

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-27호 | 2022년 10월 7일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

‘지역화폐 특별회계’ 신설 제안

- 투자·고용·상생협력 기준에 미달한 대기업 과세액을 지역화폐 재원으로 사용 -
채 은 동 연구위원

《요약》

■ 윤석열 정부의 “2023년도 예산안”

- 1조 2천억 원 재벌 감세: 대기업에 대한 조건부 과세제도인 투자·상생협력 촉진세제* 폐지

※ 투자·상생협력촉진세제(이하 ‘촉진세제’): 4,500개 대기업을 대상으로, 투자·임금증가·상생협력 기준에 미달한 1,500개 기업에 대해 법인소득의 최대 3% 세율 적용. 2020년 1조 2천억 원 과세

- 7천억 원 지역화폐 예산 전액 삭감 ※ 2023년 지역화폐 예산 발행액 27조 원(행정안전부 수요조사)

■ 대안 : 지역화폐 특별회계 신설 및 3개 법률안 개정



<법률 개정사항>

- 촉진세제 유지 : ①조세특례제한법 개정
특별회계 신설 : ②지역사랑상품권법 개정
③국가재정법 개정

※ 2016년 야당시절, 영유아 보육료의
안정적 지원을 위해
“유아교육지원특별회계법” 제정사례

<정책의 의의>

1. 숨어있는 대기업 감세 봉쇄
2. 지역화폐사업 안정적 재원 마련
3. 대기업 이익이 민생경제 흘러가도록
제도 재설계

▶ 키워드: 투자·상생협력촉진세제, 지역화폐, 특별회계, 2023년도 예산안

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 윤석열 정부의 “2023년도 예산안” 관련 내용

○ 정부는 투자·상생협력 촉진세제의 일몰을 종료하여 폐지 추진

- 정부안: 2022. 12. 31. 일몰종료
- 폐지근거: 기업에 부담이 되는 규제성 조세
- 제도 폐지에 따른 세수효과: 연간 1.2조 원 세수 감소
- 과세추이: 촉진세제 환류요건을 만족하지 못해 과세되는 법인비율이 지속 증가하여, 2020년 과세대상 4,550개 중 1,535개(33.7%) 법인이 총 1.2조 원 법인세 부담
 - 초기에는 기존의 환류금액을 적립하거나 미환류금액 과세를 미룰 수 있어 과세법인이 적었음

< 투자·상생협력 촉진세제 과세현황: 2015~2020년 >

귀속 연도	법인수(개)			과세법인 산출세액 (억 원)	금액(조 원)		
	전체대상 (A)	과세법인 (B)	과세비율 (B/A)		법인소득 (C)	환류금액 (D)	환류비중 (D/C)
2015	3,425	158	4.6%	533	181.0	113.3	62.6%
2016	3,845	829	21.6%	4,279	191.8	110.4	57.6%
2017	3,875	939	24.2%	7,191	236.7	134.3	56.7%
2018	3,879	978	25.2%	8,544	231.7	114.2	49.3%
2019	4,382	1,325	30.2%	10,858	183.5	109.8	59.8%
2020	4,550	1,535	33.7%	11,857	195.2	124.5	63.8%

주: 2020년 귀속연도 법인세는 2021년에 신고

자료: 국세청 국세통계연보(8-1-4) 및 제출자료(홍영표 의원실, 2022. 9. 23.) 참조하여 민주연구원 작성

< 투자·상생협력 촉진세제 >

- ☐ 규정: 조세특례제한법 제100조의32
- ☐ 적용대상: ① 자기자본이 500억 원을 초과하는 대기업 ② 상호출자제한기업집단에 속하는 법인
- ☐ 적용 법인소득: 시행령에 따라 법인소득이 3,000억 원을 초과하는 경우 3,000억 원으로 설정
- ☐ 환류 대상 범위: 투자액, 임금증가액, 상생협력기금 출연금
- ☐ 과세방식
 - Ⓐ 투자포함형: $[\text{당기소득} \times 70\% - (\text{투자} + \text{임금증가} + \text{상생})] \times 20$
 - Ⓑ 투자제외형: $[\text{당기소득} \times 15\% - (\text{임금증가} + \text{상생})] \times 20\%$
- ☐ 최대 3% 법인세율 인상
 - 환류금액이 전혀 없는 경우 Ⓑ투자제외형을 적용받아 당기소득의 3%(15%×20%) 과세

○ 정부는 지역화폐 예산 7,000억 원의 전액 삭감 추진

- 예산삭감은 7조 원(10% 보조) ~ 14조 원(5% 보조) 규모의 지역화폐 발행에 차질 발생
 - 2021년 지역화폐 20조원 발행. 국비예산 1조 3천억 원
 - 2023년 지역화폐 예산 발행액(행정안전부의 수요조사): 27조 원
 - 경기도는 4.8조 원 지역화폐 발행을 위해 4,760억 원* 예산을 신청했으나, 정부가 국비예산 모두 삭감
 - ※ 국비 1,904억 원(총예산의 40%), 지방비 2,856억 원(총예산의 60%)
- 광역자치단체 17개 중 16개가 지역화폐 예산삭감에 반대 입장인데, 국민의힘이 단체장을 맡고 있는 12개 중 대구를 제외하고 모두 국비 지원이 필요하다는 의견 (신동근 의원실, 2022. 10. 3.)

2. 정책 제안

○ 촉진세제의 일몰 3년 연장 또는 일몰 폐지

- (환류비중 증가) 2018년부터 임금가중치를 높이는 방향으로 제도가 재설계됐으며, 이후 법인소득 대비 환류금액을 나타내는 환류비중이 2018년 49.3%에서 2020년 63.8%로 증가¹⁾
- 제도의 효과성에 대해 부정적이었으나, 제도 재설계 이후 효과성이 있다는 연구 있음
 - 환류요건이 복잡하여 세무비용 등이 발생하는데 비해, 투자·임금증가·상생협력 등의 환류금액이 여전히 부족하다는 평가²⁾
 - 과거 기업소득 환류세제는 투자, 임금증가, 배당의 실질적인 증가가 없었으나, 재설계된 촉진세제는 투자와 임금이 유의미하게 증가했다는 실증분석 확인³⁾

< 조세특례제한법 개정: 제100조의 32 >

- ☐ 제2항제1호 개정
- ☐ 현행: 해당 사업연도(2022년 12월 31일이 속하는 사업연도까지를 말한다)의 소득
- ☐ 개정안: 해당 사업연도(2025년 12월 31일이 속하는 사업연도까지를 말한다)의 소득

○ 지역사랑상품권법 개정

- 효과성: 지역경제 소비창출, 소상공인 매출증가 등 긍정적 효과에 대한 실증연구 다수 발표⁴⁾
- 개정내용: 지역사랑상품권 특별회계의 설치
 - 세입: 일반회계로부터의 전입액(「조세특례제한법」제100조의32에 따른 법인세액)
- 유사사례: 기존 운용되던 ‘소재·부품·장비산업 경쟁력강화를 위한 특별조치법’에서, 2020년부터 ‘소재·부품·장비경쟁력강화특별회계(제11장)’를 설치한 바 있음

< 지역사랑상품권법 개정: 특별회계 설치조항 신설 >

- ☐ (신설) 제21조 특별회계의 설치
- ☐ (신설) 제22조 회계의 운용·관리
- ☐ (신설) 제23조 세입·세출
 - 세입: 일반회계로부터의 전입액(「조세특례제한법」제100조의32에 따른 법인세액) 등

○ 국가재정법 개정

< 국가재정법 개정: 별표1에 특별회계 근거법률 추가>

- ☐ 23. 지역사랑상품권 이용 활성화에 관한 법률

1) 세정일보, "홍영표 의원, "투자상생협력촉진세제 효과 있다"", 2022. 9. 26.
2) 기획재정부·KDI공공투자관리센터, 『2020 조세특례 임의심층평가 : 투자·상생협력 촉진을 위한 과세특례』, 2020.9.
3) 김도영·강정연, 「기업의 유보 소득에 대한 세제의 실효성 검증」, 『한국회계학회 학술발표논문집』 2021권 2호, 2021, 1-30.
4) 김영철, 「지역화폐 도입의 지역경제 영향에 관한 연구: 학술적 평가와 점검」, 『Journal of Korean Economic Studies』, Vol.39, No.3, 2021, 67~94; 이상훈·박누리, 「경기도 지역화폐의 지역경제 파급효과: 청년배당 등 정책수당을 중심으로」, 『정책연구』, 2018, 1-89; 황영순·박충훈·정혜진, 『부산지역화폐의 경제효과와 발전방향』, 부산연구원, 2021.

3. 쟁점 사항

○ 왜 촉진세제의 법인세 재원인가?

- 촉진세제는 대기업의 증가하는 이익[※]을 중소기업 및 가계에게 흘려보내려는 상생협력의 목적을 달성하기 위해 만들어졌으나, 조세제도만으로 목적 달성에 한계

※ 100대 기업 사내유보금(국회예산정책처, 2022) : 2012년 630조 원 → 2021년 1,025조 원

- 징수액을 직접 상생협력 예산에 사용하는 등 지출제도와 연계함으로써, 그 목적을 극대화

○ 왜 특별회계인가?

- 지역화폐의 효과성을 체감하는 지방자치단체와 전체 경제의 활성화 측면을 고려하는 중앙정부 간 정책에 대한 이해도는 다를 수 있으나, 올해처럼 지방자치단체의 예산요구를 중앙정부에서 전액 삭감하는 상황은 정책의 일관성을 저해
- 특별회계를 통해 ‘지역화폐’라는 특정사업을 보다 효과적으로 수행할 수 있음. 매년 예산안을 통해 조정하는 경우 국회 의석이 바뀌면 지역화폐의 안정적 운용 불가능
 - 민주당은 전 국민 영유아 보육료를 안정적으로 중앙예산으로 지원하기 위해, 2016년 “유아교육 지원특별회계법” 제정한 바 있고, 해당 특별회계는 현재까지 안정적으로 운용
 - 문재인 정부는 소재·부품·장비산업을 지원하기 위해 관세 징수액의 10%를 해당 산업에 2020~2024년 동안 한시적으로 사용 (소재부품장비산업법 개정, 2019. 12. 31.)
- 직접 국민에게 구체적인 권리나 의무를 발생시키는 처분적 법률로서, 자동적 집행력 가짐

○ 국가재정법의 특별회계 요건을 만족하는가?

< 국가재정법 제4조: 회계구분 >

- ① 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.
- ② 일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치한다.
- ③ **특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.**

< 국가재정법 제14조: 특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사 >

- ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 “계획서”라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.
- ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 **기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합하지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다.** 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.
 - (1) 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것

- (2) 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
 - (3) 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
 - (4) 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
 - (5) 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계 처리할 필요가 있을 것
- ③ 기획재정부장은 제2항의 규정에 따른 심사 결과 특별회계 또는 기금의 신설이 제2항의 규정에 따른 심사기준에 부합하지 아니한다고 인정하는 때에는 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다.

- 지역화폐 사업은 특별회계 설치 요건인 효과성과 특정성을 만족
 - 현재의 일반회계 방식은 중앙정부의 정책의지에 따라 지역화폐 관련 예산의 변동성이 크게 발생
 - 촉진세제와 지역화폐 모두 대기업과 중소기업·민간의 상생협력을 촉진하고자 하는 양 제도의 효과성을 극대화할 수 있을 뿐만 아니라, 자동적인 시장조정 기능^{*}도 있음
 - ※ 만약 대기업이 투자, 임금증가, 상생협력을 크게 늘려 가계소득이 증가하면 시장이 활성화되는데, 여기에 추가적으로 지역화폐까지 발행되어 소비가 증가할 경우 물가가 불안정해질 수 있음. 하지만, 촉진세제 과세액을 재원으로 지역화폐를 발행할 경우, 지역화폐 발행규모가 감소하는 등 자동시장조정
 - 촉진세제의 목적은 증가하는 대기업의 당기순이익이 중소기업 및 가계 등에게 흘러갈 수 있도록 만드는 것이며, 지역사랑상품권의 목적은 재정을 통해 소상공인 및 가계의 소비를 지원하는 것으로, 양·제도 모두 대기업과 중소기업·가계 간 상생에 목적을 두는 등 특정 목적을 두고 다른 방식으로 제도를 연계하여 목적으로 극대화

○ 촉진세제 수입(1.2조 원)과 지역화폐 예산액(0.7조 원) 간 차이가 있는 점은 문제 아닌가?

- 지역화폐 예산액은 매년 변동하기 때문에 금액 차이는 문제가 되지 않음
 - 지역화폐 발행 초기 중앙정부는 발행액의 8%를 지원했으나, 이후 지역화폐 발행이 증가함에 따라 4%로 지원규모 축소하는 등 중앙정부의 지원은 유동적
 - 2021년: 20조 원의 지역화폐 발행에 국비예산이 1.3조 원 지원
 - 2023년: 27조 원의 지역화폐 예상 발행액(행정안전부 수요조사)
- 올해 삭감된 7천억 원 또한 중앙정부 예산액이고 지방자치단체의 예산 편성은 가능하며, 정부 예산이 넉넉한 경우 매칭비율 조정, 지역화폐 발행금액 인상 등을 검토할 수 있음
- 촉진세입의 증가는 대기업의 이익이 중소기업과 가계에게 흘러가지 않는 것을 뜻하며 이런 경우 지역화폐를 추가적으로 발행하여 민간경제를 활성화할 필요. 반대로 대기업 이익이 민간경제로 잘 흘러간다면, 자연스런 촉진세제 감소로 인해 지역화폐 규모를 줄이는 것이 적정

○ 특별회계로 처리하면 지방이전재원이 감소하는 것 아닌가?

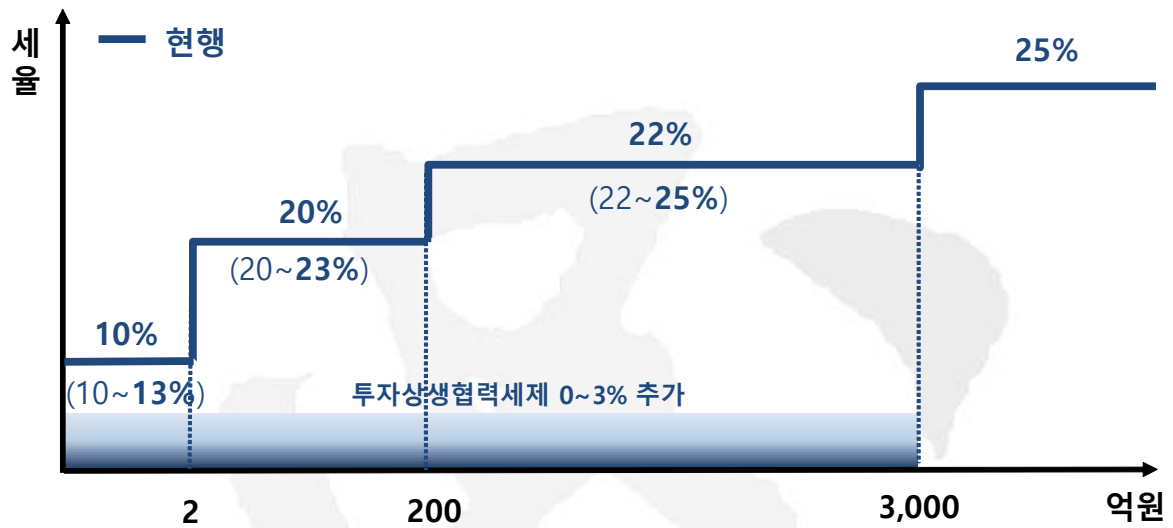
- 현재 촉진세제 세입(1.2조 원)은 내국세에 포함되어 약 40%(5천억 원)를 지방재원으로 사용
 - 소득세, 법인세 등 내국세는 지방교부세(19.24%), 지방교육재정교부금(20.79%) 등 징수세액의 40%를 지방으로 의무적으로 이전해야 함
- 촉진세제 세입 전액을 특별회계로 사용하면서 해당 금액을 내국세에서 제외하는 지방교부세법(제4조)을 개정하는 경우에 한해 지방이전금액이 감소

[참조] 법인세 과세구조 설명

○ 현행 법인세율 구조

- 법인세 기본세율(10~25%) + 투자상생협력촉진세제(법인소득 3천억 원 이하 구간 최대 3%)
- 촉진세제의 환류요건 미만족 시 3천억 원 이하 구간이라도 최대 25% 법인세율을 적용

< 현행 법인세율 구조 >



○ 정부 세제개편안

- 투자·상생협력촉진세제 폐지 및 법인세 최고구간 세율 인하
- 과세표준 200억 원 초과구간의 세율을 22%로 고정

< 정부안의 법인세율 구조 >

