

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행일 2018년 04월 12일

| 금주의 이슈 |

- I. 국가재정법 기본요건조차 충족 못한 추경案 / 3
- II. 증평 모녀의 비극, 취약계층 복지사각지대 해소방안 / 7
- III. 법인세 인하 등 선진 과세체계 확립의 필요성 / 11
- IV. 헌법에 국회의원 정수 上限을 규정하자! / 17



금주의 이슈

- **금주(4월 둘째 주)는 경제·복지·정치 분야에 관한 4편의 이슈를 다루었습니다.**
 제1편에서는 6.13 지방선거를 앞 둔 시점에 文정부가 추진하는 추경의 문제점을 살펴보았으며, 제2편에서는 증평 모녀의 비극으로 再부상된 취약계층 복지사각지대 문제를 다루었습니다. 이어 제3편에서는 세계적 추세인 법인세 인하와 원천지주의로의 과세방식의 전환 필요성을, 제4편에서는 국회의원 수의 상한을 헌법에 명시할 필요가 있음을 구체적으로 보여주고 있습니다.
- **제1편 : 국가재정법 기본요건조차 충족 못한 추경案** | 김창배 연구위원 |
 지난해에 이어 두 번째로 추진하는 文정부의 추경案을 보면 청년실업률 문제를 추경 편성의 핵심 요건으로 제시하고 있습니다. 하지만 同 추경 案은 국가재정법 제89조에 명시된 추경예산 편성의 요건에 해당되지 않으므로 철회되어야 하며, 청년실업률 문제 해소 등 재원이 필요하다면 예비타당성 조사 등 정상적 절차를 거쳐 2019년도 예산에 반영하는 것이 바람직합니다.
- **제2편 : 증평 모녀의 비극, 취약계층 복지사각지대 해소방안** | 장경수 선임연구원 |
 최근 발생한 ‘증평 모녀 사건’은 취약계층의 복지사각지대 문제가 심각한 사회 문제임을 여실히 보여주었습니다. 이 문제의 해소 내지 완화를 위해서는 부양의무자 범위를 축소하고 부양능력 판정기준을 완화하는 등 제도적 뒷받침이 필요합니다. 또한 복지 전달체계 사각지대의 해소를 위해 지자체의 사각지대 발굴·지원 기능과 의무를 강화할 필요가 있습니다.
- **제3편 : 법인세 인하 등 선진 과세체계 확립의 필요성** | 이종인 수석연구위원 |
 법인세율 인하와 원천지주의로의 과세체계 전환은 거스르기 어려운 세계적 추세임에도 문재인 정부는 오히려 법인세 최고세율을 25%로 인상하는 등 역주행하고 있습니다. 세계 여러 선진국들과 같이 우리도 법인세율을 20% 수준으로 낮추고 과세방식을 지금의 거주지주의에서 원천지주의로 전환함으로써 경제 성장과 일자리 창출을 기대할 수 있을 것입니다.
- **제4편 : 헌법에 국회의원 정수 上限을 규정하자!** | 김원표 수석연구위원 |
 우리 국회는 관행적으로 국회의원 정수 300인을 심리적 상한으로 인식하고 이를 존중되어 왔습니다. 하지만 진보좌파는 비례대표를 중심으로 한 대폭적인 국회의원 정수 확대를 끊임없이 추진해 오고 있습니다. 민심에 정면으로 이반하는 이 같은 시도를 근원적으로 차단하기 위해서는 우리 헌법상 기존의 하한(200인 이상) 규정과 더불어서 상한(300인 이하) 규정을 새로이 규정할 필요가 있습니다.

2018. 4. 12

여의도연구원 원장 김 대 식

I . 국가재정법 기본요건조차 충족 못한 추경案

작성: 김창배 연구위원 ☎02-6288-0534

이번 추경에서 文정부는 청년실업률 문제를 추경 편성의 핵심 요건으로 제시. 하지만 두 가지 측면에서 국가재정법 상 추경편성 요건에 해당하지 않음. 첫째, 청년실업률 악화 문제는 본 예산 성립 이후 발생한 사유로 볼 수 없음. 둘째, 최근 청년실업률 하락 추이 등을 고려할 때, ‘중대한 변화’라는 추경 편성요건에 해당되지 않음. 국가재정법 규정을 지키지 못한 이번 추경은 철회되어야 하며, 자원조달이 필요하다면 예비타당성 조사 등 정상적 절차를 통해 내년도 예산에 반영하는 것이 바람직

1. 국가재정법 제89조의 추경편성 요건

- 국가재정법, 과다한 추가경정예산안 편성을 사전에 방지하고 건전재정기조를 유지하기 위해 추경 편성 사유를 다음과 같이 엄격히 제한

국가재정법 제89조

- ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.
 1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우
 2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
 3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

- 3월 5일 국무회의에서 심의·의결된 ‘18년도 제1차 추경(총 3.9조원 규모)에서 정부는 추경 편성 사유로 다음 두 가지를 제시
 - 청년실업률 악화 등 청년 고용여건 악화(2.9조원 배정)
 - 자동차, 조선업 구조조정 본격화에 따른 대량실업 우려(1조원 배정)
- 이는 정부의 추경이 국가재정법 제89조 1항 2호에 근거함을 의미
- 이에 본고는 추경의 우선적 사유로 제시된 ‘청년 실업률 악화’문제가 확정된 예산에

변경을 가할 필요가 있을 만큼 ‘중대한 변화’에 해당하는지 2가지 기준으로 검토하고자 함¹⁾

- 첫째, 청년실업률 악화가 본 예산 성립 이후에 발생한 불가피한 사유인가?
- 둘째, 청년실업률 문제가 ‘중대한 변화’로 해석할 만큼 악화되었는가?

2. 추경案, 국가재정법 기본 요건 충족 못해

- 청년실업률 악화 문제, 본예산 성립 이후 발생한 사유 아님
 - 청년실업률 문제, 2000년대 이후 꾸준히 제기 되어온 중장기 정책과제이며 청년 일자리 예산 확대 등 관련 대책도 지속적 추진 중
 - 청년(15~29세)실업률(%): ‘12년 7.5, ‘16년 9.8, ‘17년 9.8
 - 청년실업률/전체실업률(배): ‘12년 2.3, ‘16년 2.6, ‘17년 2.6
 - 청년일자리 예산(조원): ‘14년 1.36, ‘15년 1.98, ‘16년 2.08, ‘17년 2.60
 - 추경에 앞서, 추진 중인 기존 청년실업률 대책의 효과를 살피는 한편, 본예산에 충분히 반영하지 못한 점에 대해 책임감 있는 태도가 먼저
 - 지난해 11조원 규모의 일자리 추경 편성에도 불구하고 청년층(15~29세) 실업률은 9.8%로 고용사정은 크게 개선되지 않음
- 청년실업률 추이가 ‘중대한 변화’라는 추경 편성요건에 해당하지 않는 흐름을 보이고 있음
 - 올 1분기 청년실업률은 10.0%로 2016년 1분기 11.3%, 2017년 1분기 10.7%로 하락 추세
 - 전체 실업률은 4.3%로 정체된 점을 고려할 때 다른 연령층 실업률은 오히려 악화
 - 더구나 올 성장률 3%대 전망 등 대내외 여건을 비추어 볼 때 향후 청년실업률이

1) 구조조정을 강하게 안 한다는 신호로 받아들여 질 수도 있지만 구조조정으로 어려움을 겪을 근로자나 실직자를 직접 지원하고 ‘본예산 성립 후 발생’이란 점에서 2번 사유인 구조조정 관련 추경은 불가피한 점이 있을 수 있다고 판단, 1번 사유인 청년실업률 문제에 초점을 맞춤

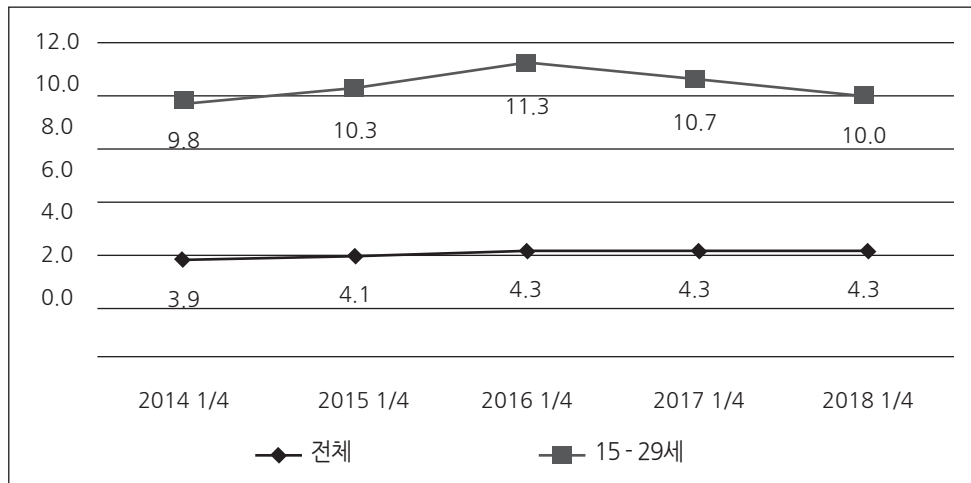
악화될 가능성도 크지 않음

- 국제통화기금(IMF)은 2018년 1월, 올해와 내년 세계경제 성장률 전망치를 각각 3.9%, 3.9%로 모두 기존 전망(2017년 10월)보다 0.2%포인트 상향 조정하는 등 대외여여건 호조

○ 이런 점에서 정부의 이번 추경은 국가재정법상 추경요건에 해당되지 않을 것으로 판단됨

- 최근 몇 년간 추경안은 대부분 중대한 경제·재정적 요인을 사유로 편성된 점과도 대비
 - △2008년 유가 상승 △2009년 글로벌 금융위기 △2013년 7분기 연속 1% 미만 저성장 △2015년 메르스 및 가뭄 △2016년 조선업 구조정으로 인한 실업자 증가 등²⁾

연도별 1분기, 전체 실업률과 청년실업률 추이



자료: 통계청

2) 국회예산정책처, '1분기 추가경정예산안 분석', 2017

3. 정책적 시사점

- 살펴본 바, 이번 추경은 조기 추경³⁾, 실효성 등의 문제를 떠나 기본적인 추경요건 조차 충족시키지 못하고 있음
- 따라서 정부가 4월 국회 통과를 목표로 하는 이 추경은 6월 지방선거를 겨냥한 '선심성 돈 풀기' 라고 볼 수밖에 없음
 - 추경에 포함된 청년 일자리 대책도 대부분 '시급성'이 떨어져 굳이 조기 시행의 필요성이 크지 않음
 - 소득·주거·자산형성 지원(1.7조원), 창업활성화(0.8조원), 선취업·후진학 지원(0.1조원), 취업·창업 실질역량 강화(0.1조원)
- 국가재정법의 명확한 규정을 지키지 못한 이번 추경 추진 계획은 철회되어야 하며, 청년실업률 대책에 자원조달이 불가피하다면 예비타당성 조사 등 정상적 절차를 통해 내년도 예산에 반영하는 것이 바람직

3) 1분기에 추경을 편성한 경우는 외환위기 직후인 1998년 1999년과 글로벌 금융위기 여파가 거뒀던 2009년 등 단 세 차례에 불과

II. 증평 모녀의 비극, 취약계층 복지사각지대 해소방안

작성: 장경수 선임연구원 ☎02-6288-0535

최근 일어난 ‘증평 모녀 사건’은 취약계층의 복지사각지대 해소에 대한 시급성을 제기함. 오늘날 복지사각지대의 상당부분을 차지하는 제도적 복지사각지대의 해소를 위해 부양의무자 범위 축소 및 부양능력 판정기준 완화가 필요하며, 최저생계비 상향을 통한 수혜대상자 확대가 필요함. 또한 전달체계 사각지대 해소를 위해 지자체의 사각지대 발굴·지원 기능과 의무를 강화할 필요가 있음

1. 복지사각지대의 개념과 분포

- ‘증평 모녀 사건’, ‘송파 세모녀 사건’ 등 최근 취약계층의 자살이 잇따르면서 복지사각지대에 대한 관심이 높아지고 있음
 - 통상 복지사각지대는 복지욕구가 있음에도 불구하고 욕구충족에 필요한 복지 혜택을 받지 못하는 경우를 의미함
 - 구체적으로 복지욕구가 있음에도 불구하고 복지제도의 수혜대상에 포함되지 않는 경우를 말함
- 복지사각지대는 다양한 층위에 걸쳐 다양한 집단으로 존재함
 - 복지제도가 다양하기 때문에 제도로부터 소외되는 사각지대 역시 다양한 층위에 분포하게 됨
 - 우리나라 복지제도는 크게 ①공공부조, ②사회보험, ③사회서비스 등으로 분류되고 이와 연관된 사각지대가 존재함

[표] 복지제도별 사각지대의 개념과 내용

구분	개념	내용
①공공부조 관련 사각지대	- 현재 빈곤층임에도 불구하고 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 경우	- 현재 빈곤층임에도 불구하고 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 소위 '비수급빈곤층'이 약 500만명에 달하는 것으로 파악됨 - 이들은 대부분 소득재산기준 및 부양의무자 기준 때문에 기초생활보장 수혜대상에서 제외됨
②사회보험 관련 사각지대	- 사회보험에 가입해야함에도 불구하고 미가입되어 보호받지 못하는 경우	- 사회보험 중 사각지대 문제가 가장 심각한 것은 국민연금과 고용보험 - 2010년 통계청 집계에 따르면 임금 근로자 중 국민연금 미가입자는 전체의 28.3%(480여만명), 고용보험 미가입자는 33.9%(570여만명)으로 나타남
③사회서비스 관련 사각지대	- 사회서비스에 대한 욕구는 계층과 관계없이 모든 계층에서 고루 나타난다는 점에서 상당수의 중산·서민층이 사회서비스 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있음	- 우리나라 사회서비스는 주로 저소득층 지원 중심 - 사회서비스는 상대적으로 저발달된 제도여서 사각지대 문제가 주목받지 못함

2. 복지사각지대의 유형과 해소방안

- 복지사각지대는 발생 원인에 따라 제도의 불충분한 수급권과 제도 접근의 장애 등 크게 두 가지로 나뉘 볼 수 있음
 - 즉 제도의 수급권 범위(coverage)가 협소하거나 급여수준이 낮아서 사각지대가 발생하는 '제도적 사각지대', 수급권이 있음에도 불구하고 다른 이유로 실제 급여 수급을 받지 못해 사각지대가 발생하는 '전달체계 관련 사각지대'로 나뉨

- 복지제도를 권리로서 인식하고 제도에 대한 이해관계가 높아지고 있는 오늘날 발생하는 사각지대의 상당부분은 ‘제도적 사각지대’와 밀접히 연관됨

① 제도적 사각지대 해소방안

- 빈곤층으로서 기초생활보장제도의 혜택이 필요함에도 불구하고 부양의무자 기준과 소득·재산 기준 미충족으로 제도 혜택을 받지 못하는 문제가 심각함
- 부양의무자 기준 관련 사각지대
 - 현재 우리나라 기초생활보장제도에서는 일정한 수준 이상의 부양능력을 갖춘 ‘1촌 직계혈족 및 그 배우자’에게 부양의무를 부과하고 있음
 - 부양의무자의 부양의무 때문에 최저생계비 이하의 생활을 영위하면서도 기초생보 혜택을 받지 못하는 계층이 117만명에 달함
 - 부양의무자 관련 사각지대 해소를 위해 부양의무자 기준을 삭제하자는 방안에서부터 부양의무자 범위 축소, 부양능력 판정기준 완화 등 다양한 방안이 제기됨
- 소득·재산 기준 관련 사각지대
 - 소득·재산(소득인정액)이 최저생계비 이상이어서 기초생보 수혜대상에서는 제외되지만 실제 생활수준이 기초생보 대상자와 다름없는 계층(차상위·차차상위 계층)에 해당
 - 이 사각지대는 근원적으로 최저생계비 수준의 적정성과 관련되는 것으로서, 최저생계비를 상향하여 수혜대상자를 늘리는 방식으로 해소 가능함
 - 다른 한편으로 기초생보급여 제공체계 변화(개별급여체계로의 전환)를 통해서도 일정한 해소 효과를 얻을 수 있음

② 전달체계 관련 사각지대 해소방안

- 우리나라 복지제도 수급권 부여는 ‘신청주의’를 따름
 - 따라서 기본적으로 제도의 존재를 모르거나 알아도 신청방법을 모르는 등의 이유로 수급권이 있음에도 불구하고 수혜 받지 못하는 경우가 존재함

- 우리나라 지자체의 복지행정은 소득·재산 조사 중심의 단순 행정업무 중심으로 발굴 업무가 대단히 빈약한 실정임
- 이러한 문제를 해소하기 위해서는 지자체의 모니터링, 상담 및 사례관리 등 사각지대 발굴·지원 기능이 강화되어야 하며, 이와 관련된 지자체의 의무 강화와 지역사회체계 구축이 필요함

③ 기타 해소방안: 복지수급권 부여 재량 강화

- 한편 우리나라 복지수급권 여부는 소득·재산 기준을 중심으로 몇 가지 단편적 기준에 따라 기계적으로 결정되는 특징이 있음
 - 이러한 특징으로 말미암아 복지현장의 공무원들이 수동적으로 수급권을 부여하는 경향이 강하게 나타남
 - 즉 수급권 부여에 적극성을 보일 경우 오히려 감사대상이 되는 문제에 봉착하기 때문에 신규 사례를 발굴한다고 하더라도 기계적으로 주어지는 기준에서 벗어나는 경우라도 수급권을 부여하는 적극성을 띠기가 곤란함
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 수급권을 판정하는 현장 담당공무원에게 일정한 재량권을 부여해야 함
 - 특히 기초생활보장제도처럼 일반 조세로 운영되며 취약계층을 보호하는 제도는 담당공무원 재량권 부여의 용이성 및 필요성이 크다고 할 수 있음

III. 법인세 인하 등 선진 과세체계 확립의 필요성

작성: 이종인 수석연구위원 ☎02-6288-0531

미국發 법인세율 인하 및 원천지주의로의 과세체계 전환은 거스르기 어려운 세계적 추세임에도 文정부는 오히려 법인세 최고세율을 25%로 인상하는 등 역주행하고 있음. 미·중·일 등 여러 선진국과 같이 우리도 법인세율을 20% 수준으로 인하하고 과세방식을 원천지주의로 조속히 전환함으로써 해외유보소득의 국내투자 증대에 따른 경제 성장 및 일자리 창출을 기대할 수 있을 것임

1. 現정부의 조세·재정정책 진단⁴⁾

- 이른바 ‘소득주도성장’은 저성장·양극화를 심화시킬 뿐 아니라 재정건전성의 최대 위협요인으로 작용
 - 과도한 최저임금 인상과 세금을 통한 공공부문 일자리 창출, 부가증세 등으로 대변되는 소득주도 성장은 기업의 경쟁력 약화와 더불어 향후 지속적 재정투입이 불가피하게 되어 구조적 재정적자를 고착화시킬 것임
 - 특히, 세계적 추세에 역행하는 법인세율 인상(최고세율 25%)은 자본유출의 심화 및 근로자로의 세부담 전가로 인해 가계소득 감소 및 소득재분배의 악화가 불가피
 - 미국이 법인세율을 35%에서 21%로 대폭 인하하면서 자국으로의 자본쏠림 현상과 글로벌 법인세 인하 도미노 현상을 촉발시키고 있음
 - 이러한 글로벌 상황과는 달리 文정부는 법인세 최고세율을 기존 22%에서 25%로 인상함에 따라 국내 GDP 및 투자는 연평균 1.7% 및 3.0% 각각 감소하고, 일자리는 연간 105천개씩 사라질 전망⁵⁾

4) 본고는 여의도연구원 「2018비전과정정책위원회」에서 논의된 내·외부 전문가들의 다양한 견해를 바탕으로 관련 자료와 데이터를 참고하여 정리한 것임

5) 조경엽(2017).

- 이러한 법인세 최고세율 인상으로 기대되는 조세 수익은 해당 대기업집단 주요 계열사 등 77개 기업으로부터의 2.3조원에 불과
- 文대통령의 대선공약 사업만 추진해도 글로벌 금융위기 이후 지속된 재정적자가 구조적으로 고착화됨으로써 국가채무 증가가 필연적
 - 국가채무는 2017년 669.9조원에서 2021년 835.2조원으로 5년간 165.3조원 증가 예상
 - 총당부채를 포함한 국가부채는 2016년에 이미 GDP대비 87.5%에 달함
 - 국가부채의 증가는 재정위기 위험을 가중시킬 뿐만 아니라 민간 금리인상의 원인으로 작용하여 민간투자 위축, 재정지출 효과 상쇄 등의 부작용을 초래
 - 대선공약에 없었던 최저임금인상 지원 사업(일자리안정자금), 보훈대상 확대, 건강보험보장성 강화 등 연간 7.5조원의 사업을 즉흥적으로 추진함으로써 소요재원이 215조원을 넘을 전망

2. 글로벌 기준의 선진 과세체계 확립의 필요성

□ 세계적인 법인세율 인하 추세

- 미국의 대폭적 법인세율 인하, 일본과 중국의 법인세 인하 착수로 글로벌 법인세 인하 경쟁이 치열해 질 전망
 - 미국의 경우 트럼프대통령의 대선공약에 따른 법인세 최고세율 35%→21% 인하는 1980년대 초 레이건 행정부 감세 이후 30년만의 최고 수준의 감세⁶⁾
 - 2008년까지만 해도 법인세율이 30%였던 일본은, 2016년에 23.4%로 인하하였으며 올해에도 실질세율 부담을 최대 20%까지 낮출 것으로 예상

6) 1980년대 초 레이건 행정부는 48%의 높은 법인세율을 34%로 대폭 인하하였는데, 당시의 감세에 따른 단기적 효과는 미미했지만, 장기적으로 1990년대 미국의 경제호황의 밑거름이 되었다는 것이 학계의 일반적 견해임.

- 중국 역시 미국의 대폭적 법인세 인하가 자국 경제에 미칠 악영향을 우려하여 법인세율 인하를 추진
- 홍콩의 경우 일정규모 이하 법인(과세표준 年200만 홍콩달러 이하)에 대해 기존 16.5%에서 8.25% 수준으로 인하 발표(홍콩행정장관, 2017.7)
- 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아, 스페인, 벨기에 등 유럽 국가들에서도 미국의 대폭적인 법인세 인하가 자국의 경쟁력에 미칠 파장에 예의주시하면서 법인세율 인하 움직임

○ OECD 평균 법인세율은 1985년에 47.5%이었으나 2017년말 현재 24%로 지속적으로 하락하여 자본유치를 위한 법인세 인하 경쟁이 심화

- 보편적 복지국가를 지향하는 북유럽 국가들도 22%까지 인하함으로써 법인세를 재원확보의 수단보다는 자본유치의 수단으로 활용

OECD 법인세율 인하 추세

(단위: %)

	1985	1995	2005	2015	2017
최고	61.8 (핀란드)	55.1 (독일)	39.5 (일본)	39.0 (미국)	38.9 (미국)
최저	31.9 (스위스)	18.0 (헝가리)	12.5 (아일랜드)	12.5 (아일랜드)	9.0 (헝가리)
평균	47.5	35.7	28.3	25.2	24.0
표준편차	8.0	8.0	7.0	6.0	5.5

주: 지방세 포함, 자료: OECD Statistics

□ 원천지 과세방식으로의 전환의 필요성

○ 최근 미국이 글로벌 과세체계를 원천지 과세체계(territorial tax system)로 전환하면서 OECD 국가 중 기존의 글로벌(또는 거주지) 과세체계를 유지하고 있는 나라는 小數에 불과

- ※ 원천지 과세체계(원천지주의)는 소득이 발생한 지역에서 과세를 이행하고 이 밖의 지역에서는 과세하지 않는 제도로, 해외소득을 국내로 송금할 때 과세당국에 소득신고·추가세금 납부가 불필요. 반면 글로벌 과세체계(거주지주의)는 국내 소득뿐 아니라

해외에서 벌어들인 이익에 대해서도 국내에서 과세하는 제도로, 해외에서 낸 세금을 제외한 차액에 대해 국내의 세율을 적용하여 세금을 부과하게 됨

- 아이슬란드(2003), 노르웨이·슬로바키아·체코(2004), 에스토니아(2005), 폴란드(2007), 일본·뉴질랜드·영국(2009)이 거주지주의에서 원천지주의로 과세체계를 전환하는 등 OECD 회원국 중 28개국에 이에 해당
 - 거주지주의를 고수하고 있는 나라는 한국, 칠레, 그리스, 아일랜드, 이스라엘, 멕시코 등 6개국뿐임

○ 원천지주의로의 전환은 대외의존도가 높은 한국 경제의 특성상 상대적으로 유리한 과세체계

- 국내 기업 중심 과세체계보다는 글로벌기업 대상의 장기적·지속적 과세가 가능한 원천지주의가 보다 적합한 과세체계임
 - 국내 본사를 둔 다국적 기업의 해외진출을 장려하고, 이들의 해외소득을 국내로 송금할 유인을 확대하는 것이 국익에도 큰 도움
 - 국내투자 증대 및 일자리 창출 효과 기대
 - 금번 미국의 원천지 과세체계로의 전환은 애플 등 미국의 다국적 기업의 소득을 국내로 송금할 경제적 유인 확대에 주목적
- ※ 미국 기업들이 본국으로 송금하지 않고 해외에 쌓아둔 돈이 무려 3.1조 달러에 달하는 것으로 알려지고 있으며, 애플이 송금하지 않은 해외소득만도 2천523억 달러에 달함 (골드먼 삭스 추정). 트럼프행정부의 법인세율 인하와 원천지과세로의 전환에 따라 애플은 해외의 현금성 자산 대부분을 미국 내로 들여오므로써 국내 투자 증대, 일자리 창출에 기여하겠다고 발표

3. 정책과제 및 시사점

□ 법인세 최고세율 20% 수준으로 인하해야 함

- 증세에 따른 상당한 부작용에 비해 세수효과가 미미한 文정부의 법인세율 인상을 철회하되, 세계적 추세에 맞춰 인하할 필요

- 법인세 인상은 기업투자유지 여건 악화를 통해 근로자, 주주, 소비자 모두에게 부정적 영향
 - ‘근로자·소비자에게 상당부분 전가’될 뿐 아니라(예산정책처 2016)⁷⁾, 기업 해외이전 증가, 근로자 임금인상 감소·저하, 고용 축소 불가피
 - 법인세 1%p 인상時 GDP가 첫해에 0.21%p 감소, 장기적으로는 1.13%p 감소 효과(조세재정연구원, 2015), 고용이 0.3~0.5%p 감소 및 근로자 임금이 0.3~0.6%p 하락(美경제조사국)하는 것으로 분석

○ 법인세율 인하를 통해 투자-고용-성장-소득재분배라는 선순환 구조 가능

- 법인세율 인하 → 국제간 법인세율 격차 축소 → 다국적기업 소득의 해외이전 축소 및 국내로의 송금 증가 → 국내소득 증가 기대
 - ※ 법인세율의 국제간 격차 1%에 대한 소득이전 탄력성은 외국의 경우는 0.8~ 1.0, 우리나라는 1.4~ 2.3으로 추정됨

- 법인세 최고세율을 현행 25%에서 20%로 낮추면 5%의 투자증가 효과 기대⁸⁾

○ 더불어서, 소득재분배의 개선도 기대할 수 있음

- 기존연구들은 법인세 부담이 근로자에게로 20~75% 전가되는 것으로 추정하고 있는데, 상대적으로 이동성이 낮은 저숙련 노동자로의 전가비중이 높음

□ 원천지주의로의 과세체계 전환 필요

- 과세체계를 원천지주의로 전환하면 우리 기업들의 실효세율이 인하되어 기업경쟁력 강화를 기대할 수 있으며 세제의 복잡성과 순응비용을 획기적으로 줄일 수 있음
 - 더불어서, 해외 동결 소득의 국내 송금의 유인을 제공함으로써 국내 투자 증대와 일자리 창출을 기대할 수 있음

III. 법인세 인하 등 선진 과세체계 확립의 필요성

7) 법인세는 기업주(owner)가 부담하는 인세(人稅)가 아니라, 수많은 근로자들이 모여서 일하는 기업(법인)이 부담하는 세금임.

8) 법인세율의 투자탄력성이 약 -1.0%에 달한다는데 학문적 합의가 이루어지고 있음.

- 국내투자 역차별, 국내기업의 해외탈출 조장 등 원천지 과세제도에 대한 비판도 있지만, 이는 시대착오적 견해임
 - 국제금융시장에서의 자유로운 자본조달 및 해외유보소득의 투자가 보장되는 세계 시장에서 지금과 같은 글로벌과세(거주지주의)체계를 고집하게 되면 해외소득의 국내 송금만 가로막는 부정적 효과
 - 해외소득의 국내 유입이 제한되어 해외에 再투자될 경우 경제성장과 일자리 창출 기여도가 높은 신생기업들이 특히 불이익을 받게 될 것임

IV. 헌법에 국회의원 정수 上限을 규정하자!

작성: 김원표 수석연구위원 ☎02-6288-0524

우리 헌법은 국회의원 정수 下限(200인 이상)만 정하고 上限을 정하지 않고 있지만 우리 국회는 관행적으로 국회의원 정수 300인을 심리적 상한으로 인식하고 이를 존중되어 왔음. 그간 진보좌파는 끊임없이 현행 소선거구제를 근본적으로 수정하는 선거법 개정을 요구하면서 이와 연계하여 비례대표를 중심으로 한 대폭적인 국회의원 정수 확대를 추진해 왔음. 민심에 정면으로 이반하는 이같은 시도를 근원적으로 차단하기 위해 향후 헌법 개정시 국회의원 정수 상한(300인 이하) 규정을 도입할 필요가 있음.

1. 현행 헌법상의 국회의원 정수 규정

- 현행 헌법 제41조 제2항은 “국회의원 정수는 법률로써 정하되, 200인 이상으로 한다.”고 하여 국회의원 정수 하한(下限)만 규정
 - 국회의원 정수 자체는 공직선거법 제21조(국회의 의원정수) 제1조에서 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원을 합하여 300명으로 규정

2. 역대 헌법상의 국회의원 정수 규정

- 5.16 군사혁명 이후 제5차 헌법개정시 헌법에 국회의원 정수의 범위를 ‘150인 이상 ~ 200인 이하’로 최초 규정
 - 이른바 1969년 3선개헌시 하한은 그대로 둔 채 상한만 250인 이하로 증원했고, 이후 유신헌법에서는 아예 관련 규정 삭제
- 신군부 세력이 주도한 제8차 개정시 상한 없이 하한 200인 이상으로 다시 도입했고, 현행 헌법도 관련 규정을 승계, 존치

〈국회의원 정수 관련 헌법 연혁〉

헌법	국회의원 정수 규정	비고
제5차 개정헌법(1962.12.26)	150인 이상 ~ 200인 이하	제3공화국 헌법
제6차 개정헌법(1969.10.21)	150인 이상 ~ 250인 이하	3선 개헌
제7차 개정헌법(1972.12.27)	관련 규정 삭제	유신헌법
제8차 개정헌법(1980.10.27)	200인 이상	
제9차 개정헌법(1987.10.29)	200인 이상	현행헌법

3. 국회의원 정수 연혁

- 제헌국회부터 제10대 국회까지 국회의원 정수는 대체로 200명을 약간 상회하는 수준 유지
 - 제헌국회 국회의원 정수는 200명에 불과했고, 4.19 혁명 이후 한차례 양원제 국회를 제외하면 많아야 230명 선이었으며, 특히 6, 7대 국회는 175명에 지나지 않았음
- 제5공화국과 제6공화국이 차례로 열리면서 그때마다 국회의원 정수가 대폭 확대됨
 - 제5공화국 개막과 함께 국회의원 정수가 276명으로 급증했고, 국회의원의 수가 300명 선에 이르게 된 것은 6월 항쟁 이후 이른바 87년 체제가 수립된 후 처음 치러진 13대 국회부터였음

〈역대 국회의원 수〉

구분	지역구	비례	합계	구분	지역구	비례	합계
1	200	-	200	11	184	92	276
2	210	-	210	12	184	92	276
3	203	-	203	13	224	75	299
4	233	-	233	14	237	62	299
5	233민의원 /58참의원	-	291	15	253	46	299
6	131	44	175	16	227	46	273

7	131	44	175	17	243	56	299
8	153	51	204	18	245	54	299
9	146	73	219	19	246	54	300
10	154	77	231	20	253	47	300

4. 국회의원 정수 300인 위헌론

- 현행 헌법이 국회의원 정수 상한을 정하지 않았으나 하한을 200인 이상으로 규정하고 있고, 실제 국회는 선거구획정위 등의 활동에서 관행적으로 국회의원 정수 300인을 심리적인 상한으로 인식
 - 이 국회의원 정수 300인을 마지노선으로 하여 300인 이상으로 늘릴 경우 위헌이 되는지에 관한 논쟁이 제기
- 300인 위헌설(소수설)은 국회의원 정수 200인 이상이 200인 이상이면 상한 제한 없이 무한대의 증원이 가능하다는 의미가 아니라 200명대의 선을 유지할 것을 의미하는 것임으로 국회의원 정수를 300인 이상으로 증원할 경우 헌법을 개정해야 한다고 주장
 - 역대 국회의원을 300인 미만으로 법률로 정해왔고 역대 선거구획정위가 비례대표 의원을 줄이는 한이 있어도 굳이 300인을 넘지 않는 한도 내에서 선거구를 조정하는 등 국회의원 정수를 300인 미만으로 관행적으로 관리해왔으므로 300인 이상은 위헌 (연대 이종수 교수)
- 300인 합헌설(다수설)은 헌법은 200인으로 하한을 규정하고 상한에 관하여는 입법자에게 입법형성권을 부여했다고 주장
 - 입법부가 상황에 따라 국회의원 정수를 300인 이상으로 확대하는 것은 위헌이 아니라고 주장
- 다수 300인 합헌설에도 불구하고 이같은 논쟁은 정치권과 국민 사이에서 국회의원

IV. 헌법에 국회의원 정수 상한을 규정하지

300인은 심리적 상한이라는 컨센서스가 존재함을 의미⁹⁾

- 비록 헌법이 상한을 정하고 있지 않더라도 국회의원 정수와 관련하여 200인이라는 숫자를 명시하고 있는 이상 위임법률인 공직선거법을 통해 국회의원 정수를 200명을 넘어 300명 이상으로 증원할 경우 이에 대한 국민의 공감대와 동의가 전제되어야 함¹⁰⁾

5. 국민여론은 국회의원 정수의 동결·축소

- 압도적 다수의 국민은 현재의 국회가 지나치게 비대하고 규모에 비해 전문성과 효율성이 떨어진다고 평가하며 여당 일각에서 제기하는 국회의원 증원 요구에 반대
 - 국회의원 증원 요구는 기득권 확대를 위한 꼼수에 지나지 않는다고 비판하며, 오히려 국회의원 정수가 축소되기를 원하고 있음
- 2015년 7월 더불어민주당의 전신인 새정치국민연합이 의원정수를 300명에서 369명으로 대폭 늘리자는 혁신안을 내놓은 직후 각종 여론조사는 한결같이 여하한 형태의 국회의원 증원에도 단호히 반대
 - 국가경영전략연구원이 2015년 7월 31일부터 8월 4일까지 전국 20대 대학생 모바일패널 358명을 대상으로 실시한 여론조사에서 응답자의 72.3%가 “국회의원 정수 동결 또는 축소돼야 한다.”고 응답
 - 2015년 7월 28일 여론조사기관 리얼미터가 국회의원 세비를 절반으로 삭감하는 것을 전제로 비례대표 국회의원과 전체국회의원의 정수를 확대하는 것에 대해 찬반여론조사를 실시한 결과 반대가 57.6%로 찬성 27.3%의 2배를 넘었음
 - 2015년 7월 31일 한국갤럽조사결과에 따르면 전체 국회의원들을 위해 투입되는 세비 총예산을 동결하더라도 국회의원 정수를 늘려서는 안 된다는 의견이 압도적인 75%

9) 김선화, 국회의원 정수의 적정성과 위헌논쟁, 국회입법조사처 이슈와 논점 제391호(2012)

10) 조소영, 국회의원 정수에 관한 헌법적 고찰, 공법학연구 제13권 제2호(2012)

였고, 더 나아가 국회의원의 숫자를 줄여야 한다는 목소리가 과반을 넘는 57%에 달했고, 늘려도 된다는 주장은 7%에 불과

6. 불합리한 국회의원 정수 확대 주장의 논거

- 일부 정치학자들과 국회의원들이 OECD 국가들과 비교할 때 우리나라 국회의원 1인이 대표하는 인구규모가 OECD 평균보다 많아 국회의원 정수를 늘려야 한다고 주장
 - 미국 의원 1인당 대표하는 인구가 우리의 3배가 넘고, 일본도 우리를 약간 상회
 - 실제 OECD 국가들 가운데 우리와 같이 단원제를 채택하고 있는 나라들은 인구규모는 천차만별하나 비슷한 국회의원 규모를 유지하고 있는 것을 볼 때 인구를 국회의원 규모를 결정하는 요인으로 상정하는 것 자체가 무리
 - OECD를 표준으로 삼으면 공무원 규모도 지금보다 3배 늘리자는 건강부회적 주장¹¹⁾에 도달
- 국제적으로 국회의원 규모를 정하는 절대적인 기준이 존재하지 않는다고 보는 것이 사실에 가깝고 오히려 각국가의 특수한 상황에서 그 나라와 국민들이 어떻게 인식하고 있는가가 중요
 - 우리나라에서는 국회의원 수가 많아진다고 해서 국회가 보여준 고질적인 문제점들이 개선되는 것이 아니라 오히려 문제점들이 확대 재생산되고 효율성만 더욱 떨어질 것이라고 보는 것이 일반적 시각
 - 국민의 인식과 의사에 정면으로 배치되는 국회의원 정수 확대를 무리하게 추진하면 정치권에 대한 반감만 커질 것이 명약관화

11) 2013년 대한민국의 전체 고용 중 공공부문 고용비율은 7.6%로 OECD 33개국 평균인 21.3%의 약 3분의 1 수준임

- 국회의원 정수 확대론과 대척점에 선 정수 축소론으로는 정수 200인으로서의 축소론과 비례대표 축소·폐지론의 대표적이며, 국회의원 정수 200인으로 축소론은 고비용 저효율의 국회를 과감하게 근살빼기 개혁을 하여 국민의 신뢰를 되찾아야 한다는 주장이 핵심 요지
 - 이미 제헌국회에서부터 제10대 국회에 이르기까지 장구한 기간 동안 200여명 수준에서 국회를 운영해본 역사적 경험
 - 2000년 16대 총선 직전 국회가 IMF 외환위기 고통 분담 차원에서 국회의원 정수를 299석에서 273석으로 26석이나 축소
 - 국회의 생산성에 비해 과중한 국민의 정치비용부담을 축소
 - 과대한 국회일수록 토론과 합의, 다수결을 통한 정치적 합의 도달 과정에서 소요되는 사회정치적 비용과 시간이 커질 수밖에 없으므로 의회규모를 적정화하여 보다 밀집된 의정활동을 통해 국회의 생산성과 효율성을 제고
 - 국회가 당리당략과 기득권 수호 대신 국민의 요구에 부응하는 고통분담과 기득권을 내려놓는 정치개혁을 추진

- 비례대표 축소·폐지론은 비례대표는 지역구의원에게 부족한 전문성을 보완하고, 직능대표성, 소수대표성을 반영하자는 취지로 도입되었으나, 지역구 의원들의 자질과 전문성이 확대되었고, 다원화된 사회집단의 대표성을 반영하는 기능은 지역구 공천을 통해서도 충분히 달성될 수 있다고 주장
 - 학계나 정치권 일각에서 비례대표 확대를 주장하나 국민의 뜻과 관계없이 당 대표나 계파수장이 독단적으로 뽑는 등 임명권한이 전적으로 정당에 위임되어 있고, 당권을 가진 쪽의 정치 이권으로 전락했고, 비민주적인 밀실 계파정치와 금권 부정공천과 연관되는 등 비례대표는 장점보다는 단점과 부작용이 더 부각되는 등 도입 취지가 많이 퇴색했고, 국민의 시각에서도 매우 부정적임으로 폐지를 목표로 단계적으로 축소해나가는 것이 바람직하다고 주장

7. 향후 대책

- 헌법개정시 국회의원 정수 상한에 관한 규정 신설 추진
 - 국민의 의사에 역행하고 정치권에 대한 국민 불신을 부채질하는 무분별한 국회의원 증원 논의가 되풀이되는 것을 막기 위해 헌법 개정시 국회의원 정수의 상한 설정 필요
 - 과거 헌법에서 국회의원 정수의 상한과 하한을 동시에 규정한 것처럼 이미 국민과 정치권에서 국회의원 정수의 심리적 상한으로 인식되고 국회의 다양한 활동을 통해서도 관행적으로 준수되어온 국회의원 300인을 새로운 헌법에 국회의원 정수 상한으로 설정



이슈브리프 ISSUE BRIEF (IB 2018-09)

편집위원회 위원장 : 이종인 편집위원 : 김원표·이윤식 간사 : 김영현·김신의

발행처 : 여의도연구원 TEL : 02.6288.0502 Website : www.ydi.or.kr

주소 : 서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층

발행일 : 2018년 4월 12일 디자인 · 인쇄 : 원기획

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써
정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.
보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.
