을 폐지하고, 탄소세로 전환하여 현재 교통·에너지·환경세 과세대상에서 제외되고 있는 중유·액화석유가스·천연가스 등에 대해서도 과세
가상자산 과세	○ 가상자산 과세 유예(현행: 2022년 예정) － (윤창현 의원안) 2023년부터 과세 － (노웅래 의원안) 2023년부터 과세, 가상자산소득을 금융투자소득으로 분류 － (유경준 의원안) 2024년부터 과세
녹색채권 활성화	○ (민형배 의원안) 녹색채권 이자소득 비과세 신설
청년세 도입	○ (장경태 의원안) 청년 사업을 위한 재원 마련을 위해 법인에 청년세 부과
균형발전	○ 지방소비세율 상향 － (이해식 의원안) 21% → 30% (김영진 의원안) 21% → 25.3% ○ 지방소득세율 상향 － (권명호 의원안) 법인지방소득세율을 현행보다 3배 상향 및 법인세율 인하 － (이종배 의원안) 개인 및 법인 지방소득세율을 각각 현행보다 2배 상향 및 법인세율 및 소득세율 하향 조정 ○ 국세를 지방세로 이양 － (이해식 의원안) 특정장소분 개별소비세를 레저세로, 교육세를 지방교육세로 전환
상속세 물납 확대	○ (이광재 의원안) 서화·골동품 물납허용 ○ (전용기·박정 의원안) 문화유산 및 미술품 물납 허용

주: 「탄소세법안」(용혜인 의원안)과 「청년세법안」(장경태 의원안)은 제정안

자료: 국회 의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

정책목표별 주요 세법개정안: 정부안 및 의원안

목표	정부안	의원안
투자촉진·혁신성장 지원	○ 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화 - 반도체·배터리(이차전지)·백신 등 3개 분야를 국가전략기술로 지정하여 R&D(10%p↑) 및 시설투자(3~4%p↑) 세액공제를 상향	○ 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화 - 김경만 의원 ○ 반도체 연구개발 및 시설투자 세액공제 강화 - 정찬민·양정숙·추경호·유경준 의원
	○ 신성장·원천기술 세액공제 대상 확대 - 탄소중립·바이오 등 신산업 기술 추가	○ 신성장·원천기술 세액공제 확대(공제율 상향, 적용대상 확대 등) - 구자근·김경만·정태호·정일영 의원
	○ 해외진출기업 국내복귀 세액감면 요건 완화 및 일몰기한 3년 연장 - 해외에서 국내로의 사업장 이전 기한을 1년에서 2년으로 연장	○ 해외진출감면 국내복귀 세액감면 - 세액감면을 확대, 감면기간 연장: 구자근·엄태영·윤두현·김용판·박광온·조정식 의원 - 일몰기한 연장(2·3·4·7년): 구자근·엄태영·정일영·권명호 의원 - 감면 적용대상 확대: 정일영·정성호·박광온 의원
	○ OTT 콘텐츠를 영상 콘텐츠 제작비 세액공제 대상에 추가	○ 영상콘텐츠 세제지원 확대 - 영상콘텐츠 제작비 세액공제율 상향 및 적용대상 확대: 이상헌·배현진·윤후덕·추경호·서일준·권철승·유경준 의원 - 영상콘텐츠 연구개발비 세액공제 신설: 김승수 의원
	○ 수소제조용 천연가스에 대한 개별소비세 감면 신설 - 42원/kg → 8.4원/kg	○ 수소생산용 천연가스에 대한 개별소비세 면세 - 일몰 미규정: 이장섭·고용진 의원 - 2023년 말까지: 박완주 의원
일자리 지원	○ 고용증대 세액공제 금액 한시상향 및 적용기한 3년 연장 - 2021·2022년의 경우 수도권 외 기업의 청년·장애인 고용 증가시 100만원 추가공제	○ 고용증대 세액공제 일몰기한 3년 연장 - 김경만·이용·추경호 의원
	○ 중소기업 사회보험료 세액공제 실효성 제고 및 적용기한 3년 연장 - 공제기간 동안 고용이 감소된 경우 공제받은 세액을 납부하도록 규정	○ 중소기업 사회보험료 세액공제 적용기한 연장 등(2·3년) - 김수홍·김경만·이용·김상훈·추경호 의원
	○ 경력단절여성 고용기업 세액공제 요건 완화 - 경력단절 기간 요건을 3년 이상에서 2년 이상으로 완화	○ 경력단절여성 고용기업 세액공제 일몰 연장 및 대상 확대 - 김상훈·양정숙·박광온 의원

목표	정부안	의원안
서민· 소상공인 지원	○ 근로장려금 소득상한금액 인상 - 가구별 근로장려금 소득상한기준 200만원 인상	-
	○ 착한 임대인 세액공제 대상 확대 - 2021.1.1. 이후 임대차 계약기간 이 남아있는 폐업소상공인도 포함	○ 상가임대료 인하 임대사업자 세액공제 기간 연장 등 - 민형배·이동주·김상훈·정태호· 추경호 의원
	○ 중소기업 취득자 소득세 감면 적용 기한 2년 연장	○ 중소기업 취득자 소득세 감면 적용 기한 3년 연장 - 김경만·이용·김주영·추경호 의원
	○ 청년 자산 형성 지원 - 장기펀드 소득공제(40%) 신설 - 청년희망적금 이자소득 비과세 신설 - 청년우대형 주택청약종합저축 가입 요건 완화(총급여액 3천6백만원, 종합소득금액 2천4백만원으로 상향) 및 적용기한 2년 연장	○ 청년우대형 주택청약종합저축 가입 요건 완화 및 적용기한 3년 연장 - 총급여액: 3천만원 → 3천5백만원 - 종합소득금액: 2천만원 → 2천5백만원 - 요건 완화: 장경태 의원, 일몰연장: 장 경태·추경호 의원
	○ 경형자동차 개별소비세 환급 특례 적용기한 2년 연장	○ 경형자동차 개별소비세 환급 특례 적용기한 연장(3·5년) 및 영세자영업자 대상 연간 환급한도액 상향 - 전주혜·이병훈·추경호 의원
	○ 가사서비스 제공에 대한 부가가치세 면제 신설	○ 가사서비스 제공에 대한 부가가치세 면제 신설 - 김주영·이수진 의원 ○ 가사서비스 이용료 세액공제 신설 - 이수진 의원
조세제도 합리화 등	○ 개인종합자산관리계좌(ISA) 내 국내 상장주식 등 비과세 - 2023.1.1. 해지분부터 ISA 내 금 융투자소득 비과세 및 손익 통산 허용	-
	○ 가상자산을 통한 재산은닉 방지 - 체납자 및 가상자산거래소 대상 가상자 산 이전 요구, 이전받은 가상자산은 거 래소를 통해 매각하여 체납국세 충당	○ 가상자산 과세 유예(현행: 2022년 예정) - 2023년부터 과세: 윤창현·노웅래 의원 - 2024년부터 과세: 유경준 의원
	○ 교통·에너지·환경세 적용기한 3년 연장	○ 교통·에너지·환경세 유효기간 폐지 및 탄소세로 전환 - 장혜영 의원
소비진작	○ 하이브리드자동차 개별소비세 감면 적용 기한 1년 연장	○ 하이브리드자동차 개별소비세 감면 적 용기한(3·4년) 연장 - 권성동·고용진·추경호 의원

자료: 정부의 「2021년 세법개정안」과 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

II. 2021년 정부 세법개정안 중점분석

1. 정부안의 세수효과 분석

가. 정부발표

정부는 「2021년 세법개정안」이 통과될 경우 2022~2026년 동안(누적법 기준) 총 7조 1,662억원의 세수가 감소할 것으로 추계하였다.¹⁴⁾ 주요 세목인 소득세·법인세·부가가치세가 모두 감소할 것으로 예상되는 가운데, 기타 세목의 경우 농특세 등의 증가로 세수가 증가할 것으로 예상하고 있다. 순액법 기준으로 보면 총 국세는 1조 5,050억원 감소할 것으로 전망된다.

[표 8] 2021년 정부 세법개정안 세수효과(정부 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
연도	2022	2023	2024	2025	2026 이후	합 계
합 계	△12,579	△14,480	△14,680	△14,873	△15,050	△71,662
소득세	△5,724	△2,806	△2,948	△3,137	△3,318	△17,933
법인세	△6,572	△13,009	△13,042	△13,057	△13,064	△58,744
부가가치세	△1,025	△25	△25	24	73	△978
기 타	742	1,360	1,335	1,297	1,259	5,993
순 액 법						
연도	2022	2023	2024	2025	2026 이후	합 계
합 계	△12,579	△1,901	△200	△193	△177	△15,050
소득세	△5,724	2,918	△142	△189	△181	△3,318
법인세	△6,572	△6,437	△33	△15	△7	△13,064
부가가치세	△1,025	1,000	0	49	49	73
기 타	742	618	△25	△38	△38	1,259

자료: 기획재정부

14) 「2019년 세법개정안」의 5년간 세수효과 △0.5조원, 「2020년 세법개정안」의 △0.04조원과 비교할 경우 최근 3년 중 세수감소폭이 큰 수준이다.

세수효과 산출 시 순액법은 연도별로 직전연도 대비 증감액을 계산함으로써 연도별 세수변화를 파악하는 방법이며, 누적법은 기준연도(21년) 대비 증감액을 계산함으로써 세법개정에 따른 세수효과 누적총량을 파악하는 방법이다. 다만, 현행 세법대비 세수효과를 파악하기 위해서는 기준연도 대비 증감액을 보여주는 누적법을 적용하는 것이 적절하므로 본 절의 세수효과에 대한 설명은 별도의 설명이 없는 경우 누적법(5년합계 금액)을 기준으로 한다.

세목별 주요 항목의 세수효과를 살펴보면, 소득세의 경우 근로장려금 소득상한 금액 인상(△1조 3,000억원), 기부금세액공제 한시 확대(△3,110억원) 등으로 총 세수가 1조 7,993억원 감소할 것으로 예측하였다. 법인세는 국가전략기술 R&D·시설 투자 세제지원 강화(△5조 7,600억원)에 주로 기인하여 5조 8,744억원 감소할 것으로 전망하고 있다. 부가가치세는 부가가치세 예정고지 제도 개선(△1,122억원), 전자(세금)계산서 발급에 대한 세액공제 신설(△245억원) 등으로 세수가 978억원 감소할 것으로 예상하고 있다.

나. 국회예산정책처 전망

(1) 전망 결과

국회예산정책처가 「2021년 세법개정안」의 세수효과를 전망한 결과, 2022~2026년 동안(누적법 기준) 총 5조 7,880억원의 세수가 감소할 것으로 추정된다.¹⁵⁾ 정부가 추산한 2022~2026년 합계 △7조 1,662억원 보다 세수감소가 1조 3,782억원 적을 것으로 전망된다. 이러한 차이는 대부분 법인세 세수효과와 차이에 기인한다. 국가전략기술 R&D 세제지원 강화안의 경우 2024년까지 기업 R&D 및 시설 투자분에 대해 한시적으로 세액공제율을 상향한다는 계획에 따라 국회예산정책처는 2025년까지 비용이 발생(2022~2025년까지 △4조 3,751억원)¹⁶⁾하는 것으로 추계하였으나, 정부는 2025년 이후에도 제도가 유지되는 것으로 가정하여 추계(2022~2026년까지 △5조 7,600억원)했기 때문이다. 참고로 정부의 가정대로 국가전략기술 R&D 세제 지원이 지속된다고 가정할 경우 전체 세수효과에서 국회예산정책처와의 차이는 1,000억원 미만 규모로 작아진다.

15) 국회예산정책처 전망의 주요 전제는 다음과 같다.

- 법률안 시행시점: 2021년 말 개정, 2022년 1월 이후부터 효력 발생
- 5년간 세수효과 배분방식: 징수시기를 반영하여 실제 세수가 징수되는 시기에 세수효과를 표기
- 행태변화 반영여부: 세법개정에 따라 행태변화가 발생할 수 있으나, 이를 감안하지 않음

16) 금년도 투자분에 대해 다음연도에 세액공제를 적용함에 따라 2025년까지 세수효과가 발생한다.

법인세 외 주요 세목별 세수효과를 살펴보면, 소득세의 경우 근로장려금 소득 상한금액 인상(△1조 3,139억원), 기부금세액공제 한시 확대(△3,223억원) 등의 영향으로 1조 7,036억원의 세수가 감소할 것으로 전망된다. 부가가치세는 부가가치세 예정고지 제도 개선(△1,085억원), 전자(세금)계산서 발급에 대한 세액공제 신설(△230억원) 등으로 1,674억원의 세수가 감소할 것으로 전망된다.

[표 9] 2021년 정부 세법개정안 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

누 적 법						
연도	2022	2023	2024	2025	2026 이후	합 계
합 계	△12,163	△13,583	△14,402	△14,782	△2,950	△57,880
소득세	△6,021	△2,794	△2,841	△2,744	△2,636	△17,036
법인세	△5,762	△11,960	△12,692	△13,116	154	△43,376
부가가치세	△1,033	△98	△140	△180	△223	△1,674
기 타	653	1,269	1,271	1,257	△245	4,206
순 액 법						
연도	2022	2023	2024	2025	2026 이후	합 계
합 계	△12,163	△1,419	△819	△381	11,833	△2,950
소득세	△6,021	3,227	△48	97	108	△2,636
법인세	△5,762	△6,197	△732	△424	13,270	154
부가가치세	△1,033	935	△41	△40	△43	△223
기 타	653	616	2	△14	△1,503	△245

주: 누적법은 2021년(기준연도) 대비 연도별 세수변화를 누적하여 집계한 값이며, 순액법은 전년 대비 증가한 세수를 집계함

자료: 국회예산정책처 작성

순액법에 따른 세수변화는 정부가 추산한 2022~2026년 합계 △1조 5,050억원 보다 세수감소 규모가 1조 2,100억원 적은 △2,950억원이 될 것으로 예상하였다. 누적법 기준과 마찬가지로 이러한 차이는 대부분 법인세 세수효과 차이에 기인한다. 법인세를 제외하고 순액법 기준 세수효과는 국회예산정책처가 정부보다 소득세는 682억원 높게, 부가가치세는 정부보다 296억원 낮게 전망해 정부와의 차이가 크지 않은 것으로 나타났다.

[표 10] 2021년 정부 세법개정안 세수효과 비교: NABO vs 정부

(단위: 억원)

		2022	2023	2024	2025	2026	합계
누적법	NABO(A)	△12,163	△13,583	△14,402	△14,782	△2,950	△57,880
	정부(B)	△12,579	△14,480	△14,680	△14,873	△15,050	△71,662
	차이(A-B)	416	897	278	91	12,100	13,782
순액법	NABO(A)	△12,163	△1,419	△819	△381	11,833	△2,950
	정부(B)	△12,579	△1,901	△200	△193	△177	△15,050
	차이(A-B)	416	482	△619	△188	12,010	12,100

자료: 국회예산정책처 작성

(2) 항목별 분석

국회예산정책처와 정부의 5년간 누적 세수효과를 항목별로 비교하면, 일부 항목을 제외하고는 차이가 크지 않다. 그 이유는 국회예산정책처와 정부가 세법개정안의 세수효과를 산출할 때 동일한 세액 계산 과정에 따라 유사한 가정과 자료를 사용한 데 기인한다. 다만, 가정 및 방법, 거시경제 전망 등의 차이에 따라 일부 차이가 발생할 수 있으며, 여기서는 이러한 항목들을 중심으로 설명한다.

먼저, 소득세의 경우 국회예산정책처는 정부보다 세수감소 효과가 897억원 더 적을 것으로 전망하고 있다. 주로 고용중대세액공제 한시 상황에서 차이가 발생하는데, 국회예산정책처가 정부보다 신규 고용중대 세액공제 규모를 작게 추정했기 때문이다. 정부는 조세지출예산서 전망치를 토대로 2022년 세액공제 규모만큼 향후에도 신규 고용중대가 발생한다고 전망한 반면, 국회예산정책처는 2022년 세액공제 규모 중 일부는 기존 세액공제 대상자로부터 기인했음을 고려하여 이를 제외하여 신규 고용중대 규모를 추계했다. 또한 국회예산정책처는 법률안에 따라 2025년까지 세수효과를 추계하였으나 정부는 제도가 계속 유지되어 2026년까지 세수효과가 발생하는 것으로 추계했다.

한편, 근로장려금 소득상한금액 인상의 경우 정부는 2020년 지급실적 자료를 토대로 기존수급자의 소득분포와 신규 수급대상자의 소득분포가 동일하다는 가정하에 제도변화에 따른 지급액 증가분이 연간 2,600억원 규모가 될 것으로 추계했다. 국회예산정책처는 재정패널조사자료로 제도변화에 대한 모의실험을 수행하여 현행

(2020년 기준) 대비 연간 3,004억원 규모의 세수감소가 추가적으로 발생할 것으로 전망했다. 다만, 정부는 향후에도 세수효과가 일정하게 유지되는 것으로 가정했으나, 국회예산정책처는 제도 유지 시 명목소득 증가 등으로 수급대상에서 탈락하는 가구가 발생한다는 점을 감안하여 향후 세수감소 규모가 점차 감소할 것으로 가정함에 따라 5년간 추계금액은 정부보다 139억원 크게 추정되었다.

법인세의 경우 국회예산정책처가 정부보다 세수감소 효과가 1.5조원 가량 적을 것으로 전망하고 있으며, 세수효과의 주된 차이는 국가전략기술 R&D·시설투자세제지원 확대 및 고용증대세액공제 한시 상향 부문에서 발생한다. 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 및 고용증대세액공제 한시 상향에 대해 국회예산정책처는 법률안에 따라 2025년까지 한시적으로 세수감소가 발생하는 것으로 반영했지만, 정부는 동 제도가 2025년 이후에도 지속될 것으로 가정하여 2026년까지 세수감소가 발생하는 것으로 반영했기 때문이다. 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원강화에 따른 연평균 세수감소 규모는 두 기관 모두 1.1조원 규모로 전망했으나, 세수효과 발생기간의 차이로 인해 세수효과의 차이가 발생하였다.

[표 11] 주요 항목별 세수효과 비교: 2022~2026년 누적

(단위: 억원)

세법개정 주요 항목	NABO(A)	정부(B)	차이(A-B)
(소득세) 근로장려금 소득상한금액 인상	△13,139	△13,000	△139
(법인세) 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화	△43,751	△57,600	13,849
(소득·법인세) 고용증대세액공제금액 한시 상향	△433	△1440	1,007

주: 누적법 기준

자료: 정부의 세수효과는 각 세법개정안의 비용추계서 및 기획재정부 제출자료를 참고함

2. 정부안의 세부담 귀착효과

가. 정부 발표

정부는 「2021년 세법개정안」에 따라 2022~2026년 동안(순액법 기준) 고소득자 및 대기업의 세부담은 8,619억원 감소하고, 서민·중산층 및 중소기업의 세부담은 6,381억원 감소할 것으로 전망하고 있다. 전체 세수효과 1조 5,050억원 중 국가전략기술 세제지원이 1조 1,600억원으로 대부분을 차지하고 있고, 이 중 대부분이 대기업 세부담 감소액(8,830억원)으로 전망되었다.

[표 12] 「2021년 세법개정안」의 세부담 귀착(정부추계): 순액법 기준(5년 합계)¹⁾
(단위: 억원)

	서민·중산층	고소득자	중소기업	대기업	기타	합계
전체	△3,295	50	△3,086	△8,669	△50	△15,050
국가전략기술	-	-	△2,770	△8,830	-	△11,600
국가전략기술 외	△3,295	50	△316	161	△50	△3,450

주: 1) 전년 대비 증감액

1. 서민·중산층은 중위소득의 150% 이하인 자(총급여 7,200만원 이하)

2. 기타는 외국인, 비거주자, 공익법인, 귀착분석이 곤란한 일부 항목을 의미

자료: 기획재정부, 보도자료 「2021년 세법개정안」, 2021. 7. 26.

나. 국회예산정책처 전망

국회예산정책처는 2021년 정부 세법개정안(순액법 기준)으로 고소득자(226억원) 및 대기업(242억원)의 세부담은 5년간 총 469억원 증가하고, 서민·중산층(△2,760억원) 및 중소기업(△253억원)의 세부담은 3,013억원 감소할 것으로 전망하고 있다. 정부 기준 세부담 귀착과 비교할 때 중소기업 및 대기업 부문에서 정부보다 세부담 감소 규모가 각각 2,883억원, 8,911억원 작을 것으로 전망하고 있다. 이러한 차이는 대부분 법인세 세부담 귀착에서 발생한다. 앞서 설명한 바와 같이 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화에 대해 국회예산정책처는 일몰 규정에 따라 2024년까지 한시 적용하는 것으로, 정부는 일몰이 연장되는 것을 가정하여 추계했기 때문에 정부보다 기업부문의 세부담 감소 규모가 더 작게 추정되었다.

세부담 귀착을 소득계층·기업규모가 아닌 개인(고소득/서민·중산층)과 기업(대기업/중소기업)으로 분류할 경우 2021년 정부 세법개정안(순액법 기준)으로 개인의 세부담은 2,599억원 감소하고, 기업의 세부담도 235억원 감소할 것으로 전망된다.¹⁷⁾¹⁸⁾

[표 13] 「2021년 세법개정안」의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

	서민·중산층	고소득자	중소기업	대기업	기타	합계
순액법 ¹⁾	△2,760	226	△253	242	△405	△2,950
누적법 ²⁾	△16,507	△885	△5,671	△33,224	△1,593	△57,880

주: 1) 전년 대비 증감액, 2022~2026년(5년) 합계액

2) 기준연도(2021년) 대비 증감액, 2022~2026년(5년) 합계액

1. 서민·중산층은 중위소득의 150% 이하인 자(총급여 7,200만원 이하)

2. 기타는 외국인, 비거주자, 공익법인, 귀착분석이 곤란한 일부 항목을 의미

자료: 국회예산정책처 작성

누적법 기준으로 볼 경우 고소득자(△885억원) 및 대기업(△33,224억원)의 세부담은 3조 4,109억원 감소하고, 서민·중산층(△16,507억원) 및 중소기업(△5,671억원)의 세부담은 2조 2,178억원 감소할 것으로 전망된다.

세부담 귀착을 개인과 기업으로 분류할 경우 누적법에서는 개인보다 기업의 세부담 감소가 더 클 것으로 전망된다. 개인의 세부담은 5년간 1조 7,687억원(연평균 3,537억원) 감소하고, 기업의 세부담은 3조 9,788억원(연평균 7,958억원) 감소할 것으로 전망된다. 개인의 경우 근로장려금 소득상한금액 인상, 기부금세액공제 한시 확대, 청년형 장기펀드 및 희망적금 비과세 신설로 세부담이 감소하고, 납세조합 세액공제 한도 신설, 제주도 소재 회원제 골프장의 개별소비세 감면 종료 등에 따라 세부담이 증가할 것으로 전망된다. 기업의 경우 국가전략기술 R&D 세제지원 강화, 고용중대 세액공제 한시 상향, 성과공유 중소기업 과세특례 지원 확대로 세부담이 감소하고, 농협·수협 전산용역에 대한 부가가치세 면제 적용기한 종료, 특정 외국법인 유보소득 배당 간주제도 세부담률 판정기준 조정 등에 따라 세부담이 증가할 것으로 전망된다.

17) 개인을 고소득자와 서민·중산층으로, 기업을 대기업과 중소기업으로 분류하고, 구분할 수 없는 항목을 기타로 분류했다.

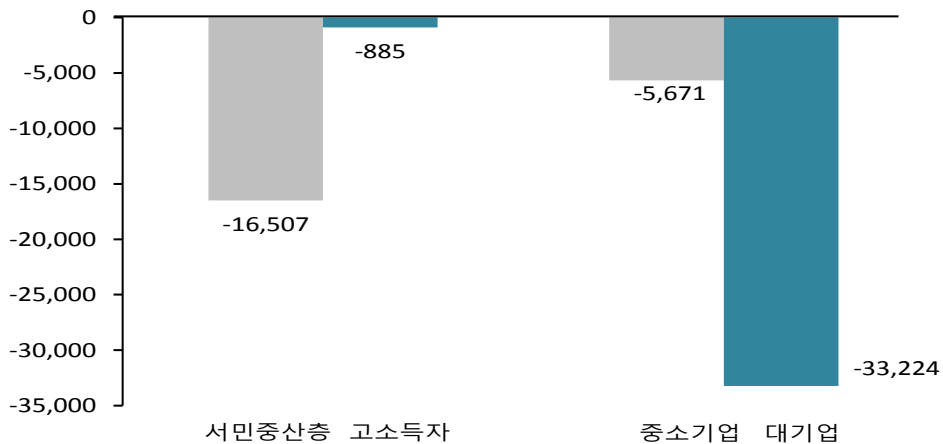
18) 개인의 세부담 △2,599억원은 서민·중산층 △2,760억원, 고소득자 226억원, 기타개인 △65억원으로 구성되고, 기업의 세부담 △235억원은 중소기업 △253억원, 대기업 242억원, 기타기업 △224억원으로 구성된다.

[표 14] 「2021년 세법개정안」의 개인 및 기업에 대한 세부담 귀착(국회예산정책처 추계)
(단위: 억원)

	2022	2023	2024	2025	2026	누적	연평균
개인	△6,931	△2,703	△2,771	△2,683	△2,599	△17,687	△3,537
서민·중산층	△5,106	△2,864	△2,932	△2,845	△2,760	△16,507	△3,301
고소득자	△1,790	226	226	226	226	△885	△177
기타	△36	△65	△65	△65	△65	△296	△59
기업	△5,228	△10,808	△11,530	△11,988	△235	△39,788	△7,958
중소기업	△668	△1,471	△1,607	△1,671	△253	△5,671	△1,134
대기업	△4,440	△9,172	△9,741	△10,114	242	△33,224	△6,645
기타	△120	△164	△182	△203	△224	△893	△179
기타	△4	△72	△101	△111	△116	△404	△81
합 계	△12,163	△13,583	△14,402	△14,782	△2,950	△57,880	△11,576

주: 1. 누적법 기준(2021년 대비 증감액)
 2. 서민·중산층은 중위소득의 150% 이하인 자(총급여 7,200만원 이하)
 3. 대기업은 중견기업을 포함함
 4. 기타는 외국인, 비거주자, 공익법인, 귀착분석이 곤란한 일부 항목을 의미
 자료: 국회예산정책처 작성

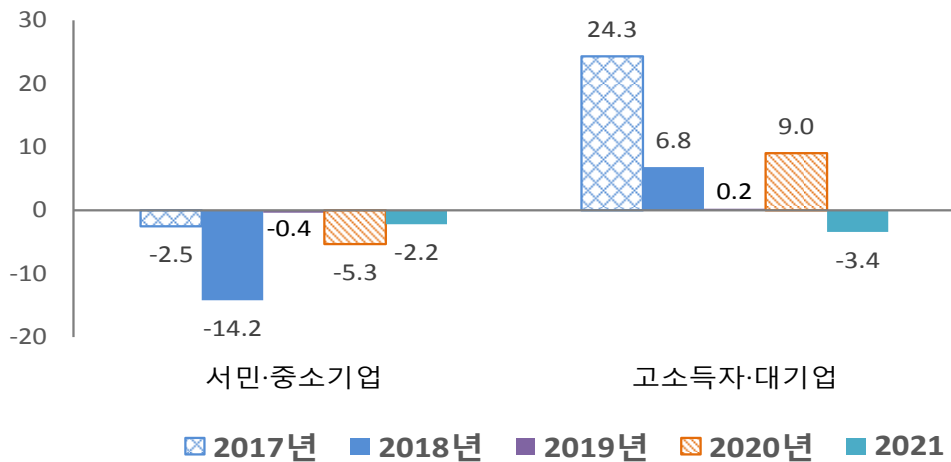
[그림 3] 「2021년 세법개정안」의 소득계층·기업규모별 세부담 귀착
(단위: 억원)



주: 누적법 기준(2021년 대비 증감액)
 자료: 국회예산정책처 작성

2017년 이후 세법개정안의 세부담 귀착효과 추이를 살펴보면 세법개정안 세부담 귀착의 변화 추이를 확인할 수 있다. 2017년 세법개정안이 고소득자·대기업의 세부담 증가에 기반한 세수확대형 세제개편이었다면, 2018년 세법개정안은 서민·중산층에 대한 세제지원이 상대적으로 큰 세수감소형 세제개편이라 할 수 있다. 2020년 다시 고소득자에 대한 세부담이 강화되었고, 2021년은 코로나19 이후 침체된 경제회복을 위해 기업 투자에 대한 세제지원을 확대한 세수감소형 세제개편이라 할 수 있다.

[그림 4] 2017~2021년 세법개정안의 세부담 귀착(국회예산정책처 추계)
(단위: 조원)



주: 누적법 기준
자료: 국회예산정책처 작성

세목별 세부담 귀착

「2021년 세법개정안」의 세목별 세부담 귀착효과를 살펴보면, 소득세는 연평균 3,407억원의 세수감소가 예상되며, 대부분 서민·중산층의 세부담 감소(연평균 2,985억원)로 귀착된다. 한편, 법인세는 연평균 8,675억원의 세수감소가 예상되는데, 이 가운데 7,514억원이 대기업, 1,126억원이 중소기업의 세부담 감소로 귀착될 것으로 예상된다.

[표 15] 「2021년 세법개정안」 세목별 세부담 귀착효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

		2022	2023	2024	2025	2026	누적	연평균
소득세	소 계	△6,021	△2,794	△2,841	△2,744	△2,636	△17,036	△3,407
	서민중산층	△4,019	△2,767	△2,799	△2,712	△2,627	△14,924	△2,985
	고소득자	△1,976	40	40	40	40	△1,815	△363
	기타	△26	△67	△83	△73	△49	△298	△60
법인세	소 계	△5,762	△11,960	△12,692	△13,116	154	△43,376	△8,675
	중소기업	△735	△1,555	△1,647	△1,674	△22	△5,632	△1,126
	대기업 ¹⁾	△5,028	△10,364	△11,003	△11,397	223	△37,568	△7,514
	기타	0	△40	△43	△45	△47	△175	△35
기타	소 계	△380	1,171	1,132	1,078	△468	2,532	506
	개인	△911	91	71	61	37	△651	△130
	기업	535	1,152	1,162	1,128	△389	3,587	717
	기타	△4	△72	△101	△111	△116	177	△81
합 계		△12,163	△13,583	△14,402	△4,782	△2,950	△57,880	△11,576

주: 1) 중견기업을 포함함

1. 누적법 기준(2021년 대비 증감액)

자료: 국회예산정책처 작성

3. 조세지출 정비분석

가. 조세지출 정비효과

정부가 예산안과 함께 제출하는 「조세지출예산서」는 당해연도 세법개정안에 포함된 개정사항을 반영하여 조세지출 제도 정비 현황을 제시하고 있다. 구체적으로 조세지출 제도 정비사항을 신설·폐지·제도 재설계로 구분하고 있으며, 2022년의 세수효과를 제시하고 있다.¹⁹⁾

이하에서는 정부가 2021년 7월 발표한 「2021년 세법개정안」과 정부가 국회에 제출한 「조세특례제한법 일부개정법률안」을 바탕으로 조세지출 정비 항목을 정리하여 신설·폐지·확대·축소로 분류하였다. 공제율을 인상하거나 수혜대상을 확대하여 조세지출의 증가(세수의 감소)를 유발하는 조세지출 정비항목을 “확대”로 분류하였다. 공제율을 인하하거나 수혜대상을 축소하여 조세지출의 감소(세수의 증가)를 유발하는 정비항목을 “축소”로 분류하였다.²⁰⁾ 조세지출 정비효과에 따른 세수효과는 향후 5년간에 대하여 분석하였다.

2021년 세법개정안의 조세지출 정비 규모

2021년 말 일몰되는 조세지출 항목은 총 94개로, 이 중 67건은 조세지출 내용의 정비 없이 일몰만 연장한 단순일몰연장 항목이고, 27건은 조세지출의 내용을 변경한 조세지출 정비항목이다. 정비항목 27건 중 폐지는 11건, 축소는 1건, 확대는 15건이다. 세법개정안은 2021년 말 일몰이 도래하지 않는 항목들 가운데에서도 또 다른 27건을 조세지출 정비 항목으로 추가 제안하고 있다. 이들 정비항목 27건은 신설 7건, 축소 3건, 확대 17건으로 구성되어 있다.

전체 정비항목은 신설 7건, 폐지 11건, 축소 4건, 확대 32건으로 총 54건이며, 단순일몰 연장항목 67건을 더할 경우 올해 세법개정안이 제안하는 조세지출 개정사항은 121건이다.

19) 최근 재정건전성 확보 필요성이 대두되면서 조세지출 정비의 방향이 조세지출 폐지·축소 측면에서 주로 논의되고 있으나, 정부의 「조세지출예산서」는 조세지출 정비의 범주에 신설·폐지·제도 재설계를 모두 아우르고 있다. 본고 또한 조세지출 항목 신설 및 확대 사항이 조세지출 정비 개념에 포함되는 것으로 본다.

20) 공제율·수혜대상의 변화 없이 사후관리 규정을 신설하는 등의 제도 개선만 이루어진 채로 일몰이 연장되는 경우는 “단순일몰연장”으로 분류하였다.

[표 16] 2021년 정부 세법개정안의 조세지출 정비항목 및 단순일몰연장 항목 수

구분	조세지출 정비항목 (A)					단순 일몰연장 (B)	전체 (A+B)
	신설	폐지	축소	확대	계		
2021년 일몰도래	-	11	1	15	27	67	94
신설·일몰미도래	7	-	3 ¹⁾	17	27	-	27
합 계	7	11	4	32	54	67	121

주: 1) “근로·장려금 재산 요건 판정기준 정비” 항목은 조세지출의 확대·축소 여부를 판정하기 어려우나, 재산요건 판정 기준이 되는 임차보증금 평가 방법을 합리화하고자 하는 개정 취지를 고려하여 “축소”로 분류

자료: 정부, 「2022년도 조세지출예산서」, 「조세특례제한법 일부개정법률안(2021.9.2.)」, 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

최근 5년간 조세지출 정비 항목 추세를 살펴보면, 2020년을 제외하고 축소항목 보다는 확대항목이 많은 경향이 나타나고 있음을 알 수 있다. 올해 세법개정안 또한 축소항목에 비해 확대항목이 많은 경향을 보이고 있다.

[표 17] 최근 조세지출 정비항목 유형별 구분

	2017	2018	2019	2020	2021
신설	1	7	6	13	7
폐지	5	9	9	18	11
축소	6	5	9	18	4
확대	13	26	31	15	32

자료: 국회예산정책처의 연도별 「총수입 예산안 분석」 및 「조세지출예산서 분석」을 바탕으로 재작성

조세지출 정비에 따른 세수효과를 추정한 결과, 2022년 7,729억원 감소, 2023년 1조 3,489억원 감소 등 2022~2026년 기간동안 총 5조 2,494억원의 세수가 감소할 것으로 나타났다. 조세지출 정비로 인해 세수가 감소하는 것은 조세지출 신설·확대에 따른 세수 감소효과(5조 3,697억원)가 폐지·축소로 인한 세수 증가효과(1,203억원)을 크게 상회하기 때문이다.

[표 18] 2021년 세법개정안 조세지출 정비 세수효과(국회예산정책처 추계)

(단위: 억원)

	2022	2023	2024	2025	2026	합계
신설·확대	△7,698	△13,730	△14,426	△14,735	△2,838	△53,697
폐지·축소	239	242	241	241	241	1,203
합 계	△7,729	△13,489	△14,185	△14,495	△2,597	△52,494

자료: 정부, 「2022년도 조세지출예산서」, 「조세특례제한법 일부개정법률안(2021.9.2.)」, 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

조세지출 정비 세부 항목

세수효과를 세부 항목별로 살펴보면, 폐지항목 중에는 “제주도 소재 골프장에 대한 개별소비세 감면”(2020년 조세지출 실적 87억원), “농협·수협 전산용역에 대한 부가가치세 감면”(2020년 조세지출 실적 농협 56억원·수협18억원)이 규모상으로 큰 규모를 보이고 있다. 그러나 그 외에는 2억원 이하로 실적액이 소액이거나 미미한 항목 위주로 조세지출 폐지가 이루어지고 있다.

[표 19] 조세지출 폐지 항목

조세지출 폐지 항목명(11개)	2020년 조세지출 실적
설비 투자자산의 감가상각비 손금산입 특례	-
내국법인의 외국자회사 주식 등의 현물출자에 대한 과세특례	2
합병에 따른 중복자산의 양도에 대한 과세특례	-
자기관리부동산투자회사 등에 대한 과세특례	-
상가건물 장기 임대사업자 세액감면	0.9
자본확충목적회사에 대한 과세특례	-
제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세 등의 감면	-
제주도 소재 골프장에 대한 개별소비세 감면	87
농협 전산용역 부가가치세 면제	56 ¹⁾
수협 전산용역 부가가치세 면제	18 ¹⁾
사업재편계획에 따른 합병시 주식교부비율 특례 ²⁾	자료없음

주: 1) 농협중앙회 및 수협중앙회 제출 자료에 따라 작성

2) 「조세특례제한법」 제121조의32에 규정된 조세특례항목으로 조세지출예산서에 반영되지 않았으나 이번 세법개정안에 폐지가 제안된 항목

자료: 정부, 「2022년도 조세지출예산서」, 「조세특례제한법 일부개정법률안(2021.9.2.)」, 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

「정규직 전환 세액공제에서 대상에서 특수관계인 제외」 등 3개 항목은 축소 항목으로, 지원대상 및 기준을 합리화 하거나 이중지원을 교정하기 위한 제도개선 사항이 주를 이루고 있다.

[표 20] 조세지출 축소 항목

조세지출 축소 항목명(3개)	축소내용
정규직 전환 세액공제 대상에서 특수관계인 제외	특수관계인을 정규직으로 전환하더라도 세액공제 대상에서 제외
본사 지방이전 세액감면 요건 정비	투자근무인원요건을 충족해야 본사 지방이전에 따른 세액감면 허용
공사부담금 투자세액공제 배제	공사부담금을 제공받아 투자한 금액은 투자세액공제 적용 배제

자료: 정부, 「2021년도 조세지출예산서」, 「조세특례제한법 일부개정법률안(2021.9.2.)」, 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

신설·확대 항목은 신설 7개, 확대 32개로 총 39개 항목이다. 신설항목에는 청년 자산형성을 지원하기 위한 “청년형 장기집합투자증권저축에 대한 소득공제”와 “청년희망적금 이자소득 비과세 신설”등이 포함되어 있다. 확대 항목에는 차세대 성장동력 확보를 위한 “국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화”, “신성장·R&D 비용 세액공제 대상기술 확대” 등과 저소득층 지원 강화를 위한 “근로장려금 기준금액 인상”등이 포함되어 있다.

[표 21] 조세지출 신설·확대 항목

	항목명
신설 (7)	개인투자용 국채에 대한 이자소득 분리과세 신설
	청년형 장기집합투자증권저축에 대한 소득공제
	청년희망적금 이자소득 비과세 신설
	주택연금 담보신탁주택 처분시 부가가치세 면제 신설
	전자(세금)계산서 발급에 대한 세액공제 신설
	수산업협동조합중앙회의 공적자금 일시상환에 따른 과세특례 신설
	2024 강원 청소년 동계올림픽대회 개최를 위한 세제지원

	항목명
확대 (32)	국가전략기술 R&D 세제지원 강화
	국가전략기술 시설투자 세제지원 강화
	신성장·R&D 비용 세액공제 대상기술 확대
	통합투자세액공제 대상에 중소·중견기업 취득 지식재산 추가
	기술대여소득 세액감면 적용대상 확대
	창업중소기업 등에 대한 세액감면 지원대상 확대
	벤처기업 주식매수선택권 행사이익 비과세 특례 대상 확대
	벤처기업 주식매수선택권 행사이익 납부·과세특례 대상 확대
	기술혁신형 주식취득에 대한 세액공제요건 완화
	고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제액 상향
	경력단절여성 고용 기업 세액공제 요건 완화
	해외진출기업의 국내복귀에 대한 세액감면 요건 완화
	영상콘텐츠 제작비용 세액공제에 OTT 콘텐츠 제작비용 추가
	내국법인의 금융채무 상환을 위한 자산매각에 대한 과세특례 요건완화
	뉴딜 인프라펀드 분리과세 특례 적용기간 확대
	상생결제 세액공제 요건 완화 및 공제율 상향
	상가임대료를 인하한 임대사업자에 대한 세액공제 대상 확대
	성과공유 중소기업의 경영성과급에 대한 세액공제 요건 완화 및 공제율 인상
	기부금 세액공제 한시확대
	근로장려금 기준금액 인상
	금융투자소득 도입에 따른 개인종합자산관리계좌(ISA) 개편
	중소기업 결손금 소급공제 허용기간 한시 확대
	재기 영세사업자에 대한 징수곤란 체납액 징수특례 적용 확대
	중소기업 청년근로자 및 핵심인력 성과보상금기금 수령액에 대한 소득세 감면율 상향
	청년 우대형 주택청약종합저축 비과세 가입요건 완화
	펀드로부터 발생하는 금융투자 소득에 조세특례 적용
	동업기업 과세특례 결손금 이월공제기간 확대
	비영리법인 의제대상 정비사업조합 추가
	신용회복목적회사 출연 시 손금산입 특례 재설계
	기업의 운동경기부 설치운영 지원대상 확대
	제주투자진흥지구입주기업에 대한 법인세 등의 감면 업종 확대
	정비사업조합에 대한 부가가치세 과세특례 적용대상 추가

자료: 정부, 「2022년도 조세지출예산서」, 「조세특례제한법 일부개정법률안(2021.9.2.)」, 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

조세지출 정비 방향

이상에서 살펴본 바와 같이 금년 정부의 세법개정안에 포함된 조세지출 정비는 조세지출액이 증가하는 세수감소형 조세지출 정비가 이루어질 것으로 보인다. 이는 조세지출 축소·폐지가 연간 100억원 미만의 소규모 조세지출에 대해서만 이루어지거나 실적이 없어 실효성이 낮은 조세지출 항목에 대해서 이루어졌기 때문이다. 반면, 조세지출 신설·확대는 포스트코로나 시대에 대응하여 차세대 성장 동력을 확보하고 일자리·투자 소비를 적극 지원하기 위해 조세지출을 확대하였으며 이는 상당한 규모의 세수 감소를 야기할 것으로 예상된다.

정부는 올해 9월 제출한 「2021~2025년 국가재정운용계획」에서 위기대응과정에서 발생한 재정소요로 인하여 총수입-총지출 격차가 확대되어 국가채무가 빠르게 증가하고 있는 현실을 설명하면서 재정의 중장기 지속가능성을 제고하기 위한 방안의 하나로 비과세·감면 축소를 제시하였다. 코로나19 위기 대응을 위한 재정지출 확대에 동반하여 세제지원 또한 확대되었다. 최근의 조세지출 확대는 경기 대응을 위하여 불가피한 측면이 있다 하겠으나, 정부의 「2021~2025년 국가재정운용계획」에서 제시한 바와 같이 향후 포스트 코로나 시대의 경기회복세에 맞추어 기존 조세지출을 적극적으로 폐지·축소하여 위기상황에서의 비대화된 조세지출의 규모를 적정수준으로 조정하는 중·장기적인 출구전략의 마련이 필요할 것으로 보인다.

나. 조세지출 성과평가

「조세특례제한법」 제142조제5항은 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 제출하는 경우에는 전문적인 조사·연구기관에서 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등 대통령령으로 정하는 내용에 대해 평가하는 “조세특례 예비타당성평가”를 수행하여 법률안에 첨부하도록 하고 있다. 또한 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항으로서 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 조세특례에 대해서는 예산의 범위 내에서 전문적인 조사·연구기관이 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등을 평가한 “조세특례심층평가” 결과를 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하도록 규정하고 있다.

2021년에는 “개인투자용 국채상품 도입방안” 1개 항목에 대해 조세특례 예비타당성 평가가 이루어졌으며, “신성장·원천기술 연구개발비에 대한 세액공제”등 18개 사항에 대하여 심층평가가 수행되었다.

2021년 조세특례 평가 개관

2021년에 수행된 ‘조세특례 예비타당성평가’와 ‘조세특례 심층평가’의 수행결과를 간략히 정리하면 다음과 같다.

2021년 ‘조세특례 예비타당성평가’는 기획재정부로부터 신설이 건의된 “개인투자용 국채상품 도입방안”을 대상으로 이루어졌다. 동 제도는 정부가 개인투자용 국채를 발행하여 만기까지 보유할 경우 저율 분리과세 등의 세제혜택을 부여하려는 것이다. 예비타당성 평가결과 세제혜택을 부여함으로서 과세형평을 제고하고 정책의 성공가능성을 높일 수 있으며, 모든 전망과 시나리오에서 편익이 비용보다 큰 것으로 나타났다.

2021년 ‘조세특례심층평가’는 2021년 말 일몰이 도래하는 조세특례 항목 중 연간 감면액이 300억원 이상인 “신성장·원천기술 연구개발비에 대한 세액공제”(20년 실적 2조 7,340억원), “농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제”(20년 실적 1조 2,094억원) 등 총 18개 제도를 대상으로 이루어졌다. 주요 항목의 평가내용을 살펴보면 다음과 같다.

“신성장·원천기술 연구개발비에 대한 세액공제”의 경우 동 제도로 인해 기업들의 연구개발 활동이 증가하는 효과가 관측되었으며, 기업의 성장성, 고용에 일부 긍정적 효과가 추정된다는 의견이 제시되었다. 그러나 과세특례의 적용대상이 되는 일부 기술이 기술 단위가 아닌 산업·제품단위로 분류되어 있어 개선이 필요하며, 지원대상 기술이 지나치게 비대화 되지 않도록 대상기술의 지원 필요성을 정기적으로 점검할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

“농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제”의 경우 농림어업용 석유류 사용은 부정적 외부효과가 다른 부문의 석유류 사용에 비해 낮다는 측면에서 과세면제는 일면 타당하다는 의견을 제시하였다. 그러나 탄소중립의 정책 방향에 상충되고 농가소득 증대에 미치는 영향에도 한계가 있으며, 제도 목적을 고려했을 때 농업생산요소 및 농업소득에 대한 직접적인 지원이나 농산물 가격을 조정하는 재정정책이 더 적절한 것으로 평가하였다. 이에 단기적으로 1회 일몰 연장을 시행하되 향후 종합적인 에너지정책 개편 틀에서 중장기적인 개선 방안을 제시할 것을 제언하였다.

[표 22] 2021년 조세특례 예비타당성평가 및 심층평가 결과 요약

(단위: 억원)

	항목	규모	평가결과 요약
신규 조세특례 도입안 평가: '예비타당성평가'			
①	개인투자용 국채상품 도입방안 (기재부 건의)	-	개인투자용 국채의 발행과 과세혜택의 부여는 재정운용의 안정성에 기여하는 효과가 클 것으로 예상되므로 도입하는 것이 바람직
일몰도래 조세특례 평가: '심층평가'			
①	신성장·원천기술 연구개발비에 대한 세액공제	27,340	대상기술 선정과정 체계화, 대상기술 비대화 방지, 기업규모별 차등지원 완화를 전제로 조 건부 연장
②	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	12,094	제도의 1회 일몰 연장을 시행하되, 종합적인 에너지정책 개편 틀에서 중장기적인 논의필요
③	고용을 증대시킨 기업에 대한 세액 공제	12,812	타당성·효과성·형평성 측면에서 성숙한 제도로서 일몰 연장 건의하되, 향후 여타 고용지원 제도들과 통폐합 고려
④	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	7,792	중소기업 취업자 소득 증대에는 긍정적이나, 중소기업 취업자를 늘리는데에 실효성이 부족. 기 취업자, 고소득자를 수혜대상에서 제외 필요
⑤	창업중소기업 등에 대한 세액감면	3,441	특례의 목표를 일정부분 달성하고 있으며 중소기업 창업 지원이 요구되어 일몰연장 바람직
⑥	중소기업 사회보험료 세액공제	3,077	‘고용증대세제’와 통폐합하여 고용지원세제를 단순화하고 지역별·기업규모별 차등지원하며 사후관리규정 및 부정수급에 대한 검증 강화 필요
⑦	공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면	2,097	제도를 유지하되, 감면대상을 축소(재건축·비사업용 토지 제외)하고 단일감면을 체계를 유 인구조에 맞게 조정(협의취득·기타취득 차등화 등)필요
⑧	도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	2,120	재정적 효과 및 사회적 효과등을 고려할 때 제도 유지가 바람직

	항목	규모	평가결과 요약
⑨	일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감	2,022	효과가 한정적이고 택시산업 문제의 근본적인 해결책이 될 수는 없으나 택시사업 사업자와 운수종사자의 경제적 상황이 악화되지 않도록 일몰연장 필요
⑩	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제 특례	9,891	단기적으로 제도유지의 필요성이 인정되나 중장기적으로 정부의 자원순환정책에 부합되도록 제도 개편을 고려할 필요
⑪	하이브리드 자동차에 대한 개별소비세 감면	975	제도의 타당성 및 효과성이 인정되어 일몰연장 건의
⑫	외국인 근로자에 대한 과세특례	719	과세특례가 외국인 근로자 유입에 유의미한 영향을 주는 것으로 판단되지 않음. 외국인 근로자에 대한 조세지원 필요성이 인정되나 점진적으로 지원 대상·규모의 축소 필요
⑬	경형자동차 연료에 대한 개별소비세 환급	501	경형자동차 수요증대에 기여하며 환경개선 효과가 있고, 형평성개선 효과도 있어 일몰연장
⑭	택시연료에 대한 개별소비세 감면	516	택시사업자·운수종사자의 여건을 개선하고 영업이익 불평등도를 개선하는 효과가 인정되어 일몰연장 필요
⑮	농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세특례	588	명칭사용료에 대한 고유목적사업준비금의 손금 산입률은 지원규모 축소가 바람직 명칭사용료 부가가치세 면제혜택은 효과성이 입증되지 않아 장기적으로 일몰고려 전산용역에 대한 부가가치세 면제혜택은 폐지
⑯	성실사업자에 대한 의료비 등	398	성실사업자에 대한 의료비 공제 허용이 타당하나, 성실사업자 판단 기준의 적절성을 재검토할 필요가 있으며, 의료비 등 공제가 성실신고유도에 기여하는 정도는 제한적임
⑰	영농조합법인·영어조합법인·농업회사법인에 대한 법인세 면제	551	조세지원이 농업인의 소득증대에 기여하여 조세특례를 연장할 필요
⑱	정규직근로자로의 전환에 따른 세액공제	305	고용안정성 제고라는 관점에서 타당·적절하나 제도설계상 허점 보완 필요

주: 심층평가 감면액은 2020년 실적치임

자료: 정부, '조세특례 예비타당성평가', 2021. 9; 정부, '조세특례 심층평가(1~18)', 2021. 9. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재구성

심층평가 결과의 세법개정안 반영결과

정부는 제도 도입이 권고된 “개인투자용 국채상품 도입 방안”에 대한 예비타당성 평가 결과에 따라 조세특례를 신설하였다. 그리고 심층평가를 시행한 18개 제도 중 일몰을 종료한 “농협·수협중앙회 전산용역에 대한 부가가치세 면제”를 제외하고 모두 일몰을 연장하였으며, 이 중 5개의 제도는 지원대상, 지원항목을 조정하는 등 제도를 재설계하여 연장하였다.

제도를 재설계한 항목과 주요내용은 다음과 같다. “신성장·원천기술 연구개발비에 대한 세제지원 강화”는 가장 큰 폭의 제도변화가 제안된 항목으로서, 현행 신성장·원천기술 대비 공제율을 우대하는 국가전략기술 세액공제율 구간을 신설하였다. “고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제”는 청년·장애인·60세 이상 근로자에 대하여 세액공제율을 100만원 상향하였다. “창업중소기업 등에 대한 세액감면”의 경우 지원대상을 연 수입금액 4,800만원 이하 기업에서 8,000만원 이하 기업으로 확대하였다. “농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세 특례”는 세부 특례 항목 중 하나인 전산용역 부가가치세 면제를 일몰종료 하였다. “정규직 근로자 전환에 따른 세액공제”의 경우 전년대비 상시근로자 수 유지 요건을 신설하고 정규직 전환 근로자 수 산정시 특수관계인을 배제하도록 하여 공제 범위를 소폭 축소하였다.

심층평가에서 제도 축소가 제시되었던 부분 중 일부분이 세법개정안에 반영되지 않은 것으로 보인다. “중소기업 사회보험료 세액공제”의 경우 심층평가는 해당 제도를 ‘고용증대세제’와 통폐합하고 지역별·기업규모별 차등지원을 도입할 것을 제안하였으나 세법개정안은 사후관리규정만 도입했을 뿐 지원대상이나 지원방식에 대한 재설계는 이루어지지 않았다. “공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면” 또한 재건축·비사업용 토지를 공제대상에서 배제하도록 제안되었으나 세법개정안에 반영되지 아니하였고, “외국인 근로자에 대한 과세특례” 또한 지원수준이 과도한 측면이 있어 축소가 제안되었으나 세법개정안에 반영되지 아니하였다.

「조세특례제한법」에서 일정규모 이상의 조세특례에 대해 심층평가를 하고 그 결과를 국회에 제출하도록 규정한 취지는 조세지출의 효율성과 투명성을 높이고 조세지출의 비대화를 억제하기 위한 취지로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 심층평가 결과가 세법개정안에 반영되지 않을 경우, 심층평가의 실효성을 약화시킬 우려가 있다. 또한 최근 재정소요의 급증으로 인한 재정총량 관리 필요성이 대두되고 비과세·감면의 축소가 요구되는 시점에서 심층평가가 제안하는 조세지출 축소 등의 의견을 적극적으로 수용할 필요가 있다.

[표 23] 세법개정안 반영결과: 2021년 예비타당성평가 및 심층평가 대상 조세특례

	항목	예타·심층평가결론	정부안
신규 조세특례 도입안 평가: '예비타당성평가'			
①	개인투자용 국채상품 도입방안(기재부 건의)	도입 권고	도입
일몰도래 조세특례 평가: '심층평가'			
①	신성장·원천기술 연구개발비에 대한 세액공제	조건부 연장 (제도개선 필요)	확대연장 지원구조 세분화 : 일반/신성장·원천기술(2단계) → 일반/신성장·원천기술/국가전략기술(3단계) 국가전략기술 공제율 우대(신성장·원천기술 대비 +10%p)
②	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	연장	단순연장 -
③	고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	연장	확대연장 청년·장애인·60세 이상 근로자 공제금액 100만원 한시상향
④	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	축소연장	단순연장 -
⑤	창업중소기업 등에 대한 세액감면	연장	확대연장 생계형 창업 지원대상 확대(연 수입금액 4,800만 원 이하 → 8,000만 원 이하)
⑥	중소기업 사회보험료 세액공제	축소연장	단순연장 사후관리 항목 추가
⑦	공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세 감면	축소연장	단순연장 -
⑧	도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	연장	단순연장 -
⑨	일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감	연장	단순연장 -
⑩	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제 특례	연장	단순연장 -
⑪	하이브리드 자동차에 대한 개별소비세 감면	연장	단순연장 -
⑫	외국인 근로자에 대한 과세 특례	축소연장	단순연장 -
⑬	경형자동차 연료에 대한 개별소비세 환급	연장	단순연장 -

	항목	예타·심층평가결론	정부안	
⑭	택시연료에 대한 개별소비세 감면	연장	단순연장	-
⑮	농협·수협중앙회 분할 등에 대한 과세특례	축소연장	부분폐지	전산용역 부가가치세 면제 폐지
⑯	성실사업자에 대한 의료비 등 공제	연장	단순연장	-
⑰	영농조합법인·영어조합법인·농업회사법인에 대한 법인세 면제	연장	단순연장	-
⑱	정규직근로자로의 전환에 따른 세액공제	연장	축소연장	전년대비 상시근로자 수 유지 요건 신설 정규직 전환 근로자 수 산정시 특수관계인 제외

주: 공제율·수혜대상의 변화 없이 사후관리 규정을 신설하는 등의 제도 개선만 이루어진 채로 일몰이 연장되는 경우는 “단순연장”으로 분류

자료: 정부, ‘조세특례 예비타당성평가’, 2021. 9; 정부, ‘조세특례 심층평가(1~18)’, 2021. 9. 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재구성

심층평가 결과 중장기적 개편이 제언되는 항목

「조세특례제한법」은 당해연도 일몰이 도래하는 일정금액 이상의 조세지출에 대하여 조세특례심층평가를 수행하도록 규정하고 있기 때문에, 일반적인 조세지출 항목은 연장 기간인 2년~3년에 한번씩 심층평가가 수행되게 된다. 그런데 심층평가 결과 단기적으로는 1회의 일몰연장이 바람직하나 향후에 중장기적인 제도개선이 필요하다고 제언되는 항목이 지속적으로 개선대책 없이 단순일몰연장되는 경우가 있어 이에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.

올해 심층평가 수행 대상 항목 중 “농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제”의 경우 본 제도는 탄소중립이라는 정책 방향에 상충되고 제도목적은 고려했을 때 농업소득에 대한 직접지원에 비해 효과성이 떨어지나, 농림어업 생산물의 생산기반 유지 및 안정적 공급이라는 목적 달성을 위해 1회 일몰 연장하되 중장기적 개편 방안을 마련할 것으로 제언되었다. 이에 세법개정안에서도 별다른 정비사항 없이 2년 일몰을 연장하였다. 그런데 본 항목에 대한 2018년 조세심층평가 결과를 살펴보면, 장기적으로 직접적인 재정지출이나 소득을 지원하는 다른 조세지원체계에 통합되는 것이 바람직하나 단기적으로 일몰을 1회 연장할 것을 제언하여 큰 틀에서 올해 제언한 내용과 큰 차이가 없는 것을 확인할 수 있다.

올해 심층평가가 수행된 또 다른 항목인 “일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감”항목의 경우 정책수단과 제도운영의 적절성과 효과성이 낮으나 택시 사업 문제에 대한 정부개입 필요성이 인정되어 단기적으로 본 제도를 유지할 수 있을 것으로 제언되었고, 세법개정안에서도 2년간 단순 일몰연장되었다. 그런데 본 항목에 대한 2018년 조세심층평가 결과를 살펴보면, 정부 개입 타당성이 낮고 조세지출을 통한 지원이 부적절하며 제도의 설계·운영에서도 적절하지 못하여 일몰을 종료 하는 것이 바람직하나, 정책적 이유로 인하여 2021년 말까지 유예기한을 정하여 일 몰을 2021년까지 1회 연장한 뒤 택시사업에 대한 종합적인 평가를 진행하도록 제 언한 바 있던 항목이었다.

이와 같이 과거에 조세지출의 효율성을 인정하기 어려우나 단기적인 정책적인 필요성에 의해 임시방편으로 일몰 연장이 제언되었던 항목이 시간이 경과하여 일몰 기한 시점에서도 근본적인 문제에 대한 개선이 이뤄지지 못하고 또 다시 단기적인 일몰 연장이 제언됨에 따라 세법개정안도 일몰단순 연장을 제안하는 상황이 반복되고 있다.

현행 「조세특례제한법」이 조세특례 심층평가를 하도록 규정한 취지와 이에 소 요되는 예산소요²¹⁾ 등을 고려할 때, 조세특례심층평가가 효율성·효과성이 저조한 조 세특례 항목에 대한 적극적인 정리가 이루어지는 방향으로 심층평가 결론이 도출되 도록 해야 할 것이다. 정부는 중장기적·구조적 개선이 필요한 항목에 대해서 구체적 이고 실행가능한 개선방안을 마련하고, 임시방편적인 조세지출 연장으로 인한 재정 비효율 발생이 지속되지 않도록 대안을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.

조세특례 예비타당성평가 면제의 적정성 평가

「2021년 세법개정안」에서 제시된 신규 도입 항목중 연간 조세특례 300억원 이상으 로 예비타당성평가를 수행하여 국회에 제출하여야 하나 예비타당성평가를 실시하지 않은 항목은 3건이다. “국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화”, “근로장려금 소득상한금액 인상”, “기부금 세액공제 한시 확대”가 이에 해당한다.

21) 조세특례 심층평가 1건당 7,000만원 수준이다. (세부사업명: 조세지출 성과관리 및 평가 (2131-306))

[표 24] 2021년 조세특례 예비타당성평가 면제 대상 및 사유

조세특례 항목	내용	면제 사유
국가전략기술 R&D·시설 투자 세제지원 강화	현행 R&D·시설투자 세제지원 2단계 구조를 개편하여 3번째 단계인 국가전략기술 구간을 신설하고, 신성장·원천기술투자보다 공제율 우대	글로벌 기술패권 경쟁 가속화 대응 (조특법§142⑤1)
근로장려금 소득상한금액 인상	근로장려금 소득상한금액을 가구별로 200만원씩 상향 조정	저소득층 일자리 및 소득여건 악화 대응 (조특법§142⑤1)
기부금 세액공제 한시 확대	'21년 한시적으로 기부금 세액공제 확대	코로나19 대응 (조특법§142⑤1)

자료: 정부, 「2022년도 조세지출예산서」

정부는 해당 항목이 각각 「조세특례제한법」 제142조제5항제1호의 예비타당성면제 사유에 해당하여 조세특례 예비타당성평가를 실시하지 않았다고 설명하고 있다. 「조세특례제한법」 제142조제5항제1호는 “경제·사회적 상황에 대응하기 위하여 도입하려는 경우로서 국무회의 심의를 거친 사항”은 조세특례 예비타당성평가를 실시하지 않을 수 있다고 규정하고 있다.

정부는 “국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화”는 글로벌 기술패권 경쟁 가속화에 대응하기 위한 것이고, “근로장려금 소득상한금액 인상”은 저소득층 일자리 및 소득여건 악화 대응에 대응하기 위한 것이며, “기부금 세액공제 한시 확대”는 코로나19에 대응하기 위한 것이라고 구체적인 면제사유를 제시하고 있다. 정부가 제시한 사유들은 경제·사회적 상황으로서 이상 3건에 대한 조세특례 예비타당성평가 면제는 「조세특례제한법」이 정하고 있는 면제요건에 해당하는 것으로 보인다.

비록 법령상으로 조세특례 예비타당성 평가를 면제할 수 있는 요건에 해당된다 하더라도, 조세지출의 효율성과 투명성을 도모하고자 하는 제도의 취지에 비추어 볼 때 특별한 사정이 없는 한 예비타당성 평가를 수행하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 해당 3건에 대해서도 조세특례 예비타당성평가를 수행하는 것이 바람직했을 것으로 보이며, 해당 3건에 대한 예비타당성평가를 수행할 수 없는 시급한 사정

이 있었다고 보기에는 어려워 보인다. “국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화”의 경우 반도체·배터리 등 전략산업에 대한 지원 필요성은 이전부터 제기되어 왔다. “근로장려금 소득상한금액 인상”의 면제사유인 저소득층 일자리 및 소득여건 악화나 “기부금 세액공제 한시 확대”의 면제사유인 코로나19의 확산 같은 사회·경제적 상황의 경우도 예비타당성평가를 착수할 수 있는 시점인 2021년 초에 예견할 수 없었던 사회·경제적 상황으로 보기는 어려울 것으로 판단된다.

현행 「조세특례제한법」에서 조세특례 예비타당성평가를 수행하도록 한 취지는 조세특례의 도입 필요성 및 적시성, 기대효과 및 예상되는 문제점을 사전에 평가하여 조세지출의 합리성을 확보하고 조세지출의 무분별한 팽창을 억제하기 위한 제도이다. 현행 제142조제5항제1호의 ‘경제·사회적 상황에 대응할 필요가 있는 경우’라는 요건은 비교적 광범위하게 해석될 여지가 있어 이를 남용할 경우 조세특례의 사전통제 기능이 형해화될 우려가 있으며, 타당성이 없는 조세특례를 도입하기 위한 우회수단으로 활용될 가능성이 있다. 따라서 정부는 현행 제142조제5항제1호를 소극적으로 적용하여 조세특례 예비타당성평가를 면제하는 것을 최대한 자제하고 조세특례 도입에 필요한 사전적 절차가 충실히 수행되도록 노력해야 할 필요가 있다.

Ⅲ. 세목별 분석

1. 소득세

가. 근로장려금 소득상한금액 인상

(1) 개정내용

정부는 2021년 세법개정안에서 저소득층에 대한 지원을 강화하기 위해 근로장려금 총소득기준금액(소득상한금액)²²⁾을 인상하는 안을 제안하였다. 근로장려금 지급 기준이 되는 가구유형별 총소득기준금액(소득상한금액)을 모두 200만원 인상한다는 계획이다. 개정안에 따르면 단독·홀벌이·맞벌이 가구의 총소득기준금액은 각각 2,000만원, 3,000만원, 3,600만원에서 2,200만원, 3,200만원, 3,800만원으로 상향조정 된다. 또한 근로소득자의 반기 근로장려금 정산시기를 다음해 9월에서 다음해 6월(하반기분 지급시 정산)로 3개월 단축한다는 계획이다.

[표 25] 근로장려금의 총소득기준금액 변경안

가구유형	현행	개정안
단독가구	2,000만원	2,200만원
홀벌이가구	3,000만원	3,200만원
맞벌이가구	3,600만원	3,800만원

(2) 세수효과

근로장려금 총소득기준금액 인상에 따른 세수효과는 제13차년도 재정패널조사자료²³⁾를 활용한 모의실험 결과를 토대로 제도변화에 따른 가구 유형별 수급대상자수와 지급액 변화분을 추정하여 추계했다. 추계결과 이번 개정안으로 인해 근로장려금 수혜 가구는 2020년 대비 55.3만가구 증가할 것으로 예상된다. 가구유형별로는 단독가구

22) 전년도 연간 총소득의 합계액(부부합산)이 총소득기준금액 이하인 경우 근로장려금을 지급한다. 연간 총소득의 합계액은 근로소득(총급여), 사업소득에 업종별 조정률(20~90%)을 곱한 금액, 종교인소득(총수입금액), 기타소득금액(종교인소득 제외), 이자·배당·연금소득(총수입금액)의 합계액을 합하여(다만, 비과세 소득 제외) 계산한다.

23) 13차년도(2021) 베타버전

33.7만가구, 홀벌이 17.7만가구, 맞벌이 3.9만가구 순으로 수혜가구수가 증가할 것으로 예상된다. 기존 수급가구 및 신규수급가구를 포함한 가구당 평균 지급액은 현행(2020년 기준 103만원) 보다 6만원 감소한 98만원이 될 것으로 예상된다. 총소득기준금액 인상으로 신규 수급대상에 포함된 가구의 경우, 소득수준이 소득상한금액에 근접해 있어 가구당 지급액이 평균 수준보다 낮아 전체 가구의 평균 지급액은 현행보다 낮아질 것으로 예상된다. 이를 반영한 근로장려금 총지급액은 현행(2020년 기준) 대비 3,004억원 증가할 것으로 전망된다.

[표 26] 개정안에 따른 근로장려금 수급가구수 변화

(단위: 만원, 만가구)

가구유형	현행(2020년) ¹⁾		개정안		가구수 증가율
	소득상한금액	수급가구수	소득상한금액	수급가구수	
단독	2,000	276	2,200	+ 33.7	12.2%
홀벌이	3,000	129	3,200	+ 17.7	13.7%
맞벌이	3,600	27	3,800	+ 3.9	14.6%
합계	-	432	-	+ 55.3	12.8%

주: 2020년(2019년 귀속소득 기준) 지급 기준

연도별 세수효과는 2026년까지 제도가 유지된다는 가정하에 연간 자연감소분(△3.3%)을 반영하여 추계했다. 자연감소분이란 제도유지 시 명목소득 증가 등으로 소득요건을 충족하지 못해 수급대상에서 탈락하는 가구의 비율을 의미하며, 수급요건의 변화가 없었던 2016~2018년 동안 홀벌이·맞벌이가구의 수급가구수가 연간 3.3% 감소한 것을 반영하였다.²⁴⁾ 이를 반영한 추계 결과 2022~2026년간 1조 3,139억원의 세수감소가 추가적으로 발생할 것으로 전망된다. 정부는 2020년 지급실적 자료를 토대로 기존수급자의 소득분포와 신규대상자의 소득분포가 동일하다는 가정하에 개정안에 따른 세수효과를 추계하였으며, 이번 제도개편으로 근로장려금 수혜가구수가 30만 가구 증가하고, 총지급액은 연간 2,600억원 증가할 것으로 전망했다. 향후에도 세수효과가 일정하게 유지되어 5년간 1조 3,000억원의 세수감소가 추가적으로 발생할 것으로 전망했다. 국회예산정책처의 경우 제도개정에 따른 연간 추가 세수감소

24) 동 기간 동안 단독가구의 수급 연령요건은 '16년 50세 이상, '17년 40세, '18년 30세 이상으로 점차 완화되었다. 이에 따라 단독가구의 수급가구수는 '16년 41.8만명에서 '18년 79.5만명으로 증가했다.

규모를 정부(2,600억원) 보다 다소 크게 예측하였으나, 향후 그 규모가 점차 감소할 것으로 전망함에 따라 5년간 추계금액은 정부와 유사한 수준이다.

[표 27] 근로장려금 소득상한금액 인상에 따른 연도별 세수효과: 2022~2026년
(단위: 억원)

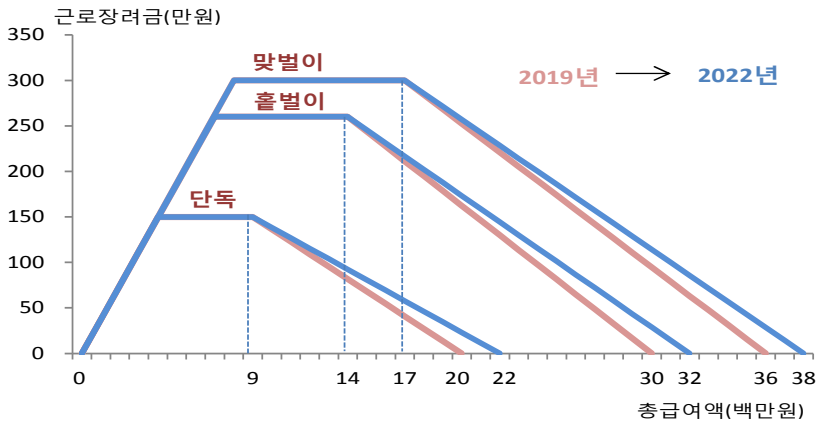
	2022	2023	2024	2025	2026	2022~2026 (누적)	연평균
NABO(A)	△2,808	△2,715	△2,625	△2,538	△2,453	△13,139	△2,627
정 부(B)	△2,600	△2,600	△2,600	△2,600	△2,600	△13,000	△2,600
차이(A-B)	△208	△115	△25	62	147	△139	△28

(3) 분석의견

총소득기준금액 인상에 따른 지급구조 변화

정부는 최저임금상승 및 중위소득 인상을 고려해 근로장려금 지급기준이 되는 총소득기준금액을 200만원 인상했다. 근로장려세제는 총소득기준금액(소득상한금액)이 고정되어 있어 실질소득에는 변화가 없으나 명목소득의 증가로 명목소득금액이 총소득기준금액을 상회하는 경우 수급대상에서 탈락하는 가구가 발생하게 된다. 정부의 개편안은 최저임금상향으로 기존 수급대상자에서 탈락하는 가구를 지원하기 위한 취지로 보여진다.

[그림 5] 근로장려세제 개편 모형(2019년 → 2022년)



개편안에 따라 소득상한금액이 인상되면 점증 및 평탄 구간²⁵⁾에는 변화가 없지만, 점감구간의 경우 소득구간이 넓어지고 현행 소득구간의 가구당 지급액이 증가하게 된다. 이론적으로 근로장려금은 점증·평탄·점감구간에 따라 취업자의 노동공급에 미치는 효과가 상이하게 나타나는데, 노동창출효과는 점증구간에서 발생하고, 평탄 및 점감구간에서는 노동공급이 감소할 수 있으므로, 제도 개편에 따른 수혜가 근로유인효과가 더 높은 계층에게 돌아갈 수 있도록 제도를 정교화할 필요가 있다. 소득기준 완화는 신규 수급자 발생 및 지급액 증가를 유발한다. 따라서 향후에도 최저임금 인상 및 중위소득 인상을 반영해 소득상한금액을 인상한다면, 수급대상자 및 지급액 규모는 지속적으로 증가할 수 있으므로 향후 지급규모와 지급대상을 보다 명확히 설정하여 제도를 운영할 필요가 있다.

이번 개편안의 가구유형별 소득상한금액 인상률을 살펴보면 단독가구 10.0%, 홑벌이가구 6.7%, 맞벌이가구 5.6%로 단독가구의 인상률이 가장 높은 것으로 나타난다. 기준중위소득²⁶⁾ 대비 소득상한금액 비율도 홑벌이(3인), 맞벌이(4인) 가구의 경우 2018년 제도개편 이후인 2019년도 유사한 65~67%를 유지하지만, 단독가구는 2019년 97.6%에서 2021년 100.3%로 상승한다. 이로 인해 신규수급가구수도 단독가구에서 가장 크게 증가할 것으로 예상된다. 이미 2018년 제도개편에 따라 30세 미만 단독가구 중심으로 수급가구수가 급증한 상황에서 이번 개편으로 인해 단독가구 중심으로 수혜가 확대되는 경향은 더욱 심화될 수 있다.

근로장려세제는 2018년 개편²⁷⁾ 이후 수혜대상 및 지급규모가 대폭 확대되었다. 개편 이후 근로장려금 수혜가구수는 2018년 179만 가구에서 2019년 410만 가구로, 총 지급액은 2018년 1.3조원에서 2019년²⁸⁾ 4.5조원 규모로 확대됐다. 가장 특징적인 변화는 가구유형별로는 단독가구, 연령별로는 30세 미만 가구 비중이 큰 폭으로 증가했다는 것이다. 전체 수급가구 중 30세 미만 가구 비중은 2018년 1.8%에서 2019년

25) [그림 5]에서 현행기준 점증구간은 소득이 증가함에 따라 근로장려금 지급액이 증가하는 구간(단독가구 400만원 미만), 평탄구간은 소득수준에 상관없이 최대급여가 지급되는 구간(단독가구 400~900만원), 점감구간은 소득이 증가함에 따라 지급액이 감소하는 구간(단독가구 900~2000만원)을 의미한다.

26) 보건복지부에서 발표한 2019년, 2021년 기준중위소득(월평균)을 연간금액으로 환산해 사용했다. 2021년 연간 기준중위소득금액은 1인가구 2,193만원, 3인가구 4,781만원, 4인가구 5,852만원이다.

27) 단독가구의 연령조건 폐지, 소득요건 및 재산요건 완화로 수혜대상을 대폭 확대하였고, 가구유형별 최대지급액도 20.0~76.5% 인상했다(단독 76.5%, 홑벌이 30.0%, 맞벌이 20.0%).

28) 2018년 귀속소득 기준

27.9%로 확대되었다. 지급대상이 확대됨에 따라 우리나라 전체 가구(인구총조사 기준) 중 근로장려금을 수급하는 가구 비중도 2018년 9.0%에서 2019년 20.2%로 확대되었으며, 전체 30세 미만 가구(159만가구)에서 근로장려금을 수급하는 가구(115만가구) 비중은 동기간 중 2.2%에서 72.0%로 다른 연령대에 비해 큰 폭으로 증가했다.

[표 28] 연령대별 근로장려금 수급가구 비중(2019년 기준)

(단위: 천가구)

연령	전체 가구수	근로장려금 수급가구	수급가구 비중 ¹⁾
	(A)	(B)	(B/A)
전체	20,343	4,102	20.2% (9.0%)
30세 미만	1,591	1,145	72.0% (2.2%)
30대	3,124	549	17.6% (9.4%)
40대	4,259	662	15.5% (9.8%)
50대	4,800	752	15.7% (9.6%)
60대	3,529	592	16.8% (9.4%)
70세 이상	3,040	402	13.2% (9.1%)

주: 1) 괄호 안은 2018년(2017년 귀속) 기준 수급가구 비중을 나타냄

1. 인구총조사의 2019년 가구수 연령별 총가구수 대비 2019년(2018년 귀속) 연령별 근로장려금 수급가구 비중을 나타냄

자료: 통계청, 「인구주택총조사」, 2019; 국세청 제출자료 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

근로장려세제는 당초 근로빈곤층에 대한 소득보전을 통해 근로유인을 제고한다는 목표아래 시행되었으나, 최근 개편은 근로유인제고 보다 소득보전을 통한 소득재분배에 중점을 두었다고 평가할 수 있다. 소득요건을 완화하고 지급액을 늘리는 것은 저소득층의 소득증가에 일정부분 기여할 것으로 예상되지만, 현행 근로장려금 지급범위는 선진국에 근접하거나 그 이상으로 확대²⁹⁾되었고 제도가 어느 정도 정착된 만큼 정책목표를 명확히 설정하여 제도를 운영할 필요가 있다. 지급대상이 지속적으로 확대되는 상황 속에서 당초 제도 도입 취지에 더욱 부합하는 운영 방안을 모색할 필요가 있다.

29) 주요국과 근로장려금 소득기준을 비교해 보면, 주요국의 근로장려금 소득기준(2017~2018년 기준)은 1인당 GDP의 25~85% 수준인데 비해, 우리나라 근로장려금 소득기준은 2018년 1인당 GDP의 39~74%에서 2019년 57~102%로 확대되어 주요국에 비해 높은 수준으로 상향조정되었다(국회예산정책처, 「2019년도 총수입 예산안 분석」p75.)

근로장려금 조세지출 규모

근로장려금 지급액은 2009년 0.5조원에서 2020년 4.5조원으로 10배 가까이 확대되었다. 동 기간동안 국세감면액은 연평균 5.0% 증가한데 비해 근로장려금은 연평균 23.1% 증가했으며, 이에 따라 전체 국세감면액 중 근로장려금이 차지하는 비중도 2009년 1.5%에서 2020년 8.5%로 확대되어 국가재정에 미치는 영향이 적지 않다고 할 수 있다. 2018년 제도개편 이전의 지출 규모는 조세지출 항목 중 12위에 해당했으나, 2019년부터 1위 자리를 차지하고 있다.

[표 29] 국세감면액 추이

(단위: 조원, %)

		2009	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	'09-'20 ¹⁾
금액	국세감면액	31.1	33.8	34.3	35.9	37.4	39.7	44.0	49.6	53.0	21.9
	근로장려금	0.5	0.6	0.8	1.1	1.1	1.2	1.3	4.9	4.5	4.0
	(비중)	(1.5)	(1.7)	(2.3)	(3.0)	(2.8)	(3.0)	(3.0)	(9.9)	(8.5)	(7.0)
증가율	국세감면액	8.0	1.2	1.5	4.7	4.2	6.1	10.7	12.8	6.8	5.0
	근로장려금	-	△8.5	38.2	36.8	△0.9	14.3	11.2	268.1	△9.0	23.1

주: 1) 금액은 2009년 대비 2020년 국세감면액 증가분, 증가율은 2009~2020년간 연평균 증가율임
자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」 각 연도

현재 근로장려금은 조세지출로 운영되고 있으며, 기초생활보장 생계급여, 일자리안정자금사업³⁰⁾ 등 유사한 정책목표를 가진 정책들이 조세지출과 재정지출로 별도로 운영됨에 따라 통합적·포괄적으로 재정을 점검하는데 어려움이 있다. 2018년 이후 근로장려금제도의 지급규모와 지급대상이 크게 확대된 만큼 정책의 주요 목표가 근로유인 제고라면 향후 목표계층을 보다 명확히 설정하여 제도를 운영할 필요가 있으며, 주요 목표가 소득보전이라면 저소득층 소득지원을 통한 소득재분배 기능은 동일한 정책목표를 가진 재정지출과의 통합설계를 고려할 필요가 있다.

30) 기초생활보장 생계급여 예산은 2021년 4.6조원, 2022년(안) 5.3조원 규모이며, 일자리안정자금사업 예산은 2020년 2.7조원, 2021년 1.3조원, 2022년(안) 0.5조원 규모이다.

나. 개인종합자산관리계좌(ISA) 내 국내 상장주식 비과세 확대

(1) 개정내용

개인종합자산관리계좌(이하, ISA)는 한 계좌 내에 여러 자산을 통합적으로 운용하는 제도이다. 현행 제도에 따르면 ISA에 연간 최대 2천만원을 납입하여 3년 이상 보유 시, 인출하는 시점에 계좌 내 손익을 통산한 순이익에 대해 비과세 또는 저율 분리과세의 세제지원을 받을 수 있다.

이번 정부의 세법개정안은 2023년부터 ISA를 통해 투자한 국내 상장주식 및 공모주식형 펀드의³¹⁾ 양도·환매 시 발생한 소득에 대해 전액 비과세하는 내용이다. 종전 ISA 내 국내 상장주식 및 공모주식형 펀드에서 발생한 소득은 다른 금융상품과 마찬가지로 200만원(서민·농어민형 400만원)까지 비과세를 적용하고 이를 초과하는 소득은 9% 분리과세 하였다. 이러한 상황에서 동 개정안이 통과될 경우 ISA 내 국내 상장주식 등에서 발생하는 이익은 전액 비과세하는 한편, 손실이 발생하는 경우에는³²⁾ 손실액을 배당이익 등 기타 자산에서 발생한 소득과 통산하여 종전과 같은 과세혜택(비과세, 200만원 초과 시 9% 분리과세)의 적용을 받도록 하였다.

참고로, 2023년 금융투자소득세가 신설됨에 따라 일반계좌 내 국내 상장주식에서 발생한 소득은 기본공제 5천만원을 제외한 후 20%의 세율로 과세될 예정이다.

[표 30] 세법개정안에 따른 ISA 내 국내 상장주식 등에 대한 과세: 2023년 이후

현행	개정안
소득 200만원 이하: 비과세 200만원 초과: 9% 분리과세	전액 비과세 (*손실 발생 시 그 외 소득과 손익통산)

31) 자산의 2/3이상을 국내 상장주식에 운용하는 공모펀드(「소득세법」 제87조의18)로, 국내 주식형 펀드 전체와 혼합형 펀드 상당부분을 포함한다.(금융위원회 보도참고자료, “개인종합자산관리계좌(ISA) 세제개편 및 기대효과”, 2021.7.26.)

32) 국내 상장주식 등에서 손실이 발생한 대주주의 경우 손익통산의 대상에서 제외한다.

(2) 분석의견

ISA 제도의 개정 연혁

ISA는 2016년 도입된 이후 제도의 대상 및 혜택을 확대하는 방향으로 운영되었다. 2020년 이전에는 가입대상을 확대하는 한편, 서민형 가입자 및 농·어민³³⁾ 대하여 비과세 기준을 인상하고 계좌 유지기간을 축소하는 내용의 개정이 이루어졌다.

2021년에는 ISA 대상 금융상품에 국내 상장주식이 포함되었으며, 다른 소득과 마찬가지로 국내 상장주식으로부터 발생한 양도차익 및 차손도 ISA 내에서 통산하여 과세할 수 있게 하였다. 이와 더불어 소득요건을 없애 전국민이 ISA에 가입할 수 있도록 하였으며 일몰을 폐지하여 제도의 운영 기간을 연장하였다. 그 외 계좌 유지 기간 축소 및 연간 미납입액 이월 등의 가입유도 정책도 병행되었다.

[표 31] ISA 제도 개정 연혁: 2016년~현재

구분	2016~2018년	2019~2020년	2021년~현재
일몰 기한	~2018년 12월 31일	~2021년 12월 31일	일몰 폐지
가입 대상	근로·사업소득자(직전 또는 당해연도), 농·어민 * 금융소득종합과세자 제외	근로·사업소득 범위 직전 3개 연도로 확대	소득요건 폐지, 19세 이상 * 근로소득자는 15세 이상
편입 자산	예·적금, 펀드, 파생결합증권등	(좌 동)	국내 상장주식 추가
계약 형태	신탁형, 일임형	(좌 동)	투자중개형 추가
계약 기간	5년	농·어민은 3년으로 축소	최소 3년 * 추가 연장 가능
납입 한도	연간 2천만원	(좌 동)	연간 2천만원, * 5년 내 이월납입 가능
세액 계산	계좌 내 이자·배당소득을 손익통산한 순이익 과세 ○ ~200만원: 비과세 (서민형, 농·어민형: 250만원 → '18년 400만원) ○ 200만원~: 9.9%	(좌 동)	계좌 내 손익통산 대상에 주식 양도차익 및 양도차손 (대주주분 제외) 포함

33) 현재 비과세 한도 400만원을 적용받는 경우는 총급여 5천만원 이하인 근로소득자, 종합소득금액이 3천5백만원 이하인 종합소득자 및 농·어민이 해당한다.

ISA 내 비과세 확대안의 의의

이번 세법개정안의 국내 상장주식에 대한 비과세는 ISA 제도의 활성화를 목표로 하였던 이전 정책의 방향과 연장선에 있는 것으로 볼 수 있다. 그 중에서도 지난해 ISA에 국내 상장주식의 투자를 포함한 것은 주식시장의 수요기반을 확충하고 국민 재산형성을 지원하고자 하는 취지가 있었다.³⁴⁾³⁵⁾ 여기에 이번 개정안으로 국내 상장주식 투자 소득에 대해 비과세가 적용될 경우 ISA를 활용한 투자의 유인이 더욱 확대될 수 있을 것으로 예상된다.³⁶⁾

또한 이번 세법개정안은 2023년 시행 예정인 금융투자소득세와³⁷⁾ 과세 상의 불균형을 조정하기 위한 측면도 있다. 금융투자소득세는 그간 비과세되었던 소액주주 상장주식 등을 포함한 전체 금융투자소득에 대해 과세하는 것으로, 이 때 주식의 양도차익에 대해서는 기본공제로 5천만원까지 과세대상에서 제외할 예정이다. 이러한 상황에서 만약 ISA를 별도 조정 없이 현행 수준(200만원을 제외한 나머지에 대해 9%의 세율 부과)으로 유지한다면, 과세상 상대적으로 불리해진 ISA를 통해 국내 상장주식에 투자할 유인이 줄어들 수 있다. 이는 그 간의 ISA 활성화를 위해 추진 하였던 정책 방향과 어긋나는 것이며, 최근의 ISA 가입 및 투자 증가의 흐름을 다시 위축시키는 결과로 이어질 수도 있다.

34) 정부 보도참고자료, “코로나19 관련 금융시장 안정화 방안”, 2020.3.24. 및 기획재정부, “2020년 세법개정안 문답자료”, 2020.7.22.

35) 국내 가계자산 내 금융투자상품 비중이 낮은 점을 감안하면 최근 개인들의 주식 비중 확대는 자산 다변화 측면에서 긍정적이라는 평가가 있다.(국제금융센터, “최근 개인의 국내외 증권투자 확대 현황 및 영향”, 20년 9월 22일)

36) 양도차익 과세 시 개인의 부담 증가 및 조세회피가 발생할 수 있고 이로부터 포트폴리오 선택의 왜곡 및 효율성, 경제적 비용이 야기될 수 있다는 분석이 있다.(박중상·신석하, “우리나라 상장주식 양도차익 과세와 개인투자자의 조세회피 형태”, 재정학연구, 제12권제4호, 2019.)

37) 2023년부터 그간 배당소득으로 과세되어 온 펀드, ELS 등의 손익과 주식의 양도손익 등 금융투자상품의 자본손익(예·적금으로부터의 이자소득, 국내 상장주식으로부터의 배당소득 등은 제외)을 통산하여 ‘금융투자소득’으로 분류과세할 예정이다.

[그림 6] 세법개정안에 따른 ISA 내 국내 상장주식 등에 대한 과세: 2023년 이후
2023년 1월 1일 이후

[금융상품]	[소득]		ISA	일반계좌
국내 상장주식, 국내 공모 주식형펀드	투자이익	→ 합 산	전액 비과세 · 200만원 이하 비과세 ※서민·농어민 400만원 · 200만원 초과 9% 분리과세	금융투자소득(20%) 기본공제 5천만원
	* 손실 시 차감			
	배당 이익			배당소득(14%)
	투자 손익			금융투자소득(20%) 기본공제 250만원
예·적금, 파생결합증권, 그 외	이자·배당이익			이자배당소득(14%)

자료: 금융위원회 보도참고자료, “개인종합자산관리계좌(ISA) 세제개편 및 기대효과”, 2021.7.26.

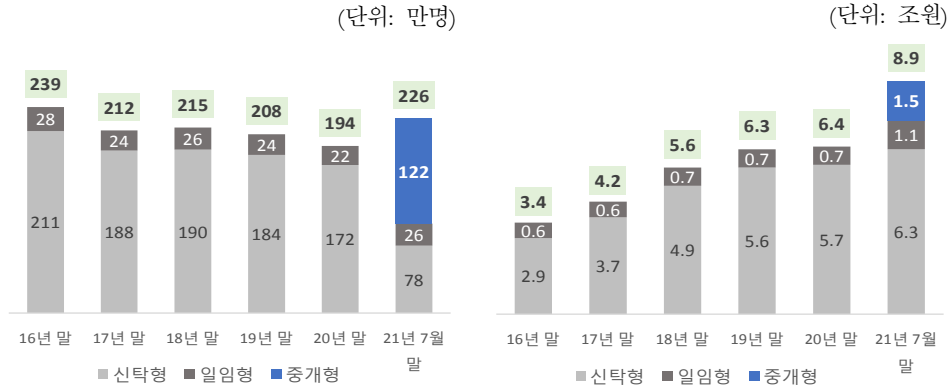
실제로 그간 세제지원의 확대에도 부진하였던 ISA 활용 실적이, 2021년 국내 상장주식 포함 이후 확대되는 추세를 보였다. ISA 가입자 수는 2016년 말 239만명에서 2020년 194만명으로 감소하였고 납입액은 3.4조원에서 6.4조원 수준으로 증가하는 추세였다. 그러나 ISA 내 국내 상장주식을 편입한 이후 가입자 수는 2021년 7월 기준 226만명, 납입액은 8.9조원으로 크게 증가하였다. 이 중에서도 특히 국내 상장주식에 투자할 수 있는 중개형 ISA에³⁸⁾ 신규 가입·이전한 규모는 122만명 및 1.5조원 수준에 이르렀다.

38) 2020년까지 ISA는 신탁형 및 일임형으로 운영되었으나 2021년 ISA 내 국내 상장주식 투자가 포함되면서 중개형이 등장하였으며, 국내 상장주식은 중개형 ISA를 통해서만 투자하도록 하고 있다.

[ISA 상품별 비교]

	신탁형	일임형	중개형
투자가능 상품	ETF, 펀드, 리츠, 상장형수 익증권, 파생결합증권/사채, ETN, RP, 예금	ETF, 펀드	국내상장주식, ETF, 펀드, 리츠, 상장형수익증권, 파생 결합증권/사채, ETN, RP
투자방법	가입자가 직접 상품 선택	운용사에 일임	가입자가 직접 상품 선택

[그림 7] ISA 유형 별 가입 현황: 2016년 12월 말~2021년 7월 말
[가입자 수] [납입액]



주: 신탁형 ISA는 가입자의 지시에 따라, 일임형 ISA는 가입자가 금융회사에 투자를 일임하여 운용하며, 중개형 ISA는 금융회사를 통해 국내 상장주식 등에 직접투자하는 형태로 운용
자료: 금융투자협회 ISA다모아 홈페이지, “<http://isa.kofia.or.kr>”

이에 따라 ISA 내 자산 중에서 가장 큰 비중을 차지하였던 예·적금의 비중은 2020년 말 73.8%에서 2021년 7월 말 63.8%로 축소되었으며, 주식의 비중은 8.7%로 확대되는 모습을 보였다.

[표 32] ISA 내 운용자산별 비중의 추이: 2016년 12월 말~2021년 7월 말

(단위: %)

시점	예·적금	금융투자상품	주식
2016년 12월 말	53.9	46.1	-
2017년 12월 말	62.6	37.4	-
2018년 12월 말	66.7	33.3	-
2019년 12월 말	71.3	28.7	-
2020년 12월 말	73.8	26.2	-
2021년 7월 말	63.8	36.2	8.7

자료: 금융투자협회 ISA다모아 홈페이지, “<http://isa.kofia.or.kr>”

ISA 내 비과세 확대 시 수혜 대상

2023년 예정된 금융투자소득세의 기본공제 금액이 최대 5천만원임을 감안할 때, ISA 내 국내 상장주식 등에 대한 비과세 확대의 실질적인 수혜 대상은 주로 국내 상장주식 등을 포함해 전체 금융투자소득이 5천만원을 초과하는 투자자가 될 것이다.

예를 들어 전체 금융투자소득에 대해 5년간 수익률 10%를 얻는 상황을 가정해 보면, 이 때 금융투자자산 5억원(=기본공제액 최대 5천만원/수익률 가정 10%) 이외의 별도 국내 상장주식을 ISA에 투자하는 경우 조세 감면의 실질적인 수혜 대상이 될 수 있는 것이다. ISA는 5년 간 최대 1억원을 납입할 수 있는 제도이므로, 위의 사례에서 1억원의 국내 상장주식 투자 시 세액 200만원(=원금 1억원×수익률 가정 10%×금융투자소득세율 20%)만큼의 비과세의 혜택을 추가적으로 얻을 수 있는 것이다.³⁹⁾

금융투자소득이 5천만원 이하인 경우도 ISA에 가입할 유인이 전혀 없는 것은 아니다. ISA를 통해 주식의 배당소득에 대한 비과세 또는 저율과세 혜택도 얻을 수 있기 때문이다. 다만 배당소득에 대한 과세특례는 이번 세법개정안에 따르는 혜택은 아니며, 주식의 양도차익 관점에서 볼 때 소득 5천만원 이하에 대한 비과세는 전체 조세지원 측면에서 공제농·어민비과세 상품 간의 자산 이동인 것으로 구분할 수 있는 것이다.

현재 금융투자소득의 전체적인 현황 및 자료는 집계되지 않고 있으므로,⁴⁰⁾ 대신 국내 상장주식으로 한정하여 보유금액별 투자자의 현황을 살펴보았다. 2020년 12월 말 기준 상장주식에 투자한 개인은 913만명으로,⁴¹⁾ 이 중 보유액이 1억원을 상회하는 투자자는 90만명(9.8%), 10억원을 상회하는 투자자는 4만명(0.5%) 수준이다.⁴²⁾ 위에서 가정한 바와 같이 수익률 10% 가정 하에 금융투자소득이 5천만원을 상회하는 투자자의 자산 규모가 5억원임을 감안하면, 실질적으로 이번 ISA 비과세를 통해 감면 혜택이 확대되는 투자자는 전체 투자자 중 일부에 한정될 것이라는 점을 추정할 수 있다.

39) 그간 서민형 ISA를 중심으로 비과세 한도 인상 및 계좌 유지기간 축소 등의 유인을 제공하였음에도 ISA가 저소득층의 저축 증가에 미친 영향이 뚜렷하지 않았던 것으로 평가한 김영민·정원석(2021) 등의 연구도 있다.

40) 과거 정부는 금융투자소득세 신설 시 기본소득공제 5천만원을 상회하는 상위 2.5%(약 15만명)의 투자자가 실질적인 과세대상이 될 것으로 예상한 바 있다.(기획재정부, “2020년 세법개정안 문답자료”, 2020.7.22.)

41) 2020년 개인투자자가 전년도 614만명에서 914만명으로 48.8% 증가한 가운데, 1억원 미만 투자자 인원은 566만명에서 824만명으로 45.5% 증가하였다.

42) 이 중 ISA 가입에서 제외된 금융소득종합과세자를 제외하여야 한다.

[표 33] 상장주식 보유금액 구간별 개인 투자자 현황: 2020년 12월 말 기준

(단위: 만명, 조원, %)

구분	1천만원 미만	1천만원 ~5천만원	5천만원 ~1억원	1억원 ~10억원	10억원 ~100억원	100억원 이상	전체
인원	514.7	234.3	74.8	85.2	4.1	0.28	913.4
(비중)	(56.3)	(25.7)	(8.2)	(9.3)	(0.45)	(0.03)	(100)
보유금액	12.8	56.8	52.9	212.5	85.3	241.5	661.8
(비중)	(1.9)	(8.6)	(8.0)	(32.1)	(12.9)	(36.5)	(100)

자료: 한국예탁결제원, “2020년 12월 결산 상장법인 개인소유자 보유금액 현황”, 2021.3.

조세지출 성과관리 측면에서의 검토

이번 세법개정안에 따라 ISA 내 국내 상장주식 등에 대한 비과세 확대 시 조세지출 성과관리 측면에서의 지속적인 검토도 병행되어야 할 것으로 보인다. 정부의 「조세지출예산서」에 따르면 2020년 ISA로부터 발생한 감면액은 24억원 수준인데, 이는 ISA 내 만기가 도래한 일부 계좌로부터의 감면 실적을 반영한 것이다. ISA 가입금액 및 만기 시 수익률 등을 합리적으로 추정하기는 어려우나, 향후 다수 계좌의 만기가 도래하고 최근 ISA 대상 확대 등의 정책 효과가 나타날 경우 감면액은 이보다 증가할 것으로 보인다.

이러한 상황에서 2021년부터 ISA에 대한 일몰 적용이 폐지됨에 따라 동 제도는 조세지출 의무심층평가 대상에서 제외될 것으로 보인다. 따라서 임의심층평가를 활용하여 제도의 효과성 및 형평성 등 성과에 대한 철저한 관리가 이루어질 있도록 해야 할 것으로 보인다.

또한 ISA 자체뿐만 아니라 전체 저축 지원 관련 조세지출의 관점에서도 관리 및 평가가 지속될 필요가 있는 것으로 보인다. 과거를 살펴보면 ISA 제도 도입 이후 두 차례에 걸친 정부의 임의심층평가를 통해⁴³⁾ 유사하거나 중복되는 저축 지원 조세특례 제도를 통합·단순화하는 방향으로 ISA 제도를 운용해야 한다는 의견이 제시되었음에도 이러한 측면의 정비는 미흡했던 측면이 있다. 2016년 ISA 도입 당시에는 기존에 운영되었던 재형저축 및 소득공제 장기펀드의 일몰을 종료하고 ISA

43) 기획재정부, “ISA와 연계한 비과세·감면 금융상품 정비방안”, 2016 조세특례 임의심층평가, 2017.2.; 기획재정부, “개인종합자산관리계좌 과세특례”, 2018 조세특례 임의심층평가, 2018.9.

납입한도 내 기존 제도의 납입액을 합산하는 방식으로 제도를 통합하였다. 그러나 이후에는 조세감면 제도의 정비보다는 기존 제도를 연장하거나 신설하는 방향으로 정책의 검토가 이루어져 왔다. 이에 따라 현재 조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등과 같이 별도의 가입자격 제한 없이 ISA와 중복적으로 세제지원이 이루어지는 항목들이 존재하는 상황이다. 뿐만 아니라 특정 대상 및 목적에 따라서도 다수의 감면 제도가 운영되면서, 정책 실효성과 별개로 복잡성이 증가한 측면도 있는 것으로 보인다.

정부의 「조세지출예산서」에 따르면 현재 저축 지원 관련 조세지출 제도의 규모는 2020년 실적 기준 2조 7,086억원으로, 이 중 연금계좌세액공제를 제외하더라도 1조 4,969억원 수준에 이르는 상황이다. 이는 종전 ISA로부터 발생한 감면액 24억원을 포함한 것이나, 향후 다수 ISA 계좌의 만기가 도래하고 이번 개정안에 따라 국내 상장주식 비과세가 확대될 경우 감면액 규모는 더욱 커질 가능성도 있다.

따라서 우선 ISA 내 국내 상장주식에 대한 비과세 확대 시 당초의 목표를 달성하는 범위 내에서 감면액 규모 등이 과도한 수준에 이르지 않는지 등을 주기적으로 점검할 필요가 있을 것이다. 중장기적으로는 전체적인 저축 지원 조세특례 정비의 측면에서 ISA와 중복적 성격을 지니거나 실적 등이 미미해 실효성이 없는 것으로 평가되는 항목이 있는지 검토하고, ISA와의 종합적 운영 방향 모색 등의 정비 방향을 고민해야 할 것이다.

[표 34] 저축 지원 관련 조세지출 항목 현황: 2021년 기준

(단위: 억원)

항목명	일몰 기한	2021 세법개정안	2020 실적	2021 전망	2022 전망
조합 등 출자금·예탁금 비과세 *2023년: 5% / 2024년~: 9% 분리과세	2022		4,863	4,142	4,601
비과세종합저축 이자·배당소득 비과세	2022		3,386	2,853	3,154
장기저축성보험 보험차익 이자소득 비과세	없음		2,878	3,999	4,449
소기업·소상공인 공제부금 소득공제	-		2,770	2,992	3,172
우리사주조합원 과세특례	-		710	896	968
주택청약종합저축에 소득공제	2022		295	357	384
농어가목돈마련저축에 대한 비과세	2022		40	32	35
개인종합자산관리계좌(ISA) 과세특례	없음	확대	24	174	193
공모부동산집합투자기구 집합투자증권 배당소득 분리과세	2021	연장	2	3	3
장병내일준비적금 이자소득 비과세	2021	연장	0.9	1.9	2
주택담보 노후연금 이자비용 공제	없음		0.3	0.2	0.2
청년 우대형 주택청약종합저축 비과세	2021	확대·연장	0.1	0.5	0.5
개인투자용 국채 이자소득 분리과세	2024	신설		추정	곤란
청년형 장기집합투자증권저축 소득공제	2023	신설			0.6
청년희망적금 이자소득 비과세	2022	신설			0.2
특정사회기반시설 집합투자기구(뉴딜 인프라펀드) 배당소득 분리과세	2022	확대	-	-	-
공모 인프라 집합투자기구 배당소득 분리과세	2022		-	-	-
연금계좌세액공제	없음		12,117	11,860	12,725
연금계좌세액공제(50세이상)	2022		-	1,381	1,506
합계			27,086	28,692	31,194

주: 일몰이 종료된 항목은 포함하지 않음

자료: 정부, 연도별 「조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

(3) 소결

이번 세법개정안은 ISA 내 국내 상장주식 및 공모주식형 펀드에 대한 비과세를 확대하는 내용이다. 2023년부터 금융투자소득세 신설로 국내 주식으로부터 발생한 5천만원 이하의 소득에 대해 기본공제가 적용되는 상황에서 이번 개정안을 적용 시 ISA에 대한 과세 상 불균형을 해소함은 물론 최근의 ISA 확대의 흐름을 이어가는데 도움이 될 것으로 예상된다.

금융투자소득세 제도 하에서 이번 ISA 비과세 확대안의 실질적인 수혜 대상은 금융투자소득이 기본공제액 5천만원을 초과하는 투자소득 상위구간의 가입자일 것으로 예상된다. 다만 과거 금융투자소득세 도입을 논의하던 시점에도 형평성 측면에서 기본공제의 적정 수준에 대해 논의가 있었던 만큼, 이번 ISA 비과세 확대 시 형평성 측면에 대한 논의 역시 금융투자소득세 도입 이후 ISA의 실질적인 수혜대상을 중심으로 가입 및 납입 추이 점검 등을 통해 지속해 나가야 할 것이다.

아울러 2021년부터 동 제도의 일몰이 폐지된 상황이나 임의심층평가를 통해 ISA 규모 및 효과성·형평성 측면의 성과에 대해서도 관리를 지속해야 할 것이다. 뿐만 아니라 그 동안 ISA의 확대 정책에도 불구하고 다수의 저축 지원을 위한 조세특례 제도들이 함께 운영되면서 중복 지원을 야기한 측면도 존재하는 것으로 보인다. 과거 정부의 임의심층평가에서도 ISA 확대 시 유사 제도 간 통합 운영이 필요하다는 점을 제시한 바 있다. 이를 감안하여 이번 ISA 비과세 확대 시에도 중장기적으로 저축 지원 관련 조세지출 항목에 대한 전반적인 정비를 고려해야 할 것으로 보인다.

다. 청년 자산형성에 대한 지원 신설

(1) 개정내용

정부의 「2021년 세법개정안」은 청년 자산형성에 대한 지원 강화를 목적으로 하는 청년형 장기펀드 소득공제 및 청년희망적금 이자소득 비과세 제도를 신설하는 내용을 담고 있다. 먼저 청년형 장기펀드 소득공제는 청년층의 중장기 자산형성 지원을 위해 청년이 장기펀드에 가입 시 납입금액(연 600만원 한도)의 40%를 근로소득금액에서 공제한다는 내용이다. 가입요건은 만 19~34세(병역이행기간 최대 6년 추가 인

정)의 총급여 5천만원 또는 종합소득금액 3,500만원 이하⁴⁴⁾인 청년으로 계약기간은 최소 3년, 최대 5년이며 펀드의 운용요건은 국내 상장주식에 40% 이상 투자한 것에 한한다. 가입기간 중 총급여 8천만원 또는 종합소득금액 6천만원 초과시 해당 과세연도는 소득공제에서 제외하고, 가입 후 3년 이내 해지·인출·양도시 그간 감면받은 세액 상당액(납입금액의 6%)을 추징한다.⁴⁵⁾ 청년형 장기펀드 소득공제의 소득요건인 총급여 5천만원은 청년층 연평균 소득⁴⁶⁾의 약 1.4배에 해당하는 금액으로 2020년 근로소득세 신고자의 하위 76%가 포함되는 구간이며, 과거 운영되었던 소득공제 장기펀드와 다른 점은 프리랜서, 플랫폼 노동자 비중의 증가 등을 고려하여 종합소득자도 포함했다는 점이다.

한편, 청년희망적금 이자소득 비과세 제도는 평균 소득 이하로 소득세 면세에 해당해 소득공제 혜택을 누리기 어려운 청년이 가입할 수 있도록 하는 내용을 포함한다. 이는 2~4% 수준의 가산이자인 저축장려금 지급⁴⁷⁾과 더불어 이자소득에 대한 비과세를 통해 청년층의 저축 촉진 및 목돈 마련 지원을 목적으로 한다. 가입요건은 청년형 장기펀드 소득공제와 같은 만 19~34세(병역이행기간 최대 6년 추가 인정)로, 총급여 3,600만원 또는 종합소득금액 2,400만원 이하의 청년이며, 직전 3개연도 중 1회 이상 금융소득종합과세 대상자는 제외한다. 계약기간은 2년이며, 적용기한은 2022년 12월 31일까지 가입하고 2024년 12월 31일까지 지급받는 분에 한한다.

[표 35] 청년층 자산형성에 대한 지원 강화 제도 신설

구분	청년층 장기펀드 소득공제	청년희망적금 이자소득 비과세
제도 개요	청년층의 중, 장기 자산형성 지원을 목적으로 청년이 장기펀드에 가입 시 납입액(연 600만원 한도)의 40%를 근로소득금액에서 공제	저소득 청년층의 저축 촉진 및 목돈 마련을 지원하기 위해 연 납입액 600만원 한도에서 2~4% 수준의 가산이자인 저축 장려금 지급과 더불어 이자소득에 대해 비과세
가입요건	만 19~34세	좌동
	총급여 5천만원 또는 종합소득금액 3,500만원 이하	총급여 3,600만원 또는 종합소득금액 2,400만원 이하

44) 직전 3개연도 중 1회 이상 금융소득종합과세 대상자는 제외한다.

45) 납세자가 실제 감면받은 세액을 증명하는 경우 실제 감면세액 상당액으로 추징한다.

46) 동 제도의 대상인 만 19~34세 이하 청년층의 연평균 소득에 대한 자료가 없어 「가계금융복지조사」의 29세 이하 가구 3년간 연평균 소득인 3,595만원을 적용하였다.

47) 금융위원회는 2022년도 예산안에서 신규사업으로 청년희망적금 저축장려금 456억원을 편성하였다.

구분	청년층 장기펀드 소득공제	청년희망적금 이자소득 비과세
	*직전 3개 연도 중 1회 이상 금융소득종합과세 대상자 제외	좌동
	계약기간 최소 3년~최대5년	계약기간 2년
펀드 운용 요건	국내 상장주식에 40% 이상 투자	해당없음
소득공제 배제	가입기간 중 총급여 8천만원 또는 종합소득금액 천만원 초과시 해당 과세연도는 소득공제 제외	해당없음
추징	가입 후 3년 이내 해지, 인출, 양도시 그간 감면받은 세액 상당액 (납입금액의 6%) 추징	해당없음
적용기한	2023년 12월 31일까지 가입하는 경우	2022년 12월 31일까지 가입, 2024년 12월 31일까지 지급받는 이자소득

자료: 정부 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 제작성

(2) 세수효과

청년형 장기펀드 소득공제 및 청년희망적금 이자 비과세 신설에 따른 세수효과는 각 제도의 가입자 수에 가입규모 및 세제지원 효과를 반영하여 추계하였다. 다만, 청년형 장기펀드 및 청년희망적금은 신설되는 제도이므로 가입자 수 등을 예측하기 어렵음이 있어 청년형 장기펀드 소득공제에 대한 세수효과는 청년우대형주택청약종합저축 가입자 수인 117천명을 대상으로 ISA 평균 납입액 330만원을 고려하여 추정하였으며, 청년희망적금 이자 비과세에 대한 세수효과는 그 대상이 청년형 장기펀드 소득공제 대상과 동일하다고 전제하고 장병내일준비적금 이자소득 비과세에 따른 감면액인 1인당 연 6,300원을 반영하였다.⁴⁸⁾

2022년 및 2023년의 세수효과는 가입자의 사망, 인출, 중도해지 등을 고려하여 추정하였으며, 추계결과 소득세수는 2022~2024년 동안 총 216억원, 연평균 72억원 감소할 것으로 전망된다. 정부는 같은 기간 총 264억원의 세수감소를 예측하여 국

48) 청년우대형주택청약종합저축 가입자 수는 117천명이지만, 신한은행 빅데이터센터 자료(2020)에 따르면 사회초년생의 금융상품 가입률은 상품에 따라 각각 다르게 나타난다. 따라서 청년형 장기펀드 소득공제의 경우 사회초년생의 청약저축 가입률 43% 대비 주식 및 정기예금 가입률의 평균치인 32.5%의 비율이 0.76배임을 고려하여 가입자 수를 조정하여 추계에 반영하였다. 또한 청년희망적금 이자 비과세의 경우 사회초년생의 정기적금 가입률 75%를 반영하여 가입자 수를 추정하여 추계하였다.

회예산정책처의 추정치(△216억원)와 48억원의 차이가 발생한다. 이는 청년형 장기펀드 소득공제 및 청년희망적금 가입자 수에 대한 전망 차이에서 기인한다.

[표 36] 청년형 장기펀드 소득공제 신설 등에 따른 세수효과: 2022~2024년

(단위: 억원)

	2022	2023	2024	누적	연평균
NABO(A)	△2	△48	△166	△216	△72
청년형 장기펀드 소득공제	△1	△45	△139	△185	△62
청년희망적금 이자소득 비과세	△1	△3	△27	△31	△10
정 부(B)	△2	△62	△200	△264	△88
청년형 장기펀드 소득공제	△1	△60	△184	△245	△82
청년희망적금 이자소득 비과세	△1	△2	△16	△19	△6
차 이(A-B)	0	14	34	48	16

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

(3) 분석의견

정부의 이번 세법개정안은 청년층 자산형성 지원을 위한 장기펀드 소득공제 및 청년 희망적금 이자소득 비과세 제도를 신설함으로써 코로나19로 어려움이 가중되는 상황에서 소득 수준에 따른 맞춤형 자산형성을 지원할 수 있는 토대가 될 것으로 보인다. 청년형 장기펀드 소득공제 제도는 소득요건을 완화하여 총급여액 5천만원 이하의 청년층을 지원함에 따라 2020년 기준 청년층 근로소득세 신고자의 76%를 포함하고 기존의 소득공제 장기펀드와 달리 프리랜서 및 플랫폼 노동자 비중의 증가 등을 고려하여 종합소득자도 포함함에 따라 청년층의 중장기 자산형성을 지원함으로써 청년 자산형성 지원 제도에 있어 수평적 형평성이 개선될 것으로 보인다. 청년희망적금 이자소득 비과세의 신설은 소득세 면세자 비중이 높아 장기펀드 소득공제의 혜택을 누리기 어려운 평균소득 이하의 청년이 가입할 수 있게 함으로써 취약 청년층의 저축을 촉진하고 목돈 마련을 지원하게 됨에 따라 청년층을 위한 다양한 자산형성 지원체계 기초를 마련하였다는 점에서 정책적 의의가 있다.

다만, 이번 청년 자산형성과 관련한 세제지원 제도는 기존의 지원제도와 중복되는 측면이 있다. 정부의 이번 세법개정안은 기존에 운영되고 있는 지원제도인 청년우대형주택청약종합저축의 소득요건을 현행 총급여 3천만원 이하 또는 종합소득금액 2천만원 이하 무주택세대주인 청년에서 총급여 3,600만원 및 종합소득금액

2,400만원으로 완화하고 적용기한을 2년 연장하였다. 이에 따라 주택청약저축과 적금의 중복가입을 원하지 않거나 가입 여력이 부족할 경우, 신설되는 청년층의 청년 희망적금 가입률에 영향을 미칠 수 있다.⁴⁹⁾

[표 37] 청년층 자산형성 지원 사업 운영 현황 및 신설 사업 비교

	현재 운영 중인 제도		신설 제도	
구분	장병내일준비적금	청년우대형 주택청약종합저축	청년층 장기펀드 소득공제	청년희망적금 이자소득 비과세
지원 내용	기본금리 5% 이상 ¹⁾ 및 이자소득 비과세	청년우대형 주택 청 약 중 합 저 축 이자소득 비과세	장기펀드 입금액의 40%를 근로소득금액에서 공제	1년 2%, 2년 4% 가산이자 지급 및 이자소득에 대해 비과세
적립/ 적용 한도	은행별 월 20만원, 개인별 최대 월 40만원	연 납입액 600만원 이하, 총 이자소득 500만원 한도	연 납입액 600만원	
지원 대상	현역병 등 ²⁾ 이 군 복무기간 중 가입	만 19~34세 무주택 세대주	만 19~34세	
		(개정안 기준) 총 급여액 3,600만원 또는 종합소득금액 2,400만원 이하	총급여 5천만원 또는 종합소득 금액 3,500만원 이하	총급여 3,600만원 또는 종합소득금액 2,400만원 이하
		직전 3개 연도 중 1회 이상 금융소득종합과세 대상자 제외		
	최대 24개월(가입 시점부터 전역일까지)	계약기간 2년 이상	계약기간 최소 3년 ~ 최대 5년	계약기간 2년
적용 기한	2023년 12월 31일 ³⁾	2023년 12월 31일 ³⁾	2023년 12월 31일까지 가입분	2022년 12월 31일 까지 가입, 2024년 12월 31일 까지 지급받는 이자소득

주: 1) 은행과 협약하여 높은 금리 제공(기본금리에 더해 추가금리 제공조건 등은 은행별 자율설정)

2) 현역병, 상근예비역, 의무경찰, 해양의무경찰, 의무소방대원, 사회복무요원

3) 「2021년 세법개정안」의 일몰기한(현행: 2021년 12월 31일)

자료: 국방부 자료 및 정부 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

49) 다만 청년희망적금 가입 청년 대상으로 저축장려금(1년차 장려율 2%, 2년차 장려율 4%)이 적용됨에 따라, 이자소득 비과세 혜택과 함께 월 최대 납입금 50만원 기준 2년간 총 36만원의 가산 이자를 추가로 지원받을 수 있어 취약청년층의 가입 유인은 남아있다고 볼 수 있다.

또한 코로나19 이후 청년구직자의 구직기간이 길어지고 청년노동자의 고용상황이 악화되면서 청년층의 소득이 감소하여 장기펀드 및 적금 등에 기반한 동 제도의 효과에 제약이 있을 수 있다. 2021년 1~2월 기준 청년(15~29세) 실업자 수는 39.8만명으로 청년실업률은 9.8%⁵⁰⁾였으나, 체감실업률⁵¹⁾은 27.0%⁵²⁾에 달함에 따라 단기적으로 동 제도의 수혜자인 취약 청년층의 장기 펀드 및 적금 등에 대한 수요의 불확실성이 있을 것으로 예상된다. 이와 관련, 자립기반 형성이 어려운 청년의 경우 금융상품 가입 여력이 낮아 동 제도에 대한 접근성이 떨어질 수 있어 이러한 문제에 대한 지원방안 마련 등에 대해 검토가 필요하다. 또한 정부는 청년층 자산형성 지원을 위한 청년층 장기펀드 소득공제 및 청년희망적금 이자소득 비과세 제도가 당초의 취지에 맞게 운영되어 청년들의 자산형성에 실질적인 도움이 될 수 있도록 지속적인 모니터링 등 신설 제도의 정착을 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

50) 통계청, 「경제활동인구조사」

51) 체감실업률은 실업자 뿐 아니라 취업자 중 36시간 미만 근로자이면서 추가 취업을 원하는 ‘시간 관련 추가취업 가능자’, 구직활동을 하지 않아 비경제활동인구로 분류되나 잠재적으로 취업이 가능한 ‘잠재경제활동인구’를 모두 고려한 수치이다.

52) 국회예산정책처, 「경제·산업동향&이슈」, 2021.4.

2. 법인세

가. 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화

(1) 개정내용

정부는 미래전략기술인 반도체·배터리(2차전지)·백신 분야 65개 항목(R&D 34개·대상시설 31개)을 ‘국가전략기술’로 선정하고, 해당 분야의 연구개발비(R&D) 및 시설투자액에 대한 세제지원을 강화하는 내용을 「2021년 세법개정안」에 포함하였다. 현행은 R&D 및 시설투자에 대한 세액공제를 일반 분야와 신성장·원천기술로 구분하여 2단계로 세제지원을 운영하고 있으나, 개정안은 국가전략기술에 대하여 기존보다 높은 공제율을 적용하여 3단계의 지원구조를 갖추고 있다.

구체적인 내용을 살펴보면 국가전략기술에 투자하는 연구개발비에 대해 30~40%(중소기업 40~50%)까지 세액공제를 적용하고, 국가전략기술 시설투자에 대해서는 6~16%(증가분 4% 한도)의 공제를 적용하는 내용이다. 이는 현행 신성장동력·원천기술과 비교하여 연구개발비는 10%p, 시설투자는 3~4%p의 공제율을 우대하는 조치이다. 한편 국가전략기술 연구개발비와 시설에 대한 조기투자를 장려하기 위하여 2021년 7월 이후 투자분부터 강화된 세제지원이 적용되며, 일몰기한은 2024년 12월 31일까지이다.

1. R&D 세액공제

(단위: %)

〈현행〉					〈개정안〉			
	대	중견	중소			대	중견	중소
일 반	2	8	25	⇒	일 반	2	8	25
신성장·원천	20~30		30~40		신성장·원천	20~30		30~40
					국가전략기술	30~40		40~50

2. 시설투자 세액공제

〈현행〉					〈개정안〉				
	당기분			증가분		당기분			증가분
	대	중견	중소			대	중견	중소	
일 반	1	3	10	3	⇒	일 반	1	3	10
신성장·원천	3	5	12			신성장·원천	3	5	12
						국가전략기술	6	8	16
									4

자료: 정부, 「2021년 세법개정안」을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

현재 국회에도 반도체·배터리·백신 관련 분야와 관련하여 연구개발비 및 설비 투자에 대한 조세지원을 강화하는 내용의 의원발의 법률안이 제안되어 계류 중이다.

정찬민 의원안은 반도체 시설투자액에 대하여 공제율을 상향하는 내용이며, 추경호·양정숙·유경준 의원안은 반도체 R&D·시설투자, 김정만 의원안은 국가전략기술(반도체, 배터리, 백신) R&D·시설투자에 대하여 세제지원을 강화하는 안이다. 발의된 의원안은 모두 현행 신성장·원천기술 대비 높은 공제율을 제시하고 있는데, 양정숙·정찬민·추경호 의원안은 기업규모와 관계없이 모든 기업에 반도체 시설투자에 대한 공제율을 40~50% 수준까지 적용하는 것을 제안하였다.

일몰기한 여부를 살펴보면 김정만 의원안(2024년 일몰)과 정찬민 의원안(2026년 일몰)은 한시적인 지원 제도를 제안하였으나, 양정숙·유경준·추경호 의원안은 일몰 없이 항구적으로 적용하는 안으로 설계하였다.

[표 38] 반도체·배터리·백신 분야 세액공제 관련 의원안 현황

	(대표 발의자) 주요내용
공제대상	○ (정찬민 의원안) － 반도체 시설투자 금액 ○ (양정숙·유경준·추경호 의원안) － 반도체 R&D, 반도체 시설투자 금액 ○ (김정만 의원안) － 국가전략기술(반도체·배터리·백신) R&D·시설투자 금액
기업규모별 공제율 차등여부	○ (김정만·유경준 의원안) － 중소/중견/대기업 공제율 차등 ○ (정찬민·양정숙·추경호 의원안) － 동일 공제율 적용
공제율(%) (일반/중견/중소)	○ (양정숙·추경호 의원안) － R&D: 20~30/중소 30~40 → 50, 시설투자: 3/5/12 → 50 ○ (정찬민 의원안) － 시설투자: 3/5/12 → 40 ○ (김정만 의원안) － R&D: 20~30/중소 30~40 → 40~50/중소 50~60 시설투자: 3/5/12 → 8/10/20, 증가분 3 ○ (유경준 의원안) － R&D: 20~30/중소 30~40 → 30~40/중소 40~50 시설투자: 3/5/12 → 6/8/16, 증가분 3 → 4

	(대표 발의자) 주요내용
일몰기한	○ (김경만 의원안) 2024.12.31. ○ (정찬민 의원안) 2026.12.31. ○ (양정숙·유경준·추경호 의원안) 일몰기한 없이 항구 적용

(2) 세수효과

국가전략기술 R&D 및 시설투자에 대한 세제지원 강화의 세수효과는 반도체·배터리·백신 분야에 대한 연구개발비 및 설비투자액 규모를 전망한 후, 현행 대비 개정안의 높은 공제율을 적용하여 세액공제 증가액을 추계하였다.

국가전략기술 연구개발비는 과학기술정보통신부의 「연구개발활동조사보고서」를 바탕으로, 업종별 R&D 지출액에 재원·지출항목·용도 등의 비율을 적용하여 예상 규모를 추정하였다. 국가전략기술에 대한 설비투자 규모는 산업은행의 「설비투자계획조사」를 바탕으로 업종별 설비투자액에 신제품·연구개발 투자 비중 등을 감안하여 추정하였다.

이렇게 추정한 국가전략기술 연구개발비와 설비투자금액을 2019년 신성장·원천기술 세액공제의 기업규모별 비율에 따라 대/중견/중소 기업을 구분한 후, 향후 국회예산정책처의 명목지식재산생산물투자·명목설비투자 증감률에 따라 증가할 것으로 가정하여 대상기간의 R&D 및 투자액을 전망하였다.

[표 39] 지식재산생산물투자 및 설비투자 증가율: 2021~2024년

(단위: %)

	2021	2022	2023	2024
명목 지식재산생산물투자 증가율	7.7	6.4	6.0	5.7
명목 설비투자증가율	6.8	3.3	5.3	2.6

자료: 국회예산정책처, 「2022년 및 중기 경제전망」, 2021.9.

국가전략기술 세제지원 강화에 따른 세수효과는 앞서 전망한 R&D·투자액에 현행 신성장·원천기술에 대한 세액공제율과 개정안의 국가전략기술에 대한 공제율 차이를 적용하여 산출하였다. 개정안은 2021년 7월부터 2024년 12월 31일까지 지출하는 연구개발비와 설비투자액에 대하여 적용되므로, 징수기준에 따라 세수효과는 2022년부터 2025년까지 발생할 것으로 전망하였다.

추계결과, 국회예산정책처는 국가전략기술 R&D·시설투자에 대한 세제지원 강화로 2022~2025년 동안 총 4조 3,751억원(연평균 1조 938억원)의 법인세가 감소할 것으로 전망하였다. 이는 정부가 추계한 4조 4,800억원(연평균 11,200억원)보다 1,049억원 낮은 수준으로, 해당 차이는 두 기관의 R&D 및 설비투자에 대한 거시경제변수 전망 차이 등에 기인한다.

[표 40] 국가전략기술 R&D·시설투자 세제지원 강화에 따른 세수효과: 2022-2025년
(단위: 억원)

	2022	2023	2024	2025	누적	연평균
국회예산정책처(A)	△ 5,731	△ 12,019	△ 12,764	△ 13,237	△ 43,751	△ 10,938
R&D	△ 2,470	△ 5,258	△ 5,576	△ 5,896	△ 19,200	△ 4,800
시설투자	△ 3,261	△ 6,761	△ 7,188	△ 7,341	△ 24,551	△ 6,138
정 부(B)	△ 6,400	△ 12,800	△ 12,800	△ 12,800	△ 44,800	△ 11,200
차 이(A-B)	669	781	36	△ 437	1,049	262

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

국가전략기술 산업 현황

정부는 반도체·배터리(2차전지)·백신 분야를 ‘국가전략기술’로 선정하고, 해당 분야의 연구개발(R&D) 및 시설투자에 대한 세제지원을 강화하고자 한다.

이번 개정안은 최근 코로나19로 촉발된 경제·사회 구조 전반에 걸친 디지털 전환이 가속화됨에 따라 혁신기술의 패권 선점을 위한 국가 간 경쟁이 심화되는 점을 감안한 정부의 선제적 대응 조치로 풀이된다. 특히 반도체, 배터리(이차전지), 백신 분야의 경우 미래 선도기술로 주목받고 있으며 국내 기술개발 및 생산거점 구축을 위한 정부지원 필요성이 높은 분야에 해당한다.

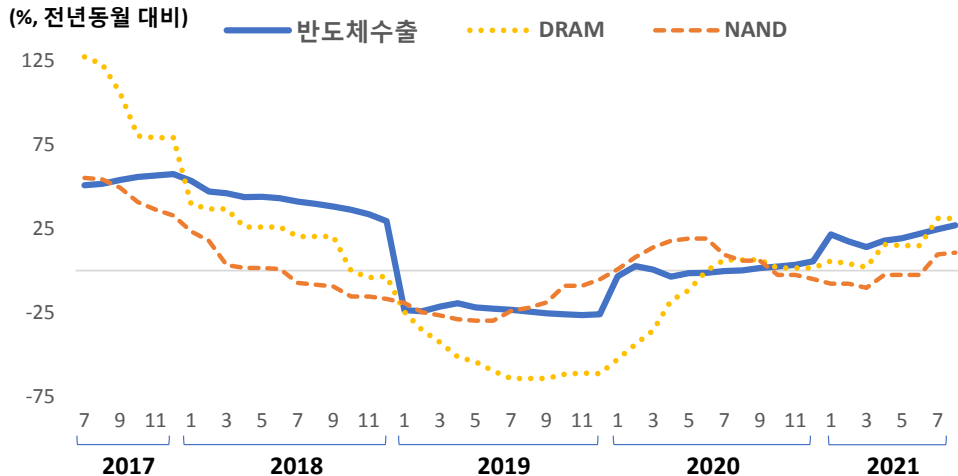
국가전략기술에 대한 세제지원 강화의 타당성 및 효과성을 검토하기 전에 해당 산업의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 반도체는 우리나라 전체 수출액의 19.4%⁵³⁾를 차지하는 주력 수출품으로 국내 경제의 큰 축을 담당하고 있다. 2020년 기준 세계 반도체 시장규모는 4,404억

53) 2020년 기준, 전체 통관수출액 5,125억 달러 중 반도체 수출액은 992억 달러를 차지한다.

달러(약 519.6조원)에 달하며, 2021년에도 19.7% 이상 성장할 전망이다.⁵⁴⁾ 우리나라는 전체 반도체 시장의 30%를 차지하고 있는 메모리 분야에서 확고한 경쟁력을 갖추고 있으나⁵⁵⁾, 경기 변동에 민감한 모습을 보이고 있다. 메모리 반도체는 수요와 공급의 차이로 인한 가격 등락폭이 크므로, 가격변동에 따라 우리나라 반도체 수출 실적이 크게 좌우되는 모습을 확인할 수 있다.

[그림 8] 우리나라 반도체 수출액(통관기준)과 메모리가격 변동 추이



주: DRAM은 DDR4 8Gb(1Gb×8), NAND는 128Gb(16Gb×8) MLC 기준

자료: Dramexchange(한국반도체산업협회 제공)을 토대로, 국회예산정책처 작성

안정적인 성장세를 유지하고 있는 시스템반도체(비메모리)⁵⁶⁾ 분야의 경우, 한국은 후발주자로 아직 경쟁력이 부족한 상황이다. 2021년 2분기 기준 파운드리⁵⁷⁾ 시장 점유율을 살펴보면 TSMC(대만)가 52.9%로 1위이며, 2위인 삼성전자(17.3%)와 큰 격차를 나타내고 있다. 또한 2020년 글로벌 50위권 팹리스⁵⁸⁾ 중 국내 기업은 단 1곳⁵⁹⁾뿐인 상황으로, 전체 반도체 제조·공정을 뒷받침하는 장비·설계·패키징 등의 기반 기술이 부족하여 많은 부분을 해외 주요 업체에 의존하고 있다.

54) WSTS, 「Semiconductor Industry Forecast」, 2021.6.

55) 2020년 국내업체 D램 점유율 70.7%, NAND 점유율 40.0% (자료: OMDIA)

56) 메모리를 제외한 나머지 반도체 분야로, 대표적으로 팹리스, 파운드리 등이 여기에 속한다.

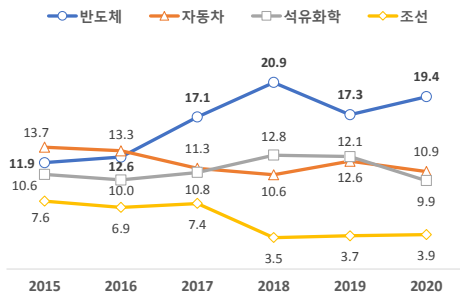
57) 설계한 반도체를 위탁생산하는 분야, 대만의 TSMC가 독보적인 1위를 차지하고 있다.

58) 팹리스(Fabless)란 반도체 생산시설(Fab) 없이 반도체의 로직설계·개발을 수행하는 분야를 의미하며, 대표적인 기업으로 쉐일, nVidia, AMD 등이 존재한다.

59) 디스플레이 구동 집적회로(DDI)를 주력으로 설계하고 있는 실리콘웍스가 여기에 해당한다.

[그림 9] 우리나라 주요 수출품 비중

(단위: %)



자료: 관세청, '수출입통계'

[표 41] 파운드리 점유율 상위 10개사

(단위: %)

순위	기업명	점유율(추정)		
		204Q	21.1Q	21.2Q
1	TSMC(대만)	55.5	54.5	52.9
2	삼성전자(한국)	16.4	17.4	17.3
3	UMC(대만)	6.9	7.1	7.2
4	글로벌파운드리(미국)	6.6	5.5	6.1
5	SMIC(중국)	4.3	4.7	5.3
10	DB하이텍(한국)	0.9	0.9	1.0

자료: TrendForce

배터리(이차전지⁶⁰⁾)는 과거 휴대용 전자기기의 소형배터리를 중심으로 성장해 왔으나, 최근에는 친환경 분야에 대한 관심이 높아짐에 따라 ESS⁶¹⁾ 및 전기차 시장을 중심으로 빠르게 성장하고 있는 분야이다. 2050년 탄소중립 달성을 목표로 주요국이 내연기관차 판매금지 로드맵⁶²⁾을 제시하는 가운데, 향후 이차전지의 시장규모는 친환경 경제로의 전환과 함께 급속히 확대될 것으로 전망된다.⁶³⁾

국내 이차전지의 기술과 시장점유율은 세계 선두수준으로 평가할 수 있으나, 최근 전기자동차(EV) 배터리를 필두로 세계시장의 경쟁이 심화하고 있다. 따라서 이차전지 분야는 시장주도권 경쟁에서 우위를 점하기 위한 기술력 확보의 중요성이 상존하는 분야에 해당한다.

60) 이차전지는 방전된 이후에도 충전을 통해 재사용이 가능한 전지를 의미한다.

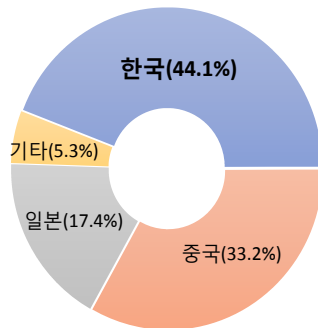
61) Energy Storage System(에너지저장장치)는 배터리와 전자장치를 묶어 놓은 시스템으로, 생산된 전력을 저장하였다가 필요한 시기에 공급하여 에너지효율을 높인다. ESS는 태양광·풍력 등 신재생 에너지 확대와 맞물려 중요성이 확대되고 있다.

62) 주요국의 내연기관차 판매금지 로드맵은 다음과 같다.

(미국) 2030년까지 신차 50%를 전기차·플러그인·연료전지차로 판매, (영국·네덜란드 등) 2035년까지 내연기관차 판매 금지, (일본) 2035년까지 신차의 100% 전기차·플러그인·하이브리드·연료전지차로 판매, (중국) 2035년까지 순수 내연기관차 판매 금지, (프랑스) 2040년까지 내연기관차 판매 금지

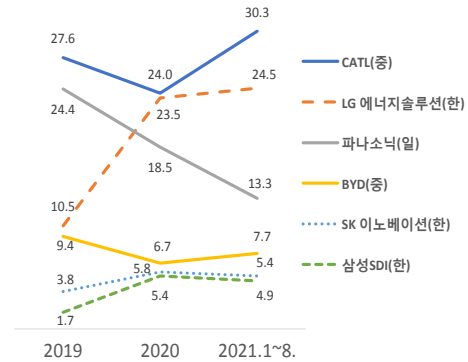
63) 이차전지 시장규모: 2020년 461억 달러 → 2030년 3,517억 달러 (자료: SNE리서치)

[그림 10] 2020년 이차전지 시장점유율



자료: B3 Group

[그림 11] EV 배터리 시장점유율 추이
(단위: %)



자료: SNE리서치

끝으로 코로나19 팬데믹 이후 백신의 자체 개발·생산·공급 역량의 확보는 국가 경제·외교적 전략 요인에 해당할 정도로 중요도가 매우 높아졌다. 코로나 유행 초기부터 각 국은 자국민 보호를 위해 의약품·의료장비 수출을 통제하였으며, 백신의 경우에도 자국 우선주의의 모습이 나타났다. 선진국은 막강한 자본력을 바탕으로 초기부터 백신을 확보한 반면, 나머지 국가들은 백신 확보에 어려움을 겪었다. 우리 정부도 백신·치료제의 중요성을 인식하고 백신산업 생태계 구축을 위한 구상⁶⁴⁾을 발표한 바 있으며, 2021년 10월 기준 국내 제약사의 코로나19 백신 11개에 대하여 개발지원을 위한 다양한 정책이 추진되고 있다.

그러나 현재 국내에서 유통중인 국가예방접종 백신⁶⁵⁾ 19종 가운데 원액부터 완제품까지 국내에서 제조·공급이 가능한 백신은 6종(31.6%)⁶⁶⁾에 불과한 것으로 나타나, 백신 자급화를 위해서는 추가적인 연구개발 및 투자가 필요한 상황이다.

64) 보건복지부, ‘코로나19 국산 1호 백신 개발, 백신 5대 강국 도약 추진’, 보도자료, 2021. 8. 5.

65) ‘국가예방접종사업’을 통해 접종 비용이 지원되는 필수예방접종 백신을 의미한다.

66) B형간염(HepB), 과상풍/디프테리아(Td), B형 헤모필루스 인플루엔자(Hib), 수두(VAR), 인플루엔자(IV), 신증후군출혈열(HFRS)

[표 42] 국가예방접종 백신 자급현황(2021년 9월 기준)

(단위: 종, %)

	원액부터 제조까지 국내 제조	원액 수입 후 제조	완제품 수입	계
백신	6	6	7	19
(비중)	(31.6)	(31.6)	(36.8)	(100.0)

자료: 질병관리청 제출자료

국가전략기술에 대한 세제지원 강화의 타당성 검토

일반적으로 연구개발 활동은 기술에 대한 사회적 편익이 사적 편익보다 큰 긍정적 외부효과가 존재한다. 다만, R&D는 장기간 대규모 비용이 소요되는 것에 비해 성공에 대한 불확실성이 높아 사회적으로 바람직한 수준 이하로 과소 투자될 가능성이 크다. 이에 우리나라를 비롯한 주요국은 연구개발 활동을 지원하기 위해 직접적 재정지원과 간접적 조세지원을 활용하고 있다.

기업 R&D에 대한 우리나라의 조세지원을 살펴보면 연구개발비 및 관련 인건비에 대한 세액공제는 1982년 최초로 도입되었고, 신성장·원천기술 연구개발비에 대한 세액공제를 2010년 신설하여 현재의 2단계 지원구조를 갖추게 되었다. 현재 일반적인 연구인력개발비에 대해서는 당기분과 증가분 중 유리한 방식을 선택하도록 하고 있으며, 신성장 R&D에 대해서는 당기분 방식으로 높은 공제율을 적용하고 있다.

시설투자에 대해서는 2020년까지 개별시설별로 세액공제가 운용되다가, 2021년부터 ‘통합투자세액공제’로 일원화되었다. 신설된 통합투자세액공제는 설비투자의 유형과 관계없이 토지, 건물 등을 제외한 모든 종류의 설비투자에 대하여 당기분 방식으로 공제하며, 직전 3년 평균 투자 초과분에 대해 추가로 공제하는 방식으로 설계되어 있다. 다만 신성장·원천기술 관련 사업화시설에 대해서는 기본 공제율을 2%p 우대하여 적용하고 있다.

[표 43] 우리나라의 연구개발 관련 세액공제 신고현황: 2017~2019년

(단위: 개, 억원)

		2017		2018		2019	
		신고법인	금액	신고법인	금액	신고법인	금액
연구인력개발비 세액공제 ¹⁾	중소기업	26,607	12,132	28,834	12,185	32,669	12,647
	중견기업	885	1,961	922	1,965	923	1,947
	대기업	650	8,178	591	8,848	530	7,712
	계	28,142	22,272	30,347	22,998	34,122	22,305
(구)연구인력개발 시설투자 세액공제 ²⁾	중소기업	224	36	170	20	155	22
	중견기업	165	32	169	26	155	20
	대기업	196	1,458	190	1,208	179	276
	계	585	1,526	529	1,254	489	317

주: 1) 일반 연구·인력개발비와 신성장·원천기술 연구개발비를 합한 금액임

2) 신설된 통합투자세액공제는 실적이 아직 발표되지 않았으며, 따라서 여기서는 연구개발 관련 시설투자에 대한 (구)R&D 설비투자 세액공제 실적을 제시

자료: 국세청 제공자료를 토대로 국회예산정책처 작성

연구개발 활동과 관련하여 조세지원을 운용중인 OECD 회원국은 2000년 20개국에서 2020년 32개국으로 꾸준히 증가하고 있으며, 각국은 경제상황과 정책목표에 따라 다양한 형태로 조세지원을 운용하고 있다.⁶⁷⁾

주요국의 R&D 세제지원의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 미국은 일반적인 연구개발활동에 대하여 증가분 방식으로 세액공제를 운용하고 있는데, 상업성이 적고 공익적 성격이 강한 기초과학이나 에너지연구에 대해서는 당기분 방식의 추가공제를 적용하고 있다. 일본은 대학·연구소와 수행한 공동연구에 대하여 높은 공제율을 적용하고 있으며, 영국은 중소기업의 R&D에 대해 연구개발비의 230%(기본 100% + 추가 130%)까지 소득공제를 하고 있는 것이 특징적이다. 이외에도 국가별로 다양한 형태의 R&D 조세지원 제도가 운용 중이다.

67) OECD, 「R&D Tax Incentives Database」, 2020.12.

[표 44] 주요국의 R&D 세제지원 사례

국가	대상	공제방식		공제율	이월기간(환급)
미국	R&D경상지출	세액공제	증가분 (택 1) ① 총수입 대비 R&D 비율 초과분 ② 3년 평균 R&D 초과분	20% 14% ¹⁾	이월공제: 20년 소급공제: 1년
	기초과학 및 에너지 연구	세액공제	당기분 ²⁾	20%	
일본	R&D경상지출 및 감가상각비	세액공제	당기분	대기업: 6~10% 중소기업: 12% (한시적으로 최대 4~5% 추가공제) ³⁾	없음
	위탁 R&D	세액공제	당기분	20 / 25 / 30% ⁴⁾	
프랑스	R&D경상지출 및 감가상각비	세액공제	당기분	30% (1억유로 R&D 초과구간: 5%)	이월공제: 3년 (미상각액은 3년 후 환급) 중소기업: 즉시환급 허용
	인건비	사회보험료 면제	당기분	100% (대상: 기술혁신·대학창업 기업)	
영국	(중소기업) R&D경상지출	소득공제	당기분	130%	무기한
	(일반기업) R&D경상지출	세액공제	당기분	13%	무기한
중국	R&D경상지출 및 감가상각비	소득공제	당기분	75%	이월공제: 5년 (단, 중소기업·첨단기술기업은 10년 공제)

주: 1) 3년간 적격연구개발비가 0인 경우 6% 적용

2) 기초과학에 대해서는 최소연구비 초과분에 대해 공제하므로 증가분으로 분류 가능

3) 수입금액 대비 R&D 비중 10% 초과분에 대한 인센티브로 2021년 4월까지 운용

4) 대학·국립연구기관 30%, 중소기업 25%, 민간기업 등 20%

자료: OECD(2020)의 「R&D Tax Incentives Database」, 한국과학기술기획평가원(2021)의 「해외 R&D 세제 지원 동향 및 시사점」, 기획재정부(2021)의 「조세특례심층평가 보고서」를 참고하여 재정리

한편 주요국은 반도체·배터리·백신 분야의 중요성이 부각됨에 따라, 해당 분야에 대한 직·간접적인 지원을 강화하고 있다. 미국은 2021년 1월 국방수권법(National Defense Authorization Act)을 통해 연방정부가 반도체 생산을 직접 지원할 수 있도록 근거를 마련하였으며, 반도체·배터리 등 설비투자에 대한 지원을 담은 다수의 법안이 의회에 발의된 상황이다. EU는 유럽 지역 내 반도체·배터리 생산 능력 강화를 위해 노력 중이며, 중국은 첨단 기술을 보유한 반도체 기업에 대해 최대 10년간 법인세를 감면하는 등 세제지원을 통해 자국 기업을 지원하고 있다.

이상 반도체·배터리·백신 분야의 중요성이 높아지고 각국의 지원이 강화되고 있는 상황을 고려할 때, 이번 국가전략기술 R&D·투자에 대한 세제지원 강화는 국내 기업의 경쟁력 강화를 위한 지원책으로 정책적 타당성을 가지고 있다고 보여진다.

[BOX 1] 주요국의 반도체·배터리·백신 지원정책 사례

이하에서는 미국, EU, 중국을 중심으로 반도체·배터리·백신 분야에 대한 주요국의 최근 지원정책 사례를 간략하게 소개·정리한다.⁶⁸⁾

(1) 미국

□ 반도체 분야

- National Defense Authorization Act(2021.1.1. 통과)
 - 미국 내 반도체 생산기반 확대를 위한 세제지원 및 보조금 매칭에 대한 근거 마련
- U.S. Innovation And Competition Act of 2021(2021. 8. 8. 상원가결)
 - 산업공급망에서 중국 의존도 감소를 목표로, 5년간 반도체 분야 540억 달러 예산지원
- 국회에 계류중인 반도체 지원 관련 법안
 - CHIPS for America Act(2020.6. 상원발의): 반도체 설비투자에 대한 40% 세액공제
 - American Foundries Act(2020. 상원발의): 반도체 시설(150억 달러)·R&D(50억 달러) 예산
 - FABS Act(2021.6., 상원발의): 적격 반도체 설비투자에 대한 25% 세액공제

□ 배터리 분야

- American Jobs in Energy Manufacturing Act of 2021(2021.3. 발의)
 - 미국 내 배터리 생산·제조 부족을 보완하고, 친환경 에너지 투자를 촉진하기 위해 80억 달러 규모의 예산을 지원
- American Jobs Plan(2021.4.1. 정부발표)
 - 전기차 전환, 충전소, 배터리 공급망 확충 등에 1,740억 달러 투자 계획

□ 백신 분야

- ACTIV(Accelerating COVID-19 Therapeutic Interventions and Vaccines)
 - 2020.4월 16개 주요 제약회사와 국립보건원재단(FNIH : Foundation for NIH) 등 참여하는 민간협력이 구성
 - 선구매 방식 및 R&D 지원을 통해 백신·치료제에 대한 R&D 및 생산 지원

(2) EU

□ 반도체 분야

- European Initiative on Processors and Semiconductor Technologies(2020.10.)
 - EU 회원국 중 22개 회원국이 참여하기로 발표하였으며, 공급망 공동투자와 역내 반도체 기술 활용을 통한 EU 내 생산역량 제고를 목표
 - 향후 2~3년간 1,450억 유로 규모의 투자 예정
- ‘2030 Digital Compass’ (2021.3.)
 - 2030년까지 5nm이하 반도체 제조역량 강화 등 위하여 반도체 투자비용의 20~40% 까지 보조금 지원 예정

□ 배터리 분야

- European Battery Alliance(유럽배터리연합)
 - 자동차회사와 배터리 제조업체의 전략적 제휴를 통해 유럽 내 기가팩토리 건설 (2021년 5월 기준, 38개의 기가팩토리 건설·계획 중)
 - 완공 시, 2030년 유럽 내 생산 배터리 용량은 2021년 대비 13배 증가할 것으로 전망
- Batteries Directive(배터리 지침)
 - 생산부터 재활용까지의 배터리 생명주기 모든 과정에 환경규제를 강화할 예정이며, 이런 법제화를 통해 기술주도권 확보 및 유럽 내 배터리 생산 촉진

□ 백신 분야

- CARE(Corona Accelerated R&D in Europe)
 - 코로나19를 포함한 미래 감염병에 대응하는 백신 및 치료제 개발 및 연구를 지원
 - EU와 유럽제약산업협회(EFPIA) 소속 제약사 등으로부터 7,700만유로 예산 확보
- 개별국가 차원
 - (영국) 2021-22 예산안에 백신 구입, R&D 생산역량 확보로 16.5파운드 편성
 - (독일) 자국 기업(바이오엔텍, 뮌어백)의 백신 개발에 2020년 7.5억 유로 투자

(3) 중국

□ 반도체 분야

- 반도체 기업에 대한 세제지원 강화(2020.8.4.)
 - (법인세) 기술 수준별로 2~10년간 법인세 면제 및 50% 감면
 - (관세) 반도체 생산용 원자재·소모품 등에 대한 관세 면제

□ 배터리 분야

- 2021~2035 신에너지차산업발전계획(2020)
 - 2025년까지 전기차 매출비중 25% 달성 및 배터리·모터·차량OS 등 핵심기술 확보

□ 백신 분야

- 자체백신 개발역량 확보
 - 2020년 상반기부터 코로나19 백신 개발을 국가적 프로젝트로 지정하고 14개 백신 후보군 지원하였음

68) 주요국의 반도체·배터리·백신 지원정책 사례는 다음 자료를 발췌·정리하였다.

- 대외경제연구원, '미·중 갈등과 중국의 반도체 산업 육성전략 및 전망', 세계경제 포커스 Vol. 4, No.39., 2021.7.
- 대외경제연구원, '바이든 행정부의 4대 핵심 품목 공급망 검토 결과 및 시사점', 세계경제 포커스 Vol. 4, No.41., 2021.7.
- 대외경제연구원, 'EU 반도체 전략의 주요 내용과 평가', 세계경제 포커스 Vol. 4, No.42., 2021.7.
- 산업연구원, '산업포커스: 배터리공급망 재편(미국)', 산업경제 4월호, 2021.
- 이상윤, '중국 전기차 배터리산업 정책과 발전에 대한 연구', 「비교경제연구」, 2021, pp.81-83.
- 한국보건산업진흥원, '코로나19 백신·치료제 개발 사례로 살펴본 글로벌 바이오의약품 산업 R&D 동향 및 시사점', 보건산업브리프 Vol.332. 2021.8.
- U.S.Congress, <https://www.congress.gov>
- EU Commission, <https://ec.europa.eu>
- IPCEI, <https://www.ipcei-me.eu/what-is/project-structure>

국가전략기술 세제지원 강화의 효과성 검토

이번 국가전략기술 R&D 및 시설투자에 대한 세제지원 강화는 해당 분야에 투자하는 기업이 납부할 법인세 가운데 일부를 공제하는 간접적인 지원정책이다. 이론적으로 투자에 대한 조세지원은 자본에 대한 사용자비용을 낮추어 기업의 연구개발 및 투자에 유인을 제공하는 것으로 알려져 있는데, 이와 관련하여 세제지원의 투자 유발효과를 살펴본 다양한 선행연구가 존재한다.

국외에서 수행된 연구 중 R&D·투자에 대한 조세지원이 기업의 투자를 증가시킨다는 결과를 제시하고 있는 연구로는 Bloom et al.(2002)⁶⁹⁾, Lockshin & Mohnen(2012)⁷⁰⁾이 존재한다. 해당 연구에서는 R&D 세제지원이 기업의 투자를 유의하게 증가시키며, 조세지원으로 사용자비용이 1% 감소하면 단기 0.1~0.5%에서 장기 0.4~1.0%까지 투자가 증가한다는 결과를 제시하였다. 반면 Corker et al.(1989)⁷¹⁾, Cumins et al.(1994)⁷²⁾는 조세정책의 투자유발 효과는 미미하여 투자 의사결정에서 부수적인 역할만을 수행한다는 의견을 제시하고 있다.

국내에도 R&D·투자 세제지원의 효과에 대한 다양한 연구가 존재한다. 김상현·손원익(2006)⁷³⁾은 연구·인력개발비 세액공제액 1% 증가가 R&D를 0.77~0.78% 증가시킨다는 결과를 제시하였으며, 최대승(2013)⁷⁴⁾은 조세지원을 통한 사용자비용 1% 감소가 R&D를 0.16~0.23% 증가시키며 중소·벤처기업에서 탄력적으로 반응한다고 보고하고 있다. 특정 분야에 대한 세제지원 측면에서 신성장·원천기술 R&D 세액공제에 대한 조세특례심층평가를 살펴보면, 김학수 외(2018)⁷⁵⁾는 신성장·원천기술 R&D 세액공제의 투자유발 효과에 대해 유의미한 결과를 발견하지 못했으나,

69) N. Bloom & R. Griffith & J. Reenen, 'Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979-1997', Journal of Public Economics, Vol.85, issue.1, 2002, pp.1-31.

70) B. Lokshin & R. Mohnen, 'How effective are level-based R&D tax credits? Evidence from the Netherlands', Applied Economics, vol. 44, issue 12, 2012, pp.1527-1538.

71) R. Corker & O. Evans & L. Kenward, 'Tax policy and business investment in the United States: evidence from the 1980s', Staff Papers, 36.1, 1989, pp.31-62.

72) J. Cummins & K. Hassett & R. Hubbard, 'Tax reforms and investment: A cross-country comparison', Journal of Public Economics, Vol.62, no.1-2, 1996, pp.237-273.

73) 김상현·손원익, '기업의 연구개발에 대한 조세지원의 효과: 기업별 세액공제 자료를 바탕으로', 공공경제 vol.11, issue 2, 한국재정학회, 2006, pp.101-122.

74) 최대승, 「R&D 조세지원제도 효과분석을 통한 일몰제도 개선방안 연구」, 한국과학기술기획평가원, 2013.

75) 김학수·박기백·손원익·전영준, 「연구·인력개발비 세액공제 및 연구·인력개발 설비투자 세액공제」, 2018 조세특례 심층평가, 한국조세재정연구원·기획재정부, 2018.9.

김빛마로 외(2021)⁷⁶⁾는 공제율이 1% 증가할 때 관련 R&D가 약 0.7% 증가한다는 결과를 제시하였다.

이상으로 선행연구를 검토한 결과, 다수의 연구는 R&D·투자에 대한 세제지원이 투자를 유발한다는 결과를 보여주고 있으며,⁷⁷⁾⁷⁸⁾ 이를 토대로 국가전략기술 R&D·시설투자에 대한 공제 확대가 투자 증가에 일부 기여할 것으로 예상하였다.

다음으로 동 개정안에 따른 기업의 유효세율 변화를 통하여, 국가전략기술에 대한 세제지원 강화의 효과를 간접적으로 살펴보고자 한다. 분석대상 기업으로 국가전략기술에 대한 연구개발과 투자를 수행할 것으로 예상되는 코스피·코스닥 기업 109개를 선정하였으며⁷⁹⁾, 해당기업의 2020년도 재무자료를 토대로 유효세율⁸⁰⁾ 변화를 추정하였다. 최종적인 분석은 89개 기업⁸¹⁾을 대상으로 이루어졌으며, 기업 규모별 특성은 다음과 같다.

[표 45] 분석 대상기업 기초통계량(2020년 회계연도)

(단위: 개, 억원)

	대기업(12개)			중견기업(37개)			중소기업(40개)		
	평균	최대	최소	평균	최대	최소	평균	최대	최소
매출액	198,201	1,663,112	2,256	3,664	12,278	507	844	2,797	113
세전이익	24,703	204,519	45	342	1,269	18	114	627	0
연구개발비	19,395	177,039	32	183	1,987	2	55	435	2
설비투자액	30,938	269,620	99	244	748	0	127	1,981	1

주: 상기 연구개발비 및 설비투자액은 국가전략기술이 아닌 전체 금액으로 제시

자료: 기업의 재무자료를 바탕으로 국회예산정책처 분석

76) 김빛마로·윤성주·윤성만, 「신성장·원천기술 연구개발비에 대한 세액공제」, 2021 조세특례 심층 평가, 기획재정부, 2021.9.

77) 앞서 소개한 연구를 포함하여 2005년 이후에 국내에서 수행된 세제지원 관련 연구를 살펴본 결과, 17개 가운데 13개 연구에서 유의미한 투자유발 효과를 확인할 수 있었다.

78) 투자 의사결정이 기대수익, 자본조달비용, 규제 등 다양한 요인의 영향을 받는다는 점을 고려할 때, 효과의 크기에 대해서는 다양한 결과가 나타나고 있다

79) 2020년 회계연도 사업보고서를 제출한 12월 결산 코스피·코스닥 상장법인을 대상으로 하였다. 자료: TS2000(한국상장회사협의회) 데이터베이스 (조회일: 2021.9.29.)

80) 유효세율은 ‘법인세비용/법인세 차감전 순이익’으로 정의할 수 있는데, 실제 부담하는 법인세를 반영하기 위해, 여기서는 법인세비용을 ‘(회계상)법인세비용 + 이연법인세자산 증가분 - 이연법인세부채 감소분’으로 계산하였다.

81) 이상치(세전이익 결손법인, 법인세 환급법인 등)를 제외하고 최종적으로 분석에 포함한 기업은 89개이다.

분석결과, 기업의 세전이익과 세수효과 규모를 고려할 경우 국가전략기술 R&D·투자에 대한 세제지원 강화는 대상기업의 평균 유효세율을 $\Delta 1.8\%p$ 감소시킬 것으로 분석되었다. 이를 다시 R&D와 설비투자로 분해할 경우, 연구개발에서 발생한 변화분이 $\Delta 0.8\%p(42.7\%)$, 설비투자로 인한 변화분이 $\Delta 1.0\%p(57.3\%)$ 로 추정되었다.

정리하면 이번 국가전략기술에 대한 세제지원 강화는 R&D·투자 확대에 일부 기여하고, 기업의 세부담을 낮출 것으로 기대된다. 또한 경쟁이 심화되고 있는 기업 환경을 고려할 때, 동 개정안은 국내기업의 경쟁력을 제고하는 데 일정부분 기여할 것으로 예상된다.

(4) 소결

국가전략기술 R&D 및 시설투자 세액공제제도 신설에 대하여 검토한 결과, 국가경제·안보 차원에서 중요한 기술 분야에 대한 지원을 강화한다는 측면에서 정책적 타당성이 인정되며, 효과성 또한 일부 기대된다. 다만 제도 설계와 운용 측면에서 다음과 같은 사항을 추가로 고려할 필요가 있다.

먼저 국가전략기술 선정에 대하여 보다 명확한 기준을 제시할 필요가 있다. 당초 세법개정안은 반도체·배터리(이차전지)·백신 등 3대 분야만을 국가전략기술로 제안하였으나, 대상 범위를 확대해야 한다는 견해도 존재하는 상황이다.⁸²⁾ 선정 기준이 명확하지 않을 경우, 추가 지정에 대한 요구가 계속될 수 있으며 한편으로는 선정 기술에 대한 적합성·형평성 논란이 발생할 가능성이 있다. 향후 무분별한 범위 확대를 방지하고 공정성 논란을 피하기 위해서는 국가전략기술 선정 분야에 대한 명확한 논리와 기준이 마련되어야 할 것이다.

다음으로 납세자의 예측가능성을 제고하기 위한 노력이 필요하다. 국가전략기술 추가로 인하여 R&D 및 투자에 대한 세제지원 구조가 3단계로 세분화됨에 따라, 제도의 복잡성이 심화되고 납세자의 예측가능성을 저하할 우려가 있다. 가령 2020년 신성장동력·원천기술로 추가된 시스템반도체의 경우 일부 첨단기술에 해당하는 분야만 국가전략기술로서 공제율을 적용받을 것으로 예상된다. 그러나 구분이 애매한 R&D나 설비투자의 경우 어떤 공제율을 적용받을지 납세자가 예측하기 곤란하며, 과세관청의 사후적인 판단에 의지할 수밖에 없을 것으로 예상된다. 또한 급변하는

82) 전기산업·자율주행차·수소 산업 등을 중심으로 국가전략기술 지정의 필요성이 제시되고 있다.

기술 환경하에 새로운 기술을 적시에 반영하지 못할 경우, 분류가 애매한 상황이 발생할 가능성도 존재한다. 정부는 기술동향을 지속적으로 모니터링하고 상세한 과세 기준을 납세자에게 충분히 설명하는 등 예측가능성을 제고하기 위한 방안을 고민해야 할 것으로 판단된다.

[BOX 2] 국가전략기술 (안) 세부내용			
분야	부문	기술	
R&D (34)	반도체 (20)	메모리(2)	· 15nm이하급 D램 및 170단 이상 낸드플래시 · 차세대 메모리반도체 제조기술
		시스템(9)	· 고성능 SoC, 차량용 반도체 등 설계·제조 · 7nm 이하급 파운드리 설계·제조 · 반도체 패키징 관련 소재·부품·장비
		소재·부품·장비(9)	· 반도체용 기판, 첨단 반도체 설계·제조, 포토레지스트, 전구체, 고순도 불화수소 등 개발 관련
	배터리 (9)	상용배터리(4)	· 이차전지팩 에너지 고밀도화 · 고성능 리튬이차전지 부품·소재·셀·모듈 · 수명종료 배터리 성능·안정성 평가·선별 기술 · 사용후 배터리 후처리기술
		차세대 이차전지(1)	· 초고성능 차세대 리튬이차전지 부품·소재·셀·모듈
		소재·부품(4)	· 고용량 양극재, 장수명 음극재, 분리막·전해액, 패키징 부품 및 전극용 소재부품
	백신 (5)	개발·생산(1)	· 항원·핵산·바이러스백터 등 개발·제조하는 기술
		시험(2)	· 백신 후보물질 평가 비임상 시험기술 · 백신 후보물질 1상·2상·3상 시험기술
		원부자재(2)	· 백신 개발·제조 원료 및 원부자재 등 개발·제조기술 · 백신·원료·원부자재 생산설비 개발·제조
시설 (31)	반도체 (19)	메모리(2)	· 16nm이하급 D램 등 128단 이상 낸드플래시 · 차세대 메모리반도체 제조시설
		시스템(8)	· Soc 반도체(7nm 이하급) 파운드리, 고성능 마이크로 센서, 차량용 반도체 등 제조시설 · 반도체 패키징 관련 소재·부품·장비 제조시설
		소재·부품·장비(9)	· 기판, 첨단 반도체 설계·제조, 포토레지스트, 전구체, 고순도 불화수소 등 제조 시설 등
	배터리 (9)	상용배터리(4)	· 고에너지밀도 이차전지 팩 제조시설 · 고성능 리튬이차전지 부품·소재·셀·모듈 제조시설 · 수명종료 배터리 검사·분해·평가 시설 · 사용후 배터리 후처리 시설
		차세대 이차전지(1)	· 초고성능 차세대 리튬이차전지 부품·소재·셀·모듈
		소재·부품(4)	· 고용량 양극재, 장수명 음극재, 분리막·전해액, 패키징 부품 및 전극용 소재부품 등 제조시설
	백신 (3)	개발·생산(1)	· 항원·핵산·바이러스백터 등 개발·제조 시설
		원부자재(2)	· 백신 개발·제조에 필요한 원료 및 원부자재 등 개발·제조 시설

자료: 정부, 「2021년 세법개정안」 상세본 별첨자료를 바탕으로 재정리

나. 고용분야 세제지원 강화

(1) 개정내용

정부는 민간의 고용창출 여력과 취업 취약계층의 고용을 지원할 목적으로 고용분야 세제지원을 확대연장하는 세법개정안을 국회에 제출하였다.⁸³⁾

항목별로 개정안의 주요 내용을 살펴보면, 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액 공제(이하 ‘고용증대 세액공제’)의 경우 적용기한을 2021년 말에서 2024년 말까지 3년 연장하면서, 비수도권에서 청년·장애인 등 취업 취약계층 고용인원에 대해 2021~2022년 한시적으로 현행 대비 1인당 세액공제액을 확대하는 내용을 포함하고 있다. 중소기업 사회보험료 세액공제의 경우 적용기한을 2021년 말에서 2024년 말까지 3년 연장하면서, 전년대비 상시근로자수를 유지하는 사후관리 요건을 추가하였다.

정규직 근로자 전환에 따른 세액공제(이하 ‘정규직 전환 세액공제’)는 적용기한을 2021년 말에서 2022년 말까지 1년 연장하면서 상시근로자수 유지, 특수관계인 제외 등의 공제요건을 정비하였다. 경력단절여성 고용기업 세액공제 개정안은 경력단절 인정기간 요건을 퇴직 후 3년에서 2년으로 완화하였다. 고용유지 중소기업에 대한 세액공제(이하 ‘고용유지 세액공제’) 개정안은 적용 요건 등의 변화 없이 적용기한만 2021년 말에서 2023년 말까지 2년 연장하였다.

[표 46] 고용분야 세제지원 관련 개정안의 주요 내용

구분	현행				개정안			
고용증대 세액공제 (제29조 의7)	(대상) 모든 기업 - 단, 소비성 서비스업 일부 제외 (요건) 상시근로자수 증가 (공제액) 증가된 상시근로자수 × 1인당 공제금액 (단위: 만원)				(공제액) 비수도권 청년·장애인·60 대 이상 근로자 공제금액 100만원 한 시 상향 (단위: 만원)			
	구분	중소기업 (수도권/지방)	중견 기업	대기업	구분	중소기업 (수도권/ 지방)	중견기업 (수도권/ 지방)	대기업 (수도권/ 지방)
	청년 등	1,100/1,200	800	400	청년 등	1,100/1,300*	800/900*	400/500*
	기타	700	450	-	기타	700/770	450	-
					주: *은 '21~'22년 한시적용분			

83) 고용분야 세제지원 강화와 관련한 세액공제 항목은 정부가 발의한 「조세특례제한법」 개정안(의안번호: 2112406, '21.9.2.)에 포함되어 있다.

구분	현행	개정안
	(공제기간) 대기업 2년, 중소·중견기업 3년 (적용기한) 2021.12.31.	(적용기한) 2024.12.31.
경력단절 여성 고용기업 세액공제 (제29조 의3)	(요건) - 퇴직 전 1년 이상 근로소득 존재 - 결혼·출산 등 사유로 퇴직 - 퇴직 후 3년 이상 15년 이내 동종업종 취업 (공제액) 인건비의 15~30% (적용기한) 2022.12.31.	(요건 완화) - 퇴직 후 2년 이상 15년 이내 동종업종 취업
중소기업 사회보험료 세액공제 (제30조 의4)	(대상) 중소기업 (요건) 상시근로자수 증가 (공제액) 증가인원 사회보험료(사용자 부담분) × 공제율(50~100%) (공제기간) 2년 (사후관리) 공제기간 중 상시근로자 감소시 잔여기간 공제 배제 (적용기한) 2021.12.31.	(사후관리) 공제기간 중 상시근로자 감소시 공제세액 납부 추가 (적용기한) 2024.12.31.
정규직 전환 세액공제 (제30조 의2)	(대상) 중소·중견기업 (요건) - 비정규직 근로자를 정규직으로 전환 (공제액) 정규직 전환인원 × 1인당 공제액(700~1,000만원) (공제기간) 2년 (사후관리) 공제기간 중 상시근로자 감소시 잔여기간 공제 배제 (적용기한) 2021.12.31.	(요건 강화) - 비정규직 근로자를 정규직으로 전환 - 전년대비 상시근로자 수 유지 (공제액 대상요건 정비) - 정규직 전환인원 중 특수관계인 제외 (적용기한) 2022.12.31.
고용유지 세액공제 (제30조 의3)	(대상) 중소기업, 위기지역 중견기업 (요건) - 근로시간 단축 ※시간당 임금 유지, 1인당 임금 총액 감소 - 상시근로자수 유지 (공제액) (임금감소액 × 10%) + (임금보전액 × 15%) ※전년대비 시간당 임금 5% 초과분 (적용기한) 2021.12.31.	(적용기한) 2023.12.31.

주: ()안은 개정안의 「조세특례제한법」상 근거조항

현재 국회에도 고용중대 세액공제 등 상기한 고용분야 세제지원과 관련하여 현행 세제지원의 적용기한 연장, 공제금액 등 지원확대, 지원대상 확대 등에 대한 다수의 의원발의 법률안이 제안되어 계류 중이다. 현행 세제지원의 적용기한 연장과 관련하여 김상훈 의원안('20.11.6.발의)은 2020년 당시 2020년 말까지⁸⁴⁾였던 적용기한을 2024년 말까지 연장하는 안을 제시하였다. 김상훈 의원안('21.6.21.발의)과 김수홍 의원안은 현행 2021년 말까지 적용되는 중소기업 사회보험료 세액공제를 각각 2023년 말과 2024년 말까지 연장하자는 안을 제시하였다. 이용 의원안은 고용중대 세액공제 및 중소기업 사회보험료 세액공제 관련 적용기한을 2024년 말까지 연장하자는 안을 제시하였다. 추경호 의원안은 고용중대 세액공제, 정규직 전환 세액공제, 고용유지 세액공제, 중소기업 사회보험료 세액공제 관련 적용기한을 2024년 말까지 연장하는 내용을 포함하고 있다. 공제금액 확대와 관련하여 김경만 의원안은 고용중대 세액공제 및 중소기업 사회보험료 세액공제 관련 적용기한을 2024년 말까지 연장하면서, 중소기업에 적용되는 고용중대 세액공제 금액을 현행 1인당 700~1,200만원에서 1,000~1,600만원으로 확대하는 안을 제시하였다. 지원대상 확대와 관련하여 양경숙 의원안은 현행 경력단절여성 고용기업에 대한 세액공제 대상에 육아휴직 대체인력 고용기업을 포함하는 내용을 포함하고 있다. 박광온 의원안은 현행 경력단절여성 고용기업에 대한 세액공제 대상에 육아기 근로시간 단축을 사용하는 근로자와 근로계약을 유지하는 기업을 포함하는 안을 제시하고 있다.

84) 동 조항은 2020년 세법개정(2020.12.29.)으로 현행 2022년 말까지 적용기한이 연장되었다.

[표 47] 고용분야 세제지원 관련 「조세특례제한법」 의원안 현황

대표발의자 (발의일)	주요내용
김상훈 의원 (2020.11.6.)	- 경력단절여성 고용기업 세액공제 적용기한 연장 - 적용기한: 2021.12.31. → 2024.12.31.
양경숙 의원 (2021.2.18.)	- 경력단절여성 고용기업 세액공제 대상 확대 - 육아휴직 대체인력 고용도 대상에 포함
박광온 의원 (2021.3.5.)	- 경력단절여성 고용기업 세액공제 대상 확대 - 육아기 근로시간 단축을 사용하는 근로자의 고용유지도 대상에 포함
김수홍 의원 (2021.3.31.)	- 중소기업 사회보험료 세액공제 적용기한 연장 - 적용기한: 2021.12.31. → 2024.12.31.
김경만 의원 (2021.5.17.)	- 고용증대 세액공제 및 중소기업 사회보험료 세액공제 적용기한 연장 등 - 중소기업의 고용증대에 대한 세액공제 확대 ※ 1인당 700~1,200만원 → 1,000~1,600만원 - 고용증대 세액공제 및 중소기업 사회보험료 세액공제 적용기한 연장 ※ 적용기한: 2021.12.31. → 2024.12.31.
이용 의원 (2021.6.1.)	- 고용증대 세액공제 및 중소기업 사회보험료 세액공제 적용기한 연장 - 적용기한: 2021.12.31. → 2024.12.31.
김상훈 의원 (2021.6.21.)	- 중소기업 사회보험료 세액공제 적용기한 연장 - 적용기한: 2021.12.31. → 2023.12.31.
추경호 의원 (2021.9.14.)	- 고용증대 세액공제, 정규직 전환 세액공제, 고용유지 세액공제, 중소기업 사회보험료 세액공제 적용기한 연장 - 적용기한: 2021.12.31. → 2024.12.31.

주: 「조세특례제한법」 개정안 중 정부제출 개정안에 포함된 고용증대 세액공제(제29조의7), 경력단절여성 고용기업 세액공제(제29조의3), 중소기업 사회보험료 세액공제(제30조의4), 정규직 전환 세액공제(제30조의2) 및 고용유지 세액공제(제30조의3) 관련 현황

자료: 국회예산정책처 작성

(2) 세수효과

고용분야 세제지원 강화에 대한 세수효과는 고용증대 세액공제 확대 및 적용기한 연장, 경력단절여성 고용기업 세액공제 요건 완화, 중소기업 사회보험료 세액공제 적용기한 연장, 정규직 전환 세액공제 적용기한 연장, 고용유지 세액공제 적용기한 연장에 대한 세수효과를 추계하였다.

먼저, 고용증대 세액공제 항목의 일몰연장 세수효과를 추계하기 위해 조세지출 예산서상 2021년 감면실적⁸⁵⁾에서 기업 규모별로 2020년 고용증대로 인한 신규 세액공제⁸⁶⁾와 2019년 이전의 고용증대로 인한 세액공제를 구분하였다. 고용증대 기업에 대해 다년간(중소·중견기업 3년, 대기업 2년) 감면이 발생하므로, 같은 해의 감면실적에 대해서도 발생연도별·기업규모별로 구분할 필요가 존재한다.

[표 48] 고용증대 세액공제 일몰연장 세수효과의 발생연도

	기업규모	2023	2024	2025	2026	2027
'22년 고용증대로 발생한 신규 세액공제	중소·중견	A_1	A_2	A_3		
	대기업	A'_1	A'_2			
'23년 신규 세액공제	중소·중견		B_1	B_2	B_3	
	대기업		B'_1	B'_2		
'24년 신규 세액공제	중소·중견			C_1	C_2	C_3
	대기업			C'_1	C'_2	
세수효과		$A_1 + A'_1$	$A_2 + A'_2 + B_1 + B'_1$	$A_3 + B_2 + B'_2 + C_1 + C'_1$	$B_3 + C_2 + C'_2$	C_3

주: 1. 법인소득의 귀속연도와 징수연도 차이로 t년 귀속소득에 적용되는 세액공제 세수효과는 t+1년부터 발생

2. 고용증대 세액공제는 중소·중견기업은 3년간, 대기업은 2년간 발생

자료: 국회예산정책처 작성

85) 본 장의 2021년 감면실적은 잠정치이다.

86) 법인세는 법인소득의 귀속연도와 징수연도간 1년의 시차가 발생하므로, 개정안으로 인해 2022~2024년 귀속소득에 적용되는 감면의 세수효과는 2023~2025년부터 발생한다.

향후 발생하는 신규 세액공제 금액은 2020년 고용증대로 인한 신규 세액공제 금액을 기준으로 국회예산정책처의 취업자수 증가율을 적용하여 징수연도 기준으로 세수효과를 집계하였다. 한편, 비수도권 청년·장애인·60세 이상 근로자에게 한시적으로 적용되는 세액공제 확대는 국세청 및 고용노동부 자료⁸⁷⁾를 통해 비수도권 법인의 비중, 청년·장애인·60세 이상 근로자의 비중을 적용하여 한시적 공제 확대분을 추정하였다.

중소기업 사회보험료 세액공제의 경우에도 고용증대 세액공제 일몰연장과 마찬가지로 다년간(2년) 감면이 발생한다. 따라서 고용증대 세액공제와 마찬가지로 최근 감면실적에서 신규 발생분과 이전연도 발생분을 구분하여 세수효과를 추정하고 이를 징수연도 기준으로 집계하였다.⁸⁸⁾

정규직 전환 세액공제의 경우 2019~2021년간 감면실적의 증감추이가 일정하지 않으므로 최근 3년의 감면실적의 연평균 수준이 향후에도 유지될 것으로 가정하였다. 고용유지 세액공제 또한 최근 3년의 감면실적의 연평균 수준이 향후에도 유지될 것으로 가정하여 개정안의 적용기한 연장에 따른 세수효과를 추정하였다.

추계결과, 고용분야 세제지원 강화에 따른 세수효과는 2022~2027년간⁸⁹⁾ 총 6조 5,417억원 감소할 것으로 전망하였다. 정부는 동 항목의 세수감소 효과를 총 7조 2,053억원으로 국회예산정책처보다 6,637억원 크게 추정하고 있다. 국회예산정책처와 정부의 세수효과 차이의 대부분은 고용증대 세액공제 항목에서 발생하며, 이는 추계방법의 차이에 기인한다. 국회예산정책처는 고용증대 세액공제 일몰연장으로 인한 세수효과에 대해서 앞서 설명한 바와 같이 2021년 고용증대 세액공제 실적을 신규 발생분과 이전연도 발생분으로 구분한 후, 신규 발생분을 바탕으로 향후 세액공제 발생을 추정하였다. 반면, 정부는 향후 세액공제가 2022년 세액공제 전망치 수준으로 발생한다고 전망하였다. 또한 고용증대 세액공제 확대에 따른 세수효과에 대해서도 국회예산정책처는 2021~2022년 한시적으로 적용될 것으로 가정하였으나, 정부는 지속적으로 적용되는 것으로 가정하고 추계하였다.

87) 국세청의 법인세 신고실적(19년 기준), 고용노동부의 장애인경제활동실태조사 및 지역별고용조사(20년 기준)

88) 중소기업 사회보험료 세액공제 및 정규직 전환 세액공제는 사후관리 요건 등의 변화로 인한 세수효과는 추정이 불가능하여 적용기한 연장에 따른 세수효과만을 추정하였다.

89) 고용증대 세액공제의 경우 2024년까지 적용기한 연장으로 인한 세수효과는 동 조항으로 인하여 중소기업에 대해 3년간 감면이 발생함에 따라 2027년까지 세수효과가 발생한다.

[표 49] 고용분야 세제지원 강화에 따른 세수효과: 누적법 기준

(단위: 억원)

	2022	2023	2024	2025	2026 이후	누적	연평균
국회예산정책처(A)	△78	△8,762	△16,495	△21,714	△18,369	△65,417	△12,128
고용증대 세액공제	△78	△6,381	△12,640	△17,716	△16,557 ¹⁾	△53,371	△8,895 ¹⁾
경력단절여성 고용기업 세액공제	-	△3	-	-	-	△3	△3
중소기업 사회보험료 세액공제	-	△2,082	△3,844	△3,998	△1,812	△11,736	△2,934
정규직 전환 세액공제	-	△285	-	-	-	△285	△285
고용유지 세액공제	-	△11	△11	-	-	△22	△11
정 부(B)	△200	△24,160	△23,852	△23,841	-	△72,053	△19,234
고용증대 세액공제	△200	△19,905	△19,905	△19,905	-	△59,915	△14,979
경력단절여성 고용기업 세액공제	추정곤란						
중소기업 사회보험료 세액공제	-	△3,936	△3,936	△3,936	-	△11,808	△3,936
정규직 전환 세액공제	-	△308	-	-	-	△308	△308
고용유지 세액공제	-	△11	△11	-	-	△22	△11
차 이(A-B)	122	15,398	7,357	2,127	△18,469	6,636	7,106

주: 1) 고용증대 세액공제는 2022~2027년간 발생하여 2026년 세수효과는 2026~2027년의 세액 공제를 포함하는 수치로, 연평균 금액은 총세수효과를 6년으로 나누어서 추산

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

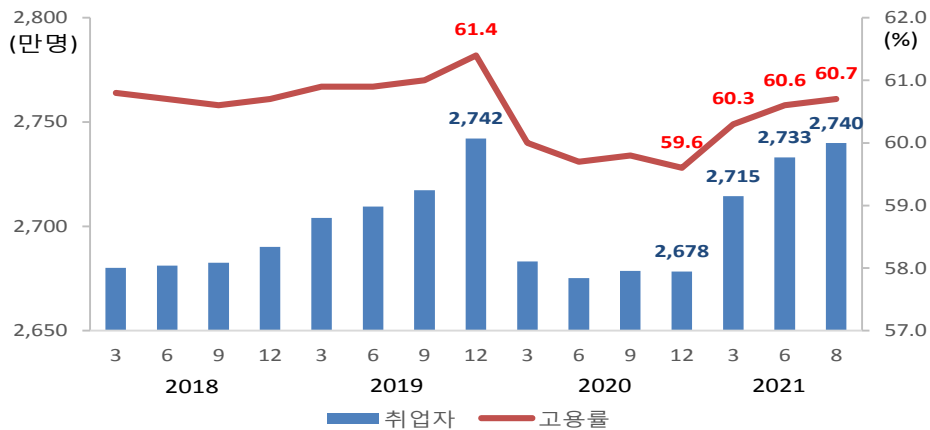
고용분야 세제지원 강화의 필요성

코로나19 위기로 인한 세계적인 경기침체로 일자리에 미치는 부정적인 영향이 커지고 있다. 이러한 고용시장의 불안과 생산활동 중단에 따라 고용유지가 어려운 기업을 지원하기 위해 정부는 다양한 정책을 시행⁹⁰⁾해 왔다.

코로나19 장기화로 인한 다양한 고용지원 정책의 연장선상에서 마련된 금번 정부의 세법개정안은 고용유지 및 청년 등 취업 취약계층의 고용인원 증대 등을 지원하기 위한 정책으로 구성되었다. 이는 노동시장의 수요자인 기업에 대한 세부담 경감을 통해 고용유지 등 정부의 일자리 정책을 따를 수 있는 유인을 제공하고자 하는 것이다.

최근 우리나라의 노동시장 상황을 고려할 때 기업의 고용을 지원할 목적으로 세제혜택을 강화하는 정책은 정부의 역할로서 타당한 것으로 보인다. 2020년 이후 코로나19의 확산으로 인한 경기침체로 취업자수 및 고용률이 감소하였으며, 이렇게 감소한 고용지표는 2021년 8월 기준으로 아직 2019년 말 수준을 회복하지 못하고 있다. 구체적으로 취업자수는 2019년 말 2,742만명에서 2020년 말 2,678만명으로 감소한 후 2021년 들어 회복세를 보이고 있으나, 2021년 8월 기준 2,740만명으로 여전히 2019년 말 대비 낮은 수준을 보이고 있다. 고용률(15세 이상 인구 대비 취업자 비율) 역시 2019년 말 61.4%에서 2020년 말 59.6%까지 감소한 후, 2021년 8월 60.7%까지 상승하였으나 2019년 말 수준에 미치지 못하고 있다.

[그림 12] 취업자수 및 고용률: 2018.3.~2021.8.



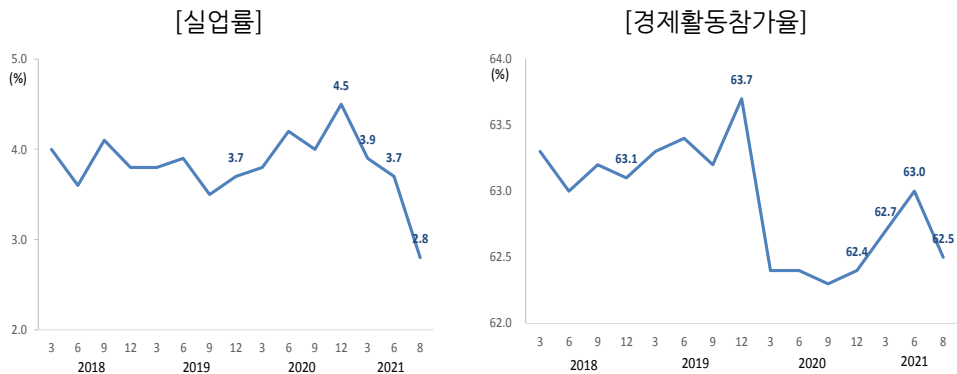
주: 취업자수 및 고용률은 계절조정된 값

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

90) 코로나19에 대응하기 위한 정부의 고용안정 특별대책은 크게 ① 재직 중인 근로자의 고용을 유지하기 위해 개인과 기업을 대상으로 한 정책, ② 새 일자리 창출, ③ 실업자와 취업지원이다. (대한민국 정책브리핑 홈페이지, 「코로나19 경제대책」)

한편, 실업률(경제활동인구 대비 실업자 비율)의 경우 2019년 말 3.7%에서 2020년 말 4.5%까지 상승하였다가 2021년 들어 회복세를 보이면서 8월 기준 2.8%를 기록하였다. 2019년 말 대비 지표가 개선된 모습을 보여 고용여건이 개선되었지만, 실망실업자 등 경제활동인구에 편입되지 않은 인구의 비중이 높아진 점도 실업률 개선의 일부 요인으로 작용⁹¹⁾하였다. 이런 점으로 볼 때 단순히 최근의 실업률이 2019년 말 대비 하회한다고 해서 노동시장의 상황이 코로나19 이전 수준으로 회복되었다고 판단하기는 어려워 보인다.⁹²⁾

[그림 13] 실업률 및 경제활동참가율 추이: 2018.3.~2021.8.



주: 취업자수 및 고용률은 계절조정된 값

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

코로나19의 영향으로 노동시장의 고용지표가 악화되던 2020년의 연령별·성별 실업률 추이를 살펴보면, 청년·여성·60세 이상 노년층 등 취업 취약계층의 실업률 지표가 상대적으로 전체 실업률에 비해 더 악화된 것으로 나타난다. 이는 취업 취약계층에 대해 차등적으로 더 높은 세제혜택을 부여하는 현행 세제지원 체계의 타당성을 뒷받침하는 근거라고 볼 수 있다.

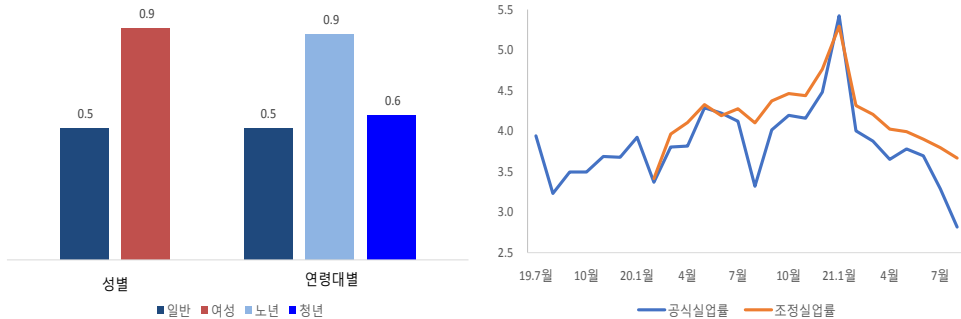
91) 2021년 8월 기준 경제활동참가율(15세 이상 인구 대비 경제활동인구 비율)은 62.5%로 2019년 말(63.7%) 대비 1%p 이상 하회하는 것으로 나타났다.

92) 최근 한국은행에서 발표한 연구(오삼일·이중하, 「코로나19와 실업률의 하향편의」, BOK 이슈노트, 2021.9.)에 따르면, 코로나19 이후 영업제한·육아휴직·자가격리 등으로 구직활동이 제한됨에 따라 실업자와 비경제활동인구의 경계가 모호해졌으며, 이를 감안하여 조정실업률을 산출할 경우 2021년 8월 기준 공식실업률 대비 1.1%p 더 높은 수준인 3.7%(원계열 기준)로 산출되었다.

[그림 14] 코로나19로 인한 실업률 변화

[2019년 대비 2020년 하반기 실업률 증가]

[공식실업률 및 조정실업률¹⁾ 추이]



주: 1) 조정실업률이란 실업률 조사 당시의 비경제활동인구 중 이전 1년 내 구직경험이 있으면서 일자리를 희망하는 인원을 실업자로 포함하여 추계한 실업률을 의미

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」; 오삼일·이종하(2021) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

고용분야 세제지원의 활용도 및 효과성

고용분야 세제지원이 기업으로부터 실제로 얼마나 활용되고 있는지 평가하기 위해 2020년 기준 법인세 신고자료의 세액공제를 받은 법인수와 공제액을 바탕으로 고용분야 세제지원의 활용도를 분석한 결과는 다음과 같다.

2020년 기준 전체 흑자법인 53.2만개 가운데 전체 세액공제 혜택을 받는 법인은 11.6만개이다. 이 중 고용증대 세액공제를 신청한 법인은 2.8만개(전체 세액공제 혜택을 받는 법인수 대비 24.0%), 중소기업 사회보험료 세액공제를 신청한 법인은 2.4만개(20.4%)로 나타났다.⁹³⁾ 2020년 기준 전체 세액공제액은 8.4조원으로, 이 중 고용분야 세제지원 금액은 1.1조원(전체 세액공제액 대비 12.8%)으로 나타났다. 세부적으로는 고용증대 세액공제는 0.9조원(10.2%), 중소기업 사회보험료 세액공제는 0.2조원(2.3%)의 실적을 보였다. 기업규모별로 살펴본 결과 감면기업 수 및 감면액에서 고용분야 세제지원은 중소기업에서의 활용도가 일반법인에 비해 높게 나타난 반면, 1법인당 감면액은 일반법인이 중소기업보다 높게 나타났다. 이는 세액공제 대상이 되는 일반법인이 중소기업에 비하여 고용유지·확대 등 동 세액공제 정책의 취지에 더 부합하는 방향으로 채용을 진행하고 있는 것으로 보인다.

93) 이와 관련, 고용지원 외 다른 분야의 세액공제까지 포함(최저한세 적용대상에 한정)하여 조사한 결과, 고용증대 세액공제는 연구인력개발비 세액공제 다음으로 높은 활용도를 보였다.

[표 50] 고용지원 공제항목별·기업규모별 법인세 감면 신청 현황: 2020년 기준

	감면기업수(A,만개)			감면액(B,억원)			1법인당 감면액(B/A,억원)		
	계	중소기업	일반법인	계	중소기업	일반법인	계	중소기업	일반법인
세액공제 계	11.6	10.4	1.2	84,393	24,865	59,528	0.72	0.24	4.89
고용증대 세액공제	2.8 (24.0)	2.6 (25.4)	0.1 (12.0)	8,629 (10.2)	6,212 (25.0)	2,417 (4.1)	0.31	0.23	1.65
중소기업 사회보험료 세액공제	2.4 (20.4)	2.4 (22.7)	0.0 (0.1)	1,943 (2.3)	1,936 (7.8)	7 (0.0)	0.08	0.08	1
기타 ¹⁾	0.5 (0.4)	0.4 (0.3)	0.1 (1.0)	237 (0.3)	122 (0.5)	115 (0.2)	0.49	0.34	0.91

주: 1) 고용분야 세제지원 공제항목별 감면기업의 단순합과 실제 감면기업수는 중복지원을 받는 기업으로 인해 차이가 존재하여 집계가 어려움

1. ()안은 기업규모별 세액공제 신청기업 대비 비중(%)으로, 전체 세액공제 신청법인은 11.6만개(중소기업 10.4만개, 일반법인 1.2만개), 세액공제액은 8.4조원(중소기업 2.5조원, 일반법인 6.0조원)임
2. 기타는 경력단절여성 고용기업 세액공제, 정규직 전환 세액공제, 고용유지 세액공제를 포함하며, 감면기업수는 중복이 없다고 가정하고 합산

자료: 국세청 제출자료

다만 중소기업 사회보험료 세액공제 항목의 경우, 중소기업 사회보험료 세액공제에 대한 조세특례 심층평가⁹⁴⁾에서 실시한 설문조사에 따르면 중소기업 사회보험료 세액공제 제도의 구체적인 내용에 대해 잘 알지 못한다는 답변이 전체의 85.7%에 달하였다. 혜택을 받지 못한 기업 424개 중 세액공제 신청요건을 충족⁹⁵⁾함에도 동 조세특례를 알지 못하여 혜택을 받지 못한 기업도 20% 수준으로 나타났다. 2015년에 실시한 동일한 설문조사와 비교하여 인지도의 개선⁹⁶⁾이 이루어졌지만, 여전히 인지도 측면에서 제고의 여지가 있는 것으로 판단된다.

또한 고용분야의 세제지원이 실제 고용을 증가시키는데 통계적으로 유의미한 효과가 있다는 다수의 선행연구가 존재한다. 심충진·이진규(2011)⁹⁷⁾는 패널OLS 모

94) 김재진·기은선, 「2021년 조세특례 심층평가: 중소기업 사회보험료 세액공제」, 한국조세재정연구원, 2021.9.

95) 조세특례 심층평가는 먼저 설문조사 내에서 해당 조항의 신청요건을 설명 후, 혜택을 받지 못한 이유에 대해 설문조사하였다.

96) 2015년 당시 제도의 구체적인 내용에 대해 잘 알지 못한다는 답변이 전체(556개 기업)의 88.1%, 혜택을 받지 못한 기업(247개) 중 세액공제 신청요건을 충족함에도 동 조세특례를 알지 못하여 혜택을 받지 못한 기업은 21.5% 수준이었다.(김재진 외, 2015)

형을 통한 실증분석으로 고용증대 세액공제제도가 기업의 노동수요에 통계적으로 유의미한 증가효과가 있음을 보였다. 박재혁·정규언(2017)⁹⁸⁾은 고용창출을 독려하는 조세지원 제도들이 기업규모별로 통계적 유의성은 상이하지만, 전반적으로 노동수요 창출에 긍정적인 영향이 있다고 주장하였다. 또한 2021년에 실시한 고용분야 세제 지원 관련 조세특례 심층평가⁹⁹⁾에서도 세액공제를 받은 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 통계적으로 유의하게 고용을 확대한 것으로 나타났다.¹⁰⁰⁾

고용분야 세제지원의 형평성: 고용증대 세액공제를 중심으로

고용분야 세제지원 중 세액공제 규모가 가장 큰 고용증대 세액공제를 중심으로 기업규모별 형평성을 살펴보면, 고용증대 세액공제가 2019년 개편된 이후¹⁰¹⁾ 연도별로 공제대상 및 공제액에서 중소기업이 차지하는 비중이 높아진 것으로 나타났다. 또한 업종별로는 제조업에 집중되었던 세액공제 수혜비중이 비제조업과 분산되는 효과가 있는 것으로 나타났다. 금년에 실시된 조세특례 심층평가에서도 이를 반영하여 고용증대 세액공제가 기업규모별·업종별 형평성 향상에 기여했다고 평가하였다(최인혁 외, 2021).¹⁰²⁾

97) 심충진·이진규, 「고용증대 세액공제제도의 효과에 관한 연구」, 세무와회계저널 12(2), 2011

98) 박재혁·정규언, 「고용창출을 위한 조세지원 제도의 효과분석」, 조세연구 17(3), 2017

99) 중소기업 사회보험료 세액공제 관련 조세특례 심층평가는 앞서 언급한 김재진·기은선(2021) 연구이고, 고용증대 세액공제 관련 조세특례 심층평가는 최인혁 외(2021) 연구이다. (최인혁 외, 「2021년 조세특례 심층평가: 고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제」, 한국조세재정연구원, 2021.9.)

100) 고용증대 세액공제에 대한 심층평가에서 실시한 실증분석 결과, 모든 기업규모에서 세액공제로 인한 고용증대 효과가 관찰되며, 특히 중소기업이 중견기업 및 대기업에 비해 고용증대 효과가 더 높은 수준으로 관찰되었다. 중소기업 사회보험료 세액공제에 대한 심층평가에서 실시한 실증분석 결과, 세액공제 혜택은 통계적으로 유의미하게 전체 근로자 및 청년 근로자수 증가에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

101) 현행 고용증대 세액공제는 2018년 세법개정으로 기존 고용창출투자세액공제(「조세특례제한법」 제26조)와 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제(제29조의5)이 통합되어 신설되었다.

102) 다만, 기업규모별 형평성을 높이는 정책은 분석단위를 기업의 주주인 개인으로 세분화할 경우 개인간 소득재분배를 악화시킬 수 있다. 즉, 중소기업 주주의 소득이 대기업 주주의 소득보다 높고 중소기업의 지분 분포가 대기업보다 집중되어 있을 경우, 세액공제 혜택 측면에서 개인간 소득재분배는 악화될 가능성이 존재한다.

[표 51] 고용증대 세액공제 감면기업 및 감면액의 연도별 추이

		감면기업수(A,만개)			감면액(B,억원)		
		2018	2019	2020	2018	2019	2020
계		0.8	2.2	3.0	7,448	8,097	9,573
규모별	중소기업	0.7 (83.9)	2.0 (92.9)	2.8 (94.4)	1,979 (26.6)	4,367 (53.9)	6,476 (67.7)
	일반법인	0.1 (16.1)	0.2 (7.1)	0.2 (5.6)	5,469 (73.4)	3,730 (46.1)	3,097 (32.3)
업종별	제조업	0.4 (47.9)	0.8 (36.7)	1.0 (34.1)	5,439 (73.2)	4,188 (51.7)	4,555 (47.6)
	비제조업	0.4 (52.1)	1.4 (63.3)	2.0 (65.9)	1,992 (26.8)	3,909 (48.3)	5,017 (52.4)

주: 1. 세액공제 개편 전후의 비교를 위해 고용증대 세액공제, 고용창출투자세액공제, 청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제의 기업수 및 감면액의 합산으로 구성

2. ()안은 전체 공제기업수 및 공제액 대비 비중

자료: 국세통계포털

현행 고용증대 세액공제는 기업규모별로 고용증대 인원 1인당 공제금액에 대해 차등을 두고 있으나, 지역별로는 중소기업의 경우에만 수도권과 비수도권 소재 기업에 대해 차등을 두고 있다. 한편, 금년 세법개정안에 정부는 고용증대를 촉진하기 위하여 비수도권 소재 기업의 청년 등 취업 취약계층의 고용증대 인원 1인당 공제 금액을 한시적으로 각각 100만원씩 상향하는 내용을 포함하였다. 단, 현재 서울 및 수도권의 고용률과 실업률 등 고용지표가 비수도권보다 심각함을 감안하면, 수도권과 비수도권에 차등적인 공제혜택을 부여하는 것보다 전국적으로 공제액을 상향하는 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 또한, 청년 등 취업 취약계층의 실업률이 일반적인 전체 실업률 대비 높은 수준임을 감안하면, 취업 취약계층에 대해서 고용증대 인원 1인당 공제금액을 한시적으로 확대할 필요성은 인정된다.

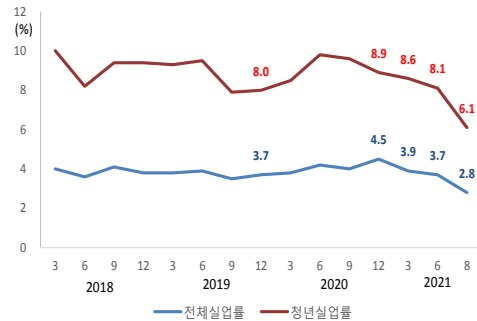
[그림 15] 지역별 고용지표 및 전체실업률 대비 청년실업률 추이

[전국 및 수도권의 고용지표: '21년 8월]

(단위: %)

구분	전국	지역별	
		수도권	비수도권
실업률	2.6	2.0	3.2
고용률	61.2	61.6	60.8

[전체실업률 및 청년실업률 추이]



주: 1. 지역별 고용지표는 원계열 기준, 전체실업률 및 청년실업률은 계절조정 기준

2. 수도권은 서울, 경기, 인천 지역을, 비수도권은 그 외 지역을 의미

자료: 통계청, 「경제활동인구조사」

(4) 소결

정부는 코로나19의 확산으로 침체된 노동시장에 일자리 창출을 제고하고, 취업 취약계층에 대한 고용을 지원하고자 2021년 세법개정안에 고용분야 세제지원의 적용기한 연장 및 확대안을 포함하였다.

개정안에 대한 타당성과 효과성을 분석한 결과, 코로나19의 확산세가 본격화된 2020년 이후 악화된 취업자수, 고용률 등 고용지표는 2021년 8월 기준으로 2019년 말 수준을 회복하지 못함에 따라 정부의 고용분야 세제지원은 타당성이 있는 것으로 보인다. 법인세 신고자료를 통해 살펴본 바와 같이 고용증대 세액공제 및 중소기업 사회보험료 세액공제 등을 중심으로 동 세액공제는 활발하게 활용되고 있는 것으로 나타났다. 또한 고용을 증대하는데 있어서 세액공제가 통계적으로 유의미하게 양의 효과를 보인다는 다수의 선행연구를 감안하면 세액공제의 효과성이 존재하는 것으로 판단된다.

단, 중소기업 사회보험료 세액공제를 대상으로 한 설문조사와 같이 개별 세액공제 제도에 대하여 중소기업이 공제대상임에도 불구하고 이를 인지하지 못하여 혜택을 받지 못하는 경우도 존재하므로, 이에 대한 인지도 제고의 필요성이 존재한다. 또한 고용증대 세액공제의 지역별 공제금액 차등·확대안은 제도의 단순성을 저해할 뿐만 아니라, 수도권의 높은 실업률 등을 고려할 때 지역별 차등 없이 전국적으로 공제액을 상향하는 안을 검토할 필요가 있다.

다. 상생결제 세액공제 지원 확대

(1) 개정내용

정부는 중소기업 대금지급의 안정성을 확대하기 상생결제제도의 이용을 보급·활성화하기 위해 2016년부터 상생결제 지급금액에 대한 세액공제를 도입하여 운용중이다. 동 감면은 중소·중견기업이 상생결제제도를 통하여 다른 중소·중견기업에 구매대금을 60일 내 지급한 경우 지급금액의 일부를 세액에서 공제하는 제도이다. 당초 중소기업만 공제대상이었으나 2017년 12월 개정으로 중견기업까지 확대되었으며, 적용기한은 2022년 12월 31일까지다.

정부는 이번 세법개정안에 상생결제 세액공제 공제율 구간을 세분화하는 동시에 공제율을 상향하는 내용을 포함하였다. 현행은 세금계산서 등의 작성일로부터 상생결제 지급기한이 15일 이내인 경우 지급금액의 0.2%, 16~60일은 0.1%의 공제율을 적용하고 있는데, 개정안은 지급기한 16~30일 구간을 신설하고 구간별 공제율을 0.1~0.2%에서 0.15~0.5%로 상향하는 내용을 담고 있다.

공제요건도 단순화하였다. 현재 상생결제 세액공제 공제를 적용받기 위해서는 전년대비 현금성 결제비율이 감소하지 않고, 동시에 어음결제 금액이 증가하지 않아야 한다. 개정안에는 어음결제 비율만 전년 대비 증가하지 않으면 공제를 적용받을 수 있도록 하고 있다. 다만 공제액 계산 시 현금성 결제 감소분은 대상액에서 차감하도록 규정하였다.

[표 52] 상생결제지급금액에 대한 세액공제 관련 개정안의 주요내용

	현행		개정안	
요건	① 현금성결제 비율이 감소하지 않을 것 ② 어음결제 금액이 증가하지 않을 것		<요건 단순화> 어음결제 비율이 전년 대비 증가하지 않을 것	
공제대상	상생결제금액		상생결제금액 - 현금성결제 감소분	
공제율	2단계		3단계	
	지급기한	공 제 율	지급기한	공 제 율
	15일 이내	0.2%	15일 이내	0.5%
	16~60일	0.1%	16~30일	0.3%
			31~60일	0.15%

제21대 국회에는 상생결제 지급금액에 대한 세액공제율을 상향하는 의원안이 1건 발의되었다. 이광재 의원이 대표발의한 「조세특례제한법 일부개정법률안(의안 번호 2108028)」은 16~30일 구간을 신설하며, 공제율을 15일 이내 지급시 현행 0.2%에서 0.5%로, 16~30일 이내 지급시 0.1%에서 0.3%로 상향¹⁰³⁾함과 동시에 상생결제 세액공제를 최저한세 대상에서 제외하는 내용을 담고 있다.

(2) 세수효과

상생결제 지급금액에 대한 세액공제 확대의 효과는 조세지출예산서의 감면 실적과 대·중소기업·농어업협력재단의 상생결제액 현황자료를 바탕으로 추계하였다. 「조세지출예산서」에 따르면 상생결제 세액공제로 인한 감면액은 2017년 3억원에서 지속적으로 증가하여 2021년에는 23억원 발생할 것으로 전망된다.

[표 53] 상생결제 지급금액에 대한 세액공제 감면실적

(단위: 억원)

	2017	2018	2019	2020	2021(잠정)	2022(전망)
공제액	3	3	8	15	23	25

주: 2019년부터 중견기업까지 대상이 확대된 효과가 실적에 포함됨

자료: 정부, 「조세지출예산서」, 각연도

국회예산정책처는 2021년 조세감면 잠정치 23억원을 바탕으로 2019~2020년 중소·중견기업 상생결제 지급액 연평균 증가율(34.6%)에 따라 향후 공제액이 상승할 것으로 가정 후, 개정안의 공제율 구간신설 및 상향 효과를 반영하여 추계하였다. 동 제도의 적용기한은 2022년 12월 31일까지인 점을 감안하여 2022년 지급되는 상생결제액으로 인한 세수감면액 규모를 징수기준(2023년 세수효과 발생)에 따라 추계하였다.

추계결과, 개정안에 따른 상생결제 지급결제액에 대한 세액공제 확대는 소득세 및 법인세를 2023년 38억원 감소시킬 것으로 전망되어, 정부가 추계한 40억원과 유사한 수준이다.

103) (현행) 15일 이내 0.2%, 16~60일: 0.1%

(개정안) 15일 이내 0.5%, 16~30일: 0.3%, 31~60일: 0.1%

[표 54] 상생결제 지급액에 대한 세액공제 지원확대에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	국회예산정책처(A)	정부(B)	차이(A-B)
2023년 세수효과	△ 38	△ 40	2

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

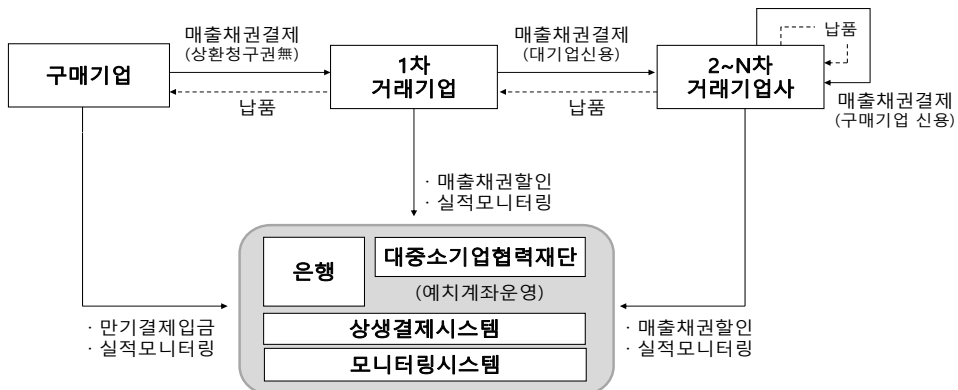
상생결제 지급결제액 및 제도활용 현황

상생결제제도는 중소기업의 현금유동성 및 대금지급의 안정성을 확대하기 위하여 2015년에 도입되었다.

일반적으로 ‘구매기업 → 1차 협력사 → 2차 협력사’로 이어지는 기업 간 거래에서 구매기업이 외상매출채권(어음)으로 대금을 지급하면, 1차 거래기업은 어음을 할인하여 현금화하고 1차 거래기업은 다시 2차 협력사에 어음을 발행하는 방식으로 결제가 이루어지고 있다. 이런 지급구조에서 거래기업은 어음 할인을 만큼의 금융비용을 부담하며, 앞선 거래단계에서 어음부도가 발생할 경우 연쇄적으로 부실이 발생하는 문제가 존재한다.

상생결제를 활용하면 구매기업(주로 대기업)이 발행한 외상매출채권을 담보로 이하 거래단계에서 어음을 재발행할 수 있다. 이렇게 발행된 상생채권은 구매기업의 어음을 담보로 발행되기 때문에 거래기업은 지급을 보장받을 수 있으며, 낮은 금융비용으로 현금화할 수 있다는 장점이 있다.

[그림 16] 상생결제제도 기본흐름도



자료: 산업통상자원부, ‘중소기업도 대기업 신용으로 결제한다’, 보도자료, 2015.3.27.

상생결제제도 지급 현황을 살펴보면, 2015년 도입 이후 지속적으로 확대되고 있다. 상생결제제도를 이용하여 결제한 기업은 2015년 328개에서 2020년 1,159개로 5년간 831개(253.3%) 증가했으며, 지급된 결제금액도 2015년 24.3조원에서 2020년 117.7조원으로 5년간 약 93.4조원(384.4%) 확대되었다.

[표 55] 상생결제제도 지급결제액: 2015~2020년

(단위: 개, 조원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
결제기업 수	328	506	606	776	975	1,159
지급결제액	24.3	65.8	92.6	106.1	113.9	117.7
(증가율)		(170.8)	(40.7)	(14.6)	(7.4)	(3.3)

자료: 대·중소기업·농어업협력재단 제출자료

그러나 상생결제제도가 외형적으로 빠르게 확대되고 있음에도 불구하고, 상생결제 이용기업의 세액공제 활용률은 낮은 수준이다. 「국세통계연보」의 상생결제 세액공제를 활용한 기업 수를 살펴보면, 2019년 공제 신청기업은 90개로 상생결제제도로 결제한 중소·중견기업 288개 대비 31.3% 수준으로 나타났다. 제도 활용률은 2016년 13.4%에서 2018년 24.3% 등 지속적으로 증가하는 추세이지만, 절대적인 활용도는 여전히 낮은 수준으로 평가할 수 있다.

[표 56] 상생결제 세액공제 활용기업 비중(법인세): 귀속기준

(단위: 개, %)

	2016년	2017년	2018년	2019년
상생결제제도 결제기업 수 ^{주)}	217	197	268	288
세액공제 활용기업 수	29	40	65	90
(비중)	(13.4)	(20.3)	(24.3)	(31.3)

주: 결제기업 가운데 중소·중견기업만 고려하였음

자료: 국세청, 「국세통계연보」 및 대·중소기업·농어업협력재단 자료를 바탕으로, 국회예산정책처 작성

제도 재설계에 대한 평가

이번 개정안의 상생결제 세액공제 요건 완화 및 공제율 상향은 그동안 문제점으로 지적된 사항을 보완했다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

먼저 공제요건과 관련하여 살펴보면, 현재는 기업의 현금성결제 비율이 감소하지 않고, 어음결제 금액이 증가하지 않는 요건을 모두 충족한 경우에만 세액공제를 허용하고 있다. 그러나 상생결제가 현금성결제에 해당하지 않음에도 불구하고 현금성결제비율 요건을 요구하는 것은 제도활용을 저해할 수 있으며, 기업성장과 함께 어음결제액이 증가하는 것은 자연스러운 결과임에도 금액을 기준을 어음결제가 증가하지 않도록 요구하는 것은 과도하다는 지적이 존재하였다.¹⁰⁴⁾ 개정안은 현금성결제 비율유지 요건을 삭제하고 어음결제도 금액기준에서 비율기준으로 변경하여 공제요건을 완화하였다. 이런 변화는 세액공제를 이용하는 활용기업을 확대하며 상생결제 확산에 긍정적으로 작용할 것으로 예상된다.

다음으로 개정안은 지급기한 16일~30일 구간에 대한 공제율 구간을 신설하고 공제율을 상향하였다. 60일 이내 지급한 중소·중견기업의 상생결제액 지급기한을 분석한 결과, 2020년 기준 지급기한 15일 이내에 지급된 액수는 전체의 34.0% 수준이고, 나머지 66.0%의 지급기한은 16~60일 사이인 것으로 확인되었다. 현행 제도는 지급기한이 15일을 초과한 16~60일에 대하여 동일한 0.1%의 공제율이 적용되기 때문에, 기업이 지급기한을 단축할 추가 유인을 제공하지 못한다. 16~30일 구간 신설은 지급기한이 15일을 초과한 기업에 대해서도 30일 내 지급하도록 유도하는 효과를 발생시킬 것으로 예상된다.

[표 57] 중소·중견기업의 지급기한별 상생결제 지급비중: 2017~2020년

(단위: %)

	2017	2018	2019	2020
15일 이내	25.7	33.0	33.2	34.0
16~60일	74.3	67.0	66.8	66.0

주: 해당 지급기한은 채권발행일부터 결제일까지 기준으로 집계한 금액임

자료: 대·중소기업·농어업협력재단 제공자료

104) 기획재정부·한국조세재정연구원, 「상생결제 지급금액에 대한 세액공제」, 2020 조세특례 임의심층평가, 2020.9.

또한 개정안은 지급기한별로 0.1~0.2%인 공제율을 0.15~0.5%로 상향하였다. 현행은 지급기한 15일 이내인 경우 0.2%의 공제율이 적용되었지만, 개정안은 0.3%p 상향한 0.5%의 공제율을 적용하고자 한다. 나머지 지급기한 구간에 대해서도 0.05%에서 0.1%p 공제율을 상향할 계획이다. 이는 상생결제 활용기업의 세액을 감소시켜 활용에 인센티브로 작용한다. 과거 중소벤처기업부 연구용역(2019)¹⁰⁵⁾에 따르면 기업의 실무담당자의 65.3%가 세제지원 강화가 상생결제 도입 및 확산에 도움이 될 것이라고 응답한 점을 감안 시, 개정안의 공제율 상향이 상생결제제도 이용 확산에 일정 부분 기여할 것으로 기대된다.

그러나 개정안이 상생결제 이용에 긍정적으로 작용하더라도, 세제지원을 통한 효과는 한계가 있을 것으로 판단된다. 중소벤처기업부 연구용역(2019)에 따르면 상생결제 미활용 이유로 ‘적은 세제혜택’을 꼽은 기업담당자는 3.9%에 불과했으며, 48.4% 응답자가 ‘이용상 불편’을 꼽아 가장 많은 요인으로 지적되었다. 한 예로 정부는 제도 확산을 위하여 2018년 9월부터 2·3차 하청업체에 대한 상생결제를 의무화하였으나, 2020년 1차 거래단계의 결제 비중이 98.2%¹⁰⁶⁾로 나타나 상생결제의 대부분이 여전히 상위단계에 머물고 있는 것으로 확인되었다. 이런 문제는 현행 상생결제 발행 구조¹⁰⁷⁾가 개선되지 않는 한 해결하기 어려우며, 절차를 간소화하고 발행조건을 완화하는 등 정책적인 보완이 필요해 보인다. 즉, 상생결제제도 확산이라는 정책목표를 달성하기 위해서는 세제지원뿐만 아니라 운영 단계의 종합적인 평가와 개선이 함께 이루어져야 할 것으로 판단된다.

105) 백강, 「상생결제 확산을 위한 인센티브 확대 등 제도 개선방안 연구」, 중소벤처기업부 연구용역보고서, 2019.

106)

[표] 거래단계별 상생결제 지급금액

(단위: 억원, %)					
	구매 → 1차	1차 → 2차	2차 → 3차	3차 → 4차	합계
2020년	1,176,986	21,169	410	4	1,198,570
(비중)	(98.2)	(1.8)	(0.0)	(0.0)	(100.0)

자료: 대·중소기업농업협력재단

107) 최초 발행된 채권의 만기 내에서만 상생채권 재발행이 허용되므로, 거래단계가 진행될수록 발행하는 상생채권의 결제기한이 짧아지는 구조적인 한계가 존재한다.

라. 해외진출기업 국내복귀에 대한 세액감면 일몰연장

(1) 개정내용

2021년 말 일몰예정인 현행 제도는 해외사업장을 폐쇄·축소·유지하고 국내에서 창업하거나 해외사업장을 폐쇄·축소하고 국내에 사업장을 신설·증설하는 경우 세제 혜택을 부여하고 있다. 소득세·법인세는 완전복귀기업의 경우 5년간 100%, 2년간 50%, 부분복귀기업의 경우 5년간(수도권 내 부분복귀기업 3년) 100%, 2년간 50%를 감면한다. 또한 이들 기업이 사업장을 신·증설하기 위해 수입하는 자본재에 부과되는 관세를 감면(완전복귀 100%, 부분복귀 50%)하도록 규정하고 있다.

정부의 「2021년 세법개정안」은 동 특례의 일몰기한을 3년 연장하려는 것이다. 이와 함께 시행령을 개정하여 “국내복귀기업”에 해당되는지를 판단하는 기준을 “해외사업장 양도·폐쇄·축소후 1년 내 국내 신·증설”에서 “해외사업장 양도·폐쇄·축소후 2년 내 국내 신·증설”로 완화하였다.

제21대 국회에서 발의되어 기획재정위원회에 계류중인 해외진출기업 국내복귀 관련 의원발의 세법개정안은 대체적으로 조세특례를 확대하고자 하는 경향을 보이고 있다. 구체적으로 살펴보면 구자근·엄태영·윤두현·김용판·박광온 의원안은 현행 최대 7년인 감면기간을 확대하고 있으며, 정일영·정성호·박광온 의원안은 특례 적용대상을 확대하는 안이며, 구자근·엄태영·정일영·권명호 의원안은 일몰기한을 연장하고 있다.

[표 58] 해외진출기업의 국내복귀 세액감면 관련 의원안 현황

	(대표발의자) 주요내용
세액감면을 확대	○ (구자근 의원안) - 완전복귀 : 5년 100% + 2년 50% - 부분복귀 : 5년(수도권 내 부분복귀 3년) 100%+2년 50% ○ (엄태영 의원안) - 완전복귀 : 6년 100%+3년 50% - 부분복귀 : 6년(수도권 내 부분복귀 3년) 100%+3년 50% ○ (윤두현 의원안) - 완전복귀 : 6년 100%+5년 50% - 부분복귀 : 6년(수도권 내 부분복귀 3년) 100%+5년 50% ○ (김용관 의원안) - 완전복귀 : 5년100% + 2년 70% + 2년 50% - 부분복귀 : 5년(수도권 내 부분복귀 3년) 100% + 2년 70% + 2년 50% ○ (박광온 의원안) - 이전 또는 복귀 : 5년 100%+5년 50%
적용대상 확대	○ (정일영 의원안) - 경제자유구역(수도권과밀억제권역 포함)으로 복귀시에도 감면 적용 ○ (정성호 의원안) - 한국표준사업 분류에 따른 세분류(중소기업 및 대통령령으로 정하는 중견기업의 경우 소분류)를 기준으로 경영하는 업종이 동일한 경우에도 감면 적용 ○ (박광온 의원안) - 해외사업장 축소와 무관하게 이전·복귀하는 경우에도 감면 적용
일몰연장	○ (엄태영 의원안) 2030.12.31. ○ (정일영 의원안) 2028.12.31. ○ (구자근 의원안) 2025.12.31. ○ (권명호 의원안) 2024.12.31.

(2) 세수효과

해외진출기업의 국내복귀에 대한 소득세·법인세 감면과 해외진출기업의 국내복귀에 대한 관세 감면 일몰기한을 3년 연장하는 정부의 「조세특례제한법」 개정안의 세수효과¹⁰⁸⁾를 추계하였다.

해외진출기업의 국내복귀에 대한 소득세·법인세 및 관세 감면 효과는 최근 감면실적을 고려하여 일몰연장에 따른 세수효과를 추정하였다. 2017~2021년 감면 실적을 살펴보면, 소득세·법인세의 경우 평균 4.3억원, 관세의 경우 연평균 0.3억원의 세액감면 실적을 보였다.

[표 59] 국내복귀 해외진출기업에 대한 세액감면 실적

(단위: 억원)

	2017	2018	2019	2020	2021(잠정)	연평균
소득세·법인세 감면액	6	3	8	1.6	3	4.3
관세 감면액	0.1	0.1	1	0.3	0	0.3

주: 감면액은 소득세와 법인세 감면액을 합산한 것임

자료: 대한민국 정부, 「조세지출예산서」각 연도

일몰연장에 따라 2022~2024년에 국내에 복귀하는 기업에 대한 소득세·법인세 감면액을 추계한 결과는 다음과 같다. 최근 연도 감면 실적을 기초로 연차별 감면액을 추산하여 세수효과를 추계하였다. 복귀 후 7년간 세액감면 혜택을 부여하기 때문에 세수효과는 2024년 복귀기업이 마지막으로 감면 받는 2031년까지 발생하게 된다. 추계 결과 법인세 및 소득세는 2023년 0.7억원 2026년 2.2억원등 2023~2031년 동안 총 13.0억원의 세수감소효과가 발생할 것으로 추산된다.

[표 60] 해외진출기업의 국내복귀에 대한 소득세·법인세 감면 일몰연장시 세수효과

(단위: 억원)

2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	합계
△0.7	△1.4	△2.2	△2.2	△2.2	△1.8	△1.4	△0.7	△0.4	△13.0

108) 시행령 개정사항은 포함하지 않는다.

다음으로, 국내복귀에 대한 관세 감면 또한 최근 세수실적을 고려하여 일몰연장에 따른 세수효과를 추정하였다. 향후 관세효과는 최근 5년간 실적 평균이 유지되는 수준으로 가정하였다. 추계 결과 관세는 2022년 0.3억원 등 2022~2024년 동안 총 0.9억원의 세수감소 효과가 발생할 것으로 추계된다.

[표 61] 해외진출기업의 국내복귀에 대한 관세 감면 일몰연장시 세수효과
(단위: 억원)

2023	2024	2025	합계
△0.3	△0.3	△0.3	△0.9

(3) 분석의견

해외진출 복귀제도의 도입 및 제도 변화

정부는 국내의 투자를 확대하고 일자리 창출을 유도하기 위한 목적으로 해외진출기업의 국내복귀를 지원하고 있다. 미국·유럽 등 해외주요국은 자국 산업기반·투자 확대 및 고용창출 수단으로 해외진출기업의 국내복귀 정책을 활발히 진행하여 왔다. 특히, 코로나 19의 확산은 예상치 못한 글로벌 공급망 충격에 대응할 수 있도록 자국내 공급망 구축을 촉진하게 되는 요인으로 작용하고 있다.

우리나라 또한 해외진출 기업의 국내 복귀를 위하여 조세 및 재정지원을 시행하여 왔다. 현행 「조세특례제한법」 상의 해외진출기업의 국내복귀 시 소득세·법인세 감면제도는 2011년부터 도입·시행되었으며, 국내복귀에 대한 관세 감면은 2013년에 도입되었다. 해외진출기업의 국내복귀에 대한 정책은 「해외진출기업의 국내복귀 지원에 관한 법률」 시행(2013.12.)으로 본격화된 이래 점차 강화되어 왔고, 이에 맞추어 조세지원 또한 확대되는 경향을 보여왔다.

해외진출 국내복귀기업에 대한 세액감면 제도의 확대 연혁을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 2011년 도입 초기 완전복귀기업을 대상으로만 부여된 감면은 2013년 부분복귀기업에까지 확대되었다. 적용대상 또한 확대하여 왔는데, 중소기업에 한정되던 세액공제 대상을 2017년에는 중견기업으로, 2019년에는 모든 기업으로 확대하였다. 해외진출기업 국내복귀지역도 2011년 도입 초기에는 수도권 밖으로 한정하였다가 2017년에는 수도권 과밀억제권역 밖이라면 수도권도 허용하는 형태로 확대되었다.

[표 62] 연도별 해외진출기업 국내복귀시 감면제도 주요 변화

	개정내용
2011	○ 완전복귀기업을 대상으로 소득세·법인세 감면제도 시행 － 대상 : 모든기업 － 감면율 : 5년 100% + 2년 50% ○ 세액감면대상 복귀지역은 수도권 밖으로 한정
2013	○ 부분복귀기업을 소득세·법인세 세액공제 대상에 추가 － 대상 : 중소기업 － 감면율 : 3년 100% + 2년 50% ○ 해외진출국내기업 국내복귀시 수입자본채 관세감면 도입 － 대상 : 중소기업 － 감면율 : 완전복귀 100%, 부분복귀 50%
2017	○ 부분복귀 기업 소득세·법인세 세액공제 대상에 중견기업을 추가 ○ 세액감면대상 복귀지역을 수도권과밀억제권역 밖으로 완화 ○ 관세감면 대상 및 감면한도 상향 － 감면대상 : 중견기업까지 확대 － 감면한도 : 2배상향(완전복귀 2억원 → 4억원, 부분복귀 1억원 → 2억원)
2019	○ 부분복귀기업에 대한 소득세·법인세 세액공제 감면을 완화 － 감면율 : 5년 100%+2년 50% (수도권 내는 종전과 동일) ○ 기업규모에 관계 없이 모든 부분복귀기업에 세액공제 ○ 관세감면 대상 및 감면한도 폐지 － 감면대상 : 모든 기업까지 확대 － 감면한도 폐지
2020	○ 증설을 통한 국내복귀에도 소득세·법인세 세액감면 허용
2021	○ 소득세·법인세 세액공제 적용요건 완화 － 해외사업장을 폐쇄·축소하는 경우 생산량 감축요건을 폐지

해외진출 복귀기업 지원세제 확대의 주요쟁점

최근 일련의 해외진출 국내복귀 지원제도 확대에도 불구하고 해외진출기업의 국내 복귀 규모는 만족할 수준에 다다르지 못한 것으로 보인다. 2021년 9월까지 국내로 복귀한 해외진출기업수는 102개이며, 이 중 대기업은 1개 기업¹⁰⁹⁾이 복귀하였다.

109) 2019년 현대모비스가 중국 부품공장 2곳의 가동을 중단하고 울산에 공장을 신설하였다.

[표 63] 연도별 해외진출 국내복귀 기업 수

(단위: 개)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021.9	계
17	2	11	4	8	16	24	20	102

자료: 산업통상자원부

[표 64] 기업규모별 해외진출 국내복귀 기업수

(단위: 개)

중소기업	중견기업	대기업	계
84	17	1	102

자료: 산업통상자원부

이러한 상황에서 해외진출기업의 국내복귀를 촉진하기 위한 세제 개편 방안이 제시되고 있는데, 주요 내용과 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 감면기간을 확대하는 방안이다. 현행은 최대 7년(100% 5년 + 50% 2년)의 세액공제 혜택을 부여하고 있다. 부분복귀기업에 대한 감면의 경우 최초 감면대상으로 도입했을 당시에는 5년(100% 3년 + 50% 2년)의 세액공제 혜택을 부여하였으나 2019년부터 완전복귀기업과 같이 7년으로 연장하였다.

그런데 현행의 감면기간이 국내복귀를 위한 유인책으로써 작용하기 어려우므로 감면기간을 늘려야 한다는 주장이 제기되고 있다. 해외진출기업이 국내로 복귀하고 경영을 시작한다고 하더라도 국내 복귀에 소요되는 비용으로 인해 이전 초기에는 소득 및 영업이익이 크게 발생하지 않기 때문에, 세액감면액 또한 크게 이루어지지 않는다는 것이다. 따라서 세액공제가 실질적인 지원책으로 기능하기 위해서는 기업 이전에 따른 초기 투자비용 지출이 완료되고 본격적으로 수익이 창출되는 시기에도 조세혜택이 부여되어야 한다는 것이다.

또한 해외진출기업의 국내복귀는 중장기적 대응조치로 의미가 있다는 점에서 세제지원 또한 장기간에 걸쳐 이루어져야 한다는 점을 고려할 때 현행 7년의 감면기한을 연장할 필요가 있다는 의견 또한 있다.

다만 현행법에서 규정하고 있는 위기지역이나 연구개발특구와 같은 지역·특구에 대한 세액감면기간¹¹⁰⁾과 비교해볼 때 현행의 해외진출복귀에 따른 감면기간은 장기간에 속한다. 이점을 고려할 때 추가적으로 감면기간을 확대하는 것에 대한 형평성 문제가 발생할 수 있다는 의견도 존재한다.

둘째, 감면 대상이 되는 복귀지역을 확대하는 방안이다. 현행은 수도권과밀지역으로의 복귀는 세액감면 대상에서 배제하고 있다. 2011년 제도 도입 당시에는 수도권으로의 복귀하는 기업에 대해서 세액공제를 배제하였으나, 2017년부터 수도권이라도 수도권 과밀지역이 아니라면 세액공제를 허용하고 있다. 다만, 부분복귀기업의 경우 수도권 내로 복귀하는 경우 5년의 감면만 허용하여 수도권 외 복귀기업에 비해 짧은 기간의 감면혜택을 부여하고 있다.

이런 가운데 수도권 내로 복귀하는 기업에 대해서도 적극적인 조세혜택을 부여해야 한다는 주장이 제기된다. 첨단제조업 및 고부가가치 지식서비스업의 경우 입지적인 요인으로 수도권으로의 복귀를 선호하는데, 수도권에 대한 조세지원이 적어 수요와 공급간의 불일치가 발생하고 있다는 것이다.

다만 현행이 수도권과밀억제권역을 세액공제 대상에서 제외하고 수도권 기업에 대해 적은 유인을 부여한 것은 국토균형발전의 취지를 감안한 것이다. 수도권에 대한 규제를 완화할 경우 국내복귀가 수도권 위주로 집중되어 국토균형발전을 저해할 수 있다는 의견도 있으므로 이를 고려할 필요가 있다.

셋째, 해외 복귀기업을 판정하기 위한 해외 사업장 축소 요건을 완화하는 방안이다. 현행은 해외사업장을 폐쇄·축소하고 사업장 신설 또는 증설 하는 경우 세액공제 대상이 되도록 규정하고 있다. 2020년 세법개정 이전에는 세액공제 대상이 되기 위해서는 해외사업장의 생산량 50%를 감축하도록 하는 요건이 폐지된 바 있으나, 여전히 해외사업장 폐쇄·축소 요건은 남아있는 상태이다.

이런 가운데 해외사업장 축소 요건을 적극적으로 완화해야 한다는 주장이 제기된다. 기업의 국내복귀의 궁극적인 목적은 국내 투자의 확대와 일자리 창출에 있으므로, 해외에서 영위하는 업종과 유사한 업종이라면 해외사업장 축소 여부와 무관하게 유턴기업으로 인정하여 세제혜택을 부여하는 것이 정책 목표에 부합한다는

110) 위기지역(5년 100%+ 2년 50%)·농공단지·중소기업특별지원지역특구(5년 50%)·제주투자진흥지구·기업도시·지역개발사업구역·여수해양박람회특구·아시아문화중심도시·금융중심지·첨단의료복합단지·국가식품클러스터(3년 100%+2년 50%), 새만금 사업시행자(3년 50% + 2년 25%)

입장이다. 해외사업장 축소에 따른 위험부담을 경감하고 국내 복귀 기업에 대한 기업환경을 개선함으로써 적극적으로 복귀할 수 있는 유인을 제공하려는 것이다.

해외사업장의 축소 요건을 어느 정도 완화할 지에 대해서는 해외진출기업의 국내복귀 활성화 필요성과 해외진출 국내복귀 지원제도의 취지를 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것으로 보인다.

종합적으로 살펴볼 때, 해외진출 국내복귀 기업에 대한 지원을 활성화할 필요성이 인정된다. 이를 위해 감면율 기간확대, 복귀지역 완화, 유턴기업 판정요건 완화 등이 정책적 대안으로 제안될 수 있다. 다만, 이미 상당한 수준까지 세제지원이 확대되어 왔으며, 각 방안을 시행하기 위한 정책적 제약이 있어 추가적인 제도개선에 일정부분 한계가 있는 상황이다. 본 조세특례 항목은 「조세특례제한법」에 따른 조세특례 심층평가가 수행된 실적이 없는데, 해당 항목은 연간 조세지출금액이 300억 이하인 항목으로 의무심층평가 대상은 아니다. 그럼에도 11년부터 누적된 조세지출액이 100억 이상으로 상당규모에 달한다는 점에서 임의심층평가를 수행하여 그동안의 조세지출의 효과를 분석해 본다면 앞으로의 제도 설계 방향을 설정하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

3. 소비세

가. 신용카드 부가가치세 매출세액공제 한시적 확대 연장

(1) 개정내용

정부의 세법개정안은 신용카드 등의 매출액에 대한 부가가치세 세액공제 시 적용하고 있는 우대 공제율(1% → 1.3%) 및 우대 공제한도(500만원 → 1,000만원)의 적용기한을 현행 2021년 말에서 2023년 말로 2년 연장하는 내용이다.

신용카드 등의 매출세액공제는 주로 최종소비자를 상대로 하는 연 매출액 10억원 미만의 개인사업자에 대하여,¹¹¹⁾ 신용카드 또는 현금영수증 발급액의 일정비율을 부가가치세액에서 공제하는 제도이다. 2004년 기본 공제율이 1%, 공제한도가 500만원으로 설정되었으며 이후 2009년부터 한시적으로 보다 높은 수준의 우대 공제율 및 우대 공제한도를 적용해왔다. 우대 공제율은 1.3% 수준으로 5차례 적용기한을 연장했으며, 우대 공제한도는 2009~2012년 700만원, 2019~2021년 1,000만원으로 확대되어 적용된 바 있다. 금번 개정안은 최근의 우대 공제율(1.3%) 및 우대 공제한도(1,000만원)를 적용수준 그대로 기한을 연장하는 내용이다.

참고로, 종전에 음식·숙박업을 영위하는 간이사업자에 적용하였던 차등 공제율(기본 2%, 우대 2.6%)의 경우 2021년 간이과세 기준금액 인상과 함께 적용을 종료하고 다른 업종과 동일한 공제율을 적용하도록 하였다.

[표 65] 신용카드 부가가치세 매출세액공제 공제율 및 한도 변화: 2009년~현재

적용연도	일몰기한	공제율 변화	공제한도 변화
2009년	~2010년	우대 공제율 적용: 1 → 1.3% *음식·숙박업 간이사업자 2 → 2.6%	우대 공제한도 적용: 500 → 700만원
2011년	~2012년	우대 공제율 2년 연장	우대 공제한도 2년 연장
2013년	~2014년	우대 공제율 2년 연장	우대 공제한도 종료
2015년	~2016년	우대 공제율 2년 연장	-
2017년	~2018년	우대 공제율 2년 연장	-
2019년	~2021년	우대 공제율 3년 연장 (21년, 음식·숙박업 간이사업자 차등 종료)	우대 공제한도 적용: 500 → 1,000만원

111) 소매업, 음식점업, 숙박업, 미용, 욕탕 및 유사 서비스업, 여객운송업, 입장권을 발행하여 경영하는 사업, 변호사업·심판변론인업 등의 소비자에게 공급하는 사업 및 행정사업, 우체국 소포 우편물 배달 용역사업, 의사, 간호사 등이 제공하는 용역을 공급하는 사업, 동물 진료용역, 무도학원, 전자서명인증사업자가 인증서를 발급하는 사업, 간편사업자등록을 한 사업자가 국내에 전자적 용역을 공급하는 사업 등(「부가가치세법 시행령」 제88조제2항)

(2) 세수효과

동 세법개정안 적용 시 세수효과는 최근의 실적을 바탕으로 추정하였다. 현행 제도 하에서 향후 매출세액공제액은 명목민간소비와 동일한 수준으로 증가하는 것으로 전제하되¹¹²⁾ 최근의 제도 변화 등도 반영하여 추정하였다.¹¹³⁾

신용카드 등의 매출세액공제는 최종소비자를 대상으로 하면서 연매출이 10억원 미만인 사업자를 대상으로 한다. 「국세통계연보」 상 2020년 부가가치세를 신고한 개인사업자 615만명 중 신용카드 등의 매출세액공제를 신고한 사업자는 202만명이었으며, 이들의 전체 매출세액공제액은 2조 3,150억원(일반 2조 1,645억원, 간이 1,505억원)으로 1인당 평균 공제액은 114만원 수준이었다. 이는 당시 우대 공제율 1.3%(음식·숙박업 간이사업자 2.6%) 및 우대 공제한도 1,000만원을 적용한 것이다.

이를 바탕으로 우대 공제율을 종료하고 기본 공제율을 적용하는 상황을 가정 시 1인당 평균 공제액은 88만원 수준으로 산출되며, 이로 인해 사업자 1인당 약 26만원의 추가 세액을 공제받는 효과가 있는 것으로 추정된다.¹¹⁴⁾ 업종별로 살펴보면, 우대 공제율의 적용으로 인한 1인당 평균 추가 공제액은 음식업(67만명) 39만원, 소매업(51만명) 29만원, 서비스업(36만명) 16만원 등의 수준으로 추정된다.

112) 향후 신용카드 등 매출세액공제 대상 매출액이 명목민간소비와 동일한 수준으로 증가하는 것으로 전제하였다.(명목민간소비 증가율 전망(NABO, 2021.9): ('21) 5.1% → ('22) 4.9% → ('23) 3.9%)

113) 2020년 신고된 신용카드 등 매출세액공제액은 2021년부터 변경된 제도를 반영하고 있지 않으므로, 해당 자료 활용 시 다음의 변경 내용을 반영하여 조정하였다.

① 간이과세 기준금액이 인상(직전연도 공급대가 4,800 → 8,000만원)되었으므로, 새로 간이과세 적용을 받는 일반사업자의 매출세액공제액을 추정하여 간이사업자 분으로 집계

② 납부면제 기준금액이 인상(당해연도 공급대가 3,000 → 4,800만원)되었으므로, 새로 납부면제 적용을 받는 간이사업자의 매출세액공제액을 추정하여 제외

③ 음식·숙박업을 영위하는 간이사업자의 공제율이 2.6%에서 1.3%로 인하

114) 위에서 언급한 바와 같이, 자료의 한계로 우대 공제한도의 효과는 포함하지 않았다.

[표 66] 부가가치세 신용카드 등 매출세액공제 신고 현황: 2020년

	인원 (만명)	매출세액 공제액(억원)	1인당 평균 공제액(만원)		
			우대 공제율 적용 (C=B/A)	기본 공제율 적용 (D=C×1.0/1.3)	차이 (E=C-D)
(A)	(B)	(C=B/A)	(D=C×1.0/1.3)	(E=C-D)	
전체	202	23,150	114	88	26
음식업	67	11,427	170	131	39
소매업	51	6,467	126	97	29
서비스업	36	2,574	71	54	16
도매업	15	1,262	83	64	19
대리·중개·도급업	10	555	57	43	13
운수·창고·통신업	10	236	25	19	6
제조업	7	302	42	33	10
숙박업	3	252	77	59	18
건설업	2	61	32	24	7
부동산임대업	0.4	13	33	26	8
부동산매매업	0.01	0.4	44	34	10
전기·가스·수도업	0.01	0.3	35	27	8
농·임·어업	0.1	1	25	19	6
광업	0.001	0.1	54	41	12

주: 1. 일반사업자(인원 2기 기준, 공제세액 1기 및 2기 합계액)와 간이사업자의 신고분을 합산

2. 자료의 한계로 공제 한도 인상의 효과는 반영하지 못함

자료: 국세청, 국세통계포털(<https://tasis.nts.go.kr/>) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

개정안의 세수효과는 현행 공제율(1.3%) 하 매출세액공제 추정액과 우대 공제율 종료 후 기본 공제율(1.0%) 적용 시 매출세액공제 추정액과의 차이로 산출하였다. 다만 우대 공제한도의 영향은 부가가치세 신고 자료만으로는 파악이 어려워 세수효과 추정에 포함시키지 않았다.

그 결과 우대 공제율 적용기한 연장 시 부가가치세수는 2022년 5,734억원 등 2022~2023년 2년간 총 1조 1,691억원(연평균 5,846억원) 감소할 것으로 예상된다.¹¹⁵⁾ 참고로, 정부는 동 세법개정안에 따른 세수효과를 별도로 비용추계에 포함하지 않았다.

[표 67] 신용카드 등 매출세액공제 우대 공제율 연장 시 세수효과

(단위: 억원)

구분	2022년	2023년	합계	연평균
일반사업자	△5,399	△5,610	△11,009	△5,505
간이사업자	△335	△348	△682	△341
합계	△5,734	△5,958	△11,691	△5,846

(3) 분석의견

소규모 개인사업자에 대한 한시적 지원의 역할

2020년 코로나19의 확산 이후 매출 감소 등으로 소규모 개인사업자의 경영 상의 어려움이 가중된 상황이다. 이러한 시점에 신용카드 등의 매출세액공제 우대 공제율 및 우대 공제한도 적용을 한시적으로 연장함으로써 개인사업자에게 세제지원을 하는 것은 타당한 측면이 있다.

신용카드 매출세액공제 대상인 소규모 개인사업자(국세통계연보 상 매출액¹¹⁶⁾ 10억원 미만인 일반사업자 및 전체 간이사업자¹¹⁷⁾의 2020년 매출액은 2019년 대비 감소한 것으로 나타났다. 특히 코로나19로 인한 집합금지 및 영업제한 조치로 소비자를 대상으로 하는 숙박업(△12.6%)·서비스업(△8.7%)·소매업(△7.2%)·음식업(△6.0%) 등에서 매출액이 감소하였다. 이에 최근에는 자영업자의 손실보상의 근거가 마련되는 등¹¹⁸⁾ 매출액 감소를 보전하려는 조치가 취해지고 있다. 그럼에도 코로나19로 인해 경제적 어려움에 처한 소규모 개인사업자에 대하여 충분한 경제적 보상에 한계가 있기에 동 개정안을 통해 부가가치세 측면에서의 한시적 지원을 연장하는 것은 긍정적인 측면이 있다.

115) 여기에 지방소비세 이양분을 감안할 경우 2년간 국세인 부가가치세수의 감소액은 총 8,825억원(연평균 4,413억원)이다.

※ 정부는 '21년 8월 현재 21%인 부가가치세의 지방소비세 이양 비율을 '22년 23.7%, '23년 25.3%로 단계적으로 인상할 것임을 발표('21.8.11.)하였다. 국회 행정안전위원회에서는 이와 관련하여 「지방세법 일부개정법률안」(위원장 대안)을 가결('21.9.13.)하였으며, 기획재정위원회에서는 「부가가치세법 일부개정법률안」(2112230, 김영진 의원안) 등을 논의 중이다.

116) 과세분 과세표준 및 영세분 과세표준 금액(이상, 부가가치세 미포함)을 합산하여 산출하였다.

117) 전체 간이사업자의 경우 매출액 10억원을 초과하는 사업자도 일부 포함되어 있으나 자료 상 한계로 이들은 제외하지 못하였다.

118) 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제18292호

[표 68] 신용카드 매출세액공제 대상 사업자 1인당 평균 매출액 변화: 2019~2020년
(단위: 만원, %)

구 분	2019년	2020년	전년대비 증감률
전체	10,677	10,077	△5.6
농·임·어업	7,539	6,372	△15.5
숙박업	8,016	7,005	△12.6
서비스업	7,396	6,753	△8.7
소매업	12,191	11,317	△7.2
음식업	13,705	12,880	△6.0
도매업	28,820	27,250	△5.4
제조업	25,850	24,655	△4.6
부동산임대업	2,940	2,844	△3.3
건설업	14,799	14,322	△3.2
운수·창고·통신업	5,813	5,814	0.02
대리·중개·도급업	7,250	7,517	3.7
부동산매매업	4,150	4,342	4.6
광업	20,984	22,387	6.7
전기·가스·수도업	1,352	1,519	12.3

주: 1. 신용카드 매출세액공제 대상 사업자는 개인사업자 중 일반사업자 10억원 미만, 간이사업자는 전체를 대상으로 산출

2. 일반사업자(인원 2기 기준, 매출액 1기 및 2기 합계액)와 간이사업자의 신고분을 합산

3. 매출액은 과세분 과세표준 및 영세분 매출액을 합산하여 산출

4. 1인당 평균 매출액은 매출액을 인원으로 나누어 산출

자료: 국세청, 국세통계포털(<https://tasis.nts.go.kr/>) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나 이러한 취지에도 불구하고 조세지출의 관리 측면에서 우대 공제율 및 우대 공제한도의 연장에 따른 추가적인 세수감소 규모를 명시하는 등의 보완이 필요하다. 위의 세수효과에서 분석한 바와 같이 우대 공제율의 추가 연장으로 연평균 5,846억원의 부가가치세수 감소가 예상된다. 그러나 정부의 「조세지출예산서」 및 이번 개정안이 포함된 정부의 「부가가치세법 일부개정법률안」에는 우대 공제율 및 우대 공제한도 적용에 따른 감면액이 별도로 표시되어 있지 않기 때문에 이러한 측면에 대한 보완이 필요한 것이다.

정책목표 달성 시 조세지출 정비 방안을 마련할 필요

최근의 상황을 감안할 때 우대 공제율 및 공제한도의 한시적 연장에 대한 필요성이 인정된다. 다만 향후 코로나19 피해에 대한 손실보상 정책 등으로 여건이 개선되거나 위드 코로나 및 단계적 일상 회복으로 매출이 개선되는 시점에는 우대 공제율 및 공제한도의 적용을 종료할 필요가 있다. 또한 향후 재정에 대한 수요가 확대되는 흐름 속에서 재정건전성 확보의 방안으로 조세지출 정비에 대한 필요성도 증가할 것으로 예상된다. 따라서 이후에는 신용카드 등에 대한 매출세액공제 제도 전반에 대해 정비를 검토할 필요가 있다.

당초 신용카드 등의 매출세액공제는 과표 양성화 및 개인사업자에 대한 지원을 위해 도입되었다. 이후 신용카드 사용 확대에 따라 카드 가맹점의 수수료 부담의 증가 문제가 제기되면서, 이를 완화하고자 우대 공제율 및 공제한도의 형태로 공제 수준을 확대하는 방향에서 제도를 운영해 왔다.

그러나 최근에는 영세 사업자를 중심으로 카드수수료가 인하되는 추세이며¹¹⁹⁾ 이에 따라 수수료 부담이 과거 대비 다소 완화된 상황으로 보인다. 그럼에도 불구하고 신용카드 매출세액공제 제도는 종전과 같은 수준을 유지하면서 공제 규모는 점차 확대되는 추세를 보이고 있다. 결과적으로 개인사업자에 대한 지원이 중복적으로 이루어지는 측면이 있는 것이다. 이에 관해, 이전의 정부 심층평가에서도 과거 신용카드 수수 문화의 안착을 추진하는 과정에서 늘어난 사업자의 부담을 동 매출세액공제를 통해 완화하였으나 최근에는 점차 이러한 정책의 필요성이 감소하고 있다고 평가한 바 있다.¹²⁰⁾

참고로 전체 부가가치세 신고분 중 신용카드 매출세액공제 대상인 10억원 미만 개인사업자¹²¹⁾의 과세표준 금액 중에서 신용카드 등의 매출세액공제가 적용된 과세표준 금액은 과거 2008년 16.1%에서 우대 공제율 및 우대 공제한도가 도입된 2009년 21.7%로 크게 확대되었으며 이후 2020년 28.6%까지 확대되었다.¹²²⁾

119) 2012년 2억원 이하 영세 가맹점의 수수료 인하(1.8 → 1.5%), 2015년 중소 가맹점의 수수료 인하(2.0 → 1.3%) 및 2017~2018년 우대 수수료 대상 범위 확대(영세 2 → 3억원, 중소 3 → 5 → 30억원)되었다.(금융위원회·금융감독원·여신금융협회 등, “카드수수료 종합개편방안”, 2018.11.26.

120) 기획재정부, “신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 및 세액공제”, 2018 조세특례 심층평가(I), 2018.9.

121) 10억원 미만인 일반사업자 및 전체 간이사업자를 대상으로 산출하되, 간이사업자의 경우 매출액 10억원을 초과하는 일부 사업자는 자료상 한계로 제외하지 못하였다.

122) 정부는 2018년 우대 수수료 적용구간을 5억원에서 30억원으로 인상 논의 시, 개편에 따라

[표 69] 신용카드 매출세액공제 대상 사업자의 과세표준 비중 추이: 2007~2020년
(단위: 조원, %)

연도	신용카드 등의 매출세액공제		10억원 미만 개인사업자 과세표준 금액 ²⁾	비중 (D=B/C)
	공제세액 (A)	공제대상 과세표준 금액 ¹⁾ (B=A/업종별 공제율)		
2007	0.7	53	357	14.9
2008	0.8	62	384	16.1
2009	1.2	86	397	21.7
2010	1.3	96	431	22.3
	...			
2019	2.3	178	621	28.7
2020	2.3	177	616	28.6

주: 1) 공제대상 과세표준은 매출세액공제액에 공제율을 적용하여 역산(단, 공제 한도 미만영)

2) 일반사업자 10억원 미만, 간이사업자는 전체사업자를 대상으로 산출

1. 과세표준은 과세분 과세표준 및 영세분 매출액을 합산하여 산출

자료: 국세청, 국세통계포털(<https://tasis.nts.go.kr/>) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그러나 그간 신용카드 등의 매출세액공제 대한 최근의 논의 및 개정은 조세지출 정비보다는 지속적으로 우대 공제율 및 우대 공제한도의 적용을 연장하는 데 초점이 맞추어져 왔다. 이들은 2009년 한시적 적용을 단서로 도입되었으나 우대 공제율의 경우 2009년 1.3% 이후 동일한 수준으로 5차례에 걸쳐 2~3년 주기로 연장이 이어졌으며, 우대 공제한도 역시 3차례 도입 및 연장이 반복된 바 있다.

이러한 측면을 감안하여 동 개정안을 통해 소규모 개인사업자 지원의 목적이 달성된 것으로 판단될 경우에는 과거와 같은 우대 공제율 및 공제한도의 연장을 지양해야 할 것이다. 나아가 신용카드 등의 매출세액공제 제도 자체에 대한 전반적인 검토를 통해 정비방안을 마련해야 할 필요가 있다. 특히 올해 국가재정운용계획에서 정부가 제시한 대로 향후 재정의 지속가능성 제고 방안 마련의 일환으로 조세특례 정비 방안을 논의할 시에는, 신용카드 등의 매출세액공제 제도 역시 대상에 포함하여 축소 등의 가능성을 논의할 수 있을 것이다.

5~10억원 구간의 19.8만개 가맹점에 대해 연간 평균 147만원의 수수료 절감효과가 있을 것으로 예상한 바 있다.(금융위원회·금융감독원·여신금융협회 등, “카드수수료 종합개편방안”, 2018.11.26.)

나. 교통·에너지·환경세 적용기한 연장

(1) 개정내용

정부는 2022년 1월 1일 폐지 예정인 교통·에너지·환경세의 일몰기한을 3년 연장하여 2024년 12월 31일까지 적용하려는 「교통·에너지·환경세법 일부개정법률안」을 국회에 제출하였다.

현재 국회에는 교통·에너지·환경세의 일몰기한과 관련하여 2건의 「교통·에너지·환경세법 개정안」이 계류 중¹²³⁾이다. 먼저, 윤준병 의원안은 일부개정법률안으로, 교통·에너지·환경세의 일몰기한을 4년 연장하여 2025년 12월 31일까지 적용하려는 내용을 담고 있다. 장혜영 의원안은 전부개정법률안으로, 교통·에너지·환경세의 일몰기한을 폐지하고 「탄소세법」으로 제명을 변경하여 탄소세로 전환하려는 취지이다.

한편, 용혜인 의원이 대표발의한 「탄소세법안」의 경우, 기존 교통·에너지·환경세와 별도로 탄소세를 신설하려는 것으로, 온실가스 배출 물품에 대하여 이산화탄소상당량톤¹²⁴⁾을 기준으로 탄소세를 부과하고, 「탄소세의 배당에 관한 법률안」과 연계하여 해당 탄소세입을 대한민국 국민·결혼이민자·영주권을 가진 외국인에게 균등하게 배분하는 것을 목표로 하고 있다.

[표 70] 교통·에너지·환경세 적용기한 연장 관련 의원안 현황

의안명	대표발의자 (발의일)	주요 내용
「교통·에너지·환경세법 일부개정법률안」	윤준병 의원안 (2021.4.15.)	○ 교통·에너지·환경세 일몰 기한 4년 연장 － 적용기한: 2021.12.31. → 2025.12.31.
	장혜영 의원안 (2021.5.17.)	○ 교통·에너지·환경세를 탄소세로 전환하되, 기존 교통·에너지·환경세의 부과 대상이었던 휘발유와 경유 외에도 등유·중유·프로판·부탄·천연가스·유연탄·무연탄 등에 대해서도 탄소세 부과
「탄소세법안」	용혜인 의원안 (2021.3.12.)	○ 과세물품의 이산화탄소상당량톤을 기준으로 탄소세 부과 후 해당 세입을 탄소세 배당의 형태로 균등 지급(「탄소세의 배당에 관한 법률안」과 연계)

123) 한준호 의원안은 용어변경과 관련된 것으로, 일몰기한과 관련이 없어 제외하였다.

124) 온실가스 배출 물품의 1단위를 온실가스 배출량(1이산화탄소상당량톤)으로 환산한 수치이다.

(2) 세수효과

교통·에너지·환경세의 적용기한 연장은 총 국세수입에는 영향을 미치지 않을 것이다. 이는 교통·에너지·환경세가 폐지되더라도 동일한 액수의 세입이 「개별소비세법」에 따라 개별소비세로 귀속되므로, 교통·에너지·환경세가 적용되는 2022년부터 2024년까지는 교통·에너지·환경세수가 증가한 만큼 개별소비세수가 감소하고, 교통·에너지·환경세가 폐지되는 2025년과 2026년에는 교통·에너지·환경세수가 감소한 만큼 개별소비세수는 증가하기 때문이다.

한편, 세입 규모에 관하여 국회예산정책처는 2022년 16조 6,659억원, 2026년 17조 2,718억원으로 추계하였으나, 정부는 2022년부터 2026년까지 매년 13조 9,379억원일 것으로 추계하였다. 정부는 2020년 수납액인 13조 9,379억원이 2022년부터 2026년까지 지속되는 것으로 전제하였다. 반면, 국회예산정책처는 에너지경제연구원의 중기 에너지수요 전망 등을 바탕으로 에너지 수요량의 증가 추세를 반영하여 추계함에 따라 차이가 발생한 것으로 보인다.

[표 71] 교통·에너지·환경세 적용기한 연장에 따른 연도별 세수효과

(단위: 억원)

	2022	2023	2024	2025	2026
NABO(A)	0	0	0	0	0
교통·에너지·환경세	166,659	168,004	169,791	△171,132	△172,718
개별소비세	△166,659	△168,004	△169,791	171,132	172,718
정 부(B)	0	0	0	0	0
교통·에너지·환경세	139,379	139,379	139,379	△139,379	△139,379
개별소비세	△139,379	△139,379	△139,379	139,379	139,379
차 이(A-B)	0	0	0	0	0

자료: 「교통·에너지·환경세법 일부개정법률안」(의안번호 2112410, 정부제출)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

「교통·에너지·환경세법」 개정 연혁

교통·에너지·환경세는 휘발유와 경유의 반출량 및 수입량에 부과되는 조세로, 도로·도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 필요한 재원(財源) 확보를 목적으로 하는 목적세에 해당한다.

1993년 「교통세법」 제정 당시 정부와 국회는 법률의 유효기간을 10년 후인 2003년 12월 31일로 정함으로써 조세를 한시적으로 운용하고자 하였다. 그러나 2003년과 2006년 교통세의 유효기간이 연장되었으며, 2007년 교통·에너지·환경세로 명칭이 변경된 후 현재까지 유지되고 있다.

한편, 교통·에너지·환경세가 목적세로 운영되어 재정 운영의 경직성을 초래하고 유류에 대한 과세체계를 복잡하게 한다는 이유로 2009년 1월 「교통·에너지·환경세법 폐지법률」이 공포되었다. 그러나 2009년 9월, 정부는 「교통·에너지·환경세법」의 유효기간 및 폐지법률의 시행일을 모두 연장하는 내용의 법률안을 제출하였고, 이에 동 법률의 유효기간은 3년마다 계속 연장되었다. 2018년 정기회에서도 정부의 유효기간 연장안이 통과됨에 따라 현재 「교통·에너지·환경세법」은 2021년 12월 31일까지 유효한 상태이다. 2018년 정기국회 당시 정부는 교통·에너지·환경세를 폐지하여 2022년부터 개별소비세로 전환한다는 계획을 밝혔다. 그러나 2021년 세법개정안에서도 교통·에너지·환경세의 일몰기한을 2024년 12월 31일까지 3년 연장하였다.

[표 72] 교통·에너지·환경세법의 유효기간 연장 연혁

구분	유효기간	비 고
교통세법 제정(1994. 1. 1. 시행)	2003. 12. 31.	종가세에서 1996년 종량세로 전환
1차 연기(2004. 1. 1. 시행)	2006. 12. 31.	
2차 연기(2007. 1. 1. 시행)	2009. 12. 31.	교통·에너지·환경세로 변경 2009년 1월 폐지법률 통과
3차 연기(2010. 1. 1. 시행)	2012. 12. 31.	
4차 연기(2013. 1. 1.)	2015. 12. 31.	
5차 연기(2016. 1. 1. 시행)	2018. 12. 31.	
6차 연기(2019. 1. 1. 시행)	2021. 12. 31.	
2021년 세법개정안: 7차 연기 (의결 시 2022.1.1. 시행 예정)	2024. 12. 31	

자료: 기획재정부위원회, 「교통·에너지·환경세법 일부개정법률안」(의안번호 2104294) 검토보고서를 바탕으로 국회예산정책처 작성

교통·에너지·환경세 적용기한 연장에 대해 논의될 때마다 긍정적 효과와 한계에 관한 의견이 지속적으로 개진되었다. 일몰 연장의 타당성에 관한 논거로는, 교통·에너지·환경세의 교통시설특별회계 전입 비율이 여전히 높은 상황에서 도로·교통부문에 대한 안정적인 투자 재원의 확보가 필요하다는 의견이 제시되었다. 기존 SOC(Social Overhead Capital)의 유지 및 도로 건설 외에도 자율주행차 도입 등 신기술 발달에 대비한 도로·교통부문의 투자가 여전히 필요하다는 것이다.¹²⁵⁾

한편, 목적세 및 특별회계의 현 체제 하에서는 사업의 성과 및 중요성에 비례한 예산 배분이 제한되므로 예산 운용의 효율성이 저하될 수 있으므로, 이를 보통세 및 일반회계로 전환하여 예산 배분 및 집행상 효율성을 증진할 필요가 있다는 의견이 제기되었다.¹²⁶⁾

125) 서울대학교 환경대학원, 윤순진 외, 「2020년도 국회사무처 연구용역보고서 - 교통·에너지·환경세의 개편방안 연구」, 2020.

126) 서울대학교 환경대학원, 윤순진 외, 「2020년도 국회사무처 연구용역보고서 - 교통·에너지·환경세의 개편방안 연구」, 2020.

교통·에너지·환경세의 배분 현황

교통·에너지·환경세의 세입 배분 현황을 살펴보면, 교통세 신설 당시에는 세입 전액이 교통시설특별회계로 전입되었으나, 2006년 교통·에너지·환경세로 전환되면서 환경개선특별회계에도 세입의 15%가 배정되었다.

[표 73] 교통·에너지·환경세 자원 배분 연혁

	'94년~'06년	'07년~'13년	'14년~'19년	'20년~'21년	'22년~
교통시설특별회계	100%	80%	80%	73%	68%
환경개선특별회계	-	15%	15%	25%	23%
에너지자원특별회계	-	3%	-	-	-
국가균형발전특별회계	-	2%	2%	2%	2%
일반회계	-	-	3%	-	-
기후대응기금	-	-	-	-	7%

자료: 기획재정부, 「2021년 세법개정안 문답자료」, 2021.7.26.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2018년 세출예산 감소에 따른 교통시설특별회계에 대한 배분 비율 축소 필요성¹²⁷⁾과 탄소중립의 중요성이 대두되면서 2020년부터 환경개선특별회계에 대한 배분 비율이 25%로 10%p 상향되었다. 이에 2020년 이후 현재까지 교통시설특별회계에 교통·에너지·환경세 세입의 73%, 환경개선특별회계에 25%, 국가균형발전특별회계에 2%가 배분되고 있다.

127) 감사원, 「교통·에너지·환경세 세입의 특별회계별 배분기준 불합리」, 2018.

[표 74] 교통·에너지·환경세 회계별 배분 현황: 2014~2021년

(단위: 조원)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
총액	13.5	13.5	14.2	15.4	16.4	14.8	15.7	15.7
교통시설특별회계	10.8	10.8	11.3	12.3	13.1	11.8	11.5	11.5
환경개선특별회계	2.0	2.0	2.1	2.3	2.5	2.2	3.9	3.9
국가균형발전특별회계	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
일반회계	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	-	-

주: 각 연도 본예산 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」¹²⁸⁾에 따라 2.5조원 규모로 조성될 기후대응기금에도 교통·에너지·환경세입의 7%가 전입될 예정이다. 기후대응기금의 수입은 교통·에너지·환경세입의 7%와 탄소배출권 유상할당에 따른 매각 수입 등으로 구성된다. 그리고 해당 재원은 온실가스 감축, 신유망저탄소 산업 생태계 조성, 탄소중립 기반구축 지원, 취약 산업·고용·지역 지원 등에 집행될 예정이다.

[표 75] 기후대응기금 구조

(단위: 조원)

세 입		세 출	
탄소배출권 유상할당 매각수입	0.7	온실가스 감축	0.9
교통에너지환경세 배분(7%)	1.2	신유망 저탄소 사업 생태계 조성	0.8
타 회계·기금전입	0.8	취약산업고용지역 공정전환	0.2
		탄소중립 기반구축 지원	0.6

주: 세입·세출간 차액은 여유자금으로 활용한다는 계획

자료: 기획재정부, 「2022년 예산안 주요 내용」, 2021.8.27.을 바탕으로 국회예산정책처 작성

128) 2022.3.25.에 시행 예정이나, 기후대응기금에 관한 규정의 경우 2022.1.1. 시행될 예정이다.

탄소중립과 연계된 교통·에너지·환경세 개편 논의

최근 기후변화에 따른 경제적·사회적 위험이 가시화되면서 파리기후변화협약이 채택되는 등 탄소중립에 관한 국제적 논의가 대두되고 있다. 이에 전기자동차 및 수소자동차 등 친환경자동차가 확대될 경우 온실가스 배출원인 휘발유와 경유에 대해 부과되는 교통·에너지·환경세 수입이 점차 감소할 가능성을 고려할 필요가 있다.

또한, 온실가스 배출원에 대하여 온실가스 배출량을 기준으로 부과하는 탄소세에 관한 논의가 개진되면서 교통·에너지·환경세의 개편 여부도 논의되고 있다. 교통·에너지·환경세의 환경적 측면을 고려하여 현행 에너지세제를 유지하면서 온실가스 배출량에 비례해 세율을 조정할 것인지, 탄소세 등 새로운 세목을 도입할 것인지 다양한 논의가 개진되고 있다.¹²⁹⁾

다만, 현재 교통·에너지·환경세 세입의 73%가 교통시설특별회계에 배분되는 등 ‘교통’과 ‘환경’이라는 상이한 목적을 추구하고 있는 세목인 만큼, 교통세와 환경세를 분리하여 교통·에너지·환경세의 목적세로서의 성격을 명확히 하는 것이 필요하다는 의견도 있다.¹³⁰⁾

교통·에너지·환경세의 폐지 여부, 폐지 시 개별소비세 등 보통세로 귀속하여 일반회계로 배분할 것인지, 탄소세 등 새로운 목적세를 신설하여 특별회계 및 기금에 중점적으로 배분할 것인지는 국가의 정책적 우선순위 등을 고려한 다각적 검토가 필요한 사안으로, 심도 있는 논의가 지속되어야 할 것으로 보인다.

다. 하이브리드자동차 개별소비세 감면 적용기한 연장

(1) 개정내용

정부는 하이브리드자동차에 대하여 개별소비세 감면 일몰 기한을 1년 연장하는 내용의 개정안을 국회에 제출하였다. 현행 「조세특례제한법」 제109조는 하이브리드자동차와 전기자동차, 수소전기자동차에 대하여 각각 100만원, 300만원, 400만원을 한도로 개별소비세를 감면하도록 하고 있으며, 이번 개정안에는 2021년 12월 31일로 일몰 예

129) 서울대학교 환경대학원 윤순진 외, 「2020년도 국회사무처 연구용역보고서 - 교통·에너지·환경세의 개편방안 연구」, 2020.

130) ‘에너지신문 [기고] 탄소세 도입 위해 교통·에너지·환경세 개편 필수’, 한국에너지경제연구원 김재경 연구원, 2021.1.

정인 하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 규정을 2022년 12월 31일로 1년 연장하는 내용이 포함되어 있다.¹³¹⁾

현재 국회에는 하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면기한의 연장과 관련하여 3건의 「조세특례제한법 일부개정법률안」이 계류 중이다. 권성동·추경호 의원안은 일몰기한을 3년 연장하여 2024년 12월 31일까지, 고용진 의원안은 일몰기한을 4년 연장하여 2025년 12월 31일까지 하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 규정이 적용되도록 규정하고 있다.¹³²⁾

[표 76] 하이브리드자동차 개별소비세 감면 적용기한 연장 관련 의원안 현황

대표발의자 (발의일)	주요 내용
권성동 의원안 (2021.4.15.)	- 하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 적용기한 3년 연장 - 적용기한: 2021.12.31. → 2024.12.31.
추경호 의원안 (2021.9.28.)	
고용진 의원안 (2021.5.17.)	- 하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 적용기한 4년 연장 - 적용기한: 2021.12.31. → 2025.12.31.

(2) 세수효과

하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 일몰기한 연장의 세수효과는 한국자동차 산업협회와 한국무역통계진흥원에서 제공한 하이브리드 자동차 판매현황 자료를 바탕으로 추정하였다.

최근 하이브리드자동차 판매량 추이를 살펴보면, 최근 5년간 지속적으로 증가하는 추세를 보였으며, 2020년에 급증하였다. 다만, 2020년 판매대수의 급증은 하이브리드 자동차에 대한 혜택 축소를 예상한 일시적 수요 증가였을 것을 감안하여, 가장 최근의 하이브리드 자동차 판매실적을 기준으로 점진적인 증가분을 고려하는 변형이동평균¹³³⁾ 추계 방법을 적용해 향후 판매대수를 전망하였다.

131) 정부는 하이브리드자동차가 저공해 및 환경친화적 자동차로 분류되는 2022년까지는 개별소비세를 감면하고, 2023년 이후 감면 여부는 저공해 및 친환경 자동차 분류체계를 고려하여 2022년 세법개정 시 재검토할 계획이다.

132) 참고로, 하이브리드자동차에 대한 취득세 감면의 일몰기한을 연장하는 내용의 「지방세특례제한법 일부개정법률안」(서영교·권성동 의원안)이 행정안전위원회에 계류되어 있다.

자동차에 대한 개별소비세는 그 물품가격의 5%¹³⁴⁾가 부과되며, 일반적인 하이브리드 자동차의 가격을 고려할 때, 하이브리드자동차 구입 시 모두 개별소비세 감면 한도액(100만원)이 적용될 것으로 가정하면, 개별소비세수는 2022년 2,390억원 감소할 것으로 예상되며, 개별소비세액의 30%가 부과되는 교육세수가 717억원, 부가가치세수가 245억원 감소하는 등 총 3,352억원의 세수가 감소할 것으로 추계하였다.

[표 77] 하이브리드자동차 개별소비세 일몰기한 연장에 따른 연도별 세수 효과

(단위: 억원)

	2022년
NABO(A)	△3,352
개별소비세	△2,390
교육세	△717
부가가치세	△245
정 부(B)	△2,503
개별소비세	△1,921
교육세	△582
부가가치세	-
차 이(A-B)	△849

주: 정부는 조세지출예산서 작성 시 부가가치세수를 반영하지 아니함

자료: 기획재정부, 「2022년도 조세지출예산서」 등을 바탕으로 국회예산정책처 작성

정부는 2022년 2,503억원의 세수 감소를 예측하여 국회예산정책처의 추정치(△3,352억원)와 849억원의 차이가 존재한다. 이는 하이브리드자동차 판매량에 관한 전망 차이 및 부가가치세 반영 여부 등에 기인하는 것으로 보인다.

133) 변형이동평균(Transformational Moving Average, TMA)은 일시적인 요인에 의한 증가나 감소의 영향을 최소화하여 누적된 자료의 방향성을 나타내는 데 활용된다.

134) 2021년 12월 31일까지 탄력세율 3.5%가 적용될 예정이다.

(3) 분석의견

하이브리드자동차 조세특례 연혁

하이브리드자동차는 화석연료(휘발유·경유·액화석유가스·천연가스 등)와 전기에너지를 조합하여 동력원으로 사용하는 자동차로, 2020년 기준 국내 하이브리드자동차 신규등록 대수는 173,479대로 전년 대비 66.4% 증가하였으며, 신규등록 대수를 기준으로 친환경 자동차의 76.7%, 전체 승용차의 10.7%를 차지하고 있다.

[표 78] 친환경자동차 신규 등록 현황

(단위: 대)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021.06
하이브리드자동차	62,397	84,807	93,421	104,244	173,479	113,504
국산	46,033	61,870	62,979	76,390	126,684	66,386
수입	16,364	22,937	30,442	27,854	46,795	47,118
전기자동차	5,193	14,354	31,183	35,074	46,718	39,317
국산	4,719	12,666	23,775	25,861	29,951	24,154
수입	474	1,688	7,408	9,213	16,767	15,163
수소전기자동차	58	83	731	4,197	5,843	4,331
국산	58	83	731	4,197	5,843	4,331
수입	-	-	-	-	-	-
전체 승용차	1,540,581	1,533,140	1,532,652	1,504,878	1,626,215	784,842
국산	1,279,811	1,274,455	1,245,651	1,237,643	1,336,264	623,952
수입	260,770	258,685	287,001	267,235	289,951	160,890

자료: 국토교통부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

하이브리드자동차는 전기자동차, 수소전기자동차와 함께 환경친화적 자동차로 분류되어 개별소비세 감면 등 조세특례가 적용되고 있으며, 하이브리드자동차는 배터리의 용량 및 외부 전기의 충전 가능 여부에 따라 일반 하이브리드자동차¹³⁵⁾와 플러그인 하이브리드자동차¹³⁶⁾로 구분된다.

135) 외부 전기공급원으로부터 충전이 불가능하다.

[표 79] 구동방식 및 연료

	주요 구동방식	연료
전기차	모터 + 배터리	전기(충전)
수소차	모터+ 수소연료전지	수소
일반 하이브리드	엔진 + 모터(보조) + 배터리	화석연료
플러그인 하이브리드	엔진 + 모터(보조) + 배터리	화석연료+전기(충전)

자료: 「제4차 친환경자동차 기본계획(2021~2025)」, 관계부처 합동, 2021.2.

「조세특례제한법」 제109조는 일반 하이브리드자동차와 플러그인 하이브리드자동차 중 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률 시행규칙(산업통상자원부령)」에 따른 에너지소비효율 기준과 「대기환경보전법 시행규칙(환경부령)」에 따른 배출허용기준 기준 등을 충족한 차량에 한정하여 100만원을 한도로 개별소비세를 감면하도록 하고 있으며, 이와 함께 개별소비세액의 30%가 부과되는 부가세(surtax)인 교육세(최대 30만원), 부가가치세(최대 13만원)가 함께 감면되고 있다.¹³⁷⁾

[표 80] 환경친화적 자동차에 대한 세제지원 현황(「조세특례제한법」 제109조)

구분	하이브리드자동차	전기자동차 ¹³⁸⁾	수소전기자동차 ¹³⁹⁾
감면한도(대당)	100만원	300만원	400만원
일몰기한	(현행)'21.12.31.→(개정안)'22.12.31.	'22.12.31.	

자료: 기획재정부, 「2021년 세법개정안 문답자료」, 2021.7.26.를 바탕으로 국회예산정책처 작성

136) 외부 전기공급원으로부터 충전된 전기에너지로 구동이 가능하다.

137) 참고로, 「지방세특례제한법」 제66조제3항은 하이브리드자동차의 취득세에 대하여 2020년 취득 시 90만원을 한도로, 2021년 취득 시 40만원을 한도로 공제하고 있다.

138) 2012년부터 시행되었다.

139) 2017년부터 시행되었다.

하이브리드자동차 개별소비세 감면 조세특례는 2009년 시행된 이후 현재까지 3차례 연기되어 2021년 12월 31일 일몰을 앞두고 있으며, 이번 세법개정안은 2022년 12월 31일까지 해당 조세특례를 1년 연장하는 내용을 담고 있다.

[표 81] 하이브리드자동차 개별소비세 감면 조세특례 주요 연혁

구분	유효기간	비 고
2008년 제정(2009.1.1. 시행)	2012. 12. 31.	
1차 연기(2013.1.1. 시행)	2015. 12. 31.	일몰기한 3년 연장
2차 연기(2016.1.1. 시행)	2018. 12. 31.	일몰기한 3년 연장
3차 연기(2019.1.1. 시행)	2021. 12. 31.	일몰기한 3년 연장
2021년 세법개정안: 4차 연기 (의결 시 2022.1.1. 시행 예정)	2022. 12. 31.	일몰기한 1년 연장

자료: 국회예산정책처 작성

하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 조세지출 실적은 제도 신설 후 증감을 반복하다가 2019년 1,148억원으로 대폭 증가하였으나, 2020년의 경우 전년 대비 소폭 감소한 975억원으로 나타났다. 이는 2020년 3월~6월에 한시적으로 승용자동차에 대한 개별소비세가 70% 감면되었고¹⁴⁰⁾, 개별소비세 감면 요건을 충족하지 못하는 수입산 하이브리드자동차의 판매가 증가한 것 등이 영향을 미친 것으로 보인다.

140) 하이브리드 자동차 가격이 5,000만원일 경우, 개별소비세율이 30% 감면될 경우 3.5%의 세율이 적용되어 세액은 175만원으로 도출되어 이 중 한도액인 100만원까지만 감면되는 반면, 개별소비세율이 70% 감면될 경우 1.5%의 세율이 적용되어 75만원 전액이 감면된다.

[표 82] 하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 특례에 따른 조세지출 실적
(단위: 억원)

연도	하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면		
	개별소비세	교육세	계
2008	신설		
2009	21	6	27
2010	88	26	114
2011	201	60	261
2012	293	88	381
2013	257	77	334
2014	233	70	303
2015	266	80	346
2016	391	117	508
2017	288	86	374
2018	211	64	275
2019	883	265	1,148
2020	750	225	975

자료: 기획재정부, 「각 연도 조세지출예산서(정부)」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 정부는 2015년부터 하이브리드자동차 판매 촉진을 위해 조세감면과 별도로 보조금 지급을 병행하였으나, 일반 하이브리드자동차의 경우 2019년, 플러그인 하이브리드자동차의 경우 2021년 보조금 지급을 중단하였다.

[표 83] 친환경자동차 1대당 보조금 지급 현황

(단위: 만원)

연도		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
하이브리드	일반	100	100	100	50	-	-	-
	플러그인	500	500	500	500	500	500	-
전기		1,500	1,400	1,400	1,200	900	820	800
수소(연료전지)		50%	2,750	2,750	2,250	2,250	2,250	2,250

주: 1. 플러그인 하이브리드자동차에 대한 보조금은 2015년 8월 개시

2. 2015년 수소자동차 보조금의 경우 내연기관차와의 가격 차이의 50%에 대하여 보조금 지급

자료: 산업통상자원부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

하이브리드자동차에 대한 단기적인 세제지원 필요성 검토

이번 하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 일몰기한 연장 조치는 2050년 탄소중립 목표 달성 및 수송부문의 온실가스 감축을 위하여 단기적으로 하이브리드자동차가 내연기관차와 전기 및 수소차 간 가교 역할을 수행할 필요가 있으며, 보조금 지급이 중단된 현 상황에서 세제 지원이 효과적이라는 의견에 근거한 것으로 보인다.¹⁴¹⁾

정부는 「제4차 친환경자동차 기본계획(2021~2025)」를 통해 하이브리드자동차를 전주기 온실가스 감축 수단으로 활용한다는 계획을 선언하였다. 산업통상자원부와 한국에너지공단이 발표한 「자동차 에너지소비효율 분석집」에 따르면, 하이브리드차는 동종 휘발유 승용차 대비 연비는 24.5% 높고, 이산화탄소 배출량은 26.4% 적은 것으로 나타났다.

[표 84] 하이브리드차와 동종 휘발유 승용차의 연비 및 이산화탄소 배출량 비교

구분(단위)	동종 휘발유 승용차	하이브리드차	개선율(%)
연비(km/L)	10.3	13.6	24.5
이산화탄소 배출량(g/km)	169.5	124.8	26.4

주: 개선율은 휘발유 승용차가 동종 모델의 하이브리드차로 변경될 경우를 가정한 수치
 자료: 산업통상자원부·한국에너지공단, 「자동차 에너지소비효율 분석집」, 2020.을 바탕으로
 국회예산정책처 작성

또한, 정부가 국제에너지기구(IEA) 자료에 기반하여 발표한 차종별 생애 이산화탄소 배출량 자료¹⁴²⁾에 따르면, 연료 생산 및 주행 과정 뿐만 아니라, 자동차 제조, 폐기 등을 포함한 전과정평가(LCA: Life Cycle Assessment) 시 하이브리드자동차가 전기자동차와 유사한 온실가스 감축 효과를 실현할 수 있다고 설명하고 있다. 이는 현재 에너지발전 믹스¹⁴³⁾ 상 전력 생산 시 신재생에너지 대비 화석연료의 비중이 높아

141) 기획재정부, 한국조세재정연구원, 2021 「조세특례 심층평가(11) - 하이브리드 자동차에 대한 개별소비세 감면」, 2021.9.은 조세감면이 구매 보조금과 비교하여 행정비용이 적고 예산 소진에 따른 지원 불확실성 등이 존재하지 않아 보다 효과적이라는 의견을 제시하고 있다.

142) 국내 에너지 발전 MIX(2017년 기준)에 따라 측정된다.

143) 전체 발전량(또는 설비용량)을 원자력·석탄·LNG·신재생 등으로 구분한 에너지원별 비중, 산업통상자원부 제출자료에 따르면 2020년 발전량 기준 원자력 29.0%, 석탄 35.6%, LNG 26.4%,

연료 생산 단계에서 전기자동차의 이산화탄소 배출량이 높게 측정되는 것 등에 기인하는 것으로 보인다.

[표 85] 차종별 생애 이산화탄소 배출량

(단위: tCO₂eq)

구 분	합 계	연료 생산 + 주행 (Well to Wheel)		자동차 제조, 폐기 및 재활용 (Vehicle Cycle)	
		연료 생산 (Well-To-Tank)	주행 중 배출 (Tank-To-Wheel)	배터리 (NMC111 기준)	조립·폐차· 재활용 등
전기차(40kWh)	228 ~ 242	14.8	-	2.6 ~ 4.0	5.4
전기차(80kWh)	254 ~ 282	14.8	-	5.2 ~ 8.0	5.4
내연기관차	34.3	4.6	23.7	-	6.0
일반하이브리드차	27.5	3.4	17.6	0.3	6.2
플러그인하이브리드차	24.5	10.2	7.1	0.8	6.4
수소전기차	27.5	17.7	-	0.3	9.5

자료: 「제4차 친환경자동차 기본계획(2021~2025)」, 관계부처 합동, 2021.2. 「Global EV Outlook 2020(IEA)」 재인용 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편, 하이브리드자동차는 기존 내연기관차 부품과 함께 배터리, 모터 등을 추가로 장착하고 있어 동종 차종의 내연기관차와 비교하여 145~410만원 높은 가격이 책정된 것으로 나타나고 있다. 이에 보조금 지급도 중단된 상황에서, 하이브리드자동차가 내연기관과 유사한 수준의 가격 경쟁력을 확보할 때까지는 개별소비세 감면 혜택을 유지하여 온실가스 감축을 촉진할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있다.¹⁴⁴⁾

참고로, 2018년 조세특례 심층평가 당시 하이브리드자동차 구입자를 대상으로 한 설문조사 결과에서 조사대상자의 53%가 개별소비세 감면 제도가 하이브리드 자동차 구입 결정에 영향을 미쳤다고 응답하였다.¹⁴⁵⁾ 2021 조세특례 심층평가 시에는 본 조세특례제도에 의해 증가한 하이브리드 자동차 판매량이 연평균 5,374대인 것으로 분석되었다.¹⁴⁶⁾

신재생 6.6%, 기타 2.4%로 확인된다.

144) 한국자동차산업협회, 「하이브리드차 보급 필요성 및 정책과제」, 2021.6.

145) 기획재정부·KDI, 「2018년 조세특례 심층평가-하이브리드 자동차 개별소비세 감면」, 2018.9.

146) 기획재정부, 조세재정연구원, 2021 「조세특례 심층평가(11) - 하이브리드 자동차에 대한 개별

[표 86] 국내 제조사 하이브리드차와 내연기관차 가격 비교(2021년 기준)

(단위: 만원)

구분		준중형 세단	중형 세단	대형 세단	소형 SUV
내연기관차		1,749	2,430	3,555	2,069
하이브리드차		2,342	2,933	3,883	2,519
가격 차이	세제혜택 미적용(A)	593	503	328	450
	세제혜택 적용(B)	410	320	145	267
	세제혜택 (A-B)	183	183	183	183

주: 1. 내연기관차와 하이브리드차가 모두 존재하는 동종 차종 기준

2. 내연기관차는 하이브리드차와 동종, 동급배기량, 동일 트림 기준

3. 하이브리드차는 세제 혜택 적용 전 가격 기준

4. 세제 혜택은 개별소비세, 교육세, 부가가치세, 취득세 감면액을 합산한 금액

자료: 한국자동차산업협회, 「하이브리드차 보급 필요성 및 정책 과제」, 2021.6.를 바탕으로 국회 예산정책처 작성

한편, 2019년 11월 발표된 ‘미세먼지 관리 종합계획(2020~2024)’에 따르면, 2023년부터 저공해차의 범위에서 일반 하이브리드자동차를 제외할 계획이라는 점을 고려할 때, 2023년 이후 하이브리드자동차에 대한 개별소비세 감면 여부는 향후 저공해 및 친환경자동차의 분류체계의 변경 여부에 따라 결정될 것으로 보인다.¹⁴⁷⁾

[표 87] 저공해차 및 무공해차 범위

구분	2020~2022	2023~
1종(무공해차)	전기, 수소	전기, 수소
2종	플러그인·일반 하이브리드	플러그인 하이브리드
3종	가스, 휘발유	-

자료: 관계부처 합동, 「미세먼지 관리 종합계획(2020~2024)」, 2019.11.1.을 바탕으로 국회예산정책처 작성

소비세 감면」, 2021.9.

147) 기획재정부, 「2021년 세법개정안 문답자료」, 2021.7.

EU 집행위원회도 2021년 7월 14일 발표한 입법안 패키지('Fit for 55'¹⁴⁸⁾에서 하이브리드자동차의 2035년 이후 출시 및 EU 내 운행 금지를 선언¹⁴⁹⁾하였다. 따라서 전기 및 수소전기자동차 관련 인프라가 충분히 확보되고, 에너지발전 믹스 내 신재생에너지의 비중이 높아져 전기자동차의 이산화탄소 배출량이 경감될 상황에 대비할 필요가 있다. 이에 하이브리드자동차에서 전기자동차 또는 연료전지(수소)자동차로 전환될 수 있도록 점진적인 차원의 개선방안에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다.

라. 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 적용기한 연장

(1) 개정내용

정부는 「2021년 세법개정안」에 올해로 적용기간이 끝나는 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 혜택을 2023년 12월 31일까지 2년 연장하는 내용을 담았다. 동 제도는 「여객자동차운수사업법」에 의한 시내버스운송사업용으로서 천연가스를 연료로 사용하는 버스를 공급하는 경우에 부가가치세를 면제하는 것으로, 도시 대기질 개선을 위해 도심 내 운행빈도가 높고 매연배출이 심한 경유 시내·마을버스 및 청소차를 매연이 없고 청정한 천연가스차량으로 교체하는 것을 목적으로 한다. 1999년 환경부는 서울 등 대도시의 공기질을 단기간 내에 개선시키기 위한 방안으로 천연가스 시내버스 보급을 중점적으로 추진하였다. 이를 위해 환경부에서는 「대기환경보전법」을 개정(1999.4.15.)하여 시내버스를 천연가스 버스로 대체하도록 근거조항을 둬으로써 천연가스버스 보급사업의 제도적 장치를 마련하였고, 당시 재정당국의 협조로 부가가치세 면제 등 세제지원 및 사업추진에 필요한 재원을 확보하였다. 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 조세특례는 2000년 1월 1일 처음 시행된 이후 현재까지 3년 주기로 일몰이 연장되어 2021년 12월 31일 일몰을 앞두고 있다.

148) 2030년까지 탄소배출량을 1990년 대비 55% 감축하는 것을 목표로 하고 있다.

149) 대외경제정책연구원 장영욱, 오탉현, 「KIEP-세계경제 포커스, EU 탄소감축 입법안('Fit for 55')의 주요 내용과 시사점」, 2021.7.

[표 88] 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 조세특례 주요 연혁

구분	유효기간	비고
1999년 제정(2000.1.1. 시행)	2003. 12. 31.	
1차 연기(2004.1.1. 시행)	2006. 12. 31.	일몰기한 3년 연장
2차 연기(2007.1.1. 시행)	2009. 12. 31.	일몰기한 3년 연장
3차 연기(2010.1.1. 시행)	2012. 12. 31.	일몰기한 3년 연장
4차 연기(2013.1.1. 시행)	2015. 12. 31.	일몰기한 3년 연장
5차 연기(2016.1.1. 시행)	2018. 12. 31.	일몰기한 3년 연장
6차 연기(2019.1.1. 시행)	2021. 12. 31.	일몰기한 3년 연장
2021년 세법개정안: 7차 연기 (의결 시 2022.1.1. 시행 예정)	2023. 12. 31.	일몰기한 2년 연장

자료: 국회예산정책처 작성

2021년 현재 국회에는 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 일몰기한 연장과 관련한 2건의 「조세특례제한법 일부개정법률안」이 계류 중이다. 김수홍 의원안은 일몰기한을 3년 연장하여 2024년 12월 31일까지 천연가스 시내버스에 대한 부가가치세 면제 규정을 적용하도록 규정하고 있으며, 홍문표 의원안은 2026년 12월 31일까지 5년 연장하도록 규정하고 있다.

[표 89] 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 적용기한 연장 관련 의원안 발의현황

대표발의자 (발의일)	주요내용
홍문표 의원 (2021.3.18.)	○ 천연가스 시내버스에 대한 부가가치세 면제 적용기한 5년 연장 － 적용기한: 2021.12.31. → 2026.12.31.
김수홍 의원 (2021.4.29.)	○ 천연가스 시내버스에 대한 부가가치세 면제 적용기한 3년 연장 － 적용기한: 2021.12.31. → 2024.12.31.

주: 홍문표 의원안과 김수홍 의원안은 「조세특례제한법」 제106조제1항(부가가치세의 면제 등) 전체를 일몰연장함에 따라 천연가스 시내버스에 대한 부가가치세의 면제(같은 항 제9호)도 일몰연장됨

(2) 세수효과

천연가스 시내버스 부가가치세 면제 적용기한 연장에 따른 세수효과는 최근 조세지출 실적 증감률과¹⁵⁰⁾ 국회예산정책처의 소비자물가상승률 전망을 반영하여 추정하였다. 최근 천연가스 시내버스 부가가치세 감면 실적은 2018년 487억원에서 2020년 127억원으로 감소하고 있는 추세인데 기획재정부는 향후 감면액을 2021년 74억원, 2022년 79억원으로 전망하고 있다. 참고로 전기버스 시내버스에 대한 부가가치세 감면 실적은 2018년 48억원에서 2019년 437억원으로 감면 실적이 전년 대비 크게 증가한 이후 300억원을 상회하는 수준으로 전망되고 있다.

[표 90] 친환경 시내버스 부가가치세 감면 실적 현황: 2018~2022년

(단위: 억원)

	2018	2019	2020	2021(전망)	2022(전망)
천연가스버스	487	170	127	74	79
전기버스	48	437	337	319	341

주: 2020.1.1.부터 수소버스에 대한 부가가치세도 면제 대상이나 감면실적 자료가 없음
자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

실제로 최근 천연가스 버스 신규 등록대수는 감소하고 있는 추세이다. 전체 버스 중에서 시내버스 및 마을버스용으로 판매되는 버스 각각의 수량은 별도로 집계되지 않고 있으므로, 천연가스 시내버스 및 마을버스 공급대수의 증가율이 전체 천연가스 버스의 신규 등록대수 증가율 추세와 동일하다고 가정할 경우, 천연가스 시내버스 및 마을버스 역시 2018년 이후 꾸준히 감소하는 추세가 향후에도 이어질 것으로 예상된다.

150) 최근 조세지출 실적은 면제 대상 버스 가격 및 공급대수 등이 반영된 수치이다.

[표 91] 버스 신규 등록대수: 2015~2020년

(단위: 대)

구분	신규 등록대수					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
합계	9,596	8,647	9,246	8,357	8,079	6,023
천연가스버스	2,612	2,235	3,488	3,616	3,063	2,665
경유버스	6,982	6,382	5,659	4,601	4,450	2,282
전기버스	2	30	99	138	551	1,016
수소버스	-	-	-	2	15	60

자료: 환경부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이와 같이 천연가스 시내버스 및 마을버스 신규등록 대수의 감소하는 추이를 반영하여 추계한 결과, 천연가스 시내버스 부가가치세 감면에 따른 부가가치세수는 2022~2023년 동안 총 132억원, 연평균 66억원 감소할 것으로 전망된다. 정부의 동 항목에 대한 세수효과는 총 158억원으로, 국회예산정책처의 추계에 비해 26억원 높게 나타난다. 이는 정부가 세수추정에 있어 동 제도의 조세지출 상 2022년 감면액 전망치인 79억원이 2023년에도 동일하다고 가정한 것에 기인한다.

[표 92] 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 적용기한 연장에 따른 세수효과

(단위: 억원)

	2022	2023	누적	연평균
국회예산정책처(A)	△68	△63	△132	△66
정 부(B)	△79	△79	△158	△79
차 이(A-B)	11	16	26	13

자료: 국회예산정책처 작성

(3) 분석의견

정부는 이번 세법개정안에서 천연가스 시내버스 부가가치세 면제 적용기한을 2년 연장함으로써 대도시 공기질을 개선시킬 수 있는 방안으로 천연가스 시내버스 보급 정책을 유지하고 있는 것으로 보인다. 천연가스 시내버스의 신규 등록 증가율이 감소세를 보이고 있고 천연가스 시내버스에 대한 부가가치세 감면실적이 감소함에 따라 향후 세수효과 역시 감소할 것으로 예상되나, 정부는 탄소중립을 추진하는 과정에서 천연가스에 대한 지속적인 지원이 필요하다고 판단한 것으로 보인다.

정부의 천연가스 시내버스 보급계획은 지난 1999년 시작되었다. 자동차 등 오염원의 급격한 증가로 대도시의 공기질이 국민의 삶과 건강을 위협하며, 특히 2002년 월드컵 개최를 앞두고 공기질을 확보하기 위해 추진되었다.¹⁵¹⁾ 당시 대도시 공기오염의 주요인으로 자동차 배출가스(서울 기준 85%)가 지목되었고, 특히 전체 자동차의 4%에 불과한 버스, 트럭 등 대형 경유자동차가 전체 자동차 공해의 47%를 차지하는 것으로 나타났다. 이에 따라 대형경유차 중 대도시에서 운행빈도가 가장 많은 시내버스의 저공해화 사업으로 천연가스 버스 보급이 추진되었다. 그 결과, 2020년 말 기준 전국에서 운행 중인 천연가스 버스는 전국 시내버스 누적대수인 3만4978대 중 78%에 해당하는 2만 6,638대로 큰 비중을 차지하고 있다.¹⁵²⁾

[표 93] 경유 및 천연가스 시내버스 주요 온실가스 배출계수 비교

(단위: g/km)

구분	배출계수			
	NO _x (질소산화물)	HC(탄화수소)	CO ₂ (이산화탄소)	PM(미세먼지)
천연가스(A)	1.757	2.058	0.673	-
경 유(B)	6.647	0.664	2.424	0.154

자료: 「서울시 자동차 배기가스 저감을 위한 교통관리 기법연구」(서울시정개발연구원, 2005) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

그러나 최근 국제과학 공동협의체인 글로벌 카본 프로젝트(Global Carbon Project, GCP)에 따르면 2019년 기준 전세계 이산화탄소 배출량 중 석유와 천연가스가 발생시키는 비중이 각각 34%, 21%로, 이 둘을 합하면 석탄 40%를 크게 상회

151) 국가기후기술정보시스템, 「2000년 천연가스 시내버스 보급계획」, 1999.08.19.

152) 가스신문, 2021년 1월 7일(<http://www.gasnews.com/news/articleView.html?idxno=94229>).

하는 것으로 나타났다.¹⁵³⁾ 우리나라의 경우에도 2015년부터 2019년 사이 전체 이산화탄소 배출량 중 석탄이 발생시키는 이산화탄소 배출량 비중은 조금씩 감소하고 있는 반면, 천연가스의 비중은 점차 증가하고 있는 상황이다. 천연가스가 석탄보다 비교적 친환경적이라는 인식 하에 기후변화 대응을 위한 에너지 전환의 가교 역할을 할 것으로 기대하였지만, 최근 천연가스가 석탄보다는 비교적 나은 화석연료일지라도 석탄에 비해 온실효과를 조금 늦출 뿐이라는 지적이 나오고 있다.¹⁵⁴⁾ 석탄 소비가 감소하였음에도 불구하고 천연가스와 석유 소비 증가로 인해 탄소배출량이 2019년 기준 최소 0.6% 증가함에 따라 천연가스를 2012년 이후 탄소배출의 주원인으로 지목하는 연구결과도 있다.¹⁵⁵⁾

[표 94] 우리나라 전체 이산화탄소 배출량 중 화석연료별 비중: 2015~2019년

(단위: %)

	2015	2016	2017	2018	2019
석탄	51.7	50.1	50.5	49.6	48.8
석유	29.0	30.4	29.5	28.5	29.3
천연가스	15.1	15.3	15.9	18.1	18.2
시멘트	4.1	4.1	4.1	3.7	3.7

자료: Global Carbon Budget 2020 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이에 미국, 영국 등은 기후변화에 따른 문제점을 인식하고 석유 및 천연가스를 포함한 화석연료에 대한 공적 금융을 중단하는 등 천연가스 의존도를 낮추기 위해 노력하고 있으며, 미국 환경보호청(Environmental Protection Agency, EPA)은 2019년 기준 각 경제부문 중 교통부문이 온실가스 배출량 중 가장 높은 비중인 29%를 차지¹⁵⁶⁾하는 것으로 추산하고, 교통부문에서 온실가스 배출을 줄이기 위해 전기자동차나 하이브리드자동차를 개발하고 사용할 것을 권고하고 있다.¹⁵⁷⁾

153) GCP, An Annual Update of the Global Carbon Budget and Trends, 2020.

154) Peters et al.(2020). Carbon dioxide emissions continue to grow amidst slowly emerging climate policies. *Nature Climate Change* 10,(3-6).

155) Friedlingstein et al.(2019). Global carbon budget 2019, *Earth System Science Data* 11(4): 1783-1838.

156) 그 외 전기 25%, 산업 23%, 상업 및 거주 13%, 농업 10% 순이다.

157) EPA, Sources of Greenhouse Gas Emissions(<https://www.epa.gov/ghgemissions/sources-greenhouse-gas-emissions>).

최근 우리나라 정부도 친환경자동차의 조기확산을 추진하고 있다. 환경부는 2020년 2월 「무공해 자동차 보급정책」 설명회를 통해 전기차와 수소차 보급을 확대할 계획을 발표하였고, 전국 지방자치단체들도 전기버스 보급 확대 목표를 수립함에 따라 서울 및 부산, 대구 등 광역시를 중심으로 전기버스의 도입이 빠르게 증가하고 있다. 환경부 보조금 업무처리지침에 따르면 차량구매 보조금의 경우 전기버스는 2억원, 수소버스는 3억원으로, 버스 가격을 감안하더라도 천연가스버스 대비 보조금 규모가 크다. 정부는 2020년부터 2022년까지 전기버스 및 수소버스의 취득세를 기존 50%에서 100% 감면하는 정책을 시행 중이며,¹⁵⁸⁾ 무공해차 보급을 확대하고 무공해차의 성능 및 환경 개선 효과를 높이기 위해 전기버스의 보급수량 목표를 기존 650대에서 1,000대로, 수소버스는 80대에서 180대로 상향조정하였다.

[표 95] 무공해/저공해버스 구매 시 보조금 및 취득세 감면 현황

(단위: 백만원)

	버스 가격 ¹⁾	환경부 보조금	취득세 감면액(추정) ²⁾
천연가스버스	220	12	4.4
전기버스	440	200	8.8
수소버스	830	300	16.6

주: 1) 천연가스버스의 경우 모델명은 슈퍼에어로시티, 전기버스는 일렉시티 기준

2) 수소버스는 시범사업 공급가격 기준

자료: 환경부의 보조금 업무처리지침 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

또한 현재 시행 중인 「저탄소 녹색성장 기본법」¹⁵⁹⁾ 제47조에서도 교통부문의 온실가스 관리를 위해 수소 및 전기자동차 등을 저탄소 고효율 교통수단으로 분류하여 재정 및 세제 지원 등을 하도록 규정하고 있고, 최근 국회를 통과한 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제32조 역시 전기자동차 등의 환경친화적 자동차의 개발 및 보급을 촉진하기 위하여 재정 및 세제 지원을 추진하도록 하고 있다. 그러나 이들 모두 천연가스만을 연료로 사용하는 자동차는 지원 대상으로 규정하고 있지 않다.¹⁶⁰⁾

158) 2019년까지 모든 버스의 취득세 감면율은 50%였고 천연가스버스의 감면율만 100%였다.

159) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」이 2022년 9월 25일 시행되면서 「저탄소 녹색성장 기본법」은 폐지될 예정이다.

천연가스 시내버스는 대도시의 공기질 개선 등 당초 사업의 목적을 달성하는데 역할을 해왔으며, 당분간 그 역할이 존재한다는 점에서 천연가스 시내버스에 대한 세제지원의 일몰연장은 타당한 측면이 있다. 다만, 정부가 최근 전기버스 및 수소버스 중심의 환경친화적 자동차 보급 정책을 추진하고 있고, 국제적으로도 천연가스를 화석연료로 분류하여 천연가스에 대한 의존도를 낮추려고 하는 점 등을 고려할 때, 중장기적 관점에서 천연가스 시내버스 세제지원의 필요성 및 지원기간 등에 대해서는 추가적으로 검토할 필요가 있다.

160) 또한 현재 국회에는 녹색성장을 추진하기 위한 에너지정책 등의 기본원칙을 정함에 있어 단계적으로 사용을 축소해야 하는 화석연료에 석유·석탄 이외에 천연가스도 포함됨을 명확히 규정하기 위한 「저탄소 녹색성장 기본법 일부개정법률안」(2020.11.27. 한무경의원 대표발의)과 「저탄소 청정에너지 이용 촉진 지원법안」(2021.3.3. 김정재의원 대표발의)이 계류 중이다.

4. 기타 세목

가. 특정외국법인의 조세회피 관리 강화

(1) 개정내용

정부는 특정외국법인을 통한 역외 조세회피 관리를 강화하기 위해 특정외국법인 유보소득 합산과세¹⁶¹⁾의 배당 간주 세부담률 판정기준을 상향조정하는 개정안을 제출하였다.

현행 특정외국법인의 유보소득 합산과세는 해외현지의 실제발생소득 대비 부담세액이 15% 이하인 경우에 한하여 적용된다. 개정안은 이러한 현행 세부담률의 판정기준이 되는 실제 부담세액 비율 15%를 국내 법인세 최고세율(25%)의 70%(17.5%)이하로 상향하고자 한다. 또한 신탁을 이용한 해외소득 이전을 방지하기 위해 특정외국법인의 범위에 법인과세 신탁을 추가하였다.

[표 96] 특정외국법인 조세회피 관리 강화를 위한 정부 개정안의 내용

구분	현행	개정안	법안명 등
특정외국법인 조세회피 관리 강화	- 특정외국법인 유보소득 배당 간주 세부담률 판정기준 - 부담세액 실제발생소득의 15% 이하	- 특정외국법인 유보소득 배당 간주 세부담률 판정기준 - 국내 법인세 최고세율(25%)의 70% 이하	「국제조세조정에 관한 법률」 제 27조
	- 특정외국법인의 범위 - 내국인과 특수관계가 있는 외국법인	- 특정외국법인의 범위 추가 - 법인과세 신탁	

주: 1. 내국인과 특수관계가 있는 외국법인은 내국법인이 외국법인의 의결권 있는 주식의 50% 이상 보유 등
2. 법인과세 신탁은 「신탁법」에 따른 목적신탁, 수익증권발행신탁, 유한책임신탁 등

161) 특정외국법인의 유보소득에 대한 합산과세는 내국인과 특수관계(의결권 주식 50% 이상 소유 등)에 있는 외국 소재 특정외국법인이 이자·배당 등의 수동소득을 국내 거주자에게 배당하지 않고 유보함으로써 국내에서의 과세를 회피하는 것을 방지하기 위해 그 유보소득을 내국인에게 배당된 것으로 간주하여 과세하는 것을 말한다.

(2) 분석의견

특정외국법인의 역외 조세회피 관리강화로 국외소득의 국내환류 기대

개정안은 현행 특정외국법인 유보소득 배당 간주 세 부담률 판정기준이 되는 실제 부담세율 비율 15% 이하를 국내 법인세 최고세율(25%)의 70%(17.5%) 이하로 상향하여 특정외국법인을 통한 역외 조세회피 관리를 강화하려 하고 있다.

현재 시행되고 세 부담률 판정기준은 동 세제가 시행된 1996년부터 조정 없이 지금까지 이어져 왔다. 그리고 최근 국내 법인세의 실효세율은 계속해서 상승추세¹⁶²⁾에 있어 해외현지 부담세액과의 조정이 필요한 시기이기도 하다. 이러한 실효세율 조정의 필요성과 더불어 해외 주요국과의 세 부담률 판정기준의 수준 및 방식을 유사하게 맞추어 나간다는 점에서 그 의의가 있다.

[표 97] 해외 주요국의 세 부담률 판정기준

국가	한국	독일	일본	미국	스페인	영국
세 부담률 판정기준	15% 실효세율	25% 실효세율	20% 실효세율	법인세 최고세율의 90%	법인세 최고세율의 75%	자국납부 가정세액의 75%
법인세 최고세율 (지방세 포함)	27.5%	29.9%	29.7%	25.8%	25.0%	19.0%

자료: 기획재정부, 「세법개정안 문답자료」, 2021.

이러한 세 부담률 판정기준의 상향은 특정외국법인이 수동소득을 해외에 유보하는 경우 특수관계가 있는 내국법인(모회사)의 세 부담이 증가하게 된다. 따라서 특정외국법인의 수동소득을 국내 모기업에 배당하는 유인효과를 가져올 수 있다. 이는 조세회피처 등의 저세율 국가에서 발생한 해외유보소득에 대한 조세회피의 관리강화로 인해 결과적으로 국외소득을 국내로 환류시키는 효과를 가져오게 될 것이다.

162) 최근 5년간 법인세 실효세율 추이를 보면 2015년 16.1%에서 2019년 19.1%로 상승했다.

구분	2015	2016	2017	2018	2019
법인세 실효세율	16.1%	16.6%	17.2%	17.8%	19.1%

자료: 국회예산정책처, 「2021 조세수첩」, 2021.

주요국의 국외소득 국내환류를 위한 과세체계의 변경

정부의 특정외국법인 유보소득 합산과세 개정안은 특정외국법인의 수동소득을 국내로의 환류를 기대해 볼 수 있다. 그러나 동 제도는 수동소득 등 제한된 국외소득을 국내로 환류시키는 것으로 해외법인의 경영활동에 따라 발생한 이익 등의 능동소득을 국내로 환류시키는 것은 한계가 있다. 이와 관련하여 미국 등의 주요국은 국제거래에 대한 과세체계¹⁶³⁾의 변경 등을 통해 국외소득을 국내로 환류시키기 위한 방안을 모색하고 있다. 즉 우리나라는 거주자의 전세계 소득에 과세하는 거주지국 과세방식을 채택하고 있다. 그러나 미국 등은 거주자와 비거주자를 불문하고 국내 원천소득에 대해서만 과세하는 원천지국 과세방식으로 전환¹⁶⁴⁾하고 있다. 이러한 과세체계 방식의 변경에 대표적인 것이 일본의 외국자회사 배당 익금불산입제도와 미국의 해외수취배당에 대한 면세제도이다.

일본은 2009년 세법개정을 통해 해외자회사로부터 수취한 배당에 대해 익금불산입하는 외국자회사배당 익금불산입제도를 도입하였다. 이는 일정한 요건을 충족한 외국자회사로부터 받은 배당 등에 대해 면제하는 것이다.¹⁶⁵⁾ 즉 일본의 모회사가 외국자회사로부터 받은 배당은 95% 익금불산입(5%는 수입배당의 비용으로 간주)되며, 동 배당과 관련된 세액은 외국세액공제 대상에서 제외된다.¹⁶⁶⁾ 여기서 외

163) 국제조세상 국제거래에 대한 과세원칙은 속인주의 관점에서 거주자 및 내국법인의 전세계소득에 과세하는 방식(거주지국 과세방식)과 속지주의 관점에서 자국내(과세권이 미치는 영토)의 원천소득에 대해서만 과세하는 방식(원천지국 과세방식)이 있다. 거주지국 과세방식을 채택할 경우 거주자 및 내국법인은 전세계소득에 대해 과세하고, 비거주자와 외국법인에게는 국내원천소득만 과세한다. 원천지국 과세방식을 채택하는 경우에는 거주자와 비거주자를 불문하고 국내 원천소득에 대해서만 과세한다. 종전까지 대부분의 국가는 거주지국 과세방식을 채택하였으며, 원천지국 과세방식은 조세회피처 국가들이 채택하였다.

164) 최근 OECD 국가들을 중심으로 국제거래에 대한 과세원칙이 거주지국 과세방식에서 원천지국 과세방식으로 전환되고 있다. 영국은 2009년 국외 배당에 대한 과세면제제도를, 일본은 2009년 외국자회사 배당 익금불산입 제도 및 미국은 2017년 해외수취배당에 대한 면세제도를 도입하면서 원천지국 과세방식을 채택하였다. 현재 OECD 국가 가운데 거주지국 과세방식을 채택하고 있는 국가는 우리나라를 포함하여 5개국(아일랜드, 멕시코, 칠레, 이스라엘) 정도이며, 대부분 원천지국 과세방식을 채택하고 있다.(강승환·최기호, “우리나라 기업의 해외자회사 배당에 대한 지역과세제도의 필요성 및 도입방안에 대한 연구”, 『세무학연구』 제36권제1호, 한국세무학회, 2019.3. p. 170. 및 p. 173.) 또한 OECD 차원에서 2021년 7월 1일 OECD의 디지털세체의 합의 내용에는 고정사업장이 없어도 재화 또는 서비스가 사용 소비되는 최종 시장 소재국에도 과세권을 배분하도록 하고 있다.

165) 국제거래상 발생하는 이중과세를 배제하는 방법으로 외국세액공제방식과 국외소득면제방식이 있다. 외국자회사 배당 익금불산입제도는 국외소득면제방식이라 할 것이다.

166) 이 부분은 일본 KPMG 홈페이지의 외국자회사배당 익금불산입제도(外国子会社配当益金不算入制度) 참조(<https://home.kpmg/jp/>, 2021년 8월 30일 방문)

국자회사는 일본 모회사에 의해 발행주식 25% 이상의 주식¹⁶⁷⁾을 보유하고 그 보유기간이 배당 지급의무가 확정되는 날 이전 6개월 이상(지속)¹⁶⁸⁾ 등의 요건을 만족한 외국법인이다.

미국은 2017년 세법개정으로 해외수취배당에 대한 면세제도를 도입하였다. 해외수취배당 면세제도 규정은 특정 외국회사의 주식을 최소 10%를 소유하고 그 외국회사로부터 받은 배당에 대해서는 국내에서 면제하는 것이다.¹⁶⁹⁾ 여기서 ‘특정 10% 초과 보유 외국회사란 배당 수취인이 미국 주주인 외국회사로 의결권 또는 주식가치를 기준으로 10% 이상 보유한 외국회사이다. 그리고 해외수취배당 면세를 적용하기 위하여 우선 특정외국법인으로부터의 배당의 외국원천부분을 결정해야 한다. ‘배당의 외국원천부분’이란 배당액에 회사의 미배당 외국이익을 곱하고, 회사의 전체 미배당이익¹⁷⁰⁾을 나눈 금액이다.¹⁷¹⁾ 다만, 미국기업은 일반법인으로 부동산투자 신탁 및 투자전문회사 등 수동적 외국인 투자회사는 제외된다.

이와 같은 원천지국 과세방식에 기반한 해외자회사 배당 등의 국외소득면제제도는 해외에서 획득한 소득을 국내로 이전(송금)하여도 추가적인 세부담이 발생하지

167) 발행주식 25% 이상의 주식은 다음을 의미한다.

1. 지주비율은 발행주식 총수 또는 의결권이 있는 주식 가운데 일본 모회사가 보유하고 있는 주식 수가 차지하는 비율로 판정
2. 일본이 외국자회사의 거주지국과 체결하고 있는 조세조약의 이중과세배제조항에서 25% 미만의 비율이 정해져 있는 경우에는 외국자회사 배당 익금불산입제도의 대상이 되는 외국자회사의 판정은 그 경감된 비율을 이용
3. 연결납세제도를 적용하고 있는 법인에 대해서는 연결납세 그룹 전체의 지주비율을 이용해 25% 판정을 실시. 다만 연결납세 그룹 전체의 지주비율로 판정하는 경우에는 조세조약에 의해 25% 미만으로 경감된 지주비율을 이용할 수 없음.

168) 지급의무 확정일 이전 6개월 이상이라 다음과 같다.

1. 외국 자회사가 배당 지급의무가 확정되는 날 이전 6개월 이내에 설립된 신설법인인 경우에는 그 설립일로부터 배당 지급의무가 확정되는 날까지 25% 이상의 주식 등을 계속 보유하고 있으면 6개월 판정 요건을 갖추게 된다.
2. 적격합병 등에 의해 합병법인 등이 피합병법인 등으로부터 그 보유하는 외국법인의 기발행 주식 또는 의결권이 있는 주식의 25% 이상을 이전 받은 경우에는 그 피합병법인 등의 적격조직 재편성 전의 보유기간을 포함하여 6개월을 판정한다.

169) IRC(Internal Revenue Code) §245A.

170) 전체 미배당이익은 다음과 같다.

1. 미국에서의 거래 또는 사업의 시행과 유효하게 관련된 소득으로 미국에서 과세되는 금액 (ECI income)
2. 최소 80%의 주식이 10% 보유 외국 회사에 의해 소유(의결권 및 가치)된 국내회사로부터 받은 배당을 제외한 미배당 외국이익

171) 최정희, “국제조세분야에서의 미국 개정 세법의 의의”, 『조세학술논집』 제35집제1호, 한국국제조세협회, 2019. p. 130

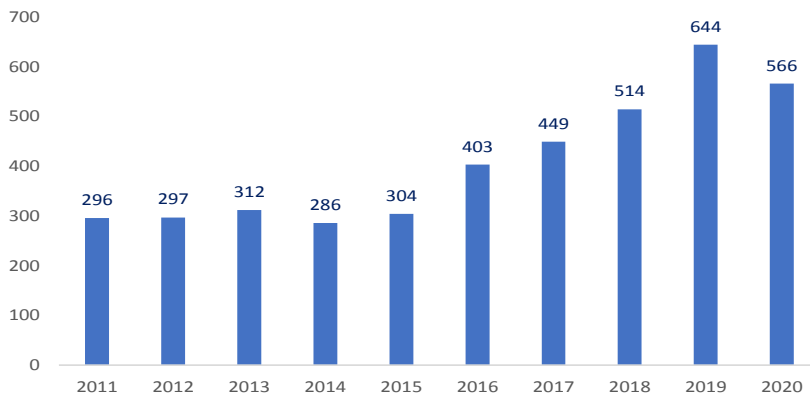
않기 때문에 해외 유보소득을 국내로 환류시키는 유인을 제공한다. 그리고 해외소득에 대해 자국에서 과세권을 행사하지 않으므로 이중과세 문제가 근본적으로 발생하지 않는다.

국제적 조세환경 변화에 맞는 국외소득의 국내환류 강화 방안 모색

우리나라의 해외직접투자는 꾸준히 증가하고 있다. 해외직접투자는 2011년 296억 달러에서 2020년 566억 달러로 최근 10년간 약 2배 가까이 증가하였다. 해외현지법인 배당금 역시 2015년 29억 달러에서 2019년 41억 달러로 5년간 약 41%가 증가하고 있으며, 당기순이익 대비 배당금은 2016년부터 2019년까지 약 48%를 차지하고 있다.

[그림 17] 해외직접투자 현황

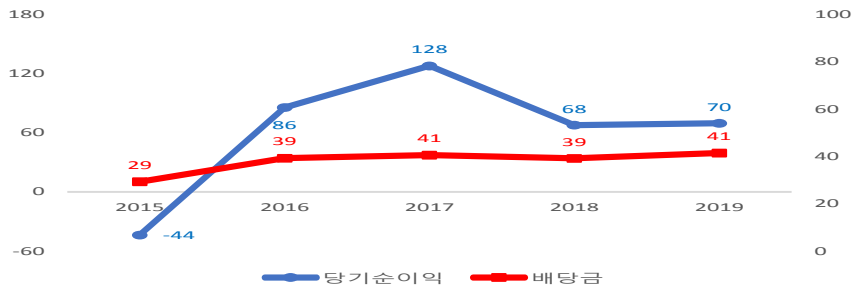
(단위: 억달러)



자료: 한국수출입은행, 「해외직접투자통계」, 각 연도

[그림 18] 해외현지법인 당기순이익 및 배당금 현황

(단위: 억달러)



자료: 한국수출입은행, 「2019 회계연도 해외직접투자 경영분석」, 2020.

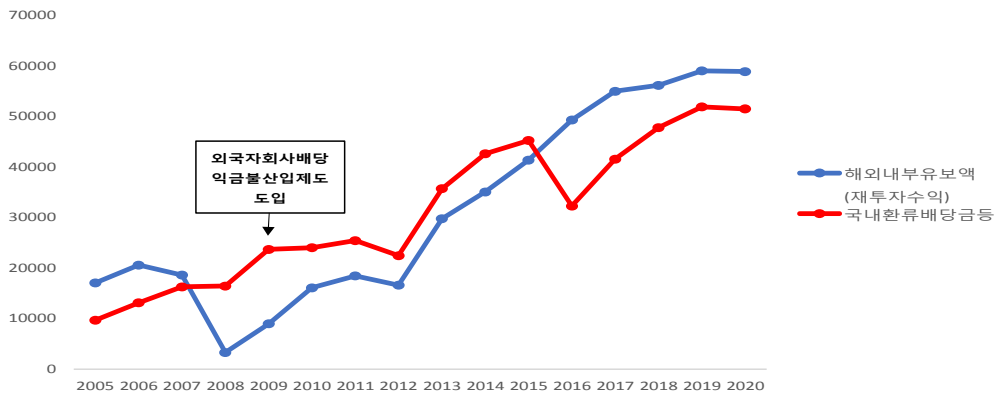
이와 같이 해외직접투자가 꾸준히 증가하고 있는 현실에서 국외소득을 국내로 환류시키기 위한 현행의 특정외국법인 유보소득 합산과세 등의 제도만으로는 한계가 있다.

우리나라의 법인세 최고세율은 지방세 포함 27.5%(2020년 기준)로 기업이 국외에서 얻은 소득을 국내로 환류시키는 것이 부담이 될 수 있다. 그러므로 기업 등이 부담 없이 국외소득에 대한 국내로의 환류를 유인하기 위한 폭넓은 방안이 모색될 필요가 있으며, 이러한 방안 가운데 하나가 위에서 살펴본 주요국의 원천지국 과세방식에 기반한 해외자회사 배당 등의 국외소득면제제도이다.

원천지국 과세방식에 기반한 국외소득 면제제도는 거주자가 해외투자자로 획득한 소득(배당)을 국내로 이전하여도 추가적인 세부담이 발생하지 않기 때문에 국내로의 환류시키는 유인을 제공할 수 있는 하나의 방안이 될 것이다. 예를 들면 일본의 경우 2009년도 외국자회사배당 익금불산입제도를 도입한 2009년 이후 2015년까지 해외직접투자의 배당금액이 해외내부유보액(재투자수익)보다 증가하였다. 즉 2005년 배당 등 수익은 9,710억엔인 반면 해외유보 재투자수익은 1조 7,083억엔으로 재투자수익이 높았다. 그러나 2009년에는 재투자 수익은 8,995억엔인 반면 배당금 등 수익은 2조 3,727억엔으로 배당 등 수익이 높아졌다. 이후 그 차이는 줄었지만 2015년까지 배당금 수익 등 국내환류소득이 해외유보소득인 재투자수익보다 높았다. 다만, 2016년 이후 국제경제 상황의 변화로 해외 배당금 수익 등이 감소하였으나, 최근 회복되는 추세에 있다.

[그림 19] 일본의 해외직접투자에 대한 배당금 등 추이

(단위: 억엔)



자료: 日本 財務省, 「國際収支状況」각 연도 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다만, 원천지주의 관점에서의 외국자회사 배당 등 국외소득을 면제할 경우 조세회피처의 이자·사용료 등의 수동소득의 송금방식을 배당으로 변경하는 등의 조세회피의 개연성이 있다. 이러한 점을 감안하여 일본의 경우 특정외국법인합산과세를 강화하여 페이퍼컴퍼니 기업 등에 대한 특정외국법인합산과세의 세부담률을 30%로 상향조정(일반외국법인 20%)하였다.¹⁷²⁾ 미국은 해외수취배당 면제제도의 도입으로 인하여 저세율국에 외국자회사를 설립하고 무형자산을 이전하는 등의 조세회피 방지와 과세기반을 유지할 목적으로 저세율과세 무형자산소득(Global Intangible Low-Taxed Income; GILTI)을 도입하였다. 이는 특정외국법인합산과세 적용대상이 되는 미국 주주인 납세의무자가 해당 과세연도에 저세율과세 무형자산을 총소득에 포함하여 신고하도록 하여 미국에서 합산하여 과세하도록 한 것이다.¹⁷³⁾

따라서 국외소득의 국내 환류를 유인하기 위해 우리나라 역시 점진적으로 원천지주의 과세방식으로 전환하면서 국외소득 면제제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 이 경우 외국과의 세율차이로 세수손실이 발생할 수 있으나, 이는 국내로 환류된 소득이 국내 투자로 이어져 경제에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 다만, 미국 및 일본의 사례와 같이 조세회피를 방지하기 위해 특정외국법인합산과세 세제의 강화 등의 방안이 마련되어야 할 것이다.

나. 해외부동산에 대한 자료제출 의무 강화

(1) 개정내용

정부는 해외부동산의 세원관리를 강화하기 위해 해외부동산에 대한 자료제출 의무대상을 추가하는 개정안을 제출하였다.

현행 해외부동산에 대한 자료제출 의무는 해외부동산을 취득·투자운용(임대)·처분하는 경우로 한정하고 있지만, 개정안은 여기에 추가적으로 해외부동산 보유까지 자료제출 의무대상을 확대하도록 하고 있다.

172) 日本 「租税特別措置法」, 第66条の6 및 財務省(外国子会社合算税制の概要) 홈페이지 참조 (<https://www.mof.go.jp>)

173) 최정희, “국제조세분야에서의 미국 개정 세법의 의의”, 「조세학술논집」 제35집제1호, 한국국제조세협회, 2019. p. 134~142. 참조

[표 98] 해외부동산에 대한 자료제출 정부 개정안의 내용

구분	현행	개정안	법안명 등
해외부동산에 대한 자료제출 의무대상 추가	○ 해외부동산 자료제출 의무 - 해외부동산 취득, 투자운용(임대), 처분	○ 해외부동산 자료제출 의무 추가 - 해외부동산 보유	「국제조세조정에 관한 법률」 제58조 제1항

(2) 분석의견

해외부동산 과세자료 제출의무 강화의 의의

개정안은 해외부동산의 자료제출 의무를 해외부동산을 취득·투자운용(임대)·처분 하는 경우뿐만 아니라 해외부동산 보유까지 확대하면서 해외 세원관리를 강화하려고 하고 있다.

글로벌 경제체제 하에서 경제주체인 개인이나 법인의 경제활동 영역은 국내에 국한되지 않고 전세계로 넓혀지고 있다. 이로 인해 국내 거주자의 해외자산 취득 및 보유가 증가하고 있다. 예를 들면 최근 5년간 거주자의 해외부동산 취득을 위한 송금한 현황을 살펴보면, 2016년 309백만 달러(1,989건)에서 2018년 626백만 달러(4,314건)로 2배 이상 증가하였으나, 2020년은 코로나19의 영향으로 388백만 달러(2,879건)로 하락한 것으로 보인다.

[표 99] 최근 5년간 거주자의 해외부동산 취득을 위한 송금 현황

(단위: 건, 백만달러)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
건수	1,989	2,874	4,314	4,157	2,879	7.7%
금액	309	477	626	579	388	4.7%

주: 외국환은행이 외환전산망을 통해 보고한 송금 건수 및 금액으로, 실제 해외부동산 취득금액과 다를 수 있음

자료: 한국은행 요구자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

또한 최근 5년간 해외금융계좌 신고현황을 살펴보면, 신고인원은 2015년 1,053명에서 2019년 2,243명으로 약 2배 가까이 증가하였다. 신고금액은 2015년 56조(계좌수 11,510)에서 2017년 66조원까지 증가하였다가 최근 감소추세로 2019년은 60조원(계좌수 18,566)으로 나타나고 있다.

[표 100] 최근 5년간 해외금융계좌 신고 현황

(단위: 명, 계좌, 조원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
신고인원	1,053	1,133	1,287	2,165	2,243
계좌수	11,510	11,976	12,503	16,153	18,566
신고금액	56	51	66	62	60

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도

이러한 거주자의 해외부동산 등의 해외 세원은 우리나라 과세관청의 과세권이 미치지 못하므로 그 자료를 쉽게 파악하기 어렵다. 비록 국가 간의 조세정보 교환 제도¹⁷⁴⁾를 통하여 과세정보를 얻을 수 있지만, 과세의 적시성과 폭넓은 세원을 파악하는 데에는 한계가 있다. 이에 거주자 등의 납세의무자 및 관련자가 제출한 과세자료를 토대로 세원관리가 이루어질 수밖에 없다. 현행 과세관청은 해외투자소득이 발생하거나 해외현지기업 및 해외부동산에 투자한 사실이 확인되는 경우 해외투자자 세금신고와 자료제출 안내를 하고 있다.¹⁷⁵⁾ 이를 받은 거주자 등은 동 안내서에 따라 해외투자소득에 대한 세금신고 및 해외투자 관련 자료를 제출하게 된다.

174) 외국 과세관청의 조세정보는 조세징수협조와 정보교환제도로 크게 나뉜다. 조세징수협조는 OECD의 조세행정협약을 통해 정보교환(요청에 의한 정보교환, 자동 정보교환, 자발적 정보교환)이 이루어지고 있다. 정보교환제도는 조세조약의 정보교환 규정에 따라 조세의 부과와 징수 등에 관련된 조세정보를 조세조약 체결 상대국과 교환할 수 있도록 하고 있다. 특히 다국적기업에 대한 과세정보는 다국간 과세정보교환(다자간 금융정보자동교환협정) 및 다국적기업에 대한 국제거래정보통합보고 등이 있다.

175) 해외투자소득 및 해외투자 관련 자료제출의 안내에 대한 내용은 다음과 같다.

1. 해외투자소득에 대한 세금신고 안내

- ① 해외 이자·배당·부동산임대 소득 등의 명목으로 외화를 수취한 사실이 외국환거래자료에 의해 확인된 경우 종합소득세 확정신고 안내
- ② 해외주식 또는 해외부동산을 양도한 사실이 외화증권 명의개서자료(증권사 등 통보자료) 또는 외국환거래자료에 의해 확인된 경우 양도소득세 확정신고 안내

2. 해외투자 관련 자료제출 안내

- ① 외국환은행을 통하여 해외현지기업에 투자(외국법인 주식취득 또는 자금대부 등)를 하였거나 해외에 영업소(해외개인사업)를 설치한 사실이 있는 것으로 확인된 경우 해외현지기업 투자에 따른 자료제출 안내
 - 제출자료: 해외현지법인명세서, 해외현지법인 재무상황표, 해외영업소 설치현황표, 손실거래 명세서 등
- ② 거주자가 종합소득세를 신고하면서 ‘해외부동산 투자운용(임대)명세서’를 제출하였거나, 외국환은행에 ‘해외부동산 취득·처분보고서’를 제출한 사실이 확인된 경우 해외부동산 취득·투자운용(임대) 및 처분에 따른 자료제출 안내
 - 제출자료: 해외부동산 취득·투자운용(임대) 및 처분 명세서

(국세청, 「해외투자자 세금신고와 자료제출 안내문」, 2021. 4. 20. 자료 참조)

과세관청이 거주자 등에게 국제거래 및 국외 과세자료 제출 등의 협력의무를 강화하는 것은 공평과세 및 조세회피 방지를 위해 필요 불가결한 것이다. 이러한 관점에서 해외부동산 보유자료까지 제출의무를 확대했다는 것은 해외 세원관리 측면에서 큰 의의가 있다.

다만, 이러한 과세자료 제출은 기본적으로 납세의무자 등의 납세협력을 기반으로 하는 것이며, 과도한 의무부여는 납세협력비용과 더불어 의무불이행에 따른 과태료¹⁷⁶⁾ 등이 납세자에게는 큰 부담이 될 수 있다. 따라서 우선 개정안에 따라 해외보유 부동산의 과세자료 제출과 관련하여 최소한의 납세협력비용으로 쉽게 과세자료를 신고할 수 있도록 해야 한다. 그리고 거주자 등의 납세협력 관련 과태료 경감과 더불어 과세자료 제출에 따른 인센티브 도입방안을 모색할 필요가 있다. 예를 들면 납세의무자가 신고기한 내에 과세자료제출 의무를 이행한 경우 과세자료와 관련된 납부불성실 가산세 경감 등의 인센티브를 생각해 볼 수 있다.

해외자산 신고범위 확대

현재 우리나라는 해외자산 세원관리를 위해 해외금융계좌 신고제도(2011년) 및 해외부동산 취득·운영명세서 제출 의무화(2014년) 등¹⁷⁷⁾의 제도를 시행하고 있다. 그리고 올해 정부의 세법개정안에서는 해외부동산 보유내역을 신고대상에 추가하여 국외 세원관리를 강화하려 하고 있다.

그러나 현재 시행되고 있는 해외자산신고제도는 해외부동산 및 해외계좌 등에 한정되어 있어 해외재산을 파악하는 데에는 한계가 있다. 예를 들면 해외금융계좌 등만 신고하도록 하는 경우 해당 계좌에서 인출하여 다른 자산으로 대체하는 등의 조세회피 행위는 방지할 수 없다.

176) 현재 「국제조세조정에 관한 법률」상의 과태료 보다는 「소득세법」등의 주요 세목의 과태료는 2천만원 이하로 현저히 낮다. 우선 「국제조세조정에 관한 법률」상의 과태료는 국제거래에 대한 자료 미제출시 1억원 이하, 금융정보 제도 의무위반 3천만원이하, 해외금융계좌 미신고의 경우 미신고 금액의 20%, 해외현지법인 등에 대한 자료미제출 5천만원이다. 이에 반하여 「소득세법」 제177조 및 「법인세법」 제124조 신용카드가맹점 등의 명령사항 위반한 사업자 2천만원 이하 과태료, 「부가가치세법」 제76조 납세보전 또는 조사를 위한 명령을 위반한 자에게 2천만원의 과태료가 부과되고 있다.

177) 이것 이외에 미신고 역외소득·재산 자진신고제도가 있었으며, 이는 역외소득 양성화를 위해 자진신고기간(2015.10.1.~2016.3.31) 내 미신고 역외소득·재산을 납세자 스스로 신고하고 관련 세금을 납부하는 경우 한시적으로 처벌을 면제하였다.

이와 관련하여 미국은 우리나라와 유사하게 금융자산에 대한 자료제출의무가 강화¹⁷⁸⁾되어 있으며, 일본의 경우에는 금융자산뿐만 아니라 모든 해외자산 현황을 제출하도록 하는 「국외재산조서(国外財産調書)」제도(2014년)를 도입하고 있다. 이러한 일본의 국외재산조서제도는 일본 거주자(비영주자 제외)가 매년 12월 31일 기준으로 합계 5천만엔을 초과하는 국외재산을 보유하고 있는 경우 해당 재산의 종류, 수량, 가액 등을 기재한 국외재산조서(보유국외재산 내역증명서)를 작성하여 익년 3월 15일까지 관할 세무서장에게 제출하는 제도이다. 신고대상 재산에는 토지, 건물, 산림, 현금, 예적금, 유가증권, 익명조합계약의 출자지분, 미결제 신용거래와 관련된 권리, 대부금, 서화 및 미술공예품 및 귀금속 등 국외의 모든 재산이다. 국외재산조서의 적정한 제출을 유도하기 위해 소득세나 상속세의 신고누락이 발생한 경우 국외재산조서를 제출한 경우 과소신고가산세 및 무신고가산세 5%를 경감하고 있다. 그러나 국외재산조서를 제출하지 않았을 경우는 가산세가 5% 가중된다. 또한

178) 미국의 거주자가 해외에 일정 금액 이상의 금융자산을 보유하는 경우에는 FBAR 및 Form8938에 의한 해외금융자산 신고제도를 두고 있다.

구분	FBAR (Report of Foreign Bank and Financial Accounts)	Form8938
대상자	○ 미국시민, 미국거주자(그린카드 보유자 등), 미국에서 설립된 법인, 파트너십, 신탁, 자산재단 등	○ 미국시민, 미국거주자(그린카드 보유자 등)
요건	○ 해외에서 1만달러를 초과하는 은행, 증권계좌를 연중 또는 일시적으로 보유한 경우	○ 해외에서 일정한 금융자산주를 가진 경우
신고 자산	○ 해외 금융기관 계좌, 해외증권계좌, 50%를 초과보유한 기업 등의 보유한 해외금융자산, 해외생명보험 등	○ 해외 금융계좌, 해외 증권계좌, 금융계좌 이외에 보유한 외국 주식, 외국 파트너수비 지분, 해외생명보험 등
주요신고정보	○ 연중 최고잔액 및 금융기관, 계좌정보	○ 연중 최고잔액 및 금융기관, 계좌정보
제출처	○ FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) * 벌금에 관해서는 IRS에 관한 위임	○ IRS(Internal Revenue Service)
제출기한	○ 소득세신고서 제출기한(4/15)	○ 소득세신고서 제출기한(4/15)
벌금	○ 과실의 경우: 1계좌당 1만달러 ○ 고의의 경우: 1계좌 당 10만달러 또는 계좌잔액의 50% 가운데 높은 금액	○ 1만달러

주: 일정한 금융자산이란 미국거주자가 은행계좌 등의 연말잔액 기준으로 독신 및 부부개별신고 5만달러, 부부합산신고 10만달러이며, 연중최고잔액 기준으로는 독신 및 부부개별신고 7만5천달러, 부부합산신고 15만달러임

자료: 미국 국세청 홈페이지(<https://www.irs.gov/>) 자료(Comparison of Form8938 and FBAR Requirements)를 토대로 국회예산정책처 작성

국외재산조서에 허위 기재를 하거나 정당한 이유 없이 기한 내에 제출하지 않은 경우, 1년 이하의 징역 또는 50만엔 이하의 벌금이 부과된다.¹⁷⁹⁾

국외 세원관리는 조세회피 방지 및 역외세원을 양성화하기 위한 것으로 궁극적으로 공평한 과세를 위한 중요한 요소로서 과세의 투명성에 근간이 된다. 이러한 관점에서 현재 우리나라에서 거주자의 해외재산과약을 위해 시행되고 있는 해외부동산 및 해외금융계좌신고제도 등은 해외자산 보유가 다양화되고 있는 상황에서 한계가 있다. 따라서 거주자의 해외재산 파악의 실효성을 담보하기 위해서 신고재산을 좀 더 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 다만, 이 경우에도 해외자산 신고에 대한 자세한 안내를 통해 최소의 납세협력비용으로 쉽게 과세자료를 제출할 수 있도록 해야 한다.

179) 日本 国税庁, 「国外財産調書制度(FAQ)」, 2020. 12.

2021년 세법개정안 분석

발간일 2021년 10월 26일
발행인 국회예산정책처장 임익상
편 집 추계세제분석실 세제분석1과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 디자인여백플러스 (tel 02·2672·1535)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세제분석1과로 연락해
주시기 바랍니다. (tel 02·6788·4744)

ISBN 979-11-6799-033-4 93350

© 국회예산정책처, 2021

내일을 여는 국민의 국회



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700531-001914-10



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE