



조세정책토론회

비과세 · 감면 현황 및 정비방안

2013. 9. 2.(월) 10:30~12:30

의원회관 제2소회의실

프로그램

개회식 (10:30~11:00)	개회사	국경복	국회예산정책처장
	격려사	현진권	한국재정학회장
	축사	강창희	국회의장
		강길부	기획재정위원장
토론회 (11:00~12:30)	사회	곽태원	서강대 경제학과 명예교수
	발제	전주성	이화여대 경제학과 교수 1. 조세지출 정비와 세제개혁
		박용주	국회예산정책처 경제분석실장 2. 비과세 · 감면 현황 및 정비방안
	토론	안종범	새누리당 국회의원
		홍종학	민주당 국회의원
		원윤희	서울시립대 세무전문대학원 교수
		문창용	기획재정부 조세정책관
		홍기용	한국납세자연합회 회장, 인천대 경영학과 교수



국회예산정책처



한국재정학회

문의: 국회예산정책처 기획협력담당관실(02-788-3765)

Contents

■ 개 회 사	국경복	국회예산정책처장	3
	현진권	한국재정학회장	5
■ 격 려 사	강창희	국회의장	9
■ 축 사	강길부	기획재정위원장	13
■ 발 제	전주성	이화여대 경제학과 교수	
		1. 조세지출 정비와 세제개혁	19
	박용주	국회예산정책처 경제분석실장	
		2. 비과세·감면 현황 및 정비방안	37
■ 토 론	안종범	새누리당 국회의원	61
	홍종학	민주당 국회의원	67
	원윤희	서울시립대 세무전문대학원 교수	85
	문창용	기획재정부 조세정책관	91
	홍기용	한국납세자연합회 회장, 인천대 경영학과 교수	97



개회사

개회사 1

안녕하십니까?

국회예산정책처장 국경복입니다.

바쁘신 일정 가운데 오늘 “비과세·감면 현황 및 정비방안 관련 조세정책 토론회”에 참석하여 자리를 빛내주신 존경하는 강창희 국회의장님, 강길부 기획재정위원장님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 사회를 맡아주신 곽태원 서강대 교수님, 발제를 맡아주신 전주성 교수님과 박용주 경제분석실장님, 그리고 토론을 맡아주신 안중범 의원님, 홍종학 의원님, 원윤희 교수님, 문창용 조세정책국장님, 홍기용 회장님께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 조세 정책에 관심을 갖고 이 자리를 찾아주신 여러 의원님, 보좌진, 학계, 관련 기관 공무원 및 국민 여러분께 진심으로 감사드립니다.

최근 세계경제는 유럽 재정위기 장기화, 미국의 양적완화 축소 가능성 등으로 불확실성이 지속되고 있는 가운데, 우리 경제 또한 민간소비가 위축되고 투자도 부진하는 등 저성장세가 이어지면서 세수여건이 악화되고 있습니다. 하지만 복지지출을 중심으로 재정지출에 대한 수요는 빠르게 증가하여 재정건전성을 훼손할 수 있다는 우려가 제기되고 있습니다.

정부는 2013년 세법개정안에서 비과세·감면제도 정비, 지하경제 양성화 등의 계획을 제시하였습니다. 이 중 비과세·감면 제도와 관련해서는 일몰대상 세제의 관행적 연장 문제, 세출예산 사업간 중복 문제 등이 지적됨에 따라 제도의 타당성과 효과성을 검증하여 세계개편 원칙에 부합하도록 정비해야 한다는 인식이 높아지고 있습니다.

이러한 시점에 금번 국회예산정책처와 한국재정학회가 공동주최하는 이번 조세정책토론회에서는 비과세·감면제도 현황과 문제점을 2013년도 세법개정안과 연계하여 살펴보고 효율적인 정비방안을 모색하는데 의원님과 여러 조세정책 분야 전문가들의 혜안을 모으고자 합니다.

지난 토론회에서 열렬한 성원을 보내주셨듯이, 이번에도 비과세·감면제도에 대한 문제의식을 함께 공유하고 다양한 의견이 논의되는 토론의 장이 될 수 있기를 기대하며 적극적인 참여를 부탁드립니다.

다시 한번 오늘 토론회에 참석하여 주신 존경하는 강창희 국회의장님과 토론자, 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드리겠습니다.

감사합니다.

2013. 9. 2.

국회예산정책처장 국 경 복

개회사 2

안녕하십니까?

한국재정학회 회장을 맡고 있는 현진권입니다.

한국재정학회와 국회예산정책처가 금 번 조세정책 토론회를 주최할 수 있게 됨을 기쁘게 생각합니다. 바쁘신 와중에도 이렇게 오셔서 자리를 빛내 주신 귀빈 여러분께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

세금은 국가재정을 마련하기 위해 꼭 필요한 것이고, 모든 국민은 납세라는 헌법적 의무를 가지고 있습니다. 또한 현대 사회에서 조세는 단순히 국가재정을 마련하는 방편만이 아니라, 다양한 경제적 유인을 제공하는 정책적 도구로도 사용됩니다. 따라서 조세정책은 국민경제에 큰 영향을 주는 중요한 정책 중 하나이며, 모든 사람에게 초미의 관심사입니다. 특히 미국발 금융위기와 유럽 재정위기의 지속, 경제성장을 둔화, 저출산·고령화 등 대내외적인 여러 문제에 봉착해 있는 지금 조세정책은 재정을 확보하는 동시에 경제의 활력을 돋우어야 하는 이중과제를 안고 있습니다. 장기적으로 산업사회에서 복지사회로 나아가기 위해서는 북유럽 국가들의 경우와 같이 큰 틀에서 볼 때 현재와는 다른 차원의 조세제도의 구조적인 개혁이 필요할 수도 있을 것입니다.

올해 출범한 박근혜 정부는 급증하는 복지재정을 마련하기 위해 비과세·감면을 축소하고, 지하경제를 양성화한다는 계획을 가지고 있습니다. 세목신설이나 세율인상은 가장 최후의 수단으로, 국민적 공감대를 확인하면서 추진한다는 것입니다. 이러한 원칙에 따라 최근 발표된 2013년 세제개편안도 여러 가지 비과세·감면의 축소를 지향하고 있습니다. 하지만 특별히 소득세와 관련된 공제제도의 개편과 관련하여 국민여론은 악화되었고, 증세·중산층이라는 개념 논쟁부터 세부담의 형평성에 이르기까지 여러 가지 논쟁을 야기하였습니다.

이러한 시점에서 한국재정학회와 국회예산정책처는 비과세·감면 현황 및 정비방안이라는 주제를 가지고 조세정책 토론회를 개최하게 되었습니다. 이 자리는 단순히 몇몇 전문가의 의견을 듣는 자리가 아니라 토론자들을 비롯한 참석자 여러분들로부터 다양한 의견을 수렴하고 공감대를 형성하는 시간입니다. 따라서 여러분 한분 한분의 존재가 소중하며, 끝까지 참석하시어 좋은 토론회가 될 수 있도록 배려해 주시기를 부탁드립니다.

마지막으로, 발제를 맡아주신 전주성 교수님과 박용주 실장님 및, 토론을 맡아주신 안종범·홍종학 의원님, 원윤희·홍기용 교수님, 문창용 정책관님께 다시 한 번 감사의 인사를 드립니다.

감사합니다.

2013. 9. 2.

한국재정학회장 현진권

격려사

격려사

최근 우리는 세법 개정문제를 두고 한 차례 혼선을 겪었습니다. 이 일을 통하여 우리는 조세문제의 근본적인 성격과 우리 경제가 당면해 있는 현실을 다시 한 번 깊이 생각하게 되었습니다.

우리경제는 잠재성장률이 매우 낮아져 있습니다. 앞으로의 전망 또한 상당히 어려울 것으로 지적되고 있습니다. 기왕의 유럽 재정위기 상황에 더해 미국의 양적완화 축소에 따른 파고도 밀려오고 있습니다.

사실 우리는 오랫동안 예산 걱정을 별로 하지 않았습다. 경제는 성장했고 재정은 균형을 이루었습니다. 그런 점에서 최근의 상황은 우리를 당황하게 만듭니다. 모든 대내외적 여건이 우리에게 투철한 준비를 요구하고 있습니다. 세수 부족이 예상보다 심각한 반면 복지지출은 증가하고 있습니다. 재정건전성에 대한 걱정이 남의 일이 아닌 실정입니다.

하지만 세제개편 방향은 국민부담은 최소화하면서 성장잠재력을 키우는 것이 되어야 합니다. 동시에 세입을 확충함으로써 재정건전성을 최대한 확보해야만 합니다. 이런 점들을 두루 감안할 때, 비록 혼선을 겪기는 했어도 불필요한 비과세·감면을 정비하는 것은 시의적절하고 불가피한 방향이라고 할 수 있을 것입니다. 여러 가지 이유로 이 일이 지체되었던 것을 생각할 때 이번에 국회예산정책처와 한국재정학회가 공동으로 이에 대한 본격적인 토론을 벌이는 것은 그 의의가 매우 크다고 생각합니다. 아무쪼록 지혜를 잘 모아주시기 바랍니다.

발제와 토론에 나서시는 전문가 여러분, 그리고 국회예산정책처와 한국재정학회에 깊은 감사의 말씀 드립니다. 여러분의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2013. 9. 2.
국회의장 강 창 희

죽사

축 사

안녕하십니까. 기획재정부 기획재정위원회 위원장 강길부입니다.

바쁘신 일정 중에 ‘비과세·감면 현황 및 정비방안’을 주제로 한 조세정책토론회에 참석 해주신 모든 분께 진심으로 감사드립니다.

많은 분들이 아시다시피, 최근 우리나라의 세입 여건이 매우 어렵습니다. 당초예산보다 세수가 부족할 것으로 예상되어 국회에서 올해 5월에 추가경정예산을 통해 세입예산을 축소 편성했음에도 불구하고, 실제 세수는 경정된 규모에도 미치지 못할 것이라는 전망이 있습니다.

이것은 남유럽 경제위기 등 대외 경제 악화로 국내 경기가 침체된 데에도 원인이 있지만, 조세 구조 자체가 경제 성장에 비해 세수가 크게 증가하지 않는 구조로 바뀐 데에도 원인이 있습니다. 이러한 조세 구조는 각종 비과세·감면 등의 조세지출이 끊임없이 신설되고 연장되면서 형성되어 온 측면이 큼니다.

우리나라는 향후 저출산·고령화 사회로 이행하고 성장 잠재력이 하락하면서 과거의 고성장기와 같은 세수 증가가 어려운 상황입니다. 그럼에도 불구하고, 공약가계부로 대표되는 새 정부의 공약 이행과 갈수록 늘어나는 복지수요에 대한 대응을 위해서는 충분한 재원이 확보되어야 합니다.

이러한 상황에서 이번 토론회는 우리나라 조세지출 현황을 점검하고 불필요한 비과세·감면제도 정비를 통한 정책재원 조달 방안을 논의하는, 무척 의미 있는 토론의 장이 될 것으로 기대합니다. 기획재정부 위원장으로서, 오늘 논의가 기획재정부 내의 조세개혁소위원회에서도 적극 검토될 수 있도록 하겠습니다.

토론회에 참석해 주신 여야 의원님들과 여러 전문가 분들께 다시 한 번 감사드리며, 토

론회 준비에 노고가 많으셨을 국경복 국회예산정책처장님, 현진권 한국재정학회장님과 관계
자 여러분께 위로와 격려를 전합니다.

감사합니다.

2013. 9. 2.

국회기획재정위원장 강길부

발 제

조 세 정 책 토 론 회

발 제 1

조세지출 정비와 세제개혁

전주성

이화여대 경제학과 교수



조세지출 정비와 세제개혁

2013.9.2

전주성

(이화여대 경제학과)

1

목차

- 세제개혁
- 조세지출 정비
- 최근 세제개편
- 향후 방향

2

세제개혁 - 기본틀

- 미시적 개편 vs. 근본적 개혁
 - 1977년 VAT도입 이후, 근본적 개혁 부재
 - 세제 복잡해지고, 경제환경 변화 반영 못함
 - Tax design vs. Tax reform의 구분
- 세수 증가 vs. 세수 중립
 - 성장/복지 재원 확보 (1977, 2014 한국)
 - 세수 중립 하, 효율/형평 향상 (1986 US TRA)
 - 효율 향상 = 세수 증가로 나타남

3

세제개혁 - 형평

- 소득 계층별 세부담 변화
 - 저소득 계층 소득세 부담 변화 미미 (기존 부담 작음; but...)
 - 고소득, 중간계층 변화 - 쟁점
- '형평'의 다양한 측면
 - 담세능력: 세금의 소득재분배 기능
 - 편익원칙: 세금의 수혜자 문제
 - 수평적 형평: '동일한 지위'의 해석 문제 (봉급/자영)
 - 사회후생적 관점 vs. 납세자 관점 ('조세저항' 참조)

4

세제개혁 - 효율

- 효율-적정조세이론
 - 저축 및 소비 구성에 대한 왜곡 최소화(Atkinson/Stiglitz)
 - 노동소득 과세 >> 자본과세 (L/L외 C/S 추가적 왜곡)
 - 넓은 베이스 소비세 >> 개별소비세
- 정책-“낮은 세율, 넓은 베이스”, “부문간 왜곡 최소화”
 - 이론에 근거한 일반원칙; 기존 조세구조 고려할 필요; 특히, 비공식 부문 큰 경제의 경우 ‘차선의 선택’ 이 필요할 수 있음

5

세제개혁 - R.Gordon-J.Jun

- 소득세나 일반 소비세에 대한 ‘조세회피’가 큰 경우(좁은 과세베이스)
 - 세 부담이 보전적 세원 (관세, Excises, Seignorage, 기타)이나 공식부문의 제조대기업(법인세)에 집중되는 경향
- 단순히 ‘비과세·감면’ 축소에 집중하는 수준 넘어서, 조세회피/비공식부문 자체 줄일 필요
 - 한국 조세구조--선진국 개도국 중간쯤 ; but 비공식 부문 큼

6

참고: 비효율의 원천

- If raise rate t on tax base X ,
 - Efficiency costs equal tdX
- **Source of efficiency costs**
 - Reduced demand/supply of X (적정조세이론)
 - Increased evasion, or shift of trade in X into the informal economy (개도국 경우)

7

세제개혁 - 한국 조세구조

- 조세수입 증가
 - 국민부담률: (1980) 17.1% → (2011) 25.9% (+8.8%p)
- 세수구조 변화 (선진국 형으로 진화)
 - 소득과세: 총조세대비 (1980) 23.6% → (2011) 53.8% (+30.2%p)
 - VAT 제외한 소비과세: (1980) 40.7% → (2011) 14.3% (-26.4%p)
- 개도국적 특징
 - 좁은 과세베이스, 부문간 왜곡, 법인세 비중 큼
 - 거래세, 목적세, Surcharges

8

세제개혁 - (계속)

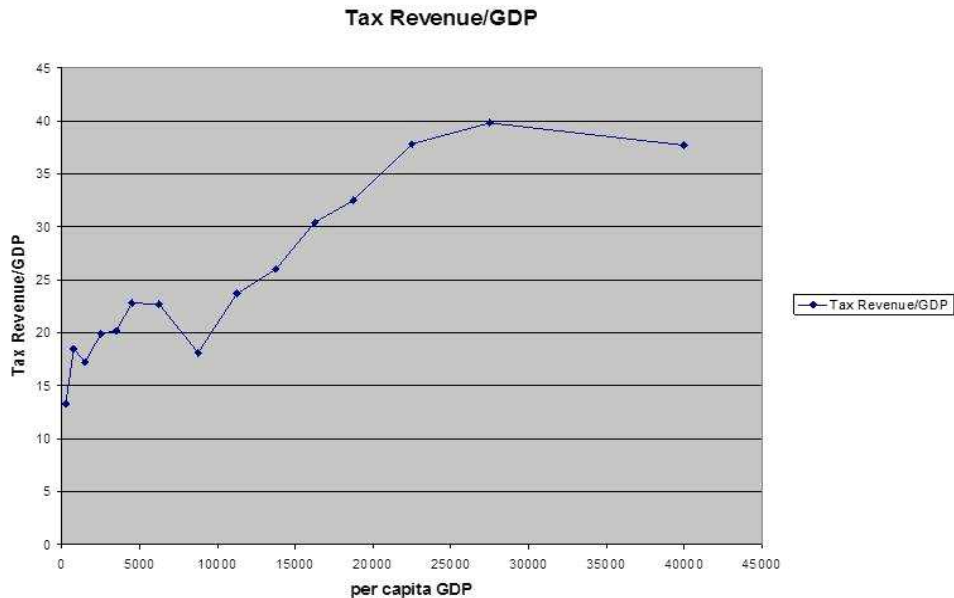
	한국				OECD 평균			
	GDP대비%		총조세대비%		GDP대비%		총조세대비%	
	1980	2010	1980	2010	1980	2010	1980	2010
소득과세	4.0	12.8	23.6	51.0	19.5	20.4	61.0	58.9
소비과세	10.7	8.5	62.7	33.9	9.7	11.0	32.5	33.1
재산과세	1.4	2.9	8.0	11.4	1.6	1.8	5.3	5.4
기타	1.0	0.9	5.7	3.6	0.0	0.6	1.2	2.5
합계	17.1	25.1	100.0	100.0	30.9	33.8	100.0	100.0

9

세제개혁 - 세수와 성장

- 세수와 성장의 선순환
 - 1 인당GDP ~ 조세부담률 (next slide 참조)
 - 성장의 세수 효과 = 과세베이스(Y,C)↑ + 비공식 경제↓
 - 세수용도 = 성장인프라에서 복지지출로 비중 이전 (if 세금의 자원배분 왜곡 > 정부 생산성, then 성장-세금 선순환 위협)
 - 국채발행으로 복지재원 조달—위험한 선택
- 성장-분배 trade-off: 단기 vs. 장기
 - 인적자본, 기업가정신, 계층갈등 축소

10



세제개혁 - 정치경제

- 조세저항1: 직접세/간접세(소득/소비); 재산세
 - 저항: 소비<소득<재산; *Monitoring과 과세강도; *Stock-사유재산
 - “직접세-형평, 간접세-효율”는 단순논리 (소득종류, 회피 등)
- 조세저항2: 비용-편익 (납세자 관점)
 - 민도/납세의식; 정부생산성; 정치체제 등 여러 고려요인
- 조세저항3: 형평성 (담세능력/편익원칙)
 - 수직적 형평(특히, 부자/대기업 정부 혜택 크다면?)
 - 수평적 형평(단순 소득비교 넘어, 사회구조 문제: 봉급/자영;직종..)
- 조세저항4: TIMING (경기상황)
 - 집합적 납세 능력/의사, 경기상황에 따라 다를 수도

조세지출의 목적

- 특정 행위 유인 (기부, 투자/R&D, 주택)
 - 근거: 정의 외부효과 등
 - 효과: 수혜자의 행동 탄력성 (편익 vs. 비용)
- COMPLIANCE 차원: 형평, 과세베이스 유지
 - 근로소득공제 (자영업자 대비 봉급생활자 지원)
 - 간이과세제도 (한계기업의 선택-Formal vs. Informal sector)
 - *균형 b/w 탈세통로 vs. 공식부문 잔류 유도

13

조세지출 vs. 예산지출

- 세수 비용 대비 실효성 (간접/직접 지원)
 - 조세지출: 실효가격 하락에 따른 민간주체 반응 (한계 유인효과 vs. 기존 활동에 대한 보조금)
 - 정부지출: 기존 민간 활동 구축효과
- 세제 복잡; 적용대상/일몰처리 임의성
- 정치적 이유 (보조금 시작: 감세 vs. 증세)
- 기득권화 (보조금 종료: 증세 vs. 지출삭감)
- 민간주도(소비자 주권) vs. 정부주도

14

소득공제 vs. 세액공제

- 특징: $\text{price}=(1-t)$ vs. 0; $\text{saving}=t*D$ vs. C
- 형평: 소득공제의 역진성
- 효율: 특정 활동 유도의 실효성
 - 세액공제가 “정책효과를 집중”하는 측면 있지만, 그만큼 세수 비용도 큼; Case-by-Case로, 세수대비 유인효과 볼 필요
- 핵심: 개별 사안의 목적에 부합하는 선택
 - 위에 언급한 형평/효율 고려 외에, 수평적 형평(담세능력 고려), 과세베이스 유지 등

15

조세지출의 정비

- 기득권의 정치적 저항 불가피
 - 비과세·감면 축소는 당사자에게는 분명한 증세
- 사전적으로 확실한 논리 정립(목적/실효성)
 - 해당 항목의 도입 목적 & 실효성
 - 증세분의 용도에 대한 설명(B/C)
 - 전반적 경제상황, 재정상태, 조세체계에 대한 설명
 - 그래도 있을 수 있는 반발...”다수여론” 지지 추구
- “납세자 주권” 무시하는 Top-down 방식 지양

16

최근 세제개편 - 내용

• 2013년 정부 세법개정안: 연간 약 +2조원

(소득세) ※()는 2012년 조세지출 금액(조원)

- 소득공제를 세액공제로 전환

* 인적공제: 인당 100~200만원 소득공제 → 15~20만원 세액공제

* 의료비(0.7조원), 교육비(1.2), 기부금(1.0), 연금저축(0.6):
세액공제(12~15%) 전환

- 근로소득공제(2011, 6.8조원) 공제율 축소: 5~80% → 2~70%

- 신용카드 소득공제율(1.3조원) 축소: 15% → 10%

- 자녀세액공제(CTC) 도입; 종교인 과세 도입(2015~)

17

최근 세제개편 - (계속)

(법인세) 투자세액공제율 조정: 10% → 기업규모별 3~5%

투자세액공제 항목	현행	개편안	2012 조세지출 실적(억원)		
			중소기업	대기업	합계
의약품품질관리개선시설투자	7%	대기업 3%	18	45	63
환경보전시설 투자	10%		17	351	368
에너지절약시설 투자	10%	중견기업 4%	65	2,727	2,792
R&D 설비 투자	10%	중소기업 5%	71	1,389	1,460

(증여세) 일감몰아주기 중소기업 과세 요건 완화

(부가가치세) 면세농산물 의제매입세액공제 한도 신설

(개별소비세) 사행행위 과세 강화: 카지노 3,500원 → 7,000원 등

18

최근 세제개편 - 특징

• 정부안 평가-총평

- 형식: 관료형 연례 세제개편 >> 근본적 개혁
- 특징: **세금인상** > 효율/형평(세수중립)
- 정당성: 공약상의 복지재원 마련 (예고)
(**비과세·감면**, 지하경제 축소, 정부지출 조정)
- 홍보: “거위털+십시일반” (최소한의 희생/이타심 강조)
- 여론 평가: “증세 없는 복지 약속 위반” “봉급생활자 봉”
“중산층 개념, 세부담 등 아전인수 해석”
- 결과적 여론 승리, but 정부/여론 모두 과잉-홍보/반응

19

최근 세제개편 - 소득세

• 세액공제 전환: “형평성 고려?”

- 부분적 타당성; but 증세 사후 합리화 논리로 인식되지 않도록 유의; 개별 항목 특성에 따른 선택 있을 수 있음
- 인적공제, 의료비, 기부금, 연금저축

• 신용카드 혜택 축소: “유인효과 달성?”

- (1)아직 한계기업/소비자 적지 않음; (2)매우 Visible/Symbolic한 항목(납세자들 ‘고정 보조금’으로 인식; 조세저항 클 수 있음; (3)특히, Bad timing-경기위축 상황

• 근로소득 공제율 축소: “증세 외의 근거?”

20

최근 세제개편 - 법인세

- 투자세액 공제 축소
 - 투자유인: 법정세율+투자유인=실효세율 관점으로 평가
 - 공제 축소는 바른 방향
 - 이명박 정부: 법인세율 인하하며 투자유인 대부분 유지
(국제경쟁력? JUN:(1)투자유인 실효성 크지 않고 소수
대기업에 집중;(2)한국 특수성:세수비중/노동과세/지대과세)
- 고용목적 세액공제-실효성 논란
 - “유인효과” 보다는 단순 보조금 성격 강함; 정치적 성격

21

최근 세제개편 - 부가가치세

- VAT 세율 인상으로 복지재원? “춧불?!”
 - 솔직해지자? 증세 필요? 부가가치세율 인상 불가피?
 - 현재와 같은 비효율적이고 불공평한 세제 틀을 유지하는 한,
정당성 찾기 어려움; 아울러,
 - 정부생산성 향상을 위한 정부개혁도 또 다른 전제조건
- 조세회피/비공식부문 축소 위한 노력부터
 - VAT의 과세베이스를 넓히는 것이 필요할 수 있지만, 비과세
감면이 많을 수 밖에 없었던 이유부터 생각할 필요
 - 간이과세제도—조세회피의 온상? JUN-과세베이스 유지 목적의
조세지출로 해석할 수도, 점진적 축소가 차선택

22

최근 세제개편 - 정치경제

- 세금의 절반은 경제, 절반은 정치
 - ‘거위가 털 뽑히고도 참는 이유’: 반항하면 모이를 덜 주거나 잡아 먹히기 때문 (암묵적 편익/비용 고려)
 - **십시일반?** (세금 vs. 동네 친목회 회비; B/C연계성)
- 조세저항에는 이유가...(앞 슬라이드 참조)
 - “**세금의 대가(B/C)에 대한 인식**” (납세의식, 제도, 정부에 대한 신뢰 등; *무상급식 투표 사례)
 - “**공평성**” (1/N이 수평적 형평?; 조세구조/경제환경 고려)
 - 조세저항은 “Countercyclical”, 즉, **현재 경기상황**에 반비례(탈모 심한계절에 털 뽑으면 깨물); 즉, “**현재의 세금부담 능력/의사**” 중요 (예: 미국, 1970년대 말; 1980년 대선)

23

최근 세제개편- 기타

- 비판 여론 후 광속 재수정
 - 소나기 피하기 vs. 문제의 본질; *정부신뢰 = 일관성+투명성
- ‘정부안 비판’의 과잉
 - 관료형 세제개편의 태생적 한계(과잉 주문); *정부 가버넌스
 - 복지재원의 필요성 인정할 필요(대안 없는 비판)
- ‘용어 사용’ ‘현실 해석’에 신중
 - 증세=세율인상 혹은 비과세·감면 축소 (세부담 주체가 문제)
 - 부정확한 표현=직접적/간접적 증세 등 (증세 경로 정확히 지적)
 - 근로자/자영업자 상당수가 세금 안 낸다고? OH NO
 - ‘증세 없는 복지’? Then, ‘다른 지출 감축; 성장 통한 세수 증가’밖에

24

향후 방향1 - 안 되는 건 안 되는 거

- 근본적 세제개혁- 필요조건
 - ‘구체적/체계적/종합적/장기적’ 청사진
 - 정치적 정당성 확보 (개혁=Winners/Losers)
 - 사례: 부가가치세 도입(1977); 노무현 정부 실패
- 미시적 개편 vs. 근본적 개혁
 - 준비 부족하면 “보수적 접근”이 사회후생/정권안정 도움
 - 미시적 개편 하면서 너무 거창한 가치 언급하거나 효과 과대포장 하면 ‘냉소/반발’ 초래

25

향후 방향2 - 기초부터 차근차근

- Agenda setting: 복지재원 조달 방식
 - ‘**사회적 합의**’가 필요한 분야
 - (세금/복지는 다양한 이해관계가 첨예하게 대립; 민주화 효과=정책의 정치과정; 노무현 정부 세제/복지개혁 시도 참조)
 - 일방적 ‘**복지공약 수정**’ 요구는 무리
 - (유권자가 납득할 수 있는 설명/대안 제시 없이, 임의로 공약 수정하면 정권자체 정당성 상실—향후 개혁 불가; (예) 이명박 정부 세종시 논란; ‘실리 설득’에도 불구하고, ‘원칙 무시’ 이미지)
 - **복지재원 필요성**에 대한 유권자 동의 없이 **세제개혁** 어려움

26

향후 방향3 - 하나라도 제대로

- 2013 세법개정
 - 기왕 시작한 ‘비과세·감면 축소’ Agenda에 집중
 - 특히, 세수증대 위한 임시방편 조치라는 부정적 평가 벗어나려면, **체계적인 논리정립** 필요 (사후 합리화 대신 정공법)
 - 복지재원 공약 중 “비과세·감면”과 “조세회피 축소”가 독립적이면서도 연관된 사안이라는 점 인식(Gordon-Jun)
 - 조세회피 축소의 경우 세무조사에만 집중할 것이 아니라 납세유인을 향상시킬 제도적 정비에 관심
- 중요: “납세자 입장” 생각할 필요

27

Summary1 - 세제개혁

- 1977년 이후 근본적 세제개혁 없이, 미시적/부분적 개편만
 - 세제 복잡해지고, 변화한 경제환경 반영 못함
 - 세제개혁은 목표가 분명해야 하고(세수 증대, 세제합리화 등), 효율/형평 등 경제논리 외에 조세저항에 대한 정치적 고려 필요
 - 정부지출에서 복지 비중이 커짐에 따라, ‘세금-성장’ 선순환 유지가 어려워질 것임; 세제의 비효율을 줄일 근본적 개혁 필요하고, 그 첫걸음은 세율 변경보다, 좁은 과세베이스를 넓히는 일
 - 선진국 제도/경험 단순 복제가 아니라 우리 조세구조/경제환경 반영한 청사진 (한국-선진국/개도국 중간; 조세회피/현금경제 큼); ‘낮은 세율-넓은 세원’ 공식을 일방적으로 적용하면 부작용 발생
 - 비과세·감면 조정도 물론 중요; but 조세회피와 현금경제 축소가 우선

28

Summary2 - 조세지출 축소

- **조세지출(비과세·감면) 축소**는 개별 항목 도입의 목표/실효성/대안 등에 대한 논리를 분명히 할 필요.
단순 세수 증대 목적의 일방통행식 개편은 조세저항 초래
 - 우리나라의 경우, 특정 활동 유인을 위한 제도 외에, 수평적 형평이나 과세베이스 유지를 위한 비과세·감면 중요
 - “세액공제 vs. 소득공제”의 선택은 정해진 공식이 있기 보다는 사안별로 합리적인 방안 택할 필요. 이 경우, 개별 제도의 원래 취지 고려할 필요 (세수비용 대비 실효성)
 - 소득공제-세액공제로의 전환을 ‘형평’ 논리로만 설명하긴 부족
 - 소득공제 축소는 분명한 증세이므로 이에 따른 조세저항 불가피 (*본문참조: 증세 대비 편익; 공평성; 경기반영 Timing)
 - 법인세 투자유인 축소는 지난 정부 세율인하시 동반했어야 할 사안

29

Summary3 - 2013 세법개정안

- ‘세수증대’에만 집중해 개별 사안 개편의 정당성에 대한 체계적 근거 제공 못하고, 증세에 따른 조세저항에 사전 대비 부족
 - “거위털 뽑기” 같은 표현은 행정편의 사고를 대변 한다고 해석될 수 있으므로 자제할 필요 (불필요한 조세저항/정부신뢰 추락)
 - 근본적 세제개혁은 복지재원의 필요성, 국채발행을 통한 복지의 위험 등에 대한 사회적 합의, 체계적·구체적·장기적 청사진 등이 전제돼야 가능
 - 관료형 미시적/부분적 개편의 한계를 인정하고 이 범주 내의 합리성 추구; 2013안의 경우, 기왕에 추구한 비과세·감면 축소에 집중할 필요; 세수증대 위한 임시방편 아니라, 세제자체 합리화 위한 노력이라는 논리정립 필요
 - 비과세·감면 일부는 조세회피/조세저항과 연관된 사안임에 유의
 - 부가가치세 세율 인상 같은 방안은 ‘세제개혁, 정부개혁’ 후어나 가능

30

조 세 정 책 토 론 회

발 제 2

비과세·감면 현황 및 정비방안

박용주

국회예산정책처 경제분석실장



조세정책토론회 주제발표2
(2013년 9월 2일)



비과세·감면 현황 및 정비방안

박용주 국회예산정책처 경제분석실장



목 차

1. 비과세·감면 현황 / 3
2. 정비원칙 / 7
3. 소득세 관련 정비방안 / 11
4. 법인세 관련 정비방안 / 17
5. 부가가치세 관련 정비방안 / 26
6. 결 론 / 33

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

비과세·감면 현황

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

3

1. 비과세·감면 현황



행정부의 비과세·감면 정비계획

□ 정부는 재정수요의 급증과 과세체계 정비를 위해 비과세·감면 정비방안을 포함한 공약가계부 발표

- 기획재정부: 현재 비과세·감면 항목은 228개이며, 조세감면액은 29.8조원
- '일몰 도래시 종료 원칙' 표명(2013.3. 2013년도 조세지출 기본계획안)
- 공약가계부(2013.5.): 비과세·감면 정비로 2013~2017년 동안 18조원의 재원 마련

(단위: 조원)	2013	2014	2015	2016	2017	합계
2012년 세법개정	0.1	1.0	1.1	1.2	1.2	4.7
2013년 세법개정	-	0.8	3.1	3.4	3.4	10.6
2014~2016년 세법개정	-	-	0.6	1.0	1.0	2.7
합 계	0.1	1.8	4.8	5.7	5.7	18.0

*자료: 기획재정부 · 관계부처합동, 『공약가계부』, 2013.5.31.

4

1. 비과세·감면 현황



비과세·감면 현황

- 현재 비과세·감면 항목은 218개이며, 조세감면액은 32.6조원으로 추정
 - 행정부의 조세지출예산서를 기준으로 국회예산정책처 재추계
 - 행정부 발표자료(228개, 29.8조원)는 작년 발표자료(2012년 174개)와 상이하며, 일부 항목(예: 연금저축 소득공제, 양도소득세 중과항목 등)이 누락된 것으로 보임
 - 주요 정비대상에 포함될 가능성이 높은 2013~2014년 일몰예정인 항목은 총 84개, 조세감면액은 10조원 규모임

구분	누계(A)	일몰 있는 항목			일몰 없는 항목(B)	합계 (A+B)
		2013년	2014년	2015년 이후		
항목수	147	40	44	63	71	218
감면액	14.3	2.3	7.7	4.4	18.2	32.6

5

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

1. 비과세·감면 현황



비과세·감면 특징

- 도입시기가 오래된 제도일수록 일몰 규정이 없고, 감면액 규모가 큰 경향을 보임
 - 2008년 이후 신설된 67개 항목의 평균 감면액(177억원) 규모에 비해 1998년 이전 신설된 89개 항목의 평균 감면액(2,368억원) 규모가 큰 편임
 - 예) R&D 비용 세액공제(1994년도입, 2.7조원)
- 감면액 규모가 큰 상위 10개 항목(15.8조원)은 전체 감면액의 절반 이상을 차지하면서, 모두 10년 이상 운영되고 있음
 - 예) R&D 비용 세액공제(1위, 2.7조원), 보험료 특별공제(2위, 2.1조원), 고용창출투자세액공제(1.7조원) 등
- 세목별로는 소득세 14조원(47%), 법인세 8조원(28%), 부가가치세 5조원(18%) 등 3개 세목이 27.6조원을 차지

6

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

정비원칙

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

7

2. 정비원칙



비과세·감면제도의 문제점

① 일몰연장 관행화에 따른 기득권화

- 최근 3년 동안, 일몰도래한 194개 항목(감면액 18.5조원) 중 39개 항목(전체 20.1%)만 일몰종료 (감면액 0.6조원, 전체 3.3%)

② 세출예산사업과 중복된 지원

- 분석대상 181개 항목 중 42개 항목(감면액 7.5조원)이 세출예산사업과 중복지원 (한국조세재정연구원 공청회, 2013.6.26.)

③ 소득공제제도의 역진성

- 비과세·감면 중 48%를 차지하는 소득세 항목은 대부분 소득공제 형태로 운영
- 소득공제는 소득이 많을수록 감면액 규모가 커지는 역진성 내포

④ 실적이 전무한 항목

- 2012년 말 기준: 실적이 없는 항목 45개

8

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

2. 정비원칙



비과세·감면 세제개편의 원칙

- ① **효율과 형평의 균형**
 - 경제상황: 복지지출 급증(인구고령화, 소득양극화), 저성장시대 진입
- ② **세수확보기능 강화**
 - 조세 본연의 핵심기능, 세수 안정성이나 지속가능성 측면에서 우선 고려
- ③ **국제화에 대한 배려**
 - 소규모 개방경제인 우리나라 입장에서 조세정책의 국제성 중요
- ④ **책임성 강화**
 - 모든 국민이 기본적인 납세의무에 동참
- ⑤ **조세체계의 단순화**
 - 불필요한 납세협력비용(증빙 수수 및 보관 등) 등의 방지
- ⑥ **중장기적 관점의 세제개편 지향**
 - 단편적인 세제개편보다는 종합적이고 중기적인 관점에서 방향 제시

9

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

2. 정비원칙



비과세·감면 정비방안

- ① **일몰연장 관행화 → 효과가 미흡한 항목 일몰종료**
- ② **세출예산사업과 중복된 지원**
 - 조세정책의 효과가 우위에 있는 항목 이외에는 조세지원 정비
- ③ **소득공제제도의 역진성 → 일부 항목 세액공제 전환 고려**
 - 공익목적으로 정책적 필요성이 있는 항목(예: 신용카드 등)은 세액공제가 적정하며, 필요경비적 성격이 강한 제도(예: 의료비 등)의 경우 소득공제가 적정
 - “세액공제의 제도적 취지는 일정 투자의 유도 등과 같은 공익목적의 실현, 담세력을 상실한 자 또는 담세력이 미약한 소득에 대한 세부담의 경감 등임(김완석, 『소득세법론』, 2011)”
- ④ **실적이 없는 항목 → 폐지하여 세제 단순화**

※ 이러한 정비원칙에 따라 **주요 세목별 문제점과 정비방안을 검토**하고, 2013년 및 2014년 **주요 일몰도래 항목에 대해 분석**

10

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

소득세 관련 정비방안

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

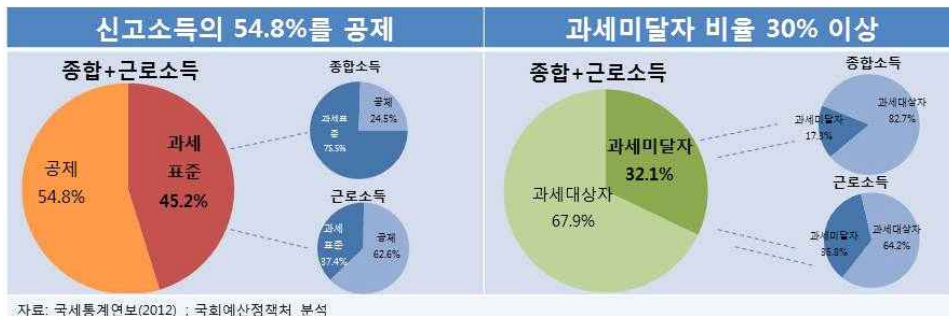
11

3. 소득세 관련 정비방안



문제점: 비과세·감면으로 소득세수 기반 부실

- 조세지출의 47%가 소득세에서 발생하며 연간 14조원* 규모
(*2013년 예측치 기준, 의료비 공제 등 특별공제(비망항목) 포함)
- 과도한 비과세·감면이 소득세의 비중을 OECD 최하 수준으로
하락시키는 주 요인으로 지적됨
 - GDP대비 소득세수 비율은 OECD 34개국 중 31위, 전체 세수 대비 비중은 28위
 - 최고세율 및 과세표준 구간 수 등 소득세 구조는 OECD 국가와 유사



12

3. 소득세 관련 정비방안



2013년 세법개정안의 세액공제 전환

- 정부는 비과세·감면을 줄여 과세대상 소득의 비중을 높이고자
금번 세법개정안에서 소득공제를 축소 또는 세액공제로 전환
 - 근로소득공제율 변경 및 축소 (기존 공제율 80%~5% → 70%~2%),
자녀관련 인적공제와 의료비 등 특별공제 및 표준공제를 세액공제로 전환
 - 근로소득 대비 과세표준 비율 : 37.4%→51.1%로 상승 기대 ('11년 기준)
- 특별공제를 세액공제로 전환 시 고소득자에 대한 조세지출을 축소하면서
세수 확보 가능
 - 세수증가효과 : 2011년 기준 0.9조원

변경제도	근로소득공제	자녀관련인적공제	의료비 등 소득공제	표준공제
변경내용	1천5백만원 이하 : 공제율 10%p 감소 3천~4천5백만원: 공제율 5%p 증가 1억초과: 공제율 3%p 감소	6세이하자녀공제, 출산입양자공제, 다자녀추가공제 ⇒ 자녀 1인당 15만, 2자녀 초과 1인당 20만원 세액공제	의료비, 교육비, 기부금 : 15% 세액공제 연금저축, 보장성보험료, 소기 업소상공인 공제부금 : 12% 세액공제	특별공제 미해당시 근로자 100만원, 사업자 60만원 ⇒ 근로소득자 1인당 12만원, 사업자 7만원

13

3. 소득세 관련 정비방안



2013년 세법개정안의 세액공제 전환

- 그러나 일반적으로 소득공제는 필요경비항목을 대상으로 적용되고,
세액공제는 정책적 목적을 가진 세부담 경감 수단으로 운용되는 것이 적정
- 외국에서도 의료비나 연금저축 불입액에 대해 세액공제 하는 사례는
찾기 어려움

주요 5개국의 공제제도 운용현황

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

*자료: IBFD, 2013년 세제 기준 ; 국회예산정책처 분석

14

3. 소득세 관련 정비방안



2013년 세법개정안의 세액공제 전환

□ 또한 세부담 증가 소득자 규모도 통계자료의 시차와 한계 때문에 정부가 발표한 13.2%* 보다 실제로는 증가할 수 있음

*총급여 5500만원 이상 근로자의 비중

- 근로소득세 신고상 총급여 분포는 일정금액 이상 소득자 비중을 실제보다 **과소추정** 할 수 있음 (중도퇴사자, 신규입사자의 연봉 일부 수령액에 기인)
- 자료 산출 기준인 2011년 보다 2014년 명목임금이 증가(NABO, 동기간 14.8% 증가)함에 따라 소득구간 상승효과
예) 전체 소득세 신고인원 대비 급여 6천만원 초과자 인원을 비교하면,
명목임금 상승으로 인해 2009년 8.6%에서 2011년 10.8%로 비중이 증가
- 해당 총급여 구간 평균치에 의한 추계이므로, 실제 가구 내 인적 구성이나 지출에 따라 세부담 증가자 규모가 변화할 수 있음

15

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

3. 소득세 관련 정비방안



신용카드 소득공제

□ 1998년에 도입된 동 제도는 신용카드 사용 장려를 통해 자영업자의 세원을 노출시키는 등 **세수기반을 확대**하고자 한 것으로, 신용카드 사용액(2011년)이 민간소비 지출액의 88% 수준에 이르고 있어 그 목적을 달성한 것으로 보임

- 지하경제 양성화를 위한 추가적인 조치로서 동 제도 이외의 다른 접근 필요

□ 다음과 같은 점을 고려해 소득공제에서 세액공제로 전환 검토 필요

- 세수기반 확대라는 정책적 목적이 강하고 필요경비가 아닌 점(의료비·교육비 등을 신용카드로 결제시 이중공제 혜택), 소득공제제도의 역진성 등을 고려
- 행정부안(소득공제 유지, 신용카드 공제율만 인하: 15% → 10%)의 경우, 신용카드 사용액은 주로 공제가능선(총급여의 25%)을 채우는 데 사용되어 세수효과는 미미한 반면, 근로소득자의 조세저항은 큰 실정임
- 세액공제 전환시: 소득세 연간 약 1천억원 증가

16

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

법인세 관련 정비방안

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

17

4. 법인세 관련 정비방안



법인세 현황 및 정비 방향

- 2012년 법인세 징수액은 45.9조원으로 국세수입의 22.6%를 차지
- 명목 GDP 대비 법인세 비중은, 법인소득과 법인수 증가 등에 힘입어 1990년 2.5%에서 2011년 4.0%로 확대됨: OECD 국가 중 상위 6위
 - 국민계정상법인소득이 1990년 9.8조원(5.7%)에서 2011년 147.3조원(13.7%)로 확대
 - 신고법인수는 1990년 6.3만개에서 2011년 46.1만개로 7.3배 증가
- 법인세율은 인하 추세가 지속되어 최고 법인세율의 경우, 1990년 30%에서 2009년 이후로는 22%가 적용되고 있음: OECD국가 중 상위 21위
 - 이는 ‘낮은 세율, 넓은 세원’의 조세개혁 기초, 글로벌화 진전에 따른 세율경쟁 및 금융·재정위기 이후 경기회복 지원을 위한 국제적 세율인하 추이에 따른 것임

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

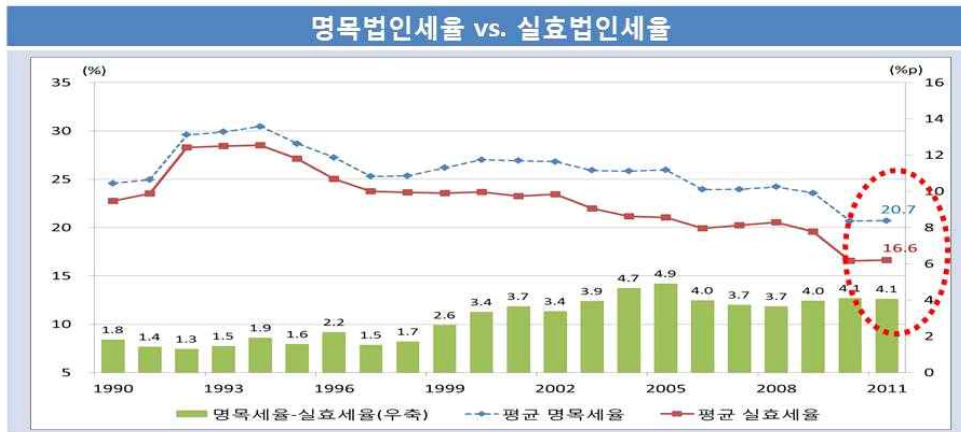
18

4. 법인세 관련 정비방안



법인세 현황 및 정비 방향

- 실효법인세율은 16.6%로, 법인세 조세지출(총 8.2조원)이 평균명목세율(20.7%)을 4.1%p 낮추는 효과가 있는 것으로 나타남



자료: 국회예산정책처, 『조세의 이해와 쟁점: 법인세』, 2013.7

19

4. 법인세 관련 정비방안



법인세 현황 및 정비 방향

- 특히, 과표 2억원 초과~100억원 이하구간과 5,000억원 초과구간에서 평균명목세율과 실효세율 차이가 5%p 이상으로 조세감면효과가 큼

(단위: 조원, %, %P)

과표구간	과세표준	총부담세액	명목세율(A)	실효세율(B)	감면효과(A-B)
2억 이하	10.3	0.9	10	8.5	1.5
~100억 이하	49.3	7.2	20	14.7	5.3
~200억 이하	11.7	2.1	20	18.1	1.9
~1,000억 이하	28.1	5.2	22	18.6	3.4
~5,000억 이하	40.7	7.5	22	18.5	3.5
5,000억 초과	87.9	15.0	22	17.0	5.0
전체	228.1	38.0	20.7	16.6	4.1

20

4. 법인세 관련 정비방안



법인세 현황 및 정비 방향

- 법인세는 자본의 국제적 이동성과 세계적 세율인하 추이, 글로벌 조세경쟁 등을 감안해, 명목세율 인상 보다는 실효세율 관점에서 조세감면제도 정비 차원의 접근이 필요
 - 최근 영국, 일본 등이 추가 인하했고 미국, 프랑스 등도 인하 계획을 발표
 - 2011년 기준 실효세율 1%p 상승 시 2.3조원 가량의 법인세수 증대가 예상됨

21

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

4. 법인세 관련 정비방안



고용창출투자세액공제(舊 임시투자세액공제)

- 2011년 공제액은 27,371억원으로 조세지출 1위 항목임
- 설비투자의 유인효과 약화와 대기업 위주의 감면혜택 등이 문제점으로 지적되고 있으나, 내수경기 회복을 위해 고용창출 유인책으로 활용
 - OECD 근로가능인구 고용률(%; 2012년): 한국 64.2, 미국 67.1, 영국 70.9, 일본 70.6
- 2012년부터 고용창출형 투자 지원을 목적으로 고투공제로 적용되고 있고, 이후 대기업 기본공제율이 하향조정 되었음
 - 고투공제에서는 고용 유지시 '기본'공제, 고용 증가시 '추가'공제가 주어짐
 - 대기업 공제율: (2012년) 4%+2% → (2013년) 3%+3% → (2014년) 2%+3%
 - 중소기업 공제율: (2012년) 4%+3% → (2013~14년) 고용감소시에도 기본공제 허용

22

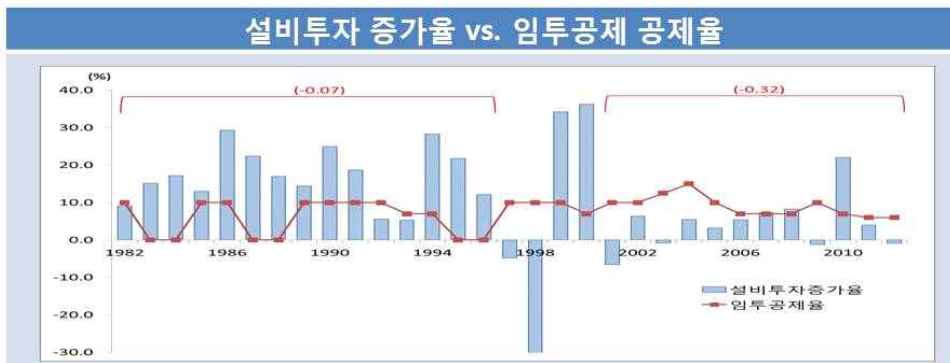
NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

4. 법인세 관련 정비방안



고용창출투자세액공제(舊 임시투자세액공제)

- 경기침체기에 투자와 고용 확대를 유인하고자 하는 제도 도입의 취지를 살리기 위해서는, 향후 경기가 회복되는 시기에 일몰이 필요
 - 과거 임투공제가 상시화되었던 2002~2012년에 투자와 공제율간의 상관계수가 '-0.32'이 되어, 투자효과가 크게 약해진 것으로 나타남
- 최근 대기업 기본공제 인하(3%→2%) 효과에 2016년 이후로 기본공제 폐지를 가정하면, 2014~2017년 총 2.5조원 가량의 세수증가가 예상됨



자료: 한국은행, 법제처; 국회예산정책처 분석

23

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

4. 법인세 관련 정비방안



중소기업 특별세액감면

- 중소기업의 취약한 경영구조와 기장능력·세무지식 부족을 감안해 기업규모·지역·업종별로 5~30%의 세액을 감면해 주는 제도
- 2011년 감면액이 총 10,953억원으로, 전체 조세지출 중 상위 10위 항목임
- 이 중 법인세 부문 감면액은 6,029억원(전체 감면액의 55.5%)으로, 법인세 조세지출 중 상위 4위 항목, 중소기업지원 조세지출 항목 중 상위 2위 항목임

24

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

4. 법인세 관련 정비방안



중소기업 특별세액감면

- 중소기업의 상위그룹 이익규모가 대기업 하위그룹 보다 크고, 감면 혜택도 집중되어, 공평과세의 실현과 이들 기업의 중견기업으로의 성장 유도 등을 위해 감면대상 등을 조정할 필요
- 적용 대상을 매출액 상위 30% 이하로 한정하면, 2014~2017년 동안 총 2.1조원의 세수증대가 예상됨



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

25

부가가치세 관련 정비방안

26

5. 부가가치세 관련 정비방안



부가가치세 현황 및 정비방향

- 2012년 부가가치세 징수액은 51.9조원으로 국세수입의 28.8%를 차지
- OECD 국가의 GDP 대비 부가가치세 부담 평균(2010년)은 6.6%이며, 우리나라는 4.4%로 상대적으로 낮은 수준
 - OECD 국가 가운데 덴마크가 9.9%로 가장 높은 반면 일본은 2.7%로 가장 낮음
- 우리나라의 부가가치세는 지난 30년 동안 제도적인 큰 변화 없이 10%의 단일세율 체계를 유지해 오고 있음
 - OECD 국가 가운데 덴마크, 캐나다, 한국, 일본만이 단일 세율을 채택하고 있으며, 기타 국가들은 복수세율을 채택하고 있음

27

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

5. 부가가치세 관련 정비방안



부가가치세 현황 및 정비방향

- 최근 각국은 글로벌 경제위기로 인한 재정지출 증가와 저출산 및 고령화 등에 의한 복지재원 마련을 위해 세수입 확대를 도모
- 경제적 효율성 측면에서 부가가치세 인상 선호
 - OECD 주요국은 최근 부가가치세 인상 및 인상계획을 세우고 있음

국가	대상세목	대상기간	세율변화		
			전	후	상태
영국	부가가치세(표준세율)	2011.1.4.~	17.5%	20%	인상
이탈리아	부가가치세(표준세율)	2011.9.1.~	20%	21%	인상
스페인	부가가치세(표준세율)	2010.7.1.~	16%	18%	인상
	부가가치세(표준세율)		7.6%	8%	인상
스위스	부가가치세(경감세율)	2011.1.1.~	2.4%	2.5%	인상
	부가가치세(특별세율)		3.6%	3.8%	인상
일본	소비세(부가가치세)	2014.4.1.~	5%	8%	인상예정
		2015.10.1.~	8%	10%	인상예정

28

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

5. 부가가치세 관련 정비방안



부가가치세 현황 및 정비방향

- 부가가치세율을 1%p 인상할 경우 약 6조원의 세수 증대효과가 있지만, 부가가치세 인상에 따른 경제적, 정치적 부담이 큼
 - 물가상승 및 소비 위축에 따라 경기침체로 이어질 개연성이 큼
 - 저소득층을 포함한 국민 전체가 부담하는 세목으로 정치적 부담이 큼
- 우리나라는 OECD 주요국가 보다 면세범위가 넓은 편이며, 면세사업자의 경우 세금계산서 수수의무가 없어 불투명한 과세거래를 야기할 수 있어, 과세기반 확대를 위해 세율인상보다는 비과세·감면 축소를 우선 추진할 필요
 - 우리나라는 영리교육, 미용목적의 의료서비스, 금융서비스 등에 대해 면세
 - OECD 주요국가들은 비영리교육과 질병의료서비스에 대해서만 면세하고, 금융서비스 중 중계수수료, 대여금고 운영, 환전용역 등에 대해서는 과세

29

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

5. 부가가치세 관련 정비방안



부가가치세 현황 및 정비방향

- 행정부 역시 부가가치세 중장기 정책방향을 면세범위 축소를 통한 과세기반 확대에 두고 있음
 - 복지지출 증가 등 재정위험요인에 대응하기 위해 부가가치세 면세범위 축소를 통한 과세범위 확대를 주요 추진 과제로 설정
 - 2013년 세법개정안에서도 치료 이외의 미용, 성형용역에 대해 과세전환

30

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

5. 부가가치세 관련 정비방안



재활용폐자원 등에 대한 매입세액공제 특례

- 재활용폐자원 등을 매입하는 경우 세금계산서 없이도 취득가액의 6/106(중고자동차 9/109)을 납부세액에서 공제하는 제도임
 - 2013.12.31 일몰예정, 조세지출 규모 8,351억원(2012년, 잠정치)
- 행정부는 2013년 세법개정안에서 의제매입세액공제율 하향조정(6/106 → 3/103)을 제안하였으나,
- 무자료 거래를 통한 탈세에 악용되는 점 등을 고려하여 원칙적으로 폐지를 검토할 필요 있음
- 다만, 영세한 폐자원 수집상 등의 경제적 여건을 고려하여 단계적으로 축소·폐지하는 방안 검토
 - 매입세액공제율 조정시(6/106 → 3/103), 2014년부터 연간약 3,882억의 세수증가

31

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

5. 부가가치세 관련 정비방안



농·어업용 등 기자재 부가가치세 영세를 적용

- 농·어업용 기자재의 공급에 대해 영(0%)의 세율을 적용하는 제도(2014.12.31. 일몰예정), 조세지출 규모 1조 3,151억원(2012년 잠정치)
- 농·어업용 기자재에 대한 항목별 효과성 분석을 통한 세제지원 조정이 필요하며, 농기계의 경우 현실적으로 세제지원의 필요성이 낮아지는 점을 고려하여 점진적 축소를 검토하는 것이 바람직함
 - 농작업의 높은 기계화율(2011년 기준 벼농사 97%)
 - 낮은 경작면적으로 인한 대형 농기계 구입의 한계
 - * 전체 농가의 약 77%에 해당하는 농가의 경작면적이 1.5ha 이하이나(2011), 농기계의 대당 손익분기작업면적은 트랙터 3.9ha, 이앙기 2.4ha, 콤바인 4.5ha
 - 농업종사자의 고령화(고령화율 33.7%)에 따른 농작업 대행시장의 성장(농경지중대행면적 37%)

32

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

결론

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

33

6. 결론



제도 정비방안

- 효과가 미흡한 항목의 일몰종료, 세출예산사업과 중복되는 조세지원제도의 조정, 정책적 성격이 강한 항목의 세액공제 전환 등
비과세·감면의 정비와 더불어,
- 조세감면 입법 단계에서 사전통제방안을 강화할 필요가 있음
 - 정부가 금년부터 시행중인 조세지출 성과관리제도로 인해 조세감면 평가가 보다 강화 될 것으로 보이나, 나아가 현재 정부 내부자료로만 활용되고 있는 **조세감면 평가서 및 건의서**의 국회 제출이 의무화 될 필요 있음
 - 조세특례제한법 일부개정법률안[(강길부의원 대표발의(2013.1.15), 기재위 소위 계류 중)]
 - 조세특례조치는 납세자 간의 과세형평성 및 경제행위의 변화를 가져옴에도 이에 대한 **충분한 평가가 이루어지지 않고**, 단지 조세특례로 인한 세수 증감에 대한 **법안비용추계에 그치고 있음**
 - 최근 **영국**의 경우에 조세감면 법안 등에 대한 사전평가서로 Tax Information and Impact Note를 두고 있으며, **2011년부터 새로운 감세조치에 대해서는 세수감소 규모와 경제적 영향** 등을 사전에 분석하고 있음

34

6. 결 론



일몰도래 항목에 대한 분석 결과

- NABO는 일몰도래 항목에 대해 정비하는 것을 원칙으로 하여,
2013~2014년 일몰도래하는 비과세·감면 항목 중 20개 주요 항목을
선별·분석하여, 17개 항목(85%)의 폐지 및 축소를 제안
- 행정부의 2013년 세법개정안은 일몰도래 비과세·감면제도의 정비보다는
소득 공제항목의 세액공제 전환이 주요내용이었음

35

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

일몰종료 공제율인하 대상축소 제도유지

6. 결 론



2013년 일몰도래 항목 정비방안

	항 목	행정부 세법개정안	NABO 정비방안
1	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제 특례 (2013년 감면액 7,375억원)	폐자원:6/106→3/103 중고차:9/109→5/105	폐자원:6/106→3/103 중고차:9/109→5/105
2	에너지절약시설투자에 대한 세액공제 (2,957억원)	일몰연장, 공제율 조정 10%→대3%, 중견4%, 중소5%	일몰연장하되, 공제율 10%→4%
3	현금영수증 사업자 및 가맹점에 대한 과세특례 (1,082억원)	제도 항구화	소액결제 중 자진발급분 공제 제외
4	연구 및 인력개발 준비금의 손금산입 (976억원)	일몰종료	일몰종료
5	중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제 (550억원)	일몰연장, 상용형 시간제근로자 추가	일몰연장
6	기업의 어려움제도 개선을 위한 세액공제 (393억원)	일몰종료	일몰연장하되, 공제율 하향조정
7	환경보전시설 투자에 대한 세액공제 (389억원)	일몰연장, 공제율 조정 10%→대3%, 중견4%, 중소5%	일몰연장하되, 공제율 10%→4%
8	전자세금계산서 발급세액공제 (350억원)	일몰연장(2015) 하되, 법인 적용대상 제외	법인 적용대상 제외 (개인사업자만 적용)
9	고금에 대한 의제매입세액공제 (321억원)	일몰종료	일몰종료

36

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

일몰종료 공제율인하 대상축소 제도유지

6. 결 론



2014년 일몰도래 항목 정비방안

	항 목	행정부 세법개정안	NABO 정비방안
1	고용창출투자세액공제 (2013년 감면액: 1조 7,017억원)	일부 업종추가, 일부 대상추가, 노인·장애인 공제율 인상	기본공제: 14년 2% 16년 폐지
2	신용카드 소득공제 (1조 4,994억원)	소득공제 유지하되, 신용카드 공제율: 15%→10%	세액공제 전환후, 15년부터 공제율 인하
3	농·축산·임업용 기자재에 대한 부가세 영세율 (1조 3,513억원)		일몰연장
4	중소기업 특별세액감면 (1조 2,520억원)	전세 및 지식재산서비스업 등 업종 추가	소득조건에 따라 대상축소
5	농협등 조합법인등에 대한 법인세 과세특례 (3,410억원)		일몰종료
6	노인·장애인의 생계형저축에 대한 이자·배당소득 비 과세 (3,270억원)		소득요건 신설, 저축액 한도 증액
7	세금우대종합저축에 대한 원천징수특례 (2,410억원)		일몰종료 (16년부터 세수효과 발생)
8	법인의 공장및 본사 수도권밖 이전시 법인세 등 감 면 (2,307억원)		일몰종료
9	학교법인 등에 대한 고유목적 사업준비금 손금산입 (1,008억원)		일몰종료
10	어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 (902억원)		일몰연장
11	수도권 과밀억제권역외 지역이전 중소기업 세액감면 (855억원)		일몰종료

37

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

6. 결 론



NABO 정비방안의 세수효과(2014~2017년)

□ NABO 추계에 따르면, 법인세 6.5조원, 부가가치세 2.2조원, 소득세 1.8조원 등 총 10.5조원의 세수증대(징수기준)

- NABO 정비방안에서 법인세 세수효과는 전체의 62%를 차지하는데 반해, 행정부의 '2013년 세법개정안'에는 법인세 관련 비과세·감면 정비가 미흡

□ 정비방안의 연간 세수효과(4년 평균 2.6조원)는 2013~2014년 일몰도래 항목의 연평균 감면액 총 10조원 대비 26% 수준임

38

NATIONAL ASSEMBLY
BUDGET OFFICE

토론

조 세 정 책 토 론 회

토론 1

안종범

새누리당 국회의원



1. 현황

지금까지 비과세·감면 제도는 한번 시행된 이후로는 이해집단의 반대로 폐지하기가 상당히 힘들었고, 상황에 따라 발생하는 새로운 정책목표에 의해 신규 도입에 대한 수요만 끊임없이 발생해왔습니다. 애초의 정책목표를 달성하고 존치 필요성이 없어졌거나, 예상과는 달리 정책효과를 달성할 수 없음에도 불구하고 이해집단의 반대에 의해 폐지하지 못하는 비과세·감면 제도가 다수 운영 중에 있습니다. 또한 최근에는 국회 차원에서 다양한 비과세·감면제도를 입법하여 도입하게 되는 경우도 찾아지고 있어 지속적으로 조세지출이 확대되고 있지만 정비는 미진한 상황입니다. 이와 같은 상황의 근본적인 원인은 바로 전체 제도 운영의 원칙과 기준이 불확실하였기 때문이며, 원칙과 기준의 근거가 될 수 있는 적절한 성과평가가 이루어지지 않았기 때문입니다.

올해 세법개정안에서 제시된 2013년 일몰도래 44개의 비과세·감면제도에 대한 정비결과, 17개의 제도가 일몰도래에 따라 폐지가 결정되었습니다. 그 외에 17개 제도는 축소되었고, 4개는 필요성에 의해 확대, 6개의 제도는 일몰을 없애고 매년 효과를 검증하여 필요성이 없어지면 종료하는 것으로 결정되었습니다. 이러한 기획재정부의 비과세·감면제도 정비는 일정한 시스템에 의한 것이라기보다는 최근의 제도정비 이슈에 발맞추어 한시적이며, 자체적으로 이루어진 것이라고 볼 수 있습니다.

2. 비과세·감면제도 성과평가 도입

현재 비과세·감면제도의 사전·사후 관리는 조세특례제한법 제142조에 근거하여 조세감면건의서(신규) 및 조세감면평가서(기존)를 제출하여 점검하는 방식으로 이루어지고 있습니다. 그러나 작년 국감 자료요구를 통해 제출된 조세감면건의서와 조세감면평가서를 확인해 본 결과, 각 항목을 빠짐없이 성실하게 기재한 사례를 찾을 수가 없었으며, 기재된 내용조차도 평가에 활용하기 힘들

정도의 형식적인 작성에 그친 것을 알 수 있었습니다. 비과세·감면제도의 도입 및 폐지를 위한 건의서와 평가서가 형식적으로 제출되었을 뿐, 제도정비 및 도입의 판단 근거로 사용하기에는 상당히 미비한 상황이었습니다.

앞으로는 각 비과세·감면제도 별로 재정사업에 대한 예비타당성조사, 재정사업심층평가에 준하는 사전·사후 평가시스템을 구축하여야 할 것입니다. 또한 평가 결과가 적절하게 반영되지 않는다면 평가의 실효성이 없어지므로, 결과반영을 위한 환류체계 구축에 보다 집중해야 할 것입니다. 평가항목으로는 각 비과세·감면 제도는 제도 도입의 목적 및 기대효과 달성여부, 재정지출과의 연계성 및 대체가능성, 효율적이고 공평한 운영 등이 포함되어야 할 것이며, 각 항목은 과학적이고 객관적으로 평가되어야 할 것입니다.

이러한 평가시스템이 갖추어진 상황에서는 이에 근거하여 신규 제도의 도입 및 기존 제도의 폐지를 주장하게 되어 현재와 같은 비과세·감면제도 난립을 최소화할 수 있습니다. 마찬가지로 국회를 통한 신규 제도 도입과 폐지에 반대하는 이익집단의 반발을 억제할 근거로도 제시될 수 있습니다. 이처럼 비과세·감면제도 정비의 근거를 제공할 수 있는 성과평가 시스템을 하루빨리 구축하여야 할 것입니다.

또한 이러한 성과평가 결과 및 방법에 대한 정보를 공개·공유하여 보다 투명한 제도로 운영되어야 할 것입니다. 공개된 정보는 제도의 도입과 폐지를 주장하기 전에 충분히 활용함으로써 불필요한 논란을 사전에 억제하는 효과가 있을 것입니다.

3. 중장기조세기본계획의 수립

마지막으로 비과세·감면제도를 포함한 조세제도 전반의 기본원칙 및 방향을 제시하는 중장기조세기본계획의 수립 및 국회보고를 제도화하여야 합니다. 매년 향후 5년간의 재정운용방향을 수립하는 국가재정운용계획에서 세입과 세출의 중장기계획을 수립하고 국회에 보고하고 있습니다. 하지만, 세입부분에 대해

서는 현황보고 수준에 그치고 있어 조세제도의 중장기계획에 대한 별도의 계획서가 필요한 상황입니다. 이를 통해 잦은 세법개정과 비과세·감면제도 무분별한 도입을 억제할 수 있습니다. 큰 틀에서 나아갈 방향에 부합하는 세법개정 및 비과세·감면제도의 정비를 진행해 나가면 이에 반하는 것은 애초에 억제할 수 있는 효과가 있기 때문입니다.

지금까지 제시한 실효성 있는 성과평가제도의 도입, 정보 공개, 중장기조세 기본계획 수립 등은 빠른 시일 안에 시행할 수 있는 사안입니다. 하루 빨리 관련 시스템을 구축하여 조세정책 전반에 걸친 정비를 추진하여야 할 것입니다.

조 세 정 책 토 론 회

토론 2

홍종학

민주당 국회의원



1. 박근혜 정부의 재정 상황 악화

2007년 18대 대통령 후보를 선출하는 당시 한나라당 경선에서 후보였던 박근혜 대통령은 ‘줄푸세’를 주요 공약으로 제시했다. 줄푸세, 세금은 ‘줄’이고, 규제는 ‘풀’고, 법질서는 바로 ‘세’우겠다는 것이다.

당시 박근혜 경선 후보가 주장했던 ‘줄푸세’는 경선에서 승리하고 대통령에 당선된 이명박 전 대통령이 전폭 수용했고, 이명박 정부 5년 내내 이 ‘줄푸세’를 바탕으로 부자 감세, 친재벌, 친부자 정책이 펼쳐졌다. 이명박 정부가 실시한 부자감세로 이명박 정부 5년 간 98.8조 원의 재정적자가 발생한다. 국가채무는 5년 간 144.6조 원이 증가한다.

[2007년~2012년 재정수지 및 국가채무 상황]

(단위: 조 원, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	MB정부 계
재정수지*	6.8	-11.7	-43.2	-13.0	-13.5	-17.4	-98.8
국가채무 (GDP 대비)	299.2 (30.7%)	309.0 (30.1%)	359.6 (33.8%)	392.2 (33.4%)	420.5 (34.0%)	443.8 (34.9%)	144.6 증가

자료: 기획재정부, *주: 관리재정수지

심각한 것은 박근혜 정부 첫 해인 올해에도 빚더미 추경예산편성으로 1/4분기 재정 적자가 23.2조 원에 달한다는 점이다.

[2011년 이후 분기별 정부 재정수지(분기 누적)]

(단위: 조 원)

구분	2011년				2012년				2013년
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4
통합재정수지	-4.4	-2.3	16.8	18.6	-11.3	-11.5	3.7	18.5	-14.8
사회보장성기금	8.9	16.8	25.1	32.1	10.4	18.4	27.3	35.9	8.5
관리재정수지*	-13.3	-19.2	-8.3	-13.5	-21.7	-29.9	-23.6	-17.4	-23.2

자료: 기획재정부, *주: 관리재정수지=통합재정수지-사회보장성기금

더욱이 올 상반기 국세 수입 실적이 전년 동기 대비 10조 원이 덜 걷혀 당장 올해 세수 부족이 심각한 상황이다. 2007년 이후 상반기 세수진도율 평균이 53.2%인 것에 반해 2013년의 경우는 평균 대비 7%나 세금이 덜 걷히고 있는 상황이다. 올 2/4분기 실질 경제성장률이 9분기 만에 전기 대비 1%를 넘는 성장세를 보인 상황이라 더욱 우려가 된다.

[2007년~2013년 각 연도 상반기 세수진도율]

(단위: 조 원, %)

연도	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
세수	83.4	95.9	86.3	91.3	102.5	107.3	97.2
진도율	51.7%	57.3%	52.4%	51.4%	53.3%	52.9%	46.2%

자료: 기획재정부

이런 상황을 지속한다면 국회 예산정책처가 올해 추경예산안 분석에서 지적한 것처럼 2016년까지 현 정부의 재정수지가 매년 20조 원 이상 적자를 지속하여, 4년 간 108조 원의 적자가 불가피하고 국가채무는 165.7조 원까지 증가하는 것도 충분히 가능할 것으로 우려된다.

[2012년~2016년 재정수지 및 국가채무 전망]

(단위: 조 원, %)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	4년 계
재정수지*	-17.4	-23.2	-29.7	-27.5	-27.6	-108
국가채무 (GDP 대비)	443.8 (34.9%)	480.2 (36.1%)	523.2 (37.1%)	566.6 (37.7%)	609.5 (38.4%)	165.7 증가

자료: 국회 예산정책처, * 주: 관리재정수지

한편, 박근혜 정부가 제출한 대선 공약이행을 위한 재원은 중앙공약 134.8조 원, 지역 공약 124조 원으로 총 258.8조 원이 소요된다. 최근 국회 예산결산특별위원회 민주당 위원들의 외부 연구용역 결과에 따르면, 지역공약은 정부가

제시한 124조 원보다 77조 원이나 많은 201조 원이 소요되는 것으로 나타난다.

공약 재원 마련을 위한 공약가계부(지방공약 제외)에서는 주로 비과세 감면 정비를 통한 실질적인 증세 방안을 제시한다. 이를 통해 임기 5년 간 48.1조 원의 국세를 확보하겠다는 것이다. 그러나 비과세 감면을 주된 내용으로 하는 이번 8·8 세제개편안에 따른 세수 증가 순효과는 누적으로 계산해도 5년 간 8.08조 원에 불과하고 나흘 뒤 발표된 수정안에 의하면 세수 증가분은 더 축소된다.

이번 세제개편안으로는 공약가계부에서 밝힌 국세 확보 예상액 48.1조 원 중 무려 37.1조 원을 확보할 수 없다. 비과세 감면 정비 부분으로 좁혀보더라도 5년 간 18.1조 원을 확보하겠다는 공약가계부의 계획보다 이번 세제개편안은 9.9조 원이 부족하다.

[공약가계부 재원 조달 계획 및 2013년 세제개편안 세수효과 비교]

(단위: 조 원)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	합 계*
국 세	2.9	7.6	11.1	12.9	13.6	48.1 (45.2)
비과세 감면 정비	0.1	1.8	4.8	5.7	5.7	18.1 (18.0)
지하경제 양성화	2.7	5.5	6.0	6.3	6.7	27.2 (24.5)
금융소득 과세 강화	-	0.3	0.4	0.9	1.2	2.8
세제개편안 세수 증가**	-	0.43	2.55	2.60	2.50	8.08
개편안-국세	-2.90	-7.17	-8.55	-10.30	-11.10	-40.02 (-37.12)
개편안-비과세 감면	-0.10	-1.37	-2.25	-3.10	-3.20	-10.02 (-9.92)

자료: 기획재정부, * 주1: 괄호 안은 2014년~2017년 합계, ** 주2: 2013년 대비 추가 금액

국가재정이 파탄 위기에 이르고, 대선공약 재원 확보를 위해 반드시 철회해야 할 부자 감세는 그대로 놔둔 채, 박근혜 정부는 비과세 감면 정비를 통한 세수 증가의 부담을 서민, 중산층, 자영업자, 중소기업에게 전가한다는 것이다. 이는 재벌, 슈퍼부자, 금융 고소득자, 부동산 고소득자를 건드릴 수 없게 ‘4대 영역’으로 만들어 누구를 위한 정부인지 분명하게 선언한 것이다.

2. 세제개편을 통한 비과세 감면 정비

박근혜 정부가 증세 없음을 대선 공약으로 공언한 바에 따른 우회적인 방안이 비과세 감면 정비를 통한 세수 증가이다. 2013년 현재 비과세 감면 규모는 228개 항목 연간 29.8조 원이다. 이 중 올해 일몰이 도래하는 44개에 대해 세제개편안을 통해 재정비한다고 발표했다. 내년도에 일몰이 도래하는 감면 규모는 50개 항목에 8조 원, 2015년은 70개 항목 3.4조 원에 달한다.

[일몰 기한별 국세감면]

(단위: 개, 조 원, %)

일몰기한	2013년	2014년	2015년 이후	기한 없음	합계
감면 건수	44개	50개	70개	64개	228개
감면 세액	1.7조 원	8.0조 원	3.4조 원	16.7조 원	29.8조 원
비 중	5.7%	26.8%	11.4%	56.0%	100%

자료: 기획재정부

[2013년 일몰도래 비과세 감면 제도 내역]

구분	법률	조문	주요 내용
축소 또는 일몰 종료	조특	7②	알뜰주유소에 대한 중소기업 특별세액 감면
	조특	7의2	기업의 어음제도개선을 위한 세액공제
	조특	8의2	상생협력 중소기업으로부터 받은 수입배당금의 익금불산입
	조특	9	연구인력개발준비금 손금산입
	조특	46의4	자가물류시설의 양도차익에 대한 법인세 과세특례

구분	법률	조문	주요 내용
	조특	48	구조개선적립금에 대한 과세특례
	조특	104의15	해외자원개발투자에 대한 과세특례
	조특	106②15,116①25	2013평창동계스페셜올림픽세계대회의 경기시설 관련 부가세, 인지세 면제
	조특	106②17,116①27,118①18	2013충주세계조정선수권대회 관련 부가세, 인지세, 관세 면제
	조특	106②18	2013인천실내·무도아시아경기대회수입물품 부가세 면제
	조특	106의5	고금에 대한 의제매입세액공제 특례
	조특	106의8	원산지확인서 발급에 대한 부가가치세 세액공제
	조특	118①1	고속철도 건설용 기자재에 대한 관세 경감
	조특	140	해저광물자원개발을 위한 과세특례
	부가	22②	법인사업자의 전자세금계산서 미발급 및 지연발급 가산세 감면
	조특	106의3	금지금에 대한 부가가치세 과세특례
	부가	령37 1의2	산학협력단의 기술 및 학술연구에 대한 면세
	조특	8의3	대중소기업 상생협력을 위한 기금출연시 세액공제
	조특	25의2	에너지절약시설 투자에 대한 세액공제
	조특	25의3	환경보전시설 투자에 대한 세액공제
	조특	25의4	의약품 품질관리 개선 시설투자에 대한 세액공제
	조특	30	중소기업에 취업하는 청년에 대한 소득세 감면
	조특	30의5	창업자금에 대한 증여세 과세특례
	조특	30의6	가업의 승계에 대한 증여세 과세특례
	조특	87의5	선박투자회사의 주주에 대한 과세특례
	조특	104의18	대학 맞춤형 교육비용 등에 대한 세액공제
	조특	104의25	석유제품 전자상거래에 대한 세액공제
	조특	106의7	일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감
	조특	108	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례
	조특	118①3	신재생에너지 생산용 기자재에 대한 관세 경감
	조특	121의22	첨단의료복합단지 입주기업에 대한 세액감면
	조특	126의3	현금영수증 사업자 및 가맹점에 대한 과세특례 (②만 계속 지원)
	부가	32의5	전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제 특례
	관세	95①1,2	환경오염방지 물품에 대한 관세감면
확대	소득	104⑥	2013년까지 양도한 다주택자 및 비사업용 토지에 대한 양도세 중과유예
	조특	30의4	중소기업 고용증가 인원에 대한 사회보험료 세액공제

구분	법률	조문	주요 내용
기한 폐지 또는 연장	조특	85의6	사회적기업 및 장애인 표준사업장에 대한 법인세 등의 감면
	조특	121의23	농협 분할 등에 대한 과세특례
	조특	33①	사업전환 무역조정지원기업에 대한 과세특례
	조특	104의7②	정비사업조합에 대한 과세특례
	조특	104의16	대학 재정 건전화에 대한 과세특례
	조특	104의22	기업의 운동경기부 설치운영에 대한 과세특례
	관세	95①3	공장자동화 물품에 대한 관세 감면
	조특	104의23	국제회계기준 등 적용 내국법인 등에 대한 대손충당금 환입액 익금불산입

자료: 기획재정부

따라서 박근혜 정부는 지속적인 세제개편안 발표를 통해 이들 비과세 감면 항목들의 대대적인 폐지와 축소가 이어질 것으로 예상되고 정부 또한 그렇게 공표하고 있다. 그러나 비과세 감면 정비를 통한 축소, 폐지 자체가 우려스러운 것이 아니라 정비의 방향과 내용이라고 하겠다.

가. 중소기업에 대한 고려가 배제된 정책

예산분류 상 비과세 감면 등을 통한 조세지출 중 가장 큰 부문은 산업·중소기업·에너지 부문과 보건·복지 부문이고 농림수산 부문이 그 다음을 잇고 있다. 향후 지속적인 비과세 감면 정비를 통해 재정 수입을 확보하기 위해 중소기업이나 보건·복지, 농림수산 부문에 피해가 가서는 안 된다.

[예산분류기준에 따른 조세지출 현황]

(단위: 조 원, %)

	2011년 실적		2012년 잠정		2013년 전망	
	세출	조세지출	세출	조세지출	세출	조세지출
산업 중소기업	15.2	10.3	15.1	9.8	16.7	9.5
에너지	(4.9%)	(34.8%)	(4.6%)	(32.9%)	(4.8%)	(32.1%)
보건 복지	86.4	8.3	92.6	9.3	99.3	9.4
	(27.8%)	(28.1%)	(28.3%)	(31.2%)	(28.5%)	(31.6%)
농림수산	17.6	5.5	18.1	5.2	18.9	5.2
	(5.7%)	(18.6%)	(5.5%)	(17.6%)	(5.4%)	(17.6%)
일반행정	52.4	1.7	55.1	1.7	56.2	1.9
	(16.9%)	(5.6%)	(16.8%)	(5.6%)	(16.1%)	(6.2%)
SOC (교통, 물류, 국토)	24.4	1.5	23.1	1.3	25	1.3
	(7.8%)	(5.0%)	(7.1%)	(4.3%)	(7.2%)	(4.2%)
교육	41.2	1.3	45.5	1.3	49.9	1.4
	(13.3%)	(4.3%)	(13.9%)	(4.5%)	(14.3%)	(4.6%)
환경	5.8	0.8	6	0.9	6.5	0.8
	(1.9%)	(2.6%)	(1.8%)	(3.1%)	(1.9%)	(2.8%)
국방	31.4	0.2	33	0.2	34.5	0.3
	(10.1%)	(0.8%)	(10.1%)	(0.8%)	(9.9%)	(0.9%)
공공질서 안전	13.7	0.0	14.5	0.0	15.2	0.0
	(4.4%)	(0%)	(4.4%)	(0%)	(4.4%)	(0%)
외교 통일	3.7	0.0	3.9	0.0	4.1	0.0
	(1.2%)	(0%)	(1.2%)	(0%)	(1.2%)	(0%)
문화 관광	4.2	0.0	4.6	0.0	5.1	0.0
	(1.4%)	(0%)	(1.4%)	(0%)	(1.5%)	(0%)
R&D (과학기술)	14.9	0.0	16	0.0	17.1	0.0
	(4.8%)	(0.1%)	(4.9%)	(0.1%)	(4.9%)	(0.1%)
합 계	310.9	29.6	327.5	29.7	348.5	29.8
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

주: 괄호 안은 전체 세출 또는 조세지출 대비 비중

자료: 기획재정부, 국회 예산정책처.

기존의 비과세 감면을 통한 최대 수혜자는 중소기업이라기보다는 실상은 재벌기업들이었다. 2011년 한 해에만 전체법인의 0.3%(1,521개)에 불과한 재벌에게 전체 법인세 감면액의 58.6%에 달하는 5조 4,000억 원을 감면해주었고, 2008년~2011년까지 4년 간 재벌에게 준 법인세 감면액만 16조 3,000억 원에 달한다.

[2011년 기업규모 별 주요 공제감면 세액]

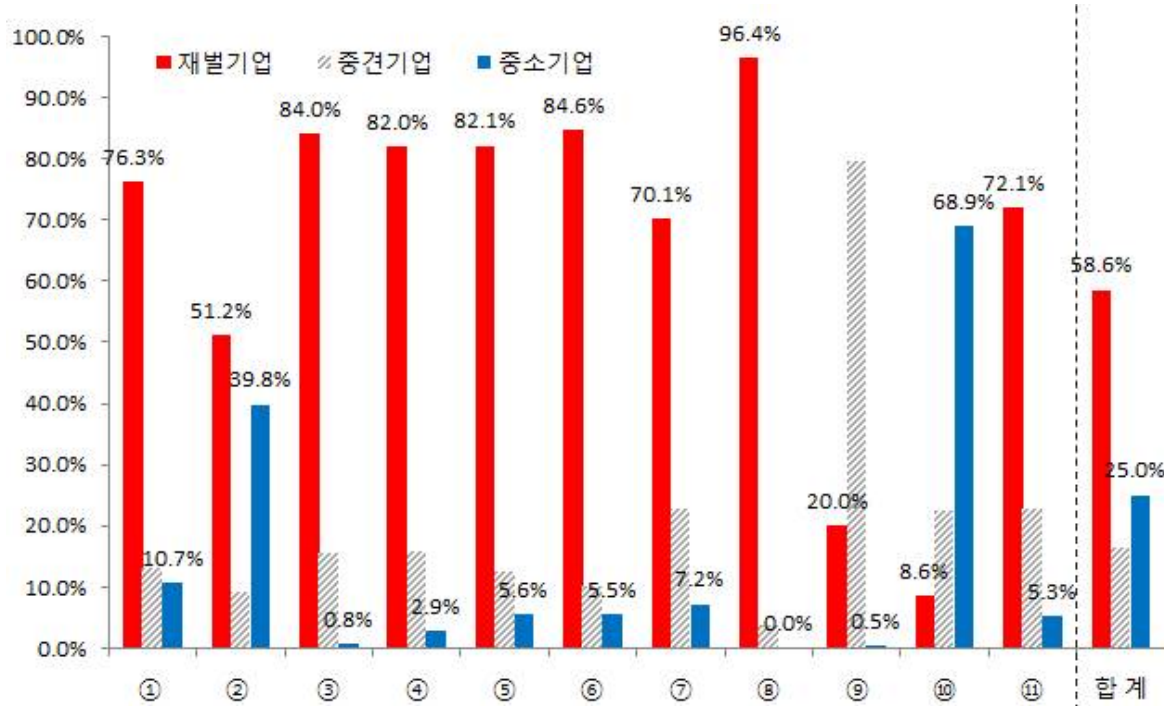
(단위: 십억 원, %)

공제감면(조세특례제한법)	재벌기업*	중견기업* *	중소기업	합계
① 임시투자세액공제	2,036 (76.3%)	346 (13.0%)	285 (10.7%)	2,668 (100%)
② 연구인력개발비세액공제	1,182 (51.2%)	209 (9.1%)	919 (39.8%)	2,311 (100%)
③ 외국인투자기업의 증자의 감면	399 (84.0%)	72 (15.4%)	3 (0.8%)	475 (100%)
④ 에너지절약시설투자세액공제	313 (82.0%)	57 (15.6%)	11 (2.9%)	382 (100%)
⑤ 연구인력개발설비투자세액공제	87 (82.1%)	13 (12.3%)	5 (5.6%)	106 (100%)
⑥ 환경보전시설투자세액공제	56 (84.6%)	6 (9.9%)	3 (5.5%)	67 (100%)
⑦ 생산성향상시설투자세액공제	41 (70.1%)	13 (22.7%)	4 (7.2%)	59 (100%)
⑧ 해외자원개발사업자지원세액공제	37 (96.4%)	1 (3.6%)	0 (0%)	39 (100%)
⑨ 외국인투자지역 외국인투자감면	29 (20.0%)	118 (79.4%)	8 (0.5%)	149 (100%)
⑩ 기타 세액공제감면	126 (8.6%)	332 (22.5%)	1,016 (68.9%)	1,474 (100%)
소 계	4,311 (55.7%)	1,172 (15.2%)	2,250 (29.1%)	7,734 (100%)
⑪ 외국납부세액공제(법인세법)	1,151 (72.1%)	360 (22.6%)	84 (5.3%)	1,595 (100%)
합 계	5,463 (58.6%)	1,532 (16.4%)	2,334 (25.0%)	9,329 (100%)

* 주1: 재벌기업은 공정거래위원회가 공시하는 상호출자제한기업집단

** 주2: 중견기업은 일반기업에서 재벌기업을 뺀 것

자료: 국세청, 국세통계연보



그렇다면 비과세 감면 제도 정비의 우선 과제는 현재 재벌들이 최대 혜택을 보고 있는 공제 감면 제도를 대대적으로 정비하는 것이다. 박근혜 정부 역시 대선공약과 국정과제에서 대기업에 대한 비과세 감면을 재정비해서 혜택을 줄이겠다고 하였다. 그러나 이번 세제개편안에 대기업 비과세 감면 정비 수준은 미미하다.

2011년 법인세 납부세액을 기준으로 볼 때, 중소기업은 전체 법인세 납부액의 17.8%를 냈으나, 이번 비과세 감면 축소에 따라 27.0%를 부담하게 된다. 세제개편안을 통해 세금 부담 증가율이 중소기업은 5.5%, 대기업은 3.2%가 증가하는 것으로 나타나 과연 중소기업에 대한 고려가 반영된 정책인지 의구심을 들게 한다.

[세제개편안 기업규모 별 법인세 부담증가]

(단위: 억 원, %)

	중소기업	중견기업 및 재벌기업	합 계
산출 법인세액	9조962억 원(19.2%)	38조1,593억 원(80.8%)	47조2,555억 원(100%)
법인세 공제 감면액	2조3,350억 원(25.0%)	6조9,964억 원(75.0%)	9조3,314억 원(100%)
감면 후 법인세액	6조7,612억 원(17.8%)	31조1,629억 원(82.2%)	37조9,241억 원(100%)
법인세 증가액	3,700억 원(27.0%)	1조 원(73.0%)	1조3,700억 원(100%)
법인세 부담 증가율	5.47%	3.21%	

주: 공제 감면 후 법인세액은 2011년, 법인세 증가액은 세제개편안 기준임

자료: 국세청

오히려 부가통신, 출판, 영화 등 대기업이 진출한 서비스업에 대한 R&D 세액공제지원을 확대하는 내용까지 포함하고 있다. 또한, 정부는 투자지원제도를 재설계하기 위해 현행 10%인 공제율을 대기업에 대해 공제율을 축소(3%)하면서 중소기업과 중견기업에 대해서도 대기업과 차이가 미미한 5%와 4%로 각각 인하하였다. 이처럼 대기업에 대한 비과세 감면을 일부 정비하는 과정에서 중소기업에 대한 지원도 축소하는 바람에 중소기업의 세금 부담이 상대적으로 더 증가하게 되었다.

나. 근로소득자들의 공분

정부는 이번 근로(종합)소득세의 비과세 감면 정비에 있어서 특별공제와 조세특별법상 소득공제를 세액공제로 전환하는 방안을 제시하면서, 1)연간 근로소득이 3,450만 원을 넘는 근로자 28%(434만 명)의 세부담은 증가하지만, 전체 근로자의 72%(1,189만 명)는 세부담이 감소하며 2)자녀장려세제(CTC) 도입으로 추가 혜택을 받을 것이라고 설명하였다.

하지만 실상은 1)총근로소득자(1,548만 명) 중 소득세를 내는 근로소득자는 993만 명이고 이들 중 434만 명(43.7%)에게 증세시키는 것이었으며, 2)과세미달자 555만 명 중 CTC에 해당이 되는 근로소득자는 혜택을 받더라도 신청자격이 까다로워 극히 일부만 혜택을 얻을 것이므로 전체 근로자의 72%가 수혜를 받을 수는 없다.

[근로소득자 조세 부담]

(단위: 만 명, %)

구분	과세미달	세금 감소 (3,450만 원 미만)	세금 증가 (3,450만 원 이상)	합 계
전체 근로소득자	555만 명 (35.9%)	559만 명 (36.1%)	434만 명 (28.0%)	1,548만 명 (100%)
과세 근로소득자		559만 명 (56.3%)	434만 명 (43.7%)	993만 명 (100%)

자료: 기획재정부, 국세통계연보

정부는 국민들의 반발이 거세지자, 근로소득 세액공제 한도를 5,500만 원 이하는 50만 원에서 66만 원으로, 7,000만 원 이하는 50만 원에서 63만 원으로 상향 조정하는 방안을 제시했다. 이를 통해 1)총소득 3,450원~5,500만 원 구간 소득자는 세부담이 증가하지 않고, 5,500만 원~7,000만 원 구간은 (현행보다 월) 2~3만 원 세부담이 증가하며, 2)해당 소득구간의 229만 명이 (초기 발표한 개편안보다) 혜택을 받게 될 것이라는 추정치를 발표했다.

그러나 이는 세금이 증가하는 대상을 3,450만 원에서 5,500만 원으로 상향 조정한 것 이외에는 본질적인 변화는 전혀 없다.

다. 영세 자영업자의 현실을 외면

금번 비과세 감면 정비의 또 다른 문제로 들 수 있는 것이 영세 자영업자들의 현실을 도외시한 정비라는 것이다. 일례로, 지금까지 자영업자들의 어려움을 지원하기 위해 시행해 왔던 식당 사업자에 대한 농수산물 의제매입세액공제를 축소하는 것이다. 현재 음식점업자들을 대상으로 매출액에 포함된 농수산물 매입액

에 대해 최소 4/104에서 8/108까지 한도 없이 의제매입세액공제를 해오고 있다. 그런데 이번 개편을 통해 매출액의 30%까지만 농수산물 매입세액 공제를 허용한다는 것이다.

최근 ‘한국외식업중앙회’가 1,000개 업소의 2013년 1기 부가가치세 실제 신고내역을 분석한 결과, 매출액에서 농수산물 매입액 비중은 평균 44.8%였다. 음식업계의 77%가 농수산물 매입액 비중이 30%를 넘기는 것으로 나타난다. 정부 발표안으로 의제매입세액공제 한도가 매출액의 30%로 축소될 경우, 전체업소 54만 개 중 약 42만 개 업소의 조세부담이 심하게 증가한다는 현실을 도외시한 것이다.

한편 고철, 폐지 등 재활용 폐자원에 대한 의제매입세액공제도 축소하여 고물상들에게마저 세금 부담을 증가시켰다. 현재까지 고철, 폐지 등 재활용 폐자원에 대해 6/106(5.7%)로 의제매입세액공제를 해왔는데, 이번 개편안으로 공제율을 3/103(2.9%)으로 적용하면 공제율이 기존 보다 절반으로 감소한다.

3. 민주당의 세제개편 방안

민주당은 새누리당이 지키고 있는 재벌, 슈퍼부자, 금융 고소득자, 부동산 고소득자의 4대 성역을 허물고, 부자감세 철회와 공평 과세 실현이라는 조세정의 확립을 위해 전력을 다할 것이다. 민주당은 부자감세 철회를 통한 재정 건전성 강화, 서민·중소기업 집중지원을 통한 경제 살리기, 투명한 세정질서를 확립을 위한 구체적인 대안을 마련하고 있다.

가. 재벌대기업과 고소득자에 대한 과세 공평성과 세입기반 확대를 통한 재정과탄 방지

부자감세를 철회하고 재벌대기업에 대한 최저한세율 인상을 통해 실효세율을 제고함과 동시에 재벌기업에 대한 특혜성 비과세 감면만 폐지, 경제력 집중에 대한 법인세 과세 강화 등을 통해 박근혜 정부에서와 같은 서민 중산층 세부 증가 없이 향후 5년 간 50조 원의 국세 확보가 가능할 것이다.

① 소득세 과세표준과 세율 변경

현재 소득세 과표 3억 원 초과 구간에 대해 최고 세율 38%를 적용하고 있으나 최고세율 적용구간을 1억 5,000만 원 초과로 조정하면 연 평균 3,856억 원, 5년간 약 2조원의 세수 증대효과가 있을 것으로 국회 예산정책처는 분석하고 있다.

[소득세 과세표준과 세율 변경안]

과표구간	현행	민주당안
~1,200만 원	6%	좌동
1,200~4,600만 원	15%	
4,600~8,800만 원	24%	
8,800만 원~1.5억 원	35%	35%
1.5억 원~3억 원		38%
3억 원~	38%	

[소득세 과표구간 조정에 따른 세수효과]

(단위: 십억 원)

	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균	합 계*
최고세율구간 확대	205.8	401.1	420.5	439.6	461.1	385.6	1,928 (1,467)
근로소득세	99.7	106.1	112.2	118.7	125.6	112.5	562.3 (436.7)
종합소득세	-	188.0	200.1	211.7	225.3	165.0	825.1 (599.8)
양도소득세	106.1	107.0	108.2	109.2	110.2	108.1	540.7 (430.5)

자료: 국회 예산정책처(이용섭의원 계류안 분석), * 주: 괄호 안은 2014년~2017년 합계

② 법인세 과세표준과 세율 변경

현재 법인세 2~200억원의 과표 구간에 대해 20%의 세율을 적용하고 있으나, 이 구간에 대해 22% 세율을 적용하고 500억 원이 초과하는 과표 구간에 대해서 25%의 세율을 적용하면 연 평균 약 5조 원, 5년 간 약 25조 원의 세수 증대 효과가 있을 것으로 국회 예산정책처는 예상한다.

[법인세 과세표준과 세율 변경안]

과표구간	2008년	2009년	2010년	2012년	민주당안
~2억 원	13%	11%	10%	10%	10%
2~200억 원	25%	22%	22%	20%	22%
200~500억 원				22%	
500억 원~					25%

[법인세 과표구간 조정에 따른 세수효과]

(단위: 조 원)

과표구간	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균	합 계*
합 계	2.59	5.25	5.57	5.89	6.23	5.11	25.53 (19.30)
2~200억 원	0.52	1.06	1.12	1.19	1.25	1.03	5.14 (3.89)
500억 원~	2.07	4.19	4.45	4.70	4.98	4.08	20.39 (15.41)

자료: 국회 예산정책처(이낙연의원 계류안 분석), * 주: 괄호 안은 2014년~2017년 합계

③ 재벌기업에 대한 특혜성 비과세 감면 폐지

2011년 전체 법인 46만 614개 사의 법인세 감면액은 9조 3,314억 원으로 이 중 상호출자제한기업집단이 받은 법인세 감면액만 5조 4,631억 원으로 전체의 58.5%를 차지한다. 따라서, 재벌기업 집단의 경우에는 상호출자제한기업집단이 중과세 방지를 위한 외국납부세액공제를 제외한 모든 비과세 감면 지원을 폐지하는 것을 검토해 볼 수 있다. 2011년 비과세 감면기준을 보면, 재벌대기업 집단에 대해 외국납부세액공제 이외의 모든 비과세 감면 폐지 시 연간 4조

1,853억 원의 세수 확보가 가능하다. 이를 박근혜 정부 5년 간 징수할 경우 20조 9,265억 원의 세수 증가가 예상된다.

[전체 법인 중 중소기업, 중견기업, 재벌기업의 공제감면액 비중]

(단위: 억 원, %)

2011년	중소기업	중견기업	재벌기업	합계
산출세액	9조 962억 원 (19.3%)	17조 1,215억 원 (36.2%)	21조 378억 원 (44.5%)	47조 2,555억 원 (100%)
공제감면총액	2조 3,350억 원 (25%)	1조 5,333억 원 (16.5%)	5조 4,631억 원 (58.5%)	9조 3,314억 원 (100%)
공제감면후 법인세액	6조 7,612억 원 (17.8%)	15조 5,882억 원 (41.1%)	15조 5,747억 원 (41.1%)	37조 9,241억 원 (100%)

자료: 국세청, 국세통계연보

또한, 현행 고용창출투자세액공제는 고용의 유지나 추가 창출이 어려운 중소기업에 대한 혜택이 제한적이다. 따라서 투자에 대한 세액공제 혜택을 중소기업에게 보다 더 부여하고 대기업에 돌아가는 세액공제 규모를 축소할 필요성이 있다. 따라서, 어려운 매출과 자금 여건에도 설비투자를 하는 중소기업에게 지원을 강화하기 위하여 현행 중소기업투자세액공제를 활성화하여 공제율을 15~20% 수준까지 상향 조정하는 방안도 생각할 만하다.

지난 6월 임시국회에서, 고용창출투자세액공제의 대기업에 대한 기본공제율이 1%p 인하되어 수도권 내는 1%, 수도권 외는 2%로 조정되었다. 중소기업은 고용감소 시 기본공제(고용감소 1인당 1천만 원을 차감)를 적용하되, 대기업은 고용감소 시 기본공제를 배제한다. 그러나 대기업에 대한 기본공제를 완전 배제하고 고용 증가 시에만 세액공제 혜택이 가도록 조정하여 고용 창출에 대한 유인을 강화해야 한다. 기본공제는 그동안 임시투자세액공제 성격이 남아 있어 대기업에 대한 과도한 특혜 논란이 된 사항이기도 한다.

나. 근로소득자, 자영업자, 중소기업에 대한 지원을 강화하여 경제살리기

민주당은 부자감세 철회와 조세정의 확립으로 확보한 재원을 서민과 중소기업 지원을 위한 소요 재원으로 이용할 것이다. 또한 중소기업에 대한 투자세액공제를 확대할 뿐 아니라 일자리 창출 지원을 강화하는 것 이외에도 대기업의 중소기업협력사 지원에 따른 세제 지원을 하고 세무조사 기간의 연장사유를 구체화 하는 등 세무조사 요건을 강화하여 중소기업들이 기업 활동을 원활히 할 수 있도록 할 것이다.

다. 세무행정의 투명성을 확보하여 성실납세자들에 대한 피해 예방

현재 4대 권력기관이라는 검찰, 경찰, 국정원, 국세청 중 국세청만이 독립적인 법 없이 운영되면서 최소한의 독립성과 중립성 등이 결여된 상태이다. 국세청의 정치적 중립성을 유지할 수 있도록 국세청법 제정을 추진할 것이다. 또한 심각한 문제로 대두되고 있는 역외탈세를 방지하기 위해 과세기간 제척기간을 영구 배제하고 처벌을 강화하는 방안을 추진할 것이다.

조 세 정 책 토 론 회

토론 3

원윤희

서울시립대 세무전문대학원 교수



- 복지확충 등 공약수행에 필요한 재원을 조달하기 위하여 세출구조조정과 함께 비과세 감면 정비와 지하경제 양성화를 제시하고 있는 박근혜 정부 조세정책의 기본방향은 옳고 타당한 방향임
 - 조세의 가장 기본원칙이라고 할 수 있는 세부담의 형평성과 경제적 효율성의 측면에서 가장 중요한 것은 과세대상간의 차별을 없애고 누구나 자신이 부담해야 하는 몫의 부담을 하도록 하는 것임
 - 지하경제 등에 의한 탈세나 특정 과세대상에 대한 과도한 비과세 감면은 이러한 조세의 기본원칙에 가장 부합하지 않는 것이며, 동시에 성실한 대부분 납세자의 불만을 높이고 그들의 세부담을 증가시키며 궁극적으로 이들의 성실한 납세의식을 떨어뜨림으로써 우리 사회의 기본질서를 훼손하는 것임
 - 물론 이러한 수단들을 통해서 공약이행에 필요한 재원을 확보하기는 어렵고 특히 대기업이나 부자 등을 대상으로 하는 세율인상이나 신세목의 설치가 필요하다는 주장들도 제기되지만, 이는 차후의 문제라고 생각됨. 과도하게 비과세 감면되거나 탈루되는 부분이 과세되고 그것이 어느 정도 일정한 수준에 도달하도록 하는 것이 우선일 것임
 - 한편 조세정의의 실현과 사회기본질서의 확립이라는 측면이 중요하게 부각되어야 하는 비과세 감면의 정비와 지하경제 양성화의 과제를 단순히 복지재원확충을 위한 수단으로만 인식되도록 한 것은 전략과 홍보의 부재임
- 비과세 감면의 정비는 비록 형식은 세제상의 문제이지만 실질은 우리 사회 모든 분야와 계층을 대상으로 하는 재분배정책의 하나로서 정치적인 과제임
 - 세제당국이 개편 초안은 제시할 수 있어도 그 정비방안을 실현하는데 있어서는 다른 부처는 물론 정치권의 협조와 함께 국민들의 지지가 절대적으로 필요함
 - 국민들의 지지를 얻기 위해서는 개별 비과세 감면이 어떠한 정책적 효과를 만들어내고 있으며 이를 위해 어느 정도의 비용이 소요되고 있는지 등에 대한 분석과 함께 그 내용이 공개되고 적극적으로 홍보작업이 필요함

- 조세의 비과세 감면은 제반 정책목적 실현을 위하여 기준세제에 대한 특례를 설정하는 것으로서, 정비가 필요한지 여부의 판단에 있어 가장 중요한 것은 과연 그 정책목적이 어느 정도 실현되고 있는지, 이러한 특례로 인해 초래되고 있는 세수손실이나 경제적 효율성의 저하 등 제반 비용과 비교할 때 과연 이 특례를 유지할 필요가 있는지에 대한 판단이 이루어져야 할 것임
 - 이러한 판단을 위해서는 비과세·감면의 개별 항목별로 그 경제적 효과 등 제반 정책효과와 제반 비용을 계량화 하는 등의 심층분석이 필요함
 - 특히 일몰이 도래하거나 규모가 큰 항목들부터 우선적으로 평가가 이루어지고 그 결과가 공개되어야 함
 - 예를 들어, 고용창출투자세액공제에 대한 정비방안도 과연 고용창출 효과가 있는 것인지? 아니면 어차피 고용을 계획하고 있는 기업에 불필요한 조세지원은 하는 것인지 등에 대한 보다 엄밀한 분석을 필요로 함
 - 재활용폐자원 등에 대한 매입세액공제 특례의 경우에도 무자료 거래를 통한 탈세측면과 함께 과연 이 지원으로 인해 버려질 수도 있었던 폐자원의 재활용에 얼마나 효과가 있었는지, 현장에서의 문제는 무엇인지 등에 대한 심층적인 분석이 필요함
 - 한편 NABO는 2013-2014년에 일몰이 도래하는 항목 중 20개 주요항목을 선별 분석하여 그 85%인 17개 항목의 폐지 및 축소를 제안하고 있는데 그 판단의 근거는 무엇인지를 제시하는 것이 바람직

- 소득공제를 세액공제로 전환하는 방안에 대한 우려에 대해서는 전적으로 동의하며, 향후 개별 소득공제 및 세액공제 제도의 취지 등에 검토를 바탕으로 개편방안이 모색되어야 할 것임
 - 개편방안을 논의함에 있어 단지 소득공제의 결과가 역진적이라는 측면만이 아니라 소득공제와 세액공제의 제도적인 취지가 충분히 고려되어야 할 것임
 - 부담능력에 따른 공평한 과세실현을 위해서 가장 필요한 것은 각 납세자의 부담능력을 어떻게 측정할 것인가의 문제인데, 현행 세법에서 납세자의 부담능력은 과세표준으로 표현되는 것이고 소득공제는 이러한 과세표준으로 측정되는

부담능력을 합리적으로 도출하기 위한 제도임

- 발제문에서 제시된 것처럼 소득공제는 인적공제와 함께 우리가 생활하면서 필수적으로 지출할 수밖에 없는 성격의 지출을 공제함으로써 납세자들의 부담능력을 합리적으로 조정하는 것인 반면, 세액공제는 정책적인 관점 등에서 세부담을 경감하는 것이라고 할 수 있음
- 이러한 관점에서 본다면 보험료나 의료비, 교육비(고등학교까지?) 등에 대한 소득공제는 유지할 필요가 있으며, 신용카드 소득공제의 경우 그 제도의 취지에서 볼 때 세액공제로 전환할 필요가 있음. 또한 연금저축의 경우 저축당시 소득공제하고 나중에 인출하여 소비할 때 연금소득으로 과세하는 것으로서 만약 저축당시에도 과세하고(즉 과세표준에 포함) 나중에 연금소득으로 또 과세하는 경우 이중과세의 문제도 제기될 것임

조 세 정 책 토 론 회

토론 4

문창용

기획재정부 조세정책관



1. 비과세·감면 현황 및 문제점

- 현재 비과세·감면이 연간 30조원 내에서 유지되고 있으며 국세감면율은 12.8% 수준으로서 상당한 비중을 차지하고 있음

(단위: 조원, %)

구분	'08	'09	'10	'11	'12 잠정
국세감면액	28.8	31.1	30.0	29.6	29.7
국세수입액	167.3	164.5	177.7	192.4	203.0
국세감면율(%)	14.7	15.8	14.4	13.3	12.8

- 일몰기한이 없는 조세지출이 16.6조원(56%)으로 가장 크고 '13년에 일몰기한이 도래하는 부분은 1.7조원 수준

(단위: 개, 조원, %)

일몰기한	'13년	'14년	'15년 이후	일몰기한 없음	합계
•감면건수(개)	44	50	70	64	228
•감면세액(조원)	1.7	8.0	3.4	16.6	29.7
(비중 %)	(5.7)	(26.8)	(11.4)	(56.0)	(100)

- 현행 비과세·감면제도는 여러가지 문제점이 있음

- 첫째, 한번 도입된 비과세·감면은 항구화, 기득권화 되어 정책목적이 달성된 이후에도 지속*되고 있음

* 3번 이상 일몰연장된 제도가 60여개

- 둘째, 전체 228개 감면 중 85개(37.6%)가 활용실적이 미미하여 실효성이 없으나 폐지되지 않고 있음
- 셋째, 특정업종 등에 비과세·감면 혜택이 집중되거나 세출예산과 중복지원 받음으로서 납세자간 형평성이 저해
- 넷째, 비과세·감면 혜택이 대기업·고소득자에 많이 귀속됨에 따라 소득재분배 효과 저해

2. 금년 세법개정안의 비과세·감면 정비 방안

□ (기본방향) 정책목적이 달성되었거나 불합리한 제도를 합리적으로 개정하여 세제를 정상화하는 방향으로 추진

- 대기업·고소득자에 집중된 조세감면을 적정화하고 불요불급한 감면제도 정비를 통해 중소기업·서민중산층의 부담은 최소화하는 방향으로 정비

□ (분야별 정비) 분야별 특성에 따라 비과세·감면정비를 추진

① (R&D지원제도) 핵심 R&D 비용과 기술혁신에 직접 기여하는 R&D 비용에 대한 지원은 유지·강화하면서

- 국가 지원금을 R&D에 투자한 경우, R&D와 직접적 관련이 없는 비용*에 대한 세제지원 정비하고, 국제적으로 운용되지 않는 R&D준비금 제도는 폐지
- * 연구소·전담부서 직원이 아닌 직원의 유학비, 훈련비 등

② (투자지원제도) 투자의욕을 감소시키지 않고 성장동력을 확충하기 위해 투자지원제도를 유지하되,

- 투자유인과 무관한 조세감면이나 납세여력이 큰 대기업에 혜택이 집중된 제도는 기업규모별로 세액공제율* 차등
- * (현행) 기업규모와 관계없이 제도별로 7~10% 세액공제
- (개정안) 대기업 3%, 중견기업 4%, 중소기업 5% 세액공제

③ (기타 비과세·감면) 정책목적상 지원 필요성이 감소하였거나 세출예산과 중복지원되는 제도 등은 폐지하거나 재설계

- * 전자신고 세액공제, 지급명세서 전자제출 세액공제, 석유제품 전자상거래 세액공제, 현금성결제 세액공제, 해외자원개발투자세액공제, 해저광물자원개발업 VAT 면제 등

④ (과세기반 확대) 농산물 의제매입세액공제 등의 부당공제를 방지하고 재활용 폐자원 매입세액공제의 공제수준을 적정화하는 방향으로 부가가치세 세입기반을 확대하고

- 양도소득세 감면 합리화, 종교인 및 고소득 부농에 대한 과세, 공무원의 재외근무수당·직급보조비 과세전환, 인지세 과세대상 확대 등 추진

⑤ (소득공제의 세액공제 전환) 과세형평 제고를 위해 고소득자에게 유리한 소득공제방식을 세액공제로 전환

3. 비과세·감면 정비 결과

□ '13년 일몰도래하는 44개 제도 중에서 일몰종료·축소 34개(77.3%), 확대 4개(9.1%), 적용기한폐지·연장 6개(13.7%)임

[일몰도래 비과세·감면 재설계 현황]

구분	일몰종료·축소			확대	적용기한 폐지·연장	계
	종료	축소	소계			
항목수(개)	17	17	34	4	6	44
비중(%)	38.6	38.6	77.3	9.1	13.7	100.0

조 세 정 책 토 론 회

토론 5

홍기용

한국납세자연합회 회장, 인천대 경영학과 교수



정부의 세제개편안에는 비과세·감면 등이 주요골자이고, 소득세에 치중한 면이 있다. 그 중 “소득공제의 세액공제전환”이 큰 변화이다.

정부의 세제개편안은 비효율적인 비과세·감면 등을 과감히 제거하고 바로 잡는데 많은 노력을 하였다는 점에서 높게 평가한다. 다만 근로소득자와 관련해서는 미진한 면이 있다.

첫째, 소득세개편에서 의료비·교육비 등의 소득공제항목들이 고소득자에게 유리하다는 이유로 이를 세액공제로 전환하였고, 동시에 근로소득공제 및 근로소득세액공제를 하향조정하며, 총급여 5,500만원 이하의 근로자는 세부담증가가 없다고 했다. 그러나 실제로는 ① 총급여 5,500만원 이하의 경우에도 세금증가율이 양(+)인 경우가 있으며, ② 소득공제항목을 불가피하게 지출할 수밖에 없는 어려운 근로소득자일 수록 세금을 더 내게 되었을 뿐만 아니라(우리나라는 대학진학률이 80%가 되기 때문에 의료비·교육비 등의 소득공제금액이 소득자간에 생애평균 큰 차이가 별로 없다. 또한 항목별한도와 특별공제종합한도를 두고 있어 원칙적으로 최대 2500만원 이내로 제한된다) ③ 소득공제항목이 있는 근로자 중 고액 근로자일수록 오히려 중상위 근로자보다 세금증가율이 매우 낮게 나타나는 역진성도 있다. 이는 “소득이 많은 사람이 더 세금을 낸다”는 조세원칙에 부합하지 않는 측면이 있다.

고액근로자의 경우에는 같은 금액의 소득공제(항목별한도와 특별공제종합한도 2500만원 적용)라고 해도 총급여 중 차지하는 비중이 상대적으로 낮기 때문에 세제개편 후 세금증가율도 중상위 소득자들에 비하여 더욱 낮게 나타났다. 이번 세제개편안에서 소득공제항목이 있는 근로자를 대상으로 근로소득공제·근로소득세액공제·표준세액공제 등도 포함해서 분석해 보면, 세제개편전후의 총급여 대비 세금증가율은 들쭉날쭉하면서 정적편포(왼쪽에 최빈값이 있고 오른쪽이 긴 곡선분포)의 포물선 형태를 보인다. 그 결과 ① 고액 근로자의 세금

증가율이 가장 낮고, ② 그 다음은 중하위 소득자가 낮고, ③ 그 다음은 중상위 소득자가 낮게 나타났다. 즉, 이번 세제개편안이 중상위 근로자만 세부담을 크게 지게 되었다는 지적을 피하기 어렵게 됐다. 이는 이번 세제개편안이 “소득공제의 세액공제전환”에만 집중하는데 주안을 두었을 뿐, 이와 동시에 소득공제의 총급여대비 비중이 상대적으로 낮은 고액소득자에 대해서는 별도의 조치를 추가로 하지 않아서 발생한 것으로 보인다. 이에 대해서는 개선할 필요가 있다고 본다.

소득공제는 필요경비적인 것이 대부분이고, 세액공제는 정책지원적인 것을 포함하는 것이 일반적이다. 이런 차원에서 의료비·교육비 등은 필요경비적인 측면이 있으므로 기존과 같이 소득공제로 계속 존치하는 것이 일반적인 조세원칙에 부합할 뿐만 아니라 미국·일본·독일·싱가포르·홍콩·대만에도 소득공제로 인정하고 있다는 면에서 국제수준에도 부합할 것으로 본다. 다만, 정책적으로 도입된 신용카드소득공제 등은 세액공제로 전환하는 것이 이치에 맞다고 본다.

초과누진세율체계를 채택하고 있는 현대의 소득세제에서 단일 항목을 기준으로 보면 소득공제가 세액공제보다 고소득자에게 유리하다는 것은 교과서적 의미에서 당연히 맞는 말이다. 이에 대해서는 국민에게 많이 홍보된 것 같다. 그러나 소득공제제도는 고소득자 등 특정계층을 위한 것이라기보다는 인간이 살아가면서 필수적인 필요경비를 공제한 후의 소득에 대해서만 과세하려는 원칙에서 둔 제도인데, 이에 대해서는 별로 홍보되지 않은 것 같다(즉 소득공제는 소득이 높으면 상대적으로 더 많은 필요경비가 소요된다는 점을 인정하되, 항목별한도와 특별공제종합한도를 두어 일정금액까지 제한함). 의료비·교육비 등이 과연 필요경비인지 아닌지 철학적 개념도 있기 때문에 이에 대해 국민이 판단할 수 있게 홍보했어야 했는데 이를 간과한 면이 있다.

특히, 이미 허용하고 있던 소득공제를 세액공제로 전환하는 큰 변화가 있었던 이번 세제개편안의 경우에는 변경 후 세부담변화를 각 소득계층별로 종합적으로 고려하여(“소득공제의 세액공제전환”의 효과 뿐만 아니라 그 외 항목별 한도 및 특별공제종합한도, 근로소득공제·근로소득세액공제·표준세액공제의 조정, 조세원칙, 국제수준 등) 전반적으로 국민에게 어떻게 영향을 미치는지 좀 더 살펴 사례별로 자세히 알렸어야 했다. 그러나 이에 대해서는 부족했다.

둘째, 법인세는 우리나라의 GDP대비 세수비중이 OECD국가보다 높고, 기업활동이 국가경제에 큰 영향을 미친다는 면에서 신중하게 접근할 필요가 있다. 법인소득은 일시 유보소득이 있다하더라도 궁극적으로 개인에게 배당이 되어야 최종적으로 귀속되는 것이므로, 법인소득에 과세하는 것보다는 다단계 초과누진세율을 갖고 있는 개인소득(배당소득)에서 원칙적으로 과세하게 하는 것이 분배와 조세형평에서 더 바람직하다고 본다. 따라서 대기업이든 중소기업이든 구별할 것 없이 다른 나라에 비하여 세부담을 낮추어 국제경쟁력을 높일 수 있게 하여, 더 많이 돈을 벌고 고용을 창출할 수 있도록 배려하는 것이 바람직하다고 본다.

셋째, 부가가치세는 유럽국가 등에 비하여 낮은 면이 있지만 세부담을 높이면 역진성의 부작용도 있고, 정치적으로도 큰 부담이 있을 것으로 보인다. 우리나라의 지하경제규모가 OECD평균보다 높다고 평가받는 상황에서 부가가치세를 등을 올리면 현금할인유혹 등이 더 많아져 거래단계에서 지하경제 규모가 더욱 커지는 등의 부작용도 상당할 것으로 염려된다. 부가가치세의 경우에는 먼저 현금거래투명성, 기준경비율/단순경비율 등의 보완 등 세원투명성을 높이는 것이 우선으로 보인다.

결론적으로, 이번 세제개편안과 같이 법인세 및 부가가치세보다 먼저 소득세를 중심으로 비과세·감면 등을 정리한 것은 방향이 맞다고 본다. 다만, 투

명한 근로소득자간의 조세형평보다는 근로자소득자와 그 외 소득자간의 조세형평에 더 신경을 써야 하는데 이번 세제개편안은 전자에 강조된 측면이 있다. 다만, “소득공제의 세액공제전환”은 고액 근로자일수록 중상위 근로자에 비하여 오히려 세금증가율을 매우 낮게 하여 역진성이 발생하게 하였을 뿐만 아니라, 필요경비성 소득공제항목의 지출이 많은 근로자일수록 세부담을 높게 하였다는 면에서 초과누진 및 응능부담의 조세원칙과 국제수준에 부합하지 않는 면이 있다. 개선의 여지가 있다.

수많은 근로자(1,548만명, 2011년)들이 이번 세제개편안에서 가장 섭섭하게 생각했던 것은 복지재원 등을 위해 일부 세금이 늘어나는 것을 탓한 것이 아니라, 다른 소득자와의 상대적 조세불공평을 느꼈기 때문이다. 따라서 조세공평을 국민이 공감할 수 있도록 증세보다는 지하경제양성화에 더욱 매진할 때라고 본다. 그래야 다음이 가능할 것 같다.

□ MEMO □

[illegible]

[illegible]

[illegible]

□ MEMO □

[illegible]