

2011 회계연도
총수입 결산 분석

2012. 7

결산분석시리즈 14

2011회계연도 총수입 결산 분석

총괄 | 조의섭 경제분석실장직무대리

기획·조정 | 성명기 세수추계과장

작성 | 성명기 세수추계과장

심혜정 세수추계과 경제분석관

신영임 세수추계과 경제분석관

권 일 세수추계과 경제분석관

백경엽 세수추계과 경제분석관

고제이 세수추계과 경제분석관

장윤정 세수추계과 경제분석관

윤준승 재정정책분석과 경제분석관

지원 | 장유진 세수추계과 행정실무원

「결산분석시리즈」는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문의: 경제분석실 세수추계과 | 02) 788-4744 | ret@nabo.go.kr

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

결산분석시리즈 14

2011회계연도
총수입 결산 분석

2012. 7

발간사

2011년 세계경제는 국제유가 급등, 동일본 대지진과 유럽국가의 국가채무 문제가 악화됨에 따라 성장세가 크게 둔화되었습니다. 우리 경제 또한 대외여건이 빠르게 악화됨에 따라 2010년 이후 지속되던 경제회복세가 둔화되면서 3.6% 성장하였습니다. 특히, 유럽국가의 재정위기는 저출산·고령화에 따른 세수여건의 악화와 재정지출의 증가라는 경제·사회적인 구조적 변화에 대응하기 위한 재정의 적극적 역할과 국민 경제의 안정적 성장을 위한 재정 건전성에 대해 많은 시사점을 주고 있습니다.

국회예산정책처는 국회 결산심사가 예산안 심의에 반영되어 재정의 효율성과 건전성을 제고하는 출발점이라는 인식하에 제19대 국회의 첫 번째 결산심사를 지원하기 위해 「2011회계연도 결산분석시리즈」를 발간하게 되었습니다.

「2011회계연도 결산분석시리즈」는 재정사업 집행과정에서 나타난 문제점을 적시하여 개선방안을 제시하였으며, 부처별 분석, 중점 분석, 재무제표 분석 등으로 구성하였습니다. 주요 분석내용으로 첫째, 2010회계연도 결산심사시 국회가 시정요구한 사항에 대한 정부의 이행여부를 점검하였고 둘째, 2011년 부처별 재정사업 집행과정에서 나타난 문제점 및 개선방안을 제시하였습니다. 셋째, 재정운영 전반의 효율성 점검을 위해 다부처 사업 또는 주요 재정현안을 분석하였으며 넷째, 2012년부터 국회에 제출되는 국가 통합재무제표 및 중앙관서의 재무제표를 분석하였습니다. 다섯째, 성인지 사업을 총괄적으로 분석하였으며 여섯째, 국제 및 세외수입과 관련된 주요 사항을 분석하였습니다. 마지막으로 분석결과를 유형별로 정리하고, 이를 시정요구·제도개선사항 및 2013년 예산안 심의 연계사항으로 구분하여 보고서의 활용도를 제고하고자 하였습니다.

이번 결산분석시리즈가 제19대 국회의원들의 의정활동에 널리 활용될 수 있기를 바라며, 국회예산정책처는 의원님들의 결산심사를 적극적으로 지원하고자 합니다.

2012년 7월

국회예산정책처장 주 영 진

일러두기

□ 「2011회계연도 결산분석시리즈」의 구성

- 국회예산정책처는 결산분석을 통하여 재정지출의 비효율과 낭비를 적시함으로써 국회의 결산심사가 재정지출의 효율성 제고와 재정건전성 회복의 출발점이 되도록 적극 지원하고자 합니다.
- 2011회계연도 결산분석에서 부처별(위원회별) 예산집행과 정책성과를 충실히 분석하는 한편, 국가재정전반과 여러 부처에 걸친 주요 재정이슈를 중점적으로 분석하였습니다.
- 「2011회계연도 결산분석시리즈」의 구성과 발간 시기는 다음과 같습니다.

순번	보고서 제목	발간 및 배포시기
1	2010회계연도 결산시정요구사항 조치결과 분석	6월 26일
2	결산 총괄	6월 29일
3	결산 부처별 분석 I	
4	결산 부처별 분석 II	
5	결산 부처별 분석 III	
6	결산 부처별 분석 IV	
7	결산 부처별 분석 V	
8	결산 부처별 분석 VI	7월 9일
9	결산 중점 분석 I	
10	결산 중점 분석 II	
11	결산 중점 분석 III	7월 중
12	결산 재무제표 분석	
13	성인지 결산서 분석	7월 10일
14	총수입 결산 분석	
15	결산 분석 종합	예결위 심사 전

□ 각 보고서의 주요 내용

- 「2010회계연도 결산시정요구사항 조치결과 분석」(시리즈 1)은 2010회계연도 결산심사시 국회가 시정요구한 사항에 대해 정부의 이행여부를 점검하여 그 결과를 수록하였습니다.
- 「결산 총괄」(시리즈 2)은 2011년 경제 여건, 2011년도 예산안의 국회심의 내역, 2011회계연도 결산의 주요내용 및 예산집행 상의 특징, 재정규모, 성과보고서, 재무제표, 성인지 결산서 등에 관한 내용을 간략하게 정리하였습니다.
- 「결산 부처별 분석」(시리즈 3~8)은 총 6권으로 구성되었으며, 각 권은 국회의 상임위원회별로 구분하여 상임위 소관 정부부처의 개별 예산사업을 심도 있게 분석·정리하였습니다.
- 「결산 중점 분석」(시리즈 9~11)은 총 3권으로 구성되었으며, 다부처 사업 등 결산 상 주요 중점주제를 심도있게 분석하였습니다.
- 「결산 재무제표 분석」(시리즈 12)은 국가 통합재무제표 및 중앙관서의 재무제표에 대한 분석결과를 수록하였습니다.
- 「성인지 결산서 분석」(시리즈 13)은 성인지 결산서를 총괄적으로 분석하였고, 상임위원회별로 구분하여 소관 부처의 성인지 대상사업을 분석·정리하였습니다.
- 「총수입 결산 분석」(시리즈 14)은 국세 및 세외수입과 관련된 주요 사항을 분석하였습니다.
- 「결산 분석 종합」(시리즈 15)은 결산분석보고서(시리즈 2~15)의 주요 분석내용을 요약·정리하였고, 예산의 부적정한 집행사례를 유형별로 정리한 후, 이를 다시 시정요구·제도개선사항과 예산심의 연계사항으로 재분류하였습니다.

차 례

I. 총론 / 1

1. 총수입 예산과 실적	1
2. 국세수입 예산과 실적	3
가. 국세수입 실적	3
나. 국세수입 예산과 결산 오차 검토	5
3. 사회보장기여금수입	10
4. 세외수입 및 자본수입 등	11
5. 발생주의 원칙에 부합하는 결산방식으로 개선 필요	13
가. 발생주의 회계제도 도입과 예산과정과의 연계	13
나. 발생주의 회계제도 도입이 세수에 미치는 영향	17
다. 소 결	22

II. 국세수입 분석 / 25

1. 근로장려금 지급총액 축소	25
가. 근로장려금 지급 실적	25
나. 원천분 근로소득세에서 공제시 문제	27
2. 이월세수 처리 부적절	29
가. 현 황	29
나. 이월세수 세입예산 미반영 및 추계방식 변경	32
다. 이월세수 추계방식 부적절 및 세목 편입 오류	32
3. 국세 체납액 현금정리실적 저조와 불납결손액의 문제	35
가. 국세 체납액 현황	35
나. 체납과 결손처분에 대한 개선과제	40
4. 역외탈세 징수실적 저조	41
가. 역외탈세 현황 및 징수실적	41
나. 역외탈세 관련 문제점	43
5. 양도소득세 과대추계 원인과 추계방식 개선을 위한 검토사항	44
가. 세입결산 현황	45
나. 양도소득세 과대추계 원인과 추계방식 개선의 필요성	46

6. 부실과세의 증가와 개선과제	52
가. 부실과세와 불복	52
나. 불복청구 현황	54
다. 부실과세로 인한 문제와 개선과제	56

III. 국세외 수입 분석 / 59

1. 사회보장기여금 제도변경 효과 추계 누락	59
가. 수입 계획(예산) 대비 징수 현황	59
나. 납기일 변경에 따라 이연된 12월분 보험료 수입 예산상 미차감	60
다. 회계연도 중 고용보험 요율인상	62
2. 정부출자기관 배당금 과소 책정 여부에 대한 검토	66
가. 출자기관 현황	66
나. 출자수입 현황	69
다. 당기순이익과 배당수입간 관련성 하락	74
라. 상법과 개별법상 적립금 상이 문제	77
마. 소 결	82
3. 지방이전공공기관의 종전 부동산 매각부진으로 인한 혁신도시건설특별회계 세입결손 지속	83
가. 세입결산 현황	83
나. 종전부동산 매각추진 현황	85
다. 종전부동산 매각부진에 따른 문제점과 해결방안	89
4. 정부지분매각(기타유가증권매각대) 저조	93
가. 정부지분매각 무리한 추진	93
나. 정부지분매각 추진의 문제점	94
5. 2011회계연도 세입예산상 한은잉여금 미계상	95
가. 현 황	95
나. 한은잉여금의 차년도 세입예산 계상관련 쟁점	97
6. 물납주식매각대의 처리 문제	101
가. 개 관	101
나. 결산보고서 상 분류와 통계 작성 상 분류의 불일치	103
다. 조세수입에서의 제외 문제	105

참고문헌 / 109

표 차례

[표 1] 2011년 총수입 예산과 실적 비교	2
[표 2] 2011년 국세 예산과 실적 비교	5
[표 3] 2011년 거시경제지표 예산상 전망치와 실적치 비교	7
[표 4] 국세 세목별 예산과 결산 오차율 추이	9
[표 5] 2011년 사회보장기여금 예산과 실적 비교	10
[표 6] 2011년 세외수입과 자본수입 등 예산과 실적비교	12
[표 7] 국가별 발생주의 도입 현황	16
[표 8] 발생주의 회계 사용 국가와 세입 추정시 사용 방법	18
[표 9] 2010년에 귀속되는 세금의 징수 시기와 조정방법	19
[표 10] 발생주의 도입 전후의 2010년 세수	21
[표 11] 현금주의와 발생주의의 비교: 법인세	22
[표 12] 근로장려금 지급현황	26
[표 13] 차상위 계층 소득과 근로장려금 지급대상 금액 변화추이	26
[표 14] 2012년 EITC 확대 시행 계획	27
[표 15] 2011년 이월세수 예산액 및 수납액	30
[표 16] 연도말 이월세수 및 수납액 비교	31
[표 17] 국세체납 현황	36
[표 18] 2007~2011년 체납정리실적과 미정리 실적	37
[표 19] 2010~2011년 세목별 체납정리실적과 미정리 실적	37
[표 20] 2010~2011년 체납 정리 세부내역	38
[표 21] 2008~2011년 국세가산금 정리내역	39
[표 22] 역외탈세 조사건수와 추징세액	42
[표 23] 연도별 양도소득세 예산 및 징수	46
[표 24] 연도별 부동산 매매 현황	46
[표 25] 연도별 부동산 가격동향	47
[표 26] 2011년 부동산 시장 대책	49
[표 27] 2007~2011년 이의신청 현황	54
[표 28] 2007~2011년 심사청구 현황	55

[표 29]	2007~2011년 심판청구와 감사원 심사청구 현황	56
[표 30]	2007~2011년 부실과세 현황	57
[표 31]	2011년 고용보험 및 산재보험 사회보장기여금 계획 대비 실적	60
[표 32]	2011년 고용보험 및 산재보험 월별보험료 수입 추계 산출식	62
[표 33]	2011년 월별보험료 수입 추계 산출식 NABO 수정	62
[표 34]	연도별 사회보장기여금 수입예산대비 징수결정액과 수납액 추이	63
[표 35]	2010년 정부 출자기관 현황	67
[표 36]	정부 출자기관 납입자본금 현황: 2008~2010년	69
[표 37]	최근 3년간 공공기관 분류별 출자현황: 2008~2010년	69
[표 38]	2009~2012년 정부출자수입 예·결산 현황	70
[표 39]	2011년 부처별 정부출자수입 예·결산 현황	70
[표 40]	일반회계 정부출자기관 당기순이익 및 배당수입 현황	71
[표 41]	2011년 정부배당수입(일반회계 정부출자기관)	72
[표 42]	무배당기관 현황	73
[표 43]	기관별 당기순이익 및 배당수입(일반회계 정부출자기관)	75
[표 44]	기관별 당기순이익 및 배당수입 비중(일반회계 정부출자기관)	76
[표 45]	전년도 당기순이익 비중과 배당수입 비중의 상관관계수	77
[표 46]	정부출자기관별 배당관련 규정	78
[표 47]	정부출자기관의 법적 적립의무	79
[표 48]	한국가스공사 최대현금배당가능이익과 실제배당세입의 비교	81
[표 49]	최근 3년간 혁신도시건설 특별회계 세입결산현황	84
[표 50]	2011년 중전부동산 매각현황	87
[표 51]	2011년 국가 소유 중전부동산 미매각 사유	88
[표 52]	연도별 공공자금관리기금 예수금 이자상환 현황	89
[표 53]	국세청 혁신도시건설특별회계 연도별 세출현황	91
[표 54]	기타유가증권매각대(정부보유 지분매각) 예·결산 추이	93
[표 55]	한은잉여금 정부납입금 세입예산반영 여부	96
[표 56]	한국은행 재무구조('11년말)	98
[표 57]	세입 관 분류	102
[표 58]	차입금 및 여유자금 회수 수입관의 세부 내역	103
[표 59]	통합재정수입항목과 예산각목의 비교	104

그림 차례

[그림 1] 국세의 예산치와 실적치간의 오차율 추이(%)	6
[그림 2] 주요 세목별 예산치와 실적치간의 연평균 오차율 절대치(%)	9
[그림 3] 한국은행 수지	100
[그림 4] 세금 A가 현금징수처리된 경우와 물납처리된 경우 조세통계 비교	106

I. 총 론

1. 총수입 예산과 실적

- 2011년 총수입은 323.5조원을 기록하여 전년(299.6조원)대비 23.9조원(8.0%) 증가
 - 이는 예산치(314.3조원)를 9.1조원 상회하여 예산치가 과소 추계되었음을 시사
 - 결산의 예산대비 오차율은 2.9%로 전년(3.0%)과 비슷한 수준
 - 부문별 오차율은 국세수입(4.3% → 2.5%)은 전년보다 낮아졌으나 세외수입 등(0.3% → 3.4%)은 큰 폭 확대

2011년 총수입은 323.5조원을 기록하여 2010년의 299.6조원대비 23.9조원(8.0%)으로 비교적 높은 증가를 하였다. 이러한 총수입 수치는 2011년 예산상 수치인 314.3조원보다 9.1조원 높은 것이며, 따라서 오차율은 2.9%를 기록하여 전년의 3.0%와 비슷한 수준을 보였다.

총수입을 국세수입, 사회보장기여금 그리고 세외수입 등 수입으로 나누어 살펴보면 각 부문의 2011년 실적은 전년대비로 큰 폭으로 증가하였으며 예산상 수치를 상회하여 2011년의 예산치가 과소 추계되었음을 알 수 있다.

먼저 소득세, 법인세, 부가가치세 등의 국세수입은 2011년 중 192.4조원을 기록하여 2010년의 177.7조원대비 14.7조원(8.3%) 증가하였다. 이는 2011년 예산치인 187.6조원대비 4.7조원 높으며, 오차율은 2.5%로 전년의 4.3%에 비하여 작아졌다.

국민연금, 고용보험, 산재보험 그리고 사학연금의 기여금으로 구성되는 사회보장기여금은 38.9조원을 기록하여 2010년의 35.5조원대비 3.4조원(9.4%) 증가하였다. 이는 예산(37.6조원)대비로 1.3조원 높은 수준으로 오차율은 3.6%로 전년(3.3%)보다

성명기 세수추계과장(sung@assembly.go.kr, 788-4744)

소폭 높아졌다.

마지막으로 세외수입, 자본수입, 융자회수 그리고 기업특별회계수입으로 구성되는 세외수입 등 수입은 2011년 92.2조원을 기록하여 2010년의 86.3조원대비 5.9조원(6.8%) 증가하였다. 이는 예산상의 수치인 89.1조원대비 3.0조원 높은 것이며 오차율은 3.4%로 전년의 0.3%에 비하여 크게 높아졌다.

[표 1] 2011년 총수입 예산과 실적 비교

(단위: 조원, %)

	2010년				2011년			
	예산	실적	전년대비	예산대비	예산	실적	전년대비	예산대비
			증감액 (증가율)	증감액 (오차율)			증감액 (증가율)	증감액 (오차율)
총수입	290.9	299.6	23.9 (8.7)	8.7 (3.0)	314.3	323.5	23.9 (8.0)	9.1 (2.9)
국세수입	170.5	177.7	13.2 (8.0)	7.3 (4.3)	187.6	192.4	14.7 (8.3)	4.7 (2.5)
사회보장기여금	34.4	35.5	1.7 (5.0)	1.1 (3.3)	37.6	38.9	3.4 (9.4)	1.3 (3.6)
세외수입 등	85.9	86.3	9.0 (11.7)	0.3 (0.3)	89.1	92.2	5.9 (6.8)	3.0 (3.4)

자료: 국회예산정책처; 기획재정부

2. 국세수입 예산과 실적

- 2011년 국세수입은 192.4조원을 기록하여 전년(177.7조원)대비 14.7조원(8.3%) 증가
 - 이는 예산치(187.6조원)를 4.7조원(2.5%) 상회하여 예산치가 과소 추계되었음
 - 주요세목별로 오차율은 법인세(8.7%), 개별소비세(10.5%), 증권거래세(9.1%) 등이 높았음
 - 반면 부가가치세(-1.9%), 교통·에너지·환경세(-6.6%), 관세(-3.3%), 주세(-4.4%) 등은 과대추계
- 행정부가 2011년 예산 편성시 가정한 거시경제여건보다 실제 악화되었음을 감안할 때 행정부가 예산을 상당히 과소추계하였음을 시사
 - 경상성장률이 예산편성시 8.2%로 가정하였으나 실제 5.4%에 그침

가. 국세수입 실적

2011년 중 국세수입은 192.4조원을 기록하여 2010년(177.7조원)대비 14.7조원(8.3%) 증가하였으며, 이 결과는 예산(187.6조원)보다 4.7조원(2.5%) 높은 수치로써 결국 당초 예산치가 과소 추계되었음을 보여준다. 2011년에는 국내외 경기의 부진으로 경상GDP가 전년대비 5.4% 증가에 그쳤지만 국세 증가율이 이를 크게 상회하여 국세의 경상GDP대비 비율은 2010년 15.2%에서 2011년 15.6%로 높아졌다.

2011년 중 국세수입 중에서 일반회계는 185.0조원을 기록하여 2010년(170.9조원)대비 14.0조원(8.2%) 증가하였으며, 예산(180.8조원)대비로는 4.2조원(2.3%) 높았다. 특별회계는 7.4조원을 기록하여 2010년(6.8조원)대비 0.6조원(9.5%) 증가하였으며, 예산(6.9조원)대비로는 0.6조원(8.1%) 높은 수준을 보였다.

주요 세목별로 살펴보면 소득세는 42.3조원을 기록하여 2010년(37.5조원)대비 4.8조원(12.9%) 큰 폭 증가하였으며, 이는 예산(40.0조원)대비 2.3조원(5.6%) 높은

수준이다. 또한 법인세는 44.9조원을 기록하여 전년(37.3조원)대비 7.6조원(20.4%) 큰 폭 증가하였으며, 예산(41.3조원)대비로 3.6조원(8.7%) 큰 폭 상회하였다. 이와 같이 소득세와 법인세가 전년대비 큰 폭 증가한 요인은 신고분의 경우 2011년 세수의 기반이 되는 2010년 경기가 경상GDP가 10.2% 증가하는 등 호조를 보이면서 개인의 소득과 법인의 영업이익이 크게 확대된데 기인한다. 한편 부가가치세는 51.9조원을 기록하여 2010년(49.1조원)대비 2.8조원(5.7%) 증가에 머물렀고, 예산(52.9조원)대비로는 1.0조원(-1.9%) 하회하였다. 부가가치세는 남유럽 재정위기가 심화되면서 국내경제에도 영향을 미쳐 민간소비가 당초 예상보다 부진한데 기인한다.

그 외 교통·에너지·환경세는 11.5조원을 기록하여 2010년(14.0조원)대비 2.4조원(-17.4%) 큰 폭 감소하였으며, 예산(12.4조원)대비로도 0.8조원(-6.6%) 낮은 수준에 머물렀다. 이는 유가상승으로 인하여 유류소비량이 예상보다 크게 감소된 데 기인한다. 한편 개별소비세는 5.5조원으로 2010년(5.1조원)대비 0.5조원(9.3%) 증가하였으며, 예산(5.0조원)대비 0.5조원(10.5%) 높게 나타났다. 개별소비세는 자동차 판매량이 증가한데 주로 기인하여 늘어났다. 마지막으로 관세는 11.0조원을 기록하여 2010년(10.7조원)대비 0.3조원(3.0%) 증가에 그쳤으며, 예산(11.4조원)대비로 0.4조원(-3.3%) 낮은 수준을 보였다. 이는 할당관세 적용품목의 증가와 유류에 대한 할당관세 적용 유지, 그리고 한-EU FTA효과가 반영되었기 때문으로 판단된다.

4·1. 총론

[표 2] 2011년 국세 예산과 실적 비교

(단위: 조원, %)

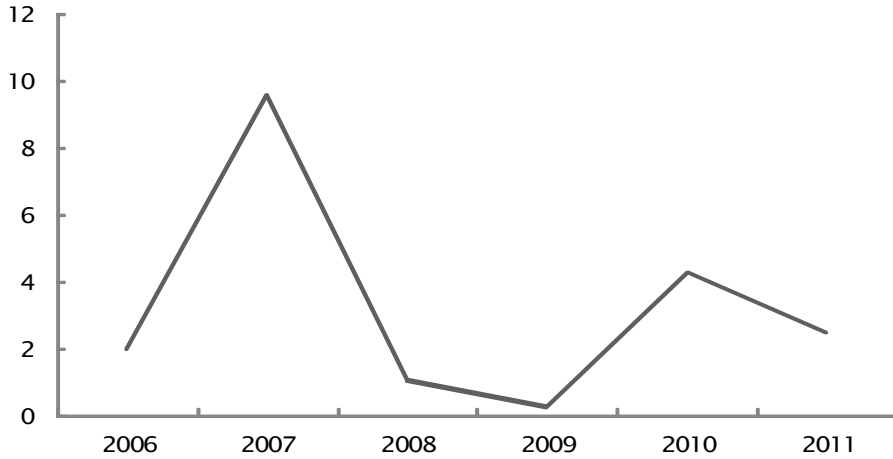
	2010년 실적치	2011년		2010년 실적대비		2011년 예산대비	
		예산	실적	증감액	증감률	증감액	오차율
총국세	177.7	187.6	192.4	14.7	8.3	4.7	2.5
[일반회계]	170.9	180.8	185.0	14.0	8.2	4.2	2.3
○내국세	140.6	151.4	157.1	16.4	11.7	5.7	3.8
1. 소득세	37.5	40.0	42.3	4.8	12.9	2.3	5.6
2. 법인세	37.3	41.3	44.9	7.6	20.4	3.6	8.7
3. 상속증여세	3.1	3.1	3.3	0.3	8.3	0.2	7.8
4. 부가가치세	49.1	52.9	51.9	2.8	5.7	-1.0	-1.9
5. 개별소비세	5.1	5.0	5.5	0.5	9.3	0.5	10.5
6. 증권거래세	3.7	3.9	4.3	0.6	16.7	0.4	9.1
7. 인지세	0.5	0.5	0.6	0.1	19.5	0.1	17.2
8. 과년도수입	4.4	4.5	4.2	-0.2	-4.8	-0.3	-6.6
○교통세	14.0	12.4	11.5	-2.4	-17.4	-0.8	-6.6
○관세	10.7	11.4	11.0	0.3	3.0	-0.4	-3.3
○교육세	4.6	4.6	4.2	-0.4	-8.6	-0.4	-7.7
○종합부동산세	1.0	1.1	1.1	0.1	7.1	0.0	3.2
[특별회계]	6.8	6.9	7.4	0.6	9.5	0.6	8.1
○주세	2.9	2.6	2.5	-0.3	-12.1	-0.1	-4.4
○농특세	3.9	4.2	4.9	1.0	25.5	0.7	15.9

자료: 기획재정부

나. 국세수입 예산과 결산 오차 검토

2011년 중 국세수입은 192.4조원으로 예산수치인 187.6조원보다 4.7조원 높아 오차율((결산치 - 예산치)/예산치)이 2.5%를 기록하였다. 국세 추계의 오차율은 지난 2007년 9.6%의 높은 수준을 기록하였으나 2008년 1.1%와 2009년 0.3%로 크게 낮아졌다. 그리고 2010년 4.3%로 다시 크게 높아졌으나 2011년 2.5%로 낮아지는 모습을 보였다.

[그림 1] 국세의 예산치와 실적치간의 오차율 추이(%)



세수추계의 오차는 경제상황이 당초 예상하였던 수준에서 상당히 벗어나는 경우이거나 세수추계의 모형이 적정하지 않은 경우에서 발생할 것이다.

지난 2010년 말 행정부의 예산상 국세수입 추계 시 예상하였던 2011년 거시경제 전망치와 실적치를 비교해보면 당초 예상보다 경제여건이 상당히 악화되었음을 알 수 있다. 2011년 경상성장률을 예산에서는 8.2%로 예상하였지만 실제 5.4%를 기록하여 2.8%p 낮았는데 이는 당초 예산을 하회하는 큰 차이이다. 내역을 살펴보면 실질성장률을 예산에서는 4.5%로 예상하였지만 실제 3.6%를 기록하여 0.9%p 낮았으며, GDP 디플레이터 상승률을 예산상 3.5%로 전망하였지만 실제 1.7%를 기록하여 물가에서 1.8%p나 큰 차이가 발생하였다.

민간소비 증가율은 당초 예산에서는 3.4%로 예상하였지만 실제 2.2%를 기록하여 1.2%p 하락한 수치를 보였다. 대외부문에서 수출을 예산에서는 전년대비 20.6% 증가한 5,625억달러로 전망하였지만 실제 19.3% 증가한 5,552억달러로 1.3%p 낮았으며, 수입도 예산에서는 전년대비 25.4% 증가한 5,332억달러로 전망하였지만 실제 23.3% 증가한 5,244억달러로 2.1%p 낮았다.

금융시장에서 원/달러환율은 예산에서 전년대비 0.5% 하락한 1,150원으로 전망하였지만 실제 1,108원(-4.2%)을 기록하여 3.7%p 낮은 수준을 보였다. 회사채수익률은 예산에서는 전년(4.7%)보다 소폭 하락한 4.5%로 전망하였지만 실제 4.4%로 예산상 전망치와 실적치 간의 차이가 크지 않았다.

6·1. 총론

2011년 거시경제여건 전망에 대하여 행정부는 예산추계 당시인 2010년 하반기에 우리나라 경제가 견실한 회복세를 보일 것으로 예상하였지만, 실제 남유럽의 재정위기가 심화되면서 전세계 경제에 본격적인 영향을 미쳤으며 또한 국제유가의 상승세 지속으로 실물경제를 위축시켰다. 한편 인근 일본의 대지진 발생 등 대외경제여건이 악화되면서 당초 예상보다 크게 악화되었다. 이렇게 거시경제 여건이 당초 예상보다 악화되었음에도 불구하고 세수 실적은 당초 예산치를 상회하였다. 이러한 결과는 행정부가 예산치를 추계할 때 상당히 과소 추계하였음을 의미하는 것이다.

[표 3] 2011년 거시경제지표 예산상 전망치와 실적치 비교

(단위: %, %p, 억달러, 원)

	2010년 실적치	2011년		
		예산 전망치(A)	실적치(B)	차이(B-A)
경상성장률(%)	10.2	8.2	5.4	-2.8
실질성장률(%)	6.3	4.5	3.6	-0.9
GDP 디플레이터(%)	3.6	3.5	1.7	-1.8
민간소비(%)	4.1	3.4	2.2	-1.2
수출(억달러)	4,664(28.3)	5,625(20.6)	5,552(19.3)	-73(-1.3)
수입(억달러)	4,252(31.6)	5,332(25.4)	5,244(23.3)	-88(-2.1)
명목임금(%)	6.1	3.6	1.0	-2.6
원/달러환율(원)	1,156(-9.4)	1,150(-0.5)	1,108(-4.2)	-42(-3.7)
회사채수익률(%)	4.7	4.5	4.4	-0.1

주: 회사채수익률은 3년만기 AA- 기준임

자료: 한국은행, 기획재정부

2011년 국세실적은 예산치를 4.7조원 상회하여 이 만큼 과소 추계하였으며 이에 따른 오차율이 2.5%를 기록하였다. 세목별로 살펴보면 법인세, 상속증여세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세 등에서 양의 오차율이 상당히 커서 과소추계가 심한 것으로 나타났다.

법인세는 예산치와 결산치간의 오차액이 3.6조원으로 오차율이 8.7%로 높았다. 개별소비세는 오차액이 0.5조원으로 작으나 오차율이 10.5%로 상당히 높았으며, 증권거래세도 오차액이 0.4조이며 오차율이 9.1%에 달하였다. 특히 인지세는 오차액이 0.1조원에 불과하지만 오차율은 17.2%에 달하였다.

한편 부가가치세와 교통·에너지·환경세, 관세 그리고 주세 등은 결산액이 예산액을 하회하여 과대추계된 것으로 나타났다. 부가가치세는 결산치가 예산치보다 1.0조원 작아 오차율이 -1.9%로 나타나 2010년의 양의 오차율(4.6%)에서 음으로 반전되었으나 오차율 절대치는 작아졌다. 교통·에너지·환경세도 결산치가 예산치보다 0.8조원 작아 오차율이 -6.6%로 나타나 전년의 19.5%에서 음으로 전환되었으나 오차율의 절대치는 작아졌다. 관세 역시 오차액이 -0.4조원으로 오차율이 -3.3%를 보여 전년의 15.0%에서 과대추계로 전환되었다. 주세도 오차액이 -0.1조원으로 오차율(-4.4%)이 음으로 전환되었다. 이와 같은 세목들은 2011년 세계경제가 예상보다 침체되면서 우리경제도 하반기부터 소비를 중심으로 부진해졌는데 이의 영향을 받아 세수실적이 당초 예상을 하회한 것으로 나타났다.

국세의 예산과 결산간의 오차율을 2006~2011년 기간에 대하여 살펴보면 평균 3.3%로 나타나 결과적으로 매년 이 정도 규모로 예산추계를 과소추계하였다고 해석된다. 세목별로 살펴보면 소득세와 법인세는 오차율 절대치가 각각 7.7%와 8.7%로 상대적으로 크게 나타나는 반면 부가가치세는 3.0%로 낮게 나타났다. 내용면에서 소득세와 법인세는 평균 오차율이 각각 4.5%와 8.7%로 나타나 과소추계하는 경향이 있는 반면 부가가치세는 -0.5%로 소폭이나마 과대 추계하는 것으로 나타났다. 그 외 교통세와 관세는 오차율 절대치가 각각 10.7%와 7.7%로 비교적 크게 나타났으며, 내용면에서는 연평균 오차율이 각각 -3.8%와 7.7%로 나타나 교통세의 경우 과대추계하는 반면 관세는 과소추계하는 경향이 있는 것으로 보인다. 한편 증권거래세와 과년도수입 그리고 종합부동산세는 각각 연평균 오차율 절대치가 각각 19.9%, 26.4% 그리고 17.9%로 나타나 예산치와 결산치간의 차이가 매년 크게 나타나고 있다. 내용면에서도 증권거래세와 과년도수입 그리고 종합부동산세는 각각 연평균 15.7%와 24.2% 그리고 2.5%로 나타나 매년 이 정도를 과소추계하는 경향이 있다.

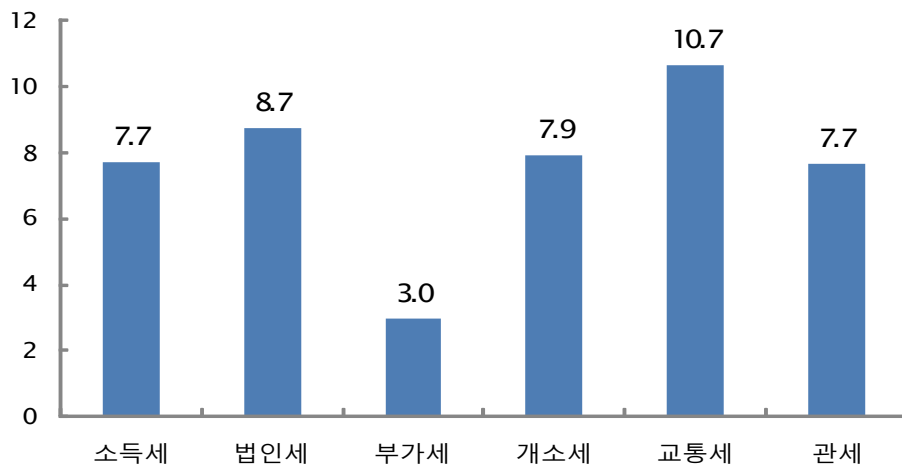
[표 4] 국세 세목별 예산과 결산 오차율 추이

(단위: %)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연평균
총국세	2.0	9.6	1.1	0.3	4.3	2.5	3.3(3.3)
1. 소득세	12.0	18.5	-4.4	-5.1	0.6	5.6	4.5(7.7)
2. 법인세	9.2	16.1	7.9	9.4	1.1	8.7	8.7(8.7)
3. 상속증여세	8.7	9.6	-29.7	-35.3	13.9	7.8	-4.2(17.5)
4. 부가가치세	-7.8	-0.5	-0.2	3.0	4.6	-1.9	-0.5(3.0)
5. 개별소비세	10.6	-0.8	-2.1	-17.5	6.0	10.5	1.1(7.9)
6. 증권거래세	40.1	49.2	-12.0	8.4	-0.7	9.1	15.7(19.9)
7. 인지세	18.5	-1.4	-8.8	-14.1	-12.5	17.2	-0.2(12.1)
8. 과년도수입	12.0	21.9	44.5	65.2	8.1	-6.6	24.2(26.4)
○교통세	-18.2	1.2	-1.0	-17.5	19.5	-6.6	-3.8(10.7)
○관세	5.5	4.6	21.8	2.3	15.0	-3.3	7.7(7.7)
○교육세	7.3	3.1	1.5	-12.6	2.3	-7.7	-1.0(5.8)
○종합부동산세	30.1	27.8	-25.8	-18.9	-1.6	3.2	2.5(17.9)
○주세	-5.9	-4.6	11.9	4.8	0.6	-4.4	0.4(5.4)
○농특세	8.2	15.5	3.3	-4.4	-4.9	15.9	5.6(8.7)

주: ()안의 수치는 오차율 절대치의 평균임
 자료: 기획재정부, 「국세징수 실적」, 각 호.

[그림 2] 주요 세목별 예산치와 실적치간의 연평균 오차율 절대치(%)



3. 사회보장기여금수입

- 2011년 사회보장기여금수입은 38.9조원을 기록하여 전년(35.5조원) 대비 3.4조원(9.4%) 증가
 - 이는 예산치(37.6조원)를 1.3조원(3.6%) 상회하여 예산치가 과소 추계
 - 주요세목별로 고용보험(10.6%)과 국민연금(4.3%)은 과소 추계하였으나 산재보험(-6.0%)은 과대 추계

2011년 사회보장기여금수입은 38.9조원을 기록하여 2010년의 35.5조원대비 3.4조원(9.4%) 증가하였다. 이러한 수치는 예산(37.6조원)보다 1.3조원(3.6%) 높은 것으로써 당초 예산상 수치가 과소 추계되었음을 의미한다. 사회보장기여금수입 실적이 호조를 보인 것은 효율인상 등 제도적 요인에 기인하고 있다.

2011년 중 사회보장기여금수입 중에서 국민연금은 2010년 7월부터 적용된 기준 소득월액 상한과 하한의 자동조정으로 가입자의 평균소득이 증가함에 따라 27.4조원을 기록하여 2010년(25.3조원)대비 2.1조원(8.5%) 크게 증가한 수준을 보였으며 예산(26.3조원)대비로는 1.1조원(4.3%) 상회하였다. 산재보험은 4.8조원을 기록하여 2010년(4.6조원)대비 0.2조원(4.5%) 증가하였으나 예산(5.1조원)대비로는 0.3조원(-6.0%) 낮은 수준을 보였다. 고용보험은 보험요율 인상에 기인하여 5.0조원을 기록, 2010년(4.2조원)대비 0.9조원(20.4%) 큰 폭 증가하였으며, 예산(4.6조원)대비로도 0.5조원(10.6%) 높은 수준을 보였다. 마지막으로 사학연금은 1.6조원을 기록하여 2010년(1.5조원)대비 0.1조원(9.7%) 증가하였으며 예산대비 소폭(0.004조원, 2.5%) 높게 나타났다.

[표 5] 2011년 사회보장기여금 예산과 실적 비교

(단위: 조원, %)

	2010년 실적치	2011년		2010년 대비		2011년 예산대비	
		예산	실적	증감액	증감률	증감액	오차율
사회보장기여금	35.5	37.6	38.9	3.4	9.4	1.3	3.6
국민연금	25.3	26.3	27.4	2.1	8.5	1.1	4.3
산재보험	4.6	5.1	4.8	0.2	4.5	-0.3	-6.0
고용보험	4.2	4.6	5.0	0.9	20.4	0.5	10.6
사학연금	1.5	1.6	1.6	0.1	9.7	0.0	2.5

성명기 세수추계과장(sung@assembly.go.kr, 788-4744)

4. 세외수입 및 자본수입 등

- 2011년 중앙정부 세외수입은 56.1조원을 기록하여 전년(52.5조원)대비 3.7조원(7.0%) 증가
 - 이는 예산치(53.8조원)를 2.3조원(3.6%) 상회하는 수준
 - 이자수입은 시중 금리의 하락으로 21.9조원을 기록하여 예산대비 0.5조원(2.3%) 낮은 수준
- 2011년 중앙정부 자본수입은 2.5조원을 기록하여 전년(2.4조원)대비 0.1조원(6.0%) 증가
 - 그러나 예산(3.7조원)대비로는 1.2조원(-32.0%) 낮은 수준을 기록

2011년 중앙정부 세외수입은 56.1조원으로 집계되었다. 이는 전년의 52.5조원대비 3.7조원(7.0%) 증가하였고, 예산(53.8조)대비 2.3조원(4.2%) 높은 수준이다.

부문별로 재산수입은 24.7조원을 기록하여 2010년(23.2조원)대비 1.5조원(6.4%) 증가하였으며 예산(23.1조원)대비 1.5조원(6.8%) 높았다. 재산수입의 대부분을 차지하는 이자수입은 시중 이자율의 하락으로 21.9조원을 기록하여 2010년(21.6조원)대비 0.3조원(1.5%) 소폭 늘어나는데 그쳤으며, 예산(22.4조원)대비로는 0.5조원(-2.3%) 낮은 수준을 보였다. 공무원연금기여금은 7.3조원을 기록하여 2011년(7.2조원)대비 0.1조원(1.2%) 소폭 상승하였으나 예산(7.6조원)대비 0.3조원(-3.9%) 낮은 수준을 보였다.

중앙정부 자본수입은 2.5조원을 기록하여 2010년의 2.4조원대비 0.1조원(6.0%) 증가하였으나 예산(3.7조원)대비로는 1.2조원(-32.0%) 크게 낮은 수준을 보였다. 융자회수는 26.8조원을 기록하여 2010년의 25.0조원보다 1.8조원(7.4%) 증가하였고 예산(25.6조원)과 비교하여 1.2조원(4.8%) 높은 수준을 보였다.

[표 6] 2011년 세외수입과 자본수입 등 예산과 실적비교

(단위: 조원, %)

	2010년	2011년		2010년 실적대비		2011년 예산대비	
	실적	예산	실적	증감액	증감률	증감액	오차율
중앙정부 세외수입	52.5	53.8	56.1	3.7	7.0	2.3	4.2
1. 재산수입	23.2	23.1	24.7	1.5	6.4	1.6	6.8
한은잉여금	1.1	0	2.0	0.9	81.8	2.0	-
이자수입	21.6	22.4	21.9	0.3	1.5	-0.5	-2.3
2. 수수료·요금 등	6.3	6.8	7.0	0.6	9.9	0.2	2.5
3. 벌금 및 수금	15.7	16.4	17.2	1.5	9.2	0.8	4.8
4. 공무원연금기여금	7.2	7.6	7.3	0.1	1.2	-0.3	-3.9
중앙정부 자본수입	2.4	3.7	2.5	0.1	6.0	-1.2	-32.0
융자회수	25	25.6	26.8	1.8	7.4	1.2	4.8
기업특별회계총수입	6.5	6.0	6.7	0.2	3.9	0.7	11.9

5. 발생주의 원칙에 부합하는 결산방식으로 개선 필요

- 발생주의 회계제도의 도입으로, 2012년에는 2011 회계연도 국가 재무제표가 국회에 처음으로 제출
 - 재정의 건전성 점검, 성과 평가가 가능한 새로운 재정시스템 구축
- 2011년 결산보고서의 발생주의 세입은 신고분 국세수익을 조세채권이 확정되는 시점에 인식하므로 현금주의와 큰 차이가 없음
 - 2011년 경제활동으로 발생한 세입뿐만 아니라 2010년의 경제활동 결과에 대한 세입을 포함하므로, 엄밀한 발생주의 원칙과 거리가 있음
- 발생주의의 원칙에 부합하는 세수를 추계한 결과, 2010년 징수 금액(현금주의)은 177.7조원(GDP대비 15.15%)이지만, 경제학적 의미의 발생주의 세수는 184.8조원(GDP대비 15.75%)
 - 2010년은 2009년보다 경기가 좋아지면서 발생주의 기준 세수가 더 큼
- 발생주의 기준으로 세수를 집계·보고하는 것은 세수입의 변화와 정책의 효과를 보다 쉽게 분석 가능하게 하는 장점이 있는 만큼 별도의 내용으로 결산과정에 포함할 필요
 - 2006~2010년 현금주의 법인세 신고분 증가율과 법인 영업잉여 증가율의 상관관계는 0.047에 불과한 반면, 발생주의 법인세 신고분 증가율과 법인 영업잉여 증가율의 상관관계는 0.367로 훨씬 높음

가. 발생주의 회계제도 도입과 예산과정과의 연계

최근까지 국가회계제도는 예산회계제도를 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 재정의 건전성 여부를 점검하고 성과 평가가 가능한 새로운 재정시스템의 구축과 운

신영임 경제분석관(econoim@nabo.go.kr, 788-4668)

장윤정 경제분석관(yjchang@assembly.go.kr, 788-4832)

* 본 절의 내용은 신영임·장윤정(2012), 「발생주의 회계제도 도입이 세입 결산에 미치는 영향」, 국회예산정책처 경제현안보고서 제71호의 내용을 발췌 요약·정리한 것이다.

영 수요가 증가함에 따라 국가 재정의 체계적 관리, 신뢰성 제고 등을 위한 발생주의·복식부기 회계 제도를 도입하게 되었다. 2007년 10월 국가회계법이 제정되었고, 결산보고서의 체계적인 정비 등을 위한 국가회계법 개정을 거쳐 2009회계연도부터 일반회계, 특별회계 및 모든 기금에 대하여 발생주의·복식부기 방식에 따라 회계처리 하고 재무제표를 작성하고 있다. 2012년에는 2011 회계연도 국가 재무제표가 국회에 처음으로 제출되었다.

행정부는 발생주의·복식부기 회계제도 도입을 위한 「국가회계기준」이 시행됨에 따라, 재무제표를 통해 재정상태 및 재정운영현황을 종합적·체계적으로 파악함으로써 재정건전성 등 유용한 재정정보를 생산·제공하며, 프로그램(정책사업)별 원가계산 및 성과측정을 통해 재정사업에 대한 성과평가의 실효성이 강화될 것으로 보고 있다. 또한 복식부기 회계제도를 통한 검증기능으로 재정정보의 신뢰성 제고 및 내부통제 기능이 강화되며, 재무제표 작성을 통해 국가자산의 지속적·체계적 관리를 위한 기반이 마련될 것으로 기대하고 있다.¹⁾

발생주의는 경제적 가치가 창출, 변형, 교환, 이전 또는 소멸되는 시점에 거래가 기록되는 것이다. 따라서 엄밀한 의미의 발생주의에 따라 결산서를 작성한다면, 2011년의 세수는 2011년의 경제활동에 따른 것만 포함하는 것이 바람직하다. 그러나 2011년의 경제활동에 대한 소득세 신고납부는 2012년 5월 말일을 기한으로 이루어지기 때문에, 같은 날인 2012년 5월 말일 국회에 제출된 결산서는 2011년의 경제활동에 대한 정보를 담고 있을 수 없다. 즉, 결산대상 연도의 경제활동에 대한 세수가 아닌 것이다.

이와 같이 경제적 의미의 발생주의에 의거한 세수와 국가회계법 상 발생주의에 의거하여 작성된 통합 결산서의 세수가 다른 이유는 현행 국가회계법에서 국세 수익(비교환수익)의 인식기준을 신고분의 경우, 신고시점을 기준으로 하고 있기 때문이다. 행정부의 입장에서는 경제활동이 생겼다고 해서 세금 징수에 대한 권리가 곧바로 생긴다고 보기 어렵고, 경제활동을 한 후 세금을 징수, 결산보고서를 작성하기까지 시차가 존재하기 때문에 이와 같은 규정이 명문화된 것이다.

이러한 어려움을 고려하여 행정부의 「2011~2015년 국가재정운용계획」에 포함된 정부의 「재정통계 개편방안」에 따르면, 행정부는 재정수지를 발생주의에 기

1) 기획재정부 보도자료(2009.3.18), “재정부문의 발생주의·복식부기 회계처리를 위한 「국가회계기준」 제정·공포”

반한 2001년 정부재정통계편람에 맞추어 산출하여 국제기구에 제출하고, 국제비교 용으로 활용할 예정이나, 「국가재정운용계획」, 「국가채무관리계획」 등에 활용되는 재정관리용 통계는 현행과 같이 현금주의로 별도 관리·운영하는 이원화(two-track) 체계를 운영할 계획이다.

이러한 제도운영은 우리나라의 특수한 사례라기보다 해외에서도 일반적으로 관찰되는 현상이다. 기존의 연구들을 살펴보면,²⁾ 발생주의 예산제도(budgeting)와 발생주의·복식부기 회계제도(accounting)가 서로 구분되는 개념임을 알 수 있다. 발생주의 회계는 회계연도 중 거래를 발생주의·복식부기 원칙에 따라 기록하고, 사후적(ex post)으로 결산시 통합재무제표를 작성할 때에도 발생주의 개념에 따르는 것을 말한다. 한편 발생주의 예산제도는 정부가 재정계획을 수립, 집행하고 결산을 통해 평가하여 다음해의 예산에 반영하는 예산과정까지 발생주의 제도를 도입한 것을 의미한다. 일반적으로 연중에는 발생주의·복식부기 개념에 따라 거래를 기록하더라도, 예산과정은 현금주의로 진행하는 것이 가능하다. 즉, 이론적으로 발생주의 회계 제도는 기존의 현금주의 예산제도를 유지하면서 부가적으로 시행될 수 있으며 (Kahn and Mayes, 2009), 이러한 형태가 현재 우리나라에서 도입된 방식이다.

실제로 세계 각국에서도 국가회계기준을 발생주의로 전환하는데 있어 많은 나라들이 발생주의 회계제도만을 우선 도입하였는데, 이에 따라 발생주의 결산과 예산의 편성 단계의 연계에 관한 논의가 쟁점으로 부각되고 있다. 새로 도입된 회계기준은 기존 현금주의 기준과 예산과목 및 인식기준이 상이하야 불필요한 혼란과 비효율이 발생할 수 있다. 이러한 문제점은 결산단계에서 제일 명확하게 나타나게 되는데, 발생주의 회계를 통해 집계된 회계 정보를 결산하고 이로부터 얻은 정보를 예산에 반영하려 할 경우 서로 과목이 다르기 때문에 명확한 연계가 불가능하기 때문이다. 한편으로는 발생주의 예산제도의 장점들이 현금주의 예산제도하에서도 달성이 가능하거나 발생주의 예산제도가 가져올 혜택이 그리 크지 않다는 점을 들어 발생주의 예산제도의 도입이 필수적인 것은 아니라는 지적도 있다(우석진·조진권, 2008).

각국의 발생주의 도입 상황을 리포팅하고 있는 OECD자료는 통합재무제표(consolidated financial statement) 작성에서의 발생주의 도입을 입법부 심사 대상인 예산 과정에서의 발생주의 도입과 구분해서 보고하고 있다. 이에 따르면 현금주의 회계를 입법부의 예산과정에서 계속적으로 사용하는 나라가 29개국 중 19개국에

2) Kahn and Mayes(2009), OECD(2011), 우석진·조진권(2008), 임동완(2011) 등

이르고 있다. 또한 예산심사시에는 현금주의를 사용하면서도 통합재무제표를 작성할 때는 발생주의를 사용하는 국가는 19개 국가 중 절반에 해당하는 8개 국가이며, 일부라도 현금주의나 발생주의를 혼용하는 경우를 포함하면 해당 국가 수는 더욱 많아진다(아래 표 참조).

[표 7] 국가별 발생주의 도입 현황

	통합재무제표 작성시	입법부의 예산 심사시
호주	발생주의	발생주의
오스트리아	현금주의	현금주의
벨기에	일부항목 발생주의	현금주의
캐나다	발생주의	자본화와 자산상각 없는 발생주의
체코	현금주의	현금주의
덴마크	일부항목만 발생주의	일부항목만 발생주의
핀란드	발생주의	자본화와 자산상각 없는 발생주의
프랑스	발생주의	현금주의
독일	현금주의	현금주의
그리스	발생주의	현금주의
헝가리	현금주의	현금주의
아이슬랜드	자본화와 자산상각 없는 발생주의	자본화와 자산상각 없는 발생주의
아일랜드	현금주의	현금주의
이탈리아	자본화와 자산상각 없는 발생주의	자본화와 자산상각 없는 발생주의
일본	현금주의	현금주의
한국	발생주의	현금주의
룩셈부르크	현금주의	현금주의
멕시코	현금주의	현금주의
네덜란드	현금주의	현금주의
뉴질랜드	발생주의	발생주의
노르웨이	현금주의	현금주의
폴란드	일부항목만 발생주의	현금주의
포르투갈	현금주의	현금주의
스페인	발생주의	현금주의
스웨덴	발생주의	현금주의
스위스	발생주의	발생주의
터키	발생주의	현금주의
영국	발생주의	발생주의
미국	발생주의	일부항목만 발생주의
계:발생주의 도입 국가	18/29	10/29

자료: OECD(2011)에서 한국만 수정

나. 발생주의 회계제도 도입이 세수에 미치는 영향

국가회계법에서 수익인식시점을 신고시점으로 정의한 것은 확정되지 않은 채권에 대한 권리를 주장하기 어렵기 때문이다. 청구권이 발생하고, 그 금액을 합리적으로 측정할 수 있을 때에만 수익을 인식할 수 있는 것이다.

그러나 SNA 2008은 조세수익의 기록 시점에 대해 “경제적 활동이 일어난 시점에 기록하는 것을 원칙으로 하며, 이에 따라 세금이 기록되는 시점은 조세채권(tax liabilities)이 발생하는 시점이다. 예를 들어 판매나 거래에 부과되는 세금은 해당 활동이 발생한 시점에 기록되어야 하며, 이에 대해 세무 당국이 알게 되거나 세금고지서가 발부된 시점, 혹은 납부가 이뤄진 시점이어야 할 필요는 없다”고 정하고 있다(SNA 2008 8.58문단). 다만 “소득세의 경우 소득의 발생 이후의 회기에 조세채권이 확정되는 경우가 있으므로, 원천분(pay-as-you-earn taxes)과 예납분(regular prepayments)은 납부 시점에 기록하고 잔여 채무는 확정 시점에 기록하여도 좋다(SNA 2008 8.61문단)”고 허용의 의미로 적고 있어, 경제적 활동이 있었던 시점으로 재배분 되는 것이 가능하다면 각 시점에 기록되는 것이 보다 발생주의의 원칙에 부합하는 방법임을 알 수 있다.³⁾

이에 따라 본 절에서는 국가회계법에 근거한 발생주의 세입결산이 아닌, 경제적 의미의 발생주의에 근거한 세수 실적을 다시 산출해보고자 한다. 2011년 결산의 경우, 소득세나 법인세와 같이 아직 수집중인 자료가 존재하기 때문에, 여기서는 대부분의 경제 및 재정통계 수집이 완료된 2010년 자료를 이용하여 2010년 귀속 경제활동에 대한 2010년 세수를 측정하고자 한다.

OECD(2003)에서는 현금주의 세수를 발생주의로 전환하는 방법에 대해 소개하고 있다. 현금주의에서 발생주의로 전환한 국가들이 발생주의에 따른 세수를 보고하기 위해 사용한 방법은 크게 두 가지로 나누어지는데, 징수시기연동법(time-shifted cash)과 평가/신고(assessment/declarations)법이다. 전자는 현금 기준으로 기록된 세수를 세무행정상 납부 기준일에 따라 한 달 혹은 몇 개월씩 발생주의 기준에 따라 이동하는 방법이다. 예를 들어 원천세 12월분에 대한 납기가 익년 1월 말일인 경우, 현금주의로 기록된 세수 중 1월분을 이전년도의 발생주의 기준 세수로 이동시켜 기록하는 방법이다. 후자인 평가/신고방법은 일정 기간의 과세사건에 대한 평가나 신고가 일어나는 시점에서 세수를 기록하는 방법이다. 이 두 방식은

3) 이는 GFS상의 발생주의 원칙이기도 함을 GFS의 작성 주체인 IMF 내 담당자(Sage de Clerk)와의 메일교신을 통해 확인하였다.

혼용되기도 하며, 여전히 현금주의 기준 세수를 보고하는 세목들까지 포함하면 3개 기준을 혼용한 세수가 보고되기도 한다.

[표 8] 발생주의 회계 사용 국가와 세입 추정시 사용 방법

	평가/신고 방법	징수시기연동법	현금주의
호주	모든 세목		
오스트리아		1000, 5000	기타 세목
벨기에	2000	기타 세목	
캐나다	4000, 5000의 일부, 1200	5000의 일부, 1100, 2000	4000, 5000의 일부,
체코		모든 세목	
덴마크	모든 세목		
핀란드	2000		
프랑스	대부분의 세목		소규모의 몇몇 세목
독일		대부분의 세목	소규모의 몇몇 세목
그리스	대부분의 세목		소규모의 몇몇 세목
헝가리			모든 세목
아이슬랜드	모든 세목		
아일랜드		5111, 5121	
이탈리아	대부분의 세목	1110의 일부, 5111	소규모의 몇몇 세목
일본			모든 세목
한국			모든 세목
룩셈부르크	5111	기타 세목	
멕시코			모든 세목
네덜란드		모든 세목	
뉴질랜드	국세		지방세
노르웨이	4000의 일부, 1000, 2000		소규모의 몇몇 세목
폴란드			모든 세목
포르투갈			모든 세목
슬로바키아			모든 세목
스페인			모든 세목
스웨덴			소규모의 몇몇 세목
스위스			모든 세목
터키			모든 세목
영국		대부분의 세목	몇몇 직접세, 소규모의 몇몇 세목
미국	혼합 방법 사용		

주: 숫자는 OECD Revenue Statistics에서 사용하고 있는 분류코드를 나타낸다. 1000은 소득과세, 1100은 개인소득세, 1110은 개인소득세 중 소득과 이익에 대한 세금(근로소득세, 사업소득세, 이자배당소득세 등이 포함되며 자본소득세, 양도소득세 등은 제외됨), 1200은 법인소득세, 2000은 사회보장기여금, 4000은 재산과세, 5000은 소비과세, 5111은 부가가치세, 5121은 개별소비세를 나타냄

자료: OECD(2004) Revenue Statistics 1965-2003

사용한 자료는 국세통계연보의 신고, 징수실적 및 진도비 자료이다. 소득세 신고분과 법인세 신고분을 제외한 모든 세목에서 징수시기연동법을 사용하였고, 소득세와 법인세 신고분은 신고/평가방법을 사용하였다. 이 때 세수는 경기에 영향을 받으므로 매년 당해 연도의 월별 진도비 자료를 사용하는 것이 바람직하나, 여기서는 2004~2008년의 월별 진도비 자료만 존재하기 때문에 이 자료의 월별 평균을 구하여 사용하였다.

[표 9] 2010년에 귀속되는 세금의 징수 시기와 조정방법

	징수시기	조정방법: 징수시기연동법
소득세		
원천분	익월 10일	(1개월 조정) - 2010.1 징수: 2009귀속소득분 - 2011.1 징수: 2010귀속소득분
신고분	확정신고는 2011년 5월 중간예납은 2010년 11월	(11개월 조정) - 2009.11 징수: 2009귀속소득분 - 2010.5 징수: 2009귀속소득분 - 2010.11 징수: 2010귀속소득분 - 2011.5 징수: 2010귀속소득분
법인세		
원천분	익월 10일	(1개월 조정) - 2010.1 징수: 2009귀속소득분 - 2011.1 징수: 2010귀속소득분
신고분	과세기간 종료 후 3개월내 신고 과세기간 종료 후 8개월내 중간예납	(12월 결산법인기준: 8개월 조정) - 2010.8 징수: 2010.1~6월분 - 2011.3 징수: 2010.7~12월분
상속세, 증여세	3~6개월이내	-
부가가치세		(6개월 조정)
1기(상반기)	7월	- 2010.1 징수: 2009귀속소득분 - 2010.7 징수: 2010귀속소득분
2기(하반기)	익년 1월	- 2011.1 징수: 2010귀속소득분
개별소비세		
과세유흥장소	익월 25일	(1개월 조정)
석유류		(1~3개월 조정)
석유류제외		(1개월 조정)

	징수시기	조정방법: 징수시기연동법
증권거래세	익월 10일	(1개월 조정) - 2010.1 징수: 2009귀속소득분 - 2011.1 징수: 2010귀속소득분
인지세		
즉시분	과세사건 발생시점	조정 없음
후납분	익월 10일	(1개월 조정)
교통·에너지·환경세	익익월 말일	(2개월 조정) - 2010.1~2 징수: 2009귀속소득분 - 2011.1~2 징수: 2010귀속소득분
관세	통관시	조정 없음
교육세	2,5,11월 - 2010년 기타 - 본세와 같음	본세와 함께 조정
종합부동산세	12.1~12.15 고지,	분납 조정
주세	익익월 말일	(2개월 조정) - 2010.1~2 징수: 2009귀속소득분 - 2011.1~2 징수: 2010귀속소득분
농어촌특별세	본세와 같음	본세와 함께 조정

다음 표는 발생주의 도입으로 인해 2010년의 세수가 어느 정도 변화하였는지 살펴본 것이다. 2010년 실제 징수된 금액(현금주의)은 177.7조원이지만, 발생주의 개념의 세수는 184.8조원으로, 현금주의를 발생주의로 변환할 경우 2010년 세수는 GDP대비 0.61%p 증가한다. 차이는 대부분 소득세와 법인세 부문에서 현금주의 기준에 비해 세수가 증가한데 기인한다. 이 때 주의할 것은 이것은 세수가 실질적으로 증가하는 것이 아니라, 세수의 귀속연도가 바뀜으로써 연도간 재배분이 일어난 것이라는 점이다.

행정부의 현금주의 수치는 2010년에 신고한 2009년도 귀속소득분이 상당히 포함되어 있다. 그러나 본 보고서에서 신고분은 2011년에 신고하였더라도 2010년 귀속소득 혹은 귀속 매출에 대한 것은 2010년에 반영하였다. 따라서 행정부의 2010년 소득세, 법인세 신고수치는 2010년보다는 2009년의 경제상황을 더 많이 반영한 것이다. 반면 본 보고서에서는 2009년보다 더 좋았던 2010년의 경제상황을 반영한 것이다. 때문에 소득세와 법인세 신고분은 발생주의로 변환할 경우 세수가 증가한다.

[표 10] 발생주의 도입 전후의 2010년 세수

(단위: 억원, %)

	현금주의	GDP대비	발생주의 (본보고서)	GDP대비	차이 (억원)	차이 (%p)
국세	1,777,184	15.15	1,848,292	15.75	71,108	0.61
소득세	374,604	3.19	393,066	3.35	18,461	0.16
신고	145,323	1.24	159,330	1.36	14,007	0.12
원천	229,281	1.95	233,736	1.99	4,455	0.04
법인세	372,682	3.18	433,298	3.69	60,615	0.52
신고	281,733	2.40	341,348	2.91	59,615	0.51
원천	90,949	0.78	91,950	0.78	1,001	0.01
상속세	12,028	0.10	12,028	0.10	0	0.00
증여세	18,734	0.16	18,734	0.16	0	0.00
부가가치세	491,220	4.19	497,463	4.24	6,242	0.05
개별소비세	50,658	0.43	33,977	0.29	-16,682	-0.14
주세	28,783	0.25	32,089	0.27	3,305	0.03
증권거래세	36,671	0.31	39,513	0.34	2,842	0.02
인지세	5,219	0.04	5,318	0.05	98	0.00
과년도수입	44,456	0.38	42,324	0.36	-2,132	-0.02
교통세	139,701	1.19	136,942	1.17	-2,760	-0.02
교육세	46,450	0.40	45,924	0.39	-527	0.00
농어촌특별세	39,019	0.33	40,516	0.35	1,496	0.01
종합부동산세	10,289	0.09	10,438	0.09	148	0.00
관세	106,663	0.91	106,663	0.91	0	0.00

이러한 관계를 시계열 자료를 통해서 보면 더욱 선명하게 드러난다. 다음 표는 위와 같은 방법으로 2006~2009년에 대해서도 발생주의 법인세를 측정 한 결과이다. 2006~2010년 기간 동안 (8)현금주의 법인세 신고분 증가율과 (13)법인영업잉여증가율의 상관관계는 0.047에 불과한 반면, (11)발생주의 법인세 신고분 증가율과 (13)법인영업잉여증가율의 상관관계는 0.367로 훨씬 높다.

[표 11] 현금주의와 발생주의의 비교: 법인세

		2006	2007	2008	2009	2010
(1)	현금주의법인세 (조원)	29.36	35.42	39.15	35.25	37.27
(2)	신고	22.65	27.06	31.74	30.57	28.17
(3)	원천	6.71	8.36	7.42	4.68	9.09
(4)	발생주의법인세 (조원)	33.85	40.14	37.58	33.20	43.33
(5)	신고	26.85	31.57	30.69	28.22	34.13
(6)	원천	7.00	8.56	6.89	4.99	9.20
(7)	현금주의법인세 (증가율)	-1.49	20.62	10.55	-9.97	5.72
(8)	신고	-6.12	19.47	17.30	-3.68	-7.84
(9)	원천	18.16	24.51	-11.28	-36.89	94.29
(10)	발생주의법인세 (증가율)	19.70	18.58	-6.36	-11.65	30.49
(11)	신고	19.81	17.61	-2.79	-8.07	20.97
(12)	원천	19.29	22.29	-19.53	-27.60	84.34
(13)	법인영업잉여증가율	0.56	16.87	7.56	7.91	23.86

자료: 한국은행, 국민계정; 국세청, 국세통계연보; 국회예산정책처의 계산

다. 소 결

본 장의 주요 내용을 요약하고 정책적 시사점을 함께 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 발생주의 기준으로 세수를 집계 혹은 보고 하는 것의 가장 큰 장점은 경제적 사건과 세수의 기록 시점을 일치시킴으로써, 세수입의 변화를 보다 쉽게 분석 가능하게 한다는 것이다. 여기서는 현금주의 기준에서 기록된 세수를 신고/평가법과 징수시기연동법을 사용하여 조정함으로써 발생주의를 적용한 경우의 세수를 추산하고, 이를 현금주의 기준 금액과 비교하였다. 2010년 실제 징수된 금액(현금주의)은 177.7조원이지만, 발생주의 개념을 적용하여 산출한 세수는 184.8조원이다. 발생주의 기준으로 기록된 세수가 현금주의를 적용한 경우보다 2010년 GDP대비 0.61%p 더 크게 기록된다. 이것은 현금주의 기준의 2010년 세수에 포함되어 있던 2009년 발생 소득이나 이익에 대한 과세분이 발생주의 기준을 적용하면서 2010년 발생분으로 대체되는 데에 기인한 것이다. 2010년의 경제성장률과 물가상승률이 2009년보다 더 높았으므로, 2010년의 소득에 대한 과세분이 2009년분 보다 더 크기 때문이다. 이와 같이 경제학적 의미의 엄격한 발생주의 기준을 적용할 경우, 세

수가 경제상황과 제도의 변화를 더욱 잘 반영할 수 있다.

둘째, 발생주의 제도를 유지하면서 실무처리상 행정비용을 최적화하기 위해서는 결산을 현재와 같이 현금주의 세입세출결산과 발생주의 통합결산서 작성으로 이원화하여 유지하는 것은 바람직하다고 보인다. 현재 국가회계법은 국세수입 인식기준을 수입이 발생한 시점이 아닌 신고시점으로 설정하고 있다. 이는 회계이론적으로 보았을 때 경제활동의 결과가 세금을 징수할 권리로 곧바로 이어지는 것이 아니기 때문에, 청구권과 그 금액을 확정된 신고시점에 수익을 인식하는 것이 불가피하다는 데 기인하고 있다. 세무회계는 익금과 손금의 확정이라는 개념에 근거한 권리의무확정주의를 인식 시점의 원칙으로 하고 있는 것이다. 이러한 접근방식의 타당성 이외에도 예산 과정에서 현금주의 제도가 가지는 장점 때문에 현실적으로 발생주의의 적용기준을 소득 발생 시점으로 전면 변경하는 것은 다소 무리가 있다.

셋째, 이원화 방식을 유지할 경우 발생주의 통합결산서의 작성은 그대로 놔두더라도, 경제학적 관점의 발생주의에 의해 작성된 세입결산 통계를 작성하는 과정은 별도로 독립되는 것이 바람직하다. 현행 「국가회계기준에 관한 규칙」상 발생주의 수익인식기준은 현금주의와 거의 차이가 없어서 이원화하는 실익이 크지 않기 때문이다. 현재 행정부의 통합 결산서상 2011년 세수는 발생주의를 따라 작성되었다고 하더라도, 현금주의와 큰 차이가 없고, 2011년의 경제활동에 대한 세수로 보기는 어렵다. 따라서 회계적으로 수익인식이 다음연도에 이뤄지는 것이 불가피하다면, 위에 적은 바와 같은 발생주의 적용의 이점을 살리기 위해서는 수익인식이 끝난 후에 경제활동이 일어난 시기로 인식된 수익을 재배분하는 과정이 필요하다. 이와 같이 경제학적 관점의 발생주의 세입결산 통계 작성이 결산과정에 포함되는 것이 바람직할 것이다.

II. 국세수입 분석

1. 근로장려금 지급총액 축소

- 명목소득금액 1,700만원을 기준으로 수급대상을 제한함으로써, 전년에 이어 수급자 7.8%, 지원금액 8.0% 감소
 - 2012년부터 확대시행계획에 의해 수급자와 지원금액이 증가할 전망
- 공제 대상 세목을 회계연도중 변경하여 예산과 결산간 일관성 결여
 - 세입예산 편성시에는 종합소득세에서 세액공제 처리하다가 2011 결산시부터 근로소득세에서 차감하는 것으로 변경

가. 근로장려금 지급 실적

근로장려세제는 저소득층이 자력으로 벌어들인 소득 규모에 따라 부(-)의 소득세 성격의 장려금을 지급함으로써 이들의 소득을 지원하는 한편 근로의욕을 제고하는 제도이다. 근로장려금은 일견 이전지출과 유사하게 보이지만, 세제를 통한 근로복지라는 제도의 성격에 따라 음(-)의 세입으로 처리되고 있다.

동 제도는 2006년 12월 조세특례제한법 입법으로 시행근거가 처음 마련되었고, 2년의 준비기간을 거친 후 첫 지급은 2009년부터 이루어졌다. 2006년 입법 후 2009년 첫 지급에 앞서 부양가족요건, 주택 보유 요건 및 급여구조(점중률, 점감률, 최고 구간급여)를 일부 조정하였다. 이는 당초 확대계획 중 일부를 제도 시행과 함께 조기에 실현한 것이다.

그러나 지급기준과 최대지급금액이 명목금액에 고정된 상태로 3년간 시행되어 온 결과, 해를 거듭할수록 지급대상 가구수 및 지급근로장려금 총액이 줄어드는 현상이 발생하였다. 2009년에는 59만 7천여가구에 4,537억원이 지급되었는데 2010년

에는 56만 6천여가구에 4,369억원이 지급되어 2010년 지급가구수와 총 지급액이 2009년에 비해 다소 감소하였다. 이어 2011년에는 총 4,020억원을 지급하였고, 지급대상가구수는 52만 5천가구로 집계되어 전년대비 증가율은 각각 -7.8%, -8.0%를 기록하였다(아래 표 참조).

[표 12] 근로장려금 지급현황

지급연도	총수급가구	지급근로장려금 총액	가구평균 근로장려금
2009	59만7천	4,537억	76.8만원
2010	56만6천 (-4.2%)	4,369억 (-3.7%)	77.2만원 (0.5%)
2011	52만2천 (-7.8%)	4,020억 (-8.0%)	77.0만원 (-0.2%)

주: ()는 전년대비 증가율
자료: 국세통계연보(2011)

이와 같은 추이는 근로장려금 지급 기준 소득이 연 1,700만원이라는 다소 보수적인 금액으로 지난 3년간 고정되어 있었던 데에 기인하는 것으로 보인다. 이 금액은 제도 설계 시기였던 2006년 4인가구 최저생계비의 120% (1,691만원, 차상위계층 기준소득) 를 기준으로 도출하였으나, 명목임금수준이 상승하면서 2010년 4인가구 최저생계비의 104%에 불과한 금액이 되었다.⁴⁾ 또한 저소득층의 수가 일정하고 실질 소득수준이 불변하더라도 이들의 명목소득은 증가할 수 있기 때문에, 일정 금액 이하의 소득을 갖는 가구의 수는 감소할 수 있다.

[표 13] 차상위 계층 소득과 근로장려금 지급대상 금액 변화추이

(단위: 만원)

연도	2006	2007	2008	2009	2010
4인가구 최저생계비(A)	1,409.1	1,446.4	1,519.0	1,591.9	1,635.7
차상위계층 기준소득 (A×120%)	1,690.8	1,735.7	1,822.8	1,910.3	1,962.9

4) 4인가구 월 최저생계비: 2010년 136만 3091원, 2006년 117만 422원.

기획재정부는 2011년 세법개정안에서 근로장려금 확대지급안을 내놓아 지급액과 대상자가 감소하는 등의 부작용을 해소하고자 하였다. 이 안에 따르면 배우자가 있는 무자녀가구도 지급 대상에 포함되어 수급가구수가 증가하고, 최대지급금액도 부양자녀수에 따라 기존 120만원에서 최대 180만원으로 상향조정되어 가구별 평균 수급액도 증가할 것으로 예상되었다.

이 안은 국회심의 과정에서 다소 수정 의결되었는데 그 내용을 살펴보면, 최대지급금액은 200만원까지 상향조정되고 방문판매업자와 보험모집인도 지급대상에 포함하여 확대시행의 폭이 커지게 되었다. 실제로 최근 (2012.5.31.)까지 근로장려금 수급조건을 만족하여 이를 신청하도록 안내받은 가구는 90만여 가구로, 무자녀가구 35만가구 및 방문판매·보험모집인 6만가구가 이번 개정으로 대상에 새로이 포함되었다.⁵⁾

[표 14] 2012년 EITC 확대 시행 계획

구분	2011 이전		2012년 제도 확대		
	소득기준	최대지급 금액	소득기준	최대지급금액	
				기재부안	확정안
무자녀 가구	-		1,300만원	60만원	70만원
1자녀 가구	1,700만원	120만원	1,700만원	120만원	140만원
2자녀 가구			2,100만원	150만원	170만원
3자녀이상가구			2,500만원	180만원	200만원
주택요건	5,000만원		6,000만원		
수급대상	근로자		기재부안: 근로자(기존과 동일) 확정안: 보험모집인, 방문판매업자 포함 근로자		

자료: 기획재정위원회

나. 월천분 근로소득세에서 공제시 문제

한편 2011년 세입예산 편성시 2010년도 소득에 대해 지급하는 근로장려금은 해당연도 귀속 신고분 종합소득세의 환급분으로 반영되었다. 그런데 2012년 세입예산안부터 이를 근로소득세 수입에서 감산하여 편성하였으며, 이 원칙을 2011년 세

5) 국제청 보도자료, 「2011년 귀속 근로장려금 90만 가구에 신청안내」(2012.5.3.)

입결산에도 적용하였다.⁶⁾ 근로장려세제는 환급가능한 세액공제 제도로서 도입되었으며, 현재까지는 근로소득에 대해서만 근로장려금을 지급하고 있는 것을 감안한다면, 기존 종합소득세 신고분 세입에서 감산하던 근로장려금을 근로소득세에서 처리하도록 한 것은 일면 타당한 조치로 평가할 수도 있다.⁷⁾ 그러나 적용대상 직종의 확대를 앞둔 시점에서 근로장려금 귀속 세목에 대한 구체적 기준 수립이 필요하다. 실례로 2011년 근로소득세에 대한 세법개정안은 국회 수정의결과정을 통해서 대상 직종과 금액이 확대 적용되면서, 이로 인한 세수의 추가 감소분이 모두 근로소득세의 세입예산안에 반영되었다.⁸⁾ 그러나 방문판매·보험모집인의 원천징수된 소득세액은 사업소득세 원천분으로 집계되므로, 이들에게 지급되는 근로장려금은 세액공제로서 해당 소득세목에 반영되거나 이들의 종합소득세 확정신고금액에 반영되는 것이 타당하다. 2015년부터는 지급대상에 자영업자도 포함될 예정인데, 이들에게 지급되는 근로장려금을 원천분 근로소득세수에서 감산처리 한다면 이는 환급세액공제의 일반적인 시행원칙을 벗어나는 사례가 될 것이다. 따라서 제도의 원칙에 충실하도록, 종합소득세 신고자에게 지급되는 근로장려금에 대해서는 신고분에서 세액공제로 처리함이 바람직하다.

6) 기획재정부, 「세입예산안 설명자료」, 각년도. (비공개자료)

7) 그러나 근로장려금 신청자격이 근로소득이 아닌 가구총소득(부부의 근로, 사업, 이자, 배당소득 등 포함) 기준이며, 종합소득세 신고를 하지 않는 납세자라 하더라도 최종세액은 종합소득세 신고시에 결정된다는 점과 2011년에 지급된 근로장려금은 2010년 소득에 근거한 것이므로, 2011년 원천분 근로소득세에서 이를 환급 처리하는 것에는 과세시기상 일관성이 결여된다는 문제 등이 잔존한다.

8) 근로소득세 세입예산안은 20조 5,695억원이었으나, 확정예산은 20조 3,095억원으로 2,600억원이 추가로 감액되었다.

2. 이월세수 처리 부적절

- 2011년 12월 31일이 공휴일임으로 인해 「국세기본법」 제5조에 따라 2012년으로 이월된 세수는 약 3.2조원이나, 정부는 2011년 세입예산 편성시 이를 고려하지 못하였음
 - 2011년 세입예산에는 이월세수를 차감하지 않았다가, 2012년 예산 편성시 2조 8,310억원이 2011년도로부터 이월되는 것으로 계상하여 사후적으로 반영함
- 행정부는 2011년 이월될 세수를 2010년 12월 31일 수납된 금액과 동일하게 전망하는 추계방식을 사용하였는데, 이는 연도별 또는 일자별로 세수가 변동되는 현실을 반영하지 못한 부정확한 추계방식임
- 부가가치세에서 발생하는 이월세수는 과년도수입 세목으로 계상하여야 했으나, 본래 세목인 부가가치세로 계상하는 세목 편입 오류 발생
 - 세목편입 오류로 인해 과년도수입에서 이월세수 예산액 대비 수납액 오차가 가장 크게 발생하였는데, 행정부에서는 이월세수가 없는 것으로 전망하였으나 실제로는 약 1.3조원이 발생

가. 현황

이월세수란 세법상 정의되는 법적용어가 아니라 실무적으로 사용하는 용어로, 다음해로 세수가 넘어가는 경우를 일반적으로 지칭하는 용어이다. 그러나 여기서는 각 연도 말일이 공휴일인 경우 국세기본법 제5조(기한의 특례)⁹⁾에 따라 매월 말일에 납부기한이 도래하는 세목들의 세수가 다음해로 넘어가는 경우로 특정하여 사용

권 일 경제분석관(kwonil@assembly.go.kr, 788-4746)

9) 국세기본법 제5조(기한의 특례) ①이 법 또는 세법에 규정하는 신고·신청·청구·기타 서류의 제출·통지·납부 또는 징수에 관한 기한이 공휴일·토요일 또는 「근로자의 날 제정에 관한 법률」에 해당하는 때에는 공휴일·토요일 또는 근로자의 날의 다음날을 기한으로 한다.

한다. 2011년 12월 31일이 토요일이므로 이에 따라 행정부는 「2012년 국세 세입 예산」에서 2011년에서 2012년으로 이월될 것으로 예상되는 세수를 교통·에너지·환경세 등 7개 세목에서 2조 8,310억원이 발생할 것으로 추계하였다. 그러나 실제로는 3조 2,009억원이 이월된 것으로 나타나, 추계상 오차금액이 3,699억원 발생하였다. 세목별로는 과년도수입(-12,810억원), 부가가치세(4,153억원), 교통에너지환경세(3,064억원) 순으로 오차가 크게 나타났다.

[표 15] 2011년 이월세수 예산액 및 수납액

(단위: 억원)

	예산액 ¹⁾	수납액 ²⁾	오차
교통에너지환경세	11,723	8,659	3,064
소득세	1,259	1,463	-204
법인세	5,662	3,990	1,672
상속증여세	0	416	-416
부가가치세	4,489	336	4,153
개별소비세	1,095	616	479
증권거래세	0	2	-2
인지세	0	1	-1
과년도수입	0	12,810	-12,810
교육세	2,042	1,923	119
종합부동산세	0	12	-12
주세	2,040	1,766	274
농특세	0	15	-15
합 계	28,310	32,009	-3,699

주: 1) 예산액은 「2012년 국세 세입예산」에 사후적으로 반영된 규모로 2011년 예산에는 전혀 고려되고 있지 않음

2) 수납액은 2012년 중 수납된 금액임

자료: 기획재정부

이월세수가 발생하여 다음연도에 수납되면, 내국세는 내국세 중 과년도수입으로 편입되고, 그 외의 세목은 본래 이월되기 전 세수가 발생한 세목으로 편입된다. 즉, 2011년 발생한 소득세, 법인세, 부가가치세 등 내국세 이월세수는 2012년 과년

도수입으로 편입되고, 내국세가 아닌 세목들의 이월세수는, 예를 들어 2011년 이월된 교통에너지환경세 8,659억원은 2012년 교통에너지환경세 세부 항목의 과년도수입 계정으로 세수로 편입된다.

행정부는 과거 12월 31일이 공휴일이었던 2005년과 2006년에는 예산에 이월세수를 반영하지 않았다. 2005년과 2006년에 각각 1,316억원과 2조 9,736억원의 세수가 이월되었음에도 다음해의 세수로 추계하지 않고, 이월세수가 발생하는 년도의 세수로 추계하는 방식을 사용하였다. 이와 같은 세수추계 방식에 따라 행정부는 2011년 12월 31일이 공휴일임에도 불구하고 「2011년 국세 세입예산」은 이월세수를 차감하지 않고, 2011년의 세입으로 추계하는 방식을 사용하였다. 그런데 「2012년 국세 세입예산」을 편성하면서 2011년에서 이월될 세수를 다음해인 2012년 세입에 포함시키는 방식으로 변경하여 예산을 편성하였다. 즉, 이월세수를 별도로 예산에 처음 반영한 것이다.

행정부는 「2012년 국세 세입예산」에서 납기일이 매월 말일로 정해져 있는 주요 세목들을 대상으로, 연도말 납기일이 평일이었던 2010년 12월 31일(금요일) 수납된 금액과 동일한 금액을 2011년 이월세수로 전망하였다. 이는 연도별 일별로 세수가 변동되는 현실을 전혀 반영하지 않은 추계방식이다.

[표 16] 연도말 이월세수 및 수납액 비교

(단위: 억원)

	2005년 이월세수	2006년 이월세수	2010년 수납액
교통에너지환경세	0	12,446	11,723
소득세	467	1,059	1,259
법인세	253	10,056	5,662
부가가치세	509	892	4,489
개별소비세	66	2,546	1,095
교육세	2	564	2,040
주세	19	2,173	2,042
합 계	1,316	29,736	28,310

주: 2005년 12월 31일은 토요일, 2006년 12월 31일은 일요일, 2010년 12월 31일은 평일임
 자료: 국세청, 기획재정부위원회, 「2112회계연도 세입예산안 예비심사보고서」(2011.12) 수정

나. 이월세수 세입예산 미반영 및 추계방식 변경

행정부는 2011년 이월될 세수를 2011년 세입예산에는 전혀 반영하지 않았다. 그런데 다음해인 2012년 세입예산에 이월세수를 고려하는 방식으로 추계방식을 변경, 2011년 예산에 반영하지 못한 이월세수를 예산에 사후적으로 편성하는 방식을 사용하였다. 이는 회계연도가 달라졌음에도 관행적으로 이월세수를 발생년도 국세 수입으로 처리하던 세수추계 오류를 국가회계법 제5조(회계연도)¹⁰⁾에 맞게 바로 잡은 측면이 있다.¹¹⁾ 그러나 갑작스런 추계방식 변경과 변경시점에 대해서는 ‘세수추계를 정확히 하고자 추계방식을 변경했다’¹²⁾는 행정부의 설명에도 불구하고 적절하지 못한 측면이 있다.

이월세수가 발생하는 경우 발생년도의 세입예산에서는 차감하고, 다음해의 세입예산에는 추가하는 방식으로 두 개 년도에 걸쳐 동시에 반영하여야 한다. 그런데 행정부가 2011년 예산은 이월세수를 차감하지 않고 편성함으로 인해 2011년 세입세출 예산상 재정수지 차의 왜곡을 초래하였다. 재정수지 차의 왜곡은 국가재정 건전성에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있고, 긴급하지 않은 세출의 조정을 지연시킬 수 있다. 따라서 국가재정의 건전한 운영을 위해 세입예산 추계의 정확성을 제고할 수 있는 통일성 있는 예산 편성기준이 마련되어야 한다. 잦은 편성기준 변경은 세입예산 추계의 정확성을 떨어뜨릴 것이다. 그러므로 행정부가 설명한 대로 ‘2011년 국세 세입예산’에 이월세수를 반영하지 못한 오류를 수정하고, 세수추계의 정확성을 증가시키기 위해 이월세수를 「2012년 국세 세입예산」에 반영하였다고 한다면, 향후 세입예산 편성시에는 반드시 이월세수를 이월되는 해의 세입에서는 차감하고, 다음해의 세입에 추가하는 변경된 추계방식을 사용하여 세입예산을 편성하여야 할 것이다.

다. 이월세수 추계방식 부적절 및 세목 편입 오류

이월세수는 납기일이 법으로 매월 말일로 정해진 세목이 아닌 경우에도 징수

10) 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

11) 과거에도 회계적으로는 이월세수는 다음해의 세수로 처리하였었고, 예산 편성에서만 이월될 세수를 당해년도의 세수로 추계하는 방식을 사용하였다.

12) 행정부는 추계방식 변경은 발생주의 및 현금주의 회계처리와는 무관하게 단순히 세수추계의 정확도를 높이기 위한 목적에서 시행하였다고 설명하고 있다.

유예¹³⁾ 등의 사유로 인해 모든 세목에서 발생할 수 있으나, 행정부는 「2011년 국제세입예산」에서 납기일이 매월 말일로 정해져 있는 세목들의 이월세수만 추계하였다. 물론 징수유예 등에 따른 이월세수는 합리적 전망이 불가능할 수 있다. 그러나 행정부가 납기일이 매월 말일인 세목만을 대상으로 이월세수를 추계하는 방식을 사용함에 따라서 다음의 문제점들을 초래하여 추계의 정확성을 떨어뜨렸다.

첫째, 행정부는 2011년 발생할 각 세목별 이월세수 금액을 지난 2010년 12월 31일(금요일) 하루 동안 수납된 금액과 동일한 2조 8,310억원으로 전망하였다(표 16) 참조). 이는 2011년 세목별 세수가 2010년과 동일할 것이고, 매월 또는 매일 수납되는 금액도 동일할 것이라는 가정 하에 전망된 것이다. 그러나 현실적으로 매년 각 세목별 세수의 규모와 12월 31일에 수납될 세수의 규모는 서로 다를 것인데, 이를 동일할 것이라고 전망한 행정부의 이월세수 추계방식은 현실을 반영하지 못한 것이다.

둘째, 이월세수의 전망치와 실적치 사이의 오차는 -3,699억원이나 이를 세목별로 살펴보면, 부가가치세 4,153억원, 과년도수입 -12,800억원 등 큰 오차를 보이는 세목이 있다. 큰 오차가 있는 세목의 발생 원인은 행정부 담당자의 착오에 따른 세목 편입 오류로 확인되었다. 이를 세목별로 살펴보면 다음과 같다. 행정부는 부가가치세에서 이월세수가 4,489억원 발생할 것으로 전망하였으나, 실제 수납액은 336억원으로 오차가 4,153억원이 발생했다. 2012년 예산에는 부가가치세 이월세수가 수입분(관세분)에서만 4,489억원이 수납될 것으로 전망되었으나, 실제로는 수입분에서는 수납액이 없고 국내분만 336억원 수납(징수유예 등으로 인해 우발적으로 발생)된 것으로 나타난다. 이는 수입분 부가가치세 징수권자인 관세청에서는 수입분 부가가치세 이월세수를 과년도수입 항목으로 추계하고 회계처리를 하였으나, 예산 편성 당시 기획재정부 담당자의 착오에 의해 부가가치세 세목으로 잘못 편입하였기 때문에 발생한 것이다.

셋째, 과년도수입에서 발생하는 이월세수는 2011년 이전에 체납된 세수 중 2011년 12월 31일까지 납부하도록 고지된 세수를 의미한다. 과년도수입은 예산에는 이월세수가 없는 것으로 추계하였으나, 실제로는 약 12,800억원이 수납되었다. 이중

13) 국제징수법상 납세자에게 확정된 조세채무의 이행을 곤란하게 하는 개별적인 특별사정이 납기 개시 전 또는 납부기한 도래 전에 발생하여 조세채무의 이행이 곤란하다고 세무서장이 인정할 때에는 납부고지의 유예, 분할고지 또는 고지된 조세의 납부기한의 연장 등으로 납세자에게 기한의 이익을 부여하는 징수의 특례제도를 말한다.

세목 편입 오류 수입분 부가가치세에서 발생한 7,900억원을 빼면 예산 편성 당시 약 5,000억원의 세수를 전혀 전망하지 못한 것이다. 물론 과년도수입은 법으로 납기일이 매월 말일로 정해진 세목이 아니다. 그러나 2011년 발생한 이월세수 3조 2,009억원의 16%에 해당하는 금액을 전혀 전망하지 못했다는 것은 행정부의 추계 방식에 문제가 있는 것이므로 개선 방안을 모색하여야 한다.

3. 국세 체납액 현금정리실적 저조와 불납결손액의 문제

- 2011년 국세 체납액은 23조 3,386억원으로 국세 192조 3,812억원 대비 국세체납비율이 12%를 넘는 높은 수준
- 국세 체납액 중 결손처분을 제외하고 현금으로 징수한 금액은 8조 1,511억원으로 전년대비 0.1% 증가한 수준에 그침
 - 국세체납액 징수를 위해 각종 정책수단과 막대한 예산을 사용해왔다는 점을 감안할 때 현금정리실적이 매우 저조
- 징수권을 포기한 불납결손액 7조 8,804억원과 미정리 체납액 5조 4,601억원의 합인 13조 3,405억원은 국세 대비 6.9%를 차지함
 - 체납세액과 불납결손액의 증가는 조세형평성에 심각한 문제를 초래하고 대다수 성실납세자의 자진납세의욕을 저하시키며 나아가 조세에 의한 자원조달에 장애요인
- 국세 가산금의 불납결손액은 전년대비 23.4% 증가한 6,161억원
 - 국세 가산금의 징수실적 또한 본세와 마찬가지로 관리를 해야 할 것임

가. 국세 체납액 현황

우리나라 국세 체납의 규모는 2002년 14.9조원 수준에서 2004년 18.6조원으로 (연 평균 12.1% 증가) 급격하게 상승하다가 2006년과 2007년 다소 감소하는 추세를 보였다. 그러다가 2008년부터 다시 서서히 증가하는 추세를 나타내고 있으며, 2011년도의 국세체납 발생액¹⁴⁾은 23조 3,386억원을 기록하였다. 당해연도 국세 체납발생액 증가율은 2008년도 이후 7% 대를 유지하다가 2011년에는 2% 증가한 것으로 나타나 그 증가세가 완화된 것으로 보인다. 그러나 여전히 국세징수액 대비 체납발생액의 비율이 12%를 넘는 높은 수준을 유지하고 있어 체납세액에 대한 체계적인 관리가 필요할 것으로 보인다.

백경엽 경제분석관(kybaek@assembly.go.kr, 788-4833)

14) 체납발생액 총액 = 당해연도 체납발생액 + 직전연도 미정리 체납액

[표 17] 국세체납 현황

(단위: 억원, %)

연도	국세징수실적 (A)	당해연도 체납발생액	체납발생액총액 (B)	B/A
2002	966,166 (8.2)	119,769	148,544 (10.9)	15.4
2003	1,070,486 (10.8)	131,123 (9.5)	159,974 (7.7)	14.9
2004	1,102,171 (3.0)	157,059 (19.8)	186,230 (16.4)	16.9
2005	1,204,237 (9.3)	153,230 (-2.4)	192,954 (3.6)	16.0
2006	1,302,609 (8.2)	143,293 (-6.5)	187,191 (-3.0)	14.4
2007	1,530,628 (17.5)	146,481 (2.2)	187,051 (-0.1)	12.2
2008	1,575,286 (2.9)	157,813 (7.7)	193,560 (3.5)	12.3
2009	1,543,305 (-2.0)	167,605 (6.2)	206,685 (6.8)	13.4
2010	1,777,814 (8.0)	180,575 (7.7)	222,234 (7.5)	12.5
2011	1,923,809 (8.3)	184,129 (2.0)	233,386 (5.0)	12.1

주: ()안은 전년대비 증감율

자료: 국세청(2012)

2007년 체납발생액 중 미정리체납액은 3.6조원 수준에서 2010년까지 4조원의 수준을 유지하다가 2011년 5조 4,601억원(전년대비 10.9% 증가)을 기록한 것으로 나타났다. 미정리 체납액이 증가함에 따라 정리실적의 증가율은 점점 감소하고 있는데, 2011년 17.9조원을 정리하였으며 이는 전년대비 3.4% 증가한 수준에 불과하다.

미정리체납액을 세목별로 살펴보면 법인세와 상속증여세가 전년대비 각각 40.2%와 25.6%로 높은 증가율을 나타냈고, 주요세목인 부가가치세와 소득세의 경우에도 전년대비 증가율이 각각 11.5%와 8.2%의 증가한 것으로 나타났다. 특히 부가가치세와 소득세의 경우 미정리체납금액이 각각 1.8조원과 1.0조원으로 전체 미정리체납액의 절반 이상(51.8%)을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

[표 18] 2007~2011년 체납정리실적과 미정리 실적

(단위: 억원, %)

연도	정리실적(B)	미정리실적(C)	체납발생액총액 (A=B+C)	미정리 비율 (C/A)
2007	150,304	35,747	187,051	19.1
2008	154,480 (2.8)	39,080 (9.3)	193,560 (3.5)	20.2
2009	165,026 (6.8)	41,659 (6.6)	206,685 (6.8)	20.2
2010	172,977 (4.8)	49,257 (18.2)	222,234 (7.5)	22.2
2011	178,785 (3.4)	54,601 (10.9)	233,386 (5.0)	23.4

주: ()안은 전년대비 증감율임
자료: 국세청(2012)

[표 19] 2010~2011년 세목별 체납정리실적과 미정리 실적

(단위: 억원, %)

	정리실적			미정리 실적		
	2010	2011	증가율	2010	2011	증가율
합 계	172,977	178,785	3.4	49,257	54,601	10.8
소득세	36,738	31,440	-14.4	9,580	10,362	8.2
법인세	10,311	8,830	-14.4	2,163	3,032	40.2
상속증여세	3,032	5,109	68.5	1,210	1,520	25.6
부가가치세	46,758	49,255	5.3	15,982	17,815	11.5
과년도 수입	60,664	65,170	7.4	12,753	13,184	3.4
기타	15,474	18,981	22.7	7,569	8,688	14.8

자료: 국세청(2012)

체납정리액 중 결손처분을 제외하고 현금으로 징수한 금액은 2011년 8조 1,511억원으로 2010년 대비 0.05% 증가한 수준에 그친 것으로 나타났으며, 소득세와 법인세의 현금정리액은 오히려 각각 -6.6%, -16.6%를 기록한 것으로 나타났다. 행정부는 그동안 국세체납징수를 강화하기 위해 국세통합시스템을 구축하여 왔고,

체납징수를 위해 「체납·결손자료의 신용정보기관 제공」, 금융기관 본점일괄조회, 「이자배당소득자료 활용」, 「출국규제」, 「고액체납자 명단공개」, 「신고포상금제」 등의 각종 정책수단을 시행하고 막대한 예산을 사용해왔다는 점을 감안할 때 현금정리금액은 매우 초라한 실적이다.

[표 20] 2010~2011년 체납 정리 세부내역

(단위: 억원, %)

		소득세	법인세	상속 증여세	부가 가치세	과년도 수입	기타	합계
현 금 정 리	2010	8,158	3,654	1,115	29,098	32,984	6,460	81,469
	2011	7,619	3,046	1,061	29,689	32,688	7,408	81,511
	증가율	-6.6	-16.6	-4.8	2.0	-0.9	14.7	0.1
결 손 처 분	2010	26,145	6,306	1,655	15,743	21,155	5,768	76,772
	2011	21,315	5,466	3,513	16,364	24,790	7,356	78,804
	증가율	-18.5	-13.3	112.3	3.9	17.2	27.5	2.6
기 타	2010	2,435	351	262	1,917	6,525	3,246	14,736
	2011	2,506	318	535	3,202	7,692	4,217	18,470
	증가율	2.9	-9.4	104.2	67.0	17.9	29.9	25.3

자료: 국세청(2012)

국세 가산금¹⁵⁾이란 국세를 납부기한까지 납부하지 아니한 경우에 일종의 연체이자 성격으로 국세징수법에 따라 고지세액에 가산하여 징수하는 금액과 납부기한이 지난 후 일정 기한까지 납부하지 아니하는 경우에 그 금액을 다시 가산하여 징수하는 금액을 말한다. 국세 가산금의 정리내역을 살펴보면 불납결손액이 2011년 6,161억원으로 2010년 대비 23.4% 증가한 것으로 나타났다. 이는 전체 국세가산금 징수결정액 대비 31.6%에 해당하는 금액이다.

국세와 가산금이 징수되었을 경우 총당순위는 2010년 이전에는 가산금, 본세의

15) 국세징수법 제21조(가산금) ① 국세를 납부기한까지 완납하지 아니하였을 때에는 그 납부기한이 지난 날부터 체납된 국세의 100분의 3에 상당하는 가산금을 징수한다.

② 체납된 국세를 납부하지 아니하였을 때에는 납부기한이 지난 날부터 매 1개월이 지날 때마다 체납된 국세의 1천분의 12에 상당하는 가산금을 제1항에 따른 가산금에 가산하여 징수한다. 다만, 체납된 국세의 납세고지서별 세목별 세액이 100만원 미만인 경우는 제외한다.

③ 제2항에 따른 가산금을 가산하여 징수하는 기간은 60개월을 초과하지 못한다.

순으로 충당되었다(국세징수법 제4조). 그러나 2010년 이후 부터는 국세 체납액이 징수되었을 경우 충당 순위가 본세, 가산금의 순서로 충당되도록 변경되었다. 이는 체납된 국세를 징수하게 되는 경우 본세로 우선 충당하여 체납자에게 본세의 납부 지연으로 인한 가산금이 증가하는 것을 막고, 납세의식을 고취하기 위함이다.

[표 21] 2008~2011년 국세가산금 정리내역

(단위: 백만원, %)

	가산금				
	징수결정액 (A)	수납액	미수납액	불납결손액 (B)	B/A
2008	1,673,261	740,021	452,767	480,473	28.7
2009	1,792,482 (7.1)	862,315 (16.5)	457,943 (1.1)	472,224 (-1.7)	26.3
2010	1,646,824 (-8.1)	479,350 (-44.4)	668,164 (45.9)	499,310 (5.7)	30.3
2011	1,948,668 (18.3)	572,054 (19.3)	760,552 (13.8)	616,062 (23.4)	31.6

주: ()안은 전년대비 증가율임

자료: 국세청, 「2011 회계연도 세입세출 결산 설명자료」, 2012

국세가산금은 부과근거를 국세징수법 제21조에 두고 있으며 국세가산금은 국세기본법상 국세에 포함되지 아니한다.¹⁶⁾ 따라서 본세와 가산금의 충당순위가 변경되지 않았을 경우 국세 체납액이 징수되면 가산금이 우선 충당되고 나머지가 본세로 충당되게 되는데, 이 경우 체납액의 현금 징수비율은 더 낮아졌을 것으로 예상된다.¹⁷⁾ 즉 과세관청은 선량한 의도로 납세자를 위한 제도를 마련한 것이지만, 동일한 체납액을 징수하여도 제도의 변화로 인해 현금징수비율이 증가한 것으로 보일 수 있다. 따라서 과세관청은 이러한 오해를 받지 않기 위해서라도 국세 가산금의 징수실적 또한 본세와 마찬가지로 징수를 위한 관리를 해야 할 것이다.

16) 본세는 기획재정부 일반회계 수입으로 계상되며, 국세가산금은 국세청 세외수입으로 계상된다.

17) 예를 들어 2010년 이전에 150원의 체납액이 있는 납세자(본세 100, 가산금 50)가 100원을 납부하는 경우 가산금 50과 본세 50의 순으로 충당되어 본세 50은 여전히 남아있게 되고 본세 50을 납부하지 아니하면 가산금이 다시 부과된다. 그러나 현재는 본세 100에 우선 충당되므로 가산금 50이 남게 되고 본세가 전액 충당되었으므로 추가적인 가산금은 발생하지 않게 된다. 따라서 남은 본세 50만 납부하면 된다.

나. 체납과 결손처분에 대한 개선과제

최근 우리 경제는 고비용, 저효율의 구조적인 문제와 금융시장의 불안 등 경제 전반의 불안으로 인하여 과세관청이 세금을 부과하고 이를 제 때에 징수하지 못하는 체납세액이 2011년 23.3조원에 규모에 이르렀다. 아울러 이러한 체납액 중 현금으로 징수하지 못해 결국 징수권을 포기한 불납결손액은 2011년 7조 8,804억원이며, 불납결손액과 미정리 체납액의 합인 13조 3,405억원은 국세 총징수결정액 192조 3,812억원의 6.9%에 이르고 있다.

이렇듯 부과된 세금을 제 때 징수하지 못한 체납세액이 증가하고 불납결손액이 늘어나게 되면 조세형평성에 심각한 문제를 초래해 대다수 성실납세자의 자진납세욕을 저하시키게 되고, 이는 곧 조세에 의한 재원조달에 장애가 될 수 있다. 물론 잡음없이 원활하게 세수가 확보되는 것이 바람직하다. 그러나 경제규모가 커지는 시점에서 체납세액의 규모가 매년 증가하는 것은 조세의 효율적 납부를 유도하기 위한 징세당국과 체납자와의 마찰이 끊이지 않아 막대한 행정력이 요구되고 있으며, 이를 효율적으로 징수하지 않고서는 조세에 의한 재원조달에 막대한 지장을 초래할 수 있다.

특히 체납세액은 마땅히 거두어 들여야 할 세액을 징수하지 못해 야기되는 문제로 이것은 단순히 세수감소로만 그치는 것이 아니라 납세자간의 기회 불균등으로 인한 조세의 형평성에 문제가 된다. 부족한 세수는 결국 성실하게 세금을 납부하는 납세자들이 부담하게 된다.

이미 국회는 2011년 국정감사에서 이러한 체납과 결손처분에 대한 지속적인 관리 강화 대책을 촉구할 것을 지적한 바 있다. 또한 체납액 회수율 제고방안의 마련을 요구하였다. 따라서 행정부는 2012년 결산에서 체납과 결손처분에 대한 지속적인 관리와 함께 체납액을 효율적으로 회수하기 위한 노력의 결과를 제시하여야 할 것으로 보인다.

4. 역외탈세 징수실적 저조

- 역외탈세는 국부의 유출 방지 및 조세형평성 제고를 통한 공정사회 구현을 위해 반드시 추징 및 징수되어야 함
 - 2011년 156건의 역외탈세행위를 적발하였고, 2010년 대비 92.0% 증가한 9,637억원의 세액을 추징함
 - 반면 2010년에서 2011년 사이에 역외탈세 행위에 대한 추징세액 1조 4,656억원 중 6,199억원만이 현금징수되어 징수비율이 42.3%로 저조한 실적을 기록
- 역외탈세에 대한 연도별·세목별 징수자료와 역외탈세 관련 소송 진행 상황에 대한 기초적인 통계 자료조차 관리되고 있지 않으므로 개선필요

가. 역외탈세 현황 및 징수실적

국제적으로 자본의 이동이 활발해지고 금융기법이 발달하면서 주요 선진국들은 역외소득에 대한 과세권 강화를 위해 노력하고 있고¹⁸⁾, 역외탈세(off-shore tax evasion)에 대한 대응이 각국의 조세행정상 중요한 문제로 부각되어 왔다.

역외탈세는 해외가공회사(paper-company)를 이용하거나 정보교환 기피국(bank secrecy jurisdictions) 또는 역외금융센터(off-shore financing center)를 이용하여 세금을 납부하지 않거나 축소하는 행위를 말한다. 즉 외국에서 발생한 소득(역외소득)도 국내에서 세금을 납부해야 하지만 국내 소득보다는 해외 소득이 거의 노출되기 어렵다는 점을 이용하여 탈세를 하는 것이다. 물론 역외탈세는 그 과정이 워낙 복잡하고 은밀한데다 다양한 금융기법과 IT기술의 발달, 자본자유화로 인해 다국적 기업 뿐만 아니라 개인까지도 과세당국의 추적을 교묘하게 따돌리는 수법들이 첨단화·지능화되고 있어 추적이 어렵다는 문제점이 있다.

백경엽 경제분석관(kyback@assembly.go.kr, 788-4833)

18) OECD는 역외탈세 방지를 위해 비협조적 조세피난처 국가·지역을 포함한 전 세계 국가 간 조세조약 또는 정보교환 협정 확대를 통한 원활한 조세 및 금융정보 교환 방안을 추진 중이다.

우리나라는 2009년부터 국세청의 ‘숨은 세원 양성화’를 위한 ‘중점 추진 세정과제’의 하나로 역외탈세방지를 선정하였고, 역외탈세 대응을 위해 다음과 같은 인프라를 구축하는데 주력하여 왔다.¹⁹⁾

첫째, 국제공조체계를 구축하기 위해 국제탈세정보교환센터(JITSIC : Joint International Tax Shelter Information Center)²⁰⁾에 가입하였다. 또한, 미국과 동시범칙조사약정(SCIP : Simultaneous Criminal Investigation Program)²¹⁾을 체결하여 국제공조 네트워크를 강화하였다.

둘째, 해외금융계좌 신고제를 신설하여 역외 재산은닉 제재근거 및 역외세원관리 토대를 마련하였다. 해외금융계좌 신고제도란 거주자 또는 내국법인이 보유하고 있는 해외금융계좌 잔액의 합이 10억원을 초과하는 경우 그 해외금융계좌의 정보를 매년 6월에 국세청에 신고하는 제도로서 2011년 처음으로 시행되었다.

셋째, 역외탈세 관련 조직 및 인력확충을 통한 정보·조사 역량의 강화를 위해 역외탈세 전담조직인 역외탈세담당관실을 신설하였고, 지방청 조사국에 해외탈루소득분석전담팀(분석팀), 국제조사팀(조사팀)을 설치하였다.

[표 22] 역외탈세 조사건수와 추징세액

(단위: 건, 억원, %)

연도	2009	2010	2011
조사건수	54	95	156
추징세액	1,801	5,019	9,637
추징세액 증가율	-	178.7	92.0

자료: 국세청(2012)

행정부는 구축된 인프라를 바탕으로 역외탈세 조사에 주력한 결과 세무조사를 통해 2011년 156건의 역외탈세행위를 적발하였고, 2010년 대비 92.0% 증가한 9,637억원의 세액을 추징하였다. 2009년 54건의 역외탈세행위를 적발하여 1,801억원의 세액을 추징한 것과 비교해서 2년 만에 추징세액이 약 5배 이상 증가한 것은

19) 국세청 보도자료(11.4.12.)의 내용을 정리한 것이다.

20) 한국, 미국, 영국, 일본, 캐나다, 호주 6개국으로 구성된 국제 탈세정보 교환 협의체

21) 양국 간의 의견 조율과 정보교환을 위해 한국과 미국 양국에 소재하는 납세자를 동시에 범칙조사 진행하는 약정

역외탈세행위에 대한 엄정하게 대처하고 국부유출을 차단·공정사회 구현·조세형평성을 높이는데 큰 공헌을 한 것임에는 틀림없다.

그러나 2010년부터 2011년 동안 역외탈세 행위에 대한 추징세액 1조 4,656억 원 중 6,199억원만이 현금징수되어 징수비율이 42.3%에 그친 것으로 나타났다.²²⁾ 특히 고액고지분의 경우 역외탈세 규모가 큰데다가 불복에 따른 소송이 진행되고 있어 징수가 쉽지만은 않을 것으로 예측된다.²³⁾

나. 역외탈세 관련 문제점

국회는 이미 2011년 국정감사에서 국세청의 역외탈세 적발 및 추가 과세 실적이 증가한 것에 대해서 긍정적으로 평가하면서도 실제로 징수한 비율이 저조한 것에 대해 지적한 바 있다. 또한 역외탈세 징수 분야 강화대책을 마련하여 역외탈세 추징부서와 징수부서간의 연계성을 높이고 역외탈세 추징에 따른 불복 및 소송에 대응하여 징수실적 제고방안을 마련하여 보고하도록 하였다.

행정부는 2012년 2월 「국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과 보고서」에서 국가간 조세행정 공조협약에 의한 징수협조를 활용하고 범칙처벌을 강화하고, 역외탈세 징수업무를 전담하는 「역외체납전담반」을 설치·운영하고, 해외재산에 대한 체납정리방안을 검토하고, 불복 등에 체계적으로 대응할 계획을 보고하였다.

행정부가 이러한 시정조치 및 향후 추진계획을 통해 역외탈세를 발본색원하여 국부의 유출을 막고 조세형평성을 높임으로써 공정사회를 구현하고자 하는 계획을 마련한 것은 바람직하다고 판단된다. 역외탈세에 대한 과세가 초기 단계이고 역외탈세 과세 경험, 징수인력 및 예산이 부족하다고는 하지만, 역외탈세에 대한 연도별·세목별 징수자료와 역외탈세 관련 소송진행 상황에 대한 기초적인 통계 자료조차 관리되고 있지 않다. 따라서 이러한 기초적인 자료부터 마련하는 것이 국회의 결산 심사과정에 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

22) 국세청이 제공한 자료에 따르면 고액고지분을 제외할 경우 73.6%가 징수되었다고 하지만, 고액고지분에 대한 자세한 자료 및 연도별 자료를 제공하지 않아 정확한 금액은 추정이 곤란하다.

23) 국세청 보도자료(11.4.12.자)에서 국제 선박임대업 및 국제해운업을 영위하면서 역외탈세를 한 000에게 4,101억원을 추징하였다고 하지만 납세자는 국내거주자가 아님을 이유로 소송을 진행중이며 이 금액은 전액 징수되지 않았다.

5. 양도소득세 과대추계 원인과 추계방식 개선을 위한 검토사항

- 2011년 양도소득세 세입실적은 7조 3,894억원을 기록 1조 3,083억 원(15.0%) 과대추계
- 행정부의 양도소득세 추계모형은 토지 및 건물 가격과 거래량이 세수 규모를 결정하는 구조
 - 2011년도 실제 토지 및 건물 매매량은 전년대비 각각 15.1%, 21.6% 증가하여 정부의 전망치(토지 및 건물 각각 4.9%, 5.4%)를 상회하였으나 오히려 세입실적은 예산보다 1조 3,083억원 과소징수
- 행정부의 추계모형에서는 부동산 정책변화에 따른 양도세 비과세 또는 감면대상 부동산 자산의 거래량 변화를 고려하지 못하고 있음
 - 세법개정효과로 예정신고 세액공제폐지, 소득세율인하 유보에 따라서 1,592억원 세수증가만을 반영,
 - 비과세 또는 감면대상 자산이 전체 거래량에서 차지하는 비중의 변화에 대한 고려없이 전체 시장거래량에만 의존하는 추계모형의 적용으로 인하여 실적대비 15% 과대추계된 것으로 추정됨
- 경기상황을 반영하는 징수율 추이를 무시한 추계결과에는 체계적 오차가 발생할 수 있음
 - 징수율을 적용하는 전망 방식에 대한 검토 필요
- 세분화된 양도세 실적자료 공개 필요
 - 명확한 추계오차의 원인을 분석하고 개선방안을 검토하기 위해서 세부 실적자료의 공개가 우선되어야 할 것임
 - 다양한 연구자들의 참여를 도모, 예측력이 제고된 추계모형의 연구·개발이 요구됨

가. 세입결산 현황

「2011년 국세 세입예산」에 따르면 정부는 2011년 단위당 토지 및 건물 가격 수준이 전년대비 각각 1% 상승하고 2010년도에 급감했던 토지 및 건물 거래량이 2009년도보다는 낮은 수준까지 회복할 것으로 내다보았다. 이에 기초하여 2011년도 양도소득세 수입은 전년도 예산액 대비 2.6% 감소했지만 전년도 실적에 비해서는 6.5% 증가한 8조 6,977억원에 이를 것으로 전망하였다.

행정부의 양도소득세 수입에 대한 전망 방식을 구체적으로 살펴보면, 세수를 크게 토지분, 건물분, 기타분 그리고 세법개정효과로 구분하여 그 규모를 각각 산출하고 이를 합산하였다.

토지분과 건물분의 경우 2010년 7월 전망 당시까지 집계된 국토해양부 발표 월별 토지(필지수) 및 건물(호수) 매매량을 기준으로 단위당 토지 및 건물 양도세액을 산출하였다. 여기에 건설산업연구원의 2011년도 토지 및 주택가격 변동률 예상치와 전망당시의 각 자산가격수준에 기초한 가격상승률(토지 및 건물 각각 1%)과 2009년과 2010년의 산술평균 매매량 대비 2011년 7월까지의 월별누적매매량으로 측정된 토지와 건물의 거래량 변동률(토지 4.9%, 건물 5.4%)을 적용하여 토지분 4조 5,370억원과 건물분 2조 8,567억원의 양도세 수입이 발생할 것으로 예상하였다.

부동산에 대한 권리, 상장주식, 비상장 주식 등의 거래에 대한 양도세 기타분의 경우 토지분과 건물분 양도세 그리고 증권거래세를 설명변수로 하는 회귀분석식을 통해 1조 1,448억원으로 산출되었다. 세법개정효과로는 예정신고 세액공제 폐지와 소득세율 인하 유보에 따른 1,592억원의 세수증가를 기대하여 2011년도 양도소득세 수입이 8조 6,977억원에 이를 것으로 내다보았다.

한편 2011년도 전체 양도소득세 수입실적은 정부 예산에 비하여 1조 3,083억원을 적은 7조 3,894억원을 기록하였다(표 23).

[표 23] 연도별 양도소득세 예산 및 징수

(단위: 억원)

연도	예산 (A)	징수결정액 (B)	수납액 (C)	불납결손액 (D)	미수납액 (E)	C/A	C/B
2008	90,040	103,154	93,251	5,668	4,235	103.6%	90.4%
2009	63,323	94,137	73,079	10,436	10,622	115.4%	77.6%
2010	89,287	106,758	81,633	15,802	9,323	91.4%	76.5%
2011	86,977	90,253	73,894	10,174	6,185	85.0%	81.9%

자료: 국세청 「국세통계연보」 각 연도

나. 양도소득세 과대추계 원인과 추계방식 개선의 필요성

세수의 과대추계 원인을 파악하기 위해서는 각 세입재원별로 구분해서 살펴봐야 할 것이다. 그러나 정부가 토지, 건물 및 기타분 양도세 수입실적에 대한 정보가 없어 명확한 원인을 밝히는데 어려움이 있다.

그런데 [표 24] 와 [표 25]에 정리된 부동산 시장동향을 보면 2011년도 지가상승률만 정부의 기대에 다소 못 미쳤을 뿐 주택가격(전국기준)과 토지·건물의 매매량은 전년 대비 각각 6.9%, 15.1% 그리고 21.6% 증가하였다. 이와 같이 실제 부동산 자산시장의 상황이 정부 전망을 훨씬 웃도는 수준으로 나타났음에도 불구하고 세입실적보다 약 15% 정도 과대추계된 사실은 토지와 건물의 가격과 거래량에 의존하는 정부 세수전망 방식을 고려해 보았을 때 다소 이해하기 힘들다. 이러한 점에 있어서 정부의 전망방식은 다소 보완할 부분이 존재한다고 할 것이다.

[표 24] 연도별 부동산 매매 현황

연도	토지매매		건물매매	
	필지수	변동률(%)	동(호)수	변동률(%)
2008	1,667,412	1.1	1,035,643	2.1
2009	1,666,836	0.0	1,008,361	-2.6
2010	1,553,394	-6.8	939,504	-6.8
2011	1,788,113	15.1	1,142,260	21.6

자료: 국토해양부, 온나라 부동산 통계

[표 25] 연도별 부동산 가격동향

연도	지가 변동률(%)		주택매매가격 변동률(%)	
	전국	대도시	전국	수도권
2008	-0.3	-0.6	3.1	5
2009	1.0	1.2	1.5	1.2
2010	1.0	0.8	1.9	-1.7
2011	0.9	0.8	6.9	0.5

자료: 국토해양부 「지가동향」, 국민은행 「전국주택가격동향조사」

(1) 양도소득세 추계에 있어서의 한계

잘 알려져 있듯이 양도소득세는 세수 규모를 추정하기 가장 까다로운 세목이다. 양도소득세는 주택, 토지, 상가건물, 부동산의 권리 등 자산의 범위는 물론 자산의 소재지와 더불어 보유 주택수, 사업자 여부, 보유기간 등 납세자의 성격과 특성에 따라서 공제항목이나 세율의 적용이 차별적이다.

하지만 기본적으로 자산의 시장거래를 통한 자본이득에 대하여 과세하므로 시장에서 결정되는 과세대상 자산의 가격과 거래량이 전체적인 양도소득세 수입 규모를 규정한다. 그리고 그 규모는 이러한 시장의 수요와 공급에 영향을 미치는 정부의 정책 개입 결과에도 의존한다. 특히 가장 중요한 양도소득세입 재원인 부동산 자산의 경우 재화의 특성상 자율조정기능이 떨어지기 때문에 정부가 개입하여 시장 조정적 기능을 수행할 필요성이 있다는 논리를 근거로 지금까지 정부는 양도세 중과 또는 감면과 같은 조세정책, 주택자금 대출, 주택담보인정비율(LTV) 또는 총부채상환부담비율(DTI) 조절 등의 금융 지원 및 규제, 전매제한제도와 같은 거래 규제, 주택 공급 등 다양한 정책수단을 통해 빈번하게 시장에 개입해왔다. 그리고 일부 반론이 있지만 이러한 정부의 시장개입은 부동산 거래량과 가격에 상당한 영향을 미치는 것으로 인식되고 있다.

전술한 바와 같이 양도소득세 수입 규모는 주어진 세제에서 규정하는 과세대상 자산의 양도차익의 크기 즉, 이의 거래량과 가격에 의존한다. 따라서 세수전망을 위해서는 소득, 시중 유동성, 금리, 시장참여자 심리 등 시장거래량과 가격을 결정하는 경제변수들뿐만 아니라 정책목적에 따라서 직·간접적으로 시장 수요와 공급 양 측

면에서 영향을 미치는 정부 정책의 효과까지 포괄적으로 고려할 수 있어야 한다.

물론 순수한 시장요인이라 할지라도 과세대상이 되는 양도자산의 성격과 범위가 대단히 이질적이고 광범위하여 각 요인별 세수효과를 계량적으로 측정하기에는 상당한 어려움이 있다. 더구나 대부분의 경우 동시다발적이고 입체적으로 이루어지는 정책적 개입의 누적 효과를 다른 시장요인들과 구분하여 측정하고 세수전망에 활용할 수 있는 모형을 구축한다는 것은 주어진 정보의 한계를 생각해 볼 때 상당한 시간과 노력이 요구되는 작업이라 할 수 있다. 무엇보다도 정부정책의 시행에서 시장효과의 실현까지 시차가 존재하며 정책별 시장과급효과의 존속기간 역시 상이하므로 이를 분리·측정하는 것은 만만치 않은 도전 과제라 할 수 있다. 이와 같은 추계상의 한계를 충분히 인지함에도 불구하고 현재 정부의 전망 방식에는 다소 아쉬움이 남는다.

(2) 행정부 추계방식의 문제점과 향후 개선과제

먼저 세수전망에 사용한 토지와 건물의 거래량에 대한 예측시 정책변화에 따른 과세대상 물건의 거래량 변화까지 포괄적으로 고려하는 방법에 대한 고민이 필요하다.

2011년도 세입예산 규모는 기본적으로 당해 매매량에서 차지하고 있는 양도세 비과세 거래 비중이 전년도와 일정하다는 전제하에 추계된 것이다. 그런데 다주택자 양도세 중과 완화시한 및 취득등록세 감면시한 연장을 주요 내용으로 하여 지난 2010년 8월 29일 발표된 실수요 주택거래 정상화와 서민중산층 주거안정 지원방안과 같은 기존의 정부 정책²⁴⁾뿐만 아니라 2011년도 상반기에만 하더라도 임대주택 활성화를 골자로 하는 1.13, 2.11 전월세시장 안정화 대책을 시작으로 3.22 주택거래 활성화 대책, 5.1 건설경기 연락처 및 주택공급 활성화대책 등을 통해 양도소득세 경감 및 양도세 비과세 요건 완화 조치가 이루어졌다. 하반기 들어서도 민간임대주택공급을 위한 세제완화, 자금지원, 전세자금 대출 확대 등의 내용을 담고 있는 8.18 전월세 시장 안정화 대책을 비롯하여 11월 대내외 경제 불확실성에 따른 주택시장 활성화 및 서민 주거안정을 도모하기 위한 주택시장 정상화 및 서민 주거안정 지원방안까지 2011년 한 해 동안 양도세 감면 또는 비과세 대상 주택 거래의 증가를 예상하게 하는 일련의 부동산 정책들이 발표되었다([표 26] 참조).

24) 2008년 12월 양도세 한시적 완화조치, 2009년 2.11 수도권 주택 전매제한 기간 완화 및 미분양 포함 신축주택에 대한 한시적 양도세 감면 또는 면제, 3.11 주택경기 활성화 방안에 따른 한시적 양도세 중과부담 추가완화 조치 등의 시한 연장

시행 여부와 상관없이 양도세 완화를 의미하는 대책의 발표만으로도 현재의 과세대상 특히 고율의 세율이 적용되는 지역의 부동산 거래에 영향을 줄 수 있다. 즉, 앞으로 정부 정책이 시행됨에 따라서 양도세 부담이 현재보다 감소할 것이라는 기대 하에 중과세 대상 부동산의 매각 시기를 늦추도록 하는 유인을 제공하지만 세 부담 변화가 없는 부동산의 거래에는 반대로 별다른 영향이 없어 비과세 부동산의 거래 비중이 상대적으로 커질 수 있다. 물론 세수 전망 당시 전혀 예상하지 못한 정책적 개입의 결과까지 사전적으로 고려할 수는 없다. 단지 여기서 한 가지 짚어 보고자 하는 사실은 현재 정부의 양도세 전망 방식에서는 과세대상 물건과 비과세 대상 물건을 구분하지 않고 있다는 점이다. 더구나 세법개정효과에서도 이러한 비과세 대상 물건의 거래량 변동에 따른 세수증감효과를 반영하지 않고 있다. 비록 정부가 관련 자료를 공개하지 않아 확인할 수는 없지만 이것이 연례적인 세입 과소/과대 추계의 한 가지 원인으로 작용했다고 짐작할 수 있다.

과세대상 부동산의 가격과 거래량이 결국 세수규모를 결정하며, 정부 정책이 그러한 과세대상 부동산의 거래 비중에 영향을 주기 때문에 정확한 세입 전망을 위해서는 실질적인 과세대상 자산 거래량의 변동을 초래하는 정부정책의 효과를 고려한 추계모형의 연구와 개발이 필요하다.

[표 26] 2011년 부동산 시장 대책

대책	주요내용
1.13 전세시장 안정화	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문 소형임대주택 약 13만호 연내 공급계획 - 소형주택 건설 촉진을 위한 주택기금 저리 건설자금 지원 등 민간의 임대주택공급 활성화 자금 지원 - 주택기금 전세자금 지원확대 - 재개발, 재건축 사업시기 조성 등 전월세 시장 안정을 위한 공급규제 완화 조치
2.11 전월세시장 안정화	<ul style="list-style-type: none"> - 연소득 3천만원 이하 무주택 세대주 호당 지원한도를 6천만원에서 8천만원으로 확대하고 금리를 연 4.5%에서 4%로 인하 등 세입자 부담 완화조치 - 매입임대 사업자 양도세증과 완화, 중부세 비과세, 건설사 2년 이상 임대한 준공후 미분양주택 취득 또는 준공후 미분양주택 취득후 5년 이상 임대시 취득세 최대 50%감면 및 양도세 50% 감면 등 민간임대주택 공급활성화 방안 - 보금자리 임대주택 연내 11만호 조기 건설공급과 같은 공공임대주택 공급계획

3.22 주택거래 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 총부채상환비율(DTI) 자율적용을 8.29 부동산 대책 이전 규제로 환원하되 고정금리, 비거치식, 분할상환 대출에 대해서는 최대 15%까지 확대, 취득세율 추가 인하 등의 내용이 포함
5.1 건설경기 연착륙 및 주택공급 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - PF정상화 बैं크 등을 통한 금융지원등 건설사 PF에 대한 구조조정 및 유동성 지원 - 미분양주택에 투자하는 리츠, 펀드, 신탁회사에 대한 중부세, 비과세, 법인세 등 추가과세 배제대상에 수도권을 포함하고 적용기한을 연장 - 서울, 과천 및 5대 신도시 1세대 1주택자(9억원 이하)양도세 비과세요건 완화(현행 3년보유 2년 거주요건 중 거주요건을 폐지) - 주택공급여건 개선 - 민자사업 활성화 방안 포함
8.18 전월세 시장 안정화	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권내 임대사업자 세제지원 요건 완화(3가구 이상에서 1가구 이상) - 매입임대사업자 거주 기존 1호 주택 양도세 비과세, - 소형주택 전세보증금 소득세 비과세 등 민간 임대주택 사업지원 확대 조치와 - 기타 기존의 공공임대주택 공급계획의 확대 추진 등의 내용 포함
11월 주택시장 정상화 및 서민 주거안정 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 주택시장 정상화 및 주거안정 지원방안에는 다주택자 양도세 중과제도 폐지 추진 - 투기과열지구 폐지에 따른 전매제한 완화 - 재건축조합원 지위 양도 허용 - 재건축 초과이익 부담금 부과 중지 - 생애최초 주택구입자금 대출금리 및 자격요건 추가 인하 및 완화 - 토지거래허가구역 일부 해제 - 기타 대내외 경제 불확실성에 따른 주택시장의 어려움을 해소하고 서민주거안정을 도모하기 위한 방안 포함

자료: 국토해양부 보도자료, 국토연구원, 「2011년 부동산시장과 정책동향」

둘째, 행정부의 전망방식은 징수율을 전혀 반영하지 않고 있다.

지난 4년간의 양도세 예산 및 징수 현황을 정리한 [표 23]의 양도세 징수결정액 대비 수납액 비율(이하 “징수율”)을 보면, 2008년 90.4%에 이르렀던 징수율이 금융위기 이후 부동산 시장이 급속도로 위축되었던 2009년과 2010년 각각 77.6%와 76.5%로 급락하였다가 2011년에는 81.6%를 기록하였다.

타법 규정에 의한 채무면제 결정통지가 있거나, 징수권의 소멸시효가 완성되었거나 징수권의 소멸시효는 완성되지 않았지만 재산이 없거나 거소불명 등으로 채납

된 세금을 징수할 가망성이 없다고 판단되는 경우에 징수 절차를 일시 중지 내지 유보하는 불납결손금 추이 역시 경제상황을 반영하고 있는데, 2008년 5.5%였던 불납결손율이 2009년 11.1%로 급등한 후 2010년 14.8%, 2011년 11.3%로 금융위기 이후 10% 이상의 수준을 유지하고 있다.

그런데 행정부의 세수전망 방식은 징수결정액이 아니라 수납액을 추정하기에 불납결손율 또는 징수율을 전혀 고려하지 않고 있어 체계적인 오차가 발생할 가능성이 존재하므로 이에 대한 보완이 필요하다.

마지막으로 정부는 합리적 이유 없이 토지분, 건물분 그리고 기타분과 같이 구분된 소득세 실적 자료를 공개하지 않고 내부적으로만 사용하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 거래되는 자본의 유형과 거래주체의 특성에 따라서 차별적으로 적용되는 양도소득세제의 특성상 예측력이 제고된 세수전망 모형의 설계를 위해서는 먼저 세분화된 실적자료의 공개를 통해 다양한 연구자들의 참여를 유도하고 상호 공조하여 연구·개발할 필요가 있다.

6. 부실과세의 증가와 개선과제

- ‘부실과세’는 과세당국이 결정·고지한 내용이 직권 또는 불복절차에 의하여 취소되거나 감액되는 경우 그 당초의 처분을 의미함
- 2011년 납세자가 제기한 불복청구에 대하여 행정부가 인용한 금액은 1조 589억원으로 전년대비 62.7% 증가
 - 부실과세는 국민의 재산권을 침해하고, 헌법이 정한 조세법률주의를 위반하는 행위로서, 이로 인해 행정부에 대한 과세품질을 저하시키며, 납세자와의 마찰로 인한 행정력 및 경제력 낭비가 발생함
 - 부실과세의 증가로 납세자가 납부한 조세에 대해 국세환급금과 국세환급가산금이 증가하는 경우 국가 재정에 막대한 지장을 초래

가. 부실과세와 불복

조세는 국가 또는 지방자치단체라는 공권력단체가 그의 재정수요(공적요구 : public wants)를 충족하기 위하여 국민 경제 내부에서 생산되어 개인의 소유로 귀속된 부(富) 가운데 일부를 권력적 강제력에 의해 국가 또는 지방자치단체의 소유로 이전시키는 수단이다.²⁵⁾

조세는 강제력에 의해 국가 또는 지방자치단체로 개인 소유의 부를 이전시키는 수단이기 때문에 그 본질이 권력적이다. 따라서 권력적 강제성 때문에 헌법에서 보장하고 있는 국민의 재산권에 대해 침해적인 성질을 띠게 된다. 따라서 조세의 부과·징수에 있어서 반드시 조세법률주의가 엄격하게 적용되어야 한다.

그러나 조세의 부과·징수에 있어 조세법률주의에 근거하지 않은 부실과세²⁶⁾가

백경엽 경제분석관(kyback@assembly.go.kr, 788-4833)

25) 최명근(2005), 『세법학총론』, 세경사, pp.29~31.

26) 여기서 부실과세는 특히 국세기본법상 조세불복에 대하여 과세관청이 인용한 금액만을 의미하고자 한다. 조세소송으로 인해 국가가 패소한 경우에도 부실과세이지만, 조세소송의 경우 대법원까지 가는 경우 그 판결의 기간에 오랜 세월이 소요되므로 제외하였다.

이루어지는 경우 국민의 재산권은 침해되며, 국민은 자신의 재산권 침해를 방지하기 위해 국가와 다툼이 발생하게 된다. 나아가 부실과세가 만연하게 되면 법률에 의해 정당하게 부과·징수되는 경우에도 국민들은 행정부의 과세품질에 불신을 갖게 되고 행정부와 국민사이의 마찰로 인한 행정력 낭비 등 경제적 손실이 발생하게 된다.

일반적으로 ‘부실과세’는 과세당국이 조세를 부과함에 있어 징수해야 할 금액에 미달하게 과세하거나 과세당국이 결정·고지한 내용이 직권 또는 불복절차에 의하여 취소되거나 감액되는 경우 그 당초의 처분을 말한다. 이러한 부실과세는 법률적 근거 없이 국가는 조세를 부과·징수할 수 없고, 국민은 조세의 납부를 요구받지 않는다는 헌법38조27) 및 헌법59조28)에서 규정한 조세법률주의에 위반되는 것이며, 국세기본법에서 정한 납세자 재산권 부당침해금지29)에 위반되는 것이다.

부실과세의 경우 납세자인 국민은 불복청구30)를 통해 침해받은 권리를 보장받는다. 행정권력의 남용으로부터 국민의 기본권을 보장하는 것은 적법절차 보장의 핵심적인 중요한 부분을 이룬다. 조세법률관계를 발생·변경·소멸시키는 세무행정에 있어서 위법·부당한 조세부과처분 등으로 인하여 침해받은 권리·이익을 공정성과 합리성이 보장된 절차에 의하여 구제받을 권리는 국민의 기본권 보장과의 관계에서 중요한 적법절차이다.31)

국세의 경우 국민과 행정기관의 분쟁에 대하여 행정소송을 제기하기 위해서는 먼저 행정심판법에 따라 행정심판을 거쳐야 하는데, 이를 ‘행정심판전치주의’라고 한다. 국세에 관한 처분도 행정처분의 일종이므로 이에 불복하는 자는 행정소송을 제기하기 전에 행정심판법에 의한 행정심판32)을 거쳐야 한다. 국세처분에 대하여는 국세기본법 또는 감사원법에 의한 불복절차를 거치지 아니하면 행정소송을 제기할 수 없다(국세기본법 제56조제2항).

27) 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다(헌법 제38조).

28) 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다(헌법 제59조).

29) 세법의 적용에 있어서 과세의 형평과 당해 조항의 합목적성에 비추어 납세자의 재산권이 부당히 침해되지 아니하도록 하여야 한다(국세기본법 제18조제1항).

30) ‘불복청구(不服請求, appeal)’란 국세기본법 또는 세법에 따른 처분으로서 위법 또는 부당한 처분을 받거나 필요한 처분을 받지 못함으로 인하여 권리나 이익을 침해당한 자가 그 처분의 취소 또는 변경이나 필요한 처분을 청구하는 것을 말한다(국세기본법 제55조제1항).

31) 최명근(2005), 전제서, pp.679~680.

32) 우리나라는 국세의 경우 원칙적 1심급·선택적 2심급제를 택하고 있다.

따라서 납세자는 국세기본법에 의한 불복절차(이의신청, 심사청구 또는 심판청구)와 감사원법에 의한 심사청구 중 하나를 선택할 수 있으며, 중복적용은 불가능하다. 원칙적 1심급·선택적 2심급과 행정소송과의 관계를 요약하면 다음과 같다.

- ① 심사청구(청구기관 : 국세청장) → 행정법원에의 제소
- ② 이의신청(청구기관 : 세무서장 또는 지방국세청장) → 심사청구(청구기관 : 국세청장) → 행정법원에의 제소
- ③ 심판청구(청구기관 : 조세심판원장) → 행정법원에의 제소
- ④ 이의신청(청구기관 : 세무서장 또는 지방국세청장) → 심판청구(청구기관 : 조세심판원장) → 행정법원에의 제소
- ⑤ 감사원 심사청구(청구기관 : 감사원장) → 행정법원에의 제소

나. 불복청구 현황

이의신청은 세무서장 또는 지방국세청장에게 청구하게 되는데, 심사청구나 심판청구를 바로 청구할 수도 있어 임의적 절차에 해당한다. 2011년 5,029건의 이의신청에 대해 1조 6,099억원이 처리되었으며, 이 중 1,340건(26.6%)에 대해 907억원(5.6%)이 인용되었다.

[표 27] 2007~2011년 이의신청 현황

(단위: 억원, %)

	처리(A)		인용(B)		인용률(B/A)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2007	5,616	11,709	1,207	975	21.5	8.3
2008	4,602 (-18.1)	5,592 (-52.2)	1,290 (6.9)	631 (-35.3)	28.0	11.3
2009	4,676 (1.6)	7,491 (34.0)	1,235 (-4.3)	789 (25.1)	26.4	10.5
2010	5,044 (7.9)	7,879 (5.2)	1,469 (18.9)	1,474 (86.8)	29.1	18.7
2011	5,029 (-0.3)	16,099 (104.3)	1,340 (-8.8)	907 (-38.5)	26.6	5.6

주: ()안은 전년대비 증감율

자료: 국세청(2012)

심사청구는 국세에 관한 불복을 재결하는 행정심에 있어서 원칙적인 제1심급이다. 그러나 심사청구인이 이에 앞서 이의신청절차를 선택하여 그 결정을 받은 다음에 심사청구를 하는 경우에는 선택적 제2심급이 된다. 2011년 국세청장에게 제기한 심사청구에 대하여 876건(2,354억원)이 처리 되었는데, 이 중 208건이 인용되었고 인용금액은 687억원이다.

[표 28] 2007~2011년 심사청구 현황

(단위: 억원, %)

	처리(A)		인용(B)		인용률(B/A)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2007	1,117	2,797	267	214	23.9	7.7
2008	972 (-13.0)	1,696 (-39.4)	291 (9.0)	426 (99.1)	29.9	25.1
2009	835 (-14.1)	2,356 (38.9)	214 (-26.5)	292 (-31.5)	25.6	12.4
2010	896 (7.3)	2,226 (-5.5)	180 (-15.9)	549 (88.0)	20.1	24.7
2011	876 (-2.2)	2,354 (5.8)	208 (15.6)	687 (25.1)	23.7	29.2

주: ()안은 전년대비 증감율
 자료: 국세청(2012)

납세자가 세법에 의한 위법·부당한 처분이나 필요한 처분을 받지 못함에 대하여 국세심판원장에게 그 처분의 취소 또는 변경이나 필요한 처분을 청구할 수 있다. 또한 이의신청에 대해 만족하지 못한 자는 이의신청에 대한 결정에 불복하여 다시 심판청구를 할 수 있다.

2011년 조세심판원에 제기된 심판청구 처리한 건수는 6,313건으로 전년대비 17.5%증가한 것으로 나타났다. 이 중 인용된 건수는 1,435건(전년대비 14.8% 증가)이며, 인용금액은 8,584억원으로 전년대비 101.1% 증가한 것으로 나타나 2배 이상의 인용률이 증가한 것으로 나타났다.

납세자는 심사청구나 심판청구가 아닌 감사원법에 따라 감사원장에게 감사원 심사청구를 청구할 수도 있다. 심사청구나 심판청구와는 달리 감사원 심사청구는

이의신청이라는 선택적인 청구 없이 바로 불복을 제기할 수 있다.

2011년 감사원에 제기된 감사원 심사청구 처리한 건수는 541건으로 전년대비 15.3% 감소한 것으로 나타났다. 이 중 인용된 건수는 45건(전년대비 11.8% 감소)이며, 인용금액은 411억원으로 전년대비 87.7% 증가한 것으로 나타났다.

[표 29] 2007~2011년 심판청구와 감사원 심사청구 현황

(단위: 억원, %)

	심판청구			감사원 심사청구		
	처리	인용		처리	인용	
	건수	건수	금액	건수	건수	금액
2007	5,579	1,812	5,153	306	19	1,054
2008	5,316 (-4.7)	1,265 (-30.2)	4,511 (-12.5)	492 (60.8)	46 (142.1)	713 (-32.4)
2009	5,664 (6.5)	1,207 (-4.6)	4,670 (3.5)	394 (-19.9)	51 (10.9)	193 (-72.9)
2010	5,373 (-5.1)	1,250 (3.6)	4,268 (-8.6)	639 (62.2)	51 (0.0)	219 (13.5)
2011	6,313 (17.5)	1,435 (14.8)	8,584 (101.1)	541 (-15.3)	45 (-11.8)	411 (87.7)

주: ()안은 전년대비 증감율임

자료: 조세심판원, 감사원(2012)

다. 부실과세로 인한 문제와 개선과제

행정부는 그동안 부실과세 방지를 위해 조세불복 패소사건 중 명백한 부실과세로 판명된 사건과 관련된 책임자에 대해서는 조사국 전입제한, 각종 훈·표창 제외 등 인사상 불이익을 부여해 왔다. 또한 부실과세의 원인을 객관적이고 공정하게 심의하기 위하여 내·외부의 조세전문가로 구성된 과세품질혁신위원회제도를 운영해 왔다.

그럼에도 불구하고 2011년 납세자의 이의신청, 심사청구, 심판청구, 감사원 심사청구에서 인용된 금액을 합한 금액(조세소송의 패소 금액제외³³⁾)은 1조 589억원으로 2010년 6,510억과 비교해서 62.7%가 증가한 것으로 나타났다.

33) 2012년 6월말 현재 2011년 조세소송 사건의 패소에 관한 통계를 국세청이 제시하지 않고 있다. 2010년의 경우 취하와 각하를 제외한 처리건수 대비 국가패소(일부패소 포함) 비율은 17.5%이다.

[표 30] 2007~2011년 부실과세 현황

(단위: 억원, %)

	이의신청	심사청구	심판청구	감사원 심사청구	합 계
2007	975	214	5,153	1,054	7,396
2008	631	426	4,511	713	6,281 (-15.1)
2009	789	292	4,670	193	5,944 (-5.4)
2010	1,474	549	4,268	219	6,510 (9.5)
2011	907	687	8,584	411	10,589 (62.7)

주: 1. 불복결과 인용된 금액임
 2. ()안은 전년대비 증감율임
 자료: 국세청, 조세심판원, 감사원(2012)

부실과세의 첫 번째 문제점은 조세의 부과·징수에 있어 헌법과 조세법의 기본 원칙인 조세법률주의 및 납세자 재산권 부당침해금지의 원칙을 위반한다는 점이다. 따라서 법령·예규·업무절차 등의 미비한 점을 개선함과 동시에 부실과세를 축소하기 위해 담당 국세공무원의 의식 강화 및 교육을 통해 부실과세를 방지할 수 있을 것이다.

두 번째 문제점은 조세행정에 대해 납세자의 불신을 야기하게 된다는 점이다. 이러한 불신은 행정부의 조세 부과·징수에 대한 불신풀토를 사회 전반적으로 조성하게 되어 불필요한 불복청구를 양산시키게 된다. 이는 과세당국 입장에서는 행정 인력 낭비와 소송비용 등의 손실을 초래하게 되며 납세자 또한 행정부의 부실과세를 입증하기 위한 노력과 소송비용 등의 손실을 발생시키게 되어 납세자와 행정부 모두 경제적 손실이 발생하는 문제점이 있다. 따라서 과세품질을 제고하기 위한 사회전반적인 노력과 함께 과세당국은 과세의 효율성을 높이기 위한 특단의 조치가 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 부실과세가 인정되어 국세를 환급하는 경우 국세환급금 이외에도 국세환급가산금을 추가적으로 국가가 부담하여야하는 문제가 발생한다. 국세환급가산금은 환급금에 대하여 법정이자 상당액을 국가가 변상하는 제도이다. 이는 납세

의무자가 국세를 체납했을 때 가산금을 징수하는 제도와 형평을 이루고 있는 것으로 부실과세로 인해 국세환급금이 증가하는 경우 국세환급가산금도 비례적으로 증가하게 되어 국가 재정에 지장을 초래할 수 있다. 따라서 이러한 부실과세를 방지하기 위해 다양한 방법이 강구되어야 할 것이다.

행정부는 2012년 2월 과세품질 제고를 위한 방편으로 부실과세 방지 행정시스템을 대폭 정비할 것이라 밝힌 바 있다. 명백한 오류로 인해 빚어진 조세불복 인용 사건과 관련된 내용 및 해당 책임자에 대한 ‘개별감사’를 진행, 책임소재를 가린 뒤 책임자를 문책한다는 것이다. 이러한 부실과세 방지 행정시스템 정비를 통해 2012년 결산시에는 이러한 부실과세 문제가 개선되어야 할 것이다.

Ⅲ. 국세의 수입 분석

1. 사회보장기여금 제도변경 효과 추계 누락

- 신설된 월별보험료에 대한 납기일 이연효과로 1개월분 미수납액이 발생하는 것을 예산 추계시 누락
 - 납기일 미도래로 미수납된 금액은 총 6,673억원
- 고용보험은 예산에 반영하지 않고 회계연도 중 요율변경을 통해 4,847억원의 준 조세를 예산 대비 초과 징수
 - 예산 대비 10.6%, 이월분 징수결정액을 포함하면 18.8%(8,586억) 초과 징수
- 제도 변경효과를 제대로 반영하지 못한 예산 편성은 기금운용계획안에 대한 심사의 의미를 퇴색시킴
 - 이러한 보험료 산정기준 변경, 보험료율 인상 등 제도변화가 국민 부담 수준 증감에 미치는 영향에 대해 부정확한 정보 제공

가. 수입 계획(예산) 대비 징수 현황

2011년 예산상 고용보험 기여금수입은 4조 5,599억원(전년 징수실적대비 8.9% 증가)으로 계획하였으나, 실제 징수결정액은 5조 6,571억원으로 예산대비 1조 972억원(24.1%) 초과 결정되었다. 수납액은 5조 447억원으로 예산 대비 수납율은 110.6%, 징수결정액 대비 89.2%인 것으로 나타났다. 그러나 수납액에는 월별보험료 신설로 인한 납기일변경(2011.12월분 보험료의 납기일이 2012.1.10으로 변경)에 따라 미수납액 중 12월분 월별보험료 납기일 미도래로 인한 3,739억원³⁴⁾이 제외된 것이다.

장윤정 경제분석관(yjchang@assembly.go.kr, 788-4832)

권 일 경제분석관(kwonil@assembly.go.kr, 788-4746)

34) 「고용보험기금 결산 사업설명자료(2012.3)」의 고용주부담금과 피고용주부담금의 결산내역을 참조하여 NABO에서 재계산한 수치이다.

2011년 예산상 산재보험 기여금수입은 5조 1,176억원(전년 징수실적대비 11.7% 증가)으로 계획하였으나, 실제 징수결정액은 5조 4,879억원으로 예산대비 3,703억원(7.2%) 초과 결정되었다. 수납액은 4조 8,087억원으로 예산대비 3,090억원 (-6.0%), 징수결정액 대비 6,792억원(-12.4%) 과소 징수되었는데, 수납액은 월별보험료 납기일 미도래에 따른 12월분 월별보험료 미수납액 2,934억원³⁵⁾이 고용보험과 마찬가지로 제외된 것이다.

[표 31] 2011년 고용보험 및 산재보험 사회보장기여금 계획 대비 실적

(단위: 억원, %)

	예산액	징수 결정액	수납액	미수납액	불납 결손액	수납율(%)	
						예산액 대비	징수결정액 대비
고용보험 기여금	45,599	56,571	50,447	6,101	24	110.6	89.2
고용주부담금	30,956	37,440	33,468	3,958	15	108.1	89.4
피고용자부담금	14,643	19,131	16,979	2,143	9	115.9	88.7
산재보험 기여금	51,175	54,879	48,087	6,757	35	94.0	87.6
고용주부담금	51,128	54,846	48,060	6,751	35	94.0	87.6
피고용자부담금	47	33	27	6	0	57.5	57.5

자료: 고용노동부, 「고용보험 세입세출 및 기금 결산 사업설명자료(2012)」 및 「산재보험 세입세출 및 기금 결산 사업설명자료(2012)」를 바탕으로 NABO 재구성

나. 납기일 변경에 따라 이연된 12월분 보험료 수입 예산상 미차감

고용보험 및 산재보험 사회보장기여금은 고용주부담금과 피고용자부담금으로 구성된다. 고용주부담금³⁶⁾은 개산보험료, 월별보험료, 확정(정산)보험료, 이월보험료

35) 「산재보험기금 결산 사업설명자료(2012.3)」의 고용주부담금과 피고용주부담금의 결산내역을 참조하여 NABO에서 재계산한 수치이다.

36) 개산보험료: 해당연도 근로자에게 지급할 보수총액을 미리 추정한 금액에 보험료율을 곱하여 산정한 금액을 매년 3월 31일까지(보험연도 중에 보험관계가 성립한 경우에는 그 보험관계 성립일로부터 70일까지) 신고납부

월별보험료: 건설업, 별목업 등 근로복지공단에서 부과수납을 담당하는 사업장을 제외한 사업장에 대하여, 근로복지공단에서 보험료 관련 부과자료를 받아 국민건강보험공단에서 고지·징수하는 보험료

확정(정산)보험료: 전년도 개산 및 월별보험료를 적게 납부한 경우 보험료를 정산하여 확정(정산)보험료를 추가 징수

이월보험료: 사업주가 개산 및 월별, 확정보험료를 납부하지 아니한 경우 해당연도로 이월하여 징수하는 보험료

수입으로 구성된다. 피고용자부담금은 고용보험의 경우 고용보험 가입자인 근로자가 부담하여야 하는 고용보험료로 자기의 보수총액에 실업급여 보험료율의 2분의 1을 곱한 금액이다. 산재보험의 경우는 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」 제49조의3(특수형태근로종사자에 대한 특례)³⁷⁾에 따라 특수형태근로자(레미콘차량운전원, 학습지방문교사, 보험설계사, 골프장경기보조원)가 피보험자로서 부담하는 보험료 수입이다.

2011년 이전에는 고용보험 및 산재보험의 보험료는 1년치 보험료에 대해 일시납 또는 분기납을 하도록 되어 있었는데, 이를 개산보험료라 하였다. 그러다가 2011년 1월 1일부터 통합 고지·징수제도의 도입과 함께 고용보험 및 산재보험의 월별보험료에 관한 규정인 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」 제16조의3이 시행되었다. 월별보험료는 건설업, 별목업 등 근로복지공단에서 부과·수납을 담당하는 사업장을 제외한 모든 사업장으로부터 근로복지공단이 보험료 관련 부과자료를 받아 국민건강보험공단에서 고지·징수하는 보험료를 말한다.³⁸⁾ 즉, 개산보험료가 업종에 따라 개산보험료(건설업, 별목업 등 사업장)와 월별보험료(건설업, 별목업 이외 사업장)로 분할된 것이다. 또한 동조항에서는 월별보험료의 납기를 다음 월의 10일로 정하였다. 그 결과 2011년 1월의 월별보험료가 2월 10일 수납되는 등, 순차적으로 1개월씩 이월되어 2011년 12월 월별보험료는 2012년 1월 10일 수납되게 되었다. 2012년 1월 수납된 2011년 12월 월별보험료는 2012년 보험료로 귀속됨에 따라 결과적으로 고용보험 및 산재보험의 2011년 월별보험료는 11개월분만 수납되었다.

위 16조의3은 2010년 1월 27일 제정된 조항이므로, 행정부는 고용보험 및 산재보험 기여금수입 예산 편성 당시 월별보험료 신설을 인지하고, 예산안 세부산출내역에도 월별보험료 산출식을 제시하였다.

37) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」 제49조의3(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 「산업재해보상보험법」 제125조에 따라 산재보험의 적용을 받는 특수형태근로종사자와 사업주에 대한 산재보험료 산정의 기초가 되는 보수액은 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액으로 하고, 산재보험료율은 그 사업이 적용받는 사업의 산재보험료율로 한다. ② 제1항에 따른 산재보험료는 사업주와 특수형태근로종사자가 각각 2분의 1씩 부담한다. 다만, 사용종속관계의 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 특수형태근로종사자의 경우에는 사업주가 부담한다.

38) 2011. 1월부터 부과고지 사업장의 징수·수납업무는 국민건강보험공단이 수행하고, 자진신고 사업장의 부과·수납업무는 근로복지공단이 수행하고 있다.

[표 32] 2011년 고용보험 및 산재보험 월별보험료 수입 추계 산출식

$$\text{월별보험료} = < \text{'11년도 추정보수총액} \times \text{실질수입률(3년 평균수입률)} \\ \times \text{보험료율(3년 평균보험료율)} >$$

주: 고용보험과 산재보험은 기여금의 성격과 가입대상이 달라 추정보수총액, 실질수입률, 보험료율 등의 수치는 다르나, 계산구조는 동일함

자료: 고용노동부 2011년 기금예산안 수입각목명세서(2010)

그러나 위 산출식을 통해 알 수 있듯이 납기일 변경에 따른 12월분 월별보험료의 2012년도 이월은 고려하지 않았다. 행정부에서는 2012년으로 귀속될 2011년 12월분 월별보험료 수입을 예산에서 차감하지 않고 2011년도 수입으로 추계하였는데, 위 산출식에서 1/12을 차감한 11/12에 해당하는 금액을 예산상 보험료 수입으로 계획하였어야 했다. 즉, 아래에 예시한 산출식과 같이 12월분 월별보험료 수입을 차감하고 수입계획을 편성하였어야 했다.

[표 33] 2011년 월별보험료 수입 추계 산출식 NABO 수정

$$\text{월별보험료} = < \text{'11년도 추정보수총액} \times \text{실질수입률(3년 평균수입률)} \\ \times \text{보험료율(3년 평균보험료율)} > \times \underline{\underline{11/12}}$$

사회보장기여금은 가입자의 보험료를 재원으로 하여, 수급자에게 연금급여를 지급하는 기금이므로 정확한 추계에 바탕을 둔 예산편성이 중요하다. 그러나 행정부는 2011년 예산상 고용보험 및 산재보험의 기여금수입을 12월분 월별보험료 수입만큼 예산에 과대 편성하였다.

다. 회계연도 중 고용보험 요율인상

고용보험은 2011년 예산에서 사회보장기여금 수입을 4조 5,599억원으로 계획하였으나, 징수실적은 5조 447억원을 기록하여 예산대비 4,847억원(10.6%)으로 초과징수되었다. 전년과 비교하기 위해 이월분을 포함시키면 징수실적은 5조 4,186억원으로, 전년 실적 4조 2,184억원 대비 28.5%, 당초 예산 대비로는 8,586억원

(18.8%) 라는 큰 폭의 증가율을 기록한 셈이 된다.

당해 징수실적이 예산 및 과거 실적과 이렇게 큰 차이를 보이는 것은 고용보험의 실업급여 계정 기금 안정화를 위해 2011년에 요율을 인상한 것이 주된 원인이다.

[표 34] 연도별 사회보장기여금 수입예산대비 징수결정액과 수납액 추이
(단위: 억원)

연도	예산		징수결정액			수납액		
	금액	증가율	금액	예산대비 초과분	증가율	금액	예산대비 초과분	증가율
2008	38,092		42,351	11.2%		39,685	4.2%	
2009	40,940	7.5%	44,241	8.1%	4.5%	41,892	2.3%	5.6%
2010	42,070	2.8%	44,446	5.6%	0.5%	42,184	0.3%	0.7%
2011	45,599	8.4%	56,571	24.1%	27.3%	50,447	10.6%	19.6%

자료: 고용보험기금 2011 결산 사업설명자료에서 재편집

고용보험은 크게 실업급여계정과 고용안정·직업능력 개발 계정으로 구분되며, 각각의 계정은 피고용인을 포함한 가입자로부터 부담금을 징수하여 수입원으로 하고 있다. 이 중 실업급여 계정 부담금은 전체 자체수입의 64.6%를 차지하는 주 수입원이다. 행정부는 실업급여계정의 적립금 규모가 09년 말부터 연간 지출액의 1.5 배를 밑돌게 되면서 고용보험법 제84조에 따라 2011년 4월부터 동 계정의 보험료율을 22% 인상 (0.9%→1.1%)하였으며, 이에 따라 약 1,067만명의 피보험자(2011년 말 기준)가 영향을 받게 되었다.

한편 이번 요율 인상은 그 규모와 영향이 크게 작용함에도 불구하고 국회의 동의 절차를 거치지 않고 변경되었는데, 이는 고용보험의 요율인상권한이 법적으로 행정부에 있고, 요율수준은 고용노동부차관이 위원장을 맡는 고용보험위원회에서 사실상 결정되기 때문이다.³⁹⁾ 행정부는 고용보험위원회가 노사정을 대표하는 위원

39) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」 제14조(보험료율의 결정) ① 고용보험료율은 보험수지의 동향과 경제상황 등을 고려하여 1000분의 30의 범위에서 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율 및 실업급여의 보험료율로 구분하여 대통령령으로 정한다.
② 제1항의 고용보험료율을 결정하거나 변경하려면 「고용보험법」 제7조에 따른 고용보험위원회의 심의를 거쳐야 한다.

들로 이루어져 있어 충분한 여론수렴과정을 거쳤다고 해명하였으나, 실질적으로 위원회의 구성인원이 20명 이내로 적은 숫자이며, 위원회의 역할이 정부가 올린 안을 심의 및 의결하는 수준에 그치고 있다.

또한 이번 요율 인상은 시기적으로도 국회의 심의를 피할 수 있는 기간에 이루어졌다. 요율인상에 대한 논의는 오래 전부터 준비되어왔음에도 불구하고⁴⁰⁾, 고용노동부는 예산 및 기금운용계획안이 국회에 제출된 뒤인 2010년 11월부터 고용보험위원회를 소집하여 본격적인 심의를 시작하였으며⁴¹⁾, 2010년 12월 23일에 인상안이 의결되었다. 이후 3월 22일 국무회의 의결을 거쳐 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령」이 4월 1일부터 시행됨으로써 약 22% 높아진 요율이 적용되게 되었다.

합법적 절차에 의해 요율이 인상되었다 할지라도, 결과적으로는 2011년에 4천8백억원의 준 조세가 국민을 대표하는 국회의 동의 절차를 거치지 않고 초과징수된 것이다. 이는 근로소득세에서의 소득세 감세 철회 효과의 3배에 달하는 규모⁴²⁾이다. 기금운용계획안이 예산안과 함께 국회 심사절차를 거치는 것은 기금수입을 부담하는 국민의 동의를 얻고자 함인데, 기금수입규모를 결정하는 부담물의 인상권한을 행정부에 위임한 것을 이용하여 기금운용계획안 제출 이후로 심사 시점을 조정하여 인상하였다면 이는 행정 편의주의로 비난받을 여지가 있다.

예산의 추계는 미래에 대한 가정을 수반하기 때문에 그 정확성에 한계가 존재하기 마련이나, 고용보험의 2011년 예산안은 제도변화로 인한 기여금 인상에 대한 정보를 정확히 전달하는데 실패하였다. 의도성 여부를 차치하더라도, 결과적으로 예산에 비해 18.8%나 증가한 결산상 수입은 기금운용계획안 심사의 의미를 퇴색시킨다.

고용보험의 실업급여계정은 금번 요율 인상에도 불구하고 적자세가 지속되어

40) 서울경제신문의 「고용보험료 내년 초 오를 듯」 (2010.8.5.) 제하의 기사에 따르면 “고용부의 한 고위관계자는 “조세연구원이 고용보험 인상을 위한 연구용역을 진행 중으로 현재 중간보고서가 제출됐으며 9월말까지는 최종보고서가 들어올 것”이라며 “연구용역이 마무리되는 대로 이른 시일 내에 노사와 협의해 인상작업을 마무리할 계획”이라고 말했다“ 그러나 정책연구용역 데이터베이스 프리즘을 통해 확인한 결과, 조세연구원이 수행한 해당용역은 완료보고서의 제출일이 2010년 6월 23일로 나타난다.

41) “고용노동부에 따르면…오는 11월부터 본격적인 인상논의를 시작하기로 했다” - 「‘준조세’ 고용보험료 9년만에 인상?’ 헤럴드경제 (2010.10.28.)

42) 기획재정부 발의 소득세법개정안 (2011.9.30.)에서는 소득세 최고세율을 33%에서 35%로 유지함에 따라 2012년에 1,333억원의 세수효과가 발생할 것으로 예상하고 있다. 소득세 신고분의 경우 징수시차에 따라 세수효과가 다음해로 이연됨을 감안시 이는 근로소득세의 효과로 볼 수 있다.

기금고갈이 가속화 될 전망으로, 향후에도 추가적인 요율 인상 조치가 불가피할 것으로 예상된다. 그러나 향후의 요율변경시 금번과 같이 회계연도 중 큰 폭으로 보험료를 상승시키는 조치는 원천적으로 재고되어야 하며, 불가피한 경우 정밀한 추계를 거침은 물론 그 결과가 공개적으로 논의되어야 할 것이다.

2. 정부출자기관 배당금 과소 책정 여부에 대한 검토

- 2011년 일반회계 배당수입은 전년대비 119.6% 증가한 4,276억원
 - 경기회복에 따라 유배당기관(21개)의 당기순이익이 증가하였고, 배당가능이익도 증가하는 등 전반적인 배당여건이 개선되었기 때문
- 정부출자기관은 당기순이익이 증가하더라도 배당수입은 증가하지 않는 추세임
 - 전년도 당기순이익의 비중과 당해연도 배당수입의 비중 간 상관관계는 2005년 0.98에서 2011년 0.86으로 하락하는 추세임
- 출자기관 설치법에 규정된 준비금 비율이 「상법」에 규정된 비율보다 높아 배당을 억제하는 요인으로 작용
 - 18대 국회에서 개별기관별 당기순이익의 10~40% 이상 적립한도를 상법수준(10%)으로 조정하기 위한 법률안개정 27개 중 7개만 통과됨
 - 한국가스공사의 현금배당가능이익 대비 정부배당세입 비중은 2006년 7.3%에서 2011년 1.6%로 감소하는 추세이며, 이는 배당금이 과소 책정되었음을 의심할 수 있음

가. 출자기관 현황

정부출자기관의 자본금 총액은 2010년 말 기준 총 118조 4,817억원에 이르며, 이 중 100조 8,790억원이 정부 일반회계 및 특별회계에서 납입되었다. 정부 공공기관 분류에 따르면 정부출자 35개 기관 중 공기업은 18개, 준정부기관은 5개, 기타 정부기관은 7개이며, 5개 기관은 정부 공공기관으로 지정되지 않았다.⁴³⁾ 2010년 말 기준 정부가 공기업에 출자한 금액은 76조 2,736억원으로 공공기관 출자액에서 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 그 다음 비중을 차지하는 것은 21조 3,705억원이

신영임 경제분석관(econoim@assembly.go.kr, 788-4668)

43) 2011년 말 기준 정부 출자기관은 “여수광양항만공사”가 준정부기관에 포함됨에 따라, 35개에서 36개로 증가하였다.

출자된 기타공공기관이다. 회계별로 분류하면, 2010년 말 기준 일반회계에서 출자 기관으로 총 59조 44억원이 납입되었으며, 특별회계에서는 41조 8,746억원이 납입 되었다.

[표 35] 2010년 정부 출자기관 현황

(단위: 억원, %)

기관명	납입 자본금 (A)	정부지분				금액 (D)	지분율 (D/A)
		기획재정부		다른부처			
		금액(B)	지분율 (B/A)	금액(C)	지분율 (C/A)		
1.한국가스공사*	3,864	1,038	26.9	-	0.0	1,038	26.9
2.한국전력*	32,078	6,776	21.1	-	0.0	6,776	21.1
3.인천국제공항공사	36,178	-	0.0	36,178	100.0	36,178	100.0
4.한국공항공사	20,914	11,381	54.4	9,532	45.6	20,914	100.0
5.부산항만공사	31,233	31,233	100.0	-	0.0	31,233	100.0
6.인천항만공사	20,677	14,304	69.2	6,373	30.8	20,677	100.0
7.한국조폐공사	66	66	100.0	-	0.0	66	100.0
8.한국관광공사	324	179	55.2	-	0.0	179	55.2
9.한국광물자원공사	7,903	1,416	18.0	6,460	81.7	7,876	99.7
10.대한석탄공사	530	-	0.0	530	100.0	530	100.0
11.한국석유공사	81,302	223	0.3	81,079	99.7	81,302	100.0
12.한국지역난방공사*	579	-	0.0	200	34.5	200	34.5
13.한국토지주택공사	216,467	133,854	61.8	51,656	23.9	185,510	85.7
14.대한주택보증	32,320	-	0.0	17,791	55.0	17,791	55.0
15.한국감정원	60	30	49.4	-	0.0	30	49.4
16.한국도로공사	235,651	7,559	3.2	188,432	80.0	195,992	83.2
17.한국수자원공사	66,728	60,644	90.9	-	0.0	60,644	90.9
18.한국철도공사	95,800	92,283	96.3	3,516	3.7	95,800	100.0
공기업(18)	882,674	360,986	40.9	401,747	45.5	762,736	86.4
19.한국주택금융공사	10,766	6,600	61.3	1,066	9.9	7,666	71.2
20.한국자산관리공사	8,600	7,100	82.6	-	0.0	7,100	82.6
21.농수산물유통공사	662	662	100.0	-	0.0	662	100.0
22.한국농어촌공사	13,050	13,050	100.0	-	0.0	13,050	100.0
23.KOTRA	160	160	100.0	-	0.0	160	100.0
준정부기관(5)	33,238	27,572	83.0	1,066	3.2	28,638	86.2

기관명	납입 자본금 (A)	정부지분					
		기획재정부		다른부처		금액 (D)	지분율 (D/A)
		금액(B)	지분율 (B/A)	금액(C)	지분율 (C/A)		
24.산은지주주식회사	18,133	1,766	9.7	-	0.0	1,766	9.7
25.한국정책금융공사	150,000	136,229	90.8	13,771	9.2	150,000	100.0
26.중소기업은행*	32,199	20,972	65.1	-	0.0	20,972	65.1
27.한국수출입은행	51,588	38,402	74.4	-	0.0	38,402	74.4
28.한국투자공사	1,000	-	0.0	1,000	100.0	1,000	100.0
29.88관광개발(주)	20	-	0.0	20	100.0	20	100.0
30.울산항만공사	1,545	1,545	100.0	-	0.0	1,545	100.0
기타공공기관(7)	254,485	198,914	78.2	14,791	5.8	213,705	84.0
31.서울신문사	416	127	30.5	-	0.0	127	30.5
32.대한송유관공사	2,250	-	0.0	219	9.8	219	9.8
33.한국방송공사	2,062	2,062	100.0	-	0.0	2,062	100.0
34.한국교육방송공사	383	383	100.0	-	0.0	383	100.0
35.공항철도주식회사	9,310	-	0.0	922	9.9	922	9.9
공공기관외(5)	14,421	2,572	17.8	1,141	7.9	3,713	25.7
합 계(35)	1,184,817	590,044	49.80	418,746	35.34	1,008,790	85.14

주: 1. 2010년 말 기준임

2. **표시한 4개 기관은 상장기관임

자료: 기획재정부

2008년 이후 3년간 출자현황을 살펴보면, 2008년 정부납입자본금은 81조 516 억원이었으나, 연평균 11.6%의 증가율을 보이며 자본금이 추가 납입된 결과, 2010년 말 기준 정부납입자본금은 100조 8,790억원이다. 특히 기타공공기관의 경우 2009년 중 납입자본금이 59.9% 증가하였는데, 이는 2009년 한국정책금융공사(자본금 15조원)가 설립되었기 때문이다. 다만 한국산업은행이 산은지주 등으로 분리되며 산은지주의 자본금은 일부 감소하였다. 회계별 납입자본금의 추이를 보면 특별회계를 통한 납입증가율이 일반회계의 납입증가율보다 상대적으로 큰 것을 알 수 있다. 한편, 2010년 말 기준 각 부처의 출자 현황을 보면, 기획재정부에서 59조 44 억원을 출자하였으며, 그 다음으로 국토해양부에서 31조 4,400억원을 출자하여 두 기관이 전체 출자액의 약 90%를 차지하고 있다. 그 외에 지식경제부, 금융위원회, 국가보훈처에서 출자기관의 지분을 가지고 있다.⁴⁴⁾

[표 36] 정부 출자기관 납입자본금 현황: 2008~2010년

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	연평균증가율
일반회계	478,047	555,521	590,044	11.1
특별회계	332,469	373,635	418,746	12.2
정부납입금계	810,516	929,157	1,008,790	11.6
총 자본금	957,386	1,098,053	1,184,817	11.2

주: 연도말 누적액 기준

자료: 기획재정부

[표 37] 최근 3년간 공공기관 분류별 출자현황: 2008~2010년

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	연평균 증가율
공기업	656,126	685,548	762,736	7.8
준정부기관	18,488	28,538	28,638	24.5
기타공공기관	132,189	211,357	213,705	27.1
공공기관외	3,713	3,713	3,713	0.0
합 계	810,516	929,157	1,008,790	11.6

자료: 기획재정부

나. 출자수입 현황

정부 출자기관 배당은 관련법령에 따라 정부출자기관이 당기순이익을 기준으로 배당계획을 수립한 후, 배당협의체(기획재정부) 조정, 관계부처협의, 주주총회 의결 또는 결산승인(국회, 주무부처, 기획재정부 등) 과정을 거쳐 확정된다. 일반적으로 차년도 4월 결산승인과 함께 배당을 실시하면, 행정부 입장에서는 이 때 출자수입이 확보된다.

- 44) 자본금을 납입하지 않더라도 업무의 특성상 주무관청이 되는 경우가 있다. 부산항만공사는 국토해양부의 소관이지만 일반회계에서 자본금이 전액 납입되어 국토해양부의 지분은 없다. 농림수산물부처와 방송통신위원회는 지분은 없으나 각각 2개 출자기관(농수산물부: 농수산물유통공사, 한국농어촌공사 방송통신위원회: KBS, EBS)의 주무관청이다.

2009~2011년간 정부출자수입의 예·결산 현황을 살펴보면, 2009년 각 기금과 회계의 정부출자수입 예산은 5,643억원이었으며 88.3%가 수납되어 4,982억원의 출자수입을 얻었다. 2010년도에는 2009년도 경제위기를 반영하여 정부출자수입예산이 전년대비 1,600억여원 감소하였으며 93.1%인 3,722억원이 수납되었다. 2011년도 예산은 2010년에 비해 530여억원 증액 편성된 4,531억원이었으며, 138.7%가 수납되어 6,283억원이 수납되었다.

정부출자수입항목을 편성하고 있는 주요 부처는 기획재정부·지식경제부·국토해양부·교육과학기술부·문화체육관광부 등이다. 이중 기획재정부에서 가장 많은 출자수입이 있었으며, 국토해양부·지식경제부의 순으로 출자수입이 있었다. 각 부처별로 2011년도 예산 대비 수납실적을 비교해 보면, 기획재정부 일반회계의 출자수입이 예산보다 1,576억원(157%) 증가하여 4,339억원 수납되었다.

[표 38] 2009~2012년 정부출자수입 예·결산 현황

(단위: 백만원)

2009년도			2010년도			2011년도		
예산	결산	수납률	예산	결산	수납률	예산	결산	수납률
564,296	498,236	88.3%	399,883	372,168	93.1%	453,140	628,281	138.7%

자료: 디지털예산회계시스템 및 2011 행정부 결산 설명자료 편집

[표 39] 2011년 부처별 정부출자수입 예결산 현황

(단위: 백만원, %)

소 관	회계	예산	결산	증감	수납율
기획재정부	일반회계	276,290	433,896	157,606	157.0
교육과학기술부	과학기술진흥기금	9,790	29,624	19,834	302.6
문화체육관광부	영화발전기금	6,040	4,048	-1,992	67.0
지식경제부	에너지및자원사업특별회계	42,841	41,556	-1,285	97.0
	정보통신진흥기금	35,410	24,377	-11,033	68.8
	전력산업기반기금	0	4,500	4,500	-
	소 계	78,251	70,433	-7,818	90.0
국토해양부	교통시설특별회계	82,269	90,280	8,011	109.7
	국민주택기금	500	0	-500	0.0
	소 계	82,769	90,280	7,511	109.1
	합 계	453,140	628,281	175,141	138.7

자료: 디지털예산회계시스템 및 2011 행정부 결산 설명자료 편집

정부출자기관 배당실적은 대부분 일반회계를 대상으로 통계가 작성·공표되고 있으므로 이후 일반회계 소관 기관에 대한 배당을 분석대상으로 한다.

다음 표는 일반회계 정부출자기관의 당기순이익 및 배당수입을 2005년부터 보여주고 있다. 물납을 제외한 일반회계 소관 정부배당은 2005년 3,345억원에서 2006년도에 8,451억원으로 급증한 이후 2007년 7,724억원, 2008년 9,339억원을 수준을 유지하였다. 그러나 경기침체 등에 따른 정부출자기관의 2008년 회계연도 이익하락에 따라 2009년 배당수입은 3,382억원으로 급감하였으며, 2010년에도 1,947억원의 저조한 수준을 보였다. 단 2010년 평균 배당성향은 전년 15.1%에서 19.1%로 상향되었으나, 전년대비 이익규모 감소(결손액 감소된 한전 제외)로 배당금액은 전년대비 42.4% 감소한 것이다. 2011년에는 전년대비 119.6% 증가한 4,276억원의 배당이 수입으로 계상되었다. 이는 전반적인 경기회복 등에 따라 유배당기관(21개)의 당기순이익이 증가하였고, 배당가능이익도 증가하는 등 전반적인 배당여건이 개선되었기 때문이다.

[표 40] 일반회계 정부출자기관 당기순이익 및 배당수입 현황

(단위: 억원, %)

	전년도 당기순이익	(증가율)	배당 성향	배당수입 (물납포함)	배당수입 (물납제외)	(증가율)
2005	48,777	-	18.80	3,360	3,345	-
2006	76,036	(55.9)	17.85	8,504	8,451	(152.6)
2007	70,432	(-7.4)	19.95	7,762	7,724	(-8.6)
2008	75,479	(7.2)	17.98	9,378	9,339	(20.9)
2009	23,866	(-68.4)	15.96	3,435	3,382	(-63.8)
2010	19,887	(-16.7)	19.68	1,994	1,947	(-42.4)
2011	42,305	(112.7)	20.22	4,339	4,276	(119.6)

주: 배당기관 대상으로 작성. 배당성향(배당금/당기순이익)은 배당실시 기관을 기준으로 산정한 단순평균이며 2009년의 경우 기업은행이 제외되었고, 배당성향 계산에 대한 자세한 내용은 각 연도 기획재정부의 보도자료를 참고할 것
 자료: 기획재정부 각 연도 보도자료 및 자료협조

[표 41] 2011년 정부배당수입(일반회계 정부출자기관)

(단위: 억원, %)

기관명	당기순이익		배당률 ¹⁾		배당성향 ¹⁾		정부 배당수입		
	'09회계	'10회계	'10년	'11년	'10년	'11년	'10년 실적	'11년 예산	'11년 실적
기업은행	7,105	12,901	4.8	8.20	21.67	20.47	1,001	1,097	1,720
수출입은행	258	667	0.09	0.24	17.50	18.50	33	372	92
수자원공사	816	1,421	0.19	0.31	15.50	14.50	115	60	187
가스공사	2,380	2,062	15.40	12.40	23.49	21.83	160	174	129
조폐공사	5	35	2.02	14.10	25.50	26.50	1	1	9
관광공사	1,570	1,775	111.40	117.82	22.98	21.50	199	306	211
감정원	39	29	12.20	9.16	18.97	19.04	4	2	3
도로공사	562	664	0.04	0.04	14.50	14.50	3	3	3
석유공사	4,223	2,114	1.02	0.42	16.00	16.00	2	1	1
부산항만공사	407	769	0.25	0.50	19.50	20.50	79	143	158
인천항만공사	28	25	0.03	0.03	24.50	21.00	5	12	4
울산항만공사	239	206	4.11	3.67	26.50	27.50	64	62	57
농수산물유통	84	103	1.27	1.55	10.00	10.00	8	7	10
농어촌공사	664	762	0.51	0.58	10.00	10.00	66	57	76
KOTRA	169	74	14.77	5.98	14.00	13.00	24	3	10
광물자원공사	213	230	0.49	0.44	15.00	15.00	7	4	6
KAMCO	933	950	2.44	2.49	22.50	22.50	173	141	177
산은금융지주	192	9,085	0.28	13.28	26.50	26.50	3	185	235
한국공항	426	577	-	0.62	-	22.50	-	86	71
정책금융공사	-604	4,048	-	0.45	-	16.50	-	-	607
철도공사	6,486	3,808	-	0.56	-	14.00	-	-	514
배당기관계(21개)	26,195	42,305	9.52	9.18	19.68	20.22	1,947	2,763	4,276
토지주택공사	4,972	3,733	-	-	-	-	-	-	-
주택금융공사	358	252	-	-	-	-	-	-	-
서울신문	1	20	-	-	-	-	-	-	-
한국전력	-777	-614	-	-	-	-	-	-	-
물납	-	-	-	-	-	-	47	-	63
합계(25개)	30,749	45,696	9.52	9.18	19.68	20.22	1,994	2,763	4,339

주: 1: KBS와 EBS는 국회 결산 심사중이라 제외하고 작성

1) 배당률(배당금/납입자본금) 및 배당성향(배당금/당기순이익)은 배당기관을 기준으로 산술평균화되 물납증권을 제외하고 계산

자료: 기획재정부 보도자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

위 표는 일반회계 정부출자기관의 2011년도 정부배당수입을 기관별로 보여주고 있다. 2011년에는 24개 기관에서 흑자가 4.63조원 발생하였으며, 1개 기관에서 0.06조원의 적자가 발생하여 총 흑자 규모는 4.57조원에 달하였다. 적자가 발생한 1개 기관과 별도 사유로 인하여 배당을 실시하지 않은 3개 기관을 제외하고 21개 기관에서 배당을 실시하였으며, 물납증권을 제외하고 일반회계 세입으로 4,276억원이 납입되었다. 이는 전년 대비로 119.6% 증가한 수치인데, 유배당기관(21개)의 당기순이익은 2009년 2.6조원에서 2010년 4.2조원으로 61.5%가 증가하였고, 배당가능이익도 2009년 1.5조원(18개 기관)에서 2010년 3.3조원(21개 기관)으로 증가한 데 기인한다. 2011년 예산(2,716억원) 대비로는 57.4% 증가하였으며, 평균배당성향(배당금/당기순이익)도 2010년 19.7%에서 20.2%로 상향되었다.

한편 다음 표에 의하면 4개 기관에서 배당을 하지 않았다. 한국전력공사는 손실이 발생하여 배당여력이 없었으며, 주택금융공사와 서울신문사는 결손금 보전을 위하여 배당을 하지 않았다. 한국토지주택공사는 보금자리주택 건설 등 대규모 공공사업으로 부채비율이 과다하여 배당을 실시하지 않았다.⁴⁵⁾ 무배당 기관수는 2009년 9개, 2010년 7개 기관에 비해 감소한 것이다.

[표 42] 무배당기관 현황

	2009	2010	2011
적자발생	한국전력공사, 주택금융공사, 서울신문, KBS	한국전력공사, 정책금융공사	한국전력공사
이월결손보전	철도공사	한국공항공사, 주택금융공사, 철도공사, 서울신문사	주택금융공사, 서울신문사
기타	산업은행, 기업은행, 수출입은행, KAMCO (사유: 국책금융기관)	토지주택공사 (사유: 부채비율과다)	토지주택공사 (사유: 부채비율과다)

45) 부채비율: (2008) 440.6% → (2009) 524.5% → (2010) 559.3%

다. 당기순이익과 배당수입간 관련성 하락

금융위기 극복을 위한 재정지출의 확대 등을 감안할 때, 정부출자기관의 배당 현황이 적정한지 여부를 판단해보고, 이를 확충하는 방안에 대해 살펴보는 것은 수입 확대 측면에서 의미있는 일이다. 여기서는 우선 정부출자기관의 배당이 기업의 순이익과 어떤 상관관계가 있는지 살펴봄으로써 적정성 여부에 관해 논의한다.

다음 두 표는 각각 일반회계 정부출자기관의 전년도 당기순이익 및 배당수입의 금액과 비중을 보여주고 있다. 각 연도에 배당실적이 있었던 기관을 대상으로 작성된 것이기 때문에 당기순이익이 0보다 크더라도 배당실적이 없었다면 표에서 제외되었다.

눈에 띄는 점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2005년 이후 배당 기관의 개수가 눈에 띄게 증가하였다는 점이다. 유배당기관 수는 2005년 16개에서 2011년 21개로 증가하였는데, 앞서 살펴본 바와 같이 정부의 배당수입은 2005~2011년 기간 중 연평균 4.1%증가하는데 그쳤다. 이는 배당수입이 기관의 수보다 당기순이익과 배당성향에 더 영향을 받는다는 사실을 보여준다.

둘째, 당기순이익과 배당수입의 특정기관에 대한 편중이 심하다는 점이다. 2005~2011년 기간 중 상위 3개 기관의 당기순이익은 전체 배당기관 당기순이익의 70.4%를 차지하고 있으며, 배당수입은 전체 배당수입의 72.3%를 차지한다. 2005~2011년 기간 중 상위 6개 기관의 당기순이익은 전체 배당기관 당기순이익의 88.1%를 차지하고 있으며, 배당수입은 전체 배당수입의 91.3%를 차지한다.

셋째, 이러한 편중 현상은 최근으로 올수록 완화되고 있다. 상위 3개 기관으로부터의 배당수입 비중은 2005년 76.2%에서 2011년 66.4%로, 상위 6개 기관으로부터의 배당수입 비중은 2005년 97.2%에서 2011년 81.2%로 하락하였다. 이것은 정부출자수입원이 다양화되었다기 보다는 출자기관 및 배당기관 개수가 증가한 데 따른 현상으로 보인다.

[표 43] 기관별 당기순이익 및 배당수입(일반회계 정부출자기관)

(단위: 억원)

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
산업은행			24,217	3,572	21,008	2,702	20,476	2,709			192	3	9,085	235
한국전력	28,808	1,766	24,486	1,776	20,705	1,355	15,568	1,016						
기업은행	3,704	234	7,785	935	10,533	1,286	11,679	1,344		7	7,105	1,001	12,901	1,720
토지공사	4,867	357	6,078	923	5,831	985	9,692	2,097	11,642	2,195				
주택공사	2,347	274	2,448	507	1,958	447	5,601	1,187	2,645	467				
수자원공사	1,445	199	2,188	317	2,170	353	1,489	236	1,388	219	816	115	1,421	187
가스공사	3,231	436	2,464	266	2,405	228	3,648	291	3,308	243	2,380	160	2,062	129
수출입은행	775	8	2,245	80	1,683	101	1,843	148			258	33	667	92
조폐공사	113	46	115	15	296	99	178	47	93	25	5	1	35	9
농어촌공사	75	1	400	25	107	11	113	13	370	48	664	66	762	76
KOTRA	20	5	53	10	82	18	111	13	63	7	169	24	74	10
감정원	93	7	90	7	64	5	37	3	49	3	39	4	29	3
KAMCO	17	2	66	6	298	33	549	62			933	173	950	177
도로공사	529	3	526	5	586	7	538	7	622	5	562	3	664	3
농수산물유통	20	3	20	4	50	10	56	8	86	11	84	8	103	10
관광공사	16	3	60	2	190	27	548	45	332	23	1,570	199	1,775	211
석유공사	2,717	1	2,795	1	1,852	1	2,067	1	2,002	1	4,223	2	2,114	1
한국공항					403	34	757	66	416	38			577	71
부산항만					211	22	386	42	428	53	407	79	769	158
광물자원공사							44	2	94	3	213	7	230	6
주택금융공사							99	2						
인천항만									131	11	28	5	25	4
울산항만									185	23	239	64	206	57
EBS									12	1				
정책금융공사													4,048	607
철도공사													3,808	514
합 계	48,777	3,360	76,036	8,504	70,432	7,762	75,479	9,378	23,866	3,435	19,887	1,947	42,305	4,280

주 1. 각 연도에 배당실적이 있었던 기관을 대상으로 작성(물납은 제외)

2. A열=전년도 당기순이익, B열=배당수입

자료: 각 연도 기획재정부 보도자료를 토대로 작성

[표 44] 기관별 당기순이익 및 배당수입 비중(일반회계 정부출자기관)

(단위: %)

	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
산업은행	-	-	31.8	42.0	29.8	34.8	27.1	28.9	-	-	1.0	0.2	21.5	5.5
한국전력	59.1	52.6	32.2	20.9	29.4	17.5	20.6	10.8	-	-	-	-	-	-
기업은행	7.6	7.0	10.2	11.0	15.0	16.6	15.5	14.3	0.0	0.2	35.7	51.4	30.5	40.2
토지공사	10.0	10.6	8.0	10.9	8.3	12.7	12.8	22.4	48.8	63.9	-	-	-	-
주택공사	4.8	8.2	3.2	6.0	2.8	5.8	7.4	12.7	11.1	13.6	-	-	-	-
수자원공사	3.0	5.9	2.9	3.7	3.1	4.5	2.0	2.5	5.8	6.4	4.1	5.9	3.4	4.4
가스공사	6.6	13.0	3.2	3.1	3.4	2.9	4.8	3.1	13.9	7.1	12.0	8.2	4.9	3.0
수출입은행	1.6	0.2	3.0	0.9	2.4	1.3	2.4	1.6			1.3	1.7	1.6	2.1
조폐공사	0.2	1.4	0.2	0.2	0.4	1.3	0.2	0.5	0.4	0.7	0.0	0.1	0.1	0.2
농어촌공사	0.2	0.0	0.5	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	1.6	1.4	3.3	3.4	1.8	1.8
KOTRA	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.2	0.8	1.2	0.2	0.2
감정원	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
KAMCO	0.0	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	0.7	0.7	0.0	0.0	4.7	8.9	2.2	4.1
도로공사	1.1	0.1	0.7	0.1	0.8	0.1	0.7	0.1	2.6	0.1	2.8	0.2	1.6	0.1
농수산물유통	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.3	0.4	0.4	0.2	0.2
관광공사	0.0	0.1	0.1	0.0	0.3	0.3	0.7	0.5	1.4	0.7	7.9	10.2	4.2	4.9
석유공사	5.6	0.0	3.7	0.0	2.6	0.0	2.7	0.0	8.4	0.0	21.2	0.1	5.0	0.0
한국공항	-	-	-	-	0.6	0.4	1.0	0.7	1.7	1.1	0.0	0.0	1.4	1.7
부산항만	-	-	-	-	0.3	0.3	0.5	0.4	1.8	1.5	2.0	4.1	1.8	3.7
광물자원공사	-	-	-	-	-	-	0.1	0.0	0.4	0.1	1.1	0.4	0.5	0.1
주택금융공사	-	-	-	-	-	-	0.1	0.0	-	-	-	-	-	-
인천항만	-	-	-	-	-	-	-	-	0.5	0.3	0.1	0.3	0.1	0.1
울산항만	-	-	-	-	-	-	-	-	0.8	0.7	1.2	3.3	0.5	1.3
EBS	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.0	-	-	-	-
정책금융공사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.6	14.2
철도공사	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.0	12.0
계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
상위3개기관	76.6	76.2	74.3	73.9	74.2	68.8	63.2	65.6	73.7	84.6	68.9	70.5	61.5	66.4
상위6개기관	93.6	97.2	89.2	94.4	89.0	91.8	88.3	92.2	90.5	94.0	85.6	88.7	80.4	81.2

주 1. 각 연도에 배당실적이 있었던 기관을 대상으로 작성(물납은 제외)

2. A열=전년도 당기순이익의 비중, B열=배당수입 비중

배당수준이 적정하다고 평가를 내리기 위한 기준 중의 하나는 당기순이익이 높을수록 배당수입이 높아야 한다는 것이다. 당기순이익이 높은 반면, 배당수입이 높지 않다면, 특별한 이유가 없는 한 정부의 과소배당을 의심해 볼 수 있다. 그런데 다음 표에 따르면 최근으로 올수록 당기순이익과 배당수입 간 상관관계가 약해지고 있는 것을 볼 수 있다. 즉 당기순이익이 증가하더라도 배당수입이 그렇게 증가하지 않는 것이다. 2005년도에 전체 배당기관을 대상으로 전년도 당기순이익의 비중과 당해연도 배당수입의 비중 간 상관관계를 구하면 0.98이었지만, 2009년까지만 0.9를 초과하였을 뿐, 2010년에는 0.84로, 2011년에는 0.86으로 하락하였다.

한편 이러한 결과는 앞서 살펴본 배당성향의 증가와는 다소 괴리가 있는 것으로 보인다. 배당성향은 ‘배당금/당기순이익’으로 구하는데, 최근 배당성향이 증가한 것과 대조되는 것이다. 이것은 행정부가 배당성향을 계산할 때 산술평균으로 계산하여 당기순이익의 비중이 낮지만 배당성향이 높은 기관의 가중치를 높게 잡았기 때문이다. 예를 들어 2011년 한국가스공사의 배당성향은 26.48이지만 한국가스공사의 전년도 당기순이익이 전체 배당기관의 당기순이익에서 차지하는 비중은 4.9%에 불과하다. 즉, 단순평균으로 배당성향을 구하면, 과대추정 혹은 과소추정될 수 있는 것이다. 이러한 괴리를 해소하기 위해서는 당기순이익을 기준으로 가중평균한 배당성향을 보고하는 것이 바람직하다.

[표 45] 전년도 당기순이익 비중과 배당수입 비중의 상관계수

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
0.980	0.928	0.932	0.912	0.974	0.835	0.860

라. 상법과 개별법상 적립금 상이 문제

배당과 관련한 규정을 살펴보면, 출자기관 설치법에 배당관련 규정을 직접 설정하고 있는 경우와 상법 규정을 준용하도록 한 경우로 구분된다. 이를 각 정부출자기관별로 구분하면 아래와 같다.

[표 46] 정부출자기관별 배당관련 규정

유 형	출자기관명
상법규정 준용	한국공항공사
개별법에서 자체 규정	한국가스공사, 한국전력공사, 부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 한국수자원공사, KOTRA, 한국자산관리공사, 한국도로공사, 농수산물유통공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국주택금융공사, 한국산업은행, 기업은행, 한국수출입은행, 한국토지주택공사 등

한국공항공사는 배당과 관련하여 별도의 규정을 두지 않고 「한국공항공사법」 제19조에 따라 「상법」 중 주식회사에 관한 규정을 준용하도록 되어 있다. 「상법」 제458조에는 이익금의 10% 이상을 적립하도록 하고 있다.⁴⁶⁾⁴⁷⁾ 그러나 대부분의 공기업들은 20% 이상으로, 한국산업은행은 40%로 규정하고 있다. 또 대부분의 공기업은 이익준비금 외에도 사업확장적립금으로 20% 이상을 적립, 이익금의 40% 가량을 사내유보하도록 하고 있다.

「국유재산법」⁴⁸⁾에 의하면 배당액은 이익준비금 등 관련 준비금을 제하고 남은 배당가능이익 중에서 배당액을 결정하도록 하고 있다. 그런데 출자기관 설치법에 규정된 준비금 비율이 「상법」에 규정된 비율보다 높아 배당을 억제하는 요인으로 작용되고 있다. 예를 들어 한국도로공사의 경우 「상법」에 의할 경우 이익준비금으로 적립하고 난 90%의 금액이 배당의 재원이 되나, 개별법에 의할 경우 최소 40%를 적립하고 남은 금액이 배당의 재원이 되기 때문에 배당액을 억제하는 원인이 된다.

46) 제458조(이익준비금) 회사는 그 자본금의 2분의 1이 될 때까지 매 결산기 이익배당액의 10분의 1 이상을 이익준비금으로 적립하여야 한다. 다만, 주식배당의 경우에는 그러하지 아니하다.

47) 한국가스공사의 경우 「한국가스공사법」 제18조제3항에서 「상법」 중 주식회사에 관한 규정을 준용하도록 되어 있었으나, 2012.5.23 개정에서 개별법에서 배당에 관련한 조항을 신설하였다. 현재 「한국가스공사법」 제13조(이익금의 처리)에 의해서 자본금의 2분의 1에 달할 때까지 이익금의 100분의 10 이상을 이익준비금으로 적립하도록 되어 있으며, 자본금과 같은 금액에 달할 때까지 이익금의 100분의 10 이상을 사고보상적립금으로 적립하도록 하고 있다.

48) 2011년 6월 23일 본회의에서 의결되어 2011년 7월 1일 정부로 이송되었다.

[표 47] 정부출자기관의 법적 적립의무

공기업명	근거법률	이익준비금	사업확장적립금	2010년 정부지분율(%)
한국가스공사	한국가스공사법	10% 이상	- ⁵⁾	26.9
한국공항공사	한국공항공사법	10% 이상		100.0
한국전력공사	한국전력공사법	20% 이상		21.1
부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사 여수광양항만공사	항만공사법	20% 이상	20% 이상 ¹⁾	각각 100.0
한국관광공사	한국관광공사법	10% 이상		55.2
한국조폐공사	한국조폐공사법	10% 이상 ²⁾		100.0
한국수자원공사	한국수자원공사법	20% 이상	20% 이상	90.9
KOTRA	대한무역투자진흥공사법	20% 이상 ³⁾		100.0
KAMCO	금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률	20% 이상	적립	82.6
한국도로공사	한국도로공사법	20% 이상	적립 ⁴⁾	83.2
농수산물유통공사	농수산물유통공사법	20% 이상	적립	100.0
한국석유공사	한국석유공사법	20% 이상	20% 이상	100.0
한국광물자원공사	한국광물자원공사법	20% 이상	20% 이상	99.7
한국주택금융공사	한국주택금융공사법	20% 이상		71.2
산은지주주식회사	한국산업은행법	40% 이상		9.7
중소기업은행	중소기업은행법	25% 이상		65.1
한국토지주택공사	한국토지주택공사법	20% 이상	20% 이상	85.7

주: 1) 현행법에 따르면 자본금의 2분의 1이 될 때까지 이익금의 10분의 2 이상을 사업확장 적립금으로 적립하도록 되어 있으나, 2012.6.1 개정을 통해 사업확장적립금 의무 적립 비율 조항은 삭제되었으며(비율에 관한 조항만 삭제, 적립의무는 남아 있음), 동 개정법은 2012.9.2부터 시행될 예정임

2) 2011.7.25 개정을 통해 20%에서 10%로 축소됨

3) 2012.5.23 개정을 통해 50%에서 20%로 축소됨

4) 2011.9.16 개정을 통해 20%였던 의무비율이 사라짐

5) 2012.5.23 개정을 통해 10%의 사고보상적립금 의무적립이 신설됨

자료: 국회법률정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

그동안 이익준비금 비율을 일반 민간회사와 유사하게 개정할 필요가 있다는 관련 상임위원회의 지적이 있었으며,⁴⁹⁾ 이러한 인식을 바탕으로 각 출자기관의 개별 법률에 대한 개정안이 발의되었다. 18대 국회에서 27개의 법률안이 발의되었으나, 이 중 7개 법안에 대해서만 개정이 완료되어 한국조폐공사 등에 대해 적립금의 비율이 상법과 동등하게 축소되었다.⁵⁰⁾ 개정안 논의시 기획재정부와 관련 부처에서도 적립금 축소에 대하여 이견이 없다고 발언한 점을 감안할 때,⁵¹⁾ 관련 개정안에 대한 적절한 검토가 필요하다고 보인다.

한편, 정부출자기관의 배당이 적정한지 여부를 분석하기 위해서는 먼저 개별 정부출자기관별로 배당 가능한 이익이 얼마인지를 파악하여야 한다. 여기서는 김기영 외(2010.6)⁵²⁾의 방법론을 따라 배당가능이익과 실제 배당세입의 차이를 분석한다. 상법 제462조 제1항에 의하면 배당가능이익은 재무상태표상의 순자산으로부터 자본액, 그 결산기까지 적립된 자본준비금과 이익준비금의 합계액, 그 결산기에 적립하여야 할 이익준비금을 공제하여 산출하도록 하고 있다. 또한 상법 제462조에서 순자산에서 차감하는 항목으로 이익잉여금 중 이익준비금만을 규정하고, 이익준비금 이외의 기타 법정 적립금을 배당의 재원으로 인정할 것인가에 대해서는 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 기타 법정적립금으로는 증권거래법상 적립의무를 두고 있는 재무구조개선 적립금, 세법상의 기업합리화적립금 등이 있는데, 이는 결손보전, 자본전입, 또는 특정목적으로만 사용이 가능하기 때문에 비록 상법상 명문 규정은 없지만 배당 재원으로 볼 수는 없다고 판단된다. 따라서 당년도 적립할 이익준비금을 제외한 상법상 배당가능이익의 산정식은 아래와 같이 도출이 가능하다.

49) 기획재정부위원회의 '2009년 세입세출 결산 검토보고서'를 참조할 것

50) 2011년 7월 개정: 한국조폐공사법, 한국투자공사법, 한국수출입은행법
 2011년 9월 개정: 한국도로공사법
 2012년 5월 개정: 한국가스공사법, 항만공사법(4개 기관), 대한무역투자진흥공사법

51) 제301회 국회(임시회) 제1차 경제재정소위원회 회의록(2011. 6. 8)

52) 이하 방법론에 대한 서술도 다음 논문을 인용하였다: 김기영·박경진·유영태(2010.6), "공기업 배당 현황과 평가", 「규제연구」 제19권 제1호, 한국규제학회. 이 논문에서는 2004~2008년에 대한 배당가능이익과 실제배당세입을 비교하고 있는데, 본 보고서에서는 이를 2009~2011년에 대하여 업데이트하였다. 또한 김기영 외(2010.6)에서는 당해연도의 배당가능이익과 실제배당세입을 비교하였으나, 본 보고서에서는 전년도 말 재정상태표를 토대로 산출한 배당가능이익과, 당해연도의 실제 배당세입을 비교하였다. 이는 재정상태표는 매 회계연도 말 기준으로 작성되고, 전년도 말 기준으로 산출된 배당가능이익 중에서 다음연도 배당이 이루어지기 때문이다.

$$\text{상법상 배당가능이익} = \text{순자산} - \text{자본금} - \text{자본잉여금} - \text{이익준비금} - \text{기타 법정적립금} - \text{자본조정} \quad [\text{식 1}]$$

그런데 상법상 차감토록 되어 있는 당해 연도 적립 이익준비금은 현금배당의 10% 이상 금액을 적립하도록 되어 있으므로 상법상 최대 현금배당가능이익을 도출하기 위해서는 당해 연도 적립 이익준비금을 현금배당액의 10%만 적립한다고 가정하여야 한다. 따라서 상법상 최대 현금배당가능이익은 아래와 같은 산식에 의해 산출 가능하다.

$$\text{상법상 최대 현금배당가능이익} = \text{상법상 배당가능이익} \quad [\text{식 2}]$$

한국가스공사의 예를 대표적으로 들어 분석하면 다음과 같다. 다음 표는 [식 2]를 기초로 산정한 최대 현금배당가능이익에 정부지분율(2005~2011년 기간 중 26.86%)을 곱하여 한국가스공사의 최대현금배당가능이익을 산정하고 이를 실제 정부의 배당세입과 비교한 것이다. 정부배당가능이익 및 실제 정부 배당세입은 위에서 정의한 식에 의하여 계산한 것이다.

[표 48] 한국가스공사 최대현금배당가능이익과 실제배당세입의 비교

(단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전년도 말 기준 배당가능이익(A)	3668	3971	4606	5196	7840	8171
(증가율)		8.3	16.0	12.8	50.9	4.2
실제정부배당세입(B)	266	228	291	243	160	129
(증가율)	-39.0	-14.3	27.6	-16.5	-34.2	-19.4
비율(B/A)	7.3	5.7	6.3	4.7	2.0	1.6

한국가스공사의 배당가능이익 중 실제 정부배당세입의 비율은 2006년 7.3%에서 2011년 1.6%로 감소하였다. 특히 2011년 배당가능이익은 전년대비 4.2% 증가한 데 비하여 실제정부배당세입은 전년대비 19.4%가 감소하였다. 배당가능이익은 어디까지나 ‘배당이 가능한 금액’이지 그것을 최대로 배당하여야 한다는 것은 아니다. 따라서 이 비율의 절대값에 대해서는 민간 기업과의 비교 등 더 많은 논의가 필요하나, 이 비율이 감소하고 있는 추이가 적정한 지에 대해서는 의문을 제기할 수 있

다. 상법상의 배당가능이익이 누적된 손익거래로부터의 잉여금을 기초로 하고 있음을 고려할 때, 배당가능이익이 지속적으로 증가하는 것은 배당가능한 잉여금 여력이 충분함을 의미한다. 그러므로 현금배당가능이익 대비 정부배당세입이 감소하는 추세임을 통해 정부 배당금의 과소 책정을 의심해 볼 수 있다.

마. 소 결

2011년 일반회계 배당수입은 4,276억원으로 전년대비 119.6% 증가한 수치이다. 이는 경기회복에 따라 유배당기관(21개)의 당기순이익이 증가하였고, 배당가능이익도 증가하는 등 전반적인 배당여건이 개선되었기 때문이다.

그러나 배당수입의 증가가 당기순이익의 증가에 비해 적정한 수준인지에 대해서는 좀 더 논의가 필요하다. 우선 배당수준이 적정하다고 평가를 내리기 위한 기준 중의 하나는 당기순이익이 높을수록 배당수입이 높아야 한다는 것이다. 그런데 전년도 당기순이익의 비중과 당해 연도 배당수입의 비중 간 상관관계는 2005년 0.98에서 2011년 0.86으로 하락하는 추세이다. 즉, 정부출자기관의 당기순이익이 증가하더라도 배당수입은 증가하지 않는 추세인 것이다.

또한 출자기관 설치법에 규정된 준비금 비율이 「상법」에 규정된 비율보다 높아 배당을 억제하는 요인으로 작용하고 있다. 예를 들어 한국도로공사의 경우 「상법」에 의할 경우 이익준비금으로 적립하고 난 90%의 금액이 배당의 재원이 되나, 개별법에 의할 경우 최소 40%를 적립하고 남은 금액이 배당의 재원이 되기 때문에 배당액을 억제하는 원인이 된다. 18대 국회에서는 개별기관별 당기순이익의 10~40% 이상 적립한도를 상법수준(10%)으로 조정하기 위한 개정법률안 27개 중 7개만 통과되었고, 나머지 법률안은 18대 국회의 종료와 함께 폐기되었다.

한편 정부출자기관의 배당이 적정한지 여부를 분석하기 위해 한국가스공사의 예를 들어 배당가능이익과 실제 배당세입의 차이를 분석해 보았다. 한국가스공사의 현금배당가능이익 대비 정부배당세입 비중은 2006년 7.3%에서 2011년 1.6%로 감소하는 추세이며, 이를 통해 배당금이 과소 책정되었음을 의심할 수 있다. 금융위기 극복을 위한 재정지출의 확대 등을 감안할 때 정부출자기관의 배당금을 적정 수준에서 책정하는 것은 세입 확대 측면에서 필수적인 일이므로, 향후 과소 책정을 방지하기 위한 대책이 요구된다.

3. 지방이전공공기관의 종전 부동산 매각부진으로 인한 혁신도시건설특별회계 세입결손 지속

- 지방이전공공기관의 종전부동산 매각부진에 따른 연례적 혁신도시건설특별회계 세입결손
 - 2011년 토지매각대 예산 대비 수납 비율 29.4%로 2009년 33.8%, 2010년 18.5%에 연이은 부진
 - 공공자금관리기금 이자상환 부담 증가
 - 2011년도 차입금 총액 2천 150억원, 3년간 이자상환액 110.3억원
 - 일반매각보다 매입공공기관에 의한 매입에 의존하여, 매입공공기관 재정부담 초래 가능성
- 국세청 산하 이전대상기관들의 소극적 부동산매각 추진에 대한 실질적 조치 필요

가. 세입결산 현황

공공기관의 지방이전 및 혁신도시의 건설에 관한 사업을 지원하기 위한 목적으로 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에 따라 설치된 혁신도시건설특별회계는 ① 국가소유 종전부동산의 매각대금(이하 “토지매각대”) 및 사용료 ② 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금, ③ 「공공자금관리기금법」에 따라 설치된 공공자금관리기금 또는 다른 기금으로부터의 전입금 및 예수금 등을 재원으로 한다(「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제34조제1항⁵³⁾).

고제이 경제분석관(jayee@assembly.go.kr, 788-4745)

53) 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 법률」 제34조(회계의 세입과 세출) ① 회계의 세입은 다음 각 호와 같다.
1. 국가소유 종전부동산의 매각대금, 사용료, 해당 재산으로부터 발생하는 그 밖의 수익금 및 국가행정기관인 이전공공기관의 임차보증금 회수금

2011년 혁신도시건설특별회계는 종전부동산 매각 증가에 따라 2010년도 예산 대비 20.4% 증가한 1조 3,804억원이 계상되었다. 혁신도시건설 특별회계 세입의 가장 큰 비중을 차지하는 토지매각대금은 혁신도시로 이전하는 정부소속기관이 보유하고 있는 토지 건물 등 종전부동산 매각대금을 재원으로 하는 것으로 2011 회계연도 혁신도시특별회계 세입예산 1조 3,664억원의 약 80%에 이르는 1조 830억여원이 세입예산으로 계상되었다.

그 동안 혁신도시건설특별회계 토지매각대금의 세입수납실적을 살펴보면, 2009년에 세입예산에 434억원 계상되었으나 결산수납액은 147억원에 그쳐 예산액 대비 수납률이 33.8%로 부진한 실적을 기록하였다. 2010년도에는 8,138억원을 종전부동산 매각을 통해 조달하도록 계획되었으나 1,506억원의 토지매각대금이 수납되어 18.5%의 극히 저조한 수납률을 기록하였다. 2011년 토지매각대 수납액은 3,186억원으로 수납률이 29.4%로 전년에 비해 개선되었으나 여전히 세입예산의 1/3 이하 수준에 머무르고 있어 종전부동산 매각 부진에 따른 세입결손이 지속되고 있다.

[표 49] 최근 3년간 혁신도시건설 특별회계 세입결산현황

(단위: 억원, %)

구분	2009			2010			2011		
	예산 (A)	결산 (B)	B/A	예산 (A)	결산 (B)	B/A	예산 (A)	결산 (B)	B/A
총 계	2,956	1,759 (1,906)	59.5 (64.5)	11,469	3,622 (5,128)	31.6 (44.7)	13,664	3,398 (6,583)	24.9 (48.2)
토지매각대금	434	(147)	33.8	8,138	(1,506)	18.5	10,830	(3,186)	29.4
전년도이월금	0	109	100.0	0	291	100.0	0	564	100.0
일반회계전입금	1,500	1,500	100.0	2,000	2,000	100.0	1,470	1,470	100.0
기타특별회계전입금	-	-	-	331	331	100.0	364	364	100.0
기금예수금	1,021	150	14.7	1,000	1,000	100.0	1,000	1,000	100.0

주: ()는 각 부처 종전부동산 매각대 합계, 기타특별회계전입금은 우정사업특별회계 전입금임
 자료: 대한민국정부, 「2011회계연도 결산보고서」(국토해양부)

2. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금
3. 「공공자금관리기금법」에 따라 설치된 공공자금관리기금 또는 다른 기금으로부터의 전입금 및 예수금
4. 제36조의 규정에 따른 차입금
5. 제44조제4항의 규정에 따른 이익의 전입금
6. 그 밖의 수입금

나. 종전부동산 매각추진 현황

연도별 토지매각대금 세부 결산내역을 보면, 먼저 2009년도의 경우 당초 국립수위과학검역원(안양), 국립농산물품질관리원(안양, 영등포), 농수산물검역검사본부(국립수산물품질검사원, 고양), 국립식물검역원(안양), 국립종자원(안양), 국립농업과학원(수원), 조달청품질관리단(용인), 국제청기기술연구소(마포), 우정사업정보센터(광진) 등 10개 기관의 종전부동산을 매각하여 434억 4,000만원을 수납할 계획이었으나, 국립농산물품질관리원(영등포) 50억, 농수산물검역검사본부(국립수산물품질검사원, 고양) 29억, 국립농업과학원(수원) 65억 9,500만원 등을 합하여 총 146억 9,300만원 수납에 그쳤다.

2010년도에는 2009년도에 매각한 국립농산물품질관리원(영등포), 농수산물검역검사본부(고양) 등 2개 부지의 잔여대금을 징수하고, 2010년에 국립식물검역원(안양) 등 이전공공기관이 소유하고 있는 종전부동산 23개 부지를 매각하여 총 8,137억 5,600만원을 토지매각대로 수납한다는 계획이었다. 그러나 부동산 경기 침체에 따른 일반 매입 수요가 낮았고 당시 유일한 매입공공기관인 LH공사의 재정 악화, 국제청을 비롯한 일부 이전대상 공공기관의 잔류 요구 등으로 당초 매각계획에 있던 23개 부지 중 5개⁵⁴⁾ 부지만을 매각하는데 그쳤다.

2011년 세입예산 1조 830억원은 2009년 3건의 매매계약 분할납부금과 2010년 23건의 매각에 대한 2011년 분할납부금 그리고 2011년 12건의 신규매각에 따른 수입금을 합산한 것으로 국토해양위 2011년도 예산안 예비심사에서 이미 과다계상 가능성이 지적되었다.⁵⁵⁾ 실제로 2011년도 종전부동산 매각 추진현황을 보면, 2011

54) 국립전과연구원(안양, 용산: 우정사업본부 우특회계 관리전환, 2010.2.24)과 경찰교육원(인천: 기획재정부 총괄청 인계, 2010.6.25) 불포함

55) 2009-2010 매각 부동산 연도별 세입(계획)

(단위: m², 억원)

연 번	매각방법	기 관 명	소재지	종전부동산		연도별 세입(추정)액				
				면적	매각가액	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년
1	지자체	국립농산물품질관리원	영등포	8.7	499.9	500	1500	1500	149.9	0.0
2	일반매각	농수산물검역검사본부 (국립수산물품질관리원)	고양	4.5	130.0	29.0	33.0	34.0	34.0	0.0
3	지자체	국립농업과학원	수원	4.9	66.0	66.0	0.0	0.0	0.0	0.0
-	기타	[부지임대료, 수용 등]			143.4	106.1	4.3	33.1	0.0	0.0
'09매각		3개 부지		18	839.3	251.0	187.3	217.1	183.9	0.0

년 상반기까지 국립식량과학원(수원) 단 1건의 매각만 이루어졌을 정도로 극도로 부진한 매각실적을 기록하였다.

정부 소속기관의 토지매각대금이 혁신도시건설특별회계 세입의 주요재원이면서 정부소속기관이 혁신도시로 이전하기 위한 부지매입과 청사신축을 지원하기 위한 필수비용이기에 부동산 적기매각을 통한 이전재원조달 등 차질 없는 지방이전을 위해 국토해양부에서는 2회 이상 유찰된 부지에 대하여 수의계약을 통한 매각, 매각활성화를 위한 로드쇼 및 투자설명회 개최, 수요자 입장에서의 매입조건 협상 가능성 제시 등 매입자 편의 제공을 위한 여러 가지 행정적 지원방안을 마련하였다. 이와 더불어 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 및 동법 시행령 개정을 통하여 종전부동산 매입기관을 기존 한국토지주택공사(LH 공사)에서 한국자산관리공사와 한국농어촌공사까지로 확대하였다.⁵⁶⁾ 이에 따라 2011년 10월 농림수산물검역검사본부(인천)의 수의계약체결을 비롯하여 연말까지 3개월 동안 자산관리공사 및 LH공사와 체결한 8건의 신규매각건을 포함 총 9건의 매각대금과 2010년까지 기매각된 8개 부지의 분할납부금을 합산한 3,185.6억원을 토지매각대금으로 수납하여 전년도(18.5%)보다 크게 개선된 29.4%의 수납률을 기록하였다.⁵⁷⁾

연번	매각방법	기관명	소재지	종전부동산		연도별 세입(추정)액				
				면적	매각가액	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년
1	일반매각	품질관리단	용인	13.6	362.1	0.0	93.3	106.0	162.9	0.0
2	일반매각	품질관리단(부속)	용인	6.1	130.6	0.0	130.6	0.0	0.0	0.0
3	일반매각	국립원예특작과학원	여주	29.0	54.4	0.0	12.5	14.1	14.1	13.6
4	지자체	농수산물검사본부(수의)	안양	56.3	1,292.3	0.0	129.3	200.0	200.0	763.0
5	매입기관	국립경찰대학	용인	609.3	3,176.7	0.0	953.0	635.3	317.7	1,270.7
'10매각		5개 부지		714	5,016.1	0.0	1,318.7	955.4	694.8	2,047.3

자료: 국토해양부 공공기관지방이전추진단

56) 법개정으로 미매각 종전부동산 매입기관이 '대통령령으로 정하는 정부 투자기관'에서 '대통령령으로 정하는 공공기관'으로 확대되어, 종전의 한국토지주택공사에서 한국토지주택공사 외에 한국자산관리공사와 한국농어촌공사도 추가.

57) 경찰대학 635억원, 조달청품질관리단106억원, 농식품부(국립수의과학검역원, 축산과학원 등) 284억원, 법무연수원 등 자산관리공사 매각분 2,160억원 등.

[표 50] 2011년 종전부동산 매각현황

매입기관	기관명	소재지	용도 지역	면적(m ²)		매각가액 (억원)	계약일
				부지	건물		
지자체 (수원시)	국립식량과학원	수원	녹지	2,807	0	17.7	'11.5.30
LH 수용	농림수산물검역검사본부 (국립수의과학검역원)	인천	녹지	17,612	-	109.6	'11.10.18
자산공사	국립농산물품질관리원	안양	상업	6,612	2,709	234.5	'11.11.29
자산공사	농림수산물검역검사본부 (식물검역부)	안양	상업	6,079	4,268	215.8	'11.11.29
자산공사	국립종자원 (국립종자관리소)	안양	상업	5,424	1,826	189.7	'11.11.29
자산공사	우정사업정보센터	광진	주거	29,026	19,538	1,672.9	'11.11.29
자산공사	농수산식품연수원 (농업연수원)	수원	주거	40,399	13,935	612.0	'11.11.29
자산공사	경찰수사연수원	동대문	주거	7,217	14,416	251.1	'11.11.29
LH	법무연수원	용인	녹지	386087	26257	1,639.0	'11.12.27
'11합계	9개 부지			501,262	82,949	4,942.3	

자료: 국토해양부 공공기관지방이전추진단

매입공공기관 다각화를 비롯한 여러 가지 종전부동산 매각 활성화 대책이 수립되었음에도 불구하고 부동산 경기 침체에 따른 지속적인 유찰, 이전기관의 잔류 요구 등 이전기관의 비협조적 자세, 매입공공기관의 재정부담 등 복합적인 이유에서 매각이 지연되었다([표 51]).

[표 51] 2011년 국가 소유 종전부동산 미매각 사유

기관명	소재지	세입예산액 (백만원)	매각방법	미매각 사유	향후 계획
국세청기술연구소	마포	4,715	일반매각	유찰	매입기관 매각추진
전파연구소	용산	19,474	일반매각	전자과측정센터 잔류 요구	잔류결정 후 매각추진
국세공무원교육원	수원	33,261	일반매각	이전변경요청	매각추진 독려
국립해양조사원	인천	388	일반매각	유찰	매입기관 매각추진
지방행정연수원	수원	12,341	지자체	의회 승인 진행 중	승인 후 매각추진
국립농업과학원 농업공학부	화성	3,684	미확정	매입기관 협의 중	매입기관 매각추진
국립원예특작과학원	화성	2,317	미확정	매입기관 협의 중	매입기관 매각추진
국립축산과학원	화성	69,624	미확정	매입기관 협의 중	매입기관 매각추진
한국농수산대학	화성	27,011	미확정	매입기관 협의 중	매입기관 매각추진
농촌진흥청	수원	78,420	매입기관	LH 재정악화	매입기관 매각추진
국립농업과학원 농업공학부	수원	21,318	매입기관	LH 재정악화	매입기관 매각추진
국립농업과학원 농업생명부	수원	5,728	매입기관	LH 재정악화	매입기관 매각추진
국립농업과학원	수원	77,204	매입기관	LH 재정악화	매입기관 매각추진
국립축산과학원	수원	53,020	매입기관	LH 재정악화	매입기관 매각추진
국립원예특작과학원	수원	91,178	매입기관	LH 재정악화	매입기관 매각추진
국립식물검역원	수원	5,812	매입기관	LH 재정악화	매입기관 매각추진
국립종자원	수원	13,476	매입기관	LH 재정악화	매입기관 매각추진
기술표준원	과천	27,978	매입기관	매수자검토 중	매수자 확정 후 매각추진
중앙공무원교육원	과천	47,885	매입기관	잔류승인	-
국방대학교	고양	80,335	LH	개발협이지연	협의 후 매각추진

자료: 국토해양위, 2012 기금운용계획안 예비심사검토보고서; 국토해양부 공공기관지방이전추진단 제출자료 편집

다. 종전부동산 매각부진에 따른 문제점과 해결방안

종전부동산 매각대금이 혁신도시건설특별회계 세입의 가장 중요한 재원이므로 이의 매각이 지연됨에 따라서 막대한 세입손실이 연례적으로 발생하고 있다. 그에 반하여 혁신도시건설사업 및 공공기관의 이전이 본격화되면서 세출수요가 급증하고 있어 이를 충당하기 위한 공공자금관리기금 차입액 및 그에 대한 이자상환 부담은 지속적으로 증가하고 있다.

혁신도시로 이전하는 37개 정부소속기관의 청사신축재원인 종전부동산의 매각 시점과 청사신축비 소요시점간 차이로 인하여 일시적으로 발생하는 세입재원 부족액을 공공자금관리기금에서 차입 조달하는 공자기금 예수금 규모는 2009년 150억 원에서 2010년 1,000억원으로 급증하였다. 2011년에도 1,000억 원 규모의 차입금을 예수금으로 세입에 반영하여 2011년 현재 전체 공공관리자금 차입금 규모는 2,150억 원에 이른다.

그리고 그에 대한 이자상환 규모는 2009년 150억 원에 대하여 1.4억 원, 2010년 1,150억 원에 대하여 39.3억 원, 2011년 2,150억 원에 대하여 69.6억 원 3년간 총 110.3억 원을 기록하였다. 뿐만 아니라 늘어나는 세출수요를 고려하여 전년 대비 200% 증가한 3,000억 원의 공공자금관리기금 예수금을 2012년도 세입예산에 계상하였고 이자상환을 위하여 전년 대비 121.5% 증가한 219억 7,600만 원을 세출예산에 계상하였다.

[표 52] 연도별 공공자금관리기금 예수금 이자상환 현황

연도	내역
2009	2009년 차입금 150억 원 이자상환 135백만원
2010	2009년 차입금 150억 원 2010년 차입금 1천억 원에 대한 이자상환 3,933백만원
2011	2009년 차입금 150억 원 2010년 1천억 원 2011년 1천억 원에 대한 이자상환 6,962백만원

이와 같이 종전부동산의 매각 지연은 공공자금관리기금 예수금의 증액을 발생 시킴으로써 국가재정부담을 가중시키고 있다.

한편, 지금까지의 매각현황을 보면 매입공공기관에 대한 매각이 주를 이룬다. 더구나 향후 매각추진계획에서도 일반매각 보다는 매입공공기관 매입에 의존하고

있다. 사업성이 떨어지는 부지 매입대가 매입기관의 재정부담을 가중시킬 수 있으므로 보다 적극적으로 일반매각을 추진할 필요가 있다. 가능한 경우 필지분할이나 기타 지분매각과 같이 개인이 접근 가능한 방법에 대한 검토 등을 통해 시장수요를 자극할 수 있는 활성화 방안이 요구된다.

이와 동시에 통제 불가능한 시장상황으로 인한 것이 아니라 이전공공기관의 비협조적인 자세에서 비롯된 일반매각 지연 또는 실패에 대해서는 그에 따른 세입 결손 책임을 물을 수 있도록 필요한 경우 관련 법령의 정비를 통해서 강력한 조치를 마련해야 한다.

「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제 42조와 제 43조에서는 이전공공기관은 이전비용의 조달 및 국가균형발전 등을 고려해서 종전부동산의 매각을 위해 적극 협조해야 한다고 명시하고 있다.⁵⁸⁾

그러나 제주 혁신도시로 이전하도록 계획되어 있는 국세공무원교육원, 국세종합상담센터, 주류면허지원센터 등 국세청 산하기관들은 2011년도 까지도 타 이전기관들과 달리 이전사업 예산을 거의 집행하지 않았고 수차례에 걸친 국토해양부의 이전요구를 묵살 하는 등 제주혁신도시 이전사업을 고의적으로 지연시키고 있다는 지적을 받아 왔다([표 51] 및 [부표]참조).

참고로 [표 53]의 최근 4년간 국세청 혁신도시건설특별회계 세출결산 내역을

58) 제42조(종전부동산의 현황조사) ① 국토해양부장관은 종전부동산에 대하여 소유 현황, 규모, 특성, 주변 여건 및 매각 또는 활용 가능성 등을 파악하기 위하여 필요한 경우 현황조사를 실시할 수 있다. ②이전공공기관은 제1항의 규정에 따른 현황조사에 적극 협조하여야 하며, 현황조사와 관련하여 자료 등의 제출 요구가 있는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이에 협조하여야 한다. 제43조(종전부동산의 처리계획 수립 등) ① 이전공공기관의 장은 제42조제1항제3호의 규정에 따른 이전비용의 조달 및 국가균형발전 등을 고려하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 종전부동산 처리계획을 수립하여야 한다. 1. 종전부동산의 매각시기 및 방법 2. 종전부동산 중 일부 또는 전부를 매각하지 못하는 경우 구체적인 사유 및 활용방안 ②이전공공기관의 장은 제1항의 규정에 따라 수립한 종전부동산 처리계획에 대하여 소관 행정기관의 장과의 협의를 거쳐 제42조제4항의 규정에 따른 지방이전계획의 승인일부터 3개월 이내에 국토해양부장관에게 제출하여야 하며, 국토해양부장관은 필요한 경우 종전부동산의 소재지를 관할하는 특별시장, 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장의 의견을 듣고 소관 행정기관의 장과 협의하여 제출된 종전부동산 처리계획의 수정 또는 보완을 요구할 수 있다. 이 경우 그 이전공공기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 국토해양부장관의 요구사항을 받아들여야 한다. ③국토해양부장관은 제1항에 따른 종전부동산 처리계획에 제시된 기한 내에 종전부동산이 매각되지 아니하거나 이전공공기관이 원하는 경우 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공기관(이하 "매입공공기관"이라 한다) 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 "지방공기업"이라 한다)으로 하여금 종전부동산을 매입하게 할 수 있다. 이 경우 매입가격은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 감정평가업자 2인 이상이 평가한 금액을 산술평균한 금액으로 한다. 이하 생략.

보면, 2009년에서 2010년 예산집행률은 사실상 0%에 머물렀다. 2011년도 예산현액 664억여원의 9.8%인 65억여원이 연말에서야 부지매입 59) 등 제주혁신도시 이전사업을 위해 집행되는 것과 같이 가장 뒤늦은 이전사업 추진행보를 보이고 있다.

[표 53] 국세청 혁신도시건설특별회계 연도별 세출현황

(단위: 억원, %)

회계연도	예산액(A)	예산현액(B)	지출액(C)	C/B	다음연도이월액	불용액
2008	-	-	-	-	-	-
2009	34.0	34.0	0.2	0.7	33.8	-
2010	210.9	244.7	0	0.0	244.7	-
2011	419.2	663.9	65.2	9.8	564.9	33.8

자료: 대한민국정부, 「2011회계연도 결산보고서」(국세청)

심지어 2012년 6월 현재까지도 단기교육, 일반인 교육 수행을 이유로 수원에 소재하고 있는 국세공무원교육원은 부지 매각을 위한 노력이나 의지를 전혀 보이지 않고 있다([부표] 참조).

그럼에도 불구하고 어떤 제재조치를 취할 수 있는 방법과 절차가 미비한 상태이므로 원활한 사업추진을 위해서는 이에 대한 대책이 요구된다. 앞서 살펴보았듯이 토지매각대가 공공기관의 지방이전 비용의 가장 중요한 재원이기에 종전부동산 매각은 곧 대규모 세입손실로 이어진다. 이것은 지난 2005년부터 추진되어온 중요한 국책사업을 지연시키고 국가재정부담을 가중시키는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 종전부동산의 원활한 매각을 위한 여러 가지 투자유인을 고안하는 한편 합리적 이유없는 매각 미추진 행위에 대해서는 그 책임을 물을 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

59) 한국토지주택공사(LH)와 국세공무원교육원, 주류면허지원센터, 고객만족센터 등 국세청 산하 3개 기관이 제주혁신도시 내 이전 부지 매입계약 체결. 부지 면적은 국세공무원교육원 12만131㎡, 고객만족센터 7천153㎡, 주류면허지원센터 1천902㎡ 등 총 12만9천186㎡에 대한 총 매입가격 585억원.

[부표] 2012.6.1. 현재 정부소속 미매각 종전 부동산 매각 추진 현황

기 관 명	소재지	이전지	용도지역	감정(추정)가액 (억원)	매각추진현황
정부소속				26,336.2	
농림수산검역검사본부 (식물검역부, 부속)	수원	경북	자연녹지	206.3	농어촌공사 매각 협의중
국립중자원 (국립종자관리소, 부속)	수원	경북	자연녹지	449.2	농어촌공사 매각 협의중
한국농수산대학	화성	전북	자연녹지	1,158.3	농어촌공사 매각 협의중
농촌진흥청	수원	전북	자연녹지, 1종일주	2,491.9	농어촌공사 매각 협의중
국립농업과학원 (농업공학연구소)	수원	전북	자연녹지, 1종일주	710.6	농어촌공사 매각 협의중
국립농업과학원 (농업생명공학연구원)	수원	전북	자연녹지, 1종일주	570.2	농어촌공사 매각 협의중
국립농업과학원 (농업과학기술원)	수원	전북	자연녹지	2,412.6	농어촌공사 매각 협의중
국립식량과학원 (작물과학원)	수원	전북	자연녹지, 생산녹지	2,100.7	농어촌공사 매각 협의중
국립축산과학원 (축산연구소)	수원	전북	자연녹지	2,287.8	농어촌공사 매각 협의중
국립원예특작과학원 (원예연구소)	수원	전북	자연녹지, 생산녹지	3,882.7	농어촌공사 매각 협의중
국립농업과학원 (농업공학연구소, 부속)	화성	전북	자연녹지	136.2	농어촌공사 매각 협의중
국립원예특작과학원 (원예연구소, 하)	화성	전북	자연녹지	89.7	농어촌공사 매각 협의중
국립축산과학원 (축산연구소, 부속)	화성	전북	관리, 준농림	2,672.9	농어촌공사 매각 협의중
국세청주류면허지원센터 (국세청기술연구소)	마포	제주	제2종일반 주거	117.1	자산관리공사 매각 협의중
국방대학교	고양	논산	자연녹지	4,016.7	자산관리공사 매각 협의중
국립원예특작과학원 (원예연구소, 상)	화성	전북	자연녹지	144.6	화성시 매각 협의중
지방행정연구수원 (지방혁신인력개발원)	수원	전북	제1종일반 주거	411.4	경기도에 매각 예상(12.11)
기상통신소	강서	경북	자연녹지	83.6	SH사업 수용예정(서울마곡)
국세공무원교육원(부속)	수원	제주	제1종일반 주거	20.5	중부지방국세청 관리환 예정
국세공무원교육원	수원	제주	자연녹지, 1종일주	831.5	이전기관 매각 미추진
국립과학수사연구원 (원주부지 매각)	원주	강원	일반공업	36.8	일반매각 공고예정(12.10)
중앙119구조단	남양주	대구	자연녹지	41.8	경기소방본부 매각 협의중
기술표준원	파천	충북	자연녹지	932.6	일반매각 공고예정(12.6)
우정사업조달사무소 (정보통신부조달사무소)	광진	경북	제2종일반 주거	31.1	우정사업본부 관리환 추진
국립해양조사원	인천중	부산	준공업	12.4	4차 유찰, 인천항만공사 매각협의
국립전파연구원	용산	광주 전남	제2종일반 주거	486.8	이전계획 변경 진행중

자료: 국토해양부 공공기관지방이전추진단

4. 정부지분매각(기타유가증권매각대) 저조

- 중소기업은행과 인천국제공항공사 지분매각이 이루어지지 않아 예산상 재정수지보다 결산상 수지가 악화
 - 기업은행은 적정가격의 매각여부가 불확실한 상황이었으며, 인천공항공사는 반대여론이 높아서 매각에 필요한 법개정조치 이루어지지 못하였음
 - 매각대금을 예산에 편성하는 것은 예산과 결산상 재정수지 규모를 차이 나게 하여 재정운영방향의 혼란을 초래
 - 또한 매각대금을 재원으로 하는 세출사업의 추진에 있어 차질을 초래

가. 정부지분매각 무리한 추진

2011년 정부지분매각대 예산은 1조 4,591억원으로 2010년도 예산인 1조 8,599억원대비 4,008억원(-21.5%) 감액되어 계상되었다. 중소기업은행 매각대금 예산이 7,198억원으로 5,492억원 감액되었으나, 인천국제공항공사의 매각수입 예산안은 7,393억원으로 1,484억원 증액되었다.

[표 54] 기타유가증권매각대(정부보유 지분매각) 예·결산 추이

(단위: 억원)

부처	회계	매각 대상	2008		2009		2010		2011	
			예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	결산
기획재정부	일반회계	기업은행	9,639	-	12,190	-	12,690	-	7,198	-
국토해양부	교통시설특별회계	인천국제공항공사	-	-	-	-	5,909	-	7,393	-
	합계		9,639	-	12,190	-	18,599	-	14,591	-

자료: 각 부처 제출자료

행정부는 지난 2006년부터 기업은행 지분 일부에 대한 매각대를 예산에 반영하여 왔으며, 인천국제공항 지분 일부 매각대를 2010년부터 예산에 반영하였으나 결산상 두 개 기관의 지분매각은 현재까지 전혀 이루어지지 않고 있는 상황이다.

성명기 세수추계과장(sung@assembly.go.kr, 788-4744)

나. 정부지분매각 추진의 문제점

중소기업은행의 주식매각대는 일반회계 세입에 잡혀 있으므로 일반재원으로 활용된다. 행정부는 지분매각에 따른 시장의 영향을 주지 않기 위하여 매각 목표단가와 물량을 공개하지 않고 있다. 그러나 시장에서는 정부가 중소기업은행의 지분 중 먼저 8.4%인 4580만주를 매각할 계획으로 알려지고 있다. 보통주 보유 지분 68.6% 중에서 경영권 프리미엄이 있는 51%를 제외하고 나머지 17.6%중에서 절반을 먼저 매각하려고 한다는 것이다. 실제 작년 6월 중 기재부는 지분매각에 대하여 시장의 수요조사를 실시하였는데, 6월 21일 전일 증가 2만 550원 대비 최대 4%의 할인율을 적용하여 최소 19,728원에 매각하는 가능성을 타진하였으나 시장에서는 할인율이 8~10% 되어야 한다는 분위기가 전해져 결국 기재부는 매각을 본격 추진하지 못한 것으로 알려지고 있다. 그 이후 유럽 재정위기 확산에 따른 전 세계 금융시장 부진으로 주가가 큰 폭으로 떨어져 매각에 대한 적정가격을 받기 어려워져 지분매각을 더 이상 추진하지 못하게 되었다. 결국 중소기업은행 매각이 전혀 이루어지지 못하여, 일반회계 세외수입이 예산보다 7,200여억원 적어졌으며 당초 계획보다 그 만큼 재정수지에 부담을 주는 결과를 초래하였다.

인천국제공항공사의 매각은 행정부가 공공기관 선진화계획에 따라 추진하고 있는데 「인천국제공항공사법」 등의 개정을 전제로 하고 있는바, 인천국제공항공사의 매각에 대한 반대 여론이 커서 결국 법 개정 조차 이루어지지 못하였다. 인천공항공사의 매각 대금은 교통시설특별회계 공항계정으로 수납되나, 공항계정에서 도로계정 및 철도계정으로 전출되는 구조이다. 따라서 매각을 전제로 편성된 예산에서 실제 매각이 이루어지지 않음에 따라 공항계정에서 도로계정 및 철도계정으로의 전출금 규모가 줄어들어 도로계정 및 철도계정의 세입결손으로 인한 사업추진 지연의 문제가 발생하게 된다.

기업은행의 지분의 매각은 금융시장의 상황이 불확실하므로 수납여부가 불투명할 수밖에 없다. 또한 인천공항공사 지분 매각은 국민의 공감을 얻지 못하여 법 개정 역시 국회에서 추진되지 못하였다. 수납여부가 불확실한 지분매각을 세입 항목에 계상하는 것은 예산상 재정수지 적자규모를 실제보다 작게 함으로써 재정운용 방향의 혼란을 야기할 수 있으며, 불요불급한 세출사업의 조정을 지연시킴으로써 도로 및 철도 사업 추진의 차질을 불러일으킬 수 있다.

5. 2011회계연도 세입예산상 한은잉여금 미계상

- 한국은행의 추정 순이익금 중 차년도 국고납입이 거의 확실시 되는 부분에 대해서는 세입으로 계상할 필요
 - 다만 환율 및 국내외 금리의 변동에 따라 추정오차가 크게 발생할 수 있다는 점, 한국은행의 적립금 규모, 재정여건 등에 따라 규모가 달라질 수 있다는 점 등을 감안, 보수적으로 계상하여야 할 필요

가. 현황

대부분의 나라에서 중앙은행은 잉여금의 일부를 정부에 세입으로 납입한다. 중앙은행이 잉여금을 발생시키는 근본원인은 중앙은행에 제공된 독점적 화폐발권력에 있으며, 이 독점적 화폐공급권을 중앙은행에 부여한 주체는 정부이므로 그 대가를 회수하는 현상은 정당화 내지 보편화되어 있다⁶⁰⁾. 이에 따라 우리나라를 포함한 대다수 국가의 중앙은행들은 잉여금이 발생하면 일부를 내부에 유보 또는 출자자에게 배당하고 남은 잔여분은 이익발생 원천의 특수성에 입각하여 정부에 납부하도록 하고 있다. 반대로 손실이 발생하면 우선 적립금으로 보전하고 적립금으로 보전할 수 없는 경우에는 정부가 보전하도록 하고 있다.⁶¹⁾

한국은행법 제99조에 따르면, 한국은행의 결산상 순이익금 중 법정적립금과 임의적립금을 제외한 나머지 금액을 다음연도 정부의 세입으로 납입하여야 한다고 규정되어 있다.⁶²⁾ 이러한 한국은행법 규정에 근거하여 한국은행의 2010회계연도 당기

심혜정 경제분석관(hjsim@assembly.go.kr, 788-4747)

60) 한은잉여금 정부납입의 부정적인 효과를 감안하여 제한할 필요가 있다는 견해도 제기되고 있다. 고영선(2003)은 중앙은행이 외환시장 개입이나 우대 제한인으로 인해 유동성을 과잉공급하고, 통화안정증권 발행이 본원통화의 수 배에 이르는 상황에서 중앙은행의 시노리지로 발생한 수익금 일부를 정부에 납입하는 것은 통화증발을 야기할 수 있다고 주장하였다.

61) 적립금이나 배당금을 공제한 잔여이익금을 전액 국고에 납부하는 국가들로서는 우리나라를 비롯하여 독일, 스위스, 캐나다, 이탈리아 등이 있으며, 정부 납입금액의 규모 또는 비율이 정해져 있어 잔액은 중앙은행에 유보하도록 하는 국가로는 미국, 영국 등이 있다(홍승제·함정호, 2004).

62) 한국은행법 99조 (이익금처분)

① 한국은행은 매 회계연도마다 결산상 순이익금을 자산의 감가상각에 충당한 후 나머지가 있

순이익 3조5,133억원 가운데 2조원이 2011년 2월중에 세입으로 납입되었다. 문제는 한은잉여금 정부납입금 2조원이 당초 2011년도 세입예산에 전혀 편성되어 있지 않다는 데 있다.

한은잉여금을 세입예산에 반영해야 하는지 여부에 대해서는 견해가 엇갈리고 있으며, 정부의 세입예산 편성 관행도 일관되지 못하고 있다. 기획재정부 자료에 따르면, 2000회계연도, 2002~2004회계연도에는 직전연도의 한은잉여금 추정치를 세입예산에 반영하였으며, 2005회계연도 이후에는 미계상하다가 최근 2012회계연도에는 반영하였다.

이처럼 한은잉여금의 차년도 세입예산 계상여부가 쟁점이 되는 것은 국회 또는 정부에서 명확한 기준을 제시하지 못하고 있기 때문이다. 이하에서는 한은잉여금의 세입계상여부에 대해 제기된 쟁점을 분석하고 대안을 제시하고자 한다.

[표 55] 한은잉여금 정부납입금 세입예산반영 여부

(단위: 억원)

연도	잉여금	다음연도 세입반영액	실제 납입액
1999	31,803	5,000	20,000
2000	14,834	미반영	10,000
2001	42,143	18,500	37,621
2002	29,368	16,500	25,508
2003	21,750	24,000	18,771
2004	-1,502	미반영	-
2005	-18,776	미반영	-
2006	-17,597	미반영	-
2007	-4,447	미반영	-
2008	34,029	미반영	15,000
2009	28,655	미반영	11,000
2010	35,133	미반영	20,000
2011	31,350	14,000	19,000

자료: 기획재정부, 한국은행

는 때에는 결산상 순이익금의 100분의 30을 매년 적립하여야 한다. [개정 2011.9.16] [시행일 2011.12.17]

② 한국은행은 결산상 순이익금을 제1항의 규정에 의하여 적립한 후 나머지가 있는 때에는 정부의 승인을 얻어 이를 특정한 목적을 위한 적립금으로 적립할 수 있다.

③ 한국은행은 결산상 순이익금을 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 처분한 후 나머지가 있는 때에는 이를 정부에 세입으로 납부하여야 한다.

나. 한은잉여금의 차년도 세입예산 계상관련 쟁점

(1) 한은잉여금 세입계상여부에 대한 견해

한은잉여금의 세입예산상 계상여부에 대해서는 앞서 언급한 바와 같이 견해가 엇갈리고 있다. 2003년, 2004년 예산안에 대한 예산결산특별위원회의 심사보고서에 따르면, 한국은행법에서 규정하고 있는 ‘결산상 순이익금’은 ‘결산의 결과 생긴 이익금’으로 해석되므로 예상 이익금을 차년도 본예산 세입으로 계상하는 것은 부적절하다는 의견을 제시하고 있다.

반면 2010년 결산에 대한 기획재정부의 심사자료에 따르면, 세입이 발생할 것이 충분히 예측가능했으므로, 한은잉여금을 세입예산에 반영하지 않은 것은 국가재정법에 규정된 예산총계주의원칙에 어긋나는 것이라는 견해를 보이고 있다.

정부의 입장은 앞서 예산편성 사례에서 보듯이 명확하지는 않으나, 한국은행의 순이익금 발생이 거의 확실시되는 경우, 재정여건 등을 감안하여 당해 연도 순이익금 추정치를 다음연도 세입예산에 반영할 수 있다는 것으로 해석할 수 있다.

(2) 한은잉여금 처리에 관한 법적 근거

한은잉여금에 대한 규정은 한국은행법 제99조에 명시되어 있다. 한국은행법 제99조에 따르면, 결산상 순이익금 중 적립금을 제외한 나머지는 국가의 세입으로 납입하여야 한다고 규정되어 있다. 여기서 논점이 되는 것은 동 조항에서 ‘결산상 순이익금’ 중 일부를 정부의 세입으로 납부하도록 하고 있는 상황에서 결산상 확정 순이익금이 아닌 추정 순이익금을 차년도 본예산 세입으로 계상하는 것이 가능한가의 여부이다. 한국은행법 제99조는 결산상 발생한 잉여금의 처리절차에 대한 규정으로 해석된다. 즉, 매 회계연도 결산상 순이익금(감가상각 충당 후)은 법정 또는 임의적립금으로 적립하고, 나머지는 국고의 세입으로 납입하도록 하는 절차법 규정이다. 동시에 동 규정은 한국은행의 순이익금 중 법정 또는 임의적립금을 제외한 나머지 금액은 국가의 세입에 해당한다는 것을 명시한 조항으로 해석할 수 있다. 한은잉여금도 국가의 세입항목을 구성한다고 한다면 세입예산 편성 관행을 따르는 것이 합리적인 것이다. 세입예산은 세출예산과 달리 확정적 금액을 계상하는 것이 아니라 회계연도 중 국고의 수입으로 확보가능한 추정치를 계상하는 것이다. 결국 한국은행법 제99조는 잉여금의 처리절차에 대한 규정임과 동시에 한은잉여금을 국가 세입

으로 명시한 규정으로서, 결산 전 잉여금의 세입계상을 사전적으로 제한하는 규정으로 해석하기는 어렵다.

(3) 한은잉여금 변동 요인

정부가 한은잉여금을 세입예산에 계상하기 곤란하다고 주장하는 주요한 이유 중의 하나는 한은잉여금 규모의 정확한 예측이 어렵다는 점이다. 한은잉여금 전망을 위해서는 한국은행 수입 창출메커니즘과 직접적인 연관이 있는 한국은행의 자산·부채 구조의 특징을 살펴볼 필요가 있다. 한국은행의 자산·부채 구조를 살펴보면, 한국은행 자산의 93%가 외화자산으로, 부채의 37%가 통화안정증권으로 구성되어 있어 국내외 금리와 환율에 직접적인 영향을 받고 있다.

[표 56] 한국은행 재무구조('11년말)

(단위: 조원)

자 산		부채 및 자본	
합 계	456.3(100.0%)	합 계	456.3
금융기관 대출	7.9(1.7%)	본 원 통 화	80.0(17.9%)
정 부 대 출	1.1(0.2%)	통 안 증 권	164.8(36.9%)
국 공 채	14.4(3.2%)	외 화 부 채	164.1(36.7%)
외 화 자 산	421.6(92.4%)	기 타 부 채	37.8(8.5%)
기 타 자 산	11.3(2.5%)	부 채 총 계	446.7(100.0%)
		자 본	9.6

자료: 한국은행

먼저 환율이 한국은행 수지에 미치는 영향을 살펴보면, 원화환율의 변동성은 한국은행 수지와 양(+)의 상관관계를 갖는다. 원화환율이 상승하면 외화수익의 원화환산액이 증가하여 한국은행 수지를 개선시키는 효과를 발생시키기 때문이다. 물론 환율 상승이 외화부채에 대한 외화표시 지급이자 등 외화비용을 증가시키는 효과도 일부 발생할 수 있으나, 외화자산이 외화부채보다 2.6배 정도 많기 때문에 전체적으로 환율상승은 외환이익을 증가시키는 효과를 발생시킨다. 뿐만 아니라 환율의 급격한 하락시 이를 방지하기 위해 한국은행이 환율방어조치를 단행할 경우 해

외부통화를 흡수하는 과정에서 통화안정증권의 발행이 증가하게 된다. 이 경우 통화안정증권 발행에 따른 비용이 증가하기 때문에 환율하락은 한국은행 수지를 악화시키는 효과를 나타낸다.

국내금리는 한국은행수지와 음(-)의 상관관계를 갖는다. 2011년 말 기준 한국은행 영업비용의 43%를 통화안정증권 이자비용이 차지하고 있는데, 국내금리가 상승함에 따라 통화안정증권 이자비용이 증가하기 때문이다.

환율과 국내금리가 한국은행 수지에 미치는 효과는 방향성이 비교적 일관된 반면, 국제금리의 변동은 한국은행 수지에 양방향으로 영향을 미침에 따라 수지 변동 효과를 일률적으로 설명하기 어려운 측면이 있다. 국제금리가 상승하면 외화자산의 운용수익을 증가시켜 한국은행 수지를 개선시키는 효과가 있다. 다른 한편으로 국제금리 상승은 외화채권의 가격을 하락시켜 외화채권 매매손실을 발생시킴에 따라 한국은행 수지를 악화시키는 요인이 되기도 한다. 따라서 국제금리 변동이 한국은행 수지에 미치는 영향은 일률적으로 단정짓기 어렵다.

한은잉여금의 규모를 정확히 예측하기 어렵다는 것은 한국은행 수지를 결정하는 변수인 환율 및 국내외 금리에 대한 정확한 예측이 어렵다는 것으로 일부 설명될 수 있다. 우리나라는 선진국들에 비해 중앙은행의 외화자산의 비중은 상당히 높은 반면 통화안정증권 발행의 확대로 본원통화나 정부예금 등 무비용부채의 비중은 작은 편이다. 이에 따라 한국은행의 수지가 환율 및 국내외 금리의 변동에 따라 크게 변동할 가능성을 배제하기 어렵다.

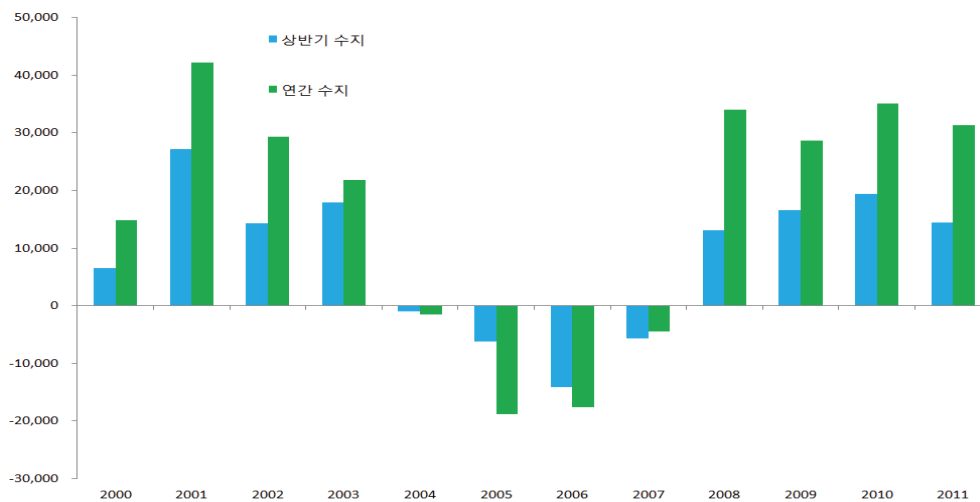
그러나 한은잉여금의 전망이 세입편성시 다른 세입항목과 다르게 처리할만큼 특별히 곤란한가에 대해서는 의문이 제기된다. 즉 세입은 세출과 달리 회계연도 중 확보가능할 것으로 예상되는 추정치를 계상하는 것이므로, 전망의 어려움은 모든 세입항목에 공통적으로 적용되는 사항일 것이다. 더욱이 한은잉여금은 예산편성시점인 8월경에 이미 상반기 한국은행의 재무실적이 발표되기 때문에 실제로 전망해야 하는 시계는 하반기 5~6개월의 단기전망이다. 예산편성 시점에 다음해 1년간의 수입을 전망해야하는 다른 세입항목에 비해서 한은잉여금은 오히려 유리한 측면이 있다.

다만 환율 및 국내외 금리 변동성이 커서 하반기 실적이 상반기 실적과는 무관하게 움직일 가능성에 대해서 점검해 볼 필요가 있다. 아래 그림은 한국은행 당기순이익의 상반기 실적과 연간 실적을 나타낸다. 그림에서 보듯이 연간 당기순이익은 상반기 실적을 두 배한 것과 유사한 것을 알 수 있다. 즉 환율 및 국내외 금

리가 대내외 여건에 따라 변동성이 커 전망이 어렵다고는 하나, 하반기 당기순이익이 상반기 당기순이익 추세에 크게 벗어나지는 않기 때문에 상반기 실적을 기초로 연간 실적을 추정하는 일이 크게 어려운 것으로 보이지는 않는다.

[그림 3] 한국은행 수지

(단위: 억원)



자료: 한국은행

(4) 소 결

이상의 논의를 종합해 볼 때, 세입예산 편성시 한은잉여금을 다른 세입과 달리 처리할 별다른 논거는 없는 것으로 판단된다. 즉 한국은행법 규정은 결산전 잉여금의 세입계상을 사전적으로 제한하는 규정으로 볼 수 없으며, 세입예산은 회계연도 중 국고수입으로 확보가능한 추정치를 계상하는 것이기 때문에 한은잉여금도 다음 연도 중 국고납입이 거의 확실시 되는 부분에 대해서는 세입으로 계상가능하다고 보는 것이 합리적인 것으로 판단된다. 다만 한국은행의 재무구조 특성상 환율 및 국내외 금리의 변동위험에 크게 노출되어 있어 한은잉여금 규모의 산정시 추정오차가 크게 발생할 수 있다는 점, 한국은행 정부납입액은 한국은행과 예산당국간의 협상에 따라 결정되는 것으로서 한국은행의 적립금규모, 정부의 재정여건 등에 따라 달라질 수 있다는 점 등을 감안, 보수적으로 계상되어야 할 것이다.

6. 물납주식매각대의 처리 문제

- 물납주식매각대는 2011년 912억원이 수납되었는데, 결산보고서와 재정통계에서의 처리가 일관적이지 않게 이루어지고 있으며 실질적으로 조세수입임에도 불구하고 보전수입 또는 융자회수로 처리되고 있음
 - 결산보고서에서는 ‘차입금 및 여유자금회수’로 나타나는데, 정부는 재정통계 계산 시 이를 ‘융자 및 전대차관회수’로 처리하여 통합재정지출을 감소시키고 있음
- 물납주식매각대금은 실질적으로 조세수입임에도 불구하고 보전수입 또는 융자회수로 처리되고 있어 조세통계가 왜곡될 소지 있음
 - 조세부과가 있는 후 현금징수된 경우는 국세수입으로 처리되고, 조세부과 후 물납징수된 경우는 당초의 조세부과를 없었던 것으로 하고 보전수입 또는 융자회수로 처리되고 있어 조세통계 왜곡
- 물납주식매각대금은 조세수입으로 보는 것이 바람직하며, 통계 작성시에도 일관적으로 처리하여야 함
 - 통상 물납주식매각에 소요되는 시간을 고려할 때 조세수입 중 과년도 수입으로 처리하여야 할 것이며, 새로운 수입목의 신설도 가능

가. 개 관

2011회계연도 결산 결과, 물납주식매각대는 912억원이 수납된 것으로 나타났다. 이는 전년도의 1,309억원에 비해 다소 감소한 것이다. 물납주식매각대는 물납주식을 매각하여 얻은 수입을 말하는데, 물납주식이란 현금자산이 부족한 납세자가 주식으로 세금을 납부한 것⁶³⁾이다.

물납주식매각대는 예산각목이나 결산보고서상에서 ‘유가증권매각대’에 속하며

윤준승 경제분석관(sing8690@assembly.go.kr, 788-4661)

63) 물납주식제도는 개별 세법에 의해 소득세·법인세·종합부동산세·상속세 및 증여세에서만 허용되며 실제로는 상속세 및 증여세에서 대부분 발생하고 있다.

‘차입금 및 여유자금회수’로 분류되어 있지만 재정통계 계산 시에는 ‘융자 및 전대차관원금회수’로 처리되고 있으며, 실질적 성격상 조세수입으로 분류되어야 하지만 보전수입 또는 세외수입으로 분류되어 있어 그 처리에 일관성이 결여되어 있다.

「예산안편성 및 기금운용계획안 작성지침」에 따르면 세입각목은 [관]-[항]-[목]으로 구분되는데, 이를 분류할 때 [01 관]~[20 관]까지를 총수입, [21 관]~[34 관]을 보전수입, [40 관]을 내부거래 수입으로 보고 있다. 물납주식매각대는 세입 각목 분류상 유가증권매각대(84항)에 속하며, 유가증권매각대는 차입금 및 여유자금회수(31관)로 분류되어 있다.

[표 57] 세입 관 분류

관	내역	비고
01	내국세	국세수입+세외수입 (01~15관까지는 통합재정수입)
02	관세	
03	방위세	
04	교통·에너지·환경세	
05	양여세	
06	교육세	
07	사회보장기여금	
08	농어촌특별세	
09	종합부동산세	
10	기업특별회계영업수입	
11	재산수입	
12	경상이전수입	
13	재화및용역판매수입	
14	수입대체경비수입	
15	관유물매각대	
20	융자 및 전대차관원금회수	보전수입
31	차입금및여유자금회수	
32	차관수입	
33	전년도이월금	
34	세계잉여금	내부거래수입
40	정부내부수입 및 기타	

자료: 기획재정부, 「2012년도 예산안편성 및 기금운용계획안 작성지침」, 2011. 재구성
 기획재정부, 「2010회계연도 한국통합재정수지」, 2011. 재구성

[표 58] 차입금 및 여유자금 회수 수입관의 세부 내역

관	항	목	내역
31 차입금 및 여유자금 회수	81 국공채수입	811 국공채수입	국공채의 발행수입
	82 민간차입금	821 한은장기차입금	한은으로부터의 장기차입금
		822 통화금융기관차입금	통화금융기관으로부터의 차입금
		823 비통화금융기관차입금	비통화금융기관으로부터의 차입금
		824 기타민간차입금	기타 민간으로부터의 차입금
		825 한은일시차입금	한은으로부터의 일시차입금
	84 유가증권매각 대	841 국공채매각대	여유자금운용 등의 목적으로 취득한 국채를 매각한 수입
		842 지방채매각대	여유자금운용 등의 목적으로 취득한 지방채를 매각한 수입
		843 기타유가증권매각대	여유자금운용 등의 목적으로 취득한 유가증권의 매각수입

나. 결산보고서 상 분류와 통계 작성 상 분류의 불일치

정부는 결산보고서에서 물납주식매각대금을 ‘차입금 및 여유자금 회수’ 수입관에 속한 ‘기타 유가증권매각대’로 분류하고 있음에도 불구하고, 통합재정통계 작성 시에는 이를 ‘융자회수 및 여유자금 회수’ 수입 관으로 계산하고 있다.

[843 기타 유가증권매각대]목은 여유자금운용 등의 목적으로 취득한 유가증권(공채, 비금융공기업주식, 수익증권 등)을 매각했을 때 얻는 수입으로, 국채 발행수입이나 한국은행 차입금과 마찬가지로 실물자산의 변동없이 유동성만을 변동시키게 된다.⁶⁴⁾ 따라서 이는 사후적으로 재정수지를 보전하는 역할을 하는 보전수입에 해당하며, 정부도 「한국통합재정수지」등 책자를 통해 [843 기타 유가증권매각대] 목은 [표 60]과 같이 전부 융자회수가 아닌 보전수입에 포함되는 것으로 분류하고 있다. 보전수입의 경우 일반적인 수입과는 달리 경제적 거래에 해당하지 않으며 재정통계에도 아무런 영향을 미치지 않는다.

64) 기획재정부, 「2012년도 예산안편성 및 기금운용계획안 작성지침」, 2011.

[표 59] 통합재정수입항목과 예산각목의 비교

통합재정분류		예산 목
보 전 수 입	1. 국내보전수입	
	1.1 통화당국	821(한국은행장기차입금) 825(한국은행일시차입금) 843(기타유가증권매각대) 851(한국은행예치금회수)
	1.2 통화금융기관	822(통화금융기관 차입금) 843(기타유가증권매각대) 852(통화금융기관예치금회수)
	1.3 비통화금융기관	823(비통화금융기관차입금) 843(기타유가증권매각대) 853(비통화금융기관예치금회수)
	1.4 국공채	811(국공채수입)
	1.5 기타	824(기타 민간차입금) 841(국공채매각대) 842(지방채매각대) 843(기타유가증권매각대) 854(기타민간예치금회수)
	1.6 시재사용	881(전년도이월금) 892(세계잉여금 이입액)
	2. 해외보전수입	861(차관현금수입) 862(차관물자용역대수입)

주: 843목 외에도 800번대 목은 모두 보전수입으로 분류되어 있음
 자료: 기획재정부, 「한국통합재정수지」(2011)

그러나, 정부는 결산보고서 등에서는 물납주식매각대를 보전수입 항목인 [843 유가증권매각대] 수입목, [31 차입금 및 여유자금 회수] 수입관으로 분류하였음에도 불구하고, 재정통계 계산 시에는 이를 [20 용자 및 전대차관 원금회수] 수입관으로 처리하여 통합재정지출을 차감하였다. 이는 물납주식매각대의 처리가 일관성을 결여한 것을 의미한다.

또한, 정부가 기타 유가증권 매각대금을 재정통계에서 ‘용자회수’로 처리한 것

은 「GFSM 1986」에서의 용자회수 개념을 적절하지 않게 적용한 것 때문으로 보인다. 용자회수는 공공정책적 목적에 의해 ‘이미 용자한 자금’을 되돌려 받는 부분과 공공정책적 목적으로 ‘매입한 주식 등’을 다시 매각하는 부분으로 구성되며, 그 정의에 의해 ‘용자’행위 또는 ‘공공정책적 목적의 주식 매입행위’가 먼저 있는 후에야 (subsequent) 비로소 용자회수가 있게 된다.

정부가 이번 2011년 결산에서 용자회수로 처리한 912억원은 물납주식매각을 통해 얻은 자금인데, 이는 정부가 공공정책적 목적 등을 위해 매입한 주식이 아니라, 세금을 현금 대신 받은 물납주식에 해당한다. 물납주식은 애초부터 매입한 주식이 아니기 때문에 용자 행위(lending)가 없었고, 따라서 용자회수 행위도 성립할 수 없다.

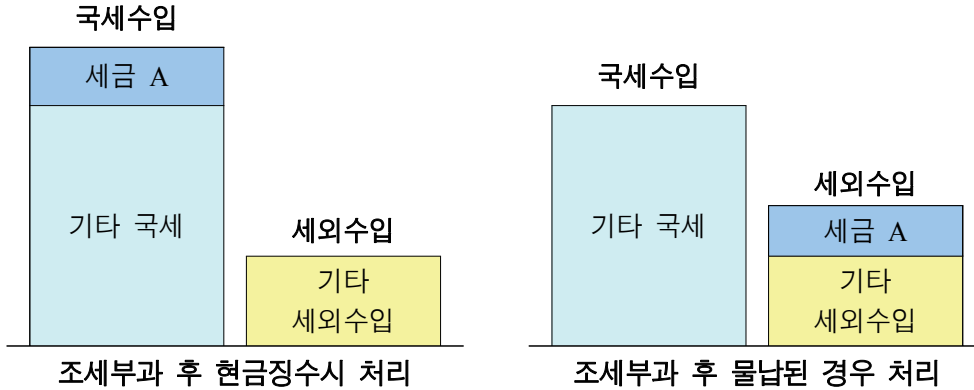
다. 조세수입에서의 제외 문제

조세수입과 관련한 통계는 국세수입통계, 조세부담률, 국민부담률 등이 있으며, 이러한 조세통계는 향후 조세부과 및 징수 시 참고자료로 활용되기 때문에 간접적으로 국민의 재산권에 영향을 미치게 되는 중요한 통계이다. 그러나 현재의 조세수입에는 국세물납의 부분이 전혀 포함되어 있지 않고 있어 조세통계가 왜곡될 수 있다.

국세물납의 절차를 보면, 먼저 과세관청의 과세결정 및 과세통지가 있고, 물납을 원하는 납세의무자는 과세관청에 물납신청을 한다. 물납 신청한 재산에 대한 가액평가 및 적정성 유무 등 판단을 거쳐 관할세무서장의 허가가 있는 경우, 물납재산은 정부로 수납된다. 수납된 물납재산은 한국자산관리공사의 위탁 등을 통해 매각되고, 이를 통한 매각대금은 국고에 귀속됨으로써 물납절차가 종료된다.

현재 정부의 처리방식에 따르면, 물납재산의 수납이 이루어지는 시점부터 수입 실현을 통해 물납절차가 종료하는 시점까지 어떤 과정에서도 조세수입은 발생하지 않은 것으로 나타난다. 즉 조세부과가 있는 후 현금징수된 경우는 국세수입으로 처리되고, 조세부과 후 물납징수된 경우는 전부 용자회수(총수입 기준 제외수입)로 처리되고 있는 것이다.

[그림 4] 세금 A가 현금징수처리된 경우와 물납처리된 경우 조세통계 비교



그러나 이와 같은 처리에 따르면 실질적으로 조세부과가 있었는에도 불구하고, 조세수입은 없게 되어 조세통계가 왜곡되는 문제가 있다. 예를 들어 2011년 10월에 과세관청이 납세의무자에 대해 100만원의 과세결정을 하였고, 납세의무자가 당해 연도에 해당 세금을 전액 주식으로 물납하고 2011년 11월에 자산관리공사를 통해 물납대상 재산의 매각이 이루어져 100만원의 현금을 취득하게 되었다고 한다면, 100만원의 조세부과행위와 실질적인 조세납부가 있었음에도 불구하고 통계에는 조세수입이 전혀 나타나지 않게 된다.

또한, 회계의 기록 측면에서도 이러한 정부의 처리방법은 타당하지 않은 것으로 보인다. 현재 정부회계의 처리는 현금주의에 따라 이루어지고 있는데, 현금주의 회계와 발생주의 회계는 일정한 대응관계가 있다는 점을 감안하여 물납재산의 수납 및 매각을 발생주의에 따라 예시하여 나타내보면 다음의 A)와 같다. 즉 물납주식이 1,000원어치 수납된 경우 발생주의 회계는 이를 조세수입으로 인한 유가증권(자산) 증가로 인식하고, 물납주식이 매각된 경우 유가증권 감소와 현금의 증가로 인식하게 된다.

A) 2011년 10월 물납주식이 1,000원어치 수납된 경우

발생주의 회계		현금주의 회계	
차 변	대 변	차 변	대 변
유가증권 1,000	조세수입 1,000	-	-

발생주의에 따라 처리된 해당 거래를 현금주의로 전환하면 유가증권의 유입 및 유출거래가 발생하지 않은 것으로 처리되므로 다음의 B)와 같이 전환될 것이다.

B) 2011년 12월 수납된 물납주식이 매각된 경우

발생주의 회계		현금주의 회계	
차 변	대 변	차 변	대 변
현금 1,000	유가증권 1,000	현금 1,000	조세수입 1,000

따라서, 현금주의 회계하에서 조세물납은 물납재산이 매각되는 시점에서의 조세수입으로 기록하는 것이 타당하며, 현재의 처리 방식을 재검토할 필요가 있다고 보인다.

참고문헌

- 고영선, “한국은행 준재정활동,” 『KDI 정책연구』 제25권 제1호, KDI, 2003
- 고용노동부, 「고용보험기금 2011년 결산 사업설명자료」, 2012
- _____, 「2011년 기금예산안 수입각목명세서」, 2010
- 고용정보원, 「2011년 고용보험통계」, 2012
- 국민은행, 「전국주택가격동향조사」, 각 연도
- 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도
- _____, 「2011년 귀속 근로장려금 90만 가구에 신청안내」, 보도자료, 2012.5.3.
- 국토해양부, 「지가동향」, 각 연도
- 국토해양위원회, 「2012 기금운용계획안 예비심사검토보고서」, 2011
- 근로복지공단, 「2010년 산재보험 고용징수 통계현황」, 2011
- 기획재정부, 「세입예산안 설명자료」, 각년도(비공개자료)
- 기획재정부위원회, 「2010회계연도 기획재정부위원회 결산검토보고서」, 2011
- _____, 「2009년 세입세출 결산 검토보고서」, 2010
- 김기영·박경진·유영태, “공기업 배당 현황과 평가”, 『규제연구』 제19권 제1호, 한국규제학회, 2010
- 대한민국정부, 「2011회계연도 결산보고서(국세청)」, 2012
- _____, 「2011회계연도 결산보고서(국토해양부)」, 2012
- 신영임·장윤정, “발생주의 회계제도 도입이 세입 결산에 미치는 영향”, 국회예산정책처, 2012
- 우석진·조진권, “주요국의 발생주의 예산제도의 도입 현황과 정책과제”, 『재정포럼』 08-05, p29, 2008
- 이수욱·최윤경 외, 「2011년 부동산시장과 정책동향」, 국토연구원, 2011
- 임동완, “정부의 발생주의 회계 정책과 발생주의 예산 도입에 관한 연구”, 『국제회계연구』 제35집, pp. 235-260., 2011
- 최명근, 『세법학총론』, 세경사, 2005
- 홍승제·함정호, “시노리지 수입과 통화정책”, 『2004년도 한국금융학회 정기학술대회』, 2004
- Kahn and Mayes, Transition to Accrual Accounting, *IMF technical notes and manuals*, 2009

OECD, "Overview of Accrual Accounting and Budgeting Practices in Individual Countries", *OECD Public Governance Reviews: Estonia*, 2011
_____, *Revenue Statistics 1965-2003*, 2004
_____, *Revenue Statistics 1965-2002*, 2003
UN, *System of National Accounts 2008*, 2008
한국은행 홈페이지 <http://www.bok.or.kr>

결산분석시리즈 14
2011회계연도 총수입 결산

발간일	2012년 7월
발행인	주영진 국회예산정책처장
편 집	경제분석실 세수추계과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	원양산업 (tel 02·2263·9262)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 세수추계과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·4744)
-

ISBN 978-89-6073-561-3 93350

© 국회예산정책처, 2012

