한국형 횡재세 도입, 세금인가 부담금인가?

일 시 | 2023년 11월 8일 (수) 오전 10:30

장 소 | 국회의원회관 306호

좌 장 **김 성 주** 정책위원회 수석부의장

주제발표 **박 기 백** 서울시립대 교수

정 훈 호서대 교수

토 론 **김 유 찬** 홍익대 교수 (前 한국조세재정연구원장)

김 강 산 입법조사처 입법조사관

위 평 량 위평량연구소장

채 은 동 민주연구원 연구위원

| 주 최 | 더불어민주당 국회의원 강훈식·김성주·김종민·민병덕·윤영덕·최종윤·황운하

기본소득당 국회의원 용혜인

| 주 관 | 더불어민주당 정책위원회, 민주연구원

CONTENTS

한국형 횡재세 도입, 세금인가 부담금인가?

❖ 발 제

- **초과이윤세(횡재세) 논의**

  박기백 교수 (서울시립대) 1

- **횡재와 초과이익**

  정 훈 교수 (호서대) 13

❖ 토 론

좌장 **김성주** 정책위원회 수석부의장

김유찬 교수 (홍익대, 前한국조세재정연구원장) 23

채은동 연구위원 (민주연구원) 27

위평량 소장 (위평량연구소) 37

김강산 입법조사관 (국회입법조사처) 43

발 제 1

초과이윤세(횡재세) 논의

박기백 교수 (서울시립대)

초과이윤세(횡재세) 논의

박기백 교수 (서울시립대)

1. 서론

□ 횡재세는 기업의 노력에 기인하지 않고, 우연적 요인으로 기업이 향유하는 과다한 수익에 부과하는 세금을 의미[1)]

○ 경제이론에서는 공급의 제한에 따른 초과이윤에 대한 과세를 의미

- 천연자원, 토지처럼 자연적으로 공급이 제한되는 경우도 있고
- 휴가철처럼 계절적 요인으로 공급 대비 수요가 급증하는 경우도 있고
- 면세점처럼 정부에 의해 공급이 제한되는 경우도 있음

○ 특히, 에너지분야는 가격 변동으로 인해 횡제세의 주요 논의 대상

- 2022년 11월 미국 바이든 대통령은 "석유 및 가스회사들이 생산을 늘리지 않으면 새로운 횡재세를 부과할 것"이라고 언급

□ 우리나라도 유가가 급등하고, 금리가 높아지며 석유기업과 은행권이 막대한 수익을 올리자 횡재세 논의가 활발해짐

○ 우리나라도 초과이윤을 과세하기 위한 의원 발의안이 제안된 상태

○ 윤석렬 대통령도 “통신, 금융 분야가 공공재 성격이 있고”, “정부의 특허 사업”이므로 “고통 분담에 기업의 자발적으로 참여”를 강조

- 횡재세 논의는 아니지만 고금리로 인한 은행권의 과다수익을 비판

□ 따라서 횡재세와 관련된 향후 정책방향을 논의하는 것이 필요

○ 이를 위하여 외국사례와 국제기구의 논의를 먼저 정리하고

○ 세금을 부과하기 위한 주요한 쟁점들을 살펴보고

○ 기타 고려사항을 검토하여 적절한 횡재세의 방향을 논의함

1) 미국 의회조사국(Congressional Research Service, CRS), A windfall profits tax can be viewed as a way to allow the government to share in financial gains, particularly when the financial gains are not the direct result of industry activities.

2. 외국 사례

가. 영국

□ 은행 예금 (1981년)

○ 은행예금에 대하여 2.5% 세율로 부과

- 4억 파운드의 세수를 예상

□ 민영화된 기업 (1997)

○ 회사가치(민영화 이후 4년간의 수익에 기반하여 계산)와 민영화 시점의 가치 차이에 대해 23% 세율로 부과

- 53억 파운드의 세수를 예상

□ 석유 산업 (2022)

○ 기본세율 40%

○ 2022년 법인 이익의 25%를 에너지 수익세(Energy Profits Levy)로 부과

- 기존 세율을 합한 합계 세율은 65%

- 일반 가구의 생계비 지원에 사용하기 위한 목적

○ 이후 해당 세율을 35%로 인상

- 전력기업에게도 45% 횡재세 부과

○ 이전 손실 또는 해체 비용은 세금 대상 이익과 상계 불가능

○ 신규 투자를 장려하기 위해 추가로 80%의 투자 비용공제를 허용

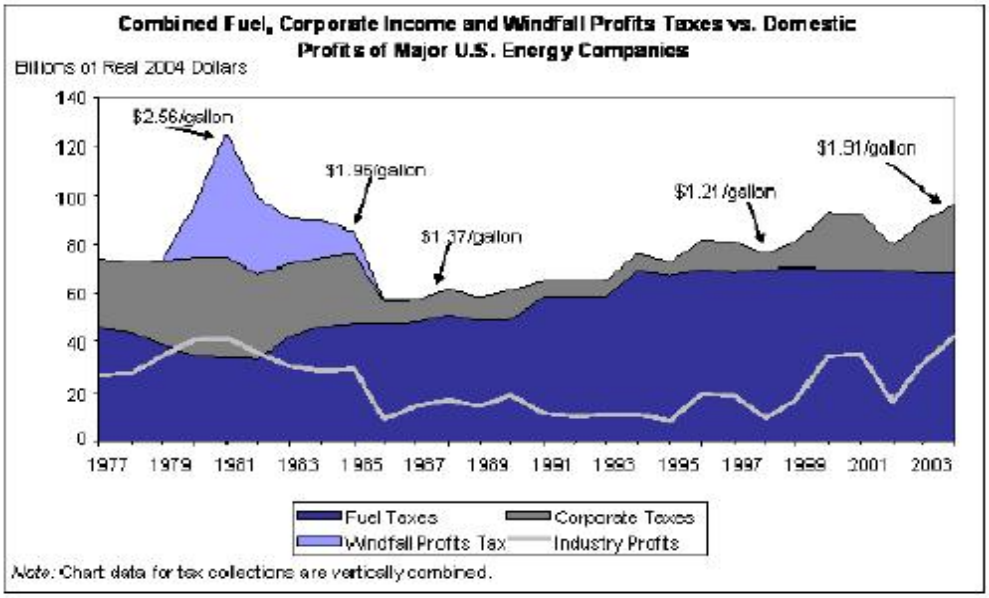
나. 미국

□ 석유가격 자유화 대응 (1980)

○ 정부가 정한 기준가격과 시장가격의 차이의 70%를 과세

- 수익에 대한 세금이 아닌 개별소비세 성격

○ 카터 정부에서 시행되었으나 친기업 성향의 레이건 정부가 들어서며 폐지



□ 최근 논의

○ 2022년 석유회사들의 초과이익에 대해 소비세 형태로 과세하는 법안을 발의

- 현재 및 과거 판매 가격 차이에 대해 배럴당 50%의 세금을 부과

다. 캐나다 등[2)]

□ 캐나다 회복 배당금 (Canada Recovery Dividend) (2022)

○ 은행과 생명보험업의 과표 10억 달러 초과분에 일시적인 15% 과세

□ 그리스 (2021년 10월부터 2022년 3월까지)

○ 국내 전력 생산업체의 횡재 이익에 90%의 세금을 부과

□ 중국

○ 2006년 석유 관련 기업에 초과이익세를 부과

- 기금 형태로 중국 국세청에서 관리

- 석유 관련 하류 부문 기업과 취약계층, 공익사업 보조금으로 사용

□ 헝가리: 2022년과 2023년

○ 금융, 에너지, 보험, 소매, 제약 유통, 통신, 항공사 등 7개 분야가 대상

○ 에너지 분야는 세계 시장 유가와 러시아산 석유 수입가의 차이에서 발생하는 수익에 40%의 세율을 적용

2) '주요국의 조세동향', 2022, 제1호, 한국조세재정연구원 및 IMF 등의 자료를 참조

- 석유 생산업체 및 재생 에너지, 광업 및 광물 원료, 지열 에너지, 에너지 공급 업체 등

○ 신용·금융기관은 지방세를 부가세(surtax) 형태로 납부

- 은행, 투자회사, 결제 서비스 제공업체 등

○ 보험회사도 추가 보험세를 도입

□ 이탈리아: 2021년 10월에서 2022년 4월

○ 에너지 회사(전기, 천연 가스 및 석유 제품의 생산자 및 판매자)에 대해 일회성 25% 부담금(특별연대부담금)을 도입

- 전년 동기 대비 500만 유로 이상 증가한 회사 이익에 적용

□ 루마니아

○ 전기 생산자가 실현한 추가 수익에 대해 80%의 횡재 이윤세를 도입

- 메가와트시당 85레이(약 18달러)를 초과하는 판매가로 계산

○ 천연가스에도 동일한 방법으로 계산한 추가 소득에 대해 15~70%의 누진세를 도입

라. 에너지 분야에 대한 IMF의 권고[3)]

□ 현재 적절한 세금이 없는 경우에 화석 연료 추출로 인한 횡재 이익에 대하여 영구적인 세금을 도입하는 것이 바람직

○ 경제적 지대에 대한 세금은 세수를 확보하면서도 투자를 줄이거나 인플레이션을 높이지 않는 장점을 보유

- 경제적 지대는 에너지 가치 사슬 중에서도 화석 연료 추출에서 발생하는데 고정된 공급과 천연자원의 품질 차이가 일반적인 원인

□ 횡재 이익에 대한 임시 세금을 도입하는 것은 부작용에 주의해야 함

○ 투자자의 투자 위험을 증가시키는 경향이 있고, 더 시장을 왜곡할 수 있고, 항구적 세금보다 세수가 증가하지도 않음

- 투자자는 안정적이고 예측 가능한 조세 제도를 선호

□ 재생 에너지에 기반한 전력 생산에 세금을 부과하는 것은 부적절

○ 불가피한 경우 다음 원칙을 존중

3) IMF Note/2022/002, Taxing Windfall Profits in the Energy Sector

- 세금은 초과 이익에 부과 : 특정 가격 수준이나 기간에 대한 재량적 기준이 아닌 특정 자본 수익률 이상
- 매출액 기준 세금은 부적절 : 인플레이션을 부추기고, 투자를 감소시킬 가능성이 높기 때문
- 손실의 이월을 허용 : 손실과 이익의 대칭적 처리를 보장

□ 시장 메커니즘에 대한 개혁으로 발전이나 연료 정제에서 불필요한 초과이윤이 날 수 있음을 고려

○ 예를 들어, 발전부문은 전력 요금의 설계 또는 시장 접근이 제한되어 횡재 이익이 발생할 가능성이 존재

마. OECD 법인세 개혁 논의(초과이윤 과세)[4)]

□ 현행 법인세의 과세대상은 기업의 소득에 대해 과세

○ 기업의 소득계산에서 이자비용(타인자본)은 공제하는 반면 주주의 투자자본(자기자본)은 공제가 되지 않음

□ 자기자본이 누려야 할 정상이익을 공제하면 기업의 타인자본에 대한 선호를 방지하고, 초과이익에 대해서만 과세

○ 자기자본 공제(ACE: Allowance for Corporate Equity)
- 자기자본에 대해 정상 이자율을 곱한 금액을 비용으로 공제
- 벨기에가 2006년 도입, 장기국채 이자율의 10년간 평균을 사용

○ 지분공제(ASE: Allowance for shareholder equity)
- 장부상 자기자본이 아닌 주주의 투자금을 사용
- 주주 차원의 초과이윤 과세를 의미

4) FUNDAMENTAL REFORM OF CORPORATE INCOME TAX, OECD, 2007

3. 쟁점

가. 과세 대상

□ 횡재세는 조세왜곡을 발생시킨다고 주장은 근거가 약함

○ 세금이 경제적 효율성을 낮추는 경우는 경쟁시장에서만 성립하며 독과점적 비효율성이 존재하는 경우는 정부의 개입이 타당함

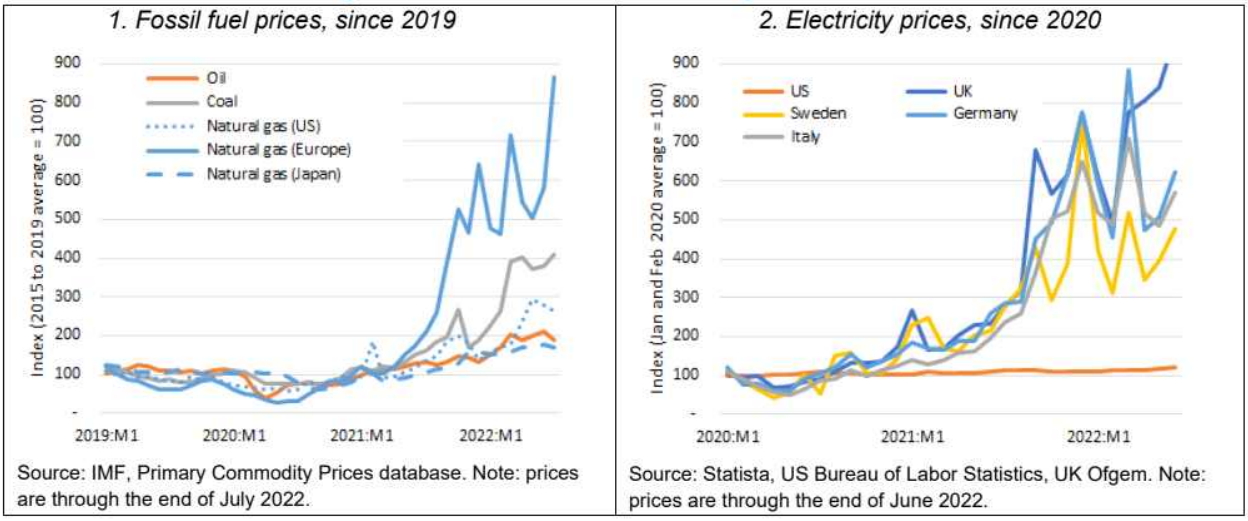
○ 국제통화기금(IMF)도 경제적 지대(economic rent)에 대한 과세가 적절하다고 주장

□ 해외에서의 논의는 주로 원유채굴회사에 집중하는 반면 원유를 수입해서 가공하는 석유정제업을 과세하는 것은 부적절하다는 주장도 근거가 약함

○ 국내 정유사들이 2022년 대규모 수익을 향유하였고, 이는 기업의 혁신 노력보다는 유가의 급등에 기인한 횡재 이익

- IMF 보고서에서도 시장메커니즘에 의해 정제 부문이나 발전 부문에서 횡재이익이 날 수 있다고 언급

Figure 1. Fossil Fuel and Electricity Price Indices



Source: IMF, Primary Commodity Prices database. Note: prices are through the end of July 2022.

Source: Statista, US Bureau of Labor Statistics, UK Ofgem. Note: prices are through the end of June 2022.

□ 금융은 횡재세의 일반적 대상인 경제적 지대가 발생하지 않는 분야라는 주장도 적절하지 않음

○ 윤석렬 대통령의 표현처럼 금융권은 정부의 허가에 의해 운영되며, 제한적인 경쟁 상태로 경제적 지대가 발생 (독과점적 이익)

○ 영국, 캐나다 등에서도 금융권에 대한 추가 과세를 실시

○ 금융권의 대규모 이익이 기업의 혁신 노력에 의해 발생한 것이 아님

□ 기타

○ 경제적 지대는 공급의 제한에서 발생하므로 자연적인 공급 제한 분야 (석유 추출 등) 및 정부의 규제로 공급이 제한되는 분야도 횡재세 대상으로 삼는 것이 가능

- 정부가 전력요금처럼 직접적인 가격 통제를 실시하는 분야는 예외

※ 경제적 지대

○ 공급이 고정된 생산요소에 지불되는 대가

○ 요소공급자가 최소한 받아야 한다고 생각하는 가격을 초과하는 수익

- 생산요소의 공급이 비탄력적일수록지대 증가

나. 과세 요건

□ 규모 기준

○ 이론적으로는 규모에 대한 기준이 필요한 것은 아님

○ 그렇지만 횡재세(초과이익세)에 대한 반대 의견이 많다는 점을 감안하면 그 대상을 대기업 집단(상호출자제한기업)에 한정하는 것이 바람직

□ 순익 기준

○ 과세 대상은 초과 수익으로 한정

- 단순 순익, 매출액 등을 과세대상으로 하는 것은 부적절

○ 따라서 일반적인 수익률을 초과하는 수익이 적절

- 기간을 중심으로 수익률을 설정하는 것은 기간 설정이 어려움

- 예를 들어, 영업이익률 10% 초과분 (금융기관의 경우에는 일반적인 기업과 다르므로 자본수익률 등을 고려)

○ 손실이 발생하면 환급 또는 공제를 허용

- 예: 과거 10년간 발생한 손실

○ 성과급 지급분을 포함시키는 것도 고려

- 임금으로 수익을 축소시킬 가능성 차단

□ 세율

○ 이론적으로 초과이윤은 100% 과세해도 문제가 없음

- 공급이 완전히 고정된 경우는 소비자 전가가 발생이 하지 않음

○ 장기적으로는 공급이 고정된 것이 아니므로 장기적 초과이윤을 제한하는 수준이면 적절

- 예: 디지털세 수준의 25%

※ 투자·상생협력촉진세제의 경우

○ 규모 기준: 자기자본 500억원 초과 또는 상호출자제한기업집단

○ 과세 대상: 사내유보소득

○ 세율: 20%

※ 디지탈세의 경우

○ 규모 기준: 연결매출액 200억유로(27조원)

○ 초과수익 기준: 세전수익률이 10% 이상분

○ 세율: 초과 이익의 25%

다. 지출 용도 지정 여부

□ 부담금 방식도 고려해볼 만 함

○ 미국 감사원(GAO)[5]의 자료에 따르면 Earmarked Revenue는 법규에 의해 수입을 특정한 지출에 사용하는 것을 의미

- 세금 이외의 정부수입도 지출 용도가 제한되어 있으면 Earmarked Revenue
- 우리나라의 목적세와 대부분의 부담금에 해당

□ 목적세 또는 부담금의 가장 큰 장점은 정치적 호소력

○ 교통세, 교육세나 건강증진부담금과 같은 목적세를 통하여 관련 재원을 조달하는 것이 일반적인 세수 증대보다 정치적인 호소력을 보유

○ 이론적으로도 목적세 방식이 바람직하다는 주장도 다수

- 수혜자부담원칙이 적용될 수 있는 경우이거나, 공공선택론(Public Choice)의 관점에서 특정분야 지출 규모에 대한 국민의 선호를 반영할 수 있는 경우 등

○ 반면 목적세가 칸막이식 재정운용을 야기하므로 일반회계 재원에 비하여 지출의 효율성이 떨어진다는 반대 의견도 존재

- 목적세가 세수를 증대시키기 위한 방편으로 사용되기도 함

□ 적절한 지출 대상

○ 에너지 분야의 경우 에너지 가격이 급등하는 경우에 일시적인 보편적지원금으로 사용하거나 가격 통제로 손실이 나는 공기업 지원

5) GAO, *Budget Issues: Earmarking in the Federal Government*, 1990.

○ 금융분야의 경우는 저소득층, 청년층 대출 등의 저리 융자 등에 사용

□ 세금 또는 부담금의 명칭

○ 현행 횡재세가 과세 대상에 초점을 맞추고 있지만 지출 대상과 연계성을 강조하는 방식이 바람직

- 에너지 지원세(부담금), 금융 지원세(부담금), 경제회복 지원세(부담금)

○ 세금 명칭을 사용하는 경우에도 초과이윤세가 좀 더 중립적인 표현

- 반면 횡재세는 노력에 기인하지 않은 우연의 결과로 발생한 이익이라는 점을 강조하여 초과이윤세보다는 호소력 측면에서는 우위에 있음

□ 상생금융 부담금(예시)의 경우

○ 적절한 적립 대상이 되는 기금이 필요

- 기금을 신설하지 않고 기존의 기금을 활용하는 것이 합리적 (예: 소상공인시장진흥기금, 주택도시기금 등)

- 기존 계정과는 구분 계리

○ 주관기관은 금융위원회가 적절해 보임

- 부담금의 징수 및 운용은 지출 대상을 고려하여 금융기관을 선정

4. 결어

□ 2022년 국제유류 가격이 급등하며 횡제세(초과이윤세) 논의가 활발

○ 특히, 석유 기업의 혁신 노력에 의한 것이 아니라 러시아와 우크라이나 전쟁 같은 외부 환경 변화가 수익 급등에 핵심적 역할을 담당

□ 우리나라도 석유 관련 가격이 급등하며 다양한 문제를 야기

물가의 급등을 야기

○ 전력 및 가스 요금 통제로 관련 공기업에 대규모 적자가 발생

○ 석유 정제 기업의 이익이 커지고, 물가 통제를 위한 금리 인상으로 은행권의 수익도 급증

□ 임시적 방식으로 횡재세(부담금)를 도입하는 것도 고려해야 함

○ IMF는 임시적 세금보다는 항구적 세금이 부적절하다고 하고 있지만

- 임시적 방식으로 일시적으로 먼저 도입하고 이후 국민의 이해도가 높아지면 항구화하는 것도 방법

□ 과세 대상별로 부담금을 따로 정하는 방식이 합리적이고, 설득력이 높을 것으로 보임

○ 횡재세(세금)에 모든 과세대상을 다 포함시키면 지출 용도와의 연계가 약해짐

- 일반세금이 아닌 목적세-특별회계, 부담금-기금 방식이 설득력이 높음

○ 현행 특별회계의 성격을 볼 때, 특별회계보다는 기금이 적절해 보임

□ 새로운 기금의 신설보다는 기존의 기금을 활용하고, 계정을 분리하여 운용하는 것도 고려할 수 있을 것임

○ 새로운 기금을 설정하는 것이 시일이 소요되는 경우에 고려해 볼 수 있음

발 제 2

횡재와 초과이익

정 훈 교수 (호서대)

Venture 1st 호서대학교

횡재와 초과이익*

2023. 11. 08. (수)

본 내용은
김재경·정훈, "초과이익과 횡재의 본질에 따른 과세체계 고찰", 『조세법연구』 29(2), 한국세법학회, 2023. 08
논문을 일부 요약·수정·발췌한 것임

1. 횡재세 또는 초과이익 부과 시 쟁점

◆ **횡재세 또는 초과이익세 등 명칭과 관계없이 부과는 정책적으로나 입법체계상 근본적으로 불가능하지 않은 것으로 판단됨**

- 조세부과에 따른 정책적 기능(유도적 조세)을 가지는 조세가 될 수 있음
- 또한 제도 설계방법에 따라 위헌심사기준에도 부합할 수 있음
  - 법인세의 부가세 형태로 이중과세 쟁점 회피 및 소비세 형태(순마진 또는 기준가격과의 차이 설정)로 완화된 비례성 심사(2010헌바21 등) 적용 가능성

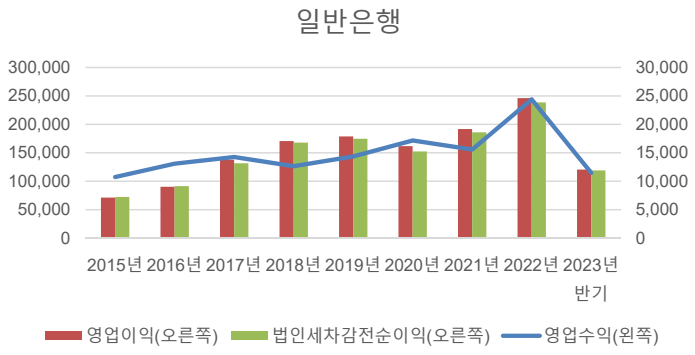
◆ **다만, 전진적 적용과 달리 2023년을 과세대상기간으로 정하는 경우에는 부진정소급과세 및 정책적 기능에서 쟁점이 발생할 수 있음**

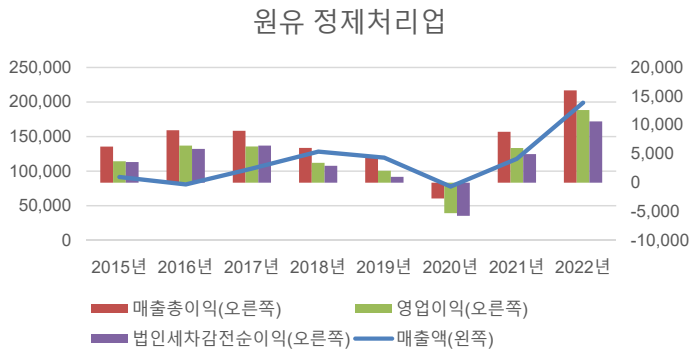
- 헌법재판소에서 부진정소급과세를 무조건적 위헌으로 보지는 않지만 공익성과 신뢰보호에 대한 비교형량이 이루어짐
  - 가장 유사한 경우는 과거 농어촌특별세 관련 결정(97헌바58)인데 이를 비추어 보더라도 불확실성이 있음
    - 추가고려사항: 연말의 입법, 소수 부과대상의 특정성, 부담차이(당시 농어촌특별세 부과와 동시에 법인세율 인하로 실질적으로 낮은 부담)
  - 입법 자체의 문제가 없더라도 납세자들에 대한 조세의 예측가능성 또는 조세정책의 신뢰성은 크게 저하될 수 밖에 없음

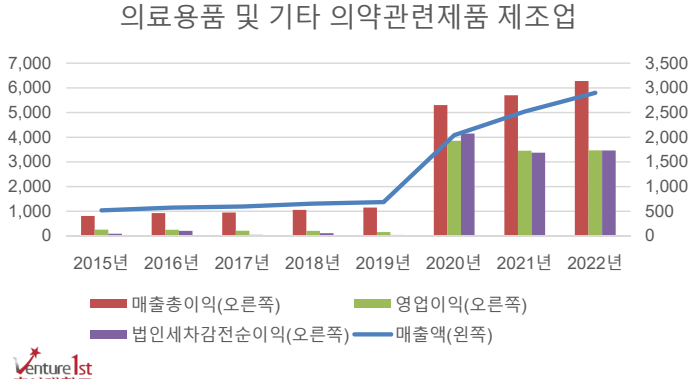
1. 횡재세 또는 초과이익 부과 시 쟁점(계속)

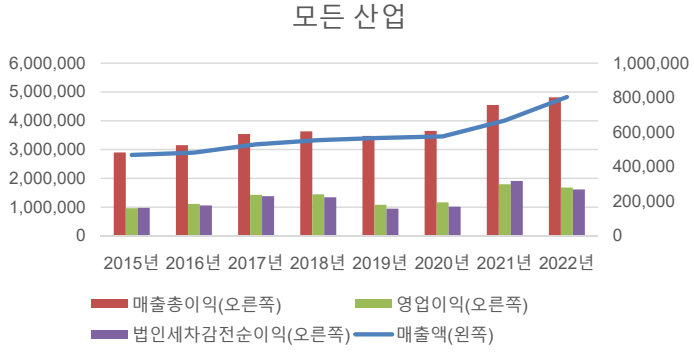
- 이루어진 행위에 과세하게 되면 조세의 유도적 기능은 현저하게 저하됨
  - 사전적 제도와 달리 (비록 납세의무성립 전이지만) 사후적으로 부과하게 되면 가격 상승(예) 대출이자율)을 제한하기 위한 기능은 작동하지 않음
  - 반대로 사후적 제도는 민간의 경제활동에 대한 부과의 간섭효과가 없으나, 앞서 설명한 신뢰보호의 문제와 더불어 부과 목적적합성이 낮아짐
    - 사전적으로 부과할 경우 부과의 공익적 목적이 명확(가격 상승 제한)하나, 사후적 소득에 대한 부과는 애초에 정책이 의도 또는 원인이었던 납세자의 행동을 변화시키지 못하기 때문에 이의 재원 사용과 연계하는 것을 입증(예, 목적세·특별회계)할 필요가 있음

2. 현재 산업별 경영성과 현황(단위: 십억, 세분류 단순합산)









3. 국외의 관련 과세 현황

국가	조세·부담금	소득세·소비세	대상산업	기간	세원	세율
미국(안)	조세	소비세 형태	에너지(원유)	규정 없음 (2022년 소급)	(원유 판매가격 - 기준가격)×판매량	50%
EU	부담금	소득세	원유, 천연가스, 석탄 및 정제	일시적 (구체적X)	이전 4개 회계연도 평균 소득과 비교하여 20%이상의 초과이익과의 차액	33%이상
스페인	조세	소비세 형태	은행·금융기관, 에너지	2023·2024 과세연도	은행·금융기관: 순이자소득 에너지기업: 매출	금융기관: 4.8% 에너지기업: 1.2%
헝가리	조세	소비세 형태	석유·에너지	2022년~2024년	석유기업: 원유가격과 세계평균가격의 차액 에너지기업: 정부가 정한 금액에서 일정 금액을 공제한 금액	석유: 25% 에너지: 65%
프랑스	부담금	소득세	원유·천연가스·석탄·정유	2022.1.1.회계연도 이후	과세소득과 기준금액 차액	33%
이탈리아	조세	소비세 형태	은행	2023년	2021년 대비 2023년 순이자마진(10% 초과분)	40%, 위험가중자산의 0.26%한도 및 세액의 2.5배 준비금으로 대체
영국	조세	소득세 및 소비세 형태	정유, 전기	2028년까지	정유: 총 이익 전기: 기준가격을 적용한 수입금액과의 차액	정유: 35% 전기: 45%
중국	부담금	소비세 형태	에너지(원유)	상시	(원유판매가격-기준가격)×판매량	20~40%
인도	조세	소비세	에너지(원유등)	별도 규정 없음	판매 수량 (종량세)	일정 금액

※ 이탈리아를 제외하고는 2023. 6. 기준임

3. 국외의 관련 과세 현황 – 주요 사항

◆ **국가별로 부과방식 및 이를 면할 수 있는 대안에서 상당한 차이를 가지고 있음**

- 예를 들어, 영국은 석유·가스 탐사기업에 대한 재투자 유인을, 이탈리아는 은행에 이익유보 유인을 부여하고 있음

◆ **대부분의 국가들은 조세(tax)와 부담금(contribution)인지에 대한 논쟁은 확인되지 않음**

- 오히려 이의 해석에서는 혼용하여 용어를 사용하는 경향이 존재함

◆ **소비세 형태로 부과하는 국가들은 국고적 목적과 더불어 가격 통제를 위한 목적(유도적 조세)을 포함하는 경우가 다수임**

- 가격 통제 의도가 없더라도 최소한 보다 세원을 목적화(예, 순이자마진, 기준가격 초과 공급가격 등)하며 이런 경우 대부분의 국가는 관련 부과금은 법인소득에서 차감을 허용하고 있음

◆ **미국은 매년 입법안은 상정되나 통과가능성은 매우 낮게 보고 있음**

- 과거 80년대 부과된 8년의 Windfall Profit Tax는 ① 가격 통제를 위한 수단을 직접 개입으로 변경이 폐지의 원인 중 하나임, ② 세수가 당초 예상의 1/6수준, ③ 매년 다수의 논쟁이 발생, ④ 복잡성과 모호성으로 인해 당시 조세행정비용과 납세협력비용이 유의했던 것으로 알려짐

◆ **소비세 형태로 이행하는 국가들(예, 스페인, 이탈리아)에서는 관련 부과가 가격에 반영되지 않도록 규정하는 경우도 존재함**

4. 부과에서의 구체적 쟁점 – 조세 v. 부담금

◆ **입법의 안정성 측면이나 제도의 유연성 측면에서 조세 보다는 부담금 형식이 바람직함**

- 일반적으로 조세는 헌법에서 성문법적 근거가 있으나, 부담금은 그렇지 않아 완화된 규제 대상이라고 통상적으로 이해됨
  - 그렇다고 (특별)부담금의 대한 위헌심사기준이 없는 것은 아니며, 「부담금관리 기본법」 또한 다른 통제로 작동하고 있음
    - 심사기준: 집단의 동질성, 객관적 근접성, 집단적 책임성, 집단적 효용성 → 실제 특별부담금(문예진흥기금, 2002헌가2; 학교용지부담금: 2003헌가20 등)에 대한 위헌 결정 사례가 있음
  - 또한 부담금이 재정조달목적 부담금의 경우가 정책실현목적의 부담금보다 강화된 위헌심사기준을 가지고 있는 것으로 알려짐(2002헌가2)
    - (조세나 부담금 공히) 소득에 대한 부과는 순이자율 또는 기준가격과의 차이를 부과하여 가격통제 목적을 가지는 경우 보다는 입법에 대한 부담가능성이 있음

◆ **또한 부담금이 부과 취지 측면에서도 조세보다 우위에 있음**

- 부담금은 특정한 공익사업의 경비 충당목적이며, (부담능력과 관계없이) 밀접한 관계가 있는 자에게만 부과되어 조세 및 목적세와 구분됨

4. 부과에서의 구체적 쟁점 – 횡재 낙인

◆ **"횡재"라는 용어 설정에 따른 부정적 인식 부여를 지양할 필요가 있음**

- 기업에게 횡재는 비지정기부금 성격의 수익 이외에는 횡재의 개념이 적용되지 않는 것으로 판단됨
  - 횡(橫)재는 사전적 정의(뜻밖에 재물을 얻음. 또는 그 재물)에 더하여 통상적으로 "노력, 지식 또는 자본투입 등이 없는 경우"로 해석되며 부정적 의미를 가지고 있음
  - 기업들이 이익의 원인을 예측(예, 유동성 공급, 기준금리 상승 등) 하지 못하였는지 여부 및 이익을 얻기 위해 투입이 없었는가?
    - 투입 또는 한계비용이 없다면 사전적으로 이런 이익의 (극단적으로) 몰수 입법이 있더라도 기업들의 활동(투하자본 추가·유지)는 바뀌지 않았을 것이지만 과연 그런 것인가?
- 횡재라고 하더라도 회사법상 이사의 회사 충실의무에 더하여 주주가 추가되는 논의가 이루어지는 환경에서, 보호할 수 있는 제도 없이는 기업들의 이익추구를
- 따라서 부과와 별개로 이러한 이익을 "횡재"로 명명하여 부정적·비윤리적인 것으로 낙인할 필요는 없음

4. 부과에서의 구체적 쟁점 – 부과 대상의 설계

◆ **소득을 기준으로 하는 경우 대상 설계 시 (과거 이익이 아닌)노력 대비 이익을 고려할 필요가 있음**

- (횡재가 존재한다면) 아래 A와 B 중 누가 횡재인가?

구분	A		B	
이익	1,000,000,000,000	(1조원)	100,000,000,000	(1천억원)
투하자본	100,000,000,000,000	(100조원)	100,000,000	(1억원)
이익/투하자본	1%		1,000%	

- 이러한 이유는 통상적 법인세 과세가 아닌 목적화된 부과이기 때문으로 통상적인 소득과세와 같이 단순 금액 규모기준으로 부과하는 것은 비합리적임
- 과거 이익(소득) 등을 기준으로 노력을 파악하는 것은 적정하지 않음
  - 과거의 노력과 현재의 노력이 동일하다고 볼 수 없기 때문인데, 예를 들어 투하자본나 고용규모(노동)가 과거와 현재가 유의적으로 다를 수 있는데 과거 이익은 그 노력의 결과일 뿐임
- 따라서 총자산이익률(Return On Asset), 순자산이익률(Return On Equity) 또는 경제적 부가가치(Economic Value Added) 등 투입·노력(투하자본)을 고려할 필요가 있음
  - 이러한 경우 행정비용이나 협력비용이 높아질 수 있으나, 협력능력이 있는 대규모 기업들이 대상이고 과거 미국의 경우와는 전사적자원관리(ERP)나 행정의 디지털화 등 환경이 크게 변화하였으므로 수용될 수 있는 수준을 고려하여 설정할 필요가 있음

4. 부과에서의 구체적 쟁점 – 목적화된 세원 설계

◆ **부과의 취지가 존재하므로 부과 대상(세원)도 목적화 될 필요가 있는데 소득 그 자체는 목적화된 것이 아님**

- 소득(이익)은 수익·비용이 모두 고려된 것으로 소득에 부과하게 되면 부과 목적과 대상의 연계성이 약화됨
  - 더구나 소득(이익)을 기준으로 부과하게 되면 혼합된 소득에 대해 높은 세율과 낮은 세원이 적용되게 됨
- 부과 취지를 고려하면 수익 중 일부만이 적용되고 (부과 취지에 부합하는 수익에 대응하는 원가 이외의) 원가·비용은 부과의 취지에서 고려대상이 아님
  - 예를 들어, 수익 중 정유사의 수출금액 또는 은행의 자기자본투자(Principal Investment) 이익 등과 비용 중 판매관리비·자금조달비용 등이 이에 해당함

◆ **따라서 부과 취지에 따른 목적화된 세원 설정이 필요함**

- 대부분의 국가는 목적화된 세원(논문에서는 "소비세 형태"라고 명명함)로 부과가 이루어지고 있음
  - 예를 들어, 순이자마진·기준가격을 초과하는 공급가격 등 부과 취지를 나타낼 수 있는 명확한 세원 설정이 이루어짐
- 앞서 설명한 바와 같이 이러한 부과가 실제 유도적 기능의 역할을 하지 못하더라도 최소한 부과의 취지는 명확히 나타나게 됨

5. 요약

구분	우위	열위
신뢰보호	전진적 과세	(부진정) 소급과세
조세의 시장 간섭효과	(부진정) 소급과세(일정부분 사후적 과세)	전진적 과세
유도적(정책적) 기능 : 가격 통제	소비세 형태 기준(목적화된 세원)	소득 기준(일반 세원)
취지상 부합성	부담금	조세
위헌심사기준	전진적 과세	(부진정) 소급과세
	부담금	조세
	소비세 형태 기준	소득 기준
	노력(투하자본) 고려 초과소득 기준	소득 기준(이전기간 소득기준 공제를 포함)
행정·협력비용	소득 기준(이전기간 소득기준 공제를 포함)	소비세 형태 기준
		노력(투하자본) 고려 초과소득 기준

6. 논문에서의 제안

◆ **제안에서는 초과이익세 도입을 하지 않는 것을 제안했으나, 부과할 경우의 대안에 대해 제시함**

- 현행 법인세의 누진세율 강화
  - 별도의 과세 또는 부과 보다는 현행 누진세율 체계 강화를 제안함
- 유보이익에 과세를 통한 환류 강화
  - 낮은 세율의 법인세 과세보다는 유보의 환류를 통해 높은 소득세율로 과세되거나 투자가 이루어질 수 있도록 환류 체계를 정비
    - 투자가 이루어지도록 하는 것은 영국과 유사하나 환류 유도는 이탈리아의 제도와는 정반대임
- 영업레버리지가 높은 산업 또는 경제적 외부효과가 높은 산업에 대한 사전적 탄력세 설정
- 조세보다는 부담금 형식의 도입

Venture 1st
호서대학교

감사합니다

토 론 1

김유찬 교수
(홍익대, 前한국조세재정연구원장)

토론1) 한국형 횡재세 도입 토론회 토론문

김유찬 교수 (홍익대, 前한국조세재정연구원장)

- 세금이냐 부담금이냐 논의 이전에 금융업의 성격에 대하여 깊은 고려가 필요
- 횡재세 도입 대상으로 금융사와 정유사들이 주로 거론되고 있지만 금융사들의 고이익의 문제는 항시적 성격을 가짐
- 차제에 금융업에 대하여 횡재세 논의에 그치지 말고 근본적으로 어떻게 할 것인가 고민해야 한다

- 은행의 본질: 예금자와 대출자의 사이의 중개(정보불균형 상황에서)
  → 경제 전체의 생산성을 증대시키는 기능
- 은행의 성격: 공공성, 면허사업, 시스템적 요소, 위기시 정부구제
- 우리나라 은행: 외국인 투자자 비중 → 은행이익의 해외 유출→ 과연 은행들이 현실에서 실제로 수행하는 금융기능에 적합한 이익규모인가의 문제

- 5대 금융그룹의 수익과 세력 → 개별 금융그룹들이 개별 재벌그룹들 수준의 파워를 가짐
- 엄청난 규모의 광고비 지출은 그에 비례한 언론장악력을 의미
  * 5대은행 이자이익 2022년 36.2조, 전체 금융기관의 이익 60조 규모

- 공공성보다 금융사의 사적이익 추구 → 기업금융보다 가계금융에 집중: 주로 부동산담보대출 → 금융사들이 가장 좋아하는 수익사업: 낮은 리스크 → 금융당국의 대출규제가 잘 작동하지 않는다 → GDP 대비 가계부채 2022년말 108%. 그 이후 더 증가: 위험한 수준 → 국가 리스크
- 고소득/고신용자에게 고이자예금/저이자대출 제공하고 저소득/저신용자에게 저이자예금/고이자대출 제공 → 부의 역재분배
  * 미국은 비소구형대출, 우리는 소구형 대출
- 공공성: 생산적 금융, 금융의 포용성, 금융체계의 안정성

- 횡재세 혹은 부담금: 지난 수년간의 평균이익율 기준으로 이보다 높은 이익부분을

과세대상으로 하여 일정 비율을 횡재세 혹은 부담금으로 공공재원화

- 정유사의 경우 이 논리가 적절할 수 있으나 금융업의 경우 지난 수년간의 평균이익율이 정상이 아님 → 평균이익의 대부분을 나라와 중소기업과 국민들에게 돌려주어야 한다. 그것도 앞으로 계속. 그런데 어떻게?
- 횡재세나 부담금 → 외국인투자자 제소 가능성
- 오히려 금융산업구조가 변화되어야 한다 → 적절한 정책추진과 입법화 필요
  * 미국의 경우 은행이 2022년 기준 4,163개. 1934년 이후 파산한 은행의 개수 4,108개 → 매우 역동적인 금융업 시장 → IB 등 글로벌한 대형은행 + 지역밀착, 산업전문적 금융기관
  * 한국의 경우 현재 16개의 시중은행: 90년대말 외환위기 과정에서 구조조정을 거치면서 금융기관은 재무적으로 건실해졌으나 지역은행, 업종별 특화은행, 서민금융 취약 → 공적인 기능 외면
  * 5대 시중은행이 최근 각각 1천억원대 상생기금 출연하겠다고 발표 → 의미없음

- 금융산업의 이익 관점에서 보지말고 전체경제의 관점에서 큰 규모의 금융산업 이익이 어떤 의미를 가지는지 이해해야.
- 큰 규모의 금융산업 이익은 생산적 금융의 차원에서는 매우 부정적인 것 → 기업에게 높은 비용을 의미하고 다른 한편 국민경제에서 자원의 효율적 배분에 역행(비생산적인 부동산 투자로 자원배분)
  * 관치금융/금융포획 → 어떤 성격이 더 강한가. 후자의 성격.
- 금융당국의 규제로 해결될 성격이 아님
- 큰 예대마진을 통한 리스크 없는 금융산업 이익의 규모가 계속 유지되는 것은 그 자체로 은행업 분야에서 경쟁시장 원리가 작동하지 않는다는 반증
  → 우리나라 금융기관이 혁신을 통하여 이익규모를 장기간 유지하고 있다고 주장할 사람은 아무도 없을 것

- 장기적인 해결책으로 금융산업 구조개편 → 매우 어려운 과제
- 지자체 등 공공이 지분참여하는 지역밀착 및 산업전문적 금융기관(정보비대칭 상황의 해결에 적합하기 때문에)을 키우고 낮은 예대마진 추구를 통한 낮은 대출이자율, 높은 예금금리 제공 → 다른 금융기관을 선도하는 역할

- 단기적으로는 횡재세 혹은 부담금 제도 → 부담금제도가 상대적으로 논란이 적음
- 부담금 수준은 평균이익율 넘는 이익부분의 전액 혹은 80%
- 충분한 국민경제적 논리를 가짐

토 론 2

채은동 연구위원

(민주연구원)

토론2) 횡재세토론회 토론문

채은동 연구위원(민주연구원 정책연구실)

1. 과세근거 및 기업현황

핵심질문 : 은행이 돈을 벌면, 왜 내 배가 아플까?

❍ **경제적 지대 : 공급 고정(제한) → 높은 가격, 적은 거래량 → 초과이윤 발생**

- 사례 : 대학정원(의대, 로스쿨 등), 예술품, 은행, 에너지기업, 토지, 프로선수 등
- 유가, 금리, 지가 등 가격 변동성이 큰 시기에 기업이익의 변동성이 매우 커짐
- 은행 : 기준금리 인상 → 빠른 대출금리 반영, 느린 예금금리 반영 → 예대마진 증가 → 이자순이익 증가

핵심질문 : 얼마나 벌었나?

❍ **에너지기업 : 2022년 상반기 10.7조원을 정점으로 하락세**

- 유가하락에 따라 2020년 큰 손실을 봤으나, 유가가 올라가면서 2021년 손실을 만회
- 특히, 2022년 상반기 10조원 이상의 큰 이익(windfall) 발생. 현재 이익 감소중

< 정유4사 법인세차감전순이익 현황 >

(단위 : 억원)

	2019 연간	2020 연간	2021 연간	2022		2023 상반기	합계
				상반기	하반기		
SK이노베이션	6,844	-27,584	8,185	33,861	-5,259	-1,016	15,030
GS칼텍스	5,944	-10,934	14,012	30,414	7,388	1,475	48,298
S-Oil	1,104	-11,678	18,780	25,953	3,032	3,211	40,402
HD현대오일뱅크	4,035	-5,710	7,447	17,113	4,949	618	28,452
합계	**17,927**	**-55,907**	**48,423**	**107,342**	**10,110**	**4,288**	**132,182**

주: 기업의 반기보고서 연결재무제표의 연결포괄손익계산서의 '법인세비용 차감 전 순이익'
자료 : 금융감독원 전자공시시스템 자료를 이용하여 민주연구원 작성

❍ **은행업 : 10개 은행의 반기 순이익 2022년 상반기 이후 3분기 연속 10조원 초과**

- 은행권 이자순이익은 지난해 55.9조원이었고, 올해 60조원 초과 달성이 유력
  2023년 상반기 이자이익은 29.4조원으로, 전년동기(26.2조원) 대비 3.2조원 증가(+12.2%)

< 국내은행 이자이익 현황 >

(단위 : 억원)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023상
이자이익	373,013	404,698	407,120	411,941	460,080	559,389	294,000
증가분	-	31,685	2,422	4,820	48,139	99,310	32,000
증가율	-	8.5%	0.6%	1.2%	11.7%	21.6%	12.2%

주: 2023년은 상반기기 기준이며, 증가분 및 증가율은 2022년 상반기 대비 수치. 금융감독원 수치 인용
자료 : 은행연합회 은행통계정보시스템 자료를 재구성한 "정무위원회 검토보고서"(2023.6.) 등 재인용

- 상위 5개 은행은 2021년 상반기부터 2023년 상반기까지 반기별 2조원 내외 이익 시현
- 대손준비금을 2023년 상반기 1.2조원 전입하여 총 적립액* 15조원 적립

  * 회계목적상 충당금(국제회계기준에 따라 이익의 일부를 적립, 대손충당금)이 감독목적상 충담금의 최소기준에 못 미치는 경우, 해당 차액만큼 추가적립. '자본'으로 분류

※ 주요 10대 분야의 상위 10개 기업의 법인세비용(대리변수)을 분석결과, 은행(12.7%)을 제외하고 증권(-4%), 카드(-34%), 보험(-5%) 모두 법인세 감소('∵영업이익 감소)

< 주요 은행의 법인세차감전순이익 및 대손준비금 현황 >

(단위 : 억원)

	법인세차감전 순이익					대손준비금(2023.상반기)	
	2021 상반기	2021 하반기	2022 상반기	2022 하반기	2023 상반기	전입액 (flow)	적립금 (stock)
하나	16,949	17,836	18,376	23,338	24,946	1,440	26,901
KB국민	19,754	15,162	22,309	15,789	24,233	4,276	30,180
신한	18,318	15,161	22,764	18,312	22,585	2,029	25,006
우리	16,874	14,879	20,402	18,225	19,511	1,856	23,080
IBK기업	16,567	16,612	15,384	22,024	18,374	749	32,698
SC제일	2,524	-751	2,802	2,374	2,918	410	3,417
부산	3,085	2,245	3,216	2,806	3,402	172	2,505
카카오뱅크	1,337	1,230	1,636	1,881	2,436	581	1,322
대구	2,504	1,712	2,823	2,166	3,124	420	3,367
경남	1,805	1,228	1,781	1,376	1,964	175	1,785
합계	**99,716**	**85,314**	**111,493**	**108,291**	**123,494**	**12,109**	**150,261**

주: 기업의 반기 및 정기 보고서 연결재무제표의 연결포괄손익계산서의 '법인세비용 차감 전 순이익'
자료 : 금융감독원 전자공시시스템 자료를 이용하여 민주연구원 작성

2. 과세방식 : 조세와 부담금

❍ 조세와 부담금 차이

- 목적, 부과대상, 부과기준에 있어서 차이 → **용도와의 연계 필요**
- 부담금의 신설·변경 시 기획재정부가 심의 → **부담금 신설보다 기존 항목 활용**

< 조세와 부담금 >

	조세	부담금
목적	정부의 일반수입	특정한 공익사업 사용
부과대상	일반국민 또는 주민	사업과 특별한 관계에 있는 자
부과기준	담세능력	사업소요 경비, 사업과의 관계
소관법률	(국세) 소득세법, 법인세법 등 (지방세) 지방세법 등	개별 법률 (예 : 신용보증기금법)
국회 심의	(국세) 기획재정위원회 (지방세) 행정안전위원회	부담금 규정 법률을 소관하는 위원회
현황 (2022년)	(국세) 14개, 395.9조원 (지방세, 2021년) 11개, 112.8조원	90개, 22.4조원

주 : 조세 중 목적세는 특정 사업에 사용되어 목적 측면에서 부담금과 유사하나, 부과대상이 일반국민이라는 점에서 부담금과 차이

자료 : 국세청 "국세통계연보", 행정안전부 "지방세정연감", 기획재정부 "부담금운용종합보고서" 자료를 참조하여 민주연구원 작성

❍ 담배사례 : 국세, 지방세, 부담금 모두 부과

- 담배 1갑 : 담배소비세(1,007원), 국민건강증진부담금(841원), 개별소비세(594원), 지방교육세(443원), 폐기물부담금(24원), 부가가치세(409원) 등
- 국세(개별소비세·부가가치세), 지방세(담배소비세·지방교육세), 부담금(국민건강증진부담금·폐기물부담금) 등으로 구성. 2021년 35.6억갑 소비

❍ 세금 또는 부담금을 어디에 사용할지 목적에 따라 조세와 부담금 모두 가능

- 부과대상 : 초과이익을 실현한 일반 법인 → 조세 일반세 (예) 법인세
  초과이익을 실현한 특정 산업(금융업) → 부담금
- 목적 : 정부의 일반수입으로 사용 → 조세 일반세 (예) 법인세
  특별회계 및 특별 목적으로 사용 → 조세 목적세 (예) 교육세
  기금적립 등을 통해 특정 목적으로 사용 → 부담금 (예) 금융위 부담금

3. 과세방안 검토

❍ 1안(조세 일반세) : 법인세

- **소관법률 : 조세특례제한법 조항 신설 - 법인세법 과세특례**
- 발의법률 : 용혜인, 이성만, 양경숙 의원 등 3건
- 부과대상 : 의원안별 차이 - 일반법인 또는 특정 산업 법인
- 세수용도 : 용혜인의원안은 특별회계로, 나머지 2건의 의원안은 일반회계로 각각 운용
- 참조사례 : 투자·상생협력 촉진세제 - 2015년 도입. 4,500개 대기업으로 한정하여, 투자 · 임금증가 · 상생협력 기준에 미달한 기업에 대해 법인소득의 최대 3% 세율적용. 2022년 신고기준 1,580개 기업, 1조 3,339억원 과세
- 평가의견 : ❶ 특정산업 법인으로 한정하되 향후 법인 전반으로 경제적 지대 행위에 대한 과세 근거 마련에 유리
  ❷ 특정 목적으로 하는 특별회계로 설정할 경우 과세목적 달성에 유리. 용도를 규정하지 않으면 제도의 존립 여부가 항시 논란이 될 수 있음
  ❸ 양경숙 의원은 기재위 조세소위인 관계로 관련 논의 가능
  ❹ 정유사는 이미 횡재세 과세대상 제외. 양경숙의원안은 반도체산업 회복 시 횡재세 해당. 혁신에 의한 초과이윤까지 횡재로 보게 되는 문제점

< 국내 발의된 횡재세법 주요내용 : 조세 >

구분	개정 법률	적용 범위	횡재세 부과 조건	초과이득 (과세표준)	세율	세수 용도
용혜인 의원안	법인세법 과세특례	정유사 은행	×	소득금액의 80~90% - 2015~2019년 평균 소득금액	50%	에너지·금융 취약계층 지원
이성만 의원안	법인세법 과세특례	정유사 LPG 집단공급업자	유류세 감면 초과이득 5억원 이상	소득금액 - 직전 3개연도 평균소득	20%	일반 회계
양경숙 의원안	법인세법 과세특례	과표 3천억원 초과 대기업	×	소득금액 - 직전 3개연도 평균소득의 120%	20%	일반 회계

자료 : 기본사회위원회 연속토론회 “횡재세와 기본소득”, 더불어민주당기본사회위원회·민주연구원, 41쪽, 용혜인의원실 토론내용 재인용

❍ **2안(조세 목적세) : 금융보험업분 교육세**

- 현행 세율 : 금융업 및 보험업 수익금액*의 0.5% ± 0.15%p (시행령)**

* 수입할일료, 위탁자보수 및 이익분배금, 신탁보수, 대여료, 파생상품·외환 평가손익 합산한 후의 순이익, 수입임대료, 고정자산처분익 등. 대신, 국외사업장 수익금, 자산·부채 평가에 따른 수익 차이 등 다양한 항목에 대해서는 과세표준에서 제외

** 교육세가 신설된 1982년부터 지금까지 0.5% 유지

- 금융서비스는 부가가치세 면제이므로, 예대마진을 수익률로 보고 일부 과세[6)]
- 현상 : 2023년 1~9월 세수결손 실적 55조원의 절반인 25조원이 법인세 결손
  유일하게 전년대비 세금이 증가한 세목 : 교육세
  (2022년 1~9월 3.5조원 → 2023년 1~9월 3.9조원, 10.9% 증가)
- 2021년 교육세 징수액 5.1조원 중 금융보험업분 1.2조원(전체의 23.0%)
- 평가의견 : ❶ 세율 상향조정 및 시행령으로 탄력적 운용 가능
  ❷ 유아교육지원사업, 지방교육청 등에 재원 사용되어 용도 미스매치
  ❸ 금융서비스에 대한 부가가치세의 간접적 과세로서, 초과이익에 대한 과세로 해석하기에는 무리

❍ **3안(금융 부담금) : 서민금융진흥원 출연금, 신용회복위원회 출연금**

- 법률 : 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 제47조 제2항

- 소관 : 정무위원회
- 내용 : (서민금융진흥원 보증계정) 금융회사 대출금에 대해 연율 1천분의 1을 초과하지 아니하는 범위에서 시행령이 정하는 비율*에 따른 금액을 출연
- 목적 : 서민금융진흥원 – 서민 금융생활을 지원(보증채무 이행, 차입금 원리금 상환 등)
  신용회복위원회 – 개인채무자의 채무조정, 서민의 경제적 회생 지원
- 활용 : 서민금융진흥원, 신용회복위원회
- 납부의무자 : 은행, 여신사
- 실적 : (2021년) 37,778건 2,159억원 → (2022년) 45,056건 2,338억원*

* 은행 1,078억원, 상호금융 777억원, 보험 191억원, 여전 166억원, 저축은행 126억원

- 해외사례 : 체코 – 2023-2025년 과세액이 2018-2021년 연평균 과세표준액의 120%를 초과하는 대형은행에 초과액의 60%를 횡재세로 부과

---

6) 전주성, “금융부문 과세의 적정성과 정책방향”, 국회예산정책처 연구용역, 2010.12

스페인 - 은행(소형·해외은행 제외)의 순이자이익 및 순수수료가 8억유로를 초과하는 경우 4.8%의 세금을 부과하고 있음.

- 평가의견 : ❶ 현안인 은행의 초과이익에 대한 단기방안으로 적절

❷ 은행 이자수익을 환수하여 서민금융에 지원하는 합목적성 달성

❸ 국회정부위원회 검토보고서(민병덕의원안)

: 2022년 기준 출연금 6,574억원 = (55.9조원 - 49.4조원) × 10%

❹ 은행의 전가 가능성 : 은행 가산금리 구성요소에 보증기관 출연금이 포함되어 있음. 출연의무 부과시 은행이 가산금리 인상 가능성 있음

< 국내 발의된 횡재세법 주요내용 : 부담금 >

구분	개정 법률	적용 범위	횡재세 부과 조건	초과이득 (과세표준)	세율	세수 용도
양정숙 의원안	서민금융법	은행	×	예대금리차에 따른 수익	0.3%	서민금융 진흥원 자활계정
민병덕 의원안	〃	은행 (산은 제외)	한국은행 기준금리 1%p 이상 상승	직전 5년 평균 이자순수익의 120% (2022년 : 6.57억원)	10%	〃

자료 : 용혜인의원실 토론자료를 인용한 기본사회위원회 연속토론회 "횡재세와 기본소득", 더불어민주당기본사회위원회· 민주연구원, 41쪽 재인용

< 서민금융진흥원 계정구조 재편 : 2021년 >

휴면예금계정	휴면보험금계정	기부금계정	신용보증계정	고유계정
원권리자 지급, **전통시장·민간사업수행기관 대출**	원권리자 지급, **소액보험사업**	미소금융대출	근로자햇살론, **햇살론유스**	맞춤대출, 행복기금 관리 ※ 재원: 자본금
↓	↓	↓	↓	↓
휴면계정		**자활지원계정**	**보완계정**	**고유계정**
휴면금융자산 이관, 원권리자 지급, 찾아주기 활동		미소금융, 전통시장·민간 사업수행기관 대출, 소액보험, 햇살론유스 등	근로자햇살론, 보증사업 공모상품	맞춤대출, 행복기금 관리

자료 : 금융위원회 자료를 인용한 국회정무위원회, "정무위원회 검토보고서", 2023.6., 3쪽 재인용

❍ **4안(금융 부담금) : 신용보증기금 출연금**

- 법률 : 「신용보증기금법」 제6조 제3항

- 소관 : 정무위원회
- 내용 : 금융회사등은 해당 대출금에 대하여 연율 0.3%를 초과하지 아니하는 범위에서 총리령이 정하는 비율*에 따른 금액을 기금에 출연

  * 0.225% ± 차등요율
- 목적 : 담보력이 미약한 기업의 채무를 보증하고 기업의 자금융통을 원활히 하는 등 신용보증기금의 설립목적을 달성하고, 신용보증제도를 안정적으로 유지·발전
- 활용 : 신용보증기금
- 납부의무자 : 은행
- 실적 : (2020년) 12건 9,407억원→(2021년) 12건 9,847억원→(2022년) 12건 1조 484억원
- 평가의견 : 3안과 유사

  다만, 신용보증기금 4안은 기업이 수혜자가 되는 점에서 3안과 차이

※ 에너지 부담금 : 석유 및 석유대체연로의 수입·판매부과금

- 법률 : 「석유 및 석유대체 연료 사업법(석유사업법)」 제18조~19조의2, 제37조

- 소관 : 산업통상자원중소벤처기업위원회
- 내용 : 석유제품 1리터당 36원의 범위에서 대통령령으로 정하는 금액

  (수입부과금 원유·석유제품 16원/리터 등)
- 목적 : 석유의 수급 및 가격안정
- 활용 : 에너지 및 자원사업특별회계 - 에너지자원정책, 에너지기술개발 등
- 납부의무자 : 원유, 석유제품 및 천연가스를 수입하는 석유 정제업자 및 수출입업자 등
- 실적 : (2020년) 647건 1.31조원→(2021년) 620건 1.48조원→(2022년) 654건 1.66조원
- 평가의견 : ❶ 이스라엘-하마스 분쟁이 확전되어 향후 에너지가격 상승 가능성 높음. 이에 따른 정유사의 초과이윤 발생에 대한 **선제적 대응 필요**

  ❷ 에너지 취약계층에 대한 계정 신설

4. 정리

❍ **단기적으로 은행업에 대한 횡재세를 시작으로, 중장기적으로 다양한 부담금 마련**

: “경제적 지대” 발생 기업으로 확대 및 산업별 부담금

- **부담금 : 우선 부담금 형태로 도입하여 제도의 효용성을 높일 필요**

최근 윤석열 대통령의 강성발언*을 고려하면 은행의 가산금리 인상을 통한 부담금의 전가 가능성은 현 상황에서 높지 않으나 향후 가능성 있음

* ‘은행은 일종의 독과점이라 갑질을 많이 한다’ (2023.11.3. 소상공인대회 격려사), ‘소상공인이 은행의 종노릇을 하는 것 같다’ (2023.10.30. 국무회의)

- **서민금융법 : 신용보증기금(기업 지원)보다 서민금융법(개인 지원)이 적절해 보임**

❍ **법안발의 시 유의사항**

- **“세입예산안 부수 법률안 지정 신청” : 12월 초 국회의장의 자동부의 고려**
- **2022년 6천억원(민병덕의원안) 등 상당한 출연금*에 재원의 용도 설정 다양화**

현 정부에서 형식만 있고 실질지원이 미흡한 전세사기 피해자의 이자지원** 등

* 서민금융보완계정 6,400억원(보증채무 3,400억원, 여유자금운용 2,700억원 등)

** 인천 : 지원예산 63억원 중 0.88%인 0.56억원 집행. 피해자 1,540세대 중 65건

- **2023년 은행이익분 소급적용 여부 : 2023년정부 압박에 의한 서민금융지원 유도**

< 횡재세 과세형태에 따른 제도 비교 >

	1안	2안	3안	4안
법률	**조세특례제한법**	**교육세법**	**서민금융법**	**신용보증기금법**
형태	법인세(국세 일반세)	교육세(국세 목적세)	부담금(금융위 소관)	부담금(금융위 소관)
소관	기재위 조세소위	기재위 조세소위	정무위원회	정무위원회
목적	정부 일반수입	교육청 수입	서민 금융지원	기업 신용보증
평가 의견	❶ 법인 전반 적용 ❷ 특별회계 가능 ❸ 정유사 이미 제외	❶ 세율조정으로 탄력적 운용 ❷ 교육사업 한정 ❸ 수수료에 대한 간접과세 성격	❶ 은행으로 한정한 단기방안 적합 ❷ 서민금융지원 용도 ❸ 은행의 가산금리 인상 등 전가 가능성 ❹ 수혜대상 : 개인	❶ 좌동 ❷ 좌동 ❸ 좌동 ❹ 수혜대상 : 기업
발의 법안	용혜인(특별회계) 이성만·양경숙(일반회계)	-	양정숙(자활계정) 민병덕(자활계정)	-

자료 : 민주연구원

토 론 3

위평량 소장
(위평량연구소)

토론3) 독과점산업대상 횡재세(초과이윤) 법안 사전도입

위평량 소장 (위평량연구소)

1. 발제문

○박기백교수('초과이윤세(횡재세) 논의')

-횡재세 관련 기본적 개념, 글로벌 추세, 국내 여론 및 찬반 흐름, 쟁점(과세대상, 과세요건, 지출용도 등) 대한 충분한 정리 및 횡재세 도입에 부정적이지는 않고 방향성 등을 제시

○정훈 교수('횡재와 초과이익')

-횡재세 도입보다는 현행 법인세제도의 누진세율 체계강화, 유보이익에 과세를 통한 환류 강화, 영업레버리지가 높은 산업 또는 경제적 외부효과가 높은 산업에 대한 사전적 탄력세 설정, 조세보다는 부담금 형식의 도입 등

2. 시장경제 체제, 횡재세 구조 구축필요

1) 횡재세(windfall (profits) tax)와 경제적 지대(economic rent)

○횡재세, 오래된 개념 및 실행체계. 즉 예상치 못한 외부경제(전쟁, 초인플레이션 ,경제위기 등)영향으로 대다수 국민, 경제적 약자 중심의 개별경제주체의 일상생활의 급변화. 국민고통 vs. 특정 산업과 업종 초과이익 발생

-이런 불평등구조 극복, 도덕적·윤리적 가치 차원에서 양극화 원인해소, 사회공동체 신뢰구조 유지 및 현실적 국민고통 분담 위한 제도

-이 세제의 역사는 100년이 넘었고, 최근 코로나19팬데믹 시기 EU 및 영국 등 일부 선진제국 도입

○IMF, "경제적 지대에 대한 세금은 세수를 확보하면서도 투자를 줄이거나 인플레이션을 높이지 않는 장점을 보유"

-경제적 지대(economic rent), 생산요소의 공급이 제한되거나 가격에 대해 탄력적이지 않아서 공급자가 기회비용보다 더 크게 얻는 수입, 규제 및 진입장벽 등 인위적인 경쟁 제한으로 발생하는 초과 수익, 독점으로 인한 초과이윤 등

-경제적 지대는 횡재세의 정의에 나타난 바와 같이 토지, 자연광물 및 원자재, 그리고 정부의 각종 행정적 인허가(전문자격증 포함), 통제 등에 따라 경제적 지대 발생

-경제주체의 타고난 능력과 남다른 재능에 대한 기회비용확보 구조를 인정하고 이에 따른 반대급부를 해당 주체가 확보할 수 있는 것이 시장경제구조

-그러나 국가와 정부 각종 인허가(대의민주주의 기반)에 좌우되는 생산요소 및 자산과 관련되어 발생되는 상식을 뛰어 넘은 수익과 이익, 불공정하고 불합리한 수익, 불법적인 수익 등은 공동체 발전을 위한 별도의 환납 내지 환수 구조 필요

○미국 의회조사국(2011, Congressional Research Service, CRS) 횡재세, 기업에 발생하는 금전적 이득이 산업 활동의 직접적인 결과가 아닐 때 정부가 금전적 이득을 분배하는 방법 중 하나.

2)초과이익공유제 국내 논의 사례

○2011년 2월, 동반성장위원회, 초과이익공유제도 도입 강조와 논쟁

-"초과 이익이 나는 것은 대기업의 노력도 있겠지만 중소기업의 노력도 있다", "대기업 이익을 주주-임직원뿐 아니라 협력기업까지도 공유하게 만들 것", "(공유의 범위는) 대기업이 자율적으로 결정할 문제", "동반성장지수 평가에 반영해 세제 혜택이나 공공기관 발주 우선권 등을 줄 것"

-"초과이익공유제는 미국과 일본 등에서 명칭만 다를 뿐 이미 사용되고 있는 개념, 전혀 새로운 것이 아니며, 시장경제구조에서는 도입할 수 있으며, 한국 상황에서도 도입할 수 있다면 모든 경제주체 미래 밝아질 것임, 다만 초과이익공유제 도입과 함께 다양한 법제도 동시에 개혁"(위평량, 2011)

3)횡재세제도 도입 및 관련 법인세법 일부 개정 법률안 현황

○이성만의원,용혜인의원,양경숙의원,민병덕의원(서민금융지원법개정안)
○대상 : 석유정제업자, 액화석유가스집단공급사업자, 은행
○과세조건 및 세율(20%~50%) 다양하게 제시
○유효기간 : 2~3년

4)횡재세(초과이윤세) 구조 마련

○지난 5월, 필자는 정치권과 많은 국민들이 원유·석유정제사 중심 횡재세도입대상으로 집중함을 지적하고, 보다 더 심각한 구조인 금융업(은행중심)이 더 중요함을 강조한 바 있음

○그럼에도 횡재세 대상은 지금까지 거론되어 온 원유·석유정제기업, 일부은행 등으로 한 정 해서는 아니 됨. 다만 일반국민에 대한 부담을 가장 완화시켜주어야 한다는 점을 고려하면 최우선 대상은 은행일 가능성이 클 것임

-특히 은행 중심의 금융기관은 정부의 인허가 및 관리차원에서 공공성가치를 가진 기관이라는 점을 고려하고, '매출액 중 1~4위 규모를 차지하는 은행·보험업 등 금융 분야의 시장집중도 5년 전보다 오히려 높아지는 추세.'(공정위,2023.6) 등을 감안

○이러한 다양한 점을 감안하면 횡재세(초과이윤세) 1차적 대상으로 국내 산업 중 독과점 업종대상이 합리적이고, 국민적 동의가 높아질 것으로 판단

-국내 산업구조의 독과점 상태가 더욱 심각해지고 있음을 반영할 필요가 있음. 즉 초과이윤은 대체로 독과점업종 및 독과점기업들에서 발생 가능성이 높음

3. 결어

1) 횡재세, 독과점산업업종+경기변동시 예외적 발생하는 초과이익, 경기변동에 따른 공급차원요인+수요차원요인, 특히 횡재세(초과이윤세)구조는 한시적·임시제도가 아닌 경제기본구조로 정착

2) 조기에 도입필요. 즉 입법의 소급적용, 소급입법 불가하다는 점에서 횡재세 기본법안 도입은 반드시 사전제도 정착 필요. 이를 통해 제도의 실질적 효과 및 불평등 문제 심각성 해소

토 론 4

김강산 입법조사관
(국회입법조사처)

토론4) 은행권 횡재세 도입에 대한 토론문

김강산 입법조사관 (국회입법조사처 금융공정거래팀)

□ 최근 고금리 시대에서 금융소비자의 원리금 상환 부담이 커지고 있는 상황에도 불구하고, 2023년 3분기 기준 5대 은행(KB, 신한, 우리, 하나, NH)의 이자순수익이 30조 원을 넘어서는 등[7] 은행이 막대한 이자수익을 창출하여 임직원에게 과도한 성과급을 지급하는 것은 적절치 못하다는 비판과 함께, 높은 수익을 거둔 은행권에 대해 초과이익을 환수하는 이른바 '횡재세'에 대한 논의가 제기되고 있음

□ 은행권 초과 이익 환수, 소위 '횡재세' 도입을 위한 구체적인 방안 마련에 앞서 특정 산업에 한하여 기업의 초과 이익 발생 시 법인세와 별도의 금전지급의무(세금 또는 부담금)를 부과할 필요가 있는지에 대한 사회적 논의가 선행되어야 할 것으로 봄

○ 은행에 대한 횡재세 부과 필요성과 관련해서 ① 은행 산업은 정부의 인·허가에 의해 운영되는 제한적인 경쟁 상태로 운영되고 있고 이로 인해 독과점적 이익이 창출된다는 점, ② 최근 은행권의 대규모 이익은 은행의 자체적인 혁신 노력에서 발생한 것이 아니라 전세계적인 금리 인상에 기인한 것이라는 점, ③ 일부 국가에서도 은행권에 대한 추가 과세를 실시하고 있다는 점 등을 제시하고 있으나, 해당 산업의 경쟁도(독과점 or 경쟁) 또는 기업이 벌어들인 막대한 이익의 주요 원인(혁신성 여부)에 따라 횡재세 부과 필요성 여부를 판단하기는 어렵다고 생각되며, 우리나라와 시장 환경이 다른 일부 해외 국가 도입 사례를 단순 모방하는 것은 바람직하지 않다고 보임

□ 다음으로 은행권에 대해 횡재세를 도입한다고 하더라도 이를 어떤 방식(세금? 부담금?)으로 구현할지에 대한 검토가 필요하며, 세금의 경우 이중과세 논란이 있기 때문에 부담금을 부과하는 방안이 유력하게 검토되고 있는 상황으로 보임[8]

○ "부담금"이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따른 부과권자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외)를 말함(「부담금관리 기본법」 제2조)

○ 부담금 형태의 횡재세 도입과 관련해서는 헌법재판소에서 부담금이 정당화 될 수 있는

7) 배현정·김남준, 「5대 은행 이자이익 첫 30조 돌파…초과이익 환수 힘 실려」, 『중앙일보』, 2023년 11월 4일자.
8) 한우람, 「은행 부담금 형태 '횡재세' 윤곽」, 『매일경제』, 2023년 10월 29일자.

요건을 아래와 같이 제시하고 있는바 이를 참조할 수 있다고 보임[9)]

- 부담금 납부의무자들이 일반인과 구별되고 동질성을 지니는 특정집단일 것
- 부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있을 것
- 과제의 수행에 관하여 조세 외적 부담을 질 만한 집단적인 책임이 인정되는 집단에 대해서만 부과될 것

□ 은행권 횡재세를 부담금 형식으로 도입하기로 한 경우 서민의 금융생활과 개인채무자에 대한 채무조정을 지원하는 공공기관인 서민금융진흥원에 은행이 추가로 출연하도록 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」을 개정하거나, 서민금융 안정 지원을 위한 별도의 기금을 설치하여 해당 기금에 은행이 출연하도록 하는 방안 등을 검토할 수 있을 것으로 보임

○ 2021년 10월 시행된 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률」 및 같은 법 시행령은 서민금융진흥원 내 서민금융보완계정의 안정적인 재원 확보를 위하여 개인에게 대출을 한 은행, 보험회사, 여신전문금융회사 등 금융회사는 그 대출금의 월중 평균잔액에 연이율 0.03%을 곱한 금액을 매 다음 달 말일까지 서민금융진흥원에 출연하도록 규정함[10)]

○ 제21대국회에서는 ① 은행이 예대금리차에 따른 수익의 0.3% 이내에서 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액을 서민금융진흥원 자활지원계정에 출연하도록 하는 내용의 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률 개정안」(양정숙의원 대표발의, 의안번호 2119367), ② 동일 회계연도 내에 한국은행 기준금리가 1%p 이상 상승하고 은행의 이자순수익이 지난 5년 평균의 120%를 초과하는 경우, 초과분의 10%를 서민금융진흥원 자활지원계정에 출연하도록 하는 내용의 「서민의 금융생활 지원에 관한 법률 개정안」(민병덕의원 대표발의, 의안번호 2121140)이 발의되어 있음

○ 한편, 부담금은 「부담금관리 기본법」 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없으므로(「부담금관리 기본법」 제3조), 은행권 부담금 부과를 위한 법률 제·개정시 「부담금관리 기본법」 별표 개정도 함께 이루어져야 할 것임

□ 또한, 부담금 부과의 근거가 되는 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 산정방법, 부과요율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 할 것임(「부담금관리 기본법」 제4조)

○ 특히, 부과요건 및 산정기준과 관련하여 무엇을 해당 은행의 초과이익으로 보아 부담금을 부과할 수 있는지 명확하고 합리적인 기준이 제시될 필요가 있음

---

9) 헌재 1999.10.21. 97헌바84, 헌재 1998.12.24. 98헌가1, 헌재 2004.7.15. 2002헌바42 등
10) 2026년 10월 8일까지 유효한 한시법 형태로 개정됨

□ 한편, 부담금을 신설하거나 부과대상을 확대하는 경우 부담금을 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 한 그 부담금의 존속기한을 법령에 명시하여야 하므로(「부담금 관리 기본법」 제5조의2), 부담금의 존속기한에 대한 검토도 필요할 것임

○ 존속기한은 부담금의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 10년을 초과할 수 없음

□ 끝으로, 은행권 횡재세 부과를 위한 제도개선이 현실적으로 쉽지 않은 경우 은행권의 과점 구조를 완화하기 위한 은행산업 경쟁 촉진 방안(신규은행 추가 인가, 예금·대출에 대한 은행간 경쟁 촉진) 은행권의 사회공헌을 유도하는 방안에 대해서도 정책적 논의가 필요하다고 보임