

세무와회계저널
제15권 제3호 2014년 6월 pp.105~143
한국세무학회

공적연금 운용단계 이익의 과세 재고찰*

- 과세도관이론(Conduit Theory)과 연금충당부채를 중심으로 -

김수성** · 문성훈***

<요 약>

최근 사학연금기금의 운용이익에 대하여 법인세가 실제로 과세된 바 있다. 그리고 조만간 공무원연금기금의 운용이익에 대하여도 법인세 과세가 예상된다. 우리나라 공적연금기금 사이에는 법인세 과세체계가 서로 다르게 적용되고 있다. 국민연금과 군인연금기금은 비과세법인으로 구분되어 있어 해당 기금의 운용이익에 대해서는 법인세를 과세하지 않는 반면, 공무원연금기금과 사학연금기금은 비영리법인으로 구분되어 운용이익이 과세되고 있는 실정이다. 본 연구에서는 위와 같이 기금간 과세불일치에 대한 문제제기를 바탕으로 공무원연금기금과 사학연금기금의 운용이익을 중심으로 고유목적사업준비금 설정과 관련하여 과세도관이론(Conduit Theory)적용과 미적립 연금충당부채를 중심으로 심층적으로 분석하고자 하였다. 본 연구는 연금기금의 운용이익에 대한 법인세 과세의 타당성 여부에 대하여 두가지 측면에서 살펴보았으며 다음과 같이 공적연금 기금운용 단계에서 발생한 운용이익은 고유목적사업준비금을 전액 설정함으로써 운용단계 이익의 비과세에 대하여 다음과 같이 논리적 타당성을 제시하고자 하였다.

첫째, 과세도관의 기준으로 연금기금 운용이익 과세의 타당성 여부를 판단하고자 하였다. 현행 기금회계는 연금회계의 도관체로 볼 수 있다. 연금기금의 운용이익은 전액 연금수급자에게 지급되며, 연금 수령시 연금소득과세를 하게 되면 이중과세의 위험이 존재하게 되어 기금운용단계의 법인세 과세는 타당하지 않다는 결론을 얻을 수 있다. 둘째, 연금제도의 성격을 기준으로 과세의 타당성 여부를 판단하고자 하였다. 최근 공무원연금과 군인연금의 미적립 연금부채의 재무제표 계상과 국가부채로의 계상이 사회적으로 관심이 되고 있다. 이는 연금기금의 운용이익을 본질적인 측면에서 볼 때, 외관상 기금운용상에서 발생한 이익으로 볼 수 있지만 이러한 기금운용 이익은 연금을 지급하기 위한 부채의 성격을 지니고 있어 법인세 과세는 타당하지 않다는 결론을 얻을 수 있다.

이에 따라 향후에는 연금기금 운용이익에 대해서 현행과 같이 기금회계만을 고려하여 법인세를

* 본 연구에 대한 주요내용은 2013년말 국회의 법개정으로 개정세법에 반영되었음을 밝혀두는 바입니다.
이에 따라 향후에는 공적연금 운용단계에서 발생한 이익에 대하여 고유목적사업준비금을 전액 설정하게 되었습니다.

** 사립학교교직원연금공단 세무학박사, mercury@tp.or.kr, 010-3243-1683, 주저자

*** 한림대학교 경영학부 부교수, mooncta@hallm.ac.kr, 010-9302-8453, 교신저자

과세할 것이 아니라 연금회계까지 동시에 고려하여 기금운용단계에서 법인세를 과세하지 않고 급여단계에서 과세하여야 할 것이다. 본 연구는 이와 같은 문제점을 지적하고 개선안을 제시함으로써 법 개정의 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 본다. 본 연구에서 제시한 법 개정의 조속한 이행은 공적연금기금간의 과세형평성을 유지할 뿐만 아니라, 본 연구에서 언급한 연금기금이 미적립 부채를 지니고 있는 특성과 과세도관으로서의 역할은 운용단계에서는 비과세하고 급여단계에서는 과세하는 것이 공적연금기금 운용단계 이익에 대한 타당성을 제시함에 있어서 비과세의 시사점을 제공하고자 하는데 의의가 있다고 할 수 있을 것이다.

〈주제어〉 공무원(사학)연금기금, 미적립 연금충당부채, 고유목적사업준비금, 도관이론, 비영리법인, 연금 회계준칙, 국가회계, 정부채무

I. 서 론

우리나라 현행 공적연금회계는 연금회계와 기금회계로 구성되어 있으며 연금회계는 고유목적사업회계로 비과세되고 있는 반면, 기금회계는 수익사업회계로 과세되고 있다. 연금회계에서는 연금소득과 퇴직소득에 대한 소득세를 과세하는 반면, 기금회계에서는 운용이익에 대하여 법인세가 과세되고 있다. 과거 공적연금기금 운용이익에 대하여 모든 연금기금이 과세되지 않았지만, 2011년도에는 사립학교교직원연금기금(이하, ‘사학연금기금’이라 함)의 운용이익에 대하여 법인세가 실제적으로 과세된 바 있다. 그리고 조만간 공무원연금기금의 운용이익에 대하여도 법인세의 실제적인 납부가 예상되고 있다. 따라서 본 연구에서는 이에 대한 문제의 심각성을 제시하고 논리적인 전개를 통해 공적연금기금 운용단계에서 발생한 이익에 대하여 과세하는 것에 대한 타당성의 연구를 제시할 필요성을 갖게 되었다.

우리나라에는 4대 공적연금으로 국민연금을 비롯한 군인연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금의 특수직역연금이 있다. 각 4대 공적연금은 각각의 연금기금을 보유하고 있으며 연금을 적기에 지급하기 위하여 다양한 기금운용 방법으로 포트폴리오를 구성하여 수익사업을 하고 있다. 현재 4대 공적연금기금 중에서 국민연금기금과 군인연금기금은 비과세법인으로 구분되어 기금운용 이익에 대하여 법인세를 비과세하고 있는 반면, 공무원연금기금과 사학연금기금은 기금의 운용이익에 대하여 법인세 과세대상이 되고 있다.¹⁾ 다만, 공무원연금기금과 사학연금기금은 기금운용 단계에서 발생한 이익에 대하여 전액 과세를 하는 것이 아니라, 조세법상 비영리법인으

1) 현행 공적연금회계는 연금회계와 기금회계로 구성된다. 연금회계는 연금공단의 고유목적인 연금제도가 입자로부터 부담금을 징수하고 연금을 지급하는 회계로, 개인·법인 및 국가의 부담금 징수와 연금 및 일시금 등의 지급을 처리하는 회계인 반면, 기금회계는 연금회계에서 적립된 기금을 근거로 기금을 운용하여 이익을 창출하는 과정을 처리하는 회계이다. 연금회계에서는 연금소득과 퇴직소득에 대한 소득세를 과세하는 반면, 기금회계에서는 운용이익에 대하여 법인세가 과세된다. 현재 4대 공적연금 중에서 법인세 과세대상은 공무원연금기금과 사학연금기금이 이에 해당됨.

로 보아 수익사업에서 발생한 이익에 대하여 법인세법 제29조에 의거하여 고유목적사업준비금을 설정하는 손금의 혜택을 받고 있다. 그러나, 모든 기금운용이익에 대하여 전액 손금으로 인정을 받는 것은 아니다. 즉, 기금운용 단계에서 발생한 운용이익 중에서 이자소득 및 배당소득 등에 대하여는 고유목적사업준비금을 전액 설정하여 손금 산입하는 반면, 사업소득 및 주식(채권) 매매이익 등에 대하여는 준비금을 50%로 설정하여 손금산입하고 있어 관련 사업소득과 주식매매이익 등이 늘어날수록 법인세 과세금액은 매우 커지게 된다.

최근에는 각 연금기금이 연금재정 고갈의 문제를 해결하기 위하여 더욱 공격적인 투자로 고수익을 얻으려고 다양한 포트폴리오를 구성하여 수익사업 극대화를 추진하고 있다. 이러한 사업은 법인세법상 고유목적사업준비금의 설정비율이 50%로 설정되어 사업소득과 각종 매매이익이 많아지면 법인세는 더욱 증가하게 된다. 서두에서 언급한 바와 같이 실제로 2011년 기금결산을 통해 사학연금기금 운용이익에 대하여 법인세가 과세된 사례가 발생하였다.²⁾ 이러한 기금운용 이익극대화는 연금제도 가입자에게 지급할 연금급여의 재원을 마련하고 연금제도의 영속성을 유지하는 등 연금재정안정화에 크게 기여하지만, 이런 과정에서 가득한 운용이익에 대하여 법인세가 과세된다면 연금기금 고갈을 앞당길 뿐만 아니라 연금재정안정화에 기여하는 효과를 반감시킬 것이다.

이와 같이 현재 공무원연금기금과 사학연금기금이 과세에 노출된 주된 이유는 기금운용단계에서 발생한 운용이익의 전액을 고유목적사업에 전입하지 못하기 때문이다. 공무원연금공단과 사립학교교직원연금공단(이하, '사학연금공단'이라 함)은 기금운용 이익의 전부를 고유목적사업(연금지급, 급여지급)에 사용·지출하고 있음에도 불구하고 일부 운용이익에 대한 고유목적사업준비금의 설정 한도가 50%로 규정됨으로써 일부 기금운용 이익에 대하여 과세가 되고 있는 실정이다.³⁾

이러한 기금운용 이익에 대한 과세는 연금제도의 건전성을 악화시킬 뿐만 아니라 기금고갈의 시점을 앞당기게 된다. 오늘날 우리나라의 급속한 저 출산·노령화 시대의 도래에 따라 노후복지를 담당하고 있는 연금기금의 고갈이 커다란 사회적 문제로 대두하고 있는 바, 국가사업의 일환인 노후 복지의 한 축을 담당하고 있고, 더 나아가 노후생활에 필요한 노후소득보장을 위해서 연금제도의 영구적인 유지와 발전을 위해서는 연금기금의 장기·안정적 유지가 매우 중요한 사회적인 문제로 대두되게 되었다. 따라서 연금제도의 지속적인 안정을 위해서는 기금운용단계에서 발생한 운용이익에 대하여 과세하지 않고 이를 수령하는 연금급여 단계에서 과세할 뿐만 아

2) 2011년 사학연금기금 세무조정 과정을 통해 169억원의 이월결손금을 차감하고 난 후 각사업연도소득금액이 발생하여 38억원을 납부하게 되었다. 공무원연금기금은 현재 이월결손금이 약 천억원 가량이 존재하고 있지만, 조만간 이월결손금의 소진으로 인하여 실제적인 법인세 과세의 가능성은 더욱 커지고 있는 실정임.

3) 기금에서 주식으로 100억원을 투자하여 주식매매이익이 10억원이 발생되어 전액 이를 고유목적에 사용하였지만 고유목적사업준비금이 5억원으로 설정되어 나머지 5억원은 과세대상에 포함되기 때문임.

나라, 현재 운용이익에 비해 과소설정되는 고유목적사업준비금의 설정 한도의 확대 등을 통해 연금제도의 영속적 발전을 꾀할 필요가 있게 되었다. 따라서 이제는 공무원연금기금과 사학연금기금 운용 이익에 대하여 법인세 과세의 개선이 필요하게 되었다.

현재 공무원연금기금과 사학연금기금에서 지급되는 급여 총액이 기금운용 이익을 초과하여 지급되고 있는 실정임에도 불구하고 현행과 같이 법인세가 과세되는 것은 개선의 여지가 있다고 본다. 따라서 사학(공무원)연금기금 운용이익이 고유목적사업에 사용·지출되었을 경우에는 동 지출금액에 대하여 전액 고유목적사업준비금을 설정하도록 함으로써 고유목적사업준비금의 한도에 대한 규정의 확대를 통해 법인세 과세로 인하여 발생하는 기금의 사외유출을 사전에 방지할 필요가 있다. 본 연구에서는 이에 대한 문제를 제기하고 이에 대한 개선안을 제시하고자 고유목적사업준비금이 전액 설정될 필요성을 언급함과 동시에 공적연금기금 운용단계이익에 대하여 비과세가 되어야 하는 타당성을 제시하고자 다음과 같이 두가지의 논리를 심층적으로 검토하였다.

첫째, 과세도관(conduit)의 기준으로 비과세의 타당성 여부를 판단하고자 하였다. 현행 기금회계는 연금회계의 도관체로 볼 수 있다. 연금기금 운용단계에서 발생한 운용이익은 전액 연금수급자에게 지급되는데, 기금운용단계에서 법인세를 과세하고 연금 수령단계에서 연금소득과세를 하게 되면 이중과세의 위험이 존재하게 되어 기금운용단계의 법인세 과세는 타당하지 않다. 도관이론 측면에서 볼 때, 기금 운용이익에 대한 법인세 과세의 타당성 여부를 검토한 결과 현행과 같이 기금회계만을 고려하여 법인세를 과세하는 것은 개선의 여지가 있으며 연금회계까지 동시에 고려하여 과세여부를 검토하여야 한다. 본 연구는 이와 같은 문제점을 지적하고 법 개정을 통하여 연금기금간의 과세형평성을 유지하고, 연금기금이 미적립충당부채를 지니고 있음을 고려할 뿐만 아니라, 과세도관으로서의 역할을 유지할 수 있도록 운용단계에서는 비과세가 타당하다는 시사점을 제공하고자 한다.

둘째, 연금기금의 운용이익의 성격을 기준으로 과세의 타당성 여부를 판단할 때 연금제도상에 존재하는 미적립 연금채무가 있음을 통해 법인세가 비과세 되어야 한다. 최근 공무원연금과 군인연금의 미적립 연금충당부채의 재무제표 계상과 국가부채로의 계상이 사회적으로 관심이 되고 있다. 이는 연금기금의 운용이익을 본질적인 측면에서 볼 때, 외관상 기금운용상에서 발생한 이익으로 볼 수 있지만 이러한 기금운용 이익은 연금을 지급하기 위한 부채의 성격을 지니고 있어 법인세 과세는 타당하지 않다는 결론을 얻을 수 있다.

선행연구에서는 공적연금기금 운용이익에 대하여 과세하는 것에 대한 법제적인 연구를 논리적인 구성을 토대로 연구를 단행하였지만, 이번 연구에서는 연금기금의 도관이론 적용과 최근 국가회계 결산을 통해 큰 이슈가 되었던 미적립연금충당부채에 대하여 심층적인 재검토를 단행할 필요가 있게 되었다. 본 연구에서는 주요 국가의 기금운용 사례에 대한 세제적인 부분을 강화하였을 뿐만 아니라 법 개정의 기초자료를 제공한 것이 선행연구의 범위를 확장하여 연구를 진행한 것이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 공무원연금기금과 사학연금기금의 기금운용의 법인세 과세에 대한 사례를 들

어 연금기금의 운용이익에 대한 법인세 비과세의 타당성을 제시할 뿐만 아니라, 연금기금 운용 이익에 대한 법인세제의 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

본 연구는 우리나라 공적연금기금 중에서 공무원연금과 사학연금기금의 현황과 세제상의 문제점을 파악해 보고, 현행의 공무원연금기금과 유사한 해외 유사 공무원연금기금의 운용에 대한 법인세 과세사례도 파악하고자 하였다. 주요국으로는 미국·일본·독일·영국·프랑스의 연금 세제 및 연금운용기관의 세제에 관한 현황을 살펴봄으로써 해외의 공적연금 운용이익에 대한 과세사례가 우리나라의 기금운용이익 법인세 과세에 대하여 시사하는 바를 찾고자 하였으며,⁴⁾ 이를 바탕으로 연금기금의 운용이익에 대한 법인세 과세 여부에 대한 타당성을 모색해보고 고유목적사업준비금의 설정과 관련한 법인세법 개정방안에 대하여 대안을 제시하고자 하였다.

II. 공무원(사학)연금기금의 기금운용단계의 법인세 과세 현황

1. 우리나라 공적연금 관련 회계 및 과세현황

우리나라 공적연금회계는 기본적으로 연금회계와 기금회계의 두부류로 되어 있다. 연금회계는 고유목적사업의 회계에 해당하는 반면, 기금회계는 연금회계에서 적립된 기금을 운용하여 수익을 창출하는 수익사업 회계를 말한다. 수익사업은 연금사업의 재원을 마련해야 하는 반드시 적기에 연금을 지급하기 위해서는 반드시 적정수준의 운용이익이 창출되어야 한다. 연금공단은 연금기금을 통하여 기금증식의 다양한 수익사업을 하며 운용이익은 연금회계의 재원으로 활용하고 있다.

공적연금과 관련한 과세는 크게 법인세와 소득세가 과세된다. 고유목적사업 회계는 소득세 과세 대상에 해당되는 반면, 기금회계는 법인세 과세대상에 해당된다. 기금운용 단계에서 발생한 운용이익에 대하여는 법인세가 과세되며, 연금급여 수령시에 연금소득 과세가 되는데 소득과세는 연금회계에서 과세되고 있다.⁵⁾

현재 국민연금기금과 군인연금기금의 수익사업에 대하여는 법인세가 비과세되고 있다.⁶⁾ 반면, 사학연금기금과 공무원연금기금의 운용이익에 대하여는 과세대상에 포함되고 있다. 이렇게

4) 주요국의 사학연금기금의 운용이익에 대한 법인세 비과세 사례의 구체적인 사항은 김수성(2008)의 연구를 참조할 것.

5) 현행 연금급여에 대하여는 소득과세를 하고 있는 바, 일시금에 대하여는 퇴직소득으로, 연금에 대하여는 연금소득으로 과세하고 있음.

6) 현행 연금기금 중에서 관리운용주체인 정부가 직접 운용하고 있는 국민연금기금과 군인연금기금은 비과세하고 있다. 이에 반해, 공무원(사학)연금은 법인세가 과세된다. 공무원연금기금의 관리주체는 공무원연금공단 이사장이 관리하고 있으며, 사학연금기금은 사학연금공단 이사장이 관리운용의 주체가 된다는 이유로 현재 과세대상에 포함되고 있음.

차이가 있는 것은 국민연금과 군인연금의 경우에는 기금의 운영주체가 국가이기에 비과세되는 반면, 공무원연금과 사학연금은 그 운영주체가 비영리법인인 공단의 이사장으로 되어 있어 과세 대상에 포함하고 있는 것에 차이가 있다. 다만, 과세대상에 포함되고 있지만 고유목적사업준비금을 설정함으로써 일부 세제상의 혜택을 받고 있다. 연금기금 운용이익에 대한 주된 세제상의 혜택으로는 법인세법 제29조에 의해 고유목적사업준비금을 설정하고 있다. 각 소득구분에 따라 이자소득이나 배당소득은 전액 설정되는 반면, 사업소득(부동산임대소득 포함)이나 자본이득(주식매매이익이나 채권매매이익)에 대하여는 전액 설정이 되지 않고 일부만 설정이 되어 일부가 과세대상이 되고 있다. 최근 고유목적사업준비금의 50% 설정대상이 크게 확대되어 법인세 산출세액이 발생하게 된 것이다.

가. 사학연금의 급여 지급 대비 고유목적사업준비금 설정 현황

현재 고유목적사업준비금 설정 한도 규정으로 인하여 일부 운용이익이 과세대상 소득에 포함되고 있으며, 이로 인하여 법인세가 과세되고 있는 실정이다. 기금회계에서 발생한 운용이익보다 고유목적사업에 지급되는 금액이 큼에도 불구하고 설정되는 손비로 인정되는 고유목적사업준비금은 과소설정되고 있는 상황이다. 따라서 사학연금기금이나 공무원연금기금 운용이익이 <표 1>에서와 같이 고유목적사업에 사용·지출되었을 경우에는 동 지출금액에 대하여 전액 고유목적사업준비금을 설정토록 함으로써 고유목적사업준비금의 한도 규정 확대를 통해 법인세 과세로 인하여 발생하는 기금의 사외유출을 사전에 방지할 필요가 있다.

〈표 1〉 최근 8개년 급여 지급 및 고유목적사업준비금 설정 내역

(단위 : 백만원)

연 도	퇴직급여	퇴직수당	계	준비금 계상
2005년	729,142	185,599	914,741	423,768
2006년	821,133	211,958	1,033,092	430,246
2007년	932,165	262,750	1,194,915	621,634
2008년	1,050,257	293,811	1,344,068	372,620
2009년	1,144,427	245,506	1,389,933	517,591
2010년	1,269,300	274,914	1,544,214	559,333
2011년	1,397,520	287,783	1,685,303	543,825
2012년	1,551,463	333,773	1,885,234	590,865

※ 사립학교교직원연금공단, 2005~2012 사학연금결산서 참조함.

표에서 볼 때, 2012년의 경우 연금급여로 지출되는 금액이 총 1조 8,852억원이나 지급됨에도 불구하고 운용이익에 대하여 실제적으로 고유목적사업준비금으로 설정되는 금액은 불과 5,908

억원에 그치고 있어 급여 대비 준비금으로 계상된 금액은 1/3 수준에 머물고 있다. 이것은 급여의 지급내역이 기금운용이익을 초과함에도 불구하고 고유목적사업준비금 설정 규정 한도로 인하여 일부가 과세대상에 포함되고 있는 것으로서 기금운용이익이 고유목적에 사용·지출 되었을 경우에는 고유목적사업준비금의 설정 한도를 확대할 필요가 있음을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.

나. 사학연금기금의 법인세 납부금액 발생 이유

사학연금기금은 금융상품의 새로운 투자시도로 인해 최근 수개년 동안 각사업연도소득금액이 발생하였다. 신규사업의 다각화를 통해 다양한 운용이익의 극대화 전략뿐만 아니라, 기금운용 방법의 공격적인 투자를 통한 각종 매매이익의 증가는 실제적인 법인세 과세의 가능성을 더욱 크게 하였다. 이러한 추세가 지속적으로 유지된다면 사학연금기금은 2011년도 이후에도 법인세 산출세액이 지속적으로 발생할 것으로 예측된다. 이러한 현상은 공무원연금기금에도 동일하게 적용될 것으로 본다. 공무원연금기금은 현재 약 천억원 가량의 이월결손금이 있지만, 향후 2~3년 내에는 이월결손금의 소멸로 인하여 법인세 납부의 가능성이 존재한다. 이와 같이 법인세 납부가 예상되는 가장 큰 이유로는 다음과 같다.

(1) 기금관리·운용하는 비영리법인 손금산입 특례 폐지

과거 국민연금과 공무원연금 등 기금을 관리·운영하는 법인에 대하여는 주식양도금액에 대하여 특례를 부여하고 있었다. 즉, 2009년 12월 31일 이전에 종료하는 사업연도까지 기금관리기본법 별표에 규정된 법률에 의하여 설치된 기금 중 당해 법률에서 주식의 취득 및 양도가 허용된 기금을 관리·운영하는 비영리법인이 당해 기금에서 취득한 주권상장법인 및 협회등록법인의 주식을 양도함에 따라 소득이 발생한 경우 법인세법 제29조 제1항 제4호의 규정에 불구하고 당해 소득을 전액 고유목적사업준비금으로 산입할 수 있다.⁷⁾ 그러나, 2010년 이후 주식매매이익에 대하여 100%에서 50%로 고유목적사업준비금의 설정률이 대폭 감소되었다.⁸⁾

(2) 감사원 권고에 의한 투자일임 투자에 따른 고유목적사업준비금 과소설정

최근 사학연금기금은 자산운용사의 일임계약펀드를 활용하라고 하는 감사결과 처분요구서를 통해 자산운용사의 일임계약을 확대하고 있는 추세에 있다. 이처럼 연금기금은 투자일임계약 형태의 투자가 급증하고 있다. 그 주된 이유로는 자산운용사나 투자자문사에 투자일임계약을 체결하여 위탁운용을 함으로써 수익률 제고 및 판매보수료의 절감을 꾀할 수 있기 때문이다.

그러나 투자일임 계약상의 문제로는 고유목적사업준비금의 과소설정에 대한 문제가 제기된

7) 조세특례제한법 §74 ③, 2001. 5.24이후 최초로 발생하는 소득분부터 적용함(법률 제6480호 부칙§2, 2001.5.24)

8) 2009년 12월 31일자로 조세특례제한법 제74조 제3항은 삭제되었음.

다. 수익증권의 판매보수료를 절감하기 위하여 감사원의 권고에 의하여 시행된 투자일임투자가 직접투자분과 동일하게 세무조정을 하기 때문에 고유목적사업준비금 설정률이 대폭 감소되었기 때문이다.⁹⁾ 즉, 자산운용사의 수익증권을 통하여 얻은 운용이익에 대하여는 신탁분배금으로 처리되어 배당소득으로 보아 전액 고유목적사업준비금을 설정할 수 있으나, 투자자문사와의 투자일임계약을 체결하게 되면 기금운용이익에 대하여 연금기금이 직접 운용하는 자산과 동일하게 처리하게 되므로 고유목적사업준비금 설정시에 기존의 배당소득에 대한 100% 설정이 각종 매매이익에 대한 50%로 설정금액이 축소되는 것이다. 이는 동일한 투자형태의 아웃소싱임에도 불구하고 일임계약에 대하여는 고유목적사업준비금을 전액 설정하지 못하고 있어 기금운용상에서는 불합리하다고 본다. 이것은 운용이익의 일부가 과세대상에 포함되었기 때문이다.

2. 사학연금기금의 법인세 과세현황

가. 사학연금기금의 과거 8개년 각사업연도소득금액 현황

사학연금기금은 2009년과 2010년의 2개년 동안 전체 기금운용 평가에서 1위를 차지하는 등 매년 10%대의 운용수익률을 보여 왔다. 이는 과거의 소극적인(passive) 투자전략에서 능동적인(active) 투자형태로 전환하여 다양한 수익사업을 전개하고 있음을 보여주는 것이다. 그러나 기금운용이익 중에서 각종 매매이익과 전술한 바와 같이 투자일임에 의한 투자가 증가될 경우 고유목적사업준비금이 50%로 과소설정되게 되므로, 운용단계에서 발생한 운용이익의 일부가 과세대상에 포함되어 소득금액이 발생하게 되었다.

사학연금기금은 매해 각사업연도소득금액이 발생과 과거에 발생한 이월결손금의 소진으로 인하여 2011년도에는 실제적으로 38억원의 금액을 법인세로 납부하였다.¹⁰⁾ 아래 <표 2>는 과거 8개년도의 각사업연도소득금액을 나타낸 것으로 글로벌 외환위기를 제외하고는 2004년부터는 각사업연도소득금액이 양수로 나타나고 있음을 볼 수 있다.

9) 과거에는 수익증권으로 투자하게 되면 배당소득으로 보아 전액 고유목적사업준비금을 설정할 수 있었지만, 투자일임투자는 각 소득 유형분류별로 고유목적사업준비금 설정하게 되므로 준비금 설정비율이 상이하여 일부가 과세대상에 포함된다. 과거 수익형수익증권 내에 주식매매이익이 있을 경우 이를 배당소득으로 보아 고유목적사업준비금을 100%내로 설정할 수 있었지만, 최근 투자일임에서는 50%로 축소된 것임.

10) 사학연금기금은 최근 8개년동안 법인세를 실제로 납부한 실적은 없었다. 이는 이월결손금이 납부할 세액을 초과하고 있어 기납부한 선급법인세를 전액 환급받았으나, 2008~2009년도의 글로벌 외환위기를 제외하고는 각사업연도소득금액이 발생하였다. 그러나, 2011년에는 기납부세액 409억원중에서 38억원이 과세되어 실제로 환급받은 금액은 367억원이 되었다. 최근 기금운용수익이 급증하였으며 두자리 숫자의 수익률을 보이고 있어 매년 1,000억원의 과세표준이 발생할 경우 대략 200억원 정도의 법인세를 납부할 것으로 예측되고 있다. 향후 납부할 법인세액 추계는 후술하고자 함.

〈표 2〉 사학연금기금 과거 8개년의 각사업연도소득금액

(단위 : 억원)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
당기순이익	96	1,466	3,509	5,773	1,446	5,264	6,334	3,971
익금산입	1,119	1,155	2,064	1,628	2,585	1,548	2,366	4,157
손금산입	1,020	2,739	5,351	7,615	5,543	7,366	7,514	7,844
차가감 소득 금액	195	△117	223	△214	△1,512	△552	1,186	284
기부금 한도초과액	236	236	236	236	236	236	236	60
각사업연도소득금액	432	119	459	22	△1,276	△316	1,423	345
이월결손금액 잔액	2,555	2,416	1,977	930	2,847	1,592	169	—
납부세액	—	—	—	—	—	—	—	38

(주) 사학연금공단, 2004년~2011년, 세무조정계산서 참조함.

나. 사학연금기금의 5개년 법인세 납부 추정

(1) 향후 5년 동안의 사학연금기금의 법인세 납부 추정액

사학연금기금은 2011년도에 38억원을 납부하였으며, 향후 5개년동안 약 530억원(평균 연 106억원)의 법인세 납부가 예상된다. 세계 금융시장의 장기불황으로 인하여 2012년과 2013년은 기금운용 이익은 과거 수준에 비하여 더욱 악화되어 수익률이 저조하지만, 2014년과 2015년에는 다소 회복될 것으로 예측되고 있다. 향후 2009년과 같이 10%이상의 수익률이 달성된다면 연간 과세예상액은 200억원을 훨씬 초과할 수 있을 것으로 추정된다.

아래의 <표 3>은 과거 5개년 동안의 50% 고유목적사업준비금 설정 금액을 대상으로 세금효과를 추정한 것이다. 2009년부터 2013년까지 주식매매이익이나 채권매매이익, 그리고 부동산임대소득, 사업소득 등을 합하면 모두 3,595억원이 된다. 이것은 연간 719억원의 과세대상금액이 발생하는 것으로서 과거 세무상 이월결손금이 없었다면 고스란히 395억원을 세금으로 납부하여야 한다. 다음 <표 3>은 세무상 이월결손금이 없다는 가정하에 50% 고유목적사업준비금 설정 금액에 최고세율(22%)을 곱하여 과세예상 금액을 추정한 것이다.

〈표 3〉 50% 고유목적사업준비금 설정 대상

(단위 : 억원)

연 도	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	계
50%설정 대상금액	130억원	1,800억원	840억원	320억원	505억원	3,595억원
과세대상금액	65억원	900억원	420억원	160억원	250억원	1,795억원
과세예상금액	14억원	198억원	92억원	35억원	55억원	395억원

(2) 연도별 50% 과소 설정으로 인한 과세대상금액의 추정

향후 사학연금기금이 납부할 과세대상액을 현시점에서 추정하기란 용이하지 않다. 그래서 사학연금 법인세 납부 전망치로 과세대상금액은 고유목적사업준비금의 50%에 해당되는 금액으로 단순화하여 산출하였다. 정확한 납부액의 추정을 위해서는 미래의 당기순이익 추정뿐만 아니라 세무조정 과정상에서 발생하는 구체적인 익금산입 및 손금불산입과 손금산입 및 익금불산입에 관한 사항은 추정하여야 하지만, 이를 추정하기가 용이하지 않은 관계로 추정을 생략하였다. 그 대신 익금산입액을 추정하기 위하여 가정을 단순화하여 과세대상이 되고 있는 각종 매매이익에 대하여 50%과세되는 금액만을 제시하였다.

아래의 <표 4>는 <표 3>에서 보여준 50% 설정대상금액에 매년 이익증가율을 10%로 가정하여 50% 대상금액이 과세대상 금액에 포함될 경우를 가정하여 과세될 금액을 추계한 것이다. 아래 <표 4>는 매년 기금운용이익에 대한 당기순이익에서 익금산입 및 손금산입금액을 감한 금액으로 산출하기 보다는 100%의 고유목적사업준비금을 제외한 50% 과세대상 금액만을 산출한 것으로서, 세무상 이월결손금이 없다는 가정하에 50% 고유목적사업준비금 설정금액에 최고세율(22%)을 곱하여 과세예상 금액을 추정한 것이다.

<표 4> 향후 5개년 법인세 세수 절감예상액¹¹⁾

(단위 : 억원)

연 도	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	계
50%설정 대상금액	790억원	869억원	956억원	1,051억원	1,157억원	4,823억원
과세대상금액	395억원	434억원	478억원	526억원	579억원	2,411억원
과세예상금액	87억원	95억원	105억원	116억원	127억원	530억원

위에서 보는 바와 같이 50% 과세대상 금액에 포함된 금액이 100%의 설정 대상금액으로 개정 된다면 연간 110억원 정도의 법인세 절감효과가 나타나 기금증식에 크게 기여하게 될 것으로 보인다. 또한, 법인세 세수 절감으로 인한 기금증식 및 4대 공적연금기금 간의 과세 형평성을 제고하는 효과를 나타내게 될 것으로 보인다.

11) 2014년도와 2014년도 이후의 금액은 정확한 금액을 추계할 수가 없는 상황으로 과거 매매손익과 부동산임대소득의 50%가 고유목적사업준비금의 과소설정금액에 해당하므로 동 금액을 과세대상금액으로 보아 추계하였으며 향후 매매이익 성장률을 감안하여 2014년도 이후의 금액을 추계한 것임.

III. 주요국의 공적연금기금 운용이익 과세현황

1. 주요국의 연금기금 운용기관의 과세현황

주요국의 공적연금의 관리운용은 공히 정부주도하에 이루어지고 있다. 그렇기 때문에 공무원 연금기금이나 사학연금기금에 대하여 법인세가 과세되는 국가는 없다. 각국의 사학연금제도와 세제 및 해외 유사 사학연금기금의 사례는 김수성(2008)의 연구에서 이미 살펴보았으며, 본 연구에서는 해외 공무원연금의 제도와 세제에 대하여 살펴보려고 한다.

공적연금제도를 시행하고 있는 많은 국가들은 국가상황 및 연금제도의 필요에 따라 다양한 규모의 연금 적립금을 보유하고 있다.¹²⁾ 독일이나 프랑스 및 영국과 같은 나라들은 연금기금 규모가 거의 없는 소규모로 운용되고 있으며, 대부분의 국가에서는 적립방식보다는 부과방식을 채택하고 있어 적립금의 규모가 크지 않고, 적립금 운용에 대한 법인세 과세 또한 중요하지 않게 다루어왔다. 대부분의 국가에서는 공적연금제도 및 기금관리 운용을 국가의 책임하에 운용하거나 공단 등에 위탁하는 방식을 채택하고 있어 연금기금운용이익에 대하여 법인세를 과세하고 있는 국가는 존재하지 않는다.

우리나라의 공무원연금제도의 도입에 영향을 많이 준 국가로는 일본(근원적으로는 독일), 미국 등이다. 공무원연금제도가 직업공무원제 확립수단의 하나로 독자적 형태(stand-alone)의 제도로 출발한 국가(부양제 공무원 연금제도 국가)로는 독일, 프랑스, 일본과 미국이 있으며, 보편적 공적연금제도와 더불어 기업연금으로서 공무원연금제도를 발전시킨 국가로는 미국과 영국 등이 있다.

2. 해외 유사 공무원연금 제도 및 공무원연금기금 운용 세제

가. 미연방 공무원연금제도

미국의 공적연금제도는 노령연금과 노인건강보험을 포괄하고 있는 사회보장(Social Security) 제도 안에 포함되어 있다. 미국의 공적연금(OASDI : Old Age, Survivors, Disability Insurance)은 노사가 각각 6.2%씩 기여하는 사회보장세(social security payroll tax)를 재원으로 운영되는 확정 급여형 연금제도로 약 95%의 근로자가 가입하고 있다. 공무원의 경우 연방공무원과 주·지방공무원의 연금제도는 각각 독자적으로 분리 운영되고 있는데, 각 주 및 지방정부별로 약 2,200개의 다양한 연금제도를 실시하고 있다. 현재 미연방 공무원연금제도는 부과방식을 적용하고 있으며, 향후 연금지급에 대비하기 위하여 약간의 완충기금을 적립하고 있으나 기금규모는 상당히

12) 미국·독일·영국과 같이 부과방식의 재정방식을 사용하고 있는 나라는 적립금의 규모가 크지 않고 또한 정부주도하에 운영되기 때문에 운용이익에 대한 법인세 과세가 문제가 되지 않음.

크다.¹³⁾

(1) 미연방 공무원연금제도(FERS/CSRS¹⁴⁾)

1920년에 도입된 미국 연방공무원연금제도는 1984년을 기점으로 구공무원연금제도(CSRS : Civil Service Retirement System)와 신공무원연금제도(FERS : Federal Employees Retirement System)로 이원화되었다. CSRS는 1984년 이전 임용 연방공무원 대상의 단층형 공무원연금제도이며, FERS는 1984년 이후 임용 연방공무원 대상의 다층형 공무원연금제도를 말한다. FERS는 1984년 이후 임용된 연방공무원에게 적용되는 다층형 공무원연금제도로써 사회보장연금(OASDI, 1층)과 직역연금(2층) 및 개인저축계정제도(3층)를 갖추게 되었다.

공무원연금의 재정운영방식으로 CSRS는 부분적립방식 그리고 FERS는 완전적립방식을 지향하고 있긴 하나, 적립을 위해 요구되는 비용을 국가가 실제 부담하는 것이 아니라 채권 발행으로 대체한다는 면에서 실제적인 재정방식은 순수부과방식으로도 분류할 수 있다. 1920년에 도입된 CSRS의 채원조달은 공무원이 7%를 부담하고 나머지는 정부가 부담하는 형태였으며, 1986년에 도입된 FERS는 공무원이 유족연금 부담 차원에서 0.8%를 부담하고, 정부는 나머지 연금비용에 대해 전액 부담하도록 되어 있다.

(2) 법인세 과세 현황

미국 연방공무원연금의 정부 부담방식에서 특징적인 사항은 연금기금의 투자방식이 비교환성의 재무부 특별장기채권을 구입하는 형태로 한정된다는 점이다. 이러한 투자방식으로 인하여 연방공무원연금기금은 정부가 발행하는 특별채권을 장기 투자하는 형태로 운용되고 있다. 채권의 형태로 투자된 기금에 대하여 관리를 국가기관인 OPM에서 관리하고 있는 것이다. 공무원연금제도를 관장하는 곳은 정부기관인 인사관리국 (Office of Personnel Management)이다.¹⁵⁾ 현재 연금제도에 대한 관리는 국가하부기관인 OPM에서 관리하고 있으며, 인사관리국(OPM)에서는 매년 연방공무원 급여연차보고서(Federal Civilian Benefits Programs : Annual Report)를 발간하고 있다.

현재 미연방공무원연금기금의 운용이익에 대하여 법인세 과세는 이루어지지 않고 있다. 일반적으로 Government Employee Pension의 운용이익에 대하여는 법인세를 비과세(Tax - Exempt)한

13) 2010년말 기준으로 연간지출액의 3.7배의 기금 규모를 보유하고 있음.

14) 이밖에 주정부 공무원연금기금으로는 캘리포니아주 공무원연금기금(CalPERS)을 들 수 있다. CalPERS는 완전적립방식으로 운용되는 공무원연금기금으로 현행 우리나라 공무원연금제도와는 다소 다른 특징이 있으며, CSRS-FERS가 다소 현행 공무원연금제도와 유사하다고 할 수 있음.

15) CSRS/FERS는 인사관리처(Office of Personnel Management)에서 관리를 담당하고 있으며, OASDI는 보건후생부(The Department of Health and Human Service)에서, 연금업무는 보건후생부 산하 사회보험청(The Social Security Service)에서 관리를 담당하고 있으며, 저축계정(TSP)은 독립된 행정기관에서 관리함.

다.¹⁶⁾ 그러나, 사업과 무관한 과세 소득(UBTI : Unrelated Business Taxable Income)의 경우에는 법인세가 과세된다.¹⁷⁾

미국에서 수동적 투자소득(Passive Investment Income)에 대하여 미연방 법인세가 비과세되고 있는데, 수동적 투자소득에는 이자, 배당, 로열티, 부동산임대소득 등이 이에 해당된다. 만약 Government Employee Pension이 사업무관 과세소득(UBTI)이 발생하게 되면 소득구간에 따라 15%에서 최대 35%의 세율이 적용된다.

현재, 미연방공무원연금기금은 정부가 발행하는 채권투자에 국한하며, 수동적 투자소득인 이자소득만이 발생하게 되므로 기금 운용 단계에서 발생한 운용이익에 대하여 법인세는 과세되지 않고 있다. 참고로, 2006년 연간보고서에서도 기금(Fund)의 운용이익에 대하여는 관련 법령에 따라 소득과세를 적용하지 않는 것으로 나타났다.¹⁸⁾

나. 일본 공무원공제조합제도

일본의 공적연금제도는 전체국민을 대상으로 기초연금을 지급하는 국민연금제도와 별도의 피용자를 대상으로 기초연금이상의 직역연금을 지급하는 피용자연금제도로 구별된다. 피용자연금제도에는 다음과 같은 4가지 제도가 있다. 즉, 국가공무원공제조합제도로써 국가공무원 대상으로 하고 있으며, 지방공무원공제조합제도는 지방공무원을 대상으로 하며, 사립학교교직원공제조합제도는 사립학교교직원을 대상으로 하며, 후생연금보험제도는 민간 피용자대상으로 하고 있다.

(1) 국가공무원 공제조합

일본의 연금제도는 기초연금으로 모든 국민이 가입하는 국민연금·후생연금이 있는데, 노동후생성 사회보험청에서 담당하고 있으며, 집행조직으로는 지역별 사회보험청 사무소가 있다. 반면, 공무원연금은 재무성(국가공무원)과 총무성(지방공무원)에서 각각 관리하며, 집행조직으로는 국가공무원 공제조합연합회와 지방공무원공제조합연합회가 있다. 현재 국가공무원연금기금과 지방공무원연금기금을 합하면 상당한 규모의 기금이 존재한다.

일본 국가공무원연금기금의 기금은 일본 GPIF에서 관리하고 있다. 이렇게 적립된 기금은 후생노동대신(후생노동성의 장)이 기탁한 후생연금 및 국민연금의 적립금을 후생노동대신이 정한 「운용기본방침」에 따라 시장에서 운용되고 있다. GPIF의 자산배분은 장기적 관점에서 안정적이

16) (주)폴드만삭스 자산운용사의 조사 자료를 참조함.

17) 미국의 Government Employee Pension에 있어서 UBTI에 해당하는 수익은 법인세 과세를 하게 되는데, 부채를 조달하여 투자를 하는 Leverage Investment 경우와 Partnership 등과 같이 투자처에 대하여 통제가 가능한 경우에는 UBTI로 보며, 이에 대하여는 법인세를 과세하고 있음.

18) 2006년 미연방공무원연금 연간보고서, 15페이지 참조함. Federal Civilian Benefits Programs Annual Report, Fiscal Year 2006, Note 8. “the Fund is not subject to income taxes by Federal statute”.

고 효율적으로 운용될 수 있도록 수립된 기본 포트폴리오를 중심으로 이루어지고 있는 바, 기본 포트폴리오는 국내채권, 국내주식, 외국채권, 외국주식 및 단기자산으로 구성되어 있다. 기금운용에 있어서는 독립된 법인이 주체적으로 관리하고 있다.

재정운영방식으로는 우리나라와 같이 적립방식으로 운영되고 있다. 특징적인 것은 장기 급부에 필요한 비용(기초연금 보험료 납부에 필요한 비용 포함)이 재계산을 실시하는 연도 이후 대략 100년간에 상응하는 기간에 걸쳐서 재정균형을 유지할 수 있도록 적어도 5년마다 재계산을 실시하고 있다. 공무원연금제도는 다른 공적연금과 같이 사업주(국가 등)와 조합원인 공무원이 각각 50%씩 부담하고 있다.

(2) 법인세 과세 현황

일본의 법인세법에서는 과세소득의 범위를 정하고 있는데, 공공법인(지방공공단체, 공사,공단, 공고 등)에 대하여는 법인세가 과세되지 않고 있다.¹⁹⁾ 그러므로 현재 국가공무원공제조합이나 국민연금기금 등의 경우에는 과세되지 않는다.²⁰⁾

반면, 내국보통법인(내국법인으로 공공법인, 공익법인²¹⁾, 협동조합 및 인격이 없는 사단 이외의 법인이 퇴직연금업무 등을 하는 경우 각 연도말 퇴직연금 적립금에 대해서 1%의 특별법인세가 과세된다. 그리고, 내국공익법인 및 인격이 없는 사단 등에 대하여 각 사업연도 수익사업에서 생긴 소득에 대하여 과세되며, 퇴직연금업무 등을 하는 경우 각 사업연도 퇴직연금 등 적립금에 대해서도 과세된다.

다. 독일 연방 공무원연금제도

독일의 공무원연금제도는 단층형 직역연금제도로써 운영되어 왔으나, 2001년 연금개혁 이후 임의가입식 보충연금제도가 2층 연금 제도로 도입 되었다. 독일 공무원연금제도는 헌법 제33조에

19) 국민연금기금, 농업자연금기금, 후생연금기금 및 동연합회, 국가공무원공제조합, 지방공무원공제조합, 사립학교교직원공제조합, 농업어업단체직원공제조합, 탄광업연금기금, 중소기업사업단, 중소기업퇴직금공제사업단, 상공회의소연합회 등은 각각 특별법에 의하여 설립된 특수법인으로서 법인세법상 공익법인 등(일본 법인세법 제2조)에 해당한다. 현재 공익법인의 수익사업은 과세대상으로 보지 않으므로 법인세가 비과세됨.

20) 木原俊夫, 1998, 연금제도의 개선 플랜(年金制度の改善プラン), 中央經濟社 113쪽 참조함. 이것은 소득과세 단계에서 각출, 운용, 급부단계의 과세를 나타낸 것으로서 통상 EET(Exempt-Exempt-Tax)로 나타나지만, 일본에서는 누적된 적립금에 대하여 1%의 세율을 부과하고 있다. 그러나, 공적연금에 대하여는 운용단계의 소득에 대하여 과세하지 않음

21) 공익법인이라 함은 학교법인, 일본 민법 제34조상의 법인, 사회복지법인, 종교법인, 그리고 공공법인에 포함되지 않는 각종 사업단 등을 말한다. 공익사업의 수익사업 범위는 물품판매업, 금전대부업, 부동산대부업, 주차장업 등 33종류로 분류하고 있다. 한편 인격이 없는 사단은 법인세법상 법인으로 간주되기 때문에, 이들 사단이 수익사업을 하는 경우 그 수익으로부터 발생한 소득에 한하여 과세됨.

의거하여 국가가 (보수를 포함해서) 공무원에 대한 부양의 원칙(Alimentationsprinzip)²²⁾을 적용하는 데서 파생된 제도로서, 독립형(Stand-alone)의 공무원연금제도이다. 기능상으로는 기초연금(1층)과 기업연금(2층)의 기능을 동시에 포함하고 있다. 독일의 공무원연금제도(Beamtenversorgung)는 공법상의 법률관계에 의해 채용되는 연방공무원, 주정부공무원, 지자체 공무원 및 사법부의 판사에게 적용된다. 군인의 경우는 별도로 군인연금법의 적용을 받으나 연금수급내용은 공무원연금제도에 준하고 있다. 공공부문에 근무하는 계약직 공무원들은 일반법정연금과 보충연금에 가입하고 있다.

(1) 국가공무원 부양제도

국가공무원의 부양제도는 중앙행정기구에서 관장한다. 종전에는 연방노동사회부가 관장하였으나, 2002년 10월 연방노동경제부와 연방보건사회보장부로 분립되었다. 연방노동경제부는 고용보험사업을 총괄한다. 연방보건사회보장부는 공적연금사업을 총괄하며, 연방직원관리공단 및 광부연금관리공단을 감독하는데, 감독은 자치행정에 영향을 미치지 않는 범위에서 연방보험국에서 수행한다. 중앙관리기구로는 독일연금보험연합회가 있다. 독일연금보험연합회는 노동자연금관리공단, 연방직원연금관리공단, 광부연금관리공단을 회원으로 하는 공공법인체로 구성하고 있다.

공무원연금제도의 재정방식은 부과방식으로 운영되며, 당년도 지출은 전액 ‘보험료수입’과 ‘국고보조금’으로 충당된다.²³⁾ 기금규모로는 60년대 말 완전부과방식으로 전환한 후 적립기금은 지속적으로 감소하여 현재는 보유하고 있지 않다.²⁴⁾ 다만, 유동성 확보 차원에서 약간의 기금(월지출액의 12%)을 보유하고 있는 실정이다.²⁵⁾

기금운용의 주체는 연금공단으로서 이사회의 승인을 거쳐 적립금을 운용한다.²⁶⁾ 적립기금은 금융기관에 예입 및 금전신탁, 가입자와 수급권자 주택자금대부, 복지시설 설치·운영, 독일 내

22) 부양의 원칙(Alimentationsprinzip)이란 공무원이 재직 및 퇴직 후에도 국민에 대한 복무의 대가로 본인 및 그의 가족에게 본인의 기여(보험료 등의 납부)여부에 관계없이 소득, 치료, 기타의 물질적 지원을 국가가 책임지는 원리로 이해할 수 있음. 독일에서는 이를 헌법 제35조 제5항에서 명시하여 보장하고 있음.

23) 연금에 필요한 모든 재원은 국가에서 전액 부담하다 보니 독일은 공무원 총 인건비의 47.1%를 연금에 퍼붓고 있다. 우리나라 정부의 연금지출부담률이 11% 수준인 것과 비교하면 4배 이상임.

24) 비스마르크 이후 60여년간 적립방식을 유지해 오던 중 전쟁과 인플레이션 등으로 기금이 고갈되면서 1957년 연금개혁 시 수정부과방식(10년 단위 수지균형방식)으로 전환하였다. 이후 1969년에는 3개월분의 급여준비금을 보유하는 순수한 부과방식으로 전환하였음.

25) 독일에서는 지불준비금으로 형성된 적립금에 대하여 독일연방은행이 발행하는 채권에 투자하고 있으며, 이는 독일 연방재무부가 관리한다. 적립금은 다른 용도에 상용되는 것이 법률에 의해 금지되어 있음.

26) (주)알리안츠 자산운용사의 조사 자료를 참조함.

에 소재하는 토지 및 건물 매입 등에 투자할 수 있으나, 최근 기금이 거의 고갈되어 유동성 확보 차원의 투자만 이루어진다.²⁷⁾

(2) 법인세 과세 현황

독일의 연금기금운용의 주체는 연금공단으로서 이사회의 승인을 거쳐 적립금을 운용하고 있다. 이렇게 적립된 연금기금은 금융기관에 예입 및 금전신탁, 주택자금으로의 대여, 독일 내에 소재하는 토지 및 건물 매입 등에 투자할 수 있으나, 최근 기금이 거의 고갈되어 유동성 확보 차원의 투자만 이루어지고 있는 실정이다.

현재 독일의 공법인의 면세에 관한 기본적인 규정은 『조세기본법』에서 찾아볼 수 있는 바, 독일 『조세기본법』 제52조 규정에 따라 공법인이 운용하는 기금의 운용이익에 대하여는 비과세되고 있다.²⁸⁾ 독일의 공무원연금기금을 VBL(Versorgungsanstalt des Bundes und der Lander)이라고 부르고 지방자치단체 및 공공부문에서 종사하는 공무원들을 대상으로 운영되고 있다.²⁹⁾ VBL은 공공기관이면서 비즈니스를 하지 않고 있으므로 법인세를 부과하지 않는다.³⁰⁾

독일 공무원연금제도에서는 별도의 기금을 보유하고 있지 않기 때문에 법인세 과세의 문제는 발생하고 있지 않다. 독일 공적연금의 관리 운용주체는 연금공단으로서 공법상의 법인으로 간주하여 법인세가 비과세되는 단체로 규정되어 있다.³¹⁾ 독일은 연금제도의 대부분을 국가가 관여하고 있으며, 연금공단을 통해 제도를 관리 운영하고 있다. 연금공단은 공법상의 법인격을 갖고 있을 뿐만 아니라 자치행정권을 갖고 있다.

라. 영국의 공무원연금제도

영국의 공적연금제도는 기여제(보험료)방식으로 운영되며, 기초국가연금과 부가적인 국가연금으로 구성되어 있다. 기초국가연금(Basic State Pension)은 전 국민이 의무적으로 가입해야 하며, 피용자는 추가적으로 국가연금에 가입해야 한다. 다만, 이에 상응하는 민간연금에 가입할 경우 추가적인 국가연금에서 적용제외(Contract-out)가 될 수 있다. 2002년 4월 추가적인 국가연

27) 중앙인사위원회 정책자료집 제2000-2호 “14개 OECD회원국의 고위공무원 제도”

28) 주요국의 조세제도 독일, 한국조세연구원 132면을 참조함. 법인세법 제4조 제5항에 의거 공법상의 법인의 주기능이 공권력의 행사에 있는 경우에는 법인세의 납세의무를 부과하지 않음.

29) The Federal Ministry of the Interior(Germany) (www.bmi.bund.de)

30) [Art.1 Par.1 Nr.6 KStG] 조항 참조., (출처 : Art.1 Par.1 Nr.6 KStG under Koerperschaftsteuergesetz (German tax law))

31) 독일은 공법상의 주 기능을 수행시에는 법인세 납세의무를 면제하고 있음. 독일 법인세법 제5조 제1항에서 22호까지에서는 법인세 납세의무가 면제되는 단체를 열거하고 있음. 이에 해당하는 특별법인들로는 연방철도자산, 연방독점관리청, 국가운영 복권회사, 연방은행, 재건은행 등 국책은행, 연방 및 주정부 은행, 연금 및 공제기금 그리고 직종 연합회 등이 있음.

금에 해당하는 국가소득비례연금제도(SERPS : State Earnings - Related Pension Scheme)를 개혁하여 제2국가연금제도(S2P : State Second Pension)를 도입하였다.

(1) 영국의 공무원연금제도

영국의 공무원들은 다층체제의 연금제도에 '기초연금제도와 각 직역별 연금제도 (중앙공무원인 경우 PCSPS제도)'의 적용을 받고 있다. 현재 공무원(공공부문) 연금제도에는 현재 6개의 비적립형(unfunded) 연금제도와 적립형(funded)의 지방자치단체 공무원연금제도가 독립되어 운영되고 있다.

영국의 공적연금제도는 전통적인 베버리지형(Beveridge) 복지체제 속에서 설계된 국가기초연금(Basic State Pension)위에다 각 직역별로 부가적으로 가입할 수 있는 연금제도를 둬으로써 다층화 된 노후소득보장 방식을 운영하는 것을 특징으로 하고 있다. 특이한 것은 국가기초연금은 대상요건이 되면 강제가입을 해야 하지만, 부가적인 연금제도에 있어서는 각 직역연금(기업연금)과 개인연금 중에서 본인의 선택을 통해 유리한 연금을 가입하도록 하는 적용제외(Contract-out)제도를 둬으로써 공적연금의 강제가입이라는 원칙을 다소 탄력적으로 운영하는 것을 볼 수 있다.

재정부문과 관련하여, 유럽 대부분의 국가에 비해 상대적으로 양호한 연금재정 상태에 있음에도 불구하고, 미래의 재정안정화를 위해 민간부문 뿐만 아니라 공공부문의 연금제도의 개혁을 지속적으로 추진하고 있다는 점을 들 수 있다.

(2) 법인세 과세 현황

영국 공무원연금의 재정방식은 부과방식으로 적립금은 2개월 급여 지급분을 보유하고 있다.³²⁾ 공적연금 보험료는 별도로 징수되지 않고 국민보험(National Insurance)에 포함되어 일괄적으로 징수되며, 통합보험료에 의하여 연금을 포함한 모든 사회보험 급여를 수급한다. 급여지출을 위한 자산은 없으며 부과방식(PAYG)에 의해 매년 산정된 액수만큼 일반 정부예산에서 지출되며, 연금비용은 공무원에 대한 전체 인건비의 한 부분으로서 간주된다.

보험료 부과방식으로는 근로소득과 자영소득에 부과하며, 소득이 없거나 있어도 보험료납부 하한소득 보다 낮으면 보험료를 납부하지 않는다. 영국의 공무원연금기금은 기금을 이용한 투자나 수익창출 활동은 하고 있지 않다. 영국의 교원퇴직연금은 국가가 운영하므로 법인세와는 관계가 없다.

마. 프랑스 연방 공무원연금제도

프랑스 공적연금제도는 가입자의 신분에 따라 세분화되어, 전 공적연금 가입자의 약 68%를

32) 국민연금공단, 2006, 영국의 공적연금제도 7면을 참조함.

차지하는 민간근로자를 위한 사회보장제도의 하나인 기초연금과 보충연금이 있고, 쉰 공적연금 가입자의 21%정도에 해당되는 국가 공무원(군인 포함)과 지방 공무원(병원종사자 포함)은 특수 직역연금제도와 2층제도인 보충연금제도가 적용되고 있다. 그리고 기타 11%에 해당되는 자영업자, 자유업 종사자, 예술가, 농업 종사자를 위한 연금제도가 존재한다.

(1) 국가공무원 부양제도

프랑스의 공적연금제도는 크게 민간근로자를 위한 기초연금과 보충연금이 있고, 전체 연금가입자의 21%정도에 해당되는 국가공무원(군인포함)과 지방공무원(병원종사자 포함)에 대해서는 특수직역연금제도와 2층제도인 보충연금제도가 적용되고 있다. 공무원의 공적연금 적용은 다음과 같이 분리되어 연금제도를 운영하고 있다. 즉, 군인 및 국가공무원연금제도, 지방공무원 및 병원종사자 연금제도, 공공부문종사자의 보충연금제도가 있다. 이러한 공무원연금제도의 연금 기금이 별도로 없으며, 필요한 재원은 국가예산에서 직접 지급하고 있다.³³⁾

재정운영방식으로는 국가예산으로 충당하고 있는데, 공무원 비용부담율은 연금산정 보수의 7.85%(일반예산에 편성)이며, 연금지출 비용은 연금기금 없이 정부예산에서 직접 충당하고 있다. 현재 공무원은 법정 비용부담률만 부담하고 나머지는 국가에서 부담한다.

(2) 법인세 과세 현황

재정운영방식으로 부과방식을 채택하고 있으며, 공무원 비용부담율은 연금산정 보수의 7.85%(일반예산에 편성)로 책정되어 있으며, 연금지출 비용은 연금기금 없이 정부예산에서 직접 충당 한다. 공무원은 법정 비용부담률만 부담하고 나머지는 국가에서 부담한다. 프랑스 역시 공무원연금제도에서는 별도의 기금을 보유하고 있지 않기 때문에 법인세 과세의 문제는 발생하지 않는다.

3. 공적연금 기금운용 과세의 시사점

이상에서는 각국의 연금기금과 관련된 대략적인 과세현황을 살펴보았다. 이상의 내용을 표로 간단히 요약해보면 다음 <표 5>와 같다. 미국의 연금관련 단체의 과세 취급현황은 내국세입법 제501조에 명시되어 있으며, 이러한 연금기금관리·운용을 비영리법인이 수행시에는 면세단체로 규정하고 있다.³⁴⁾ 일본의 연금관련 법인의 과세 취급으로는 공익법인의 세제취급을 하고 있

33) “주요 국가별 공무원연금제도의 기본체계 및 재정운영방식 비교”, 공무원연금공단 제공자료 62면을 참조함.

34) 면세되는 단체의 범위에 대해서는 내국세입법 제501조 내지 제528조에 규정되어 있는데, 고유의미에서 공익목적의 활동을 하는 공익단체는 물론이고, 그 구성원의 공익이나 복리후생을 목적으로 활동하는 공공단체 등 비영리단체를 광범위하게 포함하고 있음.

다. 일반적으로 공익사업에 대해서는 비과세하고 있다.³⁵⁾ 일본은 공공법인(지방공공단체, 공사, 공단, 공고 등)에 대하여는 법인세가 과세되지 않는다. 독일에서는 연금공단을 공법상의 법인으로 보고 있으며, 독일 공적연금기금은 규모가 미미하여 기금운용에 대한 과세의 문제는 발생하지 않는다. 또한, 영국과 프랑스는 부과방식으로 운영되고 있기 때문에 국가에서 관리되고 있으며, 미국·일본·독일의 사례와 같이 법인세의 과세가 발생하지 않는다.

선행연구에서 살펴본 바와 같이 사학연금기금의 해외 유사사례와 마찬가지로 각국의 연금제도와 세제 및 해외 공무원연금 유사기관의 사례가 우리나라 연금기금 운용이익 과세에 시사하는 바는 동일하다.

〈표 5〉 해외 공무원연금기금 운용사례 및 과세여부

구 분	재정운영방식	과세여부
미 국	- 연방공무원연금제도는 1984년을 기점으로 구공무원연금제도(CSRS)와 신공무원연금제도(FERS)로 이원화 - 재정운영방식으로 순수부과방식 - 재무부 특별장기채권 구입 형태로 한정	- 기금 운용이익에 대하여 법인세 비과세 - 수동적투자소득(Passive Investment Income)에 대하여 비과세
일 본	- 국가공무원공제조합제도는 국가공무원을 대상으로 하고, 지방공무원공제조합제도는 지방공무원을 대상 - 장기급부에 필요한 비용을 적립방식으로 운용	일본의 법인세법에서 공공법인(지방공공단체, 공사, 공단, 공고 등)에 대하여는 법인세 비과세
영 국	- 공무원들은 각 지역별 연금제도(중앙공무원인 경우 PCSPS제도)로 운영 - 급여지출을 위한 자산은 없으며 부과방식(PAYGO)에 의해 일반 정부예산에서 지출 - 적립금은 2개월 급여 지급분 보유	- 이용한 투자나 수익창출 활동은 하지 않음. - 국가가 운영하므로 법인세와는 관계가 없음.
독 일	- 공무원에 대한 부양제도를 원칙 - 세금에 의하여 전액 정부의 일반재원으로 충당 - 기금운용의 주체는 연금공단, 최근 기금이 거의 고갈되어 유동성 확보차원의 투자만 이루어지고 있음.	- 공법상의 주 기능 수행시에는 법인세 납세의무 면제 - 법인세법 제5조에서 연금 및 공제기금, 그리고 직종 연합회 등에 대하여 법인세를 면제
프랑스	- 공무원은 군인 및 국가공무원연금제도, 지방공무원 및 병원종사자 연금제도로 구분 - 부과방식으로 연금지출 비용은 연금기금 없이 정부 예산에서 직접 충당	별도의 기금을 보유하고 있지 않기 때문에 법인세 과세의 문제는 발생하지 않음.

35) 국중호, 2004, 주요국의 조세제도, 일본편, 167-169

IV. 공무원(사학)연금기금 운용이익 과세의 문제점

이하에서는 고유목적사업준비금 설정과 관련한 문제점을 기금회계의 도관과세이론(Conduit Theory)적용 측면과 연금회계의 미적립 연금충당부채의 측면으로 나누어 심층적으로 분석하고자 한다. 현행과 같이 연금기금의 운용이익에 대한 법인세를 과세하는 것은 도관과세의 이론적인 측면과 미적립 연금충당부채의 측면에서 비추어 볼 때 불합리한 점이 있기 때문이다.

1. 과세도관이론 측면에서 보는 법인세 과세의 문제점

가. 연금기금의 도관이론 적용

이하에서는 연금기금이 도관체에 해당되는지를 살펴보기 위해 도관체의 특성을 살펴보고, 연금기금이 도관체에 해당될 수 있는지의 여부를 퇴직연금기금의 도관세제를 통해서 살펴보고자 한다.

(1) 신탁도관이론과 신탁실체이론의 비교

이하에서는 사학연금기금이 도관이 되는 이유와 근거를 살펴보고자 한다. 이하에서는 신탁도관이론과 신탁실체이론 적용시에 각각 연금기금 운용이익에 대한 법인세 과세가 연금수급자에게 미치는 효과를 파악해보고 이중과세에 대한 논의를 하고자 한다. 연금기금은 제도가입자를 대신하여 연금공단에 연금제도의 관리와 운용을 위탁한 신탁으로 볼 수 있다.

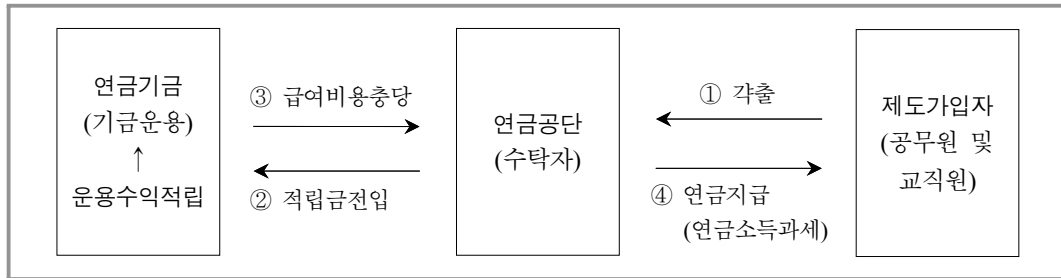
현재 신탁도관이론과 신탁실체이론이 사학연금기금에 어떻게 적용되고 있는지를 파악해보고자 한다. 신탁도관이론(Conduit Theory)은 신탁을 통하여 발생된 소득을 분배해 주는 도관(導管; Pipe, Conduit)에 불과하다고 보아 신탁소득에 대한 과세는 분배하기 전의 운용과정에서 발생된 소득의 내용에 따라 세법을 적용하여야 한다는 이론이다.³⁶⁾ 우리나라 세법의 해석상 신탁도관이론이 적용되어야 하는 이유는 신탁재산은 비록 수탁자의 명의로 거래행위를 하더라도 그 경제적인 효과는 수익자에게 귀속되는 것이므로 경제적 효과가 귀속되는 수익자를 과세객체로 삼아 과세해야 하여야 타당하기 때문이다.

연금기금에 대하여 신탁도관이론을 적용해 본다면 다음과 같다. 다음 <그림 1>에서 보는 것처럼 교직원이 각출한 부담금과 적립금으로 된 연금기금을 연금기금이 운용한 후 가득한 이익에 대하여 법인세의 과세를 유보하고, 연금급여를 제도가입자에게 분배할 때 연금급여에 대하여 연금소득세를 부과하는 것이다. 연금기금의 운용수익은 곧바로 연금수급자의 몫으로 보는 것이 과세도관이론의 요지라고 볼 수 있다. 비록 모든 기금운용상의 투자는 연금기금이 주체가 되어

36) 도관이론을 지지하는 과세당국의 해석은 법인22601-745(1985.12.10), 부가46015-2329(1993.9.27), 소득46011-1205(1993.5.1), 소득46011-2644(1994.9.16) 등이 있음.

투자를 하였지만, 이는 제도가입자를 위해 대신 투자된 것으로 보아 경제적으로 실질적 효과를 보는 연금수급자에게 과세하는 것이다.

〈그림 1〉 연금기금의 신탁도관이론

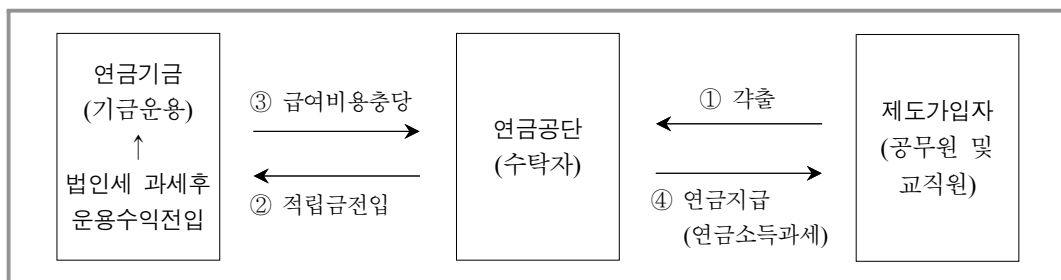


(주) 홍범교외 3인(2008)의 연구 39면을 수정함

반면, 신탁실체이론(Entity Theory)은 신탁 그 자체를 하나의 과세상 주체로 인정하여 운용과정에서 발생한 소득의 내용에 따라 연금기금이 가득한 소득의 종류에 따라 법인세를 과세하는 것이다. 현재 법인세법에 열거된 수익사업 전반에 대하여 과세를 하고 있다. 수익사업의 종류에 따라 이자소득 또는 배당소득 등으로 과세하고 있지만 비영리법인의 육성차원으로 고유목적사업준비금을 설정하여 세제혜택을 부여하고 있다. 그러나 세제지원액은 전액이 되지 않고 있는 것이다.

신탁실체이론에서 연금기금은 실체(Entity)가 있는 하나의 납세주체이며, 신탁의 이익은 연금수급자가 연금공단에 연금자산을 위탁하고 기금운용으로부터 발생한 이득에 대하여 법인세 과세후의 잔여액을 분배받는 것으로 기금자체를 하나의 독립된 과세객체로 보는 이론이다.³⁷⁾

〈그림 2〉 연금기금의 신탁실체이론



(주) 홍범교외 3인(2008)의 연구 40면을 수정함

37) 실체이론을 지지하는 예규로는 소득22601-258(1991.2.8)이 있다. 도관 및 실체이론 동시 지지하는 예규에는 법인 22601-745('92.3.31), 국심 46830-908('93.5.4)이 있음.

<그림 2>에서 보는 것처럼 교직원 이 각출한 부담금과 적립금으로 구성된 연금기금의 운용이익에 대하여 법인세를 납부한 후의 소득금액을 기금에 편입시켜 제도가입자에게 분배할 때 연금급여에 대하여 연금소득세를 부과하는 것이다. 이는 기금과 공단을 별개의 객체로 보는 것으로 현행에 연금기금을 연금공단에서 분리하여 별도로 설치한 것에 대한 세제조치에 부합한 이론이라 할 수 있다.

각각의 이론을 통하여 현행의 사학연금 기금운용이익에 대한 법인세 과세에 시사하는 점을 찾아보고자 한다. 신탁실체이론은 신탁재산 자체를 과세의 주체로 인정하여 신탁재산 귀속소득에 대하여 과세하여야 한다는 견해로서 실제적으로 연금기금의 경우 기금회계에서 발생한 소득에 대하여 법인세를 과세하고 있다. 이는 연금기금을 별도의 과세실체로 보아 신탁재산 자체를 과세 주체로 인정하여 세법이론을 구성하고 있는 실질적 법주체설을 따르고 있는 것이라 할 수 있다. 이에 대한 근거로는 신탁에 있어서 기금의 소유권이 실제로는 제도가입자의 것으로 되어야 하나, 연금공단과 별도로 구분된 연금기금의 소유로 되어있고, 신탁재산에 있어서의 모든 수입과 지출은 외형상으로도 기금에 귀속되고 있어 이를 하나의 과세주체로 보고 있는 것이다. 이와 같은 조치는 연금공단과 별도로 기금을 별도로 설치하도록 한 연금법 규정에 부합한 조치라 할 수 있다.

그러나 이와 같은 세제조치는 타당하지 않다고 할 수 있다. 기금회계는 궁극적으로 연금회계의 재원을 마련해주는 하나의 도관에 불과하기 때문이다. 기금회계에 적립된 잉여금은 제도가입자가 퇴직시에 비로소 연금회계의 재원으로 흘러들어가게 되는 하나의 도관에 불과하다는 것이다. 현재는 연금수급자보다 제도가입자가 많아서 연금재원이 기금회계로부터 흘러나오지 않고 있지만, 퇴직자가 급증 할 때는 기금회계에서 연금회계에서 급여재원이 조달된다. 그렇기 때문에 연금기금은 이와 같은 관점으로 볼 때 기금회계에서 누적된 잉여금을 별도로 처분하지 않고 적립하였다가 필요한 재원 발생시 기금회계에서 연금회계로 필요 재원을 흘러 보내는 도관으로 보아야 한다. 이때는 법인세를 과세하기 보다는 이와 같은 재원을 받는 연금수급자의 소득으로 보아 연금소득세를 과세해야 한다고 본다.

현행과 같이 기금운용단계에서 법인세를 과세하고 급부단계에서 소득세를 과세하는 것은 엄연한 이중과세에 해당된다고 할 수 있다. 현행의 사학연금기금에 대하여 법인세를 과세하는 것은 기금회계에서의 이익에 대하여 법인세를 과세하고, 연금회계에서 다시 소득세를 과세하는 것이기 때문이다. 이상에서 논의한 연금기금의 도관이론과 실체이론에 근거한 차이를 분석해보면 다음 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 도관이론과 실체이론의 정리

구 분	도관이론	실체이론
과세대상자	연금기금은 과세대상자가 아님	연금기금은 납세의무자임
과세대상소득	소득원천설	순자산증가설
소득구분	일시금 선택은 퇴직소득으로 과세하고 연금을 선택시에는 연금소득으로 과세함.	소득의 원천에 따라 구분하여 법인소득으로 과세함.
수입시기	기금운용이익이 연금수급자에게 지급될 때	기금의 운용단계에서 이익이 발생한 때와 운용이익이 연금수급자에게 지급될 때

(2) 연금기금의 도관이론 적용

연금기금이 도관에 해당되는지 여부를 파악하기 위해서는 일반적인 도관체의 성격을 파악해 보아야 한다. 도관체의 개념은 세법에만 적용되는 개념으로 일반적인 법적개념이 부재하여 현재 우리나라의 도관체중 가장 보편적인 것이라 할 수 있는 집합투자기구의 특성을 통해 연금기금이 도관체에 해당되는지 여부를 파악해 보고자 한다.

도관세제(conduit taxation)는 사업체의 실체는 있지만, 사업체 자체를 하나의 도관으로 취급하여 사업체에서 가득한 이익에 대하여 법인세를 과세하지 않고 이를 분배받는 구성원에게 직접 과세하는 의미에서 실체이론과 대비되는 개념이라 할 수 있다. 공무원연금기금과 사학연금기금과 같은 연금기금이 도관체가 되는 이유는 다음과 같다. 연금기금은 기금운용에서 발생한 이익을 다시 연금기금으로 편입하여 다시 적립하고 향후 가입자가 퇴직시 연금이나 일시금으로 급여를 지급한다. 연금운용단계에서 발생한 이익은 전액 연금수급자에게 되돌려주고 있음을 감안할 때 하나의 도관으로 볼 수 있다.

연금기금의 재원흐름과정을 보면 더욱 확연히 연금기금이 도관체에 가깝다는 것을 알게 된다. 연금제도상 기여금과 부담금을 수입원으로 하여 급여를 지급하고 난 후 나머지 적립된 금액을 다시 기금으로 적립하게 된다. 그리고 이렇게 적립된 연금기금을 운용하여 운용이익을 창출하고 이를 다시 연금기금에 편입하고 필요시 연금급여의 재원으로 연금기금에서 지급한다. 이와 같은 일련의 과정은 연금기금이 도관체임을 보여주고 있는 근거가 되고 있다.

연금기금에 있어서 연금회계의 기본적 재원을 통하여 연금기금의 재원을 마련하는 것도 중요하지만, 기금회계의 기금운용증식을 통해 미래 연금수급자에게 지급할 재원을 안정적으로 확보하는 것 또한 중요하다고 볼 수 있다. 연금기금이 도관이 될 수 있는 가장 중요한 논지는 바로 투자를 통해 가득한 운용수익이 전부 기금으로 편입되고 이러한 재원은 미래의 연금수급자에게 전액이 분배되기 때문에 연금기금을 하나의 도관으로 볼 수 있는 것이다.

다만 위에서 설명한 집합투자기구와 차이가 있는 부분으로는 집합투자기구는 자금의 모집절차와 자산운용 단계를 거쳐 수익을 분배할 때에 도관체로 보아 법인세를 과세하지 않고 소득세

를 부과하기 때문에 법인단계의 운용이익과 과세되는 소득금액이 일치하지만, 연금기금은 운용 이익에 대하여 법인세를 부과한 후 잔여소득을 일단 기금에 편입하고, 가입자가 퇴직시 연금을 수령할 때에야 비로서 소득세를 과세하기 때문에 운용단계의 금액과 급여단계의 금액이 차이가 있을 수 있다. 이상의 논의를 통해서 볼 때 연금기금은 연금회계의 재원을 조달하기 위한 하나의 도관체라 할 수 있다.

도관체는 법인단계의 이익을 유보하거나 추가적인 배당을 지급함이 없이 전액 투자자의 소득으로 하여 소득과세를 하는 것이다. 이러한 성격으로 볼 때 연금기금을 도관으로 볼 수 있는 근거로는 연금기금은 운용성과에 따른 추가적인 급여를 지급하지 않고 전액을 기금으로 편입하여 재투자 한다는 것이다.

도관체와 연금기금을 비교해보면 유사한 점이 많다. 연금기금은 기금운용 이익을 투자자에게 100% 분배하는 것으로 기금운용단계에서는 제도가입자를 대신하여 기금을 운용해주고 이를 분배하는 하나의 도관에 불과하다는 것이다. 연금을 실제로 분배받는 단계에서 연금소득으로 소득세가 과세되고 있는 것 또한 도관체와 유사하다. 이와 마찬가지로 위에서 살펴본 바를 토대로 할 때 연금기금은 충분히 도관의 요건을 갖추었다고 볼 수 있으므로 연금기금자체를 하나의 도관체로 보아 각출한 부담금과 적립금으로 운용되어 창출한 이익에 대하여 법인세를 과세하지 않고 제도가입자에게 분배할 때 연금소득세를 부과하여야 할 것이다.

나. 과세도관이론 측면에서 보는 과세의 문제점

연금기금 운용이익에 대한 법인세 과세여부에 대한 타당성을 검토해볼 때 예상되는 주요 쟁점사항중의 하나는 과세도관이론의 적용유무를 파악해보아야 한다. 연금기금 자체의 특성을 파악해볼 때 이를 독립된 하나의 실체로 볼 것인지, 아니면 실체가 없는 도관체로 볼 수 있는지에 따라 연금기금의 운용이익에 대한 법인세 과세여부가 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 즉, 기금회계상의 연금기금은 연금회계에 연금을 지급하기 위한 하나의 도관체로 보느냐에 따라 과세가 달라지게 된다.

연금기금은 연금가입자와 분리된 하나의 실체로 보기 보다는 하나의 도관체로 보아야 한다. 현재의 연금기금은 수익사업을 행하여 연금을 지급하기 위한 연금회계의 도관체라 볼 수 있다. 현행과 같이 기금운용 단계에서 과세하는 것은 연금기금에 대하여 도관과세이론을 적용하기 보다는 과세실체이론에 의하여 과세하는 것이다. 그렇게 때문에 이중과세의 문제가 필연적으로 대두된다. 그러므로 현재 연금기금 운용이익에 대하여 법인세 과세 후 연금급여에 대하여 소득세를 과세하는 것에 대한 이중과세의 문제점은 없는지를 살펴볼 필요가 있다. 이와 같이 기금회계를 도관체로 볼 것인지 아니면 별도의 수익사업 실체로 볼 것 인지를 분석하여 법인세 과세여부의 타당성을 검토하는 과정이 필요하다.

(1) 기금회계는 연금회계의 도관체

도관세제(conduit taxation)는 사업체의 실체는 있지만, 사업체 자체를 하나의 도관으로 취급하여 사업체에서 가득한 이익에 대하여 법인세를 과세하지 않고 이를 분배받는 구성원에게 직접 과세하는 의미에서 실체이론과 대비되는 개념이라 할 수 있다. 미국세법 규정에서는 법인실체에 대하여 과세를 유보하고, 분배금에 대하여 과세하는 도관론 적용이 최근 이슈화되고 있다. 그 종류로는 조합(partnership), S법인(S corporation), 신탁재산(Trust), 증권투자회사(Mutual fund), 부동산투자신탁회사(REITs : Real Estate Investment Trust Act) 등이 있다.³⁸⁾ 먼저 기금회계가 연금회계의 도관체에 해당되는지를 살펴보고자 한다.

사학연금제도는 기금회계와 연금회계의 두 개의 회계로 구성된 바 기금운용단계의 회계는 연금을 지급하는 급부단계의 연금회계를 위한 도관체³⁹⁾에 해당된다. 사학연금기금이 도관이 될 수 있는 가장 중요한 논지는 바로 투자를 통해 가득한 운용이익이 전부 기금으로 편입되고 이러한 재원은 미래의 연금수급자에게 전액이 분배되기 때문에 사학연금기금이 하나의 도관에 해당된다고 볼 수 있다. 그러나 현행과 같이 사학연금기금에 대하여 법인세가 과세되고 있는 것은 기금회계를 연금회계와 분리하여 파악하고 있기 때문에 과세가 되고 있는 것이다.

(2) 연금수급자 측면에서의 이중과세

현행과 같이 운용단계의 법인세 과세와 급부단계의 연금소득세 과세는 이중과세의 측면이 있다. 연금기금 운용이익에 대하여 법인세를 과세하기 보다는 연금수급자가 연금급부를 수령하는 급부단계에서 연금소득과세를 적용하는 것이 이중과세(Dual Taxation)의 방지를 위해서도 바람직하다. 사학연금기금을 독립된 법적인 실체로 볼 것인지 아니면 연금수급자에게 연금을 지급하기 위한 하나의 도관체로 볼 것인지에 대한 관점에 따라 기금운용이익에 대한 과세가 이중과세(double taxation) 여부를 결정한다고 할 수 있다.

현행 연금수급자는 2002년부터 연금급여 수령시에 연금소득에 대하여 소득세를 과세하고 있다. 기존의 「각출시 과세, 급부시 비과세」의 과세체계가 「각출시 비과세, 급부시 과세」의 체계로 전환하였다. 기금운용이익에 대하여 법인세를 과세 후 급여를 수령시에 소득세를 과세하는 것은 이중과세라고 할 수 있기 때문이다. 현행과 같이 기금운용단계에서 법인세를 과세하고 급부단계에서 소득세를 과세하는 것은 엄연한 이중과세에 해당된다고 할 수 있다. 연금기금에서 가득한 운용이익은 그 이익자체가 연금수급자의 소득으로 귀속된다고 볼 수 있다. 운용단계에서의 법인

38) 파트너십(form 1065), S법인(Form 1120S) 및 신탁(Form 1041)이 신고하는 것은 그 자체로는 납세의무자로서 이루어지는 신고과세가 아니므로 “Parent returns”라고도 함.

39) 도관세제(conduit taxation)는 사업체의 실체는 있지만, 사업체 자체를 하나의 도관으로 취급하여 사업체에서 가득한 이익에 대하여 별도의 법인세를 과세하지 않고 이를 분배받는 구성원에게 직접 과세한다. 즉, 기금의 실체는 있지만 기금에서 발생한 운용이익에 대하여 법인세를 과세하지 않고 연금급여를 받는 연금수급자에게 연금소득을 과세하는 것을 말한다.

세과세와 급부단계에서의 연금소득과세는 연금수급자 측면에서 볼 때 이중과세 조치라 할 수 있다. 이중과세를 조정하기 위해서 연금수급자에게 연금세액공제를 할 필요가 있다고 보여진다. 그렇지만, 현행 우리나라의 세제는 연금세액공제를 마련하고 있지 않다.⁴⁰⁾ 이를 해결하기 위하여 연금기금을 도관체로 보아 기금운용 단계에서는 법인세를 비과세하고, 연금수령시에 소득세를 과세하는 것을 들 수 있다.

다. 연금수급자 측면에서의 이중과세 조정방법

연금기금에서 가득한 운용이익은 그 이익자체가 연금수급자의 소득으로 귀속된다고 볼 수 있다. 운용단계에서의 법인세과세와 급부단계에서의 연금소득과세는 연금수급자 측면에서 볼 때 이중과세 조치라 할 수 있어 이중과세를 조정하기 위해 연금수급자에게 세액공제를 해주어야 하지만, 현행 우리나라의 세제는 연금세액공제를 마련하고 있지 않다. 배당소득의 경우를 살펴 보면, 회사가 벌어들인 소득에 대해서 회사 자체의 법인세 부담과 투자자인 주주 단계에서의 소득세 부담이 있는 경우 동일한 소득에 대한 이중과세로 보아 배당세액공제를 해주고 있다. 그러나 연금소득에 대하여는 연금세액공제를 해줄 수 있는 상황이 되지 못하고 있다. 배당소득의 경우 동일한 투자수익에 대해 법인단계에서 한번 과세되고 투자단계에서 다시 과세되는 경제적 이중과세의 문제가 발생할 수 있다.

이와 같은 문제를 해결하기 위하여 다음과 같은 이중과세 조정방법이 있을 수 있다. 우선, 투자자 단계에서 배당소득의 과세를 하지 않는 방법과 회사가 투자자에게 배당금을 지급할 때 회사의 소득에서 배당금을 손금산입하는 방법이다. 또한 배당세액공제방식과 배당소득공제방식이 있다. 배당세액공제방식은 투자자가 받은 배당금의 일정액을 소득세액에서 공제하는 방식이며, 배당소득세액공제는 배당금의 일정비율을 소득에서 공제하는 방식이다. 현행 우리나라에서는 법인세주주귀속방식인 임퓨테이션 방식(imputation method)을 활용하고 있다.⁴¹⁾

이와 마찬가지로 연금기금에서 가득한 이득에 대하여 법인세 납부한 금액에 대하여 연금수급자 단계에서 세액공제를 해주는 방법을 생각할 수 있는데 이와 같은 방법은 현행 세법에서는 공제하기가 용이하지 않다. 왜냐하면 기금운용단계의 법인세 납부액은 연금수급자와 일시금 수급자뿐만 아니라 현재 제도에 가입하고 있는 가입자의 소득에서 공제되어야 할 금액으로 귀속을 파악하기가 쉽지 않고 합리적으로 공제해 줄 수 있는 연금세액공제 또한 부재하고 있어 배당세액공제와 같은 이중과세의 조정을 해주는 장치가 없다. 그렇기 때문에 이와 같은 이중과세를 조정하기 위하여는 법인단계에서 운용이익에 대한 법인세를 비과세하는 것이 타당하다고 보

40) 배당소득의 경우, 법인이 벌어들인 소득에 대해서 법인 자체의 법인세 부담과 투자자인 주주 단계에서의 소득세 부담이 있는 경우 동일한 소득에 대한 이중과세로 보아 배당세액공제를 해주고 있음.

41) 임퓨테이션(imputation) 방식은 투자자가 받은 배당금과 그 배당금에 해당하는 법인세를 합한 금액을 종합소득에 합산하여 산출한 종합소득세액에서 그 배당금에 해당하는 법인세액과 같은 금액의 세액공제를 하는 방식을 말함.

여진다.

이상의 논의를 통해 연금기금 운용이익에 대한 법인세 과세여부의 타당성은 다음과 같이 논할 수 있다. 우선 사학연금기금은 기타 도관체와 유사한 면을 갖추고 있다고 판단된다. 만일 사학연금기금이 도관체라 하더라도 추가적인 잉여금에 대한 처분을 하고, 법인단계에서 과세된 부분에 대하여 연금세액 등의 공제를 해준다면 법인세 과세가 타당하다고 본다. 그러나, 연금기금은 기금이 운용한 이득에 대하여 전액 배당하거나 연금수급자에게 추가적인 지급을 할 수 없으며, 기금운용과정에서 가득한 이익에 대하여는 전액 기금으로 재편입한다. 이는 기금회계의 수익사업회계가 연금회계에 급여를 지급해야할 재원으로서의 성격을 갖고 있기 때문이다.

만약 기금운용단계에서 벌어들인 소득에 대하여 기금이 자체적으로 유보하거나 추가적인 배당을 하는 경우에는 사학연금기금을 하나의 실체로 간주하여 법인세가 과세되어야 한다고 본다. 또한 일반 영리법인의 경우 법인단계에서 가득한 소득에 대하여 주주에게 배당을 지급시 배당세액공제를 적용하게 된다. 이와 같은 세액공제가 연금수급자에게도 동일하게 적용된다면 법인세를 과세함에 있어서 아무런 문제가 없지만 현행은 연금세액공제가 가능하지 않아 이중과세의 문제가 발생하고 있어 이를 해결하는 방안으로 법인세 비과세를 생각해 볼 수 있다.

결론적으로 연금기금을 하나의 도관으로 보아 법인세를 비과세하여야 한다. 연금기금의 수익사업에 대한 과세는 연금수급자에게 연금이 지급되면서 연금소득과세를 하기 때문에 현행 과세체계상 이중과세가 발생한다. 이를 해결하기 위하여 도관체로 보아 법인단계에서 과세를 유보하고, 개인단계에서 과세를 하여야 할 것이다. 이런 특성으로 볼 때 연금기금은 하나의 도관체로 볼 수 있고, 법인세 비과세가 타당할 것으로 보인다.

2. 공무원(사학)연금기금의 법인세 과세에 따른 문제점

가. 미적립 연금충당부채를 지니는 기금에 과세하는 문제점

현재 사학연금기금과 공무원연금기금은 연금충당부채로 인한 기금재정이 악화되고 있는 실정이다. 현재 보유하고 있는 사학연금기금 자산의 총액이 미래에 지급되어야 할 연금급여의 부채총계보다 작기 때문에 기금재정이 악화되고 있는 상황이다. 정부는 2011년 8월에 국가회계 개혁의 일환으로 미적립 연금충당부채를 국가부채로 인식하는 것을 골자로 하는 연금회계준칙을 고시하였다. 연금회계준칙은 연금급여 지급으로 인해 장래 기금이나 국가가 부담할 경제적 의무를 파악하기 위해 공적연금기금이 미래 지급할 연금에 대해 충당부채를 인식하는 것이다. 우리나라 4대 공적연금은 2011년 결산시점부터 연금충당부채를 산정하여야 한다. 연금회계준칙의 적용범위는 공무원연금법, 군인연금법, 사립학교교직원연금법 및 국민연금법에 따른 연금회계에 적용하고 있다.

새롭게 제정된 연금회계준칙에서는 각 연금공단의 연금회계를 대상으로 크게 국가부채 설정

대상 연금과 충당부채의 설정대상에는 제외하지만 이를 주식으로만 공시하는 연금으로 분리하고 있다. 즉, 공무원연금 및 군인연금에 대하여는 연금충당부채의 설정범위에 포함하도록 하고 있으며, 사학연금과 국민연금은 연금충당부채 설정대상에서 제외하고 있다.

국가재무제표에 계상되는 연금충당부채는 국가부채에서 차지하는 비중이 가장 높은 분야로서, 가장 빠르게 고령화 사회에 들어서는 우리나라에서는 최대의 관심사 중의 하나가 되고 있다. 과거 국가부채에서 미적립 연금충당부채가 국가통합 재무제표에 계상되지 않았지만 국가통합재무제표에 연금충당부채를 계상함으로써 국가회계의 부채금액은 현재보다 더욱 증가할 것으로 보인다.

국가회계기준에서는 장기충당부채를 퇴직급여충당부채, 연금충당부채, 보험충당부채 등으로 정의하면서 연금충당부채는 지출의 시기 또는 금액이 불확실한 부채로서, 과거의 사건이나 거래의 결과로 현재의 의무가 존재하고 당해 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높으며 그 의무의 이행에 소요되는 금액을 신뢰성 있게 추정할 것을 요구하고 있다.⁴²⁾

공무원연금기금과 군인연금의 재정이 악화된 것과 같이 사학연금기금 또한 재무제표에 계상되지 않는 미래의 잠재적 부채를 갖고 있는 실정이다. 사학연금기금은 퇴직한 교직원에게 적기에 연금을 지급해야 하는 의무를 지닌 부채성 기금으로서, 현재 기금의 기금 적립비율(Funded Ratio)⁴³⁾이 28~30%로 매우 저조한 상황에 이르고 있다. 이는 사학연금가입자에게 퇴직시 지급하여야 할 급여의 총액이 현재 적립된 연금기금으로 지급하기에는 역부족인 상황을 나타내는 것이다.

따라서 기금회계에서 발생한 운용이익에 대하여 과세할 것이 아니라 연금회계를 포괄하여 미적립 연금부채를 보유하고 있는 기금으로 인식하여 비과세할 필요가 있다. 사학연금기금 연금보고서의 장기재정 전망에 의하면 사학연금기금이 2033년에 고갈될 것으로 전망되고 있는 바, 기금운용이익에 대하여 법인세를 과세하는 것은 기금고갈을 더욱 가속화하는 것이라 할 수 있는 것이다.⁴⁴⁾ 현재 보유하고 있는 연금기금으로 장래에 지급되어야 할 금액을 충당하지 못하고 있는 실정으로 향후 기금 고갈시 국가재정의 투입이 예상되고 있는 바, 국가재정의 투입시기를 최대한 늦추기 위해서라도 기금운용이익의 법인세 비과세는 타당할 것으로 보인다.

42) 국가회계기준에 의한 규칙 제21조(장기충당부채). 기획재정부, 한국공인회계사회, 국가회계전문교육통합전문과정 I, 213페이지를 참조함.

43) 기금적립비율(funded ratio)은 자산/부채 비율로써 현재 보유하는 자산이 미래 지급될 부채의 감당할 정도를 인식하는 지표로 재정지출액에 대한 연금적립금액의 비율로 정의되고 있음. 일반적으로 연금제도의 재정건전성을 파악함에 있어 가장 중요한 지표의 하나로 인식됨.

44) 사학연금기금의 기금이 고갈되기 전까지 총 납부할 법인세액은 8,782억원이 될 것으로 예측된다. 이는 사학연금기금 운용이익에 대하여 법인세를 과세시에 기금고갈을 1년 정도 앞당기는 것과 동일한 금액으로 추계된다. 장래에 보유하고 있을 연금기금에 대하여 운용이익에 대하여 법인세를 과세하게 되면 전체적으로 기금고갈의 시점을 앞당기는 것으로 추정되며, 기금운용이익이 많으면 많을수록 연금재정 안정화에 기여하지만, 법인세 과세를 통해 연금재정안정화의 효과는 희석화될 것임.

아래 <표 7>에서 보는 바와 같이 현재 연금충당부채의 국가회계 대상은 공적연금의 고용주실체에 의해 구분하고 있다. 고용주실체란 특수직역연금에 가입한 고용주에 따라 구분하고 있다. 현재 국민연금은 사용자가 고용주에 해당되어 국가회계 대상에 포함되기 어려운 면이 있으며, 특수직역연금내에 편입되어 있는 사학연금 또한 국가회계의 연금충당부채 계상 대상에서 제외되어 있어 공무원연금에 비하여 불리한 입장에 놓여있다. 사학연금은 4대 공적연금제도의 하나인 동시에 특수직역연금으로서, 현재 공무원연금과 군인연금과 제도가 대동소이하다. 그럼에도 불구하고 사학연금기금은 기금회계측면이나 연금회계 측면에서 볼 때 불리한 입장에 놓여있는 것이다.

현재 국민연금기금은 국가가 기금운용의 운용주체가 되어 운용이익에 대하여 비과세하고 있는 반면 사학연금기금과 공무원연금기금에 대하여는 기금운용의 주체가 공단이라고 하는 특성에서 비롯되어 기금회계측면에서 볼 때 운용이익에 대하여도 과세대상에 포함하고 있다. 반면, 연금회계 측면에서 볼 때에는 국민연금과 사학연금이 국가회계 재무제표에서 제외되어 사학연금은 4대 공적연금 중에서 최고로 불리한 입장에 놓여있는 것이다.

<표 7> 연금기금의 법인세 과세와 연금충당부채 국가회계대상 포함 여부

구 분	법인유형	법인세 과세	연금충당부채 국가회계계상	비 고
국민연금	비과세법인	비과세	불포함	연금보고서 주석 기재
군인연금	비과세법인	비과세	포 함	재무제표 본문에 기재
사학연금	비영리법인	과 세	불포함	연금보고서 주석 기재
공무원연금	비영리법인	과 세	포 함	재무제표 본문에 기재

현재 공적연금회계는 전술한 바와 같이 연금회계와 기금회계로 구성되어 있다. 연금회계는 연금재정의 재정건전성과 연금제도의 지속가능성을 알게 하는 지표를 보여주고 있으며, 기금회계는 기금운용 현황을 보여주는 지표를 제시하는 것이다. 얼마나 기금운용을 잘하고 있는지를 매년 기금운용평가를 통해 파악되고 있다.

현행과 같은 사학연금기금에 대한 법인세는 기금회계만을 별도의 과세대상으로 보기 때문에 발생하는 것이다. 현행과 같이 기금회계 측면으로 볼 때는 외관상 이익의 성격을 지니고 있는 것처럼 보이지만, 실질적으로 공단회계 전체적으로 볼 때는 향후에 제도가입자에게 연금을 지급해야하는 의무를 지닌 부채의 특성을 지니고 있음을 감안해야 한다. 최근 연금회계의 미적립 연금충당부채에 관하여 사회적으로 관심의 영역이 되고 있어 연금기금 운용단계의 법인세 과세에 관한 문제는 더욱 중요해졌다. 최근 발표된 국가통합 재무제표에 의하면 발생주의 회계기준에 따른 총 국가부채가 774조원으로서 공무원·군인연금이 국가채무의 44%를 차지한다고 보고하

였다.⁴⁵⁾ 이는 공무원·군인연금 수급자와 현 재직자에게 평생 동안 지급될 연금지급액을 발생주의 회계에 따라 보험수리적 가정으로 산출한 연금충당부채가 342조원 수준인 것으로 발표되었다.⁴⁶⁾ 기획재정부는 ‘2011회계연도 국가결산보고서’를 발표하고 국가재정법 등 관련 법령에 따라 이 보고서를 국회에 제출하였다.⁴⁷⁾ 발생주의·복식부기에 의한 국가결산을 시행함으로써 공무원연금기금과 군인연금기금의 미적립 연금충당부채는 재무제표에 계상함으로써 인하여 국가부채로 인식하게 되었고, 사학연금과 국민연금은 재무제표에 주석으로 공시하고 있으며 별도의 연금보고서를 제출토록 하였다. 이와 같이 연금제도 내에 존재하는 미적립 연금충당부채를 감안하여 기금운용 단계에서는 비과세가 타당하다고 보여진다. 기금운용 단계에서 과세를 하게 되면 미적립 연금충당부채의 금액은 더욱 커질 것이기 때문이다.

V. 연금기금 운용단계 이익 관련 세제 개선방안

1. 연금기금 운용단계 운용이익 비과세

오늘날 우리나라의 급속한 저 출산·노령화 시대의 도래에 따라 노후복지를 담당하고 있는 연금기금의 고갈이 커다란 사회적 문제로 대두하고 있는 바, 연금제도의 영구적인 유지, 발전을 위해서는 연금기금의 장기·안정적 유지가 매우 중요한 상황이다. 따라서 고유목적사업준비금의 설정 한도 확대 등 사학연금 기금운용 이익에 대한 법인세 과세에 대하여 개선이 필요한 것으로 판단된다.

-
- 45) 한국경제신문 2012.6.1자 참조. 발생주의 회계 원칙에 따라 우리나라 전체 부채는 774조원으로 집계됐다. 지금까지 나라빚의 범위엔 국채와 차입금만 해당됐지만 2011회계연도부터 장기충당부채(342조원)가 국가통합재무제표에 포함되었다. 군인연금은 20년 이상 가입하면 퇴역 시 연령과 상관없이 연금을 받을 수 있고 공적연금 중 평균 수급 연령이 가장 낮다. 연금충당금은 2007년에는 251조원(GDP 대비 25.7%)이었다. 다만 GDP 대비로는 미국(39%) 영국(77%) 독일(41%) 등에 비해 상대적으로 낮은 수준임.
- 46) 그러나 4대 연금 중 국민연금과 사학연금은 이번에 발표된 국가부채에서 제외됐다. 손실 보전이 강제 규정이 아닌 임의규정에 불과하다는 이유에서였다. 그러나 사학연금과 국민연금을 포함한다면 실로 엄청난 규모의 부채가 있게 될.
- 47) 보고서 내용에 따르면 51개 중앙관서를 비롯해 18개 특별회계, 63개 기금을 대상으로 한 재무제표 작성 결과 정부의 자산은 1,523조원, 부채는 774조원으로 나타나 순자산 규모는 749조원이었다. 장기충당부채 중 연금충당부채는 342조원으로 올해 처음으로 산출되었으며 공무원·군인연금 수급자와 현 재직자에게 평생 동안 지급될 연금지급액을 발생주의 회계에 따라 보험수리적 가정으로 산출됐다. 발생주의 기준에 따라 재무제표를 작성하고 있는 다른 나라보다 우리나라는 자산 대비 부채 비율이 50.8%로 낮은 수준이었다. 미국의 경우 자산 2조8840억달러, 부채는 16조 3,570억달러로 자산 대비 부채 비율이 567.2%에 달한다. 또한 지난해 기준 우리나라 공무원·군인연금 충당부채는 GDP 대비 28% 수준으로 주요국과 비교할 때 상대적으로 낮은 수준이었다. 연도별로 차이가 있지만 미국은 연금충당부채가 GDP 대비 39%, 영국은 77%, 독일 41%, 프랑스 50% 수준을 보이고 있음.

공무원연금기금은 공무원연금법 제73조에 의하여 설립되었으며, 사립학교교직원연금기금은 사립학교교직원연금법 제53조의2에 의거 설립된 기금으로서 다양한 기금운용 사업을 수행하고 있으며, 가득된 모든 이득에 대하여는 재직 중 또는 퇴직 후 적정한 급여를 지급하기 위하여 고유목적사업준비금으로 충당하고 있다. 연금기금의 재원은 결국 연금제도에서 정하고 있는 연금법 수급자의 재원으로 활용되고 있는 것으로서 연금기금은 연금수급자에게 전액 되돌려주고 있는 것으로서 기금운용과정에서 발생한 운용이익에 대하여는 고유목적사업준비금을 전액 설정토록 하여 과세를 유보하였다가 연금수급자가 연금을 수령시에 과세하는 방안이 바람직하다고 본다. 따라서 이자소득 등과 사업소득을 같은 비율로 고유목적사업준비금으로 설정하는 것이 바람직하다고 본다.

현재 사학연금기금은 기금운용 이익의 전부를 고유목적사업(연금지급, 급여지급)에 사용·지출하고 있음에도 불구하고 사업수익에 대하여 고유목적사업준비금 설정 한도를 50%로 규정함으로써 일부 기금운용 이익에 대하여 과세가 되고 있는 실정이다.

연금운용기관의 운용은 자금운용의 성격에 따라 이자소득과 배당소득이 주를 차지하는데, 금융자산 투자로 보아 모든 소득에 대하여 고유목적사업준비금 설정시 손비인정을 확대하여야 할 것이다. 대부분의 국가가 비영리법인의 이자·배당소득에 대하여 비과세하고 있음을 감안하여 우리나라도 노후복지 증진을 위한 공익활동이 턱없이 부족한 현실을 감안하여 비영리법인의 활발한 고유목적사업을 유인하기 위하여 금융자산 투자로 인한 소득에 대하여는 전액 고유목적사업준비금이 설정할 필요가 있다.

2. 고유목적사업 준비금 관련 법령 개정

고유목적사업준비금은 비영리법인에 공히 적용되는 것으로서 수익사업에 대하여 과세를 할 경우 수익사업에 대하여 과세를 유보하고, 비영리법인의 고유목적사업 지원을 위한 세제지원책으로 마련된 것이다. 이와 같은 취지를 살려볼 때, 고유목적사업준비금 설정상 손금에 산입할 수 있는 금액에는 소득세법 제16조에 의한 이자소득금액, 동법 제17조에 의한 증권투자신탁이익, 특별법에 의해 설립된 비영리법인의 일정한 이자소득금액에 한정하여 100%로 설정하고 있으나, 연금기금은 다양한 포트폴리오를 구성하여 투자하고 있으므로 이를 감안하여 금융상품 투자시에 전액 고유목적사업준비금을 설정할 필요가 있다. 현행 연금기금은 금융자산 투자가 대거 이루어지고 있으며, 다양한 포트폴리오를 구성하여 수익성과 안정성을 고려하여 투자되고 있다. 이렇게 투자되고 있는 금융상품 투자시에 채권과 주식, 간접운용 및 대체투자 등에 대하여 동일한 세제혜택이 부여되어야 할 것이다.

현행 비영리법인의 수익사업에서 발생한 이익에 대하여 손금혜택을 부여하고 있는 고유목적사업준비금의 설정에 관한 법 개정이 필요하다. 고유목적사업준비금의 설정 한도 확대 등 사학연금 기금운용 이익에 대한 법인세 과세에 대하여 개선이 필요한 것으로 사료된다. 현재, 연금급

여로 지출되는 금액이 기금운용이익을 초과함에도 불구하고, 고유목적사업준비금 설정 규정 한도로 인하여 일부가 과세대상에 포함되고 있는바, 기금운용이익이 고유목적에 사용·지출 되었을 경우에는 고유목적사업준비금 설정 한도를 확대할 필요가 있다.

고유목적사업준비금 확대를 위하여는 다음과 같은 두가지의 방법이 있을 수 있다. 법인세법을 개정하는 것과 조세특례제한법을 개정하는 것으로 분류할 수 있다.

우선, 법인세법을 개정하는 방안을 살펴보고자 한다. 아래 <표 8>과 <표 9>는 법인세법 제29조의 고유목적사업준비금 설정과 관련하여 다음과 같이 법인세법과 동법시행령을 개정하고자 한다.

<표 8> 법인세법 제29조 제1항의 개정 내용

현 행	법 개정 (안)
제29조 【고유목적사업준비금의 손금산입】 ① 비영리내국법인(법인으로 보는 단체의 경우에는 대통령령으로 정하는 단체만 해당한다)이 각 사업연도에 <중략> 그 사업연도의 소득금액을 계산할 때 이를 손금에 산입한다. 4. 제1호부터 제3호까지에 규정된 것 외의 수익사업에서 발생한 소득에 100분의 50(「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 법인으로서 고유목적사업등에 대한 지출액 중 100분의 50 이상의 금액을 장학금으로 지출하는 법인의 경우에는 100분의 80, <내용 추가>)을 곱하여 산출한 금액	제29조 【고유목적사업준비금의 손금산입】 ① 비영리내국법인(법인으로 보는 단체의 경우에는 대통령령으로 정하는 단체만 해당한다)이 각 사업연도에 <중략> 그 사업연도의 소득금액을 계산할 때 이를 손금에 산입한다. 4. 제1호부터 제3호까지에 규정된 것 외의 수익사업에서 발생한 소득에 100분의 50(「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 법인으로서 고유목적사업등에 대한 지출액 중 100분의 50 이상의 금액을 장학금으로 지출하는 법인의 경우에는 100분의 80, <대통령령이 정하는 연금기금의 경우에는 고유목적사업에 지출한 금액을 한도로 하여 100분의 100>)을 곱하여 산출한 금액

우리나라 공적연금은 4대 공적연금으로 구성되어 있으며, 각 기금은 적립된 기금을 운용하여 퇴직 후에 연금을 지급하고 있는 점으로 볼 때 공통된 점이 있으나, 법인세 과세적용은 각각 다름. 현재 국민연금기금과 군인연금기금에 대하여는 비과세하고 있으나, 사학연금기금과 공무원연금기금에 대하여는 법인세 과세대상에 포함하고 있는 실정이다.

현행 세법은 동일한 연금제도를 운용함에도 불구하고 관리운용주체에 따라 법인세 과세대상 기금을 구분하는 것으로서, 일률적으로 관리운용주체에 따라 과세의 차이를 두고 있는 것은 유사한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 기금 간에 적용되는 법인세 적용의 차이를 발생케 하는 문제점이 있다고 보여진다. 따라서 동종 업종간 과세형평성에 어긋난다고 보인다.

정부가 기금 부족분을 보전하여야 할 책임이 있는 연금기금의 경우에는 운용주체 차이로 인

해 연금공단이 운용하는 기금의 경우 비과세는 할 수 없다고 하더라도 고유목적준비금 설정 한도 확대를 통해 연금기금이 고유목적사업에 전입하는 금액 전액을 손금으로 인정함으로써 실질적인 비과세 혜택 부여가 타당하다.

현행과 같이 관리운용 주체에 따른 법인세 과세대상을 분류하기 보다는 동일한 경제행위에 대하여 기금간의 과세상의 형평성이 달성될 수 있도록 4대 연금 기금에 대하여는 동일한 법인세 과세 적용이 필요하다. 따라서 합리적이고 효율적인 기금 운용을 통한 연금제도의 영속적 유지를 위해서는 사학연금 기금운용 이익이 전액 고유목적사업에 사용·지출하고 있는 점을 감안하여 고유목적사업준비금의 설정한도 확대를 위한 관련 법령(동 법 시행령 제56조)의 규정 개정이 필요하다. 이를 위해 공무원연금기금과 사학연금기금을 법 제29조에서 대통령령으로 정하는 연금기금에 포함하는 시행령을 개정하여야 할 것이다.

〈표 9〉 법인세법 시행령 제56조의 개정 내용

현 행	법 개정 (안)
제56조 【고유목적사업준비금의 손금산입】 ①~⑤ 생략 <⑥항 추가 신설> ⑥ 법 제29조 제1항부터 제4항까지의 규정을 적용할 때 다음 각 호의 금액은 고유목적사업에 지출 또는 사용한 금액으로 본다. ⑦~⑭ 생략	제56조 【고유목적사업준비금의 손금산입】 ①~⑤ 생략 ⑥ 법 제29조 제1항 제4호에서 대통령령이 정하는 연금기금이란 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금을 말한다. 각 항 번호 변경 (내용은 동일) ⑦ 법 제29조 제1항부터 제4항까지의 규정을 적용할 때 다음 각 호의 금액은 고유목적사업에 지출 또는 사용한 금액으로 본다. ⑧~⑮ 생략

두 번째의 방법으로는 조세특례제한법을 개정하는 방안을 들 수 있다. 4대 공적연금(국민연금, 군인연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금) 중 국민연금과 군인연금의 경우 기금의 관리주체가 정부임에 따라 법인세 과세 대상이 아닌 반면, 공무원연금과 사립학교교직원연금은 수익사업에서 발생한 소득의 전부를 고유목적사업에 지출함에도 불구하고 수익사업에서 발생한 소득 중 일부소득이 50%만 손금에 산입되고 나머지 50%에 해당하는 수익은 법인세가 과세되고 있다. 이에 4대 공적연금 간 형평성을 제고하고 운용의 안정성을 확보하기 위해, 공무원연금공단과 사립학교교직원연금공단을 고유목적사업준비금의 손금산입특례 조항에 포함함으로써 수익사업에서 발생한 소득 전액을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있도록 할 필요가 있다.

첫 번째 대안은 법인세법을 개정하면 법 개정의 효과가 지속적으로 유지되는 반면, 두 번째 대안인 조세특례제한법으로 개정이 될 경우에는 일몰기한이 경과되기 전에 법 개정을 하여 실

제적인 비과세의 혜택이 될 수 있도록 법 개정이 필요하다. 그럼에도 불구하고 두 대안의 세제 효과는 동일하다고 볼 수 있다. 첫 번째 대안은 법인세법과 시행령의 개정이 필요한 반면, 두 번째 방안은 법 개정만으로도 실제적인 비과세 효과가 있어 법개정 절차가 비교적 간단하다는 점에 있어서 장점이 있다.

아래 <표 10>은 조세특례제한법 제74조의 고유목적사업준비금 설정과 관련하여 다음과 같이 개정하고자 한다.

<표 10> 조세특례제한법 제74조 제1항의 개정 내용

현 행	법 개정 (안)
제74조(고유목적사업준비금의 손금 산입특례) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인에 대해서는 2014년 12월 31일 이전에 끝나는 사업연도까지 「법인세법」 제29조를 적용하는 경우 같은 조 제1항 제4호에도 불구하고 해당 법인의 수익 사업(이 항 제4호 및 제5호의 경우에는 해당 사업과 해당 사업 시설에서 그 시설을 이용하는 자를 대상으로 하는 수익사업만 해당한다)에서 발생한 소득을 고유목적사업준비금으로 손금에 산입할 수 있다. 1.~8. (생략) <신설> ②~④ (생략)	제74조(고유목적사업준비금의 손금 산입특례) ① ----- ----- 2014년 12월 31일(제9호의 경우에는 2015년 12월 31일 이전에 끝나는 ----- ----- ----- 1.~8. (현행과 같음) 9. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인 가. 「공무원연금법」에 따른 공무원연금공단 나. 「사립학교교직원연금법」에 따른 사립학교교직원연금공단 ②~④ (현행과 같음)

VI. 결 론

연금 사업은 국가사업의 일환으로 공익을 목적으로 국가에서 수행하여야 할 노후소득보장의 성격을 갖고 있는 바, 연금기금은 장래에 노후소득을 보장하기 위하여 반드시 지급되어야 할 기금으로서 연금재정의 안정이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 오늘날 우리나라의 급속한 저출산·노령화 시대의 도래에 따라 노후복지를 담당하고 있는 연금기금의 고갈이 커다란 사회적 문제로 대두하고 있는 바, 국가의 노후소득보장을 위해 영속적으로 유지되어야 할 연금제도의 연금기금의 장기·안정적 유지가 매우 중요하다.

연금제도는 국가사업의 일환으로 공익을 목적으로 국가에서 수행하여야 할 노후소득 보장사업으로서의 성격을 갖추고 있다. 국가는 연금재정을 안정적으로 확보하여 연금제도가 본연의 목적대로 수행되기 위하여 연금제도 가입자에게 지급되는 퇴직수당급여를 일부 지원하는 등 국가 예산의 일부를 연금제도의 유지를 위해 사용하고 있다. 또한, 법률 또는 제도적인 사유로 급여를 연금기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 보전하도록 법에 명문화 함으로써 연금제도에 대한 국가지원의 법적근거를 두고 있다. 그러나 국가사업의 일환으로 운용되는 연금기금 운용이익에 대하여 과세를 하고 있어 재정고갈에 대한 시기를 앞당기고 있는 실정이다. 따라서 국가사업의 일환으로 운영되는 연금제도의 건실화를 위해서는 비과세가 타당하다.

공적연금제도는 국가사업의 일환으로 공적인 업무를 수행하는 것으로서, 연금제도 가입자의 노후소득보장을 위해서 필연적으로 발생하는 기금운용이익에 대하여 법인세를 과세하는 것은 다음과 같은 측면에서 개선의 여지가 있다고 사료된다. 우선, 연금제도는 국가의 주도하에 태동되었고, 공익을 목적으로 국가에서 수행하여야 할 노후소득보장의 성격을 갖고 있는 바, 연금기금은 장래에 노후소득을 보장하기 위하여 반드시 지급되어야 할 기금으로서 연금재정의 안정이 무엇보다도 중요하다. 그러나 현재 보유하고 있는 연금기금으로 장래에 지급되어야 할 금액을 충당하지 못하고 있는 실정으로 향후 기금 고갈시 국가재정의 투입이 예상되고 있는 바, 국가재정의 투입시기를 최대한 늦추기 위해서라도 기금운용이익의 법인세 비과세는 타당할 것으로 보인다.

따라서 현행과 같이 운용이익의 일부가 과세대상에 포함되고 있는 것을 개선하여 고유목적사업준비금의 설정에 관한 한도를 확대하여 연금기금 운용이익에 대한 법인세 과세에 대하여 개선이 필요하다. 현재 연금급여로 지출되는 금액이 기금운용이익을 초과함에도 불구하고 고유목적사업준비금 설정 한도의 규정으로 인하여 일부가 과세대상에 포함되고 있는바, 기금운용이익이 고유목적에 사용·지출 되었을 경우에는 고유목적사업준비금 설정 한도를 확대할 필요가 있다. 연금기금의 경우에는 고유목적준비금 설정 한도 확대를 통해 연금기금이 고유목적사업에 전입하는 금액 전액을 손금으로 인정함으로써 실질적인 비과세 혜택 부여가 타당하다고 본다.

현행과 같은 기금운용 단계의 법인세 과세는 연금재정 고갈의 시점을 더욱 앞당길 뿐만 아니라, 제도가입자인 이해관계자의 반발을 야기시킬 수 있다. 연금기금의 고갈이 예상되므로 향후 연금가입자에게 불리한 방안으로 연금 급여 수준의 조정 및 연금기여금 납부 수준의 조정이 필요할 것으로 예상되는데, 법인세를 납부하면서까지 연금 급여 수준 및 기여금 수준을 조정한다면 연금가입자들의 저항이 더욱 커지고 여론이 나빠질 것으로 예상된다. 기금고갈시 연금기금 부족분을 정부에서 부담하여야 할 것임에도 불구하고 단기적으로 연금기금 운용이익에 대하여 법인세를 부과하는 것은 연금기금의 재정고갈을 더욱 앞당기는 것으로 제도가입자인 이해관계자의 여론의 소지가 있다고 본다. 장학기금의 경우에도 고유목적준비금 설정 비율이 80%인데도 불구하고 국민의 민생 복지와 보다 근원적으로 관련이 있는 연금제도의 경우 고유목적준비금

설정 비율을 50%로 하고 있는 것은 설득력이 낮아 보인다. 그러므로 합리적이고 효율적인 기금 운용을 통한 연금제도의 영속적 유지를 위해서는 연금기금 운용이익이 전액 고유목적사업에 사용·지출하고 있는 점을 감안하여 고유목적사업준비금의 설정한도 확대를 위한 관련 법령(법인세법 제29조, 동 법 시행령 제56조)의 규정 개정이 필요하다고 할 수 있다.

연금사업은 사회보험의 하나로 영리를 목적으로 하지 않는 공익성을 지닌 사업에 해당된다. 이러한 사업의 성격은 국가가 주도적으로 수행하여야 하는 사업이다. 연금사업은 국가사업의 일환으로 공익성을 강조하는 사업이며, 연금사업을 수행하기 위해서는 기금운용의 확보가 필연적이다. 이를 통해 연금기금의 운용이익에 대한 법인세 비과세가 되어야 한다.

현재는 기금회계에 대하여 과세를 하고 있지만, 향후에는 연금기금 운용이익에 대해서 현행과 같이 기금회계만을 고려하여 법인세를 과세할 것이 아니라 연금회계까지 동시에 고려하여 기금운용단계에서 법인세를 과세하지 않고 급여단계에서 과세하여야 할 것이다. 법 개정을 통하여 연금기금이 미적립 연금충당부채를 지니고 있는 특성과 과세도관으로서의 역할을 하고 있는 특성을 살려 운용단계에서는 비과세하고 급여단계에서는 과세하는 것이 바람직하다고 보여진다. 그러므로 기금운용 단계에서의 운용이익은 전액 비과세되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국세청. 2003. 고유목적사업준비금의 세무처리. 국세청
- 국중호. 2004. 주요국의 조세제도 일본편. 한국조세연구원 : 167-169
- 국민연금연구원. 2006. 외국의 연금제도. 국민연금연구원 조사자료 2006-01
- 국민연금연구원. 2011. 외국의 공사적연금제도, 국민연금연구원 조사자료 2011-01
- 공무원연금공단. 2004. 공적부분의 연금제도. Olivia S. Mitchell, Edwin C. Hustead의 번역서.
공무원연금공단 연구(조사) 04-02-15
- 기획재정부. 2013. 한국공인회계사회. 국가회계전문교육 통합전문과정 I.
- 김수성. 2008. 공적연금기금 운용이익의 과세여부에 관한 법제적 연구. 한국세무학회 세무학연구 제25권 제2호 : 93-138
- 김유찬 · 이유향. 2009. 주요국의 조세제도 독일편. 한국조세재정연구원.
- 김준석. 2013. 비영리법인의 회계와 세무. (주)영화조세통합
- 김진우. 2003. 영리법인과 비영리법인의 구별에 관한 비교법적 고찰, 한국비교사법학회 비교사법 제10권 제3호 통권 제22호 : 99-130
- 박정수. 2009. 주요국의 조세제도 영국편, 한국조세재정연구원.
- 사립학교교직원연금공단. 2004~2012. 사학연금세무조정계산서. 사학연금공단
_____. 2004~2012. 사학연금결산서. 사학연금공단
- 안창남. 2009. 주요국의 조세제도 프랑스편. 한국조세재정연구원.
- 이준규 · 박찬웅. 2008. 법인에 대한 도관과세의 문제점과 개선방안. 한국세무학회 세무와회계저널 제9권 제4호 : 9-27
- 이준규 외. 2008. 『미국의 파트너십 과세제도』. 한국조세재정연구원.
- 이정민 · 김기열. 2007. 비영리법인 회계와 세무 실무. 삼일회계법인 삼일인포마인.
- 이준우. 1997. 비영리법인의 현황 · 문제점 및 개선방안. 한국법제연구원 법제연구 제13호 : 116-149
- 한성윤 · 김대철. 2002. 해외 공적연금 기금운용 사례연구, 국민연금공단 연구보고서 2002-04
- 홍범교 · 김재진 · 김진수 · 전병목. 2008. 간접투자세제의 개선방안. 연구보고서 08-05 한국조세재정연구원.
- 涉谷雅弘. 1997. 公的年金の課税. 日本租税研究所 日税研論集 vol 37 : 121-142
- 木原俊夫. 1998. 年金制度の改善プラン. 中央経済社
- Edward White house. 1994. "The tax treatment of funded pensions" p.7

The Research of Taxation on Operating Stage's Income of Social Security Reserve Pension Fund

-Focusing on Pension Provisions Liability and Conduit Theory -

Su Sung Kim* · Seong-hoon Moon**

—〈Abstract〉—

Currently, there is taxation in the concrete for operating stage's income of private school pension fund and the taxation for operating stage's income of public official pension fund would be expected. The corporate tax's taxation systems are different among social security reserve pension fund. National pension and military pension fund are classified as non-taxable corporation, so the operating income of relevant fund do not taxed but public official pension fund and private school pension fund are classified as non-profit corporation, so some operating income of these fund are taxed. The purposes of this study are that this study analyzed the taxation conduit theory application and non-accumulated pension provisions liability regarding setting of reserve fund for essential business central on operating income of public official pension fund and private school pension fund based on problem of taxation discord among these funds. This study researched the validity of corporate tax's taxation for operating income of pension in 2 aspects and suggested the logical validity of non-taxation for operating income by setting the operating income in social security reserve pension fund operating stage as reserve fund for essential business total amount as follows.

First, we try to decide the validity of taxation based on character of pension system. Currently, the non-accumulated pension liability's appropriation on financial statement and appropriation as national liability incur the social issue. This is considered as income from fund operating externally in the essential side of operating income for pension fund but this fund operating income has a character as liability which to pay the pension. So, the corporate tax taxation for this income is not reasonable. Second, we try to decide the validity of taxation based on taxation conduit. The present fund accounting could be considered as conduit of pension accounting. The operating income of pension fund is totally paid to pension receiver and the taxation for pension

* The Korean Teachers Pension, Ph.D. of Science in Taxation, mercury@tp.or.kr, First Author

** Associate Professor, Hallym University, Department of Business Administration, mooncta@hallym.ac.kr, Corresponding Author

income in pension receipt stage would raise the risk of double taxation, so the corporate tax taxation for this income is not reasonable on fund operating stage. Afterwards, it is necessary to tax on pay stage but taxation for fund operating stage by considering the pension accounting at the same time and should not tax on pension fund operating income just only by considering the fund accounting as present system. This study could be used as basic data of tax law revision by pointing out these problems and suggesting the improvement plans. The speedy fulfillment of tax law revision which was suggested by this study not only keeps the taxation equity among social security reserve pension fund but also has a significance in that this study suggest the implication which the pension fund has a character as non-accumulated liability and role as taxation conduit, to don not tax on operating stage but to tax on pay stage suggest the non-taxation in the point of suggesting the validity for income of social security reserve pension fund in operating stage.

<Key words> public official(private school) pension fund, non-accumulated pension provisions liability, reserve fund for essential business, conduit theory, accounting standard for pension, government accounting system, government debt