2021.5.

국회예산정책처 I 추계&세제 이슈 I 제15호

NABO 추계&세제 이슈

NABO Cost Estimates & Tax Issues

CONTENTS

추계&세제 분석 | 부동산 공시가격의 현황과 쟁점
2021년 주택분 보유세수 전망 및 요인분석
우리나라 조세지출 관리체계 현황 분석

추계&세제 최근이슈 | 탄소세 논의 동향
주요국의 공적연금 개혁 사례 -일본편-

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

nabo Cost Estimates & Tax Issues

추계&세제 이슈

2021년 Vol. 2 통권 제15호

Contents

추계&세제 트렌드 3

2021년 1분기 가결 법률의 재정소요점검 4

2021년 1분기 총수입 실적 및 동향 15

추계&세제 분석 23

부동산 공시가격의 현황과 쟁점 24

2021년 주택분 보유세수 전망 및 요인분석 39

우리나라 조세지출 관리체계 현황 분석 53

추계&세제 최근이슈 69

탄소세 논의 동향 70

주요국의 실업보험 적용 범위 확대 사례 83

주요국의 중기 재정전망 동향 : 미국 CBO 90

주요국의 공적연금 개혁 사례 –일본편– 98

한눈에 보는 조세·재정지표 111

추계&세제 트렌드

2021년 1분기 가결 법률의 재정소요점검

2021년 1분기 총수입 실적 및 동향

2021년 1분기 가결 법률의 재정소요점검

문 지 은 추계세제분석관 (02-6788-4645)

2021년 1분기 가결 법률 242건 중 재정수반법률은 84건*(전체의 34.7%)

- 국가 또는 지방자치단체의 수입 변동을 초래하는 법률 12건, 지출 변동을 초래하는 법률 78건
- 비용이 추계된 수입 법률 3건 및 지출 법률 26건 등 28건의 추계 결과 제시(수입·지출 동시유발 1건 포함)

비용추계 된 수입법률 3건 시행에 따라 향후 5년간 연평균 136억원 수입 감소 예상**

- 국가: 131억원, 지방자치단체: 5억원 수입 감소 예상

비용추계된 지출법률 26건 시행에 따라 향후 5년간 연평균 5,758억원 지출 증가 예상

- 국가: 2,406억원, 지방자치단체: 3,351억원 지출 증가 예상

* 수입과 지출 동시유발 법률안 6건 포함
** 추계금액은 2021~2025년까지 향후 5년간 연평균 금액으로 제시

1. 2021년 1분기 가결 법률의 재정수반법률 현황

2021년 1분기 국회는 242건의 법률을 가결하였으며, 이 중 국가 및 지방자치단체의 재정에 영향을 미치는 재정수반법률은 전체의 34.7%인 84건

- 이 중 국회예산정책처가 추계한 28건의 법률에 대한 재정소요점검 결과, 수입 변동을 초래하는 법률 3건, 지출 변동을 초래하는 법률 26건[1)]

1) 추계액이 미미하거나, 시행령 개정, 구체적인 계획 등이 나타나지 않아 현 시점에서 추계가 곤란한 56건은 제외하였으며, 미추계건 중 법안 가결 후 정부의 사업계획 수립 및 시행령 개정이 완료된 건은 「2020년 가결 법률의 재정소요점검」 보고서에서 추계규모 제시 예정

표 1 2021년 1분기 가결 재정수반법률 현황

(단위: 건)

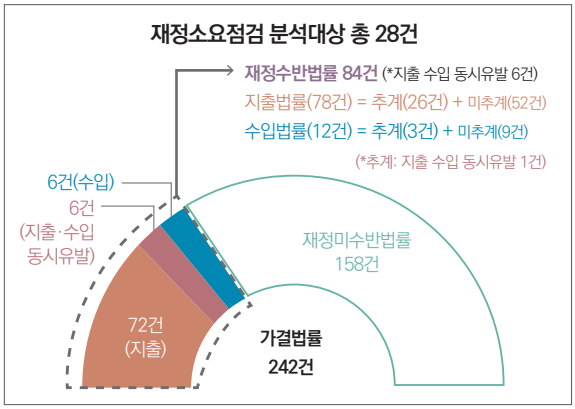
가결 법률	재정수반법률(추계)[1]		
	소계	수입법률	지출법률
242	84 (28)[2]	12 (3)	78 (26)

주: 1) ( )안은 추계가 곤란하거나 추계액이 미미한 56건을 제외하고 국회예산정책처가 추계한 법률 수

2) 수입·지출 동시유발 법률 1건 포함

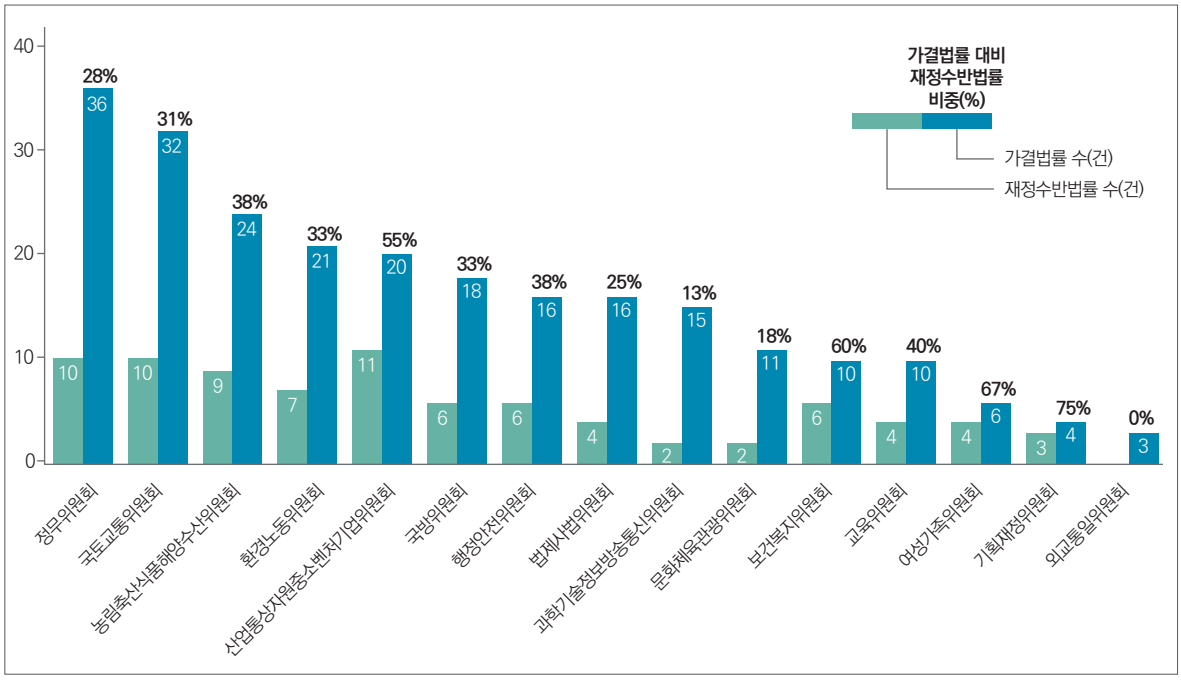
자료: NABOSTATS-간략조회-재정통계-가결법의 재정소요점검-가결 재정수반법률 현황

그림 1 2021년 1분기 재정소요점검 대상 법률 현황



- (위원회별) 2021년 1분기 재정수반법률안이 가장 많이 가결된 위원회는 산업통상자원중소벤처기업위원회(11건), 정무위원회·국토교통위원회(10건), 농림축산식품해양수산위원회(9건) 순
  - 재정수반법률안 비중이 높은 위원회는 기획재정위원회, 여성가족위원회, 보건복지위원회 순

그림 2 2021년 1분기 위원회별 가결 법률과 재정수반법률 현황 및 가결 법률 대비 재정수반법률 비중



2. 2021년 1분기 가결 법률 재정소요점검 결과

가. 수입 부문

2021년 1분기에 가결된 수입 법률 시행에 따라 2021년부터 5년간 연평균 136억원의 수입 감소 예상[1)]

표 2 2021년 1분기 가결 수입 법률 재정소요점검 결과

(단위: 억원)

구분			재정주체별		수입합계 (연평균[1)])
			국가	지방자치단체	
수입 유형별	조세수입		-	-2.1	-2.1 (1.5%)
	국세외수입	기금수입	-130.8	-	-133.6 (98.5%)
		세외수입	-	-2.9	
합계			-130.8 (96.4%)	-4.9 (3.6%)	-135.7 (100.0%)

주: 1) 향후 5년간(2021~2025년) 연평균 금액
1. 단수조정에 따른 합계에 차이가 있을 수 있음
2. ( )안은 전체 중 각각의 비중을 의미
자료: 국회예산정책처

- (수입유형) 수입변동의 대부분이 기금수입(연평균 131억원)에서 감소할 것으로 예상되며, 세외수입 연평균 3억원, 조세수입 연평균 2억원 감소 예상
  - 조세수입(지방세): 종합소득세 및 부가가치세 체납액이 5천만원 미만인 영세개인사업자에 대해 개인지방소득세 체납 시 부과되는 가산금을 면제하고, 체납액을 최대 5년 간 분납하도록 한 「지방세특례제한법」 개정으로 연평균 2.1억원 조세수입 감소 예상
  - 기금수입: 체납 보험료 등에 대한 연체금 가산율 및 연체금 상한액을 인하하도록 한 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」 개정으로 연평균 131억원 기금수입 감소 예상
  - 세외수입: 지방녹색환경지원센터의 임대료 등 공유재산 무상 대부를 허용한 「환경기술 및 환경산업 지원법」 개정으로 연평균 2.9억원의 세외수입 감소 예상
- (재정주체별) 국가 수입은 연평균 131억원 감소 예상, 지방자치단체 수입은 4.9억원 감소 예상
- (위원회별) 환경노동위원회, 행정안전위원회 소관 법률 순으로 국가 및 지방자치단체 수입에 영향

표 3 2021년 1분기 가결 법률의 재정소요점검 결과: 위원회별·수입분야

위원회	수입재정수반법률			
	소계 (A+B, 건)	추계건수 (A, 건)	수입변동 (연평균[1] 억원)	미추계 (B,건)
기획재정위원회	3	-	-	3
행정안전위원회	1	1	-2	-
문화체육관광위원회	1	-	-	1
농림축산식품해양수산위원회	1	-	-	1
산업통상자원중소벤처기업위원회	2	-	-	2
환경노동위원회	3	2	-134	1
국토교통위원회	1	-	-	1
합 계	12	3	-136	9

주: 1) 향후 5년간(2021~2025년) 연평균 금액
1. 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
2. 미추계건수는 모든 재정수반조문을 추계하지 못한 건을 의미
자료: NABOSTATS-간략조회-재정통계-가결 법률의 재정소요점검-가결 재정수반법률 결과(위원회별)

나. 지출 부문

2021년 1분기에 가결된 지출법률 중 추계가 가능한 26건 법률 시행 시 2021년부터 5년간 연평균 5,758억원의 지출 증가 예상

표 4 2021년 1분기 가결 지출 법률 재정소요점검 결과

(단위: 억원)

구분		재정주체별		지출합계 (연평균[1])
		국가	지방자치단체	
지출 유형별	의무지출	-	-	-
	재량지출	2,408	3,351	5,758
합계		2,408 (41.7%)	3,351 (58.3%)	5,758 (100.0%)

주: 1) 향후 5년간(2021~2025년) 연평균 금액
1. 단수조정에 따른 합계에 차이가 있을 수 있음
2. ( )안은 전체 중 각각의 비중을 의미
자료: 국회예산정책처

- (지출유형별) 의무지출 없이 재량지출로만 연평균 5,758억원 지출 증가 예상
  - 의무지출 관련 가결 법률 없음
  - 재량지출 관련 포항지진 피해구제 지원금을 지방자치단체가 함께 부담하도록 근거를 마련하는 등(「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」 개정)에 따라 연평균 5,758억원 증가 예상
- (재정주체별) 국가 부담은 연평균 2,408억원(41.8%), 지방자치단체 부담은 연평균 3,351억원(58.2%) 지출 증가 예상
  - 국가와 지방자치단체의 재정소요 중 가장 큰 비중을 차지하는 「청소년복지 지원법」 개정으로 여성청소년이 신청하는 경우 생리용품을 지원하도록 함에 따라 국비 연평균 1,843억원, 지방비 1,996억원 지출 증가 예상
- (위원회별) 여성가족위원회 소관 재정수반법률에 따른 재정소요가 연평균 3,930억원으로 가장 많고, 국토교통위원회(연평균 947억원), 교육위원회(연평균 494억원) 순으로 지출에 영향
  - 여성가족위원회 소관: 여성청소년 생리용품 지원, 학교 밖 청소년에 대한 실태조사 주기 단축 등 (「청소년복지 지원법」 외 3건, 연평균 3,930억원)
  - 국토교통위원회 소관: 시장 · 군수 등이 대통령령으로 정하는 운송사업자에게 수소전기자동차의 수소 충전에 필요한 비용을 보조하는 수소 연료보조금 제도 신설 등 (「여객자동차 운수사업법」 외 5건, 연평균 947억원)
  - 교육위원회 소관: 교직원, 학생 등 학교 구성원의 인권보호 및 권익향상과 성희롱·성폭력 피해예방 및 대응을 위하여 인권센터를 설치·운영 (「고등교육법」, 연평균 494억원)

표 5 2021년 1분기 가결 법률의 재정소요점검 결과: 위원회별·지출분야

위원회	지출 재정수반법률			
	소계 (A+B, 건)	추계 (A, 건)	추가재정소요 (연평균[1] 억원)	미추계 (B, 건)
법제사법위원회	4	–	–	4
정무위원회	10	1	4	9
교육위원회	4	1	494	3
과학기술정보방송통신위원회	2	–	–	2
국방위원회	6	5	149	1
행정안전위원회	5	3	50	2
문화체육관광위원회	1	–	–	1
농림축산식품해양수산위원회	9	1	21	8
산업통상자원중소벤처기업위원회	11	2	151	9
보건복지위원회	6	3	7	3
환경노동위원회	6	2	5	4

위원회	지출 재정수반법률			
	소계 (A+B, 건)	추계 (A, 건)	추가재정소요 (연평균[1] 억원)	미추계 (B, 건)
국토교통위원회	10	5	947	5
여성가족위원회	4	3	3,930	1
합 계	78	26	5,758	52

주: 1) 향후 5년간(2021~2025년) 연평균 금액
1. 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
2. 미추계건수는 모든 재정수반조문을 추계하지 못한 건을 의미
자료: NABOSTATS-간략조회-재정통계-가결 법률의 재정소요점검-가결 재정수반법률 결과(위원회별)

3. 2021년 1분기 가결 재정수반법률 주요 사례

수입법률 주요 사례

고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 일부개정법률(임이자의원 대표발의, 2021.01.08. 의결)

- 고용보험료, 산재보험료 등의 연체금 비율과 상한을 국민연금보험료 및 국민건강보험료의 연체금 비율 상한과 동일하게 개정함에 따라 연평균 131억원의 세외수입 감소 예상(2021.1.26. 시행)
  - 추계대상은 고용보험료·산재보험료의 연체금 가산율 및 연체금 상한액 인하에 따른 연체금 수입 감소액으로 하며, 연도별 연체금 수입 감소액은 2018년 결산 기준으로 추정한 감소액에 연도별 연체금 수입 증가율 전망치를 곱하여 산출

표 6 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 개정에 따른 수입 변동: 2021~2025년

(단위: 억원)

재정수반요인	2021	2022	2023	2024	2025	합계	연평균
고용보험료 등 연체금 수입감소액	-152	-140	-130	-120	-112	-654	-131

주: 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 국회예산정책처

지방세특례제한법 일부개정법률(서영교의원 대표발의, 2021.03.24. 의결)

- 코로나19 장기화로 인해 경제적 어려움이 심화되면서 폐업하는 영세사업자 등의 체납 부담을 덜 수 있도록, 종합소득세 등의 체납액이 5천만원 미만인 영세개인사업자에 대해 개인지방소득세 체납액에 대한 가산금을 면제하고, 최대 5년 간 분납을 허용함에 따라 연평균 2.1억원의 세수 감소 예상(2021.4.20. 시행)
  - 2020년 영세개인사업자의 종합소득세 체납액에 대한 가산금 실적이 추계기간 동안 유지되는 것으로 가정

표 7 지방세특례제한법 개정에 따른 수입 변동: 2021~2025년

(단위: 억원)

재정수반요인	2021	2022	2023	2024	2025	합계	연평균
영세개인사업자의 지방세체납액 징수특례	-2.0	-2.8	-2.8	-2.8	-	-10.3	-2.1

주: 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 국회예산정책처

지출법률 주요 사례

청소년복지 지원법 일부개정법률(대안, 2021.03.24. 의결)

- 신청하는 모든 여성 청소년에게 생리용품을 지급하도록 함에 따라 연평균 3,839억원 지출 증가 예상(2022.04.21. 시행)
  - 추계대상은 생리용품 지원대상을 현행 저소득 여성청소년(11~18세)에서 전체 여성청소년(11~24세)으로 확대할 때 소요비용으로, 개정안에 따른 총재정소요에서 현행 제도 유지 시 총재정소요를 차감하여 산출

표 8 청소년복지 지원법 개정에 따른 추가재정소요: 2021~2025년

(단위: 억원)

재정수반요인		2021	2022	2023	2024	2025	합계	연평균
여성청소년 생리용품 지원		-	4,726	4,777	4,830	4,864	19,197	3,839
	국비	-	2,269	2,293	2,318	2,335	9,215	1,843
	지방비	-	2,458	2,484	2,511	2,530	9,982	1,996

주: 1. 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
2. 2021년 예산기준 평균 국고보조율 48%를 추계기간 중 동일하게 적용
자료: 국회예산정책처

여객자동차 운수사업법 일부개정법률(대안, 2021.02.26. 의결)

- 석유나 천연가스에 비하여 연료 가격이 높은 수소전기자동차에 대한 가격보조를 지원하도록 함에 따라 연평균 904억원 지출 증가 예상(2021.09.24. 시행)
  - 추계대상은 현행 유가보조금 지급대상과 동일하게 노선버스와 택시로 가정하며, 보조금 지급은 수소차량과 기존 차량간의 연료비 차이로 가정함

표 9 여객자동차 운수사업법 개정에 따른 추가재정소요: 2021~2025년

(단위: 억원)

재정수반요인	2021	2022	2023	2024	2025	합계	연평균
수소 연료보조금 지급	19	376	856	1,336	1,933	4,519	904

주: 1. 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
2. 2021년 사업비는 법 시행일을 고려함
자료: 국회예산정책처

6·25전쟁 참전 비정규군 공로자 보상에 관한 법률(한기호의원 대표발의, 2021.03.24. 의결)

- 공로자 또는 그 유족의 보상 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국방부장관 소속으로 비정규군 공로자 보상심의위원회를 설치·운영하도록 규정함에 따라 연평균 87억원 지출 증가 예상 (2021.10.14. 시행)
  - 추계 대상은 비정규군 공로자 보상대상을 결정하는 심의위원회 운영비, 공로자에 대한 공로금 지급비, 관련 단체에 대한 사업비 지원으로 구분
  - 보상금 지급대상은 6·25전쟁 당시 비정규군 공로자 총 18,994명 중에서 추정 생존자 4,064명, 추정 유족인원 1,806명을 합산한 5,870명이며, 보상금 단가는 공적이 유사한 백골병단 지급 사례를 참고하여 1인당 1,000만원으로 가정

표 10 6·25전쟁 참전 비정규군 공로자 보상에 관한 법률 개정에 따른 추가재정소요: 2021~2025년

(단위: 억원)

재정수반요인	2021	2022	2023	2024	2025	합계	연평균
6·25 참전 비정규군 공로자 보상 및 심의위원회 운영	145	122	98	49	24	438	87

주: 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 국회예산정책처

공직선거법 일부개정법률(박완수의원 대표발의, 2021.03.24.의결)

- 사전투표를 체계적이고 안정적으로 운영하기 위해 투표 관리 인원을 확충하고, 투표함을 영상기록장치 등에 보관함에 따라 연평균 40억원 지출 증가 예상(2021.03.26. 시행)
  - 추계 대상은 사전투표관리관을 현행 1인에서 2인으로, 사전투표참관인을 후보자별로 1인씩 추가로 배정할 때 소요비용과 투표함(우편·사전투표함)을 영상정보처리기기가 설치된 장소에서 6개월 이상 보관할 때 소요비용

표 11 공직선거법 개정에 따른 추가재정소요: 2021~2025년

(단위: 억원)

재정수반요인	2021	2022	2023	2024	2025	합계	연평균
사전투표관리관 확충	-	41	-	20	-	61	12
사전투표참관인 동행	-	29	-	49	-	79	16
투표함 보관	-	40	-	20	-	60	12
합계	-	110	-	90	-	200	40

주: 1. 2022년은 대통령선거, 지방선거, 2024년은 국회의원 선거
2. 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 국회예산정책처

병역법 일부개정법률(대안, 2021.03.24.의결)

- 병역의무자가 의무복무를 마친 후 사회에 원활하게 복귀·적응할 수 있도록 복무 기간 중 적립한 장병내일준비적금에 국가가 적립금액에 비례하여 가산금리 1%p를 지원함에 따라 연평균 25억원 지출 증가 예상(2021.10.14. 시행)
  - 추계대상은 현역병, 상근예비역과 2020년 소집되는 대체복무요원의 연도별 만기 해지 인원별 적립금액에 1%를 곱하여 추산

표 12 병역법 개정에 따른 추가재정소요: 2021~2025년

(단위: 억원)

재정수반요인	2021	2022	2023	2024	2025	합계	연평균
장병내일준비적금 가입자 가산금리 지원	-	31	31	32	32	126	25

주: 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 국회예산정책처

[부록] 2021년도 1분기 재정수반법률 주요 재정수반요인 및 추계 현황

(단위: 억원)

수입 지출[1]	의안 번호	의안명 (주요 재정수반요인)	(2021~2025년) 연평균	합계
수입	2103714	고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정법률안 (체납보험료 등에 대한 연체금 가산율 및 연체금 상한액 인하)	-131	-654
	2108893	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안(대안) (지방녹색환경지원센터의 임대료 등 공유재산 무상대부)	-3	-14
	2107815	지방세특례제한법 일부개정법률안 (영세개인사업자의 개인지방소득세 체납액 가산금을 면제 등)	-2	-10
지출	2109078	청소년복지 지원법 일부개정법률안(대안) (여성청소년에게 생리용품을 지원함)	3,839	19,197
	2108347	여객자동차 운수사업법 일부개정법률안(대안) (수소전기자동차에 대한 수소 연료보조금 제도 신설)	904	4,519
	2108344	고등교육법 일부개정법률안(대안) (학교 구성원의 인권보호 및 권익향상과 성희롱·성폭력 피해예방 및 대응을 위하여 인권센터 설치·운영)	494	2,471
	2105815	포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법 일부개정법률안 (지원금의 재원 부담에 지방자치단체 추가)	150	750
	2103686	6·25전쟁 참전 비정규군 공로자 보상에 관한 법률안 (심의를 통해 공로자에 대한 공로금 지급)	93	466
	2108398	학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 일부개정법률안(대안) (실태조사 주기 단축)	88	438
	2107727	공직선거법 일부개정법률안 (사전투표참관인, 사전투표관리인 등 확충)	40	199
	2108989	군 사망사고 진상규명에 관한 특별법 일부개정법률안(대안) (위원회 활동기간 연장)	27	134
	2108993	병역법 일부개정법률안(대안) (장병내일준비적금에 가산금리를 국가가 보조)	25	126
	2109070	빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 일부개정법률안(대안) (빈집정비계획을 5년 단위로 수립·시행)	21	105
	2108960	농어촌정비법 일부개정법률안(대안) (빈집정비계획을 5년 단위로 수립·시행)	21	104
	2103070	국가공간정보 기본법 일부개정법률안 (보안심사)	11	54
	2109058	화물자동차 운수사업법 일부개정법률안(대안) (수소전기자동차에 대해 수소연료보조금 지급)	8	41
	2108984	경찰공무원 보건안전 및 복지 기본법 일부개정법률안(대안) (경찰공무원 특수건강진단을 실시하고 그 결과에 따라 정밀건강진단 실시)	7	35

수입 지출[1]	의안 번호	의안명 (주요 재정수반요인)	(2021~2025년) 연평균	합계
지출	2108392	공중보건 위기대응 의료제품의 개발 촉진 및 긴급 공급을 위한 특별법안(대안) (의료제품의 예비지정, 우선심사, 수시동반심사, 조건부 허가제도 등을 신설)	5	24
	2108893	환경기술 및 환경산업 지원법 일부개정법률안(대안) (중앙녹색환경지원센터 운영)	4	22
	2104203	독립유공자예우에 관한 법률 일부개정법률안 (국립묘지에 안장되지 않은 독립유공자의 묘지의 소재 등에 관한 실태조사)	3	17
	2106912	인신매매 · 착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안 (인신매매 종합계획 수립 및 인신매매 착취 실태조사 등)	3	17
	2106689	예비군법 일부개정법률안 (예비군대원 훈련 중 부상 시 민간의료시설 치료)	3	16
	2109059	자동차관리법 일부개정법률안(대안) (자동차안전기준 국외사무소 운영)	3	15
	2107191	국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (시·도에 인구, 행정구역 등을 고려하여 복수의 자치경찰위원회 설치)	3	14
	2108389	의료기기법 일부개정법률안(대안) (자율심의기구에서 의료기기 광고 심의· 모니터링)	1	7
	2108396	공공보건의료에 관한 법률 일부개정법률안(대안) (시·도 공공보건의료위원회 설치 및 운영)	1	5
	2109067	30개월 이상 복무한 상등병 만기전역자의 특별진급을 위한 특별법안(대안) (특별진급 추진을 위하여 복무기록 사실조사 실시 등)	1	4
	2108860	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 일부개정법률안(대안) (규제자유특구위원회 위원 수 상한 확대)	1	4
	2100570	물관리기술 발전 및 물산업 진흥에 관한 법률 일부개정법률안 (한국물기술인증원 업무에 전문인력양성 및 해외진출 활성화 사업 등 추가)	1	3

주: 1) 국가 또는 지방자치단체의 재정변동을 초래하는 법률
자료: 국회예산정책처

2021년 1분기 총수입 실적 및 동향

김 문 경·태 정 림 추계세제분석관 (02-6788-4654, 4652)

1. 총수입[1)]

2021년 1분기 총수입은 152.1조원으로 전년 동기(119.5조원) 대비 32.6조원(27.3%) 증가

- (국세수입) 2021년 1분기 국세수입은 88.5조원으로 전년 동기(69.5조원) 대비 19.0조원(27.3%) 증가
  - 양도소득세, 증권거래세, 상속증여세 등 재산 관련 세목의 세수호조가 지속되는 가운데 법인 실적 반등에 따른 법인세수 증가(4.8조원)에 기인
  - 전년도 코로나19 세정지원에 따른 국세 납부유예분(2.7조원) 등 특이요인도 일부 반영
  - 2021년 1분기 국세수입 진도율은 31.3%로 최근 5년 간 1분기 국세수입 진도율 중 가장 높은 수준
- (국세외수입) 2021년 1분기 국세외수입은 63.6조원으로 전년 동기(50.0조원) 대비 13.6조원(27.2%) 증가
  - 한국은행의 결산잉여금 세입납부액(1.4조원), 국민연금 운용수익(8.9조원) 등에 기인
  - 2021년 1분기 국세외수입 진도율은 31.8%로 최근 5년 간 1분기 국세외수입 진도율 중 가장 높은 수준

표 1 2021년 1분기 총수입 실적

(단위: 조원, %)

구분	1분기 누계				진도율		'20 실적 (C)	'21 예산 (D)
	'20.03 (A)	'21.03 (B)	증감액 (B-A)	증감률 [(B-A)/A]	'20.1분기 (A/C)	'21.1분기 (B/D)		
총수입	119.5	152.1	32.6	27.3	25.0	31.5	478.8	483.0
1. 국세수입	69.5	88.5	19.0	27.3	24.3	31.3	285.5	282.7
2. 국세외수입	50.0	63.6	13.6	27.2	25.9	31.8	193.1	200.3
- 세외수입	8.6	10.1	1.5	17.4	31.9	34.6	26.9	29.3
- 기금수입	41.4	53.5	12.1	29.2	24.9	31.3	166.2	171.0
3. 세입세출외	0.0	0.0	0.0	-	0.4	-	0.1	-

주: 1. 2021년 추경예산 기준
2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

1) 중앙정부의 총수입은 예산수입(국세수입 및 세외수입)과 기금수입으로 구성된다. 다만, 여기서는 수입의 성격(국세인지 아닌지)을 기준으로 하여 총수입을 국세수입과 국세외수입으로 나누어 살펴보며, 국세외수입은 예산수입 중 세외수입과 기금수입을 합한 것으로 표기한다.

2. 국세수입

가. 개관

2021년 1분기 국세수입은 소득세, 법인세, 부가가치세의 실적 개선 및 증권거래세 등 재산 관련 세목의 세수 호조에 기반하여 전년 동기(69.5조원) 대비 19.0조원(27.3%) 증가한 88.5조원 기록

- 2020년 하반기 실시된 코로나19 세정지원 조치에 따른 납부유예분 2.7조원(종합소득세 1.2, 유류세 1.5조원) 수납과 같은 특이요인도 실적 증가에 반영
- 2021년 1분기 국세수입 진도율은 31.3%로 전년 동기 대비 6.9%p 높은 수준
  - 특이요인(코로나19 납부유예분 2.7조원)을 제외한 국세수입 진도율은 30.4%

표 2 2021년 1분기 국세수입 실적

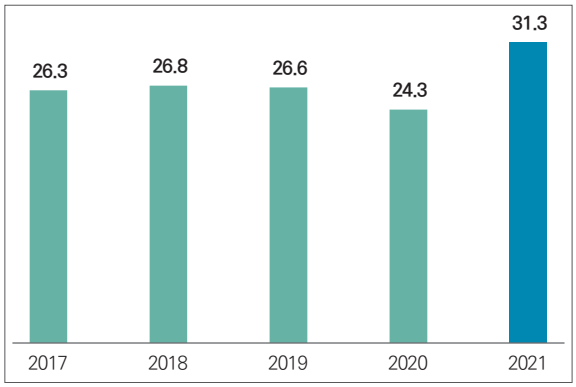
(단위: 조원, %)

구분	1분기 누계				진도율		'20 실적 (C)	'21 예산 (D)
	'20.03 (A)	'21.03 (B)	증감액 (B-A)	증감률 [(B-A)/A]	'20.1분기 (A/C)	'21.1분기 (B/D)		
국세수입	69.5	88.5	19.0	27.3	24.3	31.3	285.5	282.7
ㅇ 소득세	22.2	28.6	6.4	28.7	23.9	31.9	93.1	89.8
- 종합소득세	1.5	2.8	1.2	81.4	9.5	16.7	16.1	16.5
- 양도소득세	5.5	8.6	3.1	55.8	23.3	50.8	23.7	16.9
- 근로소득세	12.1	13.6	1.5	12.8	29.5	31.3	40.9	43.5
ㅇ 법인세	15.4	20.2	4.8	31.5	27.7	37.9	55.5	53.3
ㅇ 상속·증여세	2.1	3.1	1.0	47.3	20.5	34.4	10.4	9.1
ㅇ 부가가치세	14.9	17.6	2.7	17.8	23.0	26.4	64.9	66.7
ㅇ 증권거래세	1.3	3.1	1.9	143.5	14.8	61.9	8.8	5.1
ㅇ 교통·에너지·환경세	3.8	4.7	1.0	25.3	27.0	30.1	13.9	15.7
ㅇ 관세	1.7	1.7	0.0	2.9	23.8	20.7	7.1	8.3
ㅇ 기타	8.1	9.4	1.2	15.3	25.4	26.9	31.9	34.7

주: 1. 2021년 추경예산 기준
2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그림 1 최근 5년간 1분기 국세수입 진도율 추이

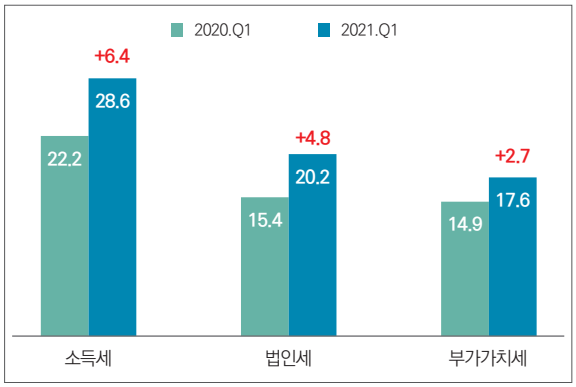
(단위: %)



주: 2017~2020년은 실적 대비 진도율, 2021년은 추경예산 대비 진도율
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그림 2 주요 세목의 2021년 1분기 실적

(단위: 조원)



나. 세목별 증감원인

소득세(28.6조원)는 부동산 가격상승 및 거래량 증가에 따른 양도소득세 증가, 2020년 개인사업자 세정지원에 따른 종합소득세 중간예납 유예분 수납 등의 영향으로 전년대비 6.4조원(28.7%) 증가

- 2021년 1분기 양도소득세수는 8.6조원으로 전년동기 대비 3.1조원(55.8%) 증가
  - 2020년 지가·종합주택가격지수 상승률(전국기준): (지가) 3.6%, (주택) 5.4%
  - 주택매매거래량(만호): ('19.11.~'20.2.) 42.7, ('20.11.~'21.2.) 43.3. 전년대비 1.7% 증가
- 코로나19 세정지원에 따른 영세개인사업자 종합소득세 중간예납[2] 유예분 1.2조원 수납

법인세(20.2조원)는 반도체 업종 호황 등 법인 영업실적 개선으로 전년대비 4.8조원(31.5%) 반등

- 1분기 법인세수 전년대비 증감 실적: ('20.1분기) △6.8조원(△30.8%), ('21.1분기) 4.8조원(31.5%)
- 전기전자, 의약품 업종 등을 중심으로 수익성 개선이 시현되는 가운데 상장기업의 법인세차감전순이익은 전년도 마이너스에서 두자릿수 증가(18.9%)로 반등

2) 2020년 코로나19 세정지원의 일환으로 종합소득세 중간예납세액 납부기한을 당초 2020년 11월말에서 2021년 3월 2일로 연장

그림 3 업종별 영업이익 증감률

(단위: 전년대비 %)

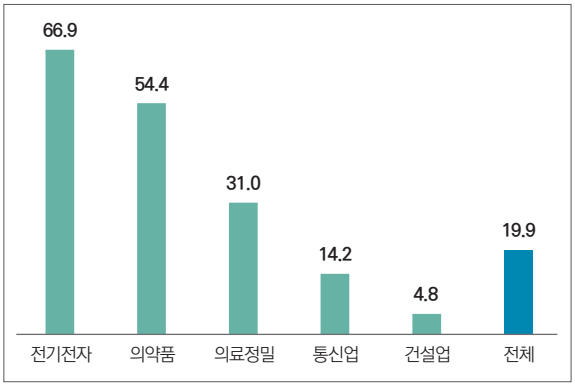
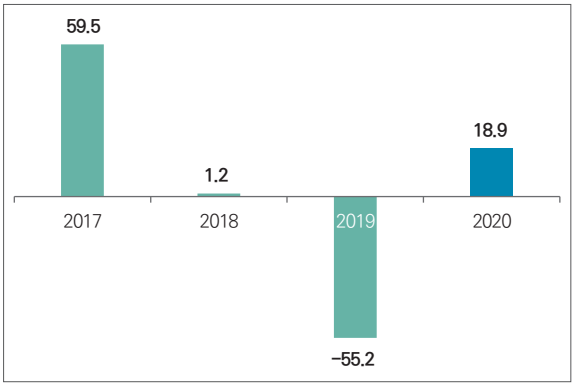


그림 4 상장법인 세전순이익 증감률

(단위: 전년대비 %)



주: 유가증권시장 상장사 12월 결산법인 개별실적 기준
자료: 한국상장회사협의회, 한국거래소 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

부가가치세(17.6조원)는 내수회복 및 수입 증가 등의 영향으로 전년대비 2.7조원(17.8%) 증가

- 2020년 명목민간소비(전기대비,%): 1분기△7.8, 2분기 △1.2, 3분기 3.3, 4분기 0.5
- 통관수입(전기대비, %): ('20.1분기) △3.4, 2분기 △10.8, 3분기 5.2, 4분기 8.4, ('21.1분기) 10.0

그 외 증권거래세(전년대비 1.9조원, 143.5% 증가), 상속증여세(전년대비 1.0조원, 47.3% 증가) 등 재산관련 세목의 경우 전년에 이어 세수호조 지속

- 증권거래대금(조원): ('19.12~'20.2) 704.5, ('20.12~'21.2) 2,131.6. 전년대비 202.5% 증가

3. 국세외수입

2021년 1분기 국세외수입은 63.6조원으로 전년 동기(50.0조원) 대비 13.6조원 증가하였으며, 진도율은 31.8%로 전년 동기(25.9%) 대비 5.9%p 증가

- 1분기 국세외수입 증가는 한국은행 결산잉여금 세입납부액 증가로 인한 일반회계 재산수입 증가, 국민연금 주식매각 등으로 인한 기금 재산수입의 증가 요인에 주로 기인

표 3 2021년 1분기 국세외수입 실적

(단위: 조원, %)

구분	1분기 누계				진도율		'20 실적 (C)	'21 예산 (D)
	'20.03 (A)	'21.03 (B)	증감액 (B-A)	증감률 [(B-A)/A]	'20.1분기 (A/C)	'21.1분기 (B/D)		
총 국세외수입	50.0	63.6	13.6	27.2	25.9	31.8	193.1	200.3
일반회계 세외수입	5.3	6.7	1.5	28.3	44.7	49.1	11.7	13.7
-재산수입	3.7	5.2	1.4	37.8	83.5	84.8	4.5	6.1
-경상이전수입	1.3	1.3	0.1	7.7	20.3	21.1	6.3	6.3
-재화및용역판매수입	0.2	0.2	△0.0	△0.0	23.0	19.8	0.7	0.8
-차입금 및 여유자금회수[1]	-	-	-	-	-	-	-	-
-기타[2]	0.1	0.0	△0.0	△0.0	26.0	10.4	0.2	0.4
특별회계 세외수입	3.3	3.4	0.1	3.0	22.0	21.8	15.2	15.6
-기업특별회계영업수입	1.5	1.6	0.1	6.7	23.5	25.0	6.4	6.4
-재산수입	0.1	0.0	△0.0	△0.0	8.7	10.5	0.6	0.4
-경상이전수입	1.0	0.9	△0.1	△10.0	20.8	17.8	4.7	5.0
-재화및용역판매수입	0.4	0.5	0.1	25.0	25.6	26.1	1.5	1.7
-기타[2]	0.4	0.4	△0.0	△0.0	21.5	19.9	1.9	2.1
기금수입	41.4	53.5	12.1	29.2	24.9	31.3	166.2	171.0
-사회보장기여금	19.1	20.2	1.0	5.2	25.6	26.2	74.6	77.0
-재산수입	5.9	15.7	9.9	167.8	20.7	58.7	28.4	26.8
-경상이전수입	8.0	8.7	0.7	8.8	30.1	28.1	26.6	31.0
-재화및용역판매수입	1.1	1.3	0.3	27.3	14.1	16.9	7.6	7.9
-융자및전대차관원금회수	6.9	6.9	△0.1	△1.4	25.4	26.2	27.3	26.2
-기타[3]	0.4	0.7	0.3	75.0	24.5	35.3	1.8	2.1

주: 1) 유가증권매각대 등
2) 수입대체경비, 관유물매각대, 융자및전대차관원금회수
3) 수입대체경비, 관유물매각대
1. 2021년 추경예산 기준
2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 일반회계 세외수입은 6.7조원으로 전년 동기(5.3조원) 대비 1.5조원(28.3%) 증가했으며, 진도율은 49.1%로 전년 동기(44.7%) 대비 4.4%p 상승
  - 일반회계 세외수입의 전년 동기 대비 상승분(1.5조원)은 한국은행의 결산잉여금 세입납부액이 전년대비 1.4조원 증가한 것이 주요 요인
  - 국제금리 하락, 해외주가 상승 등으로 외화유가증권매매 차익이 증가한 반면 기준금리 인하로 통화안정증권 이자비용 등이 감소함에 따라 한국은행의 2020회계연도 순이익금이 크게 증가

한국은행 결산잉여금의 세입 납부

- 「한국은행법」 제99조[3]에 따라 한국은행은 결산상 순이익금 중 감가상각 충당금 및 법률에 따른 적립금을 제외한 나머지 잉여금을 정부에 세입으로 납부(세입납부액)하고, 기획재정부는 이를 국세외수입 중 기타재산수입으로 구분
  - 「한국은행법 시행령」 제18조[4]는 회계연도 경과 후 2월 이내에 세입으로 납부하도록 규정
- 결산잉여금 세입납부액 규모는 2017년~2019년 2조원대에서 2020년 3.7조원, 2021년 5.1조원으로 증가하는 추이

최근 5년간 한국은행 결산잉여금 세입납부액 추이

(단위: 억원)

2017	2018	2019	2020	2021
23,230	27,334	22,142	36,853	51,220

자료: 한국은행

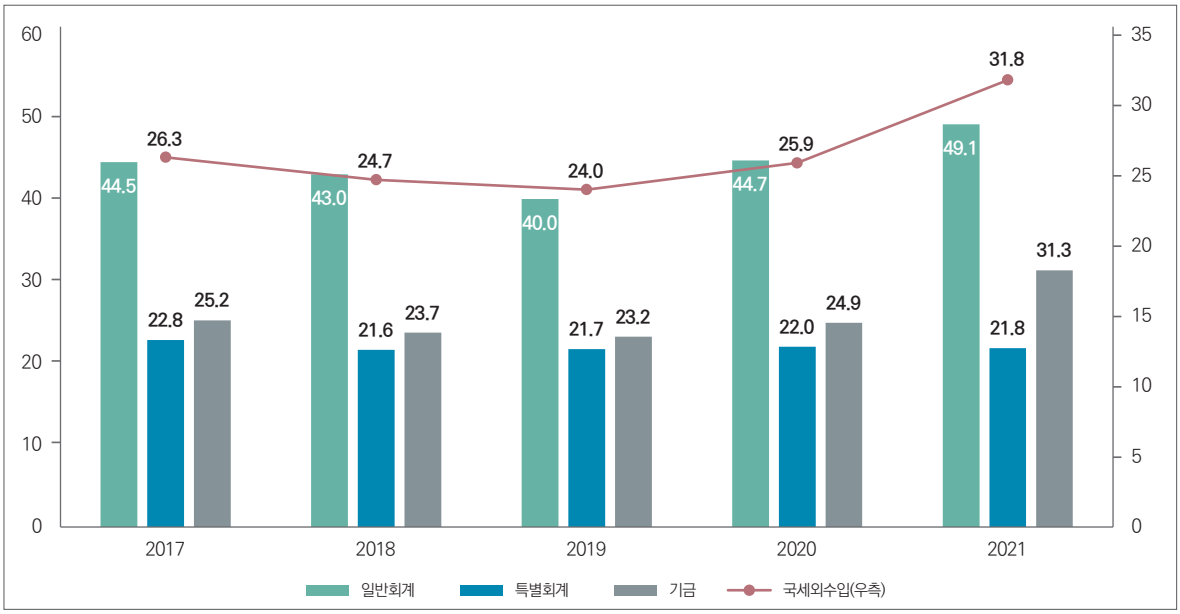
- 특별회계 세외수입은 3.4조원으로 전년 동기(3.3조원) 대비 0.1조원(3.0%) 증가했으며, 진도율은 21.8%로 전년 동기(22.0%) 대비 0.2%p 하락
  - 기업특별회계영업수입 및 재화및용역판매수입이 각각 0.1조원 증가하였으나 경상이전수입 0.1조원 감소 등의 영향으로 전년 동기 수입규모와 유사한 수준
  - 1분기 특별회계 세외수입 증가율이 3.0%에 그침에 따라 진도율은 전년 동기 대비 소폭 하락
- 기금수입은 재산수입, 사회보장기여금 등의 증가로 인하여 전년 동기(41.4조원) 대비 12.1조원(29.2%) 증가한 53.5조원이며, 진도율은 31.3%로 전년 동기(24.9%) 대비 6.4%p 상승
  - 재산수입(전년 동기 대비 9.9조원 증가)은 주식 매각 등 국민연금 운용수익이 8.9조 증가한 것에 주로 기인
  - 사회보장기여금(전년 동기 대비 1.0조원 증가)은 국민연금에서 0.9조원, 고용보험에서 0.1조원이 각각 증가

3) 「한국은행법」 제99조(이익금 처분) ① 한국은행은 회계연도마다 결산상 순이익금을 자산의 감가상각에 충당한 후 나머지가 있을 때에는 결산상 순이익금의 100분의 30을 매년 적립하여야 한다.
② 한국은행은 결산상 순이익금을 제1항에 따라 적립한 후 나머지가 있을 때에는 정부의 승인을 받아 이를 특정한 목적을 위한 적립금으로 적립할 수 있다.
③ 한국은행은 결산상 순이익금을 제1항과 제2항에 따라 처분한 후 나머지가 있을 때에는 이를 정부에 세입(歲入)으로 납부하여야 한다.

4) 「한국은행법 시행령」 제18조(이익금처분) ① 한국은행은 법 제99조제3항의 규정에 의한 잔여순이익금을 매 회계연도 경과후 2월이내에 정부에 세입으로 납부하여야한다.
② 한국은행은 제1항의 납부를 하는 경우에는 매 회계연도말의 대차대조표 · 손익계산서 및 이익금처분명세서 각 2부를 정부에 제출하여야 한다.

그림 5 최근 5년 간 1분기 국세외수입 진도율

(단위: %)



주: 2017~2020년 1분기 진도율=1분기 누계/결산총액, 2021년 1분기 진도율=1분기 누계/예산액

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

추계&세제 분석

부동산 공시가격의 현황과 쟁점

2021년 주택분 보유세수 전망 및 요인분석

우리나라 조세지출 관리체계 현황 분석

"본 원고의 내용은 저자 개인의 의견을 반영하여 작성한 것으로
국회예산정책처의 공식 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다"

부동산 공시가격의 현황과 쟁점

- 부동산 보유세에서의 활용을 중심으로

박 정 환·최 천 규 추계세제분석관 (02-6788-4835)

1. 부동산 공시가격의 의의와 현황

부동산 공시가격은 매년 1월 1일을 기준으로 정부가 부동산의 적정가격을 조사·평가(산정)하여 공시

- 「부동산 가격공시에 관한 법률」(이하 '부동산공시법')은 부동산을 토지, 주택, 비주거용 부동산 등 크게 세 가지 유형으로 구분하고 각 유형별 부동산 가격의 공시에 관한 내용을 규정
  - 토지는 표준지·개별토지, 주택은 표준단독주택·개별단독주택·공동주택에 대해 가격 공시
  - 비주거용 부동산 가격의 경우 법적 규정은 있으나 조사·평가(산정), 공시 등은 미시행
- 부동산의 '적정가격'이란 "통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격"을 의미[1)]
  - 정부는 현재 실거래가, 감정평가의 선례, 주택매매 동향, 민간시세 정보, 매물 정보 등을 종합하여 평가한 시세를 '적정가격'의 판단기준으로 활용[2)]

부동산 공시가격은 복지 등 5개 분야 63개 제도에 활용되고 있으며, 특히 부동산 보유세의 과세표준 산정에 활용

- 부동산 공시가격은 복지, 부담금, 행정, 조세, 부동산 평가 등 5개 분야, 63개 제도에 활용 중
  - 복지 분야(10개 제도), 부담금 분야(4개), 행정 분야(21개), 조세 분야(8개), 부동산 평가 분야(20개)

  ※ 기초연금 대상자 판단, 개발부담금 산정, 국공유재산 사용료 산정, 부동산 보유세 과세표준 산정, 보상평가 등
- 조세 분야에서는 부동산 보유세인 종합부동산세(이하 '종부세')와 재산세의 과세표준을 산정하는데 활용
  - 공시가격에 공정시장가액비율, 과세기준액 등을 반영하여 과세표준 산정

1) 부동산공시법 제2조제5호

2) 국토교통부 보도자료, "2020년 부동산 가격공시 및 공시가격 신뢰성 제고방안", 2019.12.

3) 감정평가사가 감정평가 3방식(수익·비교·원가)을 종합적으로 이용하여 가치를 산출하는 것을 평가, 비전문가가 이외의 방식으로 가치를 산출하는 것을 산정이라 하며, 법률상 표준지는 평가, 이외의 토지 및 주택 유형은 산정하여 공시가격을 도출

표 1 부동산 보유세제에서 공시가격의 활용

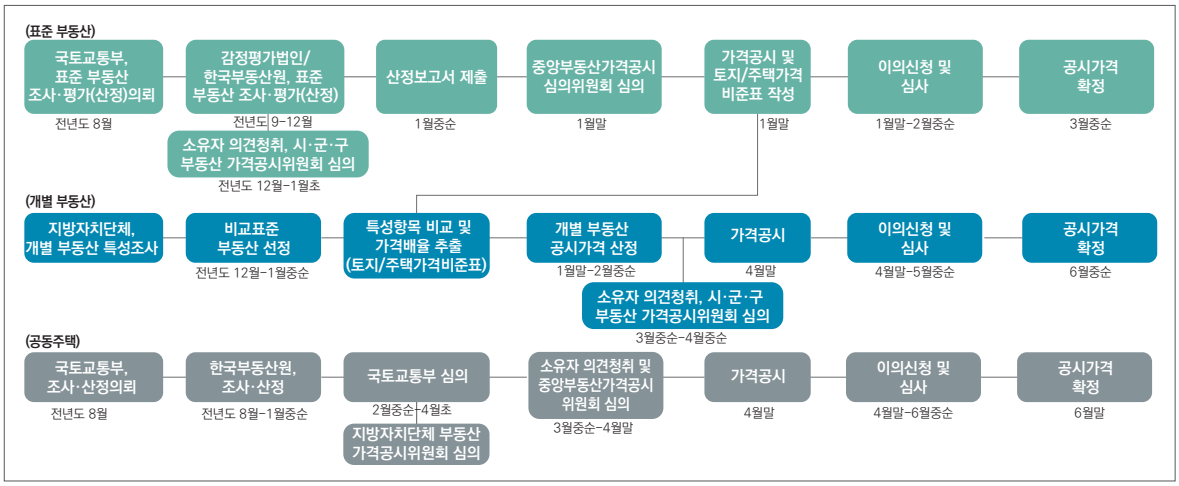
세제(근거조항)	활용
재산세 (「지방세법」 제110조제1항)	재산세 과세표준* 산정에 활용 * 과세표준 (주택분) = 공시가격 × 60% (토지분) = 합산공시지가※ × 70% ※ 재산세 주택은 건당 과세하며, 토지는 과세대상의 지역 내 토지의 공시지가를 합산하여 과세
종합부동산세 (「종합부동산세법」 제8조, 제13조)	종합부동산세 과세표준* 산정에 활용 * 과세표준 = 합산공시가격 – 기본공제※ × 공정시장가액비율※※ ※ 기본공제:(주택) 6억원, 1세대 1주택자 9억원, 법인 미적용 (토지) 종합합산 5억원, 별도합산 80억원 ※※ 공정시장가액비율: ('21년) 95% → ('22년 이후) 100%

자료: 국회예산정책처 작성

부동산 공시가격 결정 절차는 부동산 유형에 따라 토지 및 단독주택, 공동주택이 상이한 절차로 진행

- 토지 및 단독주택의 공시가격은 국토교통부에서 대표성이 인정되는 일부를 표준 부동산으로 선정하여 매년 1~2월에 공시한 후, 기초 지방자체단체장이 이를 기준으로 4~5월경 개별 부동산 가격을 공시
  - 표준 부동산(표준지·표준단독주택)은 국토교통부의 조사의뢰를 받은 한국부동산원 등 평가기관의 평가·산정[3] 보고서를 기준으로 국토교통부의 중앙부동산가격공시위원회 심의를 거쳐 공시
    ※ 이후 한국부동산원에서 지역, 동일가격권별 가격형성요인 등을 분석하여 주택 및 토지가격비준표 작성
  - 개별 부동산(개별토지·개별단독주택)은 각 지방자치단체에서 개별 부동산의 특성을 주택 및 토지가격비준표에 따라 표준 부동산과 비교하여 공시가격을 산정한 후, 시군구 부동산가격공시위원회의 심의를 거쳐 공시

그림 1 부동산 공시가격 공시절차도



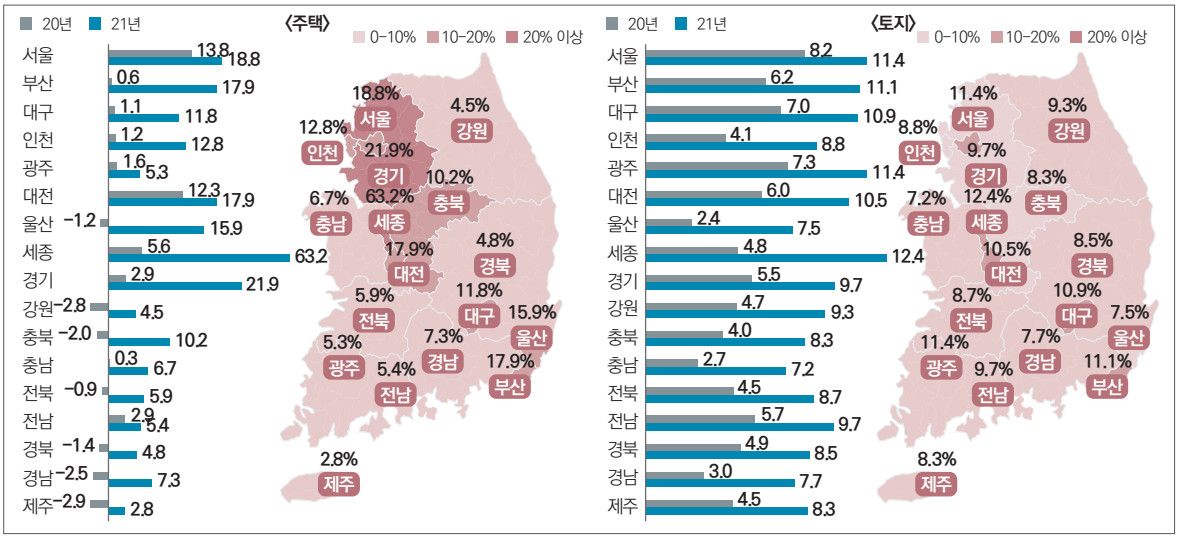
주: 1. 일정은 2020년 기준
2. 표준 및 개별부동산은 표준단독주택, 개별단독주택 공시일정 기준
자료: 국토교통부 자료(「2020년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서」)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 부동산 가격의 공시 이후, 2개월 정도의 이의신청 및 심사를 거쳐 최종적으로 공시가격을 확정
- 공동주택의 경우, 국토교통부의 의뢰에 따라 한국부동산원의 조사·산정한 결과를 바탕으로 4월말에 가격 공시
  - 한국부동산원은 공시가격을 조사·산정하여 공동주택가격심의회를 거쳐 공시가격(안)으로 발표한 후, 소유자 등의 의견청취와 중앙부동산가격공시위원회의 심의를 거쳐 공시

2021년 공시가격은 전국평균 주택 16.3%, 토지 10.4%로 부동산 시세 상승과 공시가격 현실화율 상승에 따라 예년대비 높은 상승률을 기록

- 2018~2020년간 공시가격 연평균 상승률(주택 5.4%, 토지 6.8%) 대비 높은 상승률을 기록
  - 지역별로는 세종(주택 63.2%, 토지 12.4%), 서울(주택 18.8%, 토지 11.4%) 등의 상승률이 상대적으로 높음

그림 2 지역별 주택 및 토지의 공시가격 상승률



자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

이하에서는 부동산 보유세 상에서 공시가격의 과세표준 산정시 활용과 공시가격 운영상의 쟁점에 대해서 논의

- 부동산 보유세제상 쟁점으로는 보유세 과세표준으로서의 공시가격의 합리성, 공정시장가액비율의 정책적 활용, 공시가격 현실화 계획과 조세평등주의와의 관련성에 대한 쟁점이 존재
- 공시가격 운영상의 쟁점으로는 공시가격 산정 및 평가자의 가치판단 개입, 공시가격 심의기관의 독립성 및 불충분한 검증과정, 비주거용 건축물 가격의 공시 미시행으로 인한 과세 불형평성 등 쟁점이 존재

2. 공시가격의 부동산 보유세제상의 쟁점

가. 부동산 보유세의 과세표준으로서 공시가격의 합리성

부동산 공시가격은 원칙적으로 적정가격(시세)이어야 하나 정부에 따르면 2020년 기준 평균적으로 단독주택은 시세의 53.6%, 공동주택은 69.0% 수준[4)]

- 공시가격은 부동산공시법에 따르면 해당 부동산의 "통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격"(적정가격)으로 책정될 필요[5)]
  - 정부는 현실에서 관찰 불가능한 적정가격을 '시세'라는 개념을 도입하여 판단하며, 시세는 해당 부동산의 실거래가, 감정평가의 선례, 주택매매 동향, 민간시세, 매물 정보를 종합적으로 분석하여 추정
- 정부는 2020년 기준 부동산 유형별(비주거용 건축물 제외) 공시가격 현실화율이 평균 53.6~69.0% 수준으로 발표
  - ('20년 기준) 공동주택 69.0%, 단독주택 53.6%, 토지 65.5%

부동산 보유세의 과세표준은 공시가격에 공정시장가액비율[6)] 등을 반영하여 산출

- 현행 재산세의 공정시장가액비율은 60%, 종합부동산세의 공정시장가액비율은 95%
  - 단, 종합부동산세의 공정시장가액비율은 2018년 시행령 개정으로 당시 80%에서 매년 5%p씩 상승

  ※ ('18년 이전) 80% → ('19년) 85% → ('20년) 90% → ('21년) 95% → ('22년 이후) 100%

최근 부동산 시세가 급등하는 상황에서 부동산 보유세 과세표준의 기초가 되는 공시가격의 합리성에 대해 다음과 같은 견해가 존재

- 공시가격 산정에 대한 절차가 적법하게 법률에 규정되어 있고 부동산의 적정가격으로 공시가격을 산정하고 있기 때문에 절차적 문제는 없다는 견해[7)]
  - 부동산의 공시가격은 부동산공시법에 따라 국토교통부에서 평가를 하고 있고 심사 및 심의 등 적법한 절차를 거쳐 판정된 금액으로 적정함

4) 국토교통부, 「부동산 공시가격 현실화 계획」, 2020.11.
5) 부동산공시법 제3조, 제16조, 제18조
6) 공정시장가액비율이란 주택 공시가격을 종합부동산세 및 재산세의 과세표준에 반영하는 비율을 의미
7) 이동식·이상신·박훈, "종합부동산세법의 헌법합치성에 관한 소고," 「조세법연구」 13(2). 2007.

- 또한 공시가격 현실화 계획은 공시가격을 적정가격[8] (시세)에 최대한 근접하기 위한 노력의 일환으로 공시가격 현실화 계획에 따른 부동산 보유세 급등이 조세법률주의에 배치되는 것이 아니라 그 동안 공시가격을 시세 대비 낮게 설정한 것이 부동산공시법에 위반된다고 볼 수 있음

- 반면, 공시가격의 급격한 상승은 국민의 세부담 증가로 직접적으로 연결되기 때문에 국회의 논의가 필요하다는 견해
  - 종부세와 재산세는 공시가격의 수준에 따라 세부담의 크기가 궁극적으로 결정되기 때문에 공시가격의 최종 결정을 국회에서 논의할 필요가 있다는 주장
    ※ 이와 관련 제21대 국회내에서 부동산공시법 개정안 발의 중[9]
- 최근 서울시 등 5개 시·도 지방자치단체장들이 공동주택 공시가격을 중심으로 공시가격 결정권한을 지방자치단체로 이양하자는 의견 제기[10]

현행 부동산 가격 공시체계는 부처내 심의과정 등 자의성을 배제하기 위한 절차를 통해 보유세 과세표준 산정의 정당성을 인정받고 있으나, 특정 정책목적으로 공시가격을 조정하는 것에 대해서는 그 타당성에 대한 논의 필요

- 공시가격의 결정은 부동산공시법에 따라 중앙부동산공시위원회의 심의·의결을 거친 합리성과 객관성을 유지한 행정기관의 처분[11]
  - 공시가격에 이의가 있는 경우 부동산 공시법 제7조, 제11조에 따라 분쟁이 발생하면 행정기관에 이의를 신청할 수 있도록 하여 국가의 자의적인 가격결정을 최소화하기 위한 장치 마련
- 헌법재판소는 지방세인 재산세의 시가표준액(공시가격)에 의한 과세표준 산정의 정당성 인정[12]
  - 매년 일정한 과세기준일이 되면 전국의 모든 부동산에 대하여 일제히 과세해야 하는 재산세의 특성상 개별 부동산의 실제 가액을 일일이 조사한다는 것은 조세행정상 기대하기 어려운 점 등을 고려하여 시가표준액에 의한 과세표준 산정의 정당성을 인정
- 다만, 공시가격은 조세뿐만 아니라 각종 부담금, 보상 등을 위한 기준이 되는 것으로 부동산시장 안정 등 특정 정책목적으로 공시가격을 급격하게 조정하는 것은 공시가격 제도의 도입 취지에 부합하지 않으므로 신중할 필요

8) 부동산공시법 제2조제5호에는 "'적정가격'이란 토지, 주택 및 비주거용 부동산에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격"이라고 하고 있음
9) 배준영 의원안(의안번호: 2104834), 송석준 의원안(2105474), 김희국 의원안(2105767), 김은혜 의원안(2107050) 등
10) 오세훈 등, "공시가격제도 개선을 위한 5개 시·도지사 공동건의문", 2021.4.18.
11) 이재삼, "주택가격 결정에 미치는 주요 요인에 관한 연구", 「법학연구」 22(1). 2019.
12) 헌법재판소 2014. 5. 29. 결정 2012헌바432.

나. 공정시장가액비율의 정책적 활용

공정시장가액비율은 부동산 보유세의 세부담 적정화를 위해 도입되었으며, 최근 종부세 공정시장가액비율은 지속적으로 상향하여 2022년 이후 100% 적용 예정

- 공정시장가액비율은 세부담의 적정화와 공시가격 급등시 세부담 급증을 완화하는데 신속하기 대응하기 위한 제도적 장치로 법률이 아닌 시행령에 규정
  - 공정시장가액비율은 과세표준 산출시 공시가격의 100% 이하의 특정 비율을 곱하여 반영함으로써 보유세 세부담의 적정화를 기하기 위한 비율
  - 공정시장가액비율은 부동산 가격 급등시 누진적으로 급증하는 조세부담을 완화하는 제도적 장치로 기능[13)]
- 정부는 2018년 이후 과세형평성 제고, 비효율적인 조세체계 개선, 부동산 공시가격의 현실화 정책[14)] 등을 고려하여 공정시장가액비율이 지속적으로 상향 추진 중
  - 2018년 종부세의 공정시장가액비율은 80%에서 이후 매년 5%p씩 상승하여 2022년 이후 100% 적용
- 한편, 재산세의 공정시장가액비율은 주택 60%, 토지 및 건축물 70%에서 변동이 없는 실정

종합부동산세 공정시장가액비율을 중심으로 법적 규정수준에 대한 쟁점 존재

- 공정시장가액비율이 도입 당시의 취지와 같이 부동산 시장 여건에 탄력적으로 대응하고, 공시가격 급등시 세부담을 완화하는 데에 활용하기 위해서는 시행령에 규정하는 것이 바람직하다는 견해[15)]
  - 시행령에 규정하면 시장상황에 따른 세부담 변화에 보다 탄력적이고 신속한 대응이 가능
- 반면, 공정시장가액비율은 궁극적으로 세부담을 결정하는 요인 중 하나이기에 조세법률주의에 의거하여 법률에 규정하는 것이 타당하다는 견해
  - 공정시장가액비율의 조정은 실제로 세부담에 직접적인 영향을 주기 때문에 그 내용을 법률에 규정하는 것이 조세법률주의에 보다 적합하다는 시각에서 비롯

    ※ 제21대 국회내에서 「종합부동산세법」 개정안 발의 중[16) 17)]

13) 국회 기획재정위원회, "종합부동산세법 일부개정법률안 검토보고서", 2008.11.
14) 「종합부동산세법 시행령」 개정이유(대통령령 제29524호, 2019.2.12.) 및 재정개혁특위 정책토론회, 「바람직한 부동산세제 개혁방안」 (2018.6.22.)
15) 국회 기획재정위원회, "종합부동산세법 일부개정법률안 검토보고서", 2008.11.
16) 발의안은 세부담 완화의 목적으로 현행보다 공정시장가액비율을 하향(70~80%)하여 법률에 규정하자는 내용을 포함
17) 배현진 의원안(의안번호: 2100083), 태영호 의원안(2100605), 유경준 의원안(2101166), 윤희숙 의원안(2102022), 추경호 의원안(2102345) 등

공정시장가액비율은 도입 취지에 맞게 활용하고, 정책적 목적을 위한 공정시장가액비율의 조정은 지양할 필요

- 공정시장가액비율의 도입 취지는 부동산 시장 여건에 대한 대응 및 부동산 가격 급상승에 대한 조세부담을 완충하는 역할
  - 공정시장가액비율은 부동산 시세 급등 등의 영향으로 공시가격이 급격히 상승하여 조세정책의 의도와는 상관없이 세부담이 빠르게 증가하는 경우 공정시장가액비율의 조정을 통해 외적 요인이 야기한 세부담의 변화를 완충할 수 있는 긍정적인 측면이 존재
- 세부담 강화 등 정책적 목적으로 공정시장가액비율을 매년 인상하는 경우 도입취지에 맞지 않게 작용할 수 있으므로, 도입취지에 맞게 운영할 필요
  - 종합부동산세 공정시장가액비율이 현행과 같이 2022년 이후 100%까지 인상되면 세부담 조정 등의 기능이 실질적으로 배제되는 효과가 나타남
  - 공정시장가액비율을 세부담 강화 등과 같은 정책적 목적이 아닌 부동산 시장 여건에 대한 탄력적 대응 등 도입 취지에 맞게 운영할 필요
  - 필요시 법률이 정하고 있는 범위가 과도하다고 판단되면 세법개정을 통한 공정시장가액비율의 범위 변경을 고려할 필요

    ※ 현행 공정시장가액비율의 범위: (종합부동산세) 60~100%, (재산세) 주택 40~80%, 토지 50~90%

다. 공시가격과 조세평등주의와의 관계

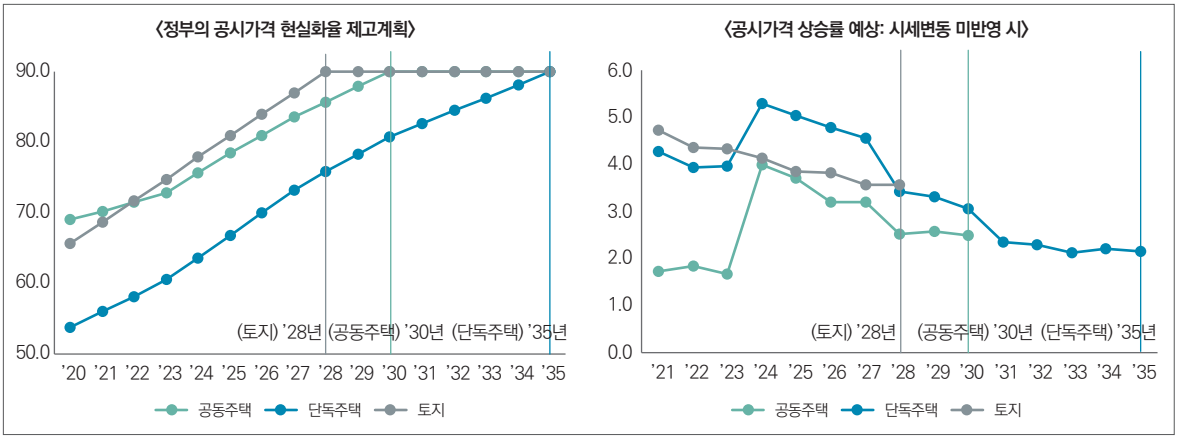
정부의 공시가격 현실화 계획에 따르면, 주택의 경우 현재 유형별·가액대별로 공시가격 현실화율이 상이한 특성을 감안하여 공시가격 현실화 계획을 유형별·가액대별로 다르게 적용

- 주택의 경우, 단독주택과 공동주택 간의 공시가격 현실화율이 상이하고, 동일한 유형 내에서도 가액대별로 공시가격 현실화율이 상이
  - 2020년 기준 공동주택이 단독주택보다 현실화율이 높고, 동일 유형 내에서는 고가주택의 현실화율이 상대적으로 높은 특징이 존재

    ※ 현실화율: 공동주택 시세 9억원 미만 68.1%, 9~15억원 69.2%, 15억원 이상 75.3%
    단독주택 시세 9억원 미만 52.4%, 9~15억원 53.5%, 15억원 이상 58.4%
- 이에 따라, 공시가격 현실화 계획에 따른 현실화율 상승폭과 목표(90%) 도달시점을 유형별·가액대별로 다르게 적용
  - 향후 공동주택 및 단독주택의 공시가격 상승률은 시세변동을 미반영시 각각 연평균 1.7~4.0%, 2.1~5.3%로 상이하게 나타남

그림 3 「부동산 공시가격 현실화 계획」(2020.11.)에 따른 부동산 유형별 공시가격 현실화율 및 상승률 추이

(단위: %)



주: 세로선은 부동산 유형별로 공시가격 현실화율 90%에 도달하는 시점을 의미

자료: 국토교통부, 「부동산 공시가격 현실화 계획」(2020.11.)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 시세 9억원 미만의 주택은 2021~2023년간 공시가격의 현실화율의 균형성을 제고한 후 공시가격 현실화율을 제고할 예정으로, 가액대가 높은 주택의 현실화율 목표 도달 시점이 낮은 주택에 비해 상대적으로 빠름

  ※ 현실화율 90% 도달시점: 공동주택 시세 9억원 미만 10년, 9~15억원 7년, 15억원 이상 5년
  단독주택 시세 9억원 미만 15년, 9~15억원 10년, 15억원 이상 7년

공시가격 현실화 계획에 따른 공시가격 인상정책은 조세평등주의의 관점에서 쟁점이 존재

- 공시가격 현실화 계획에 따라 동일가치의 부동산 보유에 대한 세부담이 유형별로 다르게 책정되어 조세평등주의에 위반된다는 견해가 존재

  - 동일한 시세의 단독주택과 공동주택의 경우, 공시가격 현실화율의 차이에 따라 실제 세부담은 다르게 책정될 가능성이 존재

- 반면, 동일가치의 부동산 보유라 할지라도 법률 등에 의거하여 세부담의 차별을 두는 경우도 존재하며 이 경우를 조세평등주의에 위반된다고 보지 않는다는 견해도 존재

공시가격의 현실화율 적용이 합리적 차별이 아닌 경우 조세평등주의와 충돌할 가능성 존재

- 헌법재판소는 차별의 합리성이 존재하는지 여부를 기준으로 조세평등원칙의 위반여부를 판단[18)]
  - 부동산 유형별로 합리적인 차별이유가 존재한다면 그 차별이 조세평등원칙에 위반될 여지는 크지 않음
  - 재산세나 종합부동산세의 경우 동일한 가치의 과세물건(부동산)에 대해 서로 다른 세율을 적용하고 있는데 이는 중과세, 경감, 비과세 등의 과세상 차이나는 이유가 존재
- 공시가격이 현실화 과정에서 동일가치의 부동산 보유에 대한 세부담 격차에 대한 합리성을 담보할 수 없다면 조세평등주의에 위반될 개연성이 존재
  - 현실화율을 상향하는 과정에서 부동산 유형별·가액대별로 세부담의 격차가 커진다면 조세평등주의에 위반될 가능성이 있으므로 이에 대한 검토 필요

3. 공시가격의 운영상 쟁점

가. 부동산 공시가격 산정 및 평가

부동산 공시가격은 '적정가격'을 반영하는 것이 원칙인데, 적정가격의 개념과 지표가 되는 시세의 평가(산정)에 대한 쟁점 존재

- '적정가격'은 정의상 투기적인 요소와 불합리한 가격요소를 배제한 가격으로, 평가자에 따라 투기적이거나 불합리한 가격요소에 대한 관점이 다를 수 있음
- 적정가격의 기준으로 사용하고 있는 시세평가에 있어서 실거래가와 함께 감정평가의 선례, 주택매매 동향, 민간시세, 매물 정보 등을 종합적으로 평가함에 따라 평가자의 주관적 관점이 개입할 여지가 존재
  - 거래사례의 부재로 실거래가가 없는 경우, 인근 유사물건의 실거래 사례와 비교하여 적정가격 수준을 판단하게 됨에 따라 유사물건의 선정 및 비교는 평가자 재량의 영역

18) 헌법재판소 2012. 4. 24. 결정 2011헌바125. 등 다수

법령상 적정가격의 개념을 정비하고, 공시가격 산정과정에 있어서의 주관적인 판단을 최소화할 수 있는 방안 검토 필요

- 법령상의 적정가격에 대한 용어의 재정비 및 공시가격 평가·산정시 고려해야 할 요인에 대한 구체적인 규정이 필요
  - 적정가격에 대한 개념적인 정의뿐만 아니라 적정가격 추정시 결정요인, 사용정보 등 반영사항에 대한 규정을 구체화할 필요
    ※ 조사시점, 기준, 방법, 주체에 대한 구체적인 사항을 규정
- 전산화된 행정정보 등을 이용한 토지특성자동조사 등의 시스템 구축으로 조사자의 주관적인 판단을 최소화하는 방안 검토 필요
  - GIS, 위성사진, 수치지적도 등을 연계하여 조사자의 주관적 판단을 축소하고 평가의 일관성 제고

나. 공시가격의 심의 및 검증

현행 부동산 공시가격은 부동산 소유자 등 이해당사자의 의견을 청취하고, 중앙 및 지방자치단체의 부동산 가격공시위원회의 심의를 받도록 규정

- 부동산 공시가격은 공시과정에서 부동산 소유자 등 이해당사자의 의견을 청취하도록 법률로 규정[19)]
  - 표준 부동산은 국토교통부에 산정 및 평가보고서 제출 이전 조사·산정 과정에서 부동산 소유자의 의견 청취
  - 공동주택 및 개별부동산은 공시가격(안) 발표 이후 부동산 소유자의 의견 청취
  - 공시가격 발표 이후에도 부동산 소유자들의 이의신청을 통한 조정과정이 존재
- 감정평가법인 및 한국부동산원에 의해 산정·평가된 공시가격은 이후 중앙 및 지방자치단체의 부동산 가격공시위원회의 심의를 받도록 규정
  - 표준 부동산은 국토교통부에 산정 및 평가보고서 제출 이전 조사·산정 과정에서 지방자치단체의 부동산 가격공시위원회가 가격을 심의하고, 산정 및 평가보고서 제출 이후 중앙부동산가격공시위원회가 가격을 심의
  - 공동주택은 한국부동산원의 산정보고서를 심의하는 과정에서 지방자치단체의 공동주택가격심의회가 가격을 심의하고, 공동주택 공시가격(안)이 발표된 이후 중앙부동산가격공시위원회가 가격을 심의
  - 개별 부동산은 공시가격(안) 발표 이후 기초 지방자치단체의 부동산가격공시위원회가 가격을 심의

19) 부동산공시법 제3조, 제10조, 제17조, 제18조 등

심의위원회의 독립성, 공시가격 검증에 필요한 기초정보 공개가 미미하다는 공시가격의 심의 및 검증단계에서의 쟁점이 존재

- 중앙 및 지방의 부동산공시가격심의위원회의 위원장 및 위원의 구성상 심의기능이 공시가격의 결정부처와 독립적으로 수행되기 어렵다는 의견 존재
  - 현행 중앙부동산가격공시위원회의 위원장은 국토교통부 제1차관, 지방자치단체의 부동산가격공시위원회의 위원장은 부시장·부군수·부구청장이 담당[20]
  - 부동산가격공시위원회의 위원은 국토교통부 장관 등과 지방자치단체의 장이 임명하는 공무원 및 부동산 시장, 가격평가, 법률 등의 전문가 등 20여명으로 구성
- 검증단계에서 공개되는 정보로는 공시가격의 결정과정을 검증하기 곤란
  - 단독주택 및 토지의 경우 해당 부동산의 공시가격만, 공동주택의 경우 2021년부터 공시가격 및 산정 기초자료※를 함께 공개하고 있으나, 공개자료로는 공시가격 산출과정 및 산출결과의 타당성을 파악하기 곤란
    ※ 주택특성자료(주변환경, 단지특성, 세대특성), 가격참고자료(거래사례, 시세정보) 등

표 2 공동주택 공시가격 산정 기초자료 공개 범위

구 분		제공정보
주택특성자료	주변환경	주변 교육시설, 공공편익시설, 교통시설
	단지특성	단지명, 용도, 용도지역, 건물구조, 동수, 세대수, 사용승인용도, 건폐율/용적률, 주차대수, 최고/최저층수, 공시면적 종류
	세대특성	공시면적, 해당세대수, 향
가격참고자료	주변거래사례	소재지, 층, 전용면적, 계약일자, 거래금액
	시세정보	상한가, 하한가

자료: 한국부동산원 부동산공시가격 알리미(realtyprice.kr)

심의기구의 독립성을 강화하고, 부동산 소유자의 자체 공시가격 검증을 위한 정보 공개의 확대가 필요

- 중앙 및 지방자치단체의 부동산가격공시위원회는 가격 공시를 담당하는 부처와의 독립성이 강화될 필요
  - 부동산가격공시위원회의 인적 구성이 가격 공시를 담당하는 소관부처(국토교통부 또는 지방자치단체)와의 독립성이 있다고 보기 어려우며, 심의기능의 강화를 위해 부동산가격공시위원회의 소속을 상위기관에서 담당하는 방안 검토 필요
    ※ 가령, 중앙부동산가격공시위원회의 소속을 현행 국토교통부가 아닌 정부내 다른부처 등으로 변경하는 방안 등

20) 부동산공시법 제24조, 제25조

- 부동산 소유자가 공시가격을 검증할 수 있도록 공시가격의 결정요인 및 결정과정을 검증할 기초자료가 공개될 필요
  - 공시가격의 산정과정에서 각 요인의 반영정도와 적정시세, 공시가격 현실화율 등의 정보는 부재한 관계로 공시가격 검증을 위한 공개자료의 확대가 필요

다. 비주거용 건축물의 공시가격 적용

부동산공시법 상 비주거용 건축물은 주택, 토지와 마찬가지로 부동산 가격의 공시를 규정하고 있으나, 법률상의 불명확한 소재 등의 문제로 실제 공시는 이루어지지 않는 실정

- 비주거용 건축물은 주택을 제외한 건축물과 부속토지를 의미
- 2016년 부동산공시법 개정으로 비주거용 건축물에 대한 공시가격 제도를 도입하였으나, 실제로 공시가격이 산정되지 않고 있는 실정
  - 부동산공시법 상 주택 및 토지는 가격의 공시가 의무규정인데 반해, 비주거용 건축물은 공시할 수 있다는 임의규정으로 되어있으며[21], 이에 따라 2021년 현재까지 시행되지 않고 있음
- 또한 세부적으로 비주거용 건축물에 대한 공시가격 조사·산정의 주체가 불명확
  - 주택 및 토지는 각 세부유형에 따라 공시가격의 조사·산정 또는 평가의 주체가 명확한데 반해, 비주거용 건축물에 대해서는 불명확

    ※ 토지: 복수의 감정평가법인, 단독주택 및 공동주택: 한국부동산원, 비주거용 건축물: 한국부동산원 또는 감정평가법인

21) 부동산공시법 제20조

비주거용 건축물의 가격공시가 이루어지지 않음에 따라 건축물의 용도별(주택/비주거용 건축물)로 과세상 형평성에 대한 쟁점 존재

- 현행 비주거용 건축물은 재산세의 과세대상[22]으로, 과세표준은 「지방세법」에서 규정하고 있는 시가표준액을 기준으로 과세표준 산정
  - 과세기준액이 되는 시가표준액은 국세청장이 고시
    ※ 오피스텔 및 상업용 건축물: 오피스텔 및 사업용 건물에 대한 기준시가 고시
    그 외 일반 비주거용 건축물: 신축건물기준가액에 구조별·용도별·위치별 지수와 경과년수 잔가율 및 가감산 특례를 적용하여 시가표준액을 산출
  - 주택의 공시가격은 주로 비교방식으로 산정되는데 반해, 비주거용 건축물은 주로 원가방식으로 산정되어 상대적으로 낮은 가격이 적용
    ※ 비교방식: 대상 부동산과 동일성과 유사성이 있는 다른 물건(표준 부동산 등)과의 비교를 통해 가격책정
    원가방식: 대상 부동산의 가격시점의 재조달원가를 감가수정하여 가격책정
- 시세 상승 및 공시가격 현실화 계획 등으로 공시가격의 상승추세가 심화될수록 이러한 불형평성이 확대될 우려 존재

비주거용 건축물에 대한 공시가격의 도입을 위한 법제 개선 등이 필요하며, 공시가격 도입이 보류될 경우 현행 과표산정체계의 개선이 필요[23]

- 비주거용 건축물에 대한 공시가격을 도입시 법제 개선 및 용어의 정비 등이 필요
  - 비주거용 건축물에 대해 세분화된 단위로 상업용, 산업용 등 해당 용도에 대한 구체적인 구분이 필요
    ※ 1동이 여러 용도로 사용될 수 있으므로 용도분류에 대한 기준이 동단위에서 층/호단위로 세분화될 필요
  - 비주거용 공시가격의 구체적인 가격산정방식, 공시가격 현실화 계획 등 산정방법에 대한 논의가 필요
- 비주거용 건축물에 대한 공시가격 도입이 보류될 경우, 주거용 건축물과 과세 불형평성을 해소하기 위한 과표산정체계의 개선 필요
  - 구조별·용도별·위치별 지수와 경과년수 잔가율 및 가감산 특례 등 시가표준액 산출에 반영되는 요인을 검토하여 주거용 건축물과 과세형평성 제고

22) 종합부동산세의 과세대상에서는 배제(「종합부동산세법」 제7조, 제12조)
23) 한국부동산연구원, 「경기도 비주거용 부동산의 실태 및 유형별 시세반영률 수준 조사분석 연구」, 2020.

4. 요약 및 결론

부동산 공시가격 제도는 정부에서 매년 1월 1일 기준 적정가격을 발표하는 제도로, 부동산 보유세의 과세표준 산정 등에 활용

- 종합부동산세는 부동산 공시가격의 인별 합산가격, 재산세는 물건별 공시가격을 공정시장가액비율을 적용하여 과세표준에 반영

부동산 공시가격의 부동산 보유세제상 과세표준으로의 합리성, 공정시장가액비율의 정책적 활용, 부동산 유형별 공시가격 현실화 격차 및 차등화된 현실화 계획의 조세평등주의와의 관련성에 대한 쟁점이 존재

- 부동산 보유세의 과세표준으로서 공시가격은 자의적이라고 할 수는 없으나, 특정 정책목적만으로 공시가격을 조정하는 것은 추가적인 논의가 필요
  - 공시가격이 부동산 보유세 세부담에 직접적인 영향을 주는 점을 감안하면, 세부담 조정 등의 특정 목적만을 위한 공시가격 조정은 신중할 필요
- 종합부동산세를 중심으로 공정시장가액비율에 대한 정부의 정책적 활용이 적정한지에 대한 쟁점 존재
  - 공정시장가액비율은 부동산 시장 여건에 대한 대응, 부동산 가격 급상승에 따른 조세부담 완화와 같은 도입취지에 맞게 활용할 필요
- 공시가격 현실화 계획은 조세평등주의의 원칙과 충돌할 위험성에 대한 검토 필요
  - 유형별·가액대별 공시가격 현실화율 차별에 합리성이 존재하는지에 따라 조세평등주의 위반여부를 판단

부동산 공시가격은 운영상 공시가격 산정 및 평가, 공시가격의 심의 및 검증, 비주거용 건축물의 공시가격 적용에 대한 쟁점이 존재

- 부동산 공시가격의 기준이 되는 '적정가격'의 모호성과 조사자의 주관적인 판단과 관련한 쟁점 존재
  - 법령상 적정가격의 개념을 정비하고, 공시가격 산정과정에 있어서의 주관적인 판단을 최소화할 수 있는 방안 검토 필요
- 공시가격의 심의위원회 독립성, 검증에 필요한 기초자료 공개에 대한 쟁점 존재
  - 중앙 및 지방의 부동산공시가격심의위원회가 공시가격 결정 부처에 소속되어 있어 심의기능을 위한 독립성 강화가 필요
  - 부동산 소유자의 공시가격 산정 자체 검증을 위한 기초자료 공개의 범위 확대 필요

- 비주거용 건축물의 공시가격이 책정되지 않음으로 인해 생기는 과세 불형평성 등에 대한 쟁점 존재
  - 비주거용 건축물 공시가격 산정을 위한 세부적인 규정 도입 등 법제 개선이 필요
  - 단, 현행과 같이 공시가격 도입이 보류될 경우 비주거용 건축물의 과세산정체계에 대한 개선 필요

2021년 주택분 보유세수 전망 및 요인분석

박 정 환·조 무 상 추계세제분석관 (02-6788-4835, 4839)

1. 2021년 주택분 부동산 보유세수 증가 여건

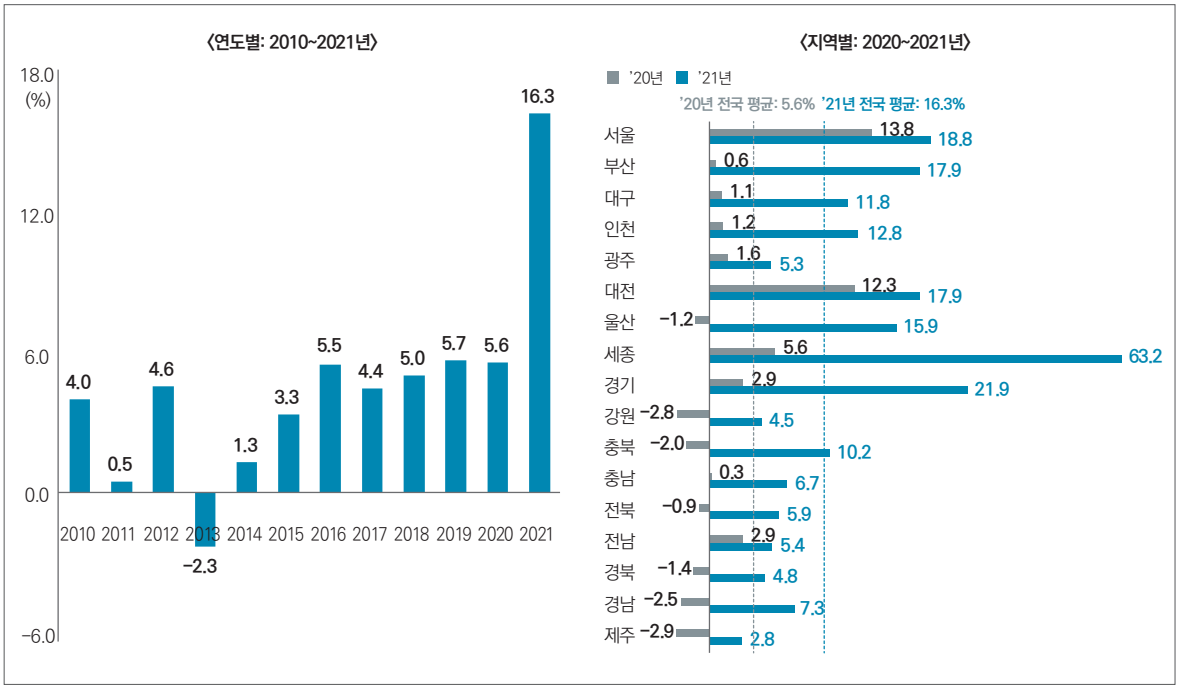
2021년 주택분 보유세수에 영향을 주는 요인은 ① 공시가격 인상요인과 ② 종합부동산세(이하 '종부세') 및 재산세 관련 세제변화 요인으로 구성

- 공시가격 인상은 종부세 및 재산세의 과세표준에 직접적으로 작용하여 보유세수를 증가
- 다주택자와 법인에 대한 세율 인상 등 종부세법 개정은 세수 증가요인으로 작용하나, 재산세의 1세대 1주택자 세율특례 도입은 세수 감소요인으로 작용

(공시가격 인상요인) 2021년 공시가격은 부동산 가격상승과 공시가격 현실화율을 제고하려는 정책의지의 영향으로 예년대비('16~'20년 평균 5.3%) 높은 상승률(16.3%)을 기록

- 2021년 주택공시가격 상승률은 16.3%로 2010년 이후 가장 높은 상승률을 기록하였으며, 지역별로는 세종(63.2%)·경기(21.9%)·서울(18.8%) 순으로 높은 상승률을 기록

그림 1 연도별·지역별 주택 공시가격 상승률



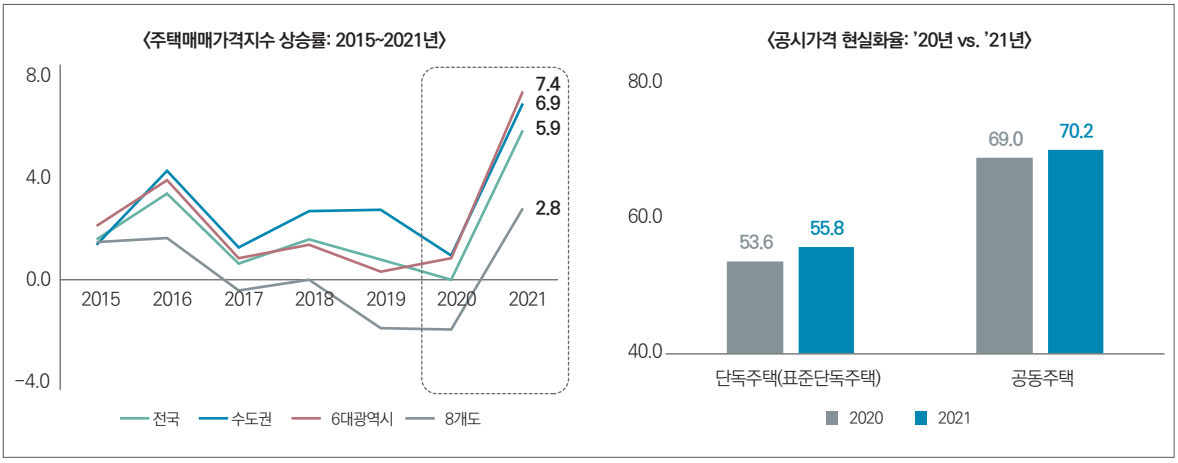
주: 주택 공시가격 상승률은 표준단독주택·개별단독주택·공동주택 공시가격 상승률의 가중평균(가중치: 호수)
자료: 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 최근 주택공시가격의 급격한 상승은 주택가격 상승과 정부의 공시가격 인상 정책에 기인
  - 2015~2021년간 1월 기준 매매가격지수의 전년대비 상승률을 살펴보면, 전국·수도권·광역시권·기타 지방 모두 예년 대비 높은 상승률을 보임
    ※ 2021년 기준: (전국) 5.9%, (수도권) 6.9%, (6대광역시) 7.4%, (8개도) 2.8%
    최근 5년('16~'20년)간 연평균: (전국) 1.3%, (수도권) 2.4%, (6대광역시) 1.5%, (8개도) -0.5%
  - 국토부는 공시가격 현실화율을 2020년 단독주택 53.6%, 공동주택 69.0%에서 2021년 55.8%, 70.2%로 각각 2.2%p, 1.2%p 상승 계획 발표(「공시가격 현실화 계획」, 2020.11.)
    ※ 공시가격 현실화율 = 공시가격/시세[1] × 100(%)

1) 단, 정부는 시세 정보를 공개하지 않음에 따라 금번 공시가격 인상으로 계획과 일치하는지 여부는 판단불가

그림 2 주택매매가격지수 및 공시가격 현실화율 추이

(단위: %)



주: 주택매매가격지수 상승률은 공시가격 산정기준일과 맞추기 위해 매년 1월 지수의 전년대비 상승률을 산출
자료: 한국부동산원, 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

(세제변화요인) 2021년부터 종부세의 경우 법인·다주택자 등에 대한 세율이 인상되었고, 재산세의 경우 공시가격 6억원 이하 1세대 1주택자에 대해 특례세율을 도입하여 세율 인하

- (종부세제 변화) 법인 및 다주택자를 중심으로 세부담이 강화된 가운데, 1세대 1주택 고령자에 대한 세액공제 확대 등 일부 세부담 완화 정책 추진
  - 주택분 세율인상: (1~2주택) 기존 개인/법인 0.5~2.7% → 현행 개인 0.6~3.0%, 법인 3.0%
    (3주택 이상) 기존 개인/법인 0.6~3.2% → 현행 개인 1.2~6.0%, 법인 6.0%
  - 법인의 기본공제 및 세부담 상한제 배제: (기본공제) 기존 6억원 공제 → 현행 공제없음
    (세부담 상한제) 기존 150~300% 적용 → 현행 미적용
  - 조정대상지역 2주택자 세부담 상한비율 인상: 기존 200% → 현행 300%
  - 공정시장가액비율 인상: '20년 90% → '21년 95%[2)]
  - 1세대 1주택자 세액공제 확대: (고령자 세액공제) 기존 10~30% → 현행 20~40%로 10%p 확대
    (중복공제한도) 기존 70% → 현행 80%

2) 단, 공정시장가액비율 인상은 2018년 시행령 개정 사항으로 '22년 이후 100% 적용 예정

표 1 2020년 「종합부동산세법」 개정사항

항목	기존('20년)	현행('21년)	
		개인	법인
공정시장가액비율[1])	90%	95%	
과세기준액(기본공제)	9억원(1세대 1주택자) 6억원(그 외)	좌동	미적용
세율	초과누진세율 (1~2주택)[2] 0.5~2.7% (3주택 이상) 0.6~3.2%	초과누진세율 (1~2주택) 0.6~3.0% (3주택 이상) 1.2~6.0%	차등비례세율 (1~2주택) 3.0% (3주택 이상) 6.0%
1세대 1주택자 세액공제	중복적용: 70%까지 허용 (고령자) 10~30% (장기보유) 20~50%	중복적용: 80%까지 허용 (고령자) 20~40% (장기보유) 좌동	해당없음
세부담 상한비율	1~2주택: 150% 조정대상 2주택: 200% 3주택 이상: 300%	1~2주택: 150% 3주택 이상: 300% (조정대상 2주택 포함)	미적용

주: 1) 공정시장가액비율은 2018년 세법개정으로 2018년 당시 80%에서 매년 5%p씩 상승(시행령 사항)
('18년) 80% → ('19년) 85% → ('20년) 90% → ('21년) 95% → ('22년 이후) 100%
2) 단, 조정대상지역내 2주택자는 1~2주택이 아닌 3주택 이상과 같은 세율 적용

- (재산세 개정사항) 1세대 1주택자에 대한 세율감면 특례 도입을 통해 세부담 완화
  - 1세대 1주택자 중 공시가격 6억원 이하 보유주택에 대해 과표구간별로 세율을 0.05%p 인하

표 2 1세대 1주택자 재산세 세율감면 특례

(단위: %)

과표구간	기존('20년)	현행('21년)	
		일반	특례
0.6억원 이하	0.10	좌동	0.05
0.6~1.5억원	0.15		0.10
1.5~3.0억원	0.25		0.20
3.0~3.6억원	0.40		0.35
3.6억원 초과			0.40

주: 주택의 재산세 과표는 [공시가격 × 공정시장가액비율(60%)]로 산정

2. 2021년 주택분 부동산 보유세수 전망 방법

(자료) 가장 최근에 발표된 2019년 보유세 실적자료와 2020~2021년 공시가격 상승률 자료 등을 이용

- 종부세: 국세청, 「2019 국세통계연보」 및 별도 제공자료; 국토부, 공동주택 공시가격 원시자료
  - 국세청, 지역별·과표구간별 종부세수, 과표구간별 보유주택수, 연령대·보유기간별 세액공제 실적 등
    ※ (지역) 17개 광역시·도, (과표구간) '0.1억원 이하'부터 '100억원 초과'까지의 21개 과표구간
  - 국토부(공공데이터포털), 공동주택의 공시가격 기초자료 등
- 재산세: 행정안전부, 「2019 지방세통계연감」; 통계청, 「2019 주택소유통계」
  - 행안부, 주택 과표단계별 과세현황 자료
  - 통계청, 지역별·공시가격 구간별·주택소유건수별 가구수 자료 등
- 공시가격 상승률: 국토부, 2019~2021년 주택유형별 및 지역별 가중평균 공시가격 상승률
  - 가중치는 주택유형별 및 지역별 주택 호수, 상승률은 2021년 공시가격 결정·공시 기준

(전망의 전제) 공시가격 상승, 납세자 유형 및 주택보유수 분포, 종부세 납세인원 등에 대한 가정은 다음과 같음

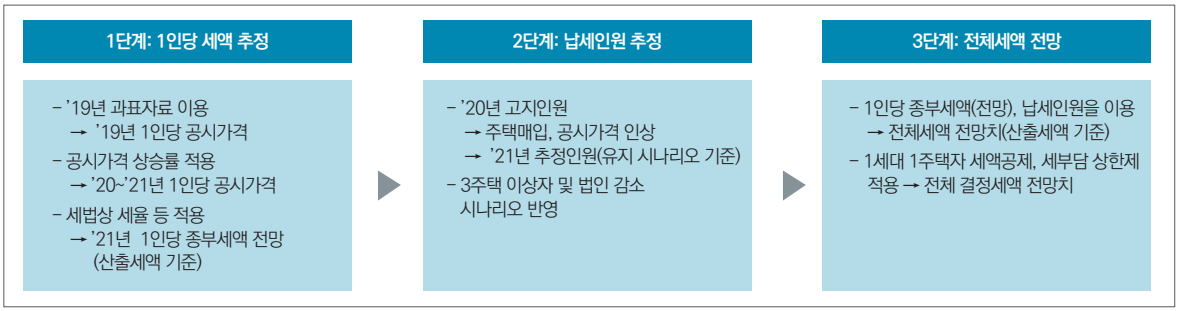
- (가중평균 공시가격 상승률) 주택보유자의 거주지를 기준으로 해당지역 가중평균 공시가격 상승률 적용
  - 종부세의 경우 다주택자의 모든 주택소재지가 거주지와 일치하며, 주택가격 상승률이 지역별로 동일하다고 가정
- (납세자 유형 및 조정대상지역) 국세청에서 별도로 제공받은 자료의 2019년 납세자 유형 및 주택소재지의 조정대상지역이 향후에도 유지될 것으로 가정
  - 개인/법인, 1주택 및 조정대상지역 외 2주택(저율)/조정대상지역 내 2주택 및 3주택 이상(고율)[3]
- (종부세 납세인원) 2020년 납세인원은 고지기준 66.7만명, 2021년은 85.6만명(추정)
  - 2020년 증가인원(약 15만명)을 하위그룹별로 공시가격 인상에 따른 자연증가분, 매입증가분으로 배분
  - 2021년은 하위그룹별로 일정 가정[4] 하에 자연증가분 및 매입증가분을 추정 후 합산
- 납세자는 주택을 단독 소유한다고 가정[5]하며, 농어촌특별세 등 부가세(Surtax)는 보유세 세부담에 미포함

3) 이하에서 1·2주택 보유자는 저율과세 대상자(조정대상지역 2주택자 미포함), 3주택 이상 보유자는 고율과세 대상자(조정대상지역 2주택자 포함)를 의미
4) 세부담이 강화된 법인 및 개인 3주택 이상(조정대상지역 2주택 포함)자는 종부세 대상이 증가하지 않는다는 가정하에, 개인 1·2주택(조정대상지역 2주택 미포함)자는 공시가격 상승 및 매입으로 증가한다고 가정
5) 2021년부터 적용되는 부부공동명의 1주택자에 대한 세액공제 적용 등을 추정하지 못하는 한계는 존재함

(전망방법) 주택분 부동산 보유세수에 대한 전망방법은 다음의 3단계로 구성

- 2019년 실적을 바탕으로 2020~2021년의 인원당(주택당) 보유세액을 전망한 후, 과세대상인 인원수(주택수)를 곱하여 전체 세수를 전망
  - 1단계: 2019년 과세실적 자료와 2020~2021년 공시가격 상승률 자료를 활용하여 인원당 종부세액과 주택당 재산세액 전망
  - 2단계: 2019년 과세실적 자료, 2020년 종부세 고시인원 자료, 2019년 공동주택 공시가격 원시자료 등을 활용하여 2021년도 납세인원 및 1세대 1주택자수 추정
  - 3단계: 종부세 및 재산세 산출 공식에 의거하여 전체 보유세수 전망

그림 3 부동산 보유세수 전망방법: 종합부동산세 기준



자료: 국회예산정책처 작성

3. 2021년 주택분 부동산 보유세수 증가분의 분해

2021년 보유세수 증가분을 공시가격 인상효과, 세제변화효과, 교차효과로 요인별 분해

- (1단계) 공시가격 인상효과는 '20년의 세제를 바탕으로 '21년의 공시가격 상승률을 적용하여 산출한 보유세수와 '20년의 실제 보유세수와의 차이로 정의
  - 공시가격 인상효과는 기존 납세인원의 공시가격 인상으로 인한 세부담 증가효과와 신규 납세인원의 증가효과로 구성
- (2단계) 세제변화효과는 공시가격의 인상이 없었을 때 '21년도 세제를 적용한다면 얻을 수 있는 보유세수와 '20년의 실제 보유세수와의 차이로 정의
  - '20년의 종부세법 개정, 재산세법 개정, 공정시장가액비율의 상승을 포함

- (3단계) 교차효과는 '21년의 세수효과에서 공시가격 인상효과 및 세제변화효과의 합계와의 차이
  - 교차효과 = '21년 세수효과 - (공시가격 인상효과 + 세제변화효과)

(보유세수 추정) 2021년 주택분 보유세는 종부세 대상 감소 시나리오에 따라 10.5~12.0조원으로 전망

- 공시가격 인상과 세제변화 등으로 세부담이 강화된 개인 3주택 이상 보유자와 법인 중 일부는 주택 매도 및 증여 등을 통해 종부세 대상에서 빠질 수 있음을 감안하여 3가지 시나리오 설정
  - ① 개인 3주택 이상 보유자와 법인 납부인원의 감소가 없음, ② 납부인원의 10% 감소, ③ 납부인원의 30% 감소
  - 보유세수는 ① 납부인원 유지시 12.0조원, ② 10% 감소시 11.5조원, ③ 30% 감소시 10.6조원으로 전망

표 3 2019~2021년 주택분 보유세 전망 결과

(단위: 억원)

	2019(실적)	2020(전망)	2021(전망) 법인 및 3주택 이상 보유자(개인)의 종부세 대상 감소 시나리오		
			①0% 감소(유지)	②10% 감소	③30% 감소
종합부동산세(A)	9,524	15,224	60,530	55,525	45,515
- 개인	7,727	12,405	44,269	40,890	34,132
- 법인	1,796	2,819	16,261	14,635	11,383
재산세(B)	50,820	54,574	59,822	59,822	59,822
계(A+B)	60,344	69,798	120,352	115,347	105,537

주: 1) 재산세는 주택별로 과세되어 소유인원 변동에 따른 세수변화 없음

(세목별 증가분) 납부인원의 유지 시나리오를 기준으로 분석한 바, 보유세수 증가분 6.1조원은 종부세수 증가분 4.5조원(증가분의 89.6%), 재산세수 증가분 0.5조원(10.4%)으로 구성

- 종부세는 전년 1.5조원 대비 4.5조원(증가율 297%) 증가한 6.1조원, 재산세는 전년 5.5조원 대비 0.5조원(9.6%) 증가한 6.0조원 전망
  - 종부세수 증가분 중 법인납세자의 증가분 비중(26.6%)에 비해 개인납세자 증가분 비중(63.0%)이 높음

표 4 2021년 주택분 보유세수 세목별 증가분 전망 결과: 유지 시나리오

(단위: 억원, %)

	2020년 (A,전망)	2021년			
		세수(B,전망)	증가분(B-A)	비중[1]	증감률([B-A]/A)
종합부동산세(A)	15,224	60,530	45,306	89.6	296.9
- 개인	12,405	44,269	31,864	63.0	256.0
- 법인	2,819	16,261	13,442	26.6	476.8
재산세(B)	54,574	59,822	5,248	10.4	9.6
계(A+B)	69,798	120,352	50,554	100.0	72.3

주: 1) 보유세수 전체 증가분에서 각 세목별, 납세자 유형별로 차지하는 비중(%)을 의미

(요인분해) 2021년 보유세 증가분 요인분해 결과, 공시가격 인상효과 33.6%, 세제변화효과 50.4%, 교차효과 16.0%로 추정

- 공시가격 인상효과: 종부세 1.0조원(종부세 증가분의 21.4%), 재산세 0.7조원(재산세 증가분의 138.8%)
- 세제변화효과: 종부세 2.8조원(60.8%), 재산세 △0.2조원(△38.8%)
  - 종부세법 개정효과는 2.6조원, 공정시장가액비율 상승효과는 0.1조원으로 전망
  - 재산세의 개정효과는 △0.2조원으로 전망
- 교차효과: 종부세 0.8조원(17.8%)

표 5 2021년 주택분 보유세 증가분의 요인분해 결과

(단위: 조원, %)

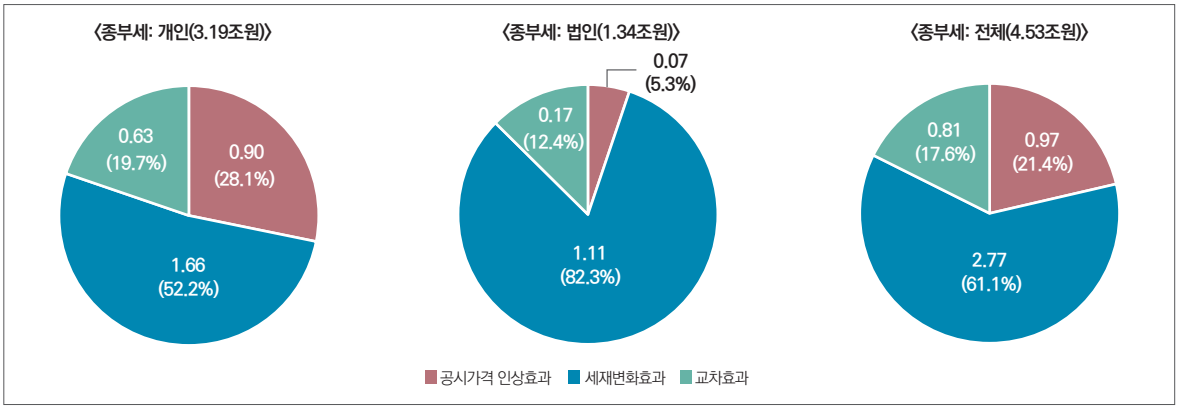
	종부세		재산세		보유세	
		비중		기여도(비중)		기여도(비중)
세수효과	4.5	100.0	0.5	100.0	5.1	100.0
공시가격 상승요인	1.0	21.4	0.7	138.8	1.7	33.6
세법개정요인	2.8	60.8	-0.2	-38.8	2.6	50.4
교차효과	0.8	17.8	-	-	0.8	16.0

(종부세 요인분해: 납세자 유형별) 2021년 종부세 증가분 중 개인 납세자의 비중은 70.3%, 법인 납세자의 비중은 29.7%로 전망

- 종부세 증가분의 납세자 유형별 요인분해 결과 개인·법인 모두 세제변화효과의 비중이 공시가격 인상 효과에 비해 상대적으로 높으며, 법인의 세제변화효과 비중이 개인에 비해 상대적으로 높음
  - 공시가격 상승효과: 개인 0.90조원(개인 증가분의 28.1%), 법인 0.07조원(법인 증가분의 5.3%)
  - 세제변화효과: 개인 1.66조원(52.2%), 법인 1.11조원(82.3%)
  - 교차효과: 개인 0.63조원(19.7%), 법인 0.17조원(12.4%)

그림 4 2021년 납세자 유형별 종부세수 증가분 요인분해

(단위 : 조원, %)

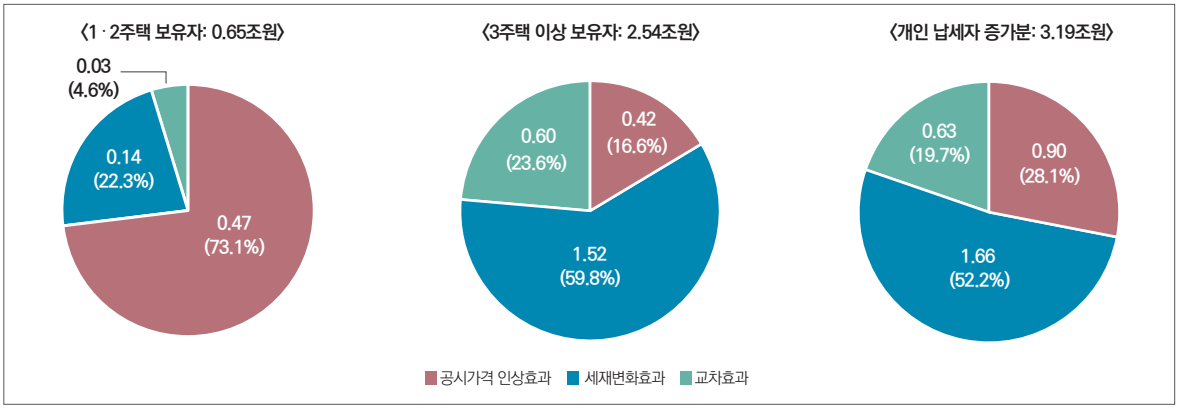


주: ( )안은 전체 증가분에서 각 요인별 효과가 차지하는 비중(%)

- 종부세의 개인납세자 보유주택수별 요인분해 분석결과, 개인 1·2주택 보유자(세수효과 0.65조원)는 공시가격 인상효과가 가장 큰 반면 3주택 이상 보유자(세수효과 2.54조원)는 세제변화효과가 큰 비중을 차지
  - 공시가격 인상효과: 1·2주택 보유자 0.47조원(1·2주택 보유자 증가분의 73.1%), 3주택 이상 보유자 0.42조원(3주택 이상 보유자 증가분의 16.6%)
  - 세제변화효과: 1·2주택 보유자 0.14조원(22.3%), 3주택 이상 보유자 1.52조원(59.8%)
  - 교차효과: 1·2주택 보유자 0.03조원(4.6%), 3주택 이상 보유자 0.60조원(23.6%)

그림 5 2021년 종부세수 증가분의 개인납세자 보유주택수별 요인분해

(단위 : 조원, %)

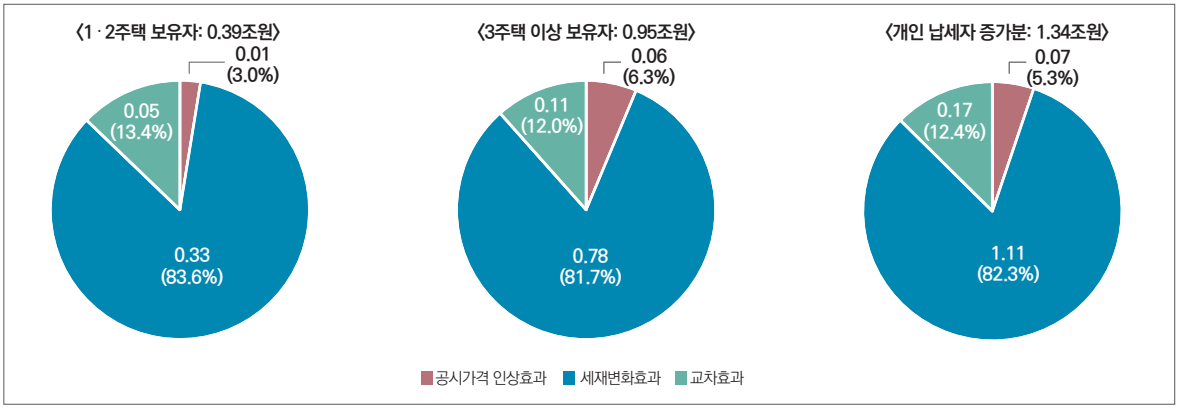


주: ( )안은 전체 증가분에서 각 요인별 효과가 차지하는 비중(%)

- 종부세의 법인납세자 보유주택수별 요인분해 분석결과, 법인 1·2주택 보유자(세수효과 0.39조원) 및 3주택 이상 보유자(세수효과 0.95조원) 모두 세제변화효과가 다른 효과에 비해 상대적으로 큰 비중을 차지
  - 공시가격 인상효과: 1·2주택 보유자 0.01조원(1·2주택 보유자 증가분의 3.0%), 3주택 이상 보유자 0.06조원(3주택 이상 보유자 증가분의 6.3%)
  - 세제변화효과: 1·2주택 보유자 0.33조원(83.6%), 3주택 이상 보유자 0.78조원(81.7%)
  - 교차효과: 1·2주택 보유자 0.05조원(13.4%), 3주택 이상 보유자 0.11조원(12.0%)

그림 6 2021년 종부세수 증가분의 법인납세자 보유주택수별 요인분해

(단위 : 조원, %)



주: ( )안은 전체 증가분에서 각 요인별 효과가 차지하는 비중(%)

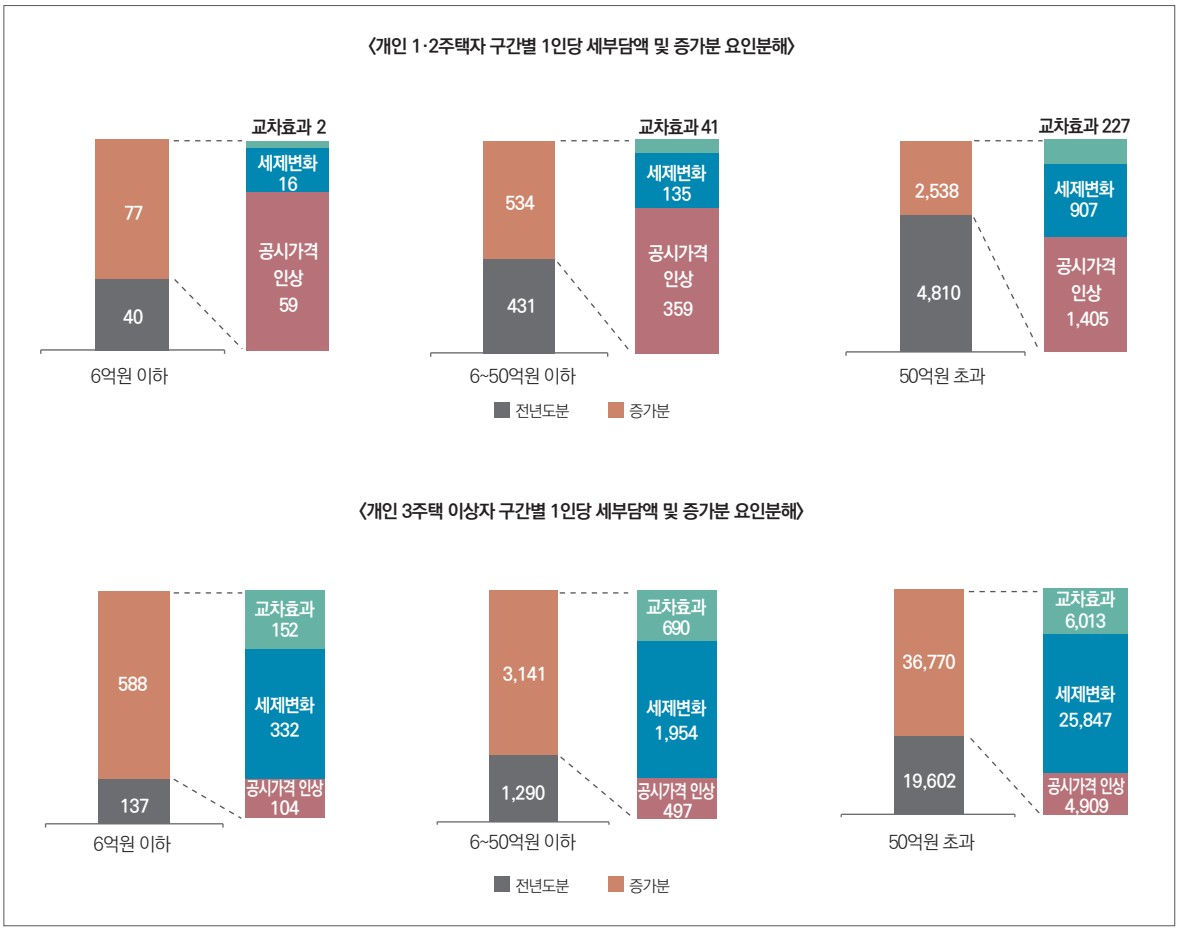
(종부세의 인당 세부담) 종부세 인당 세부담은 상위과표구간으로 갈수록 크게 증가하며, 개인 1·2주택자는 공시가격 인상효과가, 개인 다주택자 및 법인은 세제변화효과가 주된 증가요인

- (종부세 개인) 상위과표구간으로 갈수록 인당 세부담 및 세수효과가 증가하지만, 1·2주택자는 공시가격 인상이, 다주택자는 세제변화가 세부담 증가의 주된 요인
  - 종부세 개인 납세자의 1인당 세부담은 상위과표구간으로 갈수록 세부담이 증가하고, 세제변화효과의 비중이 크게 나타남

    ※ 증가분: (1·2주택자) 과표 6억원 이하 77만원, 6~50억원 534만원, 50억원 초과 2,538만원
    (3주택 이상자) 과표 6억원 이하 588만원, 6~50억원 3,141만원, 50억원 초과 36,770만원
  - 개인 1·2주택자는 공시가격 인상효과가, 3주택 이상 보유자는 세제변화효과가 가장 큰 비중을 차지

그림 7 2021년 종부세 개인납세자의 과표구간별 1인당 세부담 및 세수효과 요인분해

(단위: 만원)

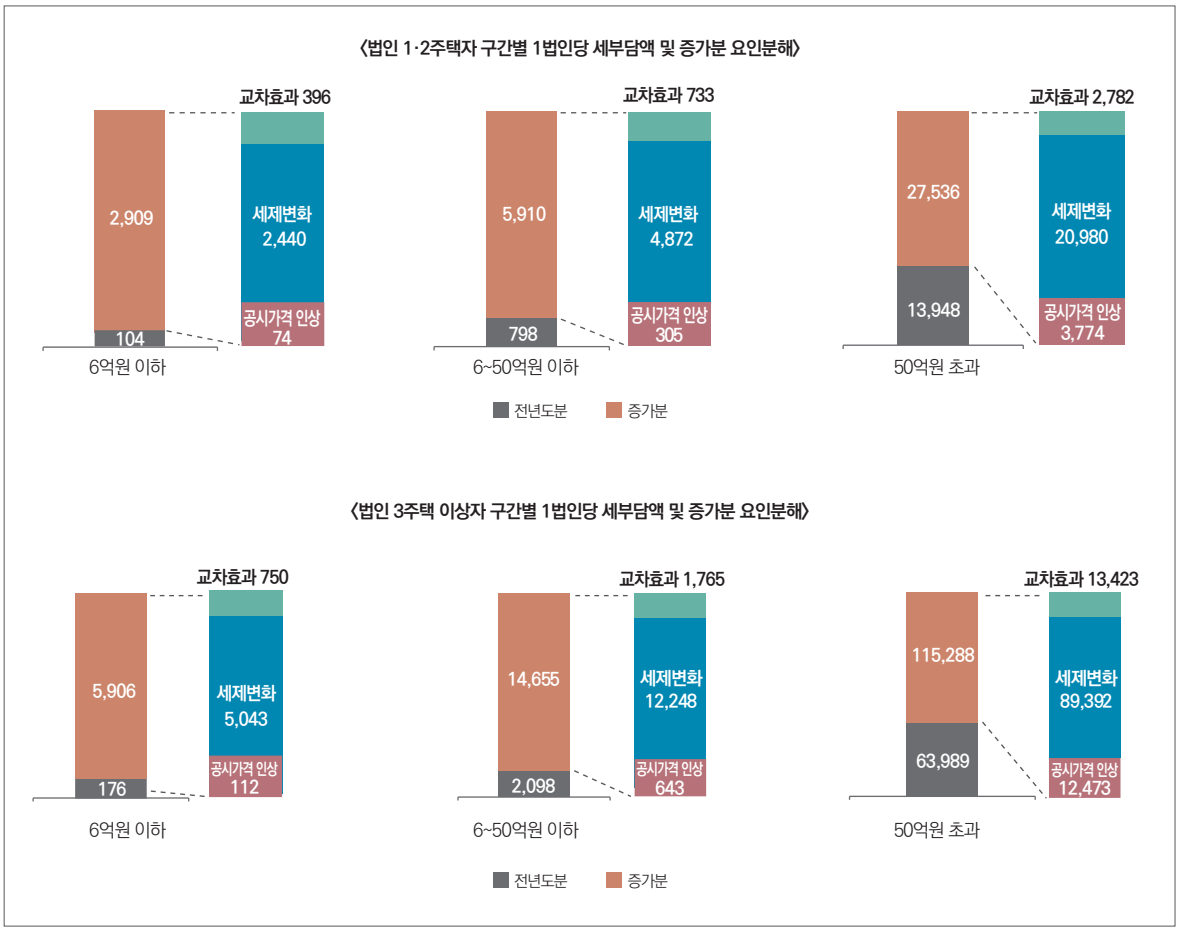


자료: 국회예산정책처 작성

- (종부세 법인) 상위과표구간으로 갈수록 인당 세부담이 증가하며, 보유주택수 및 과표구간에 관계없이 세제변화요인이 세부담 증가의 주된 요인
  - 종부세 법인 납세자의 1법인당 세부담은 상위과표구간으로 갈수록 세부담이 증가
    ※ 증가분: (1·2주택자) 과표 6억원 이하 2,909만원, 6~50억원 5,910만원, 50억원 초과 27,536만원
    (3주택 이상자) 과표 6억원 이하 5,906만원, 6~50억원 14,655만원, 50억원 초과 115,288만원
  - 과표구간에 관계없이 세제변화효과가 공시가격 인상효과에 비해서 증가분에 더 크게 영향

그림 8 2021년 종부세 법인납세자의 과표구간별 1법인당 세부담 및 세수효과 요인분해

(단위: 만원)



자료: 국회예산정책처 작성

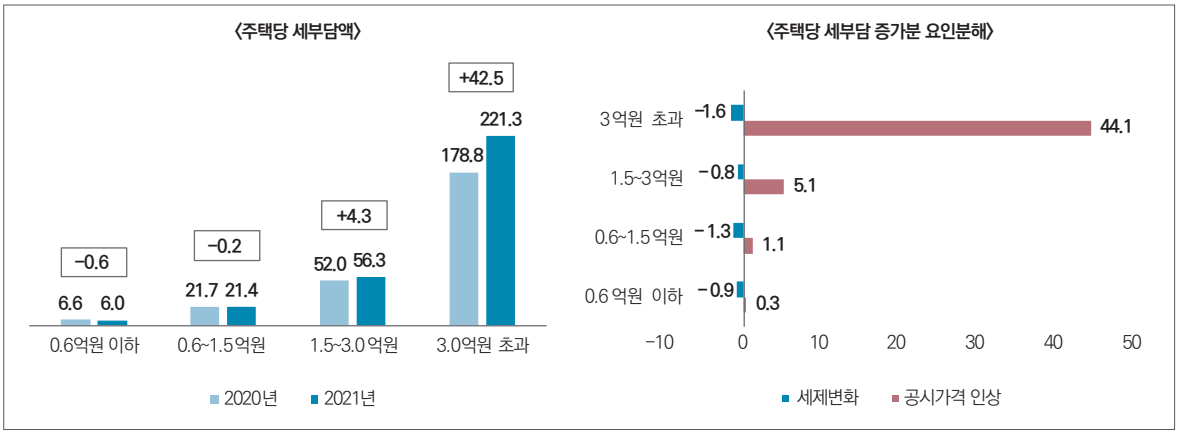
(재산세의 인당 세부담) 재산세 주택당 세부담은 하위 과표구간에서는 세율인하효과가 크게 작용하여 세부담이 감소하는 반면, 과표 1.5억원 초과구간에서는 공시가격 인상효과가 크게 작용하여 세부담이 증가[6]

- 재산세의 주택당 세부담은 과표 0.6억원 이하구간 6.0만원, 0.6~1.5억원구간 21.4만원, 1.5~3억원구간 56.3만원, 3억원 초과구간 221.3만원으로서, 상위과표구간으로 갈수록 세부담이 증가
- 과표 1.5억원 이하 구간은 세제변화효과로 인해 주택당 세부담이 감소하는 반면, 과표 1.5억원 초과구간은 세제변화효과의 세부담 감소분을 상회하는 공시가격 인상효과로 인하여 세부담이 증가

6) 1세대1주택자에 대한 세율특례가 적용되는 공시가격 5~6억원 이하(과표 3.0~3.6억원 이하)구간을 별도로 추정하지 못하는 한계가 존재함

그림 9 2021년 재산세의 과표구간별 주택당 세부담 및 세수효과 요인분해

(단위: 만원)



주: 1. 좌측 그림 네모 안은 2020년 대비 2021년 증가분
자료: 국회예산정책처 작성

4. 요약 및 시사점

2021년의 주택분 보유세수는 종부세 대상 감소 시나리오에 따라 10.5~12.0조원의 범위에서 증가 전망

- 2020년 수준의 개인 3주택 이상 보유자 및 법인 납세인원의 유지 시나리오를 기준으로 할 때, 2021년 보유세수는 12.0조원으로 전망
  - 유지 시나리오 기준 2021년 보유세의 전년 대비 증가분은 5.0조원 수준

세부담 증가는 전체적으로 세제변화효과가 공시가격 인상효과보다 크게 나타나나, 납세자 유형별·과표구간별 구분에 따라 양상은 상이한 것으로 분석

- 보유세 증가분 요인분해시 세제변화효과 2.6조원, 공시가격 인상효과 1.7조원, 교차효과 0.8조원으로 추정
  - 종부세: 세제변화효과 2.8조원, 공시가격 인상효과 1.0조원, 교차효과 0.8조원
  - 재산세: 공시가격 인상효과 0.7조원, 세제변화효과 △0.2조원
- 종부세 증가분에서 세제변화가 차지하는 비중은 법인이 개인보다, 상위과표구간이 하위과표구간보다, 3주택 이상 보유자가 1·2주택 보유자보다 클 것으로 분석
  - 납세자 유형별 증가분에서 세제변화효과의 비중: 법인 82.2% 〉 개인 51.8%

- 보유주택수별 증가분에서 세제변화효과의 비중(개인 기준): 3주택 이상 57.3% 〉 1·2주택 22.7%
- 과표구간에서 세제변화효과의 비중(개인 3주택 이상 기준): 50억 초과 70.3% 〉 6억원 이하 56.5%
- 교차효과를 세제변화효과로 간주할 경우 법인 및 다주택자에 대한 세제변화효과가 더욱 크게 나타남

  ※ 작년 정부의 세법개정이 법인 및 다주택자 중심으로 세부담이 강화된 것에 기인

- 재산세의 세제변화효과는 하위과표구간에서 높은 비중을 차지
  - 세율 특례 적용대상을 1세대 1주택자 6억원 이하 주택에 한정하여 상위과표구간에서는 공시가격 인상효과가 세제변화효과를 상회

보유세수 증가는 정부의 정책에 따라 1·2주택자 보다는 개인 다주택자와 법인에게 집중될 것이나, 공시가격 인상요인으로 1세대 1주택자의 주택분 보유세도 가파른 증가세를 보여 이들의 세부담 완화에 대한 논의 촉발

- 종부세 기준 보유세 증가분은 법인 및 다주택자 중심으로 증가하였으나, 1·2주택자의 종부세도 전년대비 증가
  - 개인 1·2주택자 증가분 0.34조원에 대한 요인분해 결과, 공시가격 인상효과가 77.3%, 세제변화 효과가 22.7% 수준으로 작용
- 이에 따라, 1세대 1주택자를 중심으로 세부담을 완화하기 위한 다양한 논의들이 이루어지고 있음
  - 1세대 1주택자의 종부세 보유세 증가율은 81.4%로 추정됨에 따라, 이를 완화하기 위한 논의 유발

우리나라 조세지출 관리체계 현황 분석

김 태 민 추계세제분석관 (02-6788-4836)

1. 조세지출 현황

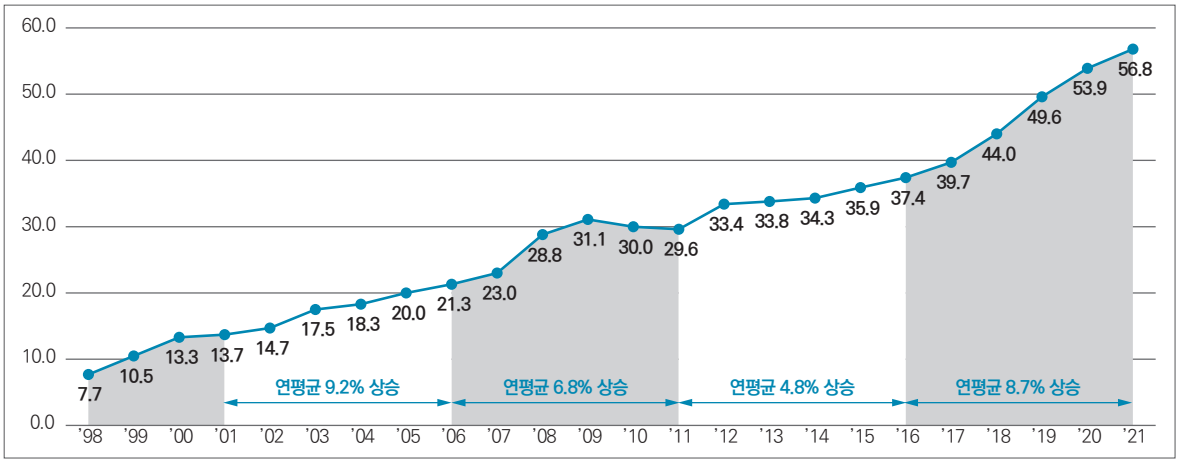
「조세지출」이란 "조세의 일반적인 조세체계에서 벗어난 조세특례에 의하여 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가 세입의 감소"를 의미

- 「조세특례제한법」은 조세지출을 "조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원"으로 규정
- OECD는 조세지출의 개념을 "조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system)를 벗어난 것"으로 규정(1996년)

2021년 조세지출액(전망)은 56.8조원으로 2020년 53.9조원(추정) 대비 2.9조원 증가할 전망

- 2011~2016년 동안 비과세감면 정비 등의 영향으로 연평균 4.8% 증가하였으나, 2016~2021년은 근로장려세제 확대, 투자관련 세액공제 확대 등의 영향으로 연평균 8.7% 증가

그림 1 연도별 조세지출 규모 : 1998~2021년



주: 1998~2019년은 실적치, 2020년은 잠정치, 2021년은 전망치임
자료: 「조세지출예산서」 각년도를 바탕으로 국회예산정책처 작성

국가별로 조세체계가 상이하고, 조세지출의 범위에 대해 국가간 합의된 기준이나 원칙은 존재하지 않기 때문에 각국은 자국의 상황에 따라 조세지출의 범위를 설정하고 고유의 방식으로 조세지출제도 운영

- 1969년 미국 재무부가 처음으로 조세지출예산에 대한 보고서를 제출한 이후 영국, 프랑스 등 주요 선진국은 조세지출 관련 보고서를 작성하고 있음
- 조세지출 범위 설정·조세체계 상이로 인하여 국가간 단순 비교로 조세지출 규모의 적정성을 평가하는데 한계가 있으나, 우리나라의 조세지출규모는 세수대비 14.5%, GDP대비 2.6% 수준으로 주요국과 단순 비교한다면 상대적으로 양호한 수준

표 1 각국의 조세지출 규모 비교(2019년 기준)

(단위: %)

국가명	추계기관	조세지출규모[1]	세수대비 비중	GDP대비 비중	주요 조세지출 분야
한국	기획재정부	₩49.6조	14.5	2.6	산업·중소기업·에너지 분야, 사회복지 분야
미국	합동조세위원회/재무부	$1조 3,630억	39.9	6.4	교육훈련·고용·사회서비스 분야 소득보장, 상업 및 주택 분야
영국	국세청	£3,351억	38.0	15.9	–[2]
프랑스	재정경제부	€994억	21.5	4.4	경제분야, 주택·토지분야
독일	연방재무부	€164억	4.0	0.5	소비자보호, 식품 및 농업 분야
캐나다	재무부	CAD4,999억	61.0	22.7	고용분야, 노후보장 분야

주: 1) 미국, 영국, 캐나다의 경우 조세지출 총액을 제시하지 아니하며, 본 표의 조세지출액은 개별항목을 합산한 것임. 미국의 경우 재무부의 실적추계치를 합산하였음
2) 영국은 분야별 조세지출 규모를 작성하지 않음
1. 2019년도 회계연도 실적·전망 자료를 재구성 하였음. 단, 영국은 2019.4.~2020.4 회계연도 기준 작성
2. 세수대비 비중은 조세지출규모/(조세지출규모+국가(연방)세수)로 산출
3. 미국, 영국, 캐나다는 구조적 특례를 조세지출로 포함시키는 특징을 지님. 영국의 경우 구조적 특례를 조세체계의 일부로서 소득을 위해 부담한 비용 혹은 조세행정의 단순화와 납세순응을 위한 것 등으로 정의
4. 독일은 연방조세지출과 총 조세지출을 구분하여 산출하는데, 본 표는 연방 기준으로 작성하였음

자료 : 국가별 조세지출예산 관련 보고서. 한국은 대한민국 정부, 2021년도 조세지출 예산서(2020.9), 미국은 Treasury, Tax Expenditures(2020.2), 영국은 HM Revenue & Customs, "Estimated costs of tax reliefs"(2020.10), 프랑스는 Annexe Au Projet de Loi De Finances Pour 2020 Tome Ⅱ "Les dépenses fiscales"(2020.10.), 독일은 Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2017 bis 2020 (2020.3), 캐나다는 Department of Finance Canada, Report On Federal Tax Expenditures 2021 (2021.2.)에 따름. 국가별 세수는 OECD Statistics Taxation global revenue database의 federal or central government level로 설정하여 산출, GDP는 OECD National Accounts의 GDP 항목 기준으로 산출

2. 조세지출 관리체계

「국가재정법」 및 「조세특례제한법」은 조세지출 규모를 적정수준으로 유지하기 위한 수단으로서 「조세지출예산서」, 「국세감면율 한도제」, 「조세지출 성과관리제」를 규정

- 「조세지출예산서」는 현재 운용중인 조세지출의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서로 조세지출 현황을 파악·관리하기 위한 기본자료로 활용
- 「국세감면율 한도제」는 전체 조세지출 규모를 일정 한도 이하로 억제하는 제도로서 총량적 관점에서 조세지출 증가를 억제하기 위한 가이드라인으로 기능
- 「조세지출 성과관리제」는 신규도입 또는 旣 운영 중인 조세지출 제도를 계량적인 방법론에 따른 분석을 통해 도입 및 유지의 합리성을 평가하는 제도로서 구체적인 개별 조세지출 항목의 타당성·효과성을 확보하기 위한 수단으로 기능

표 2 우리나라의 조세지출 관리체계

			작성·관리주체	법적근거	내용
조세지출예산서			기획재정부	조세특례제한법제142조의2	조세지출의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석
국세감면율 한도제			기획재정부	국가재정법제88조	국세감면율이 대통령령으로 정하는 일정 비율 이하가 되도록 관리
조세지출 성과관리제	사전관리	감면건의서	중앙행정기관의 장	조세특례제한법제142조	조세지출 도입·확대시 소관부처에서 자체적으로 평가
		예비타당성평가	기획재정부[1] (전문연구기관)		300억 이상인 조세특례 신규도입안에 대해서 제도 도입의 타당성을 사전적으로 분석
	사후관리	평가의견서	중앙행정기관의 장		소관 부처에서 일몰도래 특례·일몰 없는 특례중 조세특례기본계획에서 선정된 특례에 대하여 평가
		심층평가	기획재정부[1] (전문연구기관)		일몰이 도래하는 300억 이상인 조세특례 항목 대해서 효과성·타당성 분석

주: 1) 예비타당성평가 및 심층평가는 기획재정부장관이 지정한 전문적 조사·연구기관이 수행

「조세지출예산서」는 조세지출 실적치를 집계하고 차년도 조세지출 규모를 전망하여 조세지출 관리를 위한 기초정보로 제공

- 정부는 조세지출의 직전연도 실적과 해당 연도 및 다음연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 「조세지출예산서」를 작성하여 예산안 제출시 첨부서류로 제출
  - 정부는 1999년부터 2009년까지는 「조세지출보고서」를 발행하였고, 2010년부터는 「국가재정법」 개정에 따라 직전·당해·다음연도의 국세감면 실적 및 추정금액을 작성한 조세지출예산서를 예산안과 함께 국회에 제출하고 있음
  - 국회에서 항목별로 검토·승인되는 대상은 아니지만 세입예산안 및 세법심사과정에서 참고자료로 활용

- 「조세지출예산서」에 작성되는 조세지출 운용 현황에 대한 정보는 현재의 조세지출 현황을 점검하고 향후의 조세지출 정비계획을 수립하기 위한 기초자료로 활용

「국세감면율 한도제」는 조세감면으로 인한 세수손실의 급격한 증가를 억제하기 위하여 국세감면율을 일정 수준으로 유지·관리하고자 하는 제도

- 「국가재정법」 제88조는 국세감면율이 대통령령으로 정하는 국세감면율 법정한도 이하가 되도록 노력해야 함을 규정
  - 국세감면율은 국세감면액 총액(조세지출예산서의 국세감면액)을 감면이전의 국세수입으로 나눈 값으로 산출

    국세감면율 = 국세감면액 총액 / (국세수입 총액 + 국세감면액 총액)

  - 「국가재정법 시행령」은 국세감면율 법정한도를 직전 3년의 국세감면율 평균에 0.5%p를 더한 비율로 규정

    국세감면율 법정한도 = 직전 3년 국세감면율 평균 + 0.5%p

조세지출성과관리제로서 사전적 평가인 "예비타당성평가"와, 사후적 평가인 "조세특례심층평가"가 운영

- 기획재정부 장관이 전문적인 조사·연구기관에 의뢰하여 실시하는 "예비타당성평가"와 "조세특례심층평가"는 조세지출의 도입 및 지속을 결정하는데 중요한 판단근거로 활용
  - 또한 개별 부처중심의 "조세감면건의서" 및 "평가의견서"라는 조세지출관리제도 존재
- (예비타당성평가) 조세지출 신설 또는 변경시 연간 감면액이 300억 이상인 경우 시행
- (조세특례심층평가) 일몰이 도래한 제도 중 연간 감면액이 300억 이상인 항목에 대해 의무적으로 심층평가를 실시하고, 그 밖의 항목도 기획재정부장관이 임의로 심층평가를 시행할 수 있음
- 「조세특례제한법」은 예비타당성평가와 의무심층평가 결과가 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출되어 세입예산안 및 세법개정안 심사의 참고자료로 활용될 수 있도록 규정하고 있음

3. 「조세지출예산서」상 쟁점 및 시사점

「조세지출예산서」에서 전망한 차년도 조세지출 규모와 실제 실적치간 상당한 오차가 존재하여 조세지출 전망 정확성 제고 필요

- "신용카드등 사용금액에 대한 소득공제"등 2019년 세목별 감면실적액 1,000억원 이상인 항목 43건을 대상으로 살펴봤을 때, 실적치에 비해 전망치를 과소전망한 건은 28건, 과다전망한 건은 15건으로 조세지출액 규모에 대한 추계의 정확성이 저조
  - 5%이상 과소·과다전망한 건은 29건(67.4%)
  - 세목별로 비교해볼 때, 법인세의 오차율이 22.1%로 가장 크고, 소득세 15.8%, 부가가치세 13.2%로 나타남

표 3 2019년 1,000억원 이상 항목 조세지출 전망치의 실적치와 비교 결과

	소득세	법인세	부가가치세	합계
건수	28건	6건	9건	43건
과소전망 (5%이상)	17건 (9건)	3건 (3건)	8건 (6건)	28건 (18건)
과다전망 (5%이상)	11건 (7건)	3건 (3건)	1건 (1건)	15건 (11건)
오차율 평균	15.8%	22.1%	13.2%	16.2%

주: 1. 오차율 평균은 항목별 오차율=(실적액-전망액)/전망액값의 절대값을 산술평균한 수치임
2. 「조세지출예산서」상 2019년 세목별 조세지출액 1,000억원 이상 항목을 대상으로 산출. 단, 세법개정 심사과정에서 정부안과 개정세법이 큰 차이가 있는 경우 조사 대상에서 제외
자료: 「2019년도 조세지출예산서」, 「2021년도 조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

표 4 소득세·법인세·부가가치세 분야 조세지출 항목 전망치와 실적치 비교 : 2019년

(단위: 억원)

세목	항목명	전망치	실적치	5%이상 오차 발생 항목
소득세	창업중소기업 등에 대한 세액감면	1,288	1,122	○
	중소기업에 대한 특별세액감면	12,199	10,885	○
	외국인근로자에 대한 과세특례	1,037	1,469	○
	고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제	2,259	1,972	○
	중소기업 취업자에 대한 소득세 감면	5,896	6,068	
	자경농지에 대한 양도소득세의 감면	15,327	12,435	○
	공익사업용 토지 등에 대한 양도소득세의 감면	1,498	1,524	
	소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제 등	2,503	2,543	
	비과세종합저축에 대한 과세특례	3,413	3,262	
	조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등	5,146	5,859	○
	월세액에 대한 세액공제	973	1,202	○
	근로장려금	49,017	49,256	
	자녀장려금	8,570	7,543	○

세목	항목명	전망치	실적치	5%이상 오차 발생 항목
소득세	신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	21,716	22,553	
	성실신고 확인비용에 대한 세액공제	1,235	1,901	○
	국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세	1,619	1,543	
	국민건강보험료 등 사용자부담금에 대한 비과세	13,976	15,839	○
	장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세	1,101	2,338	○
	경로우대자 추가공제	4,915	4,928	
	장애인 추가공제	3,368	3,365	
	연금보험료공제	21,414	30,457	○
	무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	4,557	5,303	○
	자녀세액공제	13,544	12,410	○
	연금계좌세액공제	11,600	11,577	
	보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	32,279	38,833	○
	의료비 특별세액공제	12,510	12,727	
	교육비 특별세액공제	13,376	12,540	○
	개인기부금 특별세액공제	9,835	9,972	
법인세	법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면	8,280	6,513	○
	조합법인 등에 대한 법인세 과세특례	3,104	3,636	○
	법인기부금의 손금산입	5,904	7,748	○
	창업중소기업 등에 대한 세액감면	1,330	1,701	○
	중소기업에 대한 특별세액감면	13,561	9,535	○
	연구·인력개발비에 대한 세액공제	23,580	22,305	○
부가가치세	도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	1,641	2,000	○
	장애인용 보장구 등에 대한 부가가치세 영세율	1,107	1,212	○
	농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	17,065	18,770	○
	농·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 환급에 관한 특례	1,330	1,245	○
	온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제	773	1,001	○
	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	2,637	2,892	○
	일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감	1,985	2,012	
	재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제특례	7,243	9,453	○
	면세 농·수산물 등 의제매입세액공제	28,494	28,578	
	합 계	394,205	410,027	

자료: 「2019년도 조세지출예산서」, 「2021년도 조세지출예산서」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

「조세지출예산서」에 제시되는 조세 감면액 추계 근거 공개 필요

- 「조세지출예산서」 항목별·세목별로 조세 감면액의 추계근거를 제시하고 있으나, 항목별로 조세감면액 추정에 활용된 세부자료와 방법론 미공개로 인해 조세지출 규모 추정의 적정성을 검증하는데 제약

「조세지출예산서」의 관리대상 유형별 관리계획 수립 필요

- 정부는 조세지출 정비 및 항목별 분류에 대한 논의의 기초자료 제공을 위해 「2018년도 조세지출예산서」부터 관리대상 유형별 정보를 제공 중
  - 조세지출의 특성(특정성·대체가능성·폐지가능성)을 모두 충족하는 비과세·감면 정비 대상을 "적극적 관리대상"으로, 폐지가능성이 없고, 특정성·대체가능성 중 한가지가 없어 적극적 관리가 곤란한 항목을 "잠재적 관리대상"으로, 조세지출의 특성이 없는 항목으로 정비가 곤란한 항목을 "구조적 지출"로 지정
- 적극적 관리대상과 잠재적 관리대상을 구분하는 명확한 기준의 정립 및 적극적 관리대상의 정비에 대한 중장기 로드맵 수립 필요

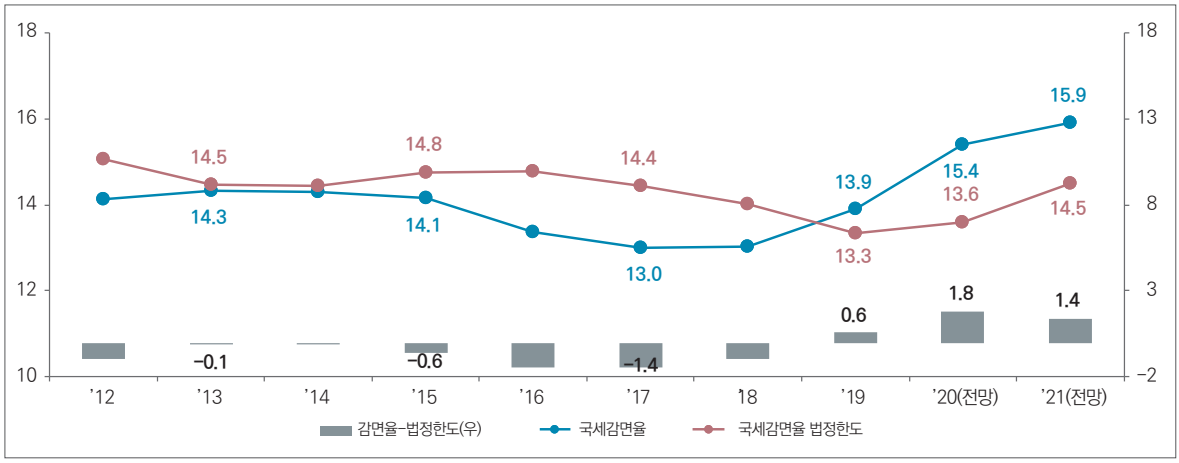
4. 국세감면율 한도제의 쟁점 및 시사점

2019년 국세감면율은 3.9%로 법정한도(13.3%)를 초과하였고, 2020년 및 2021년의 국세감면율 또한 법정한도를 초과할 것으로 전망되고 있어 한도 준수 노력 강화 필요

- 「2021년도 조세지출예산서」에 따르면 2019년 실적치에 따른 국세감면율은 13.9%, 2020년·2021년의 국세감면율은 15.4%·15.9%로 전망
  - 2019~2021년의 국세감면율 법정한도인 13.3%· 13.6% ·14.5%를 각각 0.6%p, 1.8%p, 1.4%p 초과
  - 2019년의 경우, 근로장려금의 확대와 고용지원세제 강화 등 조세지출을 국가정책 목표 달성에 적극적인 수단으로 활용함으로써 국세감면율이 증가
  - 2020년은 코로나 19감염증 확산 등으로 인한 경기 위축으로 국세수입이 감소하여 국세감면율이 상승하였고, 2021년의 경우 코로나19에 대응하기 위한 조세지출 확대효과가 더해져 국세감면율이 증가

그림 2 연도별 국세감면율 및 법정한도 : 2012~2021

(단위: %)



주: 2019년 실적치 및 2020년·2021년 전망치는 「2021년도 조세지출예산서」에 근거하며, 「2021년도 조세지출예산서」부터 국가재정법 시행령 제41조 개정에 따라 국세수납액에 지방소비세액을 포함하여 국세감면율을 계산하였음

자료: 「조세지출예산서」 각년도를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

정부는 최근 국세감면율 및 국세감면율 법정한도를 산출방식을 두 차례에 걸쳐 변경

- 정부는 2018년 이후 제출된 「조세지출예산서」 부터 국세감면율 법정한도를 직전 3년 국세감면율 평균 값에 0.5%p를 더한 값으로 하되, 직전 3년 중 법정한도를 초과한 연도는 실제 감면율이 아닌 법정한도로 계산하도록 한 단서 삭제
  - 법정한도를 초과한 연도의 국세감면율을 법정한도가 아닌 실제 감면율로 계산하게 함으로써 국세감면 통제가 더 필요한 국세감면율 상승기에 산출되는 국세감면율 법정한도를 더 상승하게 만드는 요인으로 작동
- 2020년 「국가재정법 시행령」 개정으로 국세감면율 산출시 국세 수입총액에 지방자치단체로 배분되는 지방소비세 포함
  - 2010년 지방소비세 도입 이후 부가가치세의 지방소비세 이양비율이 상승(도입당시 10%→현행 21%)하면서 조세감면율이 과다 산출되는 현상이 심화
  - 분자인 국세감면액에 지방소비세 이양분이 포함되어 있음을 고려하여 분모인 국세감면 총액에 지방소비세 배분액이 포함되도록 개정

표 5 최근년도 국세감면율 산출기준 변경

변경시기	변경이전	변경이후	개정대상
2018	· 국세감면율 법정한도 – 직전 3년 국세감면율 평균에 0.5%p를 더한 비율 – 단, 직전 3년간 국세감면율이 법정한도를 초과한 경우 해당년도 법정한도[1]	· 국세감면율 법정한도 – 직전 3년 국세감면율 평균에 0.5%p를 더한 비율 – 〈단서 삭제〉	매년도 조세지출예산서 본문
2020	· 국세감면율 계산시 국세 수입총액에 지방소비세액 미포함	· 국세감면율 계산시 국세 수입총액에 지방소비세액 포함	「국가재정법」시행령 제41조

주: 1) 해당 단서는 2013년에 제출된 「2014년도 조세지출예산서」부터 2017년에 제출된 「2018년도 조세지출예산서」까지 매년 제출된 「조세지출예산서」 본문에 포함되어 있음

권고사항으로 규정되어 있는 국세감면율 한도제가 준수되도록 실효성 확보 필요

- 현행 「국가재정법」 제88조는 국세감면율 한도 준수를 "노력하여야 한다" 방식으로 규정하고 있어 조세지출의 무분별한 확대를 사전에 통제하는 데는 한계가 있으며, 2019년 이후 3년 연속으로 국세감면율이 한도를 초과할 것으로 전망
- 국세감면율 및 국세감면한도는 세법 개정 추진시점에는 확정할 수 없는 추정치에 불과하여 성격상 의무규정으로 운영하기는 어려우나, 국세감면율 한도제의 통제력을 증대시키기 위한 최소한의 제도개선이 필요
  - 국세감면율이 한도를 초과할 것으로 전망되는 경우 초과원인 및 향후 국세감면율 감축 계획을 명시한 보고서를 국회에 제출하게 하는 방안 등을 고려

5. 조세특례심층평가상의 쟁점 및 시사점

최근 3년간 연간 16~22건의 조세특례심층평가를 수행하였고, 조세특례심층평가에 소요되는 예산액은 총 36.8억원

- 심층평가 1건당 7,000만원의 예산이 편성됨

심층평가결과 축소·폐지 의견이 제언된 조세특례 항목의 사후관리 철저 필요

- 심층평가 결과 「신용카드 등 사용액 소득공제」, 「비과세종합저축에 대한 과세특례」등 11건은 공제율을 인하하거나 수혜대상을 축소하는 등 "축소연장" 의견으로 나타났으나, 정부의 세법개정안에는 일부 항목이 수혜대상을 확대하는 "확대연장"이나 종전의 수혜대상과 수혜수준을 유지하는 "단순연장"으로 제출
  - 2018년 「신용카드 등 사용액 소득공제」에 대한 조세특례평가 결과 제도목적 달성 등을 이유로 축소하는 것이 바람직하다고 제언되었으나, 정부는 세법개정안에 박물관·미술관 입장료에 대한 추가 공제를 포함하여 확대연장
- 정부가 축소연장을 제안한 5건중 일부가 국회의 세법개정안 심사과정에서 단순연장으로 수정되어 의결
  - 2020년 정부는 조세특례심층평가 결과에 따라 대규모 조합법인을 「조합법인 등에 대한 과세특례」 대상에서 배제하도록 개정안을 제출하였으나, 국회심사과정에서 수혜대상과 수혜수준을 유지하고 일몰만 연장하는 "단순연장"으로 의결

표 6 조세특례 심층평가에서 "축소연장"으로 제언된 건의 세법개정 반영결과

평가연도	항목명	심층평가 결과	정부 세법개정안 반영	최종 개정세법 반영
2018	조합 등 출자금 예탁금 과세특례	축소연장	축소연장	단순연장
2018	R&D비용세액공제[1]		단순연장	단순연장
2018	신용카드 등 사용액 소득공제		확대연장	확대연장
2018	신용카드 등 매출 세액공제[1]		확대연장	확대연장
2018	R&D설비투자세액공제[1]		확대연장	확대연장
2018	중소기업 등 투자세액공제		확대연장	확대연장
2019	비과세종합저축에 대한 과세특례		축소연장	단순연장
2020	법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등 감면및 수도권과밀억제권 밖으로 이전하는 중소기업에 대한 세액감면		축소연장	단순연장
2020	조합법인등에 대한 과세특례		축소연장	단순연장
2020	금융시장 효율화·안정화를 위한 증권거래세 면제		축소연장	축소연장
2020	중소기업에 대한 특별세액 감면[1]		확대연장	확대연장

주: 1) 해당항목은 중·장기적으로 조세지출을 축소하거나 타 지원제도와 통폐합할 것이 제언된 항목
자료: 정부가 제출한 2018~2020년 조세특례심층평가 결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 「중소기업 고용증가인원 사회보험료 세액공제」, 「온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제」등 지원대상 및 지원수준을 유지하여 연장함이 바람직한 것으로 의견이 제시된 15건의 경우 대부분 일몰이 연장되었으며, 일부 항목은 특례를 확대하여 최종세법에 반영
  - 「창업중소기업 등 세액감면」은 공제 대상을 확대하여 일몰이 연장되었으며, 「에너지 절약시설 투자세액공제」는 중소기업에 대한 공제율을 인상하여 일몰이 연장

표 7 조세특례 심층평가에서 "단순연장"으로 제언된 건의 세법개정 반영결과

평가연도	항목명	심층평가 결과	정부 세법개정안 반영	최종 개정세법 반영
2018	농림어업용 석유류 간접세 면제	단순연장	단순연장	단순연장
2018	재활용폐자원 등 매입세액공제 특례		단순연장	단순연장
2018	중소기업 고용증가인원 사회보험료 세액공제		단순연장	단순연장
2018	일반택시 운송사업자 부가가치세 경감		단순연장	단순연장
2018	하이브리드 자동차 개별소비세 감면		단순연장	단순연장
2018	환경보전시설 투자세액공제		단순연장	단순연장
2018	창업중소기업 등 세액감면1)		확대연장	확대연장
2018	에너지 절약시설 투자세액공제		확대연장	확대연장
2019	주택청약종합저축에 대한 세액공제		단순연장	단순연장
2020	중고자동차 의제매입세액 공제특례		단순연장	단순연장
2020	온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제		단순연장	단순연장
2020	중소기업 창업투자조합 출자 등에 대한 소득공제		단순연장	단순연장
2020	전기자동차에 대한 개별소비세 감면		단순연장	단순연장
2020	연안운항 여객선박용 석유류 간접세 면제		단순연장	단순연장
2020	농·축·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율		단순연장	단순연장

주: 1) 해당 항목은 2018년 5월 및 2018년 12월 두 차례에 걸쳐 개정되었으며, 2018년 5월 개정으로 청년·생계형 창업공제율이 인상되었고 2018년 12월 개정으로 암호화자산 매매·중개업이 지원대상에서 제외되어 전체적으로 확대연장으로 판단
자료: 정부가 제출한 2018년~2020년 조세특례심층평가 결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 평가결과 「영농자녀등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면」, 「생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제」 등 확대연장 의견이 제언된 3건의 항목 중 2건은 확대연장, 1건은 단순연장

표 8 조세특례 심층평가에서 "확대연장"으로 제언된 건의 세법개정 반영결과

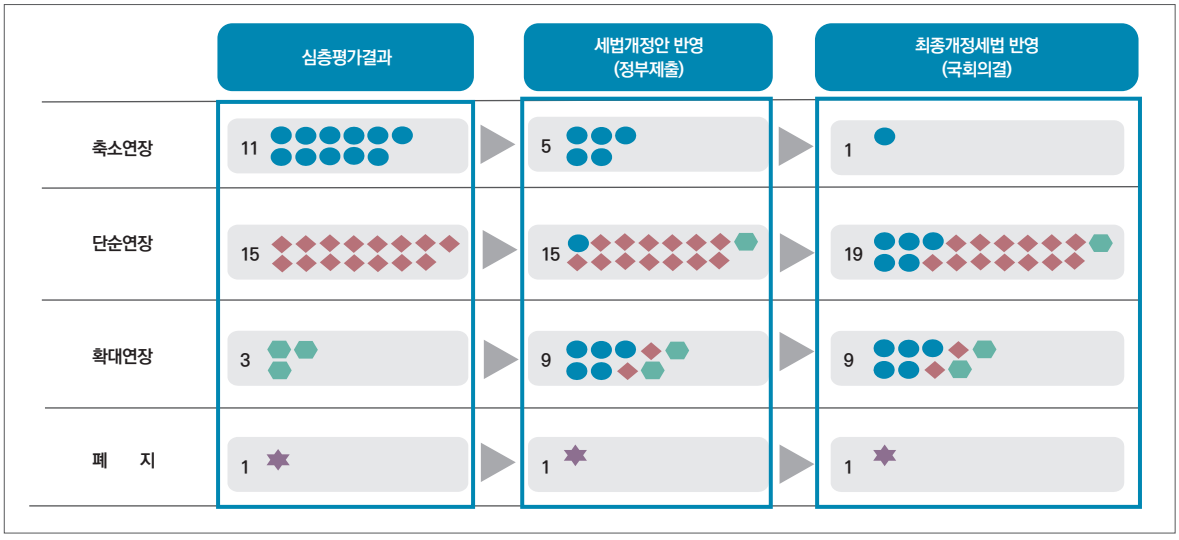
평가연도	항목명	심층평가 결과	정부 세법개정안 반영	최종 개정세법 반영
2018	중소기업 취업자 소득세 감면	확대연장	확대연장	확대연장
2019	생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제		확대연장	확대연장
2020	영농자녀등이 증여받는 농지 등에 대한 증여세 감면		단순연장	단순연장

자료: 정부가 제출한 2018~2020년 조세특례심층평가 결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 평가결과 폐지 의견이 제언된 「초연결 네트워크 구축을 위한 시설투자에 대한 세액공제」 항목은 국회 심사결과에 따른 개정세법에서도 폐지됨

- 결과적으로, 축소연장·폐지의견이 제언된 12건 중, 정부의 세법개정안 제출에 반영된 축소연장·폐지 항목은 절반인 6건에 그치며, 정부가 축소연장을 제안한 5건 중 4건은 국회의 세법개정안 심사과정에서 단순연장으로 수정되어 의결

그림 3 최근 3년간 조세특례심층평가 수행 항목 세법개정 반영



주 : ●은 심층평가결과 축소연장이 제언된 사항, ◆은 단순연장이 제언된 사항, ⬢은 확대연장이 제언된 사항, ✸은 폐지가 제언된 사항임
자료: 정부가 제출한 2018년~2020년 조세특례심층평가 결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성

조세특례 의무심층평가시 "목표달성도"에 대한 분석방안 마련 필요

- 「조세특례제한법」제142조제4항 단서는 의무심층평가에서 평가해야할 사항으로 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향과 및 "목표달성도"를 규정하고 있음
- 의무심층평가가 일몰이 도래하는 조세지출항목에 대하여 이루어진다는 점, 조세특례는 특정 정책 목표를 달성하기 위하여 한시적으로 세제 혜택을 주는 제도라는 점을 고려할 때 "목표달성도"에 대한 분석은 조세특례 일몰 연장여부를 결정하는데 있어 핵심적인 기준
- 그러나 국회에 제출된 의무심층평가 결과를 살펴보면, "목표달성도"에 대한 명시적인 분석이 불충분한 경향
  - 예를 들어, 정부가 제출한 심층평가 결과인 「2020 조세특례심층평가(Ⅰ) 중소기업에 대한 특별감면」을 살펴보면, "정책 타당성", "효과성 분석", "형평성 분석", "고용영향평가"에 대한 분석은 이루어지고 있으나, "목표달성도"에 대한 분석은 명시적으로 이루어지고 있지 아니하며, 다른 항목에 대한 심층평가도 비슷한 상황

표 9 「2020 조세특례심층평가(Ⅰ) 중소기업에 대한 특별감면」 목차 예시

제Ⅰ장 조세특례 의무심층평가의 개요 제1절 조세특례 의무심층평가의 개요 제2절 조세특례 제도의 개요 제Ⅱ장 2017년 심층평가 결과 및 주요 쟁점 제1절 2017년 심층평가결과 제2절 주요 쟁점 제Ⅲ장 정책 타당성 평가 제1절 개요 제2절 정부역할의 적절성 제3절 제도설계 및 운영의 적절성 제Ⅳ장 효과성 분석 제1절 분석개요 및 자료 제2절 기업의 재무적 성과에 미치는 효과 분석	제Ⅴ장 형평성 분석 제1절 개요 제2절 수입금액 규모별 형평성 평가 제3절 업종별 형평성 평가 제4절 지역별·수입금액 규모별 형평성 평가 제Ⅵ장 고용영향평가 제1절 분석 개요 제2절 고용효과 추산 제3절 소결 및 제언 제Ⅶ장 종합평가 및 정책제언

자료: 기획재정부, 「2020 조세특례심층평가(Ⅰ) 중소기업에 대한 특별감면」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 조세특례에 대한 목표달성도 분석이 심층적으로 이루어지지 않는 주요 이유는 대부분의 조세특례에 수치화된 정책적 목표가 설정되지 않았기 때문
  - 조세특례 도입·기존 특례 정비시 항목별로 수치화된 정책적 목표를 수립할 필요가 있으며, 목표달성도를 어떠한 방식으로 평가할지 기획재정부의 명확한 지침 마련이 필요한 것으로 보임

연간 지출 규모가 300억 이상인 일몰도래 조세지출항목 심층평가 수행 철저

- 「조세특례제한법」제142조제4항 단서는 대통령령으로 정하는 일정 규모(300억원) 이상이면서 해당 연도에 조세감면이 종료되는 사항은 심층평가를 수행하여 그 결과를 제출하되, 지원대상의 소멸로 조세특례의 폐지가 명백한 사항 등 대통령령으로 정하는 사항은 의무심층평가에서 제외[1)]

- 「조세특례제한법 시행령」 제135조 제3항 제3호는 "최근 2년[2)] 이내에 법 제142조제4항에 따른 평가를 거친 사항으로서 기획재정부장관이 그 규모와 적용대상 등 기존 조세특례의 내용에 중요한 변화가 없는 것으로 인정하는 사항"은 의무심층평가 대상에서 제외됨을 규정
  - 「조세특례제한법」에서 폐지가 명백한 사항 등을 의무심층평가 제외대상으로 규정한 것은 폐지가 명백하여 논의의 여지가 없는 조세특례에 대한 평가에 소요되는 예산·인력의 낭비를 방지하려는 취지임을 고려할 때, 일몰 연장의 가능성이 있는 경우 심층평가 수행이 바람직

- 2020년 일몰이 도래한 300억원 이상의 항목 중 「조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등」과 「비과세종합저축에 대한 과세특례」는 2020년에 조세특례심층평가 대상에서 제외
  - 「조합 등 출자금·예탁금에 대한 비과세 등」 항목의 경우, 정부는 2018년 심층평가를 수행하고 그 결과에 따라 일몰을 3년 연장하되 준조합원에 대해서는 저율 분리과세로 전환하는 개정안을 제출하였으나, 국회 심사결과 현행의 과세체계를 유지하되 2년만 일몰기한(2020년으로)을 연장하도록 개정
  - 그런데 2020년 정부는 조세특례심층평가를 수행하지 않고, 2018년 심층평가 수행결과와 달리 현행의 과세체계를 유지하고 일몰만을 2년 연장하는 개정안을 제출
  - 2018년 심사결과 정부가 제출한 3년이 아닌 2년만 일몰을 연장한 취지는 2년 후에 동 제도를 면밀히 재검토하기 위한 취지였다는 점, 정부가 2018년 심층평가 및 정부제출안과 다른 내용으로 세법개정안을 제출했다는 점 등을 고려할 때 정부의 정책변경 사유에 대한 논의의 기초자료로서 동 제도에 대한 조세특례심층평가를 수행함이 바람직했을 것으로 판단

의무심층평가 사항이 아닌 조세특례 항목 관리 철저 필요

- 「조세특례제한법 시행령」은 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항 중 연간 조세특례금액이 300억원 이상이 되는 조세특례에 한하여 심층평가를 의무적으로 시행하고 있으나, 적용기한이 없는 항목과 연간 조세특례금액 300억원 이하인 항목은 의무심층평가 대상에서 제외

1) 「조세특례제한법」 제142조(조세특례의 사전 · 사후관리) ④ 기획재정부장관은 주요 조세특례에 대한 평가를 실시할 수 있다. 다만, 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항(지원대상의 소멸로 조세특례의 폐지가 명백한 사항 등 대통령령으로 정하는 사항은 제외한다)으로서 연간 조세특례금액이 대통령령으로 정하는 일정금액 이상인 조세특례에 대해서는 예산의 범위 내에서 전문적인 조사 · 연구기관이 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등 대통령령으로 정하는 내용에 대해 평가한 결과를 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

2) 2020년 시행령 개정으로 제외 대상을 "3년 이내 평가를 거친 사항"에서 "2년 이내 평가를 거친 사항"으로 변경

- 2021년 일몰이 도래하는 항목 중 5건이 조세특례금액이 100억원 이상 300억원 이하인 항목임.
  - 이 중 「연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면」등 3건은 제도도입이후 10년 이상 경과한 항목으로 지속적으로 일몰이 연장

표 10 2021년 일몰 도래 항목 중 연간 조세특례 금액 100억원 이상 300억원 이하 항목

(단위:억원)

항목명	2021년 조세지출액(전망)	제도도입
대토보상에 대한 양도소득세 과세특례	277	2008
농업회사법인에 대한 법인세의 면제 등	183	1991
천연가스(CNG) 버스에 대한 부가가치세 면제	141	2018
연구개발특구에 입주하는 첨단기술기업 등에 대한 법인세 등의 감면	109	2007
위기지역 내 창업기업 세액감면	101	2018

- 또한 46건은 조세지출규모가 300억원 이상임에도 불구하고 일몰기한이 없어 의무심층평가 대상에서 제외
  - 일몰조항이 없는 46건 중 정부가 적극적 관리대상으로 식별한 조세지출 항목은 26건임
  - 정부는 이들 항목에 대해 부처 자체평가 및 임의 심층평가를 수행
  - 임의심층평가 결과도 의무심층평가 결과처럼 국회에 제출하는 방안 검토 필요

표 11 300억원 이상 항목중 일몰이 없는 조세지출 항목

(단위:억원)

항목명	2021년 조세지출액	적극적 관리 항목 여부	항목명	2021년 조세지출액	적극적 관리 항목 여부
근로장려금	46,113		가업상속공제	1,733	○
보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	44,678		국외에서 근로를 제공하고 받는 급여 비과세	1,579	○
연금보험료공제	33,798		월세액에 대한 세액공제	1,451	○
면세 농·수산물 등 의제매입세액공제	30,211		장애인용 보장구 등에 대한 부가가치세 영세율	1,395	
연구·인력개발비에 대한 세액공제	28,198	○	전자신고에 대한 세액공제	1,323	○
신용카드 등의 사용에 따른 세액공제 등	27,443	○	농·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 환급에 관한 특례	1,175	
통합투자세액공제	20,657	○	기장세액공제	1,003	○
국민건강보험료 등 사용자부담금에 대한 비과세	18,714		농지대토에 대한 양도소득세 감면	988	○
자경농지에 대한 양도소득세의 감면	14,773	○	가업의 승계에 대한 증여세 과세특례	857	○
의료비 특별세액공제	13,598		제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등의 특례	823	○
교육비 특별세액공제	12,435		폐광지역 카지노에 대한 개별소비세 저율과세 등	734	○
연금계좌세액공제	12,433		대학교원·연구기관 종사자가 받는 연구보조비·활동비 비과세	730	○

항목명	2021년 조세지출액	적극적 관리 항목 여부	항목명	2021년 조세지출액	적극적 관리 항목 여부
개인기부금 특별세액공제	10,793		우리사주조합원 등에 대한 과세특례	719	○
자녀세액공제	9,143		부녀자 추가공제	696	
법인기부금의 손금산입	8,736		항공기, 반도체 제조·수리용 물품에 대한 관세감면(세율 불균형 물품의 면세)	607	
무주택근로자에 대한 주택자금 특별공제	6,344	○	동거주택 상속공제	583	○
자녀장려금	5,791		농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례	573	
경로우대자 추가공제	5,295		영농상속공제	498	○
장애인, 환자수송, 영업용 승용차에 대한 개별소비세 면제	4,581		현금영수증사업자 및 현금영수증가맹점에 대한 과세특례	433	○
장애인 추가공제	3,578		생산직근로자의 연장근로로 인한 급여 비과세	364	○
장기저축성보험 보험차익의 이자소득 비과세	2,875	○	군인 등에게 판매하는 물품에 대한 개별소비세와 주세의 면제	359	○
소기업·소상공인 공제부금에 대한 소득공제 등	2,798	○	교육·과학·문화관련 수입물품에 대한 부가가치세 면제	339	○
성실신고 확인비용에 대한 세액공제	2,047	○	중소기업 간의 통합 및 법인전환에 대한 양도소득세의 이월과세 등	322	

개별항목 위주로 시행되는 조세특례 심층평가 중심의 성과관리제 운영 한계를 극복하기 위한 중장기적·거시적 조세지출 감축방안 마련 필요

- 현행 심층평가 위주의 조세특례 성과관리 제도는 개별 항목 중심으로 이루어지고 있어 총체적 관점에서 조세지출을 축소하는데는 한계 존재
- 조세지출 감축의 목표수준을 정하고 제도간 우선순위를 정하여 조세지출 규모를 감축하는 통합적인 계획 마련 필요

추계&세제 최근이슈

탄소세 논의 동향

주요국의 실업보험 적용 범위 확대 사례

주요국의 중기 재정전망 동향 : 미국 CBO

주요국의 공적연금 개혁 사례 –일본편–

"본 원고의 내용은 저자 개인의 의견을 반영하여 작성한 것으로
국회예산정책처의 공식 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다"

탄소세 논의 동향

백 수 연 추계세제분석관 (02-6788-4745)

1. 논의 배경

기후변화에 따른 문제가 가시화됨에 따라 탄소세 등 시장기반적 정책에 관한 논의가 확대되는 추세

- 기후변화에 따른 경제적·사회적 위험이 가시화됨에 따라, 온실가스[1] 감축을 위한 국제적 공조 확대
  - 지구온난화에 따른 당뇨병 발병률 증가, 기상 변화에 따른 곡물의 작황 감소 및 가격 상승, 물 부족 현상 심화, 희귀생물의 멸종 위기 등 기후변화에 따른 다양한 위험 가시화[2]
  - 2016년 11월 발효된 「파리기후변화협약」은 산업화 이전[3] 대비 지구 평균 온도 상승폭을 1.5℃로 제한하려는 목표를 제시하고 있으며, 국가별 온실가스 감축량의 경우, 각국이 제출한 자발적 감축목표(INDC[4])를 그대로 인정하되 2020년부터 5년마다 상향된 목표를 제출하도록 하고 있음

  ※ 선진국에게만 온실가스 감축의무를 부과하였던 「교토의정서」[5]와 달리 「파리기후변화협약」은 당사국 모두에게 온실가스 감축 의무를 적용한다는 점에서 차이가 있음

1) 이산화탄소(CO_2). 메탄(CH_4), 아산화질소(N_2O), 수소불화탄소(HFCs), 육불화황(SF6), 과불화탄소(PFCs) 등이 6대 온실가스로 분류되며, 온실가스종합정보센터의 '2020년 국가 온실가스 인벤토리 보고서'에 따르면, 우리나라의 2018년도 온실가스 배출량 중 이산화탄소의 비중이 91.2%인 것으로 나타남

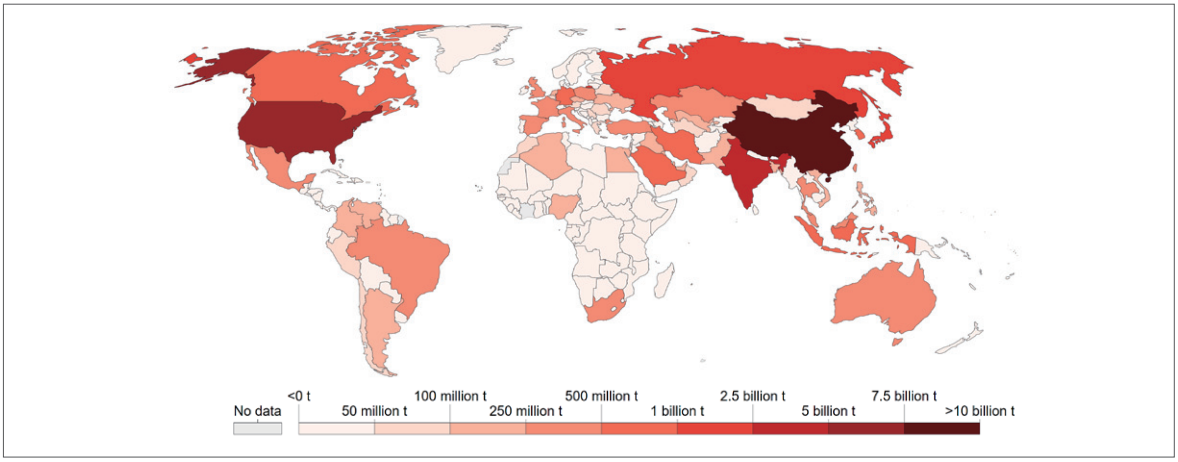
2) 환경부·한국환경산업기술원, '국내 IP 환경동향보고 – 지구온난화로 인한 기후변화의 악영향과 대응 노력'

3) 산업화가 시작된 것은 1750년대지만, 이 시기에는 신뢰할 수 있는 기온 측정값이 없기 때문에 기후변화에 관한 정부협의체(IPCC) 등은 일반적으로 1850~1900년 평균기온을 산업화 이전 시기의 기준으로 삼고 있으며, 김홍균, '신기후변화체제(파리협정)의 평가와 그 대응(2017.8)'도 목표 기준시점인 '산업화 이전'에 관하여 국가 간 명시적인 합의는 이루어지지 않았음을 명시

4) Intended Nationally Determined Contributions

5) 1997년 일본 교토에서 열린 기후변화협약 제3차 당사국총회(COP3)에서 채택되었고, 2005년 발효되어 2020년까지 지속됨

그림 1 2019년 기준 연간 이산화탄소 배출량



자료: Our World in Data based on Global Carbon Project; BP; Maddison; UNWPP, https://ourworldindata.org/co2-emissions

- 「파리기후변화협약」 발효 후 각국은 탄소중립(Carbon neutrality)을 위한 목표를 제시하고 있음
  - EU 집행위원회는 2019년 12월, '유럽 그린딜(European Green Deal)'을 통해 2050년 탄소중립 목표를 제시하였고, 미국은 트럼프 행정부 당시 「파리기후변화협약」에서 공식 탈퇴하였으나, 바이든 행정부 출범과 함께 협약에 복귀하면서 2050년 탄소중립 달성을 목표로 설정하였음. 일본도 2050년 탄소중립을[6], 중국의 경우 2060년 탄소중립을 목표로 제시[7]

※ '기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC[8])'가 2018년 10월 발표한 「지구온난화 1.5℃ 특별보고서」는 2100년까지 지구의 평균온도 상승폭을 1.5℃ 이내로 제한하기 위해 2050년에는 탄소중립을 달성해야 한다는 경로를 제시함

탄소중립

- 인간 활동에 따른 온실가스 배출을 최대한 줄이고, 남은 온실가스는 산림을 통해 흡수하거나, CCUS*를 통해 제거하여 실질적인 순배출량이 '0'이 되게 하는 것으로, 'Net-Zero'라고도 불림
  - CCUS(Carbon Capture Utilization and Storage): 이산화탄소를 배출단계에서 포집, 저장, 활용하는 친환경 기술, 이산화탄소가 생산되는 근원지에서부터 공기 중으로 방출되는 것을 막고(Carbon Capture), 필요한 곳에서 사용(Utilization)하거나 지하에 저장(Storage) 하는 기술
- 탄소세 및 배출권거래제의 도입 외에도 수소·전기차 생산, 보급 확대, 차세대전지 관련 핵심기술 확보, CCUS 기술 개발 등이 탄소중립을 위한 방안으로서 논의되고 있음

6) 2020.10.26. 의회연설, 스가 총리
7) 2020.9.22. UN총회, 시진핑 주석
8) Intergovernmental Panel on Climate Change

- 탄소중립을 달성하기 위하여 탄소세(carbon tax)·배출권거래제(Emission Trading System, ETS) 등 시장기반적 규제수단에 대한 관심이 증대되는 추세
  - 온실가스 배출로 인한 기후변화를 시장실패의 일종으로 보고, 시장기반적 규제수단인 탄소세 또는 배출권거래제를 도입·시행하는 국가가 늘어나고 있음
  - 참고로, 자국보다 탄소배출 규제가 약한 국가로부터 수입한 제품에 대하여 관세를 부과하는 탄소국경세도 EU와 미국을 중심으로 논의되고 있음

한국은 2020년 12월, 「2050 탄소중립 추진전략」을 발표하여, 2021년 6월까지 탄소중립 시나리오를 마련하여 핵심 정책 추진전략을 수립하고, 2022년~2023년 국가 계획에 반영할 예정

- 정부는 2019년 12월, 2030년 온실가스 배출량 목표를 '2030년 배출전망치(BAU[9]) 대비 37% 감축'에서 절대량 방식인 '2017년 배출량 대비 24.4% 감축'으로 수정함으로써 온실가스 감축을 위한 의지를 강조하고, 2020년 10월, 국회 예산안 시정연설을 통해 2050 탄소중립 목표를 천명
- 2020년 12월 발표한 「2050 탄소중립 추진전략」은 ① '경제구조 저탄소화', ② '저탄소 산업생태계 조성', ③ '탄소중립사회로의 공정전환'이라는 3대 정책 방향을 제시하였으며, 세제·부담금·배출권거래제 등 탄소가격 부과 수단을 탄소중립을 위한 제도적 기반의 하나로 검토하겠다는 계획을 발표함[10]

이에 탄소세와 배출권거래제 등 대표적인 시장기반적 규제수단의 개념과 주요 국가의 탄소세 도입 및 시행 현황을 검토하고자 함

2. 탄소가격제, 탄소세와 배출권거래제의 개념

탄소가격제(Carbon Pricing)는 '오염자 지불(polluter pays)' 원칙에 따라 시장 메커니즘을 활용해 탄소 발생을 줄이는 것으로 여러 형태가 있을 수 있으며 탄소세와 배출권거래제가 대표적[11]

- 시장기반적 규제수단은 온실가스 배출에 따른 기후변화를 부정적인 외부효과로 보고, 기후변화로 인한 한계피해와 탄소저감으로 인한 한계편익이 일치하는 지점에서 탄소세율 또는 배출량을 결정하고, 오염자가 부담하도록 하는 방식

9) Business As Usual, 온실가스 감축을 위한 인위적인 조치를 취하지 않을 경우 배출이 예상되는 온실가스의 총량, 배출량 전망치 방식은 경제성장 변동에 따른 BAU의 가변성으로 국제사회의 신뢰도가 낮음을 고려하여, 명확한 감축의지를 표명하여 국제사회의 신뢰도가 높은 절대량 방식으로 감축목표를 변경한 것
10) 환경부는 2021년 3월 3일, 「2050년 탄소중립 실현을 위한 2021년 환경부 탄소중립 이행계획」을 발표
11) https://www.worldbank.org/en/programs/pricing-carbon

- 온실가스 감축이라는 목표를 가장 효율적으로 달성할 수 있는 수단에 해당하는 것으로 평가되고 있으며, 배출된 탄소에 일정한 가격을 부여하는 것으로 보아 '탄소가격제'로도 통칭
- Carbon Pricing Leadership Coalition은 탄소가격제를 ① 탄소세, ② 배출권거래제, ③ Crediting Mechanism, ④ Results-Based Climate Finance, ⑤ Internal Carbon Pricing 등 5가지 유형으로 구분하고 있으며, 이 중 탄소세와 배출권거래제가 대표적임

표 1 탄소가격제의 5가지 유형

구분	정의
탄소세	온실가스 배출원에 대하여 온실가스의 배출량에 대하여 세금을 부과하는 제도
배출권거래제	온실가스 배출 사업장을 대상으로 총 배출허용량을 설정하여 배출권을 할당하고, 잉여분 또는 부족분의 배출권에 대하여는 사업장 간 자유로운 거래를 허용하는 제도
Crediting Mechanism	프로젝트 등을 통해 온실가스 배출량을 감축한 경우, 해당 감축분을 제3자의 검증을 통해 Credit으로 인정하고, Credit을 온실가스 배출 수요 기업에 판매할 수 있도록 하는 제도
Results Based Climate Finance	사전에 설정된 온실가스 감축 목표를 달성(제3자 검증 필요)할 경우 자금을 받을 수 있도록 함으로써, 민간부문의 탄소시장 활성화를 촉진하기 위한 제도
Internal Carbon Pricing	정부나 기업 등이 자체적으로 탄소 사용과 관련한 비용을 설정 및 반영하도록 하는 제도

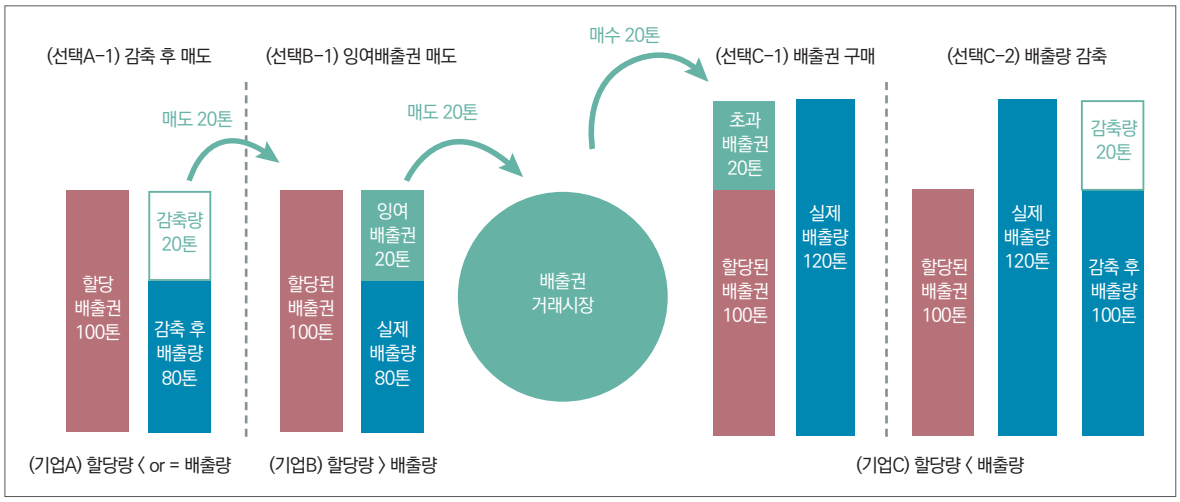
자료: Carbon Pricing Leadership Coalition 홈페이지 https://www.carbonpricingleadership.org/what 참고

- 탄소세는 온실가스 배출원에 대하여 사용량에 비례하여 부과되거나, 온실가스 배출량을 기준으로 부과하는 경우를 모두 포함하고 있는 것으로 혼용되는 경우도 있으나(광의의 탄소세), 엄밀히 말하면 전자는 물품세에 해당하므로[12], 본고에서는 탄소세를 '온실가스 배출원에 대하여 온실가스 배출량을 기준으로 부과하는 세금(협의의 탄소세)'으로 정의하고자 함
  - (장점) 탄소세는 적용 대상이 광범위함에 따라 정책의 투명성이 상대적으로 높으며, 탄소저감 기술 및 공정 개발을 촉진할 수 있다고 평가됨
  - (한계) 적정 탄소배출량의 달성 여부가 불확실하며, 조세저항을 야기할 우려가 있고, 탄소세 부과로 인한 에너지비용 상승이 가계소비지출 증가로 이어져 소득재분배가 악화될 가능성이 있으며,[13] 또한, 석유화학, 철강 등 탄소배출량이 많은 업종의 부담이 증대될 수 있다는 의견도 있음[14]

12) 김홍균, '기후변화에 대한 대응: 탄소세의 도입과 설계', 2014.2.
13) 심상정의원이 대표발의한 「탄소세법안」에 대한 국회예산정책처의 분석 결과(국회예산정책처, 「에너지세제 현황과 쟁점별 효과 분석」, 2019.11, 131~134면), 탄소세 도입 시 가계 분위별 소득 대비 세부담의 비중의 경우 소득이 높을수록 세부담의 비중이 감소하는 역진적인 형태가 확인됨
14) 전국경제인연합회, '탄소세 도입 영향 추정', 2021.4.

- 배출권거래제는 온실가스를 배출하는 사업장을 대상으로 연 단위로 배출권을 할당하여 할당 범위에서 배출행위를 할 수 있도록 하고, 할당된 사업장의 실질적 온실가스 배출량을 평가하여 잉여분 또는 부족분의 배출권에 대하여는 사업장 간(間) 거래를 허용하는 제도
  - (장점) 배출량 목표를 확실히 달성할 수 있고, 배출권 거래를 통한 수익 창출이 가능하므로 목표 초과달성을 위한 인센티브 부여 가능
  - (한계) 산업용은 배출권거래제를 적용하기가 비교적 용이한 반면, 수송용·가정용 등 적용되기 어려운 부문 존재

그림 2 배출권거래제 개요



자료: 환경부, '2019년 배출권거래제 분석, 배출량 전년대비 2.3% 감소', 2021.2.

3. 우리나라의 탄소세 논의 현황

우리나라는 배출권거래제를 2015년부터 시행 중

- 우리나라는 2012년 1월, 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이 도입된 이후 2015년 1월부터 배출권거래제가 시행되고 있음[15)]
  - 2019년 기준 배출권 거래량은 3,800만톤이며, 배출권 거래가격은 28,445원임[16)]

15) 기획재정부는 대외경제장관회의에서 배출권의 유상할당범위를 2025년 이후보다 확대하겠다는 계획을 발표함(2021.5.)
16) 환경부, '2019년 배출권거래제 분석, 배출량 전년대비 2.3% 감소', 2021.2.

에너지 관련 세제는 운영 중이나, 탄소배출량에 대해 과세하는 탄소세는 도입되지 않은 상황

- 현재 에너지 관련 세금으로는 교통·에너지·환경세, 개별소비세 등과 함께 부가세(surtax)에 해당하는 자동차세 주행분, 교육세 등이 있으며, 온실가스 배출원인 화석연료의 사용량에 대해 과세
  - 휘발유·경유는 교통·에너지·환경세, 등유·중유·LPG·부탄 등에 대해서는 개별소비세가 부과되고 있으며, 교통·에너지·환경세에 대해서는 자동차세(주행분)이, 개별소비세에 대해서는 교육세가 부가세(surtax)로 부과되며, 세전가격에 관세 및 위의 세금을 합산한 금액에 대하여 부가가치세가 부과됨
  - 「교통·에너지·환경세법」은 2022년 1월 폐지를 앞둔 상황[17)]
- 한편, OECD는 '2017 대한민국 OECD 환경성과평가보고서'에서 우리나라의 에너지세제가 에너지 생산 및 이용 과정에서 발생하는 환경 및 기타 외부 비용을 충분히 고려하고 있지 않다고 지적하였음[18)]
  - 경유가 휘발유보다, 중유는 천연가스보다 탄소배출량이 많은 것으로 알려진 반면[19)], 현행법은 경유(375원/ℓ)에 휘발유(529원/ℓ)보다 낮은 교통·에너지·환경세율을 적용하고, 중유(17원/ℓ)에 도시가스용 천연가스(42원/ℓ)보다 낮은 세율을 적용함에 따라 현행 에너지세제의 온실가스 저감 기여 기능이 미흡하다는 지적이 있어, 온실가스 배출량에 대하여 과세하는 '탄소세'의 도입 필요성이 제기됨
- 2021년 3월, 기획재정부와 산업통상자원부, 국토교통부, 환경부가 공동으로 '탄소가격 부과체계 개편방안'에 관한 연구용역을 발주하여 현행 에너지세제와 연계한 검토 진행 중[20)]

탄소세 관련 법안은 제19대국회에서 심상정 의원이 대표발의한 「탄소세법안」 등이 임기만료 폐기된 후, 제21대국회에서 용혜인의원의 「탄소세법안」이 발의된 상황

- 제19대국회에서는 2013년 「탄소세법안(심상정의원 대표발의)」, 「기후정의세법안(박원석의원 대표발의)」 등 탄소세 관련 법안이 발의되었으나, 임기만료 폐기됨
  - 두 법안 모두 세목 신설을 통한 화석연료 과세를 토대로 온실가스 감축을 목표로 한다는 점에서 유사하며, 두 법안의 탄소세는 화석연료의 사용량을 과세대상으로 하고 있으나, 온실가스 배출량을 고려하여 화석연료별 세율을 차등화하고 있으므로, 탄소세의 성격을 지닌다고 볼 수 있을 것임

17) 연장여부는 미정
18) OECD, '2017 대한민국 OECD 환경성과평가보고서', 환경부 국문 번역본
19) 환경부 온실가스종합정보센터라 발표한 '2020년 국가 온실가스 인벤토리 보고서'에 따르면, 연료별 국가고유 탄소배출계수(2017~2018 기준, 단위: tC/TJ)는 경유(20.111)가 휘발유(19.548)보다 높고, 중유(21.384)가 천연가스(15.312)보다 높음
20) 2021년 말 연구용역 완료 예정이며, 결과 공개 여부는 미정

- 제21대국회에서는, 용혜인의원이 「탄소세법안(의안번호 2108732)」과 함께 「탄소세의 배당에 관한 법률안(의안번호 2108733)」을 발의하면서 탄소세와 기본소득의 개념을 연계하여 제시
  - 용혜인의원안은 온실가스 배출량으로 환산한 이산화탄소상당량톤(tCO_2e)에 대하여 탄소세 부과
  - 해당 탄소세입을 기본 소득을 위한 재원으로 배당하는 것까지 목표로 하고 있으며, 이는 탄소세수의 균등 배당을 통해 탄소세의 역진성을 보완하기 위한 조치로, 환경 부담금 수입을 모든 국민에게 균등 배분하고 있는 스위스의 사례를 참고한 것으로 보임[21)]

표 2 탄소세 관련 법률안 발의 현황

법률안 (대표발의자, 제안일자, 처리현황)	주요내용
제19대국회	
기후정의세법안 (박원석의원, 20113.6.28, 임기만료폐기)	온실가스 배출 억제와 원자력 발전소 비중의 단계적 축소를 위하여 기후정의세 도입
탄소세법안 (심상정의원, 2013.7.10, 임기만료폐기)	온실가스 배출과 연계성이 높은 과세대상의 사용량을 기준으로 탄소세 부과
제21대국회	
탄소세법안 (용혜인의원, 2021.3.12., 기획재정위원회 회부)	온실가스 배출 감축과 억제를 위하여 과세물품의 이산화탄소상당량톤(tCO_2e)을 기준으로 탄소세 부과 후 해당 세입을 탄소세배당의 형태로 균등지급 (탄소세의 배당에 관한 법률안과 연계)

자료: 의안정보시스템을 참고하여 국회예산정책처 작성

- 2021년 2월 25일, 국회 환경노동위원회는 '탄소중립이행법안 마련을 위한 입법 공청회'를 개최하였으며, 일부 진술인은 탄소세를 통한 온실가스 저감 재원 조달 방안 제안[22)]

4. 세계 및 주요국의 탄소세 논의 현황

가. 전세계의 탄소세 시행 현황

2020년 5월 기준 25개국이 탄소세 제도를 시행하고 있고, 최대 US$119/$tCO_2e$의 탄소세율 적용 중

- World Bank Group에 따르면, 전세계 25개국이 탄소세를 시행하고 있음[23)]

21) 정치경제연구소 대안, 조혜경, '탄소배당 연계 탄소세 도입의 필요성 및 기본 방향', 2020.11.
22) 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책기획실장 남태섭, 한국환경정책·평가연구원 선임연구위원 한상운 등
23) 2020.5. 발표

- 탄소세율의 경우, 스웨덴이 US$119/$tCO_2e$로 가장 높으며, 우크라이나와 폴란드가 US$1/tCO_2e 미만으로 하위권임. 핀란드와 아일랜드는 수송용에 대하여 다른 경우보다 높은 탄소세율을 적용하고 있으며, 아이슬란드와 덴마크는 F-gases[24]보다 화석연료에 높은 탄소세율을 적용하고 있음. 한편, 캐나다는 일부 주에서 연방정부와 다른 탄소세율을 정하고 있음

- IMF는 2019년 기준 전세계 탄소 세율 또는 배출권 거래가격의 평균이 US$2/$tCO_2e$에 불과하나, 산업화 이전 대비 지구 평균 온도 상승을 2℃이내로 제한하기 위해서는 2030년 기준 US$75/$tCO_2e$까지 인상해야 한다고 제언[25]

표 3 탄소세 시행 국가 및 탄소세율, 배출권거래제 참여 현황

(단위: US$/$tCO_2e$)

연번	국가	탄소세율	배출권거래제 참여 현황
1	스웨덴	119	EU-ETS
2	스위스	99	ETS[26]
3	리히텐슈타인	99	EU-ETS
4	핀란드	68(수송용), 58(그 외)	EU-ETS
5	노르웨이	3(하한), 53(상한)	EU-ETS
6	프랑스	49	EU-ETS
7	아이슬란드	30(화석연료), 9(F-gases)	EU-ETS
8	아일랜드	28(수송용), 22(그 외)	EU-ETS
9	캐나다	21(연방정부), 28(브리티시컬럼비아주), 14(뉴펀들랜드래브라도주), 21(프린스에드워드아일랜드주)	ETS
10	덴마크	26(화석연료), 22(F-gases)	EU-ETS
11	포르투갈	26	EU-ETS
12	영국	22	EU-ETS
13	슬로베니아	19(화석연료)	EU-ETS
14	스페인	16	EU-ETS
15	라트비아	10	EU-ETS
16	남아프리카공화국	7	ETS
17	아르헨티나	6(대부분의 액체연료), 1(화석연료, 광물석탄, 석유코크스)	미참여
18	칠레	5	미참여
19	콜롬비아	4	미참여
20	싱가포르	4	미참여
21	일본	3	도쿄 등 지역단위로 운영중, 2022년부터 일본 전체 확대 예정

24) Fluorinated gases, 불소화 가스
25) IMF 「The Economics of Climate」, 2019
26) 국가 단위로 ETS를 운영하되, 2020년 1월부터 EU-ETS와 연계(기획재정부·환경부, '제3차 배출권거래제 기본계획(2019.12.30.)'참고)

연번	국가	탄소세율	배출권거래제 참여 현황
22	에스토니아	2	EU-ETS
23	멕시코	〈1(하한), 2(상한)	ETS
24	우크라이나	〈1	2021년부터 ETS 시행
25	폴란드	〈1	EU-ETS

주: World Bank, 'State and Trends of Carbon Pricing 2020'자료 제출일인 2020.5. 기준임
자료: World Bank, 'State and Trends of Carbon Pricing 2020', 2020.5.와 International Carbon Actor Partnership, 'Emission Trading Worldwide 2020', 2020. 을 참고로 국회예산정책처 작성

- 한편, 전국경제인연합회에 따르면, 2017년 기준 탄소 배출량 상위 10개국 중에서는 일본·캐나다 등 2개국만이 탄소세를 부과하고 있는 것으로 확인[27)]

표 4 2017년 기준 온실가스 배출량 상위 10개국 탄소세 도입 현황

순위	국가명	온실가스 배출량(2017년 기준) (단위: 백만tCO_2e)	탄소세 도입 여부
1	중국	12,476	×
2	미국	6,488	×
3	인도	2,793	×
4	러시아	2,155	×
5	일본	1,289	○
6	브라질	968	×
7	이란	922	×
8	인도네시아	899	×
9	독일	894	×
10	캐나다	714	○

자료: 전국경제인연합회, '탄소세 도입 영향 추정', 2021.4.

나. 주요국의 탄소세 시행 및 논의 사례

북유럽 국가는 탄소세와 EU 단위의 배출권거래제(EU-ETS[28)])를 함께 시행하되, 이중규제를 최소화하기 위한 직접세 감세, 산업용 부문에 대한 탄소세 감면 등의 조치를 병행

- 핀란드는 1990년 세계 최초로 탄소세를 도입하였으며, 1997년 및 2011년 에너지 세제개혁을 실시하여 소득세 감세 및 기업의 사회보장비 삭감을 통해 온실가스 저감과 기업의 경쟁력 제고의 균형 도모[29)]

27) 전국경제인연합회, '탄소세 도입 영향 추정', 2021.4.
28) EU 28개국, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인이 대상국임
29) 한국화학연구원, '국내외 탄소세 도입 현황 및 분석', 탄소자원화 이슈브리프, 2019.9

- 2019년 1월, 탄소 배출량 측정 방식을 변경하여, 연소 시 배출량뿐만 아니라, 연료의 전체 라이프사이클에 대한 배출량을 포함하여 계산하도록 하고, 이에 따른 탄소세의 급격한 인상을 방지하기 위하여 탄소세율을 €62/tCO_2e에서 €53/tCO_2e로 인하하였으며, 배출권거래제 대상 기업에 대하여 탄소세 감세 정책 대신 배출권 무료 할당 정책을 시행하고 있음[30]

- 스웨덴은 1991년 탄소세를 도입하였으며, 당시 법인세를 대폭 삭감하였고 저소득층 및 중산층의 소득세를 감면하였음
  - 2020년 기준 탄소세율은 US$119(SEK1,190)/t$CO_2$e)로 전세계 최고 수준[31]
  - 1EU-ETS 참여 기업에 대해서는 탄소세를 인하하되, 산업용 전력 및 열병합 발전은 감면 조치를 병행[32]하고 있으나, 2019년 8월 1일, 2045년 탄소중립 목표를 제시하면서 감세조치를 축소[33]
  - 구체적으로 살펴보면, EU-ETS 참여 기업이 열병합발전에 사용하는 연료에 대하여 탄소세를 89% 감면하고 있으나, 열병합발전을 통해 산출된 열이 제조 공정에 활용되지 않는 경우에 대해서는 감면율을 9%로 축소하겠다는 계획 발표[34]

- 덴마크는 1992년 탄소세를 도입하였으며, 세부담의 급격한 증가를 피하기 위하여 탄소세 도입 시 기존의 에너지세를 인하하고, 소득세·판매세·법인세 등의 감면을 통해 세수중립성[35]을 유지하고자 하였음
  - 다른 북유럽 국가와 비교하여 낮은 수준의 탄소세율 US$26/t$CO_2$e을 적용하고, 배출권거래제 참여기업에 대하여 탄소세 감면[36]
  - 탄소배출 감소와 친환경 에너지 전환을 촉진하기 위하여 탄소세 인상 법안을 2020년에 가결하였으며, 구체적인 적용 범위·인상폭·시기 등은 향후 확정 예정[37]

일본과 싱가포르가 탄소세를 운영 중이며, 일본은 '지구온난화대책세'라는 명칭으로 비교적 저율의 세금 부과

- 일본은 2012년 10월, '지구온난화대책세' 라는 세목을 신설하여 아시아 최초로 탄소세 도입
  - 세율은 US$3(¥289)/t$CO_2$e로, 기존의 석유석탄세에 더하여 부과하되, 면세와 환급 조치를 병행하고 있고 해당 세수는 에너지 절약, 재생에너지 도입, 에너지 수급구조 개선 등에 집행[38]

30) 한국화학연구원, '국내외 탄소세 도입 현황 및 분석', 탄소자원화 이슈브리프, 2019.9
31) World Bank, 'State and Trends of Carbon Pricing 2020', 2020.5.
32) 대한석유협회 미래전략팀, '주요 국가의 탄소세 동의 도입 현황', 2018.3.
33) World Bank, 'State and Trends of Carbon Pricing 2020', 2020.5.
34) World Bank, 'State and Trends of Carbon Pricing 2020', 2020.5.
35) 전반적인 세수가 증가하지 않고 현행 수준을 유지하는 것
36) https://priceoncarbon.org/pricing-mechanisms/cap-trade-2/ 2021.4.27. 접속
37) Samil Global Tax Report, '주요 조세 동향 및 세법 개정사항', 2020.12.
38) 한국화학연구원, '국내외 탄소세 도입 현황 및 분석', 탄소자원화 이슈브리프, 2019.9

- 현재 배출권거래제는 도쿄 등 지역단위로 운영중이나, 2022년 전국 단위로 확대하겠다는 계획 발표[39]

- 싱가포르는 2019년 동남아시아 최초로 탄소세를 시행함. 연간 25ktCO_2e 이상의 대규모 탄소배출기업을 대상으로 탄소세를 부과하고 있으며, 2023년까지는 US$4/t$CO_2$e의 세율을 부과하되, 2030년의 경우 US$7.5~11.3/t$CO_2$e 수준의 세율을 적용할 계획[40]
  - 해당 세수는 산업 부분 에너지 효율 개선과 같은 기후변화 대응 이니셔티브 지원에 재투자될 예정이며, 배출권거래제는 시행되지 않고 있음[41]

프랑스는 탄소세를 시행 중이나 세율 인상은 유예한 상태며, 네덜란드는 2021년부터 탄소세를 부과할 계획, 호주는 2012년 탄소세를 도입하였으나, 2년 만에 폐지

- 프랑스는 2014년 4월, 화석 연료에 부과하는 내국소비세를 탄소세 부분과 기타 부분으로 개편하여 탄소세를 도입
  - 2017년의 탄소세율 €30.5/tCO_2e을 2030년까지 €100/tCO_2e로 인상할 계획이었으나, 2018년 11월, 유류세 인상에 반대하는 대규모 시위인 '노란조끼(Gilets Jaunes) 시위'가 발발함에 따라 인상 유예[42]

- 네덜란드는 2018년 2월 당시 산업 부문의 탄소세 부과를 결정하였으나 산업계의 반발로 지연되다가, 2021년부터 산업부문에 탄소세를 부과하기로 결정[43]
  - 탄소세율은 아직 논의 중이나, World Bank에 따르면, €30/tCO_2e에서 시작해 2030년에는 €125~130/tCO_2e 수준으로 인상될 것으로 예상[44]
  - 탄소세 부과 대상은 EU-ETS 적용 대상 배출시설 뿐만 아니라, ETS 대상이 아닌 쓰레기 소각로에도 적용하되, 기준 배출한도를 초과했을 경우에만 탄소세를 부과한다는 특징이 있음[45]

- 호주는 2012년 7월 당시 유럽(€7/tCO_2e), 캐나다(US$3.5/t$CO_2$e)[46] 등의 국가보다 높은 탄소세율 US$23/t$CO_2$e로 탄소세를 실시하였지만 2014년 7월 시행 2년 만에 폐지
  - 호주 내 광산, 에너지, 유통 기업에 막대한 세금부담을 지우며 결과적으로 최종 에너지 소비자의 부담이 늘어남에 따라 폐지

39) 한국경제, '日 '탄소중립' 가속…배출권 거래시장 개설', 2021.3.28. 요미우리신문 재인용
40) 한국화학연구원, '국내외 탄소세 도입 현황 및 분석', 탄소자원화 이슈브리프, 2019.9
41) 한국화학연구원, '국내외 탄소세 도입 현황 및 분석', 탄소자원화 이슈브리프, 2019.9
42) 한국화학연구원, '국내외 탄소세 도입 현황 및 분석', 탄소자원화 이슈브리프, 2019.9
43) World Bank, 'State and Trends of Carbon Pricing 2020', 2020.5.
44) World Bank, 'State and Trends of Carbon Pricing 2020', 2020.5.
45) World Bank, 'State and Trends of Carbon Pricing 2020', 2020.5.
46) 유럽, 캐나다 모두 2012년 7월 기준 탄소세율임

5. 시사점

각국의 탄소세 시행 및 논의 사례는 탄소세 도입 시 급격한 세부담 증가, 배출권거래제와의 중복 규제 문제, 조세저항 등의 문제를 최소화하기 위한 논의의 필요성 시사

- 탄소세를 조기에 도입한 북유럽 국가의 경우에도 탄소세 부과와 함께 직접세 등의 감면을 병행하여 세부담의 급격한 증가를 방지하기 위한 조치를 실시하였으며, 배출권거래제와의 중복 규제를 최소화하기 위한 노력을 병행하였음
  - 탄소세 도입 시 핀란드는 소득세를 감면하였고, 스웨덴의 경우 법인세 삭감 및 저소득층·중산층의 소득세 감면을 병행하였으며, 덴마크의 경우에도 기존의 에너지세를 인하하고, 소득세·판매세·법인세 감면을 실시하였으며, 배출권거래제 대상 기업에 대하여 스웨덴·덴마크는 탄소세를 감면하고 있음
- 탄소세 도입 시 조세저항이 발생한 국가의 사례도 참고할 수 있을 것임
  - 탄소세 도입 초기에 다른 국가보다 높은 탄소세율을 적용하였으나, 주력 수출 업종 및 에너지 소비자의 부담 증대에 따라 2년 만에 탄소세를 폐지한 호주의 사례, 정부가 탄소세율 인상을 시도하였으나, 이에 반대하는 대규모 시위로 인상이 유예된 프랑스의 사례 등이 있음

탄소세 도입 시 현행 에너지세제와 연계한 검토가 필요하다는 의견, 탄소 다배출업종의 부담이 심화될 수 있다는 지적, 역진성 문제에 관한 보완이 필요하다는 의견 검토 필요

- 2022년 1월 「교통·에너지·환경세법」이 폐지를 앞둔 상황에서, 목적세를 보통세로 전환하여 일반회계에 편입할 필요가 있다는 의견[47], 교통·에너지·환경세의 목적세적 성격을 유지하면서 교통세와 환경세(탄소세)로 분리하자는 의견[48]이 제시되고 있음
  - 정부의 연구용역 결과를 참고하여 기존 에너지세제의 통합, 유지, 보완 및 세목 신설여부, 과세표준 및 세율 산정방식 등에 관한 종합적인 논의가 진행될 필요가 있을 것임
- 석유화학, 철강 등 탄소배출량이 많은 업종에 대한 탄소세 부과 시 제품 가격 상승에 따른 영업이익률 저하, 탄소저감을 위한 설비투자에 따른 비용 부담이 증대될 것으로 보이므로, 이에 대한 논의가 필요할 것으로 보임[49]
- 또한, 탄소세 도입 시 초래될 수 있는 역진성 문제를 보완하기 위하여 저소득층에 대하여 탄소세 감면 또는 세율 인하, 탄소세로 증가된 세수를 활용하여 저소득층을 지원하는 방안 등이 제시[50] 될 수 있음

---

47) 정치경제연구소 대안 조혜경, '탄소배당 연계 탄소세 도입의 필요성 및 기본 방향', 2020.11.
48) 에너지경제연구원 김재경, '[기고] 탄소세 도입 위해 교통에너지환경세 개편 필수', 에너지신문, 2021.1.5.
49) 전국경제인연합회, '탄소세 도입 영향 추정', 2021.4.
50) 김홍균, "기후변화에 대한 대응: 탄소세의 도입과 설계", 2014.2, 129면에 기재된 이중교, "우리나라에서의 탄소세 관련 최근 논의동향", 「조세와 법」 제4권, 2012.2, 404면, 오정미·김영순, "탄소세 도입에 따른 환경세제 조세지출의 분석 및 정책 방향 연구", 「환경법연구」 제35권 제1호, 2013.4, 376면 등의 내용임

[참고] 탄소국경세 도입 시 한국의 주요 수출업종에 미칠 영향

■ 탄소국경세는 현재 시행되지는 않고 있으나, EU·미국을 중심으로 시행될 가능성 가시화

- 탄소국경세는 자국보다 탄소배출 규제가 약한 국가로부터 수입한 제품에 대하여 관세를 부과하는 제도로, 정책수단이 시행되는 관할 지역을 넘어서는 파급효과를 지닌다는 점에서 일반적인 탄소세와 차이가 있음
- 탄소국경세는 탄소중립 달성 외에도 역내 물품에 높은 환경 규제를 적용함에 따른 가격경쟁력 저하가 초래하는 역차별을 방지하기 위한 대책으로서 논의
- EU 의회의 환경위원회는 늦어도 2023년까지는 탄소국경세를 도입할 것을 주장하고 있으며, 미국의 경우에도 바이든 행정부가 탄소국경세 시행을 공약으로 제시한 바 있음

■ EY 한영회계법인의 보고서 '기후변화규제가 한국 수출에 미치는 영향: 주요 3개국(美·中·EU)을 중심으로(2020)'에 따르면, 미국, EU, 중국의 탄소 국경세 도입 시 석유화학·통신·자동차·컴퓨터·가전 등의 탄소국경세 부담이 심화될 것으로 보임

- EU; 2023년 도입을 전제할 경우 주요 9대 수출 업종(철강, 석유화학, 전지, 자동차, 일반기계, 조선, 의약, 가전, 통신 순)에 대한 탄소국경세액은 2023년 2억 5,520만 US$, 2030년 6억 1,880만 US$에 달할 것으로 예측
- 미국: 2030년 주요 6개 수출업종(석유화학, 자동차, 전지, 가전, 통신, 컴퓨터 순)이 부담할 탄소국경세액은 2023년 9,270만 US$에서 2030년 2억 9,590만 US$에 달할 것으로 예상
- 중국: 주요 5개 수출업종(석유화학, 반도체, 정밀기기, 컴퓨터, 통신)에 대한 탄소국경세액은 2023년 1억 8,550만 US$, 2030년 7억 1,360만 US$로, EU와 미국에 비하여 낮은 세율을 적용하더라도 2030년의 경우 비교대상 3개국 중 가장 높은 세액을 부담할 것으로 추정되며, 이는 높은 對中 무역 의존도에 기인하는 것으로 보임

■ 탄소국경세 도입 시 적용 대상, 관세 책정 방법, 제품의 탄소배출량 평가 기준 등에 관한 논의가 필요할 것이나, 탄소배출량의 측정 및 검증이 정확성을 담보하기 어려울 수 있으며, 측정 오류로 국내 수준보다 높은 탄소세를 수입품에 부과할 경우 동일 제품에 대한 차별을 금지한 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade) 제3조의 내국민대우 원칙을 위반할 수 있다는 의견도 있음

주요국의 실업보험 적용 범위 확대 사례

윤 주 철 추계세제분석관 (02-6788-3737)

1. 논의 배경

자영업자와 임금근로자의 성격이 혼재되어 있는 취업자는 특수형태근로종사자, 노무제공자, 비전형근로자, 종속적(또는 위장된) 자영업자 등 다양한 용어로 지칭되고 있으며, 그간 고용보험의 사각지대에 놓여 있었음

- 통계청의 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」에 따르면, 2020년 8월 기준으로 특수형태근로종사자 등 비전형근로자의 고용보험 가입률은 27.0% 수준임[1)]

  - 비전형근로자는 파견, 용역, 특수형태근로종사자, 일일근로, 가정내근로를 말함

- 우리나라는 자영업자 고용보험 제도를 운영하고 있으나, 임의가입 방식이며 가입자는 2020년 말 기준으로 3만명에 불과함(2020년 12월 기준 자영업자 542만명[2)])

최근 노무제공자에 대해 고용보험을 의무적으로 적용하도록 하는 법개정이 이루어졌으며, 적용 범위는 「전국민 고용보험 로드맵」(2020.12.23.)에 따라 순차적으로 확대될 예정임

- 개정 「고용보험법」과 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」(2021.1.5. 개정)에 따라 2021년 7월 1일부터 노무제공자에 대해 고용보험이 당연적용되고, 수급요건을 충족하는 경우 구직급여와 출산전후급여등이 지급됨

표 1 고용보험이 적용되는 노무제공자 직종

적용 시기	노무제공자 직종
2021.7.1.	보험설계사, 학습지교사(방문강사 포함), 택배기사, 대출모집인, 신용카드회원 모집인, 건설기계기사, 방문판매원, 대여제품방문점검원, 가전제품설치기사, 화물차주, 방과후강사
2022.1.1.	퀵서비스기사, 대리운전기사

주: 「고용보험법 시행령 일부개정령안」 기준임(입법예고 2021.3.19.~4.28.)
자료: 정부입법지원센터(https://www.lawmaking.go.kr/)

1) 통계청, "2020년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과", 2020.10.27.
2) 통계청의 「경제활동인구조사」(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7010S&conn_path=I2)

- 개정 「고용보험법」은 노무제공자를 "근로자가 아니면서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 일정한 대가를 지급받기로 하는 계약을 체결한 사람"으로 정의함
  - 노무제공자라는 용어보다 "특수형태근로종사자"라는 말이 보다 광범위하게 사용되고 있는데, 특수형태근로종사자에 대해서는 2008년 7월 1일부터 산재보험이 적용되고 있음
  - 다만, 특수형태근로종사자는 「산업재해보상보험법」에 규정된 정의로 전속성 요건을 충족하여야 하므로 노무제공자가 보다 넓은 개념으로 볼 수 있음[3]

국제노동기구(ILO)의 종사상 지위 분류 체계 개편(2018년)

국제노동기구(ILO)는 2018년에 종사상 지위 분류 체계를 개편하여 자영업자와 임금근로자의 성격이 혼재되어 있는 취업자를 "종속계약자"(Dependent contractors)라는 새로운 유형으로 반영함[4]

- ILO의 새로운 종사상 지위 분류 체계(ICSE-18-A, Status in Employment according to type of authority)에 따르면, 취업자는 독립취업자와 종속취업자로 크게 분류됨. 독립취업자는 고용주와 고용원이 없는 자영업자로 나뉘고, 종속취업자는 종속계약자, 임금근로자, 무급가족종사자로 나뉨
- 기존 분류 체계(ICSE-93)는 취업자를 임금근로자, 고용주, 자영업자, 생산자조합원, 무급가족종사자, 기타로 구분하였는데, 임금근로자와 자영업자 중 일부가 새로운 분류 체계의 종속계약자로 분류될 수 있음

표 2 ILO의 종사상 지위 분류 체계 개편

기존 분류(ICSE-93)	새로운 분류(ICSE-18-A)
1. 임금근로자(Employees) 2. 고용주(Employers) 3. 자영업자(Own-account workers) 4. 생산자조합원(Members of producers' cooperatives) 5. 무급가족종사자(Contributing family workers) 6. 기타(Workers not classifiable by status)	독립취업자(Independent workers) A 고용주(Employers) B 고용원이 없는 자영업자(Independent workers without employees) 종속취업자(Dependent workers) C 종속계약자(Dependent contractors) D 임금근로자(Employees) E 무급가족종사자(Contributing family workers)

주: 생산자조합원과 기타 분류는 삭제됨(생산자조합원은 일부 국가에서만 관련 통계를 작성하였는데, 새로운 분류체계에서는 고용주로 분류될 것으로 보임)
자료: ILO

ILO의 기존 분류 체계는 여전히 취업자 통계의 주요 기준이 되고 있으며, 우리나라 통계청의 「경제활동인구조사」 또한 이 분류를 기준으로 취업자를 임금근로자와 비임금근로자(고용원이 있는 자영업자, 고용원이 없는 자영업자, 무급가족종사자)로 구분하고 있음

- ILO의 종사상 지위 분류 체계 개편과 관련하여 통계청은 「한국종사상지위분류(KCSE) 개정 추진 계획 및 초안」을 발표한 바 있으며,[5] 일자리위원회 또한 「일자리 형태 다양화 대응을 위한 통계개선 TF」를 운영한 바 있음[6]

3) 「산업재해보상보험법」 제125조에 따르면, 특수형태근로종사자는 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로, "주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것"이라는 요건을 충족하여야 함
4) https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/classification-status-at-work/
5) 통계청, "한국종사상지위분류(KCSE) 개정 추진 계획 및 초안", 2020.2.7.
6) 일자리위원회, "「일자리 형태 다양화 대응을 위한 통계개선 TF」 논의 결과", 2020.12.21.

최근 고용형태의 다양화, 플랫폼 경제의 확산 등으로 기존 실업보험에서 불완전하게 보호하던 종사자에 대해 사회안전망을 강화하려는 국제적인 흐름이 있음

- 유럽의 "종속적 자영업자"의 규모를 조사한 ILO의 보고서와 실업보험 개편을 통해 적용 범위를 확대하거나 기존 보장 수준을 강화하고 있는 주요국의 사례를 소개함

2. 유럽의 "종속적 자영업자" 규모

자영업자와 임금근로자의 성격이 혼재되어 있는 취업자의 규모를 파악하려는 시도는 계속 있었는데, 유럽의 자영업자 중 종속적 자영업자의 규모에 대한 ILO 보고서[7]의 주요 내용을 소개함

- 동 보고서에 따르면, 2015년 기준으로 유럽의 종속적 자영업자 규모는 조사 대상 유럽 28개국 전체 취업자의 4.3% 수준이며, 전체 자영업자의 31%, 고용원이 없는 자영업자의 47%를 차지함
- 이때 고용원이 없는 자영업자 중 다음의 세 가지 기준을 2개 이하로만 충족하는 경우 종속적 자영업자(dependent self-employed)로 정의됨
  - (1) 두 명 이상의 고객과 거래하는 경우, (2) 필요한 경우 고용원을 둘 수 있는 경우, (3) 사업 운영에서 중요한 의사결정을 스스로 할 수 있는 경우
  - 3개 기준을 모두 충족하는 경우는 '진성'(genuine) 고용원이 없는 자영업자로 분류함
- 이 통계는 EU Eurofound의 2015년 서베이(EWCS; European Working Conditions Survey)에 근거한 것으로, 조사 대상 국가는 28개국임
  - 동 서베이는 5년 주기로 실시되는데, 2020년 서베이는 코로나19로 지연됨

7) 이 논의는 ILO Employment Policy Department의 다음 보고서의 주요 내용을 요약한 것임. Williams, Colin C and Frédéric Lapeyre(2017), Dependent self-employment: Trends, challenges and policy responses in the EU, EMPLOYMENT Working Paper No.228.

표 3 종속적 자영업자의 국가 간 비교(유럽 28개국, 2015년 기준)

국가	취업자 대비 비율(%)	자영업자 대비 비율(%)	해당 국가의 비중(%)*	국가	취업자 대비 비율(%)	자영업자 대비 비율(%)	해당 국가의 비중(%)*
오스트리아	5	43	2.2	이탈리아	8	32	18.2
벨기에	2	18	1.1	라트비아	4	35	0.4
불가리아	4	26	1.1	리투아니아	5	42	0.7
크로아티아	4	39	0.6	룩셈부르크	3	34	0.1
사이프러스	5	26	0.2	말타	4	35	0.1
체코	5	37	2.7	네덜란드	3	23	2.6
덴마크	1	11	0.2	폴란드	4	42	8.7
에스토니아	2	24	0.1	포르투갈	9	41	4.3
핀란드	5	29	1.2	루마니아	8	63	7.2
프랑스	2	26	6.1	슬로바키아	6	52	1.5
독일	2	18	7.4	슬로베니아	6	41	0.5
그리스	8	21	2.8	스페인	3	20	6.4
헝가리	4	30	1.6	스웨덴	1	12	0.4
아일랜드	5	28	1.0	영국	6	43	20.6
					평균 4.3	평균 31	합계 100

주: *조사 대상 28개국의 전체 종속적 자영업자 대비 해당 국가의 종속적 자영업자의 비율을 말함
자료: Williams and Lapeyre(2017)

- 참고로, 정흥준(2018)의 연구에 따르면 우리나라의 특수형태근로종사자 규모는 2018년 기준으로 총 166만명으로 전체 취업자(2,709만명)의 6.1%를 차지함[8)]
  - 전체 특수형태근로종사자 중 75만명은 임금근로자에 포함되어 있으며, 임금근로자(2,027만명) 대비 3.7%를 차지함
  - 전체 특수형태근로종사자 중 91만명은 고용원이 없는 자영업자에 포함되어 있으며, 고용원이 없는 자영업자(402만명)의 22.7%를 차지함[9)]
  - 다만, 이 연구는 ILO의 연구와 설문조사 방식 및 자료 등이 다르므로 단순비교는 어려움

8) 정흥준(2018), 특수형태근로종사자 보호방안 마련을 위한 실태조사, 한국노동연구원.
9) 또한, 동 연구는 고용원이 없는 자영업자 중 특수형태근로종사자에 비해 종속성이 약하고 상대적으로 자영업자의 성격이 강한 번역가 등 새로운 유형이 55만명 정도 있는 것으로 파악함

3. 실업보험의 적용 범위 확대 사례[10)]

이탈리아와 프랑스는 실업보험의 적용 대상을 준종속노동자 또는 자영업자로 확대하였으며, 덴마크는 자영업자에 대한 실업보험의 보장 수준을 임금근로자 수준으로 강화하였음

- 각국의 새로운 실업보험 제도는 재원, 실업급여의 수준(급여액 및 급여기간), 수급요건을 중심으로 정리함

가. 이탈리아: 준종속노동자에 대한 실업보험 신설

2015년 3월 준종속노동자에 대해 실업보험을 시범적으로 도입하고, 2017년 7월부터 영구적으로 적용함

- 이탈리아는 2015년 3월 프로젝트 노동자 등 이른바 준종속노동자(Para-subordinate workers)에 대해 별도의 실업보험(DIS-COLL)을 적용함(의무가입)
  - 준종속노동자는 종속적 임금노동과 독립적 자영노동 사이에 존재하는 사람(계속적으로 조율되는 협력적 노동관계[coordinated and continuous collaborators; Co.Co.Co.])을 말함[11)]
  - 2017년 7월에는 박사후연구원과 박사과정 학생까지 확대됨

실업급여의 재원은 보험료로 충당하며, 수급요건 충족 시 소득에 비례하여 급여를 받음

- (재원) DIS-COLL의 보험료율은 0.51%이며(사회보장보험료로 통합 징수), 준종속노동자가 1/3, 사용자가 2/3를 부담함[12)]
  - 임금근로자의 경우 사업주가 보험료(1.61%) 전액을 부담함[13)]
- (급여) 계약이 종료된 해의 이전연도에 보험료를 납입한 기간의 절반에 해당하는 기간 동안(최대 6개월) 다음과 같은 금액이 지급됨
  - 월 급여액은 월평균소득이 1,221.44유로(2019년 기준) 미만이면 월평균소득의 75%, 월평균소득이 1,221.44유로 이상이면 1,221.44유로의 75%와 1,221.44유로를 초과하는 월평균소득의 25%(월 상한액 1,328.76유로)
  - 다만, 지급기간이 3개월이 지난 시점부터는 급여액이 매달 3%씩 감소함
- (수급요건) 보험 가입이력이 1개월 이상이어야 함

---

10) 각국의 사례는 해당 국가의 실업보험(또는 사회보험) 홈페이지(영문)를 참고하여 정리함(이탈리아 https://www.inps.it/, 프랑스 https://www.unedic.org/, 덴마크 https://www.a-kasser.dk/, 최종검색일. 2021.5.3.)

11) 박제성 외(2018), 자영업자 등 사회보험 사각지대 해소를 위한 재정설계 및 보장성 강화방안, 한국노동연구원.

12) OECD(2018), The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?, OECD Publishing.

13) 박제성 외(2018), 자영업자 등 사회보험 사각지대 해소를 위한 재정설계 및 보장성 강화방안, 한국노동연구원.

나. 프랑스: 자영업자 실업보험 신설

2019년 11월부터 실업보험의 보호 대상에 자영업자가 포함되면서 모든 취업자에게 실업보험이 적용됨

- 프랑스는 2018년 9월 「직업의 미래를 선택할 자유를 위한 법률」[14]을 제정하여 그간 임금근로자 중심으로 운영되던 실업보험을 개편하고 자영업자 실업급여(ATI, Allocation de travailleur indépendant)를 신설함
- 자영업자가 실업보험의 보호 대상에 포함됨에 따라 모든 취업자에게 실업보험이 당연적용되며, 자영업자의 범위에 보험판매인(insurance agents), 예술인·작가(artists·authors) 등도 포함됨
  - 기존 실업보험 체계에서도 일부 자영업자는 실업보험의 적용 대상이었음
- 프랑스의 이러한 실업보험 개편은 자영업자와 임금노동자의 경계에 있는 종속적 자영업자의 규모가 증가하는 현상에 대한 대응 차원으로 평가됨[15]

자영업자 실업급여의 재원은 조세로 충당하며, 수급요건 충족 시 월정액의 실업급여를 지급함

- (재원) 자영업자 실업급여의 재원은 일반사회보장세로 충당하는데, 제도 개편에 맞춰 자영업자의 일반사회보장세 세율이 8.0%에서 9.7%로 1.7%p 인상됨[16]
  - 임금근로자의 경우, 기존 실업보험료(2.4%)가 폐지되고 일반사회보장세 세율이 7.5%에서 9.2%로 인상됨(다만, 사용자의 실업보험료(4.05%)는 계속 유지)
- (급여) 실업급여는 최대 6개월(182일) 동안 월정액(800유로)으로 지급되며, 등록과 함께 대기시간 없이 바로 지급됨
  - 임금근로자의 경우, 이직 시 연령 및 가입기간에 따라 최소 4개월(122일)에서 최대 3년(1,095일)까지 지급되며, 급여일액은 본인 기준임금일액의 57%[17] 수준임(하한액 29.38유로, 상한액 256.96유로)
- (수급요건) 폐업 전 최소 2년 이상 같은 사업을 영위하였어야 하며, 소득이 연 1만유로 이상이어야 함

14) 동 법률은 자영업자 실업급여를 신설하는 것뿐 아니라 자발적 퇴직자에 대해서도 수급요건 충족 시 실업급여를 지급하기로 하는 내용도 포함되어 있음
15) 장지연·박제성(2018), 프랑스의 실업 보험 개혁: 자영자를 포함하여 전체 취업자로 확대, 국제노동브리프 2018년 10월호, 한국노동연구원.
16) 장지연·홍민기(2020), 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험, 노동리뷰 2020년 6월호, 한국노동연구원.
17) 기준임금일액의 57%에 해당하는 금액이 기준임금일액의 40.4%에 12.05유로를 더한 금액보다 작으면 후자가 급여일액이 됨

다. 덴마크: 자영업자에 대한 보장성 강화

2018년 1월부터 자영업자에 대해 임금근로자와 동일한 실업급여 체계가 적용됨

- 덴마크는 2017년 5월 자영업자에 대한 새로운 실업급여 체계를 수립하고, 2018년 1월부터 시행함
  - 새로운 체계는 종사상 지위와 무관하게 과세소득이 있으면 그 소득을 기반으로 실업급여를 받을 수 있는 체계임(프리랜서 등과 같은 비전형근로자도 포함)
  - 만약 임금근로자로서의 근로소득과 자영업자로서의 사업소득이 모두 있다면 합산하여 실업급여 수준이 결정됨
- 이러한 실업급여 체계 개편은 최근 고용형태가 새로워지고 매우 복잡해지고 있는 현상에 대한 대응 차원이라고 함

실업급여의 재원은 보험료와 조세로 충당하며, 수급요건 충족 시 소득에 비례하여 급여를 받음

- (재원) 실업급여의 재원은 가입자의 보험료와 조세(노동시장기여금)로 충당하는데, 보험료는 실업보험기금마다 다르며, 노동시장기여금은 근로자와 자영업자의 소득에 8%의 세율로 부과됨
  - 덴마크는 2021년 현재 22개의 실업보험기금이 운영 중이며(사실상 노동조합이 운영하며, 임의가입임), 기금별로 가입자격, 보험료 등이 다름(월 보험료는 기금별로 451~524DKK. 1DKK=180.78원)[18]
  - 노동시장기여금은 근로자와 자영업자에게 8%씩 부과되는데, 질병, 모성, 실업 등 통합 사회보장항목으로 사용됨[19]
- (급여) 실업급여는 지난 24개월 동안 최고소득 12개월의 소득을 기준으로 평균소득의 최대 90%까지 지급함(하한액은 없으며, 상한액이 있음)
  - 소득대체율은 고용형태에 따라 다르며, 2021년 기준으로 풀타임은 90%임(자영업자의 경우 제도 변화 전에는 최저 소득대체율이 적용되었음)
  - 월 상한액 역시 고용형태에 따라 다른데, 2021년 기준으로 풀타임은 19,322DKK임
  - 자영업자로서 사업소득만 있는 경우 5년 동안 영업이익(profit)이 가장 높았던 2년 평균을 기준으로 함
- (수급요건) 보험 가입이력이 최소 1년 이상이어야 하며,[20] 최근 3년 동안의 소득(근로소득과 사업소득 합산)이 243,996DKK(풀타임 기준) 이상이어야 함
  - 자영업자로서 사업소득만 있으며 위 소득기준을 충족하지 못하는 경우 소득기준은 5년 243,996DKK이 적용됨

18) 1DKK는 180.78원임(최종검색일. 2021.5.3. 기준)
19) 장지연 외(2020), 디지털 시대의 고용안전망: 플랫폼 노동 확산에 대한 대응을 중심으로, 한국노동연구원.
20) 박제성 외(2020), 외국의 자영업자 사회법제 연구: 북유럽 비교연구, 한국노동연구원.

주요국의 중기 재정전망 동향 : 미국 CBO

정 재 호 추계세제분석관 (02-6788-4653)

중기적 시계에서 정부의 재정운용 전략을 평가하고 방향을 제시하기 위하여 중기 재정여건을 전망하고 검토하는 것이 중요

- 재정전망 동향 시리즈에서는 우리나라 중기 재정운용 방향에 대한 논의의 기초자료로 활용하기 위하여 해외 주요국의 중기 재정전망 사례를 소개

미국 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)는 2021년 2월에 10년(2021~2031)의 기간에 대한 재정 · 경제전망 보고서 「The Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031」을 발표

- CBO는 2021년 1월 12일까지의 경제 상황과 동 기간 제정된 법률의 영향을 반영하여 2021년부터 2031년의 경제전망을 수행하고, 이를 바탕으로 중기 재정전망을 작성
- 이하에서는 CBO가 작성한 경제전망과 재정전망을 소개[1)]
  - CBO의 재정전망은 회계연도 기준으로 작성되었으며, 2021년 회계연도(FY21)는 2020년 10월 1일부터 2021년 9월 30일까지의 기간을 의미

1. 경제전망(2021~2031)[2)]

가. 개요

CBO의 경제전망은 2021년 1월 12일까지 제정된 법률이 동일하게 유지된다는 가정 하에 국내총생산, 소비자물가 상승률, 실업률 등을 전망

1) 미 대통령실은 매년 2월 첫 번째 월요일 전까지 의회에 대통령 예산안을 제출하고, CBO는 대통령 예산안을 분석하여 재정전망을 재추계하여 발표해 왔으나, 2021년의 경우 예산안 제출 지연으로 본 원고의 작성시점에는 대통령 예산안이 반영된 재정전망 추계 결과가 공개되지 않음. (재량지출 예산안은 2021년 4월 9일에 제출됨)

2) CBO는 경제전망 결과를 회계연도(Fiscal Year), 일반연도(Calendar Year), 일반연도의 매4분기(4th Quarter) 등으로 구분하여 제시하는데, 이어서 소개할 재정전망(2021~2031)이 회계연도 기준으로 전망되기 때문에 본 원고에서는 내용의 일관성 유지를 위해 회계연도 기준 경제전망을 정리

- CBO는 코로나19에 대한 백신의 보급이 확대됨에 따라 코로나19로 인한 사회적 거리두기가 완화되면서 2021년부터는 미국 내 경제활동이 코로나19 이전 수준으로 서서히 회복할 것으로 전망

나. 전망결과

- 2020년 GDP는 코로나19의 영향으로 전년 대비 1.1% 감소한 21조 달러로 전망되었으나, 이후 기업의 투자 확대 및 정부 지원에 따른 소비활동 증가 등의 영향으로 2021년부터 2026년까지는 4% 이상의 성장률을 보일 것으로 전망(연평균 성장률은 4.2%)[3)]

- 소비자물가지수는 2020년 258.1에서 2024년 280.1로 연평균 1.9%의 증가율을 보이고, 이후로는 연평균 2.4%씩 상승할 것으로 전망

- 2020년 원유수입가격은 코로나19에 의한 경제활동 위축으로 1배럴 당 가격이 41달러를 기록했지만, 이후 기업의 투자 증가와 소비활동 증가 등의 영향으로 2024년까지는 45달러 수준을 기록하고, 2025년부터는 지속적으로 상승할 것으로 전망
  - 미서부텍사스산원유 가격 또한 2021년부터 2025년까지는 1배럴 당 가격이 48달러 수준으로 전망되었으며, 2026년부터는 지속적으로 상승할 것으로 전망

- 가구수는 2022년부터 매년 약 1백만 가구 씩 증가할 것으로 전망되었으며, 16세 이상 인구는 2020년 약 2억 6,000만명에서 2031년 2억 7,900만명으로 연평균 0.7%씩 증가할 것으로 전망
  - 경제활동참가율은 2020년에는 62.2%를 기록했으며, 2024년까지는 62% 수준을 유지하다 2025년부터는 인구고령화의 영향으로 지속적으로 감소할 것으로 전망
  - 실업률은 코로나19의 영향으로 2020년에는 7.3%를 기록하였지만, 이후 지속적으로 감소해서 2027년에는 3.9%를 기록한 후 이후 소폭 증가해 2031년에는 4.3% 수준으로 전망

3) CBO가 2020년 9월 공개한 재정전망 보고서 「An Update to the Budget Outlook: 2020 to 2030」의 2020년부터 2030년까지 GDP 연평균 성장률은 1.0%였으며, CBO는 코로나19에 대한 미국 사회의 대응에 따라 GDP 전망은 달라질 수 있음을 강조

	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년
GDP	21,220	20,649	20,997	22,077	22,975	23,956	25,010	26,130	27,287	28,462	29,591

자료: CBO,「An Update to the Budget Outlook: 2020 to 2030」

표 1 경제전망 결과

	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	2031년
GDP[1]	21,000	21,951	23,082	24,066	25,127	26,249	27,359	28,425	29,506	30,623	31,751	32,933
(전년 대비 증가율)	−1.1	4.5	5.2	4.3	4.4	4.5	4.2	3.9	3.8	3.8	3.7	3.7
소비자물가상승률	1.5	1.7	2.0	2.2	2.3	2.4	2.4	2.4	2.5	2.5	2.4	2.3
원유수입가격[2]	41.0	45.4	46.0	45.3	45.4	46.1	47.6	49.5	51.5	53.5	55.3	56.4
미서부텍사스산원유[3]	42.9	48.3	48.9	47.8	47.6	48.2	49.7	51.6	53.7	55.8	57.5	58.7
국채이자율(10년물)	1.1	1.0	1.3	1.5	1.8	2.1	2.4	2.7	2.9	3.1	3.3	3.4
국채이자율(3개월물)	0.7	0.1	0.1	0.2	0.2	0.5	0.9	1.3	1.6	1.8	2.1	2.3
가구수[4]	125	126	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135
16세 이상 인구[5]	260	262	263	265	267	269	271	273	274	276	277	279
경제활동참가율(%)	62.2	61.8	62.1	62.0	62.0	61.8	61.7	61.5	61.4	61.2	61.0	60.8
실업률(%)	7.3	6.1	5.1	4.8	4.5	4.1	3.9	3.9	4.0	4.1	4.2	4.3

주: 1) 10억 달러(기준년도: 2012년)
2) 2005년 = 100
3) 1달러 / 1배럴(barrel)
4) 백만 가구
5) 백만 명
자료: The Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031을 토대로 국회예산정책처에서 작성

[참고] 경제전망 절차

경제전망은 기초자료 생성, 예비 전망, 내·외부 의견 수렴, 최종 전망 등의 네 가지 단계에 걸쳐 확정

1단계: 기초자료(input variable) 생성

- 원유 가격, 생산 가능 인구, 경제활동참가율, 가구 증가율 등 거시경제 변화의 영향을 적게 받는 것으로 알려져 있는 외생변수에 대해서 분야별 전문가들이 개별적으로 향후 10년간의 전망값 도출

2단계: 예비전망

- CBO의 거시계량경제 모형에 1단계에서 생성한 기초자료와 재정정책을 반영해 예비전망을 실행하며, 예비전망 결과가 경제이론이나 과거추세 등과 부합하지 않는 경우 변수의 종류와 값을 수정하며 모형의 전망결과를 반복해서 재산출
  * CBO의 거시계량경제 모델은 900개의 변수와 600개의 방정식으로 이루어져 있으며, 900개의 변수 가운데 300개의 외생변수에는 기초자료 구축 단계에서 전망한 인구수 등이 포함됨.

3단계: 내·외부 의견수렴

- 예비전망 결과에 대해 CBO 내·외부 자문단, 의회의 재정 담당 위원회 등으로부터 의견을 수렴

4단계: 전망결과 확정

- 내·외부 의견수렴 결과를 반영해 거시계량경제 모형에 사용되는 변수를 수정한 후 전망 결과를 재산출하고, CBO의 처장 및 내부 자문단의 최종 검토 후 전망 결과를 확정
  * 경제전망 결과는 재정전망을 위해 CBO의 조세분석실과 재정분석실에 제출

표 2 경제전망 절차별 주요 내용

1단계: 기초자료 생성
원유 가격, 생산 가능 인구, 경제활동참가율, 가구 증가율 등의 외생변수를 개별 전망

↓

2단계: 예비 전망
CBO의 거시계량경제 모델에 1단계에서 구축한 외생변수, 재정 정책 등을 반영해 예비 전망 결과 도출

↓

3단계: 내·외부 의견 수렴
CBO 내부 및 외부 경제·재정 전문가 자문단에게 예비 전망에 대한 검토 요청 및 의견 수렴

↓

4단계: 전망 결과 확정
내·외부 의견 수렴 결과를 반영하여 경제전망 결과 확정 및 CBO 재정전망 부서에 전달

자료: CBO. How CBO Produces Its 10-Year Economic Forecast. p. 2. [그림 1] CBO의 경제전망 절차

2. 재정전망(2021~2031)

가. 개요

재정전망은 1985년 제정된 균형예산 및 긴급재정적자통제법 제258조(Section 258 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)에서 정의하고 있는 기준전망(baseline)을 실시하는 것으로, 기준전망은 "현행법에 기초하여 새로운 예산권한[4], 지출[5], 수입, 흑자 및 적자에 대한 현재 예산연도와 그 후속연도에 대한 추계"를 의미

- 2021년 CBO의 기준전망은 2021년 1월 12일까지 제정된 법안이 전망기간 동안 동일하게 유지된다는 가정하에, 동기간에 대한 경제전망 결과를 활용하여 연방정부 수입(개인소득세, 급여세, 법인세 등), 지출(의무지출, 재량지출, 이자지출 등), 재정적자, 채무 등을 추계
  - 단, 1997년 제정된 균형예산법(Balanced Budget Act of 1997) 이전에 제정된 법에 따라 지출이 발생하는 법안 가운데 현재 연도의 지출액이 5,000만달러를 넘는 것으로 추계되는 사업은 전망대상 기간 동안 소멸시효가 연장되는 것으로 전제하고, 신탁기금에 귀속되는 개별소비세(excise tax)의 세율은 전망기간 내에 소멸되는 경우에도 기존 세율 수준을 유지할 것으로 전제[6]

4) 예산권한(Budget authority)은 행정기관이 지출원인행위(obligation: 채무부담)를 할 수 있는 권한
5) 지출(outlay)은 주어진 예산권한이 한 회계연도 내에 실제 지출되는 금액
6) BALANCED BUDGET AND EMERGENCY DEFICIT CONTROL ACT OF 1985--(Part C) p.37.

나. 수입

- CBO는 2020년 연방정부 수입을 3조 4,200억 달러로 전망했으며, 개인소득세·급여세·법인세 수입의 지속적인 증가로 2031년 연방정부 수입은 5조 7,710억 달러(GDP 대비 17.5%)가 될 것으로 전망
- 개인소득세, 급여세, 법인세는 코로나19의 영향으로부터 경기가 회복하고, 트럼프 행정부의 세금감면 및 일자리법(Tax Cut and Jobs Act)이 2025년에 만료됨에 따라 지속적으로 증가할 것으로 전망
- 기타수입의 경우, 특별소비세 대상 품목수 감소 등의 영향이 반영되어 2025년 이후 감소할 것으로 전망

표 3 연방정부 수입 전망

(단위: 10억 달러, %)

	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	2031년
수입	3,420	3,506	3,995	4,202	4,352	4,507	4,817	5,097	5,243	5,408	5,577	5,771
개인소득세	1,609	1,699	2,041	2,084	2,139	2,228	2,479	2,698	2,782	2,882	2,985	3,096
급여세	1,310	1,325	1,351	1,452	1,507	1,558	1,619	1,673	1,729	1,788	1,849	1,914
법인세	212	164	252	304	328	355	365	361	369	377	385	393
기타	289	318	351	362	379	365	354	365	363	360	357	367
수입(GDP 대비)	16.3	16.0	17.3	17.5	17.3	17.2	17.6	17.9	17.8	17.7	17.6	17.5
개인소득세	7.7	7.7	8.8	8.7	8.5	8.5	9.1	9.5	9.4	9.4	9.4	9.4
급여세	6.2	6.0	5.9	6.0	6.0	5.9	5.9	5.9	5.9	5.8	5.8	5.8
법인세	1.0	0.7	1.1	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2
기타	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2	1.1	1.1

자료: CBO. The Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031.

다. 지출

- CBO는 2020년의 연방정부 지출이 코로나19의 영향으로 6조 5,520억 달러(GDP 대비 31.2%)가 될 것으로 전망했으며, 이후 2023년까지는 코로나19와 관련한 연방정부의 지출 감소 및 저금리로 인한 이자지출 감소로 연방정부 지출이 2021년 대비 감소하다 2024년부터 다시 증가할 것으로 전망
- 의무지출의 경우, 2020년에는 4조 5,790억 원으로 전망되었으며, 코로나19 관련 지출 감소의 영향으로 2023년까지는 2021년 대비 감소할 것으로 전망
  - 단, 2024년부터는 금리 인상 및 고령화, 사회보장의 보장 범위 확대 등으로 정부의 지출이 증가해 2031년에는 의무지출이 4조 9,880억 달러가 될 것으로 전망

- 재량지출은 2020년에는 1조 6,280억 달러(의회의 세출법이 현재와 동일한 것으로 가정)가 될 것으로 전망하였으며, 2024년까지 감소한 후 2025년부터 다시 증가해 2031년에는 1조 8,670억 달러로 전망
- 이자지출은 2020년에는 3,450억 달러로 전망되었으며, 금리가 낮을 것으로 예상되는 2024년까지는 2021년 대비 낮은 수준을 보이다 2025년부터 금리 인상의 영향으로 증가할 것으로 전망
  - 2021년 GDP 대비 이자지출 비율은 1.4%로 전망되었으며, 2024년까지는 GDP 대비 이자지출 비율이 감소하다 2025년부터 증가해 2031년에는 2.4%로 전망

표 4 연방정부 지출 전망

(단위: 10억 달러, %)

	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	2031년
지출	6,552	5,764	5,050	5,165	5,258	5,544	5,843	6,145	6,595	6,754	7,227	7,654
의무지출	4,579	3,793	3,153	3,293	3,389	3,618	3,828	4,016	4,340	4,384	4,711	4,988
재량지출	1,628	1,668	1,615	1,593	1,585	1,620	1,654	1,694	1,740	1,772	1,822	1,867
이자지출	345	303	282	278	284	306	361	435	516	597	695	799
지출(GDP 대비)	31.2	26.3	21.9	21.5	20.9	21.1	21.4	21.6	22.4	22.1	22.8	23.2
의무지출	21.8	17.3	13.7	13.7	13.5	13.8	14.0	14.1	14.7	14.3	14.8	15.1
재량지출	7.8	7.6	7.0	6.6	6.3	6.2	6.0	6.0	5.9	5.8	5.7	5.7
이자지출	1.6	1.4	1.2	1.2	1.1	1.2	1.3	1.5	1.7	2.0	2.2	2.4

자료: CBO. The Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031.

라. 재정적자

- CBO는 2020년 재정적자가 3조 1,320억 달러(GDP 대비 14.9%)가 될 것으로 전망하였으며, 적자규모는 2024년까지 감소하다 2025년부터 다시 증가해 2031년에는 1조 8,830억 달러로 전망(연평균 증가율은 -4.5%)

표 5 연방정부 재정적자 전망

(단위: 10억 달러, %)

	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	2031년
수입	3,420	3,506	3,995	4,202	4,352	4,507	4,817	5,097	5,243	5,408	5,577	5,771
지출	6,552	5,764	5,050	5,165	5,258	5,544	5,843	6,145	6,595	6,754	7,227	7,654
재정수지	−3,132	−2,258	−1,056	−963	−905	−1,037	−1,026	−1,048	−1,352	−1,346	−1,650	−1,883
재정수지(GDP 대비)	−14.9	−10.3	−4.6	−4.0	−3.6	−4.0	−3.7	−3.7	−4.6	−4.4	−5.2	−5.7

자료: CBO. The Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031.

마. 연방정부 채무

- CBO는 2020년 연방정부 채무가 21조 190억 달러가 될 것으로 전망하였으며, 연방정부 채무는 지속적으로 증가해 2031년에는 35조 3,040억 달러로 전망
  - GDP 대비 연방정부 채무 비율은 2020년 100.1%로 전망되었으며, 2026년까지는 GDP 대비 연방정부 채무 비율이 감소하다 2027년부터 증가해 2031년에는 107.2%로 전망(연평균 증가율은 4.8%)

표 6 연방정부 채무 전망

(단위: 10억 달러)

	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년	2030년	2031년
채무 규모	21,019	22,461	23,541	24,547	25,488	26,559	27,596	28,702	30,162	31,593	33,331	35,304
채무 비율(GDP 대비)	100.1	102.3	102.0	102.0	101.4	101.2	100.9	101.0	102.2	103.2	105.0	107.2

자료: CBO. The Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031.

[참고] 재정전망 절차 및 주요 전제

재정전망은 분야별 예비 전망, 전망 결과 검토 및 수정, 전망결과 확정 등의 세 단계에 걸쳐 진행되며, 현행법이 동일하게 유지된다는 전제 하에 지출과 수입을 각각 전망한 후 재정수지와 연방정부 채무를 산출

가. 지출전망

(1) 의무지출

의무지출 항목인 메디케어(Medicare), 사회보장(Social Security) 등은 현행법이 변하지 않는다는 가정 하에 전망을 실시하며, 지출 항목별로 상이한 추계 방식을 사용

사회·경제적 변화 및 법안 개정에 따른 제도 운영 방식 변화가 지출에 미칠 수 있는 영향 등을 분석

- 예를 들어, 메디케어 지출 전망을 위해서 담당 분석가는 수혜자 연령, 수혜자 요건, 보장 범위, 메디케이드(Medicaid) 및 기타 유사 복지 제도와의 중복 여부 등에 대한 정보를 수집
- 사회보장의 경우 수혜자 연령별 인구, 기대소득, 물가 상승률 등의 정보를 수집
- 군인 퇴직 연금의 경우 연도별 예상 퇴직자 수와 생존자 수(부양 가족 포함), 퇴직자·생존자별 평균 지급액, 관련 법안 변경 시 발생할 수 있는 지급액 변경 등의 정보를 수집

(2) 재량지출

매년 의회의 지출승인법에 의해 승인을 받아야 하는 국방, 교통 등에 대한 지출을 의미하며, 전망을 위해 지출항목별 집행현황 및 이월금액, 물가지수 등의 자료가 필요

사업 예산의 항목에 따라 지출 시점이나 적용해야 하는 물가지수가 달라질 수 있음

- 예를 들어, 사업 예산 가운데 급여로 지급되는 금액은 첫 해에는 전체 금액의 90%가 지급되고 그 다음 해에는 10%가 지급될 수 있지만, 건설을 위한 지출액은 첫 3년 동안은 30%씩 지출하고 마지막 년도에는 나머지 10%의 금액이 지급될 수 있음.

(3) 이자지출

전망을 위해 미국 재무부가 발행한 채무 잔고(Outstanding Treasury debt)와 이자율 전망 등의 자료 수집 후 CBO의 자체 전망모형을 사용

나. 수입전망

소득세, 급여세, 법인세 등이 현행법이 동일하게 유지된다는 전제 하에 전망하지만, 의무지출과 달리 일몰기한도래 등으로 과세규정이 변하는 경우(예를 들어, 상속세 폐지 등) 해당 항목은 연장되지 않는 것으로 전제

전망대상은 50개 이상의 항목(근로소득세, 이자·배당소득 등)으로, 항목별 전망모형(미시시뮬레이션 모형, 총계자료기반모형)과 활용자료는 서로 다를 수 있음.

(미시시뮬레이션 모형) 개인 소득세 전망은 인구전망→고용전망→소득 산정→소득세 분포 예측의 순서로 진행됨

- 인구모형(Demographic model)을 구축해 연령, 성별, 기혼여부 등을 예측
- 소득세 납부 대상 인구 분석을 위해 300,000명 이상의 연말정산 표본자료(소득세 납입금액, 세금환급액 등의 정보 포함), 급여 및 세금신고서(W2), 가구소비조사(consumer expenditure survey) 등을 수집
- 인구구조 변화에 따라 소득세 납부 대상 인구 변화 추적 및 소득세 수입 전망

(총계자료기반모형) 특별소비세 전망은 자료 수집(국민 소득·생산 계정 상의 특별소비세 대상 품목의 생산·소비 자료, 기업의 영업이익 자료 등)→전망기간 동안 특별소비세 대상 품목의 생산·소비 예측→세율적용 · 개별소비세 수입 전망

주요국의 공적연금 개혁 사례

- 일본편 -

유 희 수 추계세제분석관 (02-6788-4740)

이번 호는 주요 선진국의 공적연금 개혁 사례를 살펴보는 시리즈의 두 번째 순서로, 1942년부터 공적연금 제도를 운영해 오면서 수 차례의 연금개혁을 실시한 일본의 연금개혁 사례를 소개

1. 일본의 공적연금 제도 개요

가. 연금제도 구조

일본의 연금제도는 1층과 2층에 공적연금에 해당하는 국민연금과 후생연금이 각각 위치하고, 3층에 사적연금이 자리한 다층노후소득보장체계로 구성

- 노후소득보장체계의 1층에 위치하는 국민연금은 20세 이상 60세 미만의 모든 거주자(외국인 포함)를 가입 대상으로 하며, 보험료는 가입자 전부가 단일 정액으로 납부
- 2층에 위치하는 후생연금은 회사원이나 공무원 등 근로자가 1층의 국민연금에 더하여 가입하는 소득비례 연금으로, 보험료는 매월 급여의 정률로 정해지며 이를 노사가 각각 절반씩 부담
- 3층의 사적연금은 공적연금에 더하여 근무지 또는 개인이 추가로 적립 가능한 연금에 해당하며, 기업연금, 후생연금기금, 연금지급퇴근급부 등이 있음

  ※ 연금의 대상을 제1호 피보험자(제2호 및 제3호 피보험자에 속하지 않는 자로, 자영업자, 학생, 무직인자 등이 포함), 제2호 피보험자(회사원, 공무원 등 후생연금 가입자), 제3호 피보험자(제2호 피보험자의 피부양배우자)로 구분

그림 1 일본 연금제도 구조

자료: 연금제도 기초자료집, 후생노동성, 2021

나. 국민연금 제도

(1) 국민연금의 가입

국민연금은 20세 이상 60세 미만의 일본 거주자를 의무가입 대상으로 하며, 국민연금 가입자의 보험료는 2021년 기준 월 16,610엔임

- 국민연금 가입자는 일본에 거주하는 20세 이상 60세미만의 사람으로, 소득이 없는 이들도 20세가 되면 모두 국민연금 가입자가 되어 보험료(2021년 기준 월 16,610엔)를 납부
  - 단, 장애연금 수급권자, 생활보호 대상자, 한센병 요양소 등 입소자는 국민연금 보험료를 법정 면제받으며, 제1호 피보험자 중 저소득자는 신청에 의하여 보험료 면제 또는 납부 유예가 가능
  - 또한 기혼자 중 배우자가 후생연금 가입자이면서 본인이 피부양 상태인 자(제3호 피보험자)인 경우, 국민연금에 의무적으로 가입하여야 하나 국민연금 보험료를 납부하지 않아도 됨

  ※ 국민연금의 가입요건인 "일본 거주"는 원칙적으로 일본에 주소를 가지고 있어야 하나, 유학 등 일본 내에 생활의 기초가 있다고 인정되는 경우에 한하여 일본에 거주하는 것으로 인정

2019년 기준 국민연금 가입자 수는 제1호 피보험자 1,453만명, 제3호 피보험자 820만명으로 나타남

- 국민연금 가입자 수는 제1호 피보험자의 경우 2015년 1,668만명에서 2019년 1,453만명으로 매년 감소 추세를 보였으며, 제3호 피보험자도 2015년 915만명에서 2019년 820만명으로 감소

표 1 일본 국민연금 가입자 현황(제1·3호 피보험자 기준)

(단위: 천명)

	제1호 피보험자	제3호 피보험자
2015	16,679	9,151
2016	15,754	8,890
2017	15,052	8,701
2018	14,711	8,467
2019	14,533	8,203

주: 1. 국민연금 가입자 수는 연도 말 기준으로, 보험료 면제 및 납부 유예자를 모두 포함한 수
2. 제2호 피보험자는 통계 상 후생연금 가입 현황에 포함됨
자료: 후생연금보험·국민연금 사업연보, 후생노동성, 2020

(2) 국민연금의 지급

국민연금은 "기초연금"이라는 명칭의 급여로 지급되며, 노령연금, 장애연금, 유족연금으로 구분

- 노령연금은 10년 이상 보험료를 납부한 자를 대상으로 65세부터 지급하고, 장애연금은 장애 정도가 1급 또는 2급에 해당하는 자에게 지급하며, 유족연금은 피보험자, 피보험자였던 자, 노령연금 수급권자 또는 수급 자격을 충족한 자가 사망한 경우 자녀 및 자녀가 있는 배우자에게 지급
  - 노령연금의 경우, 국민연금 보험료를 40년간 납부 시 전액 지급(2021년 기준 월 급여액 65,075엔, 연 780,900엔)하며, 보험료 납부 및 면제 기간에 따라 감액하여 지급

[참고자료] 2021년 기준 기초연금(노령연금) 급여산식

연 급여액 = 780,900엔 × {보험료 납부 월수 + (보험료 100% 면제 월수의 1/2) + (보험료 75% 면제 월수의 5/8) + (보험료 50% 면제 월수의 3/4) + (보험료 25% 면제 월수의 7/8)} ÷ 480

2019년 기준 국민연금 수급자 수는 3,565만명, 노령연금의 월 평균 연금액은 5만 6,049엔으로 나타남

- 국민연금 수급자의 90% 이상을 차지하는 노령연금 수급자의 경우, 2015년 3,065만명에서 2019년 3,262만명으로 매년 증가 추세를 보였으며, 월 평균 연금액도 같은 기간 5만 5,244엔에서 5만 6,049엔으로 증가

표 2 일본 국민연금 수급자 및 연금액 현황(제1·3호 피보험자 기준)

(단위: 천명, 엔)

	노령연금	통산(通算)노령연금[1] 및 25년 미만[2]	장애연금	유족연금[3]	합 계
2015	30,646 (55,244)	623 (18,777)	1,858 (72,565)	103 (81,832)	33,229
2016	31,324 (55,464)	540 (18,880)	1,893 (72,453)	101 (82,404)	33,858
2017	31,898 (55,615)	918 (19,091)	1,924 (72,245)	98 (82,932)	34,839
2018	32,304 (55,809)	936 (19,064)	1,957 (72,109)	96 (83,208)	35,294
2019	32,623 (56,049)	935 (19,126)	1,994 (72,042)	94 (83,644)	35,645

주: 1) 1926년 4월 이전 출생한 자가 복수의 연금에 각각 1년 이상 가입하였으나, 각 연금의 최소가입기간 요건을 충족하지 못하여 각 연금으로부터 급여를 수급하지 못하고, 각 연금의 가입기간을 모두 합산하여 최소가입기간을 충족하게 되어 노령연금 수급자에 포함된 경우
2) 2017년 이후 기초연금(노령연금) 급여 수급을 위한 최소가입기간 요건이 기존 25년에서 10년으로 단축됨에 따라 노령연금 수급자에 포함된 경우
3) 유족연금은 피보험자 사망 시 자녀가 있는 배우자에게 지급되는 급여로, 노령연금에 해당하는 급여액에 자녀 가산금이 추가됨. 따라서 유족연금의 월 평균 연금액이 노령연금 월 평균 연금액 보다 높음
1. 수급자 수는 연도 말 기준으로, 기초연금 급여 수급자 이외에 구법에 따른 국민연금 급여 수급자를 포함
2. ( ) 안의 수는 연도 말 기준 월 평균 연금액

자료: 후생연금보험·국민연금 사업연보, 후생노동성, 2020

다. 일본 후생연금 제도

(1) 후생연금의 가입

후생연금은 5인 이상 사업장이 가입하는 공적연금으로, 보험료는 표준보수월액에 보험료율(2021년 기준 18.3%, 본인부담 9.15%)을 적용하여 산출

- 후생연금의 피보험자는 5인 이상 사업장에 소속된 회사원, 공무원 등 피용근로자이며, 후생연금의 피보험 자격을 얻는 동시에 국민연금에 자동 가입됨
  - 후생연금의 피보험자(제2호 피보험자)가 국민연금에 자동으로 가입되더라도, 국민연금 보험료를 별도로 납부하는 것은 아니고, 후생연금 보험료만 납부
  - 후생연금의 피보험 자격의 연령 하한이 없어 회사원, 공무원 등이 사업장에 입사한 시점부터 피보험 자격을 취득하고, 피보험 자격의 연령 상한은 70세임

2019년 기준 후생연금에 가입한 사업장 수는 243.6만개소이고, 피보험자 수는 4,037만명으로 나타남

- 후생연금에 가입한 사업장 수는 2015년 197.5만개소에서 2019년 243.6만개소로 매년 증가 추세를 보였으며, 피보험자 수도 2015년 3,686만명에서 2019년 4,037만명으로 증가

표 3 일본 후생연금 가입 현황

(단위: 천개소, 천명, 엔)

	사업장 수	피보험자 수	표준보수월평균액
2015	1,975	36,864	308,938
2016	2,109	38,218	308,133
2017	2,227	39,112	309,994
2018	2,337	39,806	312,678
2019	2,436	40,374	314,798

주: 1. 사업장 및 피보험자 수, 표준보수월평균액은 연도 말 기준
2. 피고용자 연금 일원화에 따라 후생연금 보험의 적용 대상이 된 국가·지방공무원공제조합 및 사립학교진흥공제사업단의 통계는 포함되지 않음
자료: 후생연금보험·국민연금 사업의 현황, 후생노동성, 2020

(2) 후생연금의 지급

후생연금 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금으로 구분됨

- 노령연금은 1개월 이상 보험료를 납부한 자를 대상으로 65세부터 지급하고, 장애연금은 장애 정도가 1급, 2급 또는 3급에 해당하는 자에게 지급하며, 유족연금은 피보험자, 피보험자였던 자, 노령연금 수급권자 또는 수급 자격을 충족한 자가 사망한 경우 배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모에게 지급
  - 후생연금의 피보험자는 전부 국민연금 가입자이므로, 노령연금 급여는 기초연금의 노령연금 급여분을 포함하여 지급됨

[참고자료] 2021년 기준 후생연금(노령연금) 급여산식

연 급여액 = 보수비례급여[1] + 정액급여[2] + 가산급여[3]

1) 보수비례급여 = (평균표준보수월액 × 7.125/1000 × 2003년 3월까지의 가입개월 수) + (평균표준보수액 × 5.481/1000 × 2003년 4월 이후 가입개월 수)
2) 정액급여 = 기초연금(노령연금) 급여분 + 경과적 가산액
3) 가산급여는 피보험자 기간이 20년 이상인 자 중 65세 도달 시점에 65세 미만 배우자 또는 자녀가 있을 경우 추가로 지급되는 급여(배우자 연 224,700엔, 첫째·둘째 자녀당 연 224,700엔, 셋째 이상 자녀당 연 74,900엔 추가)

2019년 기준 후생연금 수급자 수는 3,543만명, 노령연금의 월 평균 연금액은 14만 6,162엔으로 나타남

- 노령연금의 경우, 수급자 수가 2015년 1,486만명에서 2019년 1,539만명으로 증가 추세를 보였으나, 월 평균 연금액은 같은 기간 14.5~14.8만엔 사이에서 증가 또는 감소

표 4 일본 후생연금 수급자 및 연금액 현황

(단위: 천명, 엔)

	노령연금	통산(通算)노령연금[1] 및 25년 미만[2]	장애연금	유족연금	합 계
2015	14,859 (147,872)	13,110 (59,013)	410 (102,630)	5,323 (85,200)	33,703
2016	14,964 (147,927)	13,302 (59,837)	419 (102,398)	5,409 (84,694)	34,094
2017	15,207 (147,051)	13,948 (59,621)	427 (102,890)	5,478 (84,180)	35,060
2018	15,409 (145,865)	13,896 (60,687)	438 (102,855)	5,554 (83,704)	35,296
2019	15,390 (146,162)	13,972 (61,509)	452 (102,711)	5,618 (83,285)	35,432

주: 1) 1926년 4월 이전 출생한 자가 복수의 연금에 각각 1년 이상 가입하였으나, 각 연금의 최소가입기간 요건을 충족하지 못하여 각 연금으로부터 급여를 수급하지 못하고, 각 연금의 가입기간을 모두 합산하여 최소가입기간을 충족하게 되어 노령연금 수급자에 포함된 경우
2) 2017년 이후 기초연금(노령연금) 급여 수급을 위한 최소가입기간 요건이 기존 25년에서 10년으로 단축됨에 따라 후생연금으로 기초연금 급여분을 수급하게 된 경우
1. 수급자 수는 연도 말 기준
2. ( ) 안의 수는 연도 말 기준 월 평균 연금액

자료: 후생연금보험·국민연금 사업연보, 후생노동성, 2020

2. 주요 연금개혁

1942년 민간 근로자의 노후소득을 보장하기 위하여 후생연금[1] 제도가 시작되었고, 1961년에는 공적연금 대상을 자영업자까지 확대하기 위하여 국민연금[2] 제도가 도입되었으며, 이후 수 차례의 연금개혁이 실시됨[3]

가. 1985년 개혁[4]

(1) 개혁의 배경

국민연금과 후생연금은 별도의 제도로 운영되어 지급개시연령, 국고부담률 등에서 차이 존재

- 지급개시연령은 국민연금이 65세, 후생연금이 남자 60세, 여자 55세이었고, 국고부담률은 국민연금이 급여액의 3분의 1, 후생연금은 급여액의 5분의 1이었음

일본의 공적연금은 부과 방식으로 운영되었기 때문에 인구가 고령화되고 제도가 성숙해지면서 연금급여 지급 부담 증가

- 일본의 고령인구 비중이 1970년 7%에서 1980년 9%까지 증가하는 동안, 공적연금의 연금급여 총액은 1970년 기준 1조엔에 미치지 않았으나, 1976년 5조엔, 1980년 10조엔으로 급격하게 증가
- 특히 국민연금의 경우, 농업 종사자 등 자영업자 수가 감소함에 따라 국민연금 가입자 수도 줄어 연금급여 지급에 대한 가입자의 부담 증가
  - 1985년 기준 제도부양비[5]는 후생연금이 9.4명이었던데 반해, 국민연금은 22.7명으로 두 배 이상 차이가 발생[6]

---

1) 후생연금은 1942년 종업원 10인 이상의 공장, 광산 등 사업장을 대상으로 하는 노동자연금보험으로 시작되었으며, 1944년 명칭이 후생연금보험으로 변경됨. 노동자연금보험은 노령, 장애, 유족연금으로 구성되었고, 노령연금 수급의 최소가입기간 요건은 20년, 보험료율은 6.4%이었으며, 1944년 후생연금보험으로 개칭되면서 보험료율이 11.4%로 인상됨

2) 1960년 전후로 노후소득 보장에 대한 사회적 요구가 증가한 반면, 당시 후생연금 대상이 전체 취업인구의 30%에 불과한 상황에서 후생연금의 대상에서 제외된 근로자와 자영업자를 공적연금 대상에 포함시키고, 무소득 배우자도 임의가입이 가능한 국민연금 제도가 도입됨. 국민연금은 제도 도입 당시 노령, 장애, 유족, 모자, 유아연금으로 구성되었고, 연금수급의 최소가입기간 요건은 25년, 월 보험료는 20~35세 미만인 자가 100엔, 35~59세 미만인 자가 150엔이었음

3) 김헌수 외 2명, 「일본의 공·사연금제도 연구」, 국민연금공단, 2017

4) 성혜영 외 5명, 「해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구」, 국민연금공단, 2019; 성혜영, "1985년 일본 공적연금제도의 구조적 개혁 사례연구", 「입법과 정책」 제11권 제3호, 국회입법조사처, 2019

5) "제도부양비"는 가입자 100명이 부양하는 노령연금 수급자수를 의미

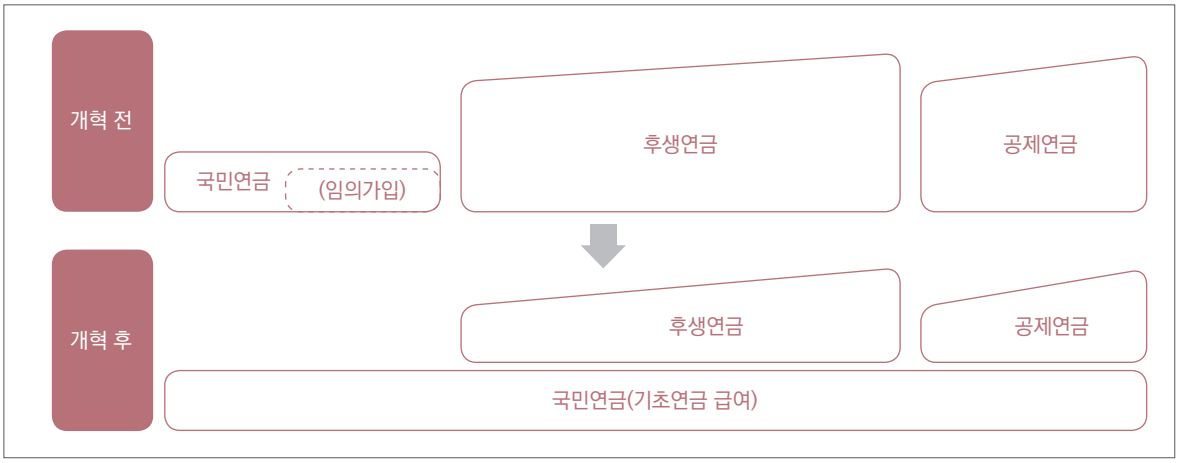
6) 요시하라겐지 외 1명, 일본공적연금제도사 –전후70년·제연금반세기–, 중앙법규출판, 2016

(2) 주요 개혁내용 ①: 기초연금 급여의 지급

기존 국민연금 급여를 "기초연금"이라는 명칭의 급여로 변경하여 지급하면서, 기초연금 급여 지급에 필요한 재원을 국민연금 보험료 외에도 후생연금 보험료와 국가 부담금(기초연금 급여의 3분의 1)으로부터 마련

- 기초연금 급여를 지급하기 시작할 당시 급여액은 고령자의 생활비 등을 종합적으로 고려하여 보험료를 40년간 납부 시 1인 월 50,000엔, 부부 월 100,000엔으로 설정[7)8)]

그림 2 1985년 개혁 전·후의 공적연금 제도 구조



주: 공제연금은 우리나라의 직역연금에 해당하는 연금으로, 1985년 개혁 당시 JR(철도), JT(담배), NTT(통신), 농림어업단체직원, 국가 및 지방공무원, 사립학교교직원 등 공제조합이 운영되었음

자료: 후생백서, 후생노동성, 1986

(3) 주요 개혁내용 ②: 급여수준의 하향 조정

국민연금과 후생연금의 급여산출 기준의 개정을 통하여 급여수준 축소

- 국민연금 급여의 경우 1985년 개혁 전 보험료 40년 납부 기준 월 급여액이 79,498엔이었으나, 1985년 개혁 후 기초연금 급여로 변경되면서 월 급여액이 50,000엔으로 감소

7) 연금종합연구소, 「연금제도의 전망」, 동양경제신문사, 2017

8) 일본 정부는 1979년 전국 소비실태조사 및 1983년 가계조사 결과와 고령자 소득 등을 바탕으로 기초연금 급여액을 산정하였음. 먼저 1979년 전국 소비실태조사 결과, 65세 이상 고령자의 단신무업세대의 기초적 소비지출(월 72,548엔) 중 기본적 소비지출액이 40,685엔으로 산출되었고, 이를 1979~1983년 동안 물가상승률을 고려하여 재산출한 결과 1984년 기준 47,601엔으로 약 5만엔 수준이 되었음. 또한 남편이 65세 이상이고 여성이 60세 이상인 부부 세대의 소비지출(월 132,578엔) 중 기본적 소비지출액 71,567엔은 1984년 기준 83,733엔으로 재산출되었음. 한편, 1983년 가계조사 결과에서는 기초적 소비지출액이 95,630엔(일반 2인 세대 기준)으로 산출되었음

- 후생연금 급여의 경우 1985년 개혁 전 월 소득 20만엔의 근로자가 보험료를 40년간 납부 시 월 급여액은 191,646엔(정액 97,006엔, 보수비례 94,640엔)이었으나, 1985년 개혁 후에는 110,000엔(기초연금 50,000엔, 보수비례 60,000엔)으로 감소

표 5 1985년 개혁 전·후 급여산출 기준 비교

	1985년 개혁 전	1985년 개혁 후
국민연금	국민연금 급여 = (1,680엔 × 보험료 납부기간 × 1.183) + (1,680엔 × 보험료 면제기간 × 1/3 × 1.183)	기초연금 급여 = 600,000엔 × (보험료 납부기간 + 보험료 면제기간 × 1/3) ÷ 480
후생연금	기본연금액 = 정액급여 + 보수비례급여 정액급여 = 2,050엔 × 피보험자기간 × 1.183 보수비례급여 = 평균표준보수월액 × 10/1000 × 피보험자기간 × 1.183	기본연금액 = 정액급여 + 보수비례급여 정액급여 = 기초연금 급여 보수비례급여 = 평균표준보수월액 × 7.5/1000 × 피보험자기간

자료: 후생노동성 후생백서, 후생노동성, 1985

나. 2004년 개혁[9)]

(1) 개혁의 배경

경제·사회적 변화에 기존 연금제도가 충분히 대응하지 못하고 있다는 지적이 제기되었고, 제도의 지속가능성과 정부의 연금정책에 대한 국민적 불신 확대[10)]

2002년 발표된 인구추계 결과, 급속한 저출산·고령화 현상은 인구 불균형을 초래하여 연금재정에도 심각한 악영향을 미칠 것으로 예상되었음

- 인구추계 결과를 바탕으로 한 재정전망 결과, 후생연금 보험료율은 당시 13.58%에서 최종적으로 26.2%까지 인상되어야 수지균형을 이룰 수 있을 것으로 전망되었음

(2) 주요 개혁내용 ①: 보험료의 고정 및 국가부담 확대

국민연금과 후생연금의 보험료를 고정한 후 그 수입의 범위 내에서 급여수준을 조정하는 "보험료 고정 방식" 도입

9) 「헤세이16년도 연금제도개정의 개요」, 후생노동성, 2004; 홍기석, "Ⅶ. 공적연금 제도와 추계 비교", 「고령화가 공적연금과 국민경제에 미치는 영향: 한국과 일본 비교 연구」, 국민연금공단, 2019; 김혜진 외 5명, 「연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례 연구」, 국민연금공단, 2019

10) 사회보장심의회 연금부회, 「연금제도개정에 관한 의견」, 후생노동성, 2003

- 2004년 개혁 이전까지 보험료가 수 차례 인상된 바 있어, 젊은 세대를 중심으로 보험료 부담 증가에 대한 불안감이 더욱 확산되고 있던 상황에서 마련된 방안으로, 국민연금의 정액 보험료와 후생연금의 보험료율을 단계적으로 상향 조정하여 2017년에 일정 수준 도달 후 유지시킴
  - 국민연금의 보험료는 2005년 월 13,500엔에서 매년 280엔씩 인상하여 2017년 이후 월 16,900엔 유지
  - 후생연금의 보험료율은 2004년 13.934%에서 매년 0.354%씩 인상하여 2017년 이후 18.3% 유지

기초연금 급여에 대한 국고부담률을 기존 "급여의 3분의 1"에서 "급여의 2분의 1"로 인상

- 기초연금 급여에 대한 국고부담률 인상은 미래세대의 부담을 국가 차원에서 완화하기 위한 조치로, 실제 적용은 2009년까지 점진적으로 인상

(3) 주요 개혁내용 ②: 자동조정장치의 도입 및 재정검증 실시

국민연금과 후생연금의 보험료가 고정됨에 따라 급여수준을 신축적이고 자동적으로 조정하기 위하여 자동조정장치인 "거시경제 슬라이드" 도입

- 거시경제 슬라이드는 명목임금상승률과 물가상승률에 따라 국민연금과 후생연금의 급여수준을 자동으로 조정하되, 급여수준이 명목상 감소하는 경우가 발생하지 않도록 물가상승률이 일정 수준 이상일 경우에만 적용하는 것으로 설정
  - 실제로 슬라이드가 도입된 이후 일본은 물가상승이 매우 낮거나 또는 마이너스인 시기를 거치게 되어 2015년에 거시경제 슬라이드가 처음 적용됨
- 한편 거시경제 슬라이드에 따라 급여가 적정 수준 이하로 낮아지는 것은 공적연금의 목적에 부합하지 않는다는 판단으로, 최소한의 소득보장을 위하여 급여수준이 가입자 평균 수입의 50%(소득대체율 50%) 미만이 될 경우 거시경제 슬라이드를 적용하지 않고 급여수준을 별도로 결정

2004년 개혁 이전까지 실시되었던 재정재계산(財政再計算)을 재정검증으로 개편하여 5년마다 실시

- 기존 재정재계산에서는 현행 급여 수준을 유지할 경우 필요한 보험료 등을 계산하였으나, 보험료가 고정되고 거시경제 슬라이드가 도입된 2004년 이후 재정검증에서는 보험료를 계산할 필요가 없어졌고, 사회·경제 상황을 바탕으로 재정수지와 거시경제 슬라이드에 의한 급여수준 조정연도를 전망
- 재정검증의 실시 주기는 5년, 대상 기간(재정균형기간)은 100년으로 정하였으며, 재정목표를 재정균형기간 중 최종 연도의 적립금 규모가 1년분의 연금급여 수준(적립배율 1배)을 유지하는 것으로 설정

다. 2012년 개혁[11)]

(1) 개혁의 배경

2004년 개혁으로 기초연금 급여에 대한 국고부담률이 인상됨에 따라 정부의 재정적 부담 증가

- 장기적인 경기 침체를 벗어나기 위하여 일본 정부는 대규모의 재정을 지속적으로 투입하고 있는 상황에 저출산·고령화 현상까지 지속되면서 2010년 기준 연금급여 지출이 전체 사회보장급여의 50%를 차지할 정도로 증가

우리나라의 직역연금에 해당하는 공제연금(국가 및 지방공무원, 사립학교교직원 공제조합)이 후생연금과 별도로 운영되면서 정부에 재정적 부담으로 작용

- 공제연금은 후생연금과 동일한 기초연금급여와 보수비례급여 이외에 직역가산급여가 추가로 지급됨에 따라 총 급여액이 후생연금 대비 약 20% 정도 높았고, 연금액 산정 기준도 후생연금이 가입기간 전부의 평균보수로 산정한 반면, 공제연금은 퇴직 1년 전의 봉급을 기준으로 산정
- 2007년에 후생연금과 공제연금의 제도 일원화를 주요 내용으로 하는 「피용자연금제도 일원화 등을 도모하기 위한 후생연금보험법 등의 일부개정법률안」이 국회에 제출되었으나, 2009년 심의가 완료되지 않아 폐기된 바 있음[12)]

(2) 주요 개혁내용 ①: 소득보장기능의 강화 및 소비세 인상

공적연금의 소득보장기능을 강화하는 한편, 연금지출에 대한 안정적인 재원마련 방안으로 소비세 인상

- 2012년 8월 "사회보장·세일체(稅一体) 개혁"의 추진을 위한 8개 관련 법안이 통과되면서 기초연금 급여에 대한 국가 부담(급여의 2분의 1)이 항구화되었고, 기초연금 급여 수급을 위한 최소가입기간 요건이 기존 25년에서 10년으로 단축되었으며, 단기간 노동자에 대한 후생연금 적용이 허용됨
- 이와 같이 일본 정부는 공적연금의 소득보장기능을 보다 강화하면서, 그에 상응하는 재원마련 방안으로 소비세를 기존 5%에서 2014년 8%, 2019년 10%로 인상
  - 실제로 소비세는 2014년에 계획대로 8%까지 인상되었으나, 10%는 당초 계획인 2015년보다 4년 후인 2019년에 인상되었음

11) 유호선, 「연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 관한 연구」, 국민연금공단, 2013; 최문현, "일본 공적연금제도 개혁 및 재정전망", 「사학연금 연구」 제1권 창간호, 사립학교교직원연금공단, 2016; 김현수 외 2명, 「일본의 공·사연금제도 연구」, 국민연금공단, 2017

12) 기존 공제연금으로 운영된 JR(철도), JT(담배), NTT(통신) 공제조합은 1997년에, 농림어업단체직원 공제조합은 2001년에 각각 민간 피용자를 대상으로 하는 후생연금에 통합되었음

(3) 주요 개혁내용 ②: 피고용자연금 제도 일원화

후생연금과 별도로 운영되어 오던 공제연금을 후생연금으로 통합하여 피고용자연금 제도 일원화

- 공제연금(국가 및 지방공무원, 사립학교교직원 공제조합)을 후생연금에 통합시키면서 기존 공제연금의 보험료율, 급여체계 등을 원칙적으로 후생연금에 일치시킴
  - 당초 계획에 따르면 국가 및 지방공무원연금은 보험료율을 단계적으로 인상하여, 2023년 이후 19.8%, 사립학교교직원연금은 2030년 이후 19.4%에서 유지될 예정이었으나, 2012년 개혁에 따라 국가 및 지방공무원연금은 2018년, 사립학교교직원연금은 2027년 이후 18.3%[13]에서 유지될 예정
  - 공제연금이 후생연금으로 통합됨에 따라 기존 공제연금의 직역가산급여는 폐지됨

3. 연금개혁 성과와 한계

1985년 개혁은 연금제도의 체계 자체를 바꾸는 구조적 개혁으로, 기초연금 급여 지급을 통하여 전 국민 공통의 공적연금 시대를 열었다는 점에서 성과

- 모수적 개혁[14]이 아닌 구조적 개혁을 통하여 도입된 기초연금 급여 지급은 당시 제도 간 차이를 줄이는 데 기여하였으며, 이 때 부터 후생연금과 공제연금의 통합에 관한 본격적인 논의가 시작되어 2012년 피고용자연금 제도가 일원화되기까지의 통합·개편의 토대를 구축
  - 구조적 개혁은 연금개혁의 보다 근본적인 해결방안이 될 가능성이 높으나, 이를 시행하는 과정에서 이해 당사자 간 갈등이 유발되는 등 어려움이 있어 개혁의 추진이 쉽지 않음
  - 1985년 개혁도 일부 집단의 희생이 필요하였으나, 전 국민이 지속적으로 확대된 복지혜택을 누려오고 있었고, 당시 일본의 좋은 경제 상황도 국민들이 일본 정부의 설득을 수용하는 데 유리하게 작용

2004년 개혁에서는 재정목표를 설정하고, 자동조정장치와 재정검증에 따라 향후 사회·경제적 변화에 연금재정이 보다 효과적으로 대처할 수 있도록 제도를 개선하였다는 점에서 의의가 있음

- 자동조정장치는 사회적 합의를 통하여 한번 도입하면 국가의 개입이 최소화되고 이미 정해진 시스템에 따라 급여수준이 자동적으로 조정되는 장점을 보유

13) 참고로, 2021년 현재 사립학교교직원연금의 보험료율은 16.478%임
14) "모수적 개혁"은 제도의 체계는 바꾸지 않고 사회·경제·인구 변화에 따라 보험료율이나 소득대체율, 수급연령 등을 조정하는 개혁임

- 연금개혁은 그 추진 과정에서 사회적 혼란이 야기되거나 상당한 비용이 발생하기도 하고, 심지어 논의 단계에서 사회적 합의에 도달하지 못할 경우 연금개혁 자체가 불발되기도 함

- 2004년 개혁에서는 100년 이후 적립배율 1배라는 명시적인 재정목표에 대한 합의가 이루어졌고, 5년마다 재정검증을 실시하도록 함으로써 적어도 향후 100년간은 연금재정의 균형이 달성될 것으로 예측이 가능하게 됨

2012년 개혁은 공적연금의 소득보장기능 강화와 연금재정의 안정화 조치가 동시에 이루어졌다는 점에서 효율적이고 통합적인 연금개혁 사례가 될 수 있음

- 기초연금 급여에 대한 국가 부담 항구화를 통하여 정부에 대한 국민의 신뢰를 높이는 동시에, 조세를 통한 재원마련이라는 점에서 동일 세대 내에서 혜택과 부담을 함께 공유하게 되었음

- 공적연금의 소득보장기능 강화는 국민에게 혜택으로 작용함과 동시에 필연적으로 재정이 뒷받침되어야 하고, 세금 인상은 국민적 조세 저항이 발생할 수 있는데, 2012년 개혁에서는 두 가지 개혁을 통합적으로 실시하였음

일본은 공적연금을 운영하면서 수 차례의 연금개혁을 실시하였고, 제도개선과 더불어 많은 성과를 이루었으나 그 과정에서 일부 한계점도 노출되었음

- 1985년 일본 정부는 공적연금에 대하여 구조적 개혁을 실시하였으나, 기혼자 중 배우자가 후생연금 가입자이면서 본인이 피부양 상태인 자(제3호 피보험자)에게 보험료를 부과하지 않았던 기존 기준을 그대로 유지하여 가구 간 형평성 문제가 지속적으로 제기됨

  - 부부 모두 후생연금을 납부하는 가구는 본인들의 기초연금 급여뿐만 아니라, 외벌이 가구 내 무소득 배우자의 기초연금 급여분에 대하여도 함께 부담

- 2012년 개혁으로 소비세가 두 차례에 걸쳐 인상되었는데, 당시 소비세 인상에 대한 국민적 합의가 부족하여 계획 일정보다 늦게 인상됨에 따라 당초 예상되었던 수입과 실제 수입의 차이가 발생

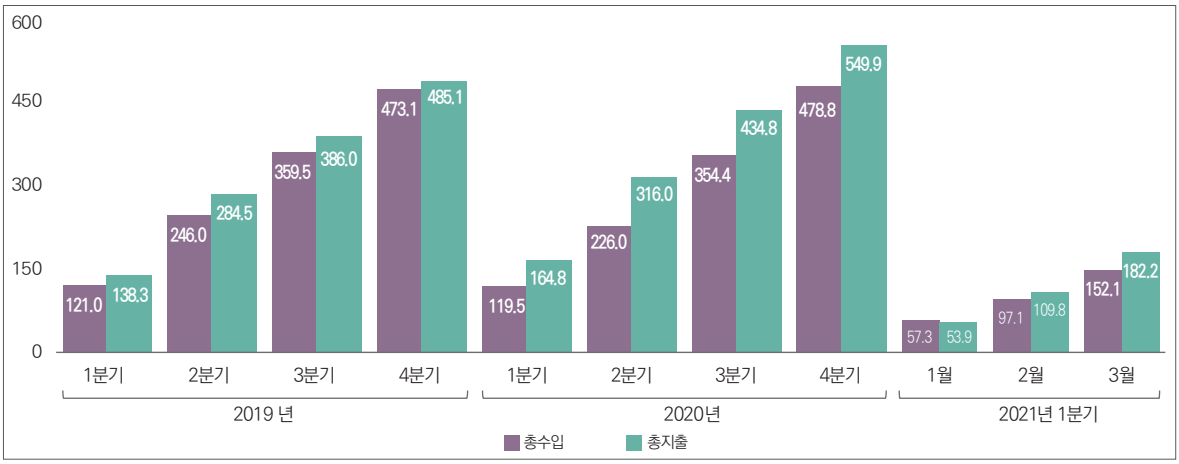
  - 소비세 인상분의 세수는 공적연금 재정의 재원으로 사용될 예정이었으므로, 세금 인상이 지연될 경우 연금재정 운용에 지장을 초래할 수 있음

한눈에 보는 조세·재정지표

한눈에 보는 조세·재정지표

총수입·총지출(분기별·월별 누계)

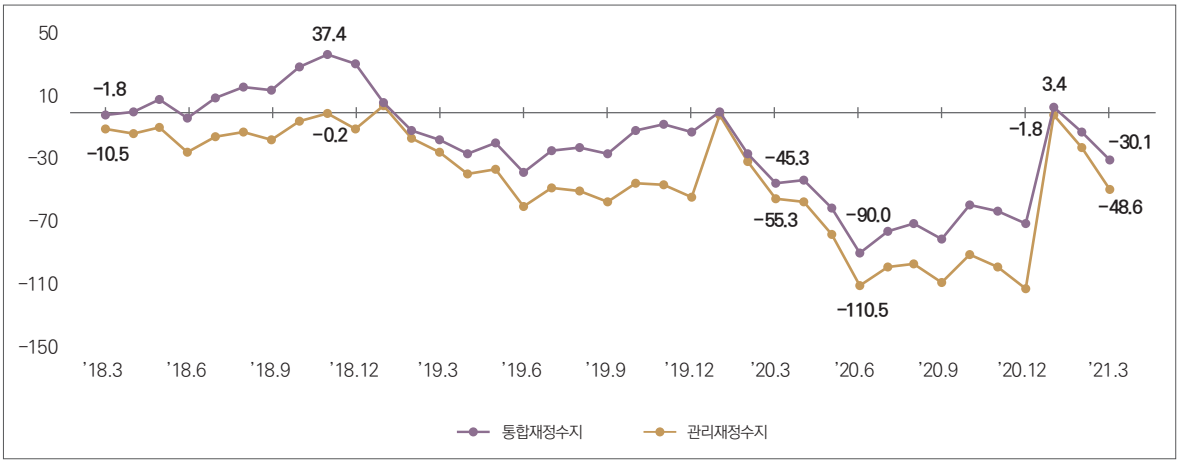
(단위: 조원)



자료: NABOSTATS – 간략조회 – 재정통계 – 재정총량 – 총수입·총지출(www.nabostats.go.kr)

재정수지 추이(월별 누계)

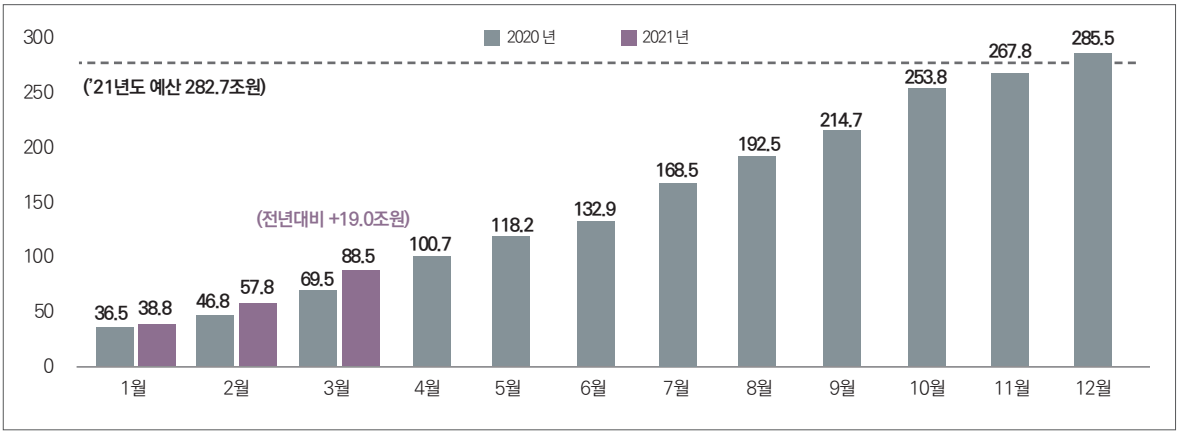
(단위: 조원)



자료: NABOSTATS – 간략조회 – 재정통계 – 재정총량 – 재정수지(www.nabostats.go.kr)

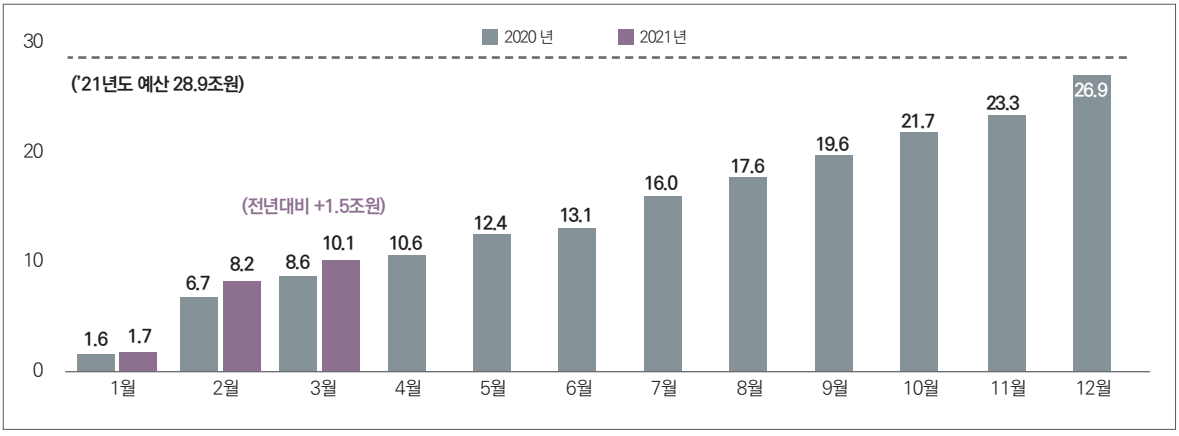
국세수입 실적(월별 누계)

(단위: 조원)



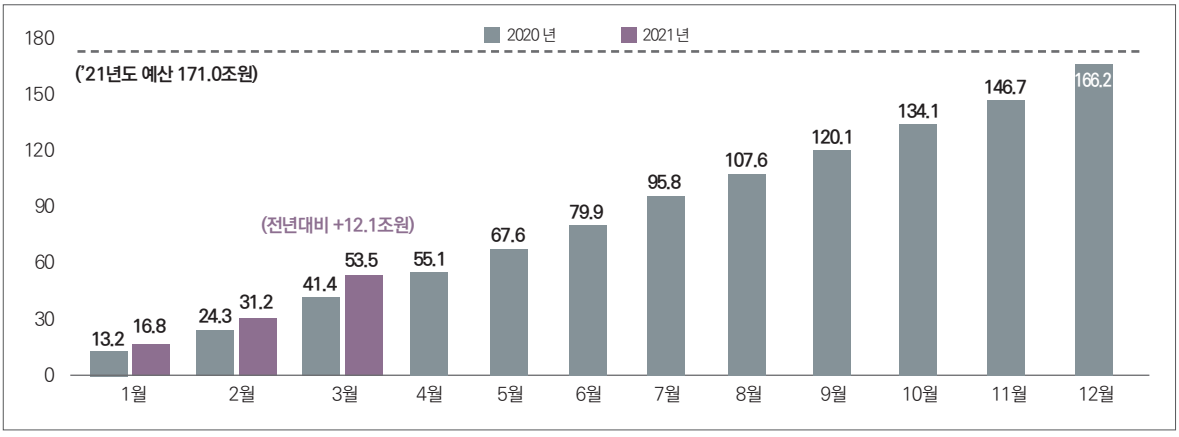
세외수입 실적(월별 누계)

(단위: 조원)



기금수입 실적(월별 누계)

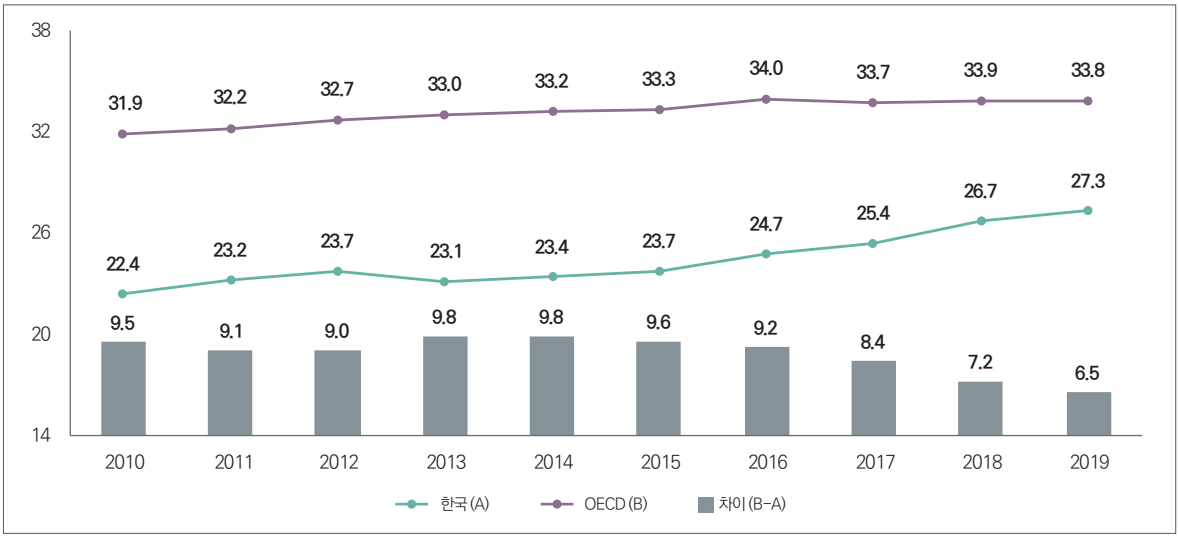
(단위: 조원)



자료: NABOSTATS – 간략조회 – 조세통계 – 기초통계 – 진도율(월별 누계/전년동기대비) (www.nabostats.go.kr)

국민부담률

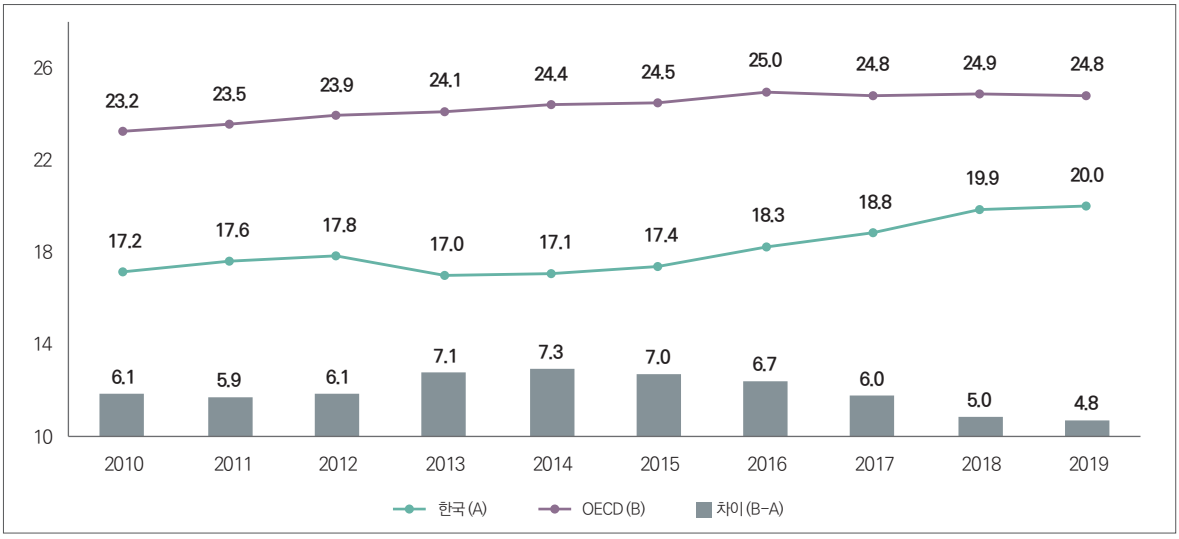
(단위: %)



주: 1) 국민부담률은 명목GDP 대비 조세와 사회보장기여금의 합의 비율
2) OECD 평균은 콜롬비아를 포함한 37개국 기준
3) 2019년 자료 미제공 국가(일본, 호주)는 전년 수치를 인용하여 OECD 평균 계산
자료: NABOSTATS – 간략조회 – 조세통계 – 국제비교 – OECD국가들의 국민부담률(www.nabostats.go.kr)

조세부담률

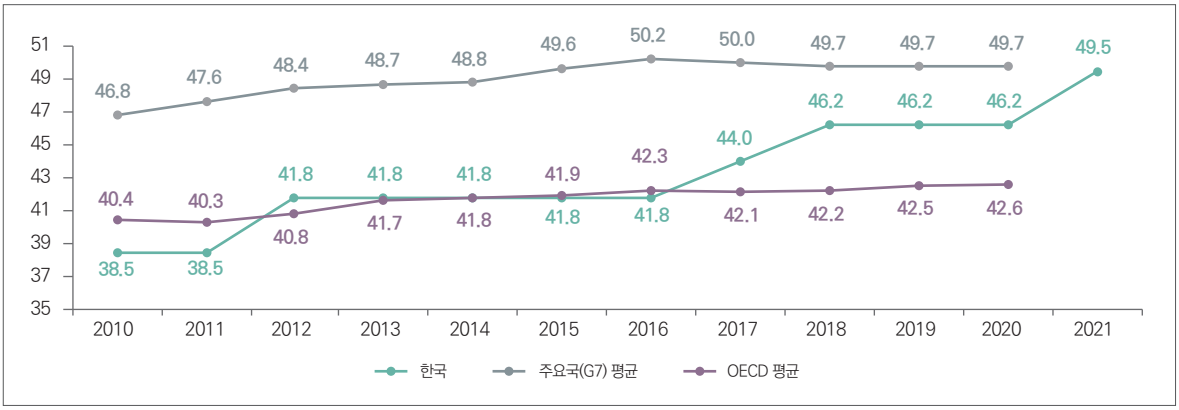
(단위: %)



주: 1) 조세부담률은 명목GDP 대비 조세수입 비율
2) OECD 평균은 콜롬비아를 포함한 37개국 기준
3) 2019년 자료 미제공 국가(일본, 호주)는 전년 수치를 인용하여 OECD 평균 계산
자료: NABOSTATS – 간략조회 – 조세통계 – 국제비교 – OECD국가들의 조세부담률(www.nabostats.go.kr)

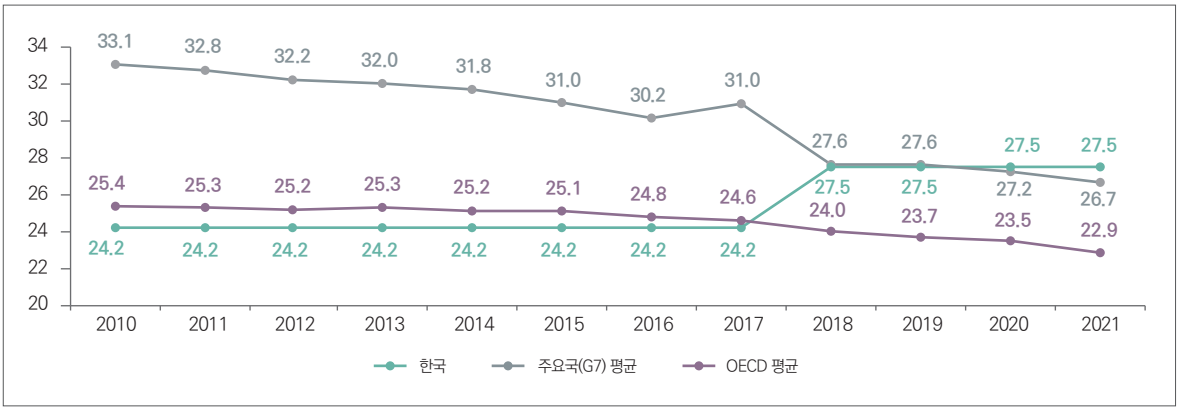
소득세율(최고세율 기준)

(단위: %)



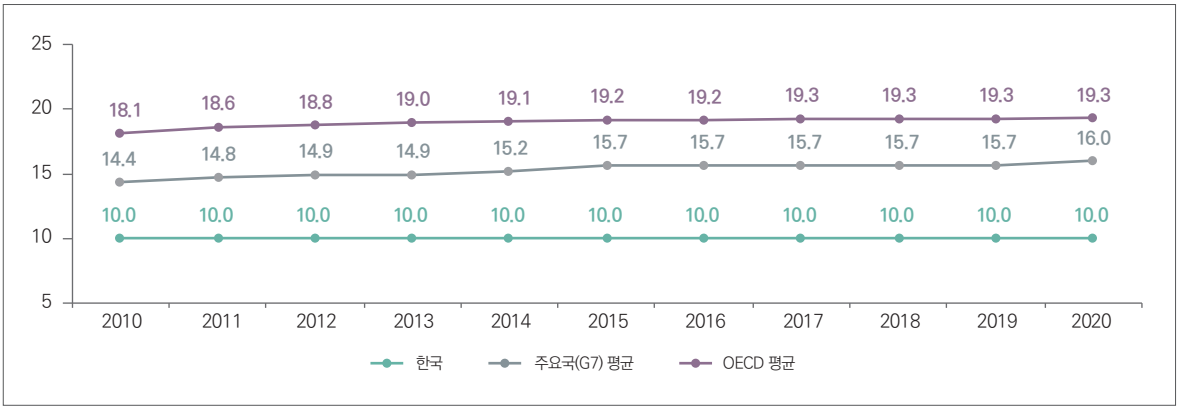
법인세율(최고세율 기준)

(단위: %)



부가가치세율(표준세율 기준)

(단위: %)



주: 1) OECD 평균은 콜롬비아를 포함한 37개국 기준
2) 소득세와 법인세는 최고세율 기준이며, 지방세(지방소득세·지방소비세) 포함
3) 부가가치세는 표준세율 기준(미국의 판매세는 제외)

자료: NABOSTATS – 간략조회 – 조세통계 – 국제비교 – OECD국가들의 소득세 명목최고세율/법인세 명목최고세율/부가가치세율(www.nabostats.go.kr)

nabo Cost Estimates & Tax Issues

추계&세제 이슈

발간일	2021년 5월 28일
발행인	국회예산정책처장 임익상
편 집	추계세제분석실 추계세제총괄과
발행처	**국회예산정책처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (02-2070-3114)
인쇄처	명문인쇄공사(02-2079-9200)

ISSN 2733-8304

발간등록번호 31-9700489-001575-08

© 국회예산정책처, 2021

국회예산정책처 학술지

예산정책연구 논문 공모

국회예산정책처는 국회의 예산·결산 심의를 지원하고, 국회의 재정통제권을 강화하기 위해 전문적인 연구·분석을 수행하는 재정전문기관입니다.

예산정책연구는 재정·경제, 조세 및 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하며, 2018년 10월 한국연구재단의 학술지 평가에서 '등재학술지'로 선정되었습니다.

예산정책연구에 게재할 우수한 논문을 공모하오니 역량 있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

논문 공모 및 학술지 발간일

논문 공모	상시모집
투고 자격	석사과정 이상
발 간 일	3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일

※ 게재 확정된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급

논문 제출 및 문의처

제출방법	nabo.jams.or.kr [온라인 논문 투고 및 심사 시스템]
문 의 처	예산정책연구 편집위원회
전 화	02-6788-4619
홈페이지	www.nabo.go.kr/journal

내일을 여는 국민의 국회

(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발간등록번호	31-9700489-001575-08
ISSN	2733-8304

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE