ISSN 2287-2310

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

16
제8권 제2호
2019년 11월

- **복지지출 재원의 효율적인 확보방안에 관한 연구:** 일반균형모형을 통한 시뮬레이션 분석
  박명호 · 오종현
- **사립학교 폐교로 인한 사학연금 수급개시연령 조정에 따른 재정 변화 분석**
  김수성 · 정인영
- **취득세 감소 보전분 지방소비세에 의한 조세통계 오류 및 재원배분 왜곡 효과 분석**
  주만수
- **지방소비세의 정상화 방안에 관한 연구**
  임상수
- **자동차 관련 조세제도에 대한 고찰**
  김종원
- **육아휴직 사용자의 성별 특성에 관한 연구:** 소득대체율 인상 전후 비교를 중심으로
  윤주철
- **기본소득 모의실험:** 근로 연령대를 중심으로
  최한수
- **공공도서관 공급의 효과성 분석:** 이용자 수와 도서 대출권수 변화를 중심으로
  이학준 · 이용관

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

제8권 제2호 2019년 11월

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

이 학술지에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며
국회예산정책처의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

편집위원회

위원장	하연섭	연세대 행정학과 교수
위원	구정모	강원대 경제학과 교수
	김영록	강원대 행정학과 교수
	김종희	전북대 경제학부 조교수
	류덕현	중앙대 경제학과 교수
	류 철	KDI 국제정책대학원 교수
	박형준	성균관대 행정학과 교수
	박 훈	서울시립대 세무학과 교수
	성태윤	연세대 경제학과 교수
	우석진	명지대 경제학과 부교수
	유승원	경찰대 행정학과 교수
	이남국	부경대 행정학과 교수
	전승훈	대구대 경제학과 교수
편집간사	최미희	국회예산정책처 조세분석심의관
실무간사	황록연	국회예산정책처 기획예산담당관실 홍보·편집 주무관

「예산정책연구」는 한국연구재단의 등재 학술지입니다.
이 학술지에 수록된 논문은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여
보실 수 있습니다.

예산정책연구

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

제8권 제2호 2019년 11월

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

차 례

1 ····· 복지지출 재원의 효율적인 확보방안에 관한 연구:
일반균형모형을 통한 시뮬레이션 분석
박명호 오종현

38 ····· 사립학교 폐교로 인한 사학연금
수급개시연령 조정에 따른 재정 변화 분석
김수성 정인영

74 ····· 취득세 감소 보전분 지방소비세에 의한
조세통계 오류 및 재원배분 왜곡 효과 분석
주만수

103 ····· 지방소비세의 정상화 방안에 관한 연구
임상수

136 ····· 자동차 관련 조세제도에 대한 고찰
김종원

162 ····· 육아휴직 사용자의 성별 특성에 관한 연구:
소득대체율 인상 전후 비교를 중심으로
윤주철

194 ····· 기본소득 모의실험: 근로 연령대를 중심으로
최한수

226 ····· 공공도서관 공급의 효과성 분석:
이용자 수와 도서 대출권수 변화를 중심으로
이학준 이용관

257 ····· 부록

▌ **예산정책연구** 제8권 제2호 2019. 11. pp.1-37 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.001

복지지출 재원의 효율적인 확보방안에 관한 연구: 일반균형모형을 통한 시뮬레이션 분석

박명호* 오종현**

국문초록

본 연구는 Kumhof et al.(2010)에 기반한 일반균형모형을 통해 복지지출 재원의 효율적인 확보방안을 분석한다. 복지지출이 항구적으로 GDP 대비 1%p 높아질 때 동 재원을 부가가치세를 통해 조달하는 경우가 소득세나 법인세를 통해 조달하는 경우보다 실질 GDP 등 주요 거시경제 변수에 미치는 부정적인 효과가 적은 것으로 나타났다. 이는 경제적 효율성 관점에서 부가가치세가 소득세나 법인세보다 우월하다는 점을 보여준다. 특히, 부가가치세 인상에 따른 거시경제 변수에 대한 부정적 영향은 추가적으로 확보된 재원으로 저소득층 지원하는 경우 거의 사라지는 것으로 분석되었다. 또한 부가가치세 인상을 통해 마련된 재원이 저소득층으로의 이전지출로 사용된다면 역진적이라고 인식되는 부가가치세를 통해 소득재분배의 개선효과도 거둘 수 있는 것으로 나타났다.

□ 주제어: 부가가치세, 일반균형모형, 거시경제효과

투고일: 2019. 6. 24. 수정일: 2019. 9. 16. 게재확정일: 2019. 9. 20.

* 교신저자: 홍익대학교 경제학부 조교수(mhpark@hongik.ac.kr)

** 주저자: 한국조세재정연구원 연구위원(jhoh@kipf.re.kr)

I. 머리말

본 연구는 부가가치세 인상의 거시경제적 효과를 일반균형모형을 통해 분석하고자 한다. OECD(2018b)는 급격한 인구고령화 및 복지제도의 성숙으로 우리나라의 공공사회복지지출(SOCX)이 2060년 GDP의 25.8%에 도달하여 2016년 기준 OECD 평균인 21% 수준을 초과할 것으로 본다. 또한 2015년 일반정부 기준 우리나라는 순채권국가로 순금융채무(net financial liabilities)가 GDP의 -42.0%이나 2040년 순금융채무 국가로 전환되고 2060년에는 순금융채무가 GDP의 196%에 달할 것으로 예상한다. 이런 OECD(2018b)의 전망은 현재 우리나라의 사회복지지출 수준은 상대적으로 매우 낮고, 재정상태는 매우 양호한 수준이지만 급격한 인구고령화로 2060년에 달하면 사회복지지출 수준은 OECD 평균 수준보다 높아질 것이며 재정상태는 매우 악화될 것임을 보여준다.[1] 이런 결과에 기초하여 OECD (2018b, p.49)는 "경제성장에 상대적으로 해가 더 적은 세제, 특히 부가가치세를 통해 늘어나는 사회지출의 재원을 확보"할 것을 권고하고 있다.

OECD(2018b)의 권고의 배경에는 우리나라의 부가가치세율이 다른 OECD 국가에 비해 상대적으로 매우 낮은 점에서 비롯된다. 우리나라는 부가가치세를 1977년 7월부터 도입·시행한 이후 지금까지 10%의 단일세율로 과세하고 있다. 2018년 기준 OECD 회원국의 평균 부가가치세율은 19.2%이다.[2] 우리나라보다 표준세율이 낮은 국가는 캐나다, 스위스, 일본뿐이고 호주가 우리나라와 같은 10% 세율을 유지하고 있다.[3] 이러한 사실은 우리나라가 부가가치세율을 인상할 수 있는 여력이 충분히 있음을 나타낸다.

---

1) 이런 OECD(2018b)의 전망은 2013년 국민연금 3차 재정재계산, 국회예산정책처의 2012년 장기재정전망, 정부의 2015년 장기재정전망에 기초한다. 그러나 2018년 발표된 국민연금의 4차 재정재계산에서 보듯이 인구고령화로 인한 재정 악화 속도는 과거에 전망한 것보다 더 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다. 또한 문재인정부가 도입한 각종 복지강화 정책은 재정건전성을 더욱 가속적으로 악화시킬 것이다.

2) OECD(2018a), Consumption Tax Trends 2018, p.46.

3) 캐나다의 경우 연방정부에서 부과하는 부가가치세율이 5%일 뿐이고 대부분의 주정부에서 약 8%의 부가가치세를 부과하며 약 13%의 부가가치세가 부과되고 있다.
(출처: http://www.insatax.com/news/june-2016-vat-rates-change-canada, 2019.04.11. 접속)

또한 부가가치세를 운영 중인 대다수 유럽 국가는 글로벌 금융위기를 겪으면서 재정상태가 악화되자 재정건전성을 회복하기 위한 정책수단으로 부가가치세율을 활용한다. 특히 OECD(2018b, p.24)에서는 “조세정책이 성장 친화적이고 일자리창출을 촉진하기 위하여 부가가치세에 의존하는 나라들이 늘어나고 있음”을 밝히고 있다. 그러나 최근까지 우리나라에서는 부가가치세율 인상 논의 자체가 금기어처럼 인식되었다. 그 결과, 남북통일처럼 국가적으로 큰 재정소요를 유발하는 사건이 일어날 때에 비로소 부가가치세율의 인상을 시도할 수 있다는 시각이 팽배해 있다. 이처럼 부가가치세율을 정책수단으로 활용하지 못하게 된 배경에는 부가가치세가 역진적이라는 인식, 거시경제적 효과에 대한 불확실성, 정치적 부담감 등이 자리잡고 있다.

부가가치세 부담이 역진적이라는 인식에 관하여서 다수의 실증분석 연구들은 그렇지 않음을 보여준다. 예를 들어, 박명호·정재호(2014)는 통계청의 가계동향조사 자료를 사용하여 부가가치세 유효세율을 추정하고 이를 바탕으로 각 가계의 부가가치세 부담을 추정하였다. 그 결과 경제적 능력을 소비 또는 항상소득의 관점에서 보면 역진성이 나타나지 않았고 일시적 소득을 포함한 총소득을 기준으로 판단한다고 하더라도 일부 소득분위 구간에서만 약한 역진성이 나타난다고 하였다. 이는 부가가치세가 소비에 대한 비례세이고 저소득층이 주로 사용하는 필수품 등을 중심으로 면세가 허용되기 때문이다.

OECD 회원국의 부가가치세 부담의 분배적 효과를 분석한 OECD and KIPF(2014)에서도 유사한 주장을 한다. 부가가치세를 역진적이라고 보는 것은 경상소득을 기준으로 할 때이고 생애소득을 기준으로 하면 역진성이 줄어든다고 한다. Poterba(1989)와 Crossley et al.(2009)의 연구는 앞서 언급한 두 연구의 주장에 기초가 된다. Poterba(1989)와 Crossley et al.(2009)에 따르면, 경제적 능력이나 생활수준은 실업 등 일시적 충격에 민감하여 기간에 따른 변동성이 큰 연간소득보다는 저축·차입과 같은 평탄화(smoothing) 수단을 통해 기간 간 변동성이 더 작은 소비를 통해 더 잘 파악할 수 있다고 한다. 이처럼 경제적 능력을 소비로 측정하면 부가가치세 부담은 역진적이지 않음을 보인다.

거시경제적 효과에 대한 불확실성에 관한 연구는 부가가치세 부담의 역진성에 관한 연구보다 충분하게 이루어지지 않은 상태이다. Mankiw(2017)가 언급한 것처럼 경제학이라는 학문은 순수과학처럼 통제된 상황에서 실험을 할 수 없기 때문에 역

사가 제공하는 자연적 실험으로부터의 증거에 크게 의존한다. 그러나 우리나라는 전술한 바와 같이 세율인상의 경험이 전무하다. 따라서 지금까지 부가가치세 인상의 거시경제적 효과를 분석한 국내 연구들은 많지 않다. 신고전학파의 성장모형에 기초한 연산가능일반균형(computable general equilibrium) 모형이라는 분석틀을 사용하는 일부 연구자만을 통한 분석이 존재할 뿐이다.

조경엽(2014)은 부가가치세율 1%p를 항구적으로 인상하는 방안의 거시경제적 효과를 연산가능일반균형모형을 통해 세율 인상 직후부터 45년 동안 분석하였다. 그 결과 분석기간 동안 소비자물가지수는 0.31~0.37% 상승하고, 소비 및 투자는 각각 0.37~0.42% 및 0.23~0.32% 하락할 것으로 추정하였다. 반면 부가가치세수의 증가로 정부지출이 0.96~1.52% 증가하여 민간부문의 소비·투자 하락효과를 일부 상쇄하여 GDP는 0.023~0.037% 정도 하락할 것으로 추정하였다. 이는 부가가치세율 인상이 거시경제 측면에서 크지는 않지만 부정적인 영향을 줄 수 있음을 나타낸다. 한편 부가가치세율 인상의 소득재분배 효과를 분석한바, 소득계층별 소비 및 소득 변화를 모두 반영할 시 세율 인상은 소득재분배에 다소나마 긍정적인 효과를 보인다고 하였다. 특히 세율 인상으로 마련된 재원을 국민기초생활보장, 기초연금 등 복지 분야의 지출확대에 사용한다면 소득재분배 개선효과는 더욱 뚜렷할 것이라고 하였다.

김승래·김우철(2007) 또한 연산가능일반균형모형을 통해 조세정책의 효율비용을 분석하였다. 이들에 따르면 우리나라의 주요 세목범주별 조세의 한계효율비용은 일반소비세(15.5%), 노동과세(21.2%), 자본과세(29.8%)의 순으로 높은 것으로 나타났다. 이는 재원조달시 효율비용 관점에서 일반소비세가 가장 우월하고 노동과세가 자본과세보다 더 우월하다는 점을 나타낸다.

한편, 성명재·김승래(2018)는 부가가치세율을 10%에서 12%로 인상하는 시나리오를 분석한바, 정부의 세수는 세율 인상으로 증가하지만 소비, 고용, 생산, 가계후생이 모두 감소하고, 물가는 다소 상승한다고 하였다. 또한 소득재분배 측면의 경우, 2%p의 부가가치세율 인상은 경상소득기준 5분위배율을 3.2% 정도 상승시켜서 소득재분배를 악화시킨다고 하였다. 다만, 성명재·김승래(2018)도 조경엽(2014) 처럼 증가한 세수를 저소득층에 대한 이전지출 확대에 사용한다면 수직적 형평성을 오히려 제고할 수 있다고 한다. 더 나아가서 증가한 세수만큼 소득세를 감세한다면 소비,

고용, 생산, 가계후생이 모두 증가하고 물가는 오히려 하락하는 긍정적인 거시경제 효과를 나타낼 것이라고 하였다.

오종현(2016)은 향후 우리나라에서 저출산·고령화로 인한 복지지출 증가가 예상되는바 이에 대한 재원마련을 위해 증세를 검토하는데 있어 소득세, 법인세, 소비세 등의 세목별 효율성을 비교하였다. 오종현(2016)은 본 연구와 동일한 일반균형모형을 이용하여 주요 세목의 효율성을 각 세목이 실질 GDP에 미치는 영향으로 측정하였다. 특정 세목을 통한 증세가 실질 GDP를 적게 감소시킬수록 그 세목의 효율성이 높다는 것을 의미한다. 분석 결과 증세를 영구적으로 하였을 경우 세 가지 세목 중 부가가치세와 같은 소비세가 가장 효율적이며, 법인세는 가장 비효율적인 것으로 나타났다. 즉, 오종현(2016)은 향후 증세가 불가피하다면 실질 GDP에 대한 부정적인 영향이 필연적인데, 이를 최소화하는 증세 수단이 부가가치세와 같은 소비세임을 보여준다. 다만, 오종현(2016)은 증세를 통해 마련한 재원을 복지지출에 활용하였을 경우, 특히 저소득층을 표적하여 지출하였을 경우의 경제적 효과에 대해서는 분석하지 않았다. 반면, 본 연구는 재원마련과 지출을 명시적으로 고려하여 분석한다.

우리나라의 경험과는 달리 부가가치세를 운영 중인 다수의 OECD 국가는 부가가치세율의 변화를 여러 번 경험하였다. 이에 부가가치세율 변화의 거시경제적 효과에 대한 해외 연구를 소개하면 다음과 같다. Miki(2011)는 14개 선진국을 대상으로 1980년 2/4분기부터 2010년 3/4분기까지 패널자료를 구축하여 부가가치세 표준세율의 변화가 소비 및 경제성장에 미치는 효과를 실증분석하였다. 이론적인 관점에서 보면, 부가가치세율이 일정 시점에서 인상된다고 발표되면 그 인상시점 전에 미리 물품을 쟁여 두려 할 것이다. 그 결과 인상시점 직전에는 소비가 증가하는 추세에 있고, 인상 직후에는 소비가 급감하며 쟁여 둔 물품이 점차 소진됨에 따라 소비는 서서히 회복될 것이다. 또한 소비가 GDP의 중요 구성요소이기 때문에 부가가치세율 인상이 경제성장률에 미치는 효과도 소비에 미치는 효과와 유사할 것이다. Miki(2011)는 실증분석 결과가 이런 이론적 예측에 부합함을 보였고, 세율 변화의 발표시점에 유의할 필요가 있다고 강조하였다. 왜냐하면 부가가치세율 인상이 인상시점 직전의 소비 및 경제성장률에 미치는 긍정적 효과는 발표시점이 빠를수록 약해지기 때문이다.

한편 Cashin and Takashi(2016)는 일본이 2014년 4월 소비세율을 5%에서 8%

로 인상한 경험을 분석하였다. 이들은 단일 세율체계이며 면세범위가 매우 좁은 일본 소비세의 특성상 소비세율 인상은 바로 물가상승으로 연결된다고 보았다. 그리고 명목소득의 흐름에 대한 기대에 소비세율 인상이 영향을 주지 못한다는 가정 아래서 소비세율 인상은 생애소득의 비례적 감소를 의미한다고 보았다. 또한 아베 정부가 전임 정부의 소비세율 인상 계획을 인정할 것인지에 대한 불확실성이 큰 상황에서 2013년 10월 1일 소비세 인상계획을 그대로 추진하겠다고 발표한 것은 모든 일본 가계의 생애소득에 항구적으로 부정적인 충격을 동시에 준 것으로 가정할 수 있다고 보았다. 실증분석 결과, 기간 간 대체효과 및 쟁여두기(stockpiling) 행태를 통제한 상태에서 소비세 인상계획의 재확인 발표로 인해 소비가 생애소득 감소의 1.1배 정도 감소한 것으로 나타났다. 이들은 이런 결과를 통해 2014년 일본의 소비세 인상 경험이 항상소득가설에 잘 부합함을 보여준다고 주장하였다.[4] 이런 결과는 정부가 일반소비세로서의 부가가치세율을 인상할 때 가계에 대한 보상정책이 없다면 부가가치세율에 비례하는 수준의 가계소비 감소가 가능함을 시사한다.

이상의 기존 연구결과들은 부가가치세율 인상 이후 단기적으로 소비 위축으로 인한 부정적인 거시경제효과가 가능함을 보여준다. 그러나 그 효과의 크기는 세율 인상 수준, 부가가치세의 면세범위, 발표시점 등 현재의 부가가치세 과세체계 및 구체적인 인상계획의 설계에 의존할 것임을 보여준다.

한편 부가가치세 인상의 정치적 부담문제는 일본의 소비세율 인상 경험을 토대로 보면 충분히 극복할 수 있다고 본다. 먼저, 국민들에게 현재와 미래의 재정상황을 투명하게 제시하여 재정건전화 조치의 필요성을 알릴 필요가 있다. 이와 더불어서 재원확충 방안으로서의 부가가치세 인상의 장점을 알릴 필요도 있다. 다른 기간 세목에 비해 부가가치세는 자원배분의 왜곡이 적고, 세수를 비교적 안정적으로 확보할 수 있으며, 세금 부담을 여러 세대에 걸쳐 분산시킬 수 있는 장점을 소개하여야 할 것이다. 또한 물가 상승, 소비 위축, 소득분배상태 악화 등과 같은 부가가치세 인상 시 예상될 수 있는 부작용을 최소화하는 방안들을 함께 제시한다면 부가가치세율 인상이라는 정책의 국민 수용성이 더 높아질 것이다. 특히 일본과 같이 세율 인상으

4) 다만, 그날 벌어 그날 소비하는 유동성제약가계의 소비에는 영향이 없다고 하였다. 따라서 유동성제약가계 비율이 높은 나라일수록 일반소비세로서의 부가가치세 인상에 따른 소비 감소는 크지 않을 수 있음을 시사한다.

로 추가적으로 확보된 재원의 지출계획을 합리적으로 설계한다면 국민들의 동의를 구하기가 힘들지 않을 것이다.

본 연구는 이런 일련의 과정 속에서 부가가치세 인상이 거시경제적으로 어떤 효과를 야기할지 사전적으로 살펴보는 의의가 있다. 이를 위해 소규모 개방경제라는 우리나라의 특성을 반영하여 Kumhof et al.(2010)에 기반한 일반균형모형을 통해 주요 거시경제변수에 미치는 효과를 살펴보려고 한다. 특히 급격한 인구고령화로 복지재원 마련의 필요성이 높아진다는 전제 아래 동 재원을 일반 소비세인 부가가치세의 인상을 통해 마련하는 방안을 상정하고 동 방안의 거시경제적 효과를 분석한다. 이때 복지지출은 소득재분배를 고려하여 저소득층을 표적한 이전지출로 상정한다. 한편 이런 복지재원을 일반 소비세인 부가가치세의 인상이 아니라 소득세 또는 법인세의 인상을 통해 마련하는 경우와 이전지출을 저소득층에 표적한 지출이 아닌 모든 계층을 대상으로 지출하는 경우에 대하여 거시경제에 대한 영향이 어떻게 변화할지도 추가적으로 분석하여 제시한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제Ⅱ장에서는 본 연구에서 사용하는 일반균형모형에 대하여 소개한다. 특히 모형의 구조와 모수 설정에 대한 정보를 제시한다. 제Ⅲ장에서는 인구고령화로 인해 일정 수준의 복지재원이 필요하고 이를 부가가치세의 인상을 통해 마련한다고 하였을 때의 거시경제적 효과를 일반균형모형을 통해 분석한다. 또한 재원마련 수단으로 부가가치세가 아닌 소득세 및 법인세를 사용하였을 경우와 이전지출의 대상이 달라졌을 경우 거시경제에 어떤 영향을 줄 것인가를 분석한다. 그리고 일반균형모형의 모수 설정에 대한 민감도 분석도 실시한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 결과를 요약하며 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 분석모형

1. 모형 개관

부가가치세 인상의 거시경제적 효과를 분석하기 위해 본 연구에서는 Kumhof et al.(2010)의 이론적 구조에 기반하고 있는 동태확률일반균형(dynamic stochastic general equilibrium) 모형을 사용한다.[5] Kumhof et al.(2010)의 모형은 세계경제를 분석 목적에 따라 관심있는 몇 개의 지역으로 구분하여 모형화한 다국가 모형이다. 이 모형을 활용한 국내 선행연구로는 박명호·오종현(2015)와 오종현(2016)이 존재한다. 우리나라의 거시경제를 분석하는 본 연구에서는 오종현(2016)과 같이 우리나라를 중심으로 주요 교역상대국인 미국과 중국, 그리고 나머지(기타 국가)로 구성된 4개국 모형을 사용한다. Kumhof et al.(2010)의 모형에서 각 국가는 동일한 구조[6]로 되어있으며, 중간재, 최종재 등의 교역을 통해 서로 영향을 미친다.

Kumhof et al.(2010)의 모형에서 각 국가는 가계, 기업, 정부 등으로 구성된다. 이하에서는 가계, 기업, 정부부문에 대해 살펴본다. 특히, 본 연구의 관심 대상인 이전지출과 재원조달 측면에서 중요한 역할을 하는 가계부문에 대해서 자세히 살펴보고, 기업부문과 정부부문은 간략히 살펴본다.[7]

가. 가계부문

가계부문의 중요한 특징은 두 가지 유형의 가계가 존재한다는 것이다. 첫 번째 유형은 자본시장에 접근이 자유로운 중첩세대가계(overlapping generations households)이고, 두 번째 유형은 자본시장에 접근할 수 없는 유동성제약가계(liquidity constrained households)이다. 중첩세대가계는 다음 기에 일정한 확률로 사망할 수 있어 의사결정을 위한 생애계획기간이 유한하다. 유동성제약가계의 경우 자본시

5) Kumhof et al.(2010)은 이 모형을 GIMF(Global Integrated Monetary and Fiscal) 모형이라 칭한다.

6) 각 국가의 모형 구조는 동일하지만 개별 국가에 대한 모수의 설정은 달라진다.

7) 보다 자세한 논의는 Kumhof et al.(2010) 또는 박명호·오종현(2015)을 참조하기 바란다.

장에 접근할 수 없기 때문에 저축이나 차입을 할 수 없어 당기 소득을 모두 소비로 지출한다.

가계부문에 대해 조금 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 중첩세대가계는 소비와 노동공급, 그리고 자산에 대한 의사결정을 통해 식 (1)의 기대효용함수를 극대화한다. 식 (1)에서 c와 h는 각각 소비와 노동시간을, 그리고 $\overline{h}$는 최대가용 노동시간을 의미한다. 또한 $x_{a,t}$에서 어떤 변수 x의 하첨자 a는 연령을, t는 시점을 나타낸다. 모수들을 살펴보면, β는 주관적 시간할인율, θ는 생존확률, γ는 위험회피도 또는 소비의 기간 간 대체탄력성의 역수, η_{OLG}는 효용함수에서 소비의 비중, ν는 소비습관의 정도를 의미한다.

$$E_t \sum_{s=0}^{\infty} (\beta\theta)^s \frac{\left(c_{t+s-1}^{OLG}\right)^{\nu\gamma}}{1-\gamma} \left[\left(c_{a+s,t+s}\right)^{\eta_{OLG}} \left(\overline{h}_{a+s,t+s} - h_{a+s,t+s}\right)^{1-\eta_{OLG}} \right]^{1-\gamma} \qquad (1)$$

본 연구의 중첩세대가계의 효용함수가 Kumhof et al.(2010)의 효용함수와 다른 점은 $t+s$ 시점의 효용수준이 전기인 $t+s-1$ 시점의 소비수준에 영향을 받는 소비습관이 모형에 반영되었다는 점이다.[8] 특히 소비수준 중에서도 자신의 전기 소비수준($c_{a+s-1,t+s-1}$)이 아닌 전기 중첩세대가계의 평균적인 소비수준(c_{t+s-1}^{OLG})에 영향을 받는다. 즉, 동 모형에서의 소비습관은 내생적 습관(internal habit)이 아닌 Abel(1990)이 제안한 외생적 습관(external habit)[9]이라는 점이다. 외생적 습관은 과거의 소비행위가 현재의 의사결정에 영향을 미친다는 점에서 내생적 습관과 유사하지만, 과거의 소비를 외생변수로 취급함으로써 개인의 효용극대화 문제를 단순화시킬 수 있다는 장점이 있다.

중첩세대가계의 예산제약을 단순화하여 표현하면 식 (2)와 같다.[10] 중첩세대가계

8) Kumhof et al.(2010) 이후 최근의 GIMF 모형은 중첩세대가계의 효용함수에 소비습관을 고려한다.

9) 이러한 소비습관은 “catching up with Joneses”로 알려져 있다.

10) 중첩세대가계의 자산 $f_{a-1,t-1}$은 국고채, 회사채, 해외채권 등 다양한 유형의 자산들로 구성되어 있고, 이에 따른 수익률인 r_t 또한 국내·외 채권이자율, 환율, 채권별 위험프리미엄 등 다용한 요인들에 의해 결정된다. 또한 기타순소득 $x_{a,t}^{OLG}$에는 배당소득, 정액세, 이전소득 등이 포함된다.

의 예산의 크기는 자산소득이 포함된 기초자산 $(1/\theta)(1+r_t)f_{a-1,t-1}$, 세후 근로소득 $(1-\tau_t^L)w_t\Phi_a h_{a,t}$, 그리고 기타순소득 $x_{a,t}^{OLG}$로 구성된다. 중첩세대가계는 이러한 예산을 소비세가 포함된 소비지출 $(p_t^R+\tau_t^C p_t^C)c_{a,t}$과 기말 자산 $f_{a,t}$으로 배분하는 의사결정을 한다. 자산소득에서 $(1-\theta)/\theta$는 전기 자산에 대한 투자에도 불구하고 생존하지 못할 가능성에 대한 위험프리미엄을, 그리고 r_t는 수익률을 의미한다. 세후 근로소득에서 τ_t^L은 소득세율, w_t는 임금, Φ_a는 연령 a의 노동생산성을 나타낸다. 중첩세대가계의 노동생산성은 연령에 따라 다르도록 외생적으로 주어지는데, 식 (3)과 같이 연령이 증가할수록 노동생산성은 감소한다. 중첩세대가계의 최종적인 노동공급은 노동시간에 노동생산성을 반영한 식 (4)에 의해 결정된다. 소비지출에서 τ_t^C는 소비세율을 의미하는데, 소비세는 소비재 공급의 한계비용인 p_t^C에 부과된다. 한편, 소비재를 공급하는 소매업자(retailor)가 판매 규모를 조정하는 데 있어 조정비용이 발생하는데 소매업자는 이러한 조정비용이 반영된 가격인 p_t^R에 소비재를 판매한다.

$$(p_t^R+\tau_t^C p_t^C)c_{a,t}+f_{a,t}=\frac{1}{\theta}(1+r_t)f_{a-1,t-1}+(1-\tau_t^L)w_t\Phi_a h_{a,t}+x_{a,t}^{OLG} \qquad (2)$$

$$\Phi_a=\kappa\chi^a,\ \ \chi<1 \qquad (3)$$

$$l_{a,t}^{OLG}=\Phi_a h_{a,t} \qquad (4)$$

중첩세대가계와 달리 유동성제약가계의 소비와 노동공급은 효용을 극대화하는 것이 아닌 아래의 식 (5)와 (6)과 같이 외생적으로 결정된다. 중첩세대가계는 자산에 대한 의사결정을 통해 소비의 시점 간 이전이 가능하지만 유동성제약가계는 자산에 대한 의사결정 없이 세후 근로소득 $(1-\tau_t^L)w_t l_t^{LIQ}$와 순이전소득 x_t^{LIQ}로 구성된 현재의 소득을 모두 소비세가 포함된 소비 $(p_t^R+\tau_t^C p_t^C)c_t^{LIQ}$로 지출한다. 또한 유동성제약가계의 노동공급 수준은 중첩세대가계의 평균적인 노동공급 수준에 비례하도록 결정된다. 식 (5)에서 ψ는 전체 가계 중 유동성제약가계의 비중이다. 가령 유동성제

약가계의 비중이 25%라면 유동성제약가계의 노동공급은 중첩세대가계의 평균 노동공급의 3분의 1 수준으로 결정된다. 유동성제약가계의 중요한 특징은 정부의 이전지출을 통한 순이전소득 x_t^{LIQ}의 증가가 바로 소비로 연결된다는 점이다.

$$\left(p_t^R + \tau_t^C p_t^C\right) c_t^{LIQ} = \left(1 - \tau_t^L\right) w_t l_t^{LIQ} + x_t^{LIQ} \qquad (5)$$

$$l_t^{LIQ} = \frac{\psi}{1-\psi} l_t^{OLG} \qquad (6)$$

동 일반균형모형의 가계부문에 대한 가정들은 재정정책의 효과분석에 중요한 의미를 갖는다. 먼저, 소득세, 소비세, 이전지출 등 처분가능소득과 소비에 직접적인 영향을 주는 정부 정책은 유동성제약가계가 존재하는 경우에 그렇지 않은 경우보다 더 증폭된 단기적인 효과를 갖는다. 이러한 결과는 유동성제약가계가 중첩세대가계에 비해 정부 정책에 대해 대응할 수 있는 수단이 상대적으로 적기에 가능하다.

한편 근시안적 중첩세대 가정도 리카도 대등정리(Ricardian equivalence theorem)가 동 모형에서 성립하지 않음을 뜻한다.[11] 리카도 대등정리가 성립하는 경우, 가계는 현재의 감세나 보조금 지급 등의 확장적 재정정책은 필연적으로 미래의 증세를 수반할 것으로 예상한다. 그 결과 재정정책은 가계의 의사결정에 아무런 영향도 미치지 못하게 된다. 반면 가계가 근시안적이라면 리카도 대등정리가 성립하지 않아 재정정책이 가계의 의사결정에 영향을 미칠 수 있게 된다.

나. 기업부문

Kumhof et al.(2010)의 모형은 생산활동과 관련하여 중간재 생산자, 자본재 생산자, 최종재 생산자, 소비재 생산자, 투자재 생산자, 원자재 생산자, 노동조합, 소매업자, 수입업자, 기업가, 은행 등 다양한 경제주체들로 구성되어 있다. 중간재 생산자는 노동조합으로부터 가계의 노동을 공급받고 기업가로부터 자본서비스를 임대하여 차별화된 중간재를 생산한다. 이런 중간재는 해외경제와의 교역이 가능한 교역재와

11) 유동성제약가계의 존재도 리카도 대등정리가 성립하지 않는 또 다른 요소이다.

교역이 불가능한 비교역재로 구성된다. 교역재 중 일부는 해외에 소재한 수입업자를 통해 수출하고, 나머지 교역재와 비교역재는 최종재 생산자에게 공급한다. 최종재 생산자는 국내에서 생산된 교역재와 비교역재, 해외에서 수입된 교역재, 정부가 제공하는 공공자본을 투입하여 최종재를 생산한다. 그리고 이를 투자재 생산자, 소비재 생산자, 해외 소재 수입업자에게 공급한다. 투자재 생산자는 국내에서 생산된 최종재 및 수입 최종재를 구입하여 차별화된 투자재를 생산한다. 그리고 이를 기업가 및 정부에 공급하여 자본재를 생산하도록 한다. 소비재 생산자는 국내 최종재 및 수입 최종재를 투입하여 차별화된 소비재를 생산하고 소매업자를 통해 소비재를 가계에 공급하거나 정부나 다른 소비재 생산자에게 직접 판매한다. 노동조합은 가계로부터 노동을 구입한 후 중간재 생산자에게 공급한다. 기업가는 자본재 생산자로부터 자본재를 구입하고 자본서비스를 중간재 생산자에게 임대해 주며, 발생한 이익에 대해 법인세를 납부한다. 그리고 기업가는 자본재 구입 재원을 본인의 순자산이나 은행 대출을 통해 확보한다. 은행은 가계 저축으로 자금을 조달하여 기업가에게 대출한다. Kumhof et al.(2010)은 현실 경제를 설명하기 위해 생산단계별로 임금경직성, 가격경직성, 자본 및 노동의 조정비용 등의 여러 가지 마찰적인 요인들을 도입한다.

다. 정부부문

정부부문에는 재정당국과 통화당국이 존재한다. 재정당국은 가계로부터 거둔 소득세, 소비세, 정액세와 기업가로부터 징수한 법인세, 그리고 국채발행을 통해 재정지출을 위한 재원을 조달한다. 정부의 재정지출은 정부소비(government consumption), 정부투자(government investment), 이전지출(transfers)로 구성된다. 정부의 투자지출은 공적자본재를 생산하여 기업부문의 생산성을 향상시킨다. 이전지출은 유동성제약가계에 대한 선택적 이전지출(targeted transfers)과 모든 가계가 대상인 보편적 이전지출(general transfers)로 구성된다. 통화당국은 물가, 경기, 환율의 변화에 대응하여 기준금리를 조정한다.

2. 기준모형의 모수 및 균제상태(steady state)

부가가치세 인상의 거시경제적 효과를 살펴보기에 앞서 본 연구에서 활용한 모형의 주요 모수(parameters)에 대한 설정에 대해 설명한다. 본 연구에서 사용한 모형의 모수는 오종현(2016)을 기초로 설정하였다. 이하에서는 가계부문의 모수설정에 대해 간략히 설명하고자 한다.[12)]

유동성제약가계의 비중으로 우리나라와 미국은 25%, 중국은 50%, 기타국가는 40%로 설정한다. 오종현(2016)에 따르면 Kumhof et al.(2010)에 기반한 일반균형모형에서 유동성제약가계의 비중을 데이터에 근거하여 설정하기 보다는 선진국은 25%, 개발도상국들은 이보다 높은 50% 수준으로 설정하는 것이 일반적이라고 설명한다. 기타국가의 경우 선진국과 개발도상국이 모두 포함되어 있어 50%보다 낮은 40%로 설정하였다. 오종현(2016)이 설명하듯이 유동성제약가계는 매기 소비는 소득과 같기 때문에 한계소비성향과 평균소비성향이 모두 1인 가계라는 점과 통계청의 가계동향조사를 분석한 결과 처분가능소득보다 소비가 높은 가계의 비중이 20% 정도라는 점을 감안할 때 우리나라의 유동성제약가계 비중을 25%로 설정하여도 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

[표 1] 가계부문 모수(parameters) 설정

모수	한국	미국	중국	기타
유동성제약가계의 비중(ψ)	0.25	0.25	0.50	0.40
생존확률(θ)	0.95	0.95	0.95	0.95
노동생산성 감소 속도(χ)	0.95	0.95	0.95	0.95
주관적 시간할인율(β)	0.9769	0.9814	0.9868	0.9847
소비의 기간 간 대체탄력성($1/\gamma$)	0.5	0.5	0.5	0.5
소비습관(ν)	0.4	0.4	0.4	0.4
중첩세대가계의 소비가중치(η^{OLG})	0.782	0.789	0.803	0.816

가계부문의 모수 중 생존확률, 노동생산성 감소 속도, 소비의 기간 간 대체탄력성, 소비습관에 대한 모수는 국가별로 동일하게 설정한다. 가계의 의사결정을 유한한

12) 다른 모수들의 설정에 대해서는 부록을 참조하길 바란다.

시계로 한정시키기 위한 가계의 생존확률 θ는 0.95로 설정한다. 이는 현 시점에 생존해있는 가계의 향후 평균 생존 기간이 20년임을 뜻한다. 연령에 따른 노동생산성 변화 속도를 결정하는 χ는 0.95로 설정한다. 이는 현재와 비교해 노동생산성이 절반 수준으로 감소하는데 13년 정도 소요됨을 의미한다. 연령에 따른 노동생산성 함수의 또 다른 모수인 κ는 평균 노동생산성이 1이 되도록 식 (7)과 같이 결정된다. 식 (7)에서 n은 인구증가율로 모든 국가가 동일하게 1.01로 설정된다. 소비의 기간간 대체탄력성인 $1/\gamma$는 0.5, 소비습관을 결정하는 모수인 ν는 0.4로 설정한다.

$$\kappa = \frac{n-\theta\chi}{n-\theta} \qquad (7)$$

주관적 시간할인율과 중첩세대가계의 소비가중치는 국가별로 상이하다. 이는 두 모수가 특정 값을 표적하여 설정되었기 때문이다. 주관적 시간할인율 β는 모든 국가에서 실질이자율이 3%가 되도록 설정되며, 중첩세대가계의 소비가중치 η^{OLG}는 각 국가에서 중첩세대가계의 노동공급 수준이 중첩세대가계의 3분의 2가 되도록 설정된다.

균제상태(steady state)에서 우리나라의 실질 GDP 규모는 전 세계 GDP의 약 1.66%로 설정되었다. 또한, 균제상태에서 전 세계 경제의 기술수준과 인구, 물가는 각각 1.5%, 1.0%, 2.0% 수준에서 일정하게 증가하는 것으로 가정하였다. 즉, 균제상태에서 우리나라의 경제 또한 전 세계 국가와 동일한 속도로 매년 일정하게 성장한다.

균제상태에서 우리나라의 국가채무 비율은 31.6%로 일정하다. 우리나라의 경제가 매년 일정하게 성장하기 때문에 균제상태의 GDP 대비 국가채무 비율을 동일한 수준에서 유지시키기 위해서는 정부는 매년 GDP 대비 1.38% 수준의 재정적자를 발생시킨다. 균제상태에서 경제성장률은 모든 국가가 동일하더라도 GDP 대비 국가채무 비율은 국가마다 다르기 때문에 균제상태를 유지하는 GDP 대비 재정적자 규모도 국가별로 차이가 있다. 우리나라는 다른 국가들에 비해 상대적으로 재정이 건전하여 균제상태의 GDP 대비 국가채무 비율을 유지하기 위한 GDP 대비 재정적자 규모 또한 다른 국가들보다 작은 것으로 상정한다.

[표 2] 균제상태(steady state)

(단위: %)

모수		한국	미국	중국	기타
GDP	국가 GDP / 세계 GDP	1.657	21.897	11.469	64.977
	민간소비 / GDP	55.7	61.5	56.3	62.5
	중첩세대가계 소비 / GDP	45.53	50.46	34.96	45.48
	유동성제약가계 소비 / GDP	10.17	11.04	21.34	17.02
	민간투자 / GDP	25.0	19.0	25.0	15.0
	(정부소비+정부투자) / GDP	19.3	19.5	18.7	22.5
	정부소비 / GDP	14.8	15.7	13.7	19.0
	정부투자 / GDP	4.5	3.8	5.0	3.5
	수출 / GDP	54.943	15.358	24.336	8.719
	최종재 / GDP	32.292	11.416	19.333	4.685
	중간재 / GDP	22.651	3.942	5.003	4.034
	수입 / GDP	54.943	15.358	24.336	8.719
	소비재 / GDP	17.616	8.213	8.58	4.929
	투자재 / GDP	6.974	2.439	2.704	1.631
	중간재 / GDP	30.352	4.706	13.052	2.159
정부수입	정부수입 / GDP	24.0	25.0	24.4	25.0
	정액세수 / GDP	3.2	3.0	2.0	-0.5
	소득세수 / GDP	9.7	15.7	5.5	17.0
	법인세수 / GDP	3.3	2.0	3.7	2.5
	소비세수 / GDP	7.8	4.3	13.2	6.0
정부지출	정부지출 / GDP	23.836	24.581	24.208	24.638
	정부소비 / GDP	14.8	15.7	13.7	19.0
	정부투자 / GDP	4.5	3.8	5.0	3.5
	일반이전지출 / GDP	4.536	5.081	5.508	2.138
	유동성제약가계이전지출 / GDP	0	0	0	0
정부부채	정부부채 / GDP	31.6	80.9	37.1	70.0
	재정적자 / GDP	1.380	3.532	1.620	3.056
	기초수지 / GDP	0.164	0.419	0.192	0.362
	이자지출 / GDP	1.543	3.951	1.812	3.418

자료: 오종현(2016)을 참고하여 저자 작성

Ⅲ. 분석결과

1. 복지지출 증가와 국가채무 비율

부가가치세 인상에 대한 거시경제적 효과를 살펴보기에 앞서, 세입확충 또는 세출구조조정 없이 복지지출을 증가시킬 경우 국가채무 비율의 변화를 우선적으로 살펴본다. 이를 위해 본 연구에서는 [그림 1]에서와 같이 정부가 2021년부터 영구적으로 GDP 대비 1% 규모의 유동성제약가계에 대한 선택적 이전지출을 증가시킨다고 가정한다. 유동성제약가계는 소득의 전체가 소비로 지출되는 가계로 저소득층으로 해석될 수 있다. 즉, 향후 고령화로 인한 복지지출의 증가는 저소득층에 대한 선택적 지출을 통해 이루어지질 것이라는 가정이다. 이 경우 정부소비, 정부투자, 보편적 이전지출 등 정부의 다른 지출에는 변화가 없다고 가정한다. 다만, 일반균형모형에서 선택적 이전지출을 증가시킬 경우 실질 GDP 또한 내생적으로 증가하기 때문에 선택적 이전지출 이외의 GDP 대비 정부지출의 비중은 감소한다. 반면 선택적 이전지출은 내생적으로 결정된 GDP 규모를 기준으로 증가 규모를 결정하였기 때문에 GDP 대비 비율이 1% 수준에서 유지된다.

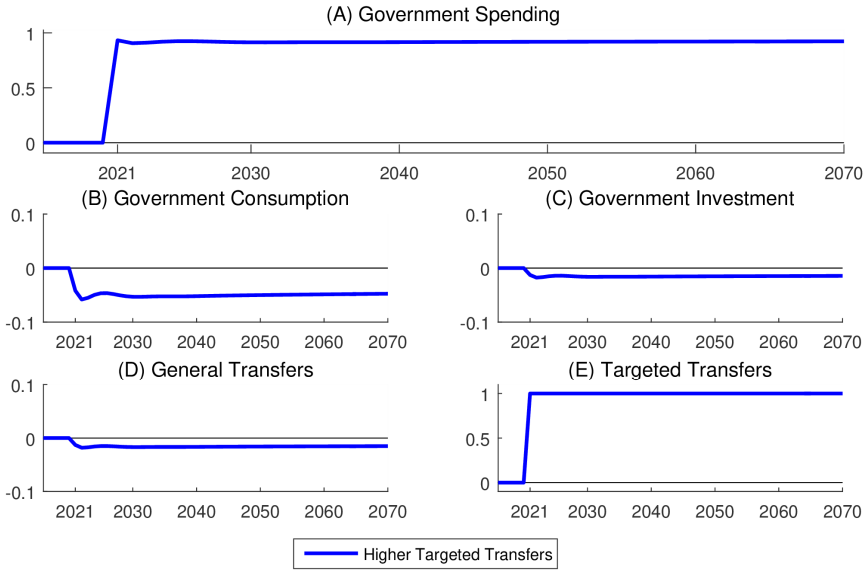
한편, 정부의 복지지출 증가에도 불구하고 조세제도에 대한 외생적인 변화가 없다고 가정한다. [그림 2]에 나타나는 바와 같이 소득세, 법인세, 소비세의 세율이 일정하게 유지된다. 조세제도에 변화가 없더라도 선택적 이전지출의 증가는 과세베이스를 증가시켜 세수입의 절대적인 규모를 증가시킨다. 선택적 이전지출의 증가는 2070년 기준 민간소비를 약 1.93% 증가시키기 때문에 소비세 수입이 내생적으로 GDP 대비 약 0.12% 증가한다. 한편, 민간소비의 증가는 소득세와 법인세의 과세베이스를 결정하는 노동과 자본에 대한 수요와 가격에 영향을 미친다. 노동과 자본의 수요 증가로 인한 과세베이스의 확장을 통해 소득세와 법인세의 절대적인 세수입 규모가 증가한다. 하지만 선택적 이전지출의 증가는 GDP도 증가시키기 때문에 장기적으로는 GDP 대비 소득세와 법인세의 비중에 소비세만큼 큰 변화가 나타나지 않는다.[13)]

---

13) GDP 대비 소득세수와 법인세수가 단기적으로 증가하였다가 감소하는 현상이 나타난다. 이는 GIMF 모형에서 노동과 자본의 조정비용과 가격경직성 등으로 인하여 임금과 이자율, 자본의 가동률 등에 작용한 단기동학에 영향을 받기 때문이다.

[그림 1] 복지지출 증가로 인한 정부지출 충격

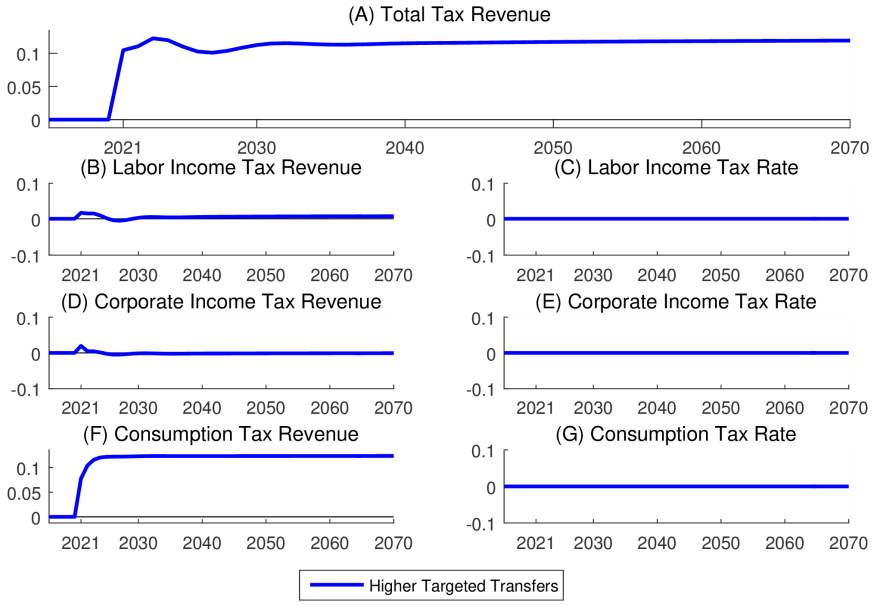
(단위: GDP 대비 %포인트)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화분

[그림 2] 복지지출 증가에 따른 세입 변화

(단위: GDP 대비 %포인트, %포인트)



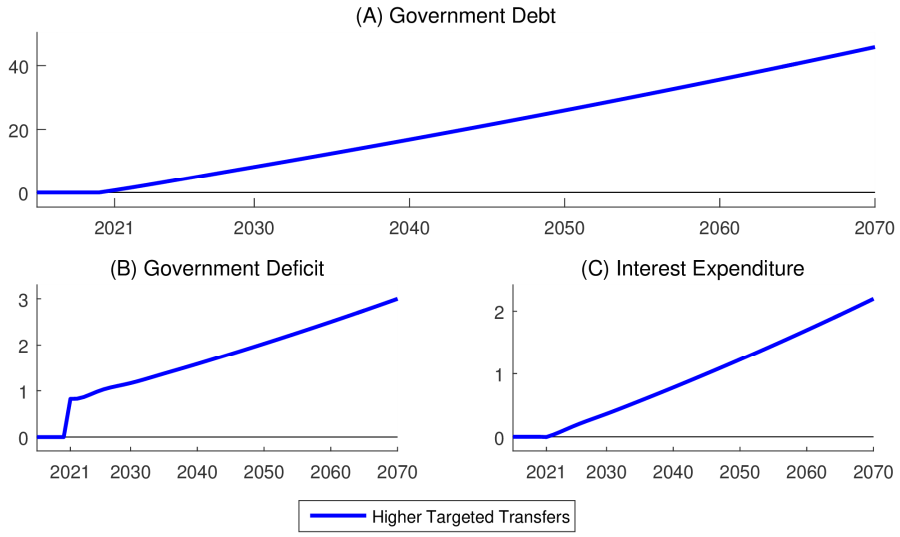
주: 균제상태(steady state) 대비 변화분

정부지출이 GDP 대비 약 1% 증가함에도 불구하고 정부수입은 GDP 대비 약 0.12% 증가하는데 그치기 때문에 균제상태와 비교해 정부의 재정수지는 매년 더 큰 폭의 적자를 기록한다. 특히, 균제상태의 GDP 대비 국가채무 비율을 유지할 수 있는 규모 이상의 재정적자가 매년 누적됨에 따라 GDP 대비 국가채무 비율은 지속적으로 증가하며, 이에 따라 정부의 이자지출 증가로 인하여 재정적자 규모도 매년 증가하게 된다. 결국 2070년 기준 GDP 대비 국가채무 비율은 균제상태와 비교해 약 45.8%p 증가하는 것으로 나타난다.

정부의 재정적자가 지속적으로 발생하여 누적되면 GDP 대비 국가채무 비율 또한 일정한 수준에서 안정화되는 것이 아니라 재정이 지속 불가능한 한계 국가채무 비율 수준 이상으로 증가한다.[14] 따라서 복지지출의 증가는 재정의 지속가능성과 재정건전성을 위해 재원조달 또는 세출구조조정과 함께 이루어질 필요성이 있다.

[그림 3] 복지지출 증가에 국가채무 및 재정적자 변화

(단위: GDP 대비 %포인트)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화분

14) 재정이 더 이상 지속 가능하지 않은 GDP 대비 한계 국가채무 비율이 존재할 것이나, 이에 대한 논의는 본 연구의 범위에서 벗어난다. 다만, 한계 국가채무 비율은 경제 규모, 구조, 환경 등에 따라 국가마다 다를 것이며, 우리나라의 한계 국가채무 비율에 대한 많은 연구가 필요한 것으로 보인다.

2. 소비세를 통한 재원조달

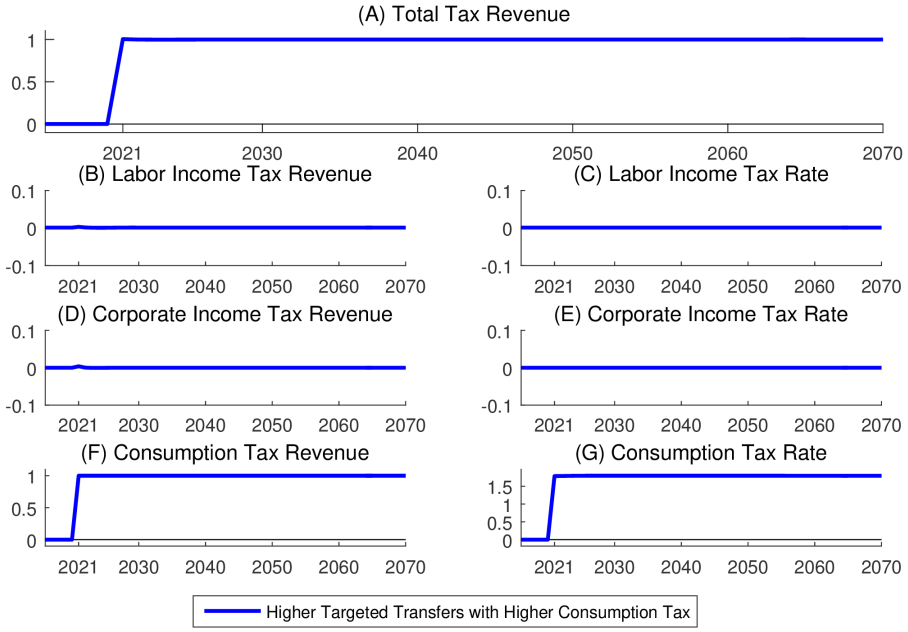
GDP 대비 1% 규모의 복지재원을 부가가치세와 같은 일반 소비세율 인상을 통하여 조달하는 경우에 대해 살펴본다. [그림 4]에서와 같이 소득세와 법인세의 세율에는 변화가 없고, 부가가치세와 같은 일반 소비세의 세율을 인상하여 재원을 조달한다고 가정한다. GDP 대비 1% 규모의 재원을 조달하기 위해 소비세율은 약 1.8%p 인상되었다. 이 경우 [그림 5]에서와 같이 GDP 대비 국가채무 비율은 장기적으로 균제상태와 유사한 수준에서 유지된다.

이상과 같은 소비세율 인상 자체는 실물경제에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. [그림 6]이 보여주는 바와 같이 소비세율을 인상할 경우 민간소비와 민간투자가 균제상태보다 감소한다. 이에 따라 실질 GDP가 감소하는 것으로 나타난다. 다만, GDP의 감소는 환율의 평가절하와 함께 순수출을 증가시키는 효과도 존재한다. 반면 복지지출의 증가는 소비세율 인상과는 실물경제에 정반대의 효과를 보여준다. 따라서 일반 소비세율 인상을 통해 조달한 재원을 저소득층을 위한 이전지출 재원으로 사용한다면 일반 소비세율 인상으로 인한 실물경제에 대한 부정적인 영향은 거의 사라지는 것으로 나타난다. 특히, 본 연구에서와 마찬가지로 소비세 인상으로 거두어들인 세수가 유동성제약가계에 대한 이전지출을 통해 100% 소비지출로 이어진다면, 장기적으로 소비수요의 감소가 발생하지 않아 실물경제가 기존의 균제상태와 유사한 상태에서 유지된다.

한편, 정부가 소비세 인상을 통해 조달한 재원을 유동성제약가계에게 이전할 경우 단기적으로는 실질 민간소비와 실질 GDP가 미미하지만 증가하는 것으로 나타난다. 이는 중첩세대가계에게 과거의 소비수준이 현재의 소비수준에 영향을 미치는 소비습관이 존재하기 때문이다. 뒤의 민감도 분석에서 살펴보겠지만, 중첩세대가계에 소비습관이 없을 경우 민간소비와 실질 GDP는 단기적으로 감소한다. 다만 감소폭이 크지는 않다. 동일한 예산제약 하에서 소비세가 증가하면 실질 예산제약이 감소한다. 하지만 중첩세대가계는 과거의 소비습관으로 인해 현재의 소비를 급격히 감소시키기 어려워 예산제약의 축소를 완화시키기 위해 노동공급을 증가시킨다. 반면, 유동성제약가계의 경우 노동공급은 외생적으로 결정된다. 이에 단기적으로는 경제 전체의 노동공급이 증가하여 생산이 증가한다. 단기적인 생산의 증가는 [그림 4]의 (B)와 (D)와 같이 소득세수와 법인세수를 GDP 증가율과 유사한 수준으로 증가시키며, [그림 5]와 같이 국가채무 비율을 일시적으로 하락시킨다.

[그림 4] 소비세율 인상으로 인한 재원조달 규모

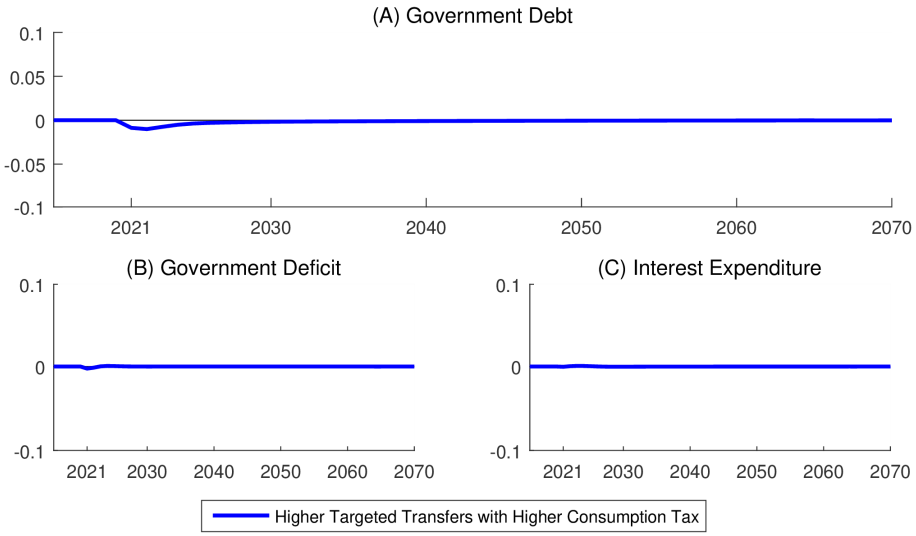
(단위: GDP 대비 %포인트, %포인트)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화분

[그림 5] 복지지출 증가와 함께 소비세율 인상 시 국가채무 및 재정적자 변화

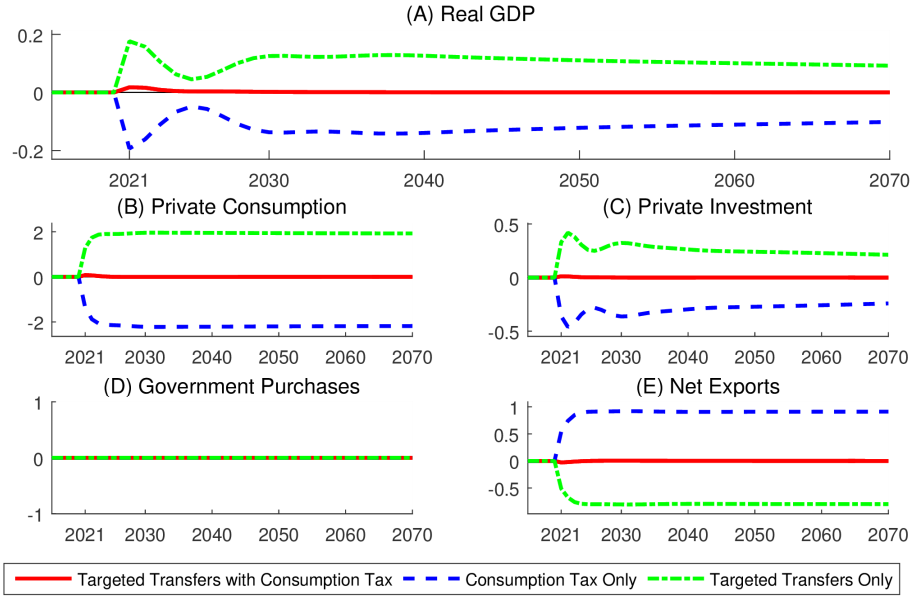
(단위: GDP 대비 %포인트)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화분

[그림 6] 복지지출 증가 및 소비세율 인상 시 실질 GDP 변화

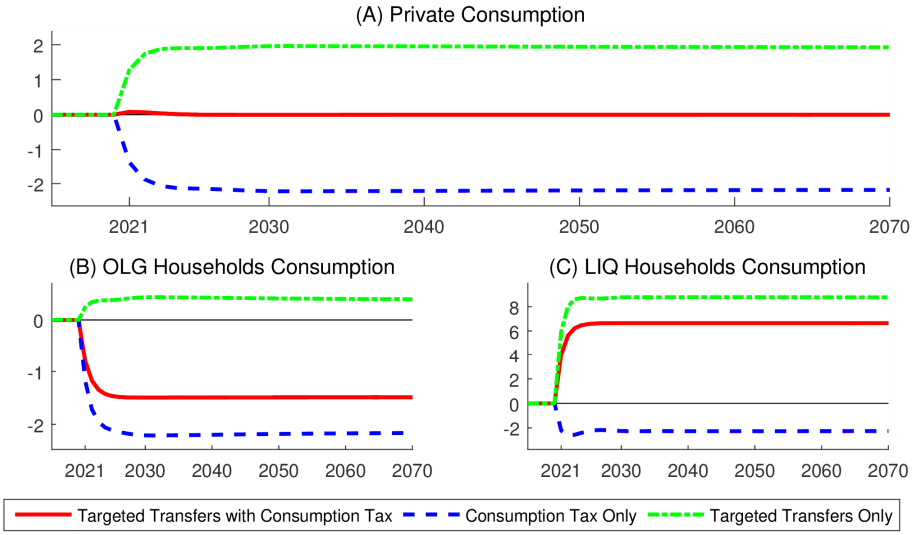
(단위: %)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화율

[그림 7] 복지지출 증가 및 소비세율 인상 시 실질 민간소비 변화

(단위: %)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화율

이상과 같이 일반 소비세율 인상과 함께 복지지출을 증가시킬 경우 민간소비 총량에는 큰 변화가 없는 것으로 관찰되지만, [그림 7]처럼 계층별 소비수준에는 변화가 발생한다. 저소득층이라 할 수 있는 유동성제약가계의 소비는 2070년 기준 약 6.7% 증가하는 반면, 그 외 일반가계의 소비는 약 1.5% 감소한다. 즉, 일반 소비세율 인상을 통한 저소득층에 대한 선별적 복지지출의 증가는 저소득층과 그 외 계층 간의 소비격차를 감소시키는 것으로 해석할 수 있다.

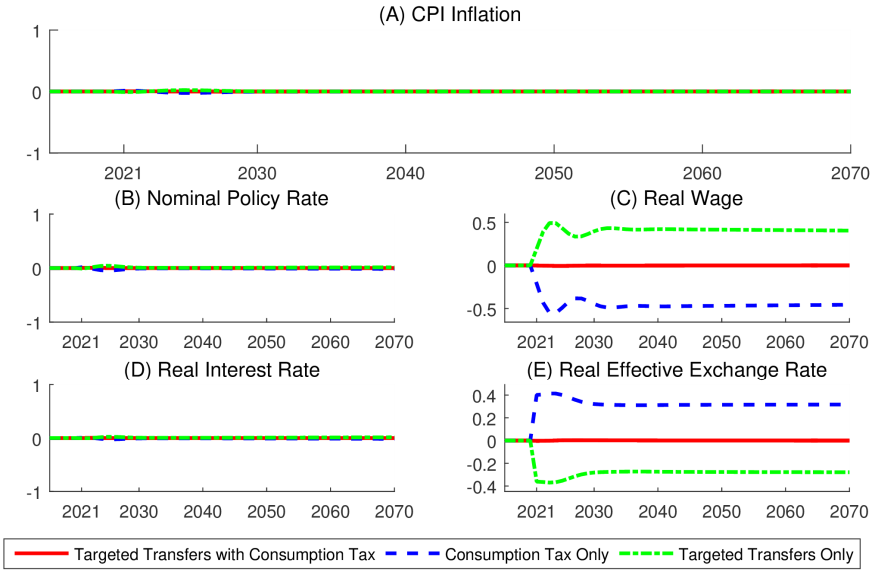
부가가치세와 같은 일반 소비세의 세율의 인상에 대한 우려 중에 하나는 물가상승률이 높아진다는 것이다. 우리나라의 부가가치세는 생산자가 부담하지만 가격을 통해 증가된 부가가치세의 일부가 소비자에게 전가되고, 전체적인 물가수준이 높아질 수 있다.

하지만 시뮬레이션 결과 [그림 8]처럼 일반 소비세율이 인상되더라도 일반균형에서 소비자물가지수는 크게 상승하지 않는 것으로 나타난다. 부가가치세 인상은 물가를 증가시키는 요인이지만, 이로 인한 소비수요의 감소는 물가를 인하시키는 요인으로 작용하기 때문이다. 또한 임금하락을 통한 물가인하의 경로도 존재한다. 소비수요의 감소는 요소시장에서 노동과 자본의 수요를 감소시킨다. 노동수요의 감소는 임금 하락의 원인이다. 또한 자본수요의 감소는 투자수요의 감소로 나타나며, 이로 인한 자본 총량의 감소는 노동생산성을 하락시킨다. 노동생산성의 하락 또한 임금을 감소시키는 요인으로 작용한다. 즉, 일반 소비세율 인상은 물가를 인상시키는 경로와 인하시키는 경로 모두 존재하는데, 두 경로가 서로 상쇄되어 결과적으로는 물가상승률에 큰 변화가 없는 것으로 나타난다.

복지지출 증가 시 재정의 지속가능성을 위해 일반 소비세인 부가가치세의 인상을 검토하였다. 재원 조달은 소비세뿐만 아니라 소득세와 법인세를 통해서도 가능하다. [그림 9]는 GDP 대비 1%의 복지지출 증가와 함께 동일한 규모의 재원을 각각 소비세, 소득세, 법인세를 통해 조달하는 경우에 대한 충격반응함수이다. 증세를 통한 재원조달은 경제에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 다만, 생산요소인 노동과 자본의 공급에 왜곡을 초래하는 소득세와 법인세는 부가가치세보다 실물경제 등 거시경제에 부정적인 영향을 더 크게 미치는 것으로 나타난다. 이와 같은 결과는 연산가능일반균형모형을 통해 조세정책의 효율비용을 분석한 김승래·김우철(2007)의 결과와도 유사하다. 즉, 증세를 통한 재원조달이 필수적이라면 거시경제에 대한 부

[그림 8] 복지지출 증가 및 소비세율 인상 시 가격변수 변화

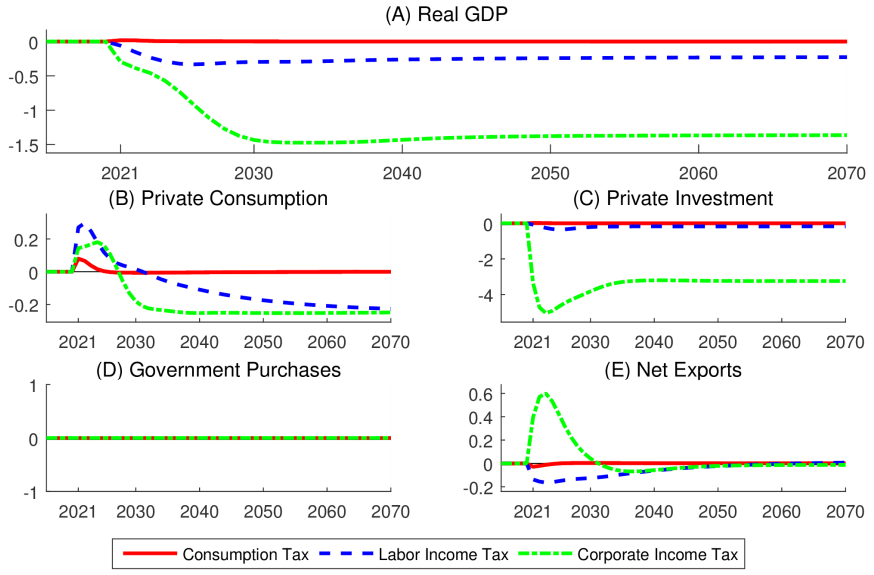
(단위: %, %포인트)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화분 또는 변화율

[그림 9] 복지지출 증가를 위한 재원조달 방안별 실질 GDP 변화

(단위: %)



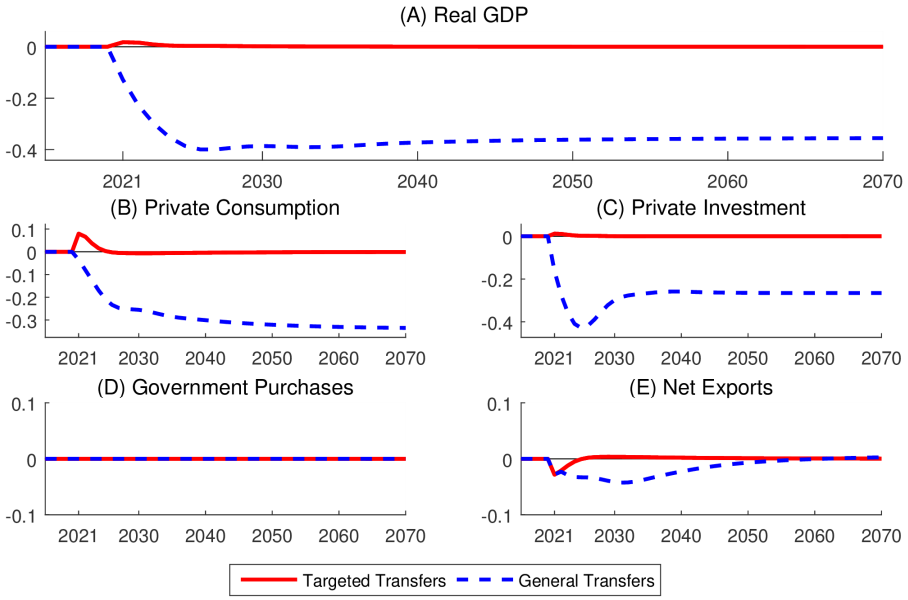
주: 균제상태(steady state) 대비 변화율

정적인 영향을 최소화하기 위해서는 다른 세목보다도 일반 소비세인 부가가치세를 우선적으로 검토하는 것이 바람직하다. 특히, 다른 세목과 달리 소비세율 인상의 거시경제에 대한 부정적인 영향이 선택적 복지지출 증가로 인한 긍정적인 영향을 통해 대부분 상쇄된다는 정책적 함의는 주목할 만하다.

앞에서는 복지지출을 유동성제약가계에 표적하여 지출하는 선택적 이전지출로 가정하여 분석하였다. 이 경우 부가가치세와 같은 소비세를 통해 조달한 재원이 모두 민간에서 소비로 지출되기 때문에 부가가치세 인상으로 인한 부정적인 파급효과가 이전지출의 긍정적인 효과로 대부분 상쇄된다. 그러나 해당 재원이 선택적 이전지출이 아닌 보편적 이전지출에 활용된다면 부가가치세 인상으로 인한 부정적인 효과가 이전지출 증가로 인한 긍정적인 효과보다 커지게 된다. [그림 10]에서와 같이 유동성제약이 없는 중첩세대가계의 경우 이전소득이 발생하더라도 이 중 일부만 소비로 지출하기 때문에 부가가치세 인상을 통한 보편적 이전지출의 증가는 장기적으로 민간소비를 감소시키고, 이는 결국 민간투자와 실질 GDP의 감소로 이어진다. 선택적 이전지출과 비교해 보편적 이전지출은 소득재분배 측면에서도 부정적이다. [그림 11]에 나타난 바와 같이 선택적 이전지출과 비교해 보편적 이전지출의 경우 저소득층이라 할 수 있는 유동성제약가계와 상대적으로 고소득층인 중첩세대가계의 소비수준 변동폭이 작아 두 집단의 소비수준 격차가 덜 감소한다. 그러므로 거시경제적 측면이나 재분배 측면 모두를 고려할 때 향후 복지지출을 확대하더라도 한계소비성향이 높은 계층을 표적한 이전지출을 증가시키는 것이 효과적이다.

[그림 10] 이전지출 유형별 실질 GDP 변화

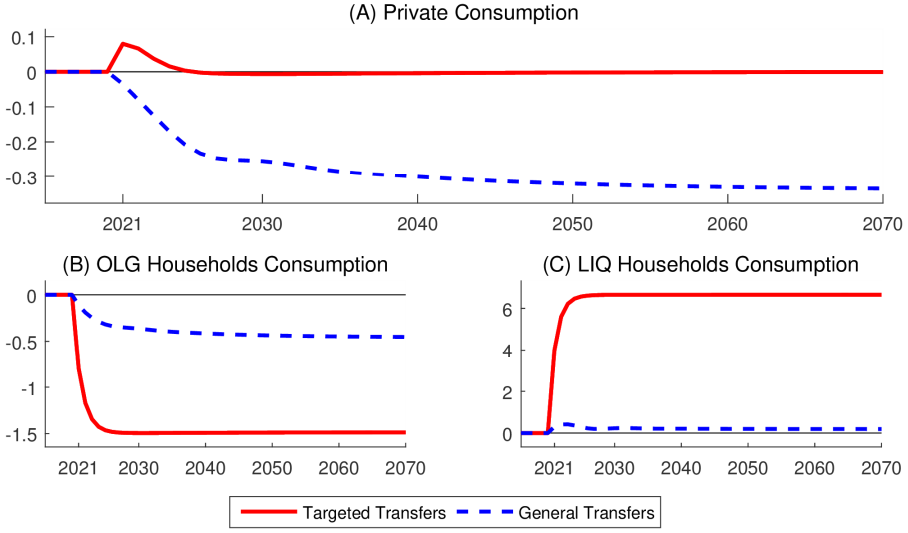
(단위: %)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화율

[그림 11] 이전지출 유형별 실질 민간소비 변화

(단위: %)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화율

3. 민감도 분석

이하에서는 유동성제약가계의 비중과 소비습관에 대한 모수에 대하여 민감도 분석을 실시한다. Kumhof et al.(2010), 박명호·오종현(2015), 오종현(2016) 등의 선행연구에서 언급하듯이 보편적 이전지출 등 재정정책의 경제적 파급효과는 유동성제약가계의 비중에 따라 달라진다. 한편, 소비습관은 중첩세대가계의 소비 변동성을 감소시켜 단기적인 거시경제 동학에 영향을 미칠 수 있다. 이에 두 가지 모수에 대해 민감도 분석을 실시한다.[15)]

가. 유동성제약가계의 비중

기준모형에서 우리나라의 경우 전체 가계 대비 유동성제약가계의 비중인 ψ를 오종현(2016)을 따라 0.25로 설정하였다. 한편, 박명호·오종현(2015)은 ψ를 0.4로 설정하여 분석하였다. 따라서 유동성제약가계의 비중이 0.25인 경우와 0.4인 경우에 대해 소비세를 통해 마련한 재원을 선택적 이전지출에 사용하였을 경우 GDP 등의 변화를 비교해본다.

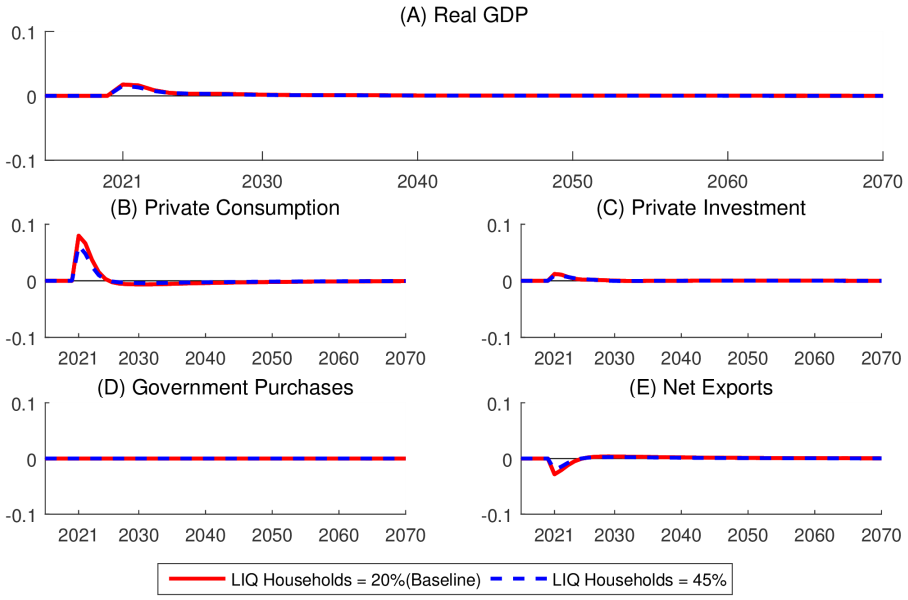
민감도 분석 결과 모형에서 설정한 유동성제약가계의 비중은 장단기에 있어 실질 GDP 등 실물경제에 중요한 영향을 미치지 않는 것으로 분석된다. [그림 12]에 나타나는 바와 같이 민간소비를 제외한 민간투자, 순수출 등은 유동성제약가계의 비중에 거의 영향을 받지 않는 것으로 나타난다. 민간소비의 반응 또한 단기적인 규모 면에서 소폭의 차이가 존재하지만, 변화의 방향성과 장기적인 수렴점은 큰 영향을 받지 않는 것으로 분석된다.

[그림 13]은 민간소비의 반응을 중첩세대가계와 유동성제약가계로 구분하여 보여준다. 소비세를 통해 마련한 재원을 선택적 이전지출에 사용하였을 경우 중첩세대가계의 소비는 감소하고 유동성제약가계의 소비는 증가한다. 이 때 경제 내 유동성제약가계의 비중이 증가할 경우 중첩세대가계의 소비 감소폭에는 큰 변화가 없는 반면, 유동성제약가계의 소비 증가폭은 낮아지는 것으로 나타난다. 당연하겠지만, 유

15) 그 외 효용함수와 관련된 다른 모수들에 대한 민감도 분석을 실시한 결과 기준모형을 통해 도출된 정책적 함의에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

[그림 12] 유동성제약가계 비중에 대한 실질 GDP의 민감도 분석

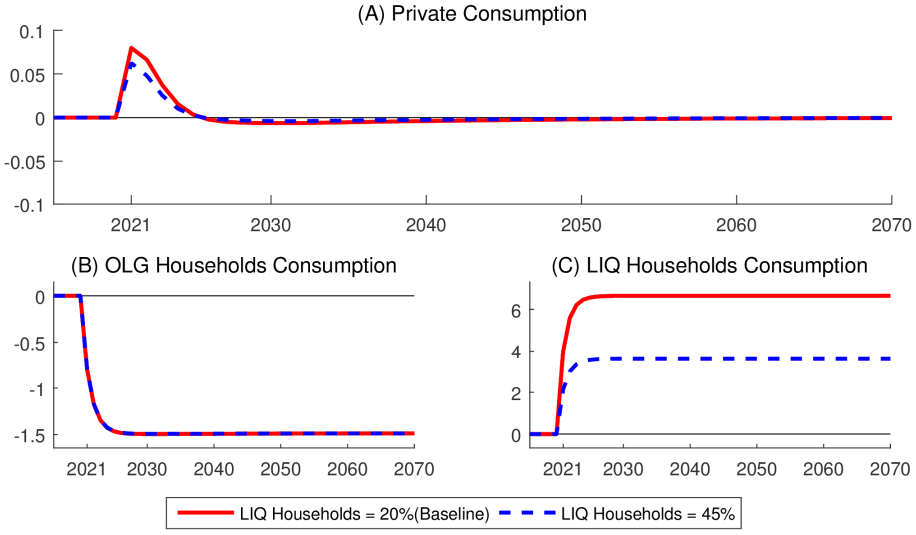
(단위: %)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화율

[그림 13] 유동성제약가계 비중에 대한 실질 민간소비의 민감도 분석

(단위: %)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화율

사한 규모의 재원을 소비세를 통해 조달할 경우 이전지출에서 배제된 중첩세대가계의 소비지출에 대한 반응은 유사하지만, 유동성제약가계의 비중이 높을 경우 유사한 규모로 조달된 재원을 더 많은 가계에 분배해야하기 때문에 유동성제약가계의 평균 이전지출 규모가 감소하여 소비지출도 감소한다.

나. 소비습관 도입 여부

기준모형에서 모든 국가의 소비습관 모수 ν를 0.4로 가정하였다. 일반균형모형에 소비습관을 도입할 경우 중첩세대가계의 단기적인 소비 변동성이 감소하고, 이는 GDP 등 실물경제의 단기적인 움직임에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이하의 민감도 분석에서는 ν를 0으로 설정하여 소비습관을 모형에서 제거할 경우 기준모형과의 차이점을 살펴본다.

[그림 14]와 [그림 15]에 나타나는 바와 같이 소비습관의 도입 여부에 따라 소비세를 통해 마련한 재원을 선택적 이전지출에 사용하였을 경우 민간소비의 단기적인 반응에서 차이가 관찰된다. 특히 변화의 방향성이 다르다. [그림 15]를 먼저 살펴보면 기준모형에서는 단기적으로 민간소비가 증가한다. 이는 앞에서도 설명하였듯이 중첩세대가계의 소비습관으로 인하여 중첩세대가계의 소비가 천천히 감소하기 때문이다. 반면, 소비습관을 모형에서 제거할 경우 중첩세대가계의 소비는 소비습관이 존재하는 경우보다 더 빠르게 감소한다. 이는 소비습관을 제거할 경우 기준모형과 같은 수준으로 예산제약을 완화시킬 필요가 없고, 따라서 중첩세대가계의 노동공급이 기준모형과 비교해 덜 증가하는 것을 의미한다. 한편, 중첩세대가계의 노동공급 증가폭이 작아질 경우 중첩세대가계의 노동공급 수준에 영향을 받는 유동성제약가계의 노동공급 또한 증가폭이 작아져 소비의 증가폭 또한 작아진다.[16] 중첩세대가계의 소비는 감소하고 유동성제약가계의 소비는 증가하는 상황에서 전체적인 민간소비의 반응은 두 유형의 가계의 비중과 소비 증감의 상대적인 크기에 의해 결정된다. 소비습관에 대한 모수를 0.4로 설정한 기준모형에서 단기적으로 중첩세대가계

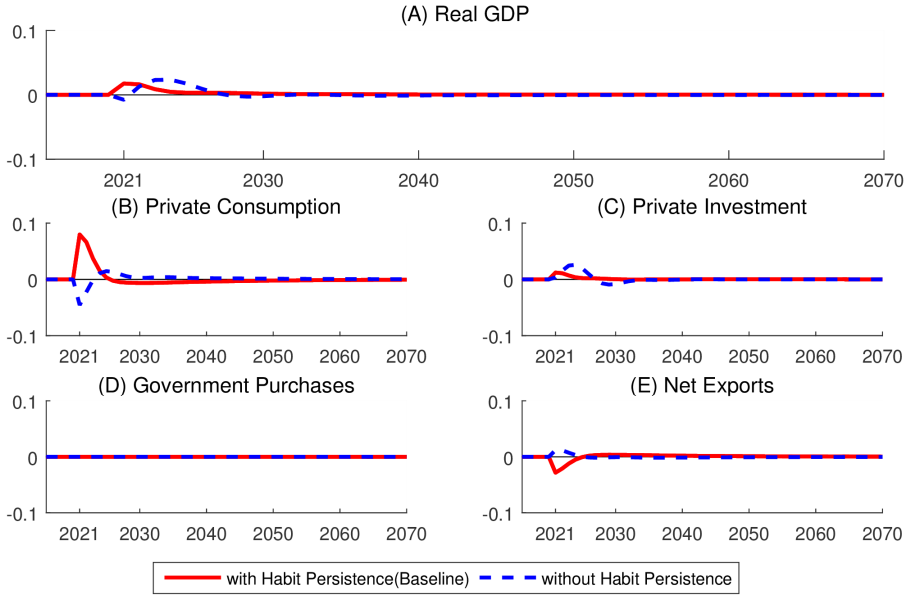
16) [그림 15]의 (C)에는 그 차이가 미미하여 잘 나타나지 않지만, 충격이 발생한 2021년의 유동성제약가계의 소비수준은 소비습관 도입 여부에 따라 각각 4.02%와 3.82% 증가하여 소비습관을 제거할 경우 소비수준의 증가폭이 작다.

의 소비는 덜 감소하고 유동성제약가계의 소비는 더 증가하기 때문에 전체적인 민간소비는 충격시점에서 증가하는 반면, 중첩세대가계의 소비습관을 모형에서 제거할 경우 중첩세대가계의 소비는 더 감소하고 유동성제약가계의 소비는 덜 증가하여 민간소비가 감소하는 것으로 판단된다. 또한 소비습관을 제거할 경우 민간소비가 감소하고 노동공급의 증가폭은 둔화되어 [그림 14]에서처럼 실질 GDP 또한 단기적으로 감소하는 것으로 사료된다.

소비습관의 정도에 따라 실물경제의 단기적인 반응에 차이가 존재하지만, 장기적인 정책적 함의는 소비습관의 도입 여부가 영향을 미치지 않는다. 또한 단기적인 변화에 있어서도 그 변화의 방향성은 다르지만 실질 GDP 등의 변화 규모 자체는 크지 않다는 점도 주목할 만하다. 즉, 소비세를 통해 조달한 재원을 모두 유동성제약가계에 대한 선택적 이전지출로 사용한다면 장단기에서의 거시경제적 충격이 크지 않다는 점은 소비습관의 정도 및 도입 여부에 큰 영향을 받지 않는다.

[그림 14] 소비습관의 지속성에 대한 실질 GDP의 민감도 분석

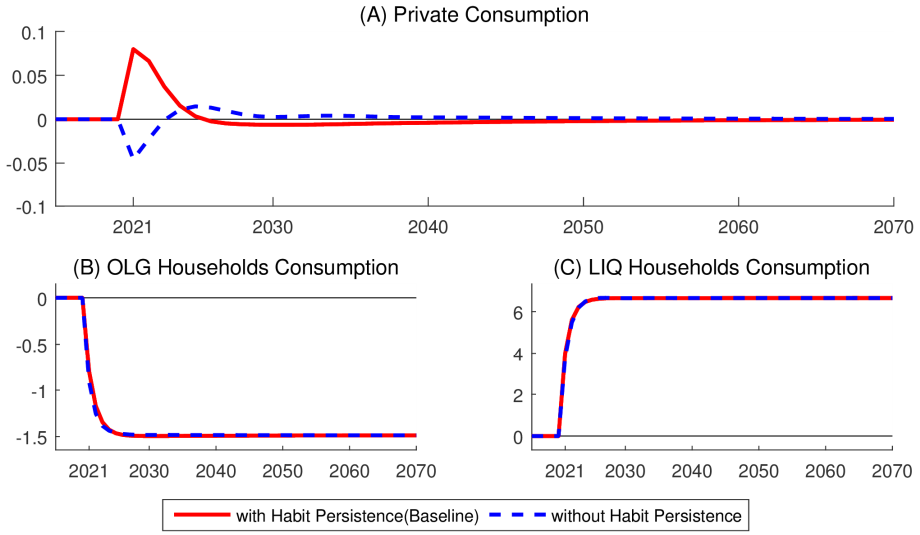
(단위: %)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화율

[그림 15] 소비습관의 지속성에 대한 실질 민간소비의 민감도 분석

(단위: %)



주: 균제상태(steady state) 대비 변화율

Ⅳ. 결론

현재 우리 사회는 급격한 인구고령화·소득분배의 악화 등과 같은 사회·경제적 문제에 당면하고 있다. 이런 사회·경제적 문제를 해소하는 데에는 정부의 역할 확대가 동반될 수밖에 없다. 그런데 각종 장기재정전망에 따르면 기존의 사회복지 프로그램만으로도 우리나라 재정의 지속가능성은 미래에 큰 위험에 처할 것으로 예상된다. 이런 상황에서 문재인정부는 당장의 문제를 해소·완화하기 위해 건강보험 보장성 강화, 사회안전망의 확대, 노인빈곤 완화, 소득분배 개선 등의 목적으로 각종 복지사업의 확대를 추진하고 있다. '공짜 점심은 없다'는 속담을 생각할 때 재정부담을 현세대가 조금이라도 부담하지 않는다면 인구구조의 변화흐름 상 상대적으로 소수의 미래 세대가 완전히 부담해야 하는 상황에 처할 것이다.

이런 재정상황을 염두에 두고 본 연구에서는 어떠한 방식으로 재원을 마련하는 것이 거시경제에 미치는 부작용을 최소화할 것인지를 Kunhof et al.(2010)의 이론적 모형에 기초한 일반균형모형을 통해 분석하였다. 우선, 복지사업의 확대로 복지지출이 GDP 대비 1%p 정도 항구적으로 확대되는 경우 우리나라 재정의 지속가능성에 빨간불이 들어옴을 확인할 수 있었다.[17] 이런 상황에서 추가적인 복지재원과 동일한 규모의 부가가치세 인상을 동시에 추진한다면 재정건전성 측면의 부정적 영향을 상쇄할 수 있다. 또한 항구적인 복지재원 확대 및 부가가치세 인상이라는 충격이 민간부문의 소비 및 투자, 실질 GDP, 소비자물가지수 등 주요 거시경제 변수들은 서로 상쇄되어 양 충격이 없었을 경우와 매우 유사해진다. 이는 부가가치세 인상이 저소득층을 표적한 복지지출 확대를 동반하지 않고 단독으로 추진된다면 주요 거시경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

이밖에도 복지재원 확대가 유동성제약가계처럼 저소득층을 표적하여 이루어지는 가운데 부가가치세의 인상이 동시에 추진되는 경우 유동성제약가계의 소비는 증가하는 것으로 나타났다. 반면 일반가계인 중첩세대가계의 소비는 이러한 충격들로 감소하는 것으로 분석되었다. 이런 결과는 부가가치세의 인상을 통해 마련된 재원이

17) 이런 결과는 2015년 발표된 정부의 장기재정전망 결과 중 10조원 정도의 의무지출이 재원마련 방안없이 도입될 때 국가채무 비율이 급격하게 상승한다는 결과와 일치한다.

저소득층으로의 이전지출로 사용될 수 있다면 소득재분배의 개선효과까지도 얻을 수 있음을 시사한다.

한편 본 연구에서는 부가가치세의 인상이 아니라 소득세나 법인세의 인상을 통해 추가적인 복지재원을 확보하는 경우를 상정하였다. 그 결과 소득세나 법인세의 인상은 기존에 알려진 바와 같이 부가가치세보다 더 큰 자원배분의 왜곡을 가져와서 주요 거시경제 변수들에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 실질 GDP에 미치는 부정적인 효과는 소득세보다 법인세의 인상이 더 큰 것으로 나타났다. 이런 결과는 복지재원 마련 수단으로서 부가가치세가 다른 기간 세목인 소득세나 법인세보다 경제적 효율성 관점에서 우월함을 뜻한다. 그리고 소득세와 법인세 중 소득세가 GDP에 대한 부정적 효과를 줄이는데 더 나은 정책수단임을 보여준다.

또한 부가가치세를 통해 마련한 복지재원을 저소득층을 표적한 선택적 이전지출이 아닌 모든 가계가 대상인 보편적 이전지출로 사용하는 경우의 경제적 효과에 대해서도 살펴보았다. 본 연구의 모형에서 유동성제약가계에 대한 선택적 이전지출에 사용하는 경우 부가가치세를 통해 마련한 재원이 모두 다시 소비로 지출되기 때문에 총수요에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 하지만 부가가치세를 통해 마련한 재원을 보편적 이전지출에 사용할 경우 일부 재원이 중첩세대가계에게 배분되고 이 중 일부는 소비로 지출되지 않기 때문에 총수요가 감소한다. 즉, 보편적 이전지출을 통한 긍정적인 효과가 부가가치세 인상의 부정적인 효과를 충분히 상쇄시키지 못하는 것으로 분석되었다. 따라서 부가가치세를 통해 복지재원을 마련할 경우 경제의 부정적인 효과를 최소화하기 위해서는 복지지출의 대상을 한계소비성향이 높은 가계를 중심으로 선정하는 것이 바람직하다.

이상의 결과를 요약하면 다음과 같다. 세수를 안정적으로 확보할 수 있고 여러 세대에 걸쳐서 세부담을 분산시킬 수 있는 특성을 지닌 부가가치세는 경제적 효율성 관점에서 다른 기간 세목보다 우월하다는 점을 일반균형모형을 활용한 시뮬레이션 분석을 통해 확인할 수 있었다. 그리고 부가가치세 인상에 따른 거시경제 변수에 대한 부정적 영향은 추가적으로 확보된 재원으로 저소득층을 지원하는 경우 거의 사라지는 것으로 분석되었다. 또한 부가가치세 인상을 통해 마련된 재원이 저소득층으로의 이전지출로 사용된다면 역진적이라고 인식되는 부가가치세를 통해 소득재분배의 개선효과도 거둘 수 있는 것으로 나타났다.

참고문헌

기획재정부 보도자료, 「2060년 장기재정전망」, 2015.

김승래·김우철, 「우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로」, 연구보고서 07-13, 한국조세연구원, 2007.

박명호·오종현, 「조세재정정책의 거시경제적 효과 분석을 위한 DSGE 모형구축: GIMF 모형의 이해와 활용」, 연구보고서 15-06, 한국조세재정연구원, 2015.

박명호·정재호, 「부가가치세 유효 세부담 변화분석과 정책방향」, 연구보고서 14-05, 한국조세재정연구원, 2014.

성명재·김승래, 「부가가치세의 정책과제와 미래지향적 개편방향」, 한국재정학회, 2018.

오종현, "GIMF 모형을 활용한 주요 세목의 효율성 분석," 「재정포럼」, 제240호, 한국조세재정연구원, 2016. 6, 22~45쪽.

조경엽, "부가가치세의 형평성과 효율성 평가," 「재정건전성의 평가 및 정책과제」, 김성태·박진 편, 한국개발연구원, 2014. 549~585쪽.

Abel, A. B., "Asset Prices under Habit Formation and Catching up with the Joneses," *The American Economic Review*, Vol. 80, No. 2, 1990, pp.38–42.

Cashin, D., and T. Unayama, "The Impact of a Permanent Income Shock on Consumption: Evidence from Japan's 2014 VAT increase," RIETI Discussion Paper Series 16-E-052, 2016.

Crossley, T. F., D. Phillips, and M. Wakefield, "Chapter 10: Value Added Tax," *The IFS Green Budget*, edited by Chote, R., C. Emmerson, D. Miles and J. Shaw, IFS, 2009.

Kumhof, M., D. Laxton, D. Muir, and S. Mursula, "The Global Integrated Monetary and Fiscal Model (GIMF): Theoretical Structure," IMF Working Paper, No. 10–34, 2010.

Mankiw, N. G., *Principes of Economics*, Cengage Technology Edition, 8th Edition, 2017.

Miki, B., "The Effect of the VAT Rate Change on Aggregate Consumption and Economic Growth," Working Paper Series, No. 297, Center on Japanese Economy and Business (CJEB) at Columbia University, 2011.

OECD/KIPF, *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing, Paris, 2014.

OECD, *Consumption Tax Trends*, 2018a.

_____, *Economic Surveys: Korea*, 2018b.

Poterba, J. M., "Lifetime Incidence and the Distributional Burden of Excise Taxes," *The American Economic Review*, Vol. 79, No. 2, 1989, pp.325-330.

부록

[부표] 주요 모수 설정

모수		한국	미국	중국	기타
장기 추세 및 이자율	세계 기술진보율(g)	1.015	1.015	1.015	1.015
	세계 인구증가율(n)	1.01	1.01	1.01	1.01
	균제상태 물가상승률($\bar{\pi}$)	1.02	1.02	1.02	1.02
	균제상태 실질이자율($\bar{r}$)	1.03	1.03	1.03	1.03
감가 상각률	민간자본의 감가상각률(δ_K)	0.1	0.1	0.1	0.1
	정부자본의 감가상각률(δ_G)	0.04	0.04	0.04	0.04
생산 요소 간 대체 탄력성	비교역재 생산의 자본과 노동(ξ_{ZN})	0.99	0.99	0.99	0.99
	교역재 생산의 자본과 노동(ξ_{ZT})	0.99	0.99	0.99	0.99
	비교역재 수입업자의 국가 간 탄력성(ξ_{DM})	1.5	1.5	1.5	1.5
	교역재 수입업자의 국가 간 탄력성(ξ_{TM})	1.5	1.5	1.5	1.5
	최종재 생산의 국내재와 수입재(ξ_T)	1.5	1.5	1.5	1.5
	최종투자재 생산의 국내재와 수입재(ξ_I)	1.5	1.5	1.5	1.5
	최종소비재 생산의 국내재와 수입재(ξ_C)	1.5	1.5	1.5	1.5
	최종재 생산의 교역재와 비교역재(ξ_A)	0.5	0.5	0.5	0.5
	정부 생산의 소비재와 투자재(ξ_G)	0.5	0.5	0.5	0.5
한계 비용 가산율	비교역재 제조($\bar{\mu}_N$)	1.2	1.2	1.2	1.2
	교역재 제조($\bar{\mu}_T$)	1.2	1.2	1.2	1.2
	노동조합 임금 설정($\bar{\mu}_W$)	1.1	1.1	1.1	1.1
	투자재 생산($\bar{\mu}_I$)	1.05	1.05	1.05	1.05
	소비재 생산($\bar{\mu}_C$)	1.05	1.05	1.05	1.05
	소매업($\bar{\mu}_R$)	1.05	1.05	1.05	1.05

모수		한국	미국	중국	기타
금융 가속기	비교역재 제조업자의 레버리지	100%	100%	100%	100%
	교역재 제조업자의 레버리지	100%	100%	100%	100%
	비교역재 제조업자의 파산비율	8%	8%	8%	8%
	교역재 제조업자의 파산비율	8%	8%	8%	8%
	비교역재 제조업자의 외부금융 프리미엄	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
	교역재 제조업자의 외부금융 프리미엄	2.5%	2.5%	2.5%	2.5%
통화 정책	이자율 갭 조정계수(δ_i)	0.3	0.3	0.3	0.3
	물가상승률 갭 조정계수(δ_π)	1.0	1.0	1.0	1.2
	GDP 갭 조정계수(δ_y)	0	0	0	0
	환율 갭 조정계수(δ_e)	0	0	0	0
재정 정책	GDP 갭 조정계수(d^{gdp})	0.22	0.34	0.25	0.38
	정부부채 갭 조정계수(d^{debt})	0	0	0	0
	세수 갭 조정계수(d^{tax})	0	0	0	0

A Study on the Effective Measures to Secure Welfare Expenditures in Korea: Simulation Analysis Using a General Equilibrium Model

Park, Myungho* Oh, Jonghyeon**

Abstract

This study analyzes the efficient measures to secure welfare expenditure through the general equilibrium model which is suggested by Kumhof et al.(2010). When the ratio of welfare spending to GDP is permanently increased by 1%p, it can be seen that there is less negative effect on major macroeconomic variables such as real GDP in the case of procurement of the financial resources through VAT than through income tax or corporation tax. This result implies that VAT is superior to income tax or corporation tax in terms of economic efficiency. In particular, the negative impact of VAT hikes on macroeconomic variables has been analyzed to be almost eliminated when low-income households are supported by additional secured resources. In addition, if the resources provided through the VAT increase are used for the transfer to the low-income group, the redistribution of the income distribution can be improved through the VAT, which is recognized as regressive.

□ Keywords: value added tax, general equilibrium model, macroeconomic effects

* Assistant Professor, School of Economics, Hongik University
** Research Fellow, Korea Institute of Public Finance

▌ 예산정책연구 제8권 제2호 2019. 11. pp.38-73 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.002

사립학교 폐교로 인한 사학연금 수급개시연령 조정에 따른 재정 변화 분석*

김수성** 정인영***

국문초록

최근 학령인구의 감소로 많은 사립학교가 폐교의 위험에 노출되고 있다. 이러한 상황은 앞으로도 계속 될 것으로 예상된다. 현행 사학연금은 사립학교가 폐교되면 폐교에 재직했던 교직원에 대해서는 연금 지급개시연령이 65세 임에도 불구하고 조기에 연금을 지급하고 있다. 즉, 현행 사학연금법은 공무원연금법 제46조 제1항 제4호 "정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급" 조항을 준용함에 따라 정원감축 및 폐교에 따른 퇴직을 할 경우 법에 명시된 연금지급 개시연령이 아닌 퇴직 후 5년 이후에 조기연금을 지급하고 있다. 이에 따라 향후 사학연금 지급액이 급증할 것으로 예상되며, 이는 상당한 액수의 국고 지원을 수반하게 된다. 이를 감안하여 사학연금공단은 사학연금을 65세부터 지급하는 법안을 이은재 의원 입법발의로 2016년 11월 15일에 제출하였다. 사립학교 폐교에 따른 지급개시연령의 연장은 연금재정 안정화를 위하여 추진하는 법안으로서 연금재정에 미치는 효과가 크며, 연기금의 안정화를 위한 조치에 해당된다. 본 연구는 이와 관련하여 폐교로 인한 사학연금 수급개시연령 조정에 따른 재정소요액을 추계하고, 이를 통해 사학연금법이 독자적인 법안을 마련하기 위한 법 개정의 타당성 및 근거를 제시하였다. 추계 결과, 현행과 같이 조기에 연금을 지급하였을 때보다 지급개시연령을 적용하였을 때 기금의 소진시점을 1년 정도 연장하는 효과가 있을 뿐만 아니라 국고지원 예산 절감 효과가 있는 것으로 나타났다.

□ 주제어: 사학연금, 연금지급개시연령, 사립학교 폐교, 조기연금, 국고 예산 절감

투고일: 2019. 2. 28. 수정일: 2019. 8. 6. 게재확정일: 2019. 8. 8.

* 본 연구는 사립대학의 폐교문제에 따라 나타나는 사학연금재정 문제를 해결하기 위한 재정추계를 분석한 연구이다. 본 연구의 내용은 저자들의 개인적 의견임을 밝힌다.

** 제1저자: 사립학교교직원연금공단 연금연구팀 세무학박사(mercury@tp.or.kr)

*** 교신저자: 삼육대학교 사회복지학과 조교수(iyj100@gmail.com)

Ⅰ. 서론

최근 언론에 의하면 10여년 후 대학의 절반이 사라질 수도 있어 폐교 도미노 현상의 시작에 대하여 우려하는 목소리가 커지고 있다. 즉, 교육부의 대학기본역량진단 2주기 결과가 공개되면서 폐교 도미노 현상이 현실화 될 것이라는 전망이 나오고 있는다. 2015년 대학기본역량진단 1주기 평가 때는 최하위 등급에 해당하는 대학의 60%가 폐교를 하였다. 특히 향후 10여 년 동안 학생 숫자가 급감하면서 2030년 이후 대학의 절반이 폐교할 것이라는 불안한 예측도 제기되고 있는 상황이다.[1)]

2018년 2월 말 현재 사립대학이 폐교된 현황을 살펴보면 폐쇄명령에 따른 11개 대학과 자발적으로 폐쇄한 대학 5개 등을 합하여 총 16개의 사립대학이 폐교가 된 상황이다. 게다가 향후에는 학령인구의 절벽현상으로 인하여 대학 입학정원의 미달 및 정원감축이 발생하여 학교 재정이 열악한 대학들은 과거에 비해 폐교되는 사례가 급증할 것으로 예측되고 있다. 더욱이, 유치원은 비교적 규모가 큰 초·중·고 및 대학에 비해 출산율의 직접적인 영향을 받게 되고 학생 모집 등에 많은 문제가 예상되고 있어 학교재정은 더욱 악화될 것이다. 유치원은 비교적 소규모로 운영되는 특성으로 인하여 재정상태가 열악하기 때문에 폐원이 훨씬 용이할 것으로 보인다. 이

---

1) 교육부가 8월 23일 발표한 대학기본역량진단 결과에 따르면 평가 대상 323개 대학 중 11개 대학이 최하 등급(재정지원제한대학 Ⅱ유형)을 받았다. 4년제 대학 6곳(경주대·부산장신대·신경대·제주국제대·한국국제대·한려대), 전문대 5곳(광양보건대·동부산대·서해대·영남외국어대·웅지세무대)이다. 이 대학들은 정원을 30~35%까지 줄여야 하고 정부 재정 지원도 전면 제한되기 때문에 사실상 폐교 수순을 밟게 될 것이란 전망이 우세하다. 실제로 2015년 1주기 평가시 당시 E등급(최하위)을 받은 4년제 대학 5곳 중 3곳(대구외대·서남대·한중대)이 폐교가 되었다. 전문대는 7곳 중에서 대구미래대만이 폐교가 되었다. 이 대학들 역시 정부의 재정지원이 전면 제한되고 국가장학금과 학자금대출이 금지되어 불가피하게 폐교에 이를 수밖에 없게 된 것이다. 당시 교육부는 이 대학들에 대해 매년 재평가를 통해 교육 여건이 나아지면 압박을 풀어주려 했으나 개선책을 찾지 못하여 폐쇄 명령에 이르게 된 것이다. 금 번 최하 등급을 받은 대학들도 미래가 불투명하다. 특히 학생 수가 급격히 줄면서 폐교 가능성은 1주기 때보다 커질 전망이다. 교육부에 따르면 대학 입학을 희망하는 수험생은 51만 9,857명으로 전체 대학 입학정원(51만 2,036명)과 엇비슷하게 나타나고 있다. 그러나 학생 수의 급감으로 인하여 대학 입학 희망자는 2021년에 42만 7,566명으로 줄고 2023년엔 39만 8,157명으로 감소할 것으로 예측하고 있다. 이러한 예측치를 토대로 교육부는 3년 후엔 전국 38개 대학이 신입생을 모집하지 못해 폐교할 수 있다고 전망하기도 하였다(중앙일보, 2018).

러한 상황에서 현행 사립학교교직원연금(이하 사학연금)은 폐교가 발생하게 되면 폐교에 재직 중인 교직원에게 연금을 조기에 지급하도록 규정하고 있어, 사학연금의 재정적 지속가능성에 문제가 발생하고 연금의 재정 안전성과 지급가능성에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 학계 및 전문가들의 우려의 목소리가 존재한다(정인영·김수성, 2019).

미래의 학령인구 감소가 예상보다 더욱 빠르게 진행되고 있는 만큼 향후 사립대학폐교문제는 많은 심각한 문제를 야기할 것으로 보인다. 그 중에서 폐교에 따른 연금의 조기지급은 사학연금의 재정적 문제를 야기할 것으로 예상된다. 사학연금은 연금법 상 지급개시연령을 65세로 하고 있으나, 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 정원감축 및 폐교에 따른 퇴직을 할 경우에는 퇴직 후 5년이 경과한 때에 연금을 지급하도록 하고 있다.[2] 이러한 규정은 비단 사학연금에만 적용되지 않고 공무원연금에도 동일하게 적용된다. 그러나 공무원은 국가가 사용자로 되어 있어서 사립대학과 같은 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소로 직위가 없어지는 경우가 발생할 가능성은 그다지 크지 않다. 따라서 사립대학 폐교의 문제는 사학연금에만 나타날 수 있는 문제에 해당되므로 사학연금은 이와 같은 당면 과제를 해결할 필요가 있다.[3]

이러한 사립대학 폐교문제의 해결방안 마련을 위해 정부와 사립학교뿐만 아니라 사학연금공단도 함께 해결방안을 모색할 필요가 있다. 사학폐교의 문제는 비단 사립대학에 재직하는 교직원의 고용에 대한 문제뿐만 아니라 사학연금재정의 문제와 사립대학의 폐교에 따른 다양한 사회적 문제를 야기하고 있어 이를 해결할 수 있는 실질적인 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 문제점들을 개선하기 위한 방안의 일환으로 사학연금공단에서는 연금지급개시연령의 개선방안을 제시하였다. 2016년 11월 15일에 이은재 의원의 입법 발의안을 통해 사립대학 폐교에 따른 지급개시연

2) 현행 사학연금법은 공무원연금법 제46조 제1항 제4호 "정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급" 조항을 준용함에 따라 정원감축 및 폐교에 따른 퇴직을 할 경우 법에 명시된 연금지급 개시연령이 아닌 퇴직 후 5년 이후에 조기연금을 지급하고 있다.

3) 사립학교의 경우에는 학령인구 감소 등으로 인하여 사립대학 등 폐교의 가능성이 상존하고 있다. 실제로 2018년에도 여러 학교가 폐교되었다. 그러나 공무원의 경우에는 폐교의 가능성이 매우 낮다. 국공립학교의 경우에는 폐교되거나 정원이 감소되는 경우가 크게 발생하지 않으며 만일에 이와 같은 경우가 발생할 경우에는 다른 지역 학교로 해당 재직 교직원을 이동 배치하는 등 다양한 대체 방안을 마련하고 있기 때문에 사실상 폐교 등으로 인하여 퇴직하는 사례가 거의 없다고 볼 수 있다.

령의 개선을 유도하고 연금재정안정화를 도모하고자 하는 법안을 제출한 바 있다. 이 법안의 주된 내용은 사립대학에 재직 중인 교직원이 정원감축 및 폐교에 따라 퇴직할 경우에는 현행과 같이 퇴직 후 5년이 경과한 때에 연금을 지급하지 않고 일반적으로 퇴직한 경우와 마찬가지로 연금지급을 65세 때부터 개시하는 방안을 모색하고자 하는 것이다. 현재 본 법안은 국회에서 계류 중에 있는 상황이다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 현재 사립대학의 폐교 상황에 대한 사학연금재정의 다각적인 분석과 현행 지급개시연령 규정을 적용할 경우와 65세에 지급할 경우 연금재정에 미치는 영향을 분석해 보고자 한다. 아울러 현행 지급개시연령에 따른 문제점 및 이은재 의원 입법안의 타당성을 연금재정의 측면에서 검토하고 정책적 함의를 제시하고자 한다. 따라서 본 연구의 목적은 사학연금 지급개시연령 개선에 따른 재정추계 및 연금기금에 미치는 영향을 분석하고, 이를 통하여 사립대학 등의 폐교에 따른 연금재정에 미치는 영향을 검토하는데 있다. 이를 위해 현재 폐교된 학교의 재직자를 중심으로 사학연금의 지급개시연령을 준용한 경우와 이은재 의원 입법안에 따라 65세에 지급한 경우의 사학연금 지급개시연령 개선에 따른 재정추계 결과를 분석한다. 이와 관련된 논의는 아직까지 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이며, 관련 연구도 찾아보기 어렵다.[4] 본 연구는 현행 지급개시연령 규정에 따른 사학연금재정 소요액을 추계하고 이를 통해 법 개정에 대한 시사점을 제시한다는 점에서 기존 연구들과 차별성을 가진다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 사립학교 폐교 현황과 지급개시 연령을 제한하는 이은재 의원 입법안에 대하여 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 사립대학 폐교에 따른 사학연금 재정의 문제점을 분석한다. 제Ⅳ장에서는 지급개시연령 개선에 따른 연금재정 소요액을 추계한다. 마지막 제Ⅴ장에서는 결론을 제시한다.

---

4) 현재까지 공적연금의 지급개시연령에 대한 선행연구는 그다지 많지 않은 상황이며, 대부분 국민연금에 관한 연구들이다. 대표적인 연구들은 다음과 같다. 김원섭 외2(2009)는 1998년 결정된 국민연금 지급개시연령의 조정방식을 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시하였으며, 이용하 외2(2012)는 국민연금 지급개시연령 상향조정계획의 타당성을 검토하고 개선방안을 모색하였다. 그리고 최요한(2017)은 1998년 국민연금법 개정에 대한 지급개시연령의 실증분석을 수행하였다. 한편, 사학연금에 관한 연구는 사학연금에서 사립학교 폐교 시 연금 지급개시연령의 개선방안을 제시한 정인영·김수성(2019)의 연구가 있다. 이밖에 본 연구에서 살펴보고자 하는 사립대학의 폐교에 관한 문제를 직접 다룬 연구는 거의 부재한 상황이다. 유하림(2018)은 사립대학의 법적 지위에 관하여 살펴보았으며, 하윤수(2009)는 현재 대학의 폐교처분에 따른 법리와 법률 또한 정비되어 있지 않음을 지적하고 이에 대한 개선안을 제시하였다.

Ⅱ. 사립학교 폐교 현황 및 폐교 관련 사학연금법 고찰

1. 사립대학 및 유치원 폐교 현황

한국사학진흥재단(2018)에서 발간한 폐쇄(폐지)대학 및 해산법인의 체계적 사후조치 방안 연구를 통해 대학교 폐교현황을 살펴볼 수 있다.

향후 학령인구의 대폭적인 감소 및 대학 구조조정 등으로 인하여 현재보다 많은 수의 대학교 폐교를 예상할 수 있다. 2018년 1월 현재까지 폐교 현황은 [표 1] 및 [표 2]와 같이 16개교임을 알 수 있다. 폐교의 실태를 살펴보면 주로 교육부의 강제 폐교와 학교자체의 자진폐교로 구분할 수 있다. 교육부의 폐쇄 명령(강제 폐쇄)에 의한 경우는 [표 1]과 같이 총 11개 학교로, 대학교 8개교와 전문대학 2개교 및 각종학교 1곳이 있다. 반면, 자진 폐교학교는 [표 2]와 같이 5개 학교로 대학은 3개교이고 전문대학은 1개교이며 그밖에 각종학교로 1개교가 있다.

[표 1] 폐쇄 명령 대학교 현황

구분	교명	학교법인명	폐교 연도	위치
대학 (8교)	광주예술대학교	하남학원	’00. 2	전남 나주
	아시아대학교	아시아교육재단	’08. 2	경북 경산
	명신대학교	신명학원	’12. 2	전남 순천
	선교청대학교	대정학원	’12. 8	충남 천안
	국제문화대학원대학교	국제문화대학원	’14. 2	충남 청양
	한중대학교	광희학원	’18. 2	강원 동해
	대구외국어대학교	경북교육재단	’18. 2	경북 경산
	서남대학교	서남학원	’18. 2	전북 남원
전문대학	성화대학교	세림학원	’12. 2	전남 강진
	벽성대	충렬학원	’14. 8	전북 김제
각종학교	개혁신학교	개혁신학원	’08. 2	충북 음성

자료: 한국사학진흥재단(2018).

[표 2] 자진 폐쇄 학교 현황

구분	교명	학교법인명	폐교 연도	위치
대학	건동대학교	백암교육재단	’13. 2	경북 안동
	경북외국어대학교	경북외국어대	’14. 2	경북 대구
	인제대학원대학교	인제학원	’15. 8	서울 중구
전문대학	대구미래대학교	애광학원	’18. 2	경북 경산
각종학교	한민학교	한민족학원	’13. 2	충남 논산

자료: 한국사학진흥재단(2018).

폐교 대학 16개교 중 13개교는 이명박 정부 후반기인 2011년 7월에 대학구조개혁위원회가 발족되고 정부 재정지원제한 대학 선정 정책이 시행된 이후 폐교된 학교들이다. 현재 가장 우려스러운 부분은 학교의 폐교 현상이 현재 상태에 머무르지 않고 교육부가 시행하는 ‘대학기본역량진단’에서 하위 등급을 받은 부실 대학교를 중심으로 폐교가 가속화될 전망이라는 점이다. 이는 대학의 모집정원에 비해 대학 지원자 수가 적어 정원미달사태가 속출하여 대학이 지속적으로 문을 닫게 되는 폐교 도미노 현상이 나타날 것이라는 전망에 기인한다. 실제로 2021년이 되면 대학 지원자 수가 모집정원보다 7만 명이 적을 것으로 예상되는 등 심각한 상황에 놓여있다. 또한 향후 대학 정원과 진학자 수를 추정한 조영태의 연구 결과에 의하면, 2022년 전문대학교는 43개, 2024년 4년제 대학은 73개 대학이 학생 수 부족으로 폐교 위기에 직면할 것이라는 결과가 나왔다.[5)]

한편, 유치원은 대학보다 폐교가 훨씬 더 쉬울 뿐만 아니라 출산율의 직접적인 영향을 받아 폐교가 더욱 빈번하게 발생하고 있는 실정이다. [표 3]은 유치원 폐원기관 현황을 나타낸 것이다. 표에서 볼 수 있듯이 2016년에 44개의 유치원이 폐원되었으며, 누계 기준 총 959개의 유치원이 폐원되었다. 유치원이 폐원되는 것은 유치원 재정이 열악하여 유치원 원장이 자발적으로 폐원하는 경우가 대부분이다. 해마다 많은 유치원이 생겨나고 폐원되고 있다. 대부분의 유치원은 폐원이 되면 재취업을

5) 서울대 보건대학원 조영태 교수는 대학의 모든 학년이 저출산 세대로 채워지면 전문대는 2022년, 4년제 대학은 2024년에 존폐위기로 몰릴 전망이라고 주장하였다. 2017년 말 전문대와 4년제 대학 수는 각각 138개, 189개이지만, 대학정원과 진학자 수를 바탕으로 추정한 결과 전문대는 2022년에 43개, 대학은 2024년에 73개가 폐교될 것이라고 주장하였다(동아일보, 2018).

하고 다른 유치원에서 일하게 된다. 참고로, 다음 〔표 3〕은 유치원의 폐원현황을 나타낸 것이다.

[표 3] 유치원 폐원기관 현황

(단위 : 개)

해당연도	연도별 폐교기관 수	폐교기관 수(누적)
2010.12.	19	605
2011.12.	66	671
2012.12.	95	766
2013.12.	61	827
2014.12.	34	861
2015.12.	54	915
2016.11.	44	959
합 계	373	959

주: 사학연금공단 내부자료 분석.

2. 폐교 관련 사학연금법 규정 및 연금수급자 현황

가. 폐교 관련 사학연금법 규정

사학연금법 제42조 제1항에 의하여 준용되는 공무원연금법 제46조 제1항 제1호에 의하면 공무원이 10년 이상 재직하고 퇴직한 경우에는 65세가 되었을 때에 퇴직연금을 지급한다. 그리고 공무원연금법 제46조 제1항 제4호에 따라 “직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소”등으로 퇴직하는 경우에는 퇴직한 때로부터 5년이 경과한 때 연금을 지급하도록 하고 있다. 아울러 이를 시행함에 따른 사학연금법 부칙 제7조 제1항 및 제2항에 “퇴직연금 지급에 관한 특례” 규정을 두고 있어 정상적인 퇴직의 연금개시연령과 직제와 정원의 개정 및 폐지 등의 퇴직에 따른 연금의 개시연령이 다르게 나타나고 있다.[6] 공무원연금법의 개정으로 2016년부터는 재직기간이 10년 이상이면 연금수급권이 발생한다.

6) 최재식(2016)은 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 지급개시연령 예외조항의 태동배경에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 공무원의 직제와 정원의 개폐 또는 예산의 감소 등에 의하여 본인의 의사에 반하여 반강제적으로 퇴직을 하게 되어 소득이 상실하게 되었을 경우 그 소득보장을 위하여 60세의 지급개시연령에 대한 예외를 인정한 것이다.

나. 실제 폐교로 인한 연금수급자 현황

아래 [표 4]에서와 같이 직제와 정원의 개정과 관련하여 폐원이 되어 2012년 이후에 실제로 연금을 수급하는 사례가 발생하고 있다. 아래 [표 4]는 2016년 6월말 기준으로 총 19명이 직제와 정원의 감축이라는 원인으로 재취업을 하지 않고 실제로 연금을 수급하고 있는 현황을 보여주는 것이다. 현재까지 폐교로 인하여 19명이 누적되었고 실제로 수급한 연금의 총액은 대략 13억 1,600만원이 지급된 것으로 나타났다.

[표 4] 직제와 정원의 개정과 폐지 관련 연금지급 사례

연도별	누적인원(명)	지급사유	누적금액(백만원)
2012	10	폐교	112
2013	12	폐교	362
2014	19	폐교	708
2015	19	폐교	1,117
2016.6월	19	폐교	1,316

자료: 사학연금공단 내부자료 분석.

그러나 2018년에 대학교 폐교로 인하여 실제로 연금을 수령한 자가 대폭 증가하여 기존의 19명에서 총 285명으로 대폭 증가하였다. 그에 따라 연간 지급되는 월연금 합계액은 512백만원이며 연간기준으로 추산하면 대략 6,151백만원 가량이 된다. 매년 4개 대학의 폐교와 기존의 폐교기관에 재직중인 자를 감안하면 매년 61억원 이상을 연금으로 지급하게 되므로 폐교에 따른 연금지급이 사학연금의 재정에 미치는 영향은 매우 크다고 할 수 있다. 실제로 2018년말 시점을 기준으로 폐교로 인하여 실제로 연금을 수령하고 있는 현황을 살펴보면 다음 [표 5] 와 같다. 학교급별로 보면 대학교가 206명으로 가장 많으며, 남자는 221명이며, 여자는 64명이다. 그리고 교원은 213명이며, 직원은 72명이다. 또한 현재 56세에서 60세 사이에 연금을 수령하는 인원이 101명으로 가장 많으며, 이미 폐교로 인하여 연금을 수령한 기간이 2018년 폐교대상자를 제외하고는 5~6년 수령한 자가 13명으로 가장 많음을 알 수 있다. 참고로, 연금월액별로는 2백만원에서 250만원 사이가 60명으로 가장 많다는 것을 알 수 있다.

[표 5] 2018년말 기준 폐교로 인한 연금 수령자 현황

(Panel A) : 학교급별 폐교 대상 교직원 연금 수령자 현황

(단위 : 명)

학교급별	대학교	전문대학	특수학교	유치원	고등학교	계
합계	206	37	11	2	29	285

(Panel B) : 학교급별 성별 폐교 대상 교직원 연금 수령자 현황

(단위 : 명)

학교급별	대학교		전문대학		특수학교		유치원		고등학교		계	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자
합계	163	43	31	6	6	5	0	2	21	8	221	64

(Panel C) : 학교급별 직종별 폐교 대상 교직원 연금 수령자 현황

(단위 : 명)

학교급별	대학교		전문대학		특수학교		유치원		고등학교		계	
	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원
합계	154	52	25	12	5	6	2	0	27	2	213	72

(Panel D) : 현재 연령별 폐교 대상 교직원 연금 수령자 현황

(단위 : 명)

현재 연령	30세 ~35세	36세 ~40세	41세 ~45세	46세 ~50세	51세 ~55세	56세 ~60세	61세 ~65세	65세 이상	계
합계	2	13	27	48	76	101	15	3	285

(Panel E) : 수령기간별 폐교 대상 교직원 연금 수령자 현황

(단위 : 명)

수령기간	0년	1~2년	3~4년	5~6년	7~8년	9~10년	10년 이상	계
합계	239	7	10	13	7	9	0	285

(Panel F) : 연금월액별 폐교 대상 교직원의 현황 분포

(단위 : 명)

연금 월액	50만원 미만	50만원~ 100만원	100만원~ 150만원	150만원~ 2백만원	2백만원~ 250만원	250만원~ 3백만원	3백만원~ 350만원	350만원 이상	계
합계	8	63	37	49	60	52	12	4	285

주: 사학연금공단(2018) 내부자료 참조.

Ⅲ. 사립대학 폐교에 따른 문제점 및 지급개시연령 개정안 고찰

1. 잦은 폐교로 인한 연금수급자 과다 발생 및 재정적 지속가능성 문제점

최근 폐교된 사립학교의 증가로 인해 다수의 사학연금수급자가 발생하게 되었고, 이를 통해 연금을 조기에 수령하는 효과가 나타나 재정적 지속성의 문제가 제기되고 있다. 현행 공무원연금 가입자의 특성과 비교해 볼 때, 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 적용은 연금수급개시연령 단축으로 인해 연금재정에 부정적 영향을 미치고 기금소진을 촉진시키고 있어 제도적용의 불합리성이 존재한다. 현재 “직제와 정원의 개정과 폐지”에 의해 퇴직할 경우 법에서 정하고 있는 연금개시연령(65세)이 퇴직사유가 발생한 때를 기준으로 지급시기가 앞당겨질 수 있는 특성이 있다. 이에 따라 연기금 조기 소진에 따른 가입자 전체의 고통분담을 요구할 것으로 예상된다. 그리고 이에 따른 가입자들의 반발 및 국가부담의 증가 등 사회적 문제로 야기될 가능성이 존재한다.

2015년 연금법 개정으로 연금수급요건이 종전 20년에서 10년으로 완화됨에 따라 연금수급 대상자가 증가할 것으로 예상될 뿐만 아니라 폐교 등의 사유로 조기에 연금지급 시 연금재정에 막대한 부담을 초래할 가능성 있다.

또한, 연금수급자의 과다 발생으로 인하여 재정적 지속가능성 문제가 유치원에서도 크게 발생하고 있다. 일부 사립유치원의 경우 운영방식의 문제 및 해당조항 적용 판단의 불명확성에 대한 문제점이 있다. 사립유치원의 경우 기관장이 해당 교육청에 사학연금가입을 신청하게 되면 교육청의 심사를 거쳐 사학연금 가입이 이루어지며, 상당수의 사립유치원 재직자들이 사학연금에 가입되어 있는 실정이다. 그런데 일부 사립유치원의 운영 실적이 저조함에 따라 폐원이 빈번히 일어나 조기연금수급 인원이 대폭 증가할 수 있다. 또한, 사립학교의 직제의 개정과 폐지 및 예산 감소 등으로 교직원을 강제로 퇴출시킬 경우에는 이에 대한 교직원과 학교법인 사이의 당사자 간 법적 다툼이 발생할 수도 있으며, 실제로 소송이 진행되고 있는 경우도 있다.

현재 공무원연금법을 준용하고 있는 사학연금기금의 재정적 지속성 제고를 위하

여 공무원연금법에서 분리된 별도의 제한 규정을 마련해야 할 필요성이 제기되고 있다. 사학연금의 재정안정화를 위해 지급개시연령을 60세에서 65세로 상향조정 하였으나, 공무원연금법 제46조 제1항의 제4호 항목에 의거하여 연금을 지급할 경우에는 기존에 추계한 것보다 기금소진시점을 더욱 앞당기게 되어 기금의 조기 소진을 초래 할 뿐만 아니라, 현재 사학연금 가입자인 재직자의 부담을 증가시킬 수 있기 때문이다. 이는 재정의 안정적인 측면과 재직자의 부담적인 측면에서 개선의 여지가 있으며, 폐교 즉시 연금을 지급하는 것은 연금지급개시 연령 축소에 따른 기금소진을 촉진하는 동시에 재직자의 부담을 증가시키는 요인으로 작용하기 때문에 이에 대한 법 개정을 검토할 필요하다. 2015년 공무원연금법 개정을 통해 2016년도부터 재직기간이 10년 이상이면 연금을 수급할 수 있도록 최소가입기간을 축소한 상황에서, 사립대학에 재직 중인 교직원이 대학입학정원 감소로 강제퇴직하게 된다면 이르면 퇴직 후 즉시 또는 퇴직 후 5년 내에 연금을 받게 되므로 지나치게 이른 나이부터 연금수급자가 된다.[7] 예를 들면, 어떤 교직원이 2011년 30세에 임용되고 2021년에 폐교로 40세에 강제 퇴직할 경우 곧바로 연금을 수령할 수 있게 되어 80세에 사망하게 된다고 가정할 경우 최소 40년간 연금을 수급하게 되며, 이는 연금재정에 부정적 영향을 미치게 된다.

참고로, 해외의 공적연금 지급개시연령 사례를 살펴보면, 주요국들은 인구고령화에 따른 연금재정의 불안을 해소하기 위한 방법의 하나로 연금지급개시연령을 대폭 상향조정하여 재정건전성을 제고하고 있다. 대부분의 OECD 국가들이 공적연금제도가 노동공급에 미치는 부정적 요소를 최소화하고 근로유인을 제고하며 연금재정의 안정화를 위하여 지급개시연령을 상향조정 하였다(김성숙 · 홍성우, 2011; 이용하 외, 2012; 정인영 · 민기채, 2017).[8]

---

7) 사학연금의 지급개시연령은 퇴직연도에 따라 다르다. 즉, 2016~2021년은 퇴직사유가 발생한 때로부터 즉시 연금을 지급하고, 2022~2023년은 퇴직사유가 발생한 날부터 1년이 경과한 때에, 2024~2026년은 2년이 경과한 때에, 2027~2029년은 3년, 2030~2032년은 4년, 2033년 이후부터는 5년이 경과한 때에 지급한다.

8) 주요 복지선진국은 이미 65세를 연금지급 개시연령으로 규정하고 있지만, 기대수명의 상승에 발맞춰 그 보다 더 높은 68세, 나아가 70세 등으로 높이고자 법 개정을 지속적으로 추진하고 있다.

2. 사학연금 재정악화로 국고 예산 투입 가능성의 문제점[9)]

공적연금의 가장 중요한 목적은 가능한 많은 노인들에게 적정수준의 급여를 제공하는 것이며, 이와 더불어 연금제도의 재정적 지속가능성도 함께 고려되어야 한다(정인영 · 민기채, 2017; OECD, 2013). 그러나 정년이 되어 은퇴하지 않고 중도에 퇴직하거나 고용이 취소되어 퇴직연금을 연금지급개시연령보다 훨씬 일찍 지급할 경우에는 연금제도 자체가 노후소득보장의 목적보다는 실업급여의 성격으로 전락하게 되는 문제점이 있다.

연금제도는 공익을 위한 국가사업에 해당된다. 그러므로 연금제도는 국가사업의 일환으로 공익을 목적으로 국가에서 수행해야 할 노후소득보장 사업으로서의 성격을 갖추고 있어 연금재정 부족 시 정부지원이 수반된다.[10)] 이는 사학연금제도가 공익적 목적을 갖고 있는 점과 사학연금제도의 태동과 운영을 통해 알 수 있다. 즉, 사학연금제도가 법령에 의하여 태동되었고, '공공기관의운영에관한법률'의 적용을 받고 있으며, 준정부기관으로서 기금의 예산과 집행의 통제를 받고 있다. 이렇게 국가사업의 일환으로 공익을 목적으로 국가에서 수행해야 할 노후소득보장 사업으로서의 성격을 갖추고 있어 국고 예산의 투입이 가능하다.

정부는 연금제도가 본래의 목적을 달성하고 기금의 설치목적의 합목적성을 달성하기 위하여 제도 운영에 필요한 재원의 일부를 국가가 부담하고 있는 특성이 있다. 국가는 연금재정을 안정적으로 확보하여 연금제도가 본연의 목적대로 수행되기 위

9) 현재 사학연금제도를 운영함에 있어서 정부의 지원은 제도 초기부터 이루어져 왔으며, 정부가 지원하는 국고예산은 재정악화로 인해 지원하고 있는 것이 아니라 연금제도가 공익을 위한 국가사업의 일환으로 유지토록 하기 위한 것이다. 현재 공적연금의 재정문제는 오래전부터 논란이 되어 왔다. 현재 사학연금에 국고 예산 투입은 발생하지 않고 있지만, 폐교에 따라 연금을 조기에 지급하게 되면 기금의 고갈은 예상보다 앞당겨 질수 있다. 현행법에서 연금기금이 부족할 경우에는 국가가 부족액을 보전할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 국고의 투입 가능성은 상존하고 있는 것이다.

10) 현재 사학연금법 제53조의 7에서는 국가의 지원에 대하여 언급하고 있는데, 법률 또는 제도적인 사유로 급여를 사학연금기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 보전할 수 있도록 하고 있으나, 이러한 규정은 강제조항이 아니고 임의규정으로 되어 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 사학연금에 대한 정부의 지원과 예산의 지원을 벗어나기 위해서는 기금의 안정성을 고려하여 폐교에 따른 문제에 대하여 고심하여야 할 것이며, 향후 폐교에 따른 문제는 더욱 커질 것으로 보이기 때문에 이와 같은 문제에 대하여 사전에 적극적으로 대응하는 국가의 정부정책이 필요하다고 본다.

하여 교원이 부담하는 납부액의 50%를 지원하고, 교직원에게 지급되는 퇴직수당급여를 일부 지원하는 등 교육예산의 일부를 사학연금제도의 유지를 위해 사용하고 있으며, 또한, “법률 또는 제도적인 사유로 급여를 사학연금기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 보전할 수 있음”을 법에 규정함으로써 사학연금에 대한 국가지원의 법적근거를 두고 있다.[11)]

[표 6]은 사학연금에 대한 국가지원의 법적근거를 나타낸 것이다. 표에서 보는 바와 같이 2019년 현재 국가부담금은 부담금 전체 비율인 17.5% 중에서 3.6%를 부담하게 된다. 또한 퇴직수당부담금은 대학 이상의 법인과 공단이 각각 퇴직수당 지급비용의 40%와 236억원을 납부하며, 나머지 금액은 국가가 부담한다. 그리고도 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 정부가 지원을 하게 된다.[12)]

[표 6] 사학연금에 대한 국가지원 법적 근거

구분	국가부담금	퇴직수당 국가부담금	국고보조 및 국고사업의 위탁	정부지원 규정
조문	연금법 46조, 시행령 68의2	연금법 47조, 시행령 69의3	연금법 60조, 연금법60의3	연금법 53조의7
부담률	부담금 전체 17.5%중에서 3.6% 부담	- 대학이상법인 : 40% - 공단(236억 원) 국가 : 나머지 금액	위탁사업에 드는 비용 부담	급여를 기금으로 충당할 수 없을 때

주: 상기 표의 연금법은 사립학교교직원연금법을 칭하며, 공무원연금법을 준용하고 있음.

3. 타 공적연금과 비교할 때 사학연금의 문제점

가. 공무원연금과 비교할 때 사학연금의 문제점

공무원연금 가입자와 비교할 때 사학연금 가입자는 다음과 같은 점에서 불리하다. 첫째, 학교 폐교 시 국공립학교와 사립학교 교직원 간 처우의 격차가 발생하고 있다(정인영·김수성, 2019: 100-101). 앞서 언급한 바와 같이, 그동안 사립학교는 국가

11) 사학연금법 제53조의7

12) 2017년 사학연금통계연보를 참조해보면 국가부담금은 3,511억원이며, 퇴직수당국가부담금은 3,643억원이며, 국립대학 국가부담금은 144억원이다.

인재육성이라는 백년대계 사업의 중요한 한 축을 담당하여 왔다. 그러나 최근 학령인구 감소 및 교육 수요에 비해 공급 초과로 인하여 학급 수의 감소 및 학교 법인 등 부실재단이 발생하고 있으며, 앞으로 이러한 상황이 속출할 것으로 예상된다. 교육부의 강력한 구조조정으로 인하여 학교가 폐교할 경우 국공립학교와 사립학교 간 교직원의 처우는 매우 다른 양상을 보이게 된다. 즉, 국공립학교의 경우에는 해당 학교가 폐교 또는 정원이 감소될 경우 다른 지역 학교로 해당 재직 교직원을 이동 배치하는 등의 대처 방안이 시행되고 있어 폐교에 따른 문제가 크게 발생하지 않는다. 그리고 폐교에 따라 실제 퇴직하는 사례도 찾아보기 어렵다. 그러나 사립학교의 경우에는 양상이 매우 다르다. 즉, 사립학교의 경우 폐교의 가능성이 늘 존재하며 실제로 폐교가 발생하고 있다. 이러한 상황으로 인해 사학연금에서 폐교로 인한 퇴직 시 연금의 조기지급 문제는 사학연금의 재정적 지속성에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 공무원 조직의 개폐 및 정원 감소는 법령으로 정하고 있지만, 사립학교 교직원의 개폐 및 정원의 감소는 사학기관의 특성에 따라 차이가 있다. 공무원의 직제와 정원은 정부의 통제와 법률에 의하여 철저히 관리되는 반면, 사립학교 조직은 민간 경영의 특성상 폐원과 구조조정이 보다 더 유연하게 이루어지므로, 공무원 조직의 직제와 정원은 사학기관과 근본적으로 차이가 있다. 이러한 상황에서 공무원의 직제와 정원의 개폐 등에 따른 법률효과를 그대로 사학기관에 적용하는 것은 적절하다고 할 수 없다. 따라서 사학연금법은 현행 공무원연금법의 적용을 배제하는 것을 검토할 필요가 있다.

2015년에 단행된 공무원연금법 개정의 근본적인 취지는 연금제도의 존속을 위한 불가피한 조치였다고 볼 수 있다. 그러나 공무원연금법의 준용법을 사학연금법에 그대로 적용한다면 어렵게 개혁한 공적연금 개혁에도 불구하고 연금재정에 막대한 지장을 초래할 뿐만 아니라 폐교 기관에 재직한 교직원의 경우에는 짧은 기간 동안 부담금을 부담하고 장기간 연금을 수급하게 됨에 따라 연금개혁에 역행하는 조치라고 할 수 있다.

기관유형별 특성을 살펴보면 공무원연금은 직제와 정원의 개정 및 폐지 등은 정부가 주도하지만, 사학기관은 학교법인 및 사립학교의 장이 주관하고 있어 직업의 안정성에서 차이가 있다. 현재 공무원연금 가입자의 특성과 비교할 때 현행 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 사학연금에 대한 적용은 가입기관의 특성을 고려하

지 못한 제도적용의 불합리성이 존재한다. 즉, 공무원은 정부직제에 의해 판단 기준이 명확하나, 사립유치원은 정규학교와 달리 운영자의 사정에 의해 언제든지 개·폐원이 가능하기 때문이다([표 3] 참조). 공무원연금법에서는 직제가 없어져 퇴직하는 경우 별도로 인사혁신처장의 확인[13]을 받도록 하는 등 공무원의 직제와 정원의 관리는 정부의 통제와 법령에 의하여 비교적 엄격하게 이루어지고 있는 데 반해, 사립학교 조직은 민간 경영의 특성상 폐교 및 구조조정이 보다 더 유연하게 이루어질 소지가 큰 것이 사실이다. 이에 국·공립학교에서는 사실상 발생되지 않는 상황을 다룬 공무원연금법의 조항을 사정과 환경이 다른 사학연금법에 준용하여 적용하는 것은 법 적용의 형평성에 맞지 않다는 의견이 제기될 가능성이 있다. 이와 관련해서는 사학연금 적용대상 기관의 특성과 정부의 통제 수준에 따라 구분하여 논의할 필요가 있을 것으로 보인다.

사학연금법에서는 직제와 정원의 개정 및 폐지에 따른 퇴직 여부를 이사장이 결정하도록 하고 있으나, 한려대 폐교와 서남대 의과대학 폐과에서 보듯이 정부의 대학구조조정에 따라 사학법인의 해산, 학교 폐교 및 통·폐합이 추진됨으로써 조기연금 수급자가 증가할 것으로 예상된다. 중·고등학교의 경우에는 내부 정관 및 규정에 따라 "직제와 정원의 개정과 폐지 및 예산의 감소"등을 시행하고 있다. 그러나 사실상 사립학교의 운영예산 가운데 많게는 90% 가량이 시·도교육청의 지원으로 이뤄지고 있고, 관할 교육청의 지방교육재정교부금 등으로 사학법인의 교직원 임면권 등 학교운영 전반에 대해 교육청 등에서 관리를 명확히 할 수 있어 정부통제기관과 별 차이가 없다는 의견이 제기될 수 있을 것으로 보인다. 국립대학병원의 경우에는 공공기관의 운영에 관한 법률의 적용을 받는 공공기관으로 지정되어 정부에서 정하는 기준에 따라 정원을 관리하고 있어 정부기관의 구성원과 연금법 적용에 있어 차이를 둘 실익이 크지 않을 것으로 판단된다.

그러나 사립유치원의 경우에는 경영실적 부진에 따라 폐원이 이루어지는 등 폐원

13) 공무원연금법 시행령 제39조의3 ① 연금취급기관장은 법 제46조 제1항 제4호에 따라 소속 공무원이 직제와 정원의 개정·폐지 또는 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 퇴직한 경우에는 그 사유와 정원 및 현원 등을 확인할 수 있는 자료를 인사혁신처장에게 제출하여야 한다. ② 인사혁신처장은 제1항에 따라 제출된 자료를 통하여 해당 공무원의 퇴직이 법 제46조 제1항 제4호에 따른 퇴직에 해당하는지를 확인하여 그 확인서를 연금취급기관장에게 보내야 한다.

이 용이하고 폐원 후 즉시 다른 유치원을 개원하는 등 해당 준용규정에 따라 낮은 연령의 연금수급 인원이 증가할 개연성이 높아 사학연금의 재정 건전성에 부정적 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다.

[표 7] 정원 또는 예산 통제를 받는 기관 현황(2017년 1월 기준)

구분	유치원 및 초등학교	대학교	중·고등학교	국립대학병원 및 연구기관(특례적용)[14]
정원 또는 예산통제 여부	자체 결정		관할 교육청의 지방교육재정교부금	정부의 정원 및 예산 통제[15]
기관 수	4,195개	431개	1,658개	23개
교직원 수	44,103명 (13%)	197,685명 (59%)	63,885명 (19%)	31,218명 (9%)

자료: 사학연금공단(2017) 내부 자료.

한편, 공무원연금공단은 “직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소” 등에 해당하는지의 판단과 관련하여 해당 기관에서 발행한 조문 해설서(최재식, 2016: 327)에서 언급하고 있듯이 “본인의 의사에 반해 강제 퇴직으로 소득을 상실하게 된 경우”라고 해석할 경우 비자발적 퇴직에 한정하는 것으로 엄격하게 해석하고 운영할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 사학연금 가입자의 경우에는 공무원연금 가입자에 비해 상대적으로 고용이 불안정하다. 이는 학령인구 감소 등으로 인해 사립학교의 폐교 가능성이 상존하는데서 기인한다. 따라서 사학연금 가입자의 고용 연장이 이루어지지 않을 경우 실업률이 상승하는 등 문제가 발생할 수 있다. 특히, 공무원연금 가입자와 비교할 때 광범위한 모성보호의 사각지대가 존재하는 병원이나 의료업, 유치원 등에 종사하고 있는 여성 근로자들의 경우 문제의 심각성이 매우 크다고 할 수 있다(정인영·김수성, 2019: 101).

14) 연구기관은 한국과학기술원, 한국학중앙연구원 등이며, 중·고등학교 중 자립형 사립고 46개 기관은 제외(재정결함지원금 미지원)된다.

15) 공공기관의 운영에 관한 법률 제50조(경영지침) ①기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 “경영지침”이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항.

넷째, 공무원연금 가입자와 사학연금 가입자간 고용보험의 가입과 관련해서 형평성 문제가 발생하고 있다. 현행 고용보험법에 의하면 원칙적으로 공무원연금 가입자와 사학연금 가입자 모두 고용보험의 적용대상에서 제외된다. 그러나 별정직 공무원, 임기제 공무원의 경우 예외조항을 적용하여 고용보험의 가입이 허용되는 반면, 사학연금 가입자의 경우 예외조항이 적용되지 않는다는 차이가 있다.

나. 국민연금과 비교할 때 사학연금의 문제점

국민연금 가입자와 비교할 때 사학연금 가입자는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 실업을 당한 사람에게 생활유지를 위해 실업급여를 제공하는 고용보험의 가입과 관련해서 국민연금 가입자와 사학연금 가입자 간 차이가 존재한다. 현재 국민연금 가입자는 근로기간 중 실업을 당할 경우를 대비하여 고용보험법의 적용을 받고 있다. 반면 사학연금 가입자는 사립학교의 폐교 등으로 인해 실업이 발생할 경우를 대비하기 위한 고용보험의 가입이 불가능한 상황이다.

둘째, 국민연금 가입자는 사학연금 가입자의 사립학교 폐교 시와 같이 조기에 연금을 수급 할 수 없다. 즉, 국민연금 가입자는 사학연금 가입자와 같이 퇴직 시 조기에 연금을 지급받을 수 없다. 그 대신에 고용보험법에 적용되어 실직 시 실업급여 등의 혜택을 받을 수 있으나 연금 수급을 통한 소득보장 수준에는 훨씬 미치지 못한다. 따라서 사학연금의 공무원연금법 준용은 국민연금 가입자의 상대적 박탈감을 증가시키고(정인영·김수성, 2019), 직역연금 전체에 대한 국민적 불만과 특혜 논란을 불러일으킬 가능성도 존재한다.

현행과 같은 지급개시연령에도 불구하고 직제와 정원의 개정과 폐지로 인하여 실업이 발생하거나 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 생겨 실업이 발생할 경우 퇴직시점부터 연금을 지급하게 되면 연금의 성격이 본래의 취지와 목적에 부합하지 않게 되는 문제점이 발생하게 된다. 그러므로 사학연금의 재정이 불안정해질 경우 직면할 사회적 문제를 방지하기 위해서라도 현행의 공무원연금법 제46조 제1항 제4호를 준용하고 있는 사학연금법의 개정이 필요하다.

2015년 연금법 개혁은 연금재정의 지속성을 위하여 수급자의 불이익을 감내하면서까지 추진하였던 대대적인 개혁이었고, 이를 통해 기금의 소진시점을 연장하였다.

그러나 현재 적용되고 있는 공무원연금법 제46조 제1항 제4호의 규정은 연금법 개혁에 정면으로 대치되는 사항으로서 일부 대학이나 유치원의 폐원에 그치는 것이 아니라, 학령인구의 감소와 부실대학의 운영 등으로 대학 구조조정이 더욱 가시화될 경우 상당한 수준의 연금재정 지출이 예상되어 향후에는 손쓰기 힘든 상황에 이를 수 있다. 즉, 부실 사학의 증가는 기금소진을 막고자 주력하였던 연금개혁의 각종 노력이 수포로 돌아가거나 무력화되는 방향으로 전개될 수 있으며, [표 8]에서 예측한 기금소진시점의 연장이 다시 회귀되는 방향으로 전개될 것으로 예상된다. 따라서 현행과 같은 법적용으로 인하여 잦은 사립학교의 폐교 시 기금소진시점은 앞당겨질 요인이 크기 때문에 조기에 이에 대한 개선의 의지를 갖고 법 적용의 제한을 통해 재정안정화 방안을 마련할 필요가 있다.

[표 8] 2015년 법 개정을 통한 사학연금 재정추계 전망

구분	재정수지 역전	기금소진 시점	기금 최고액
종 전	2022년	2033년	17.8조(2021년)
연금법개혁	2028년	2046년	24.6조(2027년)
국립대병원 가입 반영	2035년	2051년	31.1조(2034년)

자료: 사학연금재정추계위원회(2016); 사학연금공단(2017) 내부자료 참조.

4. 지급개시연령 개정 발의안 고찰

이은재 의원 대표발의안의 취지는 법 제46조 제1항 제1호~제5호 중 직제와 정원의 개정과 폐지 또는 예산의 감소 등으로 인하여 직위가 없어지거나 정원을 초과하는 인원이 발생하여 퇴직하면 퇴직 후 5년이 경과된 때부터 퇴직연금을 지급하도록 하고 있는 제4호의 사학연금 준용 규정을 배제하려는 것이다. 사학연금법이 공무원연금법을 준용한다 하더라도 조직과 구조의 성격에 차이가 발생하는 부분은 준용을 제외하는 것이 옳다고 할 수 있으므로 공무원연금법 제46조 제1항 제4호“정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급”조항을 제외하자는 내용이다.[16]

사립학교는 국공립학교와 더불어 나라를 이끌어갈 인재양성이라는 백년대계 사업

16) 이은재 의원 대표발의 법안은 2016년 11월 15일에 국회의원 10인이 합동으로 발의하였다.

의 한 축을 담당해 왔지만, 학령인구 감소 및 공급 초과로 인해 학급 수 감소 및 부실재단이 발생하고 있으며, 앞으로도 이와 같은 현상은 지속적으로 나타날 것으로 예상된다(정인영·김수성, 2019). 국공립학교의 경우에는 폐교 또는 정원이 감소될 경우 다른 지역의 학교로 이동 배치하는 등의 대처 방안을 시행하기 때문에 사립학교처럼 사실상 퇴직하는 사례가 드물다. 따라서 사실상 국공립학교에서는 발생하지 않는 조항을 사립학교에만 적용한다는 것은 법 적용의 형평에 맞지 않는 측면이 있다.

2016년도부터 연금수급에 필요한 재직기간을 10년 이상으로 단축한 이상 정원 감소로 퇴직하게 된다면 지나치게 이른 나이부터 연금수급자가 발생할 것으로 예상된다. 이러한 양상은 노후소득의 보장이라는 연금제도의 취지에 정면으로 배치될 뿐만 아니라, 젊은 연령임에도 불구하고 연금을 받기 때문에 구직의지를 버리게 되고 실업구제수단으로 전락할 개연성이 높아진다. 더불어 연기금 안정성의 측면에서도 부담금을 납부한 기간보다도 더 오랜 기간 동안 연금을 수급하게 됨으로써 사학연금의 기금소진을 촉진시키게 되고, 재직자의 부담금 인상이 불가피하게 되며, 결국에는 국가의 기금 지원 투입이 빨라질 수 있는 폐단이 있게 된다.

앞으로도 지속적으로 정부의 대학 구조개혁의 추진과 더불어 부실대학의 정비와 퇴출이 증가될 것으로 예상되고 있으므로 기금소진을 염려하지 않을 수 없으며, 이는 일부 사학경영기관의 문제를 전 가입자의 부담으로 전가시키는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 이은재 의원의 입법안은 전체 가입자 측면에서 사학연금재정의 지속 성장을 위한 기금관리의 안정적 측면으로 접근할 필요가 있다.

현재 적용되고 있는 「공무원연금법」제46조 제1항 제4호의 규정은 지난 십 수년 동안 고부담 저급여를 추진해온 연금법 개혁에 정면으로 배치되는 사항으로 일부 대학이나 유치원의 폐원에 그치는 것이 아니라, 학령인구의 감소와 부실대학의 운영 등으로 대학의 구조조정이 더욱 가시화될 경우 걷잡을 수 없는 연기금 재정의 지출이 예상되어 향후에는 손쓸 수 없을 지경에 이를 수 있다. 이와 같은 부실 사학의 증가는 그동안 연기금의 소진을 막기 기울였던 연금개혁 및 각종 노력들이 수포로 돌아가거나 무력화되는 방향으로 전개될 것으로 보인다. 또한 사학연금이 재정 파탄에 직면할 경우 사학재단 스스로의 자력이나 국민 세금으로 연기금을 보전하여야 하므로, 이러한 연기금 소진 위험이 현실화될 경우 사회적인 문제가 될 수 있다.[17]

17) 실제로 공무원연금과 군인연금은 기금고갈로 인하여 정부보조를 받고 있는 중이다.

Ⅳ. 사학연금 지급개시연령 조정에 따른 재정 변화 분석

1. 현행 규정에 따른 연금지급 시 사학연금재정에 미치는 영향

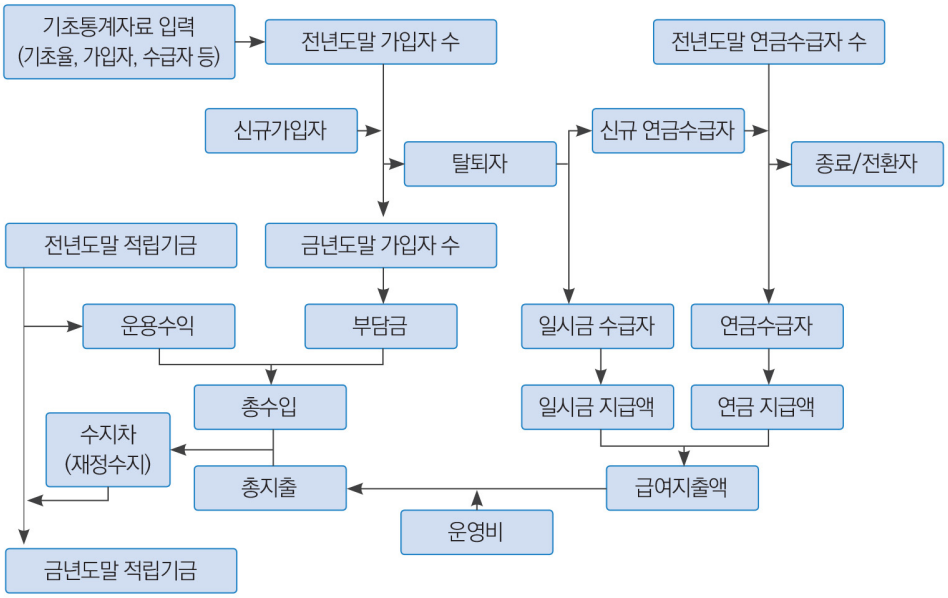
가. 재정추계 모형과 분석 방법

본 절에서는 현행 규정에 따른 연금 지급시 사학연금재정에 미치는 영향에 대해 분석하고자 한다. 이를 위해 Ⅱ장에서 살펴본 [표 1]과 [표 2]의 대학 폐교 시 즉시 연금을 지급해야하는 경우를 통해 사학연금재정에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 16개 폐교대학 중 가장 최근인 2018년 2월에 교육부의 폐교명령에 의하여 폐교된 한중대학교와 대구외국어대학교, 서남대학교 등 3개 대학과 자진 폐쇄한 대구미래대학교를 대상으로 사학연금재정에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

재정추계를 하고 폐교에 따른 연금재정에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 실제로 폐교된 대학에 재직 중이였던 자가 부담금을 납부하던 재직자였다가 갑가지 연금을 수령하는 연금수급자로 변화되기 때문에 양자 간의 변화가 바로 재정추계에 미치는 영향이라고 할 수 있다. 사립대학 폐교에 따른 연금재정의 변화는 통상적으로 추계하는 가정치의 추계금액과 폐교로 인해 지급되는 연금액을 반영한 추계금액과의 차이로 나타날 수 있다. 이러한 가정의 변화를 실제 수치인 4개의 폐교대학에 재직 중인 자를 대상으로 종전 제도를 유지할 경우의 장기 재정추계를 실시하고 이은재 의원의 입법안에서 제시한 제도개혁 하의 재정추계 결과를 이와 비교함으로써 제도개혁에 따른 재정효과를 파악할 수 있을 것으로 보인다.

추계방법은 다음과 같다. 폐교에 따른 즉시 지급의 재정추계 수치와 연금지급 개시연령을 도입하여 향후에 연금을 지급하게 되는 제도가 유지될 경우의 인구 관련(재직자수, 퇴직자수 등) 추계 그리고 재정수지 및 재정지표에 대한 추계를 실시한다. 본 연구에서는 실제적인 가정치에 대한 폐교 대학의 인구관련 변수가 필요하며, 향후 어느 대학이 폐교가 될지에 대한 가정을 최소화하기 위하여 실제로 폐교된 대학의 실제 통계자료를 기준으로 전체 폐교될 학교의 비율을 추정하여 재정추계 효과를 살펴보고자 한다. 즉, 2018년 2월에 폐교한 대학의 가입자를 대상으로 실제로 연금이 지출되는 금액을 기준으로 폐교에 따른 재정효과를 분석해보고자 한다.[18)]

[그림 1] 폐교 관련 재정추계 모형의 흐름도



위의 [그림 1]은 폐교와 관련된 재정추계모형의 흐름도를 나타낸 것이다. 본 연구에서 추계, 부담금 수입 등의 추계, 지출 추계 및 재정수지 추계로 구분할 수 있다. 인원수 추계는 크게 가입자 부문과 연금수급자 부문으로 구성되는데, 가입자 및 신규 재직자, 사망자와 퇴직자 및 연금수급자를 산출하는 과정이다. 가입자 추계는 매년 말을 기준으로 추정하며 학령인구의 전망치를 기초로 사립학교교직원에 대한 수요로서 산출된다. 이때 신규가입자 수는 연말 가입자 수 추계치와 퇴직자 수[퇴직력] 및 사망자 수[사망률]에 기반하여 산정된다. 반면, 연금수급자 수는 가입자 수 추계 과정에서 산출된 퇴직자를 대상으로 연금선택률을 적용하여 신규 퇴직연금, 유족연금, 연계연금 수급자로 구분된다.

수입에 대한 추계는 부담금수입과 기금운용수익의 합으로 계산된다. 부담금수입은 가입자를 대상으로 부담금 수입을 계산하고 전년도 적립기금과 금년에 발생한 재정수지를 재원으로 운용수익률을 적용하여 운용수입을 추계한다. 재정지출 추계

18) 유치원의 폐원에 따른 추계는 본 연구에서는 제외하였다. 유치원의 경우 재직기간이 대체로 10년 미만이며, 유치원이 폐원되는 경우는 설립연도가 오래되지 아니한 기관이 폐원되는 경우가 대부분이므로 폐원에 따른 재정추계 분석에서 제외하여도 그다지 큰 효과가 발생하지 않을 것으로 보아 생략하였다.

는 급여지출액과 운영비로 이루어진다. 급여지출액은 퇴직자 및 연금수급자를 대상으로 급여산식에 의해 산출하며, 운영비는 개인부담금 납부액에 일정 비율을 곱하여 산정한다. 그리고 재정수지는 기금적립액에 직접적으로 영향을 미치는 것으로서 금년도 총수입과 총지출의 차이인 재정수지를 연초 기금 적립액에 합산함으로써 연말 기금적립액이 산출된다.

나. 보험수리적 가정

재정추계를 하기 위해서는 각종 변수가 사전에 정의되어야 한다. 연금재정은 부담금을 통한 재정수입과 기금운용수익을 통한 기금운용수입이 대표적인 수입에 해당된다. 반면에 비용에는 연금급여를 지급하는 지출항목과 운영비 등이 소요되는데 사전에 각종 변수에 대한 가정과 예측치 등을 정의하고 재정추계를 하게 된다. 재정추계는 특정시점의 각종 수입의 미래가치와 각종 비용의 현재가치의 차이로 추계할 수 있다.[19] 대학 폐교에 따른 재정효과를 추계하기 위해서는 거시경제변수와 제도변수 및 인구변수에 대한 세 가지의 주요가정이 필요하다. 본 연구에서는 재정추계를 위한 거시경제변수로 임금상승률, 이자율, 물가상승률에 대하여 가정을 하였다. 거시경제변수로는 기존에 사립학교에 재직 중이거나 퇴직한 수급자에 대한 임금상승률과 이자율 및 물가상승에 대한 가정을 하였다.[20]

---

19) 가령, 2030년의 재정추계 결과치는 2030년까지의 보험료 수입의 미래가치와 2030년 이후에 지출되는 비용의 현재가치의 차이로 구할 수 있다. 현재부터 2030년까지 보험료 수입의 미래가치를 100억원이라고 가정하고, 2030년 이후에 지출된 각종 비용의 현재가치를 50억원이라고 가정하면, 재정추계 결과는 50억원의 재정흑자가 발생하게 된다. 역으로 각종 비용의 현재가치가 150억원이라면 50억원의 재정적자가 발생한다.

20) 재정추계에는 기획재정부의 장기재정전망협의회가 주요 분야 재정전망의 통일성을 위해 제시한 「장기재정전망공통지침」(2014년 12월)의 거시경제변수가 적용되었다. 본 연구에서 활용된 거시경제변수인 연도별 임금상승률과 이자율 및 물가상승률은 다음과 같다.

연 도	임금상승률	이자율	물가상승률	연 도	임금상승률	이자율	물가상승률
2018	3.000	4.600	2.500	2050	3.269	3.673	2.000
2020	3.100	4.649	2.583	2055	3.253	3.678	2.000
2025	3.200	4.620	2.660	2060	3.159	3.692	2.000
2030	3.300	4.231	2.374	2065	3.184	3.723	2.000
2035	3.400	3.888	2.118	2070	3.215	3.755	2.000
2040	3.500	3.714	2.000	2075	3.199	3.777	2.000
2045	3.450	3.678	2.000	2080	3.272	3.790	2.000

반면에 기존에 재직 중이던 사립대학교 교직원이 폐교로 인하여 갑자기 수급자로 변화되기 때문에 이에 대한 제도변수 및 인구변수에 대한 가정도 필요하여 다음과 같이 변수를 선정하였다. 본 연구에서 제도변수로는 퇴직율, 승급지수, 연금선택률, 연금실권율, 유유족률, 부부연령차 등이 있으며, 과거 경험 실적치를 기초로 산정하였다. 퇴직력은 과거의 퇴직을 기초로 하여 남녀 성별과 교직원별로 구분하여 산출하였다.[21] 또한, 승급지수는 최근 2개년도 기준소득월액 실적자료를 기초로 입직연령과 재직기간별로 산출하되, 성별 및 교직원별 구분에 따라 각각 산출하였다. 연금선택률은 연령별 기초 연금선택률 산정 후 이동평균법을 적용하여 보정한 결과를 최근 경험치 수준으로 재조정하였다. 연계연금선택률은 연계연금 선택이 증가하고 있는 추세를 반영하기 위해 20년 미만 가입자에 대해 지수분포의 누적분포함수를 이용하여 추정하였다. 그리고 유족연금소멸률도 산출하였다.[22] 유유족율로는 2010년 통계청 인구 총조사 결과의 성별·연령별 유배우자율을 보정하여 적용하였으며, 부부연령차는 평균 3세의 차이를 가정하였다.

마지막으로, 본 연구에서는 인구변수로 신규가입자 수와 사망률에 대한 변수의 가정을 하였다. 신규가입자는 사학연금 전체 가입자 규모를 결정짓는 핵심요소로 연도 말 가입자 수 추계를 바탕으로 일정 산식을 이용해 산출하였다.[23] 반면, 사망률은 최근의 감소 추세를 반영하기 위해 통계청 국민생명표 추계사망률의 연평균 개선율을 적용하였다.[24]

---

21) 퇴직율은 2013년~2014년 경험 실적자료를 기초로 재직기간 및 입직연령별로 기초 퇴직력을 산출한 후 Greville 3차 7항식으로 보정하여 추정하며 성별과 교직원별 구분에 따라 각각 산출하였다.

22) 유족연금소멸율은 관련 통계자료의 부족으로 산출이 어려워 일본 후생연금의 추정방법을 참조하여 우리나라 통계청 국민생명표 사망률의 85% 수준을 적용하였다.

23) 신규가입자 수 = 전년도말 가입자 - 당년도말 가입자 + 사망자 + 퇴직자로 구하였다.

24) 본 연구에서는 폐교에 따라 연금제도 내·외적 여건의 보다 합리적인 반영을 위하여 과거 변수 이외에 새로운 가정치를 연구자가 직접 입수하여 재정추계를 실시하였다. 주요 가정치로는 퇴직연금선택률, 유족연금선택률, 공제일시금 선택률, 유족연금승계율에 대한 가정치 뿐만 아니라, 폐교 대학에 재직 중이었던 교직원이 수급자로 변화되기 때문에 탈퇴력과 승급지수 및 각종 연금선택률에 대한 가정도 입수하여 재정추계를 실시하였다.

다. 분석대상 자료의 기술적 통계

2018년 2월말 기준 폐교대학 4개 학교에 재직 중인 교직원은 한중대학교 75명, 서남대학교 251명, 대구외국어대학교 24명, 대구미래대학교 50명 등 총 400명이다. 이 중에서 10년 이상 재직하여 연금을 선택할 수 있는 교직원은 202명이며, 이들은 폐교로 인하여 즉시 연금 지급이 가능하다. 반면에 그 해에 정년이 도래하였거나 개인적인 사유로 퇴직을 한 교직원은 120명이며, 10년 미만의 재직기간으로 인하여 연금을 수령할 수 없어 불가피하게 일시금을 선택한 자는 78명이다.[25] 참고로 2018년에 78명에 대하여 일시금으로 지급된 금액은 18억원에 달한다.

폐교 대학에 재직 중인 교직원과 폐교로 인하여 즉시 연금수급이 가능한 수급자의 기초통계량을 살펴보면 다음과 같다. 폐교당시인 2018년 2월 28일 기준 폐교대학에 재직한 교직원은 전체 400명으로 이들의 평균연령은 48.56세이며, 남자는 평균연령이 50.32세, 여자는 45.00세이다. 이를 직종별로 살펴보면 남자 교원은 51.06세이며, 남자직원은 45.79세이다. 반면에 여자 교원은 46.92세인 반면, 여자 직원은 37.56세로 나타나고 있다.

폐교 당시의 가입기간에 대한 기초통계량을 살펴보면 최소 1년부터 최대 38년에 이르고 있다. 전체 평균 가입기간은 12.95년이며, 남자는 평균 재직기간이 14.35년이며, 여자는 평균 재직기간이 10.11년이다. 이를 직종별로 살펴보면 남자 교원은 14.58년이며, 남자직원은 12.94년이다. 반면에 여자 교원은 9.14년이며, 여자 직원은 13.88년으로 나타나고 있다.

소득금액기준으로 살펴보면 최종기준소득월액과 평균기준소득월액은 다음과 같다. 먼저 전체 교직원의 최종기준소득월액은 4,793,407원이고, 남자의 개인별 최종기준소득월액은 5,683,625원이며, 여자는 4,501,026원이다. 이를 직종별로 살펴보면 남자 교원은 5,683,625원이며, 남자 직원은 3,602,555원이다. 반면에 여자 교원은 4,976,608원이며, 여자 직원은 3,409,984원으로 나타나고 있다. 그리고 전체 교직원의 평균기준소득월액은 4,936,503원이고, 남자의 개인별 평균기준소득월액은 5,425,142원이며, 여자는 4,201,296원이다. 이를 직종별로 살펴보면 남자 교

25) 연금 신청자인 202명과 일시금 선택자 78명 및 급여를 신청하지 아니한 대기자는 120명이다. 남자와 여자는 각각 268명과 132명이고, 교원과 직원은 각각 335명과 65명이다.

원은 5,425,142원이며, 남자 직원은 3,451,148원이다. 반면에 여자 교원은 4,755,822원이며, 여자 직원은 2,929,147원으로 나타나고 있다.

전체 인원 400명 중에서 일시금 선택자와 급여 미신청자를 제외한 202명만이 직제와 정원의 폐지로 인하여 연금을 즉시 지급하는 경우에 해당되어 본 연구의 분석 대상에 포함되었다. 본 연구에서는 대학이 폐교되어 202명에게 즉시 연금을 지급하는 경우와 이은재 의원 입법안처럼 폐교가 되었지만 연금지급개시연령에 도달할 때에 연금을 지급하는 경우로 나누어 재정효과를 분석하였다. 그밖에 사학연금 전체 가입자 수와 퇴직자 수, 그리고 신규 가입자 수에는 변화가 없다고 가정하고 추계를 위한 기본 입력수치는 정상적인 경우와 동일하게 가정하였다.

본 연구를 위한 202명에 대한 기초 통계량은 다음과 같다. 2018년 2월 28년 기준 평균연령은 52.67세이며, 남자는 156명으로 평균연령이 53.32세, 여자는 46명으로 50.47세이다. 이를 연금종류별로 살펴보면, 퇴직연금과 퇴직연금공제일시금의 두 종류를 신청하였다.[26] 퇴직연금공제일시금은 총 6명이며, 대부분이 퇴직연금을 신청하였다. 평균 연금월액을 남녀로 구분하면 남자는 156명으로 평균 연금월액이 1,932,260원이며, 여자는 46명으로 1,203,225원이다. 그리고 연금종별로 보면 퇴직연금 선택자는 196명으로 평균연금월액이 1,767,672원이며, 퇴직연금공제일시금 선택자는 6명으로 평균연금월액이 1,667,752원으로 나타났다. 참고로, 실제로 4개의 폐교 대학에 재직중인 자는 전체 400명이다. 400명을 대상으로 각각 유형별 구성, 기준소득월액과 재직기간 등을 구체적으로 살펴보면 다음 [표 9]와 같다.

26) 퇴직연금공제일시금은 10년 이상 재직하고 지급개시연령 등에 도달한 교직원이 퇴직하여 10년을 초과하는 재직기간 중 일부기간을 일시금으로 받고자 할 때 퇴직연금공제일시금을 지급한다. 통상적으로 연금월액 중에서 일부 기간은 일시금으로 받는 것이므로 퇴직연금보다는 수령금액이 작다.

[표 9] 4개 폐교대학에 재직중인 교직원의 현황

(Panel A) : 연령별 폐교 대상 교직원 현황

(단위 : 명)

연령	평균연령	교원	직원
전체	48.56	49.77	42.37
남자	50.32	51.06	45.79
여자	45.00	46.92	37.51

(Panel B) : 직종별 성별 폐교 대상 교직원 현황

(단위 : 명)

직종별 성별	교원		사무직원		계	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자
합계	230	105	38	27	268	132

(Panel C) : 재직기간별 폐교 대상 교직원 현황

(단위 : 명)

수령기간	1년 ~5년	6년 ~10년	11년 ~15년	16년 ~20년	21년 ~25년	26년 ~30년	30년 이상	계
합계	79	115	33	66	89	16	2	400

(Panel D) : 현재연령별 폐교 대상 교직원 현황

(단위 : 명)

현재 연령	30세 ~35세	36세 ~40세	41세 ~45세	46세 ~50세	51세 ~55세	56세 ~60세	61세 ~65세	65세 이상	계
합계	23	56	63	81	76	86	12	3	400

(Panel E) : 최종기준소득월액별 폐교 대상 교직원 현황

(단위 : 명)

최종기준소득월액	150만원 ~ 2백만원	2백만원 ~ 250만원	250만원 ~ 3백만원	3백만원 ~ 4백만원	4백만원 ~ 5백만원	5백만원 ~ 6백만원	6백만원 ~ 7백만원	7백만원 이상	계
합계	10	35	14	88	86	46	91	30	400

주: 사학연금공단(2018) 내부자료 참조.

2. 폐교 즉시 연금지급과 지급개시연령 조정에 따른 연금액의 재정수지 변화 분석

기존 재정수지 및 신규 재정수지의 변화 비교 분석방법은 크게 두 가지로 나누어서 살펴보고자 한다. 즉, 폐교에 따라 즉시 연금을 지급하는 경우와 연금지급개시연령에 도달할 때 연금을 지급하는 경우의 연금지급 효과를 분석하여 폐교에 따른 연금재정의 효과를 살펴본다. 재정효과를 분석하기 위해서는 실제로 사학연금에 가입한 가입자의 연령, 재직기간, 기준소득월액, 기대여명, 퇴직률, 기금운용수익률, 승급지수, 물가상승률 등 보험수리적인 가정이 필요하며, 실제 데이터를 기준으로 산출하여야 한다. 그러나 본 연구에서는 재정추계의 효과를 단순히 비교하기 위하여 202명을 대표 가입자로 설정하여 202명에 대한 보험수리적 가정을 기본으로 재정효과를 분석하였으며, 전체 재정효과는 전체 교직원수에서 차지하는 비율만큼을 곱하는 방식으로 재정효과를 분석하였다.

[표 10]은 폐교 즉시 202명 전체에 대하여 연금을 지급하는 현행법에 의한 연금지출액과 이은재 의원 입법안에 따라 각 교직원의 지급개시연령 도래에 따른 예상 연금지출액을 비교한 것이다. 지급개시연령 조정에 따른 급여지출액은 202명의 교직원이 각각의 지급개시연령에 도달할 때까지 대기기간 동안 공무원보수인상률을 적용하여 지출한다고 가정하였으며, 폐교 즉시 연금지급은 매년 물가상승률을 감안하여 연금액을 지출한다고 가정하였다.

아래의 [표 10]은 연도별 폐교로 인한 연금급여 예상액과 지급개시연령에 따른 예상 연금급여액을 비교한 것이다. 표에서 대기자는 현재 폐교를 하였으나 이은재 의원의 입법안처럼 연금지급개시연령에 도달할 때 연금을 지급하는 것으로 지급개시연령이 도래하지 않고 대기하는 수급자를 의미하며, 2018년의 경우 실제로 연금지급개시연령에 도달하여 지급된 연금액은 6억원이다. 반면에 실제로 폐교가 되어 202명에게 즉시 지급된 연금액은 42억원으로 추계하였다. 그리고 양자 간의 금액 차이는 36억원이다. 수급자 202명이 그 다음 연도에는 소비자물가상승률만큼 연금액이 인상된다고 가정하였다. 단, 2018년부터 2020년까지는 연금이 동결되므로 42억원의 동일금액으로 추계하였다. 표에서 보는 바와 같이 2048년에 61억원을 지급한 이후 수급자의 사망 등으로 인하여 점차 지급액이 낮아지는 것을 볼 수 있다.

대기자의 경우에는 2047년에 68억원의 정점을 보이다가 그 이후부터는 점차 감소하는 것을 알 수 있다.

202명의 연금수급자는 모두 사망하여 유족연금으로 전환된다고 가정하였으며, 동 금액은 본인이 사망하고 그 유족까지 모두 사망한 경우를 고려하였다. 이에 따라 202명의 연금수급자가 후반부로 갈수록 지급개시연령 도래에 의하여 연금을 지급하는 경우가 더 크게 나타나고 있다. 그러나 각 연도의 급여지출액의 현재가치를 계산해보면, 202명에 대하여 즉시 연금을 지급하는 경우가 지급개시연령에 의해 지급하는 경우보다 159억원이 큰 것으로 나타난다. 동 금액은〔표 10〕에서 볼 수 있듯이 급여지출액의 현재가치(E)의 금액 중에서 양수로 나타나고 있는 2018년부터 2031년까지의 금액을 합한 금액이다. 반면에 역으로 즉시 연금을 지급하는 경우가 지급개시연령에 의해 지급하는 경우보다 41억원이 작게 나타나고 있다.〔표 10〕에서 (E)의 금액 중에서 음수로 나타나고 있는 2032년부터 2051년까지의 금액을 합한 금액이다. 전체적으로 볼 때 폐교에 따른 재정추계는 117억원의 재정적자의 효과가 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 수치는 사학연금의 기금소진 시점인 2051년까지의 기간을 가정한 경우에 해당하는 금액이다. 여기에서 가정을 확장하여 202명의 재직자가 전부 유족연금으로 전환하거나 사망한다고 가정할 경우에는 폐교에 따라 즉시 연금을 지급하는 경우가 지급개시연령에 의해 지급하는 경우보다 159억원이 크게 나타난다. 동 금액은 위에서 본 바와 같이 동일금액으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 반면에 역으로 즉시 연금을 지급하는 경우가 개시연령에 의해 지급하는 경우보다 60억원이 작게 나타나고 있어 전체적으로 98억원의 재정적자 효과가 발생하고 있다.

[표 10]은 2018년에 폐교된 4개의 대학을 가정한 것으로 이 대학들은 전체 대학으로 볼 때 교직원의 규모가 크지 않은 학교에 해당한다. 즉, 폐교대학의 재직자수가 전체 대학 재직자에서 차지하는 비중이 1% 미만에 그치고 있다. 그러나 향후 폐교대학수가 지속적으로 증가한다면 사학연금재정 전체에 미치는 효과는 매우 크다고 할 수 있다.

지급개시연령에 의한 정상적인 연금지급과 폐교에 따른 즉시 지급 연금액의 비교시 부담률에는 양자 간에 차이가 없다. 이미 학교폐교로 인하여 더 이상의 부담금이 납입되지 않기 때문이다. 다만, 연금지급액에 차이가 발생하게 된다. 연금수급자수

가 초창기 202명으로 확정되어 연금을 지급하는 경우에는 폐교 시점부터 연금을 지급하기 때문에 초창기에는 급여 지출액이 크게 나타나지만 2032년부터 총지출은 폐교 즉시 지급하는 것보다 지급개시연령에 따라 지급하는 것이 더 크게 나타나고 있다. 이와 같은 현상은 [표 10]에서 보는 바와 같다.

[표 10] 폐교 즉시 연금지급 대비 지급개시연령 도래에 따른 연금액 비교

(단위 : 명, 천원)

연도	개시연령 도래에 따른 급여		폐교 즉시지급에 따른 급여		급여 차액 (C=B-A)	할인율 (D=1+r)	급여지출액의 현재가치[27] (E=C/D)
	수급자 예상수	예 상 급여액(A)	수급자 예상수	예 상 급여액(B)			
2018	49	607,431	202	4,235,687	3,628,256	1	3,628,256
2019	67	1,371,178	202	4,231,627	2,860,449	1.0320	2,771,753
2020	77	1,771,791	202	4,227,295	2,455,504	1.0307	2,308,494
2021	95	2,226,413	202	4,307,121	2,080,708	1.0329	1,893,830
2022	109	2,714,416	202	4,388,113	1,673,697	1.0331	1,474,566
2023	120	3,207,164	201	4,470,254	1,263,090	1.0329	1,077,366
2024	130	3,598,180	201	4,553,511	955,331	1.0331	788,752
2025	135	3,897,388	201	4,637,847	740,459	1.0333	591,645
2026	143	4,102,445	201	4,723,184	620,739	1.0337	479,816
2027	146	4,331,814	200	4,809,421	477,607	1.0340	357,039
2028	154	4,528,259	200	4,896,407	368,148	1.0346	266,008
2029	162	4,715,604	200	4,984,012	268,408	1.0347	187,436
2030	167	4,947,734	200	5,072,041	124,307	1.0347	83,896
2031	172	5,152,597	200	5,160,298	7,701	1.0350	5,022
2032	175	5,312,143	199	5,248,512	△63,631	1.0354	△40,074
2033	179	5,461,238	198	5,336,386	△124,852	1.0354	△75,942
2034	182	5,623,527	199	5,423,592	△199,935	1.0349	△117,511
2035	186	5,780,140	199	5,509,792	△270,348	1.0349	△153,537
2036	187	5,946,727	197	5,594,579	△352,148	1.0349	△193,249
2037	186	6,093,284	197	5,677,452	△415,832	1.0348	△220,523
2038	189	6,191,352	196	5,757,648	△433,704	1.0346	△222,309
2039	190	6,309,584	195	5,834,236	△475,348	1.0349	△235,438
2040	191	6,433,572	195	5,905,941	△527,631	1.0348	△252,545
2041	190	6,530,489	194	5,971,211	△559,278	1.0348	△258,690
2042	190	6,618,720	192	6,028,325	△590,395	1.0345	△263,976

연도	개시연령 도래에 따른 급여		폐교 즉시지급에 따른 급여		급여 차액 (C=B-A)	할인율 (D=1+r)	급여지출액의 현재가치[27] (E=C/D)
	수급자 예상수	예 상 급여액(A)	수급자 예상수	예 상 급여액(B)			
2043	189	6,687,405	191	6,075,153	△612,252	1.0343	△264,670
2044	187	6,742,943	189	6,109,555	△633,388	1.0341	△264,778
2045	185	6,773,416	187	6,128,816	△644,600	1.0342	△260,554
2046	182	6,774,690	185	6,129,292	△645,398	1.0342	△252,250
2047	178	6,750,736	182	6,106,043	△644,693	1.0343	△243,618
2048	174	6,694,555	178	6,052,604	△641,951	1.0343	△234,537
2049	168	6,597,478	174	5,961,004	△636,474	1.0343	△224,825
2050	162	6,451,764	168	5,824,319	△627,445	1.0342	△214,306
2051	156	6,253,170	162	5,639,036	△614,134	1.0340	△202,863

자료: 사학연금공단(2018)의 내부자료를 활용하여 연구자가 수정한 것임.

향후 폐교가 지속적으로 발생한다고 가정할 경우에 사학연금 재정에 미치는 영향은 당초 재정수지 역전시점과 기금소진시점은 공단에서 당초 예상한 것보다는 1년 정도 앞당겨질 것으로 전망된다. 본 연구에서는 가입자 수가 지속적으로 증가하다가 2028년이 되어서는 감소하는 것을 가정하여 가입자 추계를 하였으며, 폐교 대상자 수는 전체 가입자 중에서 2018년도 말 현재 폐교로 인하여 연금을 수령하고 있는 285명을 대상으로 폐교에 따른 재정추계를 하였다.

2018년 말 전체 사학연금 가입자 317,602명 중에서 폐교로 인하여 400명 가량이 폐교대상자가 되었으며, 과거로부터 폐교로 인하여 현재 연금을 수령하고 있는 자는 285명이다. 현재 4개 대학의 202명이 전체 가입자에서 차지하는 비중이 0.0629%에 그치고 있지만, 전체 가입자 중에서 400명이 지속적으로 폐교한다고 가정한다면 0.125%를 차지하고 있다. 이러한 비율만큼의 수가 매년 폐교 대상자가 된다고 가정할 경우 2019년도부터 2070년까지의 폐교로 인한 급여지급 총액을 살펴보면 1조 3,681억원의 금액이 추정된다. 매년 폐교로 인하여 연금을 수령하는 자가 285명이 지속적으로 발생한다고 가정할 경우 첫해부터 지속적으로 증가하다가

27) 급여차액/ {(1+r1) (1+r2) … (1+rn)} 으로 산출하였다. 즉, 2019년의 경우 2,455,504/ (1+0.0320)(1+0.0307)=2,308,494로 산출하며, 2020년의 경우 2,080,708/ (1+0.0320)(1+0.0307)(1+0.0329)} =1,893,830으로 산출하였다.

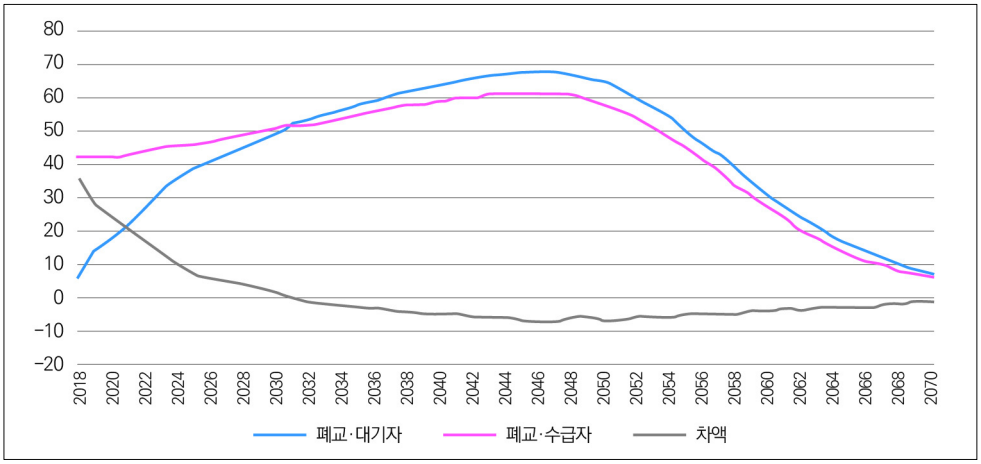
2028년에는 전체 가입자 수가 338,777명으로 폐교로 인하여 연금을 수령하는 자를 3,102명으로 추정하였다. 그 이후연도부터는 지속적으로 가입자가 감소하여 2077년에는 가입자 수 237,337명으로 추계하였으며 누적적으로 연금을 수령하는 수급자수는 62명으로 감소하는 것으로 가정을 하였다.

전체적으로 누적인원은 69,343명이 2019년도부터 2070년까지 폐교로 인하여 연금을 수령하며, 해마다 평균적으로 연금을 수령하는 자는 1,334명으로 추정하여 평균 수령금액은 263억원으로 추정하였다. 52년 동안 폐교로 인하여 실제적으로 연금이 지급되는 금액은 1조 3,681억원이 된다. 이는 전체 가입자 중에서 폐교로 인하여 총 재정적인 지출 효과를 파악한 것으로서 폐교가 해마다 발생할 경우를 가정한다면 사학연금기금의 소진은 그만큼 앞당겨 지게 될 것이다.

또한, 아래 [그림 2]에서 볼 수 있듯이 폐교 즉시 연금을 지급하는 경우가 지급개시연령 도래에 따른 연금지급액보다 초반부에는 크게 나타나고 있다. 이는 지급개시연령이 도래하지 않았음에도 불구하고 즉시 연금을 지급하여야만 하기 때문이다. 사학연금의 기금소진시점은 2051년으로 전망되나, 폐교에 재직 중이던 교직원이 완전히 사망할 때까지의 재정추계 효과를 살펴보면 [그림 2]와 같이 나타난다. 그림에서 폐교 대기자는 정상적인 경우로서 연금개시연령 도래에 따른 급여 지급금액을 나타낸 것이며, 폐교 수급자는 폐교 즉시 연금이 지급되는 경우의 연금액을 나타낸 것이다.

[그림 2] 폐교 재직자의 예상연금 급여액 변화 추이

(단위 : 억원)



자료: 사학연금공단(2018)의 내부자료를 활용하여 연구자가 수정한 것임.

V. 결론

현행 사학연금법은 공무원연금법 제46조 제1항 제4호 “정원 감소로 퇴직한 때부터 연금 지급”조항을 준용함에 따라 다양한 문제점들이 발생하고 있다. 그러나 이에 관한 개선 논의는 아직까지도 미흡한 실정이며 학계의 관심도 부족하여 관련 연구는 찾아보기 어려운 상황이다. 이에 본 연구는 사학연금 지급개시연령 현황 및 사립학교 폐교에 따른 사학연금재정의 문제점을 분석하고 폐교로 인한 사학연금 수급개시연령 조정에 따른 재정소요액을 추계함으로서 미래의 사학연금재정에 미치는 효과를 분석하였다. 그리고 이를 통해 사학연금법이 독자적인 법안을 마련하기 위한 법 개정의 타당성을 제시하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

사학연금은 최근 잦은 폐교로 인한 조기 연금수급자의 과다 발생 및 재정적 지속가능성의 문제가 있으며 이에 대한 개선이 필요하다. 또한 학교 폐교 시 나타나는 국공립학교와 사립학교 교직원 간 처우의 차이가 존재함에 따라 발생하는 문제점 등을 개선할 필요가 있다. 이를 위해 향후 사학연금법이 공무원연금법에서 벗어나 별도의 법체계로 분리하거나 사학연금의 특성에 맞는 별도의 법안을 마련하여 폐교에 따른 퇴직 시 연금 수급개시연령에 관한 개선방안을 모색할 필요가 있다. 그 대안으로서 우선, 기금소진시기의 지연을 위해 연금을 지급개시연령에 도달했을 때 지급하는 방안을 검토할 필요가 있다. 향후 사립대학 등의 폐교에 따른 사학연금의 재정적 지속가능성을 고려할 때, 사학연금의 특수성을 고려하여 재정 건전성에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있는 이은재 의원 입법안대로 해당 준용규정인 제46조 제1항 제4호의 규정은 배제되고 단서규정이 긍정적인 방향으로 개정될 필요가 있다. 이는 공무원연금법의 예외규정을 둠으로써 기존 공무원연금법의 한계에서 벗어나 독자적인 사학연금법을 구축하고자 하는 시도라고 할 수 있다.

또 다른 대안으로 현재 사학연금 가입자에게 적용되지 않고 있는 고용보험의 임의가입 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 현행 국민연금 적용대상자는 5대 사회보험에 동시에 가입되어 있다. 반면에 특수직역연금 가입자는 고용보험에 가입하지 못함에 따라 갑작스런 실업상태에 직면했을 경우 이에 대한 대응방안이 마련되어 있지 못한 실정이다. 그러나 사학연금 가입자보다 상대적으로 고용이 안정되어 있는 일반

공무원의 경우에는 고용보험의 적용에서 제외되어 있으나, 별정직공무원 및 임기제 공무원 등에게는 예외적으로 고용보험의 임의가입이 가능하도록 규정하고 있는 반면. 사학연금가입자에게는 이러한 예외조항이 마련되어 있지 않은 상황이다. 공무원 조직의 개폐 및 정원 감소는 법령으로 정하고 있으나, 사학기관은 사립학교의 장이 사용자이기 때문에 사학연금 가입자는 상대적으로 직업 안정성이 낮은 것이 사실이다. 따라서 고용보험의 가입대상이 될 수 없는 사학연금 가입자는 실업에 처할 경우 대응방안이 없다는 비판에 대한 보완책 마련이 필요하다. 이에 대한 대안으로 국민연금 가입자와 같이 특수직역연금 적용대상에게도 본인이 원하는 경우 고용보험에 임의가입 할 수 있도록 하여 실업급여를 지급하는 방안을 고려할 필요가 있다.

결국 고용보험이나 실업급여를 지급하는 대신에 폐교 시 연금을 즉시 지급하는 현행 법령은 이은재 의원이 제시한 바와 같이 연금 지급개시연령인 65세에 지급하도록 법안이 개정될 필요가 있다. 이는 공적연금의 재정적 지속가능성을 제고하기 위한 방안으로 바람직하다고 보이며, 연금의 재정안정화와 기금소진시점의 연장 측면에서도 타당하다고 판단된다. 그러므로 사학연금의 지급개시연령 개선방안을 제시한 이은재 의원의 입법안은 사학연금 가입자의 경제적 생활을 안정시키고 연금재정을 안정화하는 방향으로 추진될 필요가 있다.

또한, 재정안정성의 측면에서 볼 때, 부담금 납부기간보다 훨씬 더 오랜 기간 동안 연금을 수급하게 됨으로써 기금소진을 촉진시키고, 이로 인해 재직자의 부담금 인상이 불가피하게 되며 국가의 기금지원 투입이 빨라질 수 있는 부정적인 효과가 발생하게 된다. 그러므로 향후에도 정부의 대학 구조개혁의 추진과 더불어 부실대학의 정비와 퇴출이 증가할 것으로 예상되므로 기금소진 시점이 앞당겨지는 것을 염려하지 않을 수 없으며, 이는 일부 사학경영기관의 문제를 전 가입자의 부담으로 전가하게 되는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 사학연금의 지속 성장을 위한 기금관리의 측면에서 볼 때, 해당 규정의 개선을 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

한국의 특수직역연금 중에서 흑자운영을 하는 유일한 연금제도인 사학연금이 재정 파탄에 직면할 경우 사학재단 스스로의 자력이나 국민 세금으로 연기금을 보전하여야 하므로, 이러한 연기금 소진 위험이 현실화될 경우 사회적인 문제가 될 수 있다. 사학연금법은 제1조의 목적에서 “교직원과 유족의 경제적 생활안정과 복리향상의 이바지함”을 천명하고 있으며, 이러한 목적을 달성하기 위해 연기금의 재정안

정화가 동시에 추진될 필요가 있다. 따라서 연기금의 지속가능성을 위하여 위험요소를 보완해 가며 미래를 대비해야 하며, 사학연금은 재정안정화뿐만 아니라 교직원의 생활안정에 기여하는 것도 함께 고려하여 합리적인 법 개정이 이루어질 수 있도록 대안을 모색할 필요가 있다.

본 연구에서 이은재 의원의 입법안에 따라 사학연금 재정소요액을 시뮬레이션을 통해 추계한 결과 약 1년 정도 기금소진시점이 연장될 것으로 전망된다. 본 연구의 분석결과는 전체적인 측면을 고려한 것은 아니며 2018년 2월 폐교한 대학에 재직한 교직원을 대상으로 추계한 것이다. 향후 대학의 폐교 문제가 더욱 심각해질 것으로 예상되며, 폐교에 재직했던 일부 교직원은 재취업을 할 수 있음에도 불구하고 연금을 지속적으로 수령가능하기 때문에 재취업의 의지가 약해질 수 있는 문제점이 있을 수 있으며 이는 사학연금의 재정을 더욱 악화시킬 수 있는 제도적 한계점이 있음을 정부와 사학연금을 비롯한 정책 당국에서는 사전에 인지하여야 한다. 이에 따라 사립대학의 폐교 등에 따라 발생하는 사학연금재정의 문제점을 보다 면밀하고 정교하게 분석할 필요가 있다. 즉, 각종 보험수리적 가정에서 사용하는 거시경제 변수뿐만 아니라 인구추계 변수 등에 보다 합리적인 가정을 사용하여 추계를 더욱 정교하게 분석할 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 유치원에 대한 폐원의 영향을 고려하지 않았다. 이러한 점은 본 연구의 한계로 남겨두고자 한다. 향후 이와 같은 점을 감안하여 보다 정교하고 과학적인 보험수리적 가정에 의하여 유치원의 폐원에 따른 재정추계 효과가 함께 분석될 수 있기를 기대해 본다.

최근 사립대학 폐교 관련 문제점에 대하여 정부에서도 크게 인지하고 있는 상황이며, 사립대학뿐만 아니라 정부와 국회 등에서도 이에 대한 개선의지를 갖고 있다. 향후에도 정부와 사립대학 및 사학연금공단 등이 연합하여 사립대학 폐교 제반 문제에 대하여 지속적으로 논의할 필요가 있으며, 폐교로 인한 퇴직에 따른 사학연금 지급개시연령 문제도 함께 논의될 수 있길 기대한다. 그리고 폐교로 인한 조기연금 지급규정의 개선이 이루어지지 않는다면 사학연금재정에 막대한 국고 예산이 투입될 것으로 예상되므로, 국회에서도 이와 같은 문제에 대하여 더욱 심도 있게 고민하고 현실에 부합하는 대안을 도출할 필요가 있으며, 사학연금의 재정안정화에 관한 후속연구도 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

김성숙·홍성우, 「국민연금 가입연령의 타당성 검토」, 국민연금연구원, 2011.

김원섭·정해식·한정림, “국민연금 지급개시연령 조정방식의 개선방안에 관한 연구,” 「사회보장연구」 제25권 제1호, 2009, 145~172쪽.

동아일보, “4년 뒤 대학 폐교 도미노 온다,” 2018. 1. 25.

사학연금공단, 「2017년 사학연금 통계연보」, 사학연금공단, 2017.

사학연금재정계산위원회, 「2015 사학연금 장기재정추계」, 2016.

이용하·김원섭·한정림, 「국민연금 지급개시연령 상향조정방안 연구」, 국민연금연구원, 2012.

정인영·김수성, “사학연금에서 폐교로 인한 퇴직 시 연금 지급개시연령 개선에 관한 연구,” 「한국사회정책」 제26권 제1호, 2019, 89~113쪽.

정인영·민기채, “국민연금의 고령근로 유인기제 개선방안 연구,” 「사회복지정책」 제44권 제3호, 2017, 39~68쪽.

중앙일보, “10여년 후 대학 절반 사라질 수도,” 2018. 8. 28.

최요한, “국민연금의 수급개시연령의 증가가 남성 고령자(58-60세)의 노동시장참여에 미치는 영향,” 「보건사회연구」 제37권 제1호, 2017, 253~286쪽.

최재식, 「공무원연금제도 해설」, 공무원연금공단, 2016.

하윤수, “대학폐교를 둘러싼 법률적 과제,” 「교육법학연구」 제21권 제1호, 2009, 255~274쪽.

한국사학진흥재단, 「폐쇄(폐지)대학 및 해산법인의 체계적 사후조치 방안 연구」, 한국사학진흥재단 연구보고서, 2018.

OECD, “Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators,” Paris: OECD, 2013.

An Analysis of the Financial Change of Teachers' Pension by Adjusting the Pensionable Age due to the Closure of Private Schools

Kim, Susung* Jung, Inyoung**

Abstract

The recent decline in the number of school-age students has exposed many private schools and universities to the dangers of closing them. This situation is expected to continue in the future. When private schools are closed, teachers who had previously worked in the schools closed receive pension benefits early, even though the pensionable age of Teachers' Pension (TP) is 65. Under the current pension law, the age for the commencement of payments is 65, but Article 46 paragraph 1 of the Government Employees Pension Act, which TP applies mutatis mutandis, stipulates that the pension should be paid five years after retirement, if he/she is fired due to reducing a quota and closing a school. As a result, the amount of TP payments will increase sharply, accompanied by a huge amount of state funding. In view of this, the TP submitted a bill providing the TP benefit from the age of 65 on November 15, 2016 to the National Assembly by the bill of Rep. Lee Eun-Jae. The extension of the age of the commencement of payments following the closure of private schools is a bill to stabilize pension finance, which has a great effect on pension finance and is a measure to stabilize pension funds. In line with this, this study analyzes the financial estimate for adjusting the age of the commencement of TP payments and presents the effect, validity and basis of legal modification of the legislation of Rep. Lee Eun-Jae. As a result of the financial estimate of the payment amount of TP subscribers based on the legislation of Rep. Lee Eun-Jae, the application of the start of payment age is more effective than when the pension was paid early as it is currently, not only to extend the expiration date of the fund by one year, but also to reduce the budget of the national treasury support.

□ Keywords: Teachers' Pension, pensionable age, closure of private schools, early retirement pension, reduction of national treasury budget

---

* Deputy General Manager, Pension Research Team, Teacher's Pension

** Assistant Professor, Department of Social Welfare, Sahmyook University

▌ **예산정책연구** 제8권 제2호 2019. 11. pp.74-102 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.003

취득세 감소 보전분 지방소비세에 의한 조세통계 오류 및 재원배분 왜곡 효과 분석*

주만수**

국문초록

이 논문은 부가가치세 총액의 15%인 지방소비세 중 취득세 감소 보전분인 6%p 부분의 성격 및 배분과정, 그리고 조세통계 오류에 의한 조세부담률 및 정부 간 재원배분에 대한 영향을 분석한다. 먼저 성격 규명을 통해, 각 지방정부는 이 재원의 약 40%인 이전재원 보전분을 조세로 인식할 수 없으며, 조세 감소 보전분도 소비세로 인지할 수 없으므로 지방세로서 매우 제한적인 기능을 수행함을 지적한다. 둘째, 중앙정부의 지방소비세 이체액과 지방세통계연감의 지방소비세 자료를 비교 분석함으로써 조세부담액의 일부가 조세통계에서 누락됨을 밝힌다. 이는 우리나라 조세정책의 중요 지표인 조세부담률과 국세-지방세 비중의 계산에 오류를 발생시킨다. 마지막으로 이전재원 산정의 기초인 지방소비세 통계의 혼선 때문에, 광역지방정부와 교육자치단체 간, 그리고 광역지방정부와 기초지방정부 간 재원배분에서 광역지방정부에게 불리하도록 재원배분을 왜곡시킴을 제시한다. 이상의 논의를 바탕으로 취득세 감소 보전분 지방소비세를 폐지하고 소비지표에 의한 배분으로 지방소비세를 통합할 것을 제안한다.

□ 주제어: 취득세 보전분 지방소비세, 조세부담률, 국세-지방세 비중, 정부유형별 재원배분의 왜곡

투고일: 2019. 9. 2. 수정일: 2019. 9. 22. 게재확정일: 2019. 9. 30.

* 이 논문은 2019년 한국지방재정학회 추계학술대회에서 발표한 논문을 일부 수정한 것이다. 재정자료 관련 자문해준 한국지방행정연구원 조기현박사님, 경기연구원 이현우박사님, 대한민국시도지사협의회 박관규박사님과 유익한 논평을 해준 익명의 심사위원님께 감사드립니다.

** 한양대학교 경제학부 교수(msjoo@hanyang.ac.kr)

Ⅰ. 서론

문재인정부 출범 후 현재까지 진행된 재정분권정책의 핵심은 지방소비세 전환율을 11%에서 2019년 15%를 거쳐, 2020년부터 21%로 인상하는 것이다. 국정기획자문위원회(2017) 및 국무조정실(2018)에 따르면, 지방소비세 인상으로 추구하는 정책목표는 지방정부의 자율성 및 책임성을 강화하는 것이다.

일반소비세를 부가가치세로 부과하는 조세체계에서 지방정부가 직접 부가가치세를 징수하는 것은 행정적으로 매우 어려울 뿐 아니라 가능하더라도 엄청난 행정비용이 소요된다. 따라서 부가가치세 총액의 징수업무를 중앙정부가 담당하고, 그 일부를 광역지방정부에게 배분하는데 크게 두 가지 방법으로 구분된다. 전환율 21% 중 15%p는 지역별 가중치를 부여한 소비지표에 의해 배분하는데, 이는 2010년 5%p에서 2019년 9%p로 인상하였고 2020년 15%p로 인상할 계획이다. 나머지 6%p는 2014년부터 중앙정부 주택정책의 일환인 주택분 취득세율 인하로 인한 지방정부의 세수 감소를 보전하기 위해 주로 각 지역별 취득세 감소액을 기준으로 배분한다.

소비지표로 배분하는 지방소비세 확대가 문재인정부의 정책목표인 지방정부의 자율성과 책임성 강화에 이바지할 것인지에 대해서, 많은 기존연구들은 회의적인 시각을 제시한다.(주만수·임성일, 2006; 주만수·최병호, 2009; 임성일, 2012; 이상훈·김진아, 2013; 유태현·한재명, 2014; 김홍환, 2018; 임상수, 2019 등) 먼저 소비지표인 민간최종소비지출이 소비지원칙에 부합하지 못함을 지적한다. 이보다 더 큰 문제는 지방소비세 내에 형평화 기능을 포함시킨다는 것이다. 서울시와 경기도 등의 소비지표 비중이 매우 높기 때문에 지방소비세 확대는 지역 간 재정력격차를 더욱 확대시키는데, 이를 해소하기 위해 수도권 지방정부에게 지방소비세가 적게 배분되도록 소비지표에 가중치를 부여할 뿐 아니라 지역상생발전기금을 설치하여 수도권에 배분된 지방소비세의 일정비율을 출연 받아서 주로 비수도권 재정지원에 사용한다. 지방소비세 내에 설치한 지역 간 재정형평화 조치는 불가피한 것이지만 결과적으로 조세로서의 기능을 상당부분 상실할 수밖에 없다. 즉, 지방소비세 인상의 명분인 지방정부의 자율성과 책임성 강화는 사실상 매우 제한적이며 지방세와 지방재정조정제도의 경계를 모호하게 만든다.

지방소비세에서 소비지표에 의한 배분보다 더 심각한 문제는 취득세 감소 보전분인 지방소비세 6%p 부분의 배분에서 발생한다. 지방소비세 6%p는 단순히 취득세 보전뿐 아니라 다양한 역할을 수행한다. 지방소비세 전환율 인상으로 내국세 수입이 감소하여 그 일정비율을 재원으로 삼는 지방교부세와 지방교육재정교부금이 감소하는데 이를 보전하는 역할을 수행한다. 또한 취득세 감소로 취득세액의 부가세인 지방교육세도 감소하는데 이를 보전하기 역할도 수행한다.[1] 이러한 복잡한 배분과정은 예기치 못한 다양한 문제를 초래한다.

이 논문은 취득세 감소 보전분인 지방소비세 6%p 부분의 성격을 규명하고 배분과정 및 통계 집계과정을 조사하여 조세부담률, 국세-지방세 비중 등 통계의 오류뿐 아니라 정부유형 간 재정조정과정에서 발생하는 재원분배의 왜곡 효과의 경로를 분석한다. 이를 바탕으로 정책적 시사점을 논의한다.

유태현·한재명(2014)과 주만수(2014) 등은 취득세 감소 보전분 지방소비세가 조세로서 역할하지 못함을 지적하며 소비지표 배분방식으로 통합할 것을 제안한다. 특히 유태현·한재명(2014)은 지방세통계의 지방소비세 6%p가 부가가치세 총액의 6%와 다른 원인을 인지하고, 소비지표 배분방식과 통합의 대안으로 시·군에 대한 지방교부세 보전분을 지방소비세로 집계하는 방안을 제시한다. 이 논문은 취득분 지방소비세 6%p 부분의 배분방식에 대해 기존 연구들과 동일한 문제인식에서 출발하지만, 이 배분방식이 초래하는 조세부담률 등에 대한 통계 오류 및 다른 이전제도와 연계된 재원배분의 왜곡 등에 초점을 맞춘다.

먼저 서론에 이어 제2장에서는 취득세 감소 보전분의 배분방법을 검토하고 그 정책의도 및 제도의 성격을 파악한다. 제3장에서는 2017년 결산자료를 이용하여 통계 오류가 발생하는 경로 및 오류의 정도를 분석한다. 또한 취득세 보전분의 배분이 지방재정조정을 거치면서 지방정부와 교육자치단체 간, 그리고 광역지방정부와 기초지방정부 간 재원배분의 왜곡 효과를 간단한 모형과 실제 자료를 이용하여 간략히 제시한다. 마지막으로 제4장에서는 이상의 논의를 요약하고 지방소비세 배분에 관한 정책적 시사점을 논의한다.

---

1) 지방소비세 6%p 부분은 취득세 감소뿐 아니라 다양한 재원의 감소를 보전하기 위해 이용되지만 이는 결국 취득세율 인하에서 파생된 것이다. 따라서 지방소비세 6%p 부분을 취득세 감소 보전분이라고 명명한다. 특별히 취득세 자체의 감소 보전과 문맥 상 혼동이 발생할 위험이 있을 때는 '취득세 본세 감소분'이라는 표현으로 구분한다.

Ⅱ. 취득세 보전분 지방소비세 배분방법과 특성

1. 취득세 보전분 지방소비세 도입 과정

취득세 보전분 지방소비세를 이해하기 위해서는 2005년 부동산관련 조세정책부터 논의해야 한다. 당시 정부는 '보유세 강화 및 거래세 인하'를 정책방향으로 설정하였다. 이에 따라 취득세율 2%와 등록세율 3%로 구성된 거래관련 지방세 중에서 등록세율을 1%p 인하하여 표준세율 합계를 4%로 인하하고 주택 유상취득에 대한 취득세율을 0.5%p 감면하여 3.5%로 낮추었다. 이후 주택 유상취득에 대한 거래세율을 지방세 감면규정을 통해 [표 1]에 제시한 것처럼 2.5% 혹은 2%로 인하하여 2010년까지 유지하였다.[2] 이처럼 주택 거래관련 지방세의 적용세율을 인하하였으나 과세표준을 실거래가격으로 현실화하여 세수가 증가하였을 뿐 아니라 취득세 감면에 따른 세수 감소를 부동산교부세로 보전하였다.

[표 1] 주택 유상취득에 대한 취득관련 세율 변화 추이

구분	이전	1차	2차	3차	4차	5차	6차	7차	8차	9차
감면 시기	-	05.1.5.	06.1.1.	06.9.1.	11.1.1.	11.3.22.	12.1.1.	12.9.24.	13.7.1.	13.8.28.
적용 세율	5%	3.5%	2.5%	2%	2, 4%	1, 2%	2, 4%	1, 2, 3%	2, 4%	1, 2, 3%
과세 구간	-	-	-	-	9억원	9억원	9억원	9억, 12억	9억원	6억, 9억

주: 1) 취득관련 지방세는 2011년 취득세로 통합되었는데 그 이전에는 취득세와 등록세로 구성됨
2) 2011년~2013.8까지 1주택자와 다주택자를 구분하고 1주택자만 낮은 세율 적용이 가능했으나 2013.8부터는 모든 주택에 대해 동일한 누진세율을 적용함

자료: 한국지방세연구원(2017)에서 재인용

2000년대 후반 금융위기로 부동산거래가 위축되고 2008년 종합부동산세율 인하로 부동산교부세 재원이 감소함으로써 지방정부 재원이 감소하였다. 2011년 등록

2) 주택 취득세율의 전개과정에 대한 자세한 논의는 한국지방세연구원(2017)를 참고할 수 있으며, 여기서는 간단히 요약한다.

세와 취득세를 통합하면서 원칙적으로 주택 취득에 대한 지방세 감면을 폐지하되, 9억원 이하 1주택자의 유상취득에 대해서만 50% 감면하여 2%를 부과하였다. 이로 인해 취득가격에 대해 단순 누진세율을 적용하기 시작하였다, 같은 해 3월 중앙정부는 부동산거래 활성화를 위해 추가적으로 50%를 감면하여 주택분 취득세율을 9억원을 기준으로 1%와 2%로 낮추었다. 이 세율 인하에 따른 지방정부의 세수 감소에 대해 반발이 커지자 중앙정부는 당시 적용세율이던 9억원 이하 2%, 9억원 초과 4%를 기준으로 감면액을 산정하여 보전하였다.[3)]

2013년 8월부터 감면에 의한 세율 조정 대신, 주택분 취득세의 표준세율 자체를 인하하고 이에 따른 세수 감소를 2014년부터 지방소비세 전환율을 6%p 인상하여 보전하였다. 이후 중앙정부가 주택분 취득세율을 수시로 변경하지 않게 되었으며 세율 변경 때마다 발생하던 중앙정부와 지방정부 간 세수 보전 관련 갈등을 해소하게 되었다.[4)]

2. 취득세 보전분 지방소비세의 배분방법

2014년 지방소비세 전환율을 11%로 인상하고, 인상된 6%p 부분은 소비지표가 아니라 광역지방정부의 취득세 감소분 비율을 중심으로 배분하는데 그 배분방법은 매우 복잡한 구조를 갖는다. 취득세 감소액 산정도 복잡하지만 이 배분방법이 복잡해진 가장 큰 이유는 6%p의 재원으로 중앙정부가 수행하던 이전재원의 감소분을 보전하도록 규정하였기 때문이다. 즉, 부가가치세 6%만큼 지방세로 이양함에 따라 내국세가 감소하여 내국세 일정비율의 재원으로 지방정부 및 교육자치단체에 배분하는 지방교부세와 지방교육재정교부금이 감소한다. 이러한 이전재원 감소분을 지방소비세 6%p 재원으로 보전하도록 하였다.

지방소비세 6%p 부분의 배분방법을 [표 2]에 정리한다.[5)] 먼저 지방소비세 6%p에서 각각 19.24%와 20.27%를 지방교부세 보전분과 지방교육재정교부금 보전분

3) 취득세 보전은 [표 1]의 5차, 7차, 9차 세율의 적용기간에 이루어졌으며 그 규모는 취득세의 부가세인 지방교육세를 포함하여 각각 2.33조원, 2.04조원, 0.78조원이다.(행정자치부 내부자료)

4) 부가가치세의 지방소비세 전환은 중앙정부와 지방정부뿐 아니라 교육자치단체도 밀접한 이해관계를 갖는데, 김승연(2016)은 교육자치단체에게 불리한 재원배분이 이루어졌다고 주장한다.

5) 배분방법은 지방세법시행령과 시행규칙에서 규정하는데 이를 [부표]에 그대로 제시한다.

[표 2] 취득세 감소 보전분 지방소비세의 배분 방법

해당 시·도의 취득세 안분액	S1 = {[A×(1-B-C)]-D}×E
해당 시·도의 지방교육세 안분액	S2 = S1×10%
해당 시·도의 사회복지수요 안분액	S3 = {[A×(1-B-C)]-D}×2%×F
해당 지방정부의 지방교부세 안분액	S4 = (A×B)×G
해당 시·도 교육청의 지방교육재정교부금 안분액	S5 = (A×C)×H-I
해당 시·도의 교육전출금 허수분 안분액	I = (S2+S4')×J

A: 지방소비세의 과세표준 × 6%
B: 감소되는 지방교부세 비율 (19.24%)
C: 감소되는 지방교육재정교부금 비율 (20.27%)
D: 감소되는 지방교육세 = {[A×(1-B-C)]÷11}
E: 해당 시·도의 취득세 감소분의 보전비율
F: 해당 시·도의 5세 이하 및 65세 이상 인구가 전국에서 차지하는 비율
G: 해당 지방정부의 해당 연도 보통교부세 배분비율
H: 해당 시·도 교육청의 보통교부금 배분비율
I: 지방교육재정교부금 보전 충당 부분에서 공제되어 해당 시·도에 충당되는 안분액
J: 지방세 중 지방교육재정교부금으로 전입되는 해당 시·도의 비율(3.6, 5, 10%)
S4': 해당 시·도의 지방교부세 안분액 (시·군의 지방교부세 불포함)

주: 1) 지방세 중 지방교육재정교부금으로 전입되는 해당 시·도의 비율은 지역별로 다름. 구체적으로 서울특별시 10%, 광역시 및 경기도, 특별자치도 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시는 3.6%임
2) 사회복지수요 안분 비율은 지방세법시행규칙, 다른 항목의 안분 비율은 시행령에서 규정함
3) '시·도의 교육전출금 허수분 안분액'는 시행령에서 '지방교육재정교부금 보전에 충당되는 부분에서 공제되어 해당 시·도에 충당되는 안분액'으로 표현함
자료: 법제처, 국가법령정보센터, 지방세법시행령 및 시행규칙

으로 제외한다. 남은 금액의 10/11은 취득세 보전분이고 1/11은 취득세 보전분에 관련 지방교육세 보전분이다. 시·도별 취득세 안분액(S1)은 각 시·도의 취득세 감소액 비율에 의해 결정하고,[6] 그 10%를 시·도별 지방교육세 안분액(S2)으로 배분한

6) 지방소비세 6%p 금액에서 지방교부세와 지방교육재정교부금을 제외한 금액인 {A×(1-B-C)}는 취득세와 취득세에 대한 지방교육세의 합계 금액이다. 취득세가 10이라면 지방교육세는 1이므로 {A×(1-B-C)}=11이며 그 1/11은 지방교육세 부분이다. 따라서 취득세 안분액의 합계액은

다.[7] 다시 취득세 안분액(S1) 중 2%를 분리하여 각 시·도별 사회복지수요 비율에 의해 배분하는데(S3), 이는 해당 시·도의 5세 이하 및 65세 이상 인구가 전국에서 차지하는 비율이다.

이제 지방교부세 6%p 부분 중 지방교부세 보전분인 19.24%를 보통교부세 배분비율에 따라 시·도 및 시·군에게(S4) 배분한다. 마지막으로 지방교육재정교부금 보전분인 20.27%를 보통교부금 배분비율에 따라 각 시·도교육청에게(S5) 배분하는데 여기서 복잡한 문제가 발생한다. 지방교부세 6%p 부분의 각 시·도별 지방소비세 안분액은 취득세 안분액, 사회복지수요 안분액, 지방교육세, 지방교부세를 포함하는데[8] 보통세인 지방소비세의 3.6~10%를 해당 지역의 교육청에게 이전한다. 하지만 지방교육세 및 지방교부세 안분액은 지방정부의 보통세가 아니어서 교육청에게 과도한 이전이 이루어질 수 있으므로 지방교육재정교부금 안분액(S5)에서 추후 전출될 금액(I)을 공제한다.

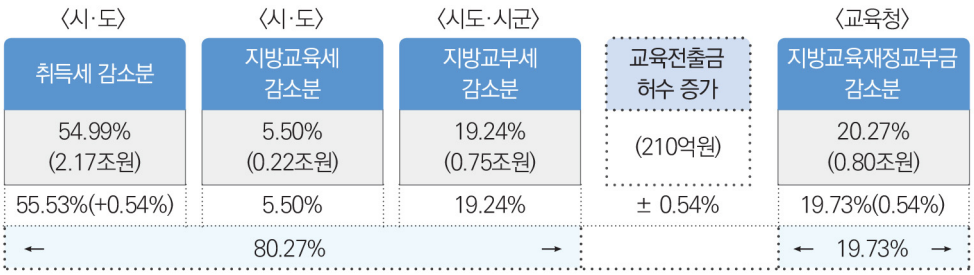
[그림 1]은 이상에서 논의한 배분방법을 2014년 예산에 적용할 때 각 항목별 배분액을 예시한 것이다. 2014년 부가가치세 세입예산은 58.5조원이고 그 6%인 지방소비세 재원은 3.94조원인데 이를 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 감소분으로 할당한 결과이다. 지방교부세 보전분은 19.24%이며 지방교육재정교부금 보전분은 20.27%에서 교육전출금 허수분 0.54%를 뺀 19.73%이다. 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전분의 비율인 39.51%를 제외한 금액의 10/11은 취득세 보전분이고 1/11은 지방교육세 보전분이어서 이들은 총 60.49%를 차지한다. 전출공제액 0.54%는 시·도별로 안분한다. 지방교부세의 시·도별 배분비중이 달라지거나 혹은 시·도별 취득세 비중이 변화하여 지방교육세의 시·도별 배분비중이 달라지면, 교육전출금 허수분의 비중이 달라질 수 있으므로 각 항목별 비중은 미세하게나마 달라질 수 있다.

{A×(1-B-C)}에서 지방교육세 부분을 뺀 10/11×{A×(1-B-C)}이다.

7) 2011년 세목 통폐합 이전, (구)등록세와 (구)취득세는 각각 주택 취득가액의 2%를 부과하였고 지방교육세는 (구)등록세의 20%이며 (구)취득세에는 부과하지 않았다. 따라서 지방교육세를 현행 취득세의 10%로 적용한다.

8) 시·도에 배분되는 지방교부세는 지방소비세로 분류되지만 시·군에 배분되는 지방교부세는 시·군의 세외수입으로 분류된다.

[그림 1] 지방소비세 6%p의 배분 방법 예시



자료: 안전행정부 보도자료, “지방소비세 증가분 배분방안 및 지방소득세 부과징수 절차 마련”, 2014. 3. 11.

3. 취득세 보전분 지방소비세의 조세성격에 대한 이해와 평가

지방소비세의 6%p 부분은 취득세 감소를 보전하기 위해 도입되었지만 매우 다양한 성격을 갖는다. 이 성격을 이해하기 위해 먼저 취득세 본세 감소액을 산정하는 방법을 설명한다. 중앙정부가 취득세율 인하에 의한 세수 감소분을 보전하기 시작한 2011년 3월의 취득세 적용세율은 취득가격 9억원 이하에 대해서는 2%, 9억원 초과에 대해서는 4%였는데, 지방소비세로 보전을 시작한 2014년에 보전액 산정의 기준을 2011년 당시의 적용세율을 답습하여 고착시켰다. [표 3]은 감면액 산정과 연관된 세율을 제시한다.

[표 3] 취득세 보전분 지방소비세 산정을 위한 적용세율

구분	현재 세율 (C)	감면액 산정 기준세율 (B)	감면액 산정세율 (B-C)
0~6억원 이하	1%	2%	1%
6~9억원 이하	2%	2%	0%
9억원 초과	3%	4%	1%

주: 시·도의 취득세 감소액은 [(A×(B-C)]인데 A는 주택 취득가액 B는 기준세율, C는 현재 세율임.
자료: 법제처 국가법령정보센터, 지방세법시행규칙 별표3

구체적으로 현행 취득세 세율은 6억원 이하 1%, 6~9억원 2%, 그리고 9억원 초과 3%이고, 감면액 산정의 기준세율은 9억원 이하 2%, 9억원 초과 4%이다. 따라서 6억원 이하 및 9억원 초과 주택거래에 대해 1%로 감소액을 산정하는 반면, 6~9억

원 사이의 주택거래에 대해서는 기준세율과 현재 세율이 모두 2%이므로 감소액을 산정하지 않는다.[9] 즉, 주택 거래가 6~9억원 사이에서 이루어진다면 감면액은 발생하지 않고 취득세 보전분 지방소비세도 배분되지 않는다. 이처럼 취득세 본세 감소액 산정방법은 정책결정시기의 이해관계를 반영하여 결정한 것으로 복잡할 뿐 아니라 합리성과 거리가 있다.[10]

취득세 보전분 지방소비세를 국가전체의 통계 혹은 OECD 등에서 국가 간 조세구조를 비교할 때 소비세로 분류한다. 국민의 입장에서 취득세 보전분 지방소비세는 부가가치세의 일부이므로 이런 분류는 타당하다. 하지만 지방정부가 이를 확충하고자 한다면, 지역주민의 소비활성화가 아니라 지역 내 특정 가격대의 주택거래 활성화를 달성하여야 한다. 즉, 개별 지역 입장에서는 소비세가 아니라 일부 주택의 거래세로 인식할 수 있다.[11]

실제 취득세 보전분 지방소비세 6%p 부분은 다양한 성격을 가지므로 지방정부 입장에서는 소비 관련 보통세로 분류할 수 없을 뿐 아니라, 지방교부세와 지방교육재정교부금 보전을 위해 각각 19.24%와 20.27%를 배분하므로 이를 주택취득 관련 보통세로 분류할 수도 없다. 또한 이전재원 보전분을 제외한 60.49% 중 1/11은

9) 이런 세제를 경제학적 논리로 설명하는 것은 별의미가 없지만, 이런 감면액 산정에서 세율 인하에 따른 주택거래의 탄력성은 무시한다. 취득세율 인하의 정책목표가 주택거래 활성화였음에도 세율 인하가 주택취득에 미치는 효과, 그리고 주택가격에 따른 상대적 탄력성 차이를 전혀 고려하지 않는다. 또한 취득세 감소액을 계산하기 위해 필요한 지방정부별 주택 유상거래 취득가액에 관한 자료를 공개하지 않으므로 배분의 정확성 여부를 검증할 수도 없다.

10) 마찬가지로 비합리적인 것은 감면액을 산정하는 주택취득 기간이다. 예를 들어, 2019년의 감면액은 2016년 1월 1일부터 2018년 10월 31일까지의 약 3년 동안의 주택 취득을 대상으로 산정한다.(지방세법시행규칙 별표3) 주택거래의 연도별 변동성을 고려하여 3년을 반영한 것은 합리적이지만 마지막 해의 11~12월의 2개월을 배제한 것은 산정시점에 취득통계자료가 집계되지 않았다는 행정편의적인 이유 때문이다. 이로 인해 모든 주택거래는 3년에 걸쳐 감면액 산정에 반영되지만 11~12월 거래된 주택은 2년 동안만 반영되므로 배분을 왜곡시킨다. 이 문제는 산정기간을 앞으로 2개월 확장하여 해소할 수 있다. 즉, 2019년 예시에서 2015년 11월 1일부터 2018년 10월 31일까지 정확히 3년을 반영하면 해결된다.

11) 우리나라에는 이와 유사한 전례가 있다.(주만수·하능식, 2013) 1998년 한미자동차협정에 따른 자동차세율 인하로 감소한 지방세수를 보전해주기 위해 2000년 주행세(현재의 주행분 자동차세)를 도입하였다. 자동차세 보전분은 해당 지역의 자동차 주행과 전혀 무관하며, 사전에 결정된 금액을 비영업용 승용자동차에 대한 보유분 자동차세액의 지역별 비율에 따라 배분한다. 보유분 자동차세 보전분은 자동차세 징수액에 비례하여 배분하지만, 취득세 보전분 지방소비세는 취득세 감면액에 비례하여 배분하므로 더 복잡하다.

지방교육세 보전분이며 이는 목적세의 성격을 갖는다. 지방교육세 보전분까지 제외한 약 54.99%(=60.49×10÷11)가 모두 본래 의도한 취득세 본세 보전분도 아니다. 이 금액의 2%는 아동 및 노인인구의 비율로 사회복지수요를 측정하여 배분한다. 보통교부세 및 국고보조금에서도 유사하게 사회복지수요를 측정하여 배분하므로 이는 지방세라기보다는 명백히 이전재원이다.

취득세 보전분 지방소비세가 이렇게 불합리하게 제도화된 이유를 다음처럼 추정할 수 있다. 먼저 입법부 및 행정부 정책당국자들이 지방정부의 자체재원 비중을 높여야한다는 도그마에 사로잡힌 채, 지방정부 등 연관된 경제주체들 간 이해관계 조정을 위한 노력을 최소화하며, 각 이해당사자들의 기득권을 보장하는 경향이 있다. 또한 지방정부 등 이해당사자들이 지방세를 지방정부의 재정책임성 증진을 위한 수단이 아니라 단순히 재원확보수단으로 인식하는 경향이 있다. 재정분권을 위해서는 이해관계자들의 이러한 경향성을 극복하고 지방소비세를 임시방편적인 재원보전 수단이 아니라 정상적인 지방세로 재편하여야 한다.

Ⅲ. 취득세 보전분 지방소비세에 의한 통계 오류와 파급효과

1. 지방소비세 통계 현황과 통계 오류의 발생원인

국세통계연감 및 지방세통계연감의 2010~17년 지방소비세 관련 정부통계를 [표 4]에 제시한다. 우리나라가 징수한 부가가치세 총액은 국세통계의 현년도 및 과년도의 부가가치세액과 과년도 수입분, 그리고 지방소비세 이체액의 합계액이다.[12] 여기서 지방소비세 이체액(B)은 중앙정부가 법률에 따라 2010~13년은 부가가치세 총액의 5%, 그리고 2014~17년은 총액의 11%를 지방정부에게 이체한 금액이다. 또한 지방소비세(C)는 지방세통계연감의 지방소비세액이다.

[표 4] 국세통계의 지방소비세 이체액과 지방세통계연감의 지방소비세

(단위: 10억원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
부가가치세 총액 (A)	54,966	58,089	63,182	62,789	67,937	64,564	72,856	79,410
현년도	49,121	51,907	55,668	55,963	57,139	54,159	61,828	67,087
과년도	2,015	1,919	1,896	2,079	2,193	2,008	1,880	2,008
과년도 수입분	1,081	1,358	2,459	1,608	1,132	1,295	1,133	1,579
지방소비세이체액 (B)	2,742	2,898	3,147	3,128	7,457	7,078	8,014	8,735
(비중=B/A) (%)	(5.0)	(5.0)	(5.0)	(5.0)	(11.0)	(11.0)	(11.0)	(11.0)
지방소비세 (C)	2,679	2,961	3,034	3,142	5,836	6,003	6,401	7,274
(비중=C/A) (%)	(4.9)	(5.1)	(4.8)	(5.0)	(8.6)	(9.3)	(8.8)	(9.2)
차액 (D=B-C)	63	-63	114	-14	1,622	1,075	1,613	1,461

자료: 통계청, 국가통계포털; 국세청, 국세통계; 행정안전부, 지방세통계

12) 과년도 수입분은 관세청이 징수한 과년도 국세로 대부분이 부가가치세이며 개별소비세 등이 일부 포함되지만 세목별 분리가 불가능하므로 전액을 부가가치세라고 가정한다. 따라서 부가가치세 총액은 실제 총액을 미세하게 과대 산정한다. 이것과 관련된 결산과정의 시차로 인해 부가가치세 총액 대비 지방소비세 이체액 비율(B/A)이 법률이 정한 비율과 약간의 차이가 발생하는 것으로 판단된다.

먼저 국세통계에 기초하여 부가가치세 총액 대비 지방소비세 이체액의 비율(B/A)은 법률에서 정한 5% 혹은 11%와 거의 일치한다. 또한 2010~13년 동안의 부가가치세 총액 대비 지방세통계의 지방소비세 비율(C/A)은 법률이 정한 바처럼 대체로 5% 수준이다.[13] 하지만 2014~17년의 지방소비세 비율(C/A)은 법률이 정한 11%에 크게 미달하는 8.6~9.3%에 불과하다. 즉, 2014년 이후 국세통계의 지방소비세 이체액과 지방세통계의 지방소비세 간 오차는 매우 크다. 예를 들어, 2016년 중앙정부는 8.0조원을 지방소비세로 이체하였는데 지방정부의 지방소비세는 단지 6.4조원으로 계상되어 1.6조원의 오차가 발생하였다.

국세통계의 지방소비세 이체액과 지방세통계의 지방소비세의 차이가 발생하는 원인을 파악하기 위해 지방세통계연감에서 2014~17년의 지방소비세의 소비지표 부분과 취득세 보전부분으로 구분한 자료를 [표 5]에서 확인한다.

[표 5] 지방소비세의 구성과 통계자료의 조정

(단위: 10억원)

구분		2014	2015	2016	2017
국세통계	지방소비세 이체액 (A)	7,457	7,078	8,014	8,735
지방세통계	지방소비세	5,836	6,003	6,401	7,274
	소비지표(5%) (B)	3,292	3,337	3,562	4,058
	취득세 감소(6%) (C)	2,544	2,665	2,839	3,216
조정 지방세통계	지방소비세 (D=B+E)	7,242	7,342	7,836	8,928
	취득세 감소 (E=B×6/5)	3,950	4,005	4,274	4,870
차액 (F=A-D)		215	-264	179	-193

주: 조정 지방세통계의 지방소비세(D)는 지방세통계에서 지방소비세 5%p 금액(B)을 기준으로 6%p 금액(E)을 산정하여 도출한 것임

자료: 통계청, 국가통계포털; 국세청, 국세통계; 행정안전부, 지방세통계

지방세통계에서 소비지표에 의해 배분하는 5%p 부분이 취득세 감소 보전분 6%p

13) 국세통계와 지방세통계는 결산시점 등의 차이로 약간의 차이가 발생할 수 있으나 연도별 증감으로 상쇄될 수 있다. 가장 큰 오차가 발생한 연도는 2012년으로 3조원 이상을 이체하면서 단지 0.1조원 수준의 오차가 발생하였다. 물론 이 오차를 줄이기 위한 행정노력이 필요하다.

부분에 비해 더 큰 금액이다. 이것이 오차 발생의 원인일 수 있으므로 5%p 부분이 정확하다고 가정하여 이 금액(B)에 6/5를 곱함으로써 6%p의 크기(E)를 구하고 이를 다시 소비지표 부분(B)과 더하여 부가가치세의 11%인 지방소비세(D)를 산출한다. 이렇게 산출한 지방소비세는 연도별로 국세통계의 지방소비세 이체액과 약 0.2조원 내외의 차이가 발생하지만 이는 결산시기 등의 차이에 의한 것으로 연도별로 증감이 이루어지면서 상당부분 상쇄되어 큰 차이가 없다. 결국 국세통계와 지방세통계의 지방소비세 통계 오차는 취득세 보전분 지방소비세에서 발생한 것이 확인된다.

이제 지방소비세 통계 오류의 원인을 파악하기 위해 [표 6]에서 취득세 보전분 지방소비세의 포함내역을 자세히 살펴본다. 지방세통계의 취득세 감소 보전분 지방소비세는 취득세 본세 및 지방교육세의 감소 보전분, 시·도에 대한 지방교부세 보전분, 그리고 전출공제액으로 구성된다. 이는 [표 2]에서 S1, S2, S4', 그리고 I로 구성된 것을 의미한다.[14] 즉, 지방세통계는 국세통계의 지방소비세 이체액에서 시·군의 지방교부세(S4 -S4')와 지방교육재정교부금 보전분(S5)을 포함하지 않는다. 이것이 조세통계의 오류를 발생시키는 원인이다.

구체적으로, 2017년 지방세통계에서 지방소비세 6%p는 실제 부가가치세 총액의 6%인 4,870억원에 미달하는 3,216억원이다. 이 미달액은 지방교육재정교부금으로 교육청에 배분한 9,608억원과 시·군에 대한 지방교부세 보전분 6,931억원을 포함하지 않기 때문에 발생한다. 여기서 지방교육재정교부금 보전분은 지방소비세 6%p의 20.27%인 9,871억원에서 전출공제액 264억원을 공제한 것이다. 또한 시·군에 대한 지방교부세 보전분은 지방소비세 6%p의 19.24%인 9,369억원에서 시·도 지방교부세 보전분 2,438억원을 공제한 것이다.

이는 통계작성과정의 오류라고 할 수는 없다. 중앙정부 입장에서 부가가치세 총액의 89%만이 국세이므로 지방소비세 이체액을 국세로 산정할 수는 없다. 지방정부 입장에서 지방소비세는 시·도세인데 시·도를 경유조차 하지 않고 중앙정부의 역할인 교육청과 시·군에 대한 교육재정교부금 및 지방교부세 명분의 이전재원을 시·도

14) 지방세법시행령을 요약하면 [표 2]는 논리적 오류를 갖는다. 취득세 보전분의 2%를 사회복지수요에 의해 배분하므로 S1 = {[A×(1-B-C)]-D}×E×98%로 규정하여야 한다. 실제의 취득세 보전분 지방소비세는 수정된 S1과 S2, S3, S4', 그리고 I로 구성된다. 다만, 사회복지수요 배분은 선택적 규정이므로 이를 배분하지 않는다면 [표 2]처럼 S1을 규정해야 한다.

세로 계상할 수도 없다.[15] 따라서 이 오류의 원인은 지방소비세로 취득세 감소를 보전할 뿐 아니라 이전재원 감소까지 보전하도록 설계한 지방소비세제 자체의 문제라고 할 수 있다.

[표 6] 지방소비세에 의한 조세통계 오류 (2017년 기준)

(단위: 10억원, %)

구분	지방소비세 총액	소비지수 (5%)		취득세 감소 보전분 (6%)						
				소계		취득세 본세	지방교육세		지방교부세	전출공제액
총계	7,273.8	4,058.0		3,215.7		2,677.9	267.8		243.8	26.3
서울	1,305.4	562.1	(13.9)	743.2	(23.1)	669.2	67.3	(25.1)	0.0	6.7
부산	561.7	315.3	(7.8)	246.4	(7.7)	204.6	20.5	(7.6)	19.3	2.0
대구	376.7	217.6	(5.4)	159.1	(4.9)	125.3	12.5	(4.7)	19.6	1.6
인천	313.1	117.7	(2.9)	195.4	(6.1)	165.5	16.6	(6.2)	11.9	1.4
광주	225.3	135.2	(3.3)	90.1	(2.8)	65.8	6.6	(2.5)	16.6	1.2
대전	232.5	141.4	(3.5)	91.0	(2.8)	66.7	6.7	(2.5)	16.5	1.2
울산	191.4	108.0	(2.7)	83.4	(2.6)	71.7	7.2	(2.7)	3.9	0.6
세종	62.4	28.5	(0.7)	34.0	(1.1)	29.0	2.9	(1.1)	1.9	0.2
경기	1,388.4	558.4	(13.8)	830.0	(25.8)	750.5	75.4	(28.2)	0.3	3.8
강원	259.9	187.1	(4.6)	72.9	(2.3)	45.2	4.4	(1.7)	22.3	1.0
충북	260.9	191.4	(4.7)	69.4	(2.2)	50.4	5.0	(1.9)	13.4	0.7
충남	347.5	246.8	(6.1)	100.8	(3.1)	77.6	7.7	(2.9)	14.7	0.8
전북	297.6	220.1	(5.4)	77.6	(2.4)	52.1	5.1	(1.9)	19.5	0.9
전남	281.5	213.3	(5.3)	68.2	(2.1)	41.9	4.0	(1.5)	21.4	0.9
경북	438.8	321.9	(7.9)	116.8	(3.6)	86.0	8.4	(3.1)	21.3	1.1
경남	598.5	418.2	(10.3)	180.3	(5.6)	150.3	15.0	(5.6)	13.9	1.0
제주	132.2	75.1	(1.8)	57.1	(1.8)	25.8	2.6	(1.0)	27.3	1.4

주: 1) ( )는 지방소비세 배분의 지역별 비중임
2) 취득세 본세 보전분은 사회복지수요 안분액을 포함하므로 이를 제외한 취득세 본세 보전분만의 지역별 비중은 지방교육세 비중으로 측정함

자료: 통계청, 국가통계포털(지방소비세 자료)

15) 동시에 현재 지방소비세에 포함된 시·도에 대한 지방교부세와 전출공제액, 그리고 지방교육세도 논리적으로는 보통세인 시·도의 지방소비세라고 할 수 없다.

2. 지방소비세 통계 오류의 조세통계에 대한 파급효과

국세통계의 지방소비세 이체액과 지방세통계의 지방소비세의 격차인 통계오류는 조세부담률 및 지방세 비중 등의 주요 경제지표에서 오류를 발생시킨다. [표 7]은 2010~17년의 지방소비세 관련 통계자료를 이용하여 2014년 이후 이 경제지표에 초래된 오류와 이를 수정한 실제 지표의 크기를 정리한다.

먼저 2010~13년까지는 취득세 보전분 지방소비세 6%p 부분이 도입되기 전이므로 국세통계의 지방소비세 이체액과 지방세통계의 지방소비세 차이는 결산시기에 의해 발생한 소액이고 다음 연도에 상쇄되므로 사실상 조세부담률과 지방세 비중에 대한 정부통계는 정확하다. 하지만 2014~17년까지는 매년 1조원 이상의 차이가 발생하며 이를 조정하면 조세부담률이 매년 0.1%p 정도 상승한다. 예를 들어, 2017년 국민이 실제부담한 조세액에 비해 약1.5조원을 적게 계상한 정부통계를 수정하면, 실제 조세부담률은 정부가 발표하는 20.0%가 아니라 20.1%이다.

조세총액 대비 지방세 비중을 산정하기 위해서는 더 신중한 접근방법이 필요하다. 취득세 보전분 지방소비세 6%p 부분에는 각각 19.24%와 20.27%인 지방교부세와 지방교육재정보전금 보전분이 포함된다. 중앙정부가 지방세인 취득세율을 인하하고 이를 내국세인 부가가치세의 일부를 지방세로 이양하면서 이전재원의 기초인 내국세가 감소하였으므로 중앙정부가 이전비율을 상향조정하여 중립화해야 했는데 중앙정부가 형식상 이를 지방소비세로 처리하였다.[16] 실제로는 지방소비세 6%p 부분 중 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전에 소요되는 재원은 중앙정부가 내국세로 감당해야 하는 것이다. 이를 반영하여 이전재원 보전분을 국세에 포함시키고 나머지 부분을 지방세로 분류하여 지방세 비중을 산정한 결과를 [표 7]에 제시한다. 국세는 이전재원 보전분만큼 증가하는 반면, 지방세는 약간 감소하기 때문에 지방세 비중은 정부통계에 비하여 0.1%p~0.3%p 정도 하향 조정된다.[17] 예를 들어, 2017년 조세총액 대비 지방세 비중은 정부가 발표한 23.3%가 아니라 23.0%이다.

16) 중앙정부가 교부하는 지방교부세와 지방교육재정교부금의 일부를 지방소비세로 충당하도록 제도를 설계한 것은 지방세 비중을 상향 조정하라는 사회적 요구에 최대한 부응한 것으로 포장하려는 정책의도 때문으로 판단된다.

17) 만일 법률 규정에 따라 국세통계의 지방소비세 이체액 전액을 지방세로 계상한다면 지방세 비중은 다음처럼 정부통계보다 0.3~0.5%p 만큼 높아진다.

구분	2014	2015	2016	2017
지방세 비중(%)	23.6	24.9	24.1	23.6

[표 7] 조세부담률 및 지방세 비중의 실제

(단위: 조원, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
GDP (A)		1,265.3	1,332.7	1,377.5	1,428.3	1,485.1	1,558.6	1,637.4	1,730.4
정부통계	조세총액 (B)	226.9	244.7	257.0	255.7	267.2	288.9	318.1	345.8
	국세 (C)	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	265.4
	지방세 (D)	49.2	52.3	53.9	53.8	61.7	71.0	75.5	80.4
	조세부담률 (B/A)	17.9	18.4	18.7	17.9	18.0	18.5	19.4	20.0
	지방세 비중 (D/B)	21.7	21.4	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.3
국세 이체액과 지방소비세 차액 (E)		0.1	-0.1	0.1	0.0	1.6	1.1	1.6	1.5
지방소비세 6%p (F)		0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	4.0	4.3	4.9
이전재원 보전액 (G)		0.0	0.0	0.0	0.0	1.6	1.6	1.7	1.9
조정통계	조세총액 (H=B+E)	226.9	244.6	257.1	255.7	268.9	289.9	319.7	347.3
	국세 (I=C+G)	177.7	192.4	203.0	201.9	207.1	219.5	244.3	267.3
	지방세 (J=H-I)	49.2	52.3	53.9	53.8	61.8	70.5	75.5	79.9
	조세부담률 (H/A)	17.9	18.4	18.7	17.9	18.1	18.6	19.5	20.1
	지방세 비중 (J/H)	21.7	21.4	21.0	21.0	23.0	24.3	23.6	23.0

주: 1) 이전재원 보전액은 지방소비세 6%p (F)에 지방교부세 19.24%와 지방교육재정교부금 보전분 20.27%의 합계인 39.51%를 곱한 것임
2) 명목 GDP는 2015년으로 기준년을 변경하기 이전 자료임

자료: 통계청, 국가통계포털

3. 지방소비세 통계에 의한 정부 간 재원배분의 왜곡

가. 광역지방정부와 교육자치단체 간 재원배분 왜곡

부가가치세 총액의 6%를 취득세 보전분 지방소비세로 전환함에 따라 내국세에 포함되는 부가가치세가 감소하여 지방교육재정교부금도 감소한다. 이를 지방소비세 재원으로 보전하여 지방소비세 확대의 제도 변화에도 불구하고 시·도 교육청 간 재원을 중립적으로 유지하려는 것이 정책의도이다. 그런데 결과적으로 광역지방정부

의 교육청에 대한 지방소비세 배분에서 재원배분의 중립성을 보장하지 못한다. 왜냐하면, 시·도 보통세인 지방소비세의 일정비율을 해당 시·도 교육청에 이전해야하는데,[18] [표 6]에 제시한 바처럼 지방소비세는 취득세 본세뿐 아니라 지방교육세, 시·도에 대한 지방교부세 보전분, 그리고 전출공제액을 포함하기 때문이다. 물론 이를 인식하여 전출공제액과 동일한 금액인 [표 2]의 교육전출금 허수분 안분액(I)이라는 항목으로 조정을 시도하였다.

이렇게 복잡한 과정을 통해 재원중립화를 시도했지만 교육전출금 허수분 안분액, 즉 전출공제액을 다시 지방소비세에 포함시킴으로써 재원중립성은 왜곡되어 정책의도와 달리 교육청에 더 많은 재원이 배분된다. 이를 증명하기 위해 각 지역에 광역지방정부와 교육청이 존재하는 간단한 모형을 설정하여 재원중립화를 위한 재원배분방법과 현행 배분방법을 비교 분석한다.

재원중립화 모형에서 교육청 i에 배분되어야 하는 재원규모(E_i^1)는 다음과 같다.[19] 이는 순서대로 지방교육재정교부금 안분액, 지방교육세 안분액, 취득세 본세에 대한 교육청 전출금 안분액을 의미한다.

$$E_i^1 = \eta_i eA + \gamma_i(1-e-g)A/11 + \alpha_i\gamma_i(1-e-g)A \times 10/11 \qquad (1)$$

여기서 A는 지방소비세 6%p, e는 지방교육재정교부금 비율인 20.27%, g는 지방교부세 비율인 19.24%, η_i는 지역 i의 보통교부금 배분비율, γ_i는 지역 i의 취득세 보전분 배분비율, α_i는 지역 i 보통세의 교육비특별회계 전출비율이다.

[표 2]의 현행 재원배분제도에 따르면, 교육청 i에 배분되는 재원규모(E_i^2)는 지방교육재정보전금에서 허수분을 공제한 금액, 취득세 본세 보전액에 대한 지방교육세, 그리고 교육청에 이전해야하는 보통세의 일정비율인데 이를 순서대로 다음처럼 정리할 수 있다.

---

18) 이 절에서 일정비율이란 지방세 중 지방교육재정교부금으로 전입되는 해당 시·도의 비율이며, 서울특별시 10%, 광역시 및 경기도, 특별자치도 5%, 그 밖의 도 및 특별자치시는 3.6%이다.

19) 단순화를 위하여 사회복지수요에 의한 배분은 모형화하지 않는다. 이를 모형에 포함시키더라도 결과는 동일하다.

$$E_i^2 = (\eta_i eA - X_i) + \gamma_i(1-e-g)A/11 + \alpha_i B_i$$
$$B_i = \gamma_i(1-e-g)A \times 10/11 + \gamma_i(1-e-g)A/11 + \delta_i gA + X_i \qquad (2)$$
$$X_i = \alpha_i[\gamma_i(1-e-g)A/11 + \delta_i gA]$$

여기서 B_i는 [표 6]의 현행 제도에서 산정하는 지방소비세로 취득세 본세, 지방교육세, 지방교부세, 그리고 전출공제액의 안분액으로 구성된다. 전출공제액 안분액 X_i는 지방교육세 및 지방교부세의 교육청 전출비율이며, δ_i는 광역지방정부 i의 보통교부세 배분비율이다.

현행 제도의 배분과 재원중립화 배분의 차이는 다음과 같이 간단히 정리된다.

$$E_i^2 - E_i^1 = \alpha_i X_i > 0 \quad (3)$$

즉, 현행 제도는 광역지방정부와 교육청 간 재원중립화하지 못하며 광역지방정부 i는 해당 교육청에게 $\alpha_i X_i$만큼 과도한 재원을 배분한다. 중립화를 위해 전출금을 공제했음에도 왜곡이 발생하는 원인은 전출공제액 X_i을 지방교육재정교부금에서 공제한 후 이를 지방소비세에 포함시킴으로써 α_i 비율만큼을 다시 교육청에 전출하기 때문이다. 즉, [표 6]에서 각 지역별로 전출공제액의 α_i 비율만큼 교육청으로 추가 전출되는 것이다. 2017년의 경우 각 교육청에 추가 전출된 금액의 합계는 약 15.5억원으로 지역별 α_i의 가중평균은 5.9%이다.[20]

나. 광역지방정부와 기초지방정부 간 재원배분 왜곡

지방세통계에서 취득세 보전분 지방소비세의 포괄범위의 혼선은 광역지방정부가 기초지방정부에게 배분하는 조정교부금의 왜곡을 초래한다. 교육청에 대한 재원이전 모형과 유사하게, 광역지방정부의 기초지방정부에 대한 재원중립적 조정교부금 배분방법과 현행 배분방법의 규모를 비교하여 왜곡의 정도를 파악할 수 있다.

먼저 재원중립적 배분방법에서 광역지방정부 i가 해당 기초지방정부들에게 배분

20) 제주의 경우 조례개정으로 2017년 4월부터 교육청 전출비율을 3.6%에서 5%로 인상하여 전출비율은 약 4.57%였다.

할 조정교부금 규모(G_i^1)는 다음과 같다. 즉, 광역지방정부 i의 조정교부금은 취득세 본세 보전분에 대해 조정교부금 비율을 곱한 금액이다.

$$G_i^1 = \beta_i \gamma_i (1-e-g)A \times 10/11 \qquad (4)$$

여기서 β_i는 광역지방정부 i의 보통세에 대한 조정교부금 비율인데, 도의 경우 일반적으로는 27%이며 인구 50만 명 이상인 기초지방정부에서는 47%이고, 시의 경우 조례로 결정하므로 지역별로 다르다.

현행 재원배분제도에 따른 광역지방정부 i의 조정교부금 규모(G_i^2)는 다음과 같다. 즉, [표 6]에서처럼 취득세 본세 및 지방교육세, 그리고 지방교부세 보전분의 안분액과 전출공제액의 안분액으로 구성된 지방소비세액에 조정교부금비율을 곱한 것이다.

$$G_i^2 = \beta_i B_i = \beta_i [\gamma_i (1-e-g)A \times 10/11 + \gamma_i (1-e-g)A/11 + \delta_i gA + X_i] \qquad (5)$$

식(4)와 식(5)를 이용하여 현행 제도의 배분과 재원 중립적 배분의 차이를 산출하면 다음과 같다.

$$G_i^2 - G_i^1 = \beta_i [\gamma_i (1-e-g)A/11 + \delta_i gA + X_i] > 0 \qquad (6)$$

현행 제도는 취득세 보전분 지방소비세의 크기를 취득세 본세 보전액뿐 아니라 지방교육세 보전액, 지방교부세 보전액 및 전출공제액까지 포함시킴으로써 광역지방정부가 기초지방정부에게 과도한 재원을 배분하는 결과를 초래한다. 조정교부금 비율(β_i)을 구하면, 왜곡의 규모를 추정할 수 있다. 2017년 광역지방정부 보통세는 47조 9,615억원이고 조정교부금은 12조 5,580억원이므로 조정교부금의 평균 비율은 26.2%이다. 따라서 기초지방정부에 대한 조정교부금으로 초과 지급한 금액은 [표 6]의 지방교육세 보전액, 지방교부세 보전액 및 전출공제액의 합계액 5,379억원의 26.2%인 약 1,408억원이다.

다. 보통교부세 배분의 왜곡

보통교부세 기준재정수입액 산정에서 보통세만 포함해야하는데 취득세 보전분 지방소비세를 전액 반영한다면 조정교부금 배분처럼 왜곡이 발생할 것이다. 그런데 지방교육재정교부금 및 조정교부금 제도 운영과 달리, 기준재정수입액 산정에서는 이러한 왜곡 가능성을 인지하여 보통세 부분인 취득세 본세 보전분만을 기초수입액에 포함한다.[21] 하지만 보통세를 정확히 반영하더라도 두 가지 이유로 보통교부세 배분의 왜곡을 완전히 예방할 수는 없다.

먼저 광역지방정부의 입장에서 살펴보면, 첫째, 기준재정수입액의 보통세 수입액에서 교육비특별회계 전출금을 제외해야하는데, 식(3)에서 정리한 바처럼 전출금이 과도하게 이루어져서 기준재정수입액을 과소 산정한다. 둘째, 기준재정수요액은 일반조정교부금을 포함하는데, 식(6)에서 제시한 바처럼 조정교부금은 과도하게 이루어진다. 즉, 기초수입액 산정에서 취득세 보전분 지방소비세 중 보통세 부분을 정확히 반영하지만 보통세에서 제외해야 하는 교육전출금과 기준재정수요액의 조정교부금은 과대 계상된 지방소비세에 기초하여 산정하므로 왜곡이 발생한다. 이처럼 기준재정수입액은 과소 산정되며 기준재정수요액은 과대 산정되어 보통교부세 교부액이 증가한다. 이는 앞에서 논의한 광역지방정부의 과도한 보통세분 교육전출금과 조정교부금 교부에 의한 재원 감소를 부분적으로 상쇄시킨다.

하지만 상쇄의 정도는 지방정부 유형별, 그리고 보통교부세 교부단체 여부에 따라 달라진다. 극단적인 사례로 보통교부세 불교부단체인 서울특별시와 경기도 본청은 과도한 교육전출금 및 조정교부금을 보통교부세로 전혀 상쇄시키지 못한다. 특별·광역시는 자치구에 배분한 조정교부금을 기준재정수요액에 반영하지 않기 때문에 조정교부금을 자치구에게 과도하게 배분한 본청에게 불리하게 작용한다. 보통교부세 교부단체인 도 본청은 교육전출금과 조정교부금을 과도하게 배분하지만 이로 인한 재원 감소를 보통교부세 증가로 상당부분 만회한다.[22]

---

21) 취득세 본세 감소액만을 반영하고 사회복지수요로 배분하는 2% 부분을 조정하지 않는다. 사회복지수요 배분을 조세가 아니라 이전재원으로 해석하였기 때문으로 판단된다. 하지만 기초수요 산정액이 실제 세수 보전액과 달라지므로 사회복지수요 비중이 취득세 감소액 비중보다 높은 지역에게 유리하도록 보통교부세가 교부된다.

22) 다양한 이유로 정확한 만회는 불가능하다. 조정교부금 중 특별조정교부금은 기준재정수요에 반

시·군의 기초지방정부는 과도한 조정교부금을 배분받지만 이는 기준재정수입액에 반영되므로 보통교부세 감소에 의해 부분적으로 상쇄된다. 반면에 보통교부세 불교부단체인 기초지방정부와 보통교부세 교부단체가 아닌 자치구는 광역지방정부가 배분한 과다한 조정교부금 크기만큼 재원 증가의 이득을 얻는다.

4. 2020~22년 동안 조세통계 오류의 확대 가능성 논의

문재인정부는 2018년까지 부가가치세 총액의 11%이던 지방소비세를 2019년 15%를 거쳐 2020년부터 21%로 인상할 것을 결정하였다. 2020년부터 추가 인상된 지방소비세 10%p 부분인 약 8.5조원을 다음의 [표 8]처럼 배분할 계획이다.(행정안전부, 2020년 지방재정운영방향, 2019. 6.) 먼저 지방소비세를 인상하면서 국가균형발전특별회계 보조사업의 일부를 지방정부 사업으로 전환하였는데 그 과정에서 재원이 감소하는 지방정부에게 3년 동안 매년 약 3.6조원의 재원을 보전해준다. 이는 광역지방정부에 대한 보전분 2.8조원과 기초지방정부에 대한 보전분 0.8조원으로 구성된다. 전환사업 보전에 따라 지방소비세 명목의 재원이 감소하여 시·군·구에 대한 조정교부금 약 0.8조원과 교육자치단체에 대한 전출금 약 0.1조원이 감소하므로 해당 시·군·구 및 교육자치단체를 보전한다. 남은 재원을 가중치를 부여한 각 광역지방정부의 소비지표로 배분한다.

[표 8] 지방소비세 인상분(10%p, 약 8.5조원) 배분방안

일반사업 전환(기능이양) 보전 (광역 2.8조원, 기초 0.3조원)	기초지방정부(0.8조원) 및 교육청(0.1조원) 재원보전	1 : 2 : 3 적용 (4.0조원) + 상생발전기금 출연
① 보전분 (3.6조원/정액)	② 조정분 (0.9조원/정액)	③ 잔여 소비세 (4.7%p)

주: 행정안전부, 2020년 지방재정운영방향(2019. 6)을 기초로 일부 용어 변경

조세통계를 반영하는 현재 방식을 따른다면 국세통계에는 부가가치세 총액의 21%를 지방소비세 이체액으로 산정할 것이지만 지방세통계는 적어도 기초지방정부

영하지 않으며 일반조정교부금과 보통세 및 교육비전출금을 80%만 반영한다. 또한 재정부족액 전액을 보통교부세로 교부하는 것이 아니라 조정률을 곱하여 교부한다. 따라서 모든 광역지방정부의 재원은 재원중립적 배분 수준에 비해 감소한다.

에게 배분되는 0.8조원의 전환사업 보전분을 지방소비세로 계상하지 않아서 조세통계 오류가 발생할 것이다. 이 경우 기초지방정부 조정교부금 및 교육자치단체에 대한 전출금을 지방소비세로 계상하게 되므로 조정교부금과 교육전출금의 왜곡도 추가로 발생할 것이다.

반면에 지방소비세를 소비지표에 의한 배분으로 국한하여 전환사업 보전분 전액과 이에 따른 조정교부금 및 교육자치단체 전출금까지 지방소비세 통계에 계상하지 않는다면, 조세통계의 오류는 4.5조원까지 확대될 수도 있다. 이로 인해 조세부담률 및 국세-지방세 비중 등의 조세지표의 왜곡은 현재보다 더욱 확대될 위험이 있다. 오류의 정확한 크기와 이에 따른 조세지표 왜곡 및 광역지방정부의 기초지방정부와 교육자치단체에 대한 이전재원 왜곡의 크기는 제도가 확정된 후 분석할 수 있다.

Ⅳ. 요약과 정책적 시사점

이 논문은 취득세 감소 보전분인 지방소비세 6%p 부분의 성격과 배분과정을 분석한다. 이를 통해 지방소비세의 이 부분은 조세로서 기능하지 못하면서 조세의 일부를 누락시켜 조세부담률 및 국세-지방세 비중의 통계에 오류를 발생시키며, 정부 유형 간 재원배분에서 다양한 형태의 왜곡을 초래함을 제시한다. 또한 취득세율 인하에 따른 세수 감소액 산정도 비합리적인 방식으로 이루어짐을 지적한다.

지방소비세는 지방세의 보통세로 분류되지만 취득세 감소분 지방소비세는 취득세 자체의 보전분, 지방교육세 보전분, 지방교부세와 지방교육재정교부금의 보전분으로 구성된다. 지방교부세와 지방교육재정교부금 보전분 배분은 중앙정부가 수행해야할 역할을 지방정부에게 지방소비세 명목의 재원을 제공하여 대행시키는 것이므로 이를 지방세라고 할 수 없다. 또한 지방교육세 보전분은 보통세가 아니며, 취득세 본세 보전분의 2%를 사회복지수요에 의해 배분하므로 이 부분도 지방세가 아니다. 마지막으로 취득세 본세 보전분은 지역 내 소비가 아니라 지역 내 주택 거래액에 의해 결정되므로 지방정부는 이를 소비세로 인식하지 않는다.

취득세 본세 보전분의 지역 간 배분비율은 2013년의 비논리적인 세율체계 및 기간에 기초하여 산정한다. 취득가격 6억원 이하 및 9억원 초과인 거래액의 1%를 감소액으로 산정하지만 6~9억원 사이의 거래액은 포함되지 않는다. 또한 산정기간도 과거 3년 중 마지막 2개월을 자료가 없다는 이유로 배제하여 그마저도 추가로 왜곡시킨다.

취득세 보전분 지방소비세의 문제는 제도 자체에 국한되는 것이 아니다. 가장 심각한 문제는 국세통계의 지방소비세 이체액보다 지방세통계의 지방소비세가 매년 약 1.5조원 정도 작다는 것이다. 즉, 정부는 국민이 납부한 세금의 일부를 통계에서 누락시키고 조세부담률을 0.1%p 정도 낮은 것으로 발표한다. 또한 실질적으로 지방세가 아닌 부분을 제외하면 총조세 대비 지방세 비중은 정부 발표에 비해 약 0.3%p 낮다.

취득세 보전분 지방소비세가 매우 복잡한 배분구조를 갖는 것은 정부 유형별 재원중립성 때문이다. 하지만 실제로는 지방소비세의 포괄범위 오류 때문에 광역지방정부 보통세 일부의 교육전출금제도, 기초지방정부에 대한 조정교부금 제도, 보통교부세제도 등을 거치면서 재원배분의 다양한 왜곡을 초래하여 결국 재원 중립적으로

운영되지도 않는다. 구체적으로 광역지방정부는 재원 중립적 배분에 비해 교육자치단체 및 기초지방정부에게 교육전출금 및 조정교부금을 과다 배분한다. 이로 인해 보통교부세 배분도 왜곡된다.

이상에서 정리한 바처럼, 2014년 이후 취득세 감소 보전분 지방소비세를 지방세로 분류하고 다양한 역할을 부여함으로써 조세통계와 재원배분에서 오류와 왜곡을 초래하고 있음에도 불구하고 이를 개편하려는 노력은 본격화하지 못하고 있다. 가장 큰 이유는 현재 제도가 역사적 산물이어서 이해당사자 간 배분비율을 바꾸기 어렵다는 것이다. 조세제도 및 재원배분제도 등 사회제도는 각 시대의 정치적 타협의 산물이어서 역사성을 무시할 수 없다. 하지만 역사성은 발전적이어야 하는데, 취득세 보전분 지방소비세는 퇴행적 방식으로 실행되고 있다.

지방세제가 여러 문제를 갖고 있지만 취득세 보전분 지방소비세는 가장 시급히 개선해야할 과제이다. 가장 용이하고 단순한 개선방법은 전액을 소비지표로 배분하도록 지방소비세를 하나로 통합하는 것이다.[23] 이때 여러 정부유형들 간 재원중립성을 완벽히 보장할 수 없으므로 이해당사자들의 갈등을 유발할 수 있다. 다행히 2020년부터 지방소비세 전환율을 21%로 인상하기 때문에 모든 지방정부의 재원이 증가하도록 조정하는 것이 가능하므로 현재가 제도 개선을 위한 최적 시점이다. 동시에 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전분은 중앙정부가 각각의 내국세 대비 비율을 인상하여 이전재원을 자체재원과 명확히 분리하는 것이 필요하다. 중앙정부의 재원 감소는 이전재원 규모만큼 지방소비세 전환율을 인하하여 조정할 수 있다.

소비지표에 의한 지방소비세의 가장 큰 문제는 재정형평화 기능을 조세제도 내에 포함한다는 것이다. 그런데 취득세 보전분 지방소비세와 통합하면 세제 내의 형평화 기능을 부분적으로 완화할 수 있다. [표 6]에서 보듯이 소비지표에 의한 배분에 비해 취득세 보전분 지방소비세의 수도권 집중현상은 두 배에 달할 정도로 더 심하다. 즉, 수도권 3개 시·도의 소비지표 지방소비세 비중은 30.5%인 반면, 엄밀하게 측정한 취득세 본세 감소 보전분 비중은 약 59.5%이다. 따라서 소비지표 배분으로 통합하면 수도권 집중은 완화될 것이므로 수도권 지방정부의 지역상생발전기금 출연비율 인하 등의 여지가 생긴다.

---

23) 절대 추구하지 말아야할 개선방안은 이 논문에서 제기한 오류 및 왜곡을 수정하고자 지방소비세 통계를 조정하거나 조정교부금 등 연관된 제도를 더 복잡하게 만드는 것이다.

이 논문은 취득세 감소 보전분 지방소비세의 문제점과 조세통계의 오류 및 재원배분의 왜곡을 지적하고 개략적인 개편방향을 제안하는데 머무는 한계를 갖는다. 개편방안을 구체화하고 이에 따른 지역 간 재원배분 결과를 이전제도를 포함하여 산정함으로써 보다 정교한 개편방안을 도출할 수 있을 것이다. 이러한 작업은 추후 과제로 남긴다.

참고문헌

국무조정실, “정부, 재정분권 본격화 한다,” 보도자료, 2018. 10. 30.

국정기획자문위원회, “문재인정부 국정운영 5개년 계획,” 2017.

김승연, “지방소비세 도입·확대에 따른 지방교육재정 변화과정 분석,”「교육재정경제연구」, 25(3), 2016, 161~180쪽.

김홍환, “지방소비세 배분방식 개편 연구,”「한국지방재정논집」, 23(1), 2018, 1~35쪽.

유태현·한재명, “지방소비세 확충 및 불합리한 세수배분방식의 개선방안,”「한국지방재정논집」, 19(3), 2014, 1~30쪽.

이상훈·김진하,「지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색」, 한국지방세연구원, 2013.

임상수, “지방소비세입 확충과 중앙기능 지방이양 연계 대응방안 연구,” 미출간보고서, 대한민국시도자시협의회, 2019.

임성일, “지방소비세, 어떻게 진화할 것인가? 지방세로서의 위상 정립 모색,”「한국지방재정논집」, 17(1), 2012, 1~40쪽.

주만수, “우리나라 지방세제에 대한 평가와 발전방향: 2010 ~ 2014년 지방세제 개편을 중심으로,”「한국지방재정논집」, 19(1), 2014, 1~32쪽.

주만수·임성일, “응익성에 따른 지방소비세 재원배분과 소비지표,”「한국지방재정논집」, 11(1), 2006, 39~70쪽.

주만수·최병호, “지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안,”「지방행정연구」, 23(2), 2009, 133~163쪽.

주만수·하능식, “주행세에 의한 지방재정 왜곡현상과 정상화 방안,”「한국지방재정논집」, 18(1), 2013, 101-130쪽.

한국지방세연구원,「한국지방세 60년사」, 2017.

부록

[부표] 취득세 감소 보전분 지방소비세 배분 관련 지방세법 시행령 내용

취득세 보전에 충당하는 안분액:

해당 시·도의 안분액 = $[\{A-(A\times B)-(A\times C)\}-D]\times E$

A: 지방소비세의 과세표준 × 6%
B: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교부세액의 비율(19.24%)
C: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교육재정교부금액의 비율(20.27%)
D: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교육세 $[\{A-(A\times B)-(A\times C)\}]\div 11$
E: 해당 시·도의 취득세 감소분의 보전비율

지방교육세의 보전에 충당하는 안분액:

해당 시·도의 안분액 = 가목에 따라 산출한 금액 ×0.1

지방교부세의 보전에 충당하는 안분액:

해당 지방자치단체의 안분액 = $(A\times B)\times C$

A: 지방소비세의 과세표준 × 6%
B: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교부세액의 비율(19.24%)
C: 해당 지방자치단체의 해당 연도 보통교부세 배분 비율

지방교육재정교부금의 보전에 충당하는 안분액:

해당 시·도 교육청의 안분액 = $(A\times B)\times C-D$

A: 지방소비세의 과세표준 × 6%
B: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교육재정교부금액의 비율(20.27%)
C: 교육부장관이 정하는 해당 시·도 교육청의 보통교부금 배분비율
D: 지방교육재정교부금 보전에 충당되는 부분에서 공제되어 해당 시·도에 충당되는 안분액

지방교육재정교부금 보전에 충당되는 부분에서 공제되어 해당 시·도에 충당되는 안분액:

해당 시·도의 안분액 = $(A\times B)\times C$

A: 제75조 제1항 제2호 나목에 따른 시·도별 지방교육세 보전금액
B: 제75조 제1항 제2호 다목에 따른 시·도별 지방교부세 보전금액
C: '지방교육재정교부금법' 제11조 제2항 제3호 및 '세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법' 제14조 제5항에 따른 전입비율(3.6%~10%)

사회복지수요액 안분액(지방세법 시행규칙):

해당 시·도의 안분액 = $\{A \times (1 - B - C) - D\} \times 2/100 \times E$

A: 지방소비세의 과세표준 × 6%

B: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교부세액의 비율(19.24%)

C: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교육재정교부금액의 비율(20.27%)

D: 법 제69조 제2항에 따라 감소되는 지방교육세 $\{A \times (1 - B - C)\} \div 11$

E: 주민등록법 인구통계 기준 해당 시·도의 5세 이하 인구 및 65세 이상 인구가 전국에서 차지하는 비율

An Analysis on Tax Revenue Data Errors and the Effects of Financial Allocation Distortions due to Acquisition Tax Revenue Preservation of Local Consumption Tax

Joo, Mansoo*

Abstract

This paper analyzes the nature and allocation process of the local consumption tax for the acquisition tax revenue preservation and its ramifications on tax burden ratio and intergovernmental financial allocation. First, through the characterization, it explains that a local government would not recognize the intergovernmental transfer preservation, which is about 40% of the local consumption tax, as a tax, and the remaining tax revenue preservation as consumption tax, even though it is classified as consumption tax. So it barely function normally as a tax. Second, by comparing analytically the local consumption tax of Statistical Yearbook of Local Tax with local consumption tax amounts reallocated from the central government to local governments, it is found that the national tax revenue data misses some part of the amounts. This causes errors in the calculation of the tax burden ratio and national-local tax revenue ratio, which are important indicators of Korean tax policy. Finally, it shows that intergovernmental transfers from provincial governments to educational autonomous entities and to local governments are distorted so as to be unfavorable to provincial governments, which is caused that the transfers are calculated based on wrong data of local consumption tax. Based on this discussion, we derive a policy implication.

□ Keywords: Local Consumption Tax for Acquisition Tax Preservation, Tax Burden Ratio, National Tax-Local Tax Revenue Ratio, Distortion of Financial Allocations among Governments

---

* Professor, Department of Economics, Hanyang University

▌ **예산정책연구** 제8권 제2호 2019. 11. pp.103-135 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.004

지방소비세의 정상화 방안에 관한 연구

임상수*

국문초록

본 연구는 세입분권 강화 방안 중 하나로 추진 중인 지방소비세 확대 방안에 대해 관심을 갖는다. 이처럼 국세인 부가가치세를 지방소비세로 이양함에 따라 세입분권은 강화되고 있지만, 지방소비세는 지방세다운 성격을 잃고 있다는 문제점이 제기되고 있다. 이에 본 연구는 지방소비세를 지방세로 정상화하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 현행 지방소비세의 문제점은 배분지표의 타당성은 차지하고라도 배분지표에 대한 가중치를 적용하고 있다는 점과 수도권이 지방소비세를 재원으로 지역상생발전기금을 출연하고 있다는 점 등이 있다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 본 연구는 현행 지방소비세를 정상화하기 위해 지방세다운 지방소비세와 지역균형발전기금으로 구분하는 방안을 제시한다. 또한 현행 지방소비세를 정상화하기 위해 배분지표의 가중치와 지역상생발전기금을 폐지하는 방안을 제시한다. 다음으로 지역균형발전기금은 지방 사무로 이양된 균형발전특별회계 보전분, 현행 지역상생발전기금의 융자관리계정, 형평화 기능 배분액으로 구분하여 운영하는 방안을 제시한다.

본 연구는 이처럼 지방소비세를 정상화하기 위해 배분지표의 가중치를 폐지하고, 지역균형발전기금을 수도권뿐만 아니라 비수도권도 출연하는 방안을 제시한다는 점에서 의의가 있다. 또한 현행 지방재정 하에서 이와 같은 방안이 현실적으로 실현 가능한지 여부를 분석한다는 점에서 연구의 가치가 있다 하겠다.

□ 주제어: 지방소비세, 지방세, 지역상생발전기금, 조정교부금, 지방소비세 배분지표

투고일: 2019. 9. 25. 수정일: 2019. 10. 20. 게재확정일: 2019. 10. 28.

* 조선대학교 경제학과 부교수(happylims@chosun.ac.kr)

Ⅰ. 머리말

1. 연구 배경 및 목적

문재인정부의 국가 성장 전략은 포용적 혁신 성장이며, 포용적 성장을 달성하는 방법 중 하나로 강력한 재정분권을 추진하고 있다. 이와 같은 재정분권 방안은 크게 3가지 방향으로 추진되고 있는데, 국세와 지방세 구조 개선, 지방교부세 형평 기능 강화, 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편이 그것이다. 국세와 지방세 구조 개선은 세수 신장성과 안정성이 높고, 지역의 경제활동이 지방세수로 연계될 수 있도록 소비소득과세 중심의 지방세를 확대하는 것을 의미한다. 지방교부세의 형평화 기능 강화는 자치단체 간 재정격차 완화 및 균형발전을 위한 법정률 상향 및 산정방식 합리화를 추진하는 것을 의미한다. 이와 함께 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편은 지방세 비중 확대 등에 따른 지역 간 재정 격차 문제 완화와 인구 감소, 저출산, 고령화 등 지방이 직면한 위기에 공동 대응하는 것을 의미한다.

이에 따라 재정분권은 2단계에 걸쳐 추진되고 있다. 1단계(2019~2020)는 지방소비세 확대가 재정분권의 핵심이며, 2단계(2021~2022)는 국세 대비 지방세 비중을 7:3으로 확대하는 내용을 포함하고 있다. 먼저 기획재정부 보도자료(2018. 10. 30)에 따르면 1단계에서는 지방소비세의 세율을 현행 부가가치세액의 11%에서 21%로 10%p 인상하는 방안과 소방안전교부세의 세율을 2022년까지 개별소비세 담배분의 45%로 확대하는 방안이 포함되어 있다. 특히, 현행 추진 중인 지방소비세 확대 방안은 중앙재원 축소 문제(재원 중립의 문제)를 해결하기 위해 균형발전특별회계 중 3.57조원 규모의 중앙사무를 지방사무로 이양하는 방안이 포함되어 있다. 2단계에서는 소득·소비과세 중심으로 지방세를 확충하여 국세 대비 지방세 비중을 7:3으로 확대시킬 계획이다.

이처럼 지방소비세 확대 방안에 따라 2019년 지방소비세는 전년도에 비해 4%p 인상되었으며, 2020년에는 6%p가 추가 인상될 예정이다. 그런데 현행 지방소비세의 틀을 유지한 채, 지방소비세 확대에 따른 세수 편중을 완화시키기 위해 현행 지방소비세 배분지표인 소비지수의 가중치는 여전히 존재하고, 일몰예정인 지역상생발

전기금 역시 2020년 증가하게 되는 지방소비세에 대해서는 출연할 예정에 있다. 이러한 이유로 지방소비세는 지방세의 성격 보다는 재정 형평화를 위한 지방재정조정제도라는 비판을 받고 있다. 더욱이, 지방소비세와 관련된 이와 같은 문제점은 이전부터 지속적으로 지적되어 왔다.

한편, 지방소비세를 정상화해야 하는 이유는 재정분권과 관련되어 있다. 재정분권은 머스그레이브(Richard A. Musgrave: 1959)가 제기한 정부의 3대 기능 중 자원배분의 효율성과 밀접한 관계에 있다. 티부 가설(Charles M. Tiebout: 1956)과 오우츠(Wallace E. Oates: 1972)의 분권화 정리에 따르면 지방분권은 지방정부가 해당 지역 주민에게 지방 공공재를 공급하는데 있어 자원배분의 효율성 측면에서 중앙집권보다 우월하다. 이처럼 지역 주민에게 지방 공공재를 제공하기 위해서는 지방정부의 재원이 필요하며, 지방세는 이러한 재원 중 하나가 된다. 이처럼 지방세는 소득분배의 형평성보다는 자원배분의 효율성과 관련되어 있다. 다만 지역 주민에게 제공해야 하는 최소한의 재원을 충당하거나 지나친 세입 격차를 최소화하기 위한 형평성 개선과 관련되어 지방재정조정제도가 운영되고 있다. 따라서 지방세를 지방재정조정제도로 활용하는 것은 형평성 측면에서는 바람직할지 모르지만 자원배분의 효율성 측면에서 바람직하지 못하다. 이러한 이유로 Oates(1996)와 Bird (1999) 등은 지방세의 성격 중 하나로 응익성을 들고 있다. 즉, 특정 지방자치단체에 거주하는 주민들은 해당 지방자치단체가 제공하는 공공 서비스로부터 받은 편익과 동일한 금액의 조세를 납부해야 한다는 것이다.

이에 본 연구는 그동안 제기되어 왔던 이와 같은 지방소비세의 비판을 해결하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 더욱이 지방소비세가 확대되고 있는 시점에서 지방소비세에 대한 이와 같은 근본적인 문제점을 해결하는 것은 향후 국세의 지방세 이양 방안에 있어서도 중요한 시사점이 될 수 있다는 점에서 중요한 이슈라 할 수 있다. 이로 인해 본 연구가 관심 갖는 내용은 지방소비세에서 지방재정조정의 기능을 지니고 있는 제도를 폐지하고, 지방세의 성격을 지니도록 지방소비세를 개편하는 방안을 제시하는 것이다. 이와 함께 본 연구가 제시하고 있는 방안이 현실적으로 실현 가능한지 여부를 판단하기 위해 본 연구는 지방소비세 확대 및 개편에 따른 지방재정 파급효과를 분석한다.

2. 선행연구 검토

지방소비세와 관련된 선행연구는 크게 배분지표 등 지방소비세 운영과 관련된 선행연구와 지방소비세 도입에 따른 효과분석과 관련된 선행연구로 구분된다. 전자와 관련해서는 배준식(2014), 이상훈·김진하(2013), 김대영(2012), 임성일(2012), 김종순(2011), 주만수·최병호(2009) 등이 있다. 후자와 관련해서는 임상수(2019), 임상수·이상훈(2018), 유태현·한재명(2014), 주만수(2013), 문병근(2010), 최병호(2010), 김경수(2009) 등이 있다. 본 연구는 지방소비세의 도입 효과보다는 지방소비세 확대라는 시대적 변화 하에 지방소비세의 지방세 성격을 강화시키기 위한 방안과 실현 가능성을 살펴본다는 점에서 전자에 대한 연구에 관심을 갖는다.

먼저, 지방소비세 운영과 관련된 선행연구에 대해 설명하면 다음과 같다. 주만수·최병호(2009)는 소비지원칙에 입각한 지방소비세를 도입하는 것은 불가능하지만 배분지표를 토착산업매출 비중으로 하고, 정부 간 지방재정조정제도를 활용하여 지방소비세 도입에 따른 세수 편중 현상을 완화시키는 방안을 제시했다. 김종순(2011)은 지방소비세에 혼재되어 있는 이전재원의 성격을 제거하고 지방세 기능을 충실히 할 수 있도록 지방소비세의 배분은 가중치를 적용하지 않은 민간최종소비지출 비중으로 하되 지방교부세의 조정률에 차등을 두는 등의 제도를 도입하는 방안을 제시했다. 김대영(2012)은 현행 지방소비세 배분 지표인 민간최종소비지출은 통계청이 매년 작성하는 공식 통계이기 때문에 신뢰성과 정확성을 보장하고 추가 비용도 없는 장점이 있지만, 민간최종소비지출은 지역 내 소비가 아닌 지역 주민의 소비를 반영하기 때문에 소비과세 성격에 부합하지 않다고 지적했다. 이에 지방소비세 배분 지표로 민간최종소비지출 중 소매업 부문만을 배분 지표로 활용하는 방안과 소매업, 음식업, 숙박업을 배분 지표로 활용하는 방안을 제시했다. 임성일(2012)은 지방소비세의 문제로 지방의 세율 결정권 확보 문제, 지방소비세 수입의 소비지 귀속 문제, 재정조정기능의 전환문제의 세 가지로 요약하고, 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 방안 중 통계 정보와 관련해서는 적절한 노력과 자금에 대한 투자를 주장했다. 이상훈·김진하(2013) 역시 지방소비세는 특정 지역의 경제 활성화가 해당 지역의 지방소비세수 증가로 이어지는 연계성을 강화시키는 것을 목적으로 했지만, 배분지표가 민간최종소비지출 비중이고 여기에 가중치가 적용되어 이와 같은

연계성이 약화되었다고 지적했다. 이에 따라 지방소비세 배분지표를 민간최종소비지출 비중이 아닌 토착산업매출 비중으로 지방소비세의 배분 기준을 설정할 필요성을 언급했다. 배준식(2014)은 지방소비세의 배분지표인 민간최종소비지출은 지역 내 소비가 아닌 해당 지방자치단체에 거주하는 주민들의 소비수준을 나타내는 지표이기 때문에 이를 개선할 필요성을 언급했다.

다음으로 지방소비세 도입에 따른 효과분석과 관련된 선행연구를 요약정리하면 다음과 같다. 김경수(2009)는 지방소비세 도입과 관련되어 지방교부세의 법정교부율 변화와 지방소비세의 가중치 변화 등이 개별 지방자치단체의 세입에 미치는 영향을 분석했고 이와 함께 지역상생발전기금이 지방소비세 도입에 따른 세수 불균형 완화에 미칠 수 있는 영향을 분석했다. 문병근(2010)은 지방소비세 도입에 따른 지방자치단체의 일반재원 증가효과는 광역자치단체에 집중되기 때문에 광역과 기초 간 수직적 재정 격차가 더욱 심화된다고 주장했다. 최병호(2010)는 지방소비세의 도입이 지방자치단체 유형별 재원에 미치는 영향을 분석했으며, 분석 결과 지방소비세는 배분 지표 측면에서 지방의 노력과 지방소비세 수입이 연계되지 않고 가중치 적용으로 인해 과도한 형평화 기능이 수행되어 실질적으로 이전재원 성격이 강하다는 것을 지적했다. 주만수(2013)는 중앙정부와 지방정부 간 재정중립성을 전제로 한 지방소비세의 도입과 세율 인상은 수도권의 재원을 증가시키는 반면 비수도권의 재원을 크게 감소시킬 수 있기 때문에 지방소비세의 확충과 함께 배분 방식도 합리적으로 개편해야 할 것을 제안했다. 유태현·한재명(2014)은 지방소비세 확충 및 세수배분방식 개선을 위해 여러 가지 시나리오를 설정하고 분석한 결과, 지방소비세의 취득세 보전분을 제거하여 소비지표만 적용하도록 지방소비세를 개편하고 이에 따른 시군 지방교부세 감소분 보전재원이 지방소비세로 간주될 수 있도록 법 규정을 정비할 필요성을 언급했다. 임상수·이상훈(2018)은 지방소비세 확대로 인해 광역자치단체의 지방세 수입은 증가하지만 조정교부금 재원과 지방교육청 전출금이 증가하고 보통교부세는 감소하기 때문에 지방소비세 확대에 의한 효과는 크지 않음을 보였다. 또한 지방소비세 확대 이후 기초자치단체의 세입 형평성은 악화된다고 지적했다. 임상수(2019)는 2020년 도입될 지방소비세 세율 6%p 추가 인상에 따른 배분방식을 결정하기 위해 다양한 시나리오를 설정한 후 순증 규모를 분석하여 순위 변동 효과, 수도권 편중 완화, 불균등도 완화 측면에서 바람직한 시나리오를 분석했다.

이처럼 선행연구들 중 지방소비세의 운영 방식과 관련된 공통점은 주로 배분 지표를 연구 대상으로 하고 있으며 지방소비세의 문제점 중 하나로 지방소비세가 이전재원의 성격을 지니고 있다는 것이다. 본 연구 역시 배분 지표에 대해 관심을 갖되, 선행연구들 중 김종순(2011)이 제시한 바와 같이 현행 지방소비세를 지방세다운 지방소비세와 세수 편중 완화를 위한 재원으로 구분하여 지방소비세를 운영하는 방안에 대해 관심을 갖는다. 특히, 지방소비세 확대라는 시대적 변화 하에서 지방세를 지방세답게 만들기 위해 민간최종소비지출비중에 대한 가중치를 적용하지 않고 현행과 동일한 시도별 본청 세입 변화가 현실적으로 가능한지를 분석한다. 아울러, 이를 위한 지방소비세 개편 방안과 함께 본 연구가 지니는 한계를 극복하기 위한 방안을 제시한다는 점에서 본 연구는 선행연구들과 차별된다고 볼 수 있다.

Ⅱ. 지방소비세 확대에 따른 재정 변화

1. 지방소비세 현황

지방소비세는 2017년 결산 기준으로 7.3조원인 것으로 나타났다. 2018년까지 지방소비세는 배분 기준에 따라 소비지수 기준(부가가치세액의 5%)과 취득세 영구 인하에 따른 보전분 기준(이하 취득세 보전분 기준, 부가가치세액의 6%)으로 구분된다. 먼저 소비지수 기준 지방소비세는 4.1조원 수준이고, 취득세 보전분 기준 지방소비세는 3.2조원(취득세 보전분 중 광역자치단체의 순세입)인 것으로 나타났다. 이처럼 소비지수 기준 지방소비세가 취득세 보전분 기준 지방소비세보다 큰 이유는 취득세 보전분 기준 지방소비세는 취득세 영구 인하로 지방세입뿐만 아니라 지방교부세 법정분, 지방교육재정교부금, 지방교육세 등 역시 감소하기 때문에 이를 보전하고 남은 금액이기 때문이다. 실제로 행정안전부(2018)의 지방세통계연감에 따르면 취득세 영구 인하에 따른 시군 지방교부세 감소 보전분이 6,931억원이고, 지방교육재정교부금 감소 보전분이 9,608억원이 되어 취득세 보전분 3조 2,157억원과 합치면 취득세 보전분인 부가가치세액의 6%는 4조 8,696억원이 된다. 이와 관련된 내용은 지방세법 제11조제1항제8호에 규정되어 있다. 또한 소비지수 기준 지방소비세의 시도별 배분 기준은 민간최종소비지출 비중이다. 그런데 민간최종소비지출은 수도권 편중이 심하기 때문에 이와 같은 세수 편중을 완화시키기 위해 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 300%라는 가중치를 반영했다. 그럼에도 불구하고, 지방소비세의 수도권 편중 현상이 있어 이를 완화시키기 위해 수도권은 지방소비세의 35%를 지역상생발전기금으로 출연하는 제도를 도입했다.

가중치에도 불구하고 소비지수 기준 지방소비세는 서울이 5,621억원으로 가장 많고, 경기가 5,584억원으로 두 번째로 많은 것으로 나타났다. 또한 취득세 보전분 기준 지방소비세는 경기가 8,300억원으로 가장 많고, 서울이 7,432억원으로 두 번째로 많은 것으로 나타났다. 특히 취득세 보전분 기준 지방소비세의 서울과 경기 편중은 소비지수 기준 지방소비세보다 큰 것으로 나타났다. 이로 인해 지방소비세는 경기가 1조 3,884억원으로 가장 많고, 서울이 1조 3,504억원으로 두 번째로 많은

것으로 나타났다. 이처럼 지방소비세의 수도권 편중을 완화시키기 위해 수도권이 지방소비세의 35%를 출연하여 지역상생발전기금이 조성된다.

[표 1] 2017년 결산 기준 지방소비세

(단위: 십억원)

구분	소비지수 기준 지방소비세(A)	취득세 보전분 기준 지방소비세(B)	지방소비세(A+B)
전체	4,058.0	3,215.7	7,273.8
서울	562.1	743.2	1,305.4
부산	315.3	246.4	561.7
대구	217.6	159.1	376.7
인천	117.7	195.4	313.1
광주	135.2	90.1	225.3
대전	141.4	91.0	232.5
울산	108.0	83.4	191.4
세종	28.5	34.0	62.4
경기	558.4	830.0	1,388.4
강원	187.1	72.9	259.9
충북	191.4	69.4	260.9
충남	246.8	100.8	347.5
전북	220.1	77.6	297.6
전남	213.3	68.2	281.5
경북	321.9	116.8	438.8
경남	418.2	180.3	598.5
제주	75.1	57.1	132.2

자료: 2017년 지방세통계연감, 행정안전부(2018).

2. 분석을 위한 가정

국세의 지방세 이양 방안 중 하나로 지방소비세는 2020년 2018년에 비해 10%p 인상될 예정이다. 이처럼 지방소비세가 확대되는 경우, 지방자치단체별 재정 변화를 살펴보기 위해 지방소비세가 지방재정에 미치는 파급효과에 대해 살펴본다. 우선, 국세인 부가가치세는 국세분, 지방세분(지방소비세+취득세 영구인하에 따른 본청

외 보전), 지방교부세 법정분, 지방교육재정교부금으로 구성되며, 이를 정리한 것이 (수식 1)이다.

$$
\begin{aligned}
VAT_t &= CVAT_t + LVAT_t + LG_t + EG_t \\
&= CVAT_t + LVAT_t + 0.1924 \times (VAT_t - LVAT_t) + 0.2046 \times (VAT_t - LVAT_t) \\
&= CVAT_t + 0.11 \times VAT_t + 0.397 \times (VAT_t - 0.11 \times VAT_t) \\
&= CVAT_t + 0.46333\, VAT_t
\end{aligned}
$$

(수식 1)

$VAT_t - LVAT_t = VAT_t - 0.11 \times VAT_t = 0.89\, VAT_t$

$CVAT_t = 0.53667 \times VAT_t$,

$LVAT_t = LC_t + NLC_t = 0.11 \times VAT_t$,

$LC_t = CLC_t + ALC_t = 0.05 \times VAT_t + 0.06 \times VAT_t - NLC_t$,

$LG_t = 0.1924 \times (VAT_t - LVAT_t) = 0.1924 \times 0.89 \times VAT_t = 0.17124 \times VAT_t$,

$EG_t = 0.2046 \times (VAT_t - LVAT_t) = 0.2046 \times 0.89 \times VAT_t = 0.18209 \times VAT_t$

$CVAT_t$: t년도 부가가치세 국세분,

$LVAT_t$: t년도 부가가치세 지방세분,

LC_t: t년도 지방소비세,

CLC_t: t년도 소비지수 기준 지방소비세,

ALC_t: t년도 취득세 보전분 기준 지방소비세,

NLC_t: t년도 취득세 보전분 지방소비세 중 본청 외 보전분,

LG_t: t년도 지방교부세 법정분,

EG_t: t년도 지방교육재정교부금

전술한 바와 같이 지방소비세의 수도권 편중을 완화시키기 위해 수도권은 지역상생발전기금을 출연한다. 수도권이 지역상생발전기금을 출연하는 경우, 출연된 재원 중 50%는 재정지원계정, 나머지 50%는 융자관리계정으로 구분되어 활용된다. 또한 재정지원계정 중 일부는 기금 운영 재원으로 활용된다. 따라서 지역상생발전기금이 출연된 후 본청의 세입 변화는 다음과 같다.

$N_{kt} = LC_{kt} - COO_{kt} + COI_{kt}$ (수식 2)

N_{kt}: 지역상생발전기금 출연 후 k 본청의 t년도 지방소비세 변화,

$COO_{kt} = 0.35 \times LC_{kt} \times D_t$: k 본청의 t년도 지역상생발전기금 출연금,

D_t: 수도권 더미($k=1,\ 2,\ 3$이면 $D_t = 1$, $k=4,\ \cdots,\ 17$이면 $D_t = 0$)

$k=1$: 서울, $k=2$: 인천, $k=3$: 경기, $k=4$: 부산, $k=5$: 대구,

$k=6$: 광주, $k=7$: 대전, $k=8$: 울산, $k=9$: 세종, $k=10$: 강원,

$k=11$: 충북, $k=12$: 충남, $k=13$: 전북, $k=14$: 전남, $k=15$: 경북,

$k=16$: 경남, $k=17$: 제주

COI_{kt}: k 본청의 t년도 지역상생발전기금 재정지원계정 배분액

$(\sum_{k=1}^{3} COO_{kt})/2 = \sum_{k=1}^{17} COI_{kt} + C_t$,

C_t: t년도 지역상생발전기금 운영 비용

지방소비세의 법정률을 현행 11%보다 10%p 인상시키는 경우, (수식 1)은 (수식 3)와 같이 전환된다.

$$\begin{aligned} VAT_t &= CVAT_t^a + LVAT_t^a + LG_t^a + EG_t^a \\ &= CVAT_t^a + LVAT_t^a + 0.1924 \times (VAT_t - LVAT_t^a) + 0.2046 \times (VAT_t - LVAT_t^a) \\ &= CVAT_t^a + 0.21 \times VAT_t + 0.397 \times (VAT_t - 0.21 \times VAT_t) \\ &= CVAT_t^a + 0.52363\, VAT_t \end{aligned}$$

(수식 3)

$CVAT_t^a = VAT_t - 0.52363 \times VAT_t = 0.47637 \times VAT_t$,

$LVAT_t^a = LC_t^a + NLC_t = 0.21 \times VAT_t$,

$LC_t^a = CLC_t^a + ALC_t = 0.15 \times VAT_t + 0.06 \times VAT_t - NLC_t$,

$LG_t^a = 0.1924 \times (VAT_t - LVAT_t^a) = 0.1924 \times 0.79 \times VAT_t = 0.152 \times VAT_t$,

$EG_t^a = 0.2046 \times (VAT_t - LVAT_t^a) = 0.2046 \times 0.79 \times VAT_t = 0.16163 \times VAT_t$

$CVAT_t^a$: 지방소비세 확대 이후 t년도 부가가치세 국세분,

$LVAT_t^a$: 지방소비세 확대 이후 t년도 지방소비세,

LG_t^a: 지방소비세 확대 이후 t년도 지방교부세,

EG_t: 지방소비세 확대 이후 t년도 지방교육재정교부금

이처럼 지방소비세가 10%p 인상되는 경우, 소비지수 기준 지방소비세 증가로 인해 지역상생발전기금 출연 후 본청 세입 변화는 다음과 같다.

$$N_{kt}^a = LC_{kt}^a - COO_{kt}^a + COI_{kt}^a \qquad \text{(수식 4)}$$

N_{kt}^a : 지방소비세 10%p 인상에 따른 지역상생발전기금 출연 후 k 본청의 t년도 지방소비세 변화,

$COO_{kt}^a = 0.35 \times LC_{kt}^a \times D_t$: 지방소비세 10%p 인상에 따른 k 본청의 t년도 지역상생발전기금 출연금,

LC_{kt}^a : 지방소비세 10%p 인상에 따른 k 본청의 지방소비세

이와 같은 수식을 바탕으로 지방소비세 확대에 따른 지방재정 변화를 살펴본다. 분석 데이터는 2020년 자료가 없기 때문에 수집 가능한 최신 데이터를 활용한다. 또한 지방소비세 확대에 따른 증가분을 바탕으로 지방재정 변화를 살펴본다. 지방소비세 증가액 8.5조원과 지방으로 이양되는 균형발전특별회계의 규모 3.57조원 규모는 대한민국시도지사협의회의 내부 자료를 활용한다. 균형발전특별회계의 시도별 지방 이양 규모는 2019년 예산 자료 상에서 산출한 비중을 활용한다.[1] 보통교부세를 산정하기 위해서는 기준재정수입액과 기준재정수요액과 관련된 데이터가 필요하며, 이를 위해 2018년 보통교부세 산정 내역을 활용한다. 또한 조정교부금을 산정하기 위해서는 자치구 조정교부금 교부 내역, 재정력 지수, 인구, 도세 징수액이 필요하기 때문에 이를 위해 2018년 보통교부세 산정 내역, 통계포털, 지방재정연감

1) 지방으로 이양된 균형발전특별회계의 시도별 규모를 파악하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에, 예산 중 균형발전특별회계의 시도별 비중을 산출한 후 이를 활용함.

2017년 결산 자료를 활용한다. 시군 조정교부금과 달리 자치구 조정교부금의 경우 기준재정수요와 기준재정수입에 의해 산출되지만, 이들 통계 자료 획득이 쉽지 않기 때문에 2018년 보통교부세 산정 내역 중 특정 특·광역시에 포함되는 자치구의 조정교부금 비중을 산출하여 배분액을 계산한다. 특정 특·광역시의 자치구 조정교부금의 재원은 조례로 본청 보통세의 일정률로 정하고 있기 때문에 이를 활용한다. 지방세법 시행령 제75조제2항에 따르면 소비지수는 통계청에서 매년 1월1일 확정·발표하는 민간최종소비지출을 백분율로 환산한 것이며, 이 때문에 2017년 민간최종소비지출을 활용한다. 다만, 세종특별자치도의 경우 민간최종소비지출이 공식적으로 발표되고 있지 않기 때문에 동법 제75조제4항[2)]에서 별도의 지방소비세 배분 방식을 제시하고 있다. 그러나 충남 공주시 일부도 세종특별자치시에 포함되어 있어 변경 구역의 인구를 정확히 파악하는데 있어 어려움이 있다. 이에 2017년 지방소비세 소비지수 기준 결산 자료의 비중을 활용한다.

3. 지방소비세 확대에 따른 지방재정 변화

전술한 방법론을 바탕으로 지방소비세 확대에 따른 지방자치단체의 재정 변화를 살펴보면 다음과 같다. 우선, 지방소비세 확대에 따른 지방자치단체의 세입은 유입 성격과 유출 성격으로 구분된다. 지방소비세와 관련되어 있는 지방자치단체의 세입 항목은 지방소비세, 지역상생발전기금, 균형발전특별회계 지방 이양분, 보통교부세 변화분으로 구분된다. 지역상생발전기금은 유입 성격의 재정지원계정 및 융자지원계정과 유출 성격의 출연금으로 구분되고, 균형발전특별회계 지방 이양분 역시 선배분을 가정했기 때문에 지방소비세 중 일부를 재원으로 출연해야 이를 바탕으로 배분이 가능하다. 따라서 지방소비세 확대에 따른 유입 성격의 세입은 지방소비세 증가분, 재정지원계정, 균형발전특별회계 지방 이양 보전액, 보통교부세라 할 수 있다. 반면, 지방소비세 확대에 따른 유출 성격의 세입은 지역상생발전기금 출연금, 균형발전특별회계 보전을 위한 출연금, 기초자치단체의 조정교부금 재원, 교육청 전출금

---

2)
$$\text{변경구역의 지방소비세액} = \text{변경구역이 종래 속하였던 시도의 지방소비세액} \times \frac{\text{변경구역의 인구}}{\text{변경구역이 종래 속하였던 시도의 전체 인구}}$$

재원이 된다.

본청의 유입 측면에서의 세입 변화를 살펴보면, 지방소비세는 현행보다 8.5조원 증가하고, 재정지원계정 4,481억원이 배분되며, 지방 이양 사업으로 이전된 균형발전특별회계의 선배분에 따른 배분액은 3.57조원이 된다. 반면, 보통교부세는 3.01조원 감소하는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석은 지역상생발전기금의 융자지원계정과 기금 운영비를 제외한 재정지원계정만을 반영한 것이다.

[표 2] 지방소비세 확대에 따른 본청 세입 변화(유입 측면)

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 증가액	재정지원계정[1)]	균특 배분액	보통교부세 변화분
전체	8,500.0	448.1	3,569.5	-3,012.3
서울	1,145.4	16.8	24.4	0.0
부산	644.3	19.4	97.3	-320.9
대구	448.2	44.2	75.7	-243.4
인천	245.5	13.6	46.2	-46.7
광주	280.5	43.0	37.8	-156.4
대전	289.1	38.5	47.5	-155.8
울산	222.9	37.6	35.3	-161.0
세종	73.0	2.3	33.7	-46.4
경기	1,172.2	17.0	257.5	0.0
강원	395.6	33.2	273.4	-191.2
충북	403.2	24.0	216.9	-178.4
충남	590.3	21.7	354.2	-284.5
전북	451.7	22.8	413.2	-191.6
전남	440.7	37.9	613.5	-227.6
경북	671.2	37.2	465.9	-339.1
경남	859.7	25.5	430.4	-421.7
제주	166.6	13.4	146.8	-47.6

주: 재정지원계정과 기금 운영비의 지역별 배분액은 [부록]의 2018년도를 활용했으며, 이를 바탕으로 지방소비세 확대에 따른 재정지원계정 산출.

본청의 유출 측면에서 세입 변화를 살펴보면, 서울, 인천, 경기의 수도권 본청은 지방소비세 증가분의 35%를 지역상생발전기금으로 출연해야 한다. 이와 함께, 지방

사무로 이양된 균형발전특별회계를 지역자치단체에게 선배분하기 위해서는 지방소비세 증가분의 4.2%인 3.57조원을 출연금으로 조성해야 한다. 이로 인해 지역상생발전기금은 8,970억원 조성되고, 균형발전특별회계 출연금은 3조 5,695억원이 조성된다. 또한 전술한 바와 같이 지방소비세는 본청의 보통세에 해당되고 본청의 보통세는 자치구 조정교부금과 시군 조정교부금, 지방교육청 전출금의 재원이 된다. 이 때문에 지방소비세의 증가로 인해, 조정교부금 재원은 2조 2,855억원 증가하고 지방교육청 전출금은 4,279억원 증가하는 것으로 나타났다.

[표 3] 지방소비세 확대에 따른 본청 세입 변화(유출 측면)

(단위: 십억원)

구분	지역상생발전 출연금	균형발전회계 출연금	조정교부금 재원	지방교육청 전출금
전체	897.0	3,569.5	2,285.5	427.9
서울	400.9	481.0	258.9	114.5
부산	0.0	270.6	149.3	32.2
대구	0.0	188.2	111.0	22.4
인천	85.9	103.1	50.9	12.3
광주	0.0	117.8	67.0	14.0
대전	0.0	121.4	62.2	14.5
울산	0.0	93.6	55.0	11.1
세종	0.0	30.6	0.0	2.6
경기	410.3	492.2	410.0	58.6
강원	0.0	166.1	96.1	14.2
충북	0.0	169.3	136.0	14.5
충남	0.0	247.9	175.7	21.3
전북	0.0	189.7	138.6	16.3
전남	0.0	185.1	107.1	15.9
경북	0.0	281.9	186.1	24.2
경남	0.0	361.0	281.7	31.0
제주	0.0	70.0	0.0	8.3

지방소비세 확대에 따른 본청의 순증 규모를 살펴보면, 전남이 5,594억원으로 가

장 많은 것으로 나타났고, 서울, 부산, 울산은 오히려 세입이 감소한 것으로 나타났다. 그러나 균형발전특별회계 지방 이양분이 지방소비세 확대 이전에도 지방의 재원이라는 점을 감안하면 이를 제외하고 순증을 살펴볼 필요성이 있다. 이에 균형발전특별회계 지방 이양분을 제외하고 순증 효과를 살펴보면 개별 지방자치단체의 순증은 지방소비세 증가액+(재정지원계정 배분액-지역상생발전기금 출연금)-조정교부금 재원 증가액-지방교육청 전출금 증가액+보통교부세 변화분이 된다. 이처럼 균형발전특별회계를 제외하고 순증 규모를 살펴보면, 서울이 3,879억원으로 가장 많고, 경기가 3,103억원으로 두 번째로 많은 것으로 나타났다.

[표 4] 지방소비세 10% 인상에 따른 세입 변화

(단위: 십억원)

구분	유입 측면 세입 증가분(A)	유출 측면 세입 증가분(B)	순증 (A-B)	균특 제외 순증
전체	9,505.6	7,180.1	2,325.5	2,325.3
서울	1,186.6	1,255.3	-68.7	387.9
부산	440.1	452.1	-12.0	161.3
대구	324.7	321.6	3.1	115.6
인천	258.6	252.2	6.4	63.3
광주	204.9	198.8	6.1	86.1
대전	219.3	198.1	21.2	95.1
울산	134.8	159.7	-24.9	33.4
세종	62.6	33.2	29.4	26.3
경기	1,446.7	1,371.1	75.6	310.3
강원	511.0	276.4	234.6	127.3
충북	465.7	319.8	145.9	98.3
충남	681.7	444.9	236.8	130.5
전북	696.1	344.6	351.5	128.0
전남	864.5	308.1	556.4	128.0
경북	835.2	492.2	343.0	159.0
경남	893.9	673.7	220.2	150.8
제주	279.2	78.3	200.9	124.1

주: 1) 균특 제외 순증 = (유입 합계-균특배분액)-(유출 합계-균특출연).
2) 순증과 균특제외 순증에서 2억원 차이가 발생하는 것은 반올림에 의한 오차임.

Ⅲ. 지방소비세 정상화 방안 및 재정 변화 분석

지방소비세가 지방세답지 못한 원인은 세 가지로 요약된다. 하나는 민간최종소비지출에 대한 가중치를 적용하여 지방소비세를 배분하고 있기 때문에 형평화 기능이 반영되었다는 점에서 지방소비세는 지방세답지 못하다. 두 번째는 지방소비세의 35%를 지역상생발전기금으로 출연하고 있기 때문에 지방소비세가 형평화 기능을 수행하고 있다는 것이다. 세 번째는 2014년 부동산 활성화 대책 중 하나인 취득세 영구 인하로 인해 지방자치단체의 세입 감소분을 지방소비세로 보전했고, 지방소비세에는 이러한 보전분이 포함되어 있기 때문이다.

지방소비세를 지방세답게 만들기 위해서는 이와 같은 세 가지 문제점을 개선시킬 필요성이 있다. 그런데 이와 같은 문제점을 개선하기 위해 지방소비세를 개편하는 경우, 현행 지방소비세 배분액과 지방소비세 개편 후 지방소비세 배분액에 차이가 발생할 수 있다. 이 때문에 지방소비세를 지방세답게 개편하기 위해서는 전술한 세 가지 문제점을 개선하고 이와 함께 현행 지방소비세 배분액과의 격차 역시 크지 않도록 만들 필요성이 있다.

이번 장에서는 지방소비세의 개편을 통해 지방소비세는 지방세답게 만들고, 현행 지방소비세 배분액과의 차이가 크지 않게 하여 현실적 수용 가능성을 높일 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 현행 지방소비세를 지방소비세와 공동세(가칭 지역균형발전기금)의 두 가지로 구분한다.

지방소비세는 전술한 바와 같이 지방세답게 만들기 위해 민간최종소비지출에 대한 가중치를 적용하지 않는다. 물론, 민간최종소비지출이 응익원칙을 불완전하게 반영하고 있다는 한계는 있다. 그럼에도 불구하고, 가중치를 적용하지 않는 경우 지방소비세는 한층 더 지방세에 가까워졌다고 할 수 있다.

그런데 균형발전특별회계 지방 이양 보전액은 3년 간 일몰을 예고하고 있기 때문에 3년 후에는 일몰될 가능성이 크다. 이에 본 연구는 지방소비세를 지방세답게 만들기 위한 방안을 균형발전특별회계 지방 이양 보전액이 존재하고 있는 경우와 일몰되는 경우로 나누어서 살펴본다.

1. 균형발전특별회계 지방 이양 보전액 존재 시 세입 변화

본 연구에서 지역균형발전기금의 목적은 현행 방식대로 지방소비세를 배분하는 경우와 지방세다운 지방소비세로 개편한 후 지방소비세를 배분하는 경우에 대해 개별 지방자치단체의 순증이 갖도록 하는 것이다. 지방소비세 개편 이전, 본청의 순증은 지역상생발전기금을 반영한 지방소비세와 균형발전특별회계 지방 이양 보전분의 합에서 조정교부금 재원과 교육청 전출금 재원을 뺀 금액이 된다. 또한 지방소비세는 소비지수 기준 부분과 취득세 보전분의 합이며, 이 중에서 소비지수 기준 부분은 균형발전특별회계 4.2%(3.57조원)를 제외한 나머지 10.8%가 된다. 한편, 지역상생발전기금 중 운영비와 융자관리계정에 대한 배분액을 정확히 알 수 없다. 따라서 조정교부금, 교육청 전출금, 균특회계 보전분이 반영되기 이전 지역상생발전기금과 관련된 지방소비세(N_{it}^{a})에서 융자관리계정과 기금 운영비를 합친 금액(재정지원계정)제외하여 순증 규모를 산출한다. 이를 반영하여 보통교부세가 반영되기 이전 지방소비세의 시도별 순증을 살펴보면 (수식 5)와 같다. 다음으로 지방소비세 개편 이후 순증 규모를 살펴보면 (수식 6)과 같다. 그런데 (수식 5)에서 조정교부금과 교육청 전출금에 대한 재원은 N_{it}^{a}이다. 결국, (수식 5)과 (수식 6)는 (수식 7)로 요약된다.

$$NN_{it}^{a} = N_{it}^{a} - COI_{it} + LA_{it} + LSG_{it} - AA_{it} - BB_{it} \qquad \text{(수식 5)}$$

LA_{it}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 재정지원계정 배분액,

$$\sum_{i=1}^{17} COI_{it} = \sum_{i=1}^{17} LA_{it} + \sum_{i=1}^{17} FA_{it} + MC_{t},$$

$$\sum_{i=1}^{17} LA_{it} + MC_{t} = \sum_{i=1}^{17} FA_{it}$$

FA_{it}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 융자관리계정 배분액,

MC_{t}: 지방소비세 개편 전 t년도 지역상생발전기금 관리 비용,

$LC_{it}' = \tau \times \alpha_{i}' \times VAT_{t}$,

τ: 지방세다운 지방세가 소비지수 부분에서 차지하는 비중

$$\sum_{i=1}^{17} SG_{it} = \rho \times \sum_{i=1}^{17} LSG_{it},$$

LEF_{it}: t년도 i 본청의 지역균형발전기금 중 형평화 기능 배분액,

NN_{it}^{a}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 지방소비세 변화분,

$NN_{it}^{a'}$: 지방소비세 개편 후 t년도 i 본청의 지방소비세 변화분,

LC_{it}': t년도 i 본청의 지방세다운 지방소비세,

α_i': 가중치 없이 민간최종소비지출에 의한 비중,

AA_{it}: t년도 i 본청의 조정교부금 재원,

BB_{it}: t년도 i 본청의 지방교육청 전출금,

SG_{it}: t년도 i 본청의 지방이양 균형발전특별회계 실제 보전분,

ρ: 균형발전특별회계 지방 이양분 중 실질적인 보전 비중,

LSG_{it}: t년도 i 본청의 지방이양 균형발전특별회계 지방 이양분

$$NN_{it}^{a\,\prime} = LC_{it}' + SG_{it} - AA_{it} - BB_{it} + LEF_{it} \qquad \text{(수식 6)}$$

$$N_{it}^{a} + LSG_{it} = LC_{it}' + SG_{it} + LEF_{it} \qquad \text{(수식 7)}$$

그런데 지방소비세 개편 이후에는 지방소비세는 크게 지방세다운 지방소비세와 지역균형발전기금으로 구분되고, 지역균형발전기금은 균형발전특별회계 지방 이양 보전분과 형평화 기능분으로 구분된다. (수식 5)에서 조정교부금 재원과 지방 교육청 전출금 재원은 지방소비세(LC_{it}^{a})가 되기 때문에 (수식 6)의 조정교부금 재원과 지방교육청 전출금 재원인 $LC_{it}' + BLEF_{it}$이 같아야 한다. 또한 지역상생발전기금 중 융자지원계정은 존치하도록 가정하기 때문에 지역균형발전기금의 출연금은 배분 측면에서 균형발전특별회계 보전분, 현행 지역상생발전기금 중 융자관리계정과 기금 운영 비용, 그리고 형평화 기능 배분액의 합으로 구성된다.

$$LC_{it}^{a} = LC_{it}' + BLEF_{it} \qquad \text{(수식 8)}$$

$$\sum_{i=1}^{17} BLEF_{it} = \sum_{i=1}^{17}(SG_{it} + FA_{it} + LEF_{it}) + MC_t$$

$BLEF_{it}$: t년도 i 본청의 지역균형발전기금 출연금

이와 같은 결과가 도출될 수 있는 시나리오는 다양하다. 본 연구는 지방세다운 지방소비세가 가장 많으면서, 균형발전특별회계 지방 이양 보전액이 가장 큰 시나리오를 선정한다. 이러한 분석을 위해 지방소비세는 1% 단위로 변화하는 시나리오를 설정했고, 균형발전특별회계 지방 이양 보전액은 10% 단위로 변화하는 시나리오를 설정했다. 결국, 지방세답게 지방소비세를 개편하기 위해서는 τ와 ρ가 중요하다.

지방세다운 지방소비세가 소비지수 부분에서 차지하는 비중 τ를 11% 이상으로 하는 경우, 전남 등에 대한 순증이 지방소비세 개편 이전보다 적게 되기 때문에 지방세다운 지방소비세를 부가가치세액의 10%로 설정하는 분석을 시도한다. 이와 같이 지방소비세를 개편하는 경우, 지방소비세 개편 후 교육청 전출금과 조정교부금을 출연하기 전 본청의 세입은 다음과 같다. 지방소비세 개편 후 지역상생발전기금 중 융자관리계정만을 유지하기로 가정했기 때문에 이를 반영하여 본청 세입을 요약한 것이 [표 5]이다. 전남의 경우, 436억원 증가하는 것으로 나타났다. 나머지 특광역시 본청과 시도 본청은 개편 이전보다 세입이 감소하는 것으로 나타났다.

이처럼 지방사무로 이양된 균형발전특별회계 보전금으로 인해 전남의 세입 증가 규모가 크기 때문에 보전금의 80%($\rho = 0.8$)만을 보전하는 것으로 가정한다. 이를 바탕으로 지방소비세 개편 후 본청 세입을 살펴본 결과, 개편 이전과 동일한 결과가 나타난다는 것을 알 수 있다. 지방소비세 개편 후와 개편 전의 순증 효과가 동일하게 만들기 위해, 지역균형발전기금 중 균형발전특별회계보전금과 지역상생발전기금 중 융자관리계정 및 운영비를 제외한 금액을 가지고 형평화 기능을 수행한다. 그 결과, 경남이 7,697억원으로 가장 많고, 전남이 790억원으로 가장 적은 것으로 나타났다. 이처럼 상대적으로 재정이 열악한 전남의 형평화 기금이 적은 것은 지역균형발전특별회계 보전분이 반영되었기 때문이다.

[표 5] 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분이 있는 경우,
지방세답게 지방소비세 개편 후 본청의 지방소비세 배분액

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 (10%)	지역균형발전기금(11%)		소계	개편 이전 소계
		균특 보전금	형평화 기능		
전체	8,500.0	3,569.5	5,107.1	17,176.6	17,176.6
서울	1,997.6	24.4	296.2	2,318.2	2,320.7
부산	561.9	97.3	721.0	1,380.2	1,386.3
대구	390.8	75.7	520.0	986.5	990.9
인천	428.1	46.2	94.6	568.9	569.7
광주	244.6	37.8	342.7	625.1	628.1
대전	252.1	47.5	333.3	632.9	635.8
울산	194.4	35.3	290.9	520.6	523.1
세종	73.0	33.7	59.7	166.4	166.8
경기	2,044.3	257.5	181.3	2,483.1	2,484.7
강원	230.0	273.4	253.2	756.6	758.7
충북	234.4	216.9	297.1	748.4	750.9
충남	343.2	354.2	377.2	1,074.6	1,077.8
전북	262.6	413.2	157.5	833.3	834.6
전남	256.2	613.5	0.0	869.7	826.1
경북	390.2	465.9	388.5	1,244.6	1,247.9
경남	499.8	430.4	677.8	1,608.0	1,613.8
제주	96.9	146.8	116.0	359.7	360.6

주: 개편이전 소계는 지방소비세에서 융자관리계정과 기금 운영비를 뺀 금액임.

[표 6] 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분이 있는 경우, 지방세답게 지방소비세 개편 후 본청 세입(균특이양 80% 보전)

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 개편 이후				개편 이전 소계
	지방소비세 (10%)	지역균형발전기금(11%)		소계	
		균특 보전금	형평화 기능		
전체	8,500.0	2,855.6	5,821.0	17,176.6	17,176.6
서울	1,997.6	19.5	303.6	2,320.7	2,320.7
부산	561.9	77.8	746.6	1,386.3	1,386.3
대구	390.8	60.5	539.5	990.9	990.9
인천	428.1	36.9	104.7	569.7	569.7
광주	244.6	30.2	353.2	628.1	628.1
대전	252.1	38.0	345.7	635.8	635.8
울산	194.4	28.3	300.5	523.1	523.1
세종	73.0	26.9	66.9	166.8	166.8
경기	2,044.3	206.0	234.3	2,484.7	2,484.7
강원	230.0	218.7	310.0	758.7	758.7
충북	234.4	173.5	343.0	750.9	750.9
충남	343.2	283.3	451.3	1,077.8	1,077.8
전북	262.6	330.6	241.5	834.6	834.6
전남	256.2	490.8	79.0	826.1	826.1
경북	390.2	372.7	485.0	1,247.9	1,247.9
경남	499.8	344.3	769.7	1,613.8	1,613.8
제주	96.9	117.4	146.3	360.6	360.6

주: 개편이전 소계는 지방소비세에서 융자관리계정과 기금 운영비를 뺀 금액임.

지방소비세 확대로 인해 본청의 세입은 지방소비세 증가, 조정교부금 재원 증가, 지방교육청 전출금 증가, 보통교부세 감소로 이어진다. [표 7]은 제도 개편을 통해 지방소비세 증가가 같다는 것을 의미한다. 다음으로 제도 개편 이후 조정교부금 재원 증가와 지방교육청 전출금 증가 역시 같다면, 기초자치단체의 조정교부금에도 변화가 없고 결국 모든 지방자치단체의 보통교부세 역시 변화하지 않는다는 것을 의미한다. 이에 조정교부금과 교육청 전출금의 재원이 되는 LC_{it}^{a}와 $LC_{it}' + BLEF_{it}$을

비교한다. 전술한 바와 같이 지방소비세는 부가가치세액의 10%($\tau = 0.1$), 지방으로 이양된 균형발전특별회계에 대한 보전분은 전체 금액(3.57조원)의 80%($\rho = 0.8$)인 2조 8,556억원을 보전하는 것으로 한다. 이와 같은 가정을 바탕으로 조정교부금 및 교육청 전출금 재원을 지방소비세 개편 이전과 이후에 대해 비교하면 다음과 같다. 또한 출연 전 지역균형발전기금($\sum_{i=1}^{17} BLEF$) 9조 3,499억원과 출연 후 배분액인 균형발전특별회계 보전분 2조 8,556억원, 형평화 기능 배분액($\sum_{i=1}^{17} \leq F$) 5조 8,210억원, 융자관리계정($\sum_{i=1}^{17} FA$) 6,728억원[3], 기금 운영비(MC_t) 6억원의 합이 같아 (수식 8)이 성립한다는 것을 알 수 있다. [표 7]의 형평화 기금 배분액과 [표 8]의 형평화 기금 재원 간 차이 6,734억원은 지역상생발전기금 중 배분되지 않고 남은 융자관리계정 6,628억원과 기금 운영비 6억원의 합인 6,634억원이다.

따라서 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분이 존재하고 부가가치세 지방세분이 21%가 되는 경우, 지방소비세는 부가가치세액의 10%, 지역균형발전기금을 부가가치세액의 11%로 결정한다. 또한 지방으로 이양되는 균형발전특별회계는 전체인 3조 5,700억원의 80%인 2조 8,556억원만을 선배분하는 것으로 한다. 이를 바탕으로 부가가치세액의 11%와 취득세 영구 인하에 따른 보전분을 지역균형발전기금으로 조성함으로써 지방소비세를 지방세답게 만들 수 있다.

3) 지방소비세 개편 이전 지방소비세의 5%에 해당되는 지역상생발전기금은 4,485억원이고, 지방소비세 확대에 따른 지역상생발전기금 증가분은 8,970억원이 되어 지역상생발전기금은 1조 3,456억원임. 따라서 융자관리계정은 6,728억원이고, 재정지원계정은 6,728억원임. 재정지원계정에서 6억원이 기금 운영비이므로 융자관리계정과 기금 운영비의 합은 6,734억원임.

[표 7] 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분이 있는 경우, 지방소비세 개편 후 조정교부금 및 교육청 전출금 재원 비교

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 개편 전 재원	지방소비세 개편 후			
		소계	지방소비세	균특 보전분	형평화 기금
전체	17,850.0	17,850.0	8,500.0	2,855.6	6,494.3
서울	2,896.8	2,896.8	1,997.6	19.5	879.7
부산	1,357.3	1,357.3	561.9	77.8	717.6
대구	924.6	924.6	390.8	60.5	473.2
인천	678.1	678.1	428.1	36.9	213.1
광주	563.7	563.7	244.6	30.2	288.8
대전	578.1	578.1	252.1	38.0	288.0
울산	466.7	466.7	194.4	28.3	244.0
세종	163.3	163.3	73.0	26.9	63.4
경기	3,074.6	3,074.6	2,044.3	206.0	824.3
강원	708.9	708.9	230.0	218.7	260.2
충북	714.9	714.9	234.4	173.5	307.0
충남	1,045.2	1,045.2	343.2	283.3	418.7
전북	800.5	800.5	262.6	330.6	207.3
전남	769.3	769.3	256.2	490.8	22.3
경북	1,192.1	1,192.1	390.2	372.7	429.2
경남	1,575.5	1,575.5	499.8	344.3	731.4
제주	340.5	340.5	96.9	117.4	126.2

주: 개편이전 소계는 지방소비세에서 융자관리계정과 기금 운영비를 뺀 금액임.

2. 균형발전특별회계 지방 이양 보전액 일몰 시 세입 변화

균형발전특별회계 지방 이양분에 대한 보전은 3년 후 일몰 시한을 두고 있기 때문에, 2023년부터 균형발전특별회계 지방 이양 보전분은 없어진다. 이처럼 균형발전특별회계 지방 이양 보전분이 없는 경우, 지방소비세를 지방세답게 만들 수 있는 방안에 대해 검토한다. 균형발전특별회계 지방 이양 보전액이 있는 경우에서 지방소비세를 지방세답게 만들기 위한 설정한 수식을 활용하여 다음과 같이 설정한다. (수식 5), (수식 6), (수식 7), (수식 8)에서 균형발전특별회계 지방 이양과 관련된 내용

을 삭제하면 다음과 같은 수식으로 전환된다.

$$NN_{it}^{a} = N_{it}^{a} - COI_{it} + LA_{it} - AA_{it} - BB_{it} \quad \text{(수식 9)}$$

LA_{it}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 재정지원계정 배분액,

$\sum_{i=1}^{17} COI_{it} = \sum_{i=1}^{17} LA_{it} + \sum_{i=1}^{17} FA_{it} + MC_t$,

$\sum_{i=1}^{17} LA_{it} + MC_t = \sum_{i=1}^{17} FA_{it}$

FA_{it}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 융자관리계정 배분액,

MC_t: 지방소비세 개편 전 t년도 지역상생발전기금 관리 비용

$$NN_{it}^{a}{}' = LC_{it}{}' - AA_{it} - BB_{it} + LEF_{it} \quad \text{(수식 10)}$$

$$N_{it}^{a} + LSG_{it} = LC_{it}{}' + LEF_{it} \quad \text{(수식 11)}$$

$LC_{it}{}' = \tau \times \alpha_i{}' \times VAT_t$,

LEF_{it}: t년도 i 본청의 지역균형발전기금 중 형평화 기능 배분액,

NN_{it}^{a}: 지방소비세 개편 전 t년도 i 본청의 지방소비세 변화분,

$NN_{it}^{a'}$: 지방소비세 개편 후 t년도 i 본청의 지방소비세 변화분,

$LC_{it}{}'$: t년도 i 본청의 지방세다운 지방소비세,

$\alpha_i{}'$: 가중치 없이 민간최종소비지출에 의한 비중,

AA_{it}: t년도 i 본청의 조정교부금 재원,

BB_{it}: t년도 i 본청의 지방교육청 전출금,

ρ: 균형발전특별회계 지방 이양분 중 실질적인 보전 비중,

전술한 바와 같이 조정교부금과 지방교육청 전출금의 재원에 대해서도 지방소비세 개편 전과 개편 후에 금액이 동일해야 하기 때문에 (수식 8)는 (수식 12)와 같이 수정된다.

$$LC_{it}^{a} = LC_{it}' + BLEF_{it} \qquad \text{(수식 12)}$$

$$\sum_{i=1}^{17} BLEF_{it} = \sum_{i=1}^{17} (FA_{it} + LEF_{it}) + MC_{t}$$

$BLEF_{it}$: t년도 i 본청의 지역균형발전기금 출연금

소비지수 기준 지방소비세인 부가가치세액의 15% 중 지방세다운 지방소비세의 비중인 τ가 12% 이상이 되면, 서울 등의 순증이 너무 커서 지역균형발전기금이 형평화 기능을 수행하는데 있어 어려움이 있다. 지방세다운 지방소비세의 비중인 τ가 11%일 때, 지방소비세의 배분액과 지역균형발전기금 배분액은 다음과 같다.

[표 8] 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분 일몰인 경우, 지방세답게 지방소비세 개편 후 본청의 지방소비세 배분액

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 개편 후			개편 이전 소계
	지방소비세 (11%)	지역균형발전기금 (10%)	소계	
전체	9,350.0	7,826.6	17,176.6	17,176.6
서울	2,197.3	123.4	2,320.7	2,320.7
부산	618.1	768.2	1,386.3	1,386.3
대구	429.9	561.0	990.9	990.9
인천	470.9	98.8	569.7	569.7
광주	269.1	359.0	628.1	628.1
대전	277.3	358.5	635.8	635.8
울산	213.8	309.3	523.1	523.1
세종	80.3	86.6	166.8	166.8
경기	2,248.8	235.9	2,484.7	2,484.7
강원	253.0	505.7	758.7	758.7
충북	257.8	493.1	750.9	750.9
충남	377.5	700.3	1,077.8	1,077.8
전북	288.8	545.8	834.6	834.6
전남	281.8	544.2	826.1	826.1
경북	429.2	818.7	1,247.9	1,247.9
경남	549.8	1,064.0	1,613.8	1,613.8
제주	106.5	254.0	360.6	360.6

주: 개편이전 소계는 지방소비세에서 융자관리계정과 기금 운영비를 뺀 금액임.

전술한 바와 같이 조정교부금 재원과 지방교육청 전출금 재원에도 변화가 없어야 지방소비세 개편 전과 후 본청 및 기초자치단체의 세입 변화가 없게 된다. (수식 12)이 성립하는지 여부를 검토한 결과, [표 9]와 같이 성립하는 것으로 나타났다. 이는 균형발전특별회계 지방 이양분에 대한 보전이 일몰되어도 지방소비세를 지방세답게 만들 수 있는 제도 개편이 가능하다는 것을 의미한다.

[표 9] 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전분 일몰인 경우, 지방소비세 개편 후 조정교부금 및 교육청 전출금 재원 비교

(단위: 십억원)

구분	지방소비세 개편 전 재원	지방소비세 개편 후		
		소계	지방소비세	형평화 기금
전체	17,850.0	17,850.0	9,350.0	8,500.0
서울	2,896.8	2,896.8	2,197.3	699.5
부산	1,357.3	1,357.3	618.1	739.2
대구	924.6	924.6	429.9	494.7
인천	678.1	678.1	470.9	207.2
광주	563.7	563.7	269.1	294.6
대전	578.1	578.1	277.3	300.8
울산	466.7	466.7	213.8	252.9
세종	163.3	163.3	80.3	83.0
경기	3,074.6	3,074.6	2,248.8	825.8
강원	708.9	708.9	253.0	455.9
충북	714.9	714.9	257.8	457.1
충남	1,045.2	1,045.2	377.5	667.7
전북	800.5	800.5	288.8	511.7
전남	769.3	769.3	281.8	487.5
경북	1,192.1	1,192.1	429.2	762.9
경남	1,575.5	1,575.5	549.8	1,025.7
제주	340.5	340.5	106.5	234.0

주: 개편이전 소계는 지방소비세에서 융자관리계정과 기금 운영비를 뺀 금액임.

Ⅳ. 요약 및 정책적 제언

본 연구는 국세의 지방세 이양으로 인해 확대되고 있는 지방소비세에 관심을 갖는다. 지방소비세가 확대됨에 따라 악화되는 세수 편중 현상을 완화시키기 위해 지방소비세는 재정 조정 기능이 강화되어 지방세다운 면모가 상당 부분 퇴색되고 있다. 이에 본 연구는 지방소비세를 정상화하기 위해 지방소비세 개편 방안을 마련하는 것을 목적으로 하고 있으며, 이를 위해 지방소비세의 배분 구조를 재설계했다. 본 연구에서 제시하고 있는 설계 방안은 현행 지방소비세가 정상화되는데 있어 현실적으로 실현 가능하다는 점을 보여주고 있다는 점에서 의의가 있다 하겠다. 아울러, 지방소비세는 향후에도 국세의 지방세 이양 가능 세목으로 분류되기 때문에 이와 같은 상황을 대비하는 측면에서도 의의가 있다 하겠다.

본 연구의 분석 결과를 요약하면, 현행 4가지로 구성되어 있는 지방소비세는 지방세다운 지방소비세와 지역균형발전기금으로 나누어 운영되어야 한다는 것이다. 2020년 지방소비세가 부가가치세액의 21%가 되는 경우 지방소비세는 현행 소비지수 기준 지방소비세(부가가치세액의 5%), 취득세 영구 인하에 따른 보전분(부가가치세액의 6%), 2019년 인상분(부가가치세액의 4%), 2020년 인상분(부가가치세액의 6%)의 4가지로 구분된다. 특히, 2019년 일몰되는 지역상생발전기금을 부활하여 적용하는 부분과 소비지수에 대한 가중치 등으로 인해 지방소비세는 재정 형평화 기능이 부각되어 지방세다운 모습을 현행보다 더 잃게 된다. 이에 본 연구는 현행 지방소비세를 소비지수 기준인 민간최종소비지출 비중으로만 배분하는 지방소비세와 재정 형평화 기능을 수행하는 지역균형발전기금으로 단순화하여 운영하는 방안을 제시했다. 지역균형발전기금은 현행 지역상생발전기금과 동일한 성격을 지니지만, 명칭 상 혼돈이 있어 본 연구에서는 새로운 용어를 제시했다.

한편, 지방소비세를 개편하는 경우 개편 이전과 이후 지방자치단체의 세입에 변화가 있는 경우, 재정 상 불이익을 당하는 지방자치단체는 이와 같은 제도를 수용하지 않을 가능성이 크다. 이에 지방소비세 개편 이전과 이후 지방자치단체의 세입에 변화가 발생하지 않도록 제도를 고안했다. 한편, 2020년 지방소비세 인상에 따른 중앙정부와 지방정부 간 재정중립 차원에서 균형발전특별회계 국고조보사업 중 3.57

조원 규모를 지방 사무로 이양했다. 이와 관련하여 3년 일몰을 전제로 이양된 사무를 보전하기로 되어 있다. 이에 본 연구는 균형발전특별회계 지방 이양에 따른 보전분이 있는 경우와 일몰된 경우로 구분하여 지방소비세를 지방세답게 만들 수 있는지를 검토했다. 우선, 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전이 있는 경우, 지방소비세를 부가가치세액의 10%인 지방세다운 지방소비세와 부가가치세액의 5%와 취득세 보전분의 합을 지역균형발전기금으로 구분한다. 지역균형발전기금은 지방사무로 이양된 균형발전특별회계 선배분 재원으로 활용하고, 남은 금액은 현행 융자관리계정과 기금 운영비, 재정 형평화 기능을 수행하는 재원으로 활용한다. 다만, 균형발전특별회계 보전분으로 인해 전남의 순증이 크기 때문에 균형발전특별회계 지방 이양 사무 중 80%만을 보전하는 것으로 하여 지방소비세 개편 전과 후에 개별 지방자치단체의 세입 변화가 없도록 한다. 다음으로 균형발전특별회계 지방 이양에 대한 보전이 일몰되는 경우, 지방소비세를 부가가치세액의 11%인 지방세다운 지방소비세와 나머지 4%와 취득세 보전분의 합을 지역균형발전기금으로 구분한다.

그럼에도 불구하고, 여전히 지방소비세를 정상화하는데 있어 한계가 있다. 우선, 배분 지표인 소비지수는 김대영(2011), 이상훈·김진하(2013), 배준식(2014) 등이 설명하고 있는 바와 같이 응익원칙을 충족시키는데 있어 한계가 있다. 또한, 지방소비세 확대로 인해 조정교부금이 증가하고 이는 기초자치단체의 이전재원 비중을 증가시킨다. 이는 기초자치단체의 경우 지표상으로는 세입분권이 오히려 악화된 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 지방소비세가 직면한 문제점을 해결하기 위해 이상훈·김진하(2013) 등이 주장하고 있는 바와 같이 토착산업매출지표(가칭)를 배분지표로 활용할 수 있다 즉, 통계청에서 조사하고 있는 도소매업조사, 서비스업조사, 운수업조사 등을 활용하여 현행 배분지표보다 응익원칙에 부합하는 배분지표를 산출할 수 있다.

아울러 기초자치단체의 입장에서 이전재원인 조정교부금 대신 지방세인 지방소비세로 기초자치단체의 세입이 증가하는 메커니즘을 만들 필요성이 있다. 지방소비세를 광역자치단체와 기초자치단체의 공동세로 활용하고, 기초자치단체에 대한 배분지표는 도소매업조사, 서비스업조사, 운수업조사 등을 활용하면 된다. 다만, 현행 기초자치단체에 대한 통계 데이터가 없으므로, 시, 군, 구가 이들 서비스업 관련 조사에 반영되도록 하여 통계청과 협의할 필요성이 있다. 실제로, 광업제조업조사는 사

업체의 소재지를 시, 군, 구로 세분화하여 조사하고 있기 때문에 서비스업 관련 조사에도 무리가 없을 것으로 판단된다.

마지막으로 본 연구는 현행 틀 내에서 지방소비세 확대 시점에서 지방소비세의 정상화 방안을 제시하고 있다. 이처럼 본 연구는 지방소비세 구조에 대한 문제 제기 및 그에 따른 해결책을 제시했다는 점에서 향후 관련 주제에 대한 심도 있는 연구에 있어 활용 가지가 높을 것으로 판단된다. 다만, 해결책과 관련해서는 본 연구가 제시하고 있는 것과 다른 방안들이 존재할 수 있고 이에 따라 분석 결과 역시 달라질 수 있지만 이와 관련된 내용들에 대해서는 본 연구가 다루지 못했다는 점에서 본 연구의 한계를 지적한다.

참고문헌

김경수, “지방소비세 도입방안의 시·도별 재정영향 분석,”「예산현안분석」, 31, 국회예산정책처, 2009.

김종순, “지방소비세 개선방안에 관한 연구,”「연구용역보고서」, 국회예산정책처, 2011.

김대영, “지방소비세 안분기준에 관한 연구,”「재정정책논집」, 14(1), 한국지방재정학회, 2012, 41~70쪽.

류영아, “지역상생발전기금의 현황과 개선방안,”「입법·정책보고서」, 4, 국회입법조사처, 2018.

문병근, “지방소비세의 세원배분과 재정효과에 관한 연구,”「재정정책논집」, 12(2), 한국재정정책학회, 2010, 131~158쪽.

배준식, “지방소비세의 합리적 발전을 위한 서울시 정책방향,”「Working Paper」, 서울연구원, 2014.

유태현·한재명, “지방소비세 확충 및 불합리한 세수배분방식의 개선방안,”「지방재정논집」, 19(3), 한국지방재정학회, 2014, 1~30쪽.

이상훈·김진하, “지방소비세 배분지표의 평가와 대안 모색,” 한국지방세연구원 연구보고서, 2013.

임상수·이상훈, “지방소비세 확대에 따른 지방세입 형평화 효과 분석과 시사점,”「지방세논집」, 5(1), 한국지방세학회, 2018, 1~21쪽.

임상수, “지방소비세입 확충과 중앙기능 지방이양 연계 대응 방안 연구,” 대한민국시도자시협의회, 2019.

임성일, “지방소비세, 어떻게 진화할 것인가?: 지방세로서의 위상 정립 모색,”「지방재정논집」, 17(1), 한국지방재정학회, 2012, 1~40쪽.

주만수, “지방소비세의 지방정부별 재원배분 효과 분석,” 지방행정연구, 제27권 제3호, 2013, 385~412쪽.

주만수·최병호, “지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안,”「지방행정연구」, 23(2), 한국지방행정연구원, 2009, 133~163쪽.

최병호, “지방소비세 도입의 재원배분효과 분석,”「한국경제연구」, 28(3), 한국경제연구원. 2010, 149~182쪽.

Bird, Richard M.., “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment,”

IMF Working Paper, no.99/165, International Monetary Fund, 1999.

Oates, Wallace E., Fiscal federalism. New York: Harcourt Brace, 1972.

Oates. Wallace E., Taxation in Federal System: The Tax Assignment Problem, University of Maryland, Department of Economics, 1996.

Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64(5), 1956.

부록

[부록] 지역상생발전기금 시도별 배분 추이

(단위: 십억원)

	구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	합계	307.9	339.1	345.6	355.8	339.2	361.4	382.6	394.4	421.3
재정지원계정	소계	307.9	339.1	345.6	355.8	339.2	180.7	191.5	197.4	210.9
	서울	10.7	11.9	13.5	14.3	12.1	7.3	7.7	7.4	7.9
	부산	14.1	15.4	15.7	15.8	15.1	7.6	8.1	8.6	9.1
	대구	33.2	30.1	33.1	33.3	31.4	18.4	19.5	19.6	20.8
	인천	9.4	10.1	10.1	10.1	10.0	4.7	4.8	6.0	6.4
	광주	31.7	33.6	34.2	34.4	34.1	15.6	17.5	18.6	20.2
	대전	28.1	29.1	29.4	30.2	28.0	16.0	17.0	17.1	18.1
	울산	29.4	33.3	30.0	30.2	30.0	14.9	15.4	15.7	17.7
	세종	-	-	-	-	-	0.7	0.9	0.9	1.1
	경기	10.7	12.0	13.0	13.7	12.2	7.7	8.1	7.5	8.0
	강원	19.4	24.2	26.3	27.9	27.8	15.7	16.6	14.7	15.6
	충북	18.8	24.6	20.6	20.7	19.6	8.8	9.7	10.2	11.3
	충남	13.9	15.8	16.7	17.7	15.9	8.7	9.0	9.8	10.2
	전북	14.9	18.3	17.0	17.9	17.1	9.0	9.4	10.2	10.7
	전남	23.3	26.0	29.3	31.0	30.5	15.2	15.8	17.0	17.8
	경북	23.4	26.3	27.6	29.0	26.5	14.9	15.6	16.5	17.5
	경남	17.6	18.2	18.6	18.7	18.7	10.0	10.5	11.5	12.0
	제주	9.2	10.1	10.4	10.7	10.1	5.4	5.7	5.9	6.3
	사무국	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
융자관리계정		-	-	-	-	-	180.7	191.1	190.7	210.4

자료: 류영아(2018), “지역-상생발전기금의 현황과 개선방안” 인용.

주: 2015년부터 재정지원계정(50%)과 융자관리계정(50%)으로 구분되어 운영됨.

The Study on the Making Local Consumption Tax Closer to the Local Tax

Lim, Sangsoo*

Abstract

This study is interested in the increase of the local consumption tax which is one of the ways to increases the fiscal decentralization. With such an expansion of the national tax, VAT, to local consumption, the fiscal decentralization is strengthening, but there is a problem that local consumption tax is losing the character of the local tax. Therefore, this study focuses on making the local consumption tax closer the local tax. The problems with the current local consumption tax are that the distribution indicator of the local consumption tax is weighted by the type of local government, and that the Seoul metropolitan area creates a fund to alleviate the imbalance in tax revenues. In order to solve these problems, this study proposed dividing current local consumption tax into a new local consumption tax and a balanced regional development fund. In addition, the weight of the allocation indicator of the local consumption tax and the sustainability of coexistent local development fund are removed from the current local consumption tax system to make it closer local tax. Next, the paper proposed that a balanced regional development fund is operated by dividing it into the special account for the balanced national development transferred to local affairs, loan management account, and fiscal resources to ease tax imbalances.

In order to make it closer local tax, this study suggested removing the weight of allocation indicator of local consumption and making not only the Seoul metropolitan area but also in non-Seoul metropolitan areas appear the balanced regional development fund. It also analyzed whether the proposals of this study were feasible in practice under the current local financial system in Korea.

□ Keywords: local consumption tax, local tax, sustainability of coexistent local development, adjustment grant, the allocation indicator of the local consumption tax

---

* Associate Professor, Department of Economics, Chosun University

▌ **예산정책연구** 제8권 제2호 2019. 11. pp.136-161 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.005

자동차 관련 조세제도에 대한 고찰

김종원*

국문초록

자동차 관련 조세제도에 대해 특히 취득 시점과 보유 시점의 세제인 개별소비세와 취득세, 자동차세에 대해 세목별 현황과 특징을 검토하여 문제점을 도출하고 개선방안을 마련하였다. 개별소비세의 경우 개별소비세의 목적과 부합할 수 있도록 배기량 기반이 아닌 자동차 가격을 기반으로 하여 일정 금액 이상의 가격초과분에 대해 세율을 적용하는 방안을 제시하였다. 취득세의 경우 친환경차 보급의 정부 정책에 따라 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」을 근거로 취득세 혜택을 제공하고 있는데 이에 대한 유효한 취득세가 되기 위해서는 전기자동차의 경우 180만원 이상의 감면 혹은 면제 혜택이 있어야 하며 기존의 140만원 혜택 시에는 취득세를 약 1천분의 60이하로 과세해야 함을 제안하였다. 자동차세에 대해서는 재산적 가치에 부과하는 자동차 보유세목의 특징과 목적에 부합하고 현행의 문제점을 개선할 수 있도록 자동차 가치 하락에 대한 기존의 자동차 경감률을 적용하면서 자동차 가격을 기반으로 일정 세율을 과세하는 자동차세를 제안하였다.

□ 주제어: 자동차세, 취득세, 개별소비세, 이중과세

투고일: 2019. 4. 24. 수정일: 2019. 7. 5. 게재확정일: 2019. 7. 11.

* 연세대학교 법학연구원 전문연구원(jwon548@gmail.com)

Ⅰ. 서론

국내의 자동차 관련 세제는 크게 취득단계, 보유단계, 운행단계로 구분할 수 있으며 취득단계에서의 세목으로 개별소비세, 교육세, 부가가치세, 취득세가 있다. 이러한 세목은 재산의 취득 시점인 자동차 구매 시에 1회 과세가 된다. 보유단계에서는 자동차세와 지방교육세가 있으며 이와 같은 세제들은 재산의 보유에 의해 과세되는 세제이므로 자동차 보유기간 동안 지속적으로 과세되는 특징이 있다. 운행단계에서는 교통·에너지·환경세, 유류개별소비세, 교육세, 유류부가가치세, 주행세가 있으며 운행단계의 세제들은 취득단계에서의 세제들의 특징인 1회성적인 측면과 지속적으로 납부해야하는 보유단계 세제의 특징이 공통적으로 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 운행단계 세제들의 과세대상은 자동차의 연료로 연료 구입 시에만 과세가 되나 자동차의 운행을 위해서는 지속적으로 주유를 해야 하기 때문이다.

3단계로 나누어서 살펴본 자동차세제는 총 11가지이다. 과세항목의 종류가 많은 만큼 납세자에게 부담이 될 수 있으며 과세금액 산정 기준도 상이하여 자동차세제는 복잡하다고도 말할 수 있다. 또한 자동차산업은 급속도로 발전하여 왔기 때문에 자동차세제가 자동차산업의 발전만큼 따라오지 못했다면 여기에서 발생하는 자동차세제의 문제점도 발생할 수 있다. 이와 관련한 몇 가지 경우를 살펴보면 자동차는 과거 사치품으로 인식되어 사치성 상품에 대해 별도의 높은 세율을 과세하는 특별소비세에 해당하는 물품이었다. 그러나 2018년 말 기준 자동차 등록대수는 2,320만대이며 이중 승용자동차의 등록대수는 1,867만대에 이른다. 더 이상 사치성 물품에 해당할 수 없을 정도로 흔하면서 현대 생활에 꼭 필요한 필수품이 되었다. 하지만 1997년에 신설된 특별소비세는 2008년 개별소비세로 명칭이 변경되어 여전히 지금까지도 자동차를 개별소비세 대상으로 포함하여 과세하고 있다. 자동차 보유세의 경우도 자동차산업의 발전에 보조를 맞추지 못하고 있는 사례로 이에 대한 내용을 살펴보면 국내에서 제작한 자동차 고유 모델의 등장은 1976년이고 그 전에는 운행된 모든 차량은 해외에서 들여온 수입자동차로 1976년을 기점으로 국산자동차가 조금씩 보급되기 시작하였다. 그리고 경제가 발전하고 소득수준이 향상됨에 따라 국산자동차의 보급이 더욱 활성화됨과 동시에 수입자동차의 보급도 증가하였다.

2018년 말 기준 수입자동차 등록대수는 216만대로 국산자동차의 10%에 이르는 수치이며 이러한 수입자동차는 동급 배기량의 국산자동차보다 높은 가격을 형성하고 있어 수입자동차가 국산자동차보다 재산적 가치가 더 높은 고가의 자동차임에도 불구하고 배기량에 기반 한 자동차세의 과세금액은 동일하다. 수입자동차의 경우는 개별소비세에 있어서도 국산자동차의 개별소비세 과세시점의 차이로 인해 국산자동차보다 유리한 비형평적 상황에 있다. 국산자동차는 제작단가를 포함한 자동차를 제작하는 업체의 이윤과 판매하는 대리점의 이윤도 포함된 가격에 개별소비세가 과세 되는 반면 수입자동차는 국내 대리점 및 딜러사의 이윤이 포함되지 않는 수입원가에만 과세하고 있어 수입자동차에 유리하다. 이는 과거에 수입자동차 업체가 국내에 없어 대부분 개인이 수입을 해왔던 시기에 적용되었던 과세 방법이나 현재는 수입차 업체를 통해 국내에서 판매되고 있는 것이 대부분으로 국내 자동차 시장뿐만 아니라 수입자동차 시장도 많이 변화였음에도 불구하고 자동차세제는 이러한 변화가 고려되지 않은 채 과세하고 있어 다양한 문제점을 야기하고 있다. 이에 본 연구에서는 취득단계와 보유단계에서의 자동차세제를 종합적으로 검토하고 문제점을 도출하여 이에 대한 개선방안을 마련하고자 한다. 한편, 운행단계에서의 세제는 자동차에 직접적으로 부과하는 세제라기보다는 자동차 연료에 부과하는 세제이므로 본 연구의 범위에 포함하기보다는 또 다른 연구과제로 다루고자 한다.

Ⅱ. 자동차 관련 조세제도

1. 국내의 자동차 관련 조세제도

가. 취득단계에서의 조세

(1) 개별소비세

개별소비세는 특정한 물품에 대해 부가가치세의 단일세율에서 오는 조세부담의 역진성과 같은 불합리성을 제거하고 사치성 물품의 소비 억제와 함께 재정수입의 확대를 위해 도입된 세목이다. 과거에는 자동차가 고가의 사치품으로서 인식되어 특정한 물품에 부과하는 개별소비세 과세대상에 포함되었다. 현재는 가구당 자동차 평균 보유대수가 1대가 넘었을 정도로 사치품이 아닌 필수품으로 여겨지고 있으며 가격에 있어서도 차종별로 다양한 가격대가 형성되어 있어 단순히 고가의 물품이라고 구분하기도 어렵다. 그러나 여전히 고가의 사치품에 적용되는 개별소비세는 자동차 구매 시에 납부해야 하는 세목 중의 하나이다. 자동차의 개별소비세와 관련한 법규는 개별소비세법 제1조3항으로 자동차의 배기량이 2,000cc를 초과하는 승용자동차와 캠핑용자동차의 경우 자동차 가격의 5%이며 2,000cc 이하의 승용자동차와 이륜자동차의 경우도 5%의 개별소비세가 부과된다. 1,000cc 이하인 승용자동차 중 정원 8명 이하의 차량, 길이 3.6미터 이하이고 폭이 1.6미터 이하의 경우는 개별소비세 대상에서 제외된다. 전기승용자동차의 경우도 5%의 개별소비세가 부과되며 정원 8명 이하의 자동차 중 길이가 3.6미터 이하이고 폭이 1.6미터 이하의 경우는 제외된다.

(2) 교육세

교육세는 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 드는 재원 확보를 위한 국세이며 목적세이고 대체로 부가세의 형식을 취하고 있는데 자동차 취득 시에도 적용된다. 이에 대한 관련 법규를 살펴보면 먼저 교육세법 제3조에 따르면 개별소비세 납세의무자는 교육세를 납부할 의무가 있음을 명시하고 있으며 이에 따라 자동차 취득과정에서 개별소비세와 연계하여 교육세를 납부해야 한다.

그 세율은 동법 제5조에 따라 납부하여야 할 개별소비세액의 100분의 30이다.

(3) 부가가치세

부가가치세는 생산 및 유통의 단계별 과정에서 생성되는 부가가치에 대해 부과하는 조세로 일반소비세이면서 동시에 그 세부담의 전가를 예상하는 간접세의 일종이다. 자동차 취득 과정에서도 부가가치세를 납부해야 하는데 이와 관련한 법규조항으로 먼저 부가가치세법 제3조에서는 재화를 수입하는 자는 부가가치세 납세의무자임을 명시하고 있고 제4조에서는 재화의 수입에 대하여 부가가치세를 과세한다라고 명시하고 있다. 따라서 자동차 취득 시에는 부가가치세가 부과되며 대상은 자동차 전 차종에 대해 부가가치세율 10%가 동일하게 적용된다.

(4) 취득세

취득세를 용어의 뜻 그대로 동산이나 부동산 등의 자산을 취득한 자에게 부과되는 세금이므로 자동차 취득 시에도 적용된다. 관련 법규를 살펴보면 지방세법 제4조에서는 차량을 취득한 자에게는 취득세를 부과한다라고 명시함에 따라 자동차 취득 시 취득세 납세의무 대상이 된다. 취득 세율로는 동법 제12조2항에서 명시하고 있으며 비영업용 승용자동차는 1천분의 70이고 경자동차의 경우에는 1천분의 40으로 하고 있으며 그 밖의 자동차 중 비영업용은 1천분의 50이고 경자동차 및 영업용 자동차는 1천분의 40의 세율이 적용된다. 열거한 차량 외의 차량에 대해서는 1천분의 20의 취득세율을 부과하고 있다. 취득세를 포함한 취득단계에서의 세제 현황을 표로 정리하면 다음과 같다.

참고로 취득단계에서의 세제 중 취득세를 마지막으로 소개한 이유는 교육세와 부가가치세 두 항목이 모두 개별소비세와 관련이 있어 취득단계에서 크게 구분한다면 개별소비세와 취득세로 구분할 수 있고 두 항목 중 취득세의 비중이 상대적으로 낮기 때문이다.

[표 1] 취득단계에서의 자동차 관련 세제 현황

<table>
<tr><th rowspan="2">세목</th><th rowspan="2" colspan="2">과세대상</th><th colspan="2">세율</th><th rowspan="2">과세 주체</th><th rowspan="2">관련법규</th></tr>
<tr><th>영업용</th><th>비영업용</th></tr>
<tr><td>개별소비세</td><td colspan="2">2,000cc 이하 승용차1), 2,000cc 초과 승용차, 캠핑용자동차, 전기승용차2), 이륜차</td><td colspan="2">공장도가의 5%</td><td>국세</td><td>개별소비세법 제1조3항</td></tr>
<tr><td>교육세</td><td colspan="2">개별소비세 과세 자동차</td><td colspan="2">개별소비세액의 30%</td><td>국세</td><td>교육세법 제5조1항</td></tr>
<tr><td>부가가치세</td><td colspan="2">자동차</td><td colspan="2">(공장도가+개별소비세+교육세)의 10%</td><td>국세</td><td>부가가치세법 제3조</td></tr>
<tr><td rowspan="7">취득세</td><td rowspan="2">비영업용</td><td>경차</td><td>-</td><td>취득가액의 4%</td><td rowspan="7">지방세</td><td rowspan="7">지방세법 제12조2항</td></tr>
<tr><td>승용차</td><td>-</td><td>취득가액의 7%</td></tr>
<tr><td rowspan="3">기타 자동차</td><td>경차</td><td></td><td>취득가액의 4%</td></tr>
<tr><td>자동차</td><td>취득가액의 4%</td><td>취득가액의 5%</td></tr>
<tr><td>125cc 이하 이륜차</td><td colspan="2">취득가액의 2%</td></tr>
<tr><td colspan="2">그 외 차량</td><td colspan="2">취득가액의 2%</td></tr>
</table>

주: 1) 1,000cc 이하인 승용자동차 중 정원 8명 이하, 길이 3.6미터 이하, 폭이 1.6미터 이하의 경우는 제외

2) 정원 8명 이하의 자동차 중 길이 3.6미터, 폭 1.6미터 이하의 경우는 제외

자료: 한국지방세연구원(2015) 자료를 수정 및 보완함

나. 보유단계에서의 조세

(1) 자동차세

지방세법 제125조1항에서 자동차 소유에 대한 자동차세는 지방자치단체 관할구역에 등록되어 있거나 신고되어 있는 자동차를 소유하는 자에게 부과한다라고 명시함에 따라 결국 자동차를 보유하고 있으면 자동차 소유에 따른 자동차세를 납부하여야 한다. 세율로는 승용자동차와 승합자동차, 화물자동차, 특수자동차, 3륜 이하 소형자동차에 대해 각각 영업용과 비영업용으로 구분하여 각각 과세하고 있다. 비영업용 승용자동차에 대해서 보면 배기량에 cc당 세액을 곱하여 산정한 세액을 자동차 1대당 연세액으로 하는데 1,000cc 이하, 1,600cc 이하, 1,600cc 초과 등 3단계로

구분하여 각각 80월, 140월, 200원으로 cc당 세액을 적용하고 있다.

(2) 지방교육세

지방교육세는 지방교육의 질적 향상에 필요한 지방교육재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위해 부과하는 목적세이다. 자동차 보유에 따른 지방교육세 납부와 관련한 법규를 살펴보면 지방세법 제150조7항에서 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세의 납부의무가 있음을 명시하고 있다. 동법 제151조7항에 따르면 자동차 보유에 따른 지방교육세율은 납부하여야 할 자동차세액의 100분의 30으로 규정하고 있다. 자동차세를 포함한 지방교육세의 세재 현황을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 2] 보유단계에서의 자동차 관련 세제 현황

세목	과세대상		세율(세액)		과세 주체	관련법규
			영업용	비영업용		
자동차세	승용 자동차	1,000cc 이하	cc당 18원	cc당 80원	지방세	지방세법 제127조
		1,600cc 이하	cc당 18원	cc당 140원		
		1,600cc 초과	-	cc당 200원		
		2,000cc 이하	cc당 19원	-		
		2,500cc 이하	cc당 19원	-		
		2,500cc 초과	cc당 24원	-		
	그 밖의 승용자동차		대당 20,000원	대당 100,000원		
	승합 자동차	고속버스	대당 100,000원	-		
		대형전세버스	대당 70,000원	-		
		소형전세버스	대당 50,000원	-		
		대형일반버스	대당 42,000원	대당 115,000원		
		소형일반버스	대당 25,000원	대당 65,000원		
	화물 자동차	1톤 이하	대당 6,600원	대당 28,500원		
		2톤 이하	대당 9,600원	대당 34,500원		
		3톤 이하	대당 13,500원	대당 48,000원		
		4톤 이하	대당 18,000원	대당 63,000원		
		5톤 이하	대당 22,500원	대당 79,500원		
		8톤 이하	대당 36,000원	대당 130,500원		
		10톤 이하	대당 45,000원	대당 157,500원		
	특수 자동차	대형	대당 36,000원	대당 157,500원		
		소형	대당 13,500원	대당 58,500원		
	3륜 이하 소형자동차		대당 3,300원	대당 18,000원		
지방 교육세	승용자동차		-	자동차세액의 30%	지방세	지방세법 151조

자료: 저자작성

Ⅲ. 자동차 관련 세제에 대한 고찰

1. 개별소비세

가. 개별소비세 과세의 적절성

자동차의 개별소비세는 특별소비세라 불렸던 것이 2008년부터 명칭이 변경된 것이므로 개별소비세의 목적은 특별소비세의 목적과 동일하다. 결국 개별소비세는 부가가치세의 단일세율에서 오는 세부담의 역진성을 보완하면서 사치성 소비품목의 소비 억제와 함께 건전한 소비생활을 유도하기 위해 중과세를 하고 있다[1]. 이러한 목적에 따라서 현재의 개별소비세 과세 대상을 살펴보면 보석, 귀금속 제품, 고급 시계, 고급 융단, 고급 가방, 고급 모피, 고급 가구 등으로 시계와 융단, 가방은 개당 200만원 초과분에 대해 20% 개별소비세를 부과하고 보석 및 귀금속류와 모피는 개당 500만원 초과분에 20%의 세율을 적용하여 부과하고 있다. 한편, 자동차의 개별소비세의 경우 보석이나 가방과 같이 기준금액 초과분에 대해 세율을 적용하는 방식이 아닌 자동차의 배기량을 기준으로 과세 물품을 정하고 그 물품가에 세율을 적용한다. 여기서 가방과 보석 등에 적용되는 개별소비세의 과세방식과 자동차에 부과하는 과세방식을 비교해보면 전자는 200만원 혹은 500만원 초과하는 금액에 대해서 개별소비세를 부과함에 따라 금액을 기준으로 기준금액을 초과하는 물품에 대해서 사치성 소비품목으로 보는 반면에 자동차는 자동차의 배기량 1,000cc를 기준으로 1,000cc를 초과하는 자동차에 개별소비세를 부과하고 있어 1,000cc를 초과하는 차량에 대해서는 사치성 소비품목으로 간주하고 있다. 하지만 장기용(2008) 및 성명재(2016)를 포함한 여러 연구에서도 자동차를 사치품목이 아닌 생활에 필요한 필수품으로 판단하고 있어 자동차의 개별소비세 폐지를 개선방안 중 하나로 언급하고 있다. 이에 대해서 자동차의 통계를 살펴봐도 이제는 자동차가 생활의 필수품으로 적어도 사치품이 아닌 생활에 편의를 제공하는 품목임을 알 수 있다. 국토교통부 발표에 따르면 2018년 기준으로 국내 자동차 대수는 2,300만대를 돌파했으며 이는 2.2명당 1대꼴로 가구당 2~3개의 자동차를 보유하고 있으며 향후 1인 가구의

1) 성명재(2016)

증가로 자동차 대수는 증가할 것으로 전망하고 있다. 배기량별 자동차 종류를 살펴보면 국토교통부 자동차 등록자료 배기량을 기준으로 승용차에 대해 800cc 미만, 1,000cc 미만, 1,500cc 미만, 2,000cc 미만, 2,500cc 미만, 3,000cc 미만, 3,500cc 미만, 4,000cc 미만, 4,500cc 미만, 5,000cc 미만, 5,000cc 이상으로 총 11개로 구분한다. 자동차의 배기량별 11개의 종류에 대해 현재의 자동차 개별소비세는 800cc 미만과 1000cc 미만을 제외하고 9개의 종류에 대해 모두 개별소비세를 부과하고 있다. 전체 등록된 승용차 1,766만대 중 약 10%에 해당하는 181만대를 제외하고 약 1,584만대가 개별소비세 과세대상이다. 1,000cc 이하의 자동차가 생활 편의를 위한 필수품이라면 1,500cc 배기량의 자동차는 생활 필수품이 아닌 과소비에 해당하는 사치품이라고 보기는 어렵다. 마찬가지로 1,500cc 자동차가 생활 필수품으로 간주한다면 역시나 2,000cc 자동차도 사치품으로 보기 어렵다. 하지만 5,000cc 이상으로 구분되는 자동차는 자동차의 기능과 활용에 따라 생활에 편의를 제공하지만 사치적 성향이 강한 자동차임을 부인할 수 없다. 따라서 앞서 소개한 연구를 포함한 기존의 선행연구에서 주장하는 바와 같이 자동차의 개별소비세를 폐지해야 하는 것은 적절하지 않고 개별소비세 목적과 취지에 부합하도록 개선된 방안을 마련해야 할 것이다. 자동차 개별소비세의 개선 방안에 대해 선행연구에서 제시하고 있는 방안으로 정지선·김완용(2012)에서는 배기량 기준에서 연비기준으로 변경하는 방안을 제시하였고 하능식·이선영(2015)에서는 개별소비세 과세 목적을 사치품 소비 억제가 아닌 환경친화적 자동차 소비의 촉진으로 전환하고 과세기준도 연비 또는 탄소배출량 기준으로 전환하는 것을 제안하였다. 선행연구에서 제시하는 개선방안에 대해서도 친환경 자동차 보급 촉진의 측면에서는 일리는 있으나 이는 개별소비세의 목적과는 부합하지 않아 관철되기 어려운 제안으로 볼 수 있다. 개별소비세 이외에 자동차와 관련한 다양한 조세제도가 있는데 이 중 친환경 조성 및 친환경 자동차 보급과 좀 더 부합한 조세제도에서 고려해봐야 할 제안으로 판단된다. 본 연구에서 제안하는 개별소비세의 개선방안으로는 크게 두 가지 방향으로 먼저 기존의 개별소비세 과세 기준 방식인 자동차 배기량에 따라 과세대상을 구분한다면 과세대상의 배기량 기준을 높이는 것이다. 어느 정도의 기준으로 선을 그어서 필수품적 기능이 사치적인 부분보다 더 많은지 명확하게 구분하기는 쉽지 않지만 그 기준으로는 사치적 성향이 더 강한 자동차에 대해서만 개별소비세를 부과할 필

요가 있다. 기준을 정하는 하나의 방안으로는 배기량별 자동차 등록 비중을 고려할 수 있는데 사치품의 성향이 강한 차 일수록 고가여서 대중적인 상품으로 볼 수 없고 일부 혹은 특정 소비자만이 구매하는 경향이 있으므로 자동차 등록 비중을 고려하여 해당 자동차에 과세하는 것이다. 일례로 과세대상에 해당하는 자동차 등록비중 상위 10% 혹은 20%를 과세대상으로 하는 것이다. 등록비중에 대한 적절한 수치는 자동차의 특성과 함께 개별소비세를 부과하는 다른 품목들의 기준을 종합적으로 고려하여 도출하여야 할 것이다.

[표 1] 승용차 배기량별 등록 대수 및 비중(2018. 12. 기준)

(단위: 대)

	등록대수	등록비중(누적)
800cc 미만	226,980	1.8%
1000cc 미만	1,588,082	12.7% (14.6%)
1,500cc 미만	1,000,120	8.0% (22.6%)
2,000cc 미만	6,469,596	51.9% (74.5%)
2,500cc 미만	1,106,053	8.9% (83.4%)
3,000cc 미만	1,111,717	8.9% (92.3%)
3,500cc 미만	630,280	5.1% (97.3%)
4,000cc 미만	237,451	1.9% (99.2%)
4,500cc 미만	25,634	0.2% (99.4%)
5,000cc 미만	30,933	0.2% (99.7%)
5,000cc 이상	37,807	0.3% (100%)

자료: 국토교통부

2018년 기준으로 배기량 2,500cc 이상의 자동차가 차지하는 비중은 약 17%이고 배기량 3,000cc 이상의 자동차가 차지하는 비중은 약 8%이므로 개별소비세 과세대상인 귀금속 및 고급 가방 등에서 기준으로 정하고 있는 금액을 고려하여 다른 과세물품과도 형평성에 어긋나지 않도록 정하는 것이 바람직하겠다. 두 번째 개선방안으로는 자동차의 개별소비세 과세기준을 자동차의 배기량 기준이 아닌 자동차 가격에 따른 방식으로 전환하는 방안이다. 이 개선방안에 대해서는 다음의 항목에서

구체적으로 언급하고자 하며 추가적으로 본 연구에서는 첫 번째 개선방안보다는 두 번째 개선방안이 더 적절한 방안으로 판단하고 있는데 그 이유에 대해서도 함께 설명하고자 한다.

나. 개별소비세 과세기준 및 방식

본 장에서는 자동차의 개별소비세의 과세기준과 과세방식에 대한 문제제기와 함께 이를 해결할 수 있는 개선방안을 도출하고자 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 자동차 개별소비세의 과세기준과 방식으로는 배기량을 기준으로 과세대상을 구분하고 과세대상에 속하는 자동차의 출고가격에 개별소비세율을 적용하고 있다. 이러한 과세기준과 방식에서 발생하는 문제 및 논란으로는 먼저 개별소비세 과세대상에 대한 차별이고 두 번째는 개별소비세 과세물품인 귀금속 및 가방 등과 자동차와의 과세금액방식에 있어서의 형평성 문제이다.

첫 번째로 개별소비세 과세대상에 대한 차별의 문제로 현행의 개별소비세 과세기준은 자동차의 배기량을 기준으로 한다. 자동차는 배기량이 클수록 가격이 높은 것이 일반적이어서 1,000cc를 기준으로 그 이하의 자동차는 면제를 해주고 초과의 자동차에는 과세를 하는 것이 개별소비세의 취지와 목적에 부합한 것으로 보인다. 하지만 국산자동차와 외국산자동차를 비교해보면 동일한 배기량임에도 불구하고 가격차이가 적게는 2배에서 많게는 수십배에 달하는 경우가 종종 있다. 일례로 현재 법규정으로는 1,000cc 이하의 자동차는 개별소비세 제외 대상이나 이는 외국산자동차도 이에 해당함에 따라 논란이 되고 있는데 1,000cc 이하의 국산자동차는 보통 1,000~1,500만원 수준이나 외국산자동차는 국산자동차 가격의 2~3배가 더 높은 가격이며 이 정도 가격이면 국산자동차의 경우 2,000~2,500cc급의 자동차를 구매할 수 있다. 정리하면 동일한 금액으로 2,000cc 국산자동차를 구매하는 경우는 개별소비세가 과세되지만 1,000cc 외국산자동차를 구매할 경우 과세되지 않는다. 이는 외국산 1,000cc 자동차와 비슷한 가격이면서 과세대상이 되는 국산자동차에 대한 부당과세이자 건전한 소비생활의 유도와 조세부담의 역진성 완화라는 개별소비세의 취지와 목적에도 부합하지 못한다. 오히려 현재의 자동차 개별소비세는 건전한 소비생활 유도보다는 배기량이 낮은 경차를 타도록 유도하는 기능밖에 하지 못하고 있다

고 말할 수 있다. 따라서 자동차의 개별소비세가 배기량을 기준으로 과세 되는 것이 문제의 발단이 되므로 이를 개선하기 위해서는 과세기준을 자동차의 배기량이 아닌 자동차 가격으로 전환할 필요가 있다. 자동차 개별소비세를 자동차 가격을 기준으로 전환 시에 가격을 기준으로 한 과세대상의 구분에 있어서는 현재의 과세대상과의 연계를 위해 국산자동차 1,000cc 가격을 기준으로 그 이하 가격의 자동차는 개별소비세를 면제해주고 그 가격을 초과하는 자동차에 대해서는 개별소비세를 과세하도록 하여 과세기준에 대한 변경에 있어 납세자들의 혼선이나 불만을 최소화하는 방안이 있다. 하지만 앞서 설명한 바와 같이 일반적인 입장에서 자동차를 이제는 사치품이라기보다는 필수품이라고 말할 수 있으므로 과세기준에 대한 변경은 1,000cc의 국산차 가격으로 하되 향후 기준이 되는 가격을 지속적으로 높여야 하겠다.

두 번째로 개별소비세 과세물품인 귀금속 및 가방 등과 자동차와의 과세금액방식의 형평성 문제이다. 먼저 개별소비세법 제1조 2항에서 명시하고 있는 과세대상 물품을 살펴보면 보석, 귀금속 제품, 고급 시계, 고급 융단, 고급 가방, 고급 모피와 그 제품, 고급 가구이다. 열거한 물품의 개별소비세는 자동차의 경우와는 다르게 물품자체가격에 세율이 적용되는 것이 아니라 기준가격을 초과하는 부분의 가격에 대해 세율을 적용하고 있다. 이는 열거한 물품이 실생활에 편의 혹은 어느 정도 필요한 물품으로 간주하고 있기 때문으로 판단한다. 보석이나 귀금속 제품의 경우 생활에 편의를 제공한다고 보기는 어렵지만 결혼식 혹은 아기 돌잔치 등 기념을 위한 필수품목 중 하나로 자리를 잡아 일정 금액 이하에 대해서는 과세하지 않는 것으로 유추해 볼 수 있다. 고급 시계 나 가방 등도 고급화된 물품이라 하더라도 고급 시계를 착용할 때에는 시계를 2개 차거나 하지 않으므로 실생활에 필요한 시계나 가방의 역할을 한다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 제1조 2항에서 열거한 제품에 대해서는 고급 시계, 고급 가방이라 명시를 했음에도 불구하고 물품가 전체에 개별소비세율을 적용하는 것이 아니라 기준가격을 초과하는 부분의 가격에 대해 세율을 적용한다. 반면에 자동차는 현행 법규정에 따르면 1,000cc 이하의 자동차에는 개별소비세를 면제하고 있으면서 1,000cc를 초과하는 자동차에 대해서는 자동차 출고가 전체에 과세하고 있다. 앞서 시계나 가방의 개별소비세 대상품목에 대해 설명한 바와 같이 1,000cc를 초과하는 자동차도 실생활에 편의를 제공하는 것 이상으로 필요한 물품이라 할 수 있으며 1,000cc를 초과하는 자동차가 1,000cc 이하의 자동차가 하는

기능을 하지 못하는 것도 아니다. 그럼에도 불구하고 1,000cc를 초과하는 자동차에 대해서 출고가 전체에 과세하는 것은 과세대상 자동차에 대해서는 자동차가 필수품이 아닌 100% 사치성 물품으로 단정하고 있다고 볼 수 있다. 건전한 소비생활을 유도하기 위해 필수품이라 하더라도 상대적으로 가격이 높은 물건의 구매를 자제하도록 하는 측면에서는 자동차 출고가 전체에 과세하는 것은 이해가 되나 동일한 법조항에서 열거한 과세물품에 대해서는 조세공평주의의 원칙에 따라 공평하게 적용되어야 한다. 따라서 자동차의 경우에도 현재 과세면제 자동차가 필수품의 역할을 하는 것으로 판단하는 것과 같이 과세대상이 되는 자동차도 필수품의 역할을 하고 있음을 고려하여 배기량 1,000cc 이하의 가격을 제외한 초과부분에 대해서 과세할 필요가 있다.

다. 개별소비세 과세 시점

외국산차와 국산차의 개별소비세 비교에서 과세 시점의 차이에 따른 문제점도 제시할 수 있다. 과세 시점의 차이로 인해 부과해야 하는 개별소비세금액의 차별이 발생하기 때문이다. 국산차의 경우는 자동차가 출고될 때 출고 원가에 개별소비세율이 적용되며 이 출고 원가에는 제작단가를 포함한 자동차를 제작하는 업체의 이윤과 판매하는 대리점의 이윤도 포함한다. 반면에 외국산차의 경우 해외에서 배로 실어 국내에 들여올 때의 가격인 수입 원가에 대해 개별소비세율이 적용되는데 이 수입 원가에는 보통 해외 본사의 이윤만 포함되고 한국 법인과 대리점 및 딜러사의 이윤은 포함되지 않는다. 따라서 국산차와 외국산차에 적용되는 개별소비세율은 동일하지만 부과되는 시점에 따라 세율이 적용되는 금액에서의 포함되는 항목이 상이하여 납부해야하는 개별소비세 금액에 대해 차별이 발생하고 있다. 자동차에 개별소비세를 부과하던 초기에는 국내에 수입차 업체가 없었고 대부분 개인이 들여온 것이기에 통관 때 적용하지 않으면 세금을 부과하기 쉽지 않아 수입품에 대한 세금 징수를 확실하게 하기 위해 외국산차가 통관될 때 세금을 부과했던 것으로 유추해 볼 수 있다. 하지만 요즘은 개인이 직접 외국산차를 들여오는 경우보다는 수입차 업체를 통해 국내에서 판매되고 있는 것이 대부분으로 자동차 시장의 구조와 상황이 많이 변하였다. 결국, 자동차 시장의 구조와 상황은 급속하게 변했지만 이와 관련한 조세

제도는 개선되지 않아 문제가 되고 있으므로 이러한 차별에 대해 공평한 조세가 실현되기 위해서 수입차 업체를 통해서 판매되는 외국산차에 대해 국산차와 외국산차의 개별소비세 부과시점을 동일하게 하는 등의 개선방안을 마련할 필요가 있다.

2. 취득세

취득세는 재산의 취득사실에 소득을 추정하여 과세하는 유통세적 성격의 지방세 중의 하나로 지방세법에서 규정하고 있으며 자동차의 가격은 더 비싸나 환경친화적인 자동차의 보급을 위해 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」을 근거로 「지방세특례제한법」에서 환경친화적 자동차의 취득세를 면제 및 감면해 주고 있다. 그러나 이에 대한 혜택은 제한적이어서 결국 취득세제는 환경친화적 자동차의 구매 유인이 되지 못하고 있어 중장기적인 자동차 세제의 바람직한 방향과 맞지 않아 개선이 필요하다. 이와 관련한 문제점을 좀 더 구체적으로 살펴보고 원인을 규명하여 환경친환적인 취득세제가 될 수 있도록 이에 대한 개선방안을 마련하고자 한다.

먼저 자동차 취득세의 문제점에 대해 언급한 선행연구를 살펴보면 하능식·이선영(2015)에서는 자동차를 취득세 과세대상 제외에 대해서는 현행 취득세 과세대상으로 규정된 선박, 항공기 및 기계장비 등과의 형평성 측면에서 적절하지 않음을 밝히고 있음과 동시에 취득세에 친환경 기능을 부여하여 연비효율이 좋은 자동차를 구입하도록 유도하고 자동차 제작사도 고연비 친환경 자동차 개발을 유도할 수 있도록 연비기준의 취득세를 검토하였다. 김두형(2011)에서는 취득세 과세대상으로 규정된 선박이나 항공기 또는 기계장비 등과의 형평성과 배기량이 높은 고가 자동차는 재산으로서의 가치를 지니고 있음을 고려하여 차종의 성격이 다른 승용자동차에 한해 취득세 과세대상에서 제외하는 것이 적절하다고 하였다. 정지선·김완용(2012)에서는 차량의 가격과 연비를 연계하여 취득세가 차등적으로 과세될 수 있는 방안을 마련해야 한다고 제안하였다. 취득세와 관련한 기존의 연구는 개선 방안에 대한 방향성을 제시하거나 새로운 방안에 대해 제안하였으나 이는 기존의 취득세제를 크게 개편하는 것으로 시행되기에 다소 부담스럽거나 시일이 걸리는 반면에 본 연구에서 제안하는 방안은 친환경적 방향으로 과세율과 혜택금액 변경하는 수준이며 환

경친환적 자동차의 일례를 적용하여 적정 과세율 및 혜택을 도출하여 제안하였다.

취득세는 지방세법 제12조에 따라서 비영업용과 영업용으로 크게 구분하여 취득가액에 취득세율을 적용하여 과세하고 있다. 취득세율을 적용하는 구분을 좀 더 자세히 살펴보면 동법 제12조2항에는 3개의 항목으로 구분하여 명시하고 있는데 가목은 비영업용 승용자동차로 1천분의 70. 다만, 경자동차의 경우 1천분의 40분, 나목에는 그 밖의 자동차로 비영업용은 1천분의 50. 다만 경자동차의 경우 1천분의 40, 영업용의 경우 1천분의 40, 다목으로는 가목 및 나목 외의 차량에 대해서는 1천분의 20으로 취득세율을 한다. 결국 영업용차와 비영업용차 그리고 이 외의 구분이며 특별히 비영업용차의 경우 경자동차에 대해서는 세율을 낮춰서 과세하고 있다. 이는 자동차에서 발생하는 다양한 대기오염물질이 상대적으로 적게 배출하는 경차의 보급을 촉진하기 위한 혜택임을 유추해 볼 수 있다. 반면, 이와 동일한 맥락으로 친환경차라 불리는 하이브리드자동차 및 전기자동차 등의 혜택에 대해서 살펴보면 이에 대해서는 지방세법에서 명시하고 있지 않고 지방세특례제한법 제66조에서 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」에 따라 취득세 혜택을 언급하고 있다. 먼저 동법 제66조3항에서는 하이브리드자동차의 취득세 감면 혜택으로 2019년 현재 취득세액이 140만원 이하인 경우 취득세를 면제하고, 취득세액이 140만원을 초과하는 경우 취득세액에서 공제하고 2020년은 90만원, 2021년은 40만원 공제혜택을 부여하고 있다. 일반 비영업용 승용자동차를 예로 들어 설명하면 다음과 같은 식을 통해 휘발유 및 경유 등의 연료를 사용하는 내연기관 자동차와 비교하여 하이브리드자동차의 혜택 크기를 알 수 있다.

$$Car_{oil} \times Tax_{oil} = Car_{eco} \times Tax_{eco} - Reduction_{year} \qquad \text{(식 1)}$$

Caroil: 휘발유 혹은 경유자동차

Careco: 하이브리드 혹은 전기자동차

Taxoil: 휘발유 혹은 경유자동차 취득세율

Taxeco: 하이브리드 혹은 전기자동차 취득세율

Reductionyear: 해당년도 취득세면제금액 혹은 공제금액

휘발유 및 경유자동차의 취득세율과 하이브리드 및 전기자동차의 취득세율은 1천분의 70으로 동일한데 이 취득세율을 위 식에 적용하여 자동차 가격 차액의 식으로 활용하기 편하게 식을 변형하면 아래의 식이 된다.

$$Car_{eco} - Car_{oil} = Reduction_{year} \times (100/7) \qquad \text{(식 2)}$$

위 식에서 2019년 하이브리드자동차의 취득세 면제 및 공제 금액인 140만원을 적용하여 우변을 계산하면 2,000만원이 도출된다. 이 금액의 의미는 내연기관 자동차보다 2,000만원 이하로 더 비싼 하이브리드자동차는 취득세가 면제되는 효과가 있으나 그 이상으로 더 비싼 하이브리드자동차의 취득세는 140만원이 공제되고 초과분은 납부를 해야 하므로 두 자동차 취득가 차액의 2,000만원 이내의 경우에만 하이브리드자동차에 대한 취득세 혜택이 있다는 것이다. 이는 환경친화적 자동차의 구매자 및 소유자에 대한 지원을 할 수 있다는 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제10조를 근거로 시행을 하고 있으나 두 자동차 취득가 차액이 2,000만원이 넘는 하이브리드자동차에 대해서는 차액이 2,000만원인 경우와 혜택이 동일하다. 2021년에는 취득세 면제 및 공제 금액이 40만원으로 내연기관 자동차와 하이브리드자동차의 취득가액 차이가 555만원을 넘는 하이브리드자동차의 취득세 혜택은 취득가액 차이가 555만원 이하인 하이브리드자동차와 동일하다. 이러한 사항을 고려하여 국내에서 점유율이 가장 높은 차 중 하나인 소나타 자동차를 살펴보면 2018년 하이브리드자동차의 가격은 2,854~3,299만원이고 휘발유용 소나타의 가격은 2,219~2,919만원이다. 차액의 범위를 보면 적게는 290만원에서 많게는 635만원까지 차이가 난다. 따라서 하이브리드자동차에 대한 취득세 혜택은 휘발유용 소나타차를 구매하기보다는 하이브리드 소나타차를 구매하기 유리하도록 환경친화적 세제를 갖추고 있다 할 수 있다. 하지만 전기자동차의 경우는 그렇지가 못하다. 2019년 전기자동차의 취득세 면제 및 공제 혜택은 140만원으로 하이브리드자동차와 동일하므로 이미 앞서 산출한 자동차 차액이 2,000만원을 기준으로 그 혜택이 제한된다. 2018년 가장 많이 판매된 전기차는 코나 자동차로서 트림별 평균가격은 전기차가 4,730만원이고 휘발유 자동차 2,245만원, 경유 자동차 2,437만원이다.

코나 전기자동차가 휘발유 및 경유 코나 자동차보다 모두 2,000만원 이상 가격이 높다. 취득세율은 세 종류의 자동차 모두에 동일하게 적용되므로 전기자동차에 취득세 혜택이 있다고 하더라도 상대적으로 가격인 높은 전기자동차의 취득세액이 더 높다. 전기자동차는 오염물질을 배출하지 않아서 환경친화적이나 자동차의 가격이 높아 소비자의 구매가 쉽지 않으며 더욱이 본 연구에서 살펴본 바와 같이 취득세 측면에서도 오히려 전기자동차에 부담이 더 가중되어 있어 휘발유 및 경유자동차의 구매가 유리한 상황이다. 환경친화적 자동차인 전기자동차의 구매 유인이 되는 취득세제가 되기 위해서는 세율을 낮추거나 면제 및 공제 금액을 높여주어야 한다. 세율 측면에서는 현재 내연기관 자동차와 공통적으로 일괄적용하고 있는 과세율을 경자동차와 같이 따로 적용하는 방식으로 코나 자동차의 경우 140만원의 혜택 시에는 1천분의 62 이하로 과세해야 하고 면제 및 공제 금액이 없다면 1천분의 33이하로 과세해야 한다. 면제 및 공제 금액의 경우 현재와 같은 동일한 취득세율이 코나 자동차에 과세되는 상황에서는 코나 전기자동차에 174만원 이상의 취득세 혜택이 있어야 전기자동차의 구매를 유도할 수 있다.

3. 자동차세

가. 자동차세의 성격 및 관련 연구

자동차세는 지방세법 제125조에서 자동차 소유에 대한 자동차세로 명시하고 있어 자동차 보유사실에 대하여 부과하는 재산세적 성격을 지니는 지방세이다. 그 밖에 도로이용 및 파손에 대한 사용자부담금의 성격, 교통혼잡과 대기오염을 발생시키는 행위에 대한 부담금적 성격도 아울러 가지고 있다[2]. 과세표준과 세율에 대해서는 동법 제127조에서 승용자동차, 그 밖의 승용자동차, 승합자동차, 특수자동차, 3륜 이하 소형자동차에 대해 각각 영업용과 비영업용으로 구분하여 제시하고 있다. 이 중 자동차의 배기량을 기준으로 과세를 하고 있는 승용자동차의 자동차세에 대해서는 지속적으로 논란이 되어 왔고 관련 연구에서도 여러 개선방안을 제시하고 있다. 이재훈·양정선(2008)에서는 배기량 기준의 자동차세는 자동차의 개발 및 생산의 탄

2) 헌법재판소 2002. 8. 29. 선고, 2001헌가24 결정

력성을 감소시키고 글로벌 경쟁력을 저하시키는 주요한 요인이 되고 있음을 설명하고 있다. 그 내용으로는 미국과 EU의 다른 조세체계로 인하여 자동차의 수요자가 선호하는 배기량 등급이 국내와 달라서 내수차량과 수출차량의 2원화 개발이 불가피함에 따라 수출 경쟁력을 약화시키므로 배기량 기준이 아닌 연비기반의 자동차세 전환을 제안하였다. 김두형(2011)에서는 배기량 기준의 자동차세는 자동차의 가치와 자동차세액 사이의 불균형과 다른 재산세의 과세대상 재산과의 비교에서도 재산과세로서의 성격이 부족하다. 또한 대기오염 유발 측면에서도 자동차세의 세율구분이 차량의 중량이나 오염물질 발생량과 무관하게 대체로 영업 및 비영업용, 승용자동차 및 승합자동차 등 단순히 자동차 종류로만 구분함에 따라 사용자부담금 및 오염유발원인자적 성격도 미흡하다고 설명하였다. 이에 따라 유류 과소비 억제 및 자동차의 친환경성 강화를 위해 이산화탄소 배출량이나 연비를 기준으로 차등 과세하는 방안 등을 제시하였다. 정지선·김완용(2012)에서는 자동차세가 재산세적인 측면 외에도 도로이용 및 파손에 대한 사용자부담금적인 성격과 교통혼잡 및 오염물질을 발생시키는 행위에 대한 부담금적 성격이 있음에도 불구하고 자동차의 이용이 유발하고 있는 외부효과를 적절하게 반영하지 못하고 있는 문제가 있음을 언급하였고 이를 고려한 자동차세의 개선방안으로 자동차의 외부성을 고려할 수 있도록 연비를 기반으로 하는 자동차세제 도입을 제안하였다. 하능식·이선영(2015)에서는 자동차세의 용도별 과세 불형평성의 문제를 고려하였다. 영업용과 비영업용 간의 자동차세 부담의 수준 차이의 경우 승용자동차 비영업용의 연간 세액이 영업용보다 8.58배에 달한다고 제시하였다. 특히 중대형 승용차는 비영업용이 영업용과 비교하여 10배 정도의 수준이며 영업용 승용차인 택시는 비영업용 승용차에 비해 주행거리와 도로 사용량이 더 많음에도 불구하고 오히려 자동차세는 적게 부과되어 자동차세의 과세 원리에 맞지 않는다고 하였다. 이에 따라 영업용 자동차에 대한 저율과세는 바람직하지 않으므로 영업용 자동차세의 과세율을 높일 필요가 있으며 택시 등의 영업용 자동차에 대한 배려는 조세 측면보다 요금 조정을 통한 방법을 제시하였다. 자동차세와 관련한 선행연구들을 정리해 보면 크게 두 가지 측면으로 접근하여 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였다고 볼 수 있다. 먼저는 자동차의 재산세적 성격에 초점을 맞추어서 과세대상차량별 불균형 및 형평성에 대해 다루었고 다른 하나는 자동차의 대기오염발생에 대한 부담금적 성격에 근거하여 친환경적 방향의 자동차

세가 되도록 자동차의 연비를 기준으로 한 자동차에 대해 다루었다. 한편, 보유세로서의 자동차세는 해당 재화의 특징보다는 가치를 기준으로 보는 것이 더 타당하므로 본 연구에서는 재산세적 성격에 초점을 맞추어서 자동차세의 문제점을 다루고 이에 대한 개선방안을 도출하고자 한다.

나. 문제점 및 개선방안

자동차의 배기량을 기반으로 과세하고 있는 현행 자동차세는 자동차의 재산세적 성격을 충분히 반영하지 못한 과세체계에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 과거에는 자동차의 종류가 많지 않았고 배기량별로도 다양하지 않았던 시기여서 이때는 자동차 배기량이 자동차 가격과 어느 정도 비례한다고 말할 수 있었고 수입자동차의 비중도 높지 않아 자동차세의 과세기준이 큰 문제가 되지 않았다. 또한, 자동차세의 과세표준과 세율이 개정된 최근 시기가 2011년 12월로서 휘발유 및 경유를 연료로 사용하는 자동차가 대부분이었던 시기로 개정 이전에는 친환경차라 불리는 하이브리드자동차와 전기자동차의 보급이 미미했다. 하지만 국내 자동차 시장의 성장으로 국내 자동차 제작사들은 다양한 자동차를 출시하였고 심지어 한 종류의 자동차 모델에서도 배기량 규모가 다른 여러 동일 모델들을 출시하였다. 이와 함께 외국산자동차를 국내에 수입하여 판매하는 자동차 딜러회사를 통해 다양한 종류의 수입차가 국내에 보급되어 판매되었다. 결국 자동차세와 관련한 지방세법의 조항이 마지막으로 개정된 시기와 비교해보면 시간도 많이 지났듯이 자동차 시장도 급격하게 변화하고 성장하였다. 그리고 이에 따른 불균형적인 과세 등과 같은 다양한 문제가 발생하고 있다. 이러한 점을 고려하여 본 장에서는 자동차의 재산세적 성격에 초점을 맞추어 현행 자동차세의 문제점을 검토하고 개선방안을 제시하고자 한다.

현행 자동차세의 주요 문제점으로는 자동차가 일종의 재산적 가치를 보유하고 있으며 이에 따라 자동차의 소유 그 자체가 과세대상이므로 재산의 규모에 따라서 차별적으로 과세되어야 하나 자동차의 배기량을 기반으로 하는 현행 과세 제도는 그렇지 못하다. 이와 관련한 예로 하이브리드자동차와 내연기관 자동차의 비교이며 수입자동차와 국산자동차가 대표적이다. 구체적으로 2,359cc 자동차인 현대 그랜저 2.4 하이브리드자동차의 최저가격은 3,512만원[3]이고 같은 배기량의 동일모델의

휘발유 자동차의 최저가격은 3,048만원이다. 같은 배기량이므로 자동차세로 과세되는 금액은 동일하다. 하지만 재산적 가치는 하이브리드자동차가 더 높다. 이러한 경우 자동차세의 성격으로 대기오염을 발생시키는 부담금적 요인도 있으므로 이를 고려하여 재산적 가치는 하이브리드자동차가 더 높으나 휘발유 자동차는 더 많은 오염물질을 배출한다 하여 과세금액을 동일하게 했다고 반박할 수도 있다. 하지만 비영업용 승용자동차의 과세표준을 보면 1,600cc 초과 자동차에 대해서는 모두 cc당 200원의 세액을 동일하게 적용하고 있어 앞서 제기한 반론에 대한 타당성이 부족하다. 수입자동차와의 비교에서는 더욱 명백하게 문제점을 발견할 수 있다. 1,995cc의 수입자동차(BMW 520d)의 최저 구매가격은 6,330만원으로 2,999cc의 국산자동차(현대 그랜저 3.3) 구매가격인 4,270만원보다 높아 재산적 가치로는 수입자동차가 더 크다고 할 수 있으므로 더 많은 금액이 과세되어야 한다. 그러나 실제로는 배기량 크기로 과세가 되기 때문에 구매가격이 낮아 재산적 가치가 적은 국산자동차에 더 많은 금액이 과세되고 있다.

또 다른 문제점으로는 전기자동차이다. 전기자동차는 배터리에 저장된 에너지를 통해 모터 구동으로 자동차가 움직이므로 엔진이 없어서 배기량에 대한 구분도 없다. 이러한 점으로 인해 전기자동차는 다른 승용자동차와 같이 지방세법 제127조 1항의 배기량으로 세액을 산정하는 승용자동차에 속하지 않고 동법 127조 3항의 그 밖의 승용자동차에 적용되어 자동차 1대당 연세액으로 영업용은 20,000원 비영업용은 100,000원이 과세된다. 전기자동차가 갖고 있는 재산적 가치의 크기 없이 모든 전기자동차를 동일하게 간주하고 있어 조세공평주의에도 어긋난다고 볼 수 있다. 일반 비영업용 승용자동차의 과세액과 비교해보면 전기자동차의 과세액 100,000원은 cc당 140원의 세액이 과세되는 1,600cc 이하의 차량과 비교가 가능한데 동일모델의 차량중 내연기관자동차와 전기자동차의 출시가격을 보면 내연기관자동차의 대략 2.5~3배 정도 전기자동차 가격이 더 높다. 한편, 전기자동차와 동일하게 친환경차로 구분되는 하이브리드자동차의 경우 엔진과 모터 둘 다 있어 배기량으로 구분이 가능하기 때문에 배기량에 기반하여 세액이 적용되는 동법 제127조 1항의 승용자동차로 간주하여 과세하고 있어 이 부분에서도 문제 제기가 될 수 있는

3) 네이버 자동차

여지가 크다.

이에 대한 문제점을 해결하고 자동차세의 성격에 부합하기 위해 재산적 가치를 고려한 과세방식의 개선방안으로는 자동차 배기량을 기반으로 한 자동차세가 아닌 자동차 가격을 기반으로 한 자동차세로의 전환이다. 자동차 가격 기반의 자동차세 과세방법으로는 자동차 가격에 동일 세율을 적용하는 것이며 자동차의 내구재 특성으로 인해 시간이 지나면서 자동차 가치의 하락에 대해서는 현행 제도에서 적용하고 있는 자동차세 경감률을 동일하게 적용하면 될 것이다. 이러한 과세방법의 장점으로는 동일세율을 적용함에 따라 자동차 가격에 비례하여 과세금액이 정해지므로 재산적 가치에 대한 과세로서 자동차세의 성격에 부합함과 동시에 공평과세의 기본원칙에 충실한 과세체계라 할 수 있다. 특히, 1,600cc 초과 과세표준으로 구분하여 국내에서 가장 많은 비중을 차지하는 2,000cc 미만의 차량과 0.5%의 비중도 되지 않는 5,000cc 이상의 고배기량이면서 동시에 초고가의 자동차에 대해 동일하게 과세하였던 문제와 그 사이에 존재하는 다른 모든 배기량의 자동차에 대한 동일 과세 문제도 자동차세의 성격에 부합하게 해결이 가능하다. 또한 자동차 가격에 기반 한 자동차세는 수입자동차에 대한 국내 판매 가격을 낮출 유인이 될 수 있을 뿐만 아니라 일부 자동차 모델의 경우 동일한 자동차에 대해 다른 국가보다 비싸게 판매하는 가격차별의 문제도 완화할 수 있을 것이다. 과세방법 변경에 따른 과세금액 산출에 대한 혼란에 있어서도 현행의 경우 배기량별 과세표준 방식에 각각의 세율을 곱하여 과세금액이 산출되나 제기된 개선방안은 이보다 단순한 과세체계 방식을 통해 과세금액이 쉽게 산출되어 납세자들에게도 과세금액 산출방식에 따른 혼란을 줄일 수 있다.

한편, 현행 자동차세 과세는 영업용과 비영업용에 대해서 구분을 두고 있는데 영업용과 비영업용 자동차에 대해서는 두 경우 모두 재산적 가치도 갖고 있지만 영업용의 경우 생계적 수단의 성격도 동시에 갖고 있다. 따라서 영업용 승용자동차에 낮은 세율을 적용하는 것이 적절하게 판단되므로 과세방법에 있어서는 영업용과 비영업용 모두 동일하나 영업용에 비영업용의 과세율보다 낮은 과세율을 적용하는 것이 타당하다.

추가적으로 자동차 가격에 기반 한 자동차세에 대한 점검과 관련하여 이러한 과세방법은 본 연구에서 자동차 취득 시에 과세되는 개별소비세와 취득세의 개선방안

과 유사하게 자동차 가격을 기반으로 하고 있어 이에 따른 이중과세의 우려를 낳을 수 있다. 이에 대해서 관련 연구를 참조 및 인용하여 본 연구에서 우려하는 이중과세에 대한 부분을 고찰해보고자 한다. 이중과세에 대한 연구로 김현동(2017)에서는 헌법재판소 2008.11.13. 선고판례를 근거로 과세목적 또는 과세물건이 다르면 동일한 납세의무자에게 다른 세목으로 과세를 하더라도 이중과세가 아니라고 하였다. 이 판례에 비추어 본 연구의 사례를 살펴보면 개별소비세, 취득세, 자동차세는 모두 같은 대상에 과세가 되므로 이중과세 여부는 과세목적에 따라 판가름 될 수 있는데 본 판례는 이중과세가 아닌 사례이고 이중과세라 판례한 또 다른 사례를 보면 헌법재판소 1994.7.29. 선고 92헌바49 판례를 근거로 다른 세목에서의 동일 납세의무자에게 과세목적이 크게 다르지 않은 다른 세목을 과세하면 이중과세로 보았다. 결국 과세목적이 다르면 이중과세가 아니고 과세목적이 크게 다르지 않으면 다른 세목이라 하더라도 이중과세라 말하고 있다. 이를 고려하여 가격에 기반 한 개별소비세, 취득세, 자동차세의 이중부과 여부를 살펴보면 이 세 개의 세목은 다르나 대상은 동일하고 과세방법도 유사하다. 하지만 각각의 과세목적에는 개별소비세는 사치 및 소비 억제를 목적으로 소비에 대해 과세를 하며, 취득세는 일정한 자산의 취득에 대해 취득행위 자체에 담세력을 인정한 행위세이자 유통세의 성격이다. 자동차세는 재산세적인 성격과 도로손상부담금적 성격을 내포하고 있으므로 이 세 개의 세목에 대해 과세대상이 동일하고 과세방법은 유사하나 세목별 과세목적이 다르므로 이중과세로 보기 어렵다.

Ⅳ. 결론

자동차에 과세되는 세금은 자동차 취득단계와 보유단계 그리고 운행단계로 크게 구분되는데 운행단계에서는 자동차의 연료에 과세 되는 만큼 실질적으로 자동차에 과세 되는 세금은 취득단계와 보유단계이다. 각 단계별 세목을 구분하면 취득단계에서는 개별소비세, 교육세, 부가가치세, 취득세가 있고 보유단계에서는 자동차세와 지방교육세가 있다. 자동차 1대에 과세 되는 세목이 운행단계를 제외하고 6가지나 된다. 과세 되는 세목이 다양한 만큼 이에 대해 납세자의 부담이나 과세금액에 산정에 대한 과세방법의 복잡성 그리고 세목의 적절성 등 다양한 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 따라 본 연구에서는 이러한 우려에 대해 자동차 관련 세목을 점검 및 고찰하여 문제점을 도출하였고 이를 개선할 수 있는 방안을 마련하였다.

개별소비세의 경우 과세의 적절성, 과세기준 및 방식, 과세 시점에 대해 검토하였는데 먼저 적절성에 있어서 대부분의 자동차는 생활의 편의와 실용적 기능을 위해 구매하므로 모든 자동차를 사치품의 일종으로 간주할 수 없고 개별소비세의 과세 목적에 부합하게 일부 높은 고가의 자동차에 한 해 개별소비세를 부과할 필요가 있다. 현행 과세기준 및 방식은 배기량을 기준으로 세액이 산정되는데 이는 동일한 배기량의 국산자동차와 외국산자동차 간의 큰 가격 차이에도 불구하고 세액이 같아 개별소비세의 목적에 부합하지 못한 과세기준이다. 또한 자동차기술의 발전을 통해 이룩한 전기자동차의 경우 엔진이 없어 내연기관 자동차와의 세금 형평성을 이루기 어려워 공정과세를 달성하기 어렵다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 배기량 기반의 개별소비세가 아닌 자동차 가격을 기반으로 하여 일정금액 이상의 가격 초과분에 대해 세율을 적용하여 개별소비세를 과세할 필요가 있다.

취득세의 경우 친환경자동차 보급을 위해 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」을 근거로 「지방세특례제한법」에서 환경친화적 자동차에 취득세 면제 및 감면혜택을 통해 친환경자동차의 구매를 유도하고 있다. 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」 제66조3항에서는 하이브리드자동차의 취득세 감면 혜택으로 2019년 취득세액이 140만원 이하인 경우 취득세를 면제하고, 140만원 초과의 경우는 취득세액을 공제해준다. 이러한 혜택을 판매 비중이 가장 높은

하이브리드자동차 모델에 적용해보면 취득세는 내연기관 자동차와 비교하여 하이브리드자동차 구매의 긍정적 유인이다. 그러나 전기자동차의 경우 내연기관 자동차와의 가격 차이가 커서 전기자동차의 구매 유인으로서의 역할이 어렵고 취득가액에 따라 취득세율이 과세되므로 동일모델의 내연기관 자동차에 비해 취득세 부담도 더 크다. 현행의 방향대로 전기자동차의 취득세가 되기 위해서는 180만원 이상의 감면 혹은 면제 혜택이 있어야 하며 기존의 140만원 혜택 시에는 취득세를 약 1천분의 60 이하로 과세해야 한다.

자동차세에 대해서는 자동차의 재산적 가치에 부과하는 자동차 보유 세목으로서의 성격을 중심으로 문제점을 도출하고 개선방안을 마련하였다. 현행 자동차세의 주요 문제점으로는 자동차의 소유 그 자체가 과세대상이므로 재산의 규모에 따라 과세되어야 하나 배기량 기반으로 하는 현재의 자동차세 과세방식은 자동차의 재산적 가치를 제대로 반영하지 못하여 과세되고 있다. 이러한 과세방식은 2,000cc 미만의 차량과 초고가의 5,000cc 이상의 고배기량 자동차의 과세금액이 같은 문제를 유발하였다. 이를 위해 자동차세의 성격에 부합하면서 공평과세의 기본원칙에 충실하도록 자동차 가격을 기반으로 일정 세율을 과세하고 기존의 자동차세 경감률을 적용한 자동차세를 제안하였다. 이를 통해 실질적으로 자동차의 재산적 가치를 고려한 자동차세가 과세될 수 있으며 그 동안 지속적으로 논란이 되고 있는 국산자동차와 수입자동차 간의 문제뿐만 아니라 국내 자동차 간의 자동차세 과세문제도 형평성과 과세목적에 맞게 해결이 가능하다.

마지막으로 현행 자동차세제는 크게 배기량을 기반으로 한 세목과 자동차 가격을 기반으로 한 세목, 배기량과 가격 두 항목을 고려한 세목이 있다. 이는 자동차에 과세 되는 다양한 세목으로 인해 납세의 부담뿐만 아니라 자동차에 과세 되는 종류도 많고 그 기준도 획일적이지 못한 복잡한 자동차 세제이다. 납세자 중심의 세제라고 보이기보다는 과세중심의 세제라 보기에 더 가까워 납세자 입장에서는 조세저항을 많이 생각하게 하는 세제라 할 수 있다. 이러한 측면에서 기존에 지속적으로 문제제기가 되었던 개별소비세와 자동차세를 가격을 기반으로 한 세제로 전환하여 각각의 세목이 갖고 있는 과세기준 및 방식에 대한 문제점을 해결함과 동시에 과세의 형평성과 조세공평주의를 증진하며 좀 더 간단한 과세기준을 적용함으로써 납세자 중심의 세제로 탈바꿈할 수 있을 것이다.

참고문헌

김두형, “환경친화적인 자동차세제 도입방안,”「조세법연구」, 한국세법학회, 2011.

김승래·김명규·임병인, “가격기준 자동차세제 개편의 소득재분배효과,”「한국지방재정논집」, 제21권 제2호, 2016.

김종원, “친환경자동차 협력금제도의 효과적 도입을 위한 연구,”「환경정책」, 제26권 제2호, 2018.

김필헌·최가영,「자동차 관련 지방세제의 합리적 개편방향」, 한국지방세연구원, 2017.

김현동, “이중과세원칙의 의미화 한계,”「세무학연구」, 34(4), 2017.

김현동·황윤지, “환경관련세제의 문제점과 개선방안,”「환경법연구」, 제32권 제1호, 환경법학회, 2010.

김홍권·심석무, “우리나라 자동차세의 개선방안,”「세무학연구」, 제27권 제4호, 한국세무학회, 2010.

나민주·조기현·오범호, “교육세 제도의 성과와 과제,” 제58차 학술대회 자료집, 한국교육재정경제학회, 2012.

성명재, “개별소비세 개편방향에 대한 소고,”「KERI Column」, 2016.

이재훈·양정선, “연비를 고려한 자동차세 개편방안,”「재정학연구」, 제1권 제4호, 한국재정학회, 2008.

장기용, “자동차관련 세제의 환경친화적 세제로의 개편방안,”「경영컨설팅연구」, 제8권 제1호 통권 제16호, 2008.

정지선·김완용, “연비기반 자동차 관련 세제의 도입방안에 관한 연구,”「세무와회계저널」, 제13권 제4호, 한국세무학회, 2012.

하능식·이선영,「친환경시대 자동차세제의 합리화 방안」, 한국지방세연구원, 2015.

A Study on Improving the Automobile Taxation

Kim, Jongwon*

Abstract

This study is to improve the automobile taxation especially on individual consumption tax, acquisition tax, automobile tax considering their properties and purposes. Individual consumption tax should be price-based tax imposing the amount of exceeding certain price. For acquisition tax currently providing some benefits to green car on the ground of law for expanding green car, it should give benefits over 1.8 million won to electric vehicle or impose 6% below when maintaining current benefit 1.4 million won. Automobile tax should be price-based tax taking account of yearly reduction rate to accord with its property and purpose.

□ Keywords: Automobile Tax, Acquisition Tax, Individual Consumption Tax, Double Tax

* Senior Researcher, Yonsei Institute for Legal Studies

▌ **예산정책연구** 제8권 제2호 2019. 11. pp.162-193 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.006

육아휴직 사용자의 성별 특성에 관한 연구: 소득대체율 인상 전후 비교를 중심으로*

윤주철**

국문초록

본 연구는 고용보험 DB를 활용하여 육아휴직 첫 3개월의 소득대체율이 40%에서 80%로 인상된 2017년 9월 전후로 육아휴직 사용자의 휴직기간과 고용유지율에 어떤 변화가 있었는지를 남성과 여성을 구분하여 분석하였다. 소득대체율 인상 후 단순 기술통계에서는 남성의 휴직기간이 감소하고 여성의 고용유지율이 감소한 것으로 나타났으나, 통제변수를 반영한 모형에서는 이러한 효과가 나타나지 않았다.

다만, 여성과 남성을 비교할 경우 소득대체율 인상 전후로 성별 차이가 관찰되었다. 휴직기간의 경우, 남성은 여성과 달리 소득대체율 인상 후 휴직기간이 짧은 것으로 나타났다. 이러한 차이는 상시근로자 1,000인 이상의 대규모 기업에서 나타났는데, 남성과 여성의 육아휴직 활용 패턴이 다를 수 있음을 시사한다. 또한, 고용유지 측면에서 보면, 남성의 경우 여성과 달리 연령이 높을수록 고용유지에 긍정적인 효과를 보이지는 않았다.

□ 주제어: 육아휴직, 소득대체율, 휴직기간, 고용유지, 직장복귀, 고용보험 DB

투고일: 2019. 10. 10. 수정일: 2019. 11. 5. 게재확정일: 2019. 11. 6.

* 본 논문은 국회예산정책처의 「육아지원 재정사업의 특성 분석 및 재정소요 전망」 보고서(2019. 11. 발간)의 일부 내용을 수정·보완·추가한 것임을 밝힙니다.

** 국회예산정책처 추계세제분석실 경제비용추계과 추계세제분석관(yjc@nabo.go.kr)

Ⅰ. 서론

최근 육아휴직[1] 사용자 수가 가파르게 증가하고 있다. 2009년 육아휴직 사용자는 35,400명 수준이었으나 2018년에는 99,205명으로 연평균 12.1% 증가하였다. 최근 우리나라의 출생아 수 감소 추세를 고려할 때 이러한 증가는 관련 제도변화와 사회적 인식 변화 등이 큰 영향을 미치고 있음을 시사한다. 특히 남성 육아휴직 사용자는 최근 5년(2014~2018년)의 기간만을 고려하더라도 무려 50.7%씩 증가하고 있다. 같은 기간 여성 육아휴직 사용자가 2.7% 증가한 것에 비하면 증가 속도가 매우 빠름을 알 수 있다.

우리나라 육아휴직 제도는 최근 몇 년 동안 많은 변화가 있었다. 특히 2017년 9월 육아휴직 급여(첫 3개월)가 통상임금의 40%에서 80%로 인상되었는데, 급여 측면에서 볼 때 육아휴직 급여가 정액제 방식에서 정률제 방식으로 변경된 2011년 이후 가장 큰 변화라고 할 수 있다. 육아휴직 급여는 정률제 지급 방식으로 바뀐 이후 통상임금의 40% 수준을 유지하였는데(월 하한액 50만원, 상한액 100만원), 정부는 육아휴직 기간 동안의 소득 감소의 문제를 해결하기 위해 2017년 9월부터 소득대체율을 80%로 올리고(월 하한액 70만원, 상한액 150만원), 급여의 재원은 2017년 추가경정예산을 통해 확보하였다.

이러한 제도변화는 근로자의 육아휴직 사용 장려, 육아휴직 기간 동안의 소득 안정, 육아휴직 사용 후 고용유지 등 다양한 목적과 가치를 목표로 한다. 특히 고용유지와 관련하여 고용노동부의 성과계획서에 따르면, 출산전후휴가 급여나 육아휴직 급여 등을 수급한 근로자의 1년 이상 고용유지율이 고용보험기금 모성보호·육아지원 사업의 성과목표로 제시되고 있다(고용노동부, 2019).

한편, 육아휴직 제도에 관한 선행연구를 보면, 우리나라의 제도와 외국의 제도를 비교하는 연구, 육아휴직 사용 여부 등 활용 패턴을 결정하는 영향요인에 관한 연구, 육아휴직이 고용(또는 직장복귀)에 미치는 영향 등 매우 다양하게 이루어지고 있다. 또한, 제도변화와 관련하여 제도가 바뀌기 전후를 비교하여 정책효과를 분석하는

1) 본 연구에서 육아휴직 제도는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조에 근거한 제도를 말하며, 육아휴직 급여는 고용노동부의 고용보험기금을 재원으로 하여 지급되는 급여에 한정한다.

연구도 있다. 다만, 소득대체율 인상과 같은 최근의 정책변화에 대해서는 아직 연구가 충분히 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다.

본 연구는 소득대체율이 인상된 시기를 전후하여 육아휴직 사용자의 특성을 비교하고자 한다. 육아휴직 사용자의 다수는 여전히 여성 근로자이나 최근 남성의 비중이 크게 증가하고 있고, 여성과 남성의 육아휴직 사용 패턴이 다르므로(윤자영·홍민기·김근주, 2016) 성별을 구분하여 육아휴직의 사용기간과 사용 후 고용유지(직장복귀)를 분석한다. 소득대체율 인상이라는 제도변화를 기준으로 하므로 2017년에 육아휴직을 시작한 사용자를 시기에 따라 두 집단으로 나누고, 소득대체율 인상 전후로 성별 특성의 차이를 비교한다.

소득대체율 인상에 따른 육아휴직 사용기간 및 고용유지율의 변화를 분석하기 위해 본 연구는 고용보험 DB를 활용한다. 고용보험 DB는 고용보험 가입·상실 정보, 고용보험 사업(실업급여, 모성보호 등) 수급 정보 등을 포괄하고 있다. 고용보험 DB는 사업 목적 외 정보가 포함되어 있지 않아 연구를 수행하는데 필요한 정보가 일부 제약되는 한계가 있으나, 다양한 행정정보를 포함하고 있다. 고용보험 DB를 활용한 선행연구를 보면, 사업 대상자 전체를 대상으로 한 연구로써 연구결과의 기여가 크다고 평가된다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저, II장에서는 육아휴직 제도와 관련 선행연구를 검토한다. 그리고 III장에서는 분석자료와 분석방법을 정리하고, 주요 변수의 기술통계와 분석결과를 상세히 제시한다. 분석결과는 소득대체율 인상에 따른 육아휴직 사용기간 변화 분석과 고용유지율 분석으로 구분하며, 성별 차이를 중심으로 설명한다. 끝으로 Ⅳ장에서는 연구결과를 정리하고, 주요 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 육아휴직 제도와 선행연구 검토

1. 육아휴직 제도

육아휴직 제도는 근로자가 피고용자의 신분을 유지하면서 일정기간 자녀의 양육을 위해 휴직을 할 수 있도록 하는 제도로, 근로자의 직장생활과 가정생활의 양립을 가능하도록 하기 위한 사회적 지원제도이다(고용노동부, 2018: 231). 동 제도는 1988년 4월 1일 제정·시행된 「남녀고용평등법」에 근거를 두고 시작되었으며, 2001년 11월 1일 시행된 개정 「고용보험법」에 따라 고용보험기금에서 급여를 지급하고 있다.

육아휴직을 사용할 수 있는 대상 자녀는 육아휴직 시행 초기에는 생후 1년 미만의 영아였으나 점점 확대되었다(생후 3년 미만의 영유아 → 만 6세 이하의 초등학교 취학 전 자녀 → 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀). 육아휴직의 대상 자녀뿐 아니라 육아휴직 급여도 지속적으로 늘어났는데, 시행 초기 정액제 지급 방식으로 월 20만원이 지급되었으나 이후 50만원까지 증가하였다. 2011년부터는 정률제 방식으로 지급되어 통상임금의 40%를 지급하였으며(상한액 100만원, 하한액 50만원), 2017년 9월부터는 육아휴직 기간 첫 3개월에 한해 소득대체율이 80%로 인상되었다(상한액 150만원, 하한액 70만원). 그리고 2019년 1월부터는 육아휴직 첫 3개월 이후의 소득대체율도 40%에서 50%로 늘었으며, 상한액과 하한액도 각각 120만원과 70만원으로 올랐다.

[표 1] 육아휴직 급여의 소득대체율과 월 상·하한액 변화

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th>2007.10.</th><th>2011.1.</th><th>2017.9.</th><th>2019.1.</th></tr>
<tr><td rowspan="3">첫 3개월</td><td>소득대체율</td><td rowspan="6">월 50만원</td><td>40%</td><td colspan="2">80%</td></tr>
<tr><td>월 상한액</td><td>100만원</td><td colspan="2">150만원</td></tr>
<tr><td>월 하한액</td><td>50만원</td><td colspan="2">70만원</td></tr>
<tr><td rowspan="3">첫 3개월 이후</td><td>소득대체율</td><td colspan="2">40%</td><td colspan="2">50%</td></tr>
<tr><td>월 상한액</td><td colspan="2">100만원</td><td colspan="2">120만원</td></tr>
<tr><td>월 하한액</td><td colspan="2">50만원</td><td colspan="2">70만원</td></tr>
</table>

자료: 「고용보험법 시행령」을 참고하여 저자 작성

육아휴직 사용자 수는 10년 전인 2009년의 경우 총 35,400명이었으나 2018년에 99,205명으로 크게 증가하였다. 사용자 수의 증가와 급여의 인상 등으로 고용보험기금에서 지출하는 육아휴직 급여 또한 크게 증가하였는데, 2018년 기준으로 총 8,391억원이 지출되었다. 최근 육아휴직 활용의 주요 특징 중 하나는 남성 사용자가 급격히 증가한 점이다. 육아휴직 전체 사용자 중 남성의 비중은 2009년에만 해도 1.4%에 불과하였으나, 2018년에는 17.8%로 증가하였다. 본 연구의 분석기간은 소득대체율이 40%에서 80%로 인상된 2017년을 대상으로 하는데, 동 기간의 남성 사용자가 크게 증가한 점을 고려하여 육아휴직 사용자의 특성을 성별로 구분하여 분석한다.

[표 2] 육아휴직 사용자 수 및 남성의 비중 추이

연도	인원(명)[1]				지급액 (억원)	월급여액
	전체	여성	남성	비중(%)		
2009	35,400	34,898	502	1.4	1,397	50만원
2010	41,736	40,917	819	2.0	1,781	
2011	58,140	56,738	1,402	2.4	2,763	월 통상임금의 40%
2012	64,084	62,294	1,790	2.8	3,578	
2013	69,628	67,335	2,293	3.3	4,202	
2014	76,835	73,414	3,421	4.5	5,007	
2015	87,339	82,467	4,872	5.6	6,197	
2016	89,795	82,179	7,616	8.5	6,252	
2017	90,145	78,102	12,043	13.4	6,804	
2018	99,205	81,543	17,662	17.8	8,391	월 통상임금의 80%(첫 3개월)[2]

주: 1) 인원은 초회수급자 수 기준임
2) 육아휴직 기간 첫 3개월 후의 월급여액은 월 통상임금의 40%임(2018년 기준)
자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

한편, 남성 육아휴직 사용자의 최근 급격한 증가는 상시근로자 수가 1,000인 이상인 대규모 기업의 남성 근로자의 참여에 기인한다. 육아휴직 사용자의 기업규모별 비중을 성별로 비교하면, 지난 10년 동안 여성 사용자의 경우 기업규모별 비중에 큰 차이가 없으나, 남성의 경우는 30인 미만 기업의 비중과 1,000인 이상 기업의

비중이 역전되었다. 1,000인 이상 기업의 남성 육아휴직 사용자 비중은 2009년에 19.7%였으나, 2018년에는 44.0%로 증가하였다.

[표 3] 성별 육아휴직 사용자의 기업규모별 비중

(단위: %)

연도	여성			남성		
	30인 미만	30~1,000인	1,000인 이상	30인 미만	30~1,000인	1,000인 이상
2009	35.1	28.6	36.2	40.4	39.8	19.7
2010	34.5	29.8	35.8	39.1	35.9	25.0
2011	36.1	30.2	33.7	34.3	36.8	28.9
2012	31.7	32.0	36.2	28.8	37.1	34.1
2013	29.6	33.3	37.1	23.8	37.8	38.4
2014	29.2	34.5	36.3	23.6	37.9	38.5
2015	28.5	35.7	35.8	19.6	39.8	40.6
2016	28.2	36.5	35.3	17.3	37.2	45.5
2017	28.9	37.4	33.8	15.6	34.5	49.9
2018	30.8	37.6	31.5	17.2	38.7	44.0

주: 인원은 초회수급자 수 기준임
자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

2. 선행연구 검토

육아휴직 사용자의 특성에 관한 연구는 육아휴직의 사용 여부나 사용률, 휴직기간, 육아휴직 사용 후 고용유지(직장복귀) 등을 분석대상으로 하는 경우가 많다. 또한, 자료의 원천과 관련하여서는 고용보험 DB뿐 아니라 사업체 패널, 복지패널 등이 활용되는데, 여기에서는 주로 고용보험 DB를 활용한 연구를 육아휴직의 사용기간과 사용 후 직장복귀를 중심으로 소개한다.

먼저, 육아휴직의 사용기간과 관련하여 이수영·이근주(2011)는 고용보험 DB를 활용하여 육아휴직의 활용패턴을 분석하였다. 육아휴직 사용기간에 긍정적인 영향을 미치는 주요 변수로는 사용자의 연령이 있으며, 사업체 규모, 임금, 이직횟수 등

은 휴직기간에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

윤명서·부가청(2016)은 사업체패널 자료를 활용하여 육아휴직제도의 사용실태와 결정요인을 분석하였다. 사업체가 제공하는 육아휴직의 사용기간과 관련하여 노동자 규모가 큰 사업체가 육아휴직 기간을 더 부여하는 것으로 나타났다.

다음으로 육아휴직 사용 후 직장복귀와 관련하여 이수영(2009)은 육아휴직 사용 여부가 동일 사업장에서의 고용 연장 효과가 있는지를 고용보험 DB를 활용하여 분석하였는데, 그 효과는 부정적이었다. 다시 말해 출산 후 육아휴직을 사용한 여성 근로자가 그렇지 않은 근로자에 비해 동일 사업장에서의 근속기간이 더 짧은 것으로 나타났다. 육아휴직 사용 여부뿐 아니라 임금 수준이 높을수록, 그리고 이직 횟수가 많을수록 고용연장의 효과는 부정적으로 나타났다.

이수영·이근주(2011)는 육아휴직의 활용패턴(사용 여부, 휴직기간, 복직 여부)에 영향을 미치는 다양한 영향요인을 고용보험 DB를 활용하여 분석하였다. 육아휴직 기간과 임금 등은 육아휴직 후 복직 여부에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

김정호(2012)는 재정사업 심층평가의 일환으로 산전후휴가와 육아휴직 지원제도가 여성의 노동공급에 미치는 영향에 대해 분석하였는데, 육아휴직 급여액의 인상으로 출산 후 노동시장 복귀 확률이 감소하는 것으로 나타났다. 육아휴직 급여의 인상이 여성 고용의 질적인 측면에서 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다.

윤자영·홍민기(2014)는 육아휴직 급여가 정액제에서 정률제 방식으로 전환된 이후 육아휴직 이용률과 동일 직장 복귀율에 미치는 영향을 이중차분법(DID)을 통해 분석하였다. 분석 결과, 정률제 전환으로 급여 인상폭이 큰 고소득 집단에서 제도변화에 따라 육아휴직 이용률이 증가하였으나, 동일 직장 복귀율은 단기(1개월) 효과밖에 없는 것으로 나타났다.

정한나·윤정혜·최숙희(2016)는 2005~2014년 기간의 고용보험 DB를 활용하여 여성 근로자의 경력단절 현상을 확인하고,[2] 경력단절 전후의 일자리 특성을 비교분석하였다. 경력단절 후 근속기간이 짧아지고, 경력단절 전후 업종의 일치성이 낮아

2) 일반적으로 경력단절여성이란 임신·출산·육아와 가족구성원의 돌봄 등을 이유로 경제활동을 중단하였거나 경제활동을 한 적이 없는 여성 중 취업을 희망하는 여성을 일컫는다. 이 연구에서는 경력단절이란 고용보험 취득 - 상실 - 재취득 - 재상실의 과정으로 확인할 수 있는 고용보험 DB 상에서의 개인 이력에서 고용보험 상실 후 재취득 정보가 없거나 1~3년 이상의 시간이 지난 후 다시 고용보험 자격을 재취득한 자를 의미한다(정한나·윤정혜·최숙희, 2016: 19).

졌으며, 규모가 큰 기업으로 취업하는 비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 또한, 저소득 계층의 육아휴직 이용률은 높지만 육아휴직 기간이 길수록 고용 유지율이 더 크게 감소하는 경향이 있다고 한다.

윤자영·홍민기·김근주(2016)은 일·가정 양립제도가 노동시장에 미치는 효과를 광범위하게 분석하였는데, 근로자 수준과 사업체 수준으로 나눠서 연구를 수행하였다. 근로자 수준에서의 노동시장 효과를 보면, 육아휴직 급여의 정률제 전환이 중간소득 집단에서 1년 시점의 동일 직장 복귀에 긍정적인 영향을 미쳤고 육아휴직 대상자녀의 연령 상향은 대규모 사업장에 한해 노동시장 참여를 높이는 것으로 나타났다. 그리고 남성 배우자가 육아휴직을 사용했을 경우 그렇지 않은 경우에 비해 여성의 노동시장 참여율이 높았다.

끝으로, 윤자영(2019)은 육아휴직 급여의 일부를 동일 직장 복귀 후 지급하는 사후지급 제도의 확대가 직장 복귀율에 미치는 영향을 분석하였다. 2011년에 시행된 사후지급금 제도는 육아휴직 급여의 15%를 직장 복귀 후 6개월이 지난 시점에 지급하는 것인데, 2015년 7월부터 사후지급금 비중이 25%로 증가하였다. 이러한 제도 변화로 육아휴직 종료 후 6개월 시점에서의 직장 복귀율에는 긍정적인 영향을 미쳤으나, 그 효과는 장기적으로 지속되지 않은 것으로 나타났다.

육아휴직 제도 자체가 여성의 고용에 미치는 영향에 관한 선행연구는 주로 긍정적인 결론을 제시하고 있으나, 육아휴직 기간과 동일 직장 복귀의 관계에 관한 연구는 결과가 일치되지 않는다고 한다(윤자영, 2019: 35). 무엇보다 육아휴직의 사용기간이나 사용 후 직장복귀 등은 육아휴직뿐 아니라 사회 전반의 보육서비스 등에 따라 차이가 날 수밖에 없는 맥락적 특성이 있다. 김정호(2012)에 따르면, 육아휴직이 길면(또는 제도변화로 늘어나면) 노동공급에 부정적이나(Ondrich et al., 2003; Schönberg and Ludsteck, 2007; Hanratty and Trzcinski, 2009; Lalive and Zweimüller, 2009), 일부 연구는 긍정적인 결과를 제시하고 있다(Baker and Milligan, 2008). 이러한 결과에 대해 김정호(2012)는 육아휴직 제도의 활용도 및 노동시장 효과는 보육서비스 시장의 발전 정도 등 다른 사회제도에 의해 영향을 받을 수 있음을 지적하고 있다.

Ⅲ. 육아휴직 사용자의 성별 특성 분석

1. 분석자료 및 분석방법

가. 분석자료: 고용보험 DB

본 연구는 고용보험 DB의 육아휴직 사용자에 대한 행정자료에 근거하여 분석한다. 고용보험 DB 중 모성보호 자료는 육아휴직 급여 수급자의 기본적인 행정정보(육아휴직 시작일과 종료일, 통상임금 수준 등)를 포함하고 있으며, 고용보험 상실 자료는 이직, 전직 등에 따른 고용보험 상실 정보(이직일, 이직 전 해당 직장 취업일 등)를 포함하고 있다.

본 연구는 고용보험 모성보호 자료와 상실 자료를 통합하여 2017년에 육아휴직을 시작한 사용자별 자료를 구축하였다.[3] 육아휴직 사용자의 성별 특성을 소득대체율이 인상된 시기를 전후하여 비교하므로 2017년에 육아휴직을 시작한 사용자를 대상으로 한다. 동일 연도의 육아휴직 사용자를 비교함으로써 경제상황이나 최저임금 등 경제변수가 미치는 효과를 통제하고자 하였다.

고용유지 여부를 판단하는 시점을 언제로 할 것인가는 제도변화의 효과를 분석하는 연구에서 매우 중요하다. 선행연구에 따르면, 육아휴직 종료 직후, 육아휴직 종료 후 6개월, 1년 등으로 연구의 목적에 따라 그 시점을 상이하게 설정하였다. 본 연구는 육아휴직 급여의 일부(25%)를 동일 직장 복귀 후 6개월 이상 근속할 경우 받을 수 있는 점을 고려하여[4] 육아휴직 사용 후 6개월 시점에서 고용유지 여부를 판단하

3) 본 연구의 분석자료는 국회예산정책처가 2019년에 수행한 정책연구용역(“고용노동부 모성보호·육아지원 사업의 수급실태 조사 및 추계방법론 연구”, 2019.8.)의 근거가 된 자료로, 정책연구용역에 활용된 자료만을 연구에 반영하였다. 따라서 본 연구의 심사위원들이 지적한 누락변수(근속기간, 고용형태 등)의 문제는 이러한 자료상의 한계에서 기인한다. 예를 들어, 근속기간의 경우 본 연구의 자료에는 고용보험을 상실한 자에 한해 관련 자료가 있다. 선행연구에서 육아휴직 사용기간과 사용 후 직장복귀에 영향을 미칠 것으로 추정한 근속기간이나 고용형태 등에 대한 자료가 보완될 경우 연구의 완결성이 높아질 것이라는 심사의견에 전적으로 동의한다.

4) 육아휴직 급여의 100분의 75에 해당하는 금액은 매월 지급하고, 그 나머지 금액은 육아휴직 종료 후 해당 사업장에 복직하여 6개월 이상 계속 근무한 경우(근로계약 기간의 만료로 6개월 이상 계속 근무할 수 없는 기간제근로자에 대해서는 근로계약 기간의 만료로 육아휴직이 종료되거나 사업장 복직 후 근로계약 기간 만료일까지 계속 근무한 경우를 말한다)에 합산하여 일시불로 지급한다(「고용보험법 시행령」 제95조제4항).

였다.[5] 고용보험 상실 자료는 2019년 7월말까지 존재하므로 2017년에 육아휴직을 시작한 사용자의 육아휴직 종료 후 6개월 시점에서의 고용유지 여부는 모두 확인할 수 있다.

한편, 고용보험 DB 중 모성보호 자료는 육아휴직 사용자 본인에 한하여 자료가 구축되어 있을 뿐 가구 정보는 매우 제한적이다. 즉, 육아휴직 사용자의 대상 자녀가 언제 출생하였는지에 대한 자료는 구축되어 있으나, 가구(또는 가족)에 대한 자료(예컨대, 배우자 유무, 배우자의 소득, 가구 소득 등)는 DB의 성격상 포함하고 있지 않다.[6]

아래 표에서 보는 바와 같이 육아휴직 시작일이 2017년인 대상자는 총 89,143명이며, 이 중 28,174명(여성 23,467명, 남성 4,707명)이 소득대체율이 인상된 후에 육아휴직을 시작한 사용자이다.[7] 육아휴직 사용자 중 남성 비중이 소득대체율 인상 전 13.3%에서 인상 후에 16.7%로 증가하였다.

[표 4] 소득대체율 인상 전후 성별 수급자 수

(단위: 명, %)

	여성	남성	전체
소득대체율 인상 전	52,892 (86.8)	8,077 (13.3)	60,969 (100.0)
소득대체율 인상 후	23,467 (83.3)	4,707 (16.7)	28,174 (100.0)
전체	76,359 (85.7)	12,784 (14.3)	89,143 (100.0)

주: 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.
자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

5) 사후지급금 제도는 직접적으로 육아휴직 사용 후 고용유지를 촉진하기 위해 도입된 제도이므로 동 시점을 기준으로 하는 것은 타당한 측면이 있으나, 소득대체율 인상이 고용유지에 미치는 장기효과를 분석하기 위해서는 1년 이상의 시점에서 고용유지 여부를 판단할 필요가 있다. 다만, 본 연구의 분석자료를 고려할 때 2017년에 육아휴직을 1년 사용한 경우 육아휴직 종료 후 6개월 시점 이후의 고용유지 여부는 판단할 수 없다.

6) 일부 선행연구는 고용보험 DB 중 자녀의 출생일과 시도 코드, 행정기관 코드 등을 활용하여 배우자 여부를 특정하기도 하였다(윤자영·홍민기·김근주, 2016).

7) 여기에서 육아휴직 사용자 수는 육아휴직 시작일을 기준으로 한 것이므로 앞에서 언급한 육아휴직 사용 통계와는 수치가 다를 수 있다. 2017년 육아휴직 사용자 수는 초회수급자 기준으로 90,145명이다. 초회수급자 수는 육아휴직 사용 시기와 무관하게 육아휴직 급여를 신청하여 급여를 받은 연도를 기준으로 한다. 고용보험기금의 지출 측면을 고려한 통계인 것이다. 또한, 본 연구에서는 행정자료의 명백한 오기(자녀 출생일 오기 등)에 기인한 일부 자료는 분석대상에서 제외하였다.

육아휴직 사용자의 특성을 분석하기 위해 활용한 주요 변수의 측정과 기술통계는 다음과 같다.

육아휴직 사용기간과 사용자의 연령은 고용보험 DB에 입력된 자료를 그대로 활용하였다. 자녀연령의 경우는 육아휴직 사용자의 대상 자녀의 출생일을 기준으로 육아휴직 시작일까지의 일수를 계산하여 연령으로 반영하였으며, 임금수준은 통상임금을 기준으로 로그값을 사용하였다. 그리고 기업규모는 상시근로자 수가 30인 미만인 소규모 기업과 30~1,000인 기업, 1,000인 이상 대규모 기업으로 구분하고 더미변수로 반영하였으며, 산업 분류(9차)와 지역 구분도 더미변수로 각각 분석에 반영하였다. 또한, 육아휴직 사용 후 6개월 시점에서의 고용유지 여부(0, 1)는 해당 시점에서 동일 직장에서의 고용보험 상실 정보가 없으면 고용이 유지된 것으로 측정하였으며, 상실 정보가 있으면 고용이 유지되지 않은 것으로 측정하였다.

[표 5] 분석자료의 주요 변수별 기술통계

변수		관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
여성	휴직기간(일)	76,359	307.2	102.5	1.0	365.0
	고용유지	76,359	0.701	0.458	0	1
	연령(세)	76,359	31.7	3.6	16.0	55.0
	자녀연령	76,359	1.2	2.2	0.0	12.9
	임금(로그값)	76,359	14.6	0.4	12.1	18.8
	기업규모	76,359	30인 미만 / 30~1,000인 / 1,000인 이상 더미변수			
	산업 분류	76,359	9차 산업 대분류 기준 21개 더미변수			
	지역 구분	76,359	시도 구분 17개 더미변수			
남성	휴직기간(일)	12,784	199.1	146.3	1.0	365.0
	고용유지	12,784	0.746	0.435	0	1
	연령(세)	12,784	33.1	3.9	16.0	57.0
	자녀연령	12,784	3.5	2.6	0.0	9.4
	임금(로그값)	12,784	14.8	0.4	12.4	17.8
	기업규모	12,784	30인 미만 / 30~1,000인 / 1,000인 이상 더미변수			
	산업 분류	12,784	9차 산업 대분류 기준 21개 더미변수			
	지역 구분	12,784	시도 구분 17개 더미변수			

주: 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.
자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

나. 분석방법

소득대체율 인상 전후 육아휴직 사용자의 성별 특성을 분석하기 위해 휴직기간과 육아휴직 사용 후 고용유지율 차이에 대해 기술통계를 상세히 제시하며, 소득대체율 인상 전후 휴직기간의 차이에 대한 분석은 선형 회귀분석(OLS)을 적용하였다.

육아휴직 사용 후 고용유지율에 관한 분석은 종속변수의 특성상 프로빗 회귀분석(probit regression)을 하였다. 종속변수가 이항변수(binary)인 경우 누적분포함수를 표준정규분포로 가정하는 프로빗 회귀분석 방법을 적용할 수 있는데(이성우 외, 2005; 민인식·최필선, 2009),[8] 본 연구에서 육아휴직 종료 후 6개월 시점에서 고용보험을 상실하지 않은 경우(즉, 동일 직장으로 복귀하여 고용을 유지하고 있는 경우)를 $y_i = 1$로 정의하였으며 $y_i = 1$일 확률은 프로빗 모형에서 다음과 같다.

$$\Pr(y_i = 1) = \Pr(y_i^* > 0) = \Pr(\epsilon_i > -\alpha - \beta x_i) = F(\alpha + \beta x_i)$$

이때 관찰값 y_i^*에 대해 $y_i^* > 0$이면 $y_i = 1$이고, $y_i^* \leq 0$이면 $y_i = 0$이다. y_i^*에 대해서는 선형회귀모형($y_i^* = \alpha + \beta x_i + \epsilon_i$)으로 가정한다.

2. 성별 육아휴직 사용기간 분석

가. 종속변수

2017년 9월 육아휴직 급여의 소득대체율이 40%에서 80%로 인상되기 전에 육아휴직을 시작한 여성의 평균 휴직기간은 306.9일이었으나, 소득대체율 인상 후 307.8일로 0.9일 증가하였다. 반면, 남성의 경우 소득대체율 인상 전 평균 휴직기간은 205.8일이었으나, 인상 후 187.6일로 18.2일 감소하였다. 소득대체율 인상 전후로 발생한 이러한 휴직기간의 차이는 통계적으로 유의미한 수준인가? 다른 변수를 통제하지 않은 상태에서 수행한 차이 검정 결과, 남성에 한해 육아휴직 사용기간의 감소가 유의미한 것으로 나타났다(t = 6.7820***, p〈0.01).

8) 육아휴직 관련 선행연구의 분석방법을 보면 육아휴직의 사용 여부나 직장 복귀 등에 대해 프로빗 모형을 적용하는 경우가 많다(김정호, 2012; 김영숙 외, 2014; 윤명수·부가청, 2016; 윤자영·홍민기·김근주, 2016 등).

[표 6] 소득대체율 인상 전후 성별 휴직기간(일) 및 차이 검정

		관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
소득대체율 인상 전 (0)	여성	52,892	306.9	102.3	1.0	365.0
	남성	8,077	205.8	145.4	2.0	365.0
소득대체율 인상 후 (1)	여성	23,467	307.8	102.8	2.0	365.0
	남성	4,707	187.6	147.1	1.0	365.0

diff = mean(0) - mean(1))
여성: t = -1.1218 Pr(|T| 〉 |t|) = 0.2620
남성: t = 6.7820 Pr(|T| 〉 |t|) = 0.0000

주: 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.
자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

나. 독립변수

(1) 제도변화: 소득대체율 인상

소득대체율 인상 전후로 육아휴직의 사용기간에 차이가 있는지를 분석하기 위해 본 연구의 분석대상을 육아휴직 시작일을 기준으로 두 집단으로 구분하였다(소득대체율 인상 전 0, 인상 후 1). 두 집단의 사용자 수에 대한 기술통계는 앞의 [표 4]와 같다.

(2) 통제변수

소득대체율 인상 시점을 기준으로 육아휴직 사용자를 두 집단으로 구분할 경우 두 집단의 동질성이 확보되지 않을 수 있다. 즉, 집단 간 휴직기간의 차이는 소득대체율 인상 여부가 아니라 집단 간 특성 차이에 기인할 수 있는 것이다. 따라서 본 연구에서는 육아휴직 사용자의 휴직기간에 영향을 미치는 선행연구의 주요 변수를 분석에 반영하여 회귀분석을 하고자 한다.

고용보험 DB를 활용한 주요 선행연구에서 육아휴직의 사용기간에 영향을 미치는 주요 요인으로 제시하는 변수는 직종, 사업체 규모, 임금, 근속기간, 연령 등이다(이수영·이근주, 2011; 윤명서·부가청, 2016).

우선, 임금의 경우 그 수준이 높을수록 육아휴직에 따른 기회비용이 커지므로 휴직기간이 감소할 수 있다. 따라서 본 연구에서도 임금(로그값)을 포함하였으며, 부가적으로 임금구간을 설정하였다. 임금 수준을 구분하는 이유는 소득대체율 인상이

임금구간별로 상이하게 나타나기 때문이다. 예를 들어, 월 통상임금이 187.5만원을 초과하는 사용자는 상한액이 150만원이므로 실질 소득대체율은 80%에 미치지 못한다. 반대로 87,5만원 미만 사용자의 경우는 하한액이 70만원이므로 실질 소득대체율은 80%를 초과한다. 따라서 임금구간을 월 통상임금 87.5만원 미만 구간, 87.5~187.5만원 구간, 187.5만원 초과 구간으로 나눠 더미변수로 반영하였다.

다음으로, 사업체의 규모가 클수록 육아휴직에 관대하고 휴직기간을 길게 사용할 수 있는 여건이 되므로 휴직기간이 길어질 수 있다. 본 연구에서도 기업규모를 분석에 포함하였으며, 윤자영·홍민기·김근주(2016)의 예를 따라 상시근로자 수 기준으로 30인과 1,000인을 기준으로 하여 더미변수로 반영하였다. 특히, 최근에 남성 육아휴직 사용자가 크게 증가한 이유 중 하나는 대규모 기업의 적극적인 권장에 있는데, 2014년에 한 해에 남성 육아휴직 사용자가 100명 이상인 기업이 처음 등장한 이후 2015년에 1개, 2016년에 3개, 2017년에 5개로 증가하였다.[9)]

그리고 육아휴직 사용자의 연령이 높을수록 휴직기간이 긴데, 비선형적인 관계를 파악하기 위해 선행연구와 마찬가지로 연령의 제곱항을 분석에 포함하였다. 또한, 육아휴직 사용 시점에서의 자녀연령을 분석에 반영하였다. 여성 사용자의 경우 대개 출산 후 이른 시점에 육아휴직을 사용하는 반면, 남성은 자녀가 어느 정도 성장한 이후에 육아휴직을 사용하는 패턴이 있기 때문이다.

끝으로, 육아휴직 사용자의 직종은 통계청의 9차 산업 대분류에 따라 더미변수로 반영하였으며, 지역별 차이를 통제하기 위해 시도를 구분하였다.

다. 분석결과

(1) 여성 육아휴직 사용자

소득대체율 인상에 따른 여성의 육아휴직 사용기간의 변화에 대한 OLS 모형의 분석결과는 다음과 같다. 모형1은 소득대체율 인상만이 포함된 모형이며, 모형2는 소득대체율 인상과 통제변수가 모두 포함된 모형이다. 모형3은 소득대체율 인상과 임금구간 및 기업규모와의 상호작용을 고려한 모형으로, 분석 결과는 모형3을 중심으

9) 한 해에 남성 육아휴직 사용자가 100명 이상인 기업은 2017년 기준으로 모두 1,000인 이상의 대규모 기업에 해당한다(남성 육아휴직 사용자(초회수급자)에 대한 고용보험 DB 분석 결과).

로 설명한다.

[표 7] 소득대체율 인상에 따른 육아휴직 사용기간 변화 분석(여성)

변수	Model1		Model2		Model3	
	Coef.	Beta	Coef.	Beta	Coef.	Beta
소득대체율 인상(A)	0.902	0.004	1.155	0.005	-8.423	-0.038
연령			2.549 **	0.089	2.514 **	0.087
연령^2			-0.049 **	-0.108	-0.048 **	-0.107
자녀연령			-3.237 ***	-0.069	-3.246 ***	-0.070
임금(로그값)			-45.241 ***	-0.165	-45.216 ***	-0.165
임금구간(W1)			19.812 ***	0.092	19.022 ***	0.089
임금구간(W2)			28.958 ***	0.136	27.382 ***	0.129
A×W1					2.206	0.007
A×W2					4.900	0.019
기업규모(S1)			-5.735 ***	-0.027	-8.229 ***	-0.039
기업규모(S2)			22.167 ***	0.102	19.537 ***	0.090
A×S1					7.859 ***	0.025
A×S2					8.315 ***	0.024
관측치	76,359		76,359		76,359	
R^2	0.000		0.042		0.042	

주: 1) 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.
2) 임금구간 더미변수는 87.5~187.5만원 W1, 187.5만원 초과 W2이며, 기업규모 더미변수는 30~1,000인 S1, 1,000인 이상 S2임.
3) Model2와 Model3의 경우, 산업 분류와 지역 구분을 분석에 포함하였으나 본문에 결과를 제시하지는 않음(상수항을 포함한 모든 변수의 추정 결과는 부록 참고)
4) 유의수준은 ***p 〈 0.01, **p 〈 0.05, *p 〈 0.1

자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

먼저, 소득대체율 인상 전후로 휴직기간에 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 소득대체율 인상이 육아휴직 첫 3개월에 국한되며, 여성 육아휴직 사용자의 평균 휴직기간이 이미 법정 최대기간인 1년에 가깝다는 점을 고려할 때 소득대체율 인상의 제도변화는 휴직기간 증가에 영향을 미치지 않는 것으로 해석할 수 있다.

다음으로, 기업규모를 보면 대규모 기업(S2) 종사자의 휴직기간이 소규모 및 중규

모 기업의 종사자에 비해 상대적으로 긴데, 이는 선행연구의 결과처럼 사업체 규모가 클수록 사내복지가 잘 되어 있고 상대적으로 휴직을 길게 할 수 있기 때문이다. 소득대체율 인상과의 상호작용항(A×S2)을 고려할 경우, 소득대체율 인상 후 휴직기간이 상대적으로 긴 대규모 기업의 특성은 더 커진 것으로 해석할 수 있다. 반면, 중규모 기업(S1) 종사자의 경우 상대적으로 휴직기간이 짧은데, 소득대체율 인상과의 상호작용항(A×S1)을 고려하면 소득대체율 인상 후 휴직기간이 짧은 특성은 완화되는 것으로 나타났다.

육아휴직 사용자의 연령이 높을수록 휴직기간이 길어진다. 연령이 낮은 여성 사용자의 경우 상대적으로 노동시장 복귀율이 높고 취업에 대한 애착이 강하기 때문일 수 있다(이수영·이근주, 2011: 67). 그리고 자녀연령이 높을수록 휴직기간이 짧아지는 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 자녀가 어릴수록 육아의 주된 책임을 지는 여성의 휴직기간이 길어짐을 의미한다. 또한, 여성의 경우 출산 후 얼마 지나지 않아 육아휴직을 사용하는 패턴이 반영된 결과라고 볼 수 있다. 끝으로, 임금수준이 높을수록 휴직기간이 짧았는데, 휴직에 따른 기회비용이 크기 때문이라고 해석할 수 있다.[10)]

(2) 남성 육아휴직 사용자

모형1과 모형2에서는 소득대체율 인상 후 남성의 육아휴직 사용기간이 더 짧은 것으로 나타났으나, 소득대체율 인상과 주요 변수와의 상호작용을 고려할 경우(모형3) 이러한 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 소득대체율 인상 전후 남성의 휴직기간 변화에 대한 분석결과는 여성과의 비교를 중심으로 설명한다.

먼저, 대규모 기업(S2)에 종사하는 남성은 여성과 달리 휴직기간이 짧은 것으로 나타났다. 사내복지가 잘 되어 있고 고용안정성이 높은 것으로 평가되는 대규모 기업에서 남성과 여성의 육아휴직 활용 패턴이 다를 수 있음을 시사한다. 즉, 여성은 휴직기간이 긴 반면, 남성은 휴직기간이 짧은 것이다. 특히 소득대체율 인상과의 상호작용항을 고려할 경우(A×S2) 대규모 기업에 종사하는 남성의 짧은 휴직기간 특성은 더 커지는 것으로 나타났다.

---

10) 다만, 임금구간별로 볼 때 실질 소득대체율이 80%를 초과하지 않는 구간(W1, W2)에서 상대적으로 휴직기간이 늘었다. 이러한 결과는 실질 소득대체율이 80%를 초과하는 저임금구간에서 휴직기간이 늘 것이라는 예상과 다른데, 이에 대해서는 추가 연구가 필요한 것으로 보인다.

[표 8] 소득대체율 인상에 따른 육아휴직 사용기간 변화 분석(남성)

변수	Model1		Model2		Model3	
	Coef.	Beta	Coef.	Beta	Coef.	Beta
소득대체율 인상(A)	-18.160 ***	-0.060	-10.117 ***	-0.033	2.508	0.008
연령			3.545	0.094	3.600	0.096
연령^2			-0.041	-0.075	-0.042	-0.077
자녀연령			8.821 ***	0.159	8.823 ***	0.159
임금(로그값)			-8.835 *	-0.022	-8.821 *	-0.022
임금구간(W1)			-24.951	-0.062	-22.990	-0.058
임금구간(W2)			-20.920	-0.053	-21.299	-0.054
A×W1					-6.313	-0.011
A×W2					-0.415	-0.001
기업규모(S1)			-40.747 ***	-0.133	-36.326 ***	-0.118
기업규모(S2)			-48.925 ***	-0.167	-43.227 ***	-0.148
A×S1					-11.193	-0.026
A×S2					-14.904 **	-0.039
관측치	12,784		12,784		12,784	
R^2	0.004		0.206		0.206	

주: 1) 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.
2) 임금구간 더미변수는 87.5~187.5만원 W1, 187.5만원 초과 W2이며, 기업규모 더미변수는 30~1,000인 S1, 1,000인 이상 S2임.
3) Model2와 Model3의 경우, 산업 분류와 지역 구분을 분석에 포함하였으나 본문에 결과를 제시하지는 않음(상수항을 포함한 모든 변수의 추정 결과는 부록 참고)
4) 유의수준은 ***p 〈 0.01, **p 〈 0.05, *p 〈 0.1

자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

다음으로, 남성 육아휴직 사용자는 여성과 달리 자녀연령이 높을수록 휴직기간이 긴 것으로 나타났다. 여성이 출산과 함께 육아의 주된 책임을 지고 있는 상황에서 자녀가 어릴수록 여성은 휴직기간이 긴 반면, 남성은 자녀가 클수록 휴직기간이 길어지는 것이다. 자녀가 어릴 때 여성 배우자가 육아휴직을 길게 사용한다면 남성은 상대적으로 육아휴직을 길게 사용할 필요성이 낮아질 수 있기 때문이다.

끝으로, 남성의 경우 여성과 달리 육아휴직 사용 당시의 본인 연령이 휴직기간과 관련이 없는 것으로 나타났다.

3. 성별 육아휴직 사용 후 고용유지 분석

가. 종속변수

육아휴직 사용 후 고용유지 분석에서 종속변수는 고용유지 여부(0, 1)이다. 육아휴직 사용 후 6개월 시점에서 고용보험을 상실하지 않은 상태이면 1로, 고용보험을 상실한 상태이면 0으로 코딩하였다. 고용유지 여부는 육아휴직 사용 후 최초의 고용보험 상실 자료에 근거한 것이므로 고용이 유지되었다는 것은 동일 직장으로의 복귀를 의미하므로 '동일 직장 복귀율'로 해석할 수 있다.

2017년 9월 육아휴직 급여의 소득대체율이 40%에서 80%로 인상되기 전에 육아휴직을 시작한 여성의 평균 고용유지율(직장복귀율)은 70.6%이었으나, 소득대체율 인상 후 69.0%로 1.6%p 감소하였다. 반면, 남성의 경우 소득대체율 인상 전 평균 고용유지율은 75.0%이었으나, 인상 후 73.9%로 1.1%p 감소하였다. 소득대체율 인상 전후로 발생한 이러한 고용유지율의 차이는 여성에 한해 통계적으로 유의미하다(t = 4.4292***, p<0.01).

[표 9] 소득대체율 인상 전후 성별 고용유지율(육아휴직 사용 후 6개월 시점) 및 차이 검정

(단위: 명, %)

	여성			남성		
	전체	유지	상실	전체	유지	상실
소득대체율 인상 전 (0)	52,892	37,325	15,567	8,077	6,057	2,020
	100.0	70.6	29.4	100.0	75.0	25.0
소득대체율 인상 후 (1)	23,467	16,187	7,280	4,707	3,478	1,229
	100.0	69.0	31.0	100.0	73.9	26.1

diff = mean(0) - mean(1))

여성: t = 4.4292 Pr(|T| 〉 |t|) = 0.0000

남성: t = 1.3788 Pr(|T| 〉 |t|) = 0.1680

주: 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.

자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

나. 독립변수

소득대체율 인상에 따른 육아휴직 사용 후 고용유지율 변화 분석에서도 앞의 분석

과 마찬가지로 소득대체율 인상 전후 두 집단의 동질성 확보 문제가 있으며, 여기에서도 육아휴직 사용자의 고용유지에 영향을 미치는 선행연구의 주요 변수를 분석에 반영하였다.

선행연구에 따르면, 임금수준이 높을수록 육아휴직 후 이직에 따른 기회비용이 커 고용유지의 인센티브가 강한 것으로 알려져 있다. 또한, 최근 모성보호와 육아지원을 위한 정부의 주요 정책변화를 보면 급여액의 인상에 초점이 맞춰져 있는데, 여기에서도 임금수준과 소득대체율 인상과 직접 관련된 임금구간을 앞의 분석과 동일하게 반영하였다.

20대 여성의 높은 고용률은 30대 이후 결혼, 출산, 육아로 인해 감소하며 해당 시기를 지난 후에는 노동시장으로 재진입하여 다시 고용률이 높아지는 M자형 커브를 보인다(정한나·윤정혜·최숙희, 2016: 11). 또한, 우리나라 여성 근로자의 '경력단절' 패턴을 볼 때 육아휴직 대상 자녀의 연령이 높을수록 고용유지에 부정적인 것으로 예상된다. 따라서 본 연구의 분석모형에 육아휴직 사용자의 연령과 자녀연령을 포함하였다.

한편, 육아휴직 기간이 길수록 근로자의 근속에 부정적인 영향을 미친다는 연구가 있으나, 이와 반대되는 연구 또한 있다. 육아휴직의 사용 자체는 근로의욕을 고취하는 측면이 있어 짧은 기간의 휴직은 고용에 긍정적일 수 있으나(김정호, 2012: 172), 휴직 기간이 길면 승진이나 인사상 불이익, 경제적 어려움 등으로 복귀율이 낮아질 수 있다(이수영, 2009; 원숙연, 2005; 정한나·윤정혜·최숙희, 2016). 따라서 앞의 분석에서 종속변수로 사용한 휴직기간을 여기에서는 독립변수로 반영하였다. 그리고 육아휴직 사용자의 직종은 통계청의 9차 산업 대분류에 따라 더미변수로 반영하였으며, 지역별 차이를 통제하기 위해 시도를 구분하였다.

끝으로, 휴직기간에 대한 앞의 분석과 달리 여기에서는 육아휴직 사용 후 복귀시점을 고려하였다. 왜냐하면 육아휴직 사용 시점은 모두 2017년으로 동일하나 사용 후 복귀 시점은 다르므로 육아휴직 사용자의 복귀 결정에 영향을 미치는 연도 효과가 있을 수 있기 때문이다. 다시 말해, 복귀 시점에서 육아 관련 제도변화가 있거나, 사회 여건이 달라졌을 수 있는 것이다. 본 연구의 분석대상은 육아휴직 사용 후 6개월 시점이 2017~2019년에 걸쳐 있으며, 소득대체율 인상 후에 육아휴직을 사용한 사람의 종료 후 6개월 시점은 모두 2018년 이후이다.

[표 10] 육아휴직 사용 후 6개월 시점

	전체	2017년	2018년	2019년
소득대체율 인상 전	60,969	5,601	46,785	8,583
소득대체율 인상 후	28,174	0	8,117	20,057
전체	89,143	5,601	54,902	28,640

주: 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.
자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

다. 분석결과

(1) 여성 육아휴직 사용자

소득대체율 인상에 따른 여성의 고용유지율 변화에 대한 프로빗 모형의 분석결과는 다음과 같다.

[표 11] 소득대체율 인상에 따른 육아휴직 사용 후 고용유지율 변화 분석(여성)

변수	Model1		Model2		Model3	
	Coef.	한계효과	Coef.	한계효과	Coef.	한계효과
소득대체율 인상(A)	-0.046 ***	-0.016	-0.027 *	-0.008	-0.058	-0.018
연령			0.057 ***	0.018	0.057 ***	0.018
연령^2			-0.001 ***	0.000	-0.001 ***	0.000
휴직기간			-0.002 ***	-0.001	-0.002 ***	-0.001
자녀연령			-0.004 *	-0.001	-0.004 *	-0.001
임금(로그값)			0.471 ***	0.145	0.471 ***	0.145
임금구간(W1)			-0.298 ***	-0.092	-0.310 ***	-0.095
임금구간(W2)			-0.141 ***	-0.043	-0.149 ***	-0.046
A×W1					0.039	0.012
A×W2					0.028	0.009
기업규모(S1)			0.131 ***	0.040	0.127 ***	0.039
기업규모(S2)			0.615 ***	0.189	0.622 ***	0.191
A×S1					0.013	0.004
A×S2					-0.022	-0.007
복직연도(2018)			0.013	0.004	0.012	0.004
복직연도(2019)			-0.012	-0.004	-0.013	-0.004

변수	Model1		Model2		Model3	
	Coef.	한계효과	Coef.	한계효과	Coef.	한계효과
관측치	76,359		76,354		76,354	
Pseudo R^2	0.0002		0.110		0.110	

주: 1) 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.
2) 임금구간 더미변수는 87.5~187.5만원 W1, 187.5만원 초과 W2이며, 기업규모 더미변수는 30~1,000인 S1, 1,000인 이상 S2임.
3) Model2와 Model3의 경우, 산업 분류와 지역 구분을 분석에 포함하였으나 본문에 결과를 제시하지는 않음(상수항을 포함한 모든 변수의 추정 결과는 부록 참고)
4) 유의수준은 ***p 〈 0.01, **p 〈 0.05, *p 〈 0.1
자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

먼저, 통제변수를 고려하지 않은 모형1에서는 소득대체율 인상 전후로 여성 육아휴직 사용자의 고용유지율이 낮아지는 나타났으나, 통제변수를 고려할 때 이러한 효과는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다(모형3). 이론적으로는 육아휴직의 급여가 높아지면 휴직기간 동안 상대적으로 안정적인 소득을 얻을 수 있으며, 휴직기간이 길어짐과 동시에 직장복귀의 유인이 줄어들 여지가 있다(윤자영·홍민기, 2014: 37). 그러나 소득대체율이 비록 전보다 2배 증가하였더라도 육아휴직 기간 중 첫 3개월에 국한되며, 상한액을 고려할 경우 인상액의 절대적인 크기가 크지 않아 그 효과가 나타나지 않은 것으로 해석할 수 있다.

다음으로, 연령이 높을수록 고용유지 가능성이 더 높게 나타났는데, 나이가 많을수록 그만큼 근속했을 가능성이 높아 직장을 계속 다닐 유인이 크다고 볼 수 있다. 젊은 근로자일수록 취업에 대한 애착이 강해 직장 복귀 가능성이 높을 것이라는 기대는 적어도 본 연구에서는 지지되지 않았다. 그리고 연령의 제곱항은 음(-)의 방향으로 유의미한 결과가 나와 일정 연령이 지나면 고용유지의 가능성은 떨어짐을 의미한다. 나이가 너무 많으면 노동 지위가 그만큼 열악해지고 고용 안정성이 떨어지면 육아휴직 후 고용유지에 부정적일 수 있기 때문이다.

그리고 육아휴직 사용기간이 길수록 고용유지의 가능성이 낮게 나타났다. 육아휴직 기간이 육아휴직 후 복직 여부에 부정적인 영향을 미친다는 이수영·김근주(2011) 등의 연구결과와 유사하다. 육아휴직 기간이 길수록 근로 단절에 따른 인적자본의 감소가 발생할 여지가 클 수 있으며(김정호, 2012:194), 육아휴직을 짧게

사용하는 근로자는 애초에 동일 직장에 복귀하려는 직장 애착도가 높은 근로자일 가능성이 높을 수 있기 때문이다(윤자영, 2019: 161). 뿐만 아니라 휴직 기간이 길수록 가족 및 자녀와의 유대관계가 깊어져 육아휴직 종료 후 노동시장으로의 복귀에 어려움을 겪을 수 있다(이수영·이근주, 2011: 71).

육아휴직을 사용한 대상 자녀의 연령이 높을수록 고용유지 가능성이 높게 나타났는데, 일반적으로 자녀가 어릴수록 양육과 가사부담이 크므로 여성 근로자의 노동시장 이탈이 크게 발생하기 때문이다(이수영, 2009: 233). 그리고 임금수준이 높을수록 고용유지의 가능성은 높아졌다. 이직에 따른 기회비용이 그만큼 크기 때문으로 해석된다.[11] 또한, 고소득 계층의 경우 대체양육자를 구하는 것이 상대적으로 용이하기 때문에 그만큼 직장 복귀 가능성이 높을 수 있다(이수영, 2009: 240). 끝으로, 기업규모를 보면 중규모 기업 또는 대규모 기업에서 상대적으로 고용유지율인 높은 것으로 나타났다.

(2) 남성 육아휴직 사용자

소득대체율 인상에 따른 남성의 고용유지율 변화는 모든 모형에서 유의미하지 않았다. 그리고 여성 육아휴직 사용자와 비교할 경우 휴직기간, 자녀연령, 임금수준, 기업규모가 고용유지에 미치는 효과는 유사한 결과가 도출되었다. 다만, 남성의 경우 여성과 달리 연령이 높을수록 고용유지에 긍정적인 효과를 보이지는 않았다. 남성의 경우 나이가 많더라도 전직 또는 자영업을 위해 동일 직장으로 복귀하지 않는 경우가 여성에 비해 상대적으로 많기 때문으로 추정된다.

---

11) 다만, 임금구간별로 볼 때 실질적인 소득대체율이 80%를 초과하지 않는 구간(W1, W2)에서 상대적으로 고용유지율이 감소하였다. 달리 말하면, 본 연구의 임금구간 중 실질 소득대체율이 80%를 초과하는 저임금 계층(월 통상임금 87.5만원 미만)에서는 고용유지율이 높은 것으로 볼 수 있다. 이는 소득수준이 낮을수록 노동시장에 대한 밀착도가 낮아 육아휴직 이용률은 높은 반면, 휴직 후 노동시장 복귀는 낮을 것이라는 추론(김정호, 2012: 195)이 다시 확인된 것이다.

[표 12] 소득대체율 인상에 따른 육아휴직 사용 후 고용유지율 변화 분석(남성)

변수	Model1		Model2		Model3	
	Coef.	한계효과	Coef.	한계효과	Coef.	한계효과
소득대체율 인상(A)	-0.034	-0.011	-0.017	-0.005	0.246	0.069
연령			0.013	0.004	0.014	0.004
연령^2			0.000	0.000	0.000	0.000
휴직기간			-0.002 ***	-0.001	-0.002 ***	-0.001
자녀연령			0.018 ***	0.005	0.018 ***	0.005
임금(로그값)			0.158 ***	0.044	0.153 ***	0.043
임금구간(W1)			-0.444 *	-0.125	-0.410	-0.115
임금구간(W2)			-0.303	-0.085	-0.228	-0.064
A×W1					-0.119	-0.033
A×W2					-0.219	-0.061
기업규모(S1)			0.145 ***	0.041	0.209 ***	0.059
기업규모(S2)			0.655 ***	0.184	0.654 ***	0.183
A×S1					-0.167 **	-0.047
A×S2					0.014	0.004
복직연도(2018)			-0.079	-0.022	-0.084 *	-0.024
복직연도(2019)			-0.136 *	-0.038	-0.147 **	-0.041
관측치	12,784		12,782		12,782	
Pseudo R^2	0.0001		0.118		0.119	

주: 1) 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.
2) 임금구간 더미변수는 87.5~187.5만원 W1, 187.5만원 초과 W2이며, 기업규모 더미변수는 30~1,000인 S1, 1,000인 이상 S2임.
3) Model2와 Model3의 경우, 산업 분류와 지역 구분을 분석에 포함하였으나 본문에 결과를 제시하지는 않음(상수항을 포함한 모든 변수의 추정 결과는 부록 참고)
4) 유의수준은 ***p 〈 0.01, **p 〈 0.05, *p 〈 0.1

자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

V. 결론 및 시사점

본 연구는 고용보험 DB를 활용하여 육아휴직 첫 3개월의 소득대체율이 40%에서 80%로 인상된 2017년 9월 전후로 육아휴직 사용자의 휴직기간과 고용유지율에 어떤 변화가 있었는지를 남성과 여성을 구분하여 분석하였다. 소득대체율 인상 후 단순 기술통계에서는 남성의 휴직기간이 감소하고 여성의 고용유지율이 감소한 것으로 나타났으나, 통제변수를 반영한 모형에서는 이러한 효과가 나타나지 않았다. 소득대체율 인상이 육아휴직 첫 3개월에 국한되며, 소득대체율이 비록 전보다 2배 증가하였더라도 인상액의 절대적인 크기가 크지 않아 적어도 휴직기간과 고용유지율에는 영향이 없는 것으로 해석할 수 있다.

다만, 여성과 남성을 비교할 경우 소득대체율 인상 전후로 다음과 같은 특성이 관찰되었다. 휴직기간의 경우, 남성은 여성과 달리 소득대체율 인상 후 휴직기간이 짧은 것으로 나타났다. 이러한 차이는 상시근로자 1,000인 이상의 대규모 기업에서 나타났는데, 남성과 여성의 육아휴직 활용 패턴이 다를 수 있음을 시사한다. 즉, 대규모 기업의 여성은 휴직기간이 상대적으로 긴 반면, 남성은 오히려 휴직기간이 짧은 것이다. 고용유지 측면에서 보면, 남성의 경우 여성과 달리 연령이 높을수록 고용유지에 긍정적인 효과를 보이지는 않았다. 남성 육아휴직 사용자는 나이가 많더라도 전직 또는 자영업을 위해 동일 직장으로 복귀하지 않는 경우가 여성에 비해 상대적으로 많기 때문으로 추정된다.

본 연구는 선행연구의 주요 결과를 재확인하고, 소득대체율 인상이라는 제도변화 전후로 여성과 남성의 육아휴직 사용의 특성을 분석하였으나, 다음과 같은 한계가 있다.

우선, 제도변화 전후를 기준으로 두 집단 간 특성을 비교분석하였으나, 본 연구에서는 두 집단의 동질성이 담보되지 않았다. 육아휴직 사용기간과 고용유지율에 영향을 미치는 것으로 선행연구에서 밝힌 주요 변수를 분석모형에 반영하여 통제하였음에도 분석자료의 한계 등으로 보다 정교한 모형을 구축하는데 어려움이 있었다. 특히, 가족요인(특히 가구 전체의 소득, 대체양육자 유무 등), 양육비용, 사회의 보육지원과 같은 변수 등이 두 집단 간에 매우 상이할 수 있다.[12)]

그리고 최근의 제도변화를 분석대상으로 하였기에 육아휴직 종료 후 보다 긴 시점에서의 고용유지율을 분석하지 못했다. 2017년에 육아휴직을 시작한 사용자의 경우 1년 간 휴직을 하였다면 현 시점에서는 육아휴직 종료 후 1년 시점에서의 고용유지 여부를 확인할 수 없다. 일부 선행연구를 보면, 육아휴직 종료 후 1년 시점뿐 아니라 보다 장기적인 시계(視界)에서 3년 시점, 10년 시점에서의 고용유지율을 분석하고 있어 향후 관련 자료가 구축되면 보다 장기적인 관점에서 육아휴직의 고용효과에 대한 연구를 수행할 필요가 있다.

최근 정부는 「저출산·고령사회 기본계획」을 일·생활의 균형이라는 관점에서 재구조화하였다.[13] 단순히 모성보호와 육아지원을 위한 재정사업의 확대뿐 아니라 일·가정의 양립을 넘어 일·생활의 균형을 목표로 보육환경 개선과 같은 과제에 보다 집중하기로 한 것이다. 육아휴직과 관련된 정책 변화의 효과에 대한 연구는 육아휴직 제도 자체만이 아니라 사회 전반의 보육서비스 등 맥락적 특성을 반영하여 보다 다양한 관점에서 이루어질 필요가 있다. 본 연구는 육아휴직 사용자의 성별 특성을 이러한 맥락적 특성의 하나로 보고 연구를 수행한 것이며, 향후 여성과 남성의 특성을 고려한 정책변화를 보다 더 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

---

12) 김영숙 외(2014)에 따르면, 여성 근로자의 경우 가족의 육아지원(비공식 보육)이 있는 경우 취업을 계속할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 반면, 김인경(2017)은 시부모나 친정부모가 집안일을 도와줄 때 여성의 출산 의사에는 양의 영향을 미치지만 경제활동 의사에는 영향을 미치지 않는다고 한다. 한편, 김은지·홍승아·민현주·성경(2016)에 따르면, 여성의 소득이 가구 소득에서 차지하는 비중이 높을수록 육아휴직 가능성은 낮아졌다.

13) 저출산고령사회위원회, “제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020), 핵심과제 위주로 선택과 집중”(2018.12.7.)

참고문헌

고용노동부, 「2018 고용보험백서」, 고용노동부, 2018.

_____, 「2018회계연도 세입세출 및 기금 결산 사업설명자료(고용보험기금)」, 고용노동부, 2019. 3.

김영숙 외, 「일·가정양립지원정책의 효과성 분석」, 국회예산정책처, 2014.

김인경, 「일-가정 양립정책의 효과성과 정책적 시사점」, 한국개발연구원, 2017.

김은지·홍승아·민현주·성경, 「육아휴직 소득보장 실효성 확보방안 연구」, 한국여성정책연구원, 2016.

김정호, "육아휴직 지원과 여성의 노동공급," 「한국개발연구」 제34권 제1호, 2012, 169~197쪽.

김종훈 외, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 재구조화 연구」, 저출산고령사회위원회·한국보건사회연구원, 2018.

민인식·최필선, 「STATA 패널데이터 분석」, 한국STATA학회, 2009.

신종각 외, 「고용노동부 모성보호·육아지원 사업의 수급실태 조사 및 추계방법론 연구」, 국회예산정책처, 2019.

원숙연, "일가정 양립지원 정책을 둘러싼 수사와 현실 출산휴가 및 육아휴직을 중심으로 한 탐색적 사례연구," 「한국정책학회보」 제14권 제2집, 2005, 157~188쪽.

윤명수·부가청, "육아휴직제도 사용실태와 결정요인 사업체패널을 이용하여," 「여성연구논총」 제18집, 2016, 63~90쪽.

윤자영, "육아휴직제도의 고용유지 효과: 사후지급금 제도를 중심으로," 「사회보장연구」 제35권 제2호, 2019, 143~165쪽.

윤자영·홍민기, "육아휴직제도의 여성 고용 효과: 정액제에서 정률제 급여제도로의 변화를 중심으로," 「노동정책연구」 제14권 제4호, 2014, 31~57쪽.

윤자영·홍민기·김근주, 「일·가정 양립제도의 노동시장 효과」, 한국노동연구원, 2016.

이성우 외, 「로짓·프로빗모형 응용」, 박영사, 2005.

이수영, "한국 육아휴직제의 고용연장효과 분석," 「한국사회와 행정연구」 제20권 제1호, 2009, 229~255쪽.

이수영·이근주, "한국 민간기업 근로여성의 육아휴직 활용 패턴 영향요인 연구: 고용보

험 DB 분석을 중심으로,”「사회과학연구논총」 제25호, 2011, 61~91쪽.

저출산·고령사회위원회, 〈제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020), 핵심과제 위주로 선택과 집중〉, 2018. 12. 7.

정한나·윤정혜·최숙희,「한국 여성의 고용과 경력단절에 관한 연구: 고용보험 DB를 활용하여」, 한국고용정보원, 2016.

Baker, Michael and Kevin Milligan, “How Does Job-Protected Maternity Leave Affect Mothers’ Employment?,” *Journal of Labor Economics*, Vol.26, No.4, 2008, pp.655–691.

Hanratty, Maria and Eileen Trzcinski, “Who Benefits from Paid Family Leave? Impact of Expansions in Canadian Paid Family Leave on Maternal Employment and Transfer Income,” *Journal of Population Economics*, Vol.22, No.3, 2009, pp.693–711.

Lalive, Rafael and Josef Zweimüller, “How Does Parental Leave Affect Fertility and Return to Work? Evidence from Two Natural Experiments,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.124, No.3, 2009, pp.1363–1402.

Ondrich, Jan, C. Katharina Spiess, Qing Yang, and Gert G. Wagner, “The Liberalization of Maternity Leave Policy and the Return to Work after Childbirth in Germany,” *Review of Economics of the Household*, Vol.1, No.1~2, 2003, pp.77–110.

Schönberg, Uta and Johannes Ludsteck, “Maternity Leave Legislation, Female Labor Supply, and the Family Wage Gap,” *IZA Discussion Paper*, No.2699, 2007.

부록

[부표 1] 소득대체율 인상에 따른 육아휴직 사용기간 변화 분석(OLS 분석)

변수	여성		남성	
	Coef.	Beta	Coef.	Beta
소득대체율 인상(A)	-8.423	-0.038	2.508	0.008
연령	2.514 **	0.087	3.600	0.096
연령^2	-0.048 **	-0.107	-0.042	-0.077
자녀연령	-3.246 ***	-0.070	8.823 ***	0.159
임금(로그값)	-45.216 ***	-0.165	-8.821 *	-0.022
임금구간(W1)	19.022 ***	0.089	-22.990	-0.058
임금구간(W2)	27.382 ***	0.129	-21.299	-0.054
A×W1	2.206	0.007	-6.313	-0.011
A×W2	4.900	0.019	-0.415	-0.001
기업규모(S1)	-8.229 ***	-0.039	-36.326 ***	-0.118
기업규모(S2)	19.537 ***	0.090	-43.227 ***	-0.148
A×S1	7.859 ***	0.025	-11.193	-0.026
A×S2	8.315 ***	0.024	-14.904 **	-0.039
광업	-4.623	0.000	47.737	0.004
제조업	-8.234	-0.031	-21.761	-0.073
전기,가스,증기및수도사업	37.140 ***	0.025	13.394	0.010
하수·폐기물처리,원료재생및환경복원	12.802	0.004	77.771 **	0.025
건설업	-1.756	-0.002	-75.357 **	-0.109
도매및소매업	-12.104	-0.037	-3.080	-0.007
운수업	14.671	0.023	0.988	0.001
숙박및음식점업	13.647	0.020	13.912	0.016
출판,영상,방송통신및정보서비스업	-2.265	-0.005	-6.579	-0.013
금융및보험업	8.885	0.027	28.024	0.037
부동산업및임대업	3.657	0.003	69.061 **	0.047
전문,과학및기술서비스업	-4.598	-0.011	-12.161	-0.022
사업시설관리및사업지원서비스업	0.834	0.002	19.495	0.030
공공행정,국방및사회보장행정	20.707 *	0.030	21.293	0.020

변수	여성		남성	
	Coef.	Beta	Coef.	Beta
교육서비스업	4.952	0.010	4.258	0.003
보건업및사회복지서비스업	0.625	0.002	18.656	0.021
예술,스포츠및여가관련서비스업	9.907	0.010	13.191	0.012
협회및단체,수리및기타개인서비스업	8.992	0.012	7.370	0.006
국제및외국기관	-15.137	-0.004	39.990	0.007
부산광역시	14.568 ***	0.029	7.067	0.008
대구광역시	6.726 ***	0.011	13.658	0.011
인천광역시	3.503	0.006	28.723 ***	0.027
광주광역시	-8.523 ***	-0.012	11.797	0.008
대전광역시	0.137	0.000	3.235	0.004
울산광역시	11.139 ***	0.013	7.129	0.007
세종특별자치시	-0.655	0.000	26.046	0.010
경기도	6.058 ***	0.023	34.892 ***	0.089
강원도	2.677	0.004	-30.255 ***	-0.029
충청북도	-4.965 *	-0.007	19.816 **	0.016
충청남도	1.426	0.002	-14.536 *	-0.015
전라북도	-4.366	-0.006	15.128	0.012
전라남도	-17.661 ***	-0.022	-28.464 ***	-0.026
경상북도	4.917 **	0.008	-16.494 **	-0.020
경상남도	4.154 **	0.008	-119.600 ***	-0.307
제주도	-15.317 ***	-0.016	-26.455 **	-0.017
상수항	910.276 ***	.	310.023 ***	.
관측치	76,359		12,784	
R^2	0.042		0.206	

주: 1) 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.

2) 유의수준은 ***p 〈 0.01, **p 〈 0.05, *p 〈 0.1

자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

[부표 2] 소득대체율 인상에 따른 육아휴직 사용 후 고용유지율 변화 분석(프로빗 분석)

변수	여성		남성	
	Coef.	한계효과	Coef.	한계효과
소득대체율 인상(A)	-0.058	-0.018	0.246	0.069
연령	0.057 ***	0.018	0.014	0.004
연령^2	-0.001 ***	0.000	0.000	0.000
휴직기간	-0.002 ***	-0.001	-0.002 ***	-0.001
자녀연령	-0.004 *	-0.001	0.018 ***	0.005
임금(로그값)	0.471 ***	0.145	0.153 ***	0.043
임금구간(W1)	-0.310 ***	-0.095	-0.410	-0.115
임금구간(W2)	-0.149 ***	-0.046	-0.228	-0.064
A×W1	0.039	0.012	-0.119	-0.033
A×W2	0.028	0.009	-0.219	-0.061
기업규모(S1)	0.127 ***	0.039	0.209 ***	0.059
기업규모(S2)	0.622 ***	0.191	0.654 ***	0.183
A×S1	0.013	0.004	-0.167 **	-0.047
A×S2	-0.022	-0.007	0.014	0.004
복직연도(2018)	0.012	0.004	-0.084 *	-0.024
복직연도(2019)	-0.013	-0.004	-0.147 **	-0.041
광업	-0.028	-0.009	-0.991	-0.278
제조업	-0.469 ***	-0.144	-0.731 **	-0.205
전기,가스,증기및수도사업	0.654 ***	0.201	0.202	0.057
하수·폐기물처리,원료재생및환경복원	-0.115	-0.035	0.227	0.064
건설업	-0.368 **	-0.113	-0.591	-0.166
도매및소매업	-0.529 ***	-0.163	-0.727 *	-0.204
운수업	-0.226	-0.069	-0.626 *	-0.176
숙박및음식점업	-0.386 **	-0.119	-0.666 *	-0.187
출판,영상,방송통신및정보서비스업	-0.471 ***	-0.145	-0.741 **	-0.208
금융및보험업	0.095	0.029	-0.545	-0.153
부동산업및임대업	-0.355 **	-0.109	-0.466	-0.131
전문,과학및기술서비스업	-0.444 ***	-0.136	-0.669 *	-0.188
사업시설관리및사업지원서비스업	-0.733 ***	-0.226	-0.918 **	-0.258

변수	여성		남성	
	Coef.	한계효과	Coef.	한계효과
공공행정,국방및사회보장행정	0.810 ***	0.249	0.115	0.032
교육서비스업	0.087	0.027	-0.865 **	-0.243
보건업및사회복지서비스업	-0.474 ***	-0.146	-0.669 *	-0.188
예술,스포츠및여가관련서비스업	-0.029	-0.009	-0.232	-0.065
협회및단체,수리및기타개인서비스업	-0.140	-0.043	-0.363	-0.102
국제및외국기관	0.302	0.093	-0.295	-0.083
부산광역시	0.152 ***	0.047	0.114	0.032
대구광역시	0.145 ***	0.045	0.506 ***	0.142
인천광역시	0.103 ***	0.032	0.320 ***	0.090
광주광역시	0.203 ***	0.062	0.179	0.050
대전광역시	0.201 ***	0.062	0.258 ***	0.072
울산광역시	0.139 ***	0.043	0.386 ***	0.108
세종특별자치시	0.238 ***	0.073	0.388 *	0.109
경기도	0.211 ***	0.065	0.120 ***	0.034
강원도	0.389 ***	0.120	0.149	0.042
충청북도	0.231 ***	0.071	0.276 ***	0.077
충청남도	0.203 ***	0.062	0.260 ***	0.073
전라북도	0.305 ***	0.094	-0.019	-0.005
전라남도	0.202 ***	0.062	0.203 **	0.057
경상북도	0.319 ***	0.098	0.357 ***	0.100
경상남도	0.223 ***	0.069	0.241 ***	0.068
제주도	0.329 ***	0.101	0.514 ***	0.144
상수항	-6.459 ***		-0.992	
관측치	76,354		12,782	
Pseudo R^2	0.110		0.119	

주: 1) 2017년에 육아휴직을 시작한 수급자를 대상으로 함.

2) 유의수준은 ***p 〈 0.01, **p 〈 0.05, *p 〈 0.1

자료: 고용보험 DB를 활용하여 저자 작성

A Study on the Gender Characteristics of the Users of Child Care Leave: The Comparison Before and After the Increase of Income Replacement Ratio

Yoon, Joochul*

Abstract

Using the employment insurance DB, this study separately analyzed the changes in the leave period and employment retention rate of employees on paternity leave around September 2017, when the income replacement rate for the first three months of paternity leave was raised from 40% to 80%. Simple statistics after the increase in income replacement rates showed a decrease in the length of men's leave and a decrease in the rate of women's employment, but this was not the case in the model that reflected the control variables.

However, gender differences were observed before and after the increase in income replacement rate when comparing women and men. In the case of the leave period, men were found to have a shorter period of leave after the income replacement rate was raised, unlike women. The difference came in large companies with more than 1,000 permanent workers, suggesting that the pattern of using parental leave for men and women may differ. Also, in terms of job security, the older the men were, unlike women, the more positive their employment was.

□ Keywords: paternity leave, employment returning, policy reform

* Estimation and Tax Analyst, Economic Cost Estimation Division(National Assembly Budget Office)

▌ **예산정책연구** 제8권 제2호 2019. 11. pp.194-225 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.007

기본소득 모의실험: 근로 연령대를 중심으로

최한수*

국문초록

본 연구는 근로연령대의 가구원으로 구성된 가상가구에 대한 기본소득 모의실험의 결과를 제시하고 있다. 세금-편익 모델을 이용하여 얻어진 본 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 먼저 한국 사회에 기본소득이 도입될 경우 그 크기와 재원조달 방식에 따라 제도의 수혜자와 소외자가 생겨난다. 기본소득을 빈곤 대책의 하나로 보는 통념과 달리, 기본소득은 그 보편적 속성으로 인해 오히려 빈곤층에게 불리할 수 있다. 이는 현행 제도하에서 빈곤층이 다른 소득계층에 비해 상대적으로 높은 수준의 복지혜택을 누리고 있기 때문이다. 이 경우 기본소득의 금액이 낮다면 기본소득의 도입은 이러한 복지혜택의 상실을 보상해주지 못한다. 반면에 기본소득은 현행 복지제도에서 배제되어온 차상위 및 중위계층을 사회안전망 안으로 편입시켜준다. 이러한 측면에서 기본소득의 수혜자는 빈곤층이 아니라 현재의 복지시스템에서 배제되어온 아이가 없는 근로 연령대의 정상가구이다. 빈곤층에게 현행 복지급여 수준의 기본소득을 지급하기 위해서는 소득세율이 인상되어야 한다. 이 경우 중위계층 이상 가구의 근로유인에 부정적 영향을 미친다.

□ 주제어: 기본소득, 노동공급, 소득세

투고일: 2019. 9. 26. 수정일: 2019. 10. 28. 게재확정일: 2019. 10. 29.

* 경북대학교 경제통상학부 조교수(choihs91@knu.ac.kr)

좋은 논평을 제공해주신 3명의 익명의 논평자와 TAXIM Model을 이용하여 모의실험의 주요 결과도출에 도움을 주신 한국조세재정연구원의 오종현 박사님에게 감사의 말씀을 드린다.

Ⅰ. 서론

1. 문제제기

최근 사회복지학계를 중심으로 한국사회에서의 기본소득의 실현 가능성과 그 적실성에 대한 열띤 논쟁이 진행되었다.[1] 불과 몇 년 전까지만 하더라도 기본소득 연구의 대부분이 사상적 배경이나 외국 사례에 대한 소개에 집중되어 있었다는 점을 감안하면 이러한 학계의 방향 전환은 기본소득을 선택 가능한 정책 대안의 하나로 사고하는 이들에게는 반가운 소식이 아닐 수 없다. 하지만 여기에도 아쉬움이 없는 것은 아니다. 그것은 현재의 논의가 '왜 다른 복지제도가 아닌 기본소득인가'라는 질문에 만족할만한 수준의 답을 주고 있지는 못하기 때문이다.[2] 이는 기본소득이 복합적이고 중층적 성격을 갖는 복지제도라는 사실에 기인한다. 즉 논자마다 서로 다른 입장에서 기본소득의 편익과 비용을 이해하고 있다. 예컨대 어떤 이들은 기본소득의 최소소득보장 측면 (특히 일하지 않는 집단까지도 최소한의 소득을 보장)에 주목하여 빈곤대책 (anti-poverty policy)으로써의 기본소득에 주목하는 반면[3] 다른 이들은 기본소득의 무조건성 원칙이 복지함정 (welfare trap)에 대한 유의미한 해법이라고 평가한다.[4] 반대로 어떤 이들은 기본소득의 효율성-복잡한 복지제도를 기본소득이라는 현금수당으로 단일화하고 누진세(progressive tax)를 단일세(flat tax)제로 단순화시키는 제안-을 강조하며 복지국가의 관료주의에 대한 대안으로써 기본소득의 도입을 고려하고 있다.[5] 기본소득연구의 일보전진을 위해서는 '기본소득이 (한국사회의) 어떠한 문제를 해결해주기 위해 적합한 제도인가 (What problem is the UBI trying to solve?)'라는 질문에 대한 답을 내리기 위한 보다 심도 깊은 연구가 필요하다.[6] 본 연구는 이러한 시도의 일환이다.

---

1) 최근의 일련의 논쟁으로 「한국사회정책」에 실린 양재진(2018), 유종성 (2018), 백승호· 이승윤 (2018)을 참고하라.

2) 이에 대한 시론적 작업은 최한수 (2019)에서 일부 이루어진 바 있다.

3) 캐나다와 스페인의 기본소득 실험이 대표적인 사례이다.

4) 실제 네델란드나 핀란드의 기본소득 모의실험의 문제의식이라고 할 수 있다.

5) 음의 소득세를 지지했던 프리드만이나 보수적 경제연구소인 미국기업연구소 소속으로 다양한 사회부조나 사회보험을 연 13000달러의 기본소득으로 대체하자는 안을 낸 찰스 머레이가 여기에 해당한다.

본 연구에서는 최한수 (2017, 2018)에서 제시된 분석틀을 이용하여 기본소득의 효과가 소득분위와 가구유형에 따라 어떻게 달라지는지를 살펴보았다. 그 내용을 구체적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저 가처분소득 항등식을 이용하여 기본소득의 효과에 대한 검증 가능한 명제를 도출해낼 것이다. 다음으로 가상적 가구(hypothetical household)를 설정한 뒤 세금-편익 모형(tax-benefit model)을 이용한 모의실험을 진행하여 현행 제도에서 기본소득으로 이행하였을 때 그 가구의 혜택여부가 가구의 소득과 구성원 수에 따라 어떻게 달라지는지를 보여줄 것이다. 마지막으로 각각의 기본소득 시나리오 하에서 각 가구가 직면하게 될 평균세율을 계산하여 기본소득이 가구의 노동공급결정에 어떠한 영향을 주는지를 예측하여 기본소득의 사회적 비용의 크기를 가늠해 볼 것이다.

본 연구는 최한수 (2017, 2018)의 후속 연구이다. 선행연구와 비교하였을 때 본 연구의 구별되는 특징은 기본소득의 수급대상의 범위 있다. 최한수 (2017, 2018)에서는 모든 연령대의 개인에게 기본소득을 나누어준다고 가정하였다. 이에 따라 기본소득으로 대체되는 현금급여의 범위에 노인들이 받는 기초연금이 포함되었다. 2015년 기준으로 그 액수가 7조 3998억원이나 된다. 이는 기본소득에 소요되는 재원의 크기와 조달방법의 차이로 이어진다.[7] 과거 연구에서 채택했던 가정은 기본소득이 사회 전반에 가져다주는 변화를 보는 데에 적합하다. 그러나 한편으로 이러한 가정은 기본소득은 기본적으로 일을 하고 있는 연령대(working-age population)의 사람들을 위한 제도라는 점(Hoynes and Rothstein (2018)), 그리고 많은 나라에서 기본소득이 노령연금을 대체하는 제도로 보고 있지 않다(대표적으로 OECD (2017))는 점에서 문제가 있다. 따라서 본 연구에서는 그 분석대상을 노령연금 수급권을 갖지 못하는 60세 미만의 근로 연령대 인구로 한정할 것이다.

---

6) 또 다른 사람들은 기본소득의 보편성 원칙에 주목하여 이것을 일자리가 대규모로 빠르게 사라지는 시대에 노동자들의 인간다운 삶을 보장해주는 대안적 사회안전망으로 인식하기도 한다. 이 주장의 타당성을 검토하는 것 역시 매우 흥미로운 연구주제인데 여기서는 본격적으로 다루지 않을 것이다.

7) 예컨대 60세 이상을 포함시킬 경우 이들이 받는 현금급여 중 기초연금이 기본소득으로 대체가능한 자원에 포함된다. 이 경우 1인당 받을 수 있는 수급액은 연 28.2만원이다. 본 연구의 16.8만원에 비해 10만원이나 많은 금액이다. 반면에 인구수가 늘어나기 때문에 세율 10%p를 올려 추가로 지급할 수 있는 기본소득의 액수가 감소한다. 최한수 (2017, 2018)에서는 그 금액이 연 113만원이었는데 본 연구에서는 연 139만원으로 그 금액이 26만원 적다.

2. 기본소득의 정의 및 분석 대상

본 연구에서 사용한 기본소득의 정의는 기본소득 국제네트워크 (Basic Income Earth Network)의 "자산조사나 근로 요구 없이 모든 개인에게 무조건적으로 지급되는 주기적 현금급여"라는 기본소득개념을 사용할 것이다. 이 정의는 기본소득이 갖고 있는 보편성, 무조건성, 개인성, 현금이전의 원칙을 잘 설명해주는 장점으로 인해 학계에서 널리 쓰이고 있다.

동시에 본 연구에서는 기본소득을 그 재원조달 방식에 따라 예산중립 기본소득(budget-neutral BI)과 예산추가 기본소득(additional budget-requesting BI)으로 더 세분화하여 살펴볼 것이다. 예산중립 기본소득은 말 그대로 명목세율의 인상 없이 기존 예산 및 제도를 이용하여 재원이 마련되는 기본소득을 지칭한다. 기본소득을 위한 신규 예산이 할당되지 않기 때문에 예산중립 기본소득하에서는 기본소득과 유사한 성격의 복지 급여(특히 현금 수당)의 폐지나 재조정이 불가피하다. 문제는 이러한 과정을 통해 마련되는 재원의 규모가 매우 작다는 것이다. 따라서 현행 제도 내에 있는 근로소득과 관련된 각종 공제를 폐지함으로써 재원을 마련해야 한다. 이러한 경우에는 명목세율의 인상은 없지만 실효세율의 인상은 발생한다. 반대로 예산추가 기본소득은 정부가 세율을 인상하여 기본소득의 재원을 마련하는 경우를 말한다. 이러한 재정조달 방법에 있어 상이한 두 가지 형태의 기본소득하에서 제도의 수혜자와 비수혜자가 어떻게 나뉘는가를 보는 것이 본 연구의 1차적 관심대상이다.

본 연구의 또 다른 분석대상은 기본소득의 도입이 가구주의 경제적 의사결정, 특히 노동공급에 미치는 영향이다. 보다 구체적으로는 기본소득에 필요한 재원은 노동소득 과세[8]를 통해 조달한다고 가정한 뒤 개별 가구의 노동시장참여 결정 (흔히 말하는 'intensive margins')에 영향을 주는 평균세율이 기본소득 도입 이후에 어떻게 달라지는지를 살펴볼 것이다.

---

8) 보다 현실적인 가정을 위해서는 노동소득과세(labor income tax)뿐만 아니라 소비세(consumption tax), 자본세(capital tax), 법인세(corporate tax)를 통해서도 기본소득의 재원을 조달한다고 가정하고 모델을 설계하는 것이 타당할 수도 있다. 그리고 조세부담 증가가 노동공급과 투자에 영향을 주고 이것이 다시 개인의 소득에 반영되는 것은 모의실험 결과의 예측력을 높이기 위해 필요한 것이다. 이러한 것들을 모두 고려한 보다 정교한 모델 수립은 후속 연구로 미루어둔다.

Ⅱ. 간략한 사고실험을 통한 검증명제의 도출

1. 가처분소득 항등식

일반적으로 '시장소득= 근로소득+사업소득+재산소득'으로 정의된다. 본 모의실험에서는 분석의 편의를 위해 모든 가구는 근로소득 외의 사업소득이나 재산소득은 없다고 가정한다. 따라서 '시장소득= 근로소득'이 된다. 현행 제도 (current system; 위첨자 CS로 표현)하의 개인 i의 가처분소득(disposable income; DI)은 다음과 같이 정의된다.

가처분소득(DI_i^{CS}) = 현행 제도하의 근로소득(Y_i^{CS}) + {공적이전소득 (TR_i^{CS}) + 조세지출편익(TE_i^{CS})} - (현행 세제하 소득세(T_i^{CS})+사회보험료 (SI_i^{CS}))

공적이전소득 (Public Transfer; TR)은 국민연금과 같은 사회보험수혜금과 생계급여와 같은 사회부조수혜금으로 구성된다.[9] 앞에서 우리는 노인을 분석대상에서 제외한다고 가정하였기 때문에 기본소득은 은퇴한 노동자가 받는 국민연금이나 특수직연금과 같은 공적연금급여는 대체하지 않는 것으로 가정한다.[10] 마찬가지 이유로 기초연금 역시 제외한다. 따라서 본 연구에서 말하는 공적이전소득은 국민기초생활보장수혜금(생계 및 주거급여), 그리고 근로장려금(자녀장려금 포함)만을 의미한다.[11] 본 연구에서 사용하는 조세지출편익(Tax Expenditures; TE)은 가계동향조사에서 정의된 세금환급금보다 더 넓은 개념이다. 즉 TE는 소득세법상 각종 소득

9) 국민연금이나 특수직 연금과 같은 공적연금급여나 기초연금, 국민기초 생활보장수혜금, 고용보험급여와 같은 기타 사회보장수혜금을 포함한 개념이다.

10) 본 모델에서는 사회보험료는 지출로 처리되면서도, 실업급여와 미래소득인 국민연금 등은 현재가치화하여 계산에 포함시키지 않았다. 노령연금의 경우는 기본소득이 대체하지 않는다고 가정하였다. 만약 미래에 기본소득이 도입될 경우 60세 이상의 노인은 기본소득과 국민연금을 받게 될 것이다. 사회보험료를 지출로 포함시키면서 정부로 받는 공적이전소득에 실업급여를 포함시키지 않은 이유는 현행 제도상 실업급여와 EITC와 생계급여는 동시에 수급할 수 없기 때문이다.

11) 근로 및 자녀장려금은 정부의 조세지출예산서에서는 조세지출로 간주되나 본 모의실험에서는 이를 공적이전소득의 하나로 볼 것이다.

및 세액 공제조항으로 인해 감면받은 전체 세액을 말한다. 현행 제도 내에는 납세자의 세부담 경감 목적의 각종 소득 및 세액 공제조항들이 있다. 이러한 조항들이 존재하지 않는다고 가정해보자. 이 경우 근로소득자들은 근로소득과 과표가 동일해져서 산출세액과 결정세액 상의 차이도 사라진다. 따라서 본 연구에서의 조세지출편익(TE)은 기본소득 도입에 따라 각종 소득 및 세액 공제조항이 폐지될 때의 결정세액과 현행 제도하의 결정세액의 차이로 정의된다.

본 연구의 공적이전소득의 개념은 통계청의 가계동향조사 상의 공적이전소득과 차이가 있다. 가계동향조사상의 공적이전소득은 공적연금, 기초노령연금, 사회수혜금, 세금환급금을 포함한 개념이다. 본 연구에서는 세금환급금은 조세지출편익의 하나로 간주되기 때문에 이는 공적이전소득에서 제외될 것이다. 공적비소비지출은 크게 (경상)조세와 연금 및 사회보험부담금으로 나누어 계산한다. 경상조세는 크게 직접세와 간접세로 분류할 수 있다. 우리는 앞에서 모든 개인은 근로자이며 노동소득 외의 다른 소득도 없고 부동산 자산도 없다고 가정했다. 따라서 본 모델에서 개인이 부담하는 직접세는 오로지 근로소득세밖에는 없다. 간접세의 경우 본 모의실험에서는 고려하지 않았다. 이를 계산하기 위해서는 대표 개인(representative agent)의 소비지출 행태에 대한 세부적 가정이 필요한데 이는 본 연구의 범위를 벗어난다. 사회보험부담금은 4대 보험료를 의미한다. 또한 기본소득 도입시 현존하는 공적이전소득과 조세지출편익은 전면 기본소득으로 대체된다고 가정할 것이다. 마지막으로 본 연구에서 계산된 소득세액은 실제 개인들이 납부하는 소득세액과는 차이가 있음에 주의할 필요가 있다. 실제 개인이 납부하는 소득세액은 결정세액을 말하는 반면 본 연구의 소득세액은 각종 소득 및 세액 공제조항이 적용되기 전의 결정세액을 의미하기 때문이다. 결론적으로 기본소득하 가처분소득(DI_i^{BI})은 다음과 같이 정의될 수 있다.

가처분소득(DI_i^{BI})= 기본소득하 근로소득(Y_i^{BI}) + 기본소득(BI_i)- 기본소득하의 소득세(T_i^{BI})+사회보험료(SI_i^{BI})

결국, 기본소득하 가처분소득과 현행 제도하 가처분소득의 차이는

$$DI_i^{BI} - DI_i^{CS} = (Y_i^{BI} - Y_i^{CS}) + [BI_i - (TR_i^{CS} + TE_i^{CS})] + (T_i^{CS} - T_i^{BI} + SI_i^{CS} - SI_i^{BI}) \quad - (1)$$

식 (1)은 경제주체 i의 현행 제도와 기본소득 도입 이후 가처분소득의 차이는 결국 다음의 세 항목의 크기에 의존하게 된다는 점을 보여주고 있다. (1) 기본소득 도입 이후 노동소득과 현행 제도하 노동소득의 차이, (2) 기본소득금액과 현행 제도하 공적이전소득 및 조세지출액의 합의 차이, (3) 현행 제도하 소득세 및 사회보험료와 기본소득도입 이후 소득세와 사회보험료의 차이이다. $DI_i^{BI} > DI_i^{CS}$ 위해서는 이 세 항목의 합이 0 보다 커야 한다.

이제 어떠한 경우에 이러한 결과가 발생하는지 살펴보자. 이를 위해서는 추가적 가정이 필요하다. 첫 번째 가정은 기본소득이 경제주체 i의 노동의 의사결정-노동시장 참여 여부와 노동시간 (hours worked)의 결정-에 아무런 영향을 미치지 않는다고 가정하는 것이다. 이를 간단한 식으로 표현하면 아래의 가정 A와 같다.

$$(Y_i^{BI} - Y_i^{CS}) = 0 \qquad \text{(가정 A)}$$

가정 A는 실제 기본소득이 도입될 경우 개인의 노동공급결정에 있어 다음의 두 효과-소득효과와 대체효과-가 없다고 가정한 것과 같다. 하지만 명목 소득세율이 인상되는 예산추가 기본소득은 물론 예산중립 기본소득에도 실효세율의 변화로 인해 여가와 노동의 상대가격에 변화가 일어나게 되어 노동공급이 줄어들 수 있다. 따라서 기본소득도입 이후 시장소득에 대한 보다 현실적 가정은 다음과 같을 것이다.

$$Y_i^{BI} - Y_i^{CS} < 0 \qquad \text{(가정 A-1)}$$

본 연구의 모델은 기본소득 도입에 따른 노동공급의 변화를 반영하지 못하는 정태적 노동공급(static labor supply) 모델이다. 보다 현실적인 분석을 위해서는 세율의 변화가 노동공급의 결정에 영향을 주는 것을 반영한 모델을 사용해야 한다. 다만 본 연구에서는 이 문제를 다음의 우회적인 방법을 통해 다룰 것이다. 즉 Ⅳ. 3에서 현재의 소득세율과 예산추가 기본소득제도의 소득세율을 비교하여 후자의 세

율이 높다면 그만큼 노동공급이 줄어들 것이라고 가정(즉 가정 A-1을 채택)하고 기본소득의 유형별로 현행 제도와 비교했을 때 세율의 차이가 얼마나 발생하는지 살펴볼 것이다.

2. 검증가능한 명제의 도출

가. 사례 1: 예산중립 기본소득

먼저 예산중립 기본소득의 경우를 살펴보자. 예산중립 기본소득은 가정 B로 표현할 수 있다.

$$T_i^{CS} - T_i^{BI} = 0 \qquad \text{(가정 B)}$$

여기에 우리는 기본소득의 재원은 사회보험료가 아닌 오로지 세금을 통해서만 조성한다고 가정할 것이다. 따라서 $SI_i^{CS} - SI_i^{BI} = 0$ 이다. 가정 A와 가정 B에 따라 $DI_i^{BI} \rangle DI_i^{CS}$ 여부는 결국 $[BI - (TR_i^{CS} + TE_i^{CS})]$에 달려 있음을 알 수 있다. 여기서 $\delta_i = BI/(TR_i^{CS} + TE_i^{CS})$라고 정의하자. 따라서 결국 예산중립 기본소득에 있어 $DI_i^{BI} \rangle DI_i^{CS}$ 란 $\delta_i \rangle 1$ 보다 크다는 것임을 알 수 있다. δ_i가 1보다 큰 경우는 두 가지이다. 먼저 분자인 BI, 즉 기본소득금액이 현행 복지프로그램이 주는 편익인 분모보다 상대적으로 큰 경우이다. 즉 i가 받는 기본소득이 현행 복지제도에서 그가 누리고 있는 총편익과 비교하여 클 경우 기본소득제도하에서 i의 가처분소득은 증가하게 된다. 그러나 일반적으로 예산중립 기본소득의 시나리오 하에서는 정부가 재정제약(fiscal constraint)으로 인해 기본소득액의 상한(upper limit)을 올리는 데에 한계가 있다. 따라서 보다 흥미로운 질문은 BI_i가 그다지 크지 않을 경우 누가 제도의 수혜자가 될 것인가라는 질문이다. 기본소득의 정의상 $BI_i = BI$[12]인 반면에, $(TR_i^{CS} + TE_i^{CS})$는 경제주체 i의 특성- 본 연구에서는 그가 어떤 소득분위에 속하며 그가 속한 가구의 가구원이 몇 명인지-에 따라 달라질 수 있다는 점에 주목할 필요가 있

12) 기본소득은 모든 개인에게 동일한 금액을 제공한다는 사실을 상기하자.

다. 따라서 BI가 그다지 크지 않다하더라도 ($TR_i^{CS}+TE_i^{CS}$)가 상대적으로 더 작다면 δ_i가 1보다 클 수 있다. ($TR_i^{CS}+TE_i^{CS}$)가 0에 수렴하는 극단적인 사례를 살펴보자. 이 경우에는 BI가 별로 크지 않더라도 경제주체 i는 기본소득하에서 가처분소득이 증가하게 될 것이다.

이로부터 우리는 i가 현행 제도하에서 공적이전소득이나 조세지출편익을 받지 못하는 소득분위에 속했을 경우 기본소득제도의 수혜자가 될 것이라고 예측할 수 있다. 반대로 예산중립 기본소득하에서 빈곤층처럼 현행 소득보장제도의 주된 수혜자 그룹은 오히려 가처분소득이 감소할 가능성을 의미한다. 다만 해석에 있어 주의해야 할 점은 빈곤층이라도 최하계층이냐 아니면 그보다 위에 있는 차상위계층이냐 여부에 따라 기본소득제도의 수혜자 여부가 달라질 수 있다는 것이다. 현행 복지프로그램하의 이전소득이 대부분 최하층에 집중되어 있어 차상위계층의 경우 지원 폭이 크지 않다는 현실을 고려하면 차상위계층이 예산중립 기본소득의 수혜자가 될 가능성이 열려 있다. 반면에 ($TR_i^{CS}+TE_i^{CS}$)가 크지 않았던 중위소득계층은 오히려 가처분소득이 늘어날 가능성이 있다. 결론적으로 현재의 복지제도의 선별성이 높을수록 기본소득제도의 수혜자의 범위가 넓어질 수 있다. 이로부터 검증명제 1이 도출된다.

검증 명제 1

예산중립 기본소득하에서 빈곤층, 특히 최하층의 가처분소득은 현재에 비해 감소하게 된다. 반면에 차상위계층이상 및 중위계층의 가처분소득은 증가한다.

나. 사례 2: 예산추가 기본소득

우리는 앞서 예산추가 기본소득의 필요 재원은 (근로)소득세를 통해서만 조달한다고 가정했다. 따라서 예산추가 기본소득하에서는 소득세가 늘어나고 $T_i^{CS}\langle T_i^{BI}$ 가 되어 ($T_i^{CS}-T_i^{BI}$)는 음수가 된다. 결국 $DI_i^{BI}-DI_i^{CS}\rangle 0$ 이기 위해서는 사례 1에서와 달리 δ_i가 1보다 더 큰 값을 가져야 한다. 물론 〈사례 2〉에서도 명제 1은 유효할 수 있다. 즉 BI가 크지 않을 경우 최하위계층은 기본소득이 도입될 경우 오히려 손해를 본다. 반대로 차상위계층 및 중위계층은 제도의 수혜자가 될 수 있다.

그러나 〈사례 2〉에서는 또 다른 기본소득의 효과를 살펴볼 수 있다. 바로 기본소득의 액수가 늘어나는 경우이다. 〈사례 2〉에서는 T_i^{BI}가 증가함에 따라 BI도 증가한다 (즉 $BI'(T_i^{BI}) > 0$). 따라서 〈사례 1〉과 달리 이 경우에는 저소득층, 특히 최하위계층의 경우에도 기본소득의 크기가 자신이 과거 선별적 복지제도하에서 누리던 혜택의 상실을 보상하고도 남을 정도로 충분히 크다면 제도의 수혜자가 될 수 있다. 그렇다면 상위계층은 어떻게 될 것인가? 이들도 제도의 수혜자가 될 수 있는가? 그렇지 않을 가능성이 매우 높다. 이는 기본소득의 액수를 올리는 경우 이와 동시에 소득세율도 동반 상승하기 때문이다. 다시 말하면 예산추가 기본소득을 시행할 경우 i는 현행 제도상의 편익 ($TR_i^{CS}+TE_i^{CS}$)의 상실 외에 기본소득의 재원 마련을 위한 추가적인 세금의 부담을 감수해야 한다. 즉 T_i^{BI}가 T_i^{CS}에 비해 커질 것이다. 특히 이러한 경향은 상위계층으로 갈수록 두드러지는데 이는 기본소득하에서 상위계층이 더 높은 최고한계세율의 적용을 받게 되어 하위 및 중위계층보다 세부담 역시 보다 크게 증가할 것이기 때문이다. 이러한 이유로 인해 상위계층이 예산추가 기본소득의 수혜자가 되기는 어렵다.

검증명제 2

예산추가 기본소득하에서 최하층도 특정 세율과 기본소득의 조합이 일어나는 경우 가처분소득의 증가를 경험할 수 있다. 반면에 상위계층은 추가적 세금 부담의 증가로 인해 가처분소득이 하락할 수 있다.

Ⅲ. 모의실험의 설계

1. 재원조달 방법

본 연구에서는 정부가 기본소득의 재원을 다음과 같은 3단계를 거쳐 마련한다고 가정할 것이다. [13)]

1단계: 복지 관련 현금급여를 기본소득으로 대체 (월 1.3만원/인당)

2단계: 근로소득과 관련된 각종 공제의 폐지 (월 11.6만원/인당)

3단계: 소득세율 인상 (10%p 인상 시 월 11.6만원/인당)

1단계에서는 현존하는 복지 관련 현금급여를 기본소득으로 대체한다. 여기에 해당하는 대표적인 현금급여가 기초생활보장제도상의 현금 및 주거급여이다. 저소득층의 소득보장을 목적으로 하는 근로장려금 (EITC) 및 자녀장려금(CTC)도 이 범주에 해당한다. 가정양육수당과 한부모 가족 자녀 양육비 역시 기본소득으로 대체가능한 현금 급여로 보았다. 마지막으로 특정 계층(농민)의 소득보전급여로서의 성격을 갖는 쌀소득 보전 고정직불금 역시 기본소득으로 대체 가능하다고 보인다. 우리는 이렇게 확보된 재원을 60세 미만의 국민[14)] 모두에게 동일한 금액을 나누어 준다고 가정했다. 이 경우 1인당 년 16.8만원 (월 1.3만원) 수준의 기본소득 금액이 마련된다 ([표 1] 참고).

2 단계는 현행 소득세법상 허용되는 근로소득공제, 인적공제, 근로 소득세액공제, 각종 사회보험료 공제 등을 폐지하는 것이다. 원칙적으로 모든 사람들이 일정한 소득을 정부로부터 지급받는다면 조세지출을 통해 이들에게 추가적인 혜택을 줄 필요는 약해진다(OECD 2017). 또한, 소득공제항목을 폐지하는 것은 복잡다기한 현행 복지제도를 단순화(streamline)해야 한다는 기본소득의 취지에도 부합한다. 앞에서 이미 언급한 것처럼 근로소득과 관련된 '모든 공제항목의 폐지'는 소득세법상의 '조세지출'[15)]보다 포괄적 개념이다. 따라서 근로소득과 관련된 '모든 공제항목의 폐지'

---

13) 모의실험 설계와 관련된 주요 가정은 [부표 1]에 정리되어 있다. 그 외 보다 자세한 설명은 최한수 (2017) 51쪽~64쪽의 내용을 참고하라.

14) 2015년 기준(주민등록인구)으로 41,812,925명이다. 이는 전체 인구의 약 81% 수준이다.

를 통해 추가로 확보되는 재원은 현행법상의 조세지출액보다 크다. 예컨대 2016년 기준으로 소득세의 15개 조세지출항목의 총액은 16.0조이다. 반면에 본 연구의 가정처럼 소득세와 관련된 모든 공제항목을 폐지한 경우의 추가 세수입은 한국조세재정연구원의 TAXIM MODEL에 따라 계산하면 약 57.9조 수준이다. 이로부터 1인당 한 달에 약 11.6만원 (연간 약 139.2만원)수준의 기본소득 재원이 마련될 수 있다. 여기까지가 예산중립 기본소득에 해당하는 내용이다. 마지막 3 단계는 예산추가 기본소득의 모의실험의 결과를 좌우하는데 가장 중요한 명목 소득세율의 인상률을 정하는 것이다. 한국 조세재정연구원의 TAXIM MODEL을 이용한 계산에 따르면 근로소득세와 관련된 공제를 폐지한 후 모든 구간에서 명목세율을 10%p 인상할 경우 약 한 달에 1인당 약 11.6만원 (연간 약 139.2만원)수준의 기본소득을 지급할 수 있는 재원이 마련된다.

[표 1] 기본소득으로 대체되는 현금급여

(단위: 억원, 2015년 기준)

항목	예산
현금급여	27,871
주거급여	5,511
근로장려세제	15,887
가정양육수당	12,156
한부모가족자녀 양육비	724
쌀소득 보전 고정직불	8,450
합계	70,599
1인당	월 1.4만원 (년 16.8만원)

15) 현행 조세특례제한법에 따르면 조세지출은 “조세감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 우대세율적용 또는 과세이연 등 조세 특례에 따른 재정지원”으로 정의된다.

2. 모의실험방법

본 연구의 모의실험은 실제 가구가 아닌 가상 가구(hypothetical household)를 대상으로 진행되는 것이다. 따라서 본 모의실험의 결과를 제대로 이해하기 위해서 가상 가구 구성에 대한 보다 상세한 정보가 주어져야 한다. 가상 가구의 이질성은 가구원 수와 가구의 소득수준에 의해 결정된다. 본 연구에서는 1인부터 4인으로 구성된 가구만을 살펴볼 것이다. 1인 가구는 단독가구, 2인 가구는 부부, 3인 이상 가구는 부부와 자녀로 구성되어 있다. 모의실험 진행의 편의를 위해 모든 가구에서 근로소득자는 가구주 1명으로 가정한다.

가구의 가처분소득을 계산할 때 고려한 항목들은 아래의 〈그림1〉에 나와 있다. 가상 가구를 대상으로 진행되는 모의실험의 성격을 고려하여 개별 가구의 소득 및 공제 항목은 일반적인 가구에 적용될 수 있는 전형적 항목만을 고려하였다.[16] 가구 유형별 공적이전소득의 크기를 정하기 위해서는 가구 소득 뿐 아니라 이들 가구가 보유한 재산을 고려해야 한다. 여기서는 재산의 소득환산액과 가구특성별 지출비용은 모두 0이라고 가정하였다. [17] 여기서 말하는 소득이란 균등화된 시장소득을 의미하며 가구의 소득은 10분위 기준에 따라 분류했다. 다만 우리의 주된 관심사는 소득 1분위에서 6분위에 속한 가구이다. 기본소득의 도입이 저소득층계층과 중위소득계층의 후생에 미치는 영향이 본 연구의 주된 분석 대상이기 때문이다. 세율의 적용과 공제 및 수급액의 자격요건은 2015년 제도를 기준으로 정하였다.

본 연구에서는 크게 4가지 기본소득 시나리오를 검토할 것이다. 각각의 시나리오는 명목소득세율과 기본소득금액의 조합에 따라 구분된다. 시나리오 1은 예산중립 기본소득을, 나머지 시나리오 2~4는 예산추가 기본소득을 의미한다. 시나리오 2에서 4로 갈수록 개개인에게 지급되는 기본소득이 점차 증가하도록 설계되었다. 기본

---

16) 인적공제는 기본공제만 적용하고 부녀자 추가공제는 적용하지 않았다. 자녀세액공제(기본공제 대상자녀나 6세 이하 자녀) 역시 공적이전소득이지만 자녀장려금을 수급받는 사람은 중복하여 적용받을 수 없기 때문에 본 모의실험에 이를 포함시키지 않았다.

17) 예컨대 국민기초생활보장법 상의 수급자 선정 기준에 사용되는 '소득인정액'의 정의는 다음과 같다.

소득인정액 = 소득평가액* + 재산의 소득환산액**

* 소득평가액 = 실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제

** 재산의 소득환산액 = (재산의 종류별 가액 - 기본재산액 - 부채) x 재산의 종류별 소득환산율

소득 수급액의 크기는 결국 한 사회의 조세(국민)부담률에 정비례하기 때문에 동시에 시나리오 4의 세율이 시나리오 2혹은 3보다 높다. 따라서 시나리오 4는 '고급여 고부담 기본소득'을, 시나리오 3은 '중급여 중부담 기본소득'을, 시나리오 2는 '저급여 저부담' 기본소득을 의미한다. 각각의 시나리오는 공통적으로 현금급여를 기본소득으로 대체하고 소득관련 공제의 전면적 폐지를 전제하고 있다.

기본소득은 보편성의 원칙에 충실하게 원칙적으로 0세부터 60세 미만이면 누구나 받을 수 있는 것으로 가정했다. 60세 미만으로 가정한 이유는 국민연금의 수령조건이 60세 이후부터이기 때문이다. 그리고 기본소득은 과세하지 않는 소득으로 가정했다. [표 3]에는 현행 제도와 각각의 기본소득 시나리오에 적용되는 한계소득세율을 정리해놓았다. 시나리오 4의 경우 과표 최고구간의 한계세율이 68%이다. 이는 현행보다 무려 30%p 이상 높은 것이다.

[그림 19] 모의실험하 현행 제도에서의 가처분소득의 계산

총급여
(-)근로소득공제
소득평가액
(-)인적공제[1]
(-)연금 보험료 등 공제[2]
과세표준
(X)세율
산출세액
(-)근로소득세액공제
결정세액

(-)4대보험
(-)결정세액
순근로소득
(+)생계급여
(+)주거급여
(+)근로장려금
(+)자녀장려금
가처분소득

주: 1) 인적공제는 기본공제만 적용하고 부녀자 추가공제는 적용하지 않음.
2) 연금 보험료 등은 연금보험료 공제와 특별 소득공제 중 건강(장기요양)보험료 및 고용보험료를 의미.
3) 반면에 근로장려금과 자녀장녀금은 소득과 재산 중 어느 것으로도 반영하지 않음

[표 2] 기본소득 시나리오

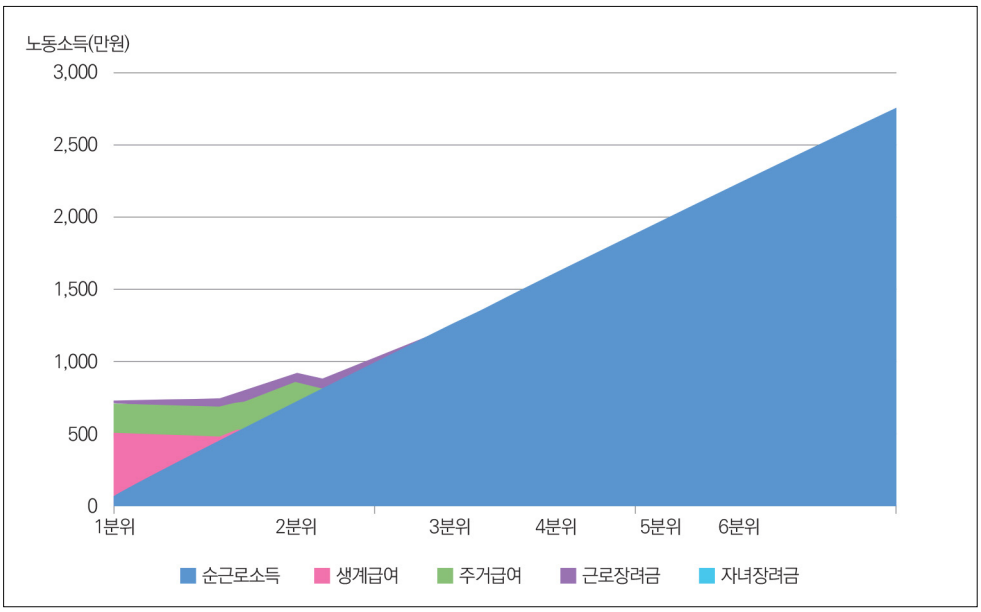
시나리오별 구성요소		기본소득금액 (1인당) 60세 미만	현금급여 대체 및 공제폐지 여부	명목세율 인상폭
예산중립 기본소득	시나리오 1	월 12.9만원 (년 155만원)	○	인상없음
예산추가 기본소득	시나리오 2	월 24.5만원 (년 294만원)	○	모든 구간에서 10%p인상
	시나리오 3	월 36.1만원 (년 433만원)	○	모든 구간에서 20%p인상
	시나리오 4	월 47.7만원 (년 572만원)	○	모든 구간에서 30%p인상

[표 3] 기본소득 시나리오의 소득구간별 명목세율

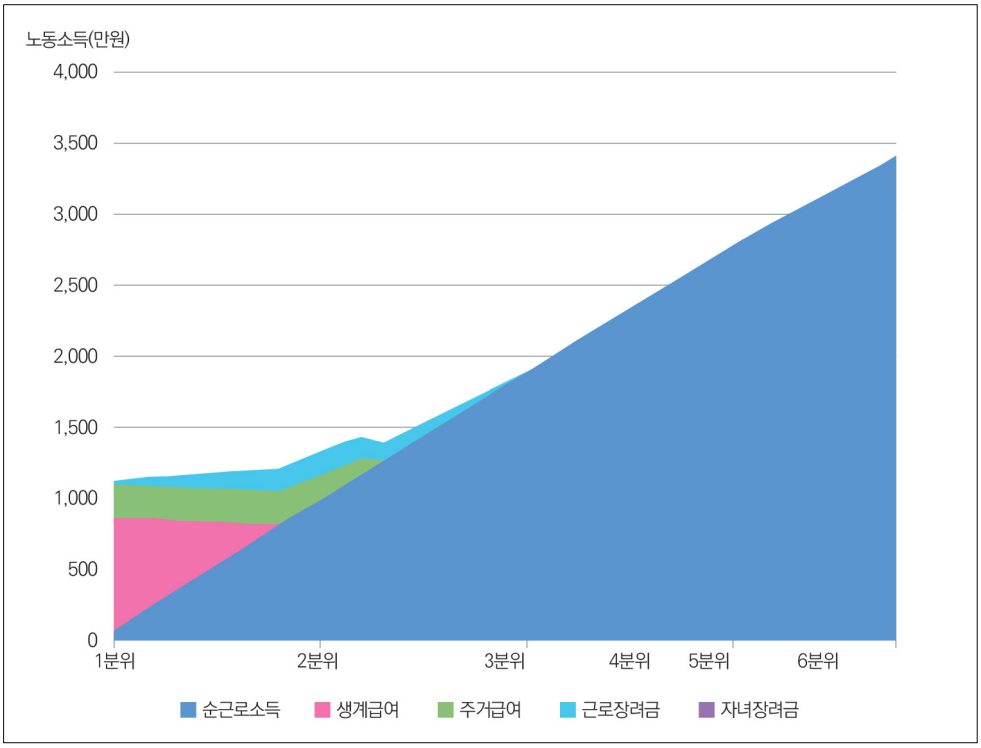
과표구간	현행 세율	시나리오1 월 12.9만원	시나리오2 월 24.5만원	시나리오3 월 36.1만원	시나리오4 월 47.7만원
~1,200만원	6%	6%	16%	26%	36%
~4,600만원	15%	15%	25%	35%	45%
~8,800만원	24%	24%	34%	44%	54%
~1.5억원	35%	35%	45%	55%	65%
1.5억원	38%	38%	48%	58%	68%

본격적인 모의실험에 앞서, 이후 분석결과의 벤치마크(benchmark)로써 현행 제도하에서 각각의 가구의 시장소득과 가처분소득의 관계, 그리고 사회보조수혜금의 크기 등을 살펴보자. 이에 대한 기본적 결과는 〈그림 2-1〉부터 〈그림 2-4〉에 잘 나타나 있다. 결과 중 이후의 분석결과와 관련된 몇 가지 중요한 점을 간략하게 언급하고자 한다. 먼저 대부분의 사회부조수혜금들이 소득 3분위에서부터 완전히 사라지는 것을 알 수 있다. 자녀장려금은 아이가 있는 3-4인 가구에 있어 사회부조수혜금의 지급 대상을 소득 4~5분위까지 확대하는 역할을 하나 그 크기 면에서 미흡하다. 3인 가구의 경우 최고 연 50만원, 4인 가구의 경우 연 96만원 수준이다. 마지막으로 가구원 수가 늘어남에 따라 각 가구가 받는 공적이전소득의 규모는 증가하나 그것이 기본소득과 달리 정확히 가구원 수에 비례하지 않음을 알 수 있다.

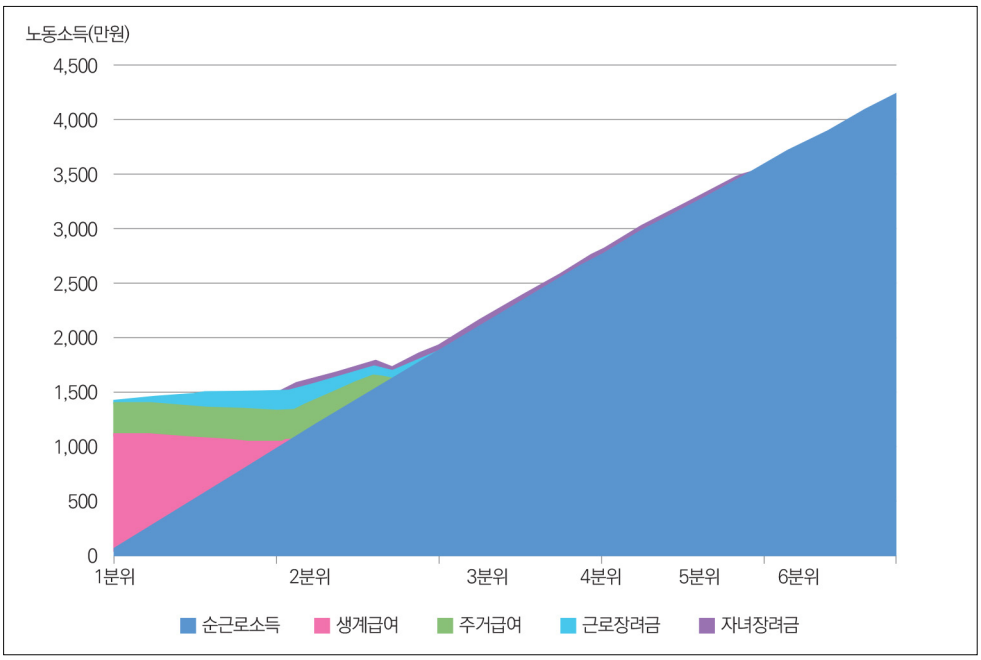
[그림 2-1] 1인가구 가처분소득구성



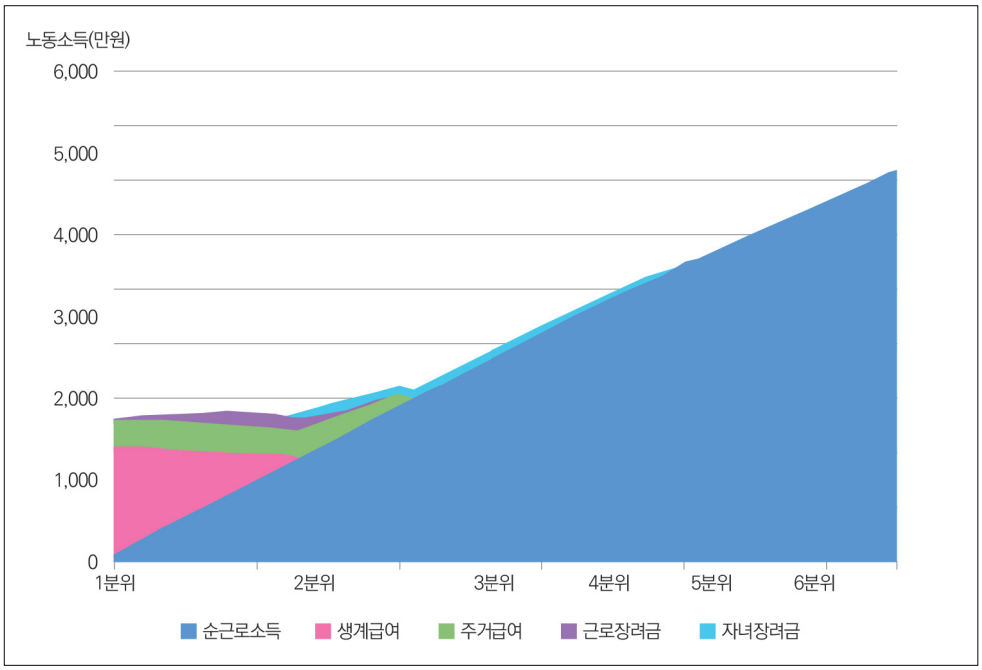
[그림 2-2] 2인가구 가처분소득구성



[그림 2-3] 3인가구 가처분소득구성



[그림 2-4] 4인가구 가처분소득구성



Ⅳ. 주요 결과

1. 검증 결과

먼저 검증 명제 1과 관련된 결과를 살펴보자. 예산중립 기본소득에 따른 결과는 [표 4]의 칼럼 A에 나타나 있다. 칼럼 A의 결과는 가구 유형에 따라 편차가 있기는 하지만 공통적으로 2-4분위에 속한 가구가 기본소득의 수혜자가 된다는 사실을 보여주고 있다. 즉 예산중립기본소득하에서는 모든 가구유형에서 최하층인 1분위의 가처분소득이 오히려 그 이전보다 감소하는 현상이 관찰된다.

[표 4] 모의실험 결과 : 현행제도와 기본소득 비교

(단위:만원)

		A	B	C	D
		예산중립 기본소득	예산추가 기본소득		
가구 유형	기본소득 시나리오	시나리오 1 (현금급여대체+공제폐지+명목세율 인상 없음)	시나리오 2 (현금급여대체+공제폐지+전 구간 명목세율 10%p인상)	시나리오 3 (현금급여대체+공제폐지+전 구간 명목세율 20%p인상)	시나리오 4 (현금급여대체+공제폐지+전 구간 명목세율 30%p인상)
1인 가구	가처분소득 증가 구간	900-1900 (2-4분위)	900-1700 (2-3분위)	500-1600 (1-3분위)	400-1500 (1-3분위)
2인 가구	가처분소득 증가 구간	1,400~3,200 (2~5분위)	900-2900 (1-4분위)	500~2900 (1-4분위)	0-2800 (1-4분위)
3인 가구	가처분소득 증가 구간	1,500~4,800 (2~6분위)	900~4,700 (1~6분위)	300~4,500 (1~6분위)	0~4,400 (1~6분위)
4인 가구	가처분소득 증가 구간	1600-6,600 (2~6분위)	900-6,100 (1~6분위)	100~5,900 (1~6분위)	0~5,800 (1~6분위)

이를 좀 더 자세히 살펴보면 예산중립 기본소득하에서 가처분소득이 증가하는 가구의 소득구간은 가구원 수에 따라 조금씩 다르다는 점을 알 수 있다. 1인 가구에서

는 대체로 소득 2~4분위 사이 가구의 가처분소득이 증가한다. 하지만 가구원 수가 늘어나 기본소득의 액수가 증가하는 3-4인가구의 경우 소득 2분위에서 6분위까지의 가구가 수혜자가 된다.

이처럼 예산중립 기본소득하에서 차상위 계층라고 할 수 있는 2분위 가구의 가처분소득이 증가하는 이유는 무엇일까? 이는 현재의 사회안전망의 혜택이 1분위에 압도적으로 편중되어 있다는 사실과 관련이 있다. 즉 현재 한국사회 사회안전망의 근간인 기초생활보장제도상의 생계급여의 경우 소득 2분위 계층도 받지 못할 정도로 선별적이고 배타적으로 운영되고 있다. 본 모의실험은 소득 2분위 계층이 누릴 수 있는 공적부조는 주거급여와 근로장려금이 전부이며 그 규모도 크지 않다는 점을 보여주고 있다. 예컨대 연 소득 기준으로 2분위 계층에 속하는 연 소득 1000만원의 단독가구의 경우 가능한 공적부조는 53만원 수준의 근로장려금이 전부이다. 이는 이 단독가구의 가처분소득인 963만원의 5.5% 수준에 불과하다. 4인 가구의 경우도 사정은 별로 다르지 않다. 2분위 계층에 속하는 연 소득 2100만원의 4인 가구가 받을 수 있는 공적부조는 총 227만원 (주거급여 127만원+자녀장려금 100만원)으로 이는 이 가구의 가처분소득 2151만원의 10.1% 에 불과하다. 한편 이들 가구가 받는 조세지출편익의 경우 1000만원 단독가구의 경우 54만원이고 2100만원의 4인가구의 경우 207만원이다. 따라서 현행 제도하에서 연 소득 1000만원의 단독가구와 2100만원의 4인 가구가 받을 수 있는 편익의 총계는 각각 107만원(53만원+54만원)과 434만원(227만원+207만원)이다. 예산중립적 기본소득하에서는 같은 소득수준의 1인 가구와 4인 가구가 각각 연 155만원과 620만원의 기본소득을 받을 수 있다. 따라서 이들 가구는 기본소득의 수혜자가 된다.

이러한 결과는 비단 2분위 가구에 한정된 것은 아니다. 이러한 결과는 차상위 가구에서부터 중위소득가구까지 그대로 적용될 수 있다. 이것이 가능한 이유는 가구원 수가 늘어나고 소득이 증가할 경우 현행 제도하에서 받을 수 있는 복지혜택은 조세지출 편익이 전부이기 때문이다. 5분위 경계소득은 3인 가구와 4인 가구 기준으로 각각 4200만원과 4900만원이다. 이러한 중위소득 가구의 경우 현행제도에서 받는 혜택은 조세지출편익이 전부인데 이는 각각 375만원과 428만원이다. 이제 예산중립 기본소득이 실시될 경우를 생각해보자. 이들 가구는 조세지출편익을 전액 상실하지만 420만원과 560만원의 기본소득을 받게 될 것이다. 결과적으로 기본소득이 상

실되는 조세지출편익을 압도한다. 따라서 중위계층 가구의 경우 현행 제도보다 예산 중립 기본소득하에서 가처분소득이 증가하게 된다. 명제 1은 모의실험 결과에 의해 검증된다.

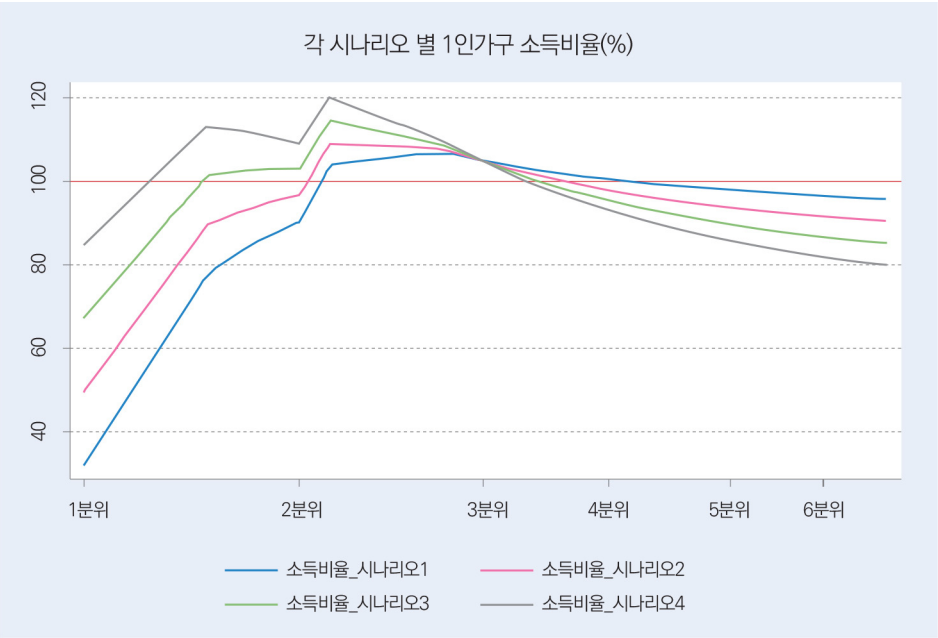
이제 명제 2를 살펴보자. 먼저 예산추가 기본소득 중 '저부담-저급여' 시나리오 2 (칼럼 2)에서 소득 1분위의 최하층 가구를 살펴보자. 이들 가구의 경우는 기본소득하의 가처분소득이 현행 제도하의 가처분소득보다 낮다. 이는 모든 유형의 가구에 공통으로 나타나는 결과이다. 이는 현행 공적부조가 소득 1분위 가구에 집중되어 있기 때문이다. 따라서 액수가 상대적으로 적은 시나리오 2 기본소득에서는 기본소득이 이들 최하층 가구가 현재 누리고 있는 편익의 상실을 보전해 줄 정도로 크지 않다. 그러나 같은 예산추가 기본소득이라 할지라도 중(고)부담-중(고)급여 기본소득 시나리오 3 (칼럼 3)과 4 (칼럼 4)에서는 다른 결과가 나온다. 예컨대 현행 제도하에서 연 소득 900만원의 2인 가구의 경우 402만원의 현금성 공적이전 부조를, 54만원의 조세지출편익을 누린다. 특히 가구원수가 2인일 경우 이들이 받는 기본소득의 액수는 각각 866만원(시나리오 3)과 1144만원 수준(시나리오 4)이다. 이 경우는 모두 세율 인상을 전제로 하기 때문에 이 가구는 234만원(시나리오 3)과 324만원(시나리오 4)의 추가 세금을 부담해야 한다. 결론적으로 이 가상 2인 가구의 입장에서 기본소득의 비용은 시나리오 3의 모의실험에서는 690만원(402+54+234), 시나리오 4의 모의실험에서는 780만원(402+54+324)이 되는데 이러한 비용은 866만원과 1144만원 상당의 기본소득보다 작다.

이러한 메커니즘을 가장 잘 보여주는 것이 바로 고부담-고복지인 시나리오 4에서 4인 최하층 가구이다. 예컨대 소득이 0인 가구가 있다고 하자. 이 경우 현행 제도하에서 그가 받는 모든 편익의 합은 약 1750만원(전액 현금성 공적이전 부조이다)이다. 기본소득에서 이 가상 가구는 이러한 편익 전체를 잃어버린다. 하지만 이 시나리오에서 4인 가구가 받는 기본소득액의 총합은 2288만원 (572X4)가 된다. 결론적으로 모의실험 결과 이 4인 가구의 가처분소득은 그 이전에 비해 무려 30%이상 증가한다. 즉 예산 추가 기본소득하에서는 예산 중립 기본소득의 사례와 달리 최하층인 소득 1분위의 가구도 혜택을 본다.

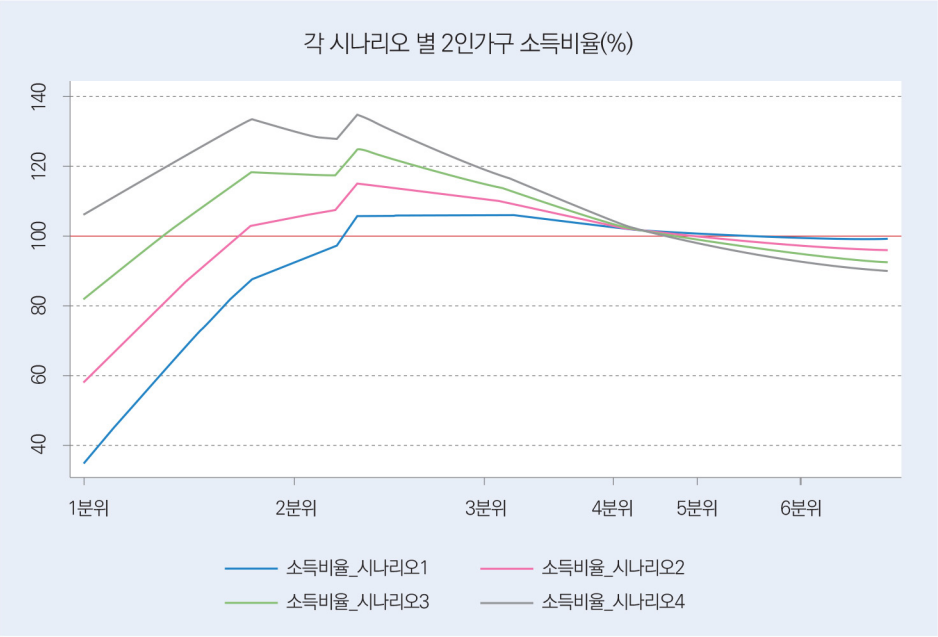
지금까지의 설명이 아래의 그림[3-1]에서 [3-4]에 나타나 있다. 이 그림을 이해함에 있어 중요한 개념은 소득비율이다. 소득비율은 아래 그림 Y축에 표시되어 있는

데 이는 “기본소득하에서의 가처분소득/현행 제도하에서의 가처분소득”으로 정의된다. 여기서 X축은 현행 제도하의 개인의 근로소득을 의미한다. Y축의 100%선에 있는 개인은 현행 제도하에서나 기본소득하에서 가처분소득은 동일하다는 것을 의미한다. 따라서 Y축의 100% 이상 구간에 있는 개인은 기본소득의 수혜자라고 이해하는 것이 타당하다. 그림[3-1]에서 [3-4]가 보여주듯이 각각의 시나리오에서 소득비율의 모습은 역 U자의 형태이다. 소득비율이 정점을 이르는 소득분위는 모두 다르지만 모든 시나리오에서 현재의 근로소득이 많을수록 기본소득하의 가처분소득이 감소하는 현상이 발생한다.

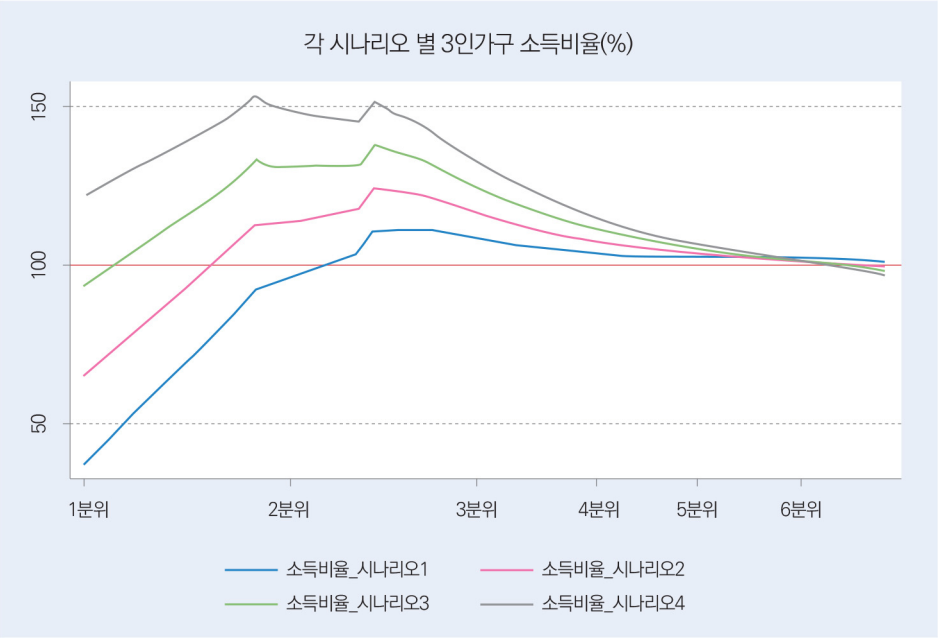
[그림 3-1] 시나리오별 1인 가구 소득비율 비교



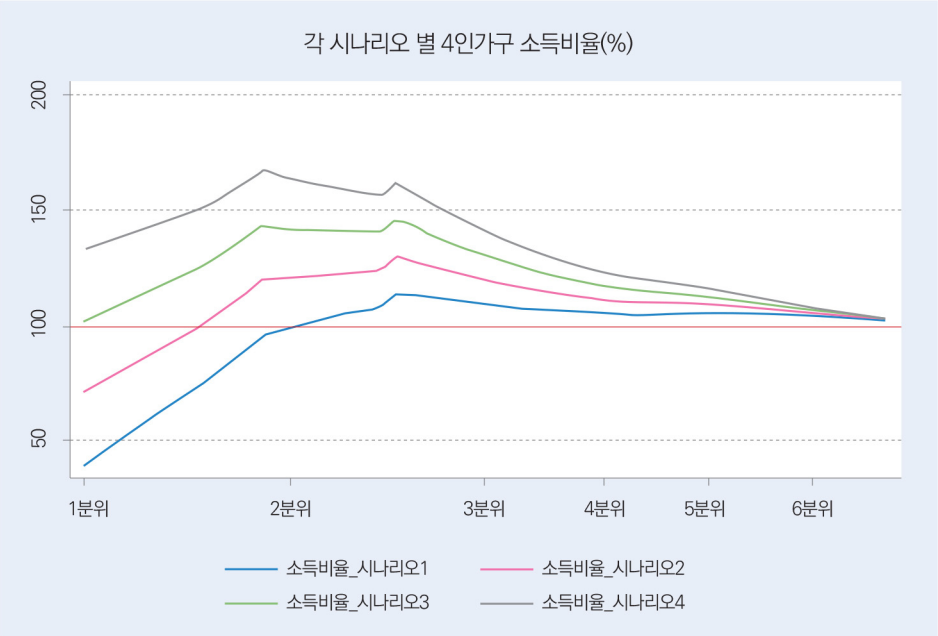
[그림 3-2] 시나리오별 2인가구 소득비율 비교



[그림 3-3] 시나리오별 3인가구 소득비율 비교



[그림 3-4] 시나리오별 4인가구 소득비율 비교



주 : X축 - 소득분위(현행제도하에서의 가처분소득)
Y축 - 소득비율(기본소득하에서의 가처분 소득/현행제도하의 가처분 소득)

2. 해석

앞 절에서 우리는 기본소득 (그것이 예산중립 혹은 예산추가 기본소득이든 간에)이 항상 빈곤층에 유리한 제도가 아닐 수 있음을 확인하였다. 특히 예산중립 기본소득하에서는 빈곤층 중에서도 소득 1분위~2분위 가구(일부)는 오히려 가처분소득이 감소하고 이들 가구보다 소득이 큰 차상위 계층과 중위소득 계층의 가처분소득은 증가한다. 왜 이러한 현상이 발생하는가? 한마디로 이는 기본소득의 예산제약 문제와 관련이 있다. 예산중립 기본소득의 핵심은 빈곤계층에 선별적으로 집중되어 제공되던 혜택을 그 크기의 변화없이 사회구성원 전체에게 동일한 수준으로 나누어주는 것이다. 기본소득을 위한 추가적 재정확보가 없기 때문에 과거 수급액에 비해 기본소득의 액수는 줄어들 수밖에 없다. 그 결과 선별적 복지제도에서 상대적으로 집중된 복지혜택을 받던 빈곤층의 경우 오히려 가처분소득이 하락하는 불리한 상황에 처하게 된다.

그렇다면 이러한 현상을 막기 위해 기본소득의 수준을 올리면 어떠한 일이 발생하는가? 빈곤층이 받는 기본소득의 수준을 과거 선별적 복지제도하의 급여수준으로 유지하고 싶다면 현행 재원 외의 기본소득을 위한 추가적 재원을 확보해야 한다. 이는 우리의 시나리오에서는 (소득)세율의 인상으로 이어지는 것을 의미한다. 이 경우 빈곤층 역시 과거와 달리 세금의 부담을 감내해야 한다. 특히 본 연구의 모든 시나리오는 조세지출편익의 폐지를 전제하기 때문에 빈곤층 역시 세율 인상에 따른 세부담에 노출된다. 하지만 기본소득의 액수가 이러한 세율의 추가적 부담을 상쇄하고도 남을 만큼 상당히 큰 경우 빈곤층 (특히 우리의 실험에서는 소득 1분위의 빈곤층가구)도 기본소득제도의 수혜자가 될 수 있다.

이러한 논리는 왜 중위소득 가구가 현행 제도보다 기본소득하에서 이득을 보는지도 설명한다. 그림 [2-1]~[2-4]에서 살펴본 것처럼 중위소득계층, 특히 소득 3~6분위의 가구들은 정부로부터 받는 공적이전소득이 전무하거나 그 수준이 매우 낮음을 알 수 있다. 따라서 기본소득이 실시된다면 이 구간에 속한 가구의 경우 기본소득이라는 새로운 이전소득을 향유하게 된다. 가구원의 수에 따라 그 수준이 기본소득에 따른 추가 세부담액을 상쇄하고도 남는 경우가 발생한다. 특히 고부담-고복지 기본소득 시나리오나 4인 가구의 경우 이러한 이유로 현행 제도보다 기본소득 제도하에

서 가처분소득이 크게 증가한다.[18]

3. 기본소득제도의 비용에 대한 예비적 분석

지금까지 우리는 세율의 변화가 가구의 노동공급에 영향을 주지 않는다는 정태적 모형을 사용한 모의실험을 진행해왔다. 그러나 이러한 모형은 기본소득의 도입이 경제주체의 행동에 미칠 결과를 충분히 고려하지 못함으로써 사회적 비용을 과소추정하게 만드는 문제가 있다. 따라서 기본소득제도의 편익과 비용을 보다 종합적으로 이해하기 위해서는 세율변화에 따른 경제주체의 행태변화를 반영한 모형이 필요하다. 본 연구에서는 그 예비적 분석의 일환으로 각 기본소득 시나리오하에서의 평균세율을 살펴볼 것이다. [19]

여기서 평균세율은 1-{(일을 할 경우 순소득-일을 하지 않을 경우 순소득)/근로소득}으로 정의된다. 이렇게 평균세율을 정의할 경우 평균세율이 높다는 것은 노동을 할 경우와 그렇지 않은 경우의 순소득의 차이가 크지 않다는 것을 의미한다. 극단적으로 평균세율이 100%인 경우를 생각해보자. 이 경우는 일을 할 경우의 순소득과 일을 하지 않을 경우 순소득이 정확히 같다는 것을 의미한다. 이처럼 두 소득의 차이가 없다면 굳이 개인들이 노동의 수고(dis-utility)를 감내할 이유가 없다. 다시 말하면 평균세율이 높을수록 노동시장 밖에 있던 개인이 다시 일을 시작할 유인이 줄어들게 된다.

평균세율은 실업상태에서 구직활동을 통해 일을 시작할 경우 받게 되는 임금 수준에 따라 달라질 수 있다. 여기서는 편의를 위해 취업 시 소득이 중위소득의

---

18) 이러한 논리대로라면 소득 최상위계층 역시 기본소득의 수혜자가 될 수 있는지 않을까? 그렇지 않다. 그 이유는 누진적 소득세율에 있다. 예컨대 시나리오 4에서 최상위구간의 명목한계세율은 68%까지 치솟는다. 이로 인해 최상위계층의 세부담은 매우 크게 증가한다. 최상위계층일수록 세부담이 기본소득을 압도한다. 예컨대 4인 가구의 경우 시나리오 2에서는 소득 6800만원부터 기본소득으로 이행할 경우 가처분소득의 감소가 예상되나 시나리오 3에서는 5900만원, 시나리오 4에서는 5800만원으로 점차 낮아진다. 이는 바로 높은 한계세율 때문이다.

19) 노동공급의 문제는 크게 extensive margins과 intensive margins으로 나누어 분석이 가능하다. 한계세율(marginal tax rate)은 일하고 있을 경우 노동공급의 1단위 증가(intensive margins)에 영향을 미친다. 이에 대한 분석은 이미 [표 3] 기본소득 시나리오의 소득구간 별 명목세율에 제시되어 있다.

25%~175%가 되는 경우를 살펴볼 것이다. 중위소득의 25%~50%는 저임금 직업으로, 중위소득의 150%~175%는 고임금 직업으로 봐도 무방할 것이다. 먼저 현행 제도하의 평균세율과 기본소득 각각의 시나리오에 따른 평균세율을 구한 뒤 이를 서로 비교할 것이다. 아래의 [표 5]에서 보듯이 노동시장 밖에 위치한 개인이 중위소득수준 (그리고 그 보다 더 낮은 임금수준)의 일자리에 취업할 경우 기본소득하의 평균세율이 현 제도하의 평균세율보다 낮음을 알 수 있다. 적어도 중위소득수준 이하의 임금을 제공하는 직업을 가지려고 할 때 기본소득은 구직자에게 보다 큰 인센티브를 제공한다는 점을 알 수 있다. 일반적으로 장기 실업상태에 놓여있는 노동자들이 얻게 되는 직업의 임금수준이 저임금이나 중위임금일 가능성이 높다는 점에서 현행 제도보다 기본소득이 노동시장 바깥에 있는 개인의 노동시장 참여를 촉진하는 효율적 제도라 할 수 있을 것이다. [20]

그러나 이러한 효율성이 모든 유형의 기본소득에서 나타나는 것은 아니다. 특히 예산추가 기본소득하에서는 상황이 달라질 수 있다. 예컨대 만약 정책결정자가 기본소득 시행으로 손해를 볼지 모르는 빈곤층에게 기존 선별적 복지제도하에서 누리던 수준의 급여수준을 보장하기 위해 세율을 크게 인상할 경우 고임금 직업을 갖게 되는 개인은 세율이 크게 올라간다. 예컨대 중위소득의 150% 이상의 소득을 버는 연가구 소득 7000만원의 가구주의 경우를 살펴보자. 현 제도하의 평균세율은 39%이다. 시나리오 4 (고부담-고복지)하의 4인 가구의 경우 평균세율은 54%로 크게 올라간다. 참고로 이 구간에서의 한계세율 역시 54%로 현행 24%보다 30%p나 높다. 이는 해당 가구의 노동공급의 유인을 낮추는 결과를 낳을 것이다. 특히 이러한 고소득층의 경우 다른 계층보다 부가가치가 높은 영역에서 일할 가능성이 높다는 점에서 사회전체적인 관점에서 보았을 때 저소득층에 비해 이들의 노동공급의욕의 감소로 인한 비용이 보다 클 수 있다.

20) 바로 이러한 것이 핀란드가 실업자를 대상으로 한 기본소득 모의실험을 진행한 이유이기도 하다.

[표 5] 현행 제도와 기본소득하의 평균세율

(단위:만원, %)

소득		1인 가구						2인 가구					
		근로소득	평균세율					근로소득	평균세율				
			현행	기본소득 시나리오					현행	예산중립	예산추가		
				예산중립	예산추가								
				1	2	3	4			1	2	3	4
저임금 직업	25%	600	88	14	24	34	44	800	90	14	24	34	44
	50%	1,200	69	14	24	34	44	1,600	74	17	27	37	47
중위임금 직업	100% (중위소득)	2,300	42	19	29	39	49	3,300	45	20	30	40	50
고임금 직업	150%	3,500	33	20	30	40	50	4,900	37	22	32	42	52
	175%	4,000	31	21	31	41	51	5,700	34	23	33	43	53

소득		3인 가구						4인 가구					
		근로소득	현행	예산중립	예산추가			근로소득	현행	예산중립	예산추가		
				1	2	3	4			1	2	3	4
저임금 직업	25%	1,000	91	14	24	34	44	1,200	94	14	24	34	44
	50%	2,000	78	18	28	38	48	2,300	81	19	29	39	49
중위임금 직업	100% (중간값)	4,000	47	21	31	41	51	4,700	50	21	31	41	51
고임금 직업	150%	6,000	38	23	33	43	53	7,000	39	24	34	44	54
	175%	7,000	35	24	34	44	54	8,100	38	24	34	44	54

주 1) 소득기준 산출방법: 가구별 연간근로소득 중 중간값을 기준으로 산출

2) 평균세율: 평균세율은 1-[(가처분소득/일을 하지 않을 경우 순소득)/근로소득] 로 산출함

3) 일을 하지 않을 경우의 순소득은 모두 “0”으로 설정. 4대보험의 경우 하한선을 적용하지 않았으나 국민기초생활보장제도에 의한 현금급여는 적용함

4) 음영으로 되어 부분은 현행 제도보다 기본소득 도입시 평균세율이 상승하는 소득구간

V. 결론

본 연구에서는 간단한 세금-편익 모델을 이용한 모의실험을 통해 기본소득을 도입했을 경우 가구유형과 그 소득분위에 따라 제도의 수혜군과 소외군의 분포가 어떻게 달라지는지를 살펴보았다. 분석 결과 기본소득 (그것이 예산 중립적이든 혹은 추가적인 예산 지출을 수반하든 간에 상관없이)이 도입될 경우 빈곤층 중에서도 소득분포의 맨 왼쪽에 있는 1분위~2분위 가구는 가처분소득이 줄어드는 반면 그 이상부터 중위소득가구의 경우 가처분소득이 증가한다는 점을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 기본소득에 대한 OECD 보고서가 지적한 것처럼 '기본소득'이 빈곤층의 생활수준을 개선하기 위한 최적의 제도가 아닐 수 있음을 시사한다(OECD 2107). 따라서 저소득층의 소득 보장이 주요한 정책 목표라면 그 목표를 달성하기 위한 수단으로써의 기본소득은 적합한 정책수단이 아니다. 이러한 해석은 Hoynes and Rothstein (2018)의 주장처럼 기본소득이 기존의 복지시스템에서 소외받고 있던 아이가 없고 근로 연령대의 정상가구(childless, non-elderly, non-disabled households)를 위한 제도로서의 성격을 갖는다는 주장과도 일맥상통하는 측면이 있다. 기본소득은 노동시장 참여여부와 무관하게 주어진다는 점에서 노동공급의 결정을 왜곡시키는 정도가 낮다. 하지만 세율을 인상하여 기본소득의 수급금액을 올리려 할 경우 노동공급의 결정에 부정적 영향을 미친다. 바로 이것이 기본소득제도의 도입의 사회적 비용이다.

결론적으로 본 연구의 모의실험 결과가 주는 정책적 시사점은 기본소득 역시 다른 복지제도처럼 아무런 비용없이 사회 전체의 후생을 증진시켜주는 만능의 제도는 아니라는 것이다. 또한 현행 복지시스템하에서도 그 제도의 혜택을 누리는 수혜집단(winner)과 배제집단(loser)이 있는 것처럼 기본소득제도 역시 그 자체의 수혜집단과 배제집단을 만들어낸다는 점이다. 빈곤대책의 하나로 인식되는 기본소득은 오히려 역설적이지만 그 보편적 속성 때문에 현행 복지제도의 집중적 혜택을 누리던 저소득층을 패자로 만든다. 반대로 기본소득제도는 현행 제도에서 소외된 중위계층을 사회안전망으로 포함시키는 특성을 갖는다. 이들이 바로 새로운 제도의 승자가 된다. 물론 기본소득 도입 이후에도 저소득층의 경우는 그 이전에 누리던 수준을 유지

하도록 기본소득의 금액을 높일 수 있다. 그러나 이러한 목적을 달성하기 위한 세율 인상은 항상 사회 전체적으로 사중손실 (deadweight loss)의 문제-여기에서는 근로유인의 하락문제-를 발생시킨다는 점을 명심해야 한다. [21] 이는 기본소득 또한 현금복지제도가 당면한 이른바 '철의 삼각형'의 문제[22]를 여전히 안고 있다는 점을 의미한다.

이제 본 연구의 한계를 언급하는 것으로 이 논문을 마무리하고자 한다. 본 연구의 첫 번째 한계는 세율의 변화가 노동공급에 변화를 주지 않는다고 가정한 것이다. 즉 세율변화에 따른 경제주체의 행태변화를 반영한 보다 정교한 모델을 고려할 필요가 있다. 아울러 노동공급의 의사결정 외에 다른 경제주체의 의사결정, 특히 투자에 미칠 영향, 이것이 다시 경제성장과 소득증가에 미칠 영향, 이것이 다시 기본소득액에 미칠 영향 등을 고려할 일반 균형 모델을 고려할 필요가 있겠다. 마지막으로 본 연구는 가상가구를 대상으로 진행된 모의실험에 근거한 것이기 때문에 이로부터 발생하는 여러 한계들로부터 자유롭지 못하다. 예컨대 본 연구는 다양한 형태의 소득 중 근로소득만을 전제로 진행한 것이기 때문에 사업소득이나 재산소득의 비율이 상대적으로 큰 고소득 가구의 분석에 있어서 현실 설명력이 떨어질 수 있다. 또한, 자영업자의 비중이 높은 우리나라 노동시장의 특성을 반영한 설계가 아니라는 문제도 있다.[23] 마지막으로 기본소득의 도입이 사회 전반의 소득불평등에 미치는 영향에 대해 유의미한 정보를 제공하지 못했다. 이 모든 한계들은 실제 가구를 대상으로 한 후속 연구를 통해 보완해야 할 것이다.

---

21) 물론 이를 통해 소득불평등 문제가 완화된다는 측면도 있지만, 이는 본 연구에서 고려하지 않았다.

22) 단순한 형태의 현금복지제도를 개혁하여 1) 근로를 장려하고 2) 소득을 재분배하고 3) 비용을 절감하는 세 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 방법은 없다는 것을 말한다(그루버 2016).

23) 이 점을 지적해주신 익명의 논평자에게 감사드린다.

참고문헌

그루버, 「재정학과 공공정책」3판, 시그마프레스, 2016.

백승호·이승윤, “기본소득 논쟁 제대로 하기,” 「한국사회정책」 제 25권 제 3호, 2018, 37~71쪽.

양재진, “기본소득은 미래 사회보장의 대안인가?,” 「한국사회정책」 제 25권 제 1호, 2018, 45~70쪽.

유종성, “기본소득의 재정적 실현가능성과 재분배효과에 대한 고찰,” 「한국사회정책」 제 25권 제 3호, 2018, 3~35쪽.

최한수, 「각국의 기본소득실험이 한국에 주는 정책적 시사점」, 한국조세재정연구원, 2017.

최한수, “세금-편익 모형을 이용한 기본소득 모의실험,” 「재정포럼」2018년 3월호, 한국조세재정연구원, 2018.

최한수, “대안적 복지제도로서 기본소득에 대한 검토,” 「포용성장을 위한 사회안전망 발전방안연구」, 기획재정부 연구용역, 2019.

Hoynes and Rothstein “Universal Basic Income in the US and Advanced Countries,” working paper, 2018.

OECD, “Basic income as a policy option: Can it add up?,” *Policy Brief on the Future of Work*, OECD Publishing, Paris, 2017.

부록

[부표 1] 기본소득 모의실험의 대상 및 주요 가정

모의실험의 대상: 60세 미만의 인구 (2015년 기준(주민등록인구)으로 41,812,925명, 전체 인구의 81% 기준) 모의실험의 기준연도: 2015년 기준 모의실험의 주요 가정: (1) ⅰ) 기본소득의 재원은 사회보험료가 아닌 오로지 세금을 통해서만 조성하며 ⅱ) 세금 중 (근로)소득세를 통해서만 조달한다고 가정 (2) 재원조달 절차는 ⅰ) 1단계: 복지 관련 현금급여를 기본소득으로 대체 ⅱ) 2단계: 근로소득과 관련된 각종 공제의 폐지 ⅲ) 3단계: 소득세율 인상으로 가정 (3) 기본소득이 경제주체의 노동공급의 의사결정에 영향을 미치지 않는다고 가정 (4) 모든 가구는 근로소득 외의 사업소득이나 재산소득은 없으며 가구가 보유한 재산의 소득환산액과 가구특성별 지출비용은 모두 0이라고 가정 (5) 모든 가구원에게 동일한 금액의 기본소득 지급한다고 가정 (6) 모든 가구에서 근로소득자는 가구주 1명으로 가정 (7) 기본소득은 과세하지 않는 소득으로 가정

Micro-simulation of Universal Basic Income in Korea: A Focus on Working Age Population

Choi, Hansoo*

Abstract

The paper presents micro-simulation results of UBI in Korea, employing a simple tax-benefit model. The results show that (1) there exist heterogenous effects of UBI on households which differ with the household income and size. The bottom of low-income households would be worse off, but low-income households above them and middle-income households would be better off under UBI. (2) UBI is better at incentivizing the poor to get back to work because the poor would face lower marginal tax rates under UBI rather than under the current social security systems. (3) However, UBI incurs social costs because the middle- or high-income households would face the higher average tax rate under UBI.

□ Keywords: Universal Basic Income; Labor Supply, Income Tax

* Assistant Professor, Kyungpook National University

▌ **예산정책연구** 제8권 제2호 2019. 11. pp.226-256 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.2.008

공공도서관 공급의 효과성 분석: 이용자 수와 도서 대출권수 변화를 중심으로

이학준* 이용관**

국문초록

본 연구는 도서관 통계조사 2007~2018년 자료를 활용하여 공공도서관 개관이 지역의 이용자 수와 도서 대출권수에 미친 효과를 분석함으로써 공공도서관의 공급 수준을 진단하고, 정부의 재정정책에 대한 시사점을 제공하고자 한다. 공공도서관의 신규개관은 기존 도서관의 이용자를 이전시키는 효과와 신규 이용자를 창출시키는 효과가 동시에 존재한다. 이를 고려하여 분석한 결과, 공공도서관의 증가는 이용자 수와 대출권수를 감소시키는 것으로 나타나나, 군 지역의 경우에는 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 공공도서관의 개관효과가 시간에 따라 달라진다는 것을 고려하기 위하여 시차변수를 추가하였다. 그 결과, 공공도서관의 개관은 당기 이용자 수와 대출권수를 감소시키지만 다음 기에는 오히려 증가시키는 것으로 나타났으며, 이는 시간이 지남에 따라 이전효과는 축소되고 수요를 창출하는 효과가 커지는 것을 의미한다. 이상의 결과는 지식정보의 이용환경 변화 등으로 공공도서관의 필요성에 대한 논의가 지속되고 있지만 여전히 공공도서관의 공급은 주민의 정보와 문화의 사각지대를 해소하는데 기여를 하고 있음 보여준다. 특히 공공도서관 개관의 효과성이 군 지역에서 크게 나타나 도서관 예산 배분에 있어 주민들의 도서관 접근성을 고려하는 것이 필요하다는 것을 시사한다. 또한, 공통적으로 도서 자료 수와 인구수가 이용자 수와 대출권수에 정(+)의 효과를 주는 것으로 나타나 공공도서관의 수요 창출과 기능 활성화에 공공도서관 및 잠재이용자 규모가 중요하다는 것을 보여준다.

□ 주제어: 공공재, 공공도서관, 이용자 수, 도서 대출권수, 도서관 통계조사

투고일: 2019. 9. 30. 수정일: 2019. 10. 28. 게재확정일: 2019. 10. 29.

* 주저자: 중앙대학교 문화예술경영학과 박사과정(lhj1992@cau.ac.kr)

** 교신저자: 한국문화관광연구원 부연구위원(lucasie@kcti.re.kr)

Ⅰ. 서론

우리나라의 공공도서관[1]은 1900년대 초반 지역별 거점도서관의 설립을 시작으로, 2000년대에 이르러서는 지역 간 정보격차 해소와 독서 진흥을 목표로 하여 본격적으로 설립되기 시작했다. 이후 지방자치단체들도 지역민들의 정보와 문화에 대한 요구에 부흥하기 위해 공공도서관을 지속적으로 증설해오면서 2018년 현재 공공도서관은 1,096개관이라는 양적 성장[2]을 이루었다.[3] 이와 함께 공공도서관은 사회 및 매체 환경의 변화, 이용자들의 요구 변화, 제도적 환경 변화 등에 대응하기 위해 도서대출 서비스를 중심으로 다양한 문화프로그램들을 제공하는 등 경제·사회·문화적 기능[4] 강화를 위한 노력도 지속해 왔다.

주요국 대비 부족한 우리나라의 공공도서관 수와 장서 보유 수[5]는 추가적인 공공도서관의 설립이 필요함을 보여주고 있지만, 지식정보가 디지털화되고, 이용 환경도 오프라인에서 온라인으로 전환되고 있어 종이책과 같은 인쇄매체의 대출서비스를 중심으로 운영되는 공공도서관의 효율성[6]과 함께 양적 증대의 필요성에 대한 의문

---

1) 공공도서관은 공중의 정보이용, 문화 활동, 독서활동 및 평생교육을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 설립한 도서관이나 공중에게 개방할 목적으로 민간기관 및 단체가 설립한 도서관이라고 도서관법 제 2조에 정의되어 있다.

2) 공공도서관에 대한 논의는 2006년, 『도서관법』이 전면 개정되고 도서관정보정책위원회가 발족되는 등 도서관발전종합계획이 본격적으로 시작되었으며, 2019년 현재까지도 중장기 발전계획으로써 국가예산이 투입되고 있다. '제3차 도서관발전종합계획(2019~2023)'에 의하면 2023년까지 1,468개관으로 증설시키겠다는 계획을 가지고 있다.

3) 제3차 도서관발전종합계획(2019~2023)에 따르면, 연간 71개관을 신규 설립하여 2023년까지 1,468개관을 목표로 하고 있다.

4) 공공도서관은 자료와 각종 서비스를 제공을 통해 시민들에게 풍부한 인간생활 및 자아실현의 기회를 제공함으로써 사회와 문화 발전을 촉구하고, 국가와 민족의 번영에 기여하는 것이다. 문헌정보학의 많은 문헌들은 공공도서관의 기능과 역할을 다양하게 설명하여 왔으나 이들 내용들을 종합하면 현대 공공도서관의 기능은 지식정보센터로의 기능, 평생교육센터로의 기능, 사회문화센터로의 기능, 레저여가센터로의 기능, 생활편의센터로의 기능으로 종합할 수 있다(문화체육관광부, 2010).

5) 2016년 기준 우리나라 공공도서관 1관당 인구수는 5만1천184명으로 독일의 1만595명보다 5배 많고(인구 비례 도서관 수가 독일의 1/5), 인구 1인당 공공도서관 장서 수는 2.0권으로 일본의 3.4권에 비해 적은 편이다(교수신문 20180903, http://www.kyosu.net)

6) '2018년 공공도서관 통계조사 결과보고서'에 의하면 2013년 공공도서관 대출자 수는 2,328만 명이었으나 2017년에는 1,396만 명으로 연평균 -12.0%의 감소율을 보이고 있다. 또한 1관당

도 제기되고 있다. 여기서 효율성이란 투입에 대한 산출의 비율을 의미하는 것으로 이에 대한 논의는 해외뿐만 아니라 국내에서도 다양하게 논의되고 있다(박미경·이흥재, 2018; 유금록, 2009; 윤혜영, 2010). 이들 연구는 도서관 이용자 및 대출자 수 감소에 대한 현황을 통해 투입 대비 도서관이 과소사용 되고 있음을 보이고 있다.7)

공공도서관의 양적 증대에 대한 논의는 공공재 공급의 적절성과 연관되어 있다. 공공도서관은 배제가 곤란한 공공재의 특성을 지니고 있기 때문에 사회적 잉여를 극대화하는 공급량 보다는 실제의 공급이 부족한 현상이 나타나게 되고(Samuelson, 1954) 공공부문이 시장에 개입하게 된다. 반면, 공공영역에서 수요를 제대로 파악하지 못하거나 인구감소 및 개발경쟁(고영구·허재완, 2015) 등의 이유로도 공공재가 과잉 공급되는 경우도 있다. 특히 정치경제학에서는 공공재의 공급에 영향을 미치는 정치인의 이해관계(사공영호, 2017)나 관료의 예산 극대화 의도(Niskanen, 2017)로 인해 공공재의 과잉공급이 나타난다고 주장하고 있다.8) 실제로 헤리티지 재단의 연구에 의하면, 5년간에 걸쳐 전체 미국 연방정부 프로그램을 심사한 결과 이들 사업들 중 22%의 사업에서 긍정적인 효과를 증명하지 못하고 있으며, 이들 사업에 지출되는 비용이 연간 1,230억 달러에 이르며(Riedl, 2009), 교통인프라 구축이 기대와 달리 성장이나 일자리 창출에 기여하지 못한다고 밝히고 있다(Ronald, 2008). GAO(Government Accountability Office)의 보고에 따르면, 342개 경제개발프로그램, 130개의 장애인프로그램, 130개의 청년프로그램, 90개의 조기어린이개발프로그램, 90개의 국제문화교육프로그램, 72개의 안전한 식수 프로그램 등이 서로 중복되어 있어 비효율성이 발생하고 있다(GAO, 1997). 우리나라에서도 인프라 사업 등이 선거공약으로 활용되면서 경전철, 공항 철도, 지방 공항 등의 공공재를 필요 이상으로 공급하는 사례들이 발생되고 있다(임도빈, 2015).

대출자 수에 있어서는 2013년 26,910명에서 2017년 13,398명으로 감소하여 연평균 -16%씩 감소해온 것으로 나타났다.

7) 최근 캔사스 주의 로렌스시의 도서관 확장 계획을 반대한 사례도 도서관에서 책을 이용하는 사람의 감소, 디지털 정보 시대의 도서관 서비스의 제한성 등이 도서관의 효율성 감소가 주요 근거로 거론되었다(http://cliomedia.egloos.com “Seangill Peter Bae”).

8) 비용을 부담하는 유권자들은 합리적 무관심 상태에 있고, 정치인과 관료 그리고 이익집단이 자신의 정치적·조직적·경제적 이익을 추구할 경우 공공재는 얼마든지 과잉공급될 수 있다(Niskanen, 1971: 22-42).

공간 기반 공공서비스는 인구적·공간적·지리적 의미가 더해져 있기 때문에 공공서비스의 편익은 순수공공재와 달리 서비스 공급 중심으로부터 지리적으로 멀어질수록 감소하는 경향이 나타내게 된다(김헌민·김희영, 2004; Tiebout, 1956). 이로 인해 대부분의 공간 기반 공공서비스의 공급 수준 결정은 해당 지역의 인구 규모 등 잠재적 수요가 핵심적으로 고려된다. 지역민이 지향하고 있는 복합문화공간인 공공도서관은 대표적인 공간 기반 공공서비스 시설이므로, 공공도서관의 공급의 필요성에 대한 논의의 핵심도 도서관 수요가 얼마나 되는가이다. 그러나 앞에서도 설명했듯이 공공도서관 건립의 당위성을 대부분 도서관의 가치와 역할의 중요성 및 주요국 대비 부족한 공공도서관 수와 장서 보유 수 등을 통해 제시하고 있는 상황이다. 일부에서는 도서관 개관의 타당성을 도출하기 위해 비용-편익 분석(cost-benefit analysis)을 사용하여 편익 추정 및 수요를 예측하고 있다. 다만 대부분 유사사례나 이용 예정자들의 설문조사에 의존하고 있으며 많은 경우 공공투자사업에 대한 편익 추정치는 비용에 비해 과대 추정되는 경향이 있다(장준경 외, 2012). 만약 과대 추정된 수요에 기반하여 공공재가 과잉공급에 이른다면 비효율적인 재정배분을 유발해 지역 간 불균형과 공공재의 질을 악화시킬 뿐만 아니라 예산규모 또한 팽창시켜 민간부문에 대한 투자와 지출을 감소시킬 수 있다(이상봉, 2012). 따라서 이와 같은 문제는 공공재를 소비하는 국민의 이용만족도 혹은 효용을 감소시키게 된다(이재은, 2011). 그렇기 때문에 공공재정이 수반되는 공공재가 효율적으로 공급되고 있는지를 확인하는 것은 국가재정의 건전성 제고뿐만 아니라 소비자의 효용(후생) 증대에 있어서도 중요한 사안이다.

본 연구는 대표적인 공공재인 공공도서관의 공급수준을 진단하고, 정부의 재정정책에 대한 시사점을 제공하고자 공공도서관 공급의 효과성을 분석한다. 이를 위해 행정통계 자료인 도서관 통계조사의 2007~2018년 자료를 활용하여 시군구별 패널자료를 구축하고 공공도서관 개관이 지역별·시기별로 차등적으로 이루어졌다는 것을 활용하여 공공도서관 개관이 지역의 이용자 수와 도서 대출권수에 어떠한 영향을 미치는지 확인하였다. 특히 공공도서관과 같은 공간 기반 공공서비스는 물리적 접근성이 매우 중요하기 때문에 공간의 특성에 따라 그 효과가 상이하며, 추가적인 공공서비스는 신규 수요를 창출하는 효과뿐만 아니라 대체재로 작용하여 기존 공공서비스의 수요를 구축(crowding out)하는 효과도 존재할 수 있다. 이러한 효과는

공간의 특성과 시간에 흐름에 따라 다르게 나타날 수 있다. 공공도서관의 밀집 정도에 따라 공공도서관간 이용자 및 효과 공유 가능성이 커질 수 있기 때문에 여기서는 도시 규모를 분류하여 공공도서관 공급의 효과성을 분석하였다. 또한 공공도서관의 이용자가 이전되는 효과는 접근성과 관련된 것으로 단기적으로 발생할 가능성이 높은 반면, 신규 이용자가 창출되는 효과는 공공도서관이 운영되면서 점진적으로 나타날 수 있다. 따라서 시간의 흐름에 따라 공공도서관 공급의 효과성이 달라질 수 있다는 것을 고려하기 위해 시차변수를 적용하여 분석하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 공공재 공급의 필요성과 공급량 결정을 위한 수요 분석에 관한 문헌들을 정리한다. 다음으로 제Ⅲ장에서는 실증분석 시 사용한 자료와 변수를 설명하고 연구방법에 대해 논의한다. 제Ⅳ장에서는 실증분석을 통해 도출된 결과를 보고하고, 마지막으로 제Ⅴ장에서는 연구결과를 요약하고 정책적 시사점을 제시하였다

Ⅱ. 선행연구 검토

1. 공공재 공급의 필요성

일반적으로 공공재라 함은 사적재 혹은 민간재와 대립되는 개념으로 정부가 공공의 이익을 위하여 국가예산을 투입하여 공급하는 재화 혹은 서비스이다. 이와 같이 정부의 주도하에 제공되는 공공재는 타인과의 경쟁 없이 해당 재화 혹은 서비스를 소비할 수 있는 비경합성(non-rivalry)과 타인의 소비를 금하거나 억제할 수 없는 비배제성(non-excludability)의 특징을 지니고 있으며, 이 두 가지의 조건을 모두 충족하는 순수공공재와 한 가지의 조건만 충족시키는 준공공재(quasi-public goods)로 구분할 수 있다. 이에 복지·보건·교육·문화예술 등 국민의 삶의 질 제고를 위하여 제공되는 사회서비스의 경우 부분경합성과 부분배제적 특성을 가지고 있으며(윤영진, 2010), 공공도서관의 경우 도서대출 서비스를 이행하는 데에 있어 도서라는 재화가 한정적임과 동시에 대출 시 이용자 간의 경합이 발생될 수 있으므로 준공공재로 볼 수 있다.

일반적으로 공공도서관은 정부기관을 중심으로 운영되며[9], 자료 및 정보제공, 문화행사 등을 이행하는 데에 있어 국가재정의 투입은 필수 불가결한 요소이므로 공공도서관에 대한 예산배정에 있어 효율성을 고려하는 것은 중요한 논점일 것이다. 이에 공공도서관 공급을 위한 다양한 논의들이 확대되기 시작하였으며, 사회·문화적 가치뿐만이 아닌 경제적 편익에 대한 논의가 시작되었다. 특히 공공도서관을 건립하는 데에 수반되는 건축비용과 정보서비스 개발 비용 등은 경제적 문제를 촉발시킬 수 있는 우려가 있으며, 이를 위해 공공도서관의 경제적 가치를 평가하고 건립 타당성을 제고하기 위한 방도로써 비용-편익분석이 보편적으로 진행되어 왔다(고영만·심원식, 2011).

공공도서관을 대상으로 비용-편익분석을 시행한 연구들의 목적은 공공도서관의 설립에 대한 비용과 편익을 계량화하여 비용편익비율과 순현재가치, 내부수익률 등

9) 공공도서관은 지방자치단체 및 교육청이 운영하는 공립 공공도서관과 법인 및 개인이 운영하는 사립 공공도서관으로 구분된다. '2018 도서관 통계조사'에 의하면 2018년 기준, 전체 1,096개관의 공공도서관 중, 공립 공공도서관은 1,073개관, 사립 공공도서관은 23개관이다.

을 도출하고 비용에 비해 편익이 높을 경우 공급타당성을 입증하는 것에 있다. 표순희(2012)의 경우 공공도서관을 이용하는 것에 대한 지불의사금액으로써 세금과 기부금, 이용요금 등을 고려하였으며 세금을 통한 지불의 비용편익비율은 1.83, 기부금과 이용요금은 각각 3.09와 0.81인 것으로 나타났다. 강희경 외(2014)의 연구에서는 지역대표도서관 설립을 위해 비용-편익분석을 통하여 각 입지 후보지에 대한 경제적 타당성을 검증하였다. 비용으로서는 건립사업비와 토지보상비, 연간 유지관리비가 고려되었으며 연간 유지관리비는 인건비를 비롯하여 자료구입비, 운영비 등으로 구성하였다. 지불의사금액으로서는 세금을 고려하였고 비용편익비율과 순현재가치, 내부수익률을 도출하였다. 강희경·이용재(2017)의 연구 역시 전술한 연구와 동일한 방법으로 진행되었으나 효율적인 입지를 도출하는 것이 아닌 도서관 단일에 대한 경제적 타당성과 효율성을 검증했다는 데에 차이가 있다. 마지막으로 장덕현·구본진(2018)의 연구는 혁신도시 내 도서관의 경제적 타당성을 분석하였다.

이들 연구는 도서관 건립에 대한 타당성을 확보하는 것에 기여하였으나 다음과 같은 몇 한계점을 가지고 있다. 가장 먼저, 편익을 정의하는 데에 존재하는 어려움과 제시되는 여러 편익들 중 어느 것이 실제적인 편익을 대표할 수 있는가이다. 또한 편익을 여러 종류 제시했을 때, 비용편익비율에 있어 각 편익 간의 편차가 크게 나타날 수 있다. 또한 개인의 비용감소 혹은 편익이 사회적 후생이 된다고 단정 지을 수 없으며, 사회의 전반적인 후생에 대한 효과를 파악할 수 없다. 마지막으로 지역 단위 혹은 입지 별 비교 시에는 해당 구역 간의 이질성이 통제되기 어려울 수 있으며, 설문조사를 통해 포착하는 시민들의 편익 또한 미래에 대한 예상이므로 추후 실제 소비와는 차이가 있을 수 있다.[10)]

10) 공공도서관의 경제적 가치평가 연구에 대한 보다 구체적인 사례에 대해서는 고영만·심원식(2011)을 참조하라.

2. 공공재의 공급량 결정을 위한 수요 분석

일반적으로 수요와 공급이 일치하는 균형점을 넘어 수요에 비해 공급이 많은 경우, 시장에는 이용되지 않는 잔존 잉여가 발생하게 된다. 이에 정교한 효과성 분석은 공공재 공급량 결정에 매우 중요한 요소이며, 수요 형태와 양에 따라 공공재의 효율적 공급을 위한 정책적 함의 또한 달라진다.

수요를 반영한 공공재의 공급량을 분석하는 연구는 티보 가설과 중위투표자 모형에 근거를 둔 접근 방법이 있다. 티보 가설에 의한 방식은 주민들의 공공재에 대한 직접적인 선호도[11]를 기반으로 공공재 공급량을 결정하는 것이다(Goldstein & Pauly, 1981; Gramlich & Rubinfeld, 1982). 한편 중위투표자 모형은 공공재에 대한 지역주민의 미시적 선호체계보다 일정한 선호도를 가진 지역 주민 간 투표경쟁에 의해 결정되는 공공재 공급량을 결정하는 것이다(Bergstrom & Goodman, 1973; Rubinfeld, 1987).

효과적인 도서관 공급을 위해 도서관 수요를 추정한 연구도 국내외에서 다수 진행되었다. 도서관 수요 추정에는 인구 등 지역 사회의 특징(van House, 1986), 지방 재정지출 형태(Feldstein 1977), 지역 경제 여건(Getz, 1980) 등을 주요하게 고려하였다. 국내에서는 지방자치단체가 운영하는 공공문화기반시설의 지역민 선호(이재호 외, 2010)나 자치단체의 인구 등과 같은 특징, 예산 규모, 재정자립도 등을 고려해 도서관 수요를 추정하고 있다(유정민·장용석, 2019). 이들 연구들은 지역민들의 물리적 제약을 해소하기 위해 양적성장을 진행하면서 동시에 질적 고도화가 필요함으로 제시하고 있다.

결국 공공도서관을 포함한 공공재 공급의 논의의 핵심은 해당 공공재가 창출하는 가치와 이용자 편익뿐만 아니라 공공재가 한 단위 증가함으로 전체 시장에 나타나는 총 편익의 변화를 추정하는 것이 필요하다. 일반적으로 공공도서관의 신규 개관은 이용자들의 접근성을 향상시키기 때문에 추가적인 수요를 창출한다. 다만 기존 공공도서관의 수요가 신규 도서관으로 이전되는 경우 신규 도서관이 창출하는 총 효과는 상쇄될 수 있다. 일부 이전효과가 나타나도 신규 도서관의 교육, 홍보, 독서

11) 개인의 선호도 분석의 어려움을 극복하기 위하여 직접 지역주민들을 대상으로 설문조사 형식의 분석을 시도하고 있다(Mitchell & Carson, 2013).

문화 활성화 등 다양한 기능으로 인해 전체적인 공공도서관 이용 가능성을 높인다면 신규 도서관이 창출하는 총 효과는 구축효과를 제외하고도 기존 도서관들의 평균 이용자를 상회만큼 커질 수 있다. 결국 공공재 공급의 당위성을 확보하는 동시에 공공재 공급의 효과성을 높이기 위해서는 추가로 공급되는 공공재로 인해 전체 공공재 수요가 어떻게 변하는지 보여 주는 것이 필요하다.

Ⅲ. 분석 자료 및 방법

1. 분석 자료

가. 자료 설명

본 연구에서는 공공도서관의 증가가 해당 지역의 이용자와 도서 대출권수에 미치는 영향을 실증적으로 분석하기 위하여 국가도서관통계시스템에서 제공하는 '도서관 통계조사' 2007~2018년 원자료(raw data)를 사용하였다. 도서관 통계조사는 국내 도서관의 수를 비롯하여 도서관에 대한 기본적인 정보들을 파악하지 못했던 과거의 문제점을 보완하고, 학술연구와 정책제언 등에 요구되는 일관성 및 신뢰성을 지닌 기초자료를 제공하기 위하여 2008년부터 매년 조사를 실시하고 있다. 특히, 국립도서관·공공도서관·작은도서관·대학도서관·학교도서관·기타도서관 등 각 관종별로 통계자료를 제공하고 있으며, 도서관명 및 주소, 소장자료, 시설 및 설비, 인적자원, 예산 및 결산, 이용자 정보, 기타서비스 및 프로그램 등과 같은 다양한 항목들을 포함하고 있어 도서관의 현황뿐만 아니라 도서관 이용을 분석하기 유용하다.

2007~2018년의 자료를 사용할 경우 관측되는 도서관의 수는 총 10,241개이다. 그러나 도서 자료 수, 대출권수, 도서관 총예산 등이 기입되지 않은 표본들이 존재하였고 이와 같은 표본들을 제거하여 총 9,853개 공공도서관을 분석에 사용하였다. 또한, 공공도서관을 운영하고 있는 시/군/구 총 256개의 지역 중, 행정구역 개편으로 인해 공공도서관 지역구분이 어려운 16개의 지역구를 제외하여 총 240개의 지역을 대상으로 하였다.

나. 변수 설정

분석에 사용한 변수는 도서관 공급의 효과성을 보여주는 이용자 수와 도서 대출권수를 비롯하여 도서관과 지역의 현황을 보여주는 공공도서관 수, 등록자 수, 도서 자료 수, 도서관 총예산, 자료구입비 비중, 프로그램 운영비 비중, 인구수, 미성년자 비중, 고령자 비중 등이다.

이용자 수는 전국 공공도서관의 자료실, 자유열람실 등과 같이 공공도서관이 제공하는 서비스를 이용하기 위한 출입자를 의미하며, 분석 시에는 지역별(시군구) 1관당 이용자 수 사용한다. 도서 대출권수는 공공도서관이 이용자에게 대출서비스를 통해 제공한 도서수를 의미하며, 분석 시에는 지역별 1관당 대출권수를 사용한다. 다음으로 지역별 공공도서관 수는 지역 내 공공도서관 총계를 사용하였다. 대출서비스는 제한된 이용자에게 제공되는 측면을 고려하여 등록자 수 모형에서는 해당 공공도서관에 회원으로 등록되어 있는 회원의 수인 등록자 수를 포함하였다. 또한 공공도서관의 규모를 통제하기 위해 도서 자료 수를 고려하였다. 도서 자료 수는 공공도서관이 소장하고 있는 주제별(총류·철학, 심리학, 윤리학·종교·사회과학·자연과학·기술과학·예술·언어·문학·역사, 지리, 관광 등) 국내 및 국외도서의 총합을 지역구 내 공공도서관 수로 나누어 도출된 값을 사용한다. 다음으로 공공도서관의 예산과 관련된 통제변수로 도서관 총예산, 자료구입비 비중, 프로그램 운영비 비중을 사용한다. 도서관 총예산의 경우 인건비와 자료구입비, 운영비의 총합으로 해당 공공도서관에서 집행한 총예산의 결산액을 의미한다. 자료구입비 비중은 전체 총예산 중 자료구입비(도서 자료 구입비, 비도서 구입비, 전자자료 구입비, 연속간행물 구입비)가 차지하는 비중을 의미하며, 프로그램 운영비 비중은 공공도서관의 운영비 중 원문DB구축 및 정보화 관련 개발·유지비와 기타 사업비 총액을 제외한 프로그램 운영비가 전체 예산에서 차지하는 비중을 의미한다. 마지막으로 해당 지역의 잠재수요 규모와 인구학적 특성을 고려하기 위해 통계청의 행정구역(시/군/구)별 주민등록 인구현황을 활용한 해당 지역의 인구수와 미성년자의 비중과 고령자의 비중을 통제변수로 사용하였다.

[표 1] 변수설명

구분	변수명	변수 구성
종속변수	이용자 수	공공도서관 총 이용자 수 / 공공도서관 수
	대출권수	총 도서대출권 수 / 공공도서관 수
독립변수	공공도서관 수	공공도서관 총계
통제변수	등록자 수	공공도서관 총 등록자 수 / 공공도서관 수
	도서 자료 수	공공도서관이 보유하고 있는 도서 자료의 수 / 공공도서관 수
	도서관 총예산	예산총액 / 공공도서관 수
	자료구입비 비중	ln(자료구입비 / 예산총액)
	프로그램 운영비 비중	ln(프로그램 운영비 / 예산총액)
	인구수	전체 인구수
	미성년자 비중	ln(0세~19세 인구수 / 전체 인구수)
	고령자 비중	ln(65세 이상 인구수 / 전체 인구수)

[표 2]는 지역 유형별 주요 변수들의 기초통계량이다. 먼저 이용자 수를 살펴보면 지역규모에 상관없이 전체적으로 지역구 내의 전체 이용자 수가 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 시/구 지역은 평균 101.51만 명인 반면 군 지역은 12.48만 명인 것으로 나타났다. 또한 1관당 이용자 수의 경우에 있어서는 모든 지역규모에서 감소하고 있는 것으로 나타났으며 시/구 지역은 28.66만 명, 군 지역은 6.48만 명이었다. 이와 같이 인구수에 대한 결과는 해당 지역규모에 의한 것일 수 있으나 1관당 이용자 수의 연평균 감소율을 보았을 때 시/구 지역은 -4.3%인 반면 군 지역은 -1.2%인 것은 주목할 점이다. 또한 도서대출수에 있어서도 전체적으로 공공도서관의 대출권수는 증가하고 있는 추세였으며 시/구 지역의 대출권수가 67.36만권인 것과 군 지역이 8.82만권인 것을 고려하면 지역규모에 따라 약 7.6배의 차이가 있는 것으로 나타났다. 다음으로 1관당 대출권수에 있어서는 군 지역보다 시/구 지역의 감소량이 더 큰 것으로 나타났으며 시/구 지역의 연평균 감소율이 군 지역에 비해 2.6배 크게 감소하고 있는 것으로 나타났다. 특히 1관당 도서대출수가 전체적으로 감소하고 있는 추세는 해당 지역구 내에 공공도서관이 증가할 경우 인근 지역의 도서관 이용자들이 분산되는 것으로 이해할 수 있다.

다음으로 공공도서관의 수에 있어서는 군 지역에 비해 시/구 지역의 연평균 증가율이 더 높았으며 등록자 수와 도서 자료 수는 지역에 구분 없이 증가하는 추세였으나 1관당 등록자 수와 1관당 도서 자료 수는 감소하는 추세를 보였다. 공공도서관 예산에 있어서는 전반적으로 증가하는 추세였으며 군 지역의 경우 시/구 지역에 비해 증가율이 높은 것으로 나타났다. 1관당 도서관 총예산의 경우, 시/구 지역은 감소하고 있으나 군 지역은 증가하는 것으로 나타났다. 또한 전체예산 중 자료구입의 비중은 줄어드는 추세를 보이고 있는 반면, 프로그램 운영비가 전체평균 3.3% 증가하고 있는 것을 고려할 때, 도서관의 영향력을 확대하기 위해 이용자를 유인하는 도서관 프로그램의 역할이 중요해지고 있는 것으로 사료된다. 마지막으로 미성년자와 고령자의 비중을 살펴보면, 지역에 상관없이 미성년자의 비중은 감소하고 있는 반면 고령인구의 비중은 높아지고 있었다.

[표 2] 지역 유형별 기초 통계량

	전체		시/구 지역		군 지역	
변수명	평균	연평균 증감률	평균	연평균 증감률	평균	연평균 증감률
이용자 수 (만명)	70.54	5.1%	101.51	4.5%	12.48	4.7%
1관당 이용자 수 (만명)	20.95	-3.5%	28.66	-4.3%	6.48	-1.2%
대출권수 (만권)	47.00	4.2%	67.36	3.6%	8.82	3.4%
1관당 대출권수 (만권)	13.85	-4.0%	18.75	-4.8%	4.67	-1.8%
공공도서관 수 (관)	3.23	7.3%	3.94	7.8%	1.90	4.3%
등록자 수 (만명)	7.87	9.4%	11.38	8.8%	1.28	7.2%
1관당 등록자 수 (만명)	2.31	1.2%	3.18	0.7%	0.69	1.2%
도서 자료 수 (만권)	9.88	1.0%	11.71	0.2%	6.46	2.8%
1관당 도서 자료 수 (만권)	4.52	-4.4%	4.60	-6.3%	4.39	-0.6%
도서관 총예산 (억원)	8.70	1.3%	11.05	0.1%	4.30	5.4%
1관당 도서관 총예산 (억원)	3.80	-4.8%	4.33	-6.9%	2.81	1.5%
자료구입비 비중 (%)	0.11	-2.9%	0.10	-2.8%	0.12	-2.8%
프로그램 운영비 비중 (%)	0.06	3.3%	0.05	3.6%	0.06	3.5%
인구수 (만명)	19.72	0.8%	27.36	0.3%	0.40	-0.1%
미성년자 비중 (%)	0.18	-2.3%	0.19	-2.3%	0.15	-2.6%
고령자 비중 (%)	0.14	2.3%	0.11	3.3%	0.20	1.9%

자료: 도서관통계조사 2007~2018, 주민등록인구현황

[표 3]은 지역별 연도별 공공도서관 수의 변화를 보여주고 있다. 2018년을 기준으로 전체 262개 지역 중 192개 지역(76%)에 공공도서관이 추가 개관한 것으로 나타났다. 시/구 지역은 전체 170개의 지역 중 150개 지역, 군 지역의 전체 82개 지역 중 42개 지역에 공공도서관이 추가 개관한 것으로 나타났다. 시/구 지역의 경우 88%의 지역에서 신규 개관이 이루어진 반면 군 지역은 51%만이 이루어져 지역에 따라 공공도서관 건립이 차이가 있음을 확인할 수 있다.

[표 3] 지역별 공공도서관 신규 개관 추이

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전체	개관지역	42	47	48	25	38	36	55	38	32	30	42
	누적지역(A)	42	77	106	118	130	139	165	174	181	185	192
	A/지역수	16.9	30.8	42.2	47.0	51.8	55.4	65.5	69.0	71.8	73.4	76.2
시/구 지역	개관지역	39	40	42	25	29	28	40	34	29	29	39
	누적지역(A)	39	67	92	104	110	116	129	135	141	145	150
	A/지역수	23.9	40.9	55.8	63.0	66.3	69.9	76.3	79.4	82.9	85.3	88.2
군 지역	개관지역	3	7	6	0	9	8	15	4	3	1	3
	누적지역(A)	3	10	14	14	20	23	36	39	40	40	42
	A/지역수	3.5	11.6	16.3	16.3	23.5	27.1	43.4	47.6	48.8	48.8	51.2

주: 1) 누적지역은 해당 지역에 신규로 공공도서관을 개관한 처음 시점만을 포함하고, 이후 추가적인 개관은 포함하지 않음
2) 누적지역(A)/지역수 환산 시 사용된 지역수는 시구와 군 지역 수의 시기별 변경을 고려함

자료: 도서관통계조사 2007~2018

[표 4] 지역별 공공도서관의 증관 유무에 따라 이용자 수 및 대출권수를 살펴본 것으로 공공도서관 증관이 있는 지역의 경우, 이용자 수와 대출권수가 많게 많지만 연평균 증감률은 오히려 증관이 없는 지역이 높게 나타났다. 이는 공공도서관의 증관으로 인해 기존 도서관의 이용자들이 이전되는 효과가 나타나고 있음을 보여준다. 시/구지역의 경우 전체와 동일한 경향이 나타나나 군 지역은 공공도서관 증관이 있는 지역의 이용자 수뿐만 아니라 연평균 증감률도 크게 나타난다. 군 지역은 공공도서관의 밀집도가 상대적으로 낮기 때문에 도서관 간 이용자 이전 효과는 미미한 반

면 공공도서관에 대한 접근성 개선으로 신규 수요를 창출하는 효과가 크게 나타날 수 있음을 보여준다.

[표 4] 지역별 공공도서관 증관 유무에 따른 이용자 및 대출권수

		전체		시/구 지역		군 지역	
변수명	증관유무	평균	연평균 증감률	평균	연평균 증감률	평균	연평균 증감률
공공도서관 수 (관)	없음(A)	1.88	0.0%	2.48	0.0%	1.53	0.0%
	있음(B)	3.71	7.9%	4.19	8.0%	2.24	6.1%
	B-A	1.83	p<0.001	1.72	p<0.001	0.71	p<0.001
1관당 이용자 수 (만명)	없음(A)	12.01	-3.2%	23.89	-3.9%	5.07	-1.7%
	있음(B)	24.07	-3.7%	29.49	-4.3%	7.73	-1.0%
	B-A	12.06	p<0.001	5.60	p<0.001	2.66	p<0.001
1관당 도서 대출권수 (만권)	없음(A)	8.67	-2.5%	16.73	-3.3%	3.95	-1.2%
	있음(B)	15.67	-4.3%	19.10	-4.9%	5.30	-2.2%
	B-A	7.0	p<0.001	2.37	p<0.001	1.35	p<0.001

자료: 도서관통계조사 2007~2018

2. 분석 방법

공공도서관의 개관이 지역의 이용자 수 및 대출권수에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 다양한 요소를 고려해야 한다. 이를 최소자승법(ordinary least squares)을 활용해 추정할 경우, 이용자 수와 대출권수에 영향을 주는 다양한 요소들을 고려하지 못하는 누락변수편의(omitted variable bias)가 발생할 수 있다. 이는 독립변수와 오차항 간에 상관관계가 0이라는 회귀분석의 기본가정을 충족시키지 못하므로 추정계수는 선형불편추정량(best linear unbiased estimator)이 될 수 없다. 따라서 공공도서관 이용자 수 및 대출권수를 결정하지만 시간의 흐름에 따라 불변하는 특성들과 지역의 이질적 특성을 고려하기 위해서는 고정효과 모형(fixed effects model)을 사용하였다.

분석을 위해 횡단면자료인 '도서관 통계조사'에 시군구 단위로 식별번호를 부여하여 패널자료로 재구축하였다. 고정효과 모형을 이용한 공공도서관 개관이 도서관

이용자 수에 미치는 영향을 분석하는 회귀분석 모형은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} user_{it} = \alpha &+ \beta_1 library_{it} + \beta_2 library_{it}^2 + \beta_3 book_{it} + \beta_5 budget \\ &+ \beta_6 collection_{it}/budget_{it} + \beta_7 program_{it}/budget_{it} \\ &+ \beta_8 pop_{it} + \beta_9 young/pop_{it} + \beta_{10} old/pop_{it} + \tau_t + \epsilon_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

여기서 종속변수는 i지역의 t년도 이용자 수($user_{it}$)로 공공도서관을 방문한 사람 중 직접적으로 도서관 서비스를 이용한 사람 수의 총합을 의미한다. 이용자 수에 대한 영향요인으로는 공공도서관의 수($library_{it}$), 도서 자료 수($book_{it}$), 도서관 총 예산($budget_{it}$), 자료구입비 비중($collection_{it}/budget_{it}$), 프로그램 운영비 비중($program_{it}/budget_{it}$), 인구수($pop_{it}$), 미성년자 비중($young_{it}/pop_{it}$), 고령자 비중($old_{it}/pop_{it}$)을 고려한다. 또한 각 연도 별로 공공도서관의 이용자 수 및 설명변수들에 영향을 미치는 요인들을 통제하기 위해 연도더미(τ_t)를 사용한다.

다음으로 공공도서관 증가가 대출권수에 미치는 영향을 분석하는 회귀분석 모형은 아래식과 같이 나타난다.

$$\begin{aligned} lending_{it} = \alpha &+ \beta_1 library_{it} + \beta_2 library_{it}^2 + \beta_3 registant_{it} + \beta_4 book_{it} \\ &+ \beta_6 budget_{it} + \beta_7 collection_{it}/budget_{it} + \beta_8 program_{it}/budget_{it} \\ &+ \beta_9 pop_{it} + \beta_{10} young_{it}/pop_{it} + \beta_{11} old_{it}/pop_{it} + \tau_t + \epsilon_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

여기서 종속변수는 i지역의 t년도 대출권수($lending_{it}$)로 공공도서관의 이용자가 대출한 도서의 총합을 의미한다. 대출권수에 대한 영향요인은 이용자 수 분석과 동일하며, 대출이 가능한 이용자의 규모를 통제하기 위해 등록자($registant_{it}$)를 추가로 고려하였다.

또한 공공도서관의 개관으로 인해 이용자가 이전되는 효과는 단기적으로 발생할 가능성이 높은 반면, 신규 이용자가 창출되는 효과는 공공도서관이 운영되면서 점진적으로 나타날 수 있기 때문에 시간의 흐름에 따라 공공도서관 공급의 효과성이 달라질 수 있음을 고려해야 한다. 이에 식 (1)과 (2)에 시차변수($library_{it-1}$)를 추가하여 공공도서관 개관 후 시간흐름에 따른 효과성의 변화를 분석하였다.

Ⅳ. 분석 결과

1. 이용자 수 및 등록자 수 변화 분석

공공도서관과 같은 공간 기반 공공서비스는 물리적 접근성이 매우 중요하기 때문에 지역의 특성에 따라 그 효과가 상이하며, 공공서비스의 추가공급은 신규 수요를 창출하는 효과뿐만 아니라 기존 공공서비스에 대한 수요를 구축(이전)하는 효과가 존재한다. 만약 특정 지역에 평균적인 규모와 기능을 가진 공공도서관이 개관한 경우, 기존 공공도서관에서 이전된 이용자를 고려하고도 신규로 창출된 이용자가 해당 지역의 평균 이용자보다 많(적)다면, 공공도서관 개관의 효과성은 크(작)다고 평가할 수 있을 것이다. 따라서 여기서는 1관당 이용자 수 및 대출권수를 분석함으로써 지역의 공공도서관 개관효과의 크기가 평균 이상인지 이하인지를 확인하고자 한다.[12)]

[표 5]는 공공도서관수의 변화가 해당 지역의 이용자 수에 미친 영향을 분석한 결과이다. 전체지역 분석 결과를 보면, 공공도서관 증가와 1관당 이용자 수가 부(-)의 관계를 가지나 그 효과는 유의하게 나타나지 않았다. 이는 공공도서관 개관으로 창출되는 신규 이용자 수가 해당 지역 공공도서관의 평균 이용자 수와 비슷한 수준

12) 공공도서관의 개관이 지역 공공도서관 이용자 수 및 대출권수에 미치는 총 효과를 보기위해 해당지역의 총 이용자 수 및 대출권수의 변화를 분석하면 아래 [표]와 같이 나타난다. 공공도서관 개관이 지역의 총 이용자 수에 미치는 영향을 보면, 1개관 추가 개관으로 총이용자가 약 151, 435명 증가하는 것으로 나타났다. 시/구 지역과 군 지역은 각각 150,836명, 117,196명으로 나타났다. 다음으로 공공도서관 개관이 지역의 총 대출권수에 미치는 영향을 보면, 1개관 추가 개관으로 총 대출권수가 약 1160,329권 증가하는 것으로 나타났다. 시/구 지역과 군 지역은 각각 124,702권, 91,545권으로 나타났다. 이상의 결과를 보면 공공도서관의 공급은 효과성이 감소할 수 있으나 여전히 공공서비스에 대한 물리적 접근성을 향상시킴으로써 총 이용자 수 및 대출권수를 증가시키고 있음을 확인할 수 있다.

[표] 공공도서관 개관이 총 이용자 수 및 도서 등록자 수 미치는 영향 분석 결과

	전체	시/구 지역	군 지역
이용자 수	151,435***	150,836***	117,196***
등록자 수	106,329***	124,702***	91,545***

주: * p 〈 0.1, ** p 〈 0.05, *** p 〈 0.01. 기타변수들은 분석 시 통제하였으며 위 표에서는 생략되어있음. t-value 계산 시 사용된 표준오차는 이분산을 고려한 강건한 표준오차(robust standard error)임

[표 5] 공공도서관 개관이 1관당 이용자 수에 미친 영향 분석 결과

	전체	시/구 지역	군 지역
공공도서관 수	-7,249 (14,612)	-26,094 (18,038)	62,499*** (19,832)
공공도서관 수 (제곱)	-629.4 (997.5)	1,034 (1,147)	-8,122*** (2,751)
1관당 도서 자료 수	1.343*** (0.298)	1.520*** (0.332)	0.814*** (0.236)
1관당 도서관 총예산	123.8 (173.2)	5.216 (164.6)	351.2** (145.4)
자료구입비 비중	-400.6 (537.6)	-1,051 (828.5)	474.0** (190.1)
프로그램 운영비 비중	-216.1 (584.5)	-315.4 (1,056)	-20.04 (238.5)
인구수	0.502** (0.207)	0.480** (0.211)	0.0210 (0.548)
미성년자 비중	21,870*** (7,135)	21,854** (9,084)	413.9 (5,517)
고령자 비중	-6,561 (5,807)	-4,125 (8,094)	-5,777 (3,883)
상수항	-285,638 (183,661)	-268,135 (220,059)	35,705 (146,922)
지역 효과	YES	YES	YES
연도 효과	YES	YES	YES
관측치 수	2,751	1,794	957
관측 지역 수	240	157	83
adj. R2	0.326	0.371	0.137

주: * p 〈 0.1, ** p 〈 0.05, *** p 〈 0.01. 괄호 안에 제시된 표준오차는 이분산을 고려한 강건한 표준오차(robust standard error)임.

이라는 것을 보여준다. 1관당 도서 자료가 1권, 인구가 1명 증가할 때 1관당 이용자 수를 각각 1.3명, 0.50명 증가시키는 것으로 나타나는데, 이는 이용자 수 창출에 있어 공공도서관 규모와 해당 지역의 잠재 이용자 규모가 중요하다는 것을 보여준다. 또한, 미성년자 비중이 1% 증가할 때 공공도서관 이용자 수가 약 21,870명 증가하는데, 이는 미취학 및 초등저학년 아동들이 공공도서관을 이용할 때 보호자들까지 공공도서관을 방문하게 하며, 청소년들의 도서관 이용은 도서대출 뿐만 아니라 학습 목적을 포함하고 있기 때문에 이용자 수가 높게 나타나는 것으로 보인다.

한편 지역규모를 고려하여 분석한 결과를 보면, 시/구 지역의 추정계수는 크기가 약간 상이하지만 전반적인 경향성이 전체결과와 비슷하게 나타났다. 반면, 군 지역의 공공도서관 증가는 이용자 수를 62,499명 증가시키는 것으로 나타났다. 군 지역은 상대적으로 면적당 공공도서관이 적은 편이 때문에 신규로 개관된 공공도서관과 기존 공공도서관이 물리적으로 떨어져 있어 이용자들이 이전될 가능성이 낮다. 또한 군 지역은 1관당 도서관 총예산과 자료구입비 비중이 1관당 이용자 수를 증가시키는 것으로 나타나는데, 군 지역에서는 공공도서관 이용자 수 창출에 시설과 서비스 및 자료가 중요하다는 것을 시사한다.

다음으로 [표 6]에서는 공공도서관의 수가 1관당 대출권수에 미치는 영향을 보여주고 있다. 전체지역에 대한 분석 결과를 살펴보면 공공도서관의 증가와 1관당 대출권수는 부(-)의 관계에 있었으며 통계적으로 유의하지는 못하였다. 이와 같은 결과는 공공도서관 신규 개관으로 창출되는 대출권수가 기존 공공도서관이 창출하고 있는 대출권수와 큰 차이가 없음을 의미한다. 다음으로 1관당 등록자 수 1명 및 1관당 도서 자료 수 1권, 인구수 1명의 증가는 대출권수를 각각 0.24권, 0.57권, 0.32권씩 증가시키는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 도서를 대출하는 데에 있어 도서관의 규모를 나타내는 도서 자료 수를 비롯하여 도서대출 서비스의 실질적 이용자인 등록자 수, 잠재적 이용자인 인구수가 중요하다는 것을 시사한다. 또한 1관당 도서관 총예산과 미성년자 비중은 1%씩 증가할 때 대출권수를 각각 186.8권 및 15,257권 증가시키는 것으로 나타났다. 이는 자료구입 및 사서운용에 사용되는 도서관의 예산이 도서대출 유발에 유의미한 효과가 있음을 나타냄과 동시에 고령에 비해 젊은 층이 도서대출 서비스를 활발히 이용하고 있다는 것을 의미한다.

[표 6] 공공도서관 개관이 1관당 대출권수에 미친 영향 분석 결과

	전체	시/구 지역	군 지역
공공도서관 수	-10,534 (8,360)	-18,225* (10,386)	17,668 (17,008)
공공도서관 수 (제곱)	-192.1 (526.3)	538.5 (642.0)	-3,497 (2,668)
1관당 등록자 수	0.239* (0.135)	0.211 (0.136)	0.538 (0.348)
1관당 도서 자료 수	0.573*** (0.154)	0.680*** (0.167)	0.0849 (0.192)
1관당 도서관 총예산	186.8*** (70.27)	135.7* (72.36)	184.9 (113.4)
자료구입비 비중	298.2 (244.9)	226.1 (373.1)	263.5** (119.8)
프로그램 운영비 비중	211.8 (357.6)	369.0 (645.3)	36.52 (150.0)
인구수	0.322*** (0.0993)	0.292*** (0.111)	-0.524 (0.459)
미성년자 비중	15,257*** (3,480)	17,019*** (4,230)	289.4 (4,009)
고령자 비중	-4,765 (4,161)	-5,244 (5,878)	-5,042** (2,361)
상수항	-178,022 (120,341)	-196,928 (147,848)	131,371 (106,113)
지역 효과	YES	YES	YES
연도 효과	YES	YES	YES
관측치 수	2,751	1,794	957
관측 지역 수	240	157	83
adj. R2	0.360	0.397	0.160

주: * p 〈 0.1, ** p 〈 0.05, *** p 〈 0.01. 괄호 안에 제시된 표준오차는 이분산을 고려한 강건한 표준오차(robust standard error)임.

한편 지역규모를 고려하여 분석한 결과를 보면 지역규모에 따라 상반된 결과를 보이는 것으로 나타났다. 시/구 지역에 있어 공공도서관의 증가는 1관당 대출권수를 18,225권을 감소시키는 것으로 나타났으며, 군 지역에서는 공공도서관의 증가와 대출권수가 정(+)의 관계에 있었으나 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 못하였다. 이는 시/구 지역에서 공공도서관이 증가할 경우, 인근 공공도서관의 이용자를 이전시켜왔기 때문에 신규 공공도서관을 이용하게 된 이용자가 기존의 공공도서관이 아닌 해당 공공도서관에서 도서를 대출한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 군 지역의 경우에는 통계적으로 유의하지는 않았으나 공공도서관의 증가와 등록자 수 사이에 정(+)의 관계가 나타났다. 이는 시/구 지역에서 발생하는 이전효과가 군 지역에서는 발생하지 않고 있는 것으로 판단할 수 있으며, 군 지역은 공공도서관의 공급이 부족하다는 것을 시사한다. 이 외에도 1관당 도서 자료 수와 인구수는 대출권수를 각각 0.68권 및 0.29권 증가시켰고 1관당 도서관 총예산은 1% 증가 시 대출권수를 135.7권 증가시켰다. 마지막으로 미성년자 비중은 1% 증가 시, 시/구 지역에 한해 대출권수를 17,019권 증가시켰으며, 고령자 비중 1%의 증가는 군 지역에 한하여 대출권수를 5,042권 감소시켰다.

2. 시차 고려 이용자 수 및 등록자 수 변화 분석

분석 모형에서 설명했듯이 공공도서관의 개관으로 인해 이용자가 이전되는 효과는 단기적으로 발생할 가능성이 높은 반면, 신규 이용자가 창출되는 효과는 공공도서관이 운영되면서 점진적으로 나타날 수 있다. 즉 시간의 흐름에 따라 발생하는 공공도서관 공급의 효과성을 분석할 필요가 있다.

공공도서관 개관이 이용자 수에 미치는 영향을 시차를 고려하여 분석한 결과가 [표 7]에 제시되어 있다. 전체지역에 대한 분석 결과를 보면, 공공도서관의 개관은 당기 1관당 이용자 수에 유의한 효과를 주지 않으나 다음 기 1관당 이용자 수를 11,530명 증가시키는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 공공도서관의 개관을 통해 당기에 창출되는 신규 이용자 수는 해당 지역 공공도서관의 평균 이용자 수와 비슷한 수준이지만, 다음 기의 경우, 기존에 있던 공공도서관에서 이용자가 이전되

는 효과는 감소하고 신규 이용자가 창출되었기 때문인 것으로 사료된다. 다른 설명변수로는 1관당 도서 자료 수와 1관당 도서관 총예산이 공공도서관 이용자 수를 증가시키는 것으로 나타나는데, 이는 이용자 수 확대에 있어 공공도서관 규모와 기능이 중요하다는 것을 보여준다. 또한, 미성년자 비중이 1% 증가할 때 공공도서관 이용자 수가 약 26,391명 증가하는 것으로 나타났다.

한편 지역규모를 고려하여 분석한 결과를 보면, 시/구 지역의 공공도서관 증가는 당기 1관당 이용자 수를 37,716명 감소시키지만 다음 기에는 12,604명 증가시키는 것으로 나타났다. 시/구 지역은 상대적으로 면적당 공공도서관이 많은 편이기 때문에 신규로 개관된 공공도서관과 기존 공공도서관이 물리적으로 가까워 이용자들이 이전될 가능성이 높다. 이는 단기적으로 이용자 수가 빠르게 분산되면서 지역 평균 이용자 수를 감소시킬 수 있다. 반면 신규로 개관된 공공도서관은 일반적으로 기존 공공도서관에 비해 더 좋은 시설과 기능을 제공하기 때문에 신규 이용자를 창출하게 되며, 시간이 지남에 따라 이러한 효과는 규모와 범위가 확대되어 이용자 수가 지속적으로 증가하게 된다.

군 지역의 공공도서관의 증가는 1관당 이용자 수를 당기에 63,828명, 다음 기에 12,759명 증가시키는 것으로 나타났다. 군 지역은 상대적으로 면적당 공공도서관이 적어 이용자들이 이전될 가능성이 높지 않은 반면, 신규로 개관된 공공도서관이 제공하는 시설과 기능은 기존 공공도서관에 비해 더 많은 이용자를 창출하게 된다. 다만 공공도서관이 물리적으로 멀기 때문에 신규로 개관된 도서관 효과의 규모와 범위가 시/구 지역에 비해 제한적으로 나타날 수 있다. 이외에 지역규모별 기타 변수의 결과는 시차를 고려하지 않은 모형과 동일하게 나타났다.

[표 7] 시차를 고려한 공공도서관 개관이 1관당 이용자 수에 미친 영향 분석 결과

	전체	시/구 지역	군 지역
공공도서관 수	-16,609 (14,792)	-37,716** (17,529)	63,828** (26,354)
공공도서관 수 (t-1)	11,530*** (3,334)	12,604*** (4,281)	12,759*** (4,321)
공공도서관 수 (제곱)	-608.8 (1,057)	1,158 (1,196)	-9,710** (3,691)
1관당 도서 자료 수	1.213*** (0.274)	1.459*** (0.306)	0.927*** (0.334)
1관당 도서관 총예산	370.3* (195.4)	201.8 (173.2)	311.3** (155.3)
자료구입비 비중	-53.04 (595.8)	-968.2 (1,031)	640.2*** (213.7)
프로그램 운영비 비중	-275.9 (684.2)	-603.4 (1,219)	-14.31 (234.8)
인구수	0.311 (0.255)	0.274 (0.252)	0.00950 (0.470)
미성년자 비중	26,391*** (6,384)	26,349*** (7,687)	560.3 (5,213)
고령자 비중	-6,472 (5,843)	-3,558 (7,710)	-4,812 (3,678)
상수항	-330,186* (184,256)	-297,186 (216,031)	-3,285 (135,620)
지역 효과	YES	YES	YES
연도 효과	YES	YES	YES
관측치 수	2,511	1,637	874
관측 지역 수	240	157	83
adj. R2	0.341	0.392	0.148

주: * p 〈 0.1, ** p 〈 0.05, *** p 〈 0.01. 괄호 안에 제시된 표준오차는 이분산을 고려한 강건한 표준오차(robust standard error)임.

마지막으로 [표 8]은 공공도서관의 증가가 대출권수에 미치는 영향을 분석한 결과이며 회귀식에 시차변수가 포함되어 있다. 먼저 전체지역에 대한 분석 결과를 살펴보면, 공공도서관의 증가는 1관당 대출권수를 당기에 11,140권이 감소시키지만 다음 기에는 6,279권을 증가시키는 것으로 나타났다. 이는 기존의 공공도서관을 이용하던 이용자들이 신규 공공도서관의 대출서비스를 이용하게 되어 당기의 결과와 같이 대출권수의 감소가 발생하며, 다음 기에는 신규로 창출된 신규 이용자들이 도서대출 서비스를 이용하여 대출권수가 증가한 것으로 해석할 수 있다.

이 외에도 1관당 도서 자료 1권과 인구수 1명, 미성년자 비중 1%의 증가는 공공도서관의 대출권수를 각각 0.67권, 0.24권, 17,059권씩 증가시키는 것으로 나타났는데, 대출권수는 도서 자료 수를 비롯한 도서관의 규모 및 도서대출에 대한 잠재적 대출자가 중요하는 것을 의미한다.

한편 지역규모를 고려하여 분석한 결과를 보면 행정구역에 따라 다른 결과를 보이는 것으로 나타났다. 먼저, 시/구 지역의 경우에는 공공도서관의 증가가 당기에는 1관당 대출권수를 22,114권 감소시키지만 다음 기에는 7,548권 증가시키는 것으로 나타났고, 1관당 도서 자료 수와 인구수 및 미성년자 비중 또한 통계적으로 유의미하게 대출권수를 증가시키는 것으로 나타났다. 한편 군 지역의 경우, 공공도서관의 신규 개관이 발생한 당기에는 공공도서관의 수와 1관당 대출권수가 정(+)의 관계에 있었으나 통계적으로는 유의하지 않았다. 그러나 공공도서관의 신규개관이 발생한 다음 기에는 4,685권의 대출권수를 발생시키는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 군 지역에 공공도서관이 신규로 개관되어도 기존의 공공도서관의 대출권수를 구축시키지 않고 오히려 신규로 창출하고 있으며 시간이 흐른 후에도 지속적으로 도서대출을 발생시키고 있음을 의미한다.

[표 8] 시차를 고려한 공공도서관 개관이 1관당 대출권수에 미친 영향 분석 결과

	전체	시/구 지역	군 지역
공공도서관 수	-11,140* (6,368)	-20,114*** (7,206)	31,710 (19,147)
공공도서관 수 (t-1)	6,279*** (1,914)	7,548*** (2,326)	4,685* (2,543)
공공도서관 수 (제곱)	-510.0 (453.7)	246.9 (487.1)	-5,897* (2,986)
1관당 등록자 수	0.220 (0.140)	0.191 (0.146)	0.495 (0.331)
1관당 도서 자료 수	0.673*** (0.186)	0.817*** (0.207)	0.309 (0.190)
1관당 도서관 총예산	131.5 (137.2)	55.82 (135.8)	118.0 (124.6)
자료구입비 비중	280.7 (308.8)	234.7 (518.9)	142.8 (116.9)
프로그램 운영비 비중	-99.32 (341.5)	-259.7 (545.9)	32.45 (170.8)
인구수	0.237** (0.118)	0.228* (0.125)	-0.523 (0.416)
미성년자 비중	17,059*** (3,191)	18,337*** (3,615)	2,219 (4,423)
고령자 비중	-4,060 (3,462)	-3,388 (4,517)	-3,803* (2,253)
상수항	-213,270** (103,378)	-234,197* (119,483)	49,188 (104,480)
지역 효과	YES	YES	YES
연도 효과	YES	YES	YES
관측치 수	2,511	1,637	874
관측 지역 수	240	157	83
adj. R2	0.373	0.418	0.182

주: * p 〈 0.1, ** p 〈 0.05, *** p 〈 0.01. 괄호 안에 제시된 표준오차는 이분산을 고려한 강건한 표준오차(robust standard error)임.

V. 결론

일반적으로 공공서비스는 배제가 어려운 공공재적 특성을 가지고 있기 때문에 정부의 재정사업을 통해 공급해 왔다. 다만 수요를 파악하지 못하거나 재정을 기획 집행하는 의사결정자들의 이해관계에 의해 공공재가 과잉공급이 되는 경우가 나타나 사회적 비효율을 발생하는 경우도 존재한다. 이에 공공도서관은 공중의 정보이용, 문화 활동, 독서활동 및 평생교육 등의 다양한 기능을 하는 가장 이용가능성 높은 공간 기반 공공재로써 우리나라는 2000년대부터 지역별로 공공도서관이 빠르게 증설되어 왔다. 공공도서관 수와 도서 자료 수 등 다양한 지표들이 여전히 주요국의 수준을 못 미치고 있는 상황이지만 이를 구축·운영하는데 막대한 재원이 수반되기 때문에 공공도서관 개관의 편익과 효율성에 대한 고려가 강화되고 있다. 공공도서관의 편익과 효율성에 대한 논의는 공공도서관의 수요와 기능에 기반하고 있다. 이에 본 연구는 공공도서관 건립 지역 선정 및 공공도서관 수요 예측에 대한 시사점을 제공하고자 도서관 통계조사 2007~2018년 자료를 활용하여 추가적인 공공도서관의 개관이 지역의 공공도서관 이용자 수와 대출권수에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하였다.

공공도서관 개관의 단기적 효과성을 분석한 결과를 보면, 공공도서관 개관은 전체 지역과 시/구 지역의 1관당 이용자 수에 유의한 효과를 주지 않는 반면, 군 지역의 1관당 이용자 수는 증가시키는 것으로 나타났다. 또한 전체 지역과 군 지역의 1관당 대출권수에는 유의한 효과를 주지 않는 주지 않는 반면, 시/구 지역의 1관당 대출권수는 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 공공도서관의 개관으로 창출되는 신규 이용자 수 및 대출권수가 해당 지역 공공도서관의 평균 이용자 수 및 대출권수와 비슷한 수준이라는 것으로, 공공도서관 공급이 여전히 기대수준 정도를 효과를 창출하고 있음을 시사한다. 다만 지역의 특성을 고려하여 1관당 이용자 수와 1관당 대출권수의 변화를 보면, 시/구 지역에 비해 군지역의 공공도서관 개관이 더 큰 효과성을 갖는 것을 확인할 수 있다.

공공도서관의 개관으로 나타나는 효과들이 시간의 흐름에 따라 달라질 수 있다는 것을 고려하기 위해 시차변수를 추가하여 분석한 결과에서는 공공도서관의 개관효과가 시점에 따라 다르게 나타나는 것을 확인하였다. 공공도서관 개관의 당기 1관당

이용자 수와 1관당 대출권수에 대한 효과는 모든 분류에서 시차를 고려하지 않는 분석 결과와 비슷한 경향을 보이나 다음 기 1관당 이용자 수와 1관당 대출권수에는 모두 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 전반적으로 공공도서관의 1관당 도서 자료 수와 1관당 예산 규모, 해당 지역의 인구규모 및 구성이 공공도서관 이용에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

지식정보의 이용환경 변화, 이용자들의 요구 변화 등으로 인해 공공도서관 공급과 예산 투입의 실효성이 지속적으로 제기되고 있지만 공공도서관의 신규 개관은 정보 취약계층의 정보 및 문화의 사각지대를 해소하는데 기여 하고 있다. 또한 분석 결과에서 볼 수 있듯이, 공공도서관 공급은 여전히 다양한 사회·문화적 효과뿐만 아니라 양적인 수요도 효율적으로 창출하고 있다. 특히 공공도서관에 대한 접근성이 떨어지는 지역의 경우, 그 효과성이 크게 나타나며, 공공도서관과 잠재 이용자들의 특성이 중요한 영향요인으로 작용하는데 이는 향후 공공도서관 정책과 예산 배분에 대한 시사점을 제공한다. 정부 예산 제약을 고려할 때, 정책의 효율성을 높이기 위해서는 공공도서관의 접근성이 중요한데, 지역 내 공공도서관의 밀집도와 공공도서관 간의 인접성을 고려하는 것이 필요하다. 다음으로 공공도서관 개관이 새로운 수요와 파급효과를 효과적으로 창출하기 위해서는 서로 상이한 특성 및 이용 행태를 가진 이용자들을 유입시킬 수 있는 차별화된 공공도서관의 기능이 필요하다는 것을 보여준다.

본 연구는 공공도서관의 공급 수준을 진단하고, 정부의 재정정책 대한 시사점을 제공하고자 공공도서관 공급의 효과성을 이용자 수와 대출권수의 변화로 파악하였다. 이는 가장 기초적인 양적 지표이기 때문에 공공도서관은 효율성을 전반으로 보여주는 것은 제한된다. 특히 도서관의 기능과 이용자의 이용 형태가 변하고 있어 공공도서관의 공급 양적의 효과성뿐만 아니라 편익을 추정하는 것이 필요하다. 공공서비스 제공에 많은 정부예산이 투입된다는 측면에서 해당 정책결정에 필요한 증거기반 정책 정보를 생산하는 것이 중요한 과제이다. 이는 지역 수준을 넘어 개별 공공서비스(공공도서관) 단위의 서비스 및 이용자 정보 생산이 선행되어야 하며, 이를 통해 공공서비스에 대한 정책 개발 및 평가가 효과적으로 이루어지길 기대한다.

참고문헌

강희경·이용재, “공공도서관 건립의 경제적 타당성 분석에 관한 연구: 금샘도서관 건립 사례를 중심으로,”「한국도서관· 정보학회지」, 48(2), 2017, 99~119쪽.

강희경·장덕현·이수상, “부산대표도서관 건립의 경제적 타당성 분석: 4 곳의 후보지를 대상으로,”「한국도서관· 정보학회지」, 45(4), 2014, 409~428쪽.

고영구·허재완, “인구감소시대, 과잉개발의 문제와 정책방향,”「한국지역경제연구」, 32, 2015, 87~103쪽.

고영만·심원식, “도서관 경제성 평가 연구의 비평적 분석,”「한국문헌정보학회지」, 45(4), 2011, 27~52쪽.

김미옥·유지곤, “체육시설 공급현황 및 적정 공급 규모 분석,”「한국체육정책학회지」, 39, 2016, 233~249쪽.

김상욱, “독서운동의 현황과 방향,”「독서연구」, 27, 2012, 42~63쪽.

김영엽·여관현, “공간의 국지적 탐색을 통한 공공도서관의 입지평가 및 최적입지 선정: 서울시를 사례로,”「주거환경」, 12(4), 2014, 55~71쪽.

김은정·김지훈·김동원, “공급적정성 평가를 활용한 신규 도시공원 입지 분석: 경기도 시흥시를 대상으로,”「한국도시지리학회지」, 19(3), 2016, 87~102쪽.

김헌민·김희영, “도시 공공서비스 시설의 공급 결정요인,”「사회과학연구논총」, 12, 2004, 109~128쪽.

김흥순·남재형, “서울시 보육시설의 공급적정성에 관한 연구: 이용권 분석을 중심으로,”「대한건축학회 논문집-계획계」, 30(3), 2014, 203~213쪽.

박과영·김갑성, “도시 공공서비스의 효율적 공급을 위한 적정 도시규모 분석: 지방 상수도서비스를 대상으로,”「도시행정학보」, 27(2), 2014, 231~261쪽.

박미경·이홍재, “지방자치단체의 공공도서관 효율성 평가: A시 공공도서관을 중심으로,”「지방정부연구」, 21(4), 2018, 293~316쪽.

사공영호, “공공재와 정부실패: 경제학적 접근의 인식론적 한계,”「행정논총」, 55(2), 2017, 67~102쪽.

성재민, “법정근로시간 단축의 효과,”「노동리뷰」, 2005, 66~75쪽.

송하성, “공공재 과잉공급이론과 관료기구의 팽창,”「공공정책연구」, 2000, 153~177쪽.

신승우·김동원·장준경, “노후 공업단지 공장 임대료 형성요인 분석: 노후 공업단지 재

생사업 시범지구를 중심으로,”「주거환경」, 10(3), 2012, 147~157쪽.

오영호, “우리나라 공공보건의료의 적정수준에 관한 연구,”「보건사회연구」, 25(1), 2005, 37~71쪽.

유금록, “공공서비스에 있어서 민간위탁과 직영의 상대적 효율성 평가,”「한국자치행정학보」, 23(2), 2009, 23~38쪽.

유정민·장용석, “작은도서관의 증가 요인 분석: 자원 확보 및 정당성 압력 요인을 중심으로,”「한국행정학보」, 53(2), 2019, 123~150쪽.

유창호·이왕무·박성현·신승식, “공공시설물의 적정입지 선정에 관한 연구,”「한국지적정보학회지」, 19(3), 2017, 151~162쪽.

윤영진, “사회서비스의 개념 및 성격에 관한 논고,”「사회서비스연구」, 1, 2010, 9~32쪽.

윤혜영, “공공도서관의 효율성 평가에 관한 연구,”「정보관리연구」, 41(3), 2010, 67~84쪽.

이상봉, “우리나라 예산규모 증가의 원인분석; 비가시적 세입체계를 중심으로,”「정부학연구」, 18(1), 2012, 143~184쪽.

이용관, “차별시정제도가 비정규직 근로자의 임금구성에 미친 영향 분석,”「노동정책연구」, 15(2), 2015, 87~111쪽.

이재은, “재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성,”「한국위기관리논집」, 7(6), 2011, 1~16쪽.

이재호·송건섭·김도희, “지방자치단체의 상대적 문화향유 측정과 문화정책추진 방향 연구,”「지방정부연구」, 14(2), 2010, 105~124쪽.

이재호·이태종, “지역 공공도서관의 효율적 운영을 위한 적정 인력과 장서 규모 도출에 관한 연구,”「한국지방자치연구」, 20(4), 2019, 113~138쪽.

임도빈, “공약 (空約) 과 돈쓰기 경쟁: 지방개발정책의 실패사례,”「행정논총」, 53(3), 2015, 1~28쪽.

장덕현·구본진, “어린이도서관 건립의 경제적 타당성 분석: C 혁신도시 사례를 중심으로,”「한국문헌정보학회지」, 52(2), 2018, 125~142쪽.

장정숙·엄영숙·권오상,「예비타당성조사를 위한 CVM 분석지침 개선 연구」, 한국개발연구원, 2012.

조준형·손소영, “공급적정성 및 서비스 효용성 평가를 기반한 도보권 근린공원의 최적입지 선정,”「Journal of Korea Planning Association」, 52(2), 2017, 203~219쪽.

표순희, “조건부가치측정법 (Contingent Valuation Methods) 을 적용한 공공도서관 가치의 비교 연구: 지불수단을 중심으로,” 「정보관리학회지」 29(2), 2012, 173~191쪽.

Bergstrom, Theodore C. and Robert P. Goodman, “Private Demands for Public Goods,” *The American Economic Review*, Volume 63 Issue 3, 1973, pp.280-296.

Feldstein, K. F, “The economics of public libraries,” Unpublished doctoral dissertation Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 1977.

Fisher, Ronald C, *State & Local Public Finance* Mason, OH, USA: Thomson South-Western, 2007.

Gatz, M, *Public Libraries: An Economic View*, Baltimore, Md, John Hopkins University press, 1980.

United States Government Accountability, *Managing for Results: Using the Results Act to Address Mission Fragmentation and Program Overlap*, 1997.

Goldstein, Gerald S. and Mark V. Pauly, “Tiebout Bias on the Demand for Local Public Goods,” *Journal of Public Economics*, Volume 16 Issue 2, 1981, pp.131-143.

Gramlich, Edward M. and Daniel L. Rubinfeld, “Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-Voter Hypotheses,” *Journal of Political Economy*, Volume 90 Issue 3, 1982, pp.536-560.

Mitchell, Robert Cameron and Richard T. Carson, Using Surveys to Value Public Goods: *The Contingent Valuation Method*, Rff Press, 2013.

Niskanen, Jr, *Bureaucracy and Representative Government*, Routledge, 2017.

Rubinfeld, Daniel L, “The Economics of the Local Public Sector,” *In Handbook of Public Economics*, Volume 2, 1987, pp.571-645.

Samuelson, Paul A, “The Pure Theory of Public Expenditure,” *The Review of Economics and Statistics*, 1954, pp.387-389.

Tiebout, Charles M, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, October, 1956, pp.416-424.

Utt, Ronald, “More Transportation Spending: False Promises of Prosperity and Job Creation.” *Heritage Foundation*, 2, 2008, pp.1-8.

Effectiveness Analysis of Public Library Supply

Lee, Hakjun* Lee, Yongkwan**

Abstract

This study analyzed the effect of pulic library supply on the number of users and book lending. Our purpose is to diagnose the supply level of public libraries to provide implications for the government's fiscal policy. The supply of public libraries has the effect of transferring users of existing libraries and creating new users at the same time. Our result shows that the increase in public libraries has reduced the number of users and book lending and is rather increasing in area of small. In addition, lagged variable were added to take into account that the effects of opening public libraries vary with time. The analysis showed that the supply of public libraries decreased the number of users and book lending in the current term, but increased in the next period. This means that the effect of relocation will be reduced over time and the effect of generating demand will grow. These results show that the increase in public libraries still creates sufficient effects. It also provides that user accessibility should be considered in allocating library budgets.

□ Keywords: public goods, public library, library users, book lending, library statistics survey

* Graduate School, Department of Culture-Arts Business Administration, Chung-Ang University, Seoul, Korea

** Research fellow, Content Industry & Economy Research Center, Korea Culture & Tourism Institute, Seoul, Korea

부록

- 국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규
- 국회예산정책처 학술지 연구윤리지침
- 학술지편집위원회 운영세칙
- 국회예산정책처 학술지「예산정책연구」논문 공모
- 「예산정책연구」투고 및 원고 작성 요령

국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규

2011.11.1 국회예산정책처내규 제45호 제정
2017.11.23 국회예산정책처내규 제90호 개정

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 내규는 국회예산정책처 학술지(이하 “학술지”라 한다)의 발간에 관한 기준과 절차 등 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(학술지의 명칭) 학술지의 한글명칭은 ‘예산정책연구’로 하고, 영문명칭은 ‘Journal of Budget and Policy’로 한다.

제2장 학술지편집위원회

제3조(학술지편집위원회의 설치) 학술지에 게재하는 논문의 심사와 편집 등에 관한 사항을 결정하기 위하여 국회예산정책처(이하 “예산처”라 한다)에 학술지편집위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이상의 위원으로 구성한다.
② 위원장은 학식과 경험이 풍부한 외부 인사 중에서 국회예산정책처장이 위촉한다.
③ 위원은 예산처 소속 공무원 또는 외부 전문가 중에서 위원장이 추천한 자를 국회예산정책처장이 임명 또는 위촉하되, 예산처 소속 공무원을 4인 이내로 하고, 외부 위원의 경우 자격·경력·대외활동 및 학술적 업적 등을 고려하여 위촉한다.
④ 위원회는 편집간사 및 실무간사 각 1인을 두며, 각 간사는 예산처 소속 공무원 중에서 위원장이 지명한다.
⑤ 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 위원장 또는 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 임명 또는 위촉된 경우 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제5조(위원장의 직무 등) 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 회의를 주재하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정한 위원이 그 직무를 대행한다.

제6조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.
1. 논문의 접수와 심사
2. 논문심사위원의 위촉
3. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

제7조(위원회의 회의) ① 위원회는 국회예산정책처장, 위원장 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 경우 개최한다.

② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개회하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제3장 논문의 심사 및 게재

제8조(논문의 심사) ① 제출된 논문은 위원회가 위촉한 3인 이상의 논문심사위원에 의한 심사를 받아야 한다.

② 논문심사시 필자 및 논문심사위원에 관한 사항은 공개하지 아니한다.

③ 논문은 다음 각 호의 기준에 따라 심사하여야 한다.

1. 예산 및 정책 관련성
2. 내용의 독창성
3. 논리적 완결성
4. 학문적 기여도
5. 그 밖에 위원회가 정하는 기준

제9조(논문의 게재 등) ① 위원회에서 '게재'로 결정한 논문은 학술지에 게재한다.

② 학술지는 상·하반기로 구분하여 연 2회 발간한다.

③ 논문이 게재된 저자에게는 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다.

제4장 보 칙

제10조(운영세칙) 이 내규에서 정한 사항 외에 학술지 발간에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 운영세칙으로 정한다.

제11조(수당) 위원회의 회의에 참석하는 위원 및 논문을 심사하는 위원에게는 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다.

부칙 〈제45호,2011.11.1〉

①(시행일) 이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

②(임기에 관한 특례) 이 내규 시행 후 처음으로 위촉되는 위원의 임기는 제4조제5항에도 불구하고 2013년 12월 31일까지로 한다.

부칙 〈제90호,2017.11.23〉

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

국회예산정책처 학술지 연구윤리지침

2011.11.1 국회예산정책처지침 제54호 제정

제1조(목적) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」에 따라 발간하는 학술지에 게재되는 논문에 관한 연구윤리를 확립하고, 연구윤리 위반행위에 대한 공정하고 신속한 처리를 위하여 필요한 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 "내규"라 한다)에 따른 학술지(이하 "학술지"라 한다)에 게재하기 위하여 자신의 저작물을 제출한 연구자와 이를 편집 또는 심사한 자에게 적용한다.

제3조(연구자의 연구윤리) ① 연구자는 모든 연구를 정직하고 진실하게 수행하여야 하며, 연구과정에서 수집한 정보와 자료를 정확하게 기록 또는 보존하여야 한다.

② 연구자는 연구를 수행함에 있어서 연구내용이나 결과에 대해 다음 각 호에서 정의하는 위조·변조 또는 표절하여서는 아니 된다.

1. "위조"란 존재하지 않는 자료 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
2. "변조"란 연구 과정이나 재료·장비 등을 인위적으로 조작하거나 자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다. 이 경우 중대한 과실로 인한 자료의 오류도 왜곡행위에 해당할 수 있다.
3. "표절"이란 타인의 아이디어, 연구내용·결과 등을 정확한 출처표시 없이 자신의 간행물 등에 이용하는 행위를 말한다.

③ 연구자는 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물을 포함한다. 이하 같다)을 새로운 연구물인 것처럼 중복하여 투고, 게재 또는 출판하여서는 아니 된다.

④ 연구자가 공개된 학술자료 및 연구성과를 인용하는 경우에는 정확하게 출처를 표기하여야 한다.

제4조(편집위원 및 심사위원의 연구윤리) ① 내규 제4조에 따라 임명 또는 위촉된 학술지 편집위원회의 위원(이하 "편집위원"이라 한다)은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 책임을 지며, 저자의 독립성을 존중하여야 한다.

② 편집위원은 학술지 게재를 위하여 투고된 논문에 대하여 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 내규 제3조에 따라 설치된 학술지편집위원회(이하 "편집위원회"라 한다)에서 정한 원고작성 및 투고요령과 운영세칙에 근거하여 취급하여야 한다.

③ 내규 제8조에 따라 위촉된 논문심사위원(이하 “심사위원”이라 한다)은 심사의뢰 받은 논문을 개인의 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 편집위원회가 정한 운영세칙에 따라 공정하게 심사하여야 한다.

④ 편집위원 또는 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다.

제5조(연구윤리 위반행위) “연구윤리 위반행위”란 학술지에 게재하기 위하여 제출된 논문과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 제3조제2항의 위조, 변조, 표절행위
2. 연구내용 또는 결과에 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자의 자격을 부여하지 아니하거나 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등 불합리한 이유로 논문저자의 자격을 부여하는 부당한 저자 표시행위
3. 자신 또는 다른 사람의 연구윤리 위반행위 여부에 대한 심의를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
4. 그 밖에 연구와 관련하여 사회과학 분야 등에서 통상적으로 용인되는 범위를 뚜렷하게 벗어난 부적절한 행위

제6조(연구윤리위원회의 구성) ① 학술지에 게재할 목적으로 제출된 논문의 연구윤리 위반행위 해당 여부 등을 심사하기 위하여 위원장 1인을 포함한 5인 이내의 위원으로 구성된 연구윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 편집위원회의 위원장이 되고, 위원은 관련 전문성을 고려하여 편집위원 중에서 호선한다.

제7조(연구윤리 위반행위의 심의) ① 위원장은 학술지에 게재되거나 게재 예정인 논문에 대하여 제보 등을 통하여 연구윤리 위반행위에 관한 사실을 인지한 경우에는 즉시 위원회를 소집하여 연구윤리 위반 여부 등을 심의한다.

② 위원회는 연구윤리 위반행위와 관련된 연구자 및 피검증자에게 의견진술, 이의제기 및 변론의 권리와 기회를 동등하게 보장하고, 관련 절차를 사전에 통지한다.

③ 위원회는 외부로부터 부당한 압력이나 간섭을 받지 아니하고 독립적이고 공정하게 진실성을 판단하도록 노력하여야 한다.

④ 위원회는 재적위원 전원 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 필요한 경우 해당 연구자 및 관계자를 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.

제8조(연구윤리 위반행위에 대한 제재) ① 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 때에는 그 논문의 게재를 즉시 중단한다.

② 연구윤리 위반행위로 결정된 논문이 이미 게재된 경우에는 다음 회에 발간하는 학술

지에 그 저자와 제목을 명시하여 게재 취소사실을 공시한다.

③ 연구윤리 위반행위를 한 연구자는 향후 3년간 학술지에 투고할 수 없고, 국회예산정책처에서 주관하는 연구사업에 참여하거나 발표를 할 수 없다.

④ 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 경우 국회예산정책처는 내규 제9조에 따라 지급된 원고료를 전액 환수한다.

제9조(기록의 보관 및 공개) ① 위원회는 심의 과정의 모든 기록을 심의 종료 후 5년간 보관하여야 한다.

② 심의결과 보고서는 해당 사안에 대한 심의가 종료된 경우 이를 공개할 수 있다.

③ 위원회는 심의위원·증인·참고인·자문에 참여한 자 등 심의과정에 참여한 자의 명단 등을 본인의 동의를 얻어 공개할 수 있다.

부칙 〈제54호,2011.11.1〉

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

학술지편집위원회 운영세칙

제1조(목적) 이 세칙은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 「발간 내규」에 따라 구성되는 학술지편집위원회(이하 '위원회'라 한다)의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(위원회의 권한) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 위원회의 운영과 관련된 사항
2. 논문심사위원의 위촉
3. 학술지에 게재할 논문의 결정
4. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

제3조(회의의 소집) ① 위원회의 정기회의는 반기마다 위원장이 소집하며, 임시회의는 국회예산정책처장이나 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다.

② 제1항의 소집요구를 받은 위원장은 소집요구를 받은 날로부터 10일 이내에 회의를 소집한다.

③ 회의를 소집하는 경우 위원장은 긴급한 사유가 없는 한 회의의 일시·장소와 안건 등을 회의 개최 5일전까지 각 위원에게 통지한다.

④ 회의에 참석한 위원장과 위원에게는 회의 수당을 예산의 범위에서 지급할 수 있다.

제4조(의결방법) ① 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개회하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 위원은 회의에 참석하지 않고 서면 또는 유·무선통신으로 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 의결권을 행사한 위원은 회의에 참석한 것으로 본다.

제5조(위원의 제척) 위원의 논문에 대한 게재 여부가 심의 대상이 될 경우 해당 위원은 제2조제2호에 관한 심의·의결에서 제척된다.

제6조(서면회의) ① 위원장은 천재지변, 기타 부득이한 경우 실제 회의를 개최하지 않고 서면회의의 방법으로 위원회를 소집할 수 있다.

② 제3조제3항 및 제4조는 제1항의 경우에 이를 준용한다.

제7조(논문 투고 기준) ① 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다.

② 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.

③ 제11조에 따른 심사결과 '게재불가(D)' 등급을 받은 논문은 최종 판정일부터 9개월이 경과한 후에 논문의 내용을 근본적으로 수정하고, '재투고' 논문임을 명기하여 재투고할 수 있다.

제8조(논문 심사) ① 투고된 논문은 관련 분야의 전문가 3인 이상의 심사를 받는다.
② 논문에 대한 심사는 외부심사위원 2인과 내부심사위원 1인의 심사를 받는 것을 원칙으로 한다.
③ 제2항의 내부심사위원은 국회예산정책처 소속 공무원을 말한다.

제9조(심사위원 위촉) 위원장은 해당 분야의 전문가 중에서 대상논문에 대한 전문성과 평가의 공정성 등을 고려하여 위원들과의 협의를 통해 심사위원을 선정하여 위촉한다.

제10조(심사절차) ① 심사위원에게는 논문 저자의 성명과 소속 등을 밝히지 않는다.
② 심사위원은 자신의 논문을 심사할 수 없다.
③ 심사위원은 「발간 내규」제8조제3항의 심사기준에 따라 투고 논문을 심사하고, 정해진 기간 내에 심사결과를 위원장에게 제출한다.

제11조(논문의 심사와 게재) ① 심사결과는 게재 가(A), 수정 후 게재(B), 수정 후 재심사(C), 게재 불가(D)의 네 등급으로 구분한다.
② 심사위원은 심사의견을 반드시 별지에 구체적으로 A4 1페이지 이상 작성하되, 가능하면 i) 연구방법의 적정성, ii) 연구내용의 타당성, iii) 연구결과의 기여도 부분으로 세분화하여 작성한다.
③ 심사위원 3인의 심사 결과에 따른 판정 원칙은 다음과 같다.

심사 결과 조합	판정
AAA, AAB, AAC	A
AAD, ABB, ABC, BBB, BBC	B
ACC, ABD, ACD, BCC, BBD, BCD, CCC	C
ADD, CCD, BDD, CDD, DDD	D

④ '수정 후 게재'의 경우 위원회는 심사위원의 의견을 토대로 하여 논문수정이 만족스럽다고 판단될 때까지 수정을 요구한다.
⑤ 재심사는 동일 심사위원에게 의뢰하는 것을 원칙으로 하되, 위원회가 필요하다고 결정하는 경우에는 다른 심사위원에게 의뢰할 수 있다.
⑥ 재심사를 의뢰할 경우 재심사 논문은 '게재 가'와 '게재 불가'의 두 가지 중의 하나로 결정한다.
⑦ '수정 후 게재'와 '수정 후 재심사'인 경우 저자는 심사위원의 지적사항을 논문수정에 어떻게 반영했는지를 별지에 기록하여 수정된 논문과 함께 제출한다.

⑧ 논문의 심사 및 게재와 관련하여 위에서 규정되지 않은 사항은 위원회에서 결정한다.

제12조(심사결과 통보 및 심사판정) ① 위원장은 논문투고자에게 심사결과를 개별적으로 통보한다.

② 수정요구를 받은 논문투고자는 이를 수정·보완하여 정해진 기간 내에 다시 제출하여야 한다.

제13조(이의제기) ① 논문투고자가 심사 결과에 불복할 경우 결과 통보일로부터 7일 이내에 이의제기를 하여야 한다. 이 때 논문투고자는 그 이의제기의 사유를 반드시 서면으로 제출하여야 한다.

② 제1항의 이의제기사유가 타당하다고 판단할 경우, 위원회는 새로운 심사위원들에게 논문심사를 요청할 수 있다.

제14조(심사료) 외부 심사위원에게는 논문 1편당 10만원(동일위원 재심사의 경우 2만원)의 심사료를 지급한다.

제15조(원고료) ① 게재가 확정된 원고에 대해서는 1편당 200만원 범위 안에서 원고료를 지급한다. 다만, 연구비 지원을 받은 논문은 100만원 범위 안에서 지급한다.

② 원고료 지급의 세부사항은 「학술지 원고 작성 및 투고 요령」의 원고 양식에 따른다.

제16조(논문 표절) 제출된 논문에 표절 등의 문제가 있는 경우 「국회예산정책처 학술지 연구윤리지침」에 따라 처리한다.

제17조(비밀유지의무) 편집위원 및 각 투고 논문의 심사위원은 심사 중 알게 된 사항에 관하여 비밀을 유지하여야 한다.

제18조(개정) 이 세칙은 위원회의 의결을 통해 개정할 수 있다.

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2011년 11월 30일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2012년 8월 22일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2013년 11월 26일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2017년 7월 10일)

부칙

이 세칙은 2019년 5월 1일부터 시행한다.
(의결: 2019년 4월 24일)

국회예산정책처 학술지「예산정책연구」논문 공모

국회예산정책처는 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여, 재정 분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적·중립적으로 전문적 연구·분석을 위해 설립된 기관입니다. 국회예산정책처는 국회 내·외부 전문가들의 예산결산·기금의 분석, 경제 및 조세·재정정책의 분석, 주요 재정사업 평가 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하고자 합니다. 이에 다음과 같이「예산정책연구」에 게재할 우수한 논문을 공모하오니 역량 있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

게재가 확정된 논문에 대해서는 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급합니다.

다 음

□ 논문 분야

- 예산결산·기금의 분석, 경제 및 조세·재정정책의 분석, 주요 재정사업 평가 등 분야

□ 논문 분량

- 국문초록, 영문초록, 참고문헌 등을 포함하여 본지 편집양식 기준으로 A4 용지 25매 내외

□ 논문 공모 마감일 및 학술지 발간일

- 공모 마감일: 상반기 2월 28일, 하반기 8월 31일
- 학술지 발간일: 상반기 5월 31일, 하반기 11월 30일
- 공모 마감일 이후에도 논문을 투고할 수 있음.

□ 논문 제출 및 문의처

- 제출방법: E-mail 제출 (journal@nabo.go.kr)
- 문의처:「예산정책연구」편집위원회 (전화: 02-788-4622, 홈페이지: www.nabo.go.kr)

「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령

1. 원고의 투고 기준 및 요령

1) 본 학술지는 국회의 예산결산·기금의 심사, 경제 및 조세·재정정책의 분석, 주요 재정사업 평가 등과 관련된 이론 및 정책논문을 게재한다.

2) 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다. 단, 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.

3) 본 학술지는 연 2회(5월 31일, 11월 30일) 발간하며, 투고원고는 원칙적으로 발간일 3개월 전까지 제출한다.

4) 본 학술지에 게재가 확정된 원고에 대해서는 A4 25매 기준으로, 외부 필자의 경우 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급한다.

5) 원고를 투고할 때 핵심내용을 모두 포함한 400자 이내의 국문초록과 이에 상응하는 영문초록, 그리고 국문과 영문의 제목·성명·5개 이내의 주제어를 전자우편주소와 전화번호(가능하면 휴대전화번호)와 함께 별지에 기재하여 제출한다.

6) 모든 원고는 한글 또는 MS-Word로 작성하고, 전자우편으로 「예산정책연구」 편집위원회(journal@nabo.go.kr)에 제출한다.

7) 논문 투고자는 다음의 사항에 대해 동의한 것으로 간주한다.

가. 저자(들)는 본 논문이 「예산정책연구」에 게재될 경우, 본 논문에 따른 권리, 이익, 저작권 및 디지털 저작권 등에 대한 모든 권한행사(복사·전송권 포함)를 국회예산정책처에 위임함

2. 원고의 작성 요령

1) 원고는 다음 양식에 따라 작성하며, 분량은 A4용지 25매로 한다.

용지	문단모양	글자모양
A4, 단면, 좁게	좌/우 여백 0	ㅇ 글꼴 - 한글: HY신명조 - 영문: Times New Roman
위/아래 30	줄간격 180	크기 11포인트
왼쪽/오른쪽 35	들여쓰기 한글 2글자	ㅇ 장평 - 한글/한자/기호: 95% - 영문: 100%
머리말 12	양쪽 혼합	ㅇ 자간 - 한글/한자/기호: -5 - 영문: 0
꼬리말 10	낱말 간격 0	
제본 0		각주크기 9포인트

2) 원고 첫머리의 필자 등의 소개를 위한 각주는 *, **, *** 등의 기호를 사용하고 본문에서의 일반적인 각주는 1), 2), 3) 등으로 표기한다.

3) 본문의 항목 구분은 절, 항, 목의 순으로 배열한다. 항목에 붙는 항번의 경우, 절은 'Ⅰ., Ⅱ., Ⅲ., …'의 순으로, 항은 '1, 2, 3, …'의 순으로, 목은 '가, 나, 다, …'의 순으로 번호를 매긴 후, 제목을 표기한다. 가능하면 세분화를 지양하되 불가피한 경우 세분화된 제목은 '(1), (2), (3), …', '(가), (나), (다), …' 순을 따른다.

일반적인 구분	세분화할 경우
Ⅰ., Ⅱ., Ⅲ., … 1, 2, 3, … 가, 나, 다, …	Ⅰ., Ⅱ., Ⅲ., … 1, 2, 3, … 가, 나, 다, … (1), (2), (3), … (가), (나), (다), …

4) 수식의 경우 번호 매김은 절, 항의 구분 없이 우측 정렬하여(선 없음), 괄호 속의 일련번호 '(1), (2), (3), …'로 표기한다. 세분화된 수식 번호는 '(1-a), (1-b), (1-c), …'를 사용한다.

예:

$$\int_0^{\infty} f(x)\,dx + C \qquad (1)$$

$$e^{i\theta} = \cos\theta + i\sin\theta \qquad (2\text{-a})$$

$$= \exp[\theta,\ \pi] \qquad (2\text{-b})$$

5) 간단한 인용논문의 표기는 각주로 처리하지 않고 본문 중에서 직접 처리한다. 외국 저자의 경우는 국문으로 번역하지 않고 원문 표기를 원칙으로 한다. 저자가 두 명 이상인 경우는 아래 예와 같이 표기한다.

예: (1) Duflo, Kremer, and Robinson(2011)과 최광(2003b)에서 언급한 내용을 정리하면…

(2) 기존 연구(옥동석 외 2010; 고영선 1999)를 토대로 재정리한 결과는 다음과 같다.

6) 표나 그림에는 일련번호를 부여한다.

예 : [표 1], [표 2], …, [그림 1], [그림 2], …

7) 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보는 논문 말미의 참고문헌에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않는 문헌은 포함시키지 않는 것을 원칙으로 한다.

3. 참고문헌의 작성 요령

1) 각 문헌은 한글, 기타 동양어, 영어, 기타 서양어 문헌 순으로 배치하며, 배열의 순서는 동양문헌은 “가나다 순”으로, 서양 문헌은 “알파벳 순”으로 한다. 페이지 표시는 한 면일 경우 00쪽(동양 문헌) 또는 p.00(서양 문헌), 여러 면일 경우 00~00쪽(동양 문헌) 또는 pp.000-000(서양 문헌)로 표시한다.

2) 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 나열하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우 에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다. 단, 동일 저자의 저작물이 여러 편일 경우 두 번째부터는 한글 3글자 길이의 밑줄(_____)로 인명을 대체한다.

3) 각각의 문헌의 구체적인 표시는 아래에 제시된 형식에 따라 작성한다. 논문(학위논문 포함), 기사, 인터넷 자료 등은 동양 문헌 및 서양 문헌 모두 큰따옴표(“ ”)로 표시한다. 저서 또는 번역서(그리고 편저서, 학회지, 월간지, 주간지, 일간지 등)는 동양 문헌의 경우는 낫표(「 」)로, 서양 문헌의 경우는 기호 없이 이탤릭체(italic)로 표기한다.

4) 인터넷 자료를 인용하는 경우, 제작자, 주제명, 제작연도, 웹주소(검색일자)의 순으로 한다.

참고문헌 작성 예

고영선, “세수추계모형의 예측력 비교,”「KDI정책연구」 제21권 제3·4호, 1999, 3~61쪽.

국가통계포털, 국내통계 〈http://kosis.kr〉, 2010. (검색일: 2011. 11. 30)

국경복·황선호, “의무지출과 재량지출 구분기준에 관한 연구,” 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회, 2010.

국회예산정책처,「2011~2015년 경제전망 및 재정분석: 종합편」, 국회예산정책처, 2011.

김동건,「비용·편익분석」, 박영사, 1997.

신해룡,「예산개혁론」, 세명서관, 2011.

안충영·홍성표·박완규 역, 「기초 계량경제학」(Basic Econometrics, 2nd ed., Damodar N. Gujarati), 진영사, 2000.

옥동석·백웅기·김필헌·이종욱,「지속성장을 위한 정부 역할의 재조명」, 한국경제연구원, 2010.

전주성, “위기 겪는 지금이 개혁할 좋은 기회,” 동아일보, 2008년 11월 10일자, A30면.

주영진,「국회법론」, 국회예산정책처, 2011.

최 광,「경제 원리와 정책」, 비봉출판사, 2003a.

_____, Fiscal and Public Policies in Korea, 한국조세연구원, 2003b.

_____,「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 율곡출판사, 2009.

Blank, R. M., “Analyzing the Length or Welfare Spells,” *Journal of Public Economics, vol. 39*, Elsevier, 1989, pp.245-273.

_____, “Evaluation Welfare Reform in the United States,” *Journal of Economic Literature*, vol.40 no.4, American Economic Association, 2002, pp.1105-1166

Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson, “Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya,” *American Economic Review*, vol.101 no.6, 2011, pp.2350 – 2390.

Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, “Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective,” *Center for Economic Policy Research Discussion Paper*, no.5327, The Centre for Economic Policy Research, 2005.

OECD, “Next Generation Access Networks and Market Structure,” *OECD Digital Economy Papers*, no.183, OECD Publishing, 2011.

Schick, Allen, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2007.

예산정책연구 제8권 제2호

발 간 일	2019년 11월 29일
발 행 인	이종후 국회예산정책처장
편 집	기획관리관 기획예산담당관실
발 행 처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (Tel 02·2070·3114)
인 쇄 처	(주)디자인여백플러스

이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.

ISSN 2287-2310
© 국회예산정책처, 2019

NABO STATS
재정경제통계시스템

www.nabostats.go.kr

NABOSTATS(재정경제통계시스템)은
국회예산정책처가 의정활동 및 학술연구에 필요한 재정·경제 통계,
국회의 예·결산 심사연혁 등을 One-Stop으로 제공하는 **통계정보시스템**입니다.

재정·경제 통계

예·결산 심사연혁 위원회별 통계

국제통계 (OECD·IMF 등)

북한통계

* NABOSTATS의 모든 통계정보는 모바일 웹 또는 앱을 통해서도 이용할 수 있으며,
엄선된 주요 통계는 매년 경제재정수첩, 조세수첩 등 책자로도 제공되고 있습니다.

Vol.8 No.2
November 2019

Journal of Budget and Policy

- A Study on the Effective Measures to Secure Welfare Expenditures in Korea: Simulation Analysis Using a General Equilibrium Model
  Park, Myungho and Oh, Jonghyeon
- An Analysis of the Financial Change of Teachers' Pension by Adjusting the Pensionable Age due to the Closure of Private Schools from 2014 to 2016
  Kim, Susung and Jung, Inyoung
- An Analysis on Tax Revenue Data Errors and the Effects of Financial Allocation Distortions due to Acquisition Tax Revenue Preservation of Local Consumption Tax
  Joo, Mansoo
- The Study on the Making Local Consumption Tax Closer to the Local Tax
  Lim, Sangsoo
- A Study on Improving the Automobile Taxation
  Kim, Jongwon
- A Study on the Gender Characteristics of the Users of Child Care Leave: The Comparison Before and After the Increase of Income Replacement Ratio
  Yoon, Joochul
- Micro-simulation of Universal Basic Income in Korea: A Focus on Working Age Population
  Choi, Hansoo
- Effectiveness Analysis of Public Library Supply
  Lee, Hakjun and Lee, Yongkwan

National Assembly Budget Office
서울특별시 영등포구 의사당대로1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700485-001581-09