

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

17

제9권 제1호
2020년 03월

- **정부지출이 민간소비에 미치는 영향:**
소득별, 연령별 이질성을 중심으로
김원기
- **기후변화를 고려한 자연재난 피해 지원 재정소요분석:**
재난지원금과 풍수해보험을 중심으로
이미연
- **기업미환류소득세제, 차선의 선택은 아니었나?:**
기업미환류소득세제 도입이 투자비효율성에 미치는 영향
박종국 · 홍영은 · 김수진
- **우리나라 에너지세제의 다면적 파급효과 분석:**
수송용 유류세를 중심으로
이영숙 · 김재혁
- **조세 중심 및 적법절차 강화를 위한 조세정책방안:**
조세의 범위 및 세무조사를 중심으로
권형기 · 박훈



예산정책연구

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

제9권 제1호 2020년 3월



차 례

1		정부지출이 민간소비에 미치는 영향: 소득별, 연령별 이질성을 중심으로 김원기
28		기후변화를 고려한 자연재난 피해 지원 재정소요분석: 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로 이미연
61		기업미환류소득세제, 차선의 선택은 아니었나?: 기업미환류소득세제 도입이 투자비효율성에 미치는 영향 박종국 · 홍영은 · 김수진
89		우리나라 에너지세제의 다면적 파급효과 분석: 수송용 유류세를 중심으로 이영숙 · 김재혁
133		조세 중심 및 적법절차 강화를 위한 조세정책방안: 조세의 범위 및 세무조사를 중심으로 권형기 · 박훈
191		부록

정부지출이 민간소비에 미치는 영향: 소득별, 연령별 이질성을 중심으로

김원기*

국문초록

본 연구에서는 벡터자기회귀모형과 2000년 이후 한국 데이터를 이용하여 한국의 정부지출(정부소비 및 투자)의 증가가 소득수준별, 연령별 민간소비에 미치는 이질적(heterogeneous)인 영향을 분석하였다. 분석결과에 따르면 1) 재정지출 증가가 소비에 미치는 영향은 소득수준별, 연령별로 큰 이질성을 보이며, 2) 소득분위가 낮을수록 소비가 증가하는 경향이 나타나며, 3) 연령대가 낮을수록 소비가 증가하는 경향을 보인다. 재정지출이 소득수준별, 연령별 소비에 미치는 영향이 다르기 때문에 재정지출의 경기 진작효과 향상을 위해 이러한 이질적인 반응을 고려하여 정책을 수립할 필요가 있다.

□ 주제어: 정부지출, 소비 이질성, 소득별 소비, 연령별 소비, 벡터자기회귀모형

투고일: 2020. 2. 14. 수정일: 2020. 3. 4. 게재확정일: 2020. 3. 6.

* 전남대학교 경제학과 조교수 (wgkim@jnu.ac.kr).

본 연구에 유익한 코멘트를 주신 익명의 심사자분들과 국회예산정책처분들께 감사드립니다.
남아있는 오류는 전적으로 저자의 책임임을 밝힙니다.

I. 서론

2007~2008년 글로벌 금융위기 이후 경기부양을 위한 재정지출(정부소비 및 정부투자)의 역할이 커지고 있다. 한국 역시 경기부양을 위한 재정지출의 역할이 커지고 있는 실정이며, 특히 한국은 2020년 500조가 넘는 정부예산을 편성하며 재정지출의 경기부양효과에 대한 논의가 더욱 중요해지고 있다. 또한 국제통화기금(IMF)에서도 한국 경제에 대한 보고서를 통해 재정지출 확대를 통한 경기부양을 권고하기도 한 바 있다. 본고는 이러한 상황에서 한국의 재정지출 확대가 민간소비에 미치는 효과를 분석함으로써 재정지출의 경기부양효과에 대한 논의에 기여하고자 한다. 재정지출의 경기부양효과는 재정지출의 증가가 민간소비나 민간투자를 진작시킬 것이라는 논의를 근거로 한다. 이러한 배경에서 재정지출이 민간소비나 민간투자에 미치는 영향을 알아보는 것은 재정지출의 효과성을 이해하는데 매우 중요한 역할을 한다. 특히 민간소비가 GDP의 약 50%를 차지하는 한국에서 재정지출이 민간소비에 미치는 영향을 연구하는 것은 재정지출의 효과성을 이해하는 데 중요한 역할을 한다.

이러한 배경에서 본고는 2000년 이후 통계청 가계동향조사 마이크로데이터를 통해 구축된 한국의 계층별 소비의 시계열 데이터와 벡터자기회귀모형(vector autoregressive model) 및 충격반응함수(impulse response function)를 이용하여 재정지출이 민간소비에 미치는 동태적인 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히 재정지출이 소득수준별, 연령별 소비에 미치는 이질성(heterogeneity)을 집중적으로 분석한다. 재정지출이 소비에 미치는 영향은 이론적으로 크게 노동공급 탄력성과 한계소비성향의 영향을 받으며, 이러한 노동공급 탄력성 및 소비성향이 소득수준별, 연령별로 다르다는 것은 널리 알려진 사실이다. 따라서 재정지출이 소비에 미치는 영향은 소득계층별, 연령별로 다르게 나타날 수 있으며, 본고는 이러한 재정지출의 이질적인 효과를 분석하여 재정지출이 민간소비에 미치는 영향에 대한 이해를 돕는 것을 목적으로 한다.

한국의 데이터를 이용하여 재정지출의 효과성을 연구한 기존의 연구들은 주로 승수의 크기를 측정하는 것을 목적으로 하고 있으며, 그 세부적인 전달채널을 연구한 문헌은 많지 않다. 대표적으로 이강구·허준영(2017), 김태봉·허석균(2017)은 VAR

모형과 한국의 시계열 데이터를 사용하여 재정지출(혹은 감세)의 승수효과를 측정한다. 김배근(2011)은 재정지출 증가 및 감세가 민간소비에 미치는 영향을 분석하고 있으나, 본고에서 분석하는 소득수준별, 연령별 이질성을 고려하고 있지 않다. 김원기(2019)의 경우 요인활용 다변수 벡터자기회귀모형(factor augmented vector autoregressive model)을 이용하여 재정지출의 승수효과의 측정과 더불어, 재정지출이 경제에 미치는 다양한 채널을 연구한 바 있으나, 소비의 계층별 이질성을 고려하고 있지는 않다.

또한 많은 연구들이 이전지출의 분배효과(distributional effects)를 연구한 바 있다. 이전지출의 경우 소득재분배를 직접적인 목적으로 한다는 점에서 소득계층별, 연령별 분배효과가 중요하다. 다만 이러한 연구들에서 고려하는 이전지출은 대부분 직접적인 소득충격(income shock)이라는 측면에서 총수요충격(aggregate demand shock)의 일종인 재정지출(정부소비 및 투자) 충격과는 분명 다른 측면이 존재한다. 또한 거시경제학적인 측면에서 이전지출의 분배효과를 다룬 많은 연구들은 소득재분배에 집중되어 있으며, 계층별 소비에 미치는 이질적인 영향을 고려한 연구는 많지 않다. 따라서 본고는 이전지출이 아닌 재정지출을 고려하고 있다는 점, 또한 소비의 이질성을 연구한다는 점에서 이전의 연구와는 차별성을 가지고 있다.¹⁾

본 연구의 결과는 다음과 같이 요약된다. 우선 재정지출이 소비에 미치는 영향은 소득계층별, 연령별로 큰 이질성이 존재한다. 재정지출이 소득계층별, 연령별 소비에 미치는 효과가 다르기 때문에, 재정지출이 소비에 미치는 영향, 나아가 재정지출의 효과성을 이해하기 위해서는 이러한 이질성을 다양한 각도에서 고려하는 것이 중요하다는 것을 의미한다. 또한 정책을 입안하고 시행할 때 이러한 이질성을 고려하여 보다 세심한 정책을 수립하여야 재정지출의 경기부양효과를 극대화할 수 있다는 것을 의미한다.

세부적으로 살펴보면 우선 소득이 낮을수록(소득 5분위 중 1,2분위) 재정지출의 소비 진작효과가 큰 것으로 나타났다. 반면 고소득층으로 갈수록 이러한 소비 진작 효과가 사라지며 특히 중산층(소득 5분위 중 3,4 분위)의 소비는 감소하는 것으로

1) 본고에서는 정부소비와 정부투자의 합으로 정의되는 재정지출만을 고려하며, 이전지출의 효과는 고려하지 않는다. 이는 벡터자기회귀모형에서 사용된 충격의 식별과정과 관련이 있다. 자세한 내용은 3장에 설명되어 있다.

나타났다. 이러한 중산층의 소비반응은 재정지출의 경기부양효과를 감소시키는 채널로 작동할 수 있다. 고소득층(소득 5분위 중 5분위)의 경우 재정지출이 소비에 미치는 영향이 확률적으로 유의하지 않은 모습을 보였다.

또한 재정지출이 연령별 소비에 미치는 영향은 다음과 같다. 우선 저연령층에서 재정지출의 소비 진작효과가 크게 나타났으며 고령층으로 갈수록 소비 진작효과가 줄어들어 특히 50대와 60대 혹은 그 이상의 연령대에서는 재정지출이 소비를 감소시키는 것으로 나타났다. 특히 60대 이상의 고령층에서 소비의 감소가 뚜렷하게 나타나 재정지출의 증가는 연령대별 소비불평등을 심화시키는 것으로 보인다. 따라서 재정지출 시행 시 이러한 연령대별 소비불평등을 해결할 보조적인 정책이 필요한 것으로 보인다.

본고의 구성은 다음과 같다. II장에서는 재정지출이 소비에 미치는 실질적인 영향에 대한 문헌 및 이론적인 논의를 소개한다. III장에서는 사용된 데이터와 계량방법론을 논의한다. IV장에서는 결과를 소개하고 관련된 시사점을 논의한다. V장에서는 결론을 제시한다.

II. 문헌연구 및 이론적 논의 소개

재정지출이 가계소비에 미치는 효과는 여러 경로를 통해 나타날 수 있으나, 이론적인 논의에 따라 크게 두 가지 경로로 나누어 볼 수 있다. 우선 재정지출은 일종의 총수요 충격으로서 경제의 수요를 진작시킨다. 이에 대응하여 기업이 생산을 늘리는 과정에서 노동수요가 증가하며 이는 임금상승 및 이에 따른 가계의 노동공급증가(실업률 감소 혹은 고용률의 증가) 효과로 가계의 노동소득이 증가하게 된다. 이렇게 증가한 노동소득은 민간소비에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. Hall(2009)은 동태적 확률 일반균형모형(Dynamic Stochastic General Equilibrium Model, DSGE)을 이용하여 재정지출이 소비에 미치는 영향을 이론적으로 설명한 바 있다. Hall(2009)에 따르면 노동공급 탄력성의 크기가 재정지출이 소비에 미치는 영향을 결정하는데 가장 큰 역할을 하며, 탄력성의 크기가 클수록 가계소비가 더 큰 폭으로 증가한다.

또한 한계소비성향 역시 재정지출이 소비에 미치는 영향을 결정하는 주요 요인들 중 하나이다. 재정지출 증가로 인한 소득증가분 중 얼마만큼을 소비할 것인가는 한계소비성향의 크기가 결정하게 되므로 한계소비성향은 재정지출 증가에 대한 소비의 반응을 결정하는 큰 요인이다. 특히 Jappelli and Luigi(2014)는 한계소비성향이 재정정책의 효과성에 큰 영향을 미침을 보인 바 있다.²⁾

이러한 노동의 공급탄력성 및 소비성향은 소득분위별, 연령별로 다르다는 것이 널리 알려져 있다. 우선 소득분위에 관련된 논의를 살펴보면, 미국 저소득층의 경우 한계소비성향이 비교적 큰 것으로 알려져 있어 재정지출 증가가(여타 소득분위에 대비하여) 저소득층의 소비증가를 불러올 수 있다. Anderson *et al.* (2016)은 미국의 데이터를 이용하여 재정지출이 소득분위별 소비에 미치는 영향을 연구한 바 있다. 이들의 결과에 따르면 재정지출이 증가하는 경우 저소득층의 소비가 증가하는 것으로 나타났으며, 이러한 결과는 앞서 설명한 한계소비성향의 차이에 의해 나타날 수 있다고 언급한 바 있다. 한편, 한국의 경우 저소득층의 소비성향이 높은 것으로 알려져 있으나(전승훈·신영임, 2009; 국회예산정책처, 2017 등), 최근 몇몇 연구들은 저소득층의 소비성향이 큰 폭으로 감소하는 추세를 보인 바 있다. 예를 들어

2) 이외에도 저소득층의 차입제약완화 등이 계층별 이질적인 소비반응의 원인이 될 수 있다.

현대경제연구원(2017)의 보고서는 소득수준이 낮을수록 평균소비성향이 더 큰 폭으로 감소하였다고 주장한 바 있다. 이러한 점은 한국의 경우 재정지출이 소득수준에 따른 소비에 미치는 영향이 미국과는 다를 수 있음을 의미 한다.³⁾

노동공급 탄력성의 경우, 저소득층은 노동시장에 참여하지 못하는 경우(높은 실업률 혹은 낮은 고용률)가 많으며, 고소득층에 비해 유보임금(reservation wage)이 낮고 이로 인한 노동공급 탄력성이 높아 재정지출이 소비에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 특히 Ma(2017)는 DSGE모형을 이용하여 이러한 노동공급 탄력성과 조세의 누진성을 이용하여 소득분위별로 달리지는 소비의 반응을 설명한 바 있다. 고소득층의 경우 이미 노동공급이 이루어지고 있는 경우가 많으며(낮은 실업률 혹은 높은 고용률) 따라서 재정지출로 인한 노동소득증가분이 저소득층에 비해 낮을 가능성이 크다. 이에 더해 균형재정을 위한 조세의 증가는 누진세를 통하여 고소득층에 더 큰 영향을 미치게 된다. 즉 가처분소득의 증가가 저소득층에서 크고 고소득층에서 비교적 적게 되어 저소득층에서는 재정지출에 대한 소비의 증가가, 고소득층에서는 재정지출에 대해 소비의 감소가 일어난다고 설명한 바 있다.

연령별 노동공급의 탄력성과 소비성향이 다르다는 것 또한 널리 알려져 있다. 미국의 경우 고령층은 노동공급 탄력성이 낮은 반면 소비성향은 높다고 알려져 있어 재정지출이 소비에 미치는 영향이 불확실할 수 있다. 낮은 노동공급 탄력성은 노동소득의 증가분이 적다는 것을 의미하며, 균형재정을 위한 미래 세금증가를 예상하는 경우 소비가 감소할 가능성을 내포한다. 반면, 높은 한계소비성향은 소비에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 있어, 종합적으로 재정지출이 소비에 미치는 영향이 불분명하다. 이러한 결과를 반영하듯 미국의 데이터를 대상으로 한 연구에서 Anderson *et al.* (2016)은 고령층에서 소비가 증가한다고 주장한 반면, Basso and Rachedi (2018)은 반대의 주장을 한 바 있다. 한편, 한국의 경우, 고령층의 노동공급 탄력성이 낮은 것으로 알려져 있으나, 높은 노인 빈곤율을 고려하면 고령층에서 적극적으로 노동을 공급할 여지도 있는 것으로 보인다. 만일 고령층의 노동 탄력성이 크다면 재정지출이 소비에 미치는 영향은 미국과 다를 여지가 있다. 또한 연령별 소비성향의 경우 권규호·오지윤(2014)은 한국은 연령별 소비성향이 여타 선진국과는 다르

3) 다만 한국의 소득분위별 소비성향을 다룬 문헌들의 경우 대부분 한계소비성대신 평균소비성향을 사용하는 경우가 많아 이러한 연구들을 이용하여 본 연구의 결과를 해석할 때 주의를 요한다.

며, 또한 최근 고령층일수록 소비성향이 큰 폭으로 감소하였음을 보인 바 있다. 박기백(2017) 역시 한국 한계소비성향의 하락분 중 77.5%가량이 고령화에 기인한다고 주장한 바 있으며, 이는 고령층의 소비성향이 높은 미국과는 다른 결과를 보일 가능성을 내포하고 있다.

다만, 전반적으로 재정지출이 소비에 미치는 이질성을 직접적으로 연구한 논문은 많지 않으며, 특히 한국의 경우를 다룬 연구는 전무한 실정이다. 따라서 본 연구는 이러한 점에서 다른 연구와 차별성을 가지고 있다고 할 수 있다.

III. 실증분석 모형 및 데이터

1. 실증분석 모형: 벡터자기회귀 모형

본 장에서는 실증분석에 사용된 벡터자기회귀모형(VAR)의 추정방법을 설명한다. 먼저 다음과 같은 축약형 VAR(reduced form VAR)를 고려한다.

$$X_t = A(L)X_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

X_t 는 $K \times 1$ 의 내생변수를 포함한 벡터이며 $A(L)$ 은 시차연산자(lag operator)를 나타낸다. ε_t 는 일반적인 성질을 가지고 있는 오차항(error term)을 표시한다. 이러한 선형 VAR모형은 최소자승법(Ordinary Least Square, OLS)나 최대우도법(Maximum Likelihood Estimator, MLE)을 통하여 쉽게 추정이 가능하다. 반면 이러한 축약형 모형을 통해 구조적인 충격(structural shock)을 식별하는 것은 특별한 충격의 식별과정(identification)을 요구한다. 본 연구에서는 Blanchard and Perotti (2002)가 제시한 방법을 따라 콜레스키 분해(Cholesky decomposition)를 사용하여 정부지출 충격을 식별한다. 이러한 식별방법은 널리 사용되는 방법으로 이강구·허준영(2017) 등의 한국 데이터를 이용한 연구에도 널리 사용된 바 있다.

콜레스키 분해를 위해서는 VAR에 포함된 변수의 순서가 중요한데, 본 연구에서는 다음과 같은 순서를 사용한다. 우선 X_t 에 포함된 변수를 두 그룹으로 분리하여 다음과 같은 식을 가정한다.

$$\begin{bmatrix} F_t \\ R_t \end{bmatrix} = A(L) \begin{bmatrix} F_{t-1} \\ R_{t-1} \end{bmatrix} + \varepsilon_t \quad (2)$$

우선 첫 번째 그룹은 고정변수그룹(F_t)으로 주로 충격의 식별에 사용되는 변수들이다. 본 연구에서는 재정정책 충격의 식별을 위해 두 가지 모형을 사용한다. 우선 첫 번째 모형(모형 1)에서는 Blanchard and Perotti(2002)를 따라 고정변수그룹

에 정부지출, GDP, 조세수입을 포함하고, 정부지출 - GDP - 조세수입으로 변수순서를 설정하였다. 이와 같은 순서로 출레스키 분해를 실시하는 것의 의미는 당 분기의 GDP 및 조세수입의 변화는 당기의 정부지출에 영향을 주지 못한다는 것이다. 이러한 식별조건은 입법과정에서의 시간지연(*legislative lag*)이나 지출과정에서의 시간지연(*implementation lag*) 등으로 합리화가 가능하다. 현실에서 당기의 GDP나 조세수입이 변하더라도 정부의 재량지출을 변화시키기 위해서는 의회의 동의가 필요한 경우가 많으며, 정부지출의 실제 집행에도 상당한 지연이 발생하는 경우가 종종 발생한다. 이러한 시차로 인해 이전지출을 제외한 재량적 정부소비나 정부투자는 GDP 및 조세수입에 즉각적으로 반응하지 못하는 경우가 많다. Blanchard and Perotti (2002)의 식별방법은 이러한 점을 이용한 식별방법이다. 다만, 경기변동에 따라 자동으로 변하는(*automatic stabilizer*) 부분을 포함하는 이전지출의 경우에는 이러한 식별방법을 적용하는 것이 바람직하지 않다. 따라서 본고에서는 정부소비와 정부투자의 합으로 정의되는 재정지출만을 고려한다.

또한 이러한 식별방법을 사용하는 경우 문제가 될 가능성이 있는 부분은 이러한 재정지출은 민간에서 미리 예상(*anticipation*)할 수 있게 된다는 것이며, Leeper *et al.* (2013)은 이러한 기대 혹은 예상효과를 무시하고 정부지출의 효과를 추정하게 되면 상당한 정도의 편의(*bias*)가 생길 수 있음을 보인 바 있다. 반면 Perotti (2011)는 이러한 기대효과로 인한 편향이 크지 않다고 주장한 바 있다. 또한 이러한 편의를 줄이기 위하여 Ramey (2011) 및 Auerbach and Gorodnichenko (2012a, b)는 서베이(*survey*) 데이터를 이용하여 민간에서 예측하는 정부지출 성장률의 기대치를 모형에 포함시켜 정부지출의 효과를 측정하였다.

한국의 경우 민간에서 기대하는 미래 정부지출 관련 서베이 데이터가 이용 가능할 정도로 구축이 되어 있지 않다. 따라서 본 연구에서는 그 대안으로 한국의 경기선행지수(*leading indicator*)를 사용한다. 이러한 방법은 Corsetti *et al.* (2012)에서 사용된 방법으로 Corsetti *et al.* (2012)에서는 이러한 선행지수를 VAR에 포함하는 경우 정부지출 충격의 식별과정에서 기대효과로 인한 편의를 줄일 수 있음을 보인 바 있다. 이 경우 출레스키 분해를 위한 고정변수에는 4변수(선행지수, 정부지출, GDP, 조세수입)가 포함되며, 변수의 순서는 선행지수 - 정부지출 - GDP - 조세수입이 된다(모형 2).

또한 로테이션 그룹(R_t)를 설정하여 고정변수 다음에 배치하였다. R_t 에는 소득 분위별, 연령별 소비변수를 포함하였다. 다만, VAR의 추정에 많은 변수를 포함하는 것을 방지하기 위하여 각 추정마다 하나의 변수를 포함하였다. 예를 들어 정부지출이 1분위 가계소비에 미치는 영향을 추정하기 위해 고정변수와 더불어 R_t 에 1분위 가계소비만을 포함하여 모형을 추정한다. 이러한 방식은 Burnside *et al.* (2004) 및 Ramey (2011) 등에서 사용된 방식으로 VAR에 포함된 변수를 수를 줄이는 동시에 충격이 다양한 변수에 미치는 영향을 알아 볼 수 있다. 추정을 위한 모형의 시차는 4로 설정하였으며, 이는 재정정책을 대상으로 한 VAR모형에서 널리 사용되는 시차이다.⁴⁾ 또한 일반적인 국가회계가 1년 단위로 책정되는 효과를 반영할 수 있다는 장점이 있다. 또한 모형의 추정을 위하여 선형추세항(linear trend)을 포함하였다.⁵⁾

2. 데이터

본 절에서는 VAR의 추정에 사용된 데이터를 설명한다. 데이터는 2000년 1분기부터 2016년 4분기까지의 분기별 데이터를 사용한다. 본 연구에서 사용된 주요 변수 중 하나인 정부지출 중 정부투자의 경우 2000년부터 공식적으로 발표가 되기 시작하였다. 따라서 본 연구에서는 2000년 이후 데이터를 사용하기로 결정하였다. 또한 소비변수의 구성을 위해 사용한 가계동향조사의 경우, 2016년 이후는 소비항목의 분류체계가 달라져 이전 데이터와 동일 시계열로서 분석할 경우 문제가 생길 수 있어 2016년 4분기까지의 데이터를 사용하기로 하였다.

기본모형에서는 정부지출, GDP, 조세수입 및 선행지수가 고정변수로 사용이 되었으며, 소득분위별, 연령별 소비변수가 로테이션 변수로 사용되었다. 정부지출,

4) AIC기준도 4를 지지하였다.

5) VAR의 추세항에 대한 많은 논의가 있으나, 본 연구는 Sims *et al.* (1990)의 논의에 따라 레벨변수를 이용하여 모형을 추정하였다. Sims *et al.* (1990)은 VAR의 추정에 I(1)데이터의 레벨변수를 이용하는 경우에도 충격반응분석의 편의가 크지 않으며, 공적분 설정오류로 인한 편의가 더 클 수 있음을 보인 바 있다. 또한 대부분의 재정지출 VAR모형은 레벨변수를 사용하고 있다.(대표적으로 Ramey (2011)) 또한 본고의 결과는 선형추세항을 포함하지 않은 모형과 2차 추세항을 포함한 모형에서도 일관되게 나타났다.

GDP는 한국은행에서 발표한 실질 GDP와 정부지출을 사용하였다. 정부지출은 정부소비와 정부투자의 총합으로 정의하였으며, 본 연구에서는 이전지출은 포함하지 않고 있다. 조세수입의 경우 소득세 및 이익세, 재산세, 재화 및 용역과 관세 및 기타 조세 수입의 총합으로 정의되어 있으며 사회보장기여금은 포함되어 있지 않다.⁶⁾ 모든 조세관련 데이터는 통합재정수지의 데이터를 사용하였다. 고정변수로 사용된 정부지출, GDP, 조세수입은 모두 1인당 실질금액으로 변환하여 사용하였으며 1인당 변환을 위해 15세 이상 인구를 사용하였고 조세수입의 경우 GDP 디플레이터를 이용하여 실질금액으로 변환하였다. 이러한 변수구성은 Blanchard and Perotti (2002) 등에서 널리 사용된 바 있다. 또한 앞선 언급한 바와 같이 민간에서 예상(anticipation)하는 미래 정부지출의 영향을 통제(control)하기 위해 경기선행지수를 고정변수에 포함하는 모형 역시 추정하였다. 선행지수는 OECD에서 제공되는 한국의 선행지수를 사용하였다. 또한 계절조정이 필요한 데이터(소득분위별, 연령별 민간소비 및 조세수입)는 X-12 ARIMA를 이용하여 직접 계절조정을 실시하였다.

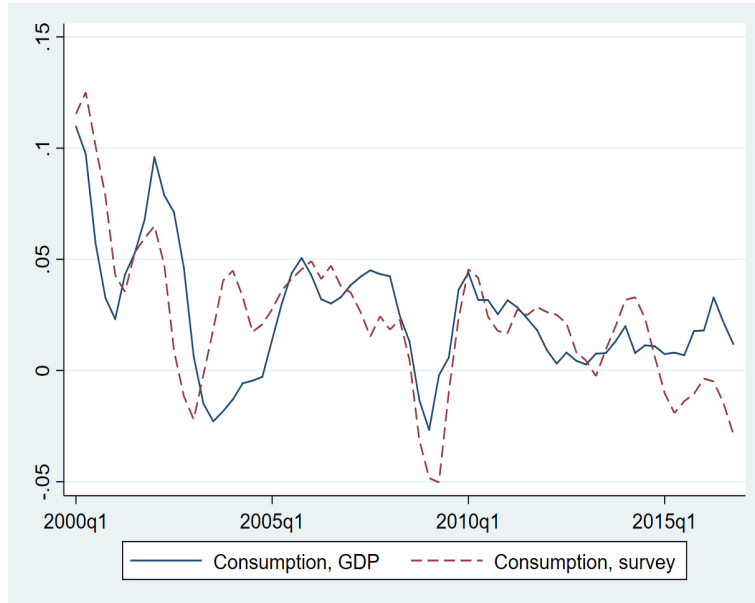
소득분위별, 연령별 소비변수는 통계청 마이크로데이터 통합서비스에서 제공하는 가계동향조사를 사용하여 구성하였다. 가계동향조사는 한국의 대표적인 가계대상 조사이며 자세한 소득 및 소비데이터를 포함하고 있어 본 연구에 적합하다.⁷⁾ 우선 소득분위는 균등화가처분 소득을 기준으로 5분위로 나누었으며, 대응되는 소비는 각 분위별 균등화소비를 사용하였다. 균등화처리를 위하여 통계청과 OECD에서 사용되는 가계소득(가계소비)/가구원수 제곱근 공식을 이용하였다. 연령별 소비는 가구주의 나이를 기준으로 4그룹(40세 미만, 40~49, 50~59, 60세 이상)으로 나누었으며, 앞선 소득분위별 소비와 같이 균등화소비를 사용하였다. 또한 구성된 소비변수는 GDP 디플레이터를 이용하여 실질소비로 변환하였다. 마지막으로 소비는 가계동향조사의 모든 소비지출(비소비지출 제외)을 포함하여 구성하였다.⁸⁾

6) 사회보장기여금을 조세수입에 포함하여도 결과는 변함이 없었다.

7) 가계동향조사는 일종의 반복횡단면자료(repeated cross-section data)로서 그 조사대상이 일정하지 않아(같은 조사대상을 대상으로 매 기간 작성하는) 일반적인 패널자료와는 그 성질이 다르다는 점을 알려둔다.

8) 이는 GDP의 민간소비의 구성항목과 같다.

[그림 1] 민간소비의 전년동기대비 증가율: GDP상 소비 vs 가계동향조사



주: 실선은 GDP상 가계소비의 전년동기대비 증가율을 나타내며, 점선은 가계동향조사를 이용하여 구축된 소비의 전년동기대비 증가율을 나타냄. Y축은 퍼센트 변화를 나타내며, X축은 분기를 나타냄.

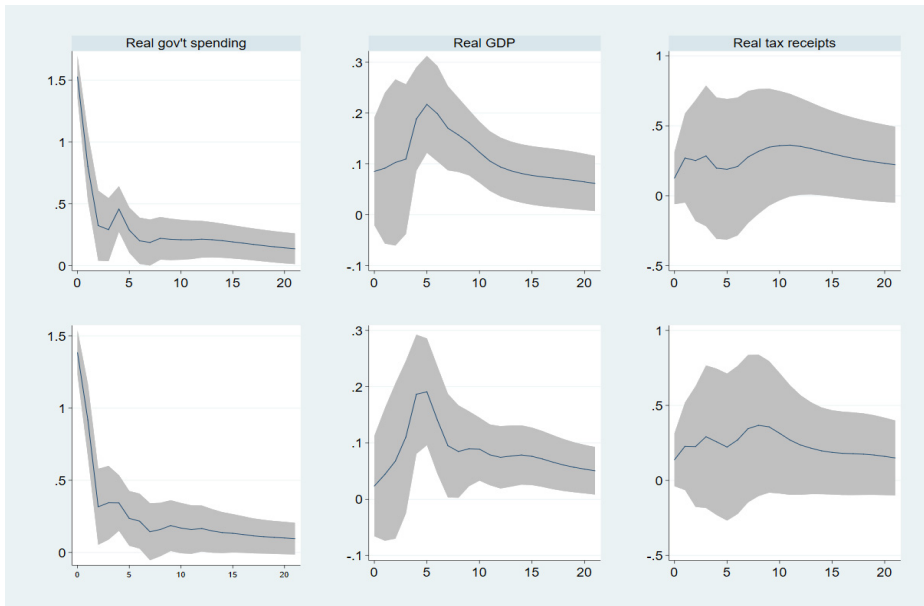
마지막으로 Anderson *et al.* (2016)에서 언급되었듯, 본 연구에서는 가계동향조사가 전체소비의 대표성을 지니고 있는가가 중요하게 작용한다. [그림 1]은 GDP에 집계된 가계소비의 전년동기대비 증가율과 가계동향조사에서 구성된 전체가구 평균 소비의 전년동기대비 증가율을 나타내고 있다. GDP의 가계소비와 가계동향조사에서 구축된 소비의 증가율이 비교적 비슷한 움직임을 보이고 있어, 가계동향조사의 소비데이터가 전체소비의 대표성을 지니는 것으로 보인다. 또한 가계동향소비에서 구성된 소비와 GDP상의 가계소비간의 상관도는 0.97이며, 두 시계열의 전년동기대비 증가율의 상관도는 0.70으로 높게 나타났다. 이는 가계동향조사를 이용한 본 연구가 편향된 결과를 가지지 않을 근거로 생각할 수 있다.⁹⁾

9) 소득분위별, 연령별 소비증가율은 부록을 참조.

IV. 분석결과

1. 기본모형 분석결과 (Baseline results)

[그림 2] 정부지출 충격에 대한 충격반응 함수



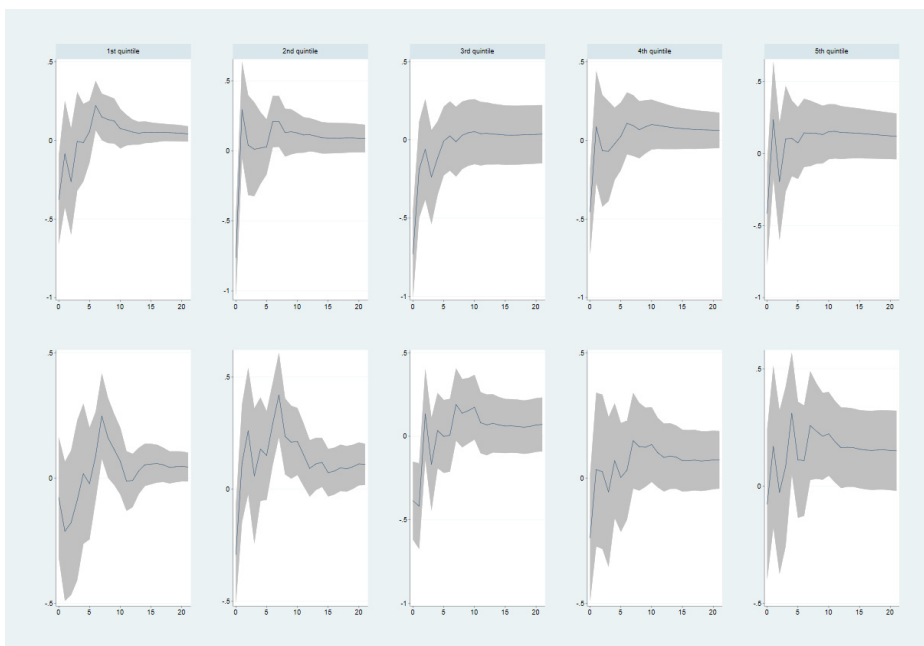
주: 정부지출 1 표준편차 증가에 대한 충격반응함수와 90%의 신뢰구간을 표시하고 있음. 그림의 첫 번째 줄은 모형 1의 결과를, 두 번째 줄은 모형 2의 결과를 나타냄. Y축은 퍼센트 변화를 표시하고 있으며 X축은 분기를 나타냄. Real gov't spending은 정부지출, Real GDP는 실질 GDP, Real tax receipts는 실질조세수입을 나타냄.

[그림 2, 3]과 [그림 4]는 추정된 충격반응분석의 결과를 보여주고 있다. 충격은 재정지출의 1 표준편차 증가로 정의되었으며, 90%의 신뢰구간이 함께 표시되어 있다.¹⁰⁾ [그림 2, 3]과 [그림 4]의 첫 번째 줄은 고정변수로 3변수를 사용한 모형(모형 1)의 결과이며 두 번째 줄은 고정변수에 선행지수를 포함한 모델(모형 2)의 결과이다. [그림 2]의 결과에서 나타나듯 정부지출의 증가는 GDP를 증가시키는 효과를 보였으며 대략 1 ~ 1.5년 사이에 GDP의 증가가 최대치에 달하는 모습을 볼 수 있

10) 신뢰구간은 부트스트랩(bootstrap)방법으로 계산되었으며 500회의 반복을 실시하였다.

다. 이에 따라 조세수입도 증가하는 모습을 볼 수 있으나, 조세수입의 증가는 확률적으로 유의하지 못한 모습을 보였다. 이러한 결과는 김원기(2019), 김태봉·허석균(2017), 이강구·허준영(2017)의 결과와 일치하는 모습을 보이고 있어, 충격이 비교적 잘 식별되었음을 나타내고 있다. 또한 선행지수를 포함한 결과도 비슷한 모습을 보여주고 있다.

[그림 3] 정부지출 충격에 대한 소득분위별 소비의 충격반응함수



주: 정부지출 1 표준편차 증가에 대한 소득분위별 충격반응함수와 90%의 신뢰구간을 표시하고 있음. 그림의 첫 번째 줄은 모형 1의 결과를, 두 번째 줄은 모형 2의 결과를 나타냄. Y축은 퍼센트 변화를 표시하고 있으며 X축은 분기를 나타냄. 1st quintile이 가장 낮은 소득 계층을 나타내며 5th quintile이 가장 높은 소득 계층을 나타냄.

[그림 3]은 정부지출 충격이 소득분위별 소비에 미치는 영향을 나타낸다. [그림 2]와 마찬가지로 첫 번째 줄은 모형 1의 결과를 두 번째 줄은 모형 2의 결과를 나타낸다. 그림에서 1분위(1st quintile)가 가장 소득이 낮은 분위이며 5분위(5th quintile)가 가장 소득이 높은 분위이다. [그림 3]의 충격반응함수의 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 우선 분위별로 정부지출 충격에 대한 소비의 반응이 크게 다름을

볼 수 있다. 저소득층(1, 2분위)에서는 충격발생 1~1.5년 후 소비가 증가하는 모습을 보이고 있으며, 충격발생 후 최대 0.2%~0.4% 증가하는 것으로 나타났다.¹¹⁾

반면, 중산층에서는 이러한 소비의 증가는 나타나지 않는다. 특히 3, 4분위의 소비는 초기에 감소한 이후(최대 0.3%에서 0.5% 감소) 반등 없이 추세로 회귀하는 모습을 찾아볼 수 있다. 이러한 점은 정부지출의 증가로 인해 3, 4분위의 소비가 감소함을 의미한다. 반면 5분위의 경우 대부분의 반응이 확률적으로 유의하지 않으며, 이는 다른 분위에 비해 정부지출에 소비가 비교적 영향을 받지 않는다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 선행지수를 포함한 모형(모형 2)의 결과에서도 비슷하게 나타나는 것을 볼 수 있다.

이러한 결과는 소득계층에 따라 정부지출이 소비에 미치는 영향이 이질적임을 보여주는 결과이며, 미국을 대상으로 한 Anderson *et al.* (2016) 및 Ma (2017)의 결과와 비슷하다고 할 수 있다. 또한, 정부지출로 인한 소비의 증가가 저소득층에서는 뚜렷하나, 고소득층으로 갈수록 이러한 경향이 사라짐을 볼 수 있다. 이러한 점 역시 대체적으로 미국의 데이터를 사용한 결과와 유사하다.

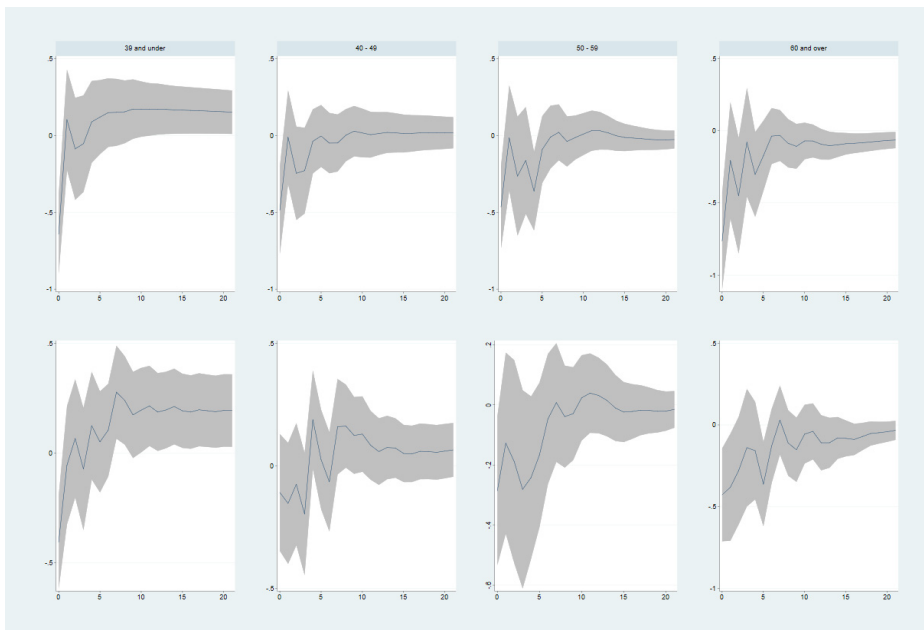
반면, 미국 데이터를 사용한 결과와 다른 모습을 보이는 부분도 있다. 특히 5분위의 소비가 영향을 받지 않는 부분은 미국과 뚜렷하게 다른 부분이다. Anderson *et al.* (2016) 및 Ma (2017)에서는 정부지출에 대응하여 5분위의 소비가 뚜렷하게 감소하는 모습을 보이나, 한국의 경우 이러한 점을 찾아볼 수 없다. Ma (2017)는 재정지출에 대응하여 5분위의 소비가 감소하는 이유로 조세의 누진성(progressivity)이 중요한 역할을 한다고 제시한 바 있다. 재정지출 증가로 인한(균형재정달성을 위한) 현재 혹은 미래 세금의 증가는 가계의 현재 혹은 미래의 가처분소득을 감소시킨다. 조세의 누진성이 크면 클수록 이러한 조세증가의 부담은 고소득층에서 크게 나타나며, 이러한 이유로 고소득층의 소비가 감소할 수 있다. 이러한 이론에 비추어 보면, 재정지출 증가 및 이로 인한 경기호황으로 5분위의 소득증가가 크고 조세누진성이 낮은 경우 5분위의 가처분소득이 증가 혹은 크게 영향을 받지 않을 가능성이 있으며, 이러한 경우 미국과는 달리 고소득층의 소비가 감소하지 않을 가능성이 있다. 한국의 조세 누진성은 OECD국가와 미국에 비해서 낮은 편이라고 알

11) 이를 이용하여 저소득층의 재정지출 소비승수를 계산해보면 약 0.5~1.1로 나타난다.

려져 있어 (한국조세재정연구원, 2017) 미국과는 다른 결과가 나왔을 가능성이 있다.¹²⁾

정부지출의 소득분위별 소비의 반응을 정리하면 다음과 같다. 정부의 재정지출 증가는 저소득층(1, 2분위)의 소비를 증가시키나, 중산층(3, 4분위)의 소비를 감소시킨다. 최상위층(5분위)의 소득은 재정지출 증가에 큰 영향을 받지 않는다. 즉 한국에서 정부지출 증가의 소비 진작효과는 저소득층에서 가장 크게 나타나며, 중산층의 소비를 증가시키는 효과는 없는 것으로 보인다. 중산층의 소비감소는 정부지출의 승수효과를 감소시키는 요인으로 작용할 수 있다.

[그림 4] 정부지출 충격에 대한 연령별 소비의 충격반응함수



주: 정부지출 1 표준편차 증가에 대한 연령별 충격반응함수와 90%의 신뢰구간을 표시하고 있음. 그림의 첫 번째 줄은 모형 1의 결과를, 두 번째 줄은 모형 2의 결과를 나타냄. Y축은 퍼센트 변화를 표시하고 있으며 X축은 분기를 나타냄. 39 and under는 39세 이하, 40 ~ 49는 40대, 50 ~ 59는 50대, 60 and over는 60세 이상을 나타냄.

12) 다만 이러한 채널은 조세체계의 국제비교와 더불어 각국의 재정지출에 대한 소득분위별 소비반응을 체계적으로 비교하여 검증이 필요하다. 이러한 부분은 본 연구의 범위에서 벗어나므로 미래의 연구과제로 남기기로 한다.

[그림 4]는 정부지출 충격이 연령별 소비에 미치는 영향을 나타낸다. 연령은 30대 혹은 그 이하(39세 이하), 40대(40 ~ 49세), 50대(50 ~ 59세)와 60대 이상의 4개 그룹으로 나누어 각각의 충격반응함수를 추정하였다. [그림 3]과 마찬가지로 [그림 4]의 첫 번째 줄은 모형 1의 결과를 나타내며, 두 번째 줄은 모형 2의 결과를 나타낸다.

연령별 충격반응함수의 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 30대 혹은 그 이하의 연령대에서 소비증가 효과가 뚜렷하게 나타나는 것을 볼 수 있다. 이 연령대에서 소비는 충격발생 후 1년에서 1.5년 사이에 최대 0.3%증가하는 것으로 나타났다.¹³⁾ 반면, 이러한 소비 진작효과는 연령대가 높아질수록 사라지는 모습을 보였다. 40대의 경우 소비의 반응이 확률적으로 유의하지 않아 재정지출의 증가가 소비에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보이나, 50대의 경우 소비의 감소가 뚜렷하게 나타났으며 이러한 반응이 확률적으로 유의한 모습을 보였다. 또한 50대에서는 최대 0.45%의 소비감소를 보였다. 또한 이러한 결과는 모형 1과 모형 2에서 일관되게 나타나고 있다.

이러한 결과는 미국의 연령별 소비 반응과 흡사하다. Anderson *et al.* (2016)은 연령대를 5개의 분위로 나누어 재정지출 충격의 연령별 소비반응을 추정한 바 있다. 결과를 살펴보면 정부지출의 증가로 인해 1분위(가장 젊은 층)의 소비가 증가하는 모습을 찾아볼 수 있으며, 2, 3, 4분위에서는 소비의 감소를 보인바 있다. 한국 역시 가장 젊은 연령대인 30대와 그 이하에서 소비가 증가하는 모습을 보이며, 50대에서 소비가 감소하는 모습을 보여 미국의 결과와 비슷한 양상을 보이고 있다. Anderson *et al.* (2016)은 이러한 연령별 소비반응의 이질성을 연령대별로 다른 저축성향 등으로 설명한 바 있다.

반면, 60대 이상의 경우는 미국과 완전히 반대되는 모습을 보이고 있다. 한국의 경우 재정지출 충격에 대하여 60대 이상의 고령층의 소비가 감소하는 모습을 보이고 있다. Anderson *et al.* (2016)의 결과에 따르면 미국의 경우 연령 5분위(최고령 층)에서 소비의 증가가 나타나며, 이는 한국의 경우와는 완전히 반대의 결과이다. Anderson *et al.* (2016)은 이러한 결과를 미국 고령층의 한계소비성향과 결부지어

13) 이를 이용하여 30대의 재정지출 소비증수를 계산해보면 약 0.8로 나타난다.

설명한바 있다. 미국의 경우 60대 이상 고령층의 소비성향이 크다고 알려져 있다. 따라서 재정지출의 증가로 인한 경기호황 및 이로 인한 가계수입의 증가가 고령층의 소비를 크게 진작시킬 가능성이 있다. 반면, 한국의 경우 긴 예상수명과 높은 노인 빈곤율의 특징을 가진다. 특히 보건사회연구원(2019)에 의하면 한국의 노인 빈곤율은 OECD국가 중 최하위이며, 중위소득의 40%를 기준으로 한 노인 빈곤율이 38.7%에 달하는 것으로 나타났다. 이러한 높은 빈곤율과 긴 예상수명은 한국 노인계층의 소비를 제약하는 요인으로 작용이 가능하다. 또한 긴 예상수명은 노인층이 소비를 늘리는 대신 저축을 택할 유인으로 작용하며 이러한 고령층의 소비-저축간의 패턴이 재정지출 충격에 대해 소비의 감소를 택하는 요인으로 작용할 수 있다. 이와 더불어 권규호·오지윤(2014)이 언급하였듯 한국 고령층의 낮아진 소비성향 역시 소비를 감소시키는 요인으로 작용할 수 있다.

연령대별 소비의 반응을 정리하면 다음과 같다. 재정지출 충격에 대한 소비의 반응은 연령대별로 크게 다르게 나타났다. 30대 혹은 그 이하의 연령대에서는 재정지출 충격이 소비를 진작하는 방향으로 나타났으나, 연령대가 높아질수록 이러한 소비진작효과를 찾아볼 수 없었다. 특히 50대와 60대 혹은 그 이상의 연령대에서는 소비의 감소가 뚜렷하게 나타났다. 60대 이상의 고령층 소비가 감소하는 모습은 미국의 데이터를 사용하여 고령층에서 소비가 증가하는 모습을 보여준 Anderson *et al.* (2016)의 결과와는 반대되는 결과이다. 이는 한국의 높은 기대수명과 높은 노인 빈곤율의 영향일 가능성이 있다. 이러한 결과는 재정지출이 증가하는 경우 연령대별 소비의 불평등이 심화되며, 특히 고령층의 소비가 감소한다는 것을 의미한다. 재정지출의 시행시 이러한 고령층 소비감소를 막을 보조적인 정책이 요구된다.

전체적인 연구의 결과 및 의의는 다음과 같이 요약된다. 우선 재정지출 충격이 소비에 미치는 영향은 소득분위별, 연령별로 큰 이질성을 보인다. 재정지출의 소비진작효과는 저소득층일수록, 연령대가 낮을수록 크게 나타난다. 반면, 중산층(소득 3,4분위)과 고령층의 소비는 감소하는 경향을 보여 정부지출의 경기진작효과를 감소시키는 원인으로 작용할 수 있다. 경기진작을 위한 목적의 정부지출이 제대로 된 효과를 발휘하기 위해서는 이러한 계층의 소비를 진작시킬 수 있는 조세제도나 고용정책 등의 보조적인 정책이 필요한 것으로 보인다.

2. 강건성 검정

기본모형에서 나타난 결과의 강건성을 검정하기 위해서 두 가지 모형을 추가로 추정하였다. 우선 기본모형의 고정변수 3변수(재정지출, GDP, 조세수입) 이외에 콜금리와 원/달러환율을 고정변수 F_t 에 포함한 모형을 추정하였다(모형 3). 콜금리의 경우 통화정책의 영향을, 원/달러 환율의 경우 한국이 개방경제의 특징이 두드러진 국가임을 반영하는 것으로, 김배근(2011) 및 이강구·허준영(2017) 역시 콜금리와 원/달러환율을 포함시켜 한국의 재정승수 측정을 위한 VAR모형을 추정한 바 있다.¹⁴⁾ 이와 더불어 가계소비에 중요한 영향을 미칠 수 있는 소득분위별, 연령별 균등화 가계가처분소득 변수를 로테이션 변수 R_t 에 포함하여 모형을 추정하였다.¹⁵⁾ (모형 4) 이러한 모형은 가처분 소득이 소비에 미치는 영향을 반영할 수 있다는 장점이 있다. 기본모형과 마찬가지로 모형추정을 위한 시차는 4로 설정하였다. 가처분소득은 가계동향조사의 경상소득에서 경상조세지출 및 이전지출을 제한 금액을 사용하였다.

[그림 6]은 정부지출 충격이 소득분위별 소비에 미치는 강건성 검정의 결과를 나타낸다. 첫 번째 줄은 모형 3의 결과를, 두 번째 줄은 모형 4의 결과를 나타낸다. 기본모형의 결과와 마찬가지로 정부지출의 1 표준편차에 대한 충격반응함수이며, 90%의 신뢰구간이 함께 표시되어 있다.

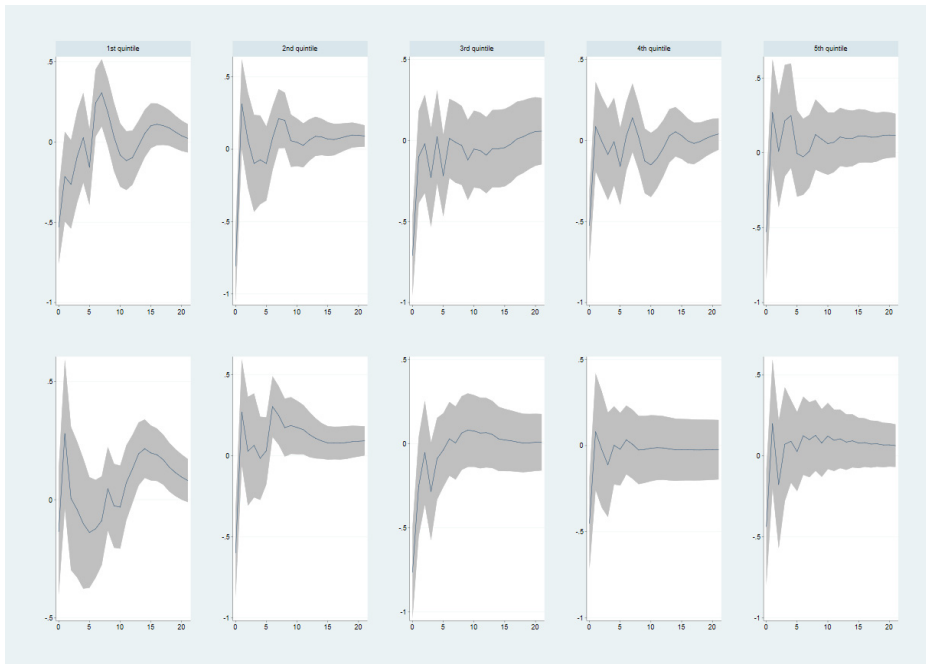
우선 모형 3의 결과를 살펴보면 기본모형의 결과와 마찬가지로 저소득층(1, 2분위)의 소비가 충격발생 1 ~ 1.5년 후 증가하는 모습을 보이며, 소득분위가 높아질수록 이러한 반응은 사라짐을 알 수 있다. 또한 중산층(3, 4분위)의 소비는 최초 감소하는 모습을 보이며 반등 없이 추세로 수렴하는 모습을 보이고 있다. 고소득층(5분위)의 경우 전체적인 충격반응함수가 확률적으로 유의하지 않은 모습을 보여 재정지출이 고소득층의 소비에는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보인다. 이러한 모든 결과

14) 이 경우 고정변수의 순서는 정부지출 - GDP - 조세수입 - 콜금리 - 원/달러환율이 된다. 또한 모든 모형에서 재정지출 충격만을 식별하기 때문에 정부지출이 처음에 오는 것이 중요하며, 나머지 변수들 간의 순서를 정하는 것은 결과의 해석에 영향을 미치지 않는다.

15) 이 경우 R_t 에는 소득분위별, 연령별 소비변수와 그 계층의 균등화 가처분소득변수가 포함되게 된다.

들은 기본모형에서 나타난 바와 일치한다. 즉 통화정책의 효과와 개방경제의 특징을 모형에 반영하여도 결과가 주는 의미는 달라지지 않음을 알 수 있다.

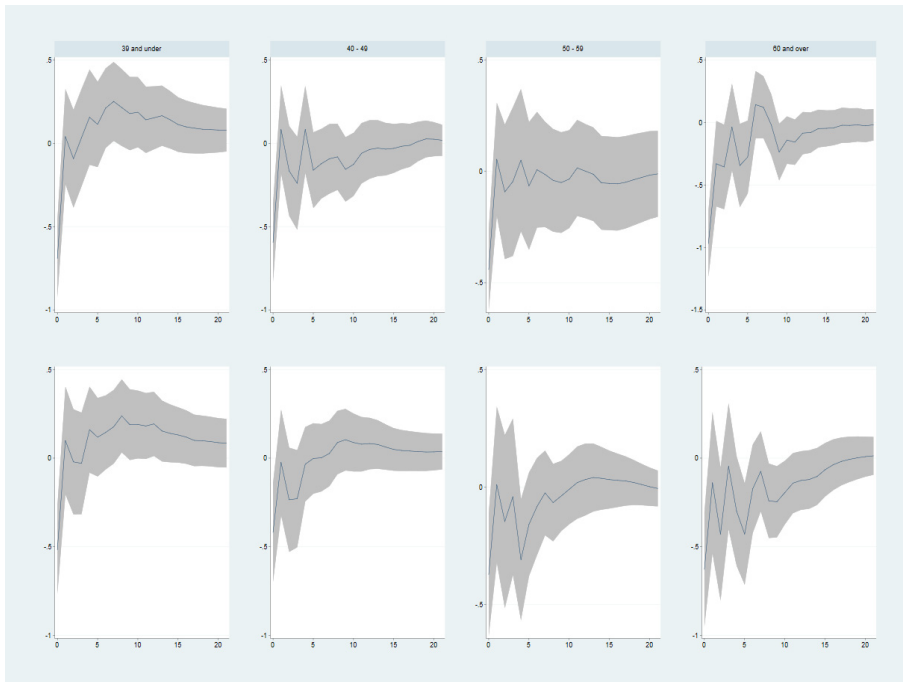
[그림 5] 정부지출 충격에 대한 소득분위별 소비의 충격반응함수, 강건성검정



주: 정부지출 1 표준편차 증가에 대한 소득분위별 충격반응함수와 90%의 신뢰구간을 표시하고 있음. 그림의 첫 번째 줄은 모형 3의 결과를, 두 번째 줄은 모형 4의 결과를 나타냄. Y축은 퍼센트 변화를 표시하고 있으며 X축은 분기를 나타냄. 1st quintile이 가장 낮은 소득 계층을 나타내며 5th quintile이 가장 높은 소득 계층을 나타냄.

모형 4의 결과 역시 비교적 다른 결과들과 비슷한 모습을 보여주고 있다. 다만 1분위의 반응이 다른 모형과는 약간 다른 모습을 보인다. 다른 모형들의 경우 1 ~ 1.5년 이후 소비가 증가하는 모습을 보이고 있으나, 소득변수를 포함한 모형 4의 경우 3년 ~ 3.5년 이후 최대반응을 보이고 있다. 다만 최대반응의 크기는 다른 모형과 비슷한 모습을 보이고 있다. 전체적인 강건성 검정의 결과는 기본모형에서 도출된 결과가 신뢰성이 있음을 보여주고 있다.

[그림 6] 정부지출 충격에 대한 연령별 소비의 충격반응함수, 강건성 검정



주: 정부지출 1 표준편차 증가에 대한 연령별 충격반응함수와 90%의 신뢰구간을 표시하고 있음. 그림의 첫 번째 줄은 모형 3의 결과를, 두 번째 줄은 모형 4의 결과를 나타냄. Y축은 퍼센트 변화를 표시하고 있으며 X축은 분기를 나타냄. 39 and under는 39세 이하, 40-49는 40대, 50-59는 50대, 60 and over는 60세 이상을 나타냄.

[그림 6]은 정부지출 충격이 연령별 소비에 미치는 강건성 검정의 결과를 나타낸다. [그림 5]와 마찬가지로 첫 번째 줄은 모형 3의 결과를, 두 번째 줄은 모형 4의 결과를 보여준다. 전체적으로 강건성 검정의 결과는 기본모형의 함의를 지지하는 것으로 나타났다. 모형 3과 모형 4 모두 39세 이하의 저연령층의 소비가 늘어나는 모습을 보여주고 있으며, 이러한 소비 진작효과는 연령대가 높아질수록 사라지는 경향을 보인다. 또한 50대 및 60대 혹은 그 이상 연령대의 소비는 재정지출의 증가에 대하여 감소하는 모습을 보이고 있다. 또한 반응의 크기 역시 기본모형과 비슷한 모습을 보이고 있다. 이는 개방경제의 특징을 반영하여도, 계층별 소득의 효과를 직접적으로 반영하여도 기본모형의 결과가 강건하다는 것을 의미한다.

V. 결론

본고에서는 2000년 이후 한국의 거시변수 및 가계동향조사 데이터와 충격반응분석을 이용하여, 한국의 재정지출이 소득계층별, 연령별 소비에 미치는 이질적인 영향을 분석하였다. 본고는 그동안 다루지 않았던 재정지출이 민간소비에 미치는 이질성을 다루고 있다는 점에서 앞선 연구들과 차별점이 있다.

본 연구의 결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 재정지출이 소비에 미치는 영향은 소득계층별, 연령별로 큰 이질성이 존재한다. 둘째, 소득계층이 낮을수록 재정지출의 소비 진작효과가 크다. 셋째, 저연령층에서 재정지출의 소비 진작효과가 크게 나타났다으며 고령층으로 갈수록 소비 진작효과가 감소한다. 이러한 결과는 다양한 강건성 검정에서 일관되게 나타났다.

또한 본고의 정책적 시사점은 다음과 같다. 우선 재정지출의 시행시 소득계층별, 연령별 이질성을 고려한 정책입안이 필요하다. 특히 재정지출은 중산층(소득 3, 4분위) 및 고령층(50대 이상)의 소비에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 소비의 감소는 재정지출의 경기부양효과를 반감시킬 수 있기 때문에, 이들 계층의 소비감소를 막을 수 있는 보조적인 정책을 도입하는 것이 경기부양효과를 극대화할 수 있을 것으로 보인다.

본 연구는 다양한 방향으로 발전시킬 여지가 있다. 우선 이전지출이 계층별 소비에 미치는 영향을 분석할 수 있다. 이전지출은 정부지출의 큰 부분을 차지하고 있으며, 최근 그 중요성이 커지고 있어 세밀한 분석이 필요하다. 다만, 본 연구에서 이전지출을 다루지 않은 이유는 충격의 식별방법에 기인하고 있다. 따라서 이전지출의 이질적인 영향을 분석하기 위해서는 적절한 충격의 식별방법을 개발하는 것이 선행되어야 한다.

또한 본 연구의 결과에 기반하여 이론모형을 개발하는 것 역시 좋은 발전방향이 될 수 있다. 본 연구의 결과는 재정지출의 소득계층별, 연령별 소비에 미치는 영향이 이질적임을 뚜렷하게 보여주고 있다. 다만 이론모형의 부재로 이러한 결과를 체계적으로 해석하는 데 한계가 있다. 이러한 결과의 체계적인 해석을 위해 세대중첩모형(overlapping generation model) 혹은 소득 분위를 고려한 DSGE 모형을 개발하

는 것이 필요하다 하겠다. 특히 이러한 모형의 개발과정에서 한국의 특수성을 고려하는 것이 필요하다. 특히 본 연구에서는 미국의 데이터를 사용한 모형의 결과와 다른 부분들이 존재하며, 이러한 부분을 잘 고려하는 것이 한국의 재정정책 수립을 위해 도움이 될 것으로 생각된다.

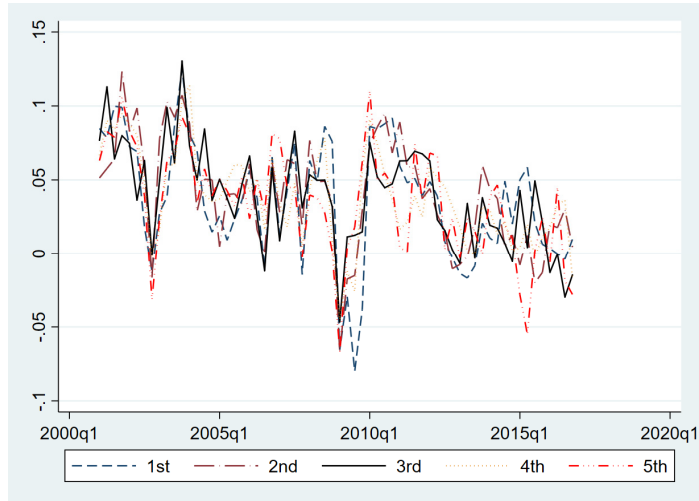
참고문헌

- 권규호·오지윤, “연령별 소비성향의 변화와 거시경제적 시사점,” 「KDI 경제전망」 2014 상반기, 한국경제연구원, 2014.
- 국회예산정책처, “소득계층별 소비성향 분석,” 「NABO 경제동향&이슈」 제60권, 국회 예산정책처, 2017.
- 김배근, “구조적 VAR모형 및 세율자료를 이용한 재정정책의 효과분석,” 「경제학 연구」 제59집 제3호, 한국경제학회, 2011, 5~52쪽.
- 김원기, “FAVAR 모형을 이용한 한국 정부지출의 효과분석,” 「경제분석」 제25권 제3호, 한국은행 금융경제연구원, 2019, 100~137쪽.
- 김태봉·허석균, “한국 재정정책의 유효성에 관한 논의: SVAR 추정법을 중심으로,” 「한국경제의 분석」 제23권 제3호, 2017, 107~170쪽.
- 박기백, “소비 성향 변화의 분해,” 「경제학연구」 제65권 1호, 2017, 79~102쪽.
- 보건사회연구원, “한국의 노인빈곤과 노후소득보장,” 「보건복지 ISSUE & FOCUS」 제364호, 2019.
- 손민규·이종욱, “우리나라 재정정책 효과의 비대칭성 분석,” 「금융연구」 제28권 제2호, 2014, 45~74쪽.
- 이강구·허준영, “한국의 재정승수 연구: 베이지안 VAR방법을 이용하여,” 「경제분석」 제23권 제1호, 한국은행 금융경제연구원, 2017, 45~74쪽.
- 전승훈·신영임, 「가계의 소비구조, 소비불평등, 한계소비성향의 변화와 시사점」, 국회예산정책처, 2009.
- 한국조세재정연구원, “Taxing Wages 2017의 주요내용과 시사점,” 「조세재정 Brief」 제51호, 조세재정연구원, 2017.
- 허석균, “우리나라 재정정책의 유효성에 관한 연구,” 「한국개발연구」 2007년 II호, 한국개발연구원, 2007.
- 현대경제연구원, “소비요인별 분해를 통해 본 최근 소비지출 특징,” 「경제주평」 17-42호, 2017.

- Anderson, Emily, Inoue, Atsushi, and Rossi, Barbara, “Heterogeneous consumers and fiscal policy shocks,” *Journal of Money, Credit and Banking* 48.8, 2016, pp.1877 – 1888.
- Auerbach, Alan J., and Yuriy Gorodnichenko, *Fiscal multipliers in recession and expansion*, Fiscal policy after the financial crisis, University of Chicago Press, 2012a, pp.63 – 98.
- _____, “Measuring the output responses to fiscal policy,” *American Economic Journal: Economic Policy* 4.2, 2012b, pp.1 – 27.
- Basso, Henrique and Rachedi, Omar, *The young, the old, and the government: demographics and fiscal multipliers*, No 1837, Working Papers, Banco de Espana, 2018.
- Blanchard, Olivier, and Roberto Perotti, “An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output,” *The Quarterly Journal of Economics* 117.4, 2002, pp.1329 – 1368.
- Burnside, Craig, Eichenbaum, Martin, and Fisher, Jonas D.M., “Fiscal shocks and their consequences,” *Journal of Economic theory* 115.1, 2004, pp.89 – 117.
- Corsetti, Giancarlo, Meier, Andre, and Muller, Gernot J., “What determines government spending multipliers?,” *Economic Policy* 27.72, 2012, pp.521 – 565.
- Fatas, Antonio, and Mihov, Ilian, *The effects of fiscal policy on consumption and employment: theory and evidence*, Vol. 2760, London: Centre for Economic Policy Research, 2001.
- Hall, Robert E. *By how much does GDP rise if the government buys more output?* No. w15496, Working paper, National Bureau of Economic Research, 2009.
- Jappelli, Tullio, and Pistaferri, Luigi, “Fiscal policy and MPC heterogeneity,” *American Economic Journal: Macroeconomics* 6.4, 2014, pp.107 – 36.
- Leeper, Eric M., Todd B. Walker, and Shu-Chun Susan Yang, “Fiscal foresight and information flows,” *Econometrica* 81.3, 2013, pp.1115 – 1145.
- Ma, Eunseong, “The Heterogeneous Responses of Consumption between Poor and Rich to Government Spending Shocks,” *Journal of Money, Credit and Banking* 51.7, 2019, pp.1999 – 2028.
- Perotti, Roberto, *Expectations and fiscal policy: An empirical investigation*, Growth and Sustainability Policies for Europe Working Paper 19, 2011.
- Ramey, Valerie A, “Identifying government spending shocks: It's all in the timing,” *The Quarterly Journal of Economics* 126.1, 2011, pp.1 – 50.
- Sims, Christopher A., Stock, James H., and Watson, Mark W., “Inference in linear time series models with some unit roots,” *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1990, pp.113 – 144.

부록: 소득분위별, 연령별 소비 증가율(전년동기대비)

[그림 1] 소득분위별 소비증가율



주: 1st는 1분위 (가장 낮은 소득분위), 5th는 5분위 (가장 높은 소득분위)를 나타냄. Y축은 퍼센트 변화를 표시

[그림 2] 연령별 소비증가율



주: ~39는 39세 이하, 40~49는 40대, 50~59는 50대, 60~는 60세 이상을 표시. Y축은 퍼센트 변화를 표시

Heterogeneous Responses of Consumption to Government Spending Shocks in Korea

Kim, Wongi*

Abstract

This study analyzes the heterogeneous effects of government spending(government consumption and investment) on private consumption by income level and age level using the vector autoregressive model and Korean data since 2000. The empirical results reveal that 1) the effect of an increase in government spending on consumption shows a huge heterogeneity by income level and age level, 2) consumption for low income level increases in response to an increase in government spending, 3) consumption for young increases in response to an increase in government spending. Because government spending have different effects on consumption by income level and age level, it is necessary to establish a policy considering these disparate responses in order to improve the economic stimulating effect of government spending.

□ Keywords: Government spending, heterogeneous consumption, consumption by age, consumption by income, vector autoregressive model

* Assistant professor, Department of Economics, Chonnam National University, E-mail: wgkim@jnu.ac.kr

기후변화를 고려한 자연재난 피해 지원 재정소요분석: 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로*

이미연**

국문초록

본 연구는 기후변화의 영향을 고려한 향후 발생 가능한 자연재난 피해액의 최대값을 추정하고 그에 따른 주택과 온실을 대상으로 한 자연재난 피해 지원 시 재정소요를 분석하였다. 기후변화를 고려한 향후 발생 가능한 자연재난 피해액의 최대값은 연간 11조 4,794억원(2019년 현재가치)으로 추정되었다. 이는 우리나라 자연재난 피해액 중 최고 기록인 7조 9,891억원(2002년)보다 1.4배 많다. 한편, 추정된 규모의 자연재난 발생 시 재난피해 지원에 따른 재정소요는 현행 수준의 재난지원금과 풍수해보험 가입률을 유지하는 경우, 재난지원금 8,335억원, 풍수해보험료 지원 238억원 등 총 8,573억원으로 추정되었다. 이는 행정안전부의 최근 연평균 재난지원금 예산 340억원보다 약 25배 많은 금액이다. 이와 같이 본 연구는 기후변화에 따라 향후 자연재난 피해액이 증가할 수 있고 그에 따른 자연재난피해 지원을 위한 재난지원금 지급 등으로 재정소요도 급증할 수 있음을 확인하였다. 이러한 결과는 자연재난 관련 분야가 예측이 어려운 특수성을 갖고 있지만, 일련의 합리적인 가정 하에 추계가 가능한 부분을 계속 늘려가야 하고, 특히 국민적 관심이 큰 재난피해 지원과 관련하여서는 재정소요를 반드시 분석하여 신중한 검토가 필요함을 시사한다.

□ 주제어: 자연재난, 기후변화, 재난지원금, 풍수해보험, 재정소요

투고일: 2020. 1. 8. 수정일: 2020. 3. 2. 게재확정일: 2020. 3. 3.

* 본 논문은 국회예산정책처의 「재난피해 지원 제도 현황과 재정소요 분석 - 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로」 보고서(2019.11. 발간)의 내용을 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 국회예산정책처 추계세제분석실 행정비용추계과 추계세제분석관 (mylee@nabo.go.kr)

I. 서론

세계 곳곳에서 홍수, 가뭄, 폭염 등 각종 재난이 발생하고 있으며, 그로 인한 인명 및 재산피해 등도 증가하고 있다. 특히 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후 변화에 관한 정부간 패널)는 기후변화의 영향으로 불확실성이 증가하여 과거 수준의 자연재난이 발생할 확률보다 극단적인 강도의 자연재난이 더 빈번히 일어날 것으로 예측하였다.

우리나라도 기후변화의 영향을 확인할 수 있고 향후 그 영향이 커질 가능성이 있는 것으로 예측된다. 기상청(2009)에 따르면, 1999년부터 2008년까지 10년 동안의 연평균 강수량은 1,435.9mm로 과거 30년(1971~2000년) 대비 9.1% 증가하였고, 이러한 증가 추세는 모든 지역에서 나타나는 것으로 확인되었다. 또한 일강수량에서도 극한값의 평균과 변동성의 변화가 더 가속화되며, 미래일수록 분포의 꼬리가 지금보다 두터워져 큰 강수의 발생확률이 증가할 것으로 예상되었다(성장현 등, 2012). 우리나라에서도 기후변화로 인한 불확실성의 증가로 과거 관측치를 뛰어넘는 연강수량, 일강수량 등으로 최대 규모의 자연재난 발생 가능성이 존재한다.

행정안전부의 「재해연보」에 따르면, 1917년 이후부터 2017년까지 가장 큰 자연재난 피해를 입은 연도는 2002년이고 태풍 루사 등의 영향으로 7조 9,891억원의 피해액을 기록하였다. 최근 10년간(2008~2017년) 자연재난 피해액은 연평균 3,486억원이고, 이를 복구하는 데 국가 및 지방재정 5,964억원을 포함한 연평균 7,281억원이 소요되었다. 동 기간 중 호우와 태풍으로 인한 피해액이 3,082억원으로 총 피해액의 88.4%를 차지하였다. 즉, 호우와 태풍을 우리나라 자연재난의 주요 원인으로 볼 수 있으며, 재난관리 정책도 이에 대한 예방·대비, 대응·복구에 초점을 두고 있다.

그리고 최근에 발생한 경주와 포항지진, 강원 산불 등으로 인한 주택피해 건수가 급증하고, 이를 복구하는 데 필요한 비용이 증가하면서 국가와 지방자치단체가 이재민 등에 제공하는 재난피해 지원 제도에 대한 관심이 커지고 있다. 특히, 자연재난피해 지원 제도에는 주택피해 등에 대하여 직·간접적인 금전적 지원이 포함되어 있어 국가 및 지방자치단체의 재정소요와 밀접하게 관련되어 있다.

이에 본 연구는 기후변화의 영향을 고려하여 향후에 발생 가능한 자연재난 피해액을 추정한다. 그리고 그에 따라 소요되는 자연재난 피해 지원과 관련한 정부의 재정을 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로 추계하고 분석하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 II장에서는 이론적 배경으로 자연재난 피해 추이와 재난피해 지원 제도를 살펴본다. III장에서는 자연재난 피해액 추정과 자연재난피해 지원 관련 선행연구를 검토한다. IV장은 재정소요 분석을 위하여 크게 두 부분으로 구성된다. 첫째, 기후변화의 영향을 고려한 향후 발생 가능한 자연재난 피해액을 추정한다. 둘째, 추정된 자연재난 피해액에 따른 재난지원금과 풍수해보험료 지원을 위한 재정소요를 추계하고 분석한다. 마지막으로 V장에서는 연구결과를 요약하고 시사점과 향후 연구방향을 제시한다.

II. 이론적 배경

기후변화에 따른 자연재난 피해 지원에 소요되는 재정규모를 추계하고 분석하기에 앞서 자연재난의 정의와 범위 등을 이론적으로 소개하고 우리나라의 자연재난 피해 추이와 자연재난 피해 지원 제도를 살펴본다.

재난의 정의와 범위는 학문분야에 따라 차이가 있어 명료하게 설명하는 것이 쉽지 않다. 또한 사회 변화에 따라 구성원의 생명을 중요하게 인식하고 재난관리에 대한 정부의 역할에 대한 기대가 증가하면서 재난의 종류와 범위도 변화하고 있다.

일반적으로 재난은 날씨 등의 자연현상의 변화, 또는 인위적인 사고로 인한 인명이나 재산의 피해를 말한다. 이외에도 재난을 다양하게 정의¹⁾하고 있으나, 본 연구에서는 2004년 3월 11일에 제정된 「재난 및 안전관리 기본법」을 중심으로 재난의 정의와 범위를 [표 1]과 같이 정리하였다.

재난은 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난과 사회재난으로 구분한다. 자연재난은 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사 등 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다. 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공 및 해상사고를 포함) 등으로 인하여 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해²⁾와 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해를 말한다.

1) 미국 국제개발처 산하 해외재난지원국(Office of Foreign Disaster Assistance)과 함께 국제재난데이터베이스(EM-DAT)를 운영하고 있는 재난역학연구센터(CRED, Center for Research on the Epidemiology of Disasters)는 재난에 대하여 다음과 같이 정의하였다. ‘재난은 사회의 기본 조직 및 정상 기능을 와해시키는 갑작스러운 사건, 그 사건의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어난 사건, 사회간접시설·생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건을 말한다.’

2) 또는 이와 같은 피해에 준하는 것으로서 행정안전부장관이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해도 해당한다.

[표 1] 재난의 정의와 범위: 「재난 및 안전관리 기본법」

구 분		내 용
정 의		국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것
범위	자연재난	태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
	사회재난	화재·붕괴·폭발·교통사고(항공 및 해상사고를 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

자료: 「재난 및 안전관리 기본법」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

[표 2] 자연재난 유형별 피해액과 비중: 2008~2017년

(단위: 백만원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
호우	61,706 (91.2)	271,337 (85.3)	185,353 (42.4)	506,994 (66.4)	36,675 (3.5)	153,358 (91.9)	138,655 (79.0)	1,232 (3.8)	37,129 (12.4)	101,592 (54.2)	149,403 (42.9)
대설	3,868 (5.7)	13,603 (4.3)	67,987 (15.5)	46,101 (6.0)	19,422 (1.9)	11,000 (6.6)	31,611 (18.0)	13,226 (40.9)	19,335 (6.5)	83 (0.0)	22,624 (6.5)
풍랑	0 (0.0)	25,642 (8.1)	7,215 (1.6)	287 (0.0)	0 (0.0)	43 (0.0)	0 (0.0)	339 (1.0)	8,590 (2.9)	605 (0.3)	4,272 (1.2)
강풍	1,184 (1.7)	7,489 (2.4)	179 (0.0)	0 (0.0)	25,491 (2.5)	904 (0.5)	92 (0.1)	3,952 (12.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	3,929 (1.1)
태풍	911 (1.3)	0 (0.0)	176,888 (40.4)	209,783 (27.5)	957,850 (92.2)	1639 (1.0)	5,159 (2.9)	13,615 (42.1)	221,886 (74.4)	0 (0.0)	158,773 (45.5)
지진	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	11,401 (3.8)	85,022 (45.4)	9,642 (2.8)
합계	67,669	318,071	437,622	763,165	1,039,438	166,944	175,517	32,364	298,341	187,302	348,643

주: 괄호()는 합계 대비 비중을 말함

자료: 행정안전부(2018) 「재해연보」를 바탕으로 저자 작성

우리나라의 자연재난 피해 추이를 행정안전부의 「재해연보」에 근거하여 살펴보면, 1988년 이후부터 2017년까지의 기간 중 가장 큰 자연재난 피해를 입은 해는 2002년이고, 태풍 루사 등의 영향으로 7조 9,891억원³⁾의 피해액을 기록하였다. 동 기간 동안 연평균 자연재난 피해액은 4,977억원이다.

자연재난 유형별 피해액을 살펴보면, 최근 10년(2008~2017년) 동안 태풍이 평균 1,587억 7,300만원으로 전체 평균 피해액의 45.5%를 차지하여 가장 큰 피해를 유발하는 자연재난인 것으로 나타났다. 태풍·호우로 인한 피해액의 비중은 전체 평균 피해액의 88.4%로 사실상 우리나라에서는 태풍·호우 등으로 인한 홍수가 가장 큰 피해를 유발하는 자연재난이고 재난관리 정책의 주요 대상이다.

한편, 자연재난으로 인한 피해 중 하천, 수도, 도로 등 공공시설 피해는 국가 또는 지방자치단체(공공기관 포함)가 시설별로 국고 및 지방비 부담률 등에 따라 국비와 지방비를 투입하여 복구한다. 따라서 자연재난 피해 지원은 이재민, 사유시설 피해 등을 대상으로 한다.

국가 또는 지방자치단체, 그리고 관련 민간단체 등에서 이재민, 사유시설 피해 등에 대하여 지원하는 방식은 직접지원과 간접지원, 재난정책보험으로 구분할 수 있다. 이때, 재난정책보험에 가입한 사유시설에 대해서는 재난지원금을 중복하여 지급하지 않는다.

[표 3] 자연재난 피해 지원 제도

구 분	내 용	재 원
직접지원	재난지원금	국비·지방비
	이재민 구호	
	의연금(적립방식)	민간(국민성금)
간접지원	연금보험료 납부유예, 복구자금 용자 및 공과금 감면 등	—
재난정책보험	풍수해보험 등	국비·지방비 보조

자료: 행정안전부(2018), 「자연재난 피해주민 조기 생활 안정을 위한 정부지원 종합 안내서」를 바탕으로 저자 작성

재난피해 지원제도 중에서 용자 등 간접지원은 재정소요가 발생하지만 일정 기간

3) 자연재난 피해액은 2018년 기준 현재가격으로 환산한 값이다.

이후 대출상환 등을 통해 환수되고, 공과금 감면 등은 재정수입이 감소하는 방식이다. 즉 간접지원은 엄밀한 의미의 재정지출은 아니어서 대규모 재난이 발생한다 하더라도 간접지원에 따른 재정부담은 크게 문제가 되지 않을 것으로 예상된다. 반면, 국가 또는 지방재정이 실질적으로 소요되는 직접지원방식과 재난정책보험은 경우에 따라 재정에 상당한 부담으로 작용할 수 있다. 이에 본 연구에서는 재난피해 지원 제도 중에서 재난지원금과 풍수해보험의 집행 현황을 살펴보았다.

재난지원금은 국가와 지방자치단체가 100% 부담(일반적으로 국고 70%, 지방비 30%) 한다. 최근 10년(2008~2017년) 동안의 재난지원금 집행 현황을 살펴보면, 연평균 931억 5,300만원이 지급되었고 이 중 국비는 636억 6,500만원, 지방비는 294억 8,800만원이다. 재난지원금 지급액이 가장 컸던 해는 2012년으로 앞서 살펴본 재난피해액에서 최근 10년(2008~2017년) 동안 가장 큰 피해액을 기록했던 2012년과 일치한다. 2012년 재난피해액은 1조 394억원이고, 재난지원금으로 4,799억 7,800만원이 지급되었다.

[표 4] 재난지원금 집행 현황: 2008~2017년

(단위: 백만원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
국비	4,376	24,692	110,844	87,461	323,369	5,799	12,583	386	32,293	34,848	63,665
지방비	1,875	10,582	44,978	35,777	156,609	3,093	8,350	444	16,830	16,340	29,488
합계	6,251	35,274	155,822	123,238	479,978	8,892	20,933	830	49,123	51,188	93,153

주: 괄호()는 합계 대비 비중을 말함

자료: 행정안전부(2018), 「재해연보」를 바탕으로 저자 작성

그리고 풍수해보험의 대상 재해는 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 지진(지진해일 포함)이고, 가입대상은 주택(동산 포함), 온실, 상가·공장이다. 주택, 온실, 상가·공장의 소유자뿐만 아니라 세입자도 풍수해보험에 가입할 수 있다. 풍수해보험 가입 시 국가와 지방자치단체가 가입자에게 보험료를 지원하는 비율은 가입자의 소득수준 등에 따라 보험료의 34~92%이고, 지방자치단체의 재정여건에 따라 추가 지원도 가능하다.

풍수해보험료 납입액 중 정부가 집행한 금액이 차지하는 비중은 2014년 68.5%에서 2018년 80.1%로 11.6%p 증가하였다. 정부가 집행한 금액 중 국비로 지원한 비중은 2014년 55.7%에서 2018년 49.5%로 6.2%p 낮아졌고, 지방비로 지원하는 비중이 2014년 12.8%에서 2018년 30.6%로 17.8%p 높아졌다. 반면, 가입자가 부담하는 비중은 2014년 31.5%에서 2018년 19.9%로 11.6%p 감소하였다.

[표 5] 풍수해보험료 납입 현황: 2014~2018년

(단위: 백만원)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	평균
정부	국비	12,604	11,631	12,391	15,812	14,565	13,401
		(55.7)	(55.7)	(55.0)	(52.5)	(49.5)	(53.2)
	지방비	2,822	2,667	4,216	8,841	8,983	5,506
		(12.8)	(12.8)	(18.7)	(29.3)	(30.6)	(21.8)
		15,426	14,298	16,607	24,653	23,548	18,906
		(68.5)	(68.5)	(73.7)	(81.8)	(80.1)	(75.0)
가입자		7,668	6,587	5,916	5,476	5,853	6,300
		(31.5)	(31.5)	(26.3)	(18.2)	(19.9)	(25.0)
합계		23,094	20,885	22,523	30,129	29,401	25,206

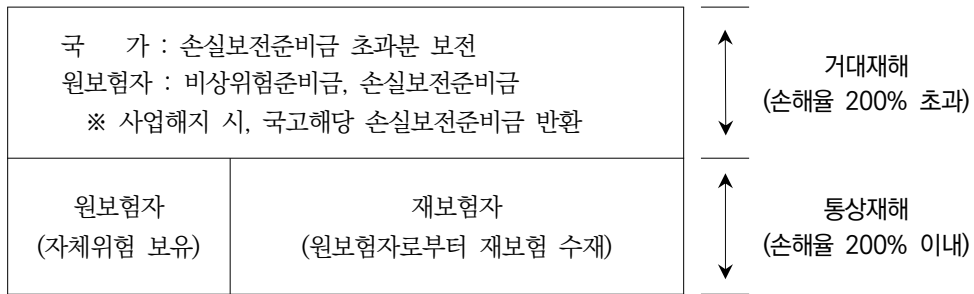
주: 괄호()는 합계 대비 비중을 말함

자료: 행정안전부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

한편, 자연재난은 사전에 예측이 어렵고, 상당한 규모의 자연재난으로 일시에 많은 가입자들이 피해를 입게 되는 경우, 민간보험사가 보험금 지급불능 상태에 빠질 가능성이 있다. 이에 대비하여 풍수해보험은 민간보험 등에서 일반화된 재보험을 통한 위험분산(「풍수해보험법」 제22조)과 손실보전준비금 적립을 통한 위험분산(「풍수해보험법」 제20조) 방식을 운영하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 민간보험사는 재해 발생으로 부담하여야 하는 보험금 지급 등 책임의 일부를 전가하기 위하여 재보험사업자와 재보험 계약을 체결한다. 다만, 자연재난은 연도별 피해규모의 편차가 심하여 국내·외 재보험시장을 고려할 때 손해율(보험금지급액÷위험보험료수입) 200% 이내에 대해서만 재보험을 출재할 수 있다.

[그림 1] 풍수해보험의 위험분산 구조



자료: 행정안전부(2018), 「2018년 풍수해보험사업 운영계획」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

그리고 「풍수해보험법」 제20조(손실보전준비금의 조성)에서 보험사업자는 보험재정의 안정 등 보험사업을 원활하게 운영하기 위해 손실보전준비금을 적립하도록 규정하고 있다. 손실보전준비금은 손실보전준비금의 운용 수익금, 차입금, 정부와 다른 기금에서 지원받은 출연금, 그 밖의 수익금으로 규정하고 있다. 그리고 동법 제21조에서 보험사업의 결산상 손실이 생기면 비상위험준비금과 손실보전준비금으로 그 손실액을 충당하여야 하며, 충당하여야 하는 손실액이 적립된 비상위험준비금과 손실보전준비금을 초과하면 그 차액을 국고에서 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

III. 선행연구

선행연구는 크게 자연재난 피해액 추정⁴⁾과 재난지원금, 풍수해보험 관련 연구로 구분하여 검토한다.

자연재난에 따른 피해액을 추정하는 노력은 1980년대 말, 미국을 중심으로 민간 부문인 보험업계와 공학 및 자연과학계가 재난으로 인한 손실을 계산하는 모형을 개발하면서 시작되었다.⁵⁾ 다만, 모든 국가가 재난모형을 개발·활용할 수 있는 상황은 아니어서 회귀모형으로 자연재난 피해액에 영향을 미치는 요인을 도출하고 미래의 피해액을 추정하는 연구가 주를 이루고 있다.

회귀모형을 활용하여 재난피해액을 추정한 연구는 대표적으로 Cavallo et al.(2010), Mendelsohn and Saher(2011), Muranae and Elsner(2012), Liu(2012) 등이 있다. Cavallo et al.(2010)은 1970년부터 2008년까지 약 2,000개의 자연재난 피해 자료를 수집하여 국내총생산, 인구 규모, 면적, 사상자 규모 등과의 선형관계를 나타내는 Log-Log 회귀모형을 구축하였다. 이 모형에 2010년 1월에 발생한 아이티(Haiti) 대지진 후의 경제 변수, 인구 변수, 사상자 변수 등을 대입하여 피해액을 추정한 결과, 2009년 USD 기준으로 80억 달러(약 8조 원)로 추정되었다. Muranae and Elsner(2012)는 미국을 대상으로 1900년대부터 2000년대까지의 허리케인 피해액과 풍속 자료를 바탕으로 분위회귀분석(quantile regression analysis)을 실시하였다. 그 결과, 풍속 1 m/sec 마다 5%의 피해액이 증가하는 것으로 나타났으며, 이러한 풍속과 피해액의 관계는 2011년에 있었던 허리케인 Irene 때 발생한 피해액을 비교적 정확히 예측할 수 있었다. Mendelsohn and Saher(2011)은 전 세계 재해피해액 자료와 인구, 소득 자료 그리고 기상 관측자료(강수량, 기온 등)를 바탕으로 회귀모형을 구축하고, 기후모형과 국내총생산 성장률 및 인구성장률 적용을

4) 자연재난 피해액 추정에 대한 선행연구 검토는 이미연(2015)의 박사학위논문 “자연재해 피해 결정 요인 및 경제적 파급효과”를 활용하여 작성하였다.

5) 공공부문에서도 홍수보험, 지진보험 등 재난정책보험의 보험요율 산정과 국가 재난관리 정책 수립을 위하여 재난모형을 직접 개발한 사례가 있으며, 대표적인 예가 미국의 Hazus이다. 연방재난관리청이 주도하여 개발한 Hazus는 미국에서 빈번하게 발생하는 홍수, 허리케인, 지진으로 인한 재산 손실을 평가하고 인명 피해를 예측하는데 사용하는 소프트웨어이다.

통해 2100년 시점의 각 국가의 재난피해액을 추정하였다. Liu(2012)는 미국의 1993년부터 2009년까지의 호우 피해액과 극한 강도의 강우 유출량 등의 수문학적 변수, 1인당 소득, 인구, 기존 피해액의 빈도 등과 같은 사회경제적 변수로 구성된 패널데이터를 구축하였다. 이를 고정효과모형으로 분석하였고, 10%의 강우 유출량이 증가했을 때, 피해액은 1.7% 증가하는 것으로 나타났다.

이와 같은 선행연구들을 바탕으로 자연재난 피해액 추정 시 회귀모형의 적용이 가능함을 확인할 수 있었고, 모형 구축에 필요한 종속변수와 독립변수들을 선정할 수 있었다. 다만, Cavallo et al.(2010), Mendelsohn and Saher(2011), Liu(2012)는 기후변화의 영향을 고려하지 못한 점에서 한계가 있고, Muranae and Elsner(2012)는 기후모형을 활용하고 미래시점의 피해액을 추정한 점에서 의미가 있으나, 국가별로 동일한 변수를 적용함으로써 각 국가의 특성을 반영하지 못하였다.

한편, 자연재난 피해액 추정, 재난지원금, 풍수해보험과 관련한 국내 선행연구들을 살펴보면, 수문학, 토목공학 중심으로 회귀모형을 이용하여 자연재난에 따른 피해액을 추정하는 연구가 주를 이루고 있다.⁶⁾ 대표적으로 국토연구원(2005), 강범서(2013), Lee et al.(2017) 등이 있다. 국토연구원(2005)에서는 과거의 자연재난 피해액 자료를 이용하여 홍수피해 발생빈도-피해액 관계를 중심으로 전국 및 지역별 홍수발생빈도에 따른 홍수피해액을 추정하였다. 강범서(2013)는 금융기관의 운영 리스크관리 기법 중 하나인 손실분포법을 이용해 자연재난으로 인한 최대 피해규모를 추정하였다. 이 두 연구는 앞서 살펴본 일부 국외 선행연구처럼 과거 강수량 자료를 기반으로 기존의 강수특성을 그대로 적용하여 추정하였기 때문에 기후변화에 따른 최근의 강수특성의 변화를 반영하지 못하는 한계점을 갖고 있다.

반면, Lee et al.(2017)은 한국의 16개 시도 단위의 패널데이터를 만들고 기후변수, 도시화변수, 정책적 변수 등으로 자연재난 피해액 추정을 위한 패널회귀모형을 구축하였다. 특히 강수의 통계적 특성 변화를 반영하여 예측한 미래시점의 강수량 자료를 기후변수로 적용한 점, 홍수, 태풍 등 강수량과 관련된 자연재난이 우세하고

6) 우리나라의 경우 재난모형 개발을 위한 초기단계에 있다. 구체적으로는 국내의 수문학, 지리학, 위험관리학회, 보험학회 등을 중심으로 여러 가지 분석방법론을 동원하여 자연재난의 직접피해액을 예측하려는 재난모형을 개발하고 있으나 아직은 미국의 Hazus처럼 실용화 단계에는 이르지 못한 상태이다.

정부의 역할이 큰 우리나라의 자연재난 특성을 반영한 점에서 기존 선행연구와 차별점이 있다. 이에 본 연구에서는 Lee et al.(2017)의 모형에 국회예산정책처 전망 거시경제자료(GDP 등), 통계청 인구자료 등을 갱신·적용하여 우리나라에서 발생 가능한 자연재난 피해액의 최대값을 추정하고자 한다. 이때, 최대값을 추정하는 이유는 기후변화라는 불확실성을 고려하여 향후 발생 가능한 최악의 상황에 대응하는데 정책적으로 기여할 수 있는 부분을 찾기 위해서다.

그리고 재난지원금과 풍수해보험 등 재난피해 지원 제도와 관련한 선행연구를 살펴보면, 기본적으로 재난지원금은 우리나라의 전체 재난구호체계 현황과 문제점 내에 포함되어 재난지원금 형평성 등을 중심으로 논의가 이루어지고 있다(김영주, 2019). 그리고 풍수해보험에 대해서는 재난지원금 제도와의 정합성 문제, 가입률이 저조한 원인에 대한 고찰과 개선 방안에 대한 논의가 주를 이루고 있다(김광호, 2011; 김영주·문명재, 2014). 이외에 풍수해보험 요율 산정 등에 대한 연구로 나우승 등(2017)이 있다. 이와 같이 재난지원금과 풍수해보험에 대한 선행연구는 형평성 문제, 저조한 가입률 등 제도의 문제점과 개선방안 등을 중심으로 다루고 있으며, 이 두 제도에 따른 국가 또는 지방자치단체의 재정부담, 기후변화에 따른 재정소요 증가 가능성 등에 대한 논의는 전무하다.

선행연구에서 자연재난 피해액 추정에 활발하게 활용되고 타당한 결과를 도출한 것으로 확인된 회귀모형을 통해 기후변화의 영향에 따른 우리나라의 자연재난 피해액의 최대값을 추정하고, 그에 따른 재난피해 지원 관련 재정소요를 추계함으로써 재난관리 정책 및 재정 관리에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

IV. 재정소요 분석

기후변화의 영향을 고려하여 향후 발생 가능한 최대 규모의 자연재난 발생 시 재난 지원금과 풍수해보험을 중심으로 한 재난피해 지원 관련 재정소요를 추계하고 분석하고자 한다. 본 연구의 재정소요 분석은 크게 두 부문으로 구성되며 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기후변화로 인한 강수량 등의 변화를 고려하여 향후에 발생 가능한 자연재난 피해액의 최대값을 추정한다. 이를 위하여 앞서 선행연구 검토에서 언급한 Lee et al.(2017)의 모형을 활용하고, 국회예산정책처가 전망한 거시경제자료(GDP 등)와 통계청이 추계한 인구자료 등을 갱신·적용하여 우리나라에서 발생 가능한 자연재난 피해액의 최대값을 추정한다.

둘째, 추정된 최대 규모의 자연재난 발생 시, 주택, 온실 등 시설물 피해에 대한 재난지원금과 풍수해보험의 재정소요를 추계하고 비교·검토한다.

1. 기후변화의 영향을 고려한 자연재난 피해액 추정⁷⁾

가. 자료와 방법

Lee et al.(2017)은 연구의 공간적 범위를 16개 시·도로 설정하고, 호우와 태풍으로 인한 피해가 큰 우리나라의 자연재난 특징과 선행연구 검토 결과를 반영하여 자연재난 피해액 추정을 위한 변수를 선정하였다. 이때 16개 시·도는 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도를 말한다.

변수는 종속변수와 독립변수로 구성되며, 종속변수는 자연재난으로 인한 연간 피해액, 독립변수는 다시 사회경제적 요인, 자연적 요인, 도시화 요인, 정책적 요인, 기후 요인으로 구분하였다.

7) 이미연(2015), Lee et al.(2017)의 내용 중 자연재난 피해액 결정요인 및 추정을 위한 패널회귀모형 구축 과정, 모형 추정 결과 등을 참고하여 작성하였다.

자연재난 피해액을 추정하는 선행연구들에서 면적, 인구밀도, 소득 등이 사회경제적 특성을 보여주는 변수로 사용되었다. 또한 이론적으로 검토한 결과, 면적이 넓고 인구밀도가 높을수록 자연재난의 영향에 취약하여 피해액이 증가하고, 소득수준이 높을수록 보유하고 있는 자산의 가치가 높아 동일한 강도의 자연재난에도 더 큰 피해액을 보여줄 수 있을 것으로 예상된다. 반면, 반대되는 해석도 가능한데, 소득수준이 높을수록 자연재난 예방 및 대응을 위한 사회간접자본시설, 인력, 투자환경이 잘 갖추어져 있어 자연재난 피해액이 작다는 해석도 가능하다.

Lee et al.(2017)은 사회경제적 요인 중 소득 또는 재정적 상황에 따라 자연재난 피해를 사전에 예방하거나 사후 복구활동에 차이가 있을 것으로 예상하고, 그러한 차이가 피해 규모에 어떠한 영향을 미치는지 개인과 지방정부 측면에서 살펴보았다. 이에 사회경제적 요인으로 1인당 지역내총생산과 재정자립도를 변수로 선정하였다. 자연재난으로 피해를 충분히 예상할 수 있는 상황이거나 과거 경험을 한 개인의 경우, 자연재난 피해를 예방하기 위한 장비, 설비 등을 갖추 수 있어 자연재난 피해규모를 줄일 수 있다. 이와는 반대로 소득수준이 높은 개인의 경우 상대적으로 가치가 높은 자산을 보유할 가능성이 있어 자연재난으로 피해규모가 더 클 수도 있다. 개인의 소득수준과 마찬가지로 지방정부의 재정적 상황도 자연재난 피해에 양(+) 또는 음(-)의 부호 중 어떤 방향으로 영향을 미칠지 쉽게 예단할 수 없다.

자연적 요인으로 지역의 평균경사도, 유역의 형상계수, 하천의 유무, 식생 현황, 토양의 형질 등과 같은 변수를 살펴볼 수 있다. 자연재난이 기본적으로 자연의 현상 중의 하나이고, 우리나라에서 발생하는 자연재난에서 홍수가 차지하는 비중이 크다. 자연재난 피해액 항목에서도 하천에서 발생하는 피해액의 비중이 큰 점을 고려하여 하천연장을 변수로 선정하였다.

한편, 우리나라에서 발생하는 자연재난의 대부분이 호우, 태풍, 홍수에 해당하는 특징을 고려했을 때, 이러한 자연재난에 대한 취약성을 높이는 요인으로 도시화를 고려할 수 있다. 이에 선행연구들에서는 도시화 요인을 살펴볼 변수로 도시화율, 기반시설 면적, 불투수면 면적 등을 사용하였으며, Lee et al.(2017)은 불투수면 면적을 선정하였다.

정책적 요인을 살펴보려는 이유는 자연재난 피해액의 규모가 예방 및 복구 활동 등에 예산집행권을 갖고 있는 지방정부의 정책 및 투자에 따라 달라질 수 있기 때문

이다. 이에 본 연구에서는 지방정부의 자연재난 예방을 위한 노력을 살펴보기 위해 지방재정연감 자료 중 세출 결산액의 ‘재난방재/민방위 항목⁸⁾’을 선정하였다.

기상청에서 설정한 호우주의보 및 특보 기준과 선행연구를 검토하여, 기후 요인으로 일 최대 강수량, 일 강수량 80 mm 이상인 날, 연 강수량을 고려할 수 있다. Lee et al.(2017)은 강우강도와 더불어 강수량도 같이 살펴볼 필요가 있다고 판단하여 최종적으로 일 최대 강수량과 연강수량을 선택하였다.

[표 6] 종속변수와 독립변수

범주	변수(영향력)	설명
종속변수	자연재난 연간 피해액	연도별 자연재난 피해액
사회경제적 요인	1인당 지역내총생산 (+ 또는 -)	연도별 시도별 지역내총생산
	재정자립도 (+ 또는 -)	(지방세+세외수입)÷일반회계세입
자연적요인	하천연장 (+)	행정구역 내 하천연장(km)
도시화요인	불투수면 면적 (+)	지적통계 내 불투수 지목의 면적(km ²)
정책적요인	지방정부의 방재예산 (-)	지방재정연감의 ‘재난방재/민방위’ 세출 결산액
기후요인	일 최대 강수량 (+)	행정구역 내 기상관측소에서 기록된 일 최대 강수량(mm)
	연 강수량 (+)	연간 총 강수량(mm)

자료: Lee Miyeon, Hong Jongho, Kim Kwang Yul(2017), Estimating Damage Costs from Natural Disasters in Korea, *Natural Hazards Review* Vol.8, No.4.

16개 시·도를 대상으로 앞서 선정한 종속변수와 독립변수를 정리하여 자연재난 피해액 추정을 위한 패널데이터를 구축하였다. 시간적 범위는 2001년부터 2012년까지로 총 12년 동안이므로 16개 시도에 대한 12년 동안의 종속변수와 독립변수 값이 결합된 총 관측치 192개의 균형패널데이터가 구축되었다.

한편, 변수의 편차가 지나치게 클 경우 회귀분석으로 계수를 추정할 때 이분산성

8) 지방재정연감에 따르면, ‘재난방재·민방위’항목은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 재난 및 안전관리 업무를 말하며, 방재목적의 소하천정비, 수해상습지 개선사업이 포함되어 있다.

문제를 야기할 수 있기 때문에 변수들을 로그 변환하였다. 로그를 취한 후의 변수들의 기초통계량은 전반적으로 안정된 모습을 보여 모형 추정에 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 그리고 16개 시도 패널데이터에 대한 자기상관 존재 여부도 Wooldridge 검정을 통해 확인하였다. Wooldridge 검정결과, p값이 0.05보다 커서 5% 유의수준에서 1차 자기상관이 존재하지 않는다는 귀무가설을 기각할 수 없어 자기상관이 존재하지 않는 것으로 확인되었다.

[표 7] 로그변환 후 기술통계분석 결과

변수	기술통계량				
	최소값	최대값	평균	왜도	관측값(n)
ln_자연재난 총 피해액	0.00	21.86	15.56	-2.1	192
ln_1인당 지역내총생산	9.26	10.74	9.82	0.3	192
ln_하천연장	4.69	8.45	6.87	-0.1	192
ln_불투수면 면적	4.56	7.16	5.74	-0.0	192
ln_지방정부의 방재 예산	9.44	13.29	11.41	0.1	192
ln_재정자립도	2.97	4.57	3.81	-0.1	192
ln_일 최대 강수량	3.99	6.77	5.11	0.1	192
ln_연 강수량	6.22	7.63	6.94	-0.2	192

자료: Lee Miyeon, Hong Jongho, Kim Kwang Yul(2017), Estimating Damage Costs from Natural Disasters in Korea, *Natural Hazards Review* Vol.8, No.4.

본 연구에서는 STATA 11.0을 사용하여 16개 시도 패널데이터에 대한 일원오차 고정, 확률, 이원오차 고정, 확률 모형을 추정하였다. 일원오차성분모형에서 고정효과 모형의 경우, 오차항에 지역특성효과 존재하고 그 값이 지역마다 고정되어 있다고 가정하며, 이와 구분하여 시간 고정효과 모형도 추정하였다. 그리고 확률효과 모형은 지역특성효과가 고정된 값이 아니라 시간의 흐름에 따라 확률적인 것으로 가정하여 오차항에 지역 고유의 특별한 값이 존재하지 않는다. 확률효과 모형도 지역의 특성이 확률적으로 존재한다는 모형과 시간의 특성이 확률적으로 존재한다는 모형으로 구분하여 추정하였다.

일원오차성분모형의 경우, 오차항을 지역특성효과와 순수 오차항으로만 구분하기 때문에 시간의 변화에 따른 구조적인 영향이 존재할 경우 이를 통제하지 못한다.

시간의 영향을 통제하기 위해서 오차항을 지역특성효과, 시간특성효과 그리고 순수 오차항으로 구분하는 이원오차성분모형도 검토하였다.

이원오차성분모형 중 고정효과 모형으로 추정한다는 의미는 오차항에 지역특성효과와 시간특성효과가 존재하고, 각각의 값이 지역별로 고정되어 있으며 시간별로 고정되어 있다는 것이다. 그리고 이원오차성분모형 중 확률효과 모형은 두 가지 방향으로 추정하였는데, 지역에 대해서는 확률효과를 가정하고 시간에 대해서는 고정효과를 가정한 모형, 그리고 지역과 시간 모두 확률효과를 가정한 모형이다.

총 7가지 형태의 모형을 추정하였고 각 모형의 독립변수 추정계수들을 살펴보면, 연 강수량이 모든 모형에서 1% 유의수준 하에서 유의미하게 자연재난 피해액에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모든 모형에서 유의미한 계수를 보여주지는 못했지만, 일 최대 강수량, 재정부 방재예산, 불투수면 면적이 비교적 일관된 부호의 추정계수를 갖는 것으로 확인되었다. 반면, 1인당 지역내총생산은 모든 모형에서 유의미한 계수를 갖지 못했다. 모형의 설명력은 35% ~ 53%로 추정되었으며, 이원오차성분모형 중 지역의 특성을 확률적으로 가정하고 시간특성을 고정한 확률I 모형이 가장 높은 설명력을 보여주었다.

한편, 어떤 모형을 선택할 것인가에 대해서 하우스만 검정이 필요하다. 지역특성과 시간특성에 대한 고정효과와 확률효과 모형을 검정한 결과, p값이 0.05보다 커 확률효과로 추정하는 것이 더 적합하다. 이때 확률효과 모형에 대한 내생성 검증이 필요한데, 검증결과 지역특성 확률효과 모형은 내생성이 없는 것으로 확인되었지만 시간특성 확률효과 모형의 경우 내생성이 존재하여 고정효과 모형으로 추정하는 것이 필요하다. 그리고 이원오차성분 모형에서도 하우스만 검정결과, p값이 0.05보다 커 확률효과 모형이 고정효과 모형보다 적합한 것으로 나타났다.

모형의 설명력, 지역특성과 시간특성에 대한 가정의 현실성 그리고 추정계수의 유의성 등을 고려하여 이원오차성분모형에서 지역특성은 확률, 시간특성은 고정시킨 확률I 모형을 자연재난 피해액 추정을 위한 가장 타당한 모형으로 선택하였다.

[표 8] 자연재난 피해액 추정 모형

독립변수	일원오차성분모형				이원오차성분모형		
	고정 (지역)	고정 (시간)	확률 (지역)	확률 (시간)	고정	확률I	확률II
1인당 지역내총생산	-0.662	0.050	-0.906	-0.852	0.325	0.217	-0.964
재정자립도	3.348	-1.713**	-0.107	-1.341**	-0.255	-1.520**	-0.616
하천연장	2.597	0.150	1.041*	0.332	1.780	0.049	0.739
불투수면 면적	-1.617	1.388	0.137	1.041	6.388	1.636**	0.494
지방정부 방재 예산	-0.259	-0.264	-0.328	-0.343	-0.279	-0.262	-0.343
일 최대 강수량	2.074***	0.829	1.984***	1.554**	1.013	0.971	1.934***
연 강수량	3.892***	4.354***	4.119***	4.142***	4.702**	4.491***	4.127***
상수항	-38.500	-18.491*	-24.316**	-17.870**	-69.023	-22.176**	-21.809**
Adjusted R2	0.35	0.43	0.44	0.45	0.40	0.53	0.36

* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

주: 일원오차성분모형의 고정모형은 지역과 시간특성 모두 고정한 모형이며, 확률I는 지역특성은 확률, 시간특성은 고정한 모형이고 확률 II는 두 특성 모두 확률로 가정한 모형.

자료: Lee Miyeon, Hong Jongho, Kim Kwang Yul(2017), Estimating Damage Costs from Natural Disasters in Korea, *Natural Hazards Review* Vol.8, No.4.

[표 9] 하우스만 검정 결과

독립변수	일원(지역)		일원(시간)		이원	
	고정	확률	고정	확률	고정	확률
1인당 지역내총생산	- 0.662	- 0.906	0.050	- 0.852	0.325	- 0.964
재정자립도	3.348	- 0.107	- 1.713	- 1.341	- 0.255	- 0.616
하천연장	2.597	1.041	0.150	0.332	1.780	0.739
불투수면 면적	- 1.617	0.137	1.388	1.041	6.388	0.494
지방정부 방재예산	- 0.259	- 0.328	- 0.264	- 0.343	- 0.279	- 0.343
일 최대 강수량	2.074	1.984	0.829	1.554	1.013	1.934
연 강수량	3.892	4.119	4.354	4.142	4.702	4.127
통계량	Ho: difference in coefficients not systematic					
	chi2(7) = 3.59		chi2(7) = 1.22		chi2(7) = 2.06	
	Prob>chi2 = 0.825		Prob>chi2 = 0.9904		Prob>chi2 = 1.000	
확률모형 내생성 검증	Ho: difference in coefficients not systematic					
	chi2(7) = 3.95		chi2(7) = 16.14		chi2(7) = 2.42	
	Prob>chi2 = 0.785		Prob>chi2 = 0.024		Prob>chi2 = 0.933	
	지역특성은 확률		시간특성은 고정		모두 확률	

자료: Lee Miyeon, Hong Jongho, Kim Kwang Yul(2017), Estimating Damage Costs from Natural Disasters in Korea, *Natural Hazards Review* Vol.8, No.4.

나. 추정결과

Lee et al.(2017)에서 구축한 자연재난 피해액 회귀모형을 적용하여 미래에 발생할 수도 있는 자연재난 피해액의 최대값을 추정하고자 한다. 이를 위해서는 미래시점에 독립변수의 값들을 구하고, 구축한 자연재난 피해액 회귀모형에 대입하여야 한다. 독립변수별로 미래시점의 값을 구하기 위해 전망 자료를 조사하거나, 현 시점에서 전망하는 데 어려움이 있는 재정자립도, 불투수면 면적, 지방정부의 방재예산 등은 선행연구 및 이론적 검토를 통해 합리적으로 가정하고자 노력하였다.

재정자립도의 개념과 특징을 고려했을 때 정책적으로 높이거나 감소시키는 것은 부자연스럽고, 지방정부의 방재예산은 향후 변화를 예측하기가 쉽지 않아 두 변수값은 향후에도 동일하게 유지되는 것으로 가정하였다. 그리고 새로운 하천이 생기거나 소멸하지 않으므로 하천연장은 크게 변함이 없을 것으로 예상되고, 불투수면 면적은 예측이 쉽지 않아 향후에도 동일한 것으로 가정하였다.

1인당 지역내총생산의 경우, 시도별로 장기적인 지역내총생산 성장률 자료는 존재하지 않아 국가단위의 명목GDP성장률(국회예산정책처 전망자료)을 적용한다. 16개 시도의 2017년 지역내총생산에 명목GDP성장률을 동일하게 적용하여, 2018년부터 2060년까지의 지역내총생산을 산출하였다.

산출된 지역내총생산을 2018~2060년 인구수로 나누어 1인당 지역내총생산을 계산한다. 2018~2060년 인구수는 통계청(2019)에서 작성한 ‘장래인구추계’를 활용하였는데 전국 총인구에 대해서는 2067년까지, 시도별 인구에 대해서는 2047년까지 작성되어 있다. 이 두 자료를 활용하여 2047년까지는 시도별 인구성장률을 적용하고 2048년부터는 2047년 기준 시도별 인구성장률이 유지되는 것으로 가정하여 추정하였다. 이와 같이 도출된 인구수로 앞서 추정한 지역내총생산을 나누어 1인당 지역내총생산을 최종적으로 추정하였다.

[표 10] 독립변수 전망자료(2018~2060년)

범주	독립변수	전망자료 또는 가정
사회경제적 요인	1인당 지역내총생산	지역내총생산: 국가단위 명목GDP성장률(국회예산정책처 전망자료) 적용 인구: 통계청(2019) '장래인구추계'
	재정자립도	재정자립도의 개념과 특징을 고려했을 때 정책적으로 증가 또는 감소시키는 것이 적절하지 않아 동일하게 유지되는 것으로 가정
자연적요인	하천연장	새로운 하천이 생기거나 소멸하지 않으므로 하천연장은 크게 변함이 없을 것으로 예상
도시화요인	불투수면 면적	불투수면 면적은 예측이 쉽지 않아 향후에도 동일한 것으로 가정
정책적요인	지방정부의 방재예산	지방정부의 방재예산은 향후 변화를 예측하기가 쉽지 않아 동일한 비율을 유지하는 것으로 가정
기후요인	일 최대 강수량	Kim et al.(2013)의 연구결과 활용
	연 강수량	Kim et al.(2013)의 연구결과 활용

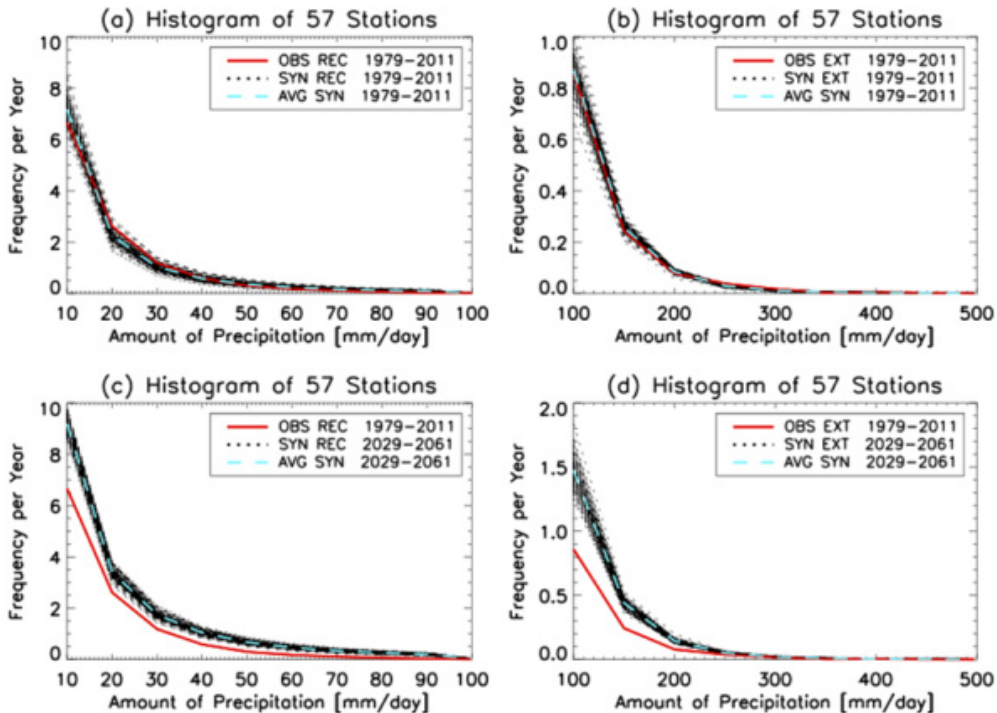
자연재난 피해액 회귀모형에서 기후 요인은 일 최대 강수량과 연 강수량이며, 기상청 등 관련기관에서 산출한 강수량 예측치를 활용할 수 있다. 기상청의 예측값과 더불어 미래의 일 최대 강수량을 예측한 선행연구들이 몇몇 있지만, 본 연구에서는 Kim et al.(2013)의 자료를 활용하고자 한다.⁹⁾

Kim et al.(2013)의 연구에 대해서 구체적으로 살펴보면, 기상청 57개 지점에서 관측된 33년(1979~2011년) 동안의 강수량 자료를 바탕으로 미래의 강수량을 예측할 수 있는 날씨 생성기(weather generator)를 개발하였다. 이 날씨 생성기는 Cyclo Stationary Empirical Orthogonal Function(CSEOF) 기법과 자기회귀이동평균모형(Autoregressive Moving Average)을 적용하여 개발되었고, 이를 통해 1979~2061년(83년)까지 100개의 새로운 강수량 자료를 생성하였다.

9) 기상청의 미래 강수량, 강우강도 예측자료를 검토한 결과, 기후변화 시나리오를 반영하여 예측한 연평균 강수량, 호우강도가 이미 관측된 과거 강수량들의 연평균값, 호우강도와 비교했을 때, 오히려 값이 작았다. 또한 기상청의 자료는 여름철 강수량의 첨두강수량을 유의미하게 과소추정하였으며, 극한값의 강수량 빈도수도 과소추정하는 것으로 나타났다.

생성된 강수량 자료를 과거 관측치와 비교한 결과, 여름철 강수량의 전형적인 침두강수량 형태를 잘 묘사하였고, 강수강도별 빈도수도 관측치의 것과 유사한 것으로 나타났다.

[그림 2] 예측된 강수량과 관측 강수량의 히스토그램 비교



주: 위쪽 그림은 1979년부터 2011년까지 관측치와 날씨생성기를 통해 재현한 강우강도를 비교 (a) 일 강수량 100mm 미만인 날을 기준으로 비교 (b) 일 강수량이 100mm 이상인 날을 기준으로 비교. 아래쪽 그림은 2029년부터 2061년까지의 날씨생성기로 예측된 강우강도를 과거 관측치와 비교 (c) 일 강수량 100mm 미만인 날을 기준으로 비교 (d) 일 강수량이 100mm 이상인 날을 기준으로 비교. 빨간색 선이 과거 관측치, 검은색 선이 날씨생성기를 100회 실행하여 추정한 강우강도, 파란색 선은 100회 실행한 값의 평균을 의미함.

자료: Kim, J.-W., K.-Y. Kim, M.-K. Kim, C.-H. Cho, Y. Lee and J. Lee(2013). Statistical multisite simulations of summertime precipitation over South Korea and its future change based on observational data, *Asia-Pacific Journal of Atmospheric Sciences*, Vol.49(5), pp. 687-702.

자연재난 피해액 추정을 위한 독립변수들의 예측치를 확보하였으며, 시간적 범위를 종합한 결과, 추정이 가능한 미래시점은 2060년까지이다. 그리고 앞서 살펴본

Kim et al.(2013)에서 추정한 100개의 강수량 자료를 활용하여 57개 관측소별로 100개의 강수량 중 최대값을 도출하였다. 도출된 최대값을 57개 관측소의 행정구역을 기준으로 16개 시도에 적용하였다. 관측소의 개수가 행정구역 수보다 많기 때문에 일부지역은 2개 이상의 강수량 값을 가지는데 그 중에서 가장 높은 강수량을 자연재난 피해액 추정에 적용하였다.

독립변수 전망값의 시간적 범위가 2060년까지이므로 본 연구에서 추정한 자연재난 피해액(연간)은 2020년부터 2060년 기간 사이에 우리나라에서 발생 할 수 있는 자연재난 피해액(연간) 중 최대값을 의미한다. 추정된 자연재난 피해액(연간)의 최대값을 명목회사채금리(국회예산정책처 전망자료)를 활용하여 2019년 기준 현재가치로 나타내면 11조 4,794억원이다.

1998~2017년 동안의 자연재난 총 피해액과 주택(전파·반파·침수) 및 온실의 피해건수 자료를 활용하여 자연재난 피해액 1조원 당 피해건수를 추정하였다. 자연재난 피해액 1조원 당 주택 전파는 235건, 반파는 365건, 침수는 12,759건이 발생하고 온실은 23,463건의 피해를 입는 것으로 나타났다.

따라서 연간 11조 4,794억원의 피해액을 발생시키는 자연재난으로 인하여 한 해에 총 422,693가구가 주택, 온실 등의 피해를 입을 것으로 추정된다. 구체적으로는 주택 피해 건수는 전파 2,698건, 반파 4,190건, 침수 146,466건이고 온실 피해 건수는 269,340건으로 예상된다.

[표 11] 기후변화를 고려한 자연재난 피해액(연간) 추정 결과

(단위: 건)

2020~2060년 기간 동안 발생 가능한 자연재난 피해액 최대값	주택과 온실 피해 규모 추정			
	1조원 당 시설피해 건수(A)			11조 4,794억원에 따른 시설피해 건수(=A×11.4794)
연간 11조 4,794억원 (2019년 현재가치)	주택	전파	235	2,698
		반파	365	4,190
		침수	12,759	146,466
	온실		23,463	269,340
	합계		36,822	422,693

주: 합계는 단수조정에 따라 차이가 발생할 수 있음.

2. 재난피해 지원 제도별 재정소요 분석

가. 자료와 방법

기후변화에 따라 향후에 발생 가능한 자연재난 피해액의 최대값을 추정하여 그에 따른 주택, 온실 등 시설물 피해에 대한 재난지원금과 풍수해보험의 재정소요를 추계하고 분석한다.

향후 발생 가능한 자연재난 최대 피해액에 따른 주택, 온실의 피해건수는 [표 11]의 내용과 같다. 재난지원금 재정소요는 항목별 피해건수에 건당 평균 재난지원금을 곱하여 추계한다. 풍수해보험 재정소요는 항목별 피해건수에 건당 평균 풍수해보험료, 국고 지원율(지방자치단체의 지원도 포함)을 곱하여 산출한다.

주택 피해 1건당 평균 재난지원금은 재난지수에 따라 결정되나 본 연구에서는 행정안전부의 최근 5년(2013~2017년) 동안 주택 재난지원금 지급 자료에 근거하여 전파 1,300만원, 반파 650만원, 침수 100만원을 지급하는 것으로 가정한다. 그리고 온실은 최근 5년(2013~2017년) 동안의 평균 재난지원금인 247만원을 적용하기로 한다.

풍수해보험의 경우, 행정안전부에서 제공한 풍수해보험료 및 국고 지원 현황을 바탕으로 주택과 온실의 2019년 기준 평균 보험료를 산출한 결과, 주택은 23,470원, 온실은 2,120,042원으로 추정된다.¹⁰⁾ 또한 국가와 지방자치단체가 풍수해보험료를 지원하는 비율은 최근 5년(2013~2017년) 평균 76.5%이며, 이를 적용하여 재정소요를 추계한다.

[표 12] 재난피해 지원 제도별 재정소요 추계를 위한 자료

구분	변수		내용	출처
재난지원금	주택	전파	1,300만원	행정안전부 2013~2017년 재난지원금 지급 현황
		반파	650만원	
		침수	100만원	
	온실		247만원	
풍수해보험	보험료	주택	23,470원	행정안전부 2013~2017년 풍수해보험료 및 국고 지원 현황
		온실	2,120,042원	
	국고 지원율		76.5%	

주: 합계는 단수조정에 따라 차이가 발생할 수 있음.

10) 2018년 기준 주택은 평균 23,169원이고 온실은 2,092,835원이며, 국회예산정책처에서 전망한 소비자물가상승률 1.3%를 적용하여 산출하였다.

나. 분석결과

(1) 현행 수준의 재난지원금과 풍수해보험 가입 유지

앞서 추정한 바와 같이 약 11조원에 달하는 대규모 피해를 유발하는 자연재난 발생 시 현행 수준의 재난지원금과 풍수해보험 가입을 유지하는 경우의 재정소요를 추계한다. 재난피해로 지원이 필요한 가구 수는 [표 11]의 피해 가구 수와 동일하며, 여기에 풍수해보험 가입률을 적용하여 풍수해보험 가입 가구와 재난지원금 지급대상 가구를 구분한다. 풍수해보험 가입률은 행정안전부와 통계청 자료 등을 활용하여 추정한 결과, 주택은 2.07%, 온실은 5.44%이다.¹¹⁾

기후변화의 영향을 고려하여 추정된 규모(연간 11조 4,794억원)의 자연재난이 발생하였을 때, 현행 수준의 재난지원금과 풍수해보험 가입을 유지하는 경우의 재정소요는 8,573억 4,900만원으로 예상된다. 재난지원금은 총 404,871가구에 8,335억 3,600만원이 지급되고, 풍수해보험 가입 가구 수는 17,822가구이며 238억 1,200만원의 재정이 소요될 것으로 추계되었다.

[표 13] 현행 수준의 재난지원금과 풍수해보험 가입 유지 시 재정소요

구분	추계과정				
	지급대상 가구 수(A, 건)			재난지원금(B, 만원)	재정소요(=A×B, 백만원)
재난 지원금	주택	전파	2,642	1,300	34,342
		반파	4,103	650	26,669
		침수	143,434	100	143,434
	온실		254,693	247	629,091
	합계		404,871	—	833,536
구분	추계과정				
	가입 가구 수(A, 건)			보험료(B, 원)	재정소요(=A×B×76.5%, 백만원)
풍수해 보험	주택	전파	56	23,470	1
		반파	87		2
		침수	3,032		54
	온실		14,647	2,120,042	23,755
	합계		17,822	—	23,812
합계				857,348	

주: 합계는 단수조정에 따라 차이가 발생할 수 있음.

11) 행정안전부에 따르면, 2017년 기준 풍수해보험(주택)가입 가구 수는 418,029가구이다. 그리고 2017년 기준 총 가구 수 20,167,922가구로 나누면 2.07%로 추정된다. 그리고 온실의 풍수해보험 가입 건수는 2017년 기준 7,634건이고, 통계청의 농림어업조사에서 자동화비닐하우스, 일반비닐하우스 등 온실 관련 농가 수는 140,378가구이다. 이를 활용하면 온실의 풍수해보험 가입률은 5.44%로 추정된다.

(2) 재난지원금으로 피해 지원

앞서 추정된 규모의 자연재난 발생 시 현행 수준의 재난지원금 지급에 필요한 재정 소요를 추계한다. 재난피해로 재난지원금 지급대상이 되는 가구 수는 [표 11]의 피해 가구 수와 동일하며, 재난지원금은 앞서 가정한대로 주택 전파 1,300만원, 반파 650만원, 침수 100만원, 온실 247만원이다.

추정된 규모의 자연재난 발생 시 재난지원금 제도로만 재난피해를 지원하는 경우의 재정소요를 추계한 결과, 8,740억 4,100만원이 소요될 것으로 예상된다.

[표 14] 재난지원금으로 피해 지원 시 재정소요

구분	추계과정				
	지급대상 가구 수 (A, 건)			재난지원금 (B, 만원)	재정소요 (=A×B, 백만원)
재난지원금	주택	전파	2,698	1,300	35,070
		반파	4,190	650	27,235
		침수	146,466	100	146,466
	온실		269,340	247	665,270
	합계		422,693	—	874,041

주: 합계는 단수조정에 따라 차이가 발생할 수 있음.

(3) 풍수해보험으로 피해 지원

앞서 추정된 규모의 자연재난 발생으로 피해를 입은 가구가 모두 풍수해보험에 가입되어 있다는 가정 하에 풍수해보험료 지원에 필요한 재정소요를 추계한다. 풍수해보험 가입가구 수는 [표 11]의 피해 가구 수와 동일하고, 풍수해보험료는 앞서 가정한대로 주택은 23,470원, 온실은 2,120,042원이며 풍수해보험료 지원율은 76.5%를 적용한다.

추정된 규모의 자연재난 발생 시 풍수해보험 제도로만 재난피해를 지원하는 경우의 재정소요를 추계한 결과, 4,395억 7,700만원이 소요될 것으로 예상된다.

[표 15] 풍수해보험으로 피해 지원 시 재정소요

구분	추계과정				
	가입 가구 수 (A, 건)			보험료 (B, 원)	재정소요 (=A×B×76.5%, 백만원)
풍수해보험료	주택	전파	2,698	23,470	48
		반파	4,190		75
		침수	146,466		2,630
	온실		269,340	2,120,042	436,824
	합계		422,693	—	439,577

주: 합계는 단수조정에 따라 차이가 발생할 수 있음.

(4) 소결

기후변화의 영향을 고려하였을 때, 2020~2060년 기간 동안 발생 가능한 자연재난 피해액의 최대값은 11조 4,794억원(2019년 현재가치)으로 추정되었다. 추정된 규모의 자연재난이 발생할 경우 지원이 필요한 가구 수는 422,693가구이고, 재난지원금 등 재난피해 지원 제도별 국가와 지방자치단체의 재정소요를 추계하였다.

현행 수준의 재난지원금과 풍수해보험 가입률을 유지하는 경우, 재정소요는 8,573억원으로 예상된다. 재난지원금으로만 피해를 지원하는 경우에는 8,740억원이 소요될 것으로 추계되었다. 마지막으로 풍수해보험으로만 피해를 지원하는 경우, 재정소요는 4,396억원으로 예상된다.

[표 16] 향후 발생 가능한 자연재난 피해에 따른 재정소요 분석결과

2020~2060년 기간 동안 발생 가능한 자연재난 피해액 최대값	재난피해 지원 제도별 재정소요		
	현행 (재난지원금 + 풍수해보험)	재난지원금	풍수해보험
연간 11조 4,794억원 (2019년 현재가치)	8,573억원 : 재난지원금 8,335억원 : 풍수해보험 238억원	8,740억원	4,396억원

재난지원금으로만 피해를 지원하는 경우에 재정소요 규모가 가장 컸으나, 현행 수준의 재난지원금과 풍수해보험 가입률을 유지하는 경우보다 173억원(1.9%) 많은

것으로 크게 차이가 없다. 이는 풍수해보험 가입률이 2.07%로 높지 않은 데서 기인하는 것으로 보인다.

최근 10년(2008~2017년) 동안의 연평균 재난지원금은 932억원이고, 동 기간 중에는 2012년에 가장 많은 재난지원금(4,800억원)이 지급되었다. 이와 비교하면, 추정된 자연재난 피해액(연간 11조 4,794억원)이 발생하는 경우에 소요될 것으로 예상되는 재난지원금 8,335억원(현행 유지 가정)은 최근 10년 연평균 재난지원금보다 약 9배, 2012년 재난지원금보다 약 2배 많다.

기후변화의 영향을 고려하여 추정된 규모(연간 11조 4,794억원)의 자연재난이 발생하였을 때, 그에 대한 재난피해 지원 제도별 재정소요 추계결과를 살펴보면 풍수해보험으로 재난피해를 지원하는 경우의 재정소요(5,396억원)가 가장 작았다. 다만, 풍수해보험의 경우, 국가와 지방자치단체의 재정소요는 아니지만, 풍수해보험 가입 가구가 태풍, 호우 등으로 피해를 입으면 민간보험사의 보험금 지출이 발생한다. 그리고 민간보험사가 지급하여야 할 보험금이 상당한 규모의 재난 등으로 크게 증가할 가능성이 있다. 그로 인하여 민간보험사의 손해율(=보험금지급액÷위험보험료수입)이 약정된 기준을 초과하게 되면 그 동안 적립된 손실보전준비금에서 충당하여야 하고 손실보전준비금으로도 부족한 경우 국고에서 지원할 가능성이 높다.¹²⁾

풍수해보험 약정서에 따라 보험사업자는 위험보험료¹³⁾ 수입의 9%를 매년 손실보전준비금에 적립하고 있으며, 2017년 기준 손실보전준비금은 112억원이 적립되었다. 또한 국가는 손해율 200% 이상의 손해에 대해 손실을 보전하도록 규정하고 있으며, 2012년 태풍 볼라벤으로 KB손해보험의 손해율이 316%에 달하자 6억 4,154만원의 손실보전준비금이 집행된 사례가 있다.¹⁴⁾

12) 「풍수해보험법」 제21조(손실금의 처리) 보험사업자는 보험사업의 결산상 손실이 생기면 비상위험준비금과 손실보전준비금으로 그 손실액을 충당하여야 하며, 충당하여야 하는 손실액이 적립된 비상위험준비금과 손실보전준비금을 초과하면 그 차액을 국고에서 지원할 수 있다.

13) 풍수해보험료는 위험보험료, 부가보험료로 구성된다. 위험보험료는 향후 보험금 및 장래손해조사비 지급의 재원이 되는 보험료이고, 부가보험료는 보험사업자의 사업운영비와 사업수수료 개념의 보험료이다. 풍수해보험료에서 위험보험료가 차지하는 비중은 75~80% 수준이다.

14) 행정안전부에 따르면, 2012년 기준 풍수해보험 약정서에는 손해율 180%(2017년에 200%로 개정)를 초과하면, 손실보전준비금으로 충당하도록 규정하고 있었다. 2012년 태풍 볼라벤 당시 KB손해보험의 손해율이 316%로 증가하여, 손해율 180% 초과분 6억 4,493만원을 손실보전준비금 6억 4,154만원과 KB손해보험의 비상위험준비금 339만원으로 충당하였다

앞서 추정한 규모(연간 11조 4,794억원)의 자연재난 발생 시 풍수해보험 가입 지원에 대한 재정소요는 4,396억원이고, 재난지원금 지급에 따른 재정소요 8,740억원의 약 50% 수준이다. 하지만 민간보험사의 손해율이 급증하여 손실보전준비금으로 충당이 안 되는 경우 국고로 원하게 되는 상황이 발생할 수 있으며, 이는 국가재정에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 향후 발생 가능한 자연재난에 대하여 재난지원금 지급과 풍수해보험료 지원에 따른 재정소요를 단순 비교하는 것에 유의할 필요가 있다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 기후변화의 영향을 고려하여 향후 발생 가능한 최대 규모의 자연재난 피해액을 추정하고, 그에 따른 재난지원금과 풍수해보험을 중심으로 한 재난피해 지원 관련 재정소요를 추계하고 분석하였다. 기후변화의 영향을 고려하였을 때, 2020~2060년 기간 동안 발생 가능한 자연재난 피해액의 최대값은 연간 11조 4,794억원(2019년 현재가치)으로 추정되었다. 이는 1917년부터 2017년까지 우리나라 자연재난 피해액 중 최고 기록인 7조 9,891억원(2002년)보다 1.4배 많다.

이와 같이 추정된 규모(연간 11조 4,794억원)의 자연재난이 발생할 경우, 현행 수준의 재난지원금과 풍수해보험 가입률을 유지한다면 재정소요는 8,573억원으로 예상된다. 재난지원금으로만 피해를 지원하는 경우에는 8,740억원이 소요될 것으로 추계되었다. 마지막으로 풍수해보험으로만 피해를 지원하는 경우, 재정소요는 4,396억원으로 예상된다.

행정안전부는 최근 5년(2014~2018년) 동안 재난지원금으로 연평균 340억원을 편성하였다. 추정된 규모의 자연재난 피해 발생 시 예상되는 재난지원금 8,335억원(현행 유지 가정)은 연평균 재난지원금 예산 340억원보다 약 25배 많은 금액이다.

이와 같은 결과는 매년 재난지원금 예산을 8,000억원 이상 편성할 필요가 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 자연재난 발생에 대한 예측이 쉽지 않고 기후변화라는 불확실성이 더해져 어려운 상황이지만, 향후 자연재난 피해액이 얼마나 증가할지 예측하고 그에 따른 준비가 필요함을 시사한다. 미래에 발생 가능한 위험과 위기를 사전에 인지하고 미리 취약한 부분을 보완하고 강화시킨다면, 아무런 예측과 준비 없이 맞이한 경우와 비교했을 때의 자연재난 피해 규모는 분명히 차이가 있을 것이기 때문이다. 따라서 향후 발생 가능한 재난지원금 지출을 고려하여 사전에 재난관리기금 및 재해구호기금 적립기준 강화, 실손 보상이 가능한 풍수해보험 등의 정책 보편화를 활성화하는 방안도 강구할 필요가 있다.

이와 더불어 기후요인 다음으로 자연재난 피해액에 크게 영향을 미치는 요인인 불투수면 면적, 재정자립도와 관련한 정책도 변화가 필요하다. 도시계획 및 토지이용 측면에서는 투수층을 늘리고 불투수면을 줄이는 방향으로 추진할 필요가 있고,

지방정부의 중앙정부의 재정적 지원에만 의존할 것이 아니라 한정된 재정을 효율적으로 사용하는 운용능력을 향상시키는 노력이 필요함을 시사한다.

재난과 관련된 분야의 재정소요를 사전적으로 추계하는 것이 쉽지는 않다. 그러나 재난지원금 지급 등 재난피해 지원에 대한 국민적 관심이 크고, 큰 규모의 자연재난 발생 시 재정적으로 부담이 커질 수 있다. 따라서 재난피해 지원과 관련하여서는 추가재정소요를 반드시 추계하고 의사결정 과정에 활용하는 것이 필요하다.

이와 같이 기후변화에 따라 향후 자연재난 피해액이 증가할 수 있고 그에 따른 재난피해 지원을 위한 재난지원금 지급 등으로 재정소요도 급증할 수 있음을 확인하였다. 또한 재난관련 분야가 예측이 어려운 특수성을 갖고 있지만, 일련의 합리적인 가정 하에 추계가 가능한 부분을 계속 늘려가야 하고, 특히 국민적 관심이 큰 재난피해 지원과 관련하여서는 재정소요를 반드시 분석하여 신중한 검토가 필요함을 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과는 향후 재난피해 지원 제도와 관련한 논의 시 제도 개편에 따른 재정변화의 검토, 관련 이해당사자 등의 의견수렴과정 및 의사결정 등 의정활동을 지원하는 데 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 재난지원금과 풍수해보험 등 재난피해 지원 관련 재정소요에 대한 논의가 저조한 상황에서 향후 발생 가능한 최대 규모의 자연재난 발생 시 재난피해 지원 관련 재정소요를 분석한 최초의 연구로 의미가 있으나, 다음과 같은 한계가 있다.

우선, 향후 발생 가능한 자연재난 피해액 추정 시 독립변수 중 일부만 2060년까지의 전망자료가 적용되어 향후 연구에서는 개선이 필요하다. 연강수량, 일최대강수량, GDP성장률, 인구 등은 관계기관의 발표자료, 관련 선행연구 결과 등을 활용하여 2060년까지의 전망값을 적용하였으나, 불투수면 면적, 재정자립도 등은 동일하게 유지되는 것으로 가정하였다. 따라서 모든 독립변수들의 전망값을 적용한다면 본 연구에서 추정한 자연재난 피해액과 다를 수 있다.

그리고 자연재난 피해 지원 중 주택과 온실을 대상으로 한정하여 재난지원금과 풍수해보험료 지원에 따른 재정소요를 분석하였는데, 실질적으로 자연재난 피해 지원을 위한 정부의 재정소요 중 상당 부분을 차지하는 농작물 피해 지원 등은 포함하지 못하였다. 따라서 향후 연구에서는 농작물 피해 지원 등을 포함한 정부의 재정소요를 추계하고 분석할 필요가 있다.

참고문헌

- 강범서, “손실분포법을 이용한 국내기상재해의 최대피해가능 금액 추정연구: 공공시설 피해를 중심으로,” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 2013.
- 국토연구원, 「홍수피해특성 분석 및 홍수피해지표 개발에 관한 연구」, 국토연구원, 2005.
- 기상청, 「한반도 기후변화추세분석」, 기상청, 2009.
- 김광호, “풍수해보험에 대한 이론적 분석,” 「한국개발연구」 제33권 제4호, 2011, 119~142쪽.
- 김영주, “재난구호 서비스 만족도와 재난지원금 형평성이 재난구호 성과 인식에 미치는 영향,” 「한국행정연구」 28권 2호, 2019, 161~186쪽.
- 김영주, 문명재, “광역자치단체 풍수해보험 가입률 결정요인에 관한 연구 - 풍수피해와 정보제공의 조절효과를 중심으로,” 「지방정부연구」 제18권 제3호, 2014, 407~428쪽.
- 나우승, 이준섭, 문희원, “풍수해보험 손해원인별 보험금 가중 등급요율 산출방법 고찰,” 「리스크관리연구」 제28권 제2호, 2017, 43~67쪽.
- 성장현 외, “대표농도경로 (RCP) 에 따른 21 세기 말 우리나라 극한강수 전망,” 「대기」 제22권 제2호, 2012, 221~231쪽.
- 이미연, “자연재해 피해 결정요인 및 경제적 파급효과,” 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 2015.
- 통계청, “장래인구특별추계: 2017~2067년,” 보도자료, 2019.3.28.
- 행정안전부, 「2018년 풍수해보험사업 운영계획」, 행정안전부, 2018.
- _____, 「자연재난 피해주민 조기 생활 안정을 위한 정부지원 종합 안내서」, 행정안전부, 2018.
- _____, 「재해연보」, 행정안전부, 2018.

- Cavallo, E., A. Powell and O. Becerra, “Estimating the Direct Economic Damages of the Earthquake in Haiti,” *The Economic Journal*, Vol. 120(546), 2010, pp.F298 – F312.
- Kim, J.-W., K.-Y. Kim, M.-K. Kim, C.-H. Cho, Y. Lee and J. Lee, “Statistical multisite simulations of summertime precipitation over South Korea and its future change based on observational data,” *Asia-Pacific Journal of Atmospheric Sciences*, Vol. 49(5), 2013, pp.687 – 702.
- Lee Miyeon, Hong Jongho, Kim Kwang Yul, “Estimating Damage Costs from Natural Disasters in Korea,” *Natural Hazards Review*, Vol.8(4), 2017.
- Liu, Jing, “Weather or Wealth: An Analysis of Property Loss Caused by Flooding in the U.S.,” 2012 AAEA Annual Meetings, Seattle, Washington, Aug. 12 – 14, 2012.
- Mendelsohn, R. and G. Saher, *The Global Impact of Climate Change on Extreme Events*, World Bank, 2011.
- Murnane, R. and J. Elsner, “Maximum wind speeds and US hurricane losses,” *Geophysical Research Letters*, Vol.39(16), 2012.

An Analysis of Financial Cost for Natural Disaster Damage Support in Considering Climate Change: Focusing on Disaster Relief Fund and Storm & Flood Insurance

Lee, Miyeon*

Abstract

This study estimated the maximum value of future natural disaster damages considering the effect of climate change and analyzed the financial cost for natural disaster damage support for house and greenhouses. The maximum amount of natural disaster damages that can be occurred in the future in consideration of climate change is estimated at KRW 11.5 trillion annually. This is 1.4 times more than the national record of natural disaster damage, which is KRW 8 trillion(2002). The financial cost for disaster damage support in the event of the above estimated damage is total KRW 857.3 billion, including KRW 833.5 billion of disaster relief fund and KRW 23.8 billion of storm & flood insurance. This is about 25 times more than the Ministry of the Interior and Safety's recent annual average budget of KRW 34 billion for disaster support. As such, this study confirmed that the natural disaster damages could increase considerably according to the climate change, and the financial cost for disaster relief fund and such could increase rapidly. These results indicate that natural disaster-related fields have specificities that are difficult to predict, but with a reasonable set of assumptions, the range of estimation must continue to expand. In particular, it is necessary to carefully analyze the financial cost in relation to disaster damage support, which has a great public interest.

□ Keywords: natural disaster, climate change, disaster relief fund, storm & flood insurance, financial cost

* Estimation and Tax Analyst, Administrative Cost Estimation Division(National Assembly Budget Office)

기업미환류소득세제, 차선의 선택은 아니었나?: 기업미환류소득세제 도입이 투자비효율성에 미치는 영향

박종국* 홍영은** 김수진***

국문초록

2014년 정부는 3년간 한시적으로 기업소득금액 중 일정액을 투자, 임금 및 배당 증가로 환류하지 않을 경우, 미환류액에 대하여 10%의 법인세를 부과하는 '기업의 미환류 소득에 대한 법인세'를 도입하였다. 그러나 기업의 배당, 투자, 임금 정책이 단기간의 조세회피를 위해 이루어지기에는 현실적인 어려움이 존재한다. 만약 미환류소득에 대한 법인세부담을 회피하기 위한 기업의 투자가 비효율적 투자로 이어진다면 이는 하나의 정책으로 인해 또 다른 사회비효율을 조장하는 결과가 된다. 이를 검증하기 위해 본 연구는 미환류소득세제 적용기업을 대상으로 세제 도입 이후 투자 비효율성의 변화를 검증하였다. 분석결과 미환류소득세제 도입 후 투자를 증가시킨 기업의 경우 세제 도입 전보다 도입 후에 투자비효율성이 유의하게 증가한 반면, 투자를 증가시키지 않은 기업의 경우 세제 도입 전과 후의 투자비효율성간에 유의한 차이가 없음이 확인되었다. 이는 미환류소득세제가 비효율적인 투자로 이어짐으로써 하나의 정책이 오히려 사회비효율을 야기하게 되는 차선이론의 실증적 자료로 전락하고 있음을 유추할 수 있게 한다. 따라서 본 연구는 정부가 정책을 실행함에 있어 단편적인 상황만을 고려할 것이 아니라 다른 상황과 연동하여 복합적으로 인지해야 차선의 선택을 하는 우(愚)를 범하지 않는다는 시사점을 제공한다. 또한 2018년부터 미환류소득세제의 연장선으로 보여 지는 투자·상생협력촉진세제의 실효성에도 유의미한 화두를 던지게 될 것이다.

□ 주제어: 차선의 이론, 기업미환류소득세제, 투자비효율성

투고일: 2019. 10. 15. 수정일: 2020. 1. 6. 게재확정일: 2020. 1. 15.

* 제1저자: 영남대학교 경영대학 회계세무학과 교수 (jkpark@ynu.ac.kr)

** 교신저자: 영남대학교 경영대학 회계세무학과 조교수 (speaklow@ynu.ac.kr)

*** 공동저자: 영남대학교 경영대학 회계세무학과 박사과정 (kssoojin@ynu.ac.kr)

I. 서론

Lipsey and Lancaster(1956)가 Review of Economic Studies에 발표한 'The General Theory of Second Best'에는 정부가 정책을 입안할 때 사회전체를 최선의 만족스러운 상태로 만들기 위해 비록 완전하지는 못하지만 차선의 정책들을 통해 순차적으로 개선해나간다면 과연 이 사회는 최선의 만족스러운 상태로 점점 다가갈 수 있을 것인지에 대한 답이 제시되어 있다. 이들은 여러 가지 경제개혁 조치를 추진할 때 비합리적인 측면들을 점차로 제거해 나가는 점진적 접근법(Piecemeal approach)이 오히려 사회 전체적으로 비효율을 초래할 수 있음을 수학적으로 증명하였다. 즉, 모든 비합리성을 일거에 제거하지 않고 그 중 일부분만을 제거한다면, 그 결과로 나타나는 사회의 상황이 오히려 비효율을 초래할 수 있음을 경고하고 있다.

2014년 정부는 가계소득 증대세제 3대 패키지 중 하나로서 '배당소득 증대세제' 및 '근로소득 증대세제'와 함께 3년간 한시적으로 기업소득금액 중 일정액이 투자, 임금증가, 배당으로 환류하지 않을 경우, 미환류액에 대하여 10%의 법인세를 부과하는 '기업의 미환류 소득에 대한 법인세(이하 미환류소득세제)'를 도입하였다. 이는 투자와 고용증대를 위한 법인세 감세정책이 기업들의 사내유보이익만 확대시키고 있다는 문제의식에서 출발하여 기업으로 하여금 배당과 고용을 증대시켜 가계소득 증대를 꾀하고, 나아가 투자확대를 통해 경제 활성화를 유도하기 위한 정부의 의지가 반영된 것이다.

그러나 미환류소득세제는 자기자본 500억 원 초과 기업법인과 상호출자제한 기업집단소속 기업 즉, 소위 말하는 대기업이 그 대상이다. 이러한 대기업의 배당 정책, 투자 정책, 임금 정책이 단기간의 조세회피를 위해 추가적으로 이루어지거나 변경되기에는 현실적인 어려움이 존재한다.

즉, 기업의 배당 변화 및 배당 성향은 기업가치와 밀접한 관련성을 가진다(박경서 외, 2003; 조영석 외, 2007). 따라서 단기간의 배당정책 변경은 많은 기회비용을 감당해야 하므로 단기간의 조세회피를 위해 이를 행하기에는 무리가 따른다. 투자 역시 마찬가지다. 대기업의 투자는 그 규모나 파급효과를 고려하여 세심한 사전조사 및 시뮬레이션을 통해 신중하게 결정되므로 이를 변경하기에는 기업입장에서 상당

한 무리가 따르기 마련이다. 임금증대는 앞선 두 가지보다 훨씬 많은 비용을 지불해야 한다. 일반적으로 기업이 부담하는 비용 중에서 인건비가 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 이러한 임금상승은 당연히 단기간의 조세회피보다 훨씬 큰 부담으로 작용할 수밖에 없다.

이러한 현실을 반영하듯 선행연구에서도 미환류소득세제로 인한 배당의 증가, 고용증대, 투자확대효과는 크지 않거나 심지어 발견되지 못하고 있다는 결론이 주류를 차지하고 있다(김성환, 2014; 김성태 외, 2017).

지금까지 진행되어온 선행연구는 미환류소득세제의 실효성 여부에 대해 검증하고 있다. 그러나 미환류소득세제가 오히려 사회적인 비효율을 초래한다면 이는 단순한 정책실효성의 문제를 뛰어넘는 또 다른 문제일 것이다. 즉, 미환류소득세제가 차선의 선택이 될 수 있다는 것이다.

정부가 미환류소득에 대해 법인세를 부과함에도 불구하고 현실적인 문제로 이를 실천하지 않는데 그친다면 이는 단순한 정책실효성의 문제이겠지만, 미환류소득에 대한 법인세를 회피하기 위한 투자가 오히려 비효율적이라면 이는 하나의 정책으로 인해 또 다른 사회비효율을 조장하는 결과가 된다.

이에 본 연구에서는 미환류소득세제의 정책실효성에 관한 선행연구에서 한 단계 나아가 미환류소득세제가 오히려 추가적인 사회 비효율을 조장한 것은 아닌지를 검증하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 미환류소득세제 적용대상기업의 세제 도입 전과 후의 투자비효율성에 차이가 있는지 검증하고자 한다.

정책의 의도대로 기업이 미환류소득에 대한 법인세를 회피하기 위해 고용을 증대시키고 배당 및 투자를 증대시킨다면 정책의 성공으로 이어질 것이다. 만약 기업들이 고용, 배당, 투자를 증대시키지 않으면서 미환류소득에 대한 법인세를 부담하더라도 비록 정책이 성공하지는 못했지만 정부의 세수는 증대되는 효과를 얻게 될 것이다. 그러나 만약 기업의 고용, 배당, 투자의 증대가 미미하여 정책의 의도를 달성하지 못할 뿐만 아니라 일부 미환류소득에 대한 법인세를 회피하기 위하여 행한 기업의 투자가 오히려 비효율적이라면, 이는 미환류소득세제라는 정책이 또 다른 사회 비효율을 초래하는 결과가 될 것이다.

미환류소득세제는 2015에 신설되어 2017년까지 적용되었다. 2018년 현재 미환류소득세제가 일몰된 상황에서 해당 세제의 효과에 대한 논의가 추가적으로 필요한

지에 대한 회의감이 들 수 있다. 그러나 과거는 미래의 거울이듯, 과거 정책에 대한 냉정한 평가는 미래정책의 밑거름이 된다는 측면에서 본 연구는 의의를 지닐 것이다. 더욱이 현실적으로 미환류소득세제는 2017년으로 일몰되었다고 보기 힘들다. 왜냐하면 2018년부터 미환류소득세제의 연장선으로 보이는 ‘투자·상생협력촉진세제’가 3년간 한시적으로 적용되기 때문이다. 투자·상생협력촉진세제는 기업의 투자·임금증가·상생지원(상생협력기금, 협력중소기업 근로복지기금을 통해 지원) 등이 당기 소득의 일정액에 미달하는 경우 추가과세(20%)하는 제도로써 미환류소득세제와 그 내용과 목적 면에서 거의 동일한 세제로 보는 것이 일반적인 견해이다. 따라서 미환류소득세제에 대한 냉정한 평가가 현시점에서 더욱 절실하게 요구되는 것이다.

정부가 정책을 입안함에 있어 차선의 선택을 하는 우(愚)를 범하지 않도록 본 연구가 도움이 되기를 기대하며, 다음의 순서로 기술하고자 한다. II장에서는 미환류소득세제에 대한 이론적 배경과 선행연구 및 투자비효율성에 대한 선행연구를 개관하고, III장에서는 연구설계를, IV장에서는 실증분석결과를 기술하고 마지막 V장에서 결론을 제시한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구의 검토

1. 기업소득환류세제와 투자·상생협력촉진세제

외환위기 이후 내수부진 및 성장둔화에 대응하여 정부는 경제성장률을 높이기 위해 법인세 인하 정책 및 노동시장 유연화, 수출촉진을 위한 농업·서비스 분야 대외개방 확대 등 기타 제도적 측면의 지원으로 기업주도적 성장에 힘을 쏟았다. 그러나 친기업적 성향의 정책인 법인세 인하가 정부의 의도대로 기업의 투자와 고용 창출을 유발하는 ‘낙수 효과(trickle down)’로 이어지지 않았으며, 세수부족과 더불어 가계와 기업간 소득불균형이 양극화되었다는 비판이 제기되었다.

이에 정부는 2014년 가계소득 증대세제 3대 패키지 중 하나로서 배당소득 증대세제 및 근로소득 증대세제와 함께 3년간 한시적으로 기업소득금액 중 일정액이 투자, 임금증가, 배당으로 환류하지 않을 경우, 미환류액에 대하여 10%의 법인세를 부과하는 ‘미환류소득세제’를 2015년부터 2017년까지 한시적으로 도입하였다.

그러나 미환류소득세제는 도입초기부터 과거에 폐지되었던 ‘적정유보초과소득과세’의 부활이라는 비판을 시작으로 현실적으로 도입취지인 배당, 투자, 임금증대의 효과는 미비할 것이라는 예상이 주류를 이루었으며, 오히려 미환류소득세제로 인해 고소득자 혹은 외국인주주들에게 부가 이전되고, 실질적인 가계소득을 증가시키지 못했다는 비판이 쏟아졌다. 특히 기업의 배당, 임금, 투자정책은 기업 고유의 경영의 사결정임에도 불구하고 배당, 임금, 투자의사결정이 기업에 미칠 영향을 고려하지 않은 채 과세를 할 경우 조세가 기업의 재무적·경제적 의사결정을 왜곡시켜 수익구조를 악화시키고, 경제적 비효율을 야기하며, 세원확보의 의미 이외의 실효성을 기대할 수 없다는 우려가 제기되었다.

비록 미환류소득세제는 2015년에 신설되어 2017년까지 적용되다가 현재는 일몰되었으나 2018년부터 3년간 한시적으로 새롭게 시행되고 있는 ‘투자·상생협력촉진세제’는 미환류소득세제와 많은 부분에서 닮아 있다. 투자·상생협력촉진세제는 기업의 투자·임금증가·상생지원(상생협력기금, 협력중소기업 근로복지기금을 통해 지원) 등이 당기 소득의 일정액에 미달하는 경우 추가과세(20%)하는 제도로써 기업소

득환류세제와 그 내용과 목적 면에서 거의 동일한 세제로 보는 것이 일반적인 견해이다. 따라서 미환류소득세제에 대한 냉정한 평가가 현시점에서 더욱 절실하게 요구되고 있다.

2. 기업소득환류세제관련 선행연구의 개관

기업의 소득이 배당, 임금, 투자를 통해 가계로 흘러들어가는 경제순환을 만들고자 하는 것을 목표로 출발한 미환류소득세제와 관련하여 선행연구들은 본 세제로 인해 배당, 임금상승 및 투자가 증가하였는지에 대한 정책실효성 검증과 미환류소득세제의 도입에 따른 기업의 조세전략의 변화 등을 살펴보았다.

먼저 미환류소득세제가 시행되기 전 상장기업이 부담할 가능성이 있는 추가적인 법인세 부담 금액과 각 기업이 선택할 가능성이 있는 납세방법 및 회피할 가능성이 존재하는지를 살펴본 김성환(2014)은 기업들이 다양한 수단을 강구하여 추가적인 법인세 납부를 회피할 가능성이 높기 때문에 세제 도입 목적이 달성되기 어려울 것으로 판단하였다.

미환류소득세제 도입이 예상세액존재 상장기업의 배당정책에 미치는 영향을 살펴본 이예지(2015)는 예상세액 존재기업이 2014년에 사전적으로 현저하게 배당을 감소시켰고, 이를 2015년 배당을 늘릴 수 있는 재무상황을 구축하게 위한 조세전략인 것으로 해석하였다.

반면 위의 연구들과 달리 미환류소득세제의 도입 후 추가적인 세금유출이 예상되는 기업이 제도 적용시기(2015년 귀속 사업연도부터 2017년 귀속 사업연도까지)의 조세 부담의 최소화를 위하여 제도 시행 이전(2014년 사업연도)에 사전적으로 배당, 투자 및 임금을 조정하였는지를 분석한 정남철·윤성수·정석우(2018)는 예상세액 산출법인인 2014 사업연도에 배당, 투자 및 임금을 사전적으로 감소시키지 않는다는 상반된 결과를 보고하였다.

홍영도·김갑순(2015)은 미환류소득세제 대상기업들이 제도 발표 전후로 배당증가에 따른 누적비정상수익률이 발생하는지 검증하였고, 세제 도입 후 누적비정상수익률이 발생하였음을 확인하였다.

이후 손혁·김연화(2017)는 미환류소득세제에서 가장 중요한 요인이 투자책임

밝혔으며, 기업소득환류세제의 절감을 위하여 유보소득을 투자 > 배당 > 임금의 인
상 순서로 우선 사용하는 순서효과가 있음을 수리적 모형을 통해 밝혔다.

미환류소득세제 도입 후 정책실효성을 검증한 임동원(2017)은 2015년 실적치 기
준으로 분석한 결과 본 세제로 인한 임금 증가를 발견할 수 없어 정책적 실효성이
없을 뿐만 아니라 오히려 기업에 불필요한 부담을 주어 기업환경을 저해하는 등 부
정적 결과를 초래하였다고 주장하였다.

미환류소득세제가 기업의 배당성향, 투자지출, 임금증가에 세제가 미치는 영향이
없는 것을 확인한 또 다른 연구인 김성태·박성욱(2017)은 이와 같은 결과가 나타난
이유를 세제 적용대상기업이 이미 배당성향이 높은 기업일 뿐만 아니라, 적용 대상
기업이 이미 성숙기에 접어든 기업임에도 불구하고 신규투자를 독려하고 있기 때문
으로 보았다. 임금의 경우는 하방경직성이 매우 높기 때문에 일시적인 세제의 부담
을 회피하고자 증가시키지 않았을 것이라 추정하였다.

이용주·윤태화(2018)는 미환류소득세제 도입이 투자, 배당 및 임금 증가에 미치
는 영향을 실증분석한 결과 세제 도입으로 인해 투자 및 현금배당은 유의하게 증가
하였지만, 임금증가에는 유의한 영향을 미치지 않았음을 보고하였다.

심준용·허진숙·이만우(2018)의 연구는 미환류소득세제 적용 대상 기업이 세제
도입 후 기간에 재무의사결정의 변경을 통해 과세를 회피하려는 시도가 있었는지를
실증분석 하였다. 적용대상 기업은 도입 첫 해 재량적 발생액을 감소시키고, 비정상
비용을 증가시킴으로써 이익을 하향조정 했다. 또한 배당 수준은 높아졌으나 투자나
임금증가에는 유의한 차이가 없었던 것을 확인하였다.

3. 투자비효율성관련 선행연구의 개관

투자비효율성에 대한 선행연구들은 주로 비효율성을 초래하는 원인에 대한 연구들
이 주류를 이룬다. 비효율성을 유발시키는 환경은 크게 회계정보를 비롯한 기업 내
부의 정보환경과 국가정책 등과 같은 외부환경으로 나누어진다.

기업의 내부정보환경과 관련하여 기존의 선행연구들은 회계정보의 불투명성을 기
업투자의 비효율을 초래하는 원인으로 지목하고 있다. Biddle and Hilary(2006)는
고품질의 회계정보가 경영자와 외부정보이용자간 정보비대칭성을 줄인다는 결과를

제시 하였다. 반면에 McNichols and Stubben(2008)은 이익조정으로 인한 저품질의 회계정보는 기업의 과잉투자를 유발한다고 보고하고 있다. 나아가 Biddle, Hilary and Verdi(2009)과 Chen, Hope and Wang(2011)은 회계정보의 질이 낮을수록 정보비대칭이 증가하여 과잉투자과 과소투자로 인한 투자비효율성이 증가한다는 결론을 제시하였다. 기업들은 이러한 비효율성을 방지하기 위해 고품질 감사인의 고용을 활용하거나 기업지배구조의 개선을 통해 극복하고 있다는 연구결과도 제시되고 있다.

Bae and Choi(2012)는 감사인의 고용이 기업의 과대투자나 과소투자를 감소시켜 투자효율성을 증대시킨다고 주장하였으며, 박선영·배한수(2011)에 의하면 감사위원회의 설치가 과대투자 및 과소투자를 감소시키는 역할을 하고 있다는 결과를 제시하였다. 회계정보로 인한 투자비효율성 이외에도 Mueller(1969)는 경영자가 자신의 명성과 보상 등과 같은 사적 유인에 의해 기업의 과잉투자가 초래될 수 있음을 검증하였다.

이상과 같이 투자비효율의 원인을 기업내부정보환경에서 찾고자하는 연구들과는 달리 외부정보환경으로 인해 유발되는 기업의 투자비효율에 대한 연구는 미비한 실정이다. 최근에 기업들의 투자가 정체되어 있다는 사회적 우려의 이면에는 정치 환경이나 경제 환경의 불투명성으로 인해 기업들이 투자처를 찾지 못하고 있다는 주장도 제기 되고 있다. 이런 시점에서 미환류소득세제나 투자·상생협력촉진세제와 같은 국가의 정책이 기업의 투자비효율에 미치는 영향에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

Ⅲ. 연구설계

1. 가설의 설정

Lipsey and Lancaster(1956)는 여러 가지 경제개혁 조치를 추진할 때 비합리적인 측면들을 점차로 제거해 나가는 점진적 접근법(Piecemeal approach)이 오히려 사회 전체적으로 비효율을 초래할 수 있음을 수학적으로 증명하였다. 이를 ‘차선의 이론’ 또는 ‘차선의 선택’이라고 이야기 한다. 이들은 최선이 아닌 차선을 선택했을 때 사회가 진일보하기 보다는 오히려 사회적 비효율만 커지는 결과를 초래할 수 있다고 경고하고 있다.

이에 본 연구에서는 2015년부터 3년간 한시적으로 시행한 미환류소득세제가 경제현상을 다른 상황과 연동하여 복합적으로 인지하지 않고 단편적인 상황만을 고려하여 오히려 사회적비효율만 증대시킨 ‘차선의 선택’이었던 것은 아닌지를 검증하고자 한다.

정부는 기업소득금액 중 일정액이 투자, 임금증가, 배당으로 환류하지 않을 경우, 미환류액에 대하여 10%의 법인세를 부과하는 ‘기업미환류소득세제’를 도입하였다. 과거의 ‘적정유보초과소득과세’가 배당을 유도하는데 중점을 두었다면, 미환류소득세제는 배당뿐만 아니라 투자, 임금 증가의 유도 또한 목적으로 한다는 점에서 차이가 있다(김완석 외, 2015). 미환류소득세제는 투자와 고용 증대를 위한 법인세 감세 정책이 기업들의 사내유보이익만 확대시키고 있다는 문제의식에서 출발하여 기업으로 하여금 배당과 고용을 증대시켜 가계소득증대를 꾀하고, 나아가 투자확대를 통해 경제 활성화를 유도하기 위한 정부의 의지가 반영된 정책으로 2015년부터 3년간 한시적으로 운영되었다.

기업이 세제 도입으로 인한 추가적인 세부담을 회피하기 위해서는 임금, 배당, 투자의 증가 세 가지 방법 중 하나의 지출을 확대하여 당기소득금액의 80% 이상을 상회하도록 해야 한다.

정책의 의도대로 기업이 미환류소득에 대한 법인세를 회피하기 위해 고용을 증대시키고 배당 및 투자를 증대시킨다면, 성공한 정책으로 평가받을 것이다. 그러나 미

환류소득세제는 자기자본 500억 원 초과기업법인과 상호출제제한 기업집단소속 기업을 대상으로 하고 있는데 이러한 대기업의 배당 정책, 투자 정책, 임금 정책은 단순히 한시적으로 부담하는 조세를 회피하기 위해 결정되지는 않을 것임은 쉽게 유추할 수 있다. 실제로 미환류소득세제와 관련한 선행연구에서도 해당 세제로 인한 배당의 증가, 고용증대, 투자확대효과는 크지 않거나 심지어 발견되지 못하고 있다는 결론이 대부분을 차지하고 있다(김성환, 2014; 김성태 외, 2017 등).

기업들이 이러한 현실적인 어려움으로 인해 고용, 배당, 투자를 증대시키지 않는다면 정부입장에서는 미환류소득에 대한 법인세를 징수할 수 있어 비록 정책적 목적을 달성하진 못하더라도 정부의 세수가 증대되는 효과를 얻게 될 것이다.

그러나 만약 기업의 고용, 배당, 투자의 증대가 미미하여 정책의 의도를 달성하지 못할 뿐만 아니라 일부 미환류소득에 대한 법인세를 회피하기 위하여 행해진 기업의 배당 및 투자가 오히려 비효율적이라면 이는 미환류소득세제라는 정책으로 또 다른 사회비효율을 초래하는 결과가 될 것이다.

기업은 전기 배당성향을 당기에도 유지하여 안정적인 배당성향을 선호하는 경향이 존재하고(신민식, 2008), 기업 규모가 크고 소유주지분율과 외국인투자자지분율이 높은 기업은 자발적으로 저배당 혹은 배당생략 의사결정을 할 가능성이 높을 가능성이 있음에도(고윤성 외, 2014) 불구하고, 실제로 우리나라 상장기업이 세제 도입 후 투자와 임금증가보다는 배당을 증가시키는 방향으로 과세 회피를 도모했다는 비판이 일었다. 이는 세제의 도입 취지와는 달리 미환류소득의 환류분이 특정 대주주 혹은 외국인 주주 등 일부 소득계층의 부로 돌아간 것이 아니냐는 문제의 제기로 이어졌다. 이에 정부는 배당보다 투자 및 임금의 지출을 유도하고자, 임금 인상분에 대한 가중치는 높이고, 배당에 대한 가중치는 줄여 배당보다는 고용과 투자가 증가한 기업을 우대하려는 노력을 기울였다(류지민, 2016).

하지만 노동 경직성이 매우 높고 노동조합의 힘이 강한 우리나라 노동시장의 특성상, 3년간의 한시적인 세제를 회피하고자 종업원을 추가로 고용하거나 임금을 증가시키는 것은 기업 입장에서 큰 부담으로 작용할 수 있다. 또한 우리나라는 실질임금이 경기와 역으로 움직이는 매우 강한 하방경직적 특성을 가지고 있는 임금구조이므로(이철인, 1999), 세제의 일몰 이후 새로 채용한 직원을 해고하거나 임금을 낮추기가 매우 어렵다는 점을 감안한다면, 고용 및 임금의 증가로 이어질 가능성은

희박하다고 판단된다.

기업의 자원이 사외로 유출되는 배당이나 임금과는 달리 투자는 기업 내부에 보유되는 측면이 있다(김성태 외, 2017). 따라서 기업은 세제 도입으로 인한 추가적인 법인세 부담을 줄이기 위해 투자, 배당, 임금 증가를 고려한다면, 부의 외부 유출 성격이 강한 임금을 증가시키거나 가중치가 축소되고 정부 및 여론의 의견에 반하는 배당을 확대시키기보다 투자 지출을 확대하려는 유인을 보다 크게 느낄 수 있다. 물론 투자 지출의 경우 신규투자처, 경기전망, 자금조달 등 여러 요인에 의해 결정되지만, 경영자의 판단에 따라 장래에 계획된 투자를 미리 앞당겨 집행할 가능성도 존재한다(이용주 외, 2018). 손혁·김연화(2017)의 연구도 미환류소득세제 도입에 따라 기업이 투자>배당>임금 증가의 순으로 유보금을 우선 지출 할 것으로 예측하였다.

하지만 투자는 기업가치와 직결되는 중요한 의사결정 사항으로, 장기적인 관점으로 면밀한 사전조사와 시뮬레이션을 통해 계획되어야 하는 투자 활동이 단기적인 세제 회피를 위해 변경되거나, 새롭게 계획된다면 비효율적인 투자로 이어질 가능성이 높다.

비효율적인 투자는 성장잠재력의 약화로 기업의 경제적 기반을 흔들 수 있으며, 기업의 현금흐름을 압박하여 성장을 저해하고 고비용저효율의 악순환으로 연결되어 기업가치를 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 정부는 기업이 효율적인 투자를 할 수 있도록 정책적으로 이를 뒷받침해줘야 한다. 그럼에도 불구하고 미환류소득세제로 인한 인위적인 투자가 비효율적으로 이루어진다면 미환류소득세제는 결국 정부가 행한 차선의 선택이 되는 것이다.

이에 본 연구에서는 다음의 가설을 통해 미환류소득세제가 차선의 선택이 된 것은 아닌지를 검증하고자 한다.

연구가설 : 미환류소득세제 적용대상기업의 투자비효율성은 도입 전 기간에 비해 도입 후 기간에 더 클 것이다.

2. 표본의 선정

기업미환류소득세제 도입 전·후 투자비효율성의 차이를 검증하기 위해 분석기간은 2012년부터 2017년까지로 하였으며, 분석에 필요한 변수의 측정을 위해 2010년부터 2017년까지 코스닥 및 유가증권시장 12월 결산 상장기업을 대상으로 다음의 요건을 충족하는 기업을 표본으로 선정하였다.¹⁾

- (1) 금융업에 속하지 않는 12월 결산법인 기업
- (2) 미환류소득세제 적용 대상 기업
- (3) 에프엔가이드의 DataGuide에서 분석에 필요한 재무자료 입수 가능 기업
- (4) 2010년에서 2017년까지 연속적인 재무자료 수집 가능 기업

결산시점의 차이로 인해 비교가능성이 떨어져 연구결과가 왜곡되는 것을 막기 위해 12월 결산법인을 한정하며, 영업특성과 재무제표 계정과목의 성격 등이 일반 제조업과 상이한 금융업은 표본의 동질성을 확보하기 위해서 제외하였다. 또한, 미환류소득세제 대상기업 중 각 사업연도 종료인 현재 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 따른 상호출자제한 기업집단에 속하는 법인 혹은 중소기업을 제외한 자기자본 금 500억 원을 초과하는 기업으로 한정하였으며, 상호출자제한 기업집단에 속하는 기업표본은 대규모기업집단 공개시스템(Groupopni.ftc.go.kr)에서 추출하였다. 조건(3)은 분석에 필요한 자료를 DataGuide에서 추출하였기 때문이며, 조건(4)는 본 연구의 가설을 검증하기 위하여 세제도입 전의 자료만 있는 기업 혹은 세제도입 후의 자료만 있는 기업이 포함되어 연구결과가 왜곡되는 것을 막기 위함이다.

1) 본 연구에서는 연도별 경제적 영향을 통제하기 위하여 미환류소득세제 도입 전 기간인 2012년부터 2014년까지, 도입 후 기간인 2015년부터 2017년까지 각각 3개년의 평균값을 분석에 사용하였다.

[표 1] 표본 선정 과정

표본선정기준	표본 수
최초표본	16,944
12월 결산이 아닌 경우, 금융업에 속하는 경우, 감사의견이 없거나 '적정의견'이 아닌 경우	(3,851)
2010년, 2011년에 속하는 기업	(3,011)
투자효율성 변수 측정을 위한 재무자료를 구할 수 없는 경우	(947)
2012년에서 2017년까지 6개년 연속 자료가 없는 경우	(1,035)
2015년에서 2017년까지 3개년 연속 미환류소득세제 적용 대상이 아닌 기업	(3,642)
최종표본	4,458

3. 변수의 정의와 연구모형

가. 투자비효율성의 측정

기업에게 주어진 투자기회에 대해 기업가치를 극대화시킬 것으로 예상되는 수준의 투자는 효율적인 투자로 볼 수 있지만, 기대수준에서 벗어나 NPV가 양(+)인 투자임에도 불구하고 투자하지 않거나(과소투자), NPV가 음(-)인 투자임에도 불구하고 투자가 이루어지는 경우(과잉투자)는 비효율적인 투자로 볼 수 있다. 효율적인 투자와 비효율적인 투자를 구분함에 있어 실제 기업이 당면하는 투자기회 및 기업의 의사결정을 알 수 없으므로 본 연구는 기존 선행연구에서 투자비효율성 측정을 위해 널리 사용되고 있는 Biddle, Hilary and Verdi(2009)와 McNichols and Stubben(2008)이 제시한 모형에 근거하여 실제투자수준과 기대투자수준(정상투자수준)과의 차이로 투자 비효율성을 측정하였다.

$$Invest_{it} = \beta_0 + \beta_1 SalesGR_{it-1} + \varepsilon_{it}^1 \quad (1)$$

$Invest_{it}$: 기업 i의 t기 자본투자

{t기 현금흐름표상 투자활동으로 인한 현금유출액/(t-1)기 유형자산}

$SalesGR_{it-1}$: 기업 i의 t-1기 매출액성장률

{(t-1)기 매출액-(t-2)기 매출액/(t-2)기 매출액}

먼저 본 연구의 첫 번째 투자비효율성의 대응치를 구하기 위해 Biddle, Hilary and Verdi(2009)의 모형인 위의 식 (1)을 이용하였다. 식 (1)에서 종속변수인 기업의 자본투자액($Invest_{it}$)은 실제투자수준을 나타낸다. 투자기회 즉, 기대투자수준의 대응치는 선행연구를 따라 매출액성장률($SalesGR_{it-1}$)을 사용하였다(이미영 외, 2019; 이세용, 2019). 해당 식을 연도별-산업별로 회귀분석하여 구한 잔차 ϵ^1_{it} 는 기대투자수준(정상투자수준)이 설명하지 못하는 실제투자수준을 의미하므로, 잔차의 절대값을 첫 번째 투자비효율성 측정치인 INVEFF1로 하였다. 해당 값이 클수록 투자비효율성이 높다는 것을 의미한다.

$$Invest_{it} = \beta_0 + \beta_1 TobinQ_{it-1} + \beta_2 SalesGR_{it-1} + \epsilon^2_t \quad (2)$$

TobinQ_{it-1} :기업 i의 t-1기 Tobin's Q((t-1)기 보통주 시가/(t-2)기 총자본)

두 번째 투자비효율성 측정치는 Biddle, Hilary and Verdi(2009)의 기본모형에 투자기회의 대응치로 매출액성장률과 더불어 기업의 성장가능성과 투자기회를 함축하고 있는 Tobin's Q를 추가로 고려한 장지영·김지령(2015)을 따라 위의 식 (2)를 연도별-산업별로 회귀분석하여 구한 잔차 ϵ^2_{it} 의 절대값을 사용하였다. 두 번째 투자비효율성 측정치인 INVEFF2 또한 값이 클수록 투자비효율성이 높다는 것을 의미한다.

$$Invest_{it} = \beta_0 + \beta_1 Q_{it-1} + \beta_2 Q_{it-1} \times QT2_{it-1} + \beta_3 Q_{it-1} \times QT3_{it-1} + \beta_4 Q_{it-1} \times QT4_{it-1} + \beta_5 CFO_{it} + \beta_6 GRW_{it-1} + \beta_7 Invest_{it-1} + \epsilon^3_{it} \quad (3)$$

Q_{it-1} :기업 i의 t-1기 TobinQ

$Q_{it-1} \times Q_QT2_{it-1}$ ($Q_{it-1} \times Q_QT3_{it-1}$, $Q_{it-1} \times Q_QT4_{it-1}$) : (t-1)기말 TobinQ×(산업-연도별 TobinQ가 2(3,4)분위에 속하면 1, 아니면 0을 가지는 더미변수)

CFO_{it} :기업 i의 t기 영업현금흐름

GRW_{it} :기업 i의 t-1기 총자산성장률

$Invest_{it}$:기업 i의 t-1기 자본투자

세 번째 투자비효율성 측정치 INVEFF3은 McNichols and Stubben(2008)을 통해 위의 식 (3)을 연도별-산업별로 회귀분석하여 구한 잔차 ϵ^3_{it} 의 절대값을 사용하였다.

식 (3)에서 종속변수인 자본투자액($Invest_{it}$)은 실제투자수준을 의미한다. 독립변수로 사용된 전기 Tobin's Q와 각 기업의 투자수준이 Tobin's Q와 일정한 관계를 가진다는 가정을 완화하고자 포함한 Tobin's Q의 사분위수에 대한 증분계수는 과거 투자수준에 관한 변수이다. 추가로 생략변수의 문제점을 줄이고자 영업현금흐름, 총자산성장률(자산성장성), 그리고 전기 자본투자액은 기대투자수준을 대용하는 변수로 포함되었다. INVEFF3 또한 값이 클수록 투자비효율성이 높다는 것을 의미한다.

식 (1), 식 (2), 식 (3) 각각에서 산출된 INVEFF1(ϵ^1_{it}), INVEFF2(ϵ^2_{it}), INVEFF3(ϵ^3_{it})을 기대투자수준이 설명하지 못하는 실제투자수준인 비기대투자수준, 즉 투자비효율성의 측정치로 정의하고 가설검증모형인 식 (4)의 종속변수로 사용하였다.

나. 연구모형

본 연구는 기업소득환류세제가 기업의 투자비효율성에 미치는 영향을 살펴보기 위해 다음과 같은 식 (4)를 설정하였다.

$$\begin{aligned} Inveff1(Inveff2, Inveff3)_{it} = & \alpha_0 + \alpha_1 PERIODdum_{it} + \alpha_2 SIZE_{it} \\ & + \alpha_3 LEV_{it} + \alpha_4 CFO_{it} + \alpha_5 TAN_{it} + \alpha_6 GRW + \alpha_7 TA \\ & + \alpha_8 FOR_{it} + IND + \epsilon_{it} \end{aligned} \quad (4)$$

Inveff1_{it}: Biddle et al.(2009)로 측정한 투자비효율성

Inveff2_{it}: Biddle et al.(2009)에 토빈Q를 고려하여 측정한 투자비효율성

Inveff3_{it}: McNichols and Stubeem(2008)의 모형으로 측정한 투자비효율성

PERIODdum_{it}: 기업소득환류세제 적용기간이면 1 그렇지 않으면 0인 더미변수

SIZE_{it}: 기업규모(총자산의 자연로그값)

LEV_{it}: 부채비율(총부채/총자산)

CFO_{it}: 영업현금흐름(영업활동으로인한현금흐름/총자산)

TAN_{it}: 유형자산비율[(유형자산-토지-건설중인자산)/총자산]

GRW_{it}: 총자산성장률[(당기총자산-전기총자산)/총자산]

TA_{it}: 총발생액[(당기순이익-영업현금흐름)/총자산]

FOR_{it}: 외국인지분율

IND: 산업더미

미환류소득세제 적용대상 기업은 도입 전 기간에 비해 도입 후 기간에 투자비효율성이 더 높을 것이라는 가설에 기초할 때 α_1 은 유의한 양(+)의 값을 보일 것으로 기대된다.

그밖에 기업의 투자비효율성에 영향을 미칠 수 있는 요인을 통제하기 위하여 다음의 변수들을 추가하였다. 우선 기업규모가 큰 경우 자금조달이 용이하고 이로 인해 투자가 증가할 수 있으므로(Biddle et al., 2009; 조정은 외, 2016) 이러한 영향을 통제하기 위해 기업규모(SIZE)를 통제변수로 추가하였다. 자본조달이 어려운 자본제약 기업은 과소투자 유인을 가질 수 있고(Biddle et al., 2006; 최승욱, 2016), 반대로 현금흐름이 높고 당기에 투자를 많이 한 기업은 차기에도 투자를 많이 할 것으로 예상되므로 이를 통제하고자 부채비율(LEV), 영업현금흐름(CFO), 유형자산비율(TAN) 및 총자산성장률(GROW)을 모형에 포함하였다. 이익조정이 기업투자에 미치는 영향(McNichols et al. 2008)과 외국인투자자가 경영자의 비효율적 투자 의사결정을 통제하는 감시자 역할을 수행할 수 있다는 선행연구 결과(박진하 외, 2012)를 고려하여 이를 통제하고자 총발생액(TA)과 외국인지분율(FOR)을 모형에 포함하였다. 끝으로 산업특성에 따라 투자효율성이 다르게 나타날 수 있으므로 산업더미(IND)를 모형에 포함하여 산업특성을 통제하였다.

IV. 실증분석 결과

1. 기술통계 및 상관관계분석

위의 [표 2]는 본 연구에 사용된 주요 변수들의 기술통계량을 나타낸 것이다. 본 연구의 주요변수인 투자비효율성 변수 INVEFF1, INVEFF2, INVEFF3의 평균(중위수)은 각각 11.9589(3.9236), 11.8548(28.7558), 4.5116(11.2634)로 나타나 표본 기업들의 투자비효율성 평균값이 중위수 값보다 더 큰 것으로 확인되었다. 또한 최솟값에서 중위수까지의 투자비효율성 변화와 비교할 때 중위수에서 최댓값까지의 투자비효율성 변화가 보다 급격하게 증가하는 것을 확인할 수 있어 일부 표본에서 투자 비효율성이 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.²⁾ 이외 기타 통제변수들의 기술 통계량 분포는 투자비효율성을 검증한 기존 선행연구들과 유사한 것으로 나타났다.

[표 2] 기술통계량(n=4,458)

변수명	평균값	표준편차	중위수	최솟값	최댓값
INVEFF1	11.9589	30.1738	3.9236	0.0576	235.0967
INVEFF2	11.8548	28.7558	3.7235	0.0527	219.1635
INVEFF3	4.5116	11.2634	0.8327	0.0086	86.5957
PERIOD	0.5000	0.5001	0.5000	0.0000	1.0000
SIZE	26.7756	1.2847	26.4761	23.5426	30.6738
LEV	0.4061	0.2028	0.4042	0.0278	0.8866
CFO	0.0560	0.0696	0.0517	-0.2396	0.2678
TAN	0.1607	0.1342	0.1310	0.0003	0.5788
GRW	0.0257	0.1387	0.0289	-0.6848	0.5215
TA	-0.0293	0.0773	-0.0235	-0.4602	0.2260
FOR	9.6208	12.1825	4.3085	0.0000	52.5726

Inveff1_{it}: Biddle et al.(2009)로 측정한 투자비효율성, Inveff2_{it}: Biddle et al.(2009)에 토빈Q를 고려하여 측정한 투자비효율성, Inveff3_{it}: McNichols and Stubeem(2008)의 모형으로 측정한 투자비효율성, PERIOD_{it}: 기업소득환류세제 적용기간이면 1 그렇지 않으면 0인 더미변수, SIZE_{it}: 기업규모(총자산의 자연로그값), LEV_{it}: 부채비율(총부채/총자산), CFO_{it}: 영업현금흐름(영업활동으로인한현금흐름/총자산), TAN_{it}: 유형자산비율[(유형자산-토지-건설중인자산)/총자산], GRW_{it}: 총자산성장률[(당기총자산-전기총자산)/당기총자산], TA_{it}: 총발생액[(당기순이익-영업현금흐름)/총자산], FOR_{it}: 외국인지분율, IND: 산업더미

2) 극단치의 영향을 통제하기 위해 분석에 사용된 모든 변수는 상하위 1%로 Winsorization 하였다.

이어지는 [표 3]은 본 연구에 사용된 주요 변수들간의 피어슨 상관관계를 나타낸 것이다. 투자비효율성 변수 INVEFF1과 PERIOD 변수간 피어슨 상관계수는 0.0399로 1% 이하 수준에서 유의한 양(+의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. INVEFF2, INVEFF3와 PERIOD 변수간 피어슨 상관계수는 각각 0.0382, 0.0357로 5% 이하 수준에서 유의한 양(+의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

통제변수들과 투자비효율성변수의 상관관계를 살펴보면 부채비율(LEV), 영업현금흐름(CFO), 유형자산비율(TAN)은 세 가지 투자비효율성 측정치 모두와 유의한 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 기업규모(SIZE)의 경우도 INVEFF2 측정치를 제외한 나머지 두 가지 측정치와 유의한 음(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타나 대체로 음의 상관관계가 가지는 것으로 확인하였다.

이와는 반대로 총발생액(TA)의 경우 세 가지 투자비효율성 측정치 모두와 유의한 양(+의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 외국인지분율(FOR)의 경우 INVEFF3 변수를 제외한 나머지 두 개의 투자비효율성 변수와 양(+의 상관관계를 가지는 것으로 확인되었다. 자산성장성(GRW) 변수의 경우 투자비효율성 측정치와 유의한 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

하지만 상관관계분석은 통제변수의 영향이 고려되지 않은 각 변수들간의 일대일 관련성을 의미하는 것이므로, 이어서 통제변수들의 영향을 고려한 분석 결과를 살펴볼 필요가 있다. 통제변수들간의 다중공선성 문제를 의심한 만큼의 높은 상관계수는 관찰되지 않았으며, VIF(최대분산팽창계수)가 3을 넘는 변수가 없으므로(최댓값이 2.22) 다중공선성의 문제는 없는 것으로 판단하였다.³⁾

3) 대개의 선행연구들에서 VIF값이 10이 넘는 경우 심각한 다중공선성 문제가 있는 것으로 판단한다.

[표 3] 상관관계분석

	INVEFF1	INVEFF2	INVEFF3	PERIOD	SIZE	LEV	CFO	TAN	GRW	TA	FOR
INVEFF1	1.0000										
INVEFF2	0.9849 (<.0001)	1.0000									
INVEFF3	0.4977 (<.0001)	0.5039 (<.0001)	1.0000								
PERIOD	0.0399 (0.0077)	0.0382 (0.0108)	0.0357 (0.0173)	1.0000							
SIZE	-0.0304 (0.0425)	-0.0236 (0.1159)	-0.0294 (0.0497)	0.0393 (0.0087)	1.0000						
LEV	-0.1852 (<.0001)	-0.1805 (<.0001)	-0.1421 (<.0001)	-0.0710 (<.0001)	0.1822 (<.0001)	1.0000					
CFO	-0.0597 (<.0001)	-0.0569 (0.0001)	-0.0441 (0.0032)	0.0059 (0.6920)	0.0215 (0.1515)	-0.1618 (<.0001)	1.0000				
TAN	-0.2276 (<.0001)	-0.2235 (<.0001)	-0.2829 (<.0001)	-0.0260 (0.0830)	0.1597 (<.0001)	0.2615 (<.0001)	0.2016 (<.0001)	1.0000			
GRW	0.0006 (0.9696)	0.0037 (0.8066)	0.0099 (0.5086)	-0.0102 (0.4956)	0.0124 (0.4086)	-0.0635 (<.0001)	0.0855 (<.0001)	-0.0156 (0.2986)	1.0000		
TA	0.0441 (0.0033)	0.0450 (0.0027)	0.0578 (0.0001)	0.0053 (0.7217)	0.0017 (0.9080)	-0.1964 (<.0001)	-0.5087 (<.0001)	-0.2328 (<.0001)	0.2845 (<.0001)	1.0000	
FOR	0.0274 (0.0678)	0.0334 (0.0259)	0.0108 (0.4713)	0.0263 (0.0788)	0.4470 (<.0001)	-0.1928 (<.0001)	0.2426 (<.0001)	0.0199 (0.1846)	0.0854 (<.0001)	-0.0018 (0.9051)	1.0000

주: 변수에 대한 정의는 [표 2]와 동일

2. 가설 검증 결과⁴⁾

[표 4] 실증분석결과

$$Inveff_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 PERIODdum_{it} + \alpha_2 SIZE_{it} + \alpha_3 LEV_{it} + \alpha_4 CFO_{it} + \alpha_5 TAN_{it} + \alpha_6 GRW + \alpha_7 TA + \alpha_8 FOR_{it} + IND + \varepsilon_{it}$$

변수명	(1)		(2)		(3)	
	INVEFF1		INVEFF2		INVEFF3	
	계수값	t-value	계수값	t-value	계수값	t-value
Intercept	48.7089	3.01***	45.0769	2.96***	17.0041	3.49***
PERIOD	1.6887	1.37	1.5354	1.33	0.6893	1.86*
SIZE	-0.5525	-0.90	-0.4860	-0.84	-0.2404	-1.30
LEV	-22.9442	-5.63***	-21.0653	-5.49***	-2.8444	-2.32**
CFO	-60.5894	-3.75***	-57.3809	-3.77***	-5.8624	-1.20
TAN	-21.0898	-3.36***	-18.8398	-3.20***	-9.6594	-5.12***
GRW	0.4114	0.05	0.5831	0.07	1.4172	0.55
TA	-27.1716	-1.53	-27.7213	-1.66*	-9.4064	-1.76*
FOR	0.0652	0.97	0.0682	1.08	0.0083	0.41
IND	include		include		include	
F-value	12.62***		13.46***		25.66***	
Adj. R2	0.2517		0.2651		0.4166	
N	1,486		1,486		1,486	

주: 1) ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 유의함을 표시

2) 변수에 대한 정의는 [표 2]와 동일

위 [표 4]는 미환류소득세제의 도입이 적용 대상기업의 투자비효율성에 미치는 영향을 검증하기 위해 미환류소득세제 적용 대상 기업 표본으로 식 (4)를 회귀분석한 결

4) 가설검증을 위한 분석에 앞서 미환류소득세제 도입 전보다 후에 투자가 증가했는지를 검증하였다. 검증 결과 세제 도입 전과 후의 투자간 유의한 차이가 없는 것으로 확인되었다. 이는 미환류소득세제의 정책적 실효성을 검증한 선행연구와 맥락을 같이하는 결과이다. 이와 같은 결과는 기업들이 세제 도입으로 인해 투자와 관련된 의사결정을 함에 있어 다소 상충되는 유인을 가지고 있기 때문일 것으로 예상된다. 즉, 장기적인 관점으로 면밀한 사전조사와 시뮬레이션을 통해 계획되는 투자 활동이 단기적인 세제 회피를 위해 변경되거나, 새롭게 계획되기 쉽지 않아 투자를 늘리지 않을 유인과, 추가적인 법인세 납부를 회피하기 위해 투자를 늘릴 유인이 양방향으로 존재하기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 본 연구는 이어지는 장에서 세제 도입 후 투자를 실제로 증가시킨 기업과 그렇지 않은 기업 표본을 구분한 가설 검증 결과를 보고하였다.

과를 나타낸 것이다. 제 (1)열은 Biddle, Hilary and Verdi(2009)의 모형으로 측정
한 본 연구의 첫 번째 투자비효율성 변수인 INVEFF1을 종속변수로 사용하여 분석
한 결과를 나타내고 있다. 제 (2)열은 Biddle, Hilary and Verdi(2009)의 모형에
투자기회의 또 다른 대용치로 사용되는 TobinQ를 추가로 고려하여 측정된 투자비
효율성 변수 INVEFF2를 종속변수로 분석한 결과를 나타내고 있다. 마지막 제 (3)열
은 McNichols and Stubben(2008)의 모형으로 측정한 투자비효율성 변수
INVEFF3을 종속변수로 활용한 결과를 보여주고 있다.

선행연구에서 투자비효율성에 영향을 미치는 것으로 제시된 변수들의 효과를 통
제한 분석결과를 살펴보면, 종속변수로 INVEFF1과 INVEFF2를 사용한 경우 기업
소득환류세제 도입 전과 후의 투자비효율성간 유의한 차이가 없는 것으로 검증되었
다. 하지만 종속변수로 INVEFF3을 사용한 경우에는 독립변수인 PERIOD 변수와
종속변수간 10% 수준에서 유의한 양(+)의 관련성이 있는 것으로 관찰되었다. 이는
미환류소득세제 적용 대상 기업의 경우 세제 도입 후의 투자비효율성이 세제 도입
전의 투자비효율성보다 높다는 것을 의미하므로 본 연구의 가설을 일부 지지하는
결과라고 할 수 있다.

하지만 이러한 분석결과는 미환류소득세제의 도입 후 실제로 투자를 증가시킨 기
업과 증가시키지 않은 기업의 효과가 혼재되어 나타난 결과일 수 있다. 따라서 미환
류소득세제 도입 전 기간보다 도입 후 기간에 실제로 투자를 증가시킨 기업과 증가
시키지 않은 기업 표본을 각각 구분하여 식 (4)를 회귀분석 하였다. 분석결과는 아래
[표 5]와 같다.

[표 5]의 Panel A는 세제 도입 전 기간보다 도입 후 기간에 실제로 투자를 증가시
킨 기업을 대상으로 식 (4)를 회귀분석한 결과를 나타내고, Panel B는 도입 후 기간
에 도입 전보다 투자를 증가시키지 않은 기업을 대상으로 식 (4)를 회귀분석한 결과
를 나타내고 있다.

Panel A, 즉 투자를 증가시킨 기업의 경우 PERIOD 변수와 투자비효율성 변수인
INVEFF1, INVEFF2, INVEFF3 모두와 유의한 양(+)의 관련성이 있는 것으로 나타
났다. 이는 세제 도입 이후 실제로 투자를 증가시킨 기업의 경우 세제 도입 전 기간
보다 도입 후 기간에 투자비효율성이 더 높아진 것으로 해석 할 수 있으므로, 투자비
효율성이 도입 전 기간에 비해 도입 후 기간에 더욱 클 것이라는 본 연구의 가설을

지지하는 결과라고 할 수 있다.

반면 Panel B의 경우 PERIOD 변수와 투자비효율성 변수인 INVEFF1, INVEFF2, INVEFF3의 관련성을 나타내는 α 1의 값이 모두 유의하지 않은 값을 가지는 것으로 나타났다. 이는 미환류소득세제 도입 전 기간보다 도입 후 기간에 투자를 증가시키지 않은 기업의 경우 도입 전 기간과 도입 후 기간의 투자비효율성에 유의한 차이가 없는 것으로 해석 할 수 있으므로, 투자비효율성이 도입 전 기간에 비해 도입 후 기간에 더욱 클 것이라는 본 연구의 가설을 지지하는 결과로 볼 수 없다.⁵⁾

미환류소득세제 도입 후 세제 도입 취지대로 투자를 증가시킨 기업의 경우 투자비효율성이 유의하게 증가한 반면, 투자를 증가시키지 않은 기업의 경우 투자비효율성에 유의한 변화가 없다는 상기의 연구결과를 종합해 본다면, 장기적인 관점에서 면밀하게 계획되어야할 기업의 투자활동이 세제도입으로 인한 추가적인 법인세부담을 경감시키려는 유인으로 앞당겨 이루어지거나, 새롭게 계획될 경우 오히려 비효율적인 투자로 이어졌음을 유추할 수 있다. 즉, 미환류소득세제가 정책적 실효성을 달성하지 못했을 뿐만 아니라 또 다른 사회적비효율마저 초래했다고 판단할 수 있을 것이다.

5) 투자제외형을 선택할 가능성이 높은 서비스업 표본을 추가로 제외한 후 검증한 결과 본문에 기술되어있는 연구결과와 질적 차이가 없음을 확인하였다. 기업의 투자활동과 밀접한 연관이 있는 매출액 변동성 및 성장성이 높았던 반도체관련 산업 및 기업 관련 업종(전자부품·컴퓨터·영상·음향 및 통신장비 제조업, 기타 기계 및 장비 제조업)에 포함된 표본을 추가로 제외한 후 검증한 결과 본문에 기술되어있는 연구결과와 질적 차이가 없음을 확인하였다.

[표 5] 실증분석 결과

$$Inveff_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 PERIODdum_{it} + \alpha_2 SIZE_{it} + \alpha_3 LEV_{it} + \alpha_4 CFO_{it} + \alpha_5 TAN_{it} + \alpha_6 GRW + \alpha_7 TA + \alpha_8 FOR_{it} + IND + \varepsilon_{it}$$

Panel A(미환류소득세제 도입 후 투자 증가 기업)						
변수명	INVEFF1		INVEFF2		INVEFF3	
	계수값	t-value	계수값	t-value	계수값	t-value
Intercept	31.4687	1.42	30.2098	1.44	24.5735	3.46***
PERIOD	3.9173	2.47**	3.1964	2.12**	1.1496	2.27**
SIZE	-0.1767	-0.21	-0.1476	-0.19	-0.5031	-1.87*
LEV	-24.7249	-4.65***	-23.5119	-4.65***	-5.1336	-3.02***
CFO	-65.4371	-2.99***	-64.1432	-3.09***	-14.8443	-2.12**
TAN	-4.4862	-0.54	-3.7297	-0.47	-8.5042	-3.17***
GRW	9.8367	0.90	9.9818	0.96	3.7508	1.07
TA	-2.1082	-0.09	-1.1878	-0.05	-10.9776	-1.50
FOR	-0.0459	-0.51	-0.0516	-0.61	-0.0058	-0.20
IND	include		include		include	
F-value	7.44***		7.81***		14.36***	
Adj. R2	0.2727		0.2838		0.4375	
N	740		740		740	
Panel B(미환류소득세제 도입 후 투자 비중가 기업)						
변수명	INVEFF1		INVEFF2		INVEFF3	
	계수값	t-value	계수값	t-value	계수값	t-value
Intercept	66.2512	2.64***	65.9229	2.81***	14.0881	1.97**
PERIOD	-1.0771	-0.56	-0.6715	-0.37	0.1667	0.30
SIZE	-0.9160	-0.96	-1.0089	-1.13	-0.1507	-0.56
LEV	-19.5803	-3.03***	-17.1088	-2.84***	-0.1973	-0.11
CFO	-54.8281	-2.18**	-50.6758	-2.16**	-0.5825	-0.08
TAN	-38.6432	-3.92***	-36.4804	-3.97***	-11.0409	-3.94***
GRW	-10.1225	-0.75	-8.2868	-0.66	-0.4034	-0.11
TA	-50.5610	-1.81*	-55.3355	-2.13**	-10.9355	-1.38
FOR	0.1796	1.73*	0.1930	1.99**	0.0412	1.40
IND	include		include		include	
F-value	6.39***		6.92***		13.26***	
Adj. R2	0.2372		0.2547		0.4143	
N	746		746		746	

주: 1) ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 유의함을 표시

2) 변수에 대한 정의는 [표 2]와 동일

V. 결론

기업의 투자활동은 기업가치에 직접적으로 연결되기 때문에 기업 내·외부의 이해관계자들에게 중요한 관심사항으로 여겨져 왔다. 기업의 투자는 미래성장잠재력으로 인식되어 기업들은 투자의 파급효과를 고려하여 세심한 사전조사 및 시뮬레이션을 통해 신중하게 결정하고 있다. 그러나 기업들은 그들이 처한 기업 내·외부의 환경에 의해 투자의사결정 시 최적 투자안보다 더 많은 과잉투자 의사결정을 할 수 있으며, 동시에 그 반대로 최적 투자안보다 적은 과소투자의사결정을 할 수 도 있다. 이러한 과잉투자 또는 과소투자는 비효율적투자로 정의되고 있다.

본 연구에서는 미환류소득세제의 정책적 실효성이 미미한 것으로 밝혀지고 있는 현시점에서 해당 제도가 단순한 정책적 실패에서 한걸음 더 나아가 추가적인 사회 비효율을 조장하고 있는 것은 아닌지에 대한 의구심을 검증하였다.

만약 기업이 미환류소득세제가 의도하는 바와는 달리 고용, 배당, 투자의 증대가 미미하여 정책의 의도를 달성하지 못할 뿐만 아니라 일부 미환류소득에 대한 법인세를 회피하기 위하여 행한 기업의 투자가 오히려 비효율적으로 이루어진다면 미환류소득세제는 오히려 사회비효율만 초래하는 차선의 선택으로 전락하게 되는 것이다. 이를 검증하기 위해 본 연구는 미환류소득세제 적용대상 기업의 세제 도입 전과 후의 투자비효율성을 분석하였다.

종속변수를 투자비효율성(비기대투자)의 절대값으로, 관심변수를 미환류소득세제 도입 후 기간이면 1, 도입 전 기간이면 0의 값을 가지는 더미변수로 하여 분석한 결과 미환류소득세제 도입 후 표본 기업의 투자비효율성(비기대투자)이 증가했음을 확인할 수 있었다.

하지만 이러한 결과에는 미환류소득세제 도입으로 인해 실제로 투자를 늘린 기업과 투자를 늘리지 않은 기업의 효과가 혼재되어 있을 가능성이 존재하므로 미환류소득세제 도입 전 기간 보다 도입 이후에 투자를 늘린 기업 표본과 늘리지 않은 기업 표본을 구분하여 추가적으로 분석하였다.

분석결과 미환류소득세제 도입 후 투자를 증가시킨 기업의 경우 세제 도입 전보다 후에 투자비효율성이 유의하게 증가한 반면, 세제 도입 후 투자를 증가시키지

않은 기업의 경우에는 세제 도입 전과 후의 투자비효율성간에 유의한 차이가 없음이 확인되었다.

이는 미환류소득세제로 인한 투자가 오히려 비효율적으로 이루어짐으로써 미환류소득세제의 정책적 실효성을 달성하지 못했을 뿐만 아니라 또 다른 사회적비효율마저 초래했다고 판단할 수 있을 것이다.

본 연구는 다음과 같은 한계점이 존재한다. 첫째, 미환류소득세제 도입 이외에도 기업의 투자의사결정에 영향을 미치는 요인들이 다양함에도 불구하고 여타 요인들은 모두 고려하지 못하였다. 둘째, 본 연구는 기업소득환류세제 도입 전과 도입 후를 더미변수로 정의하여 실증분석을 실시하였다. 미환류소득세제 이외에도 세제 도입 후 기간에 기업의 투자비효율성에 영향을 주는 거시경제적 요인이 다양할 것임에도 불구하고 이를 모두 고려하지 못한 생략변수(omitted variable)의 문제가 존재한다. 향후 DID(이중차이분석방법, Difference in differences)분석 모형을 활용하여 미환류소득세제 적용대상기업과 비적용대상기업의 세제 도입 전·후 투자비효율성 비교 분석 하는 연구가 이루어진다면, 의미 있는 연구가 될 수 있을 것으로 기대된다.

하지만 위와 같은 한계점에도 불구하고 본 연구는 정부가 정책을 실행함에 있어 단편적인 상황만을 고려할 것이 아니라 다른 상황과 연동하여 복합적으로 인지해야 차선의 선택을 하는 우(愚)를 범하지 않는다는 시사점을 제공한다. 또한 2018년부터 미환류소득세제의 연장선으로 보여 지는 투자·상생협력촉진세제가 3년간 한시적으로 적용되고 있는 상황에서 본 연구의 결과는 투자·상생협력촉진세제의 실효성에도 유의미한 화두를 던지게 될 것이다.

참고문헌

- 김성태·박성욱, “기업소득환류세제 도입에 따른 배당투자입금증가에 관한 연구,” 「조세연구」 제17권 제4호, 2017, 61~93쪽.
- 김성환, “기업소득 환류세제에 대한 기업의 회피 가능성에 대한 사례 연구,” 「경영컨설팅연구」 제14권 제4호, 2014, 221~230쪽.
- 김완석·황남석, 「법인세법론」, 삼일인포마인, 2015.
- 고윤성·박선영, “자발적 저배당 및 배당생략 기업의 특성 및 성과,” 「회계학연구」 제39권 제5호, 2014, 1~40쪽.
- 류지민, “제재적 조세로서 기업소득 환류세제에 관하여,” 「조세법연구」 제22권 제2호, 2016, 363~420쪽.
- 박경서·이은정·이인무, “국내기업의 배당행태와 투자자의 반응에 관한 연구,” 「재무연구」 제16권 제2호, 2003, 195~229쪽.
- 박선영·배한수, “재무보고의 질과 기업지배구조가 기업의 투자효율성에 미치는 영향,” 「회계정보연구」 제29권 제4호, 2011, 363~391쪽.
- 박진하·권대현, “외국인주주의 지분율이 기업의 투자효율성에 미치는 영향,” 「회계학연구」 제37권 제3호, 2012, 277~307쪽.
- 심준용·허진숙·이만우, “기업소득 환류세제가 기업 재무의사결정에 미치는 영향,” 「회계정보연구」 제36권 제1호, 2018, 331~359쪽.
- 손혁·김연화, “기업소득환류세제의 경제적 효과: 유보소득 사용의 순서효과와 해당 세제의 개선방안,” 「세무와회계저널」 제18권 제2호, 2017, 157~191쪽.
- 이미영·이서연·이현주, “재량원가가 투자효율성에 미치는 영향,” 「회계세무와감사연구」 제61권 제2호, 2019, 251~284쪽.
- 이세용, “투자 비효율성과 주가급락위험,” 「세무와회계저널」 제20권 제1호, 2019, 189~221쪽.
- 이예지, “기업소득 환류세제 및 배당소득 증대세제가 상장기업의 배당정책에 미치는 영향,” 한국세무학회 추계학술발표대회 발표논문집, 한국세무학회, 2015.
- 이철인, “실질임금의 하방경직성과 경기변동에 따른 신축성,” 「국제경제연구」 제5권 제3호, 1999, 73~95쪽.
- 임동원, 「사내유보금 과세제도 평가와 정책적 시사점 - 기업소득환류세제를 중심으로」,

한국경제연구원, 2017.

정남철·윤성수·정석우, “기업소득 환류세제와 조세전략,” 「세무학연구」 제35권 제2호, 2018, 141~178쪽.

조영석·한형호·양성국, “배당성향과 미래이익성장에 관한 연구,” 「산업경제연구」 제20권 제4호, 2007, 1445~1462쪽.

조정은·최아름, “산업내 기업간 경쟁이 투자효율성에 미치는 영향,” 「세무와회계저널」 제17권 제3호, 2016, 189~230쪽.

최승욱, “재무제표 비교가능성이 기업의 투자효율성에 미치는 영향,” 「회계저널」 제25권 제5호, 2016, 209~241쪽.

Bae, G. and S. Choi, “Do industry Specialist Auditors Improve Investment Efficiency?,” *Working paper*, Business School, Korea University, Seoul, 2012, pp.1-46.

Biddle, G. C., and G. Hilary, “Accounting Quality and Firm – Level Capital Investment,” *The Accounting Review*, vol.81 no.5, 2016, pp.963 – 982.

Biddle, G. C., G. Hilary, and R. S. Verdi, “How Does Financial Reporting Quality Relate to Investment Efficiency?,” *Journal of Accounting and Economics*, vol.48 no.2, 2009, pp.112 – 131.

Chen, F., O. Hope, Q. Li, and X. Wang, “Financial Reporting Quality and Investment Efficiency of Private Firms in Emerging Markets,” *The Accounting Review*, vol.86 no.4, 2011, pp.1255 – 1228.

Lipsey, R.. G. and K. Lancaster, “The General Theory of Second Best,” *The Review of Economic Studies*, vol.24 no.1, 1956, pp.11 – 32.

McNichols, M. F., & S. R. Stubben, “Does Earnings Management Affect Firms’ Investment Decisions?,” *The Accounting Review*, vol.83 no.6, 2008, pp.1571 – 1603.

Mueller, D. C., “A Theory of Conglomerate Mergers,” *The Quarterly Journal of Economics*, vol.83 no.4, 1969, pp.643 – 659.

Theory of Second Best and Tax system of non-recycled Corporate Income

Park, Jongkook * Hong, Youngeun** Kim, Soojin***

Abstract

In 2014, the government introduced tax system of non-recycled corporate income. If a certain amount of enterprise income does not return to investment, wage increase, and dividend, tax is levied on corporation tax of 10%. There is a real difficulty for such large corporations' dividend, investment, and wage policy to be achieved for short-term tax avoidance. If investment to avoid tax of non-recycled corporate income leads to inefficient investment, this will result in social inefficiency due to policy. In order to verify this, this study attempted to find out whether the companies subject to the tax system of non-recycled corporate income are efficient investments or inefficient investments after the period. According to the analysis, companies that increased investment after the introduction of the tax system of non-recycled corporate income had a significant increase in investment inefficiency after the introduction of the tax system. However, it was confirmed that there was no significant difference in investment inefficiency before and after the introduction of tax in the case of companies that did not increase investment after the introduction of the tax system of non-recycled corporate income. Tax system of non-recycled corporate income is not only a failed policy that does not lead to increased employment, wages and investment in companies, but it also infers that the policy is socially inefficient because investment is inefficient. Therefore, this study suggests that, the government does not take into account only fragmentary situations in implementing policies. In addition, the investment and mutual benefit promotion tax, which is an extension of the tax system of non-recycled corporate income, is being applied for a limited period of three years from 2018, and the results of this study will also provide implications for the effectiveness of investment and mutual benefit promotion tax.

□ Keywords: Theory of Second Best, Tax system of non-recycled corporate income, Investment inefficiency

* Professor, Department of Accounting and Taxation, School of Business, Yeungnam University

** Assistant Professor, Department of Accounting and Taxation, School of Business, Yeungnam University

*** Doctor's course Department of Accounting and Taxation, School of Business, Yeungnam University

우리나라 에너지세제의 다면적 파급효과 분석: 수송용 유류세를 중심으로*

이영숙** 김재혁***

국문초록

본 연구에서는 우리나라 현행 수송용 에너지세제에 국제 수준과 국내 주요 현안을 반영한 4개의 시나리오를 부여하여 에너지세제가 산업, 가계, 환경에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 연구에서는 에너지가 소비자들이 사용하는 최종소비재이면서 동시에 산업의 생산요소라는 특성을 반영하여 최근 발표된 산업연관표와 가계동향조사를 연결하는 에너지세제 모형을 구축하였고, 이를 기반으로 시나리오별 세수효과와 산업의 가격경쟁력, 가계의 소득재분배, 환경오염 개선 등 파급효과를 분석하였다.

실증분석 결과, 수송용 유류세의 세율 인상은 산업 측면에서는 운수보관업 등 해당 유류의 투입 비중이 높은 업종의 가격경쟁력을 악화시켰다. 가계 측면에서는 소득 기준의 세부담 역진성은 높아졌으나, 지출 기준의 역진성은 크게 완화되거나 누진적으로 나타나 상반된 결과를 보였다. 환경 측면에서는 탄소저감을 위해서는 수송용 유류의 전반적인 세부담 수준을 높이는 것이 효율적인 반면, 미세먼지 저감을 위해서는 경유에 대한 과세가 효율적인 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과는 향후 에너지세제의 조정은 국제적 환경대응 추세와 국내 미세먼지 현안 등을 감안한 구체적인 정책목표에 기준하여 설계될 필요가 있으며, 경제적 부작용을 보완하는 정책조합(policy mix)을 갖는 방향의 접근이 필요함을 시사한다.

□ 주제어: 에너지세제, 유류세, 산업연관효과, 소득재분배, 오염저감

투고일: 2020. 1. 20. 수정일: 2020. 3. 2. 게재확정일: 2020. 3. 2.

* 본 논문은 국회예산정책처의 「에너지세제 현황과 쟁점별 효과 분석」 보고서(2019.11. 발간)의 내용을 수정 및 보완한 것임을 밝힙니다.

** 주저자: 국회예산정책처 재산소비세분석과 과장(ysook@assembly.go.kr)

*** 교신저자: 국회예산정책처 재산소비세분석과 추계세제분석관보(kjh9926@assembly.go.kr)

I. 서론

21세기에 인류가 직면하고 있고, 향후에도 인류의 후생에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 이슈 중 하나로 기후변화를 꼽을 수 있다. 과거에는 기후변화의 주원인에 대한 이견이 있었으나 현재 기후변화의 주원인이 인류의 무분별한 화석연료의 소비로 인한 과도한 탄소배출이라는 것은 공식화되었다고 볼 수 있다. UN은 국제사회가 공동으로 추구해야할 미래 주요 목표로서 17개의 지속가능발전 목표(Sustainable Development Goals)를 제시하고 있는데, 이 중 2개가 직접적으로 에너지수급 및 기후변화와 관련되어 있다.¹⁾

이와 같은 기후변화 문제를 해결하기 위하여 선진국을 중심으로 한 국제사회는 1990년대 초반부터 적극적인 행보를 보였다. 1992년 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)을 시작으로, 1997년 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택되어 2008~2012년까지 글로벌 경제는 의무감축을 이행하였다. 가장 최근인 2015년에는 파리기후변화협약(Paris Agreement)이 채택되어 선진국뿐만 아닌 개도국과 신흥국이 모두 의무감축을 이행하도록 강제하고 있다.

기후변화 문제의 핵심은 전술한바와 같이 과도한 에너지소비로 인한 외부효과(externality)인 탄소배출에 있다. 이는 시장실패의 교과서적인 사례로 정부의 정책개입이 필수적인데, 대표적인 정책이 에너지세제를 통한 가격정책이다. 대부분의 국가들은 에너지소비에 교정세(corrective tax)에 해당하는 연료세(fuel tax, energy tax) 및 환경세(environmental tax)를 부과하고 있다. 유럽의 주요 선진국들은 1990년대부터 환경친화적 에너지세제개편(environmental tax reform, ETR)을 추진하여 세후 에너지가격을 조정하였고, 지금도 지속적인 세제의 조정을 수행중이다(NERI et al., 2007).

우리나라는 1977년 휘발유, 경유, LPG에 대해 특별소비세 부과를 시작으로 본격적인 에너지세제가 도입되었다고 볼 수 있다. 이후 1994년에는 휘발유와 경유를 대상으로 목적세인 교통세가 신설되었고, 2000년대 초반에 에너지세제의 환경기능

1) 17개 중 7번째로 “Affordable and Clean Energy”, 13번째로 “Climate Action”이 제시되어 있다.

을 도입하여 수송용 유류의 상대가격 조정을 위한 1·2차 에너지세제개편을 단행하였다. 교통세에도 환경세 기능이 부가되어 2007년 교통·에너지·환경세로 명칭이 변경되었고 현재에 이르고 있다. 2014년에는 탄소와 미세먼지의 주원인 중 하나인 발전용 유연탄에 대한 개별소비세를 도입하여 에너지세제를 더욱 환경친화적으로 조정하였다. 또한, 2018년 말부터 2019년 중순까지 고유가로 인한 서민부담 경감을 목적으로 수송용 연료인 휘발유, 경유, 부탄에 대해 세율을 낮춘 탄력세율을 적용하는 등 경제와 환경을 고려하는 지속적인 세제 조정을 수행중이다.²⁾

그러나 에너지는 경제활동의 필수재로서 최종소비재로서의 특성, 산업 중간재로서의 특성, 에너지산업 자체로서의 특성을 모두 가지고 있는바, 에너지세제의 조정을 통한 에너지가격 변화가 경제에 미치는 영향력은 다면적이다. 예를 들어, 에너지가격의 인상은 에너지수요를 억제하여 환경오염을 개선시킬 수 있으나 동시에 산업활동을 위축시킬 수 있다. 우리나라와 같이 제조업의 비중이 크고 석유화학업에서 세계적인 경쟁력을 갖춘 기업들이 많은 상황에서는 에너지가격의 인상은 단기적으로 경제에 타격을 줄 수 있다. 특히, 에너지는 거의 대부분의 산업에서 생산요소로서의 역할을 수행함에 따라 비단 에너지산업에만 영향을 미치는 것이 아니라 운수업, 철강업 등과 같이 에너지와 큰 관련이 없어 보이는 산업에도 영향을 미친다.

가계에 미치는 영향도 간과할 수 없다. 소득이 많은 가구에게는 에너지가격의 인상이 큰 제약이 아닐 것이다. 반면, 소득이 적은 가구라도 최소한의 생활을 위한 냉난방수요 등이 충족되어야 하므로 이들에게는 에너지가격의 인상이 부담으로 작용할 수 있다. 이는 에너지세제가 기본적으로 소비세제(consumption tax)이면서 에너지가 필수재에 가까움에 따라 역진적(regressive)일 수 있기 때문이다.

이와 같이 에너지세제는 교정세와 소비세의 특성을 갖고 있으므로 가계, 산업, 환경에 미치는 다각도적인 분석이 선행되어야 한다. 특히, 우리나라와 같이 제조업의 비중이 높고, 환경의 질이 주요 선진국에 아직 미치지 못하는 국가에게는 면밀한 정책설계가 필수적이다. 그러나 우리나라의 에너지세제가 가계, 산업, 환경 등에 미

2) 개별소비세법 시행령을 통해 기존 휘발유 529원/ℓ, 경유 375원/ℓ, 부탄 275원/kg에서 2018.11.7. ~ 2019.5.6. 동안 휘발유 450원/ℓ, 경유 319원/ℓ, 부탄 234원/kg으로 세율을 인하하였다. 또한, 2019.5.7. ~ 8.31.까지는 휘발유 492원/ℓ, 경유 349원/ℓ, 부탄 256원/kg으로 세율을 소폭 인상하였다.

치는 영향을 다면적으로, 실증적으로 분석한 연구는 많지 않다.

이에 본 연구에서는 에너지세제 특히, 수송용 유류세가 가계, 산업, 환경에 미치는 효과를 분석하고 그 결과를 바탕으로 정책적인 제언을 하려 한다. 수송용 에너지는 우리나라의 주요 에너지이면서 국민경제와 가장 밀접한 에너지이다.³⁾ 자동차의 보급률이 매우 높고 산업 전 부문에서 수송의 역할이 중요함에 따라 수송용 연료가격의 파급효과는 상당하다. 전기도 중요한 에너지원이나 전기소비의 대부분은 산업과 상업부문에서 이루어지며, 우리나라에서는 전기에 직접 과세하지 않고 발전원인 유연탄과 LNG 등에 개별소비세를 과세한다.⁴⁾ 또한, 가정에서 지불하는 전기요금은 소매시장에서 결정되는 것이 아닌 정책적인 요금이므로 경제적 분석에서는 수송용 연료가 좀 더 적합하다고 볼 수 있다. 미세먼지 관련하여 경유의 역할이 지속적으로 부각되면서 과거와 달리 수송용 유류에서 환경적인 측면을 고려할 필요성이 높아지고 있다는 것도 수송용 유류세가 중요한 분석 대상임을 의미한다.

연구의 학술적 기여는 다음과 같다. 첫째, 가계와 산업의 미시자료를 활용한 부분 균형모형을 구축하여 에너지세제의 변화가 가계, 산업, 환경에 미치는 영향을 분석하였다. 기존의 연구들에서는 주로 거시경제를 바탕으로 한 연립방정식모형(simultaneous equation model), 연산가능일반균형모형(CGE) 등을 통해 모수를 추정하거나 캘리브레이션(calibration)을 통한 시뮬레이션 분석을 수행하였다. 이와 같은 모형은 이론적 정합성이 높다는 장점이 있으나 모수 추정치에 의해 연구 결과가 크게 바뀔 수 있다는 한계가 있다. 특히, 우리나라와 같이 아직 대표적인 연구가 없는 상황에서는 모형의 현실성과 강건성이 떨어질 수 있다. 이에, 본 연구에서는 통계청의 최신 가계동향조사와 한국은행의 산업연관표를 직접적으로 결합하여 모수 추정이 불필요한 모형을 구축하였다.

둘째, 미시자료를 활용한 선행연구들은 주로 에너지세제가 가계의 소득재분배에 미치는 효과에 집중하고 있다. 반면, 본 연구에서는 에너지의 생산요소로서의 특성

3) 에너지경제연구원의 2017년 기준 에너지밸런스 통계에 따르면 우리나라 최종에너지소비량은 230,019천TOE이다. 이 중 석유는 117,861천TOE로 약 51%를 차지하고 있다. 석유류 중 수송용 연료인 휘발유, 경유, 부탄의 합은 38,478천TOE로 석유류 중 33%이다.

4) 에너지경제연구원의 2017년 기준 에너지밸런스 통계에 따르면 우리나라 전기소비량은 43,666천 TOE이며, 산업에서 23,794천TOE, 상업에서 11,214천TOE를 소비한다. 반면, 가정에서는 5,721천TOE를 소비하여 13%에 불과하다.

을 반영하기 위해 에너지세제의 변화가 다수의 산업에 미치는 영향도 함께 분석하였다. 또한, 에너지세제의 교정세 기능을 분석하기 위해 국립환경과학원의 국가미세먼지정보센터 2015년 대기오염물질 배출량 통계를 활용하여 환경에 미치는 영향도 추가적으로 분석하였다.

셋째, 국내외 쟁점을 반영하여 다양한 수송용 유류세의 조정 시나리오를 설정하였다. OECD의 추세를 반영하여 OECD 평균 세후 상대가격, OECD 평균 실질세율, 물가상승률 연동, 미세먼지(PM2.5) 발생 비용 반영 등 네 개의 가상적 시나리오를 분석하였다.

II. 선행연구

우리나라와 해외의 선행연구들은 주로 에너지세제가 가계의 분배효과에 미치는 영향에 집중하고 있다.

강만옥·임병인(2008)은 에너지부문에 환경세를 도입 시 소득분배의 파급효과를 분석하였다. Kakwani지수를 적용하여 분석한 결과, 비수송용 에너지세제는 누진적, 수송용 에너지세제는 역진적인 성격을 가지는 것으로 나타났다. 그러나 시나리오 분석 결과와 현행 에너지 가격구조를 비교하면, 환경세 도입이 소득분배에 악영향을 미치지 않으며 환경세 도입으로 인한 세수 증가분을 저소득층에 일부 환급할 경우 누진성이 더 강화되는 것으로 나타났다.

김형건(2018)은 분위회귀모형을 통해 소득 계층별 자동차 운행수요의 유류가격탄력성을 추정하여 수송용 유류세의 소득재분배 효과를 분석하였다. 추정결과 운행수요가 가장 적은 5% 분위의 유류가격탄력성은 -0.85인데 반해, 가장 많은 95% 분위의 가격탄력성은 -0.57로 나타나 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다. 또한, 유류가격탄력성보다 가구의 차량보유 여부 및 소유 차량 대수가 세금의 역진성에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구의 기본적 틀을 제공한 이동규·김승래(2018)는 2013년 산업연관표(384개 기본부문)와 통계청의 2015년 가계동향조사를 결합하여 투입-산출분석을 통해 에너지세제 개편안에 대한 시뮬레이션을 수행하였다. 온실가스 저감을 위한 탄소세율 도입, 미세먼지 등 저감을 위한 경유세율 및 유연탄세율 인상, 발전부문의 각종 사회적 비용을 감안한 전기의 개별소비세 도입을 시나리오로 가정하였다. 시나리오 분석 결과 소득분위별 세부담의 증가는 소득 대비 비중으로 살펴봤을 때 역진적임을 확인할 수 있었다. 반면, 소비지출을 생애소득의 대리변수로 간주하여 소비 대비 비중으로 살펴본 경우 역진성이 상당히 완화되었다. 특히, 탄소세율 도입과 경유세율 인상 시나리오에서는 가계의 소비 대비 세부담이 거의 비례적으로 나타났다.

해외 문헌들 중에서 Poterba(1991)는 소비세의 세부담을 평가 시 가계의 경상소득(current income)이 아닌 소비지출액(expenditure)을 기준으로 하는 것이 바람직하다는 입장이다. 가계의 소비는 생애소득(life-cycle income)과 영구소득

(permanent income)에 기반을 두고 있으므로 매년의 변동성이 큰 경상소득보다는 소비지출액을 더욱 바람직한 대용치로 제시하고 있다. Poterba는 1985년 Consumer Expenditure Survey를 통해 휘발유 소비지출액을 분석한 결과 소득과 지출의 상위 10% 가계는 휘발유 지출액 비중이 가장 낮았다. 그러나 그 외의 분위들에서는 총지출액 대비 휘발유 지출액의 비중이 소득에 비해 훨씬 덜 역진적이거나 오히려 누진적이었다.

Levinson(2019), Pizer and Sexton(2019) 등은 에너지세제의 가계 분배효과를 분석한 대표적인 최근의 연구이다. Levinson(2019)은 에너지세제와 에너지효율성 규제(energy efficiency standard)가 가계의 분배효과에 미치는 영향을 분석하였다. Levinson은 이론적 모형을 통해 에너지효율성규제가 오히려 에너지세금의 부과보다 더욱 가계에 역진적임을 제시하였다. 또한, 실증분석을 통해 미국의 에너지세금과 에너지효율성규제 중 하나인 CAFE(Corporate Average Fuel Economy)를 비교하여 이론과 합치하는 결과를 제시하고 있다.⁵⁾ 이는 고소득층은 에너지효율성이 높은 내구재 등을 더 많이, 쉽게 구입할 수 있음에 따라 혜택은 오히려 고소득층에 돌아가기 때문인 것으로 볼 수 있다.

Pizer and Sexton(2019)은 선진국과 개도국의 가계조사자료를 통해 에너지세제의 분배효과를 분석하였다. 소비세제인 에너지세제는 역진적으로 알려져 있으나 에너지원의 종류와 경제개발 수준에 따라 그 결과가 상이하였다. 일반적으로 선진국에서는 전기세가 역진성이 높은 반면, 휘발유세는 덜 역진적이었다. 이는 선진국에서는 전기보급률이 높으며, 전기가 생활 필수재임에 따라 소득수준과 무관하게 기본적인 전기를 소비하기 때문이다. 반면, 개도국이나 저개발국에서는 휘발유세가 누진적으로 나타났다. 이들 국가에서는 자동차는 소득이 높은 층이 주로 소유함에 따라 저소득층에서는 휘발유 소비가 적기 때문이다.

5) CAFE는 미국의 자동차기업이 자동차를 생산 시 평균연비를 일정 수준 이상으로 유지해야하는 제도이다. 2020년 현재 리터 당 17.7km가 기준이며 2025년까지 리터 당 23.2km의 연비를 달성해야 한다.

III. 우리나라 수송용 에너지세제

우리나라 현행 에너지세제는 단위소비량에 대해 과세가 이루어지는 종량세 체계로, 주로 수송용 연료인 휘발유와 경유, LPG(부탄)에 집중되어 있다. 에너지세제제는 과거 1950년대 중반부터 석유류세가 증가세로 도입되어 운영되어 왔고, 1996년 이후 종량세로 전환되며 휘발유와 경유에 대해서는 교통세(現 교통·에너지·환경세)와 LPG(부탄)에 대해서는 개별소비세가 부과되는 현행 과세체계가 이루어졌다.

2001~2007년은 수송용 에너지의 세제개편이 진행된 시기로, 이 시기부터 우리나라 에너지세제의 기능은 사치세에서 교정세(피구세)로 전환되었다. 이는 우리 경제가 고성장을 구가하는 과정에서 유류의 소비가 급속히 증가함에 따라 환경오염 등의 외부효과의 감소가 화두로 떠올랐기 때문이다. 에너지세제가 주로 사치세 기능을 하였던 1990년대까지는 휘발유에는 고세율을, 기타 유종은 저세율 혹은 비과세하였다. 그 결과 에너지원간의 세율 격차가 확대되었고, 에너지세수는 휘발유에 집중되는 한편 서민층 유류로 인식되었던 경유와 LPG 등의 소비는 가파르게 증가하는 문제가 발생하였다. 여기에 2000년 차종별 연료 사용 자율화, 2001년 승합차량의 승용차량 차종 변경이 허용되면서 경유 등의 오염도가 높은 연료의 소비 증가에 대한 우려가 높아졌다. 이에 정부는 2001.7.~2006.7. 동안 휘발유 세율을 고정시키고 경유와 부탄의 세율을 인상하여 주요 수송 연료간 세후 상대가격 구조를 바꾸는 1차 에너지세제 개편을 단행하였다. 휘발유, 경유, 부탄의 상대가격 비율을 기존 100:47:26에서 100:75:60으로 조정하는 것을 목표로 하였고, 이를 위해 2001~2003년 경유와 부탄의 세율을 단계적으로 상향조정하였다. 다만, 세율인상에 따른 부담이 클 수 있는 운수업계의 부담을 완화하기 위해 2006년 7월에 한하여 에너지세제 개편에 따른 추가 세부담액의 50%를 지방 주행세의 탄력세율 인상 등을 통해 보조금으로 지급하고 나머지 50%는 운임조정을 통해 흡수하는 것으로 하였다.

2차 에너지세제 개편은 2005년부터 경유 승용차 시판이 허용됨에 따라 경유의 부탄 대비 높은 오염성을 감안해 수송용에 한해 휘발유, 경유, 부탄의 상대가격 비율을 기존 100:75:60에서 100:85:50으로 조정하였다. 2차 개편에서도 1차 개편과

동일하게 유류비 부담이 증가하는 운송업계에 대해 인상분 전액을 3년간 유가보조금으로 지급하는 조치를 취하였다.

또한, 양차 세제 개편 외에 2007년에는 휘발유와 경유에 부과된 목적세인 교통세에 환경 기능을 추가하는 방향의 개편이 이루어졌다. 기존 교통세의 명칭을 교통·에너지·환경세로 바꾸고 재원을 교통시설특별회계에 100% 배분하던 기존의 방식에서, 동 비율을 80%로 낮추고 나머지를 에너지 및 자원사업특별회계에 3%, 환경개선특별회계에 15%, 광역·지역발전특별회계에 2% 배분하는 것으로 조정하였다.

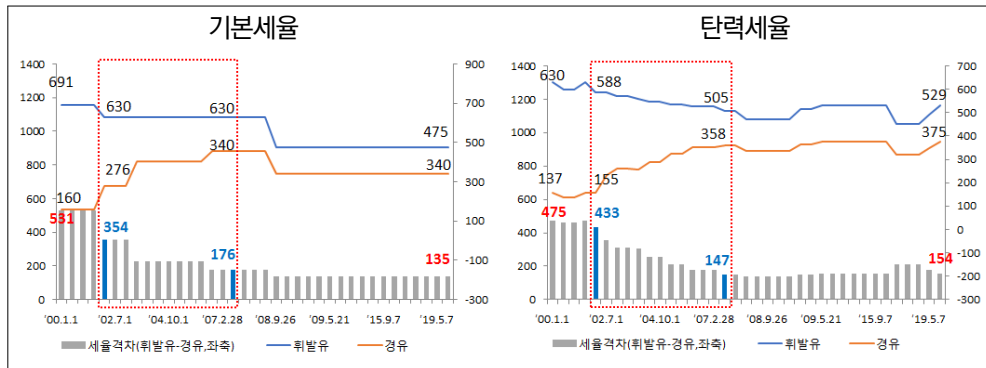
2020년 1월 현재 우리나라 수송용 연료의 법정세율은 휘발유 475원/ℓ, 경유 340원/ℓ, LPG(부탄) 252원/kg이다. 현행 유류세율은 경기에 따라 정책적으로 세 부담 수준이 조정될 수 있도록 시행령상의 탄력세율이 적용되어, 현재 휘발유는 529원/ℓ, 경유 375원/ℓ, 부탄은 275원/kg이 적용된다. 더하여 휘발유와 경유에 대해서는 본세 외에 국세인 교육세(15%)와 지방세인 자동차세(주행분, 26%)가 부가세(surtax)로 과세되는데, 이를 모두 합하면 휘발유, 경유, 부탄의 조세부담은 각각 746원/ℓ, 529원/ℓ, 316원/kg이 된다⁶⁾.

현행 수송용 연료인 휘발유, 경유, 부탄의 상대세율을 휘발유를 100으로 설정하여 환산하면 100:72:53이 되고 탄력세율 기준으로 100:71:52로 큰 차이가 없다. 부가세까지 포함한 총세율 기준의 상대세율은 휘발유, 경유, 부탄이 100:71:42로 부탄의 상대세율은 감소한다. 그러나 조세부담 외에 부담금 등 준조세 부담을 합한 총세부담 기준의 상대세율은 100:72:50으로 부탄의 상대세율이 상승한다.

6) 이외 석탄류를 제외한 에너지소비에는 준조세에 해당되는 수입부과금, 판매부과금, 안전관리부담금 등 부과금이 부과된다.

[그림 1] 휘발유와 경유의 세율추이: 2000~2019년

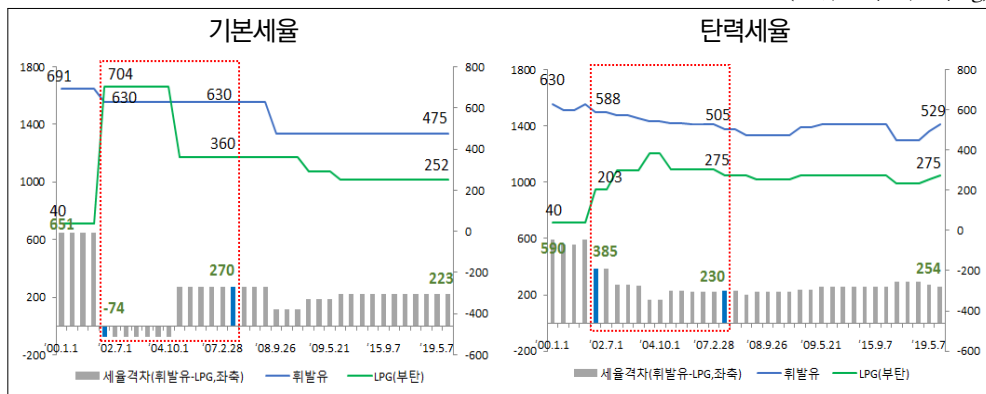
(단위: 원/ℓ)



주: 점선 박스 부분은 2001.7.1.~2007.7.23. 기간으로 1·2차 세제개편 시기에 해당됨.

[그림 2] 휘발유와 부탄의 세율추이: 2000~2019년

(단위: 원/ℓ, 원/kg)



주: 점선 박스 부분은 2001.7.1.~2007.7.23. 기간으로 1·2차 세제개편 시기에 해당됨

[표 1] 수송용 유류별 세율 및 상대가격 비율

(단위: 원/ℓ, 원/kg)

	휘발유	경유	부탄
법정세율	475	340	252
	100	72	53
탄력세율	529	375	275
	100	71	52
총세율 (탄력+부가세)	746	529	316
	100	71	42
총세부담 (준조세 포함)	762	545	383
	100	72	50

IV. 실증분석

본 장에서는 에너지세제의 변화가 가계, 산업, 환경에 미치는 효과를 분석하기 위한 산업-가계 부문을 결합한 부분균형모형(partial equilibrium model)⁷⁾을 구축하고 실증분석을 수행한다. 실증분석에서는 수송용 유류에 대한 세율변화를 달리하는 총 네 가지의 에너지세제 시나리오를 가정하였고 세제변화시 세수효과를 포함하여, 산업부문의 경우 가격경쟁력에 미치는 영향 및 전체 물가상승 효과, 가계부문의 경우 소득분위별 세부담 귀착효과 및 소득재분배효과, 교정세로서 세율변화를 통한 환경 개선 효과 등을 분석하였다.

1. 모형⁸⁾ 및 자료

에너지는 서두에서 설명한바와 같이 다른 재화와 달리 자동차, 가전기기 등의 내구재 사용을 위한 소비재 혹은 최종재로의 역할과 함께, 철강업, 시멘트업, 전기전자업과 같은 산업의 생산요소의 역할도 수행한다. 또한, 석유화학업, 전기업과 같은 산업자체로서의 역할도 수행하므로 에너지가 산업과 가계에 미치는 영향은 복합적이며 다면적이다.

따라서 에너지세제의 파급효과는 세율변화에 따라 에너지가격이 바뀌면서 산업과 가계의 생산 및 소비활동을 변화시키는 경로를 따른다. 이와 같은 상호작용을 분석하기 위해서는 산업과 가계를 연결하는 통합적인 분석이 필요하다. 본 연구에서는 개별 산업과 가계를 미시적으로 반영할 수 있도록 김승래(2019), 이동규·김승래(2018)를 바탕으로 하여, 에너지 부문을 포함하는 산업활동의 투입-산출(input-output) 구조와 최종소비자의 에너지 소비구조를 반영할 수 있도록 한국은행의 산업연관표와 통계청의 가계동향조사자료를 결합한 모형을 구축하였다.

에너지가격은 한국석유공사 Petronet에서 제공하는 2019년 6월 기준 세후 최종 에너지 소비자가격을 활용하였다. 휘발유와 경유는 주유소가격을, 부탄은 충전소가격을 기준으로 한다.

7) 에너지원별 차등적 세율변화에 따른 상대가격 변화가 투입-산출 구조를 통해 상품의 가격상승 및 소비량 변화를 유발하게 되는데, 본 모형에서는 에너지 소비구조가 바뀌는 효과는 반영하지 않는다.

8) 국회예산정책처의 연구용역(2019)을 활용하여 실증분석을 수행하였다.

(1) 에너지 부문 산업연관 분석

산업활동의 투입-산출 구조를 나타내는 한국은행의 산업연관표 작성은 산업분류 기준에 따라 대분류(33개), 중분류(83개), 소분류(165개), 기본부문(381개)으로 이루어진다. 이 중 에너지부문은 중분류 이상에서 확인할 수 있는데, 특히 에너지세제의 부과 대상이 되는 무연탄, 유연탄, 휘발유, 경유, 천연가스 등 에너지원별 구분은 세세분류 단위인 기본부문에서 제공되고 있다.

본 연구에서는 에너지 부문을 포함하여 산업 간 거래를 분석할 수 있도록, 2019년에 발표된 한국은행의 2015년 산업연관표 실측표의 대분류 33개와 기본부문 381개 산업을 결합하여, 최종적으로 32개 비에너지 산업부문과 18개 에너지 부문으로 세분하여 총 50개의 부문으로 산업연관표를 재구축하였다. 32개 비에너지 산업부문은 대분류 33개 산업 부문 중 에너지부문을 다수 포함하고 있는 “광산품”을 제외한 나머지 산업 부문을 재구축한 것이고, 18개 에너지 부문은 대분류 기준의 에너지 부문을 에너지원별로 상세구분한 것이다. 18개 에너지부문은 기본부문 자료에 근거하여, 석탄 부문은 무연탄 등 3개로, 석유류는 나프타, 휘발유 등 9개로 구분하였고, 가스는 도시가스와 열공급업 2개로, 전력은 수력 등 4개 부문으로 구분하였다.

[표 2] 산업연관표 구성: 50개 산업(비에너지 32개+에너지 18개)

산업연관표 대분류(한국은행)	조정된 산업분류(본 연구)		
농림수산물	1	1	농림수산업
	2	2	비연료광업
음식료품	3	3	음식료품
	4	4	주류
	5	5	담배
섬유 및 가죽제품	6	6	섬유의복
	7	7	피혁가죽
목재 및 종이제품	8	8	제재목재
	9	9	펄프지류
인쇄, 출판 및 복제	10	10	인쇄출판
화학제품	11	11	기초화학
	12	12	고무플라스틱
비금속광물제품	13	13	비금속광물

산업연관표 대분류(한국은행)	조정된 산업분류(본 연구)		
금속제품	14	14	철강제품
	15	15	비철금속괴
	16	16	금속제품
	17	17	일반기계
전기 및 전자기기	18	18	전기전자
수송장비	19	19	수송장비
정밀기기	20	20	정밀기계
가구 및 기타제조업 제품	21	21	기타제조
	22	22	건설
	23	23	도소매
음식점 및 숙박	24	24	음식숙박
운수 및 보관	25	25	운수보관
통신 및 방송	26	26	통신방송
금융 및 보험	27	27	금융보험
부동산 및 사업서비스	28	28	부동산
공공행정 및 국방	29	29	정부서비스
교육 및 보건	30	30	교육연구
	31	31	의료보건
사회 및 기타서비스	32	32	기타서비스
석유 및 석탄제품	33	33a	무연탄
	34	33c	연탄
	35	33d	기타석탄
	36	34a	나프타
	37	34b	휘발유
	38	34c	제트유
	39	34d	등유
	40	34e	경유
	41	34f	중유
	42	34g	부탄(LPG)
	43	34h	윤활유
	44	34i	기타석유
전력, 가스	45	35a	도시가스
	46	35b	열공급업
	47	36a	수력
	48	36b	화력
	49	36c	원자력
	50	36d	신재생및자가발전

자료: 한국은행 산업연관표를 바탕으로 재분류

이러한 산업연관표 구조를 통해 각 업종의 중간재로서의 에너지투입금액 및 투입 구조를 확인할 수 있으며, 에너지세제가 산업의 비용부담으로 작용하는 정도와 가격 경쟁력에 미치는 영향 등을 분석할 수 있다. 이 중 수송용 유류는 휘발유(표 2의 34b)와 경유(34e), 부탄(34g)에 해당된다. 본 연구에서는 휘발유, 경유, 부탄, 등유, 중유, LNG, 유연탄의 우리나라 현행 7개 에너지 세율 중 수송용 연료인 휘발유, 경유, 부탄의 세율을 명시적으로 조정할 수 있도록 모형을 구축하였다. 다만, 경유와 부탄은 수송부문과 산업부문에서 모두 사용하는 연료이나 산업연관표에서는 경유와 부탄의 용도를 구분하고 있지 않다. 이와 같은 자료의 한계로 인해 본 연구에서는 두 에너지가 모두 수송용으로 사용된다는 가정을 적용하였다.⁹⁾

수송용 유류세율의 변화가 산업, 가계, 환경에 미치는 영향은 다음과 같은 경로를 통해 나타난다. 예를 들어, 경유세율을 인상하면 경유의 세후가격이 인상되고 각 산업에서 경유를 중간재나 최종재로 소비함에 따라 타 에너지재화와 비에너지재화의 가격도 동반하여 상승한다. 경유 가격이 상승하면 타 에너지재화 중에서는 경유를 중간재로 사용하는 운할유의 가격이 오를 것이고 비에너지재화 중에서는 운수보관업의 재화가격이 상승할 것이다. 이와 같이 에너지는 산업의 전 부문에서 중간재와 최종재로 소비하는 특성이 있으므로 산업연관표를 활용한 분석을 수행해야 정확한 파급효과를 추정할 수 있다.

산업연관표를 바탕으로 유류세율 변화가 각 업종에 미치는 가격파급효과를 분석하기 위해서는 가격 P 를 사후적으로 계산해야 한다. 산업연관표에서는 업종 간 거래를 금액기준으로 제공하며, 다음 행렬 S 와 같이 나타낼 수 있다.¹⁰⁾

$$S = \begin{pmatrix} x_{11}p_1 & x_{12}p_1 & \cdots & x_{1n}p_1 & d_1p_1 \\ x_{21}p_2 & x_{22}p_2 & \cdots & x_{2n}p_2 & d_2p_2 \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ x_{n1}p_n & x_{n2}p_n & \cdots & x_{nn}p_n & d_np_n \\ v_1 & v_2 & \cdots & v_n & \end{pmatrix} \quad (1)$$

9) 에너지경제연구원의 2017 에너지밸런스에 따르면 경유와 부탄의 82%가 수송용으로 소비되었다. 따라서 이와 같은 가정은 무리한 가정은 아니라고 판단한다.

10) 모형에 대한 설명은 김승래(2019)를 바탕으로 정리하였다.

여기서 x_{ij} 는 업종 i 에서 업종 j 로의 중간재 투입물, p_i 는 상품 i 의 가격, d_i 는 상품 i 의 최종수요, v_i 는 업종 i 의 부가가치율을 의미한다. 따라서, 각 열은 각 업종의 중간재 투입과 요소투입을, 각 행은 중간재 수요와 최종재 수요를 뜻한다. 업종 i 에서 업종 j 로의 중간재 투입계수를 $a_{ij} = x_{ij}/x_j$ 로 정의하고 이 계수가 일정하다고 가정하면 $x_j = \sum_{i=1}^n x_{ji} + d_j$ 의 관계식이 성립한다. 에너지의 경우 모든 산업의 중간재 투입물인 동시에, 에너지 부문에서는 대규모 투입이 이루어지게 된다.

$$\begin{aligned} x_{11}p_1 + x_{12}p_2 + \cdots + x_{1n}p_n + d_1p_1 &= x_1p_1 \\ x_{21}p_1 + x_{22}p_2 + \cdots + x_{2n}p_n + d_2p_2 &= x_2p_2 \\ &\vdots \\ x_{n1}p_1 + x_{n2}p_2 + \cdots + x_{nn}p_n + d_np_n &= x_np_n \end{aligned} \quad (2)$$

업종별 이윤이 부가가치에 포함되면 에너지 등 중간재와 부가가치의 합은 산출물의 가치와 동일하다. 산출물의 가치는 곧 중간재 수요와 최종재 수요의 가치의 합과 일치하므로 위 식 (2)는 다음 식 (3)으로의 변형이 가능하다.

$$\begin{aligned} x_{11}p_1 + x_{21}p_2 + \cdots + x_{n1}p_n + v_1 &= x_1p_1 \\ x_{12}p_1 + x_{22}p_2 + \cdots + x_{n2}p_n + v_2 &= x_2p_2 \\ &\vdots \\ x_{1n}p_1 + x_{2n}p_2 + \cdots + x_{nn}p_n + v_n &= x_np_n \end{aligned} \quad (3)$$

식 (3)에서 양변을 각 업종별 산출물인 x_j 로 나누고, $a_{ij} = x_{ij}/x_j$ 를 이용하면 다음 식 (4)로 표현할 수 있다.

$$\begin{aligned} (1 - a_{11})p_1 - a_{21}p_2 - \cdots - a_{n1}p_n &= v_1/x_1 \\ -a_{12}p_1 + (1 - a_{22})p_2 - \cdots - a_{n2}p_n &= v_2/x_2 \\ &\vdots \\ -a_{1n}p_1 - a_{2n}p_2 - \cdots + (1 - a_{nn})p_n &= v_n/x_n \end{aligned} \quad (4)$$

식 (4)를 정리하면 $(I - A')P = V$ 이고, A, P, V 는 다음 식 (5)와 같다.

$$A = \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & \cdots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & \cdots & a_{nn} \end{bmatrix}, P = \begin{bmatrix} p_1 \\ p_2 \\ \vdots \\ p_n \end{bmatrix}, V = \begin{bmatrix} v_1 \\ v_2 \\ \vdots \\ v_n \end{bmatrix} \quad (5)$$

이 때, $(I - A')$ 가 비특이행렬(non-singular matrix)이면 가격벡터는 역행렬을 취하여 $P = (I - A')^{-1} V$ 로 계산할 수 있다. 단, 에너지세제와 같은 종량세가 미치는 영향은 가격 P 에 세율을 가산하는 형태로 표현할 수 있다. 상품 i 에 부과되는 에너지세가 T_i 라면, 세율 $t_i \equiv T_i/p_i$ 를 부과한 산업간 거래는 다음 식 (6)과 같다.

$$\begin{aligned} x_{11}p_1(1+t_1) + x_{21}p_2(1+t_2) + \cdots + x_{n1}p_n(1+t_n) + v_1 &= x_1p_1 \\ x_{12}p_1(1+t_1) + x_{22}p_2(1+t_2) + \cdots + x_{n2}p_n(1+t_n) + v_2 &= x_2p_2 \\ &\vdots \\ x_{1n}p_1(1+t_1) + x_{2n}p_2(1+t_2) + \cdots + x_{nn}p_n(1+t_n) + v_n &= x_np_n \end{aligned} \quad (6)$$

위 식 (6)을 정리하면, $P = (I - A'T)^{-1} V$ 이고 T 는 대각행렬이 되는데, 이를 통해 유류세율 변화가 비용변화를 통해 각 업종에 미치는 가격과급효과를 분석한다. 또한, 각 업종 i 에 미치는 가격과급효과 p_i 를 매출액 비중인 w_i 로 가중평균하면 우리나라 전반에 미치는 총물가상승률 π 가 된다.

$$\pi = \sum_{i=1}^n w_i p_i \quad \text{단 } i \text{는 업종} \quad (7)$$

(2) 가계부문 에너지소비

수송용 유류세율이 변화하는 경우 앞서 설명한 경로를 따라 각 산업의 생산자가격이 변화하게 되는데, 이 때 에너지재화 뿐만 아니라 중간재 투입구조를 통해 비에너지재화의 가격도 변화되며 가계의 최종 소비지출액에 영향을 미치게 된다.

수송용 유류세율 인상시 가계부문의 최종 소비지출액 변화는 통계청의 2016년 가계동향조사¹¹⁾ 원시자료를 활용하여 분석하였다. 가계동향조사에서는 가계의 소

11) 2017년 이후 소득과 소비지출액 자료 조사의 표본 설계상 일치성이 떨어져 최근의 2018년 자료 대신 2016년 자료를 이용하였다.

득과 지출에 대한 세부적인 정보를 제공하는데, 특히 세분화된 에너지원들에 대한 가계의 지출액을 제공한다는 장점이 있다.

가계동향조사 자료의 에너지부문을 특화시키고 산업과 가계 부문을 연결하는 모형을 구축하기 위해 세부 지출항목들을 한국은행의 산업연관표상의 부문과 연결하였다. 에너지 부문의 경우 수송용 유류 등을 중심으로 산업연관표의 에너지 부문과 가계의 에너지 소비품목의 연계 정도가 상당히 높은 것으로 나타난다. 다만, 가계동향조사자료의 경우 산업부문 사용이 대부분을 차지하는 나프타, 제트유, 윤활유 등에 대한 지출액은 집계되지 않고, 최종소비 기준의 조사자료인 관계로 발전원별 지출액을 전력비로 일괄하여 집계하고 있다.

[표 3] 산업-가계 연계표

산업연관표	가계동향조사 소비항목
농림수산업	곡물, 육류, 신선수산물 등
비연료광업	해당 없음
음식료품	빵 및 떡류, 곡물 가공품 등
주류	주류
담배	담배
섬유의복	직물 및 외의, 내의, 기타의복 등
피혁가죽	신발, 신발서비스
제재목재	해당 없음
펄프지류	
인쇄출판	서적, 기타인쇄물
기초화학	의약품, 의료용소모품
고무플라스틱	오락문화내구재, 장난감 및 취미용품 등
비금속광물	가사용품
철강제품	가정용공구 및 기타, 보건의료용품 및 기구
비철금속괴	해당 없음
금속제품	악기기구, 캠핑 및 운동관련용품
일반기계	이미용기기, 위생 및 이미용용품
전기전자	영상음향기기, 정보처리장치, 기록매체 등
수송장비	자동차구입, 기타운송기구구입 등
정밀기계	시계 및 장신구
기타제조	문구, 화훼관련용품, 애완동물관련물품
건설	해당 없음
도소매	

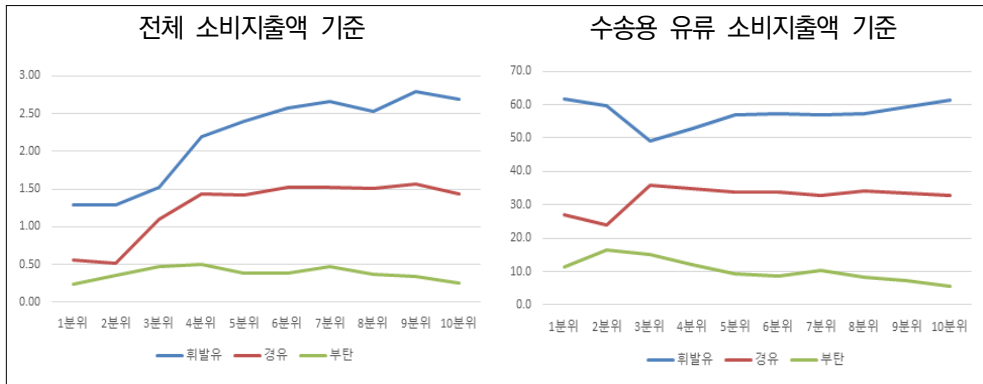
산업연관표	가계동향조사 소비항목
음식숙박	식사비, 숙박비, 단체여행비
운수보관	철도운송, 육상운송 등
통신방송	우편서비스, 통신서비스
금융보험	보험, 기타금융
부동산	실제주거비, 주택유지 및 수선 등
정부서비스	해당 없음
교육연구	정규교육, 초등교육 등
의료보건	외래의료서비스, 치과서비스 등
기타서비스	기타 개인용품, 복지시설, 기타서비스 등
무연탄	해당 없음
연탄	연탄
기타석탄	해당 없음
나프타	해당 없음
휘발유	휘발유
제트유	해당 없음
등유	등유
경유	경유
중유	중유
부탄(LPG)	LPG
윤활유	해당 없음
기타석유	해당 없음
도시가스	도시가스
열공급업	공동주택난방비
수력	전기료
화력	
원자력	
신재생및자가발전	

자료: 한국은행 산업연관표와 통계청 가계동향조사를 바탕으로 재분류

또한 가계동향조사에서는 약 11,000개의 가계 관측치를 제공하는데, 개별가구를 대상으로 한 분석은 어렵기 때문에 소득과 지출을 중심으로 가계를 10개 분위로 분류하고, 각 분위의 통계치를 산업부문의 자료와 연결하였다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이, 소득분위가 높아지면서 수송용 유류가 차지하는 지출액 비중은 대체로 높아지는 경향이 있는 것으로 나타난다. 다만, 휘발유는 수송용 유류 소비지출액을 기준으로 하는 경우 소득 1~2분위의 지출비중이 상당히 높고, 경유는 소득 4분위 이상

의 소득구간에서는 지출비중이 대체로 유사한 수준인 것으로 나타난다. 부탄은 전체 소비지출액 기준으로 소득 8분위 이상의 구간에서 지출비중이 하락하고, 수송용 유류 소비지출액 기준으로는 대체로 소득수준이 높아지면서 유류 지출비중이 하락하는 모습이다.

[그림 3] 가계부문 수송용 유류의 소비지출 비중 분포: 소득 10분위별, 2016년 기준
(단위: %)



주: 2016년 통계청 “가계동향조사” 자료 기준

[표 4] 가계동향조사의 요약 통계량

(단위: 천원)

	경상소득	소비지출	수송용 유류 소비지출			
				휘발유	경유	부탄
평균	43,129	25,981	1,083	625	361	97
1분위	5,633	8,857	185	114	50	21
2분위	12,653	11,845	256	153	61	42
3분위	21,302	17,258	534	262	191	81
4분위	29,557	21,561	891	472	311	108
5분위	36,978	26,035	1,096	625	370	101
6분위	43,567	28,135	1,262	725	429	108
7분위	50,136	30,405	1,417	809	463	145
8분위	58,108	33,868	1,494	855	513	126
9분위	70,637	36,868	1,728	1,028	576	124
10분위	103,022	45,011	1,971	1,212	646	113

본 연구에서는 부분균형 모형의 전제에 따라, 수송용 유류세율 인상에 따른 재화의 가격인상시 소비자의 수요변화는 없는 것으로 가정하였다. 이 경우 가계의 세부담 변화 ΔC_i 는 현재의 수송용 유류 세율 변화로 인한 각 재화별 가격변화율 Δp_i 에 재화의 지출액 c_i 를 곱한 후 합산하여 계산한다.

$$\Delta C_i = \sum_{i=1}^n \Delta p_i c_i, \text{ 단 } i \text{는 재화} \quad (8)$$

(3) 환경영향 평가

에너지세제의 조정시 환경영향 평가는 세율 변화시 최종적인 오염물질 배출 변화를 추정하는 방식으로 이루어진다. 이러한 효과는 두 개의 부분으로 구분되는데, 하나는 세율 변화시 가격변화에 따른 소비량 변화 효과이고, 다른 하나는 소비량 변화시 오염물질 배출 변화 효과이다. 따라서 이러한 소비량 변화분과 오염배출 변화분을 추정하는 방식으로 환경영향 평가를 수행하였다.

우선, 에너지세제 조정은 에너지가격에 영향을 미치고, 에너지가격의 변화는 에너지소비량에 영향을 미친다. 오염배출량은 에너지소비량과 직접적으로 연결되어 있어, 우선 소비량 변화를 통해 환경개선 효과가 나타나게 된다. 동 논문에서와 같이 수송용 유류 세율을 조정하는 경우 환경오염 개선에 미치는 효과는 해당 유류소비의 가격탄력성에 의해서 결정된다고 볼 수 있다. 세율을 큰 폭으로 인상하더라도 에너지소비가 이에 둔감하게 반응한다면 환경개선 효과를 거두기 어렵다. 김형건(2018), Kim and Heo(2013) 등의 선행연구들에서는 에너지소비의 가격탄력성을 -0.3 ~ -0.8 정도로 추정하여 다소 비탄력적인 수치를 보인다.¹²⁾ 이는 에너지소비가 필수재적 성격을 갖고 있어 가격변화에 대한 소비량 변화가 크지 않음을 보여주는 것이다. 동 논문에서는 선행연구들의 추정치를 참조하여, 세율 변화시 수송용 유류소비의 가격탄력성을 추정치의 중간값 수준인 -0.5로 가정하였다. 단, 이러한 가격탄력성은 필수재적 성격이 큼을 감안하여 유종에 관계없이 동일한 수준으로 하였다.

다음으로, 환경개선 효과에 중요한 요인은 에너지 소비 한단위당 배출되는 오염물

12) 산업과 가계부분의 유류에 대한 신뢰성 있는 에너지소비의 단일 가격탄력성 추정치를 확보하는 것은 어려움이 있다. 본 연구에서는 김형건(2018), 박광수(2011), 신동현·조하현(2016), 유동현 외(2012), Kim and Heo(2013) 등을 참고하였다.

질 배출량이다. 유류 소비량이 동일하게 한 단위 감소하는 경우를 가정할 때, 이에 따른 환경개선 효과는 유종별 오염물질 배출 정도에 따라 다르게 나타나기 때문이다. 환경부문은 국립환경과학원의 국가미세먼지정보센터 2015년 대기오염물질 배출량 통계와 에너지경제연구원의 2015년 기준 에너지통계연보를 바탕으로 구성하였다. 국립환경과학원에서는 에너지원별 오염배출량 통계를 제공하고 있으므로 이를 에너지경제연구원의 에너지통계연보와 연계하여 에너지원별 1단위 소비 시 발생하는 오염배출량을 계산할 수 있다. 에너지소비에 따른 오염원의 배출저감량은 탄소, 질소산화물, 황산화물, 미세먼지(PM10, PM2.5)로 구성되며, 종합하면 다음의 수식으로 계산한다.¹³⁾

$$\text{오염배출저감량} = \text{에너지원별 가격변화율} \times \text{가격탄력성}(0.5) \times 2015\text{년 오염배출량}$$

아래의 표는 수송용 유류인 휘발유와 경유, 부탄에 대해 이러한 방식을 적용하여 구한 값으로, 해당 유류의 한 단위당 소비 시 발생하는 오염원별 배출 수준을 나타낸다. 표에서 볼 수 있듯이, 수송용 유류 중 휘발유는 질소산화물과 이산화탄소가 다른 오염물질에 비해 배출 수준이 상대적으로 높기는 하나, 경유나 부탄 등 대체되는 유류에 비교하면 전체적으로 오염배출 수준이 높지 않다. 반면에, 경유는 열거한 오염원 모두에서 가장 오염배출 정도가 높다. 부탄은 휘발유 대비 미세먼지(PM10, PM2.5)와 이의 전구물질인 질소산화물 배출 수준이 낮은 대신, 기후변화에 중요한 이산화탄소 배출 수준은 수송용 유류 중 가장 높은 수준이다.

[표 5] 배출량계수

(단위: 톤 및 tCO₂/kl, 톤 및 tCO₂/톤)

	질소산화물	황산화물	미세먼지 (PM10)	미세먼지 (PM2.5)	이산화탄소
휘발유	0.0018	0.000005	0.000070	0.000002	2.18
경유	0.0223	0.000075	0.000772	0.000708	2.60
부탄	0.0015	0.000010	0.000001	0.000000	3.03

주: 1) 질소산화물, 황산화물, 미세먼지의 배출량계수는 국립환경과학원 대기오염물질 배출량 통계와 에너지경제연구원 에너지통계연보를 기준으로 함

2) 이산화탄소의 배출량계수는 2018년 승인 국가 온실가스 배출계수, 2017년 기준 에너지열량 환산기준에 의거함

13) 시나리오 분석에서는 PM2.5의 한계피해비용만을 적용하였으나 에너지가격 변화에 따른 포괄적인 연구결과를 제시하기 위해 PM10의 변화도 제시한다.

2. 시나리오의 설정

시나리오 분석은 현재의 경제구조에서 가상의 세율을 설정하여 조정된 에너지가격이 경제에 미치는 영향을 분석한다. 다양한 시나리오의 설정이 가능하나 세계 주요국들의 세율 동향을 반영한 두 개의 시나리오와 우리나라에서 다뤄지고 있는 논의들을 중심으로 두 개의 세율 조정 시나리오를 제시하여 총 네 개의 시나리오 분석을 수행하였다.

우선 OECD 국가들의 세율 동향을 우리나라 세제에 반영하도록 한다. 이는 OECD 국가들이 우리나라의 경제수준과 비견할 수 있으며, 에너지전환의 선도국이라는 점을 감안한 것이다. 첫 번째 시나리오는 OECD 국가들의 평균 수송용 연료의 세후 상대가격을 우리나라에 반영하는 안이다. 세전 에너지가격은 시장가격으로 수요와 공급이 반영된 가격이다. 여기에 정부가 부과하는 에너지세금이 추가되면 세후 에너지가격이 된다. 에너지 소비자는 세후가격을 지불하므로 본 시나리오에서는 에너지에 과세되는 세금을 조정하여 휘발유, 경유, 부탄의 상대가격을 OECD 평균과 일치시킬 때 미치는 경제적 파급효과를 분석한다.

두 번째 시나리오는 OECD 평균 수송용 연료의 실효세율을 반영하는 안이다. 실효세율이란 휘발유, 경유, 부탄의 세후가격에서 세금이 차지하는 비율을 뜻한다. 세후가격이 높더라도 시장에서 결정되는 세전가격이 큰 비중을 차지하면 실질적인 세율은 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 본 시나리오에서는 OECD 평균 실효세율을 우리나라의 에너지세제에 적용한다.

추가로 고려할 두 개의 시나리오에서는 우리나라에서 다뤄지고 있는 논의 등을 반영하였다. 세 번째 시나리오는 에너지세제에 물가상승률을 반영하는 안이다. 현행 에너지세제는 소비량에 세금을 부과하는 종량세로 물가상승률이 반영되지 않아 법정세율이 인상되지 않는 한 실질적인 세율은 점진적으로 인하될 수 있다. 2020년 현재의 세율은 휘발유와 경유는 2009년, 부탄은 2007년에 시행된 것이 그대로 유지되고 있어 10년 이상 세율이 조정되지 않고 있다. 이는 가격이 아닌 수량에 세금을 부과하는 종량세의 한계점이나 이를 보완할 수 있도록 물가상승률을 에너지세율에 반영하는 안을 가정하도록 한다.¹⁴⁾

14) 2020년부터 시행된 개정세법에서는 종가세로 부과하던 탁주와 맥주에 대한 주세(酒稅)가 종량세

네 번째 시나리오는 교정세 기능을 강조하여 수송용 연료에 환경오염비용을 과세하는 방안이다. 휘발유, 경유, 부탄은 연소 시 다양한 오염원이 배출되는데 본 연구에서는 최근의 현안인 미세먼지(PM2.5)에 집중하여 미세먼지 발생 비용을 과세하는 안을 가정하였다.

가. 시나리오 1: OECD 평균 상대가격 반영

첫 번째 시나리오는 우리나라 현행 수송용 유류 상대가격을 OECD 유럽국가의 평균 세후 상대가격과 일치시키는 것으로 설정한다.¹⁵⁾ [그림 4]는 2018년 기준 우리나라와 OECD 국가의 휘발유 대비 경유와 부탄의 상대가격을 보여준다. OECD 유럽국가의 휘발유 대비 경유와 부탄의 평균 세후 상대가격 비율은 100:95:47로 나타나며, 우리나라의 세후 상대가격 비율은 100:88:55이다. 우리나라의 경유 상대가격은 OECD 대비 다소 저렴한 편인 반면, 부탄의 상대가격은 높은 수준이다.

OECD 평균이 아닌 개별국가들의 수치를 보면 에너지전환의 모범국가라고 할 수 있는 독일 및 덴마크의 휘발유 대 경유의 상대가격은 각각 100:90과 100:87로 우리나라와 유사하거나 낮다. 또한, 우리나라와 같이 에너지를 해외에서 사실상 전량 수입하고 있는 일본의 경우도 100:87의 수치를 보인다. 이 수치를 본다면 우리나라는 굳이 유류의 상대가격을 조정할 필요가 없을 것이다. 그러나 우리나라에서는 상대적으로 오랜 기간 동안 저렴한 경유가격으로 경유차의 보급이 급격히 늘어났고, 경유차가 최근 몇 년 간 불거진 미세먼지(PM2.5)의 주원인 중 하나로 지목되고 있다. 이를 감안하여 본 연구에서는 경유 세율은 인상하고 부탄 세율을 인하하여 우리나라의 세후 상대가격을 OECD와 동일하게 적용하는 시나리오를 설정한다.

2019년 6월 현재 우리나라의 수송용 연료 세후 상대가격은 100:91:53으로 현행 세율에서 경유를 60원/ℓ 인상하고 부탄은 160원/kg 인하하면 휘발유, 경유, 부탄의 상대가격은 100:95:47로 조정된다.¹⁶⁾

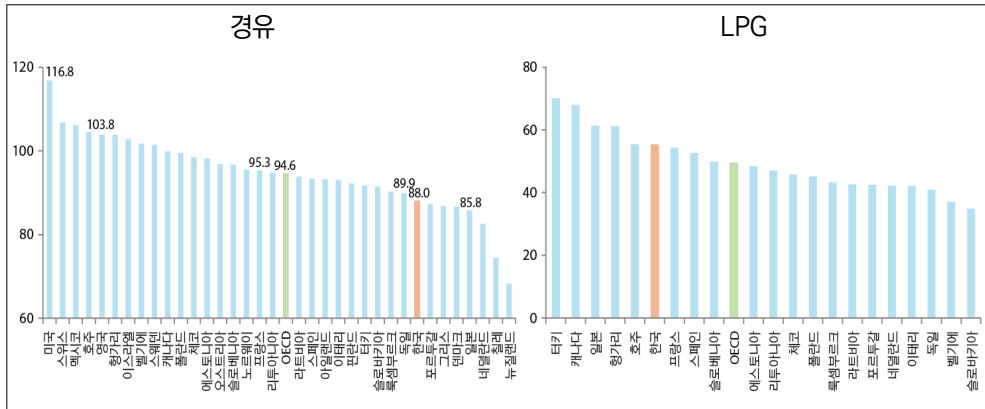
로 개정되었다. 그러나 에너지세와 달리 종량세의 한계를 보완하기 위해 매년 소비자물가상승률을 세율에 반영하도록 개정되었다(국회예산정책처, 2019).

15) 본 연구에서는 OECD 국가 중 유럽 국가들의 평균을 적용한다. OECD 전체 국가들과 유럽 국가들의 평균은 큰 차이가 없었다. 각 국가들의 상대가격 통계는 [부록]을 참고하라.

16) 부탄은 1리터에 0.584kg으로 환산할 수 있다.

[그림 4] 우리나라와 OECD 국가의 휘발유 대비 경유와 LPG의 상대가격

(휘발유=100)



주: 각국의 상대가격 통계는 [부록]을 참고하라

자료: IEA (2019)

[표 6] 수송용 유류별 세금 및 세후가격

(단위: 원/ℓ, 원/kg)

	휘발유	경유	부탄
총세금 (부가가치세 제외)	746	529	316(185)
세전가격	772	851	1,065(622)
세후가격	1,518	1,380	1,381(807)
상대가격	100	91	53(53)

주: 괄호 안의 값은 ℓ 환산값이다.

자료: 한국석유공사 Petronet

나. 시나리오 2: OECD 평균세율 반영

두 번째 시나리오로는 우리나라 현행 수송용 유류의 평균세율을 OECD 평균 세율과 일치시키는 것으로 설정한다.¹⁷⁾ [그림 5]는 OECD 국가들의 최종 에너지가격 중 평균적인 세금의 비율이다. 휘발유와 경유는 지난 20년간 등락은 있었으나 2000년대 후반부터 경유의 세율이 휘발유의 세율을 역전하기 시작했다. 이는 2008년부터 교토의정서 의무감축기간에 돌입하면서 온실가스 저감을 위한 각국의 노력이 반영된 결과로 보인다. 경유가 휘발유에 비해 정제가 덜 된 저급유이므로 더 많은 오염이

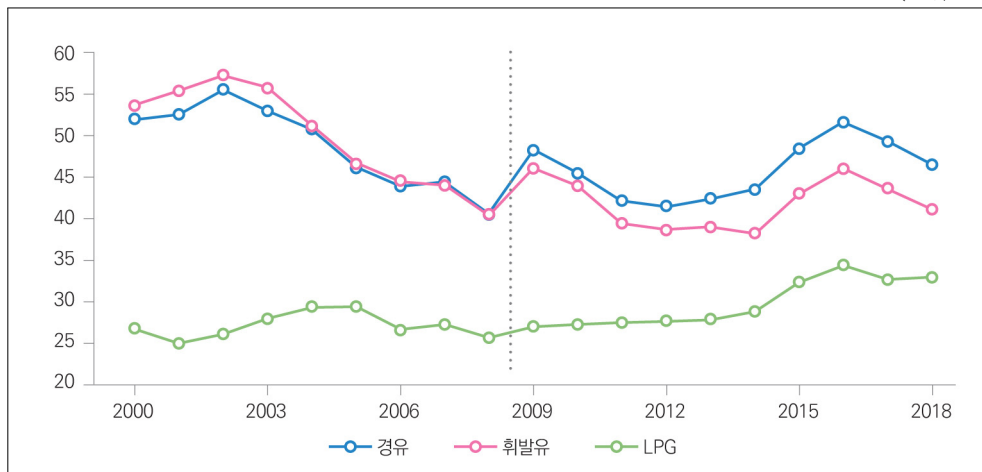
17) OECD 평균은 한국을 포함하여 산출하였다.

배출됨에 따라 온실가스를 저감하기 위해서는 경유 소비를 억제할 필요가 있기 때문이다. 휘발유 세율은 2000년에 평균 54%에서 2018년 41%까지 13%p 감소하였고, 경유는 2000년 52%에서 2018년 47%로 5%p만 감소하였다. 반면, LPG의 세율은 지속적으로 인상되어 2000년 27%에서 2018년 33%를 기록하였다.

2019년 6월 현재 우리나라의 수송용 연료의 세율은 휘발유, 경유, 부탄이 각각 49%, 38%, 23%로 OECD에 비해 휘발유 세율은 높은 반면, 경유와 부탄의 세율은 낮다. OECD 평균 세율과 일치시키기 위해서 휘발유는 210원/ℓ 인하하고, 경유는 226원/ℓ 인상, 부탄은 209원/kg을 인상하면 2018년 기준 OECD의 세율인 41%, 47%, 33%로 조정된다.

[그림 5] OECD 평균 수송용 연료 세율 추이

(단위: %)



자료: IEA (2019)

[표 7] 수송용 유류별 세율

(단위: %)

	휘발유	경유	부탄
우리나라 (2019년 6월)	49	38	23
OECD (2018년)	41	47	33

다. 시나리오 3: 물가상승률 반영

휘발유와 경유는 2009년 5월 21일부터 각각 529원/ℓ, 375원/ℓ의 탄력세율이 적용되었으며 약 10년이 흐른 지금까지 세율은 조정되지 않았다. 부탄은 이보다 더 오래전인 2007년 7월 23일부터 275원/kg의 탄력세율이 적용되었고 현행 세율을 유지하고 있다. 여기에 휘발유와 경유는 교통·에너지·환경세의 과세대상이므로 부가세로 15%의 교육세와 26%의 지방주행세가 추가된다. 부탄은 개별소비세의 과세 대상으로 15%의 교육세가 부가세로 추가된다. 따라서, 관세와 부가가치세를 제외한 현행 휘발유, 경유, 부탄의 세금합계는 각각 746원/ℓ, 529원/ℓ, 316원/kg이다.

현행 에너지세제는 종량세이므로 소비한 수량에 과세하는 형태이고 물가상승률이 세제에 연동되지 않는다는 한계점이 있다.¹⁸⁾ 우리나라 소비자물가지수의 상승률을 계산하면 2010~2019년 동안 약 15%, 2008~2019년 동안 약 22%로 나타난다. 따라서 휘발유, 경유, 부탄에 물가상승률을 반영하면 112원/ℓ, 79원/ℓ, 70원/kg이 더 과세되어야 한다.

에너지는 중간재와 최종재로 소비되므로 물가상승률 연동을 시행할 경우 인상된 에너지가격이 다시 물가를 상승시키고 이로 인해 다시 에너지가격이 상승하는 순환적 문제에 직면할 수 있다. 그러나 학계에서는 이에 대한 논의가 활발히 진행되고 있지는 않은 편이다. 만약, 에너지-물가의 순환으로 인해 경제에 큰 타격을 줄 수 있는 수준으로 에너지가격이 상승한다면, 시행령 등을 통해 에너지가격 상승을 조정하는 방안도 검토할 수 있다.

[표 8] 물가상승률을 반영한 과세 시나리오

(단위: 원/ℓ, 원/kg)

	휘발유	경유	부탄
총세율	746	529	316
물가상승률 인상분	112	79	70

주: 물가상승률은 휘발유와 경유에는 각각 총세율의 15%, 부탄에는 22%를 적용함

18) OECD (2017)는 우리나라의 휘발유와 경유 세율을 물가상승률에 연동하여 실질세율이 하락하는 것을 방지할 것을 권고하고 있다.

라. 시나리오 4: 미세먼지(PM2.5) 비용 반영

에너지를 연소 시 발생하는 다양한 부산물에서는 온실가스를 비롯한 일산화탄소, 미세먼지 등의 오염원들이 포함된다. 그간 온실가스의 감축이 에너지정책의 가장 중요한 목표 중 하나였으나 최근 미세먼지 문제가 불거지면서 종합적인 미세먼지 저감정책이 수립되고 있다. 특히, 경유차가 미세먼지(PM2.5) 발생의 주범으로 지목되면서 노후경유차 교체 지원 정책 등이 단행되었다.

본 연구에서는 다양한 오염원 중 가장 중요한 현안인 미세먼지를 우선적으로 고려하였다. 오염비용은 김승래 외(2015)의 추정치를 인용하여 경유 연소 시 발생하는 미세먼지(PM2.5)의 한계피해비용인 211원/ℓ을 적용하였다.¹⁹⁾

마. 시나리오의 비교

위에서 설정한 네 개의 시나리오를 비교하면 다음 [표 9]와 같다. 시나리오 1에서는 OECD 상대가격을 우리나라의 현행 에너지가격에 반영하였다. 휘발유 대비 경유와 부탄의 상대가격을 조정하기 위해 휘발유의 가격은 고정한 후 경유에 60원/ℓ, 부탄에 -160원/kg의 세율을 부과하였다.

반면, 시나리오 2에서는 OECD의 세후 가격 중 세금의 비율을 우리나라의 현행 에너지가격에 반영하였다. 우리나라는 OECD에 비해 휘발유의 실질 세율이 높고 경유와 부탄은 낮기 때문에 이를 반영하기 위해 휘발유에 -210원/ℓ, 경유와 부탄에 각각 226원/ℓ, 209원/kg을 과세하였다.

시나리오 3에서는 물가상승률을 반영하였다. 우리나라 현행 에너지세제는 종량세로 물가상승률이 반영되고 있지 않다. 유류세의 경우 10년이 넘는 기간 동안 현행 종량세가 유지되고 있음에 따라 실질 세율은 인하된 것과 마찬가지이다. 따라서 전술한바와 같이 10년이 넘는 기간 동안의 경제 전반의 소비자물가상승률 만큼을 에너지세제에 반영하여 휘발유는 112원/ℓ, 경유 79원/ℓ, 부탄 70원/kg을 과세하는

19) 김승래 외 (2015)는 EU의 연구결과를 한국의 추정치로 환산하였다. 비수송용 연료의 경우 두 종류의 미세먼지(PM10, PM2.5)에 대한 한계피해비용을 모두 제시하고 있으나 수송용 연료의 경우 경유 연소에서 발생하는 미세먼지(PM2.5)가 압도적임에 따라 PM2.5의 한계피해비용만 추정하였다.

시나리오를 설정하였다.

시나리오 4에서는 미세먼지 오염비용을 반영하였다. 휘발유와 부탄은 미세먼지를 발생시키지 않음에 따라 경유에만 211원/ℓ의 세율을 부과하였다.

[표 9] 시나리오의 비교

(단위: 원/ℓ, 원/kg, %)

	휘발유	경유	부탄
시나리오 1: OECD 상대가격 반영		60(4.3)	-160(-11.6)
시나리오 2: OECD 세율 반영	-210(-13.8)	226(16.4)	209(15.1)
시나리오 3: 물가상승률 반영	112(7.4)	79(5.7)	70(5.0)
시나리오 4: 미세먼지비용 반영		211(15.3)	

주: 괄호 안의 숫자는 세후가격 증감율

3. 분석 결과

가. 세수 및 물가효과

분석 결과에 따르면 경유에 211원/ℓ의 세율을 부과한 시나리오4에서 약 5조 2,400억원의 추가적 세수가 걷히는 것으로 나타나 가장 큰 세수효과를 보였다. 그 다음으로 OECD의 실질 세율을 반영한 시나리오 2와 물가상승률을 반영한 시나리오 3에서 각각 약 4조원과 3조 6,000억원의 세수가 발생하였다. 시나리오 2에서는 휘발유의 세율을 큰 폭으로 210원/ℓ 인하하였으나 경유와 부탄에 단위 당 200원을 초과하는 세율을 부과함에 따라 휘발유의 인하폭이 상쇄되었다. OECD 상대가격을 반영한 시나리오 1에서는 약 7,800억원의 세수가 발생하였다.

물가효과도 세수효과와 동일한 양상을 보였다. 경유에 미세먼지 비용을 과세한 시나리오4에 따르면 물가가 0.34% 인상되는 것으로 나타났다. 경유 하나에 과세하여 15.3%의 세후가격이 인상된 것을 감안하면 경제 전반에 미치는 효과가 상당함을 알 수 있다. 시나리오 2와 3에서도 각각 0.25%, 0.19%의 물가가 상승하였다. 이는 전술한바와 같이 에너지는 최종소비재이면서도 산업의 생산요소로 쓰이기 때문에 발생하는 파급효과라고 볼 수 있다.

[표 10] 시나리오별 세수 및 물가효과

(단위: 억원, %)

	2018년	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
세수변화	-	7,790	39,929	36,439	52,456
GDP 대비 세수비중	1.37	0.05	0.26	0.23	0.34
물가상승률	1.48	0.06	0.25	0.19	0.34

주: 1) 2018년 수치는 시나리오 분석의 결과가 아닌 실제치를 뜻함

2) 시나리오 1~4의 세수 및 물가효과는 에너지세율 조정에 따른 추가적인 세수와 물가상승의 변화를 뜻함

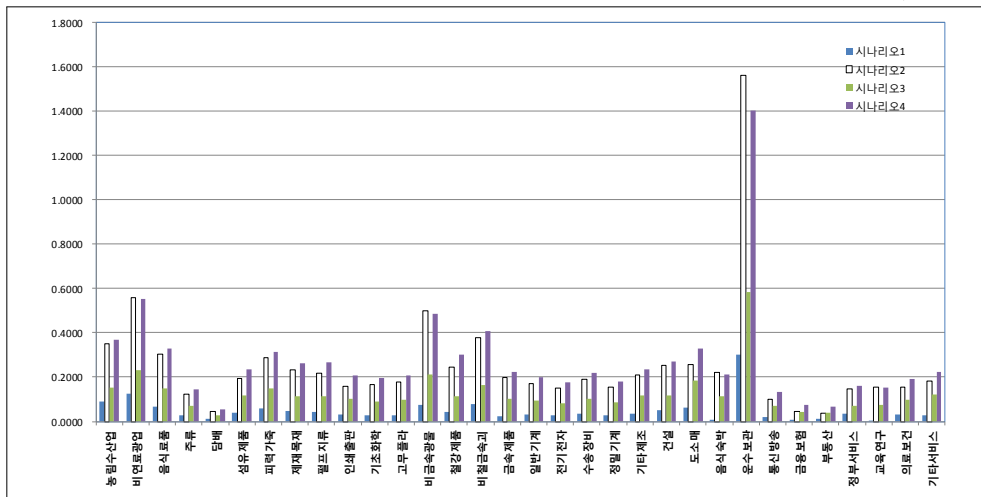
3) 2018년 GDP 대비 세수비중 실적은 관련 부가세를 모두 포함한 금액

에너지세제 조정에 따른 에너지가격의 변화가 산업에 미치는 효과는 다음 [그림 7]에서 확인할 수 있다. 에너지의 생산요소로서의 역할로 인해 전 산업에 미치는 효과가 상당함을 볼 수 있다. 우선, 수송용 유류의 가격이 조정되었으므로 모든 시나리오에서 운수보관업에 미치는 효과가 가장 큰 것은 예상 가능하다. 시나리오 2에서 운수보관업의 가격경쟁력은 약 1.6% 악화되어 가장 큰 수치를 보였는데, 이는 운수보관업에서 주로 사용하는 영업용 차량이 대부분 경유와 부탄으로 운행되기 때문이다. 시나리오 4에서도 경유 하나에 과세하였으나 운수보관업의 가격경쟁력은 1.4% 악화되었다.

또한, 비연료광업, 비금속광물, 비철금속과, 농림수산업과 같이 주로 1차 산업의 성격이 강한 부문에서 상대적으로 가격경쟁력이 크게 악화된 것으로 추정된다.

[그림 7] 시나리오별 산업부문 가격경쟁력 파급효과

(단위: %)



나. 세부담효과

에너지세제는 소비세이므로 세율 인상에 따른 세부담이 누구에게 귀착될 것인가가 항상 화두로 제기된다. 소비세는 담세자가 재화를 소비하는 최종 소비자라는 측면에서 세부담의 귀착은 항상 정책 결정에 있어서 주요하게 다뤄져야 하는 부분이다. 특히, 에너지는 생활에서 필수적으로 소비되는 최종소비재이면서 산업의 생산요소로 쓰이기 때문에 소비자가 직접적으로 체감하지 못하는 부분에도 영향을 미친다. 예를 들어, 휘발유와 경유 같은 수송용 연료의 세율을 인상하면 직접적으로 소비자들이 자동차를 운행 시 소요되는 비용이 증가한다. 그러나 앞 절에서 확인한 것과 같이 수송용 연료는 각 산업에 생산요소로 소비됨에 따라 농림수산업 등의 생산자 물가를 인상시키고 이는 결국 소비자들이 매일 사먹는 음식료품의 가격을 인상시켜 세부담이 소비자에게 귀착된다.

그러나 더 큰 화두는 세부담 귀착 그 자체가 아니라 세부담이 고소득층과 저소득층 중 누구에게 더 큰 영향을 미치는가이다. 에너지의 세율이 인상되어 세후가격이 상승했을 때, 소비지출액이 많은 고소득층이 부담해야 할 세부담 절대액은 저소득층에 비해 클 것이다. 그러나 소득 대비 비율을 고려하면, 고소득층보다는 저소득층이 느끼는 세부담이 더 클 것이다. 이는 에너지가 생활 필수재임에 따라 소득의 많고 적음에 관계없이 기본적으로 소비해야 할 수량이 있기 때문이다. 소득이 적더라도 생활을 위해서는 전기를 써야하고, 난방을 공급받아야 하며, 요리를 해야 한다.

본 연구에서도 세율 인상에 따른 귀착효과는 고소득층일수록 절대액을 많이 부담하는 것으로 나타났다. [표 11]에서는 시나리오별로 각 소득분위가 부담해야 할 세금 증가액을 보여준다. 경유에 미세먼지 비용을 부과한 시나리오 4에서 평균적인 세부담 액수는 약 12만원으로 가장 큰 수치를 보였다. 특히, 소득이 가장 많은 10분위는 약 21만원의 지출증가액을 부담하는 것으로 나타났다. 다음은 우리나라의 세율구조를 OECD 평균 세율과 일치시키는 시나리오 2에서 평균 약 9만 3천원의 세부담이 발생하였다. 시나리오 3과 시나리오 1이 그 뒤를 이었다. 각 시나리오에서는 공통적으로 소득분위가 높아질수록 부담해야 할 소비지출액이 증가하였다.

[표 11] 시나리오별 세부담 귀착효과

(단위: 천원)

소득분위	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
1분위	6.5	27.5	17.6	34.9
2분위	8.8	36.8	23.9	47.0
3분위	14.9	58.6	40.7	76.8
4분위	21.1	79.1	57.9	105.9
5분위	25.8	95.8	71.0	128.5
6분위	28.6	105.8	78.5	141.7
7분위	31.0	114.6	85.1	153.3
8분위	32.5	122.4	89.5	162.2
9분위	35.4	132.5	97.5	176.0
10분위	41.2	157.7	113.7	206.4
평균	24.5	92.8	67.2	122.8

전체적인 세부담 귀착효과를 비에너지재화와 에너지재화로 나눠 살펴보면 [표 12]와 같다. 평균적으로는 경유세율만 인상한 시나리오 4에서 비에너지재화와 에너지재화의 세부담이 비슷하게 증가하였다. 반면, 시나리오 1과 시나리오 3에서는 비에너지재화에 비해 에너지재화의 평균 부담액이 더 크게 발생하였다. 본 연구에서 사용한 사업-가계 연계 모형에 따르면 에너지재화의 지출부담 증가는 주로 농림수산물, 제조업 중 음식료품, 섬유 및 가죽제품, 수송장비, 도소매업에서는 음식 및 숙박업, 서비스업에서는 부동산 및 사업서비스, 교육 및 보건서비스에서 기인한다. 이는 우리나라의 산업구조와 가계의 소비구조의 특성으로 인한 결과이며 모든 시나리오에서 동일하게 적용되는 구조이다. 단, 시나리오별로 수송용 연료의 가격조정에 따라 석유제품 가격의 변화폭이 다름에 따라 비에너지재화와 에너지재화의 소비지출 부담액이 차이를 보인다.

[표 12] 시나리오별 에너지 및 비에너지 재화의 세부담 귀착효과

(단위: 천원)

소득분위	시나리오 1		시나리오 2		시나리오 3		시나리오 4	
	비에너지	에너지	비에너지	에너지	비에너지	에너지	비에너지	에너지
1분위	3.9	2.6	20.5	7.1	10.5	7.1	22.1	12.8
2분위	5.1	3.7	26.8	10.0	13.8	10.1	29.1	17.9
3분위	7.2	7.7	38.2	20.5	19.8	20.9	41.6	35.2
4분위	8.7	12.4	46.5	32.6	24.4	33.4	51.0	55.0
5분위	10.3	15.5	55.2	40.6	29.3	41.7	60.9	67.6
6분위	11.2	17.4	60.4	45.4	31.9	46.7	66.4	75.3
7분위	12.2	18.8	65.5	49.0	34.7	50.4	72.1	81.2
8분위	13.5	19.0	72.9	49.5	38.6	50.9	80.3	81.8
9분위	14.5	20.9	78.1	54.3	41.6	55.9	86.4	89.5
10분위	18.0	23.2	97.4	60.3	51.6	62.1	107.3	99.1
평균	10.5	14.0	56.2	36.6	29.6	37.6	61.8	61.0

예를 들어, 시나리오 2와 시나리오 3에서는 에너지세율을 조정함에 따라 석유제품의 가격이 각각 3.4%, 3.5% 인상되어 큰 차이가 없었다. 그러나 개별 산업이 직면하는 에너지가격의 변화는 다르기 때문에 소비자가 부담하는 지출액도 달리 나타난다. 시나리오 2에서는 경유와 부탄 세율을 큰 폭으로 인상함에 따라 운수보관업의 생산자가격이 1.5% 인상된 반면, 시나리오 3에서는 경유와 부탄의 세율을 시나리오 2에 비해 1/3 수준으로 인상함에 따라 운수보관업의 생산자가격이 0.5% 인상되어 비에너지재화에 대한 지출액 부담이 시나리오 2에 비해 적었다.

세부담 귀착효과를 절대액수가 아닌 소득 대비 비율로 살펴보면 고소득층일수록 부담이 적어지는 역진적인 형태가 나타난다. [그림 8]은 시나리오별 소득 대비 세부담 귀착효과로 모든 시나리오에서 1분위의 귀착이 가장 큰 것으로 분석되었다. 귀착 효과는 소득이 많아지면서 점차 완화되었으며 소득이 가장 많은 10분위에서 뚜렷이 작은 것으로 분석되었다. 특히, 전반적으로 세율을 큰 폭으로 변동시킨 시나리오 2와 4에서 역진성이 뚜렷이 나타났다.

반면, 세부담 귀착효과를 소비 대비 비율로 살펴본 [그림 9]에 따르면 역진성이

크게 완화되었다. 모든 시나리오에서 2에서 4분위로 이동 시 비교적 가파른 귀착효과가 나타났으며 7분위에서 정점을 기록한 후 8~10분위에서는 다시 소비 대비 비율이 감소하는 모습을 보인다.²⁰⁾

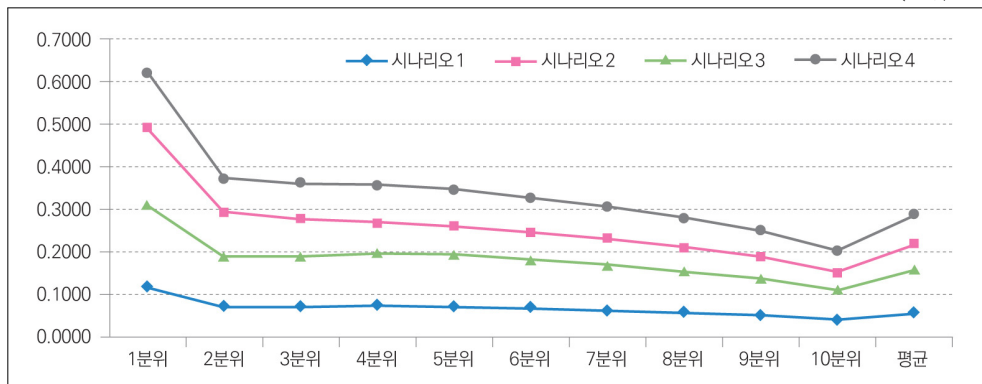
타 연구들에서도 에너지세의 귀착효과를 소득과 소비 대비 비율로 추정했을 때, 본 연구와 유사한 결과들이 나타났다. 강만옥·임병인(2008)은 에너지부문에 환경세의 도입이 소득분배에 미치는 영향을 미시자료를 통해 분석하였다. 그 결과 환경세 도입은 전반적으로 누진성을 강화시켜 소득분배에 악영향을 미치지 않았고, 환경세로 발생한 세수를 빈곤계층에 환급할 경우, 누진성이 더욱 강화되는 결과를 보였다.

김형진(2018)은 수송용 유류세의 소득재분배 효과를 추정하였는데, 차량을 보유하지 않은 가구를 포함하는 경우 유류세는 역진적이 아닌 비례적으로 나타난 반면, 차량을 보유한 가구만을 대상으로 소득재분배 효과를 추정하였을 경우는 유류세는 역진적이라는 결론을 내렸다.

이동규·김승래 (2018)는 경유 과세 시나리오의 역진성을 분석한 결과 소비지출액 대비 비율로 측정했을 때, 소득1분위에서 세부담액은 0.162% 증가하지만 소득5분위에서는 0.185%, 소득10분위에서는 0.172% 증가하여 거의 비례적임을 확인하였다.

[그림 8] 시나리오별 소득 대비 세부담 귀착효과

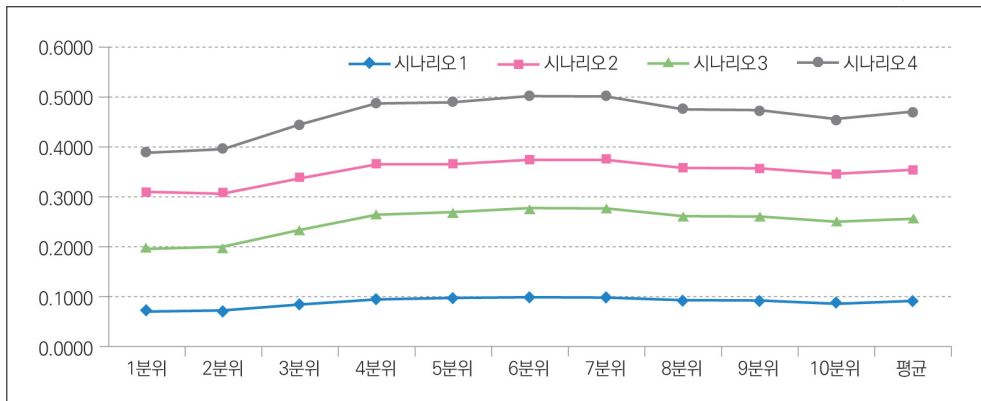
(단위: %)



20) Poterba (1991)는 연간 소비지출액이 평생 소득 관점에서 더 합리적이므로 연간 소득액에 비해 가계의 후생을 설명하는 더 믿을만한 지표라고 제시하고 있다.

[그림 9] 시나리오별 소비 대비 세부담 귀착효과

(단위: %)



다. 소득재분배효과

에너지세제의 조정이 가계의 소득재분배효과에 미치는 영향은 지니계수와 소득 및 소비의 5분위배율의 변화로 평가한다. 지니계수는 최저소득자로부터 최고소득자의 순으로 나열한 인구의 비율과 이에 대응하는 소득의 비율로 나타낸다. 만약 모든 사람의 소득분포가 동일하다면 인구비율과 소득비율이 1:1로 대응되므로 45도 각도의 대각선을 그릴 수 있다. 이 대각선에서 이탈하는 정도를 표현한 것이 지니계수이며, 소득분포가 평등할수록 0에 가까운 값을 가지고, 불평등할수록 1에 가까운 값을 갖는다.²¹⁾

소득5분위배율은 소득 상위 20%(5분위) 계층의 평균소득을 소득 하위 20%(1분위) 계층의 평균소득으로 나눈 값이다. 소득분배가 균등하다면 1이 되고, 배율의 값이 커질수록 소득분배의 불균등도는 커진다.

[표 13]은 시나리오별 소득 및 소비의 재분배효과 결과이다. 지니계수와 5분위배율로 평가했을 때, 소득재분배는 모든 시나리오에서 악화된 것을 확인할 수 있다. 특히, 시나리오 4와 2가 타 시나리오보다 소득을 더 크게 악화시켰다. 이는 에너지세율의 조정이 큰 폭으로 단행되었기 때문인 것으로 보인다. 소비의 재분배효과도 지니계수로 평가 시 악화된 것을 볼 수 있다. 반면, 5분위배율로 소비의 재분배를 평가하면 오히려 기존에 비해 소폭 개선되었다.

21) 지니계수에 대한 자세한 설명은 나성린 외(2014)를 참고하라.

따라서, 에너지세율의 인상은 소득재분배에는 악영향을 미치나, 소비재분배는 혼재된 영향을 미친다고 볼 수 있다. 이는 앞서 분석한 소비 대비 세부담 귀착효과와 일부 일치하는 결과이다.

[표 13] 시나리오별 소득 및 소비재분배효과

(단위: %)

		시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
지니계수 변화율	소득	0.02	0.36	0.23	0.50
	소비	-0.01	0.84	0.52	1.21
5분위배율 변화율	소득	0.04	0.19	0.11	0.23
	소비	-0.02	-0.04	-0.06	-0.07

라. 환경개선효과

에너지세제의 조정은 에너지가격에 영향을 미치고, 에너지가격의 변화는 에너지소비량에 영향을 미친다. 오염배출량은 에너지소비량과 직접적으로 연결되어 있으며, 우리나라의 통계자료를 통해 이를 산출할 수 있다. 환경영향의 평가는 경제를 구성하는 각 부문의 에너지소비에 바탕을 두어야 하므로 본 연구에서는 국가단위의 분석을 수행하였다. 에너지가격이 인상되면 가격탄력성에 의해 에너지소비량은 감소한다. 본 연구에서는 에너지소비의 가격탄력성을 -0.5로 가정하였고, 에너지경제연구원의 2015년 기준 에너지통계연보의 통계를 활용하여 국가 단위의 에너지소비량을 적용하였다. 예를 들어, 경유세율이 인상되면 -0.5의 가격탄력성을 2015년 기준 경유소비량에 적용하여 에너지소비량 변화를 계산한다. 이후 국립환경과학원의 국가미세먼지정보센터 2015년 대기오염물질 배출량 통계를 바탕으로 에너지원별 소비에 따른 탄소배출량, 대기오염배출량 등의 환경피해비용을 추정하였다.

환경개선효과는 시나리오 2와 시나리오 4에서 가장 크게 나타났다. 두 시나리오는 공통적으로 경유의 세율을 큰 폭으로 인상하였는데, 경유의 환경오염 영향이 타 연료에 비해 크기 때문에 발생한 결과이다. 탄소저감량은 시나리오 4에서 5백만tCO₂eq로 기준 대비 1.1%의 저감률을 보여 가장 큰 값을 기록하였다. 시나리오 2에서도

경유와 부탄의 세율을 인상하였으나 휘발유 세율은 인하하면서 두 효과가 상쇄되어 탄소 저감량이 시나리오 4에 미치지 못하였다.

반면, 질소산화물과 미세먼지 저감량은 시나리오 2에서 더 크게 나타났다. 이는 휘발유와 부탄의 질소산화물 배출계수가 큰 차이가 없으면서, 휘발유의 세율을 인하하였으나 부탄의 세율을 높였기 때문으로 유추할 수 있다. 또한, 휘발유의 PM10 배출계수가 경유의 10%, PM2.5는 0.3%로 매우 작기 때문에 휘발유의 세율을 낮추더라도 미세먼지의 증가가 크지 않았다.

시나리오 3에서는 세 개의 유종에 모두 물가상승률 만큼의 세율을 부과함에 따라 상대적으로 탄소는 크게 저감되었다. 이는 세 유종의 이산화탄소 배출계수의 크기가 각각 2.18, 2.60, 3.03으로 큰 차이를 보이지 않기 때문이다. 그러나 질소산화물과 황산화물, 미세먼지의 배출계수는 경유가 휘발유와 부탄에 비해 매우 크기 때문에 경유의 세율을 큰 폭으로 인상시켜 경유 소비량을 줄이지 않는 한, 질소산화물, 황산화물, 미세먼지의 저감효과를 기대하기는 어려웠다.

[표 14] 시나리오별 환경개선 효과

(단위: 백만tCO₂eq, 톤, %)

	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
탄소 저감량	0.6(0.1)	4.5(1.0)	3.1(0.7)	5.0(1.1)
질소산화물 저감량	11,660(1.2)	44,456(4.4)	16,976(1.7)	42,471(4.2)
황산화물 저감량	40(0.02)	155(0.1)	60(0.03)	149(0.1)
미세먼지(PM10) 저감량	419(0.24)	1,523(0.88)	590(0.34)	1,480(0.85)
미세먼지(PM2.5) 저감량	384(0.16)	1,446(2.03)	512(0.72)	1,355(1.91)

주: 괄호 안의 수치는 2015년 오염원 배출량 대비 저감률이다.

V. 결론 및 정책시사점

에너지세제는 간접세인 소비세라는 특징과 재화로서의 에너지의 특징으로 인해 다른 세제와 달리 다면적인 평가가 필요한 세제이다. 간접세라는 특징으로 인해 생산자가 납세의무자이지만 재화의 가격을 세금만큼 인상시켜 담세자는 최종소비자가 된다. 또한, 일반적으로 비례세율을 적용함에 따라 소득이 적은 사람이 소득 대비 상대적으로 많은 세금을 납부하는 역진성을 띤다. 에너지는 생활필수재이면서 산업생산의 중간재로 거의 모든 산업에서 수요로 한다. 이에 급격한 에너지세율의 인상은 가계의 경제활동을 어렵게 하고 산업의 생산활동을 위축시킬 수 있다. 또한, 에너지의 대부분을 차지하는 화석연료는 연소 시 이산화탄소나 미세먼지 등의 오염물질이 배출된다. 에너지소비에 따른 환경오염은 시장실패의 교과서적인 예로 이와 같은 외부효과를 내부화시키기 위해 환경세와 같은 교정세가 부과된다.

이와 같은 에너지세제의 복합성을 반영하여 본 연구에서는 에너지세제의 조정 특히, 수송용 유류세의 조정이 경제에 미치는 효과를 산업의 가격경쟁력과 물가상승효과, 세수 변화와 가계의 세부담 및 소득재분배, 환경개선 등의 측면에서 평가하였다. 이를 위해 산업과 가계를 유기적으로 연결하기 위해 산업연관표와 가계동향조사를 결합한 모형을 구축하였고, 오염배출량 통계와 오염배출계수 등을 통해 환경개선 효과를 측정하였다.

유류세의 조정이 경제에 미치는 효과를 평가하기 위해 가상적인 네 개의 시나리오를 설정하였다. 시나리오마다 세율 조정은 다소 차이가 있으나, 환경개선의 방향에서 교정세의 기능을 강화하는 세율 인상에 무게를 두었다. 국제적인 동향을 감안하여 OECD 평균 세후 상대가격과 OECD 평균 실효세율을 우리나라 유류세제에 반영하였다. 현행 에너지세제가 종량세이고 물가상승률과 연동되지 않음에 따라 물가상승률을 반영하는 시나리오도 고려하였다. 마지막으로, 최근 몇 년 간 지속적으로 거론되는 미세먼지 발생비용을 과세하는 시나리오를 추가하였다.

실증분석 결과 경유에 미세먼지 비용을 과세한 시나리오 4와 OECD의 실효세율을 우리나라에 반영한 시나리오 2에서 가장 큰 추가 세수가 발생하였다. 두 시나리오에서는 공통적으로 타 시나리오에 비해 세율을 큰 폭으로 인상하였기 때문에 발

생한 결과로 볼 수 있다. 이에 따라 두 시나리오에서 물가상승률이 가장 높았으며 같은 맥락으로 산업의 가격경쟁력도 가장 크게 악화되었다. 특히, 운수보관업, 비연료광업, 비금속광물, 비철금속괴, 농림수산업 등이 상대적으로 큰 타격을 입을 것으로 분석되었다.

세율변화에 따른 가계의 세부담 귀착은 소득기준으로 평가 시 역진적으로 나타났으나 생애소득 관점인 소비기준으로 평가했을 때는 역진성이 개선되거나 일부 누진적으로 나타났다. 이는 일부 선행연구들에서도 확인할 수 있는 결과이다. 소비기준에서 누진성이 강화됨에 따라 소득 및 소비재분배효과도 혼재된 결과를 보인다. 지니계수와 5분위배율의 변화율로 소득 및 소비재분배를 평가하였을 때, 소득재분배는 두 지표에서 모두 악화된 결과를 보였다. 반면, 소비재분배는 5분위배율에서 소폭 개선된 결과를 보였다.

유류세율 조정으로 인한 환경개선은 오염원마다 그 효과가 달랐다. 탄소저감을 위해서는 넓은 에너지원에 과세할 필요가 있다는 것을 확인한 반면, 미세먼지를 효과적으로 줄이기 위해서는 오염배출 계수의 크기가 큰 경유에 집중적인 과세가 필요할 것으로 보인다.

실증분석 결과에 따른 정책시사점은 다음과 같다. 첫째, 수송용 유류세를 인상하더라도 세부담의 역진성과 관련해서는 다소 신중한 해석이 필요한 부분을 고려할 수 있다. 소득측면에서는 세부담의 역진성이 발생하였으나 소득 최하위 분위인 1분위에서 크게 나타났으며 2분위부터는 역진성이 크게 감소하였다. 또한, 소비측면에서는 오히려 세부담은 누진적인 형태를 보였다. 이는 소득재분배지표에서도 확인할 수 있었다.

최근 에너지세제의 교정세 기능에 대한 강화는 우리나라뿐만 아니라 글로벌 기조이다. 유럽 주요국에서는 이미 1990년대부터 친환경적 에너지 세제개편(ETR)을 추진하여 교정세 기능을 강화하기 시작하였다. 또한, 비록 주요 선진국에서 탄소세 등을 시행하고 있으나 그 숫자는 점차 늘어날 전망이다(World Bank Group, 2019). 우리나라에서는 전술한바와 같이 에너지세제의 복합성으로 인해 10년 이상 유류세에 대한 조정을 단행하지 못하였으나, 본 연구를 포함한 다수의 연구에서 역진성이 우려할만한 수준이 아님을 제시하고 있음을 감안하여 교정세 기능을 검토할 필요가 있을 것이다(김형진, 2018; 이동규·김승래, 2018).

둘째, 에너지세제는 다른 세제와 차별화되는 교정세 기능이 중요하므로 정책조합을 통해 한계점을 보완할 수 있다. 본 연구의 실증분석 결과 에너지세제의 인상으로 산업의 가격경쟁력이 악화되고 가계의 세부담이 커지는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 경제적 부작용을 최소화하는 관점에서 유럽 주요국들의 친환경적 에너지 세제 개편(ETR)에서와 같이, 환경세 기능은 강화하되 고용과 생산 등 경제활동의 유인을 높이는 방향에서 관련 세목의 세율은 낮추어 전체적인 세부담 수준은 유지하는 방향의 정책조합을 고려할 수 있다. 국내 문헌 연구에서는 에너지세제가 교정세 기능을 원활히 수행하기 위해서는 우선적으로 가격신호가 작동하여야 하므로 환경비용 등은 그대로 부과하고 대신 확보한 세수를 가계와 산업의 소득을 보전해주는 형태로 사용하는 세수의 재활용(revenue recycling)이 바람직함을 제안한 바 있다(강만옥·임병인, 2008; 김승래, 2011, 2012; 김승래 외, 2014; 이동규·김승래, 2018).

논문에서 제시한 네 개의 시나리오는 각기 다른 결과를 보이고 있고, 정책목표가 환경성의 개선인지, 세부담 역진성의 완화인지에 따라 시나리오의 현실성을 판단할 필요가 있다. OECD의 평균적인 세율이나 상대가격을 우리나라에 적용하는 것은 국제적 기조에 동참한다는 의미가 있으나 각국의 경제여건이 다르기 때문에 해외의 사례를 우리나라에 적용할 때는 면밀한 사전 연구들이 필요하다. 미세먼지 비용을 적용한 시나리오도 경유가격을 15.3% 인상시키는 안이므로 점진적인 세율 인상이 필요할 것이다. 또한, 미세먼지의 한계피해비용의 추정은 미세먼지로 인한 피해를 어디까지로 규정할 것인지 등과 같이 경제적 수치로의 환산에서 매우 면밀한 연구들이 선행되어야 한다. 반면, 물가상승률을 반영하는 시나리오는 우리나라의 유류세가 약 10년 이상의 기간 동안 인상되지 않았음에 따라 실효세율을 유지해야 한다는 측면에서 고려될 여지가 있겠다.

참고문헌

- 강만옥·임병인, “에너지부문 환경세 도입의 소득분배 파급효과,” 「환경정책연구」 제7권 제2호, 2008, 1~32쪽.
- 국회예산정책처, 「2020년도 시행 개정세법의 주요 내용 및 심사 쟁점」, 국회예산정책처, 2019.
- 김승래, “우리나라 친환경 에너지세제 정책과제와 개선방향 분석,” 「에너지경제연구」 제10권 제2호, 2011, 143~167쪽.
- _____, “녹색성장을 위한 세제개편의 동태적 일반균형효과: 탄소세 도입을 중심으로,” 「재정학연구」 제5권 제2호, 2012, 1~26쪽.
- _____, 「에너지세제 분석을 위한 기초연구: 산업연관표 구축 및 시뮬레이션모형 개발」, 연구용역보고서, 국회예산정책처, 2019.
- _____, 김성태·임병인, “환경친화적 소비에 대한 소득세 지원의 도입방안,” 「환경정책연구」 제13권 제3호, 2014, 75~107쪽.
- _____, 임병인·김명규, “전기요금체계 개편의 소득재분배 효과: 주택용을 중심으로,” 「한국경제연구」 제33권 제1호, 2015, 115~144쪽.
- _____, 외, 「환경·기후변화를 고려한 에너지정책 대안 연구」, 연구보고서, 환경부, 2015.
- 김형건, “수송용 유류세의 소득재분배 효과: 운행거리 소비분위별 가격탄력성 추정을 중심으로,” 「에너지경제연구」 제17권 제1호, 2018, 347~374쪽.
- 나성린·전영섭·홍성훈, 「공공경제학」, 박영사, 2014.
- 박광수, “에너지가격체계 현안 및 개선방향,” 「에너지경제연구」 제10권 제2호, 2011, 111~142쪽.
- 신동현·조하현, “국내 휘발유·경유 소비의 비대칭적 가격탄력성 구조변화에 관한 실증 연구,” 「한국경제연구」 제34권 제2호, 2016, 5~42쪽.
- 유동현·박창수·이운재, “산업별 에너지원간 대체관계 추정을 통한 탄소세의 CO2 감축 효과 분석,” 「에너지경제연구」 제11권 제1호, 2012, 85~114쪽.
- 이동규·김승래, “에너지세제의 분배효과 분석: 수송용 및 가정용 연료를 중심으로,” 「재정학연구」 제11권 제2호, 2018, 129~174쪽.

- Fullerton, Don, “Why have separate environmental taxes?,” *Tax Policy and the Economy*, 10, 1996, pp.33 – 70.
- IEA, *Energy Prices and Taxes for OECD Countries*, IEA, 2019.
- IMF, *Fiscal Monitor: How to mitigate climate change*, IMF, 2019.
- Kim, J. and Heo, E., “Asymmetric substitutability between energy and capital: Evidence from the manufacturing sectors in 10 OECD countries,” *Energy Economics*, 40, 2013, pp.81 – 89.
- Levinson, A., “Energy efficiency standards are more regressive than energy taxes: Theory and evidence,” *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 6, 2019, pp.S7 – S36.
- Metcalf, G.E., “A distributional analysis of Green Tax Reforms,” *National Tax Journal*, 52, 1999, pp.655 – 682.
- NERI et al., “Competitiveness effects of environmental tax reforms,” Summary report, European Commissions, 2007.
- OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: Korea 2017*, OECD Publishing, 2017.
- Pizer, W.A., and Sexton, S., “The distributional impacts of energy taxes,” *Review of Environmental Economics and Policy*, 13, 2019, pp.104 – 123.
- Poterba, James M., “Is the gasoline tax regressive?” *Tax Policy and the Economy*, 5, 1991, pp.145 – 164.
- World Bank Group, *State and Trends of Carbon Pricing 2019*, World Bank Group, 2019.

부록

[표 15] OECD 휘발유 대비 경유와 LPG의 상대가격

(단위: 원/ℓ, 원/kg)

	경유	LPG(부탄)
호주	1.04	0.55
오스트리아	0.97	-
벨기에	1.02	0.37
캐나다	1.00	0.68
칠레	0.74	-
체코	0.99	0.46
덴마크	0.87	-
에스토니아	0.98	0.48
핀란드	0.92	-
프랑스	0.95	0.54
독일	0.90	0.41
그리스	0.87	-
헝가리	1.04	0.61
아일랜드	0.93	-
이스라엘	1.03	-
이태리	0.93	0.42
일본	0.86	0.61
한국	0.88	0.55
라트비아	0.94	0.43
리투아니아	0.95	0.47
룩셈부르크	0.90	0.43
멕시코	1.06	-
네덜란드	0.83	0.42
뉴질랜드	0.68	-
노르웨이	0.96	-
폴란드	0.99	0.45
포르투갈	0.87	0.42
슬로바키아	0.91	0.35
슬로베니아	0.97	0.50
스페인	0.93	0.53

	경유	LPG(부탄)
스웨덴	1.01	-
스위스	1.07	-
터키	0.92	0.70
영국	1.04	-
미국	1.17	-
OECD	0.95	0.50
OECD 유럽	0.95	0.47

자료: IEA (2019)

A Multidimensional Analysis of Energy Tax Reforms: A Case from Korean Transportation Fuel Tax

Lee, Yeongsook* Kim, Jaehyeok**

Abstract

In this article we empirically analyze how transportation fuel tax reforms affect households, industries and environment by applying hypothetical scenarios to current taxation system. For this purpose, we construct micro-simulation model by combining Household Income and Expenditure Survey from the Statistics Korea and Input-Output statistics from Bank of Korea.

The results are as follows: first, an increase in fuel tax turns out to be regressive in terms of income, whereas progressive in terms of expenditure, which is somewhat opposite to prevailing idea. Second, an increase in fuel tax weakens price competitiveness of logistics, agricultural and non-fuel mining industry. Lastly, where carbon dioxide concerns, it is effective way to impose a tax on broad energy. On the other hand, in order to reduce particulate matters, nitrogen oxide and sulfur oxides, it is effective way to intensively increase tax on diesel.

□ Keywords: energy tax, oil tax, input-output analysis, income redistribution, pollution reduction

* Director, Property & Consumption Tax Analysis Division, National Assembly Budget Office

** Estimates & Tax Analyst, Property & Consumption Tax Analysis Division, National Assembly Budget Office

조세 중심 및 적법절차 강화를 위한 조세정책방안: 조세의 범위 및 세무조사를 중심으로

권형기* 박훈**

국문초록

우리 헌법상 국가의 모든 권력은 국민으로부터 나온다. 따라서 국가가 국민의 재산권을 함부로 침해할 수 없는 것임은 물론이나, 일부 납세자의 조직적인 탈세행위 등으로 인해 과세관청의 세무조사 역시 상당한 지지를 받고 있기도 하다. 그렇지만 일반적인 납세자와 과세관청 간의 관계는 여전히 기울어진 운동장이기에, 제도적 측면과 조사의 측면에 있어 납세자의 권리침해가 발생하는 경우가 상당하다. 이에 본 논문에서는 조세의 범위와 세무조사를 중심으로 납세자 권리 강화를 위한 입법 제언을 한다.

첫 번째로, 입법 측면에 있어서 “조세”와 “조세 이외의 것”에 대해 구분이 명확하지 않은 것들이 있다. 이에 본질적 성격이 조세가 아닌 행정상 제재인 것을 조세로 입법함으로 인하여 발생하는 문제를 지적하고 행정질서벌에 대한 별도의 법안 입법을 제언한다. 반대로, 조세로 규정되어야 할 내용이 조세가 아닌 부담금 등으로 규정되어 있는 부분에 대해서는 조세법상 적법절차를 준수할 수 있도록 명백하게 조세로 구분입법 되어야 함을 주장한다.

두 번째로, 조사 측면에서는 현재 과세관청이 부과처분을 위한 수단으로 이용하고 있는 고발이나 통고처분 제도의 근원적인 수정이 필요하며, 세무조사와 조세범칙조사를 절차뿐만 아니라 소관부서까지 엄격하게 구분하여 고발이나 통고처분이 과세권자의 재량으로 이루어지지 않도록 해야 한다. 나아가 형사법상 위법수집증거 배제원칙과 독수과실이론을 엄격하게 준용하여 절차상 하자가 있다면 납세의무 및 조세포탈을 모두 인정할 수 없도록 해석해야 하며, 세무조사 과정에서의 영장주의 역시 철저히 지켜져야 한다.

본 논문은 입법 및 조사 단계에서 법체계를 분석하고 외국의 입법례나 해석을 국내 제도와 비교한 것으로서 장차 조세정의의 바탕을 이루는 기반이 되는 논의라고 본다.

□ 주제어: 조세정의, 납세자권리, 행정상 제재, 부담금, 조세범칙조사

투고일: 2020. 2. 16. 수정일: 2020. 3. 5. 게재확정일: 2020. 3. 6.

* 주저자: 변호사, 서울시립대학교 세무전문대학원 박사(hyungkikwon.ahnlaw@gmail.com)

** 교신저자: 서울시립대학교 교수(phn@uos.ac.kr)

I. 서설

최근 납세자와 과세당국은 모두 빠르게 변화하는 납세환경 속에 있다. 전자세금계산서의 도입으로 인해 사업자의 매출과 매입을 상당 부분 실시간으로 파악할 수 있으며, 국세청의 시스템 발전과 금융정보분석원의 높은 자료분석으로 인해 소득의 탈루에 대해 빠르게 적발할 수 있다. 반면, 납세자의 다수는 이와 같은 시스템의 발전과 무관하게 적법하고 성실하게 조세를 납부하고 있으나, 일부에서는 조직적 또는 지능적인 탈세가 이루어지고 있기에 사회적인 비난을 받고 있다. 이와 같은 사회의 변화에서 조세정의를 찾기 위한 학계의 몫은 무엇인가. 기술적 측면의 발전은 과세관청 및 관련 기술의 전문가가 그 역할을 담당할 수 있다. 실무적인 측면에서는 각 분야의 전문가가 이를 수행하게 될 것이다. 이때 상아탑에서는 조세의 개념과 적법한 절차의 구축에 중심을 잡는 역할을 수행하여 조세정의에 기여할 수 있다.

먼저, 조세의 “정의(正義)”를 위해 그 “정의(定義)”를 명확하게 해야 한다. 조세의 범위가 명확하지 않은 상태로는, 아무리 갖춰진 시스템이 운용되고 있다고 하더라도 명확한 답을 찾을 수 없다. 예를 들어, 조세법상 담세력과는 전혀 무관한 행정상 제재규정을 조세의 형태로 규정하고 있기에 세법의 기본이론과는 상충되는 부분이 발생하는 반면, 실질이 조세와 유사한 각종 부담금에 대해서는 조세와 달리 규정하고 있기 때문에 관리감독이 제대로 되지 않고 있다. 이는 결국 조세의 기본적인 정의에 충실해야 시스템의 발전과 결합하여 조세정의를 이루어질 수 있다는 것이다.

또한, 조세와 관련해서는 아직도 적법절차의 원칙이 제대로 준수되고 있지 않다는 지적이 많다. 아직 과거와 같이 공무원이나 국가기관이 일방적인 권력을 행사하고 있는 경우도 많고, 과세관청의 조사 측면에서도 개선할 부분이 많다. 그러나 조세를 포탈한 자가 엄정한 법의 심판을 받는 것과 대비되는 측면에서, 납세의무를 성실히 이행하는 자는 그만큼 존중받는 풍토를 이룰 수 있어야 한다.

이러한 논의를 이끌기 위해 (II)에서는 조세정의 및 납세자권리 강화의 관점에서 바라본 조세정책방안을 다루면서 본 논문에서 바라보는 조세정의, 납세자권리 강화에 대해 먼저 설명하고, (III)에서는 구체적인 조세정책방안의 하나로 조세 중심의

세법정립 차원의 것을 중심으로 다루고, (Ⅳ)에서는 또 다른 구체적인 조세정책방안의 하나로 조세 분야의 적법절차 강화를 중심으로 다룬다. (Ⅴ)에서는 본 논문에서 주장하는 바를 종합정리하여 쟁점과 구체적인 개선방안을 명확히 한다.

II. 조세정의 및 납세자권리 강화의 관점에서 바라본 조세정책방안

1. 조세정의와 납세자권리강화의 의의

가. 조세정의(租稅正義)

조세정의(租稅正義)는 어떤 한 사회와 경제의 발전과정에서 축적되어 온 보편적 가치관과 그에 따라 형성된 정의관(正義觀)에 의해 형성된다.¹⁾ 헌법재판소는 조세에 대해 국가가 재정수요를 충족시키거나 경제적 또는 사회적 특수정책의 실현을 위하여 헌법상 납세의무에 근거하여 국민에 대하여 아무런 특별한 반대급부 없이 강제적으로 부과징수하는 금전으로 실시하고 있다.²⁾ 헌법이나 조세법상 수직적 공평이나 수평적 공평 등에 대한 헌법재판소의 논의³⁾ 또는 학계에서의 논의는 다수 발견되나,⁴⁾ 결국 학계에서 주로 논의가 되는 부분은 ‘평등’의 관점에서 개인의 능력에 따라 얼마만큼 적정하게 조세가 부과되는 것이 타당한지 여부가 조세정의의 주된 쟁점이라고 볼 수 있다.

반면, 본 논문에서 검토하는 부분은 애초에 ‘조세’의 범위 자체가 입법 측면에서 부적절한 부분이 있기에, 이를 바로 잡는 것이 조세정의에 대한 논의의 근간이 될 수 있다는 취지이다. 즉, 납세력과 그에 상응하는 세금을 어떻게 부과할 것인지에 관한 논의 등이 조세정의에 필수적이라는 점은 물론 부인할 수 없으나, 그 이전에

1) 유호림, 우리나라의 조세정의(租稅正義)에 관한 고찰, 조세연구(19-4), 한국조세연구포럼, 2019, 279면. 동 논문에서는 조세가 ‘정의(定義)’되어야 조세정의를 도출할 수 있다는 점에 관해 설명하고 있다. 반면, ‘정의(正義)’ 자체에 대한 논의는 더욱 본질적인 개념이기에 어려울 수 있다. 이에 이영희, 정의론, 법문사, 2005, 20면 내지 21면에서는 정의를 정의하기는 어렵고 정의가 가변적, 유동적 개념이라는 점에 대해서는 대체로 이견이 없다고 한다. 반면, Michael J. Sandel, 정의란 무엇인가(Justice, 이창신 역), 김영사, 2010, 360면 내지 361면에서는 ‘정의’를 이해함은 세 가지 방식이 있는데 이는 공리나 행복 극대화(최대 다수의 최대행복), 선택의 자유를 존중하는 것 또는 미덕을 키우고 공동선을 고민하는 것이라고도 한다.

2) 헌법재판소 2011.6.30.자 2009헌바55 결정, 헌법재판소 1990.9.3.자 89헌가9 결정 등

3) 헌법재판소 2003.12.18.자 2002헌마59 결정 등

4) 예를 들어, 방승주, 헌법과 조세정의, 헌법학연구(15-4), 한국헌법학회, 2009, 8면 내지 9면 등

‘납세력’이 있는지 또는 ‘조세’에 해당하는지 여부를 명확하게 하지 않는다면 그러한 논의에 의미가 없다.

‘조세정의(租稅正義)’를 이루기 위해서는 절차적 측면의 정의 역시 매우 중요하다. 과거 마그나카르타(1215)나 버지니아 권리선언(1776) 및 프랑스 대혁명의 인간과 시민의 권리선언(1789) 등에 있어서도, 모두 국가가 사인으로부터 세금을 함부로 징수할 수 없다는 점을 강조하고 있다. 그런데 어디까지가 세금에 해당하는지 여부가 명확하지 않다면, 절차적 측면에서 보장된 재산권의 침해에서 자유롭지 못하게 된다. 즉, 조세가 아닌 것을 조세로서 부과·징수한다거나 조세를 조세가 아닌 것으로서 부과·징수하게 된다면, 국가는 사인의 재산권을 함부로 침해하게 된다거나 사인이 적법한 구제절차를 거치기 어렵게 될 수 있는 등 각종 문제가 발생할 수 있다. 나아가 재정집행 측면으로 보더라도, 조세와 조세 아닌 것이 구분되지 않는 경우의 문제는 당연히 발생하게 된다. 그러므로 조세의 명확한 ‘정의(定義)’가 이루어진다면, 이에 따라 납세자의 권리강화 역시 더불어 이뤄질 수 있고 이는 ‘조세정의’에도 부합하는 결과를 가져오게 된다.⁵⁾

또한, 절차적 측면에서 납세자의 권리를 충분히 보장하지 못한다면, 이 역시 실질적으로 조세정의를 위협받게 되는 결과를 가져오고, 그 과정에서도 납세자의 기본권이 침해될 수 있다. 따라서 여전히 기울어진 운동장인 국가와 납세자와의 관계에서 납세자의 권리강화는 필요하다.

나. 납세자권리강화의 의의

모든 국민은 납세자이거나 적어도 잠재적인 납세자에 해당한다. 따라서 납세자의 기본권을 보장하는 것은 곧 국민의 기본권을 보장하는 것과 같다. 그런데 헌법상 규정된 국민의 납세의무는 국민의 기본권 가운데 하나인 재산권 보장과 충돌되는 측면이 있으며, 이때 만일 국가가 국민에 대해 우월적인 지위를 가지고 납세의무만

5) 최광, 세금의 작명과 분류, 제대로 하자, 예산정책연구(6-1), 국회예산정책처, 2017, 97면에서는 논어를 인용하여, 용어가 정확하지 않으면 혼란이 야기되고 국가정책이 뒤틀릴 가능성이 크다고 설명하고 있다. 당해 논문에서는 세금의 ‘명칭’에 대한 언급을 하고 있다는 점에 있어 본 논문과 차이가 있으나, 결국 세법상 명확한 정의를 하는 것이 조세정의에 매우 중요하다는 점에 있다는 점을 설명함에 있어서는 그 취지가 동일하다고 볼 수 있다.

을 강요한다면 국민의 기본권은 심각하게 침해될 수 있다. 또한, 거의 모든 납세자는 국가에 비해 턱없이 부족한 정보와 법체계의 흠결 등으로 인해서도 실질적 권리행사의 제한을 받기에, 헌법상 규정된 납세의무 및 기본권 보장을 형식적으로 적용하게 된다면 납세자의 권리는 심각하게 침해될 수 있다. 따라서 실정법상 구체적으로 납세자의 권리를 보장할 수 있는 제도가 필요하다.

기본적으로 납세자권리에 대해 규정하고 있는 내용은 국세기본법 제81조의2에 따른 납세자권리현장 등을 떠올릴 수 있다.⁶⁾ 납세자권리현장은 1997년 최초 고시한 후 2007년 소폭의 개정을 거쳐 2018년 2월 1일 전면 개정을 하였는데, 이러한 전면 개정은 주요국의 사례와 국세기본법의 개정 내용 등을 반영한 것으로서 납세자의 권리 강화 및 세무조사 등에서의 절차적 측면을 중시하는 내용을 담았다고 평가받고 있다.⁷⁾ 다만, 영국, 미국, 프랑스 등에서는 납세의무에 관한 규정이 권리이자 의무로 이해되고 있는 반면, 우리 헌법에서는 오로지 의무인 것처럼 구성되어 있으므로 헌법상 기본적인 권리와 의무를 함께 담아야 한다는 주장도 제기되고 있다.⁸⁾ 그만큼 우리나라는 여전히 조세와 관련하여 납세자 중심이 아닌 국가 중심의 제도가 운용되고 있음을 부인하기 어렵다. 이는 비단 실무적 측면에서의 운용뿐만 아니라 제도에 있어서도 동일한 문제가 나타나고 있다. 따라서 현실적으로 전반적인 제도의 정비를 통하여 납세자 권리 강화를 이루어야 할 필요성이 있다.

이러한 납세자 권리강화는 국가와 납세자 간의 관계를 조화롭게 균형을 맞출 수 있게 하여, 결과적으로 조세정의를 이루는 방안이 될 수 있을 것이다. 본 논문에서 언급하고 있는 내용들은 언뜻 보면 별개의 논의처럼 보일 수도 있다. 그러나 조세의 범위를 명확히 하고 그에 대해서는 조세법상 절차를 적법절차의 원칙에 따라 엄격하게 준수해야 한다는 내용은 헌법상 당연히 보장된 납세자의 재산권을 보장하여 납세자권리를 강화하는 것으로서, 결과적으로 실질적 조세정의를 이룰 수 있다는 점에 있어서 하나의 주제로 관통될 수 있는 쟁점에 해당한다.

6) 이러한 납세자권리현장은 법령은 아닌 선언문에 해당한다. 이수운·변혜정, 납세자권리현장에 관한 소고, 서울법학(27-1), 서울시립대학교 법학연구소, 2019, 192면

7) 허원·박훈, 개정 「납세자권리현장」에 대한 소고, 조세와법(11-1), 서울시립대학교 법학연구소, 2018, 85면

8) 유희림, 앞의 논문, 287면

2. 담세력에 부합하는 조세의 의의

가. 담세력의 의의

대한민국 헌법 제23조 제1항은 개인의 재산권 보장을 천명하고 있으며, 이러한 재산권은 제도 보장의 성격을 갖고 있기에 법률로써 사유재산제도 자체를 부인할 수 없고 이는 입법의 한계이기도 하다.⁹⁾ 헌법상 조세의 부과와 징수는 국민의 재산권에 중대한 제한을 가져오므로, 의회의 입법인 법률에 의해서 정해져야 하고 이는 국민주권주의와 법치주의를 채택하고 있는 민주국가의 헌법상 공통된 원칙이다.¹⁰⁾ 헌법재판소는 조세는 부과와 징수를 납세자의 담세능력에 상응하여 공정하고 평등하게 할 것을 요구하며 합리적 이유 없이 특정의 납세의무자를 불리하게 하거나 우대하는 것을 허용하지 아니한다고 설시하여,¹¹⁾ 담세력에 따라 납세의무가 성립해야 한다는 점의 당위성을 설명하고 있다.

과거 조세의 부과근거에 대해서는 시민이 국가로부터 받는 이익의 대가라는 이익설과 국가는 그 임무를 달성하기 위해 과세권을 가지며 국민은 그에 상응한 납세의무를 부담한다는 의무설이 있었으며, 최근 각국의 조세제도나 조세정책은, 과세 대상에 대해서는 담세력을 기초로 하는 이익설적 고려가, 과세의 크기에 대해서는 복지국가의 이념에 입각한 의무설적 고려가 바탕에 깔려 있다.¹²⁾

담세력이라 함은, “납세의무자가 개인적으로 어느 정도의 조세를 부담할 수 있는가 하는 경제적인 능력”¹³⁾을 의미하며, “국가의 손에 옮기는데 가능한 원천을 소유

9) 성낙인, 헌법학(제10판), 법문사, 2010, 639면

10) 성낙인, 앞의 책, 945면

11) 헌법재판소 1997. 10. 30.자 96헌바14 결정

12) 임승순, 조세법(2019년도판), 박영사, 2019, 12면. 기타 공수설 및 보험료설 등이 있다. 일견 이익설은 세금이 국가가 개인에게 반대급부 없이 거두는 것이라는 점을 볼 때 타당하지 않다고 볼 여지도 있다. 예를 들어, 金子 宏, 租稅法(第23版), 弘文堂, 2019, 23頁 내지 24頁에서는 조세를 국가로부터 받는 이익의 대가라고 본다면, 일본헌법이 예정하는 복지국가의 이념에 정면으로 충돌한다고 한다. 그러나 이익설은 개개의 국민이 받는 서비스의 대가에 대비하는 것이 아니라, 국민전체가 받는 이익과 국민전체가 부담하는 세금의 합계라는 점에서 의미가 있다고 볼 수도 있다(山本守之, 租稅法の基礎理論(新版改訂版), 稅務經理協會, 2013, 27頁, 동 서적에서는 일본에서의 일반적인 통설은 의무설이라고 한다).

13) (주)영화조세통합 용어사전(<http://www.taxnet.co.kr/>)

하는 것” 혹은 “지불하는 자가 부당한 고통을 받는 일이 없이 또는 사회적으로 중요한 목적을 현저히 방해받는 일이 없이, 조세를 지불하는 능력”라고 정의하기도 한다.¹⁴⁾ 일반적으로는 Haig-Simons의 소득 개념(소득=소비+순자산가치의 변동액)에 근거하여 소득, 소비 또는 재산에 납세의무를 부여한다. 이와 같은 소득, 소비 또는 재산에 대해 부과하는 조세는 반드시 화폐가치로 환산할 수 있는 납세의무자의 일정한 능력에 비례하여 부과하는 방향으로 설정되어야 한다.¹⁵⁾ 조세는 국가의 재정운용을 위해 국가가 강제적으로 국민에게 그 능력에 맞게 반대급부 없이 거두어들이는 것으로서, 국가가 담세력에 상응하는 조세를 부과하지 않는다면 이는 위헌적인 재산권의 침해로서 인정될 수 없다. 판례 역시 “재산세는 보유하는 재산에 담세력을 인정하여 부과되는 조세로서...(중략)... 당해 재산이 훼손되거나 일부 멸실 혹은 붕괴됨으로 인하여 재산적 가치를 전부 상실하게 된 때에는 재산세 과세대상이 되지 아니한다고 하여야 한다.”고 판시하거나(대법원 1995. 4. 11 선고 94누 9757 판결), “장례비용은 비록 상속개시 당시에 존재하는 채무는 아니나 상속개시에 수반하는 필연적인 비용으로 상속세의 담세력을 감소시킨다는 점에서 이를 상속재산가액에서 공제하는 것”이라고 보는 등(대법원 1997. 11. 14 선고 97누669 판결), 담세력에 근거하지 않는 부과처분을 인정하고 있지 않다. 헌법재판소 역시 “임대사업을 하기 위하여 여러 채의 주택을 매입한 자와 그와 같은 목적 없이 매입한 자가 담세능력에 있어 본질적으로 다르다고 보기 어렵다. 담세력의 원천이라는 측면에서는 위와 같은 사업목적 유무가 분류의 기준으로 되기는 어렵기 때문이다.”라고도 하여(헌법재판소 2006. 2. 23 자 2004헌바80 결정), 담세력이 세법의 입법에 있어서 중요한 판단기준이라는 점을 확인하고 있다.¹⁶⁾

14) 水野 忠恒, 租稅法(第5版), 有斐閣, 2011, 13면

15) 이창희, 세법강의(제15판), 박영사, 2017, 41면도 “돈 문제와 관련이 있어야 할 것”이라고 서술하고 있다.

16) 물론 세법은 반드시 담세력에 정확하게 비례하여 입법되는 것만을 요청하지는 않는다. 헌법재판소는 “조세평등주의가 요구하는 이러한 담세능력에 따른 과세의 원칙은 한편으로 동일한 소득은 원칙적으로 동일하게 과세될 것을 요청하며(이른바 ‘수평적 조세정의’), 다른 한편으로 소득이 다른 사람들간의 공평한 조세부담의 배분을 요청한다(이른바 ‘수직적 조세정의’). 그러나 이러한 담세능력에 따른 과세의 원칙이라 하여 예외 없이 절대적으로 관철되어야 한다고 할 수 없고, 합리적 이유가 있는 경우라면 납세자 간의 차별취급도 예외적으로 허용된다.”고 실시하고 있다(헌법재판소 2002. 8. 29.자 2001헌가24 결정).

나. 논의사항

담세력에 따르는 납세의무의 성립은 세법의 기본원리상 당연한 것이다. 그러나 실질적인 행정질서벌을 세액으로 규정하는 경우 본질적 성격이 다른 것을 동일하게 다루게 되는 문제가 발생할 수 있다. 반대로 조세와 같이 담세력에 근거를 두고 있는 각종 기금이나 부담금이 단지 조세로서 규정이 되어 있지 않는다는 사유로 조세에서 배제될 수는 없다. 즉, 입법에 있어서 “조세를 조세답게” 명확하게 구분할 필요가 있다는 것이다.

후술하는 조사 측면에서의 논의 역시 당해 조사가 “조세”에 관한 것이라는 점을 전제로 하고 있는 것이며, 조세가 아닌 다른 종류의 제재규정에는 그에 따른 적절한 절차의 보장이 따르며 되는 것이다. 또한, 반대로 조세임에도 불구하고 조세가 아닌 형태로 규정되어 있는 사항들은, 징수 및 집행 측면에서도 적법한 보호를 받지 못할 뿐만 아니라 더 나아가 재정집행의 측면에 있어서도 적절하게 사용되지 못할 가능성도 있다. 결국 조세의 개념에 대한 명확한 법률체계상의 정립이 없다면 그에 따른 납세자의 권익 보호도 이루어질 수 없으며, 이러한 문제점이 발생하지 않기 위해 가장 먼저 필요한 것은 “조세”를 “조세”로서 명확하게 입법하는 것이다. 따라서 조세 정의를 찾기 위한 첫 번째 과제는, 이론적 측면의 조세와 필요충분적 조건을 지닌 세법 체계를 구축할 수 있도록 노력하는 것이다. 이에 본 논문에서는 구체적 사례와 문제점 및 입법론적 검토를 해보기로 한다.

3. 적법절차 강화의 의의

가. 적법절차원칙의 의의

헌법상 적법절차의 원칙이라 함은, 입법, 행정, 사법, 헌법재판 등 모든 국가작용은 헌법과 정당한 법률을 근거로 하고 법규범에 따른 정당한 절차를 밟아 행사되어야 한다는 헌법원리를 말한다.¹⁷⁾ 이는 법치주의와 절차적 민주주의의 구체적인 발현으로서 이때의 ‘적법’이라 함은 실정법만이 아니라 넓은 의미의 법규범의 원리나 이념에 적합하여야 한다는 것을 의미하고, 적법절차의 원칙은 기본권을 제한하는 모든

17) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2006, 381면

절차와 행정절차 등 공권력의 행사와 관련된 모든 절차에도 적용되어야 한다는 것이 통설이다.¹⁸⁾ 따라서 검사가 법원의 증인으로 채택된 수감자를 증언에 이르기까지 검사실로 매일 소환하여 변호인이 접근하는 것을 차단하면서 회유 및 압박을 하는 것¹⁹⁾ 등을 비롯하여 헌법재판소는 적법절차에 위배되는 범위를 광범위하게 인정하고 있다. 참고로 미국의 수정헌법 제5조는 “누구든지 법의 적정절차에 의하지 않고는 생명·자유·재산을 침해받지 아니한다.”고 선언하여 재산권에 대해서도 적법절차의 원칙이 적용된다는 점을 헌법으로 천명하고 있다.

조세와 관련한 징수 절차의 논의는 과세관청이 납세자의 납세의무를 파악하여 세금을 부과하는 단계(조사단계)와 확정된 납세의무에 대해 징수의 집행절차를 거치는 단계(체납처분 절차 등) 등으로 구분될 수 있다. 적법절차원칙은 공권력의 행사에 관련된 모든 절차에 적용되며, 더 나아가 헌법상의 원칙으로서 공권력 행사의 근거가 되는 적정한 실체법의 원리로까지 확장되어 있으므로 실체적 내용도 합리성과 정당성을 갖추어야 한다.²⁰⁾ 이에 조세의 체납처분 절차뿐만 아니라 조세와 관련한 제반 절차에 있어서도 쟁점이 될 만한 부분들이 많을 수 있으나, 본 논문에서는 조사 단계에서 납세자의 권익이 보호되어야 할 부분을 중심으로 논의하고자 한다. 이 부분은 조세징의를 위한 과세관청의 몫으로서 “과세관청을 과세관청답게” 단순히 권력기관으로서가 아니라 국가의 세무서비스를 위해 납세자와 함께하는 기관으로 거듭나기 위한 제언이다.

나. 논의사항

후술하겠으나 실체적 측면에서 일반적인 행정질서벌은 형법총론의 규정을 대부분 그대로 본 떠 만든 질서위반행위규제법이 적용되고 있다. 그런데 행정질서벌의 절차적 측면에서는 형사소송법을 그대로 따르고 있지 않다. 그런데 조세의 경우에는 특히 국민의 재산권을 침해하는 것은 물론이며 행정질서벌 및 행정형벌이 부과되는 경우가 많다.²¹⁾ 국민의 기본권을 침해하는 체계에 해당한다면 이를 보호하는 절차

18) 정종섭, 앞의 책, 381면. 류지영, 私인에 의한 위법수집증거의 배제범위, 중앙법학(제12집 제4호), 중앙법학회, 2010, 144면. 헌법재판소 1989. 9. 8.자 88헌가6 결정 등도 같은 취지이다.

19) 헌법재판소 2001. 8. 30.자 99헌마496 결정

20) 류지영, 앞의 논문, 144면 내지 145면

역시 제대로 구축되어 있어야 할 것이며, 이는 형사체계나 조세체계가 명칭이나 적용대상이 다르다는 사유만으로 달리 보아야 할 것은 아니다. 물론 두 가지 절차를 반드시 동일한 절차로 진행해야 한다는 것은 아니다. 필자는 양 체계에서 구분될 수 있는 부분은 효율적으로 구분하면 될 것이지만, 조사단계에서 지켜져야 할 기본권 보장에 있어서는 상당 부분 형사소송법상의 기본 법리가 그대로 지켜져야 한다는 주장이다. 이는 조사반이 우월한 지위에서 사실상 영향력을 행사할 수 있는 자료의 입수나 증거법 등에 대한 해석에서 나타날 수 있다. 따라서 본 논문에서는 세무조사 절차에서 형사소송법상 법리가 적용되는 경우 납세자의 기본권 보장이 이뤄질 수 있는 몇 가지 납세자권리 보호방안을 제언한다.

4. 소결

조세정의는 실체적 측면 및 절차적 측면에서 모두 중요하며, 이는 역사적으로 국민이 국가에 대한 투쟁을 통해 얻어낼 수 있었던 산물이다. 이러한 조세정의를 이루기 위해서는 먼저 조세의 명확한 범위 설정이 선결되어야 한다. 현대의 조세체계는 담세력에 따른 조세 부담을 전제로 하고 있기에, 담세력에 따르지 않는 부담은 애초부터 조세법의 법리가 아닌 측면에서 접근되어야 하며 반대로 담세력에 따르는 내용이라면 조세법의 법리를 바탕으로 실체적·절차적 논의가 이뤄져야 할 것이다. 나아가 그와 같이 정립된 조세의 부과 역시 헌법상 보장된 국민의 재산권을 침해하는 행위에 해당한다. 따라서 이와 같이 국민의 기본권을 침해하는 것에 있어서는 적법절차의 원칙이 반드시 필요하다. 이에 본 논문에서는 조사 단계를 중심으로 조세에 관한 적법절차 원칙을 추가적으로 연구해 본다.

21) 세무조사 이후에 부과처분이 이뤄질 때는 행정질서벌인 가산세가 병과되는 경우가 대부분이라고 볼 수 있다. 또한, 최근에는 행정형벌이 부과되는 경우도 많아지고 있는 추세이다.

Ⅲ. 조세 중심의 세법정립을 위한 구체적인 조세정책방안

1. 논의의 방향

본 장에서는 조세의 정의 및 그 범위를 명확히 하여 조세정의에 부합할 수 있는 방향을 제시한다. 납세자 권익을 보호하기 위해 선행되어야 하는 것은 그 전제 조건인 “조세”의 범위를 명확히 하는 것이기 때문이다.

이러한 논의의 한 축은 조세와 행정상 제재의 구별에 대한 것이다. 형식적으로는 조세이나 실질적으로는 조세가 아닌 제재적 성격을 지니는 내용에 대해서는 조세가 아니라 각종 과태료의 부과처분 등으로 입법상으로 구분해야 하는 것이다. 또 다른 한 축은 조세와 부담금의 구별에 대한 것이다. 부담금 등이 실질상 조세의 성격을 가지고 있는 경우라면 이는 조세제도에 포섭되어야 하는 것이다. 이 장은 이러한 논의의 순서에 따르지만, 조세와 행정상 제재의 구별에 대해서는 논의의 분량 등을 고려하여 조세와 행정상 제재의 구분, 세법상의 행정상 제재에 대한 외국의 입법례와 문제점, 개선방안 - 세법상 행정질서벌에 관한 입법론적 제언 등으로 더 세부적으로 나누어 살펴본다.

2. 조세와 행정상 제재의 구분

가. 세액 형태로 규정된 행정상 제재

본래 조세는 응능부담의 원칙에 따라 납세자에게 실행된 경제적 효과를 토대로 담세력을 특정하여 과세하는 것이지만, 가산세의 경우에는 조세의 일부이기는 하나 과세의 기초가 되는 부수의무 위반이나 협력의무 위반에 대한 징벌적인 의미에서 과해지므로 납세자의 담세력과 무관한 기준에 의해 정해진다고 한다.²²⁾ 이는 의무위반에 대한 징벌적인 성격의 “조세”로서 가산세를 이해하고 있는 견해이다. 이에 대해 가산세가 ‘징벌적 성격’이라는 점에 대해서는 전적으로 찬성하나, “조세”라는 점에 대해서는 조금 더 고민해 볼 필요가 있다. 행정상 제재규정이 세액의 형태로

22) 이철송, 현행(現行) 가산세제도(加算稅制度)에 관한 연구, 법학논총(9), 한양대학교 법학연구소, 1992, 199면

규정되어 있기 때문에 발생하는 문제가 많기 때문이다. 과거 Shuop의 권고 내용 및 일본 세제조사회 논의의 참고해보면, 세법상 무신고 및 과소신고에 대한 제재 조치를 위해 형사상 벌칙규정의 적용, 민사상 벌칙 규정(civil penalty)인 가산세의 적용이 필요하며, 모든 사건에 형사소추를 할 필요를 없게 하기 위해 증가산세 제도(civil fraud penalty) 규정도 필요하고,²³⁾ 이와 같은 민사벌은 사실상 조세의 일부가 되기 때문에 조세와 같은 방법으로 징수해야 한다는 취지였다고 한다.²⁴⁾ “사실상 조세의 일부”가 된다는 개념이 어떤 의미로 사용한 것인지는 명확하지 않으나, 우리 세법상 가산세와 같은 행정상 제재규정이 세액의 일부로 들어온 계기 중 하나가 위와 유사한 논의가 아니었을까 한다.

나. 세법상 규정된 행정상 제재의 종류

(1) 가산세

가산세는 국세기본법 및 세법에서 규정하는 의무의 성실한 이행을 확보하기 위하여 세법에 따라 산출한 세액에 가산하여 징수하는 금액을 말한다.²⁵⁾ 국세기본법 제47조 제1항에서는 “정부는 세법에서 규정한 의무를 위반한 자에게 이 법 또는 세법에서 정하는 바에 따라 가산세를 부과할 수 있다”고 규정하고 있다. 대법원은 과거 행정질서벌로 실시한 적도 있으나(대법원 1977. 6. 7. 선고 74누212 판결), 최근에는 “세법상 가산세는 과세권의 행사 및 조세채권의 실현을 용이하게 하기 위하여 납세의무자가 정당한 이유 없이 법에 규정된 신고, 납세 등 각종 의무를 위반한 경우에 법이 정하는 바에 따라 부과하는 행정상의 제재”라고 실시하고 있다(대법원 2016. 10. 27. 선고 2016두44711 판결). 행정상 제재인 가산세는 행정벌 중에서 행정형벌이 아닌 행정질서벌의 성격을 가지고 있는 것으로서, 행정법규 위반에 대해 과태료가 과해지는 것이라고 한다.²⁶⁾

23) 따라서 형사소추와 증가산세를 모두 적용하고 있는 현행 제도에 문제가 있다고 볼 여지도 있다. 이러한 중복적용의 위헌성 여부에 대해서는 권형기·박훈, 세법상 행정질서벌과 조세형벌의 중복 적용 여부와 그 위헌성 - 부당과소신고 및 세금계산서 관련 제재를 중심으로, 법조 제68권 제5호 (통권 제737호), 법조협회, 2019. 10., 164면 내지 167면 참조

24) 최명근, 세법학총론, 세경사, 2004, 841면 내지 842면

25) 국세기본법 제2조 제4호

26) 김세현, 세법상 가산세에 관한 연구 - 면제의 요건인 ‘정당한 사유’를 중심으로 -, 세무와회계연구 (통권 13호), 한국세무사회, 2017, 94면, 반면, 박종준, 행정질서벌의 체계에 관한 소고, 공법연구

(2) 사실과 다른 세금계산서로 인한 매입세액 불공제

부가가치세법은 세금계산서 또는 수입세금계산서를 발급받지 아니한 경우 또는 발급받은 세금계산서 또는 수입세금계산서에 필요적 기재사항의 전부 또는 일부가 적히지 아니하였거나 사실과 다르게 적힌 경우의 매입세액을 공제하지 않는다고 규정하고 있다(부가가치세법 제39조 제1항 제2호). 이때 동항 제1호의 합계표에 관한 규정과 제2호에서 규정하고 있는 세금계산서에 관한 규정 및 제8호에서 규정하고 있는 사업자등록 신청 전의 매입세액 부분은 담세력에 근거하지 않은 행정상 제재에 해당한다.²⁷⁾ 반면, 실물공급이 없이 세금계산서를 발급받은 경우는 본래 매입세액 공제를 받을 수 없으므로 논문에서의 논의에서 제외된다. 즉, 본 논문에서의 사실과 다른 세금계산서의 매입세액 불공제는 행정상 제재로 볼 수 있는 매입세액 불공제 부분에 한정된다.²⁸⁾ 이에 대해 헌법재판소는 “이 사건 법률조항은 경제적 실질을 도외시하고 법률상의 형식에 따라 과세하고자 하는 것이 아니라, 앞서 본 입법목적의 달성을 위하여 세금계산서가 사실과 다르게 기재된 경우 등에 그 제재방법으로서 당해 거래의 매입세액 공제를 허용하지 아니한다는 내용을 규정한 것일 뿐이다. 그렇다면 이 사건 법률조항은 실질과세의 원칙과 직접적 관련이 없는 것이다.”라고 설시한 바가 있다(헌법재판소 2002. 8. 29 자 2000헌바50 결정). 이는 행정상 제재 규정이기 때문에 담세력에 따라 과세되어야 한다는 세법상의 실질과세 원칙과는 관련이 없다는 취지로 보인다.

(3) 명의신탁 증여의제로 인한 증여세

상속세 및 증여세법 제45조의2 제1항은 토지와 건물을 제외하는 권리의 이전이나 그 행사에 등기 등이 필요한 재산의 실제소유자와 명의자가 다른 경우에는 「국세기본법」 제14조에도 불구하고 그 재산의 가액을 명의자가 실제소유자로부터 증여받

(46-3), 사단법인 한국공법학회, 2018, 108면에서는 행정질서벌과 과태료를 동일한 용어로 보아도 무방하다고 한다. 이에 행정질서벌이 과태료의 일종이라는 견해로는 권형기·박훈, 앞의 논문, 2019. 10., 148면

27) 권형기, 사실과 다른 세금계산서에 대한 행정질서벌과 입법개선안에 관한 소고, 조세논총(제4권 제2호), 한국조세법학회, 2019. 6., 63면

28) 이창희, 앞의 책, 1054면에서는 법의 실제만을 본다면 실제로 있는 매입세액은 공제해주어야 옳으나, 세금계산서 제도가 무너지면 부가가치세제가 무너지기에 일종의 행정벌인 셈이라고도 설명하고 있다.

은 것으로 보고 있다. 명의신탁 증여의제 규정의 부과근거는 실제 증여의 본질과는 무관하게 조세회피의 방지를 위하여 세금의 형태로 부과한다는 것이며,²⁹⁾ 이는 앞서 살펴본 사실과 다른 세금계산서의 매입세액 불공제와 같이 행정상 제재의 성격에 해당한다.³⁰⁾³¹⁾

다. 조세법상 행정상 제재와 질서위반행위규제법의 해석상 차이점

가산세의 법적 성격은 행정질서벌이라는 견해가 다수설이다.³²⁾ 가산세를 행정질서벌이라고 하는 견해는 구체적으로는 조세질서벌의 성격을 지니는 것이나 일반 행정질서벌의 경우 과태료라는 금전적 제재를 과하는데 반해 가산세의 경우에는 세금의 형태로 제재를 가한다는 점에서 차이가 있다고 한다.³³⁾ 이와 같이 가산세의 실질은 조세질서벌의 형태에 해당하지만, 단지 법령의 구조에 있어 세금의 “형태”를 띠고 있다고 보는 것이 타당하다. 이와 같은 행정질서벌은 금전을 매개로 한다는 공통점을 제외하고는 의무위반이나 반대급부를 전제로 하지 않는 조세와는 전혀 다른 목표와 성격을 가지는 행정작용이다.³⁴⁾

29) 윤지현, 주식의 명의신탁에 대한 증여세 과세에 있어서의 몇 가지 문제점에 관한 소고, 조세법연구(9-2), 2003, 141면

30) 이창희, 앞의 책, 1121면, 이진오, 2017 조세법 중요판례, 인권과정의(vol. 473), 대한변호사협회, 2018. 5., 153면. 명의신탁의 증여의제와 관련한 법령과 해석의 변천과정에 대해서는 이창희, 앞의 책, 1114면 내지 1123면 참조

31) 따라서 세액이라는 점을 전제로 과세물건이 없으므로 위헌에 해당한다는 견해는 타당하지 않다고 본다. 김정기, 주식 명의신탁 증여의제의 위헌성과 개선방안, 법학논총(29-3), 국민대학교 법학연구소, 2017, 134면 내지 136면. 세액이 아닌데 세법에 규정되어 있는 것 자체가 문제인 것이다.

32) 이철송, 앞의 논문, 199면, 김세현, 앞의 논문, 49면. 동 논문 48면에서는 협력의무의 이행 촉진을 유도하기 위한 세제상의 혜택에 대비하여 의무위반에 대한 제재를 하고 있는데 가산세는 그러한 제재의 한 종류로 볼 수 있다고 한다. 백제흙, 가산세 면제의 정당한 사유와 세법의 해석, 현대조세소송의좌표 - 소순무 변호사 정년기념논문집, (주)영화조세통람, 2017, 176면 내지 177면에서는 이와 관련해서 행정질서벌, 행정상의 제재, 조세행정상의 특별과료, 특별부담설, 손해배상설 등 다양한 견해를 소개하고 있다. 김태희, 조세법처벌법, 박영사, 2018, 14면도 같은 취지로 행정질서벌임을 설명. 안대희 외, 조세형사법, 도서출판 평안, 2015, 126면에서는 행정법적 성격이기에 조세벌과 구분된다고 설명하고 있다.

33) 백제흙, 앞의 논문, 177면

34) 박종준, 앞의 논문, 119면

대법원은 “과태료와 같은 행정질서벌은 행정질서유지를 위한 의무의 위반이라는 객관적 사실에 대하여 과하는 제재이므로 반드시 현실적인 행위자가 아니라도 법령상 책임자로 규정된 자에게 부과되고 원칙적으로 위반자의 고의·과실을 요하지 아니하나, 위반자가 그 의무를 알지 못하는 것이 무리가 아니었다고 할 수 있어 그것을 정당시할 수 있는 사정이 있을 때 또는 그 의무의 이행을 그 당사자에게 기대하는 것이 무리라고 하는 사정이 있을 때 등 그 의무 해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 때에는 이를 부과할 수 없다.”고 판시하고 있다(대법원 2000. 5. 26. 선고 98두5972 판결). 이후 질서위반행위규제법은 “고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다.”고 입법이 되었다(질서위반행위규제법 제7조).³⁵⁾ 가산세에 대해 학설은 “고의·과실의 유무가 정당한 사유의 존부 판단에 중요한 요소로 작용하는 것을 부정하는 취지는 아니”라고도 하며,³⁶⁾ 고의·과실은 고려되지 않지만 정당한 사유를 인정한다는 것이 모순이라는 비판도 있으며,³⁷⁾ 이로 인해 국세기본법에 고의·과실을 필요로 한다는 명시적인 조문을 두어야 한다는 견해도 있다.³⁸⁾ 위와 같은 견해에 근거해본다면, 적어도 현행 세법 내에 자리잡은 행정벌은 질서행위규제법에서 규정하고 있는 행정벌과는 고의·과실 측면에서 차이가 있다고 볼 수 있다.³⁹⁾

35) 이러한 형태의 입법을 비판하는 취지는 박종준, 앞의 논문, 127면 내지 128면 참조

36) 강석훈, 가. 구 법인세법 제41조 제1항 제2호 소정의 과소신고가산세의 부과대상이 되는지 여부를 판단하는 기준이 되는 '신고하여야 할 과세표준금액'의 의미 및 납세의무자인 내국법인이 처음에 과세표준을 신고하면서 간접외국납부세액의 공제와 이를 위한 익금 산입을 하지 않아 그 신고 과세표준금액이 과세관청에 의하여 정당하게 계산된 과세표준금액에 미달한 경우, 그 미달금이 과소신고가산세의 부과대상이 되는지 여부(적극), 나. 가산세를 부과하기 위하여는 납세자의 고의·과실을 요하는지 여부(소극) 및 납세자의 법령의 부지 등이 가산세를 부과할 수 없는 정당한 사유에 해당하는지 여부(소극), 대법원판례해설 제50호, 법원도서관, 2004, 328면

37) 소순무 외, 조세소송(개정 8판), 영화조세통람, 2016, 115면

38) 김세현, 앞의 논문, 96면 등. 가산세에 있어서는 적어도 과실을 요건으로 해야 한다는 견해로는 이태로, 조세법개론(전정판), 조세통람사, 1992, 118면, 이철송, 앞의 논문 205면에서 재인용

39) 다만, 사실과 다른 세금계산서의 매입세액 불공제에 있어서는, 선의·무과실인 경우 이를 부과하지 않는다는 것이 대법원의 확립된 입장인바, 이는 행정벌적 측면이 고려된 것이라고 본다.

3. 세법상의 행정상 제재에 대한 외국의 입법례와 문제점⁴⁰⁾

가. 사실과 다른 세금계산서의 외국 입법례와의 비교⁴¹⁾

(1) 외국 입법례와의 비교⁴²⁾

영국은 인보이스⁴³⁾상 기재내용이 사실과 부합하여야 하나 거래사실의 실재성이 입증되는 경우이며 거래상대방과 상시검증을 해 왔다면 매입세액 공제가 허용될 수 있다고 한다.⁴⁴⁾ 다만, 유럽사법재판소의 판결에 따라 재화나 용역의 거래가 조세회피의 한 부분을 구성하는 경우에는 매입세액 공제를 인정하지 않고 있다.⁴⁵⁾ 그런데 대체로

40) 세법상 대표적인 행정질서벌로서는 가산세를 꼽을 수 있다. 그런데 가산세의 경우에는 외국의 경우에도 일반적으로 조세법의 체계 내에서 규정하고 있다. 예를 들어, 미국의 가산세 제도는 내국세법(IRC)에 규정되어 있으며, civil penalty라 하여 형사적 제재(fine)과는 구분된다고 한다(한상국 외 2인, 주요국의 가산세 제도 - 미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국 -, 한국조세재정연구원, 2006, 10면). 이러한 가산세의 규정 자체는 각 국가마다 다른 측면이 많음에도 불구하고, 대체로 신고 또는 납부를 불성실하게 하는 경우를 제재하는 규정으로 입법되어 있다는 점에 있어서는 동일한 측면이 있다(물론, 우리나라에는 외국에 없는 복잡한 규정들이 있기도 하지만 이를 따로 살피지는 않는다). 따라서 본 논문에서는 외국에서 입법례를 찾을 수 없는 개별 세법상 우리나라 특유의 제도를 중심으로 논하기로 한다. 후술하겠으나, 본 논문에서 주장하는 것은, 가산세 제도를 포함한 전체 세법상 행정질서벌을 세법 체계에서 완전히 분리하자는 취지가 아니다. 세법상 행정질서벌에 대해서는 행정질서벌적 측면과 세법의 특수성을 모두 고려하여 별도의 입법을 해야 한다는 취지에 해당한다.

41) 본 단락의 내용은 권형기, 앞의 논문, 69면 내지 73면 및 권형기, 부가가치세법상 실질과세원칙의 적용에 관한 연구, 서울시립대학교 세무전문대학원 박사학위논문, 2019. 2.에서 과거 소개한 내용을 요약한 것임을 밝힌다.

42) 우리 부가가치세법상 사업과 무관한 소비 등에 대한 매입세액 불공제 규정은 EU의 부가가치세법에도 동일하게 규정되어 있다. 김유찬 외, 주요국의 조세제도 - 독일편, 한국조세재정연구원, 2009.10., 258면.

43) EU COUNCIL DIRECTIVE 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax 제220조 본문 및 제1항에서는, 모든 납세자가 재화 또는 용역을 공급할 때 Invoice를 발급하도록 규정하고 있다. 또한, 면세의 경우에도 Invoice가 발급되는 경우가 있다(EU Directive 제226조 제11항). 따라서 Invoice의 개념은 우리나라의 개념으로 따지면 세금계산서 및 계산서의 개념을 포괄하는 것으로 볼 수 있으며, 넓게 본다면 현금영수증의 개념까지 포괄한다고 볼 수 있다. 따라서 애초에 우리 세금계산서 제도와 단순히 비교할 수 없는 개념이기에, 본 논문에서는 이를 '인보이스'로 지칭한다.

44) 김재진 외, 세금계산서 국제비교연구, 한국조세재정연구원, 2017. 6., 48면

45) 김재진 외, 위 보고서, 48면

단일세율(또는 이중세율)을 사용하고 있는 부가가치세에 있어서, 재화나 용역의 거래가 조세회피의 한 부분을 구성하기 위해서는 “자료상 거래” 또는 “폭탄업체가 개입된 거래” 등을 제외하고는 매우 드물게 나타난다. 프랑스의 경우에는 인보이스에 필요적 기재사항이 기재되지 않거나 인보이스 자체를 보관하지 않는 경우 및 실제와 다르게 발행된 경우에는 매입세액 공제를 받을 수 없으나, 이때 실제와 다르게 발행된 경우는 재화 또는 용역과 관련되지 않은 “가공” 발급 등을 의미한다고 하며, 탈세거래와 관련된 경우에도 매입세액 공제를 할 수 없다.⁴⁶⁾ 독일의 경우에는 매입세액 공제가 사업자의 조세상환청구권으로 인식되고 있으며 명확한 세액이 기록된 인보이스에 의해 매입세액의 거래징수가 인정되어야 인정되고, 필요적 기재사항이 기재되어 있지 않거나 탈세목적의 인보이스인 경우에는 매입세액이 공제되지 않는다고 한다.⁴⁷⁾

(2) 우리나라의 규정과 외국 입법례의 비교

우리나라와 주요 선진국의 제재규정에는 가공거래가 아닌 단순한 사실과 다른 세금 계산서에 관한 규정에 있어 많은 차이가 있다. 주요 선진국 중에서는 세금계산서의 완전한 법정 서식⁴⁸⁾이 있는 나라도 우리나라로 유일할 뿐만 아니라⁴⁹⁾, 실물거래가 있음이 명확히 확인되는 때에도 매입세액을 불공제하는 국가도 확인되지 않을 뿐만 아니라, 이를 조세포탈과 별도의 범죄행위로 보아 처벌하는 국가도 확인되지 않는다.⁵⁰⁾ 영국에서는 인보이스의 교부·수취가 당사자의 필요에 의해 이루어지기에 인보이스와 관련한 별도의 가산세 규정은 존재하지 않고,⁵¹⁾ 부가가치세와 관련한 부당환급, 탈세 등을 제외하고는 형사처벌 규정이 따로 있지는 않은 것으로 보인다.⁵²⁾ 프랑스에서는 필요적 기재사항이 부적절하게 기재되는 경우에는 약간의 벌금이 있

46) 김재진 외, 앞의 보고서, 59면. 프랑스에서는 인보이스 등의 기재가 사실과 다른 경우 문언대로 납부할 책임이 있다고 한다.

47) 김재진 외, 앞의 보고서, 67면

48) 다만, 최근 주요 선진국에서도 전자 인보이스의 개념을 속속 도입하고자 하는 추세이다. 이는 본 논문에서의 행정질서벌에 관한 논의와 직접적인 관련은 없다.

49) 김재진 외, 앞의 보고서, 83면

50) 김재진 외, 앞의 보고서, 90면 내지 91면

51) 박정수, 주요국의 조세제도 - 영국편, 한국조세재정연구원, 2009. 10., 187면

52) 박정수, 앞의 보고서, 189면. 김재진 외, 앞의 보고서, 49면 내지 50면

고,⁵³⁾ 조세회피로 간주되는 인보이스의 발행이나 이용시 및 “가공”의 인보이스 기재 등은 공급가액의 50%의 벌금이 부과된다고 한다.⁵⁴⁾ 독일에서는 고의 또는 과실로 인보이스를 발행하지 않거나 기간을 넘기거나 보관의무를 이행하지 않는 경우에는 최대 5천 유로를 한도로 과태료(Bußgeld)가 부과된다(Umsatzsteuergesetz § 26a (2)), 조세포탈 행위가 아닌 인보이스의 발급 및 수취행위 자체에 대해서는 따로 형사적으로 처벌하고 있지는 않는 것으로 보인다.⁵⁵⁾

외국의 매입세액 불공제는 담세력에 충실한 입법으로서 실제 국가 세수의 감소가 없는 경우에는 대체로 “사실과 다르다”는 사실만으로 불공제하는 것이 아니라 기본적으로 가공 인보이스 또는 거래가 입증되지 않는 경우에 있어서 매입세액을 불공제하려는 취지로 보인다. 따라서 우리 법제에서와 같이 실제 공급을 받았음에도 불구하고 단순히 과실이 있다는 사유 등으로 매입세액이 불공제되지는 않는다는 것과는 차이가 있으며, 이를 동일한 성격의 과태료라고 보더라도 그 제재의 정도에 큰 차이가 있다.⁵⁶⁾

53) 김재진 외, 앞의 보고서, 60면. 인보이스에 공급자, 공급하는 자의 주소, 사업자등록번호, 거래연월일, 매출금액, 부가가치세액 등이 있으면 증빙으로 인정한다. 안창남, 주요국의 조세제도 - 프랑스편, 한국조세재정연구원, 2009. 10., 267면

54) 김재진 외, 앞의 보고서, 60면

55) 김유찬 외, 앞의 보고서, 282면. 김재진 외, 앞의 보고서, 68면

56) 사실과 다른 세금계산서를 수취하였다고 하여 매입세액을 불공제하는 것은 지나치게 과다한 측면이 있다. 나아가 당해 거래에 있어서 “공급하는 자”에게는 일부 가산세만 부과되는 반면, “공급받는 자”에게는 매입세액 자체를 불공제하는 것이 불공평하다는 것이다. 물론 국가의 입장에서는 “공급하는 자”는 매출세액을 납부하기 때문에 괜찮다는 생각을 할 수도 있다. 그런데 또 한편으로는 공급하는 자는 공급받는 자로부터 징수를 한 것에 불과한 것이다. 이는 또 다시 경제학과 법학의 얹혀있는 줄기로 인해 풀기 어려운 문제이다. 그러나 이와 같이 부가가치세에 있어서 일관적이지 못한 논리를 펼칠 것이라면 차라리 법률의 해석론에 있어서는 경제학적 입장은 그만 고려해도 된다. 어차피 그 해석상 아무런 권원을 주지 않는 이상 경제학적 개념에 있어서의 조세의 전가라든가 거래징수의 개념 등은 법률의 해석에 있어서 아무런 힘이 없다. 이는 여타 법령에서 특정한 구조를 입법자가 의도하였다는 점을 설명할 수 있으나, 부가가치세법에서는 거래징수를 “법률상” 규정하고 있기에 마치 특별한 의미가 있는 것처럼 보이기도 한다. 그런데 이는 당해 사업자에게 “이 세금은 사실상 당신에게 청구하는 것이 아니라 거래 상대방에게 청구하는 것에 불과하기 때문에 아무런 피해가 없소”라고 언급하고 있는 것에 불과한데 모든 세금은 경제적으로 “전가”되기 때문에 이러한 선언적 문구는 필요하지 않다. 참고로, 일본의 소비세법에서는 거래징수의 개념이 규정되어 있지 않다. 요컨대, 입법에 있어서 문제가 있다는 점을 인지하였다면 적어도 해석론에 있어서는 그러한 입법에서의 문제를 해결하고자 생각해야지 입법론의 문제를 오히려 근거로 삼아

나. 명의신탁 증여의제의 외국 입법례와의 비교

(1) 외국에서의 입법례

독일에서는 차명재산을 보유하였다고 하더라도 증여세가 성립하지 않으며, 단지 경제적인 소유권을 가지고 있는 자가 그 재산에 귀속되지 않는 소득을 신고하지 않는 경우에는 조세포탈범으로 처벌받게 된다.⁵⁷⁾ 일본의 경우에도 구체적 규정에 있어 독일과 차이점은 있으나 기본적으로 명의신탁에 대해 과세규정은 없으며, 본인에게 법률적으로 귀속된 경우 감소된 세금에 대해서는 증가산세를 부과할 수 있고 조세포탈로 처벌할 수 있다고 한다.⁵⁸⁾ 미국 역시 명의신탁에 대한 증여세가 없고 실질소유사실을 은닉하고자 형성된 신탁에 대해서는 사기적 신탁으로 제재하고 있다고 한다.⁵⁹⁾

(2) 명의신탁 증여의제의 위헌성 문제

헌법재판소는 명의신탁 증여의제가 헌법에 위반되지 않는다고 보고 있다.⁶⁰⁾ 청구인들은 과세소득 또는 담세력이 발생하지 않았음에도 불구하고 법률의 규정으로 담세력을 창출시켜 증여세를 부과하므로 실질적 조세법률주의에 위반되며, 담세능력이 없는 명의수탁자를 담세력이 있는 자와 동일하게 취급하기에 조세평등주의에 위반되며, 증여세가 아닌 다른 종류의 조세회피행위를 제재할 목적으로 증여세를 부과하게 결부하고 있으며, 비례의 원칙을 위반하고 있다는 등의 주장을 하였는데, 이때 헌법재판소는 명의신탁을 이용하여 재산 증여를 은폐하는 경우 증여세를 부과하기 어렵기 때문에 입법목적의 정당성, 수단의 적절성이 인정된다고 하였으며, 증여세를 부과하는 방법 대신 명의신탁의 사법적 효력을 부인하고 형사처벌을 가하는 방법이 납세의무자의 재산권 등 기본권을 덜 제한하는 수단이라고 단정할 수 없다는 등의

더욱 뒤틀린 해석을 하는 것은 지양해야 할 것이다.

57) 오윤, 명의신탁재산의 증여의제 규정의 본질에 비추어 본 폐지 필요성에 관한 소고, 세무와회계연구(5-1), 한국세무사회 부설 한국조세연구소, 2016, 298면

58) 오윤, 앞의 논문, 299면 내지 302면

59) 오윤, 앞의 논문, 303면

60) 헌법재판소 1989. 7. 21.자 89헌마38 결정, 헌법재판소 2005. 6. 30.자 2004헌바40, 2005헌바24(병합) 결정 등

사유로 침해의 최소성을 인정하였으며, 명의신탁에 조세회피의 목적이 없음을 반증하면 증여의 의제·추정을 받지 않으며 공익 실현에 중요한 역할을 수행한다는 등의 사유로 법익의 균형성을 인정할 수 있다고 판단하였다(헌법재판소 2012. 5. 31.자 2009헌바170 결정). 그러나 명의신탁 증여의제 규정은 조세회피 목적이 없음을 입증하기가 사실상 불가능에 가까우며 그에 비해 막대한 금전적인 부담을 부담능력이 없는 자에게 지울 수 있다는 점 등에서 위헌적이라고 볼 수 있다.⁶¹⁾

다. 행정상 제재규정의 중복적용에 대한 문제

법령에서 세액으로 산출된다고 규정하고 있다고 하더라도 이를 그대로 조세라고 볼 수는 없다. 근대사회에서의 조세라 함은 무언가 담세력이 뒷받침되는 경우 국가가 국민에 대해 반대 급부 없이 강제로 걷는 돈을 의미하는바,⁶²⁾ 담세력이 뒷받침되지 않음에도 불구하고 세액을 부과한다면 이는 실질적 의미의 조세는 아니다. 이와 같은 행정상 제재규정이 반드시 세액의 형태로 규정되어 있을 필요성은 없다. 대부분의 가산세의 경우에는 국세기본법의 정리 및 대법원의 판결 등으로 인해 법률적 성격이 잘 정리되어 있지만, 가산세를 제외한 행정상 제재규정에 대해서는 그 성격이 명확하게 정리되어 있지 않기에 해석에까지 영향을 미치고 있다.

사실과 다른 세금계산서나 명의신탁 증여의제 규정은 단순한 의무위반에 대해 과도한 제재가 적용되므로 그 자체만으로도 위헌성에 대한 의문이 발생한다. 뿐만 아니라 이들은 행정상 제재에 더하여 국세기본법이 적용되는 관계로 신고·납부불성실 가산세가 중복적용되고 있다. 그러나 세금이 아닌 행정질서벌의 납부를 자진신고하지 않았다는 사유로 신고불성실가산세를 납부해야 한다거나 부과고지가 있기도 전에 납부불성실 가산세가 적용되는 것은 타당하지 않다. 이는 질서위반행위에 대하여

61) 김정기, 앞의 논문, 140면. 헌법재판소는 “조세 관련 법률이 헌법 제38조 및 제59조에서 선언하고 있는 조세법률주의의 원칙에 따라 과세요건을 명확히 규정하고 있다 하더라도, 그 법률의 목적이나 내용이 기본권 보장의 헌법이념과 이를 뒷받침하는 과잉금지원칙 등 헌법상의 제반 원칙에도 합치되어야 하므로, 조세관련 법률이 과잉금지원칙 등에 어긋나 국민의 재산권을 침해하는 때에는 헌법 제38조에 의한 국민의 납세의무에도 불구하고 헌법상 허용되지 아니한다.”고 설시하고 있다(헌법재판소 2011. 3. 31.자 2009헌바319 전원재판부 결정, 헌법재판소 2003. 7. 24.자 2000헌바28 결정 등).

62) 이창희, 앞의 책, 7면

자기신고를 강요하는 것으로서 신고납부불성실 가산세는 헌법상으로도 문제될 수 있으며, 납부불성실 가산세에 대해서 자연이자적 성격을 인정하고 있다는 판시(대법원 2010. 1. 28. 선고 2008두8505, 8512 판결)에 비추어본다면 납부불성실 가산세 역시 그 성격에 부합하지 않는다.⁶³⁾ 또한, 부가가치세법상 매입세액 불공제 규정은 동일한 행위에 대해 부가가치세법상 가산세를 부과하고 있을 뿐만 아니라, 조세범처벌법 제10조로도 형사처벌되고 있다. 이는 과잉금지원칙에 위배될 뿐만 아니라 동일한 보호법익을 위하여 이중처벌을 하는 것으로서 이중처벌금지원칙에 위배된다고 볼 수도 있다.⁶⁴⁾

또한, 대법원은 명의신탁 증여의제로 부당무신고가산세를 부과한 사안에서 원심이 “부당무신고 가산세는 부당한 방법으로 과세표준 등의 기초가 되는 사실을 은폐·가장하여 신고의무가 있는 특정 조세를 무신고하는 행위를 제재하는 것인바, 증여의제의 경우 신고대상은 명의신탁에 근거한 증여세이므로 과세표준 등의 기초가 되는 사실은 명의신탁이다. 따라서 그 은폐·가장의 대상도 명의신탁 자체에 한정될 뿐이 사건 명의신탁으로 회피된 조세의 기초되는 사실에까지 확장된다고 보기 어렵다. 즉, 이 사건 명의신탁이 다른 조세의 기초되는 사실을 은폐·가장하였어도 이는 그 회피된 조세의 가산세에서 고려될 수 있다는 점은 별론으로 하고, 이 사건 명의신탁의 증여의제로 인한 증여세에 대한 부당무신고가산세의 근거가 될 수는 없다고 보는 것이 타당하다...(중략)...증여의제로 인한 증여세는 조세회피 목적의 명의신탁에 대한 일종의 제재라고 할 것인데(헌법재판소 2013. 9. 26. 선고 2012헌바259 결정 등 참조), 이에 대하여 거의 예외없이 고율의 부당무신고가산세까지 부과하는 것은 실질적으로 조세회피목적의 명의신탁에 대한 과도한 제재가 될 수 있다”라고 판단한 내용을 그대로 확정된 바가 있다(대법원 2016. 1. 28. 선고 53565 판결). 이는 타당한 판시이나, 명의신탁에 대한 가액을 재차 합산하여 누진세율을 적용할 수 있다고 판단하는 등(대법원 2019. 6. 13. 선고 2018두47974 판결) 여전히 행정질서벌적 성격의 부과금과 조세를 명확하게 구분하지 못하고 있다.⁶⁵⁾

63) 위 취지의 주장은 권형기, 앞의 논문, 79면 내지 84면 등을 참조하였다.

64) 권형기·박훈, 앞의 논문, 167면 내지 171면

65) 동 판결에 대한 평석으로는 권형기, 명의신탁 재산가액을 재차 합산하여 증여세를 과세하는 것이 적법한지 여부, 월간 공인회계사(통권 제315호), 한국공인회계사회, 2019. 8., 43면 내지 47면 참조

4. 개선방안 - 세법상 행정질서벌에 관한 입법론적 제언⁶⁶⁾

가. 세법상 행정질서벌에 대한 구분 입법의 필요성

질서위반행위에 대해서는 질서위반행위규제법이 그 과태료 부과 등에 대한 총칙적 성격을 가지고 있다. 특히 동법 제2조 제1호에서는 ““질서위반행위”란 법률(지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다.”고 규정하고 있으며, 동법 제5조는 “과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있기에, 현행 세법상으로 규정하고 있는 행정질서벌에 대해서도 동 법이 적용되어야 하는지에 대해서도 의문이 들 수 있다. 적어도 실무상으로는 세법상 행정질서벌에 대해서는 질서위반행위규제법을 적용하고 있지 않음은 분명하다.

행정질서벌 가운데 가산세와 같은 경우에는, 처벌보다는 납세의무자에게 심리적 부담을 주어 행정법규의 위반을 사전에 예방하기 위해 세금의 형태로 부과하는 것으로서 행정상 의무확보의 수단이라는 견해도 가능할 수 있다. 이는 위반행위에 대한 제재(벌칙)적 성격과 예방적 차원에서의 제재규정의 성격이 혼합되어 있다는 의미이다. 그러나 대부분의 행정질서벌 역시 제재적 성격과 예방적 차원에서의 제재규정의 성격을 모두 가지고 있다는 측면에서 동일하다. 이에 질서위반행위규제법은 그러한 점을 모두 고려하여 총칙적인 구조를 가지고 있는 것이다. 조세에 관한 행정질서벌을 부과함에 있어서는 그 특수성을 고려할 수는 있을지라도, 행정질서벌적 측면에서의 재산권 침해는 일반적인 조세제도에 기한 재산권 침해와는 다른 관점으로 보아야 한다는 점은 분명하다. 이는 애초에 세금의 경우 담세력에 근거하여 국가 공동체에 기여하는 것인 반면, 행정질서벌과 같은 행정상 제재는 이러한 국가 공동체의 규율을 위반하는 경우에 부과되는 것이기에 근원적인 성격이 전혀 다른 것이기 때문이다.⁶⁷⁾

66) 이하의 내용은, 권형기, 세금계산서 관련 행정질서벌과 관련 입법의 필요성에 관한 소고, 월간 조세(2019년 8월호), (주)영화조세통합, 2019. 8., 71면 내지 80면에 기고한 바가 있는 내용을 요약 및 수정한 내용임을 밝힌다.

67) 사회계약론에 따르면 주권자의 요구에 따라 국민은 그가 국가에 기여할 수 있는 모든 것을 제공

따라서 세법상 조세가 아닌 부분에 대해서는 가산세뿐만 아니라 사실과 다른 세금계산서의 매입세액 불공제나 명의신탁 증여의제에서의 증여세 같은 경우에도 세금의 성격이 아닌 행정상 제재이므로 이를 별도로 규정하여야 하며,⁶⁸⁾ 가장 바람직한 방법은 “조세질서위반행위규제법” 등의 명칭으로 하나의 법률에 별도로 규정해 놓는 것이다.⁶⁹⁾ 세금에 대해 국세기본법상 총칙적 규정이 있다거나 조세형벌에 대하여 조세범처벌법에 그 규정이 있는 것과 동일하게, 세법상의 행정질서벌에 대해서도 별도의 규정이 있어야 한다는 취지이다.

나. 질서위반행위규제법과의 구분입법

독일에서는 조세기본법(AO)이나 다른 세법에서 따로 정하지 않는 이상 세법상의 질서벌에 대해서 질서위반행위규제법(OWiG) 1편(Erster Teil)이 적용된다(Abgab-enordnung § 377 Steuerordnungswidrigkeiten (2))고 규정하고 있다. 질서위반행위규제법(OWiG) 1편은 동법의 제1조부터 제34조까지의 규정을 포함하고 있는바, 질서위반행위규제법의 총칙적 성격을 가진 많은 부분이 조세법상 행정질서벌에 적용된다는 것으로 해석된다. 우리 국세기본법에서는 이러한 규정이 명시적으로 있는 것은 아니나, 질서위반행위규제법상 당해 법령이 다른 법령보다 우선적으로 적용된다는 취지가 기재되어 있으므로 우리 세법상 행정질서벌에 대해서도 질서위

할 의무가 있으나, 주권자는 공동체에 불필요한 어떤 족쇄도 국민에게 부과할 수 없다고 한다. 즉, 사회계약을 통해 자신의 모든 힘과 재산과 자유에서 오직 공동체에 중요하게 쓰이는 부분만을 양도한다는 것이다. 장-자크 루소, 「사회계약론(옮긴이 김영옥, 1판 2쇄)」, 후마니타스(주), 2019, 41면 내지 42면. 이러한 관점에서 본다면, 현대 사회에서의 세금의 경우에는 국가에 기여할 수 있는 부분으로서 국민이 당위적으로 납부할 의무를 지니고 있다고 해석될 수도 있다. 반면, 행정질서벌에 대해 어떠한 제재를 해야 하는지는 공동체에 중요하게 쓰이는 것이기에 재산권을 이전하는 것이 아니며 단지 공동체의 유지에 필요한 제재적 성격에 해당하는 것이기에 그 액수나 제재에 대한 방법 및 절차 등에 대한 성격은 조세와는 전혀 다른 것이라고 볼 수 있다. 물론 사회계약론에서 장-자크 루소는 세금 납부를 통해 국민이 다양한 의무를 하지 않는다는 것에 대해 비판적인 입장인 것은 하나(장-자크 루소, 위의 책, 116면), 이러한 입장이 국민과 국가 간 세금 및 제재 성격의 질서벌의 성격과 관련해서 영향을 주는 것은 아니다.

68) 명의신탁 증여의제에 대해서 별도의 법령에서 제재해야 한다는 취지로는, 윤지현, 앞의 논문, 174면. 박훈 교수의 토론요지자료 부분

69) 이에 대해서는 권형기, 앞의 박사학위논문에서도 주장된 바가 있으나, 동 논문에서는 구체적인 방안이 제시되어 있지 않다.

반행위가 적용되는 것이라고 해석될 여지가 있다. 그러나 현재의 질서위반행위규제법 전체가 세법상 적용되는 것에는 큰 장애가 발생할 우려도 있다. 즉, 조세법상 질서위반행위에 대해서도 질서위반행위규제법을 그대로 적용하는 것에는, 예를 들어, 질서위반행위에 대해서는 비송사건절차법 등이 준용(질서위반행위규제법 제28조)된다거나 질서위반행위가 종료한 날로부터 5년이 경과하는 경우 과태료를 부과할 수 없는 등(질서위반행위규제법 제19조 제1항) 현행 세법의 규정과 함께 운용하기 어려운 점이 있다. 또한, 이와 같이 운용되는 경우 과세관청뿐만 아니라 납세의무자에게도 매우 복잡한 절차를 만든다거나 복잡한 법리의 이해를 요구하는 것이다. 따라서 독일에서와 같이 질서위반행위규제법의 일부 규정을 준용하는 방안도 가능하지만, 조세법 체계에 있어서의 특수성을 살려 세법상 행정질서법 체계에 대해서도 별도의 입법을 통해 구분하는 것이 바람직하다.

다. 입법시 질서위반행위규제법과 명백하게 구분되어야 하는 내용

조세질서위반행위규제법을 제정한다면, 먼저 질서위반행위규제법이 적용되는 사안이 아니라는 점을 명백히 할 필요성이 있다. 예를 들어, 질서위반행위규제법 제2조 제1호 다목을 신설하여, “조세질서위반행위규제법에 따라 과태료를 부과하는 행위”를 적용범위에서 제외하여야 할 것이다. 반면, 조세질서위반행위규제법의 적용범위는 국세기본법 제2조 제1항 제1호의 “국세” 및 지방세기본법 제2조 제1항 제4호의 “지방세관계법”에 관하여 적용될 수 있도록 규정해야 할 것이다.

또한, 과태료에 관한 불복절차를 준용해야 하는가 아니면 세법상 항고소송의 절차에 따라야 하는가의 문제도 발생할 수 있다. 가산세의 경우 행정질서법적 성격을 인정하면서도 과태료에 관한 불복절차를 준용하지 않고 항고소송의 절차에 따르고 있다. 세법에 규정하고 있는 내용을 본안은 행정소송법으로 다두고 행정질서법은 비송사건절차법으로 다두는 것은 매우 효율적이지 않다. 이는 납세의무자의 입장에서나 국가의 입장에서 모두 불필요한 재판절차를 거치게 되는 것이다. 나아가 질서위반행위규제법에 대해서도, 과태료 부과처분이 행정쟁송의 대상이 되는 처분은 아니지만(대법원 2012. 10. 11. 선고 2011두19369 판결) 입법정책상 행정소송법상의 항고소송 내지 공법상 당사자 소송까지 제기할 수 있도록 해야 한다는 견

해⁷⁰⁾까지 고려해본다면, 세법상 행정질서벌에 대하여 항고소송을 제기할 수 있도록 규정하는 것은 충분히 가능하다고 본다.

라. 부과 기준과 한계

질서위반행위에 대한 위반의 정도와 제재의 정도 간 불합치성이 증대한다면 종국적으로 과태료 제도의 존재 의의가 반감하게 되므로, 법의 침해 정도에 따른 제재수준의 설정이 필요하다.⁷¹⁾ 행정질서벌은 담세력에 상응한다거나 실질과세원칙에 부합하는 등의 세법 고유의 기준이 아니라 책임주의 원칙에 부합해야 한다.⁷²⁾ 따라서 행정질서벌의 일종인 가산세에 대해서도 참작할만한 사유나 비난가능성 등에 따라 감면을 하는 것이 타당하다.⁷³⁾ 그런데 세법상 행정질서벌에 대해서는 법률에 특별한 규정이 없는 한, 전부의 취소 또는 전부의 부과라는 쟁점으로 해석되고 있다. 그러나 행정질서벌에 대해서는 납세의무자의 사정이나 특수성에 따라 일정 부분만 부과할 수 있도록 해야 한다는 것이다.⁷⁴⁾ 예를 들어, 관련 행위가 고의인지 아니면 과실인지 여부에 대해서도 구분하여 부과 수준을 차등 적용해야 하며, 세금계산서 액수의 과다, 조세포탈의 결과 발생 여부 등에 따라 이를 달리 적용하는 것이 타당하다. 예를 들어, 세금계산서 액수에 비례하여 행정질서벌을 부과하되, 고의로 사실과 다른 세금계산서를 교부받은 결과 조세포탈의 결과가 발생한 경우라면 가장 높은 수준의 과태료를 부과하는 한편,⁷⁵⁾ 과실로 사실과 다른 세금계산서를 교부받았는데

70) 박효근, 행정질서벌의 체계 및 법정책적 개선방안, 법과정책연구(19-1), (사)한국법정정책학회, 2019. 3., 77면 내지 78면

71) 김용훈, 현행 과태료 제도의 문제점과 합리적 정비방안, 공법학연구(19-3), 한국비교공법학회, 2018.8., 393면 내지 394면

72) 같은 취지로, 곽태훈, 가산세 면제요건인 정당한 사유에 관한 고찰, 저스티스 통권 제159호, 한국법학원, 2017, 373면 내지 374면

73) 백제흠, 가산세 면제의 정당한 사유와 세법의 해석 - 미국과 일본의 판례와 비교·분석을 중심으로-, 이강국 대법관 퇴임기념 논문집, 특별법 연구 제8권, 특별소송실무연구회 편, 2006, 574면 내지 575면

74) 이와 같이 중간 지대가 없는 결론을 내리는 것에 대한 비판으로는, 곽태훈, 앞의 논문, 378면

75) 질서위반행위규제법상 양형의 조건은 감경뿐 아니라 가중의 사유가 될 수도 있으므로 당사자에게 항상 유리한 것이 아니다. 법무부, 질서위반행위규제법 해설집, 2018. 12., 49면

조세포탈의 결과도 발생하지 않았다면 이러한 경우에는 굳이 처벌할 필요성이 없으므로 행정질서벌을 부과하지 않거나 최소한의 수준으로 부과할 수 있도록 제도를 정비할 필요가 있다. 또한, 단지 과세기간만을 달리 기재하여 수취하였는데, 이러한 사실과 다른 세금계산서가 전체 사업연도에 비추어 부가가치세의 포탈이 발생하는지, 다른 소득과세에서의 세율의 변경이나 이월결손금 등의 적용으로 인하여 조세부담의 감경을 발생시키려는 의도나 결과가 있었는지 여부에 따라 구분하여 과태료를 부과할 수 있도록 제도를 정비해야 한다. 현재의 가산세 등 세법상 행정질서벌에 대해서는 이와 같은 감면 등의 논의가 거의 없다고 사료되나, 담세력이 아닌 '의무위반'에 대해 부과하는 과태료적 성격의 부담에 대해서는 당연히 여러 요소를 고려하여 가액을 산정하는 것이 본래 타당한 것이다.

명의신탁 증여의제의 경우에도 역시 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률(이하 "부실법") 등에서 규정하고 있는 것과 유사하게 위반행위의 의도 등에 따라 한도를 정하는 것이 타당할 것이다. 부실법에서는 부동산평가액과 의무위반 경과기간, 조세포탈의 의도 및 법령에 의한 제한을 회피할 의도를 고려하여 과징금을 부과하도록 규정하고 있는데, 이러한 점은 참고가 될 수 있을 것이다(부실법 제5조 제3항, 동법 시행령 제3조의2 및 별표).

국세기본법 제49조는 행정질서벌적 성격의 가산세 가운데 일부 규정에 대해서는 1억 원을 그 한도로 설정하고 있으며, 의무위반의 구분이나 적용기간 및 적용방법 등에 대해 대통령령에 위임을 하고 있다. 그러나 이를 위임받은 국세기본법 시행령에서는 적용기간에 대해서만 규정하고 있으며, 그 위임받은 내용에 대해 구체적으로 규정하고 있지는 않고 있다(국세기본법 시행령 제29조의2). 그렇지만 위반행위가 단지 세무행정의 목적을 침해하기에 부과되는 부가가치세법상 사실과 다른 세금계산서에 관한 매입세액 불공제나 명의신탁 증여의제 규정에 대해서는 일정한 정함이 있어야 한다고 본다. 특히, 단순히 이를 담세력에 따른 과세표준과 합산하여 계산하는 등의 계산방법을 따르는 것 등은 도저히 인정될 수 없다.

또한, 질서위반행위규제법 제13조 제1항에서는 "하나의 행위가 2 이상의 질서위반행위에 해당하는 경우에는 각 질서위반행위에 대하여 정한 과태료 중 가장 중한 과태료를 부과한다."고 규정하고 있다. 세금계산서 관련 행정질서벌의 경우 매입세액 불공제와 동시에 가산세를 부과되지 않도록 규정해야 할 것이다.

마. 고의 또는 과실과 입증책임의 문제

애초에 가산세에 있어 “정당한 사유”를 인정하였던 것은(대법원 1976. 9. 14. 선고 75누255 판결),⁷⁶⁾ 가산세 고유의 법리가 있었던 것이 아니라 행정질서벌에 관한 대법원 판시 내용을 가산세에서도 그대로 적용한 것이었을 뿐이다. 그런데 질서위반 행위규제법이 입법됨으로 인하여 다른 과태료의 부과에 있어서는 “고의 또는 과실”이 없다면 이를 부과할 수 없다고 해석되나(질서위반행위규제법 제7조), 세법에 있어서는 이를 적용하여 해석하지 않았던 것일 뿐이다. 그런데 세법상 행정질서벌을 적용함에 있어서 여타의 질서위반행위와 달리 취급할만한 특별한 사정이 없다(이에 과거 법리상으로도 동일하게 취급했었던 것이다). 이에 세금계산서 관련 행정질서벌에서 이를 부과하지 않는 “정당한 사유”를 “선의·무과실”로 판단해 온 것으로 보이나, “선의·무과실”을 납세의무자가 입증하는 것이 아니라 과세관청이 “고의 또는 과실”을 입증하는 방향이 되어야 할 것이다.

5. 조세와 부담금의 구분과 취급

가. 문제의 제기

조세라 함은 국민이 공동체적 관점에서 일정한 담세력이 발생하는 경우에 국가에 그 국민의 재산을 국가 운영을 위하여 공동체에 납부하는 것이라고 볼 수 있다.⁷⁷⁾ 따라서 현대 사회에서의 조세는 응능부담원칙에 따라 부과된다.⁷⁸⁾ 반면, 응익과세적 성격을 지니고 있는 세금들이 있다고 하나 이는 실제로는 응능과세를 기본적으로 담고 있으며 일부 그 성격을 가미하고 있는 것일 뿐,⁷⁹⁾ 기본적으로 응능과세원칙

76) 국세기본법상 2006. 12. 30. 법률 제8139호로 정당한 사유에 대한 감면 규정이 입법되기 훨씬 이전의 시점이다. 현행 국세기본법 제48조 제1항 및 제2항에서는 이를 법에서 구체화하고 있다.

77) 이는 앞서 언급하였던 사회계약론의 사상에 기초한 것이라고 본다.

78) A. Smith의 경우 응익과세적 성격과 응능과세적 성격을 모두 조세의 성격으로 보고 있었던 듯하다. 그러나 최근의 조세의 부담은 응능과세적 성격에 기반하고 있다고 봄이 타당하고, 대부분의 현행 조세제도와 그 기반되는 이론 역시 이러한 점에 근거하고 있다.

79) 예를 들어, 재산세의 경우에는 응익과세적 성격이 있다고 하나, 재산이라는 것에 대한 담세력에 따라 과세하는 구조이기에 응능과세를 기본으로 하고 있다.

에 따른다고 할 수 있다. 즉, 조세는 일정한 소득이나 재산 등 국민 개개인의 능력에 따라 공동체를 위해 부담하는 것이며, 특정한 목적을 위해 특정한 인원들에게 부담시키는 부담들과는 전혀 다른 성격에 해당한다.⁸⁰⁾

그런데 실질적 성격이 조세에 해당함에도 불구하고 조세가 아닌 부담금, 기금 등으로 부과하는 경우도 종종 존재한다. 법으로 규정할 때 조세로 규정하지 않았을 뿐, 실질은 조세와 동일한 성격인 경우가 있다는 것이다.⁸¹⁾ 이에 각종 부담금, 수수료 등에 대해 준조세라고 지칭하기도 한다.⁸²⁾ 현대 사회는 재정수요의 확대와 정책수단의 다양화로 인하여 조세와 특별부담금의 구별이 애매해지는 측면도 있으나, 특별부담금으로 규정된 것이라도 조세의 성격을 가진다면 그에 맞는 원리가 유추적용되어야 할 것이다.⁸³⁾

먼저, 국민건강보험법의 경우도 사실상 조세의 성격을 지닌 것이 아닌지 여부에 대해 문제될 수 있다. 물론 “보험”의 원리가 작용하기 때문에 조세와는 다른 측면이 분명 있지만, 2016. 8.부터 국민건강보험법이 개정되어 사업주 부담 건강보험료가 체납되는 경우에는 과점주주가 제2차 납부의무를 부담하게 되는 등 현재로서는 조세와 유사하게 운영되는 부분도 있다. 그러나 명목이 보험에 해당하므로 효율적 운용이나 적절한 보험료 책정이 조세보다 투명성이 떨어진다고 한다.⁸⁴⁾ 따라서 이에 대해 특별목적세인 “의료보장세”로 입법해야 한다는 주장도 있다.⁸⁵⁾ 또한, 한국납세자연맹은 물이용부담금이 사실상 조세와 동일하다는 사유로 그에 대한 위헌을 법정에서 다툰 바도 있다.⁸⁶⁾ 기타 각종 부담금 등이라는 명목으로 구분징수하고 있으나

80) 세금은 과거 군주제 시대 이전부터 있어 왔으나, 현대의 조세의 개념은 과거의 조세체계와는 개념적 측면에서도 다른 측면이 많다.

81) 이창희, 앞의 책, 8면에서는 택지초과소유부담금을 예를 들면서, 그 법을 만들고 관리하는 부서가 건설교통부이었기 때문에 세금의 명칭을 쓰지 않았으나, 이름만 바꾼다고 하여 다른 성질이 될 수 없다고 설명하고 있다.

82) 성낙인, 앞의 책, 950면. 동 서적에는 조세가 아니지만 조세법률주의의 적용을 받는 것이라고도 설명하고 있다. 그러나 준조세는 조세와 여러 측면에서 차이가 있다.

83) 소순무 외, 앞의 책, 7면 내지 8면. 대법원 2002. 8. 23. 선고 2001두2959 판결 등

84) 소순무, 건강보험료는 세금 아닌 세금, 보험료 아닌 보험료, 조세일보, 2016. 8. 18.자 기사도 같은 취지임

85) 소순무, 위의 기사 참조

86) 서울행정법원 2017구합3809 사건

실제로는 조세와 거의 동일한 실질을 가진 것들은 수십 건이 넘는데, 이에 대해서는 국회의 감시를 받지 않는 등의 문제가 있다.

재정충당목적의 특별부담금 등은 반대급부 없는 강제적인 징수인 면에서 조세와 공통점을 가지면서 헌법상 명시적인 특별통제장치가 결여되어 있으며, 그럼에도 불구하고 조세의 성격을 가지는 특별부담금이 계속 설치·운용되는 것은 특별부담금의 신설이 조세의 신설에 비하여 국민의 저항이 크지 않고 징수나 집행과정의 어려움이 적어 손쉬운 재원조달 수단이 될 수 있기 때문이며, 또한, 특별부담금의 수입이 대부분 기금이나 특별회계의 형태로 관리되므로 일반 예산에 비해 안정적으로 사업비를 확보할 수 있다는 장점을 행정당국에 제공하기 때문이라고 한다(헌법재판소 2003. 12. 18.자 2002헌가2 결정). 그러나 헌법재판소 역시 조세수입이 대부분 일반회계로 귀속되어 국가 전체의 관점에서 사업의 타당성이나 우선순위를 따져 사용되는데 비해 사용용도가 한정되어 있음을 기화로 방만하게 사용될 수 있으며 재정운영의 효율성을 떨어뜨릴 수 있는 등의 문제가 발생하기에, 헌법적 정당화 요건을 갖추어야 하고 그렇지 못한 경우에는 국민의 재산권을 침해하여 위헌이 될 것이라고 실시하고 있다(헌법재판소 2003. 12. 18.자 2002헌가2 결정).

최근 헌법재판소는 “재정조달목적 부담금은 특정한 반대급부 없이 부과될 수 있다는 점에서 조세와 매우 유사하므로 헌법 제38조가 정한 조세법률주의...그 부과가 헌법적으로 정당화되기 위하여는 조세에 대한 관계에서 예외적으로만 인정되어야 하며 국가의 일반적 과제를 수행하는 데에 부담금 형식을 남용하여서는 아니 (된다)”고 실시하면서 “골프장 부가금 징수 대상 시설의 이용자만을 국민체육진흥계정 조성에 관한 조세 외적 부담을 져야 할 책임이 있는 집단으로 선정한 것에는 합리성이 결여되어 있다.”고 하여 국민체육진흥법 제20조 제1항 제3호의 위헌을 결정한 바가 있다(헌법재판소 2019. 12. 27.자 2017헌가21 결정).

나. 조세와 조세 아닌 것의 구분 기준

특정한 공과금이 조세인지 부담금인지 여부는 단순히 법률에서 무엇으로 성격을 규정하고 있는지를 기준으로 할 것이 아니라 그 실질적인 내용을 결정기준으로 삼아야 할 것이다(헌법재판소 2004. 7. 15.자 2002헌바42 결정). 우리 헌법재판소에서

는 아직 다양한 결정이 축적되지는 않은 상황이나, 실질적으로 조세의 역할을 하고 있는 각종 부담금이나 기금 등에 대해서 위헌결정 등에 대해 많은 심사를 진행하고 있는 중이다.

한편, 미국 메사추세츠 주 대법원은 조세와 부담금의 구분에 대해 아래와 같은 요건⁸⁷⁾을 실시한 바가 있다.⁸⁸⁾

1. 부담금은 특정 정부 서비스에 대한 교환조건으로 부과되며, 이와 같은 서비스는 부담금을 지불하는 당사자의 이익을 위한 것이고 사회의 다른 구성원들과 공유되지 않는다.
2. 부담금은 선택에 의해 지불된다. 즉, 부담금을 지불하는 당사자는 특정 정부 제공 서비스를 이용하지 않는 대신 부담금을 지급하지 않을 수 있는 선택이 가능하다.
3. 부담금은 정부의 수익을 위해 요구되지 않으며, 행정청의 서비스제공에 관한 비용을 충당하기 위해 부과된다.

위와 같은 사유로 메사추세츠 주 대법원은 보스턴 시의 부담금 부과는 빌딩 소유자의 이익이 아니라 공중 전체의 이익과 연관되어 있다고 보아 부담금 부과규정이 주헌법을 위반하는 조세에 해당한다고 판결하였다.⁸⁹⁾

캘리포니아 주 법원의 경우, 샌디에고 시가 Business Tax and Tentative Unit Tax의 사업자 대상 세금을 징수 및 처리하는 업무에 추가적인 예산이 필요하다고 보아 사업자에게 매년 USD 25를 부담금으로 징수하기로 하였는데, 당해 부담금이 세금인지 부담금인지 여부는 당해 부담금의 1차적인 목적이 예산 확보를 위한 것인지 여부에 따라 판단한다는 “Primary Purpose Test” 등을 적용해 보면 동 부담금은 조세에 해당하기에, 실질이 조세에 해당하는 부담금은 조세 부과를 위해 필요한

87) 표 안의 요약은 동 판결에 대한 해설을 담고 있는 Mark Bobrowski, Handbook of Massachusetts Land Use and Planning Law, Third Edition, Wolters Kluwer, 2015. 7., 376면 하단의 내용을 참조하였다.

88) Emerson College v. City of Boston & Others(1984), 391 Mass. 415. 판결문 본문에 기재된 내용을 보면, The fire commissioner of the city of Boston and the collector of taxes of the city of Boston 역시 피고로 하고 있음을 알 수 있다.

89) 참고로, Greater Franklin Developers Association. Inc. v. Town of Franklin 판결, Southview Coop. Jous. Corp. v. Rent Control Bd. of Cambridge 등 판결에서 메사추세츠 법원은 같은 요건을 적용하여 실질이 주헌법을 위배하는 조세라고 판시한 바가 있다.

절차를 준수하지 않은 위법이 있으므로 캘리포니아 주헌법을 위반한다고 판단하기도 하였다.⁹⁰⁾

다. 실질적인 조세의 성격을 지닌 부담금 등의 조세로 입법적 전환

실제로 조세의 성격인지 조세가 아닌지 여부에 대해 판단하기 곤란한 경우가 있을 수도 있다. 그러나 조세의 성격으로 볼 수 있는 것들에 대해 현재 체계와 같이 방만하게 여러 법령으로 나누어서 여러 기관이 관리하는 것은 효율적이지 않을 뿐만 아니라 투명하게 운영된다고 볼 수도 없으며 관리감독을 제대로 받지 않을 가능성이 높다. 나아가 사실상 조세 명목의 부담금 등은 국민의 재산권을 침해하는 것이 명백한 이상 이에 대해 명목상 조세가 아니라는 사유만으로 이를 방치할 수는 없다고 본다. 또한, 세법상 조세법률주의의 대원칙 등의 적용 역시 그대로 적용될 것인지 여부가 납세의무자의 입장에서는 불명확할 수 있을 뿐만 아니라, 그에 대한 방어에 있어서도 납세자에게 보장되는 각종 권리(예를 들어, 국세기본법상 각종 절차상 권리)가 조세가 아닌 부담금의 형식을 가지고 있으므로 동일하게 보장된다고 보기 어렵게 된다. 뿐만 아니라 부담금으로 규정되어 있는 경우에는 부당징수에 대한 구제 절차가 취약하다거나 과세대상, 과세표준, 세율 등이 명문의 규정으로 포함되지 않은 경우도 상당히 있다.⁹¹⁾

이는 입법 차원에서 정리를 해야 한다. 부담금에 관한 법률로 입법되어 있는 내용들에 대해서는 실제 조세법상 보장받을 수 있는 각종 권리의 보호법리를 유추적용해야 할 것이나, 실무상 개별 사안에서 전부 실제 조세라는 점이 명확하게 입증되지 않는 이상 권리보호를 받는 것은 매우 어렵기 때문이다. 너무나 다양한 부담금 등으로 인해 대부분의 국민은 본인들이 어떠한 부담금을 납부하고 있는지에 대해서도 알기 어렵다. 그러나 국민이 이를 모른다고 하여 그대로 방치하는 것은 “조세징수의 저항을 줄이는 것”이 아니라 “국가의 책무를 방기하는 것”이다.

90) Weisblat v. City of San Diego(2009), 176, Cal. App. 4th, 1022

91) 원윤희·박훈, 국민 부담에 대한 헌법적 고찰 : 조세와 부담금을 중심으로, 의정논총(8-1), 한국의정연구회, 2013, 239면, 241면

6. 소결

본 장에서는 조세의 정의 및 그 범위를 명확히 하여 조세정의에 부합할 수 있는 방향을 정리해 보았다.

가산세, 매입세액 불공제액, 명의신탁 증여의제 세액 등의 성격이 조세가 아님에도 조세로 규정하고 있기에 부작용이 발생하는 것과 동일하게, 실제로 조세의 성격임에도 불구하고 조세가 아닌 다른 명목으로 부과하고 있는 부담금 등은 사실상 적법한 “통제”를 받지 못하는 문제가 있다. 따라서 조세의 범위를 명확하게 하여, 조세의 성격을 가지는 것들은 조세로 명확하게 규정하여 조세의 체계 내로 편입시키는 것이 필요하다. 따라서 납세자 권익을 보호하기 위해 선행되어야 하는 것은 그 전제 조건인 “조세”의 범위를 명확히 하는 것이다.

위와 같은 조세의 정의를 정리한 이후에는, 형식적으로는 조세이나 실질적으로는 조세가 아닌 제재적 성격을 지니는 내용에 대해서는 조세가 아니라 각종 과태료의 부과처분 등으로 입법상으로 구분해야 한다. 조세가 아닌 것을 조세의 형식으로 규정하는 것은 실체적·절차적 측면에서 모두 적절한 취급을 받을 수 없는 문제가 발생하기 때문이다. 또한, 이는 현행 질서위반행위규제법의 적용 여부에 대해서도 불명확한 부분이 많기에, 조세질서위반행위규제법 등의 입법을 통해서 일률적으로 그 성격에 맞게 규제를 해야 할 것이다. 따라서 본 논문에서는 세법상 행정질서벌에 관한 실체적·절차적 측면을 보장할 수 있는 입법 체계를 간략하게 살펴보았다.

이와 반대로 부담금 등이 실질상 조세의 성격을 가지고 있는 경우라면 이는 조세 제도에 포섭되어야 할 것이다. 조세의 성격을 가지고 있는 사항에 대해서 부담금에 관한 실체적 해석 및 절차를 적용하는 것 역시 납세자가 조세에 관하여 적절한 권리의 주장 또는 방어를 함에 있어 장애가 될 수 있으므로 이 역시 법령을 통해 정비되어야 할 사항이라고 본다.

IV. 조세 분야의 적법절차 강화를 위한 구체적인 조세정책방안

1. 논의의 방향

Arthur Kaufmann 교수는 ‘인격’이란 실체가 아니라 관계와 관계대상의 구조적 통일체인데, 인격에 근거한 절차적 정의론을 완성하는 것은 법을 위탁받은 사람들 모두의 과제라고 한다.⁹²⁾ 또한, 법이란 언제나 법이 각자에게 인격으로서 그에게 속하는 것을 보장하는 것을 통해서만 (특히 기본권과 인권의 보장을 통하여) 정당화될 수 있다고 한다.⁹³⁾ 결국 조세 분야에서의 정의 역시 관계(국가와 국민과의 관계)를 통해서만 정당화될 수 있으며, 이는 각자에게 속한 기본권을 보장하는 방향이어야 할 것이다. 이러한 점은 실체적 측면에서도 중요하나 관계로부터 도출되는 절차적 정의 역시 중요하고, 이는 결국 적법절차의 원칙에 대한 적절한 입법에서부터 시작한다.

본 장에서 논의하는 내용은 앞서 III.에서 정리한 ‘조세의 범위’에 해당하는 것을 전제로 하되, 조세의 부과에 관하여 발생할 수 있는 각종 행정질서벌이나 행정형벌의 부과에 대한 논의를 포함한다. 조세제도에서의 행정질서벌 및 행정형벌의 입법 목적은 대부분 조세의 부과 및 징수를 1차적 또는 궁극적인 목적으로 하고 있기에, 조세 분야의 적법절차를 논의하기 위해서 이들을 제외하고 논하기는 어렵기 때문이다. 그리고 여기에서는 세부적으로 위법수집증거 배제원칙 및 독수과실이론의 조세법 적용, 세무조사시 영장주의 적용, 일반 세무조사와 조세범칙조사의 구분 등에 대해 순서대로 살펴본다.

2. 형사소송법상 위법수집증거 배제원칙 및 독수과실 이론의 엄격한 적용

가. 문제점 - 세무조사시 절차적 적법성 준수

세무조사는 납세자의 기업경영의 어려움과 신용경색의 위험뿐만 아니라 사생활의

92) Arthur Kaufmann, 법철학(김영환 옮김), (주)나남, 2013, 607면 내지 608면

93) Arthur Kaufmann, 앞의 책, 607면

평온 등 권익이 침해될 우려가 크기 때문에, 세무조사에서도 절차적 보장이 반드시 지켜져야 한다.⁹⁴⁾ 따라서 대법원은 위법한 세무조사에 기초한 과세처분은 위법하다는 입장이다(대법원 2015. 2. 26. 선고 2014두12062 판결 등). 그런데 위법한 세무조사가 이루어지고 그 후 과세처분이 이루어졌다고 하더라도 그 위법한 중복세무조사에서 획득한 자료가 후속 과세처분에 필요한 과세자료가 되지 않을 때에는 후속 과세처분이 위법하다고 할 수 없다는 견해도 있다.⁹⁵⁾ 그러나 이와 같은 견해는 타당하지 않다고 본다. 목적의 정당성을 위해 절차 자체의 하자에 대해서까지 묵인할 수는 없다.⁹⁶⁾ 즉, 목적의 정당성 이전에 엄격한 절차적 통제가 이루어져야 한다.

다만, 최근에는 이와 같은 경향에 따른 판결들이 다수 있기에 환영할 만하다.⁹⁷⁾ 대법원 2017. 3. 17. 선고 2014두8360 판결에서는 과세관청이 현장확인의 형식을 취하였으나 실질이 세무조사라고 하여 중복세무조사라고 보아 취소하였으며, 대법원 2017. 12. 13. 선고 2016두55421 판결에서는 과세관청이 재조사로 얻은 과세자료를 과세처분의 근거로 삼지 않았거나 이를 배제하고서도 동일한 과세처분이 가능한 경우라고 하여 달리 볼 것은 아니라고 판단하기도 하였다. 조세포탈에 관한 사안이기는 하나, 대법원은 세무조사와 관련한 쟁점에 있어서 증거 제출의 임의성이 인정되지 않기에 절차위반으로서 증거능력이 없다고 판시하며(대법원 2016. 3. 10. 선고 2013도11233 판결), 절차위반과의 인과관계가 단절되었다는 사유로 증거능력을 인정한 원심 판결과 달리 판단한 바도 있다.⁹⁸⁾ 이에 대해 대법원이 임의제출의 명목으로 영장주의를 회피하려는 시도가 우려되기에 이러한 판시를 하였다는 해석도 있다.⁹⁹⁾

94) 안대희 외, 앞의 책, 968면

95) 강석규, 조세법쟁론, 삼일인포마인, 2017, 442면. 동 변호사는 일정한 실제 사례를 들면서 설명하고 있으나(판례 번호 등은 기재하지 않고 있음), 당해 사안이 위와 같은 주장에 완전하게 포섭되는 주장인지에 대해 저자가 명확하게 이해하기는 어렵다.

96) 위법한 세무조사의 판단에 있어, 세무조사의 명목이나 세무조사의 결과인 처분에만 주목할 수 없으며 납세자의 부담을 최소화해야 한다는 견해로는 법무법인 율촌 조세판례연구회, 조세판례연구Ⅱ, 세경사, 2009, 80면

97) 소순무 외, 앞의 책, 105면도 유사한 취지로 보인다.

98) 이에 대한 해설로는 조원철, 판례해설 - 최초의 위법한 압수절차와 2차적 증거수집 사이에 인과관계가 단절되지 않는다면 2차적 증거의 증거능력 없어, 법률신문, 2016. 4. 12.자 기사 참조

99) 한상훈, 임의제출물의 영치와 위법수집증거 배제법칙 - 대법원 2016. 3. 10. 선고 2013도11233

현재까지 명확한 판례는 없으나, 국세기본법 제81조의5에서 규정하는 세무조사시 조력을 받을 권리 규정, 제81조의6 세무조사의 관할 및 대상자 선정의 규정, 제81조의7 세무조사의 사전통지와 연기신청에 대한 규정, 제81조의10의 장부서류의 보관 금지 규정, 제81조의11 통합조사의 원칙 규정에 위반한 경우라도, 모두 적법절차를 거치지 않은 것이므로 과세처분이 적법하다고 볼 수 없으며 취소되어야 한다.¹⁰⁰⁾¹⁰¹⁾

나. 형사법상 위법수집증거 배제원칙과 독수과실이론

위법수집증거 배제법칙은 미국의 증거법에서 유래한 것으로서, 위법한 절차에 의하여 수집된 증거의 증거능력을 부정하는 법칙을 말한다.¹⁰²⁾ 이러한 위법수집증거 배제법칙은 1914년 Weeks 판결¹⁰³⁾에서 시작되어 1946년 연방형사소송법 제42조의 e에서 명문화 되었으며, 우리 형사소송법 제308조의2에서는 “적법한 절차에 따르지 아니하고 수집한 증거는 증거로 할 수 없다.”는 조문을 두어 동일한 법칙을 규정하고 있는 반면, 독일이나 일본의 경우에는 판례를 통하여 확립되었다.¹⁰⁴⁾ 위법수집증거 배제법칙은, 수사기관이 국민의 기본적 인권을 침해하여 위법하게 수집한 증거를 허

판결 -, 법조 최신판례분석(Vol.719), 법조협회, 2016.10. 616면. 동 사안에서 세무공무원이 세무조사 협조를 명목으로 USB를 임의로 제출한 것에 대해서, 동 논문은 “대상 판결은 형사소송법 제218조에 의한 임의제출의 ‘임의성’을 명시적으로 부정한 최초의 대법원판례가 아닌가 싶다.”라고 설명하고 있다. 한상훈, 위의 논문, 621면. 엄격하게 본다면, 본 사안에서의 임의적인 자료제출은 검사가 아닌 세무공무원에게 한 사안에 해당한다. 이와 같이 세무공무원에게 임의제출한 사안에서 대법원이 임의성을 부정하였다는 점은 눈여겨 볼 필요가 있다.

100) 안대희 외, 앞의 책, 1005면도 같은 취지

101) 소순무 외, 앞의 책, 104면에서는 이와 같은 논의는 조사절차에 대한 규정을 효력규정으로 볼 것인가의 여부에 달려있다고 한다. 이때 정의와 형평에 현저하게 반하는 경우에 무효로 보아야 한다고 실시하고 있다. 타당한 견해라고 사료되나 “현저하게 반하는 경우”가 명확하지 않은 경우에는 이에 대한 입증책임을 납세의무자가 아닌 과세관청이 져야 한다고 사료된다.

102) 이재상·조균석, 형사소송법(제10판), 박영사, 2015, 575면, 손동권·신이철, 새로쓴 형사소송법, 세창출판사, 2013, 563면

103) Weeks v. United States. 232 U.S. 388(1914)

104) 이재상·조균석, 앞의 책, 576면 내지 577면 참조. 다만, 독일의 경우에는 적법한 강제처분에 의하여 발견될 수 있었을 것인 때에는 원칙적으로 사용할 수 있으나, 인간의 존엄이 침해된 때에는 사용금지가 적용되며 그 한계는 구체적 상황 등에 따라 판단된다고 한다. 반면, 손동권·신이철, 앞의 책, 564면에서는 독일에서는 증거금지에 관한 실정법 규정에 의해 위법수집증거 배제법칙이 실현되고 있다고 설명하고 있다.

용하는 것은 법원이 위법행위에 가담하는 것과 같은 결과가 되기에 적정절차를 보장하기 위하여 필요하며, 정책적으로도 위법수사를 억지하기 위하여 효과적이기에 필요하다.¹⁰⁵⁾ 또한, 법치국가에서는 사인뿐만 아니라 수사기관도 법을 지켜야 하고, 국가는 비난받지 않을 형사절차를 운영하여야 할 책무가 있으므로 불법적으로 획득한 증거를 용인해서는 아니된다.¹⁰⁶⁾

대법원은 형사소송법상 규정되어 있는 위법수집증거 배제원칙을 따르고 있으나, 수사기관의 절차 위반행위가 적법절차의 실질적인 내용을 침해하지 않고 오히려 증거능력을 배제하는 것이 헌법과 형사소송법이 적법절차의 원칙과 실체적 진실 규명의 조화를 도모하고 사법정의를 실현하려 한 취지에 반하는 결과를 초래하는 것으로 평가되는 경우에는 예외적으로 그 증거를 유죄의 증거로 사용할 수 있다고 한다.¹⁰⁷⁾ 따라서 진실거부권을 고지하지 않은 경우 피의자 진술은 진술의 임의성과 무관하게 증거능력이 부정되며(대법원 1992. 6. 23. 선고 92도682 판결), 변호인의 접견교통권이 침해된 상태에서 얻어진 자백 역시 증거능력을 인정할 수 없다(대법원 1990. 9. 25. 선고 90도1586 판결). 학설은 적법절차에 따르지 않고 수집된 증거는 증거능력이 당연히 부정되어야 하며, 이에 증거능력을 인정하는 기준은 최대한 엄격하게 제한적으로 해석되어야 한다고 한다.¹⁰⁸⁾

독수과실이론이란 위법하게 수집된 증거에 의해 발견된 제2차 증거의 증거능력을 배제하는 이론을 의미하며, 판례 역시 위법수집 증거에 의하여 획득한 2차적 증거도 유죄 인정의 증거로 삼을 수 없다고 보고 있다(대법원 2007. 11. 15. 선고 2007도3061 전원합의체 판결, 대법원 1977. 4. 26. 선고 77도210 판결 등).¹⁰⁹⁾ 적정절차의 원리와 위법수사의 억지를 목표로 하는 위법수집증거 배제법칙의 실효성을 살리기 위해서는 독수과실의 증거능력도 당연히 부정되어야 할 것이다.¹¹⁰⁾ 다만, 판례는

105) 이재상·조균석, 앞의 책, 578면 내지 579면

106) 안성수, 형사소송법-쟁점과 미래-, 박영사, 2010, 331면 내지 332면에서는 이러한 견해를 영국에서의 견해 중 하나로 소개하고 있다.

107) 대법원 2007. 11. 15. 선고 2007도3061 전원합의체 판결

108) 이재방, 적법절차에 따르지 않고 수집된 증거의 증거능력에 대한 고찰, 홍익법학(제12권 제1호), 홍익대학교 법학연구소, 2011, 369면

109) 이재상·조균석, 앞의 책, 585면 내지 586면

110) 손동권·신이철, 앞의 책, 569면

독수과실이론의 예외적 적용으로서 피고인의 자유의사에 의하여 이후 변호인의 충분한 조력을 받은 다음 임의로 자백한 경우 등에 있어서는 그러한 법정진술 등을 유죄로 할 수 있다고 본다.¹¹¹⁾

다. 개선방안 1- 위법한 세무조사에 의한 과세자료의 배제와 독수과실이론의 적용

애초에 형벌과 조세는 국민의 기본권을 침해한다는 점에서 동일한 측면이 있다는 점을 간과할 수 없다. 형벌은 국민의 신체의 자유와 재산권을 침해할 수 있으며, 세금 역시 재산권을 침해할 수 있다는 점에서 헌법상 보장된 권리를 침해한다는 점은 동일하다.¹¹²⁾¹¹³⁾ 국민의 기본권을 침해하는 국가기관의 행위에 대해서는 엄격한 잣대를 들이대는 것이 타당하다고 볼 수 있으며, 국가는 기본권 침해를 염두에 두고 있는 공권력의 행사에 있어서 적법한 방식을 채택해야 한다.¹¹⁴⁾

그렇다면 형사소송법상 위법수집증거의 증거능력 배제원칙은 세무조사의 위법으로 인한 경우에도 적용되어야 한다고 본다.¹¹⁵⁾ 대법원은 형사소송법상 검사의 서명 날인이 없는 형식적인 위법이 있는 경우에도 피의자 신문조서의 증거능력이 부인되어 무효라고 판단하고 있다.¹¹⁶⁾ 이와 같이 국가기관이 우월한 지위에서 국세기본법 등에서 규정된 절차를 준수하지 않고 위법한 방식으로 수집한 증거는 인정되어서는 아니 된다. 즉, 법원은 위법수집증거를 통한 과세처분을 인정함으로써 인하여 마치 과세당국의 그러한 위법행위에 가담하는 것처럼 인정되지 않아야 하며, 정책적으로도

111) 대법원 2009. 4. 23. 선고 2009도526 판결, 대법원 2009. 3. 12. 선고 2008도11437 판결. 독수과실이론의 제한이론으로는 희석이론, 독립된 증거원의 이론, 불가피한 발견의 이론 등이 있다. 손동권·신이철, 앞의 책 569면 내지 571면 참조

112) 물론 형벌과 세금의 본질이나 기능이 다름은 물론이다. 기본권 침해의 측면에서 본다면, 동일하게 국가기관이 공권력을 행사하여 기본권을 침해한다는 점이 동일하다는 의미이다.

113) 특히 형벌의 경우에도 벌금형이 규정되어 있다는 점과 세금에도 각종 행정질서벌 및 행정형벌이 적용된다는 점을 고려해본다면 더욱 그러하다.

114) 이는 조직적 탈세나 중대한 범죄에 대해 선처해야 한다는 주장이 전혀 아닌, 절차적 측면에서 국가기관이 우월한 지위를 행사함으로써 인하여 추가적인 기본권의 침해를 방지해야 한다는 취지이다.

115) 안대희 외, 앞의 책, 1006면

116) 대법원 2001. 9. 28. 선고 2001도4091 판결

적법절차의 준수를 촉구하기 위하여 더욱 이를 인정하지 않아야 할 것이다. 또한, 이러한 세무조사 절차에서의 위법수집증거를 과세자료에서 배제해야 한다는 대원칙은, 형사소송법 규정과 유사하게 법률로 명확히 입법해 놓을 필요가 있다.

더 나아가 적법절차를 준수하지 않은 세무조사로 인해 조세포탈이 성립하게 된다면, 이 역시 위법수집증거로 보는 것이 타당하다. 판례는 이 부분까지 명시적으로 판단하고 있지는 않고 있으나, 적법절차를 위반한 세무조사로 얻은 증거가 조세범칙조사로 이어지는 경우라면 당연히 이는 위법수집증거로 보아야 한다. 학설 역시 세무조사의 과정에서 영업의 자유 및 프라이버시의 침해가 발생할 가능성이 높다는 점에서 형사소송법과 비교해서도 더욱 절차적 적법성이 강조되어야 하며, 압수 및 수색을 수반한 조사의 경우에는 독수독과의 원칙과 같은 엄격한 기준이 제시될 필요가 있다고 설명하고 있다.¹¹⁷⁾ 또한, 독일 형사소송법상 위법수집증거배제이론이 개인의 인격권과 사생활 보호에 목적이 있다는 점을 고려해본다면,¹¹⁸⁾ 세무조사는 일반적인 형사절차와 비교해보더라도 오히려 세세한 영업활동이나 비용 내역까지 모두 공개되는 형태이므로 세무조사에서의 위법수집증거는 과세자료로 더욱 인정되지 않아야 할 것이라고 사료된다.¹¹⁹⁾

라. 개선방안 2 - 사인의 위법수집 증거에 대한 과세자료의 불인정

(1) 형사소송법상 사인의 위법수집 증거의 해석

형사소송법상 사인이 수집한 증거에 대해서도 형사절차에서의 공익 실현의 필요와 그로 인한 사생활 영역 침해를 비교하여 위법수집증거 배제법칙이 적용되어야 한다.¹²⁰⁾ 이에 대해 침해되는 권리의 중요성을 기준으로 보아 기본권의 핵심적 영역을

117) 최승필, 세무조사에서의 권리구제에 대한 법적 검토, KERI Insight(13-07), 한국경제연구원, 2013, 6면

118) 김한균 외, 압수수색과 위법수집증거배제법칙에 관한 연구, 연구총서(07-23), 한국형사정책연구원, 2008, 34면

119) 독일에서는 수사기관의 위법수사 억제가 아닌 인간의 존엄성과 개인의 인격권에 초점을 맞추어 배제기준을 정립해 나가고 있다고 한다. 김재윤, 위법수집증거 배제기준의 정립에 관한 고찰, 저스티스(통권 제120호), 한국법학원, 2010, 156면

120) 위재민, 형사절차법(제4판), 법률저널, 2015, 259면. 손동권·신이철, 앞의 책, 574면에서는 이러한 주장이 다수설이라고 한다. 이에 대해 사인에 의한 위법수집증거는 형사절차법정주의를 위반

침해하는 경우에 위법수집증거 배제원칙을 적용해야 한다는 권리범위설과 피고인의 개인적 이익과 효과적인 형사소추의 이익을 교량하여 위법수집증거 배제 원칙을 적용해야 한다는 이익형량설이 대립한다.¹²¹⁾ 판례는 기본적으로 이익형량설의 입장을 취하고 있다.¹²²⁾ 예를 들어, 판례는 상대방이 공갈을 위해 나체사진을 찍은 것이 당시 시점에 피고인의 동의에 의하여 촬영된 것이라는 사정 등을 볼 때 사후 공갈을 목적으로 한 것이더라도 간통죄에 있어서 증거능력이 인정될 수 있다고 보아 원심 판결을 파기환송하거나(대법원 1997. 9. 30. 선고 97도1230), 실제 거주를 종료한 주거에 침입하여 얻은 증거물과 관련하여 간통죄의 판단에 있어 증거능력이 인정될 수 있다고 보고 있다(대법원 2010. 9. 9. 선고 2008도3990 판결). 반면, 대법원 2013. 11. 28. 선고 2010도12244 판결에서는 타인의 이메일을 수집한 행위가 사생활의 침해 및 통신의 자유를 침해하기에 일응 증거능력을 부인하여야 할 측면도 있으나, 공직선거법 위반행위의 중대성과 피고인이 증거로 제출함에 동의를 하였다는 점을 근거로 증거능력이 인정될 수도 있다고 보고 있다. 또한, 문서의 위조를 위해 미리 연습한 흔적이 남아 있는 것을 피고인의 사생활 영역과 관계된 자유로운 인격권의 발현물이라고 볼 수는 없다는 등의 사유로 설령 그것이 제3자에 의하여 절취된 것으로서 위 소송사기 등의 피해자측이 이를 수사기관에 증거자료로 제출하기 위하여 대가를 지급하였다 하더라도, 공익의 실현을 위하여는 이 사건 업무일지를 범죄의 증거로 제출하는 것이 허용되어야 하고, 이로 말미암아 피고인의 사생활 영역을 침해하는 결과가 초래된다 하더라도 이는 피고인이 수인하여야 할 기본권의 제한에 해당된다고 한다(대법원 2008. 6. 26. 선고 2008도1584 판결). 이와 같이 대법원은 기본적으로 형사법상 사인의 위법수집증거를 제한할 수 있다는 취지로 보고 있음에도 불구하고, 실제로 이를 인정하는 범위가 넓지는 않다.¹²³⁾ 이에 대해

하였기에 위법한 증거인 것이 아니라 형사실체법 또는 넓게 법질서 전체에 비추어 위법하다고 평가되는 방법으로 수집된 증거를 지칭하는 것이라고도 한다. 김상남, 사인이 몰래 녹음한 녹음 파일의 증거능력 인정여부, 법학논고(제64집), 경북대학교 법학연구원, 2019. 1., 162면

121) 이재상·조균석, 앞의 책, 584면. 나아가 이재방, 앞의 논문, 368면에서는 증거의 수집과정에서 형사소송법이 규정하고 있는 절차를 준수하지 않은 경우라면 증거수집의 주체를 불문하고 위법에 대한 인식에도 관계 없이 그 증거능력을 배제해야 한다고 주장한다.

122) 이재상·조균석, 앞의 책, 585면

123) 이는 사인의 행위에 위법성이 인정되는 경우, 이익교량을 통하여 수사기관의 경우에 비해 더욱

학설은 사인이 위법하게 수집한 증거에 대해서 기본권 침해 등의 사유로 증거능력을 인정할 수 없다는 견해가 다수인 것으로 보인다.¹²⁴⁾

반면, 미국에서는 사인이 증거수집의 주체인 경우에 위법수집증거 배제법칙이 적용될 수 있음을 명문화한 주도 있으며,¹²⁵⁾ 사인이 컴퓨터 해킹을 통해 수집한 증거물을 수사기관이 접촉하여 받은 경우에 그 사인이 수사기관의 대리인으로서 행위한 것으로 보아 증거능력을 부정할 수 있는 것으로 판시한 경우가 있다.¹²⁶⁾ 독일에서는 피고인의 정부(情夫)가 절취하여 집에 숨겨 놓은 일기장을 피고인의 정부의 아내가 경찰에 제출한 것에 대해서, 피고인의 사적인 일기를 법정에서 사용하는 것은 헌법상 프라이버시권의 침해라 하여 유죄판결을 파기한 바가 있으며,¹²⁷⁾ 피고인과의 사적인 대화를 비밀리에 녹음한 녹음테이프는 피고인의 동의가 없는 한 그에 대한 유죄의 증거로 사용될 수 없다고 판단하고 있다.¹²⁸⁾

(2) 세무조사에서의 사인의 위법수집증거

형사소송법에서와 유사하게, 세무조사에 있어서의 사인이 위법하게 수집한 증거에 대해서 과세자료로 활용할 수 있는 것인지 여부도 문제될 수 있다. 이는 국세기본법상 포상금 제도가 신설된 이후 날로 그 포상금의 크기가 커져가고 있는 추세이기

넓게 긍정되는 것이라고 한다. 손동권·신이철, 앞의 책, 574면

124) 최영승·정영일, 사인이 위법하게 수집한 증거의 증거능력, 경희법학(제48권 제4호), 경희대학교 법학연구소, 2013, 31면에서는 사인인 제3자가 촬영한 영상녹화물은 이를 일방 당사자가 동의하였다고 하더라도 상대방이 이를 동의하지 않았다면 증거능력이 인정되지 않아야 한다고 하며, 전화통화나 대화에도 이를 동일하게 적용해야 한다고 주장한다.

125) 예를 들어, 텍사스주(Texas Code of Criminal Procedure Art. 38. 23.). 미국에서는 사인에 의한 수색도 정부기관에 의해 수행된 수색과 마찬가지로 해악을 지닌 것이며, 수색자의 아이덴티티보다 더 중요한 것은 피고인의 프라이버시권이라는 사유로 사인에게도 위법수집증거 배제 원칙이 적용되어야 한다는 견해가 유력하다고 한다. 김종구, 私인이 범죄행위로 수집한 위법증거의 증거능력, 법학논총(제17권 제3호), 조선대학교 법학연구소, 2010, 389면. 다만, 미국에서는 일반적으로 국가기관이 관여하지 않은 경우 사인에게 위법수집증거 배제원칙은 대체로 인정되지 않는다고 한다.

126) United States v. Jarret, 338 F.3d 339(4th Cir, 2003). 손동권·신이철, 앞의 책, 574면

127) 김종구, 앞의 논문, 390면 참조

128) 하태훈, 私인에 의한 증거수집과 그 증거능력, 형사법연구(제12호), 한국형사법학회, 1999, 31면 내지 32면 참조

때문에 더욱 논란이 될 수 있는 부분이다. 먼저, 이러한 조세포탈에 관한 포상금 제도는 탈세를 방지하고 적정한 조세평등의 결과를 추구하기 위한 것으로서 그러한 제도의 취지와 운영 자체에 대해서는 찬성한다. 따라서 회사의 내부 경리 담당자 등이 특별한 위법성이 없이 그러한 과세자료를 과세당국에 제출하는 행위라든가 거래 상대방이 세금계산서 미발급 등으로 손해를 보아 이를 신고하는 경우¹²⁹⁾ 등에서는 이러한 제도가 효율적일 뿐만 아니라 정의구현을 위하여 도움이 될 것이라 본다.¹³⁰⁾

그런데 사인이 소위 ‘포상금 사냥을 위하여’ 위법행위를 하는 경우라면 이는 문제가 될 수 있다. 이는 단순한 제보 수준에서 더 나아가 적극적인 위법행위를 통하여 이뤄질 가능성이 있기에 문제가 될 수 있다.¹³¹⁾ 먼저, 앞서 보았듯이 단순히 회사 내부에서 경리 등을 담당한 자가 이를 과세당국에 신고하는 제보행위 또는 이와 유사하다고 볼 수 있는 행위에 대해서는 이를 당연히 과세자료로 활용할 수 있다고 보아야 할 것이다. 반대로, 회사의 자료를 외부에서 절취하여 회사를 상대로 공갈행위를 하다가 이를 회사 측에서 받아들이지 아니하자 과세당국에 포상금을 기대하고 이를 제보하는 경우 등이 발생할 수도 있을 것이다. 이는 사인이 위법하게 수집한 증거에 해당할 뿐만 아니라 (결과적으로 세금 징수를 하더라도) 공익적 목적이 포함되어 있다고 보기도 어려울 것이다. 따라서 이와 같은 경우에 있어서는 당연히 포상금 지급을 하지 말아야 할 뿐만 아니라¹³²⁾ 적법한 과세자료로 삼을 수 있을지 여부도 고민이 필요하다.

그러나 만일 적법한 과세자료로 삼을 수 있다고 인정되는 경우라면, 법원은 절도 및 공갈에 대한 불법에 동조하는 측면이 있다고 볼 수 있다. 특히 일반적인 불법과

129) 단, 최근에는 매입자발행세금계산서 제도가 운영되고 있기는 하다.

130) 탈세포상금의 긍정적인 측면과 제도 개선안에 대해서는, 박훈·허원, 탈세제보와 포상금에 대한 연구, 조세와법(제8권 제2호), 서울시립대학교 법학연구소, 2015, 164면 내지 183면 참조

131) 일본에서는 과거 1947년부터 탈세제보 포상금제도를 시행하여 상당한 실적을 올렸음에도 불구하고, 사직원한에 의한 중상모략성 탈세제보가 증가하는 등의 문제점으로 인해 1954년에 이를 폐지하였다고 한다. 박훈·허원, 앞의 논문, 161면 내지 162면

132) 참고로, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제64조의3 제1항 제1호는 위법한 증거수집으로 포상금을 받은 경우에는, 환수의 대상으로 보고 있다. 박훈·허원, 앞의 논문, 178면에서는 이러한 경우의 포상금을 지급할 것인지에 대해서 기준을 정할 필요가 있다고 설명한다. 그러나 정보수집 자체가 위법행위를 통한 것이라면 당연히 부정되어야 할 것이다.

달리 세금에 있어서는 최대 40억 원에 이르는 큰 폭의 포상금이 있으므로(국세기본법 제84조의2 제1항 본문), 사인으로서의 불법행위를 통하여 일정한 벌금형 등을 받는다고 하더라도 과세자료를 획득하는 것에 대한 충분한 유인이 발생할 수 있다. 그러나 불법행위를 통해서라도 이러한 탈세자료를 제출하는 것을 인정하게 된다면 국가의 보호 하에 이익을 남길 수 있는 것이기에 법원이 이를 용납하는 것은 바람직하지 못하다. 따라서 헌법적 관점에서 본다면 형사소송법상 위법하게 얻은 증거로서 신체의 자유 및 재산권을 침해하지 못하는 것과 동일하게, 세무조사에서도 위법하게 얻은 증거로서 재산권(또는 일정한 경우 신체의 자유 등 포함)을 침해하는 것을 인정할 수 없다고 봄이 타당하다.

다만, 과세자료의 탈취에 대해 절도, 공갈, 주거침입 등이라든가 점유물이탈형령 등의 다양한 원인이 발생할 수 있으므로, 어느 정도까지의 불법행위를 용인해 줄 것인지는 결국 비교형량의 문제가 될 수 있을 것으로 본다.¹³³⁾ 사견으로는 타인의 과세자료를 획득하는 행위 자체가 추상적인 헌법상 기본권을 침해하는 것에서 더 나아가 형사상 불법행위에 이른 경우에는 포상금의 지급 및 과세자료로 인정하지 않는 판단을 하는 것이 타당하다고 본다.¹³⁴⁾ 예를 들어, 형사소송법상으로 공갈을 위해 나체사진을 찍은 것이 당시 시점에 피고인의 동의에 의하여 촬영된 것이라는 사정 등을 볼 때 사후 공갈을 목적으로 한 것이더라도 간통죄에 있어서 증거능력이 인정될 수 있다고 본 것에 비추어본다면(대법원 1997. 9. 30. 선고 97도1230), 우연한 기회에 얻게 된 과세자료나 본인의 동의 하에 건네받은 자료로서 사후적으로

133) 김중구, 앞의 논문, 395면에서는 형사소송법 내용을 다루고 있는 것이기는 하나, 사인이 범인을 폭행 및 고문을 하여 증거를 수집한다거나 주거침입 및 절도 등으로 얻은 증거의 증거능력을 인정한다면 범죄행위로 인한 증거수집을 조장하는 결과를 초래할 수 있으므로 이러한 증거의 증거능력을 부정하는 것이 최선이라고 주장하고 있다. 류지영, 앞의 논문 157면도 동일한 취지

134) 이에 대해 애초부터 “탈세행위”를 하지 않으면 된다는 취지의 주장은 받아들이기 어렵다. 형사소송법상 위법수집증거 배제원칙 역시 모두 애초부터 범죄행위를 전제로 증거능력을 평가하는 것이다. 실체적 진실주의는 형사소송의 목적이지만 형사소송법의 목적이 될 수 없으며(류지영, 앞의 논문, 162면), 과거 적극적 실체진실주의가 국가의 형벌권 달성을 위해 필요하였더라도 이를 권위주의적 문화가 사라진 지금까지 동일하게 국민의 기본권보다 우월적 가치를 부여할 수 없게 되었다(최영승·정영일, 앞의 논문, 22면). 조세에 있어서도 조세평등주의에 입각한 적정한 조세부담은 중요할 수 있으나 그 절차의 정당성은 반드시 준수되어야 한다. 따라서 큰 폭의 포상금지급 제도를 통해 형사절차보다 오히려 사인의 범죄가 조장될 가능성이 있다는 점까지 고려해본다면 더욱 더 엄격하게 적용될 필요성이 있다.

공갈을 한 경우라면 이를 과세자료로 인정할 수 있을 것이나,¹³⁵⁾ 애초에 타인으로부터 절도 또는 주거침입 등을 통해 과세자료를 확보하는 경우까지 당해 과세자료를 기초로 한 과세처분을 인정하는 것은 무리라고 본다.

3. 영장주의 적용 후 철저한 이행의 필요성

가. 문제점

헌법 제12조 제1항 및 제3항은 신체의 자유 등을 침해하는 경우에 있어 영장주의를 천명하고 있다.¹³⁶⁾ 압수·수색은 헌법상 보장된 주거의 자유나 사생활의 자유 등을 침해하는 행위이기에 이러한 기본권 보장을 위해 헌법에서 이를 영장을 통하여 통제하고 있는 것이다. 헌법에서 정하는 영장은 사전영장이든 사후영장이든 불문하고, 압수수색의 대상과 범위가 애매모호하거나 포괄적인 일반 영장은 헌법상 허용되지 않는다.¹³⁷⁾ 영장주의에 위반하여 영장 없이 압수·수색·검증한 물건뿐 아니라 영장 자체에 하자가 있는 경우나, 영장기재의 압수물건에 포함되지 않은 증거의 압수·수색, 동의 없는 소지품검사 등에 의하여 수집한 증거나 도청 및 비밀녹음을 통해 얻은 증거는 헌법정신에 반하여 수집한 증거로서 증거능력이 없으며, 야간압수·수색금지 규정에 위반한 압수·수색, 당사자의 참여권을 보장하지 않은 검증과 감정, 의사나

135) 고광복·김찬섭, 국가간 비교연구를 통한 탈세정보포상지급제도의 개선방안 연구, 세무학연구 (제19권 제1호), 한국세무학회, 2002, 111면에서는, 경리책임자가 자신의 공금횡령행위에 대한 방어를 위해 탈세제보를 확보하였다가 최종적으로 관계당국에 제출하는 경우에 포상금을 지급 하여서는 아니된다고 주장하고 있다. 필자 역시 포상금의 지급과 과세자료로서의 활용 가능성은 구분되어야 할 것이라고 본다. 동 논문의 사안은 최초에 과세자료를 얻은 것이 부정한 '목적'이었을 수는 있으나 위법행위를 통하여 얻은 것이라고 볼 수는 없으므로 과세자료로 인정될 수는 있어야 한다고 본다. 다만, 이에 대한 포상금을 지급하는 것은 정의(正義)의 관점에서 도저히 납득하기 어렵다고 본다.

136) 대한민국 헌법 제12조 ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

③ 체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 청구할 수 있다.

137) 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2006, 393면

성년의 여자를 참여시키지 않은 여자의 신체검사, 당사자의 참여권과 신문권을 침해한 증인신문의 결과 및 위법한 함정수사의 결과로 수집한 증거도 증거능력이 없다.¹³⁸⁾ 또한, 현행범으로 체포하면서 마약을 압수한 다음 사후 압수수색영장을 발부받지 않은 경우에는, 그 압수물과 압수조서의 증거능력 역시 부정된다(대법원 2009. 5. 14. 선고 2008도10914 판결).

과세관청에서 세무조사를 나오는 경우 세무조사에는 영장주의가 적용되지 않는다고 언급하는 경우가 있다. 이는 조세범칙조사가 아닌 일반세무조사의 절차가 대체로 ‘임의적’ 절차에 의한다는 것에 근거한 언급일 수도 있으나, 실무상으로는 검찰 조사와는 달리 무조건 영장 없이도 과세자료를 제출해야 한다는 취지로 이해하기도 한다.¹³⁹⁾ 이는 세법이 헌법을 중심으로 하는 법체계 가운데 하나에 해당한다는 기본적인 법리를 간과한 전혀 근거 없는 주장에 불과하다.¹⁴⁰⁾ 그럼에도 불구하고 납세자의 대부분은 세무조사에 있어서 사실상 임의제출을 거부하지 못하나, 최근에는 임의제출을 거부하는 사례가 증가함에 따라¹⁴¹⁾ 영장주의의 엄격한 준수가 더욱 엄격하게 요구된다. 따라서 일반 세무조사에서 임의제출이 아닌 형식으로 증거물을 입수하는 것은 위법하다고 볼 수 있다.¹⁴²⁾

수사기관이 압수·수색영장을 제시하고 집행에 착수하여 압수·수색을 실시하고 그 집행을 종료한 후 그 압수·수색영장의 유효기간 내에 동일한 장소 또는 목적물에 대하여 다시 압수·수색할 필요가 있는 경우, 종전의 압수·수색영장을 제시하고 다

138) 이재상·조균석, 앞의 책, 581면 내지 584면 참조

139) 최승필, 앞의 보고서, 4면 내지 5면에서도 세무조사의 강화상 법적 성질은 행정조사에 해당하는 데, 세무조사는 행정조사 가운데 임의조사가 아닌 강제조사의 성격을 가진다고 설명하고 있다.

140) 실무상 세무공무원뿐 아니라 세무전문가인 공인회계사나 세무사의 경우에도 동일하게 언급하는 경우를 수차례 들은 바가 있다. 이는 결국 세무조사에서 세무공무원이 과도한 권한을 행사하고 있음과 동시에 납세자는 적절한 방어권을 행사하지 못하고 있음을 간접적으로 알려주는 부분이라고 본다.

141) 안대희 외, 앞의 책, 1034면

142) 형사소송법상으로는 임의수사가 원칙이기는 하나 강제수사는 ‘실질적으로 상대방의 의사에 반하여 법익을 침해하는 처분’을 의미하며, 이러한 강제처분은 법률에 특별한 규정이 없으면 할 수 없다는 견해가 유력하다. 이재상·조균석, 앞의 책, 223면 내지 225면. 세무조사에서는 임의제출의 형식을 취하고 있더라도, 실질적으로 의사에 반하여 법익침해를 하는 경우가 종종 있으므로 이 역시 유의해야 할 것이다.

시 압수·수색할 수 없다고 보고 있다(대법원 1999. 12. 1.자 99모161 결정). 이는 압수·수색 영장에 대해 대법원이 매우 엄격한 입장을 취하고 있음을 알 수 있는 판단이다.¹⁴³⁾ 반면 세무조사에서는 위법한 조사로 인하여 개인의 기본권이 침해되는 경우가 상당함에도 불구하고, 이를 방지하기 위한 적절한 보장이 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

나. 개선방안 - 영장주의 적용

행정법상 영장제도는, 실질적으로 형사절차와 결부되는 사안으로서 물리적 강제와 동일시 될 정도에 이른다면 영장이 필요할 것이며,¹⁴⁴⁾ 그 외의 경우에는 행정의 적정화와 대량 행정의 조기실현이라는 목적에 따라 영장발부요건이 완화된다고 한다.¹⁴⁵⁾ 세무조사에 있어서도 영장주의 원칙과 법리 측면에서 유사하게 해석할 수 있을 것이다. 예를 들어, 조사기간이 아닌 기간에 대한 과세자료를 수집하는 행위 등은 절차적 위법성이 명백하다고 볼 수 있을 뿐만 아니라 조사의 중단이나 연장 등에 있어서도 납세자에게 이를 명확하게 고지하지 않는 경우에는 이를 위법한 세무조사로 보아야 할 것이다.

다만, 이보다 먼저 근원적으로 사실상 영장없는 강압 조사가 다수 발생할 수 있는 현재의 체계가 문제라고 볼 수도 있다. 조세범칙조사에 있어서 강제조사를 하기 위해서는 당연히 사전 영장의 청구를 원칙으로 하나 범칙행위가 진행 중이거나 도주 또는 증거를 인멸할 우려가 있어 영장을 발부받을 시간이 없는 경우에만 영장없이 압수수색의 강제처분을 하고 사후 압수수색 영장을 청구할 수 있는데(조세범처벌절차법 제9조 제1항 단서, 2항), 이는 일반 세무조사를 진행 중에는 불가능하며 반드시 조세범칙조사로 전환한 이후에 이루어져야 할 것이다.¹⁴⁶⁾ 특히 영치조사의 경우 납세자의 승낙이라는 형식적 요건을 갖추었기 때문에 과세관청이 이를 적법하다고 주장하기도 하나, 실제 이와 같은 영치조사를 수행함에 있어서는 실무상 문제가 발

143) 일본에서 역시 프라이버시권을 근거로 질문검사의 필요성에의 규제 및 질문검사방법에의 규제 등을 하고 있다. 小宮山 隆, 稅務調査の實例 30, 法令出版, 2017, 202頁 내지 203頁

144) 日本 最高裁判所 大法廷 判決 昭和 47.11.22. 刑集 29卷 9集 554頁

145) 김철수, 헌법학신론(第21全訂新版), 박영사, 2013, 638면

146) 안대희 외, 앞의 책, 1034면

생활 여지도 많다.¹⁴⁷⁾ 이는 사실상 강제수사와 동일한 성격이라고 볼 수도 있기에, 조세범칙조사와 동일한 절차를 거친 후 진행하도록 규정하는 것이 타당하다. 세무조사에 대한 적극적인 협조를 하지 않는 경우에 그에 따른 큰 불이익이 있을 수 있음을 고지하는 일부 공무원의 행위 등은 절대적으로 지양되어야 한다.¹⁴⁸⁾ 납세자의 대부분은 세무조사 이외에도 본연의 업무가 있음에도 불구하고, 국가의 편의를 위해 당해 납세자 본연의 생업에 방해가 되어도 무방하다고 생각하는 것은 애초부터 세무조사의 성격에 대한 과세관청의 접근 자체가 잘못된 것이다. 또한, 형사소송법상 수사 절차에서 절차적 위법성이 있는 경우의 증거능력이 부정되는 것과 동일하게(대법원 1992. 6. 23. 선고 92도682 판결 등), 영장주의를 위반한 위법한 세무조사로 얻은 과세자료는 당연히 과세근거로 사용할 수 없다고 보아야 할 것이다.¹⁴⁹⁾

4. 일반세무조사와 조세범칙조사의 엄격한 분리의 필요성

가. 문제점

세무조사는 각 세법에서 규정하는 질문조사권 또는 질문검사권 및 조세범처벌법, 조세범처벌절차법에 따라 조사공무원이 납세자의 국세에 관한 정확한 과세표준과

147) 정진오, 세무조사상 납세자 권익 보호에 관한 연구, 법학연구(제25집), 전북대학교 법학연구소, 2007, 336면에 따르면 2005. 4. 21. 외국계 펀드 론스타에 대한 특별조사 과정에서 론스타 직원들이 불법침입혐의로 세무공무원을 경찰에 신고하여 경찰이 출동하는 등의 소란도 발생하였다고 한다. 미국의 경우 국세청의 소환권 행사로 인하여 그러한 장부나 서류를 제출하거나 증언하게 된다면 자기부죄가 될 수 있는 경우라면, 수정헌법 제5조상의 자기부죄거부특권을 주장하면서 국세청의 명령에 따르지 않을 수가 있는데, 이 경우 국세청은 납세자에게 직접 이를 따를 것을 강제할 수는 없고, 법원으로부터 소환장집행명령을 구할 수 있다고 한다(지유미, 미국에서 조세범죄에 대한 조사와 수사 - 미국 국세청(Internal Revenue service)의 역할과 기능을 중심으로 -, 홍익법학(15-3), 홍익대학교 법학연구소, 2014, 369면). 다만, 세무조사시에는 자기부죄거부특권이 인정될 여지가 적다고 한다(지유미, 앞의 논문, 370면).

148) 물론 이에 대해 비용확인이 되지 않는 경우에 비용처리가 어렵다는 등의 설명은 가능할 것이지만, 세무공무원이 납세의무자를 위촉시키는 방향으로 언급하는 것이라면 곤란하다고 본다. 대개의 세무공무원들이 이와 같지 않고 성실하게 조사를 하고 있다는 점은 물론이다.

149) 물론 세무당국의 입장에서는 임의제출만으로는 세무조사가 쉽지 않다는 고충이 발생할 수도 있다. 그러나 현행 세무조사의 대부분은 임의제출 형식을 취하고 있는데, 조사과정에서의 형식과 실질이 일치해야 함은 물론이다.

세액을 결정 또는 경정하기 위하여 납세자 또는 납세자와 거래가 있다고 인정되는 자 등을 상대로 질문하고, 장부·서류·물건 등을 검사·조사하거나 그 제출을 명하는 행위로서 조사계획에 의해 실시하는 것을 말한다.¹⁵⁰⁾

그런데 세무조사는 일반세무조사와 조세범칙조사로 구분된다. 일반세무조사에서는 진술거부권을 고지할 필요도 없으며 강제처분이 인정되지도 않는 임의절차이다. 그럼에도 일반세무조사시 조사대상자의 입장에서 사실상 이를 거부하는 것은 거의 불가능하다.¹⁵¹⁾ 이처럼 임의적인 절차인지 여부와 관련하여 일반세무조사와 조세범칙조사의 차이가 과연 무엇이 있는지 조사대상자의 입장에서 문제제기가 있을 수 있다.

나. 개선방안 1 - 범칙조사 전환의 재량권 배제

실무상으로는 세무조사 가운데 조세포탈의 혐의가 있는 경우에도 조사대상자가 협조를 하지 않는 경우에 압수수색의 필요성이 있는 때 등에 한정하여 조세범칙조사로 전환해 왔는데,¹⁵²⁾ 조사 과정에서 범칙조사로의 전환이라든가 고발 또는 통고처분 등을 언급하며 조사에의 협조를 요청하는 경우가 잦다. 또한, 납세자의 입장에서는 이와 같은 조사반의 요청에 대해 현실적인 여건에 따라 사실이 아님에도 불구하고 허위의 사실인정을 하는 경우까지도 있다.¹⁵³⁾ 세무서는 조세범처벌법 제21조가 친고죄로 규정되어 있기 때문에 굳이 세금을 징수하면 고발하지 않는 경우도 많다.¹⁵⁴⁾ 그러나 세무관서에 이러한 재량을 부여하는 것은 타당하지 않다. 과세당국은 이에 대한 문제를 해결하기 위해 범칙조사심의위원회 등을 설치 및 운영하고 있으나, 애초에 범칙조사심의위원회에 올라가는 사건에 해당하는지 여부가 문제될 수 있을 뿐만 아니라 범칙조사심의위원회의 기능이 얼마만큼 순조롭게 기능하고 있는지도 명확히 확인되지 않는다.

150) 안대희 외, 앞의 책, 966면

151) 안대희 외, 앞의 책, 967면 내지 968면

152) 안대희 외, 앞의 책, 1000면

153) 범칙조사로 인한 기간의 연장과 통고처분이나 고발로 인해 문제되는 벌금 등의 문제까지 고려해본다면, 별개의 사안에 대한 세금을 그냥 납부하는 것이 납세자의 입장에서는 나은 경우가 종종 있다.

154) 이창희, 앞의 책, 199면

다. 개선방안 2 - 조세범칙조사반을 신설하여 형사법 체계로 운용

나아가 위와 같은 문제는 시스템적으로 조정이 필요한 부분이지 당해 조사반에게만 책임을 묻는다고 해결되는 것이 아니다. 즉, 세무조사반이 당해 조사내용을 바탕으로 바로 조세범칙조사에 나아가게 된다면 조세범칙조사와 관련한 부분이 일반 세무조사반의 협상 카드로 사용될 수 있기에,¹⁵⁵⁾ 제도적인 분리로 인해 그와 같은 유인을 막아야 한다. 이에 일반 세무조사반과 조세범칙조사반을 분리하는 것을 제안한다. 이와 같은 분리가 이루어진다면, 일반 세무조사시 조세범칙 조사로의 전환을 협상카드로 사용하기 어려워질 뿐만 아니라, 조세범칙조사반의 경우 형법상 사법경찰관리의 자격을 주어 형사법의 체계 내에서 운영되어 그 전문성과 효율성을 보장할 수 있으며,¹⁵⁶⁾ 납세자의 입장에서 단순한 세무조사와의 연장선에 있는 것인지 여부가 불명확한 자신의 지위를 파악하게 된다. 참고로, 독일에서는 조세범죄가 의심되는 경우 세무당국이 이에 대한 조사를 독립적으로 수행하나(AO § 386 Zuständigkeit der Finanzbehörde bei Steuerstraftaten (2)),¹⁵⁷⁾ 과세관청인 세무서(Finanzamt) 내부에 형사-과태료과(Straf- und Bußgeldstellen, StraBu-Stellen)가 설치되어 있으며 조세검찰(Steuerstaatsanwaltschaft)의 역할을 수행하고 있다고 한다.¹⁵⁸⁾ 우리나라 역시 이와 같이 일반 세무조사와 범칙조사를 구분하는 것은 충분히 가능하다고 본다. 나아가 현재의 통고처분이라든가 고발은 상당 부분 조사반의 “선택”에 달려있기 때문에 이러한 구분 운영은 조사반이 권한을 남용하는 것을 방지할 수도 있을 것이라고 본다.

155) 물론 범칙조사심의위원회 등의 제어장치가 있으나, 같은 조사반이 조사한다는 사실 자체는 동일하다.

156) 소순무 외, 앞의 책, 100면에서도 국세에 대해서는 세관공무원이 특별사법경찰관리로서 검사의 지휘 아래 수사절차를 수행하는 등의 대상에서 제외되었으므로 입법론적으로 검토해 볼 필요성에 대해 언급하고 있다.

157) 이에 대해 검찰은 언제든지 스스로 형사사건을 처리할 수도 있다. AO § 386 Zuständigkeit der Finanzbehörde bei Steuerstraftaten (4)

158) 서보국, 독일의 조세범죄조사 및 형사처벌 현황, 2018. 2. 23. 국회 전문가 간담회 자료, 7면

5. 소결

위와 같이 징수의 관점에서 납세자 권익을 보장하기 위해서는, 첫째 일반 세무조사와 조세범칙조사를 형식만 구분할 것이 아니라 실제 담당부서를 구분하여야 하며, 둘째, 위법수집증거 배제원칙 및 독수과실이론을 조세법상 엄격하게 적용하고, 셋째, 영장주의를 철저하게 적용하여 위법한 세무조사를 사전적으로 차단하고, 영치조사에 있어서도 엄격하게 이를 준수하도록 해야 한다. 이와 같은 변화는 과세관청을 국민과 함께하는 과세관청답게 하는 방향이라고 본다.

이와 같은 문제들이 법원의 판결만으로 해결되는 것은 아닐 것이다. 이는 과세관청 스스로가 권위적, 위하적인 기관이 아니라 스스로 납세 서비스를 이행하는 국민들과 함께하는 국가기관이라는 점을 깨닫고, 편향적인 시각이 아니라 균형적인 시각으로 징수 및 집행 업무를 수행해야 하는 것이다. 법원의 판단으로 이를 구제하기에는 납세자의 불복 절차 진행 과정에서 발생하는 피해를 구제할 수 없으므로 너무 늦다. 즉, 과세관청 스스로의 자정노력도 필요하며, 이를 위해 기본적으로 현재 세무 공무원들에 대한 평가에서 ‘실적주의’는 완전히 배척하여야 한다. 실적주의는 적법한 절차에 따른 세무조사를 요원하게 하며, 성실한 납세의무자를 더욱 괴롭히는 결과를 가져온다. 결국 세무공무원에 대한 평가는 적법한 절차와 법리를 가지고 과세처분을 하는 것을 우대하는 방향으로 개선되어야 하며, 실적을 위해 과도한 세무조사를 부추기는 현행 제도는 근원부터 고쳐져야 한다. 나아가 입법적으로 과세권자의 재량을 제한할 수 있도록 규정하는 것이 헌법상 기본권인 재산권과 자유권의 침해를 방지하고, 조세제도의 불확실성이 통제되는 길로서 조세정의에 이르는 길이다.

V. 결어

본 논문에서 주장하는 바는 아래와 같다.

첫째, 실질상 조세의 성격이 아닌 행정상 제재의 성격의 조세에 대해서는 일반적인 조세법 이론이 아닌 행정질서벌에 대한 법리가 적용되어야 한다. 따라서 조세질서위반행위규제법 등을 제정하여 이를 구분하여 다룰 필요성이 있다.

둘째, 조세와 부담금 등의 구분이 명확하지 않은 경우가 있으나, 이에 대해 본질적 성격이 조세인 것은 세법으로 입법하고, 본질적 성격이 조세가 아닌 것은 세법에서 제외되어야 한다. 이러한 입법상의 구분은 조세와 조세 아닌 것에 대한 각종 절차나 구제방법 등이 다르다는 점까지 고려해볼 때, 조세정의를 위해 필요한 사안이다.

셋째, 세무조사에 있어서도 위법수집증거 배제원칙 및 독수과실 이론을 엄격하게 적용하여야 한다. 나아가 사인의 위법수집 증거에 대해서도 자료획득을 위해 불법행위를 저지른 경우라면 이를 과세자료로 활용할 수 없다고 보아야 한다.

넷째, 세무조사시 임의제출하지 않은 과세자료에 대해서는 이를 사실상 강제하여 제출받아서는 아니되며, 반드시 수사절차와 같이 영장주의가 적용되어야 한다. 이는 헌법상 보장된 국민의 기본권에 해당한다.

다섯째, 일반세무조사와 조세범칙조사가 엄격하게 분리되어야 한다. 범칙조사 전환에 대한 재량권도 배제되어야 하며, 조세범칙조사반을 신설하여 형사법 체계로 운용될 필요성이 있다.

마지막으로, 세무공무원에 대한 평가에 있어서 '실적주의'의 요소는 완전히 배제되어야 할 것이다. 이는 성실한 납세의무자를 더욱 힘들게 하는 것으로서 조세정의에 어긋나는 평가방법에 해당한다.

본 논문에서 언급한 내용은 조세정의를 위해 제도적으로 갖추어야 할 몇 가지 시스템에 대한 것이다. 물론 이러한 입법·징수 이외에도 해석상으로도 문제가 될 수 있는 부분이 많다. 예를 들어, 입증책임의 문제를 들 수 있다. 실제로 과세관청이 아닌 납세의무자가 사실상 입증해야 하는 경우가 많으나 많은 정보와 강한 힘이 과세관청에 있기 때문에 입증책임은 과세관청에 있다는 점을 명확하게 해야 할 것

이다.¹⁵⁹⁾ 또한, 실질과세 원칙의 적용에 있어서도 세법의 체계 자체를 형해화시키지 않는 수준으로 정리되어야 할 것이다. 다만, 이러한 해석상의 문제 역시 기본적으로 세법의 체계와 적법절차의 원칙이 명확하게 이루어진 이후의 쟁점이다.

본 논문에서 간략하게 검토한 내용은 사실 새로운 내용이 아니며, 누구나 생각해 볼 수 있는 내용에 불과할 수도 있다. 그러나 이론적 논의가 이루어진 다음에는 현실적으로 입법을 위한 실천이 중요하다고 본다. 실무에서 적절히 활용되지 않는 학문은 의미가 퇴색하기 때문이다. 본 논문에서의 논의가 사회에서의 조세정의를 위한 단계 더 나아갈 수 있는 계기가 될 수 있기를 기원한다.

159) 사실과 다른 세금계산서와 관련한 증명책임에 있어서도 비과세·감면·공제 요건에 관한 입증책임과 동일하게 볼 수 있다는 견해도 있다. 강석규, 앞의 책, 396면 내지 397면. 그러나 사실과 다른 세금계산서에 대해서 이와 같은 견해를 취하는 것은, 매입세액 공제의 본질적 측면이 이미 거래징수를 통해 지급한 바가 있는 것이라거나 본래 담세력의 범위에 매입세액 부분이 포함되지 않음이 당연함에도 불구하고 오로지 부가가치세액 부분을 행정상 제재라는 사유로 부과한다는 점을 간과한 주장이다. 즉, 부가가치세에 대한 환급청구권의 법적 성격 등과는 별도로, 부가가치세 이론상 매입세액 공제를 비과세·감면·공제의 개념이라는 범주 내에서만 이해하게 된다면, 결국 큰 관점에서의 부가가치세의 성격을 형해화하는 논리라고 사료된다.

참고문헌

- 강석규, 「조세법쟁론」, 삼일인포마인, 2017.
- 김태희, 「조세범처벌법」, 박영사, 2018.
- 김철수, 「헌법학신론(第21全訂新版)」, 박영사, 2013.
- 법무법인 율촌 조세판례연구회, 「조세판례연구Ⅱ」, 세경사, 2009.
- 성낙인, 「헌법학(제10판)」, 법문사, 2010.
- 소순무 외, 「조세소송(개정 8판)」, 영화조세통람, 2016.
- 손동권·신이철, 「새로쓴 형사소송법」, 세창출판사, 2013.
- 안대희 외, 「조세형사법」, 도서출판 평안, 2015.
- 안성수, 「형사소송법 - 쟁점과 미래」, 박영사, 2010.
- 위재민, 「형사절차법(제4판)」, 법률저널, 2015.
- 이영희, 「정의론」, 법문사, 2005.
- 이재상·조균석, 「형사소송법(제10판)」, 박영사, 2015.
- 이창희, 「세법강의(제15판)」, 박영사, 2017.
- 이태로, 「조세법개론(전정판)」, 조세통람사, 1992.
- 임승순, 「조세법(2019년도판)」, 박영사, 2019.
- 정중섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2006.
- 최명근, 「세법학총론」, 세경사, 2004.
- 강석훈, “가. 구 법인세법 제41조 제1항 제2호 소정의 과소신고가산세의 부과대상이 되는지 여부를 판단하는 기준이 되는 '신고하여야 할 과세표준금액'의 의미 및 납세의무자인 내국법인이 처음에 과세표준을 신고하면서 간접외국납부세액의 공제와 이를 위한 익금 산입을 하지 않아 그 신고 과세표준금액이 과세관청에 의하여 정당하게 계산된 과세표준금액에 미달한 경우, 그 미달금이 과소신고가산세의 부과대상이 되는지 여부(적극), 나. 가산세를 부과하기 위하여는 납세자의 고의·과실을 요하는지 여부(소극) 및 납세자의 법령의 부지 등이 가산세를 부과할 수 없는 정당한 사유에 해당하는지 여부(소극),” 「대법원판례해설」 제50호, 법원도서관, 2004.

- 고광복·김찬섭, “국가간 비교연구를 통한 탈세정보포상지급제도의 개선방안 연구,” 「세무학연구」 제19권 제1호, 한국세무학회, 2002.
- 곽태훈, “가산세 면제요건인 정당한 사유에 관한 고찰,” 「저스티스」 통권 제159호, 한국법학원, 2017.
- 권형기, “부가가치세법상 실질과세원칙의 적용에 관한 연구,” 서울시립대학교 세무전문대학원 박사학위논문, 2019. 2.
- 권형기, “사실과 다른 세금계산서에 대한 행정질서벌과 입법개선안에 관한 소고,” 「조세논총」 제4권 제2호, 한국조세법학회, 2019. 6.
- 권형기·박훈, “세법상 행정질서벌과 조세형벌의 중복적용 여부와 그 위헌성 - 부당과소 신고 및 세금계산서 관련 제재를 중심으로,” 「법조」 제68권 제5호(통권 제737호), 법조협회, 2019.
- 김상남, “사인이 몰래 녹음한 녹음파일의 증거능력 인정여부,” 「법학논고」 제64집, 경북대학교 법학연구원, 2019. 1.
- 김세현, “세법상 가산세에 관한 연구 : 면제의 요건인 ‘정당한 사유’를 중심으로,” 「세무와회계연구」 통권 13호, 한국세무사회, 2017.
- 김용훈, “현행 과태료 제도의 문제점과 합리적 정비방안,” 「공법학연구」 19-3, 한국비교공법학회, 2018. 8.
- 김정기, “주식 명의신탁 증여의제의 위헌성과 개선방안,” 「법학논총」 29-3, 국민대학교 법학연구소, 2017.
- 김재운, “위법수집증거 배제기준의 정립에 관한 고찰,” 「저스티스」 통권 제120호, 한국법학원, 2010.
- 김종구, “私人이 범죄행위로 수집한 위법증거의 증거능력,” 「법학논총」 제17권 제3호, 조선대학교 법학연구소, 2010.
- 류지영, “私人에 의한 위법수집증거의 배제범위,” 「중앙법학」 제12집 제4호, 중앙법학회, 2010.
- 박종준, “행정질서벌의 체계에 관한 소고,” 「공법연구」 46-3, 사단법인 한국공법학회, 2018.
- 박훈·허원, “탈세제보와 포상금에 대한 연구,” 「조세와법」 제8권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2015.
- 박효근, “행정질서벌의 체계 및 법정정책적 개선방안,” 「법과정책연구」 19-1, (사)한국법정책학회, 2019. 3.

- 방승주, “헌법과 조세정의,” 「헌법학연구」 15-4, 한국헌법학회, 2009.
- 백제흠, “가산세 면제의 정당한 사유와 세법의 해석,” 「현대조세소송의좌표 - 소순무 변호사 정년기념논문집」, (주)영화조세통람, 2017.
- 백제흠, “가산세 면제의 정당한 사유와 세법의 해석: 미국과 일본의 판례와 비교·분석을 중심으로,” 「이강국 대법관 퇴임기념 논문집」, 특별법 연구 제8권, 특별소송실무연구회 편, 2006.
- 오윤, “명의신탁재산의 증여의제 규정의 본질에 비추어 본 폐지 필요성에 관한 소고,” 「세무와회계연구」 5-1, 한국세무사회 부설 한국조세연구소, 2016.
- 원윤희·박훈, “국민 부담에 대한 헌법적 고찰 : 조세와 부담금을 중심으로,” 「의정논총」 8-1, 한국의정연구회, 2013.
- 유호림, “우리나라의 조세정의(租稅正義)에 관한 고찰,” 「조세연구」 19-4, 한국조세연구포럼, 2019.
- 이수윤·변혜정, “납세자권리헌장에 관한 소고,” 「서울법학」 27-1, 서울시립대학교 법학연구소, 2019.
- 이재방, “적법절차에 따르지 않고 수집된 증거의 증거능력에 대한 고찰,” 「홍익법학」 제12권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2011.
- 이전오, “2017 조세법 중요판례,” 「인권과 정의」 vol. 473, 대한변호사협회, 2018. 5.
- 이철송, “현행(現行) 가산세제도(加算稅制度)에 관한 연구,” 「법학논총」 9, 한양대학교 법학연구소, 1992.
- 정진오, “세무조사상 납세자 권의 보호에 관한 연구,” 「법학연구」 제25집, 전북대학교 법학연구소, 2007.
- 지유미, “미국에서 조세범죄에 대한 조사와 수사 : 미국 국세청(Internal Revenue service)의 역할과 기능을 중심으로,” 「홍익법학」 15-3, 홍익대학교 법학연구소, 2014.
- 최광, “세금의 작명과 분류, 제대로 하자,” 「예산정책연구」 6-1, 국회예산정책처, 2017.
- 최영승·정영일, “사인이 위법하게 수집한 증거의 증거능력,” 「경희법학」 제48권 제4호, 경희대학교 법학연구소, 2013.
- 하태훈, “私人에 의한 증거수집과 그 증거능력,” 「형사법연구」 제12호, 한국형사법학회, 1999.
- 허원·박훈, “개정 「납세자권리헌장」에 대한 소고,” 「조세와법」 11-1, 서울시립대학교 법학연구소, 2018.

권형기, “세금계산서 관련 행정질서벌과 관련 입법의 필요성에 관한 소고,” 「월간 조세」 2019년 8월호, (주)영화조세통람, 2019. 8.

권형기, “명의신탁 재산가액을 재차 합산하여 증여세를 과세하는 것이 적법한지 여부,” 「월간 공인회계사」 통권 제315호, 한국공인회계사회, 2019. 8.

김유찬 외, 「주요국의 조세제도 - 독일편」, 한국조세재정연구원, 2009. 10.

김재진 외, 「세금계산서 국제비교연구」, 한국조세재정연구원, 2017. 6.

김한균 외, “압수수색과 위법수집증거배제법칙에 관한 연구,” 「연구총서」 07-23, 한국형사정책연구원, 2008.

박정수, 「주요국의 조세제도 - 영국편」, 한국조세재정연구원, 2009. 10.

법무부, 「질서위반행위규제법 해설집」, 2018. 12.

소순무, “건강보험료는 세금 아닌 세금, 보험료 아닌 보험료,” 조세일보, 2016년 8월 18일자.

안창남, 「주요국의 조세제도 - 프랑스편」, 한국조세재정연구원, 2009. 10.

조원철, “판례해설 - 최초의 위법한 압수절차와 2차적 증거수집 사이에 인과관계가 단절되지 않는다면 2차적 증거의 증거능력 없어,” 법률신문, 2016년 4월 12일자.

최승필, “세무조사에서의 권리구제에 대한 법적 검토,” 「KERI Insight」 13-07, 한국경제연구원, 2013.

金子 宏, 租税法(第23版), 弘文堂, 2019.

山本守之, 租税法の基礎理論(新版改訂版), 稅務經理協會, 2013.

水野 忠恒, 租税法(第5版), 有斐閣, 2011.

小宮山 隆, 稅務調査の實例 30, 法令出版, 2017.

김영옥 역, 「사회계약론(1판 2쇄)」(*Theories of social contract*, Jean Jacques Rousseau), 후마니타스(주), 2019.

김영환 역, 「법철학」(*Rechtsphilosophie*, Arthur Kaufmann), (주)나남, 2013.

이창신 역, 「정의란 무엇인가」(*Justice*, Michael J. Sandel), 김영사, 2010.

Mark Bobrowski, *Handbook of Massachusetts Land Use and Planning Law*, Third Edition, Wolters Kluwer, 2015. 7.

Tax Policy Measures to strengthen Tax centered and Due Process: Focused on scope of tax and tax audit

Kwon, Hyunki* Park, Hun**

Abstract

According to the Korean Constitution, all state authority shall emanate from the people. Therefore, while the state cannot infringe on the property rights of the people, tax audits by the tax authorities are also supported by some organized tax evaders. However, relationship between the taxpayers and the tax authorities in general is still considered to be a tilted playground. The following explains about the legislative proposals for strengthening taxpayers' rights focusing on the scope, collection and financial execution of the tax laws.

Firstly, there are some indistinguishable distinctions between “taxes” and “other than taxes” in the legislative terms. As to this, this paper points out on the problems arising from legislating an administrative sanction as a tax, which is not a tax in natural, and proposes a separate legislation on administrative order punishment. On the contrary, it is insisted that the matters that should be defined as taxes, which is currently defined as charges should be clearly separated to comply with the due process in accordance with the tax laws.

Secondly, in terms of collection, fundamental modifications on the accusation or disposition of notification system, which is currently used by the tax authorities as a means of tax assessments, are required. In addition, not only the strict distinctions on processes of tax audits and tax offense audit but also of the pertinent departments in order to prevent discretion of tax authorities on accusations or disposition of notifications. When there is a defect in the procedure upon strictly applying the exclusionary rule and the fruit of poisonous tree doctrine, not only the tax obligation but also tax avoidance should not be admitted, and warrant requirement should also be thoroughly followed.

This paper analyzes the contents at each stage of legislation and collection, and compares the legislation and interpretation of foreign countries with the domestic regimes. At last it is a discussion which considered as the basis for tax justice.

□ Keywords: tax justice, taxpayers' rights, administrative sanction, charges, tax offense audit

* First Author, Attorney at Law, Ph.D. in Taxation

** Corresponding Author, Professor at the University of Seoul

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

2020.3.12. 국회예산정책처내규 제100호 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 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제3장 논문의 투고, 심사 및 게재

제8조(논문투고 자격) ① 논문 투고는 관련분야 석사과정 이상의 자에 한한다.

- ② 논문은 다른 학술지에 게재하지 않은 것이어야 한다.

제9조(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

제10조(논문의 게재 등) ① 위원회에서 '게재'로 결정한 논문은 학술지에 게재한다.

- ② 학술지는 매년 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일과 12월 20일에 발간한다.

- ③ 학술지 발간 시 논문 저자의 소속과 직위를 정확히 기재하여야 한다.

- ④ 논문이 게재된 저자에게는 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다.

제4장 보 칙

제11조(저작권) ① 학술지에 게재하는 논문에 대한 저작권은 국회예산정책처가 갖는다.

- ② 논문 투고자는 저작권권 이양 동의서를 작성하여 투고논문과 함께 제출하여야 한다.

제12조(운영세칙) 이 내규에서 정한 사항 외에 학술지 발간에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 운영세칙으로 정한다.

제13조(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.

부칙 〈제100호,2020.3.12〉

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 연구성적을 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 한

다)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 학술지에 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 안전 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 개최하고, 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.

초심 결과 조합	재심 결과 조합	판정
AAA, AAB, AAC	AAA, AAD	A
AAD, ABB, ABC, BBB, BBC		B
ACC, ABD, ACD, BCC, BBD, BCD, CCC		C
ADD, CCD, BDD, CDD, DDD	ADD, 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)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2020년 1월 29일)

국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모

국회예산정책처는 국가가 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·게재하고 있으며, 2018년 10월 한국연구재단 등재 학술지로 선정되었습니다. 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 및 학술지 발간일

- 논문공모: 상시 모집
- 학술지 발간일: 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일

☐ 논문 제출 및 문의처

- 제출방법: nabo.jams.or.kr(「예산정책연구」 온라인 논문투고 시스템)
- 문의처: 「예산정책연구」 편집위원회

(전화: 02-788-4619, 홈페이지: www.nabo.go.kr/journal)

「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 4회(3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일) 발간하며, 논문은 연중 상시 모집한다.
- 4) 본 학술지에 게재가 확정된 원고에 대해서는 외부 필자의 경우 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급한다. 다만, 연구비 지원을 받은 논문은 100만원 범위 안에서 지급한다.
- 5) 원고를 투고할 때 핵심내용을 모두 포함한 400자 이내의 국문초록과 이에 상응하는 영문초록, 그리고 국문과 영문의 제목, 성명, 소속과 직위, 5개 이내의 주제어를 전자우편주소와 전화번호(가능하면 휴대전화번호)와 함께 별지에 기재하여 제출한다.
- 6) 모든 원고는 아래아한글 또는 MS-Word로 작성한다
- 7) 논문 투고지는 국회예산정책처 '온라인 논문투고 및 심사시스템(<https://nabo.jams.or.kr>)을 통해 다음을 제출한다.
 - ① 투고논문
 - ② 연구윤리규정 준수 서약
 - ③ 투고논문에 대한 저작권재산권 이양 동의서
 - ④ KCI 논문유사도 검사결과
- 8) 학술지에 게재하는 논문에 대한 모든 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

2. 원고의 작성 요령

1) 원고는 다음 양식에 따라 작성하며, 분량은 A4용지 25매로 한다.

용지	문단모양	글자모양
A4, 단면, 좁게	좌/우 여백 0	◦ 글꼴 - 한글: HY신명조 - 영문: Times New Roman
위/아래 30	줄간격 180	크기 11포인트
왼쪽/오른쪽 35	들여쓰기 한글 2글자	◦ 장평 - 한글/한자/기호: 95% - 영문: 100%
머리말 12	양쪽 혼합	◦ 자간 - 한글/한자/기호: - 5 - 영문: 0
꼬리말 10	날말 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:
$$\int_0^{\infty} f(x) dx + C \quad (1)$$

$$e^{i\theta} = \cos\theta + i\sin\theta \quad (2-a)$$

$$= \exp[\theta, \pi] \quad (2-b)$$

- 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 예는 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·백용기·김필현·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」, 을곡출판사, 2009.
- Blank, R. M., “Analyzing the Length of Welfare Spells,” *Journal of Public Economics*, vol. 39, Elsevier, 1989, pp.245-273.
- _____, “Evaluation of 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 제9권 제1호

발 간 일 2020년 3월 20일
발 행 인 국회예산정책처장 이종후
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 (Print)
ISSN 2713-8321 (Online)
© 국회예산정책처, 2020



Vol.9 No.1
March 2020

Journal of Budget and Policy

- Heterogeneous Responses of Consumption to Government Spending Shocks in Korea
Kim, Wongi
- An Analysis of Financial Cost for Natural Disaster Damage Support in Considering Climate Change:
Focusing on Disaster Relief Fund and Storm & Flood Insurance
Lee, Miyeon
- Theory of Second Best and Tax system of non-recycled Corporate Income
Park, Jongkook, Hong, Youngeun and Kim, Soojin
- A Multidimensional Analysis of Energy Tax Reforms:
A Case from Korean Transportation Fuel Tax
Lee, Yeongsook and Kim, Jaehyeok
- Tax Policy Measures to strengthen Tax centered and Due Process:
Focused on scope of tax and tax audit
Kwon, Hyunki and Park, Hun