

■ 재정개혁과 공정과세

보편적 복지의 실현과 복지국가로의 발전을 위해서는 복지재정에 대한 대책이 필요하다. 보편적 복지를 실현해 나가는 서구 선진국의 사례를 보면 처음부터 대규모의 보편적 증세를 통하여 대규모의 복지재원을 마련한 후 복지국가로 발전한 것이 아니라 보편적 복지가 확대되면서 이러한 복지에 대한 사회적 공감대가 마련되고 이를 바탕으로 점진적 증세를 추진했던 것을 알 수 있다. 또한, 서구 선진국에서 중앙정부가 대규모 재정을 투입하여 상시적으로 대규모 토건사업을 벌이는 경우는 오히려 드물고 전체재정에서 토건재정이 차지하는 비중은 높지 않다. 중앙정부에 건설교통부와 같은 대규모 개발부서가 존재하지 않고 대부분은 국토계획과 환경정책을 추진하는 국토계획부와 같은 중앙행정부서만이 존재하고 대부분의 개발사업은 민간이나 지방자치단체가 추진하고 있을 뿐이다. 우리도 개발도상국형의 토건중심 재정에서 선진국형의 복지재정 중심으로 ① 재정구조개혁을 해 나가고, 개발드라이브정책의 필요성에서 나온 각종 ② 조세감면특혜를 폐지하여 과세형평을 실현하면서 초기에는 ③ 부가증세를 통하여 복지재원을 마련하고 보편적 복지가 사회적으로 체감되면서 부가가치세 증세와 같은 보편적 증세를 추진해 나가야 한다.

정책과제 41- 재정구조개혁 : 토건재정에서 복지재정으로

□ 현황과 문제점

- 정부는 토목건설사업(토건사업, SOC)예산을 증액, 4대강 공사에 총 22조원 재정 투입, 이 공사로 인해 높아진 독으로 인한 지류 홍수를 예방하기 위한 지천 공사로 향후 5년간 20조원 투입 불가피하다고 밝혔다. 우리의 재정구조는 국방 및 경제사업, 그리고 주택 및 지역개발 관련 사업에 재정지출이 편중된 반면 사회보장관련 지출은 매우 낮은 편임.
- 반면 복지예산의 경우 작년 증가율에 6%대로, 2005~2010년 복지예산 연평균 증가율 9.8%에 한참 못미치는 수준, 전체 예산대비 복지예산 비중도 2010년 27.7%, 2011년 28.0%, 2012년 28.2%로 거의 제자리 수준임. 5.6조 원의 복지예산 증가액 중 공적연금 증가액(3.2조 원), 기초노령연금 자연증가액(1400억 원), 건강보험 국고지원액(2600억 원) 등 의무지출 증가액과 주택분야 9000억

원 등 비복지성 예산을 제외하면 다른 분야의 예산확보는 그야말로 미미한 수준임.

- 토건재정을 줄이기 위해서는 토건사업의 사업타당성을 엄격히 하여 경기부양용의 불필요한 토건사업이나 정치적 목적에서 정치인들이 남발하는 지역 개발사업 예산을 엄격히 통제하는 하는 국가재정의 절차를 개혁해야 함.

- MB정부는 2009년 3월, 국가재정법 시행령을 개정해 예비타당성 제도 예외조항을 대폭 추가함. 예비타당성 조사 제도는 국가재정법 제38조 제1항에 따라 지난 1999년부터 대형투자사업에 대해 사업추진 이전에 경제적·기술적 타당성에 대해 면밀한 사전검토를 강제하는 제도로 총 사업비가 500억 원 이상이고, 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업에 대한 예산을 편성하기 전에 실시해야 함. 그러나 2009년 3월 MB정부는 국가재정법 시행령을 개정해 예비타당성 면제 항목을 대폭 추가함.

- 특히, 재해복구 지원을 위해 시급한 경우에 한해 제한적으로 면제됐던 항목에 '재해예방 부분'을 추가함으로써 4대강공사에 대한 예비타당성 조사를 피해갔음.

- 결국 총 사업비 22조 원에 달하는 대형공사인 4대강 공사를 포함 공공부문 토목건설 사업을 통한 경기부양 및 건설업체 파주기를 위한 사전작업이었다는 의혹이 여전히 해소되지 않았음.

- 4대강 공사 사업비 8조 원 부담한 한국수자원공사, 부채비율 가파르게 상승했어도 국가채무에는 불포함

- 4대강 공사 규모에 대한 비판여론이 비등해지자 정부는 총 사업비 22조 원 가운데 8조 원을 한국수자원공사에 떠넘김.

- 4대강 공사 참여 이후 한국수자원공사의 부채비율은 2009년 기준 29.1%에서 2011년 말 126~128%로 치솟을 것으로 전망됨. 주요 공기업의 부채 급증으로 공공서비스 공급 위기가 닥칠 경우 결국 국가재정으로 손실을 메울 수밖에 없다는 점에서 사실상 국가채무임. 그러나 현행 국가재정법에서는 주요 공기업의 채무를 국가채무로 관리하지 않고 있음.

- 현재 국가의 예산안은 정부가 초안을 작성하여 국회가 심의, 확정하고 있음.

- 행정부의 예산안 초안 작성과정이 투명하게 공개되지 않고 그 책임성도 낮음.

- 예산과정에 이해관계자와 시민참여가 제도적으로 보장되고 있지 않고 음성적 로비만 존재함.

- 국회의 예산안 심의 과정 역시 계수조정소위가 공개되지 않는 등 밀실에서 나눠먹기로 처리되고 있음.
- 지난 3년간 한나라당은 야당을 배제하고 3년 연속으로 예산안을 단독 날치기 처리하였음.

□ 실천과제 1_ '토건 총량제'와 무분별하게 난립한 개발사업부서의 통폐합

- 정부 예산구조는 소위 '토건구조'로 되어 있다고 해도 과언이 아닐 만큼 토건 사업 위주로 짜여져 있음. 그러나 분야별 자원배분에도 이러한 내용을 확인하는 것 자체가 쉽지 않음. 일례로 '환경분야'의 내용을 들여다보면 대부분 건설과 관련한 것들이며 실제 환경개선을 위한 사업은 매우 미미한 규모임. 일본의 '포클레인 총량제'와 같이, 연초에 토건에 대한 총량을 정해서, 토건사업에 대한 한도를 정하는 제도 도입이 필요함.

□ 실천과제 2_ 예비타당성제도 면제 요건을 법령으로 승격

- 예비타당성조사 면제대상사업을 직접 법률로 규정하고, 그 범위를 명확하고 구체적으로 규정하도록 함(국가재정법 제38조 제1항 개정)
- 타당성 재조사 사업을 직접 법률로 규정하고, 종전 면제대상 사업 중에서 법령의 개정으로 타당성 조사의 대상사업이 되는 경우에도 재조사 사업으로 추가함(국가재정법 제50조 제2항 개정).

□ 실천과제 3_ 공기업 부채를 국가채무로 관리

- 국가재정법 제91조(국가채무의 관리)에 공기업 부채를 포함함.

□ 실천과제 4_ 예산과정의 투명성 강화 및 시민 참여 보장

- 정부의 예산안 수립 과정의 투명성 강화를 위해 각 부서 예산 요구안 등 내용을 사전에 공개하되, 포괄적인 예산요구서 공개에 그칠 것이 아니라 구체적인 사업별 예산까지 공개해야 함.
- 예산 편성 초기 단계에서부터 국민들과 관련 단체들을 대상으로 공청회를 개최하는 등 예산 편성의 민주적 절차를 확립해 나가야 함.
- 특히 중기 국가재정운영계획 작성에서 민간부문 참여를 확대하여 다양한 의견을 수렴하고, 대통령 주재 국가재정전략회의 회의자료 및 회의결과를 적극적으로 공개해야 함.
- 국회 예산결산특별위원회 계수조정소위원회의 회의를 투명하게 공개해야 함.

정책과제 41- 조세정의 : 재벌특혜감면제도 폐지

□ 현황과 문제점

- 경제개혁연구소 2010년 보고서, 「상장기업의 실효법인세율에 관한 분석」에 따르면, 거대기업의 20년 평균 실효법인세율은 22.05%로서 전 산업평균보다 2.6%p, 제조업 평균보다는 0.4%p, 일반 대기업 평균보다는 2.7%p 낮게 추정됨. 특히 삼성전자의 세부담(20년 평균 17.6%, 최근 5년간 14.1%)은 매우 낮게 나타남. 이러한 결과는 거대기업이 높은 세부담을 지고 있으리라는 일반 통념과는 배치되는 것임.

년 도	산업 전체	제 조 업	대 기 업	시가 총액 상위 10	삼성 전자	포스 코	현대 자동 차	한국 전력 공사	LG 화학	현대 중공 업	현대 모비 스	하이 닉스 반도 체	엘지 디스 플레 이	LG 전자	
90	33.2	30.9	33.2	28.5	18.4	9.5	30.9	31.3	01년 분할 및 합병 으로 자료 부재	22.5	27.9	0	99년 분할 및 필립 스와 합병 으로 자료 부재	02년 분할 및 합병 으로 자료 부재	
91	31.0	25.7	31.1	31.9	20.2	12.8	18.0	37.4		25.4	58.7	0			
92	29.2	24.2	29.3	28.0	24.6	9.9	13.7	33.4		23.7	40.5	0.1			
93	31.0	25.1	31.2	29.7	26.6	16.9	23.2	42.5		21.3	0	3.6			
94	28.8	25.9	28.7	24.4	17.6	18.2	28.7	31.5		60.9	4.4	13.6			
95	24.7	22.1	24.5	19.5	16.7	17.7	26.2	27.6		50.8	16.5	16.4			
96	29.6	23.9	29.8	24.8	21.1	18.7	4.8	33.7		49.6	22.8	11.1			
97	27.2	23.8	27.9	22.5	19.6	14.9	0.3	33.8		16.5	21.0	0			
98	24.2	23.8	24.5	24.9	23.8	19.4	0	28.8		37.6	0	0			26.9
99	30.0	26.9	29.7	23.1	16.3	25.5	6.4	41.4		32.9	0	0			10.0
00	16.5	16.1	17.1	18.1	14.6	27.9	22.4	21.4	0	0	0	1.3			
01	23.5	21.7	23.9	19.5	10.8	24.0	28.4	21.2	21.1	0	5.6	0	0		
02	21.3	19.8	21.6	21.0	15.7	30.8	33.5	21.5	25.0	0	17.5	0	0	42.2	
03	22.0	21.6	22.2	21.4	19.7	26.5	34.1	18.6	16.8	2.7	19.7	0	4.0	22.2	
04	18.5	17.4	18.5	17.3	15.0	24.6	29.9	23.6	16.0	23.0	21.5	0	5.1	7.9	
05	17.2	17.2	17.2	16.6	16.2	27.3	9.7	15.5	24.0	8.4	18.7	0	7.1	10.3	
06	19.0	18.3	19.0	16.1	14.1	20.8	14.1	17.9	17.0	28.9	23.2	0	0	36.6	
07	21.2	21.4	21.1	17.3	15.6	24.3	24.0	10.3	29.1	23.7	23.8	0.1	5.1	6.0	
08	28.0	29.7	27.4	22.9	13.3	28.1	31.8	0	28.6	24.3	23.6	0	22.2	29.3	
09	17.0	14.9	17.0	13.5	11.0	16.2	15.6	0	19.3	14.2	12.1	0	18.2	10.0	
전 체	24.7	22.5	24.8	22.1	17.6	20.7	20.8	27.3	21.9	27.4	22.3	-	11.1	20.6	
90-9 4	30.6	26.4	30.7	28.5	21.5	13.5	22.9	35.2	-	30.8	32.9	-	-	-	
95-9 9	27.1	24.1	27.3	23.0	19.5	19.2	9.4	33.0	-	37.5	20.1	-	18.5	-	
00-0 4	20.4	19.3	20.7	19.4	15.2	26.8	29.6	21.3	19.7	12.8	16.1	-	3.4	24.1	
05-0 0	20.5	20.3	20.4	17.3	14.1	23.3	19.0	14.5	23.6	19.9	20.3	-	13.1	18.4	

□ 실천과제 2_ 간이과세제도 폐지를 통한 투자세원의 투명성 확대

- 간이과세제도를 폐지하여 부가가치세 제도를 제대로 정착시켜야 함. 이는 자영업자와 근로소득자 간의 조세형평성 확보는 물론, 고소득 자영업자와 중저소득 자영업자간의 조세형평성 문제를 해결하는 방안이기도 함.

정책과제 42 부자증세를 통한 복지재원 마련 : 부자증세 5 분야

□ 현황과 문제점

- 복지지출은 현재도 OECD 회원국 평균에 비해 138조 원이 적은 상황이나 향후 노령화와 양극화 등으로 인한 복지수요가 급증할 것으로 예상되어 복지재원 확충이 시급한 과제임.
- 소득세·법인세 실효성 있는 최고세율구간 신설, 추가감세 아닌 부자증세 필요
 - 2000년대 이후 기업의 한계투자성향이 0.3으로 하락하여 기업소득이 1만원 늘어날 때 투자가 단지 3천원 증가하지만, 1만원을 저소득층에게 지원하는 경우 1만원에 가까운 소비유발 효과가 있어 중장기적으로 기업에 대한 공공지원은 축소되거나 폐지되어야 함.
 - 2009년 기준으로 우리나라의 GDP대비 기업부담 직접세(법인세와 기업부담 사회보장기여금의 합) 비율은 6.3%로 OECD 회원국 평균인 8.2%의 약 77%에 불과하며¹⁾, 34개 OECD 회원국들 가운데 2011년 우리나라의 최고구간 법인세율(22%, 부가세 및 지방세 제외)은 19번째로 낮은 수준임²⁾.
 - 2009년 기준으로 소득세 부담률은 GDP대비 3.6%로 OECD 회원국 평균인 8.7%의 절반에 못 미칠 뿐 아니라 소득세 최고세율은 2010년 기준으로 OECD 34개국 가운데 26번째로 하위에 해당함.
 - 따라서, 소득세와 법인세의 최고세율구간에 대해 예정된 2012년 추가감세는 철회하고, 최고부자들과 재벌·대기업에 한해 최고구간을 신설하는 것이 필요
- 경제개혁연구소가 2011년 6월 29일에 발표한 '회사기회 유용과 지원성 거래

1) OECD, Revenue Statistics 1965-2010, 2011

2) OECD, Tax Database

를 통한 지배주주 일가의 부의 증식에 관한 보고서(2011년)에 의하면 29개 기업집단 지배주주 일가 192명의 회사기회 유용과 지원성 거래를 통해 얻은 부의 증식 규모는 총 9조 9588억 원에 이르는 것으로 보고되었음.

- 이들이 처음에 투입한 금액이 1조 3195억 원이므로 증가된 부의 규모는 8조 6393억 원에 이른다고 함. 위 보고서에 따르면 정의선 현대자동차 부회장이 2조 1837억 원, 최태원 SK그룹 회장이 2조 439억 원의 이익을 얻은 것으로 파악되었음. 일감몰아주기 등 지원성 거래가 재벌 총수 자녀와 후손들에게 부를 이전하는 방편으로 이용되고 있는 것임.
- 소득이나 부의 이전이 불법적으로 이루어졌다 하더라도 과세되어야 한다는 것이 조세법의 원칙임. 그런 점에서 엄청난 부의 무상이전이 발생하고 있는데도 과세가 거의 이루어지지 않았다는 것은 조세정의가 심각하게 훼손되고 있다는 것을 뜻함.
- 회사기회유용과 고가·저가 거래를 통한 일감몰아주기는 명백한 증여행위이며, 현행 포괄주의 증여세법 하에서 충분히 과세가 가능함. 일감몰아주기 전체에 대해 소득세 입법강화와 증여세 입법강화를 동시에 추구하면서 진정한 사업거래에 대해서는 증여세 과세에서 제외시켜 주는 입법을 추진하는 것이 바람직함.

□ 실천과제 1_ 법인세 최고세율구간 신설

- ▲과세표준 2억원 이하의 기업에 대해서는 현행과 같이 10% 유지 ▲과세표준 100억원 이하까지의 기업에 대해서는 이명박 정부 들어 이루어진 감세정책을 유지하여 현행과 같이 22% 유지 ▲과세표준 100억원 초과 1000억원 이하까지의 기업(2009년 기준 1393개사로, 전체 법인의 0.33%)에 대해서는 이명박 정부 들어 이루어진 감세를 철회하여 2008년 당시의 세율인 25% 적용 ▲과세표준 1천억원을 초과하는 대기업(2009년 기준 190개로 전체 법인의 0.045%)에 대해서는 27% 세율의 최고구간 신설

□ 실천과제 2_ 소득세 최고세율구간 신설

- ▲과세표준 8800만원 이하 구간에 대해서는 2008년 이후의 감세 정책 유지 ▲과세표준 8800만원 초과 구간에 대해 2012년 시행 예정된 추가감세 취소(즉, 현행 35%세율 유지) ▲전체 근로소득자의 0.28%, 전체 자영업자의 1.5%에 해당하는 과세표준 1억 2천만원 이상의 고소득자에 대해 최고구간을 신설하여 42%의 세율 부과
▲ 소득세법 재개정 추진 등
- 작년 연말 국회를 통과한 소득세법 개정안은 최고 구간을 신설했지만 과세표준이 연소득 3억원 이상, 세율도 38%로 설정되었고, 법인세는 아무런 증세조치가 이뤄지지 않았음. 과세표준인 연소득 3억원 이상의 계층은 국민 중 0.17%로

연간 추가 세수도 5000억원에 불과해 전혀 부자증세 취지에 맞지 않음. 이에 소득세법 재개정, 법인세법 개정이 불가피한 상황임.

□ 실천과제 3_ 일감몰아주기에 대한 증여세, 소득세 부과

▲ 소득세법 개정

- 일감몰아주기 거래로 인한 수혜기업의 주식 양도 시 양도차익에 대한 소득세 중과방안으로 1)일감몰아주기 거래 비중이 30%가 넘는 법인의 주식 양도시에는 30% 세율을 적용 2)일감몰아주기 거래 비중이 50%가 넘는 법인의 주식 양도시에는 40% 세율을 적용하도록 함.
- 주식 양도 이전에 일감몰아주기 비중을 인위적으로 낮추어서 이를 회피하는 것을 방지하기 위하여 양도 시점 전 10년 중 3개년의 매출액 총액에서 차지하는 비중이 30% 이상이 넘는 경우 일감몰아주기로 해석함.

▲ 증여세법 개정

- 불공정한 과세 누락을 방지하기 위해서 매년 일감몰아주기 거래 행위를 통해 발생한 주식 가치 상승분을 (비록 미실현 소득이라는 한계에도 불구하고) 증여가액으로 의제하여 증여세를 과세함.
- 과세대상은 일감몰아주기 수혜를 받은 법인의 지분을 30% 초과하여 보유한 지배주주로 함.
- 과세표준은 당해 사업연도 말 지배주주가 보유한 주식가치 상승분, 즉 지배주주가 보유한 당해 사업연도 말 주식 가치에서 직전 사업연도 말 주식 가치를 차감하되, 당해 사업연도에 신규로 취득한 주식에 있는 경우 그 주식 취득 자금을 차감한 금액으로 함. 지배주주 해당 여부는 당해 사업연도 직전 3개월간 보유한 주식이 한 번이라도 30%를 초과한 경우로 봄.
- 증여시점은 일감몰아주기 거래의 경우 매 증여시점을 판단하기보다 그 개념상 일정기간에 사업물량을 몰아줬다는 개념이므로 1년 기간을 누계하여 산정할 필요가 있음. 따라서 사업연도말 시점에 증여가 있는 것으로 간주하는 규정을 마련함.
- 단, 주식 양도 시점에 이중 과세를 방지하기 위해, 기 납부한 증여세를 양도차익과세에서 차감. 또한 진정한 사업거래의 필요에 따라 불가피하게 일감몰아주기를 하는 경우에는 그 진정성이 몇 가지 기준에 의하여 확인될 시 증여세 과세에서 제외할 수 있도록 하는 규정을 둬.
- 정부는 일감몰아주기에 대한 과세를 위해 상속세및증여세법을 2011년 개정하였으나, 정부가 입법한 내용만으로는 일감몰아주기로 인한 증여이익을 충분히 과세하지 못하는 문제점이 있음. 공정한 과세를 위해 상속세및증여세법은 다

시 개정할 필요성 있음.

□ 실천과제 4 - 3천만원 이상 양도차액 자본거래에 대한 자본이득세 과세

○ 상장주식 양도차익에 대한 비과세 정책을 지속할 명분 없음.

- 한국조세연구원의 최근 발표 자료에 따르면, “정부는 과거 자본시장 육성을 위한 정책적 목표를 달성하기 위해 비과세 정책을 시행”했으나 “(국내증시가) 세계적인 수준의 시장으로 성장한 현재 이런 정책을 지속할 명분은 사라졌”음.³⁾
- 특히 상장주식 양도차익에 대한 비과세는 은행권보다 주식시장에 자금이 더 몰리게 할 뿐 아니라, 배당을 목적으로 한 주식투자가 아니라 단기적인 시세차익을 목적으로 하는 투기적인 주식투자를 조장함으로써 자원의 배분을 왜곡시킴.⁴⁾

○ 상장주식 양도차익 과세의 당위성

- 상장주식 양도차익에 대한 과세는 개인과 법인간의 조세형평과 근로자와 불로소득자간의 불합리한 조세차별과 빈부격차를 시정함으로써 조세형평성을 가져올 수 있음.
- 또한, 금융실명제 도입 이후에도 계속되는 큰 뭉치의 검은 차명거래와, 이를 통한 부유층의 조세회피, 자금세탁 등 부작용을 근절하여 금융거래의 투명성을 가져올 수 있음.
- 금융거래의 투명성 제고는 세원과약의 중요한 근거가 되어 조세정의 실현의 발판이 될 것임.

- 연간 주식양도차익 삼천만원 초과 시 과세하되, 소액투자자들에게는 일정한 소득공제를 도입하고 당해연도 주식투자에서 손실을 볼 경우에는 향후 1년간 양도차익을 공제하도록 함.

□ 실천과제 5 - 부동산 불로소득 환수를 위한 종합부동산세 정상화

3) 한국조세연구원 연구보고서 10-11 ‘자본이득과세제도의 정비에 관한 연구-금융자산에 대한 자본이득세를 중심으로’(홍범교·김진수), 2010년 12월 발간.

4) 윤종훈 ‘상장주식 양도차익에 대한 과세 당위성(2006) 원문. 복지국가실현연석회의, 광정숙 의원실, 이용섭 의원실, 정동영 의원실이 2011년 10월 13일 공동주최한 긴급토론회 ‘정부의 2012년 예산안 해부’ 발제 2 ‘보편적 복지 확대를 위한 복제재원 조달방안(홍현호, 시민경제연구소 연구위원)’ 자료에서 발췌해 재인용.

