ISSN 2287-2310 (Print)
ISSN 2713-8321 (Online)

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

18
제9권 제2호
2020년 06월

- **주성분 분석을 이용한 우리나라 분야별 지출구조조정 방안에 대한 연구**
  김홍균·김진영·김원혁
- **부담금의 유형별 분류와 심사기준**
  옥동석
- **공공기관의 재무건전성 영향요인에 대한 실증분석: 정부와 공공기관의 관계를 중심으로**
  정민순 · 김영록
- **소액주주 주식양도차익 과세의 세수효과 분석에 관한 연구**
  문예영 · 신영임
- **사학연금기금 재정 안정을 위한 퇴직수당 공단부담금의 기부금 세제 적용에 관한 연구**
  최원석 · 최기호 · 김수성
- **자동차 개별소비세 과세대상의 적절성에 관한 고찰**
  김종원
- **거시경제 충격과 주택가격 간의 동태적 상관관계**
  차경수 · 김윤기

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

제9권 제2호 2020년 06월

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

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

편집위원회

위원장	하연섭	연세대 행정학과 교수
위원	김기승	부산대 경제학부 교수
	김영록	강원대 행정학과 교수
	류덕현	중앙대 경제학부 교수
	류 철	KDI 국제정책대학원 교수
	박 훈	서울시립대 세무학과 교수
	서은숙	상명대 경제금융학부 교수
	성태윤	연세대 경제학부 교수
	오영민	동국대 행정학과 교수
	우석진	명지대 경제학과 교수
	유승원	경찰대 행정학과 교수
	윤현석	원광대 법학전문대학원 교수
	이남국	부경대 행정학과 교수
	전승훈	대구대 경제학과 교수
	차은영	이화여대 경제학과 교수
	최승주	서울대 경제학부 교수
편집간사	최미희	국회예산정책처 조세분석심의관
실무간사	황록연	국회예산정책처 기획예산담당관실 홍보·편집 주무관

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

예산정책연구

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

제9권 제2호 2020년 6월

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

차 례

1 ····· 주성분 분석을 이용한 우리나라 분야별 지출구조조정 방안에 대한 연구
김홍균 · 김진영 · 김원혁

33 ····· 부담금의 유형별 분류와 심사기준
옥동석

69 ····· 공공기관의 재무건전성 영향요인에 대한 실증분석: 정부와 공공기관의 관계를 중심으로
정민순 · 김영록

95 ····· 소액주주 주식양도차익 과세의 세수효과 분석에 관한 연구
문예영 · 신영임

123 ····· 사학연금기금 재정 안정을 위한 퇴직수당 공단부담금의 기부금 세제 적용에 관한 연구
최원석 · 최기호 · 김수성

165 ····· 자동차 개별소비세 과세대상의 적절성에 관한 고찰
김종원

193 ····· 거시경제 충격과 주택가격 간의 동태적 상관관계
차경수 · 김윤기

221 ····· 부록

▌ **예산정책연구** 제9권 제2호 2020. 6. pp.1-32 https://doi.org/10.35525/nabo.2020.9.2.001

주성분 분석을 이용한 우리나라 분야별 지출구조조정 방안에 대한 연구*

김홍균** 김진영*** 김원혁****

국문초록

본 논문의 목적은 급격한 저출산·고령화로 인한 보건, 사회보장 및 복지지출 증대의 필요성이라는 상황 하에서 재정건전성을 유지하기 위해 필요한 분야의 지출은 늘리되 시급성이 낮은 분야의 지출은 줄이는 지출구조조정 방안을 모색하는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 OECD 국가들의 자료를 활용한 주성분 분석을 통해 우리나라의 분야별 지출의 과다 및 과소 수준을 판단하였다. 실증분석으로부터 얻어진 주요 결과는 두 가지이다. 첫째, 우리나라는 일반공공행정, 국방, 경제, 교육, 주택 및 지역개발 등의 분야에서 GDP 대비 지출 비중이 OECD 전체 국가 평균보다 높았으며 특히 경제 분야에서는 OECD 전체 국가 중에서 가장 높았다. 둘째, 우리나라의 GDP 대비 보건, 사회보장 및 복지 분야 지출은 사회·경제적 요인을 통제한 후에도 OECD 전체 국가 평균보다 낮았다. 그러나 사회·경제적 요인을 통제 후 OECD 국가와의 격차는 크게 줄어들었으며 그 정도는 사회보장 및 복지 분야에서 컸다. 이들 분석 결과는 향후 지출소요에 대한 재원이 부족해서, OECD 주요국들보다 지출 규모가 높은 분야에 대한 지출구조 조정이 필요하다면 우선적으로 경제, 주택 및 지역개발, 일반공공행정 및 교육 부문 등의 지출 감소를 고려할 수 있다는 정책적 함의를 담고 있다.

□ 주제어: 지출구조조정, 주성분 분석, 재정건전성

투고일: 2020. 2. 24. 수정일: 2020. 4. 13. 게재확정일: 2020. 4. 27.

* 본 연구는 본 연구자들의 기획재정부 2019년 용역사업인 「타국(OECD 등)의 지출구조조정 사례분석」의 2장 및 3장을 수정 및 보완한 것이다.

** 주저자: 서강대학교 경제학부 교수 (hongkyun@sogang.ac.kr)

*** 공동저자: 건국대학교 경제학과 교수 (jykm19@konkuk.ac.kr)

**** 교신저자: 서강대학교 대학원 경제학과 박사 (whkim0703@sogang.ac.kr)

I. 서 론

2007~2019년 기간 동안 우리나라 중앙정부의 총지출, 총수입 및 경상 GDP 연평균 성장률은 각각 8.62%, 6.47%, 6.70%이다. 기간을 어떻게 잡느냐에 따라 이 수치들은 다소 달라지지만 2000년 이후 어떤 기간을 대상으로 하더라도 크기의 순서는 변하지 않는다. 2000년 이후 정부지출이 급격히 늘어난 것은 복지지출의 팽창이 중요한 요인이다. 보건·복지·고용 분야 지출 증가율은 2011~2019년 기간 동안 연평균 10.8%로 증가해 다른 분야 지출 증가율을 압도하고 있다. 동 분야의 지출이 급증한 것은 그간 국가 차원에서 사회 안전망에 대한 투자가 적었기 때문이다. 우리나라의 경제 규모를 고려할 때 고도성장 과정에서 상대적으로 소홀히 다루어져 왔던 국민의 전반적인 삶의 질을 높이기 위한 보건 및 복지지출을 늘리는 것은 당연하다. 그런데 문제는 늘어나는 지출을 감당할 만큼 세입이 늘어날 수 있느냐이다.[1] 한 나라의 세수를 결정하는 주요 요인은 경제성장과 인구구조이기 때문에 저성장과 급격한 고령화 국면에 접어든 우리나라의 경우 세수로 지출을 충당하기는 어려울 것으로 예상한다.[2]

우리나라는 소규모개방경제이다. 소규모개방경제일수록 다른 어떤 경제체제보다 나라의 재정건전성이 중요하다는 것은 주지의 사실이다. 이는 재정건전성을 유지하면서 고령화로 인해 늘어나는 지출을 충당하기 위한 재원방안 마련이 어떤 경제체제의 국가들보다 절실하다는 것을 의미한다. 이러한 문제의식 하에서 본 논문은 재정건전성과 복지지출 증가를 조화시킬 수 있는 한 방법으로 지출구조조정 방안을 제시하고 구체적인 지출구조조정 방안을 실증분석을 통해 제시하고자 한다. 보다 구체적으로 본 연구에서는 분야별 지출을 결정짓는 사회·경제적 요인을 통제하고

1) 이 부분은 김영철·김홍균 외(2019)의 3장의 들어가기에서 인용하였다.

2) 국회예산정책처의 2019~2050년 장기재정전망에 따르면 우리나라의 총수입은 2020년 492.9조 원, 2030년 612.4조 원, 2040년 7077.2조 원, 2050년 777.1조 원인 반면 총지출은 2020년 499.6조 원, 2030년 663.3조 원, 2040년 839.7조 원, 2050년 1,014.5조 원으로 추정되어 총지출이 총수입을 초과하는 정도는 해가 갈수록 커지는 것으로 나타났다. 특히 총지출에서 복지지출의 증가 폭이 가장 큰 것으로 나타났다. 복지지출은 2020년 118.9조 원에서 2050년 347.7조 원으로 증가하는 것으로 추정되었고 의무지출에서 복지지출이 차지하는 비중은 2020년 44.4%에서 2050년 53.8%로 증가하는 것으로 나타났다.

국가특성효과(country-specific factor) 추정을 통해 우리나라의 분야별 지출 수준을 OECD의 다른 국가들과 비교함으로써 다른 국가들에 비해 상대적으로 지출 규모가 큰 분야 및 작은 분야들을 찾는다.

본 연구에서 사용한 주성분 분석을 이용해 지출 구조조정 방안을 모색한 연구로는 박승준(2008, 2017)이 있다. 이 두 연구는 본 연구와 같은 방법을 이용해서 지출구조조정 방안을 제시하고 있으나, 분석 기간이 각각 1995~2006년, 2002~2007년으로 매우 짧다. OECD 국가들의 지출구조조정이 본격적으로 이루어진 것은 1990년대 초반과 2008년 세계금융위기 이후였다는 점을 감안한다면 두 연구는 2008년 이후에 이루어진 지출구조조정은 반영하지 못하고 있다는 한계점을 가지고 있다. 주성분 분석을 통한 지출구조조정 방안은 지출에 영향을 미치는 사회·경제적 요인을 통제하고 국가특성효과를 추정한 후 우리나라와 OECD 국가의 국가특성효과의 비교를 통해 줄여야 할 분야를 제시하는 것이다. 따라서 OECD 국가들에서 다양한 형태의 지출구조조정이 이루어졌던 2008년 이후 자료들을 분석에 포함하지 못할 경우 중요한 지출구조 조정의 결과들이 분석에 반영되지 않는다는 문제점이 있다.

본 연구는 5장으로 구성되어 있다. 이어지는 제 Ⅱ장에서는 1995년 이후 우리나라의 재정지출구조의 변화추이를 살펴보고, 우리나라의 GDP 대비 분야별 지출 비중을 OECD 국가와 비교한다. 제 Ⅲ장에서는 본 연구에서 사용된 분석방법인 주성분 분석 방법과 자료를 설명한다. 제 Ⅳ장에서는 분석결과를 설명하고 해석하며 제 Ⅴ장에서는 요약 및 결론을 제시한다.

Ⅱ. 우리나라의 재정지출구조 변화 추이 및 국제비교

1. 우리나라의 재정지출구조 변화 추이

본 장에서는 GDP 대비 비중이라는 지표를 통해 1995년 이후 우리나라의 재정지출 구조가 어떻게 변해 왔는지를 살펴본다. 본 절과 이어지는 국가 간 정부의 분야별 지출 비교에 있어 GDP 대비 비중을 사용하는 이유는 두 가지이다. 가장 중요한 이유는 분야별 지출이 정부 총지출에서의 우선순위뿐만 아니라 총 경제 규모에서 차지하는 정부 부문의 크기에 의해서도 영향을 받기 때문이다.[3] 우리나라와 같이 향후 정부지출의 총 규모가 증가할 것으로 예상되는 상황에서는 정부지출 중에서 각 분야가 차지하는 비중보다는 GDP 대비 비중의 변화가 분야별 적정규모를 파악하는 데 있어 더 적합한 지표가 될 것으로 판단된다. 또 다른 이유는 기존 연구들과의 일관성을 위해서이다. 기존 연구에서도 분야별 지출의 규모를 대변하는 지표로 GDP 대비 분야별 지출 비중을 사용하였기 때문에 기존 연구와의 비교를 위해서도 같은 지표를 사용하는 게 타당하다고 판단된다.

분야별 지출은 OECD 국가와의 비교를 위해 UN의 세출예산분류체계(COFOG) 기준을 사용한다.[4] [그림 1]은 1995년 이후의 GDP 대비 정부 총지출과 주요 분야별 GDP 대비 정부지출의 변화 추이를 제시하고 있다. 1995년 22%인 GDP 대비 정부지출은 2016년에는 32.3%까지 증가하였다. 카드대란 수습을 위해 정부 지출이 전년 대비 크게 증가한 2003년과 세계금융위기 대응을 위해 예외적으로 크게 증가한 2009년 직후에는 GDP 대비 총지출이 줄어들고 수년간 비슷한 수준을 유지하였

3) 분야별지출/GDP=(분야별지출/정부총지출)×(정부총지출/GDP)로 표시할 수 있는데 전자는 정부지출의 우선순위를 반영하고 후자는 정부 부문의 규모를 반영한다.

4) 우리나라의 경우 분야별 지출은 12개 혹은 16개로 나누어 혼용하고 있다. 먼저 2005년부터 국가재정법 및 국가재정운용 계획상에는 분야별 지출을 12개 나누어 사용하고 있다. 12개 분야는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 외교, 국방, 교육, 보건·복지, 문화·체육·관광, 환경, 농림수산식품, 산업·중소기업·에너지, R&D이다. 반면 디지털예산회계시스템(dBrain)에서는 프로그램예산체계가 도입됨에 따라 분야별 지출을 16개로 나누고 사용하고 있다. 16개 분야는 사회복지, 보건, 교육, 문화 및 관광, 과학기술, 산업·중소기업·에너지, 교통 및 물류, 국토 및 지역개발, 농림수산, 환경, 국방, 통일·외교, 공공질서 및 안전, 일반·지방행정, 통신, 예비비이다. 12개 및 16개 분야의 비교에 대한 자세한 설명은 국회예산정책처(2019) 참조하라.

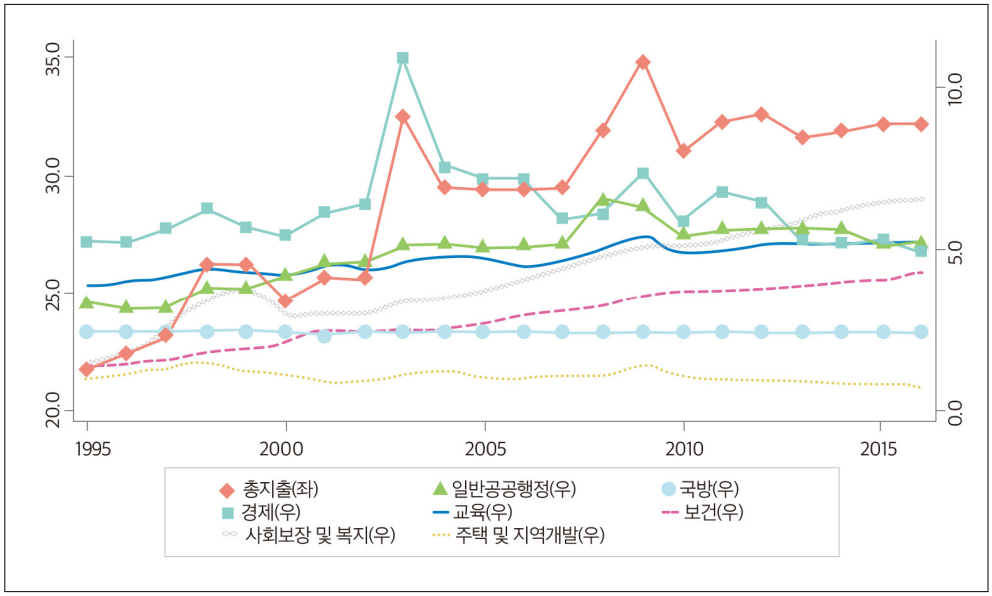
지만 대체로 정부지출은 증가해왔다고 볼 수 있다. 연평균으로 보면 GDP 대비 정부 총지출이 약 0.5%p씩 증가하였다. GDP 대비 정부지출이 큰 폭으로 증가한 해에는 경제 분야의 GDP 대비 지출 또한 큰 폭으로 증가하는 모습을 보인다.

분야별로 볼 때 GDP 대비 비중에서 가장 안정적인 모습을 보였던 분야는 국방이다. 국방은 1995년에서 2016년 사이 2.5% 내외 수준을 꾸준히 유지하고 있다. 주택 분야의 GDP 대비 비중도 1995년에서 2016년 사이 GDP 대비 1% 내외의 수준에서 큰 차이 없이 유지되고 있다.

한편 경제 분야는 1995년과 2016년의 수준이 5.2%로 유사하나 그 사이 적지 않은 변화가 있었다. 1995년 이후 2003년까지는 증가하는 추세이지만 2003년 이후 2009년까지는 줄어드는 추세를 유지하다가 2009년에 일시적으로 큰 폭으로 증가한 이후에 다시 줄어들어 2013년 이후에는 5.2%를 중심으로 소폭의 등락을 보인다.

[그림 1] 대한민국의 GDP 대비 총지출 및 7개 분야별 지출 추이

(단위: %)



자료: OECD National Account at a Glance

이상에서 살펴본 국방과 경제 그리고 주택 분야를 제외하면 다른 분야는 1995년

에서 2016년 사이 대체로 큰 폭으로 증가하였다. GDP 대비 일반 행정 분야의 지출 비중은 1995년의 3.3%이었지만 10년에 못 미치는 기간 동안 5.2%까지 증가한 이후에는 몇 개의 예외적인 연도를 제외하면 비슷한 수준을 유지하고 있다. GDP 대비 교육 분야 지출 비중은 2010년경까지 꾸준히 증가하였으며 이후에는 대체로 안정된 모습을 보였다.

1995년에서 2016년 사이 GDP 대비 지출 비중이 지속적으로 증가해 온 두 분야는 보건과 사회보장 및 복지 분야이다. 보건 분야는 1995년 1.4%에서 2016년 4.3%까지 증가하였고 사회보장 및 복지 분야는 동기간 GDP 대비 지출 비중이 2.5%에서 6.6%까지 증가하였다.

이상의 추이를 종합해 보면 분야별 지출 비중은 꾸준히 유사한 비중을 유지해 온 분야와 2010년대 들어오기 전까지 증가 추세를 유지하다 이후 안정된 분야, 그리고 지속적으로 증가한 분야 등으로 대별해 볼 수 있다. 꾸준히 비중을 유지한 분야는 향후에도 큰 차이를 보이지 않을 것으로 예상할 수 있으며, 2010년 이후 안정세를 유지하는 분야 역시 향후 유사한 수준을 유지할 가능성이 높을 것으로 판단된다. 다만 교육 분야의 경우 인구구조의 변화가 어떻게 반영되느냐에 따라 지금까지의 추세와는 다른 모습을 보일 수도 있을 것이다.

한편 보건과 사회보장 및 복지 지출 비중의 지속적인 증가는 제도의 성숙과 고령화에 따른 수요의 증가를 반영한 것으로 향후 증가 추세가 지속될 것으로 예상한다. 마지막으로 경제 분야가 가장 불규칙한 추세를 나타내고 있는데 이 분야는 향후의 선택에 따라 변화의 방향이 결정될 수 있으리라 판단한다.

2. GDP 대비 분야별 지출의 국가 간 비교

본 절에서는 우리나라의 GDP 대비 분야별 지출 수준을 OECD 국가들과 비교함으로써 우리나라 분야별 지출의 수준이 어느 정도인지를 살펴본다. COFOG 기준 정부지출의 기능별 10개 분야는 일반공공행정(general public services), 국방(defense), 공공질서 및 안정(public order and safety), 경제(economic affairs), 환경보호(environmental protection), 주택 및 지역개발(housing and community amenities), 보건(health), 오락·문화·종교(recreation, culture

and religion), 교육(education), 사회보장 및 복지(social protection)인데 공공질서 및 안전, 환경보호, 오락·문화·종교 관련 GDP 대비 지출 수준은 대부분의 OECD 국가들에서 매우 낮아 분석 대상에서 제외한다. 분석 기간은 1995년부터 2016년이며 자료는 OECD 국민계정상의 일반정부 부문 자료를 사용한다.[5)]

OECD 국민계정상의 일반정부 부문에는 OECD 32개국의 GDP 대비 정부 총지출과 10개 분야별 지출 자료가 있다. 본 절에서는 32개국 모든 개별 국가와 우리나라를 비교하기보다는 (1) OECD 전체국가의 평균, (2) G7국가의 평균, (3) PIIGS국가의 평균을 구하고 이들 3개 국가그룹과 우리나라를 비교함으로써 우리나라의 분야별 지출 수준을 대략적으로 파악한다.[6)] G7 국가 및 PIIGS 국가들과의 평균도 분석에 포함한 이유는 같은 OECD 국가이지만 재정위기의 유무에 따라 지출구조상의 차이가 있을 수 있기 때문이다. G7 국가와 재정위기를 겪은 PIIGS 국가는 분야별 재정지출에서도 상이한 특성이 있을 것으로 판단하며 실제로 이들 국가는 여러 분야에서 상이한 모습을 나타내고 있다.[7)]

가. 일반공공행정

[표 1]과 [그림 2]에는 우리나라와 앞서 언급한 3개 국가 그룹의 GDP 대비 일반공공행정 분야 지출 수준이 정리되어 있다. OECD 전체 국가 평균, G7 국가의 평균, PIIGS 국가의 평균값은 공통적으로 세계금융위기 이전까지는 감소 추세를 나타내다가 세계금융위기 기간에는 경제 위기 극복을 위해 확장적인 재정정책을 사용하면서 잠시 증가하였으며 2011년 이후에는 재정건전성 강화를 위해 재정을 축소함에 따라 감소한 것으로 나타났다. G7 국가의 평균은 6.7%로 OECD 전체 국가의 평균과 비슷했으나 PIIGS 국가의 평균은 OECD 전체 국가의 평균보다 항상 높으며 그 간격은 줄어드는 추세를 보인다.

반면 우리나라의 동 비율은 2009년까지 지속적으로 증가하다 2010년 이후부터는 감소 추세를 보였다. 1995년에는 우리나라의 동 비율은 3.3%로 OECD 국가

5) OECD National Account at a Glance를 사용하였다.

6) 32개 OECD 개별 국가들의 분야별 지출 수준은 김홍균·김진영 외(2020)을 참조하였다.

7) G7 국가나 PIIGS 국가들과 분야별 재정지출에서 차이가 존재하더라도 Ⅱ장에서는 단순 GDP 대비 분야별 지출 추이를 보는 것이기 때문에 그 원인까지 제시할 수는 없다.

전체 평균의 40.2% 수준이었으나 2016년에는 5.2%로 OECD 국가 전체 평균의 91.2% 수준까지 증가하였다.

나. 국방 및 경제

우리나라와 3개 국가 그룹의 GDP 대비 국방비 비율 역시 [표 1]과 [그림 2]에 나타나 있다. 우리나라를 제외한 3개 국가 그룹에서 GDP 대비 국방비 비중은 일방공공행정 분야 지출 비중과 같이 감소 추세를 보이나 두 가지 특징적인 사실을 발견할 수 있다. 하나는 GDP 대비 일방공공행정 분야 지출 비율과는 달리 매년 완만하게 감소추이를 보인다는 것이며 다른 하나는 세계금융위기일 때도 동 비중은 증가하지 않았다는 것이다.

GDP 대비 국방 분야 비율 값이 가장 높은 그룹은 G7 국가이며 PIIGS 국가의 평균값이 가장 낮았다. 우리나라의 1995년 GDP 대비 국방 분야 비중은 2.4%로 G7 국가 평균과 거의 같았고 OECD 전체 국가 평균(2.0%)보다 높은 반면 2016년에는 그 차이가 더욱 커졌다. 1995년 기준 우리나라의 동 분야 비중은 OECD 전체 국가보다 20% 높은 수준이었으나 2016년 기준 우리나라의 동 비율은 OECD 전체 국가 평균보다 56% 더 높았다.

OECD 3개 국가 그룹의 GDP 대비 경제 분야 지출 비율 역시 국방비 지출과 유사한 추세를 보인다. 즉, 세계금융위기 전까지는 감소 추세를 보이고 세계금융위기를 극복하기 위해 확장적인 재정정책을 사용했던 기간(2009~2010년)에는 다소 증가하다 이후 다시 감소 추세를 보인다. 이에 반해 우리나라의 GDP 대비 경제 분야 지출 비율은 2009년까지 대체로 증가하였고 2009~2013년까지는 안정적인 추세를 보였으며 2013년 이후 감소를 하였으나 여전히 다른 국가들에 비해서는 높은 수치를 보인다.

GDP 대비 경제 분야 지출 비율은 G7 국가 평균이 가장 낮았고 PIIGS 국가 평균은 OECD 국가 전체 평균보다 2008~2013년 기간에는 높았다. 우리나라의 동 비율은 1995년 5.2%로 OECD 전체 국가 평균(6.0%)이나 G7 국가 평균(5.5%)보다는 낮았으나 PIIGS 국가 평균(4.9%)보다는 다소 높다.[8] 반면 2016년에는 우리나라

8) 1995년 기준 OECD 전체 국가의 86.6%이다.

동 비율 값은 4.9%로 OECD 전체 국가 평균(4.2%)이나 G7 국가 평균(3.8%) 및 PIIGS 국가 평균(3.5%)보다 높다.[9)]

다. 교육

GDP 대비 교육 분야 지출은 세계금융위기 이전까지는 OECD 3개 국가 그룹에서는 매우 안정적인 추세를 보였다. 세계금융위기를 극복하기 위해 확장적인 재정정책을 사용한 2009년에 대부분의 국가에서 동 비중은 증가했고 그 이후 완만하게 감소하였다. 반면 우리나라는 대체로 증가 추세를 보이며 1995년 동 비율은 3.9%로 가장 낮았으나 2016년 동 비율은 5.2%로 증가해 G7 국가나 PIIGS 국가보다 높다. 흥미로운 사실은 OECD 전체 국가 평균보다 G7 국가 및 PIIGS 국가의 평균이 낮고 특히 PIIGS 국가의 평균이 낮다는 것인데 1995년 PIIGS 국가의 동 분야 지출 비중은 OECD 국가 전체 평균의 대략 87% 수준이었으나 2017년에는 78% 수준으로 감소했다.

우리나라의 수치와 비교해 보면 1995년 우리나라 GDP 대비 교육 분야 지출 비중은 3.9%로 OECD 국가 전체 평균의 70.9% 수준이었으나 2016년은 5.2%로 OECD 전체 국가의 평균값 같은 수치이다. 구체적으로 우리나라 동 비율은 1995년에는 G7 국가 평균의 78%, PIIGS 국가 평균의 81% 수준이었으나, 2016년에는 이들 국가에 비해 높다.

라. 보건, 사회보장 및 복지

OECD 3개 국가 그룹의 GDP 대비 보건 분야 지출 비율은 다른 분야 지출과는 달리 최근 다소 감소 추세를 보였지만 전체적으로는 증가 추세를 보였다. 즉, 세계금융위기를 극복하기 위해 확장적인 재정정책을 사용한 기간인 2009년까지는 대체로 증가하다 그 이후 감소 추세를 보이나 2017년 동 분야 비율 값은 1995년보다 모든 국가 그룹에서 높다. 우리나라의 GDP 대비 보건 분야 지출 비율은 다른 국가들과는 달리 2009년까지 지속적으로 증가하였다. 1995~2017년 기간 평균을 보면 G7 국

9) 2016년의 경우 OECD 국가 중에서 인구와 경제 규모가 큰 국가들 가운데 우리나라보다 동 분야 지출 비중이 높은 국가는 프랑스밖에 없다.

가 평균이 6.9%로 PIIGS 국가나 OECD 전체 국가 평균보다 높았으며 PIIGS 국가의 평균이 OECD 전체 국가의 평균보다 높다.

우리나라의 동 비율은 1995년 1.4%로 OECD 국가 중 가장 낮으나 2016년 4.3%로 급증하였다. 이로 인해 우리나라의 동 분야 지출 비중은 1995년 기준 OECD 국가 평균의 27.4%이었으나 2016년에는 OECD 국가 평균의 67.2% 수준까지 증가하였다.

OECD 3개 국가 그룹의 GDP 대비 사회보장 및 복지 분야 지출 비율은 세계금융위기 전까지는 감소하였고 세계금융위기 직후 모든 국가 그룹에서 증가하였으며 최근 다시 감소하였다. OECD 3개 국가 그룹의 GDP 대비 사회보장 및 복지 분야 지출 비율과 관련해 특징적인 점은 G7 국가의 평균이 가장 높았으나 3개 국가 그룹 간의 차이가 최근 줄어들었다는 것이다. 3개 국가 그룹 간의 동 비중이 수렴한 것은 무엇보다 2006~2015년 기간 동안 PIIGS 국가들의 GDP 대비 사회보장 및 복지 지출 비중 평균값이 OECD 전체 국가나 G7 국가들 평균값보다 컸기 때문이다.[10]

우리나라의 GDP 대비 사회보장 및 복지 지출 비중은 OECD 3개 국가 그룹과는 달리 지속적으로 증가 추세를 보인다. 지속적인 증가로 인해 1995년 기준 우리나라의 동 비중은 OECD 전체 국가 평균의 15.9%이었으나 2016년에는 41.3%로 증가하여 간격이 크게 줄었다.

마. 주택 및 지역개발

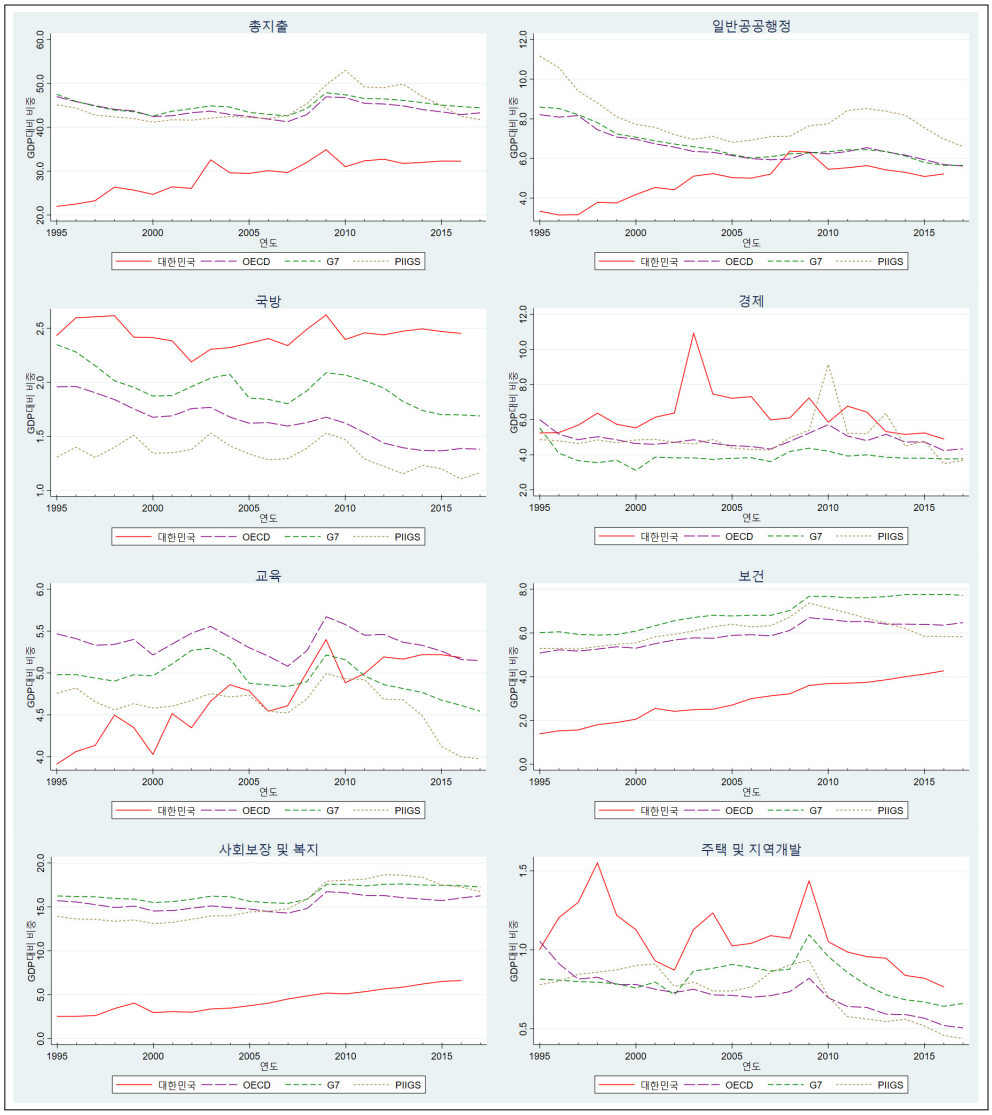
OECD 3개 국가 그룹의 GDP 대비 주택 및 지역개발 분야 지출 비중은 앞서 살펴본 다른 분야 지출에 비해 매우 작았고 분석기간 전반적으로 완만하게 감소하는 추이를 보였다. 또한 다른 분야 지출과는 달리 세계금융위기 극복을 위해 확장적인 재정정책을 사용한 기간에도 크게 증가하지 않았다.

OECD 3개 국가 그룹의 주택 및 지역개발 지출의 GDP 대비 비중이 작은 수치를 보였음에도 분석 대상에 포함한 이유는 다른 분야 지출과는 달리 우리나라의 수치가 상대적으로 높기 때문이다. [표 1]과 [그림 2]에 나타나 있듯이 우리나라의 GDP

10) [표 1]에 나타나 있듯이 2005년 이전까지 PIIGS 국가들의 평균값 OECD 전체 국가 평균보다 낮았다.

대비 주택 및 지역개발 분야 지출 비중은 세계금융위기 직후 완만하게 감소하였으나 그 이전 기간에는 큰 변동 없이 안정적인 추이를 보인다. 하지만 다른 분야의 지출에 비해 동 분야 지출은 분석 기간 OECD 3개 국가 그룹에 비해 비교적 높은 비중을 보인다. 우리나라 동 비중은 1995년 1.0%로 OECD 전체 국가 평균의 90.9% 수준이었으나 2016년 0.8%로 OECD 전체 국가 평균보다 60% 높다.

[그림 2] GDP 대비 총지출 및 7개 분야별 지출 추이



자료: OECD National Account at a Glance, 별도 계산

[표 1] 우리나라 및 OECD의 GDP대비 총지출 및 분야별 지출 추이

(단위 %)

분야	국가	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
총지출	대한민국	22.0	22.5	23.3	26.4	25.7	24.7	26.4	26.1	32.6	29.6	29.5	30.1	29.7	32.0	34.9	31.0	32.3	32.7	31.8	32.0	32.3	32.3	.	25.0
	OECD	47.0	45.8	44.9	44.1	43.7	42.5	42.6	43.3	43.7	42.9	42.4	41.9	41.3	42.9	46.9	46.8	45.5	45.3	44.9	44.0	43.5	42.9	43.3	44.0
	G7	47.5	45.9	44.8	43.9	43.5	42.5	43.7	44.2	44.9	44.6	43.4	42.9	42.6	44.3	47.9	47.4	46.5	46.5	46.1	45.6	45.1	44.7	44.4	44.9
	PIIGS	45.1	44.4	42.8	42.4	42.0	41.1	41.7	41.6	42.1	42.5	42.2	42.0	42.7	45.4	49.6	53.0	49.2	49.0	49.8	47.0	44.9	42.5	41.7	44.6
일반공공 행정	대한민국	3.3	3.1	3.2	3.8	3.8	4.2	4.5	4.4	5.1	5.2	5.0	5.0	5.2	6.4	6.3	5.5	5.5	5.6	5.4	5.3	5.1	5.2	.	4.8
	OECD	8.2	8.1	8.2	7.4	7.1	7.0	6.7	6.6	6.4	6.3	6.1	6.0	5.9	6.0	6.3	6.2	6.4	6.5	6.3	6.2	5.9	5.7	5.6	6.6
	G7	8.6	8.5	8.2	7.8	7.2	7.1	6.9	6.7	6.6	6.5	6.2	6.0	6.1	6.2	6.3	6.3	6.4	6.4	6.4	6.1	5.8	5.7	5.6	6.7
	PIIGS	11.2	10.6	9.4	8.8	8.1	7.7	7.6	7.2	7.0	7.1	6.8	6.9	7.1	7.1	7.6	7.8	8.4	8.5	8.4	8.2	7.5	7.0	6.6	7.9
국방	대한민국	2.4	2.6	2.6	2.6	2.4	2.4	2.4	2.2	2.3	2.3	2.4	2.4	2.3	2.5	2.6	2.4	2.5	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5	.	2.4
	OECD	2.0	2.0	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	1.8	1.8	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.6	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.6
	G7	2.3	2.3	2.2	2.0	2.0	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1	1.9	1.8	1.8	1.9	2.1	2.1	2.0	1.9	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.9
	PIIGS	1.3	1.4	1.3	1.4	1.5	1.3	1.3	1.4	1.5	1.4	1.3	1.3	1.3	1.4	1.5	1.5	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	1.3
경제	대한민국	5.2	5.3	5.7	6.4	5.7	5.5	6.1	6.4	10.9	7.5	7.2	7.3	6.0	6.1	7.2	5.9	6.8	6.4	5.3	5.2	5.2	4.9	.	6.3
	OECD	6.0	5.2	4.9	5.0	4.9	4.6	4.6	4.7	4.9	4.7	4.5	4.5	4.3	4.8	5.2	5.7	5.1	4.8	5.2	4.7	4.7	4.2	4.3	4.8
	G7	5.5	4.1	3.7	3.6	3.7	3.1	3.9	3.8	3.8	3.7	3.8	3.8	3.6	4.2	4.4	4.2	3.9	4.0	3.9	3.8	3.8	3.8	3.8	3.9
	PIIGS	4.9	4.8	4.6	4.8	4.7	4.8	4.9	4.7	4.6	4.9	4.4	4.3	4.3	5.0	5.4	9.2	5.2	5.2	6.4	4.5	4.8	3.5	3.7	4.9
교육	대한민국	3.9	4.1	4.1	4.5	4.3	4.0	4.5	4.3	4.7	4.9	4.8	4.5	4.6	5.0	5.4	4.9	5.0	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	.	4.7
	OECD	5.5	5.4	5.3	5.3	5.4	5.2	5.3	5.5	5.6	5.4	5.3	5.2	5.1	5.3	5.7	5.6	5.5	5.5	5.4	5.3	5.3	5.2	5.1	5.4
	G7	5.0	5.0	4.9	4.9	5.0	5.0	5.1	5.3	5.3	5.2	4.9	4.9	4.8	4.9	5.2	5.2	5.0	4.9	4.8	4.8	4.7	4.6	4.5	4.9
	PIIGS	4.8	4.8	4.7	4.6	4.6	4.6	4.6	4.7	4.8	4.7	4.7	4.5	4.5	4.7	5.0	4.9	4.9	4.7	4.7	4.5	4.1	4.0	4.0	4.6
보건	대한민국	1.4	1.5	1.6	1.8	1.9	2.1	2.6	2.4	2.5	2.5	2.7	3.0	3.1	3.2	3.6	3.7	3.7	3.7	3.9	4.0	4.1	4.3	.	2.9
	OECD	5.1	5.2	5.2	5.3	5.4	5.3	5.5	5.7	5.8	5.8	5.9	5.9	5.9	6.1	6.7	6.6	6.5	6.5	6.4	6.4	6.4	6.4	6.5	5.9
	G7	6.0	6.1	5.9	5.9	5.9	6.1	6.3	6.6	6.7	6.8	6.8	6.8	6.8	7.0	7.7	7.7	7.6	7.6	7.7	7.8	7.8	7.8	7.7	6.9
	PIIGS	5.3	5.3	5.3	5.4	5.5	5.5	5.8	5.9	6.1	6.3	6.4	6.3	6.3	6.7	7.4	7.1	6.9	6.7	6.4	6.2	5.8	5.8	5.8	6.1
사회 보장 및 복지	대한민국	2.5	2.5	2.6	3.4	4.0	2.9	3.1	3.0	3.4	3.5	3.7	4.0	4.5	4.9	5.2	5.1	5.3	5.6	5.9	6.2	6.5	6.6	.	4.3
	OECD	15.7	15.5	15.2	14.9	15.1	14.5	14.6	14.8	15.1	14.9	14.7	14.4	14.3	14.8	16.7	16.6	16.3	16.3	16.0	15.9	15.7	16.0	16.2	15.4
	G7	16.2	16.2	16.1	15.9	15.9	15.5	15.6	15.9	16.2	16.1	15.6	15.5	15.4	15.9	17.6	17.6	17.4	17.6	17.6	17.5	17.5	17.4	17.2	16.5
	PIIGS	13.9	13.6	13.6	13.3	13.5	13.1	13.2	13.6	14.0	14.0	14.4	14.5	14.8	15.9	17.9	18.0	18.2	18.7	18.6	18.3	17.5	17.3	16.7	15.5
지역 및 주택개발	대한민국	1.0	1.2	1.3	1.6	1.2	1.1	0.9	0.9	1.1	1.2	1.0	1.0	1.1	1.1	1.4	1.1	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	0.8	.	1.1
	OECD	1.1	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.7
	G7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	1.1	1.0	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.8
	PIIGS	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.9	0.9	0.9	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.7

자료: OECD National Account at a Glance, 별도 계산

Ⅲ. 분석방법 및 자료

한 국가의 특정 분야 지출의 과다 혹은 과소 정도는 특정 분야 지출의 크기를 결정하는 사회·경제적 요인에 의해 결정될 것이다. 따라서 이러한 사회·경제적 요인을 배제한 채 분야별 GDP 대비 비중만으로 국가별 비교를 하는 것은 불완전한 비교일 수밖에 없다. 본 장에서는 사회·경제적 요인을 통제한 후 분야별 지출 규모의 국제 비교를 통해 우리나라의 분야별 지출 정도의 과다 혹은 과소 정도를 분석한다.

우선 우리나라 분야별 지출의 과다 혹은 과소 정도를 보다 정확하게 파악하기 위해 분석에 사용할 회귀분석 방법과 자료를 설명한다. 본 연구에서는 우리나라의 분야별 지출 수준의 과다 및 과소 정도를 파악하기 위해 GDP 대비 분야별 재정지출에 영향을 미치는 요인으로 기존 연구에서 사용한 인구구조, 소득수준, 산업구조 등의 사회·경제적인 변수들을 회귀분석에 사용한다. 또한 국가별 더미변수를 포함시킨 회귀분석을 통해 우리나라의 분야별 지출 수준의 과다 혹은 과소 여부를 진단하고자 한다.

사회·경제적 요인들이 통제된 상황에서 추가된 국가더미 변수는 이들 요인 외에 다른 요인에 의해 설명되는 부분을 반영하는 것으로 간주할 수 있을 것이다. 따라서 국가더미 변수 계수 값이 유의한 양의 값을 가지고 그 값이 클수록 그 나라는 기준 국가에 비해 해당 지출이 지출에 영향을 미치는 사회·경제적 요인 외의 다른 국가특성 요인 때문에 높다고 해석할 수 있다. 반대로 그 값이 유의한 음의 값을 가지면 절대치로 그 값이 클수록 그 나라는 기준 국가에 비해 해당 지출이 사회·경제적 요인 외의 다른 국가특성 요인 때문에 낮다고 해석할 수 있다. 한나라의 분야별 지출의 적정성을 객관적으로 평가하는 방법이 존재한다면 이를 통해 분야별 지출 수준의 적정성을 판단할 수 있을 것이나 그런 방법은 아직 존재하지 않는다. 이런 점을 감안하여 본 연구에서는 차선책으로 OECD 다른 국가와의 국가더미 변수의 추정치 비교를 통해 우리나라의 분야별 지출 수준의 적정성을 분석한다.

하지만 단순 회귀분석은 해석상 문제가 있다. 이는 사회·경제적 요인을 반영하는 변수들 사이에 다중공선성과 내생성 문제가 존재할 가능성이 높기 때문이다. 변수들 간에 다중공선성이 높을 때에는 회귀계수 추정량의 분산이 커지게 되고 분산이 커

지면 회귀계수의 추정치가 실제 모수의 값과 큰 차이를 나타낼 가능성이 높을 뿐만 아니라 표본 선택에 따라 추정치의 값이 달라질 가능성이 크다.[11]

본 연구에서는 이런 문제점을 해결하기 위해 주성분 분석을 이용한다. 주성분 분석은 다수의 반응변수(response variable)들을 선형 변환시켜 주성분이라는(principal component) 상관관계가 없고 독립적인 새로운 변수들을 만들어 추정하는 방법이다. 주성분이 가지는 변이의 크기를 기준으로 중요도의 순서를 매기는데 이를 통해 원자료에 내재하는 전체변이 중 가능한 한 많은 부분이 보유되도록 변환할 수 있을 뿐만 아니라 정보의 손실도 최소화할 수 있다. 주성분 분석의 주요 특징은 여러 개의 변수 가운데 직접적인 변수 사이의 구조 해석이 어려우며 서로 상관되어있는 반응변수들을 적절히 변환시켜 소수의 의미 있고 독립적인 주성분을 유도하고 이를 설명변수로 사용한다는 것이다.

본 연구의 GDP 대비 분야별 지출의 주성분 회귀분석에서는 기존 연구들에서 사용한 인구구조, 소득수준, 산업구조 등의 변수 외에 국민부담률을 설명변수로 추가하였다.[12] 국민부담률을 추가하는 이유는 기존 연구들에서는 분야별 지출 요인으로

11) 남준우·이한식 (2005)을 참조하였다.

12) 주성분 분석에 포함될 설명변수들은 ICGE(International Comparison of Government Expenditure) 지수 추정에 사용된 변수들과 특성상 같을 수밖에 없으므로 이 연구들에서 사용된 설명변수들을 사용하였다. ICGE 지수 추정을 통해 분야별 지출의 적정성을 추정한 대표적인 연구로는 전승훈 (2006), 류덕현 (2008) 등이 있다. 이와 같은 이유로 주성분 분석을 통해 분야별 지출의 국가별 특성효과를 추정한 박승준 (2008, 2017)에서도 ICGE지수 추정에 사용된 설명변수들을 사용하였다. 본 연구에서 주요 설명변수들을 사용한 판단 근거를 간단히 살펴보면 다음과 같다. 1인당 GDP, 15세 미만 인구 비중 및 65세 이상 인구 비중, GDP 대비 제조업 및 서비스업 부가가치 비중은 각각 소득, 인구, 산업화 정도가 정부의 지출을 결정짓는 주요 요인이므로 사용하였고, 전년도 재정 규모는 대부분 국가에서 예산은 점증주의에 기초하는 바 이를 반영하기 포함되었다. Cameron (1978) 등에 따르면 경제개방도 역시 정부지출을 증가시키는 요인이므로 GDP 대비 무역액은 이를 반영하기 위해 포함되었다. 인플레이션은 물가상승압력이 존재할 때 정부는 총수요관리정책을 사용하는 바 이를 반영하기 위해 포함하였고, 도시인구 비중은 대도시로 인구가 유입됨에 따른 혼잡을 해소하기 위해 정부지출을 늘리므로 이를 반영하기 위해 포함되었다. 실업률을 설명변수로 포함한 이유는 실업률이 높아질 때 사회보장과 일자리 창출을 위한 지출 소요가 늘어나는 경향을 반영하기 위해서이다. 본 연구에서 사용된 설명변수들이 포함된 이론적 근거에 대한 보다 자세한 설명은 Lindblom (1959), Cameron (1978), Dao (1995), Hansen and King (1996), Randolph et al. (1996), Fernandez and Rogerson (1997), Di Matteo and Di Matteo (1998), Gemmell et al. (1999), Dang and Oxley (2001)을 참조하라.

수요 측면만을 반영하였는데 공급 측면도 분야별 지출을 결정짓는 요인이라고 판단하였기 때문이다. 국민부담률을 포함한 설명변수들의 기초통계량은 [표 2]에 정리되어 있다.

앞서 언급했듯이 GDP 대비 분야별 지출에 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수 사이에는 상관관계가 존재할 가능성이 높다. 예컨대 1인당 GDP는 도시인구 집중률, 인구구조, GDP 대비 제조업 부가가치 비중 등과 밀접한 관련이 있다.

[표 2] 설명변수 기초통계량

변수	평균	표준편차	최소값	최대값	단위
Panel A					
GDP 대비 일반공공행정 비중	6.6	2.3	3.1	17.6	%
GDP 대비 국방 비중	1.7	1.3	0.2	8.8	%
GDP 대비 경제 비중	4.9	1.8	1.3	25.0	%
GDP 대비 교육 비중	5.4	1.0	3.0	8.0	%
GDP 대비 보건 비중	5.9	1.6	1.4	9.3	%
GDP 대비 사회보장 및 복지 비중	15.4	4.7	2.5	25.6	%
GDP 대비 주택 및 지역개발 비중	0.7	0.3	-0.3	17.6	%
Panel B					
도시인구 비중	74.4	11.1	50.7	97.9	%
실업률	8.3	4.4	1.8	27.5	%
15세미만 인구비중	17.4	3.0	12.9	29.0	%
65세이상 인구비중	15.6	3.0	6.0	26.6	%
1인당 GDP(로그)	10.2	0.5	8.6	11.6	$
GDP대비 제조업 부가가치 비중	15.8	4.9	4.0	34.6	%
GDP대비 서비스업 부가가치 비중	62.0	6.5	48.1	79.0	%
인구밀도	149.0	131.1	2.4	525.7	1km당 인구수
GDP 대비 무역액	95.2	55.2	22.2	416.4	%
전년도 재정규모(로그)	14.0	0.5	12.2	15.3	$
인플레이션	2.9	3.9	-4.5	39.6	%
인구증가율	0.4	0.8	-2.3	2.9	%
간접세비중	11.1	2.6	4.2	17.0	%
국민부담률	34.8	6.4	19.1	49.0	%

주: 총 관측치는 630개이다.

자료: OECD National Account at a Glance, 별도 계산

[표 3]에는 변수들 간의 다중공선성 정도를 점검하기 위해 분산확대요인(variance inflation factor, 이하 VIF)을 분석한 결과가 정리되어 있다.[13] 통상적으로 공차한계(tolerance)[14]가 0.2 이하이거나 혹은 VIF 5 이상이면 다중공선성 문제를 의심해야 한다. 이 기준에 따르면 1인당 GDP, 전년도 재정규모, 65세이상 인구비중과 국민부담률은 다중공선성의 문제가 있거나 있을 가능성이 높은 변수들이다. 따라서 이 변수들을 사용한다면 이들 계수 추정치의 유의성은 낮을 수밖에 없다.

[표 3] 변수들의 분산확대요인 분석 결과

변수	VIF	Tolerance
1인당 GDP(로그)	44.48	0.022
전년도 재정규모(로그)	40.69	0.025
65세이상 인구비중	5.53	0.181
국민부담률	5.03	0.199
간접세비중	4.93	0.203
GDP대비 서비스업 부가가치 비중	4.88	0.205
15세미만 인구비중	4.17	0.240
인구증가율	3.06	0.327
GDP대비 제조업 부가가치 비중	2.59	0.386
인구밀도	2.42	0.413
실업률	2.01	0.498
GDP 대비 무역액	1.98	0.506
도시인구 비중	1.74	0.576
인플레이션	1.68	0.595

자료: OECD National Account at a Glance, 별도 계산

[표 4]에는 주성분 분석결과가 정리되어 있다. 주성분 분석에서는 고유값(eigen-value)이 1보다 큰 것들만 변수로 사용하기 때문에 본 연구에서는 주성분 1-5까지를 설명변수로 사용한다.

13) VIF는 다중공선성이 분산에 어느 정도 영향을 미치는가를 보는 측도이다.

14) 분산확대요인의 역수이다.

[표 4] 주성분 분석 결과

변수	Eigenvalue	Proportion	Cumulative
주성분1	4.008	0.286	0.286
주성분2	2.507	0.179	0.465
주성분3	1.695	0.121	0.586
주성분4	1.433	0.102	0.689
주성분5	1.059	0.076	0.764
주성분6	0.934	0.067	0.831

자료: OECD National Account at a Glance, 별도 계산

주성분과 기존 설명변수들 사이의 연계 정도를 [표 5]에 정리하였다. 이 표에 따르면 주성분1과 1인당 GDP와 전년도 재정규모가, 주성분2와는 65세 이상 인구비중이 15세 미만 인구비중이, 주성분3과는 간접세 비중과 국민부담률이, 주성분4와는 제조업 비중과 무역비중이, 주성분5와는 도시인구비중, 인구밀도가 각각 관련이 높은 것으로 나타났다.

[표 5] 설명변수들과 주성분 분석 연계

변수	주성분1	주성분2	주성분3	주성분4	주성분5
도시인구 비중	0.330	-0.132	0.079	-0.188	**0.400**
실업률	-0.222	0.166	-0.051	-0.405	-0.183
15세미만 인구비중	0.050	-0.457	0.370	-0.255	0.042
65세이상 인구비중	0.107	**0.538**	-0.234	-0.040	0.183
1인당 GDP(로그)	**0.458**	0.061	-0.005	0.181	-0.162
GDP대비 제조업 부가가치 비중	-0.224	-0.137	-0.170	**0.546**	0.213
GDP대비 서비스업 부가가치 비중	0.358	0.022	-0.226	-0.359	-0.158
인구밀도	0.143	-0.239	-0.183	0.278	**0.395**
GDP 대비 무역액	0.058	0.032	0.193	**0.400**	-0.626
전년도 재정규모(로그)	**0.440**	0.184	0.109	0.129	-0.060
인플레이션	-0.278	-0.156	0.200	-0.108	0.002
인구증가율	0.318	-0.317	0.251	0.031	-0.090
간접세비중	-0.177	0.296	**0.545**	0.059	0.089
국민부담률	0.110	0.360	**0.488**	0.067	0.327

자료: OECD National Account at a Glance

식 (1)의 추정을 위해 필요한 자료는 국가별 GDP 대비 7개 분야별 지출 값과 사회·경제적 요인을 반영하는 [표 2]의 설명변수 값들이다. 물론 [표 2]의 설명변수들이 직접적으로 주성분 분석에 사용되는 것은 아니다. 이들 값은 주성분을 찾기 위해 필요하다. GDP 대비 7개 분야별 지출 값은 OECD 국민계정의 일반정부계정(National Account at a Glance)의 자료를 사용했고 [표 2]의 설명 변수값들은 World bank의 WDI(World development indicator)의 자료를 이용했다. 분석기간은 1996년부터 2016년이다.[15)]

GDP 대비 분야별 지출의 국가특성효과(country-specific factor)를 추정하기 위해 본 연구에서 사용한 주성분 분석의 추정식은 아래와 같다.

$$Y_{ijt} = \sum_{k=1}^{K} X_{jtk}\beta_k + \sum_{j=1}^{N} v_j D_j + \sum_{t=1}^{T} e_t + \epsilon_{jt} \qquad \text{(식1)}$$

여기서 i 는 지출 분야를, 아래첨자 j는 국가를, t는 시간(연도)을, k는 주성분을 각각 나타내며, 종속변수 Y는 GDP 대비 분야별 지출이다. 지출 분야 i는 일반공공행정, 국방, 경제, 교육, 보건, 사회보장 및 복지, 그리고 주택 및 지역개발 등이다. 독립변수 X는 주성분 분석을 통해 추정한 주성분 변수이며 본 연구의 회귀분석에 채택된 주성분 개수는 총 5개이기 때문에 $K=5$이다. 변수 D는 국가더미이며 국가의 개수는 총 30개이기 때문에 $N=29$이다.[16)] e_t는 관찰되지 않은 시간특성을 나타내는 연도 더미이고 분석기간은 1996년부터 2016년이므로 $t=1997$이며 $T=20$이다. 마지막으로 ϵ는 확률적 교란항이다.

식 (1)을 이용해 회귀분석할 경우 국가더미변수의 계수 크기는 사회·경제적 요인 외에 분야별 지출 크기에 영향을 미치는 각 국가의 고유한 특성을 반영하기 때문에 이를 국가특성효과로 정의할 수 있다. 특정 분야 지출의 국가특성효과는 국가더미

15) Ⅱ장의 분석 기간은 1995년부터인 반면 회귀분석의 기간은 1996년부터인 것은 설명변수에 전기의 재정 규모가 포함되기 때문이다.

16) Ⅱ장의 분석에는 32개국이 포함되었으나 회귀분석에서는 칠레와 이스라엘이 제외되었다. 이들 두 국가는 칠레는 GDP 대비 분야별 비중 자료가 2013년부터 가용했고 이스라엘은 지출에 영향을 미치는 사회 및 경제적 요인 자료 중 가용한 자료가 많지 않았기 때문에 각각 분석에서 제외한다.

변수 계수 값(υ_j의 추정값)으로 추정되며 기준 국가는 미국이다.[17] 따라서 국가더미계수 값이 유의한 양의 값을 가지면 미국보다 해당 국가의 국가특성효과가 크다는 것을, 유의한 음의 값을 가지면 미국보다 해당 국가의 국가특성효과가 작다는 것을 의미한다. 개별 국가더미 계수 값과 관련해 또 하나 염두에 두어야 할 것은 이들 값은 미국에 얼마나 큰지 작은지를 나타내지만 개별 국가 모두가 공히 같은 기준을 사용하고 있기 때문에 계수 값의 크기를 통해 국가특성효과 크기를 비교할 수 있다는 점이다. 따라서 해당 국가의 국가더미 계수 값이 다른 국가들보다 크다는 것은 다른 국가에 비해 지출에 영향을 미치는 사회·경제적 요인 외의 국가특성으로 인해 동 분야의 지출이 높다는 것이기 때문에 다른 국가들과의 비교를 통해 분야별 지출구조 조정이 이루어진다면 해당 분야의 지출이 감소될 필요가 있다는 것을 의미한다.[18]

식 (1)의 추정에 있어 e_t 계수 값은 OECD 전체 국가의 연도별 더미 값이다. 이 값의 기준은 1996년이기 때문에 이 값이 유의한 양의 값을 가지면 1996년에 비해 동 분야 지출이 국가에 관계없이 증가했다는 것을, 유의한 음의 값을 가지면 동 분야 지출이 감소했다는 것을 의미한다.

17) 기준 국가를 미국으로 택한 이유는 우리나라와 국토 및 경제 규모, 재정 체계 등 여러 면에서 차이가 있음에도 불구하고 기본적으로 OECD 국가 중 우리나라와 GDP 대비 정부지출의 규모 차이가 가장 비슷하기 때문이다. 물론 어떤 국가를 기준 국가로 택하든 국가특성계수 값은 기준 국가를 중심으로 추정되기 때문에 국가 간 국가특성계수 비교 결과는 달라지지 않는다.

18) 만약 유의한 음의 값을 가지면 지출을 증가시킬 필요가 있다.

Ⅳ. 추정결과

Ⅳ장에서는 식 (1)을 이용한 GDP 대비 7개 분야 지출의 주성분 분석 결과를 소개한다. 먼저 [표 6]의 1열에는 GDP 대비 일반공공행정 비중을 주성분 분석한 결과가 정리되어 있다. 이 표에 따르면 사회·경제적 요인을 통제한 후 국가특성효과(v_j의 추정값)는 우리나라와 OECD 국가 평균 모두 유의하였으며 계수 값은 각각 1.422와 -1.448이다.[19] 기준 국가는 미국이므로 우리나라의 계수 값이 1.422라는 것은 GDP 대비 일반공공행정 지출의 국가특성효과가 미국보다 1.422%p 크다는 것을 의미하는 반면 OECD 국가의 평균값은 -1.448이므로 이는 OECD 국가의 평균 국가특성효과는 미국보다 1.448%p 작다는 것을 의미한다.[20] 따라서 주성분 분석 결과로부터 우리나라 일반공공행정 분야는 미국이나 OECD 국가 전체 평균보다 지출이 과다하게 이루어졌다는 것을 알 수 있다. 우리나라의 일반공공행정 분야 지출이 과다하다는 것은 개별국가들의 수치를 비교해도 자명하다. [표 6]의 (1)열과 [그림 3]에 나타나 있듯이 우리나라보다 동 분야의 국가특성효과가 높은 국가들은 벨기에, 그리스 및 이스라엘 정도이다.

일반공공행정 지출의 주성분 분석 분석결과와 관련해 흥미로운 사실은 Ⅱ장의 국가간 GDP 대비 일반공공행정 비율을 분석한 결과와는 다르다는 것이다. [표 1]에 따르면 GDP 대비 일반공공행정 비율 값은 우리나라 평균값이 4.8%로 OECD 평균값(6.6%)이나 미국 평균값(6.3%)보다 낮았다. 그러나 지출에 영향을 미치는 사회·경제적 요인을 통제한 후 국가특성효과를 통해 분석한 GDP 대비 일반공공행정 국가 간 비교 주성분 분석에서는 우리나라가 이들 국가들보다 높았다.

GDP 대비 일반공공행정 분야 지출 추정결과 시간 더미 계수 값은 대체로 유의한 음의 값을 가졌을 뿐만 아니라 절대치 기준으로 증가하여 국가에 관계없이 GDP 대비 동 분야 지출은 시간에 따라 감소하였다. 이는 OECD 전체 국가의 GDP 대비 일반공공행정 비중은 분석 기간 동안 대체로 감소하였다는 Ⅱ장의 결과와 일치한다.

---

19) [표 6]의 OECD 국가 평균은 추정된 개별국가들의 국가특성효과의 선형결합의 평균에 대해 t검정을 한 결과이다.

20) 종속변수가 %의 값으로 들어갔기 때문에 국가특성효과를 나타내는 계수 값의 단위는 %이다.

[표 6]의 (2)열에는 GDP 대비 국방 분야 지출 비중을 주성분 분석한 결과가 정리되어 있다. 우리나라의 계수 값은 -1.20의 값을 가졌으나 유의하지 않아 GDP 대비 국방 분야 지출의 국가특성효과는 미국과 차이가 없는 것으로 나타났다. 이는 사회·경제적 요인을 통제한 후 국방 분야 지출의 국가특성효과는 미국과 다르지 않다는 것을 의미한다. 다시 말해 GDP 대비 국방비 지출 비중의 값은 Ⅱ장에서 언급하였듯이 미국이 우리나라보다 항상 높았으나 지출에 영향을 미치는 사회·경제적 요인을 통제한 후 국가특성효과를 통해 분석한 GDP 대비 국방비 비교에서는 미국과 우리나라의 차이는 없는 것으로 추정되었다. OECD 국가의 평균은 유의미한 -0.249 값을 가져 미국보다 국가특성효과가 0.25%p 작다. 우리나라와 미국의 국방비 국가특성효과는 다르지 않았기 때문에 이는 우리나라의 GDP 대비 국방비의 국가특성효과는 OECD 국가 평균보다 크다는 것을 의미한다.

시간 더미 값은 시간이 지남에 따라 감소 추이를 보였을 뿐만 아니라 대부분의 연도에 유의하였기 때문에 GDP 대비 국방 분야 지출 비중은 국가에 관계없이 대체로 감소한 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 OECD 전체 국가의 GDP 대비 국방 분야 지출 비중은 시간에 따라 감소하였다는 Ⅱ장의 결과와도 일치한다.

[표 6]의 (3)열에는 GDP 대비 경제 분야 지출 비중을 주성분 분석한 결과가 정리되어 있다.[21] 우리나라의 국가특성효과 계수 값은 6.739의 유의한 양의 값을 가져 미국보다 GDP 대비 경제 분야 지출의 국가특성효과는 약 6.7%p 높다. OECD 국가의 평균은 1.082로 양의 값을 가졌으나 유의하지 않아 미국과의 국가특성효과는 차이가 없는 것으로 나타났다. 따라서 주성분 분석에 따른 국가특성효과는 우리나라가 가장 크고 미국과 OECD 평균은 차이가 없는 것으로 추정되었다. 우리나라의 경제 분야 지출의 국가특성효과는 높다는 것은 개별 국가들과의 비교해서도 확연히 나타난다. [표 6]의 (3)열과 [그림 3]에 나타나 있듯이 우리나라보다 국가더미변수 추정치가 높은 나라는 없다.

Ⅱ장의 분석에 따르면 우리나라의 GDP 대비 경제 분야 지출 비중은 1995년 OECD 국가 평균보다 0.8%p 낮으나 2016년은 OECD 국가 평균보다 0.7%p 높고 1995-2016년 기간 평균값도 우리나라가 OECD 국가 평균보다 1.5%p 높다. 그러

21) 경제분야 지출의 R^2값은 다른 분야 지출에 비해 낮게 나타났으나 F검정 결과 8.39 값을 가져 1% 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

나 사회·경제적 요인을 통제한 후 국가특성효과를 통해 살펴본 결과에서는 우리나라 계수 값이 미국이나 OECD 국가 평균보다 약 6.7%p가 높은 것으로 나타나 우리나라의 GDP 대비 경제 분야 지출은 사회·경제적 요인을 감안했을 때가 그렇지 않을 때보다 월등히 컸다.

시간 더미 계수 값은 시간이 지남에 따라 감소 추이를 보여 국가에 관계없이 GDP 대비 경제 분야 지출 비중은 대체로 감소하는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 OECD 전체 국가의 GDP 대비 경제 분야 지출 비중이 시간에 따라 감소한 것으로 나타난 Ⅲ장의 결과와도 일치한다.

[표 6]의 (4)열에는 GDP 대비 교육 분야 지출 비중을 주성분 분석한 결과가 정리되어 있다. 우리나라의 계수 값은 0.305의 양을 값을 가졌으나 유의하지 않았고, OECD 평균값은 -0.664의 음의 값을 가졌고 유의하였다. 이는 지출에 영향을 미치는 사회·경제적 요인을 통제한 후에는 우리나라의 GDP 대비 교육 분야 지출의 국가특성효과는 미국과는 차이가 없으나 OECD 국가 평균은 우리나라보다 0.66%p 낮다는 것을 의미한다. 우리나라 계수 값은 양의 값을 가졌지만 유의성이 없는 반면 OECD 국가의 평균은 유의한 음의 값을 가졌다는 것은 사회·경제적 요인을 통제한 후에는 우리나라의 GDP 대비 교육 분야 지출의 국가특성효과는 미국과는 차이가 없으나 OECD 국가의 평균보다 높다는 것을 의미한다.

우리나라의 교육 분야 국가특성효과가 높다는 것은 개별 국가들과의 비교해서도 분명히 나타난다. [표 6]의 (4)열과 [그림 3]에 정리되어 있듯이 교육 분야 국가더미 변수 추정치가 우리나라보다 높은 나라는 에스토니아와 이스라엘이다. 요약하면 주성분 분석에서는 GDP 대비 교육 분야 지출의 국가특성효과는 우리나라와 미국은 같고 OECD 국가 평균은 우리나라보다 -0.664 작다. Ⅱ장의 GDP 대비 교육 분야 지출의 국간 단순 비교에서는 미국의 평균은 6.2%, OECD 전체 국가 평균은 5.4%, 우리나라는 4.7%로 우리나라가 가장 낮았다는 점을 감안하면 교육 분야 주성분 분석 결과는 Ⅱ장의 분석결과와는 다르다.[22)]

시간 더미 계수 값은 대부분의 연도에서 유의하였을 뿐만 아니라 시간이 지남에 따라 감소 추이를 보여 GDP 대비 교육 분야 지출 비중은 대체로 감소하였다. 이는

22) 1995년 우리나라의 GDP 대비 동 분야 지출 비중은 OECD 평균의 70.9%였고 2016년에는 100%이었다.

OECD 전체 국가의 GDP 대비 교육 분야 지출 비중이 감소하였다는 Ⅱ장의 결과와 일치한다.

[표 6]의 (5)열에는 GDP 대비 보건 분야 지출 비중을 주성분 분석 결과가 정리되어 있다. 우리나라의 국가특성효과 계수는 -3.085의 유의한 음의 값을 가진 반면 OECD 국가 평균 국가특성효과 계수는 -0.477의 유의하지 않은 음의 값을 가졌다. 이는 우리나라의 GDP 대비 보건 분야 지출은 사회·경제적 요인을 통제한 후에도 미국이나 OECD 전체 국가의 평균보다 3.085%p 낮다는 것을 의미한다. 우리나라의 GDP 대비 보건 분야 지출 수준이 낮다는 것은 개별 국가들과의 비교에서도 확연히 나타난다. [표 6]에 정리되어 있듯이 보건 분야 지출 국가더미변수의 추정치는 우리나라가 두 번째로 낮다.

평균을 단순히 비교한 Ⅱ장에서는 미국의 평균은 7.7%, OECD 전체 국가의 평균은 5.9%, 우리나라의 평균은 2.9%로 나타나 미국 평균이 우리나라보다 약 4.8%p 높았다. 따라서 우리나라와 미국과의 보건 분야 지출 비중 차이는 지출에 영향을 미치는 사회 및 경제적 요인들 통제한 후 비교할 경우 단순 평균 비교 시보다 그 차이가 줄어들었음을 알 수 있다. 시간 더미계수 값은 최근 값이 다소 감소했지만, 2011년까지는 증가 추이를 보여 GDP 대비 보건 분야 지출 비중은 대체로 증가했는데 이는 OECD 전체 국가의 GDP 대비 보건 분야 지출 비중이 감소했던 Ⅱ장의 결과와 일치한다.

[표 6]의 (6)열에는 GDP 대비 사회보장 및 복지 분야 지출 비중을 주성분 분석한 결과가 정리되어 있다. 우리나라의 국가특성효과 계수 값은 6.829, OECD 전체 국가 평균 국가특성효과 값은 8.845이었으며 모두 유의하였다. 이는 우리나라와 OECD 국가들의 GDP 대비 사회보장 및 복지지출 국가특성효과는 미국 6.83%p보다 높고 우리나라의 국가특성효과는 OECD 국가들보다는 2.02%p 낮다는 것을 의미한다. 우리나라의 GDP 대비 사회보장 및 복지지출 수준이 보건만큼은 아니지만 낮다는 것은 개별국가 비교를 통해서도 잘 알 수 있다. [표 6]의 (2)열에 정리되어 있듯이 동 분야 국가더미변수 추정치가 우리보다 낮은 나라는 호주, 스페인, 영국, 그리스 등 7개국뿐이다.

OECD 전체 국가와의 평균을 단순 비교한 Ⅱ장의 결과에 따르면, 분석기간 동안 우리나라 GDP 대비 사회보장 및 복지지출 비중은 4.3%로 OECD 전체 평균보다

11.1%p 낮았다. 따라서 지출에 영향을 미치는 사회·경제적 요인을 통제한 후 국가특성효과를 통해 살펴본 우리나라와 OECD 전체 국가와의 GDP 대비 사회보장 및 복지지출의 차이는 단순 비교보다 크게 감소하였음을 알 수 있다. 이는 우리나라의 사회보장 및 복지지출은 사회 및 경제적 요인을 통제한 후에는 OECD 국가와 비교해서 크게 낮지 않다는 것을 의미한다.

시간 더미 계수 값은 최근 감소 추이를 보여 1996년에 비해 GDP 대비 사회보장 및 복지지출 비중은 대체로 감소하였는데 이는 OECD 전체 국가의 GDP 대비 사회보장 및 복지지출 비중이 감소했던 Ⅱ장의 결과와도 일치한다.

[표 6]의 (7)열에는 GDP 대비 주택 및 지역개발 지출 비중을 주성분 분석한 결과가 정리되어 있다.[23] 우리나라와 OECD 전체 국가 평균 국가특성효과 계수 값은 각각 1.067와 0.391의 유의한 양의 값을 가졌다. 이는 사회·경제적 요인을 통제한 후 국가특성효과를 통해 살펴본 GDP 대비 주택 및 지역개발 지출은 우리나라가 가장 높고 그 다음으로 OECD 전체 국가 평균이며 그리고 미국이 가장 낮다는 것을 의미한다. 우리나라의 GDP 대비 주택 및 지역개발 지출 수준이 높다는 것은 개별국가들과의 비교에서도 확연히 나타난다. [표 6]의 (7)열과 [그림 3]에 나타나 있듯이 주택 및 지역개발 지출 국가더미변수의 추정치는 우리나라가 가장 높다.

OECD 전체 국가와의 평균을 단순히 비교한 Ⅱ장의 분석에 따르면, 분석기간 동안 우리나라 동 분야 지출 평균 비중은 1.1%로 동기간 OECD 국가 평균인 0.7%보다 0.4%p 높았다. 이에 반해 주성분 분석 결과의 국가특성효과에 따르면 우리나라 주택 및 지역개발 분야 지출 비중은 OECD 전체 국가의 평균 주택 및 지역개발 분야 지출 비중보다 0.676%p[24] 높아 지출에 영향을 미치는 사회·경제적 요인 통제 후 우리나라 동 분야 지출의 상대적 크기는 더욱 증가하였음을 알 수 있다.

시간 더미 계수 값은 시간이 지남에 따라 감소 추이를 보여 GDP 대비 주택 및 지역개발 분야 지출 비중은 전반적으로 1996년에 비해 감소하는 것으로 나타났는데 이는 OECD 전체 국가의 GDP 대비 주택 및 지역개발 지출 비중이 감소했던

23) 주택 및 지역개발 분야 지출의 R^2값도 다른 분야 지출에 비해 낮게 나타났으나 F검정 결과 30.82 값을 가져 1% 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

24) 우리나라 국가특성효과를 나타내는 계수 값(1.067)에서 OECD 국가특성효과 평균 계수 값(0.391)을 차감하여 계산한다.

Ⅱ장의 결과와도 일치한다.

[그림 3]은 이상에서 제시한 결과 중 우리나라에서 구조조정과 지출 감소가 필요한 분야의 국가특성 효과 추정치들을 OECD 32개국 전체와 비교하여 제시하고 있다. 특히 경제 분야와 주택 및 지역개발 분야에서 우리나라의 추정치가 가장 높은 수준임을 확인할 수 있는데, 개발도상국 단계를 지난 지 오래인 시점에서 이들 분야의 지출 비중이 높다는 것은 재정지출 구조 측면뿐만 아니라 장기적인 성장기반을 다진다는 측면에서도 바람직하지 않은 것으로 판단한다.

[표 6] 분야별 주성분 회귀분석 결과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
변수	일반 공공행정	국방	경제	교육	보건	사회보장 및 복지	주택 및 지역개발
대한민국	1.422*	-0.120	6.739***	0.305	-3.085***	6.829***	1.067***
평균	-1.448**	-2.491***	1.082	-0.664***	-0.477	8.845**	0.391***
호주	-2.835***	-2.498***	-0.153	-1.221***	-1.138***	1.711***	0.071
오스트리아	-1.143	-3.693***	1.972*	-0.995***	1.482***	13.927***	0.243
벨기에	1.945***	-3.246***	2.111**	-0.284	-0.395	9.887***	-0.213*
스위스	-1.072**	-2.762***	1.560***	-0.434***	-4.915***	8.636***	-0.161**
체코	-3.001***	-2.403***	4.752***	-0.544**	1.695***	9.164***	1.036***
독일	-0.936	-2.840***	0.589	-1.607***	0.044	13.419***	0.486***
덴마크	-1.120	-3.307***	-1.774	0.129	0.601	13.176***	-0.227
스페인	-2.155***	-3.002***	0.671	-2.093***	-0.994***	5.214***	0.465***
에스토니아	-5.426***	-2.439***	0.282	0.638**	-0.696	4.243***	0.412**
핀란드	-1.118	-2.936***	0.406	0.076	0.439	13.386***	0.025
프랑스	-1.247**	-2.539***	-0.285	-0.979***	0.252	11.467***	0.488***
영국	-2.625***	-1.703***	-1.276**	-0.973***	-1.063***	6.506***	0.286***
그리스	2.232***	-1.685***	0.465	-2.554***	-1.130***	4.444***	-0.148
헝가리	0.889	-2.976***	2.641*	-0.258	0.103	10.196***	0.965***
아일랜드	-2.950***	-3.512***	1.978	-1.308***	0.808*	11.230***	0.907***
이스라엘	2.105***	3.485***	-0.812	1.004***	-2.563***	5.084***	-0.527***
이탈리아	1.017	-3.051***	-0.009	-1.823***	-0.139	9.275***	0.325**

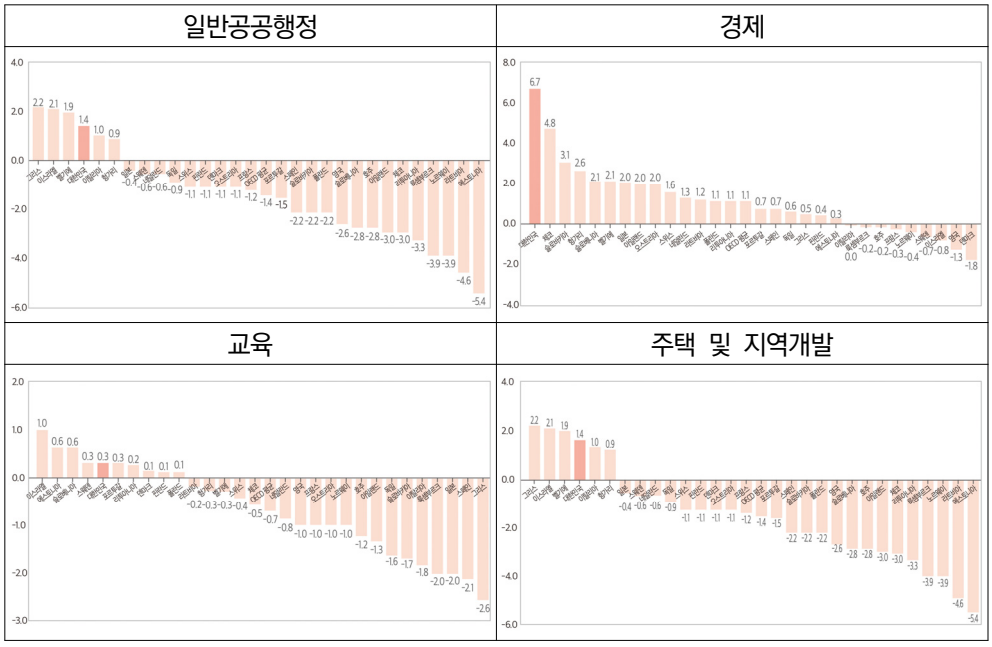
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
변수	일반 공공행정	국방	경제	교육	보건	사회보장 및 복지	주택 및 지역개발
일본	-0.438	-2.297***	2.031*	-1.997***	-0.824**	8.960***	0.460***
리투아니아	-3.278***	-2.351***	1.119	0.152	0.178	5.190***	0.456***
룩셈부르크	-3.890***	-4.850***	-0.150	-1.985***	-2.355***	10.289***	-0.022
라트비아	-4.609***	-2.711***	1.211	-0.178	-1.868***	2.986***	1.140***
네덜란드	-0.561	-2.698***	1.304*	-0.839***	-0.940***	9.889***	-0.008
노르웨이	-3.930***	-2.931***	-0.399	-1.049***	0.644*	7.890***	0.049
폴란드	-2.206***	-1.973***	1.147	0.058	-1.168***	11.079***	1.103***
포르투갈	-1.546**	-2.803***	0.711	0.265	0.631*	7.109***	0.659***
슬로바키아	-2.186**	-2.684***	3.078**	-1.695***	1.495***	10.905***	0.810***
슬로베니아	-2.783***	-2.883***	2.143	0.618*	1.422***	12.361***	0.751***
스웨덴	-0.558	-2.841***	-0.662	0.319	-0.362	12.060***	0.428***
주성분1	-0.090	0.142***	0.190	0.165***	0.376***	0.483***	0.129***
주성분2	0.736***	0.222***	0.504***	0.172***	-0.044	1.317***	-0.008
주성분3	0.412***	0.170***	0.388**	0.089*	-0.046	0.335***	0.053**
주성분4	-0.203**	-0.032	-0.552***	-0.205***	-0.317***	-1.700***	-0.103***
주성분5	-0.504**	-0.141**	-0.258	-0.114	0.300***	0.213	0.042
1997	0.073	-0.139*	-0.271	-0.133	-0.113	-0.248	-0.117**
1998	-0.613**	-0.224***	-0.090	-0.157	-0.080	-0.467*	-0.116**
1999	-0.979***	-0.349***	-0.371	-0.164	-0.079	-0.468*	-0.190***
2000	-1.060***	-0.441***	-0.590	-0.360***	-0.096	-0.904***	-0.182***
2001	-1.253***	-0.436***	-0.603	-0.245**	0.069	-0.837***	-0.218***
2002	-1.467***	-0.417***	-0.574	-0.172	0.158	-0.833***	-0.262***
2003	-1.751***	-0.447***	-0.510	-0.138	0.204	-0.805***	-0.257***
2004	-1.859***	-0.572***	-0.743	-0.281**	0.205	-0.997***	-0.292***
2005	-2.029***	-0.652***	-0.894*	-0.375***	0.316**	-1.132***	-0.310***
2006	-2.172***	-0.684***	-0.907*	-0.483***	0.332**	-1.261***	-0.325***
2007	-2.234***	-0.754***	-1.056**	-0.621***	0.253	-1.374***	-0.330***
2008	-2.215***	-0.730***	-0.685	-0.469***	0.474***	-0.937***	-0.320***
2009	-2.066***	-0.769***	-0.547	-0.237*	0.814***	-0.220	-0.293***

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
변수	일반 공공행정	국방	경제	교육	보건	사회보장 및 복지	주택 및 지역개발
2010	-2.314***	-0.852***	-0.110	-0.330**	0.849***	-0.357	-0.388***
2011	-2.266***	-0.960***	-0.771	-0.451***	0.812***	-0.572	-0.432***
2012	-2.239***	-1.065***	-1.131**	-0.555***	0.754***	-0.637*	-0.468***
2013	-2.375***	-1.154***	-0.751	-0.657***	0.660***	-0.790**	-0.520***
2014	-2.557***	-1.217***	-1.260**	-0.720***	0.620***	-0.938**	-0.528***
2015	-2.717***	-1.212***	-1.117*	-0.772***	0.592***	-0.893**	-0.555***
2016	-3.059***	-1.218***	-1.680***	-0.911***	0.535**	-0.948**	-0.610***
R^2	0.833	0.961	0.453	0.896	0.922	0.966	0.752

주: 평균은 추정한 전체 국가특성 효과의 선형결합 평균에 대해 t검정을 실시한 결과를 나타낸다.
*** p<0.01, p<0.05, p<0.1

자료: OECD National Account at a Glance, 별도 계산

[그림 3] GDP 대비 총지출 및 7개 분야별 지출 추이



자료: OECD National Account at a Glance, 별도 계산

V. 요약 및 결론

본 연구의 주목적은 주성분 분석을 통해 GDP 대비 7개 분야별 정부지출의 국가특성효과를 추정하고 이를 통해 국가 간 분야별 지출의 수준을 비교함으로써 우리나라의 분야별 지출 수준을 평가하는 것이다. 본 연구의 주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 GDP 대비 일반공공행정, 국방, 경제, 교육, 주택 및 지역개발 분야 지출은 지출에 영향을 미치는 사회·경제적 요인을 통제한 후에는 OECD 전체 국가 평균보다 높은 것으로 나타났다. 특히 우리나라의 GDP 대비 경제 분야, 주택 및 지역개발 분야 지출은 OECD 전체 국가 평균보다 크게 높았다. 둘째, 우리나라의 GDP 대비 보건, 사회보장 및 복지 분야 지출은 사회·경제적 요인을 통제한 후에도 OECD 전체 국가 평균보다 낮았다. 그러나 지출에 영향을 미치는 사회·경제적 요인을 통제 후 OECD 국가와의 격차는 크게 줄어들었으며 그 정도는 사회보장 및 복지에서 컸다.

본 연구는 관련 연구에 비해 방법론과 분석 기간 측면에서 장점이 있다. 앞서도 언급했듯이 설명변수들 사이에 발생할 수 있는 다중공선성의 문제를 해결함으로써 추정 계수의 신뢰성을 높였고, 분석 기간을 2016년까지 확대함으로써 2009년 세계금융위기 극복을 위해 OECD 국가들이 단행한 지출구조조정 안을 분석에 포함시킬 수 있었다. 이를 통해 본 연구는 관련 연구들보다 한 국가의 분야별 지출 수준을 보다 정확하게 분석하였다고 생각한다. 그러나 본 연구에서 사용된 주성분 분석은 지출에 영향을 미치는 사회 및 경제적 요인들을 통제했다고는 하나 기본적으로는 ICGE(International Comparison of Government Expenditure) 지수와 같이 분야별 지출의 OECD 국가와의 비교를 통해 우리나라의 분야별 지출의 과다 여부를 판단하고 있다는 본질적인 한계점을 갖고 있다. 이런 한계점 때문에 본 연구를 통해 얻은 결과를 곧장 지출구조조정을 위한 자료로 활용하기에는 무리가 있다. 다만, 지출소요에 대한 재원이 부족한 상태에서 제반 사회·경제적 요인을 감안하더라도 OECD 주요국들보다 지출 규모가 큰 분야에 지출구조조정이 필요하다는 논리를 받아들인다면, 지출구조 조정을 위한 논의에서 하나의 근거 자료로는 활용할 수 있

을 것이라 생각한다.

주성분 분석이 갖는 본질적인 한계점 외에도 본 연구는 여러 한계점이 있다. 분량의 문제 때문이긴 하지만 분야별 지출의 단순 비교 시에도 대상 국가들의 분야별 주요 사업의 내용에 대해서 살펴보지도 못했고, 왜 차이가 발생했는지에 대한 구체적인 설명도 하지 못했다. 이러한 문제점들에 대한 보완은 추후 과제로 남겨둔다.

참고문헌

국회예산정책처, 「2019~2050년 NABO 장기재정전망」, 국회예산정책처, 2018.

_____, 「2019 대한민국재정」, 국회예산정책처, 2019.

김영철 외, 「도전에 직면한 한국경제」, 학현사, 2019.

김홍균 외, 「타국(OECD 등)의 지출구조조정 사례분석」, 기획재정 용역보고서, 2020.

남준우·이한식, 「계량경제학(2판)」, 홍문사, 2005.

류덕현, "분야별 재정지출의 구조와 결정요인 분석," 「재정학연구」 제1권 1호, 2008, 3~39쪽.

박승준, 「분야별 재원배분의 결정요인분석과 국제비교」, 국회예산정책처, 2008.

_____, 「분야별 재원배분 분석」, 한국재정정보원, 2017, 25~52쪽.

전승훈, 「분야별 재원배분에 대한 국제비교 연구」, 경제현안분석 7호, 국회예산정책처, 2006.

Cameron, R., "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis," *American Political Science Review,* vol.72 no.4, 1978, pp.1243-1261.

Dang, Antolin and Oxley, "Fiscal Implications of Aging: Projections of Age-related Spending," *OECD ECO/working paper,* no.31, 2001, pp.1-57.

Dao, Q, "Determinants of Government Expenditures: New Evidence from Disaggregative Data," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol.57 no.1, 1995, pp.67-76.

Di Matteo and Di Matteo, "Evidence on the Determinants of Canadian Provincial Government Health Expenditures: 1965-1991," *Journal of Health Economics*, vol.17 no.2, 1998, pp.211-228.

Fernandez, R. and Rogerson, R., "The Determinants of Public Education Expenditures : Evidence from the Stats, 1950-1990," *NBER Working Paper,* no. 5995, 1997, pp.1-33.

Gemmell, Morrissey, and Pinar, "Fiscal Illusion and the Demand for Government Expenditures in the UK," *European Journal of Political Economy,* vol.15 no.4, 1999, pp.687-704.

Hansen, and King, "The Determinants of Health Care Expenditure: A Cointegration Approach," *Journal of Health Economics*, vol.15 no.1, 1996, pp.127-137.

Lindblom, C. E., "The Science of "Muddling Through," *Public Administration Review*, vol. 19 no.2, 1959, pp.79-88.

Randolph, Bogetic, and Hefley, "Determinants of Public Expenditure on Infrastructure: Transportation and Communication," *The World Bank Policy Research Working Papers*, 1999.

A Study for Reallocation of Government Expenditure by Function on the Basis of Principal Component Analysis

Kim, Hongkyun* Kim, Jinyeong** Kim, Wonhyeok***

Abstract

It is an imminent challenge for Korea to maintain the fiscal stability in an aging society. In this paper, we propose a way of restructuring government expenditure by identifying areas of government expenditure that are underspent or overspent compared to other OECD countries. To this end, we employ a regression model using the principal component analysis method. We find that in terms of percentage of GDP, Korea overspends in areas such as economic affairs, housing and community amenities, health and education, general public services, considering her socio-economic condition. It is a clear indication that Korea needs to find ways to cut expenditures in those areas.

□ Keywords: Restructuring Government Expenditure, Principal Component Analysis, Socio-economic Condition

** First Author, Professor, Department of Economics, Sogang University

*** Professor, Department of Economics, Konkuk University

**** Corresponding Author, Ph.D., Department of Economics, Sogang University

▌ **예산정책연구** 제9권 제2호 2020. 6. pp.33-67 https://doi.org/10.35525/nabo.2020.9.2.002

부담금의 유형별 분류와 심사기준*

옥동석**

국문초록

2002년 제정된 「부담금관리 기본법」에서는 부담금의 설치 목적을 정기적으로 점검하기 위해 6가지 심사요건을 제시하고 있다. 또한 헌법재판소는 수많은 판례들을 통해 부담금의 부과요건을 '집단의 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성' 등 네 가지로 판시하였으나, 네 가지 요건들이 모든 부담금에 일관성 있게 적용되지 못하여 여전히 많은 논란들이 계속되고 있다. 이러한 논란들은 경제적 성격이 서로 다른 90여 개의 부담금들을 단일의 획일적 기준으로 규율하려고 하기 때문에 나타나는 것으로 볼 수 있다.

본 연구는 부담금에 대한 이러한 딜레마를 해결하기 위하여, 부담금의 경제적 성격을 유형별로 구분하고 각각의 유형에 적합한 심사기준의 기본 방향을 제시하고자 한다. UN과 IMF의 재정통계상 재정수입에 대한 국제적 분류기준을 감안할 때, 우리나라의 부담금에는 행정수수료(administrative fees), 재화와 서비스의 판매(sales of goods and services), 일반조세(tax non-earmarked), 법정기부금(compulsory contributions), 목적세(tax earmarked), 교정조세(externality tax, Pigouvian tax), 피해보상청구권(또는 손괴자부담금, claims for damages) 등이 혼재되어 있다. 그리고 본 연구는 이러한 부담금의 재원이 특정 공익사업으로 용도지정(earmarking) 되어야 할 이론적 논거는 무엇인지에 대해서도 규명하고자 하였다. 본 연구의 논의를 통해 부담금의 유형별 분류기준과 유형별 심사의 기본 방향이 마련될 수 있을 것이다.

□ 주제어: 부담금, 편익과세, 준조세, 행정수수료, 목적세

투고일: 2020. 4. 13. 게재확정일: 2020. 5. 20.

* 본 논문은 2018년 인천대학교 자체연구비 지원에 의해 작성되었다. 이후 연구내용을 확대하여 2019년 한국조세재정연구원에 「부담금의 경제학적 분석」으로 보고서를 제출하였는데, 본 논문은 그 내용의 일부를 정리하고 추가로 보완한 것이다.

** 인천대학교 교수 (dsoak@naver.com)

I. 머리말

1990년대의 민주화 과정에서 전국경제인연합회 등 경제단체에서는 정부가 개인과 법인에게 사실상 강제적인 경제적 부담을 지우면서도 조세라는 명칭을 부여하지 않아 허술하게 관리하고 있다는 문제를 지속적으로 제기하였다. 조세는 조세법정주의에 따라 그 부과의 근거가 법률로서 규정되고, 또 조세수입은 일반회계, 특별회계로 구성된 세입세출예산에 포함되어 국회의 심의를 받는 등 엄격하게 관리된다. 반면, 조세라는 명칭이 부여되지 않는 사실상의 강제적 부담들은 대부분 기금, 지방자치단체, 공공기관 또는 협회·조합 등 특수법인의 수입에 포함됨으로써 조세와 달리 엄격한 관리를 받지 않는다는 비판이 많이 제기되었던 것이다.

이러한 문제를 타개하고자 정부는 다양한 부담금들에 대하여 일반적인 기본법으로서 「부담금관리 기본법」을 제정하여 2002년 1월부터 시행하고 있다. 「부담금관리 기본법」 제2조에서는 부담금을 '분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무'로 정의하고 있다. 이는 정부와 공공부문에서 조세 이외의 용도지정(earmarking)된 강제적 부담을 모두 망라하여 파악하기 위한 정의라 할 수 있다. 2020년 3월 현재 「부담금관리 기본법」의 별표에서는 모두 90개의 부담금이 부담금, 출연금, 납부금, 분담금, 부과금, 부가금, 이익금, 통행료, 보증금, 조성금, 기여금, 협력금, 납입금, 조성비 등의 다양한 명칭으로 열거되고 있다.

「부담금관리 기본법」에서는 부담금의 설치 목적을 정기적으로 점검하는 부담금운영평가제도를 규정하고, 또 신설·증설·폐지 등 평가의 판단기준으로서 부과목표의 명확성, 조세와의 차별성 등 6가지 심사요건을 제시하고 있다. 그런데 조세 이외의 부담금이 존재하는 이유에 대한 논거가 부족하여 1998년부터 많은 헌법소원들이 제기되었다. 헌법재판소는 수많은 판례들을 통해 부담금의 부과요건을 '집단의 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성' 등 네 가지로 판시하였으나, 네 가지 요건들이 모든 부담금에 일관성 있게 적용되지 못하여 여전히 많은 논란들이 계속되고 있다.

부담금에 대해서는 경제단체 등 현장에서 먼저 문제가 제기되었으나 학계 등 전문가 집단에서는 이들에 대해 적절하게 표준화된 개념을 정리하지 못하고 있다. 따라서 「부담금관리 기본법」 제정의 기본 취지인 부담금 운용의 공정성은 아직 요원한 일로 생각된다. 부담금의 사회적 당위성에 대해서는 법학자들에 의해 주로 논의되었는데, 법에서 여러 이질적인 부담금들을 단일의 기준으로 규율하고자 하기 때문에 개념적 표준화가 이루어지지 못하고 있음을 지적하고 있다. 경제학자들은 '용도지정'의 현실적 유용성에도 불구하고 대부분의 논의는 그 비판에 맞춰져 있고 또 조세의 본질적 성격을 부담금과 구분하여 설명하지 못하고 있다.

본 연구는 부담금에 대한 이러한 딜레마를 해결하기 위하여, 부담금의 경제적 성격을 유형별로 구분하고 각각의 유형에 적합한 심사기준의 기본 방향을 제시하고자 한다. 이를 위하여 제 Ⅱ장에서는 부담금의 현황과 함께 헌법재판소 판례 등 법학계의 논의를 주로 소개하고자 한다. 제 Ⅲ장에서는 부담금과 관련하여 우리나라 경제학자들이 논의하였던 내용을 소개할 것인데, 용도지정에 대한 논의와 IMF 재정통계 지침의 정부수입 분류에 대한 논의를 주로 살펴볼 것이다. 제 Ⅳ장에서는 부담금의 유형들을 경제적 성격에 따라 분류하는 의사결정수(decision tree)를 제안하고 유형별 심사기준의 기본 방향을 대략 정리해보았다. 제 Ⅴ장은 맺음말로서 이어진다.

II. 부담금의 성격과 부과요건

1. 부담금의 정의와 성격

부담금의 법적 정의는 간단히 표현하면 '특정 공익사업과 관련하여 부과하는 금전지급의무'이다. 기획재정부가 매년 발간하는 「부담금운용종합보고서」에서는 부담금이 '특정 공익사업'과 직접적인 대가관계(quid pro quo)가 없기에 판매(sales) 등 사용료, 행정수수료(administrative fee)와 구분된다고 지적하고 있다. 부담금이 특정 공익사업과 밀접한 관련을 가지지만, 공익사업의 서비스에 대한 반대급부로서 직접적인 대가 또는 가격의 성격을 띠는 것은 아니라는 것이다. 따라서 '공공시설의 이용 또는 재산사용의 대가로 부과되는 사용료'와 다르다고 지적한다.[1)]

또한 기획재정부(2019)는 부담금이 목적세와 다르다고 설명하고 있다. 목적세가 '사업과 관련이 없는 일반개인에 대하여 그 납세능력에 따라 부과'되기에 부담금과 구분된다고 설명한다. 부담금은 사업과 밀접한 관련이 있는 자에게 부과되지만 목적세는 보다 일반적인 개인들을 대상으로 지불능력에 따라 부과된다는 것이다.[2)] 그러나 일반적으로 목적세는 직접적 대가관계는 아니지만 '느슨한 형태'의 대가관계가 성립하기에 조세의 편익원칙(benefit principle)을 구현하는 수단으로도 알려져 있다.[3)]

부담금은 법령에 의한 의무의 불이행 또는 위반에서 비롯되는 부담은 아니기 때문에 제재의 성격을 띠는 과태료, 벌금, 범칙금, 가산금, 과징금, 이행강제금 등과도 구별된다. 제재 성격의 행정제재금 또는 금전벌은 행정상 의무이행의 확보를 위하여 또는 의무위반자에 대한 처벌을 목적으로 부과된다.[4)] 제재 성격의 행정제재금은 그 제재를 가하는 국가기관에 소속되는 경우가 많기에 관련되는 특별회계와 기금의 세

1) 기획재정부(2019), 5~6쪽 참조.

2) 기획재정부(2019), 5쪽 참조.

3) 기획재정부(2019)는 목적세가 납세능력(ability-to-pay)에 따라 부과된다고 지적함으로써 편익원칙과 무관한 것처럼 설명하고 있다. 그러나 재정학 교과서에서는 일반적으로 목적세가 편익원칙을 구현하는 유용한 수단이라고 지적한다. 김동건 (2001), 240쪽 참조.

4) 기획재정부(2019), 7쪽 참조.

외수입 또는 경상이전수입으로 계리된다. 다만 납세의무와 관련되는 금전벌은 당해 조세가 수입되는 일반회계 또는 여타의 특별회계로 귀속될 것이다.

그러면 부담금 정의의 핵심적 특징인 '공익사업 관련성'은 과연 무엇인가? 부담금은 특정한 공익사업의 관련성에 따라 부과된다는 점에서 특정 사업과 무관하게 일반인들을 대상으로 부과되는 조세와 구분된다고 보는 것이다. 기획재정부는 그 성격을 부담금의 분류를 통해 간접적으로 설명하고 있다.[5] 첫 번째 유형은 정부 또는 공공부문이 건설하고 유지해야 하는 각종 시설에 대하여 추가적인 '부담(비용증가)을 초래'하는 어떤 행위가 있을 때 정부가 부담금을 부과하는 경우이다. 정부는 그 행위가 원인을 제공했다는 의미로, 또는 시설의 이용증가를 초래했다는 의미로 원인자 부담금 또는 이용자 부담금이라고 부른다. 여기에는 기반시설 설치비용, 수도법상 원인자부담금, 물이용부담금 등이 포함되는데, 이들은 정부가 공공서비스의 가격과 품질을 보편적으로 유지하는데 필요한 비용에 충당되고 있다.

두 번째 유형은 정부의 공공사업 또는 행정행위(인허가 등)로 인해 특별한 이익을 향유하는 자에게 부과하는 부담금이다. 정부가 허가하는 개발사업의 시행자가 획득하는 개발이익을 환수하기 위한 개발부담금, 정부가 허가하는 양허관세 농산물 수입업자에게 부과하는 농산물수입이익금 등이 여기에 해당한다. '특별한 이익의 향유'는 정부의 특별한 인허가로 인해 나타날 수도 있겠지만 정부가 직접 시행하는 공공사업의 외부경제로부터 나타날 수도 있을 것이다.

세 번째 유형은 정부가 금전적 부담을 부과함으로써 개인 또는 법인들의 '행동을 유도'하고자 하는 부담금이다. 장애인 의무고용률에 미달하는 기업에 대해 부과하는 장애인 고용부담금, 각종 오염물질을 배출하는 자에게 부과하는 배출부과금, 인구집중유발시설에 부과하는 과밀부담금 등이 여기에 해당한다. 이들의 경제학적 논거는 가치재(merit good) 또는 외부경제(externalities)의 내부화에 있다. 그런데 '행동을 유도하는 성격'의 부담금에서는 당해 부담금의 부과만으로도 그 목표가 달성된다. 그렇다면 부담금 수입을 재원으로 하는 공공사업과 부담금 사이의 관련성은 무엇인지, 의문이 뒤따르게 된다.

결국 부담금의 성격을 분류하는 과정에서 간접적으로 파악할 수 있는 특정 공익

5) 기획재정부(2019), 9~11쪽 참조.

사업과의 '밀접한 관련성'은 '정부비용의 초래', '특별한 이익의 향유', '사적행위 유도' 등으로 정리해 볼 수 있다. 그런데 '정부비용의 초래', '특별한 이익의 향유'는 직접적인 대가관계에서도 나타나는 성격인데, 과연 부담금의 '공익사업 관련성'이라는 특성은 직접적 대가관계와 어떤 차이가 있는가? 만약 이들을 '느슨한 대가관계'로 규정하고자 한다면 판매, 행정수수료 그리고 편익과세와는 또 어떻게 다른 것인지를 규명해야 할 것이다.

보다 구체적으로는 다음과 같은 질문들에 대한 대답이 있어야 할 것이다. '직접적 대가관계'와 '느슨한 대가관계'의 차이는 무엇인가? '느슨한 대가관계'에 대해서는 어떤 기준으로 그 금액이 결정되어야 하는가? 예컨대, 원인자 부담금과 이용자 부담금의 규모는 어떤 원칙에 따라 설정되어야 하는가? 정부의 특별한 인허가에 의한 이익을 환수하는 것은 조세와 어떻게 다른가? 그리고 공공사업의 외부경제 이익은 항상 환수되어야 하는가? 왜 환수되는 이익은 일반회계로 전입되지 않고 특별한 용도로 사용되어야 하는가? 외부비경제를 교정하기 위한 유도성 부담금(또는 피구조세)은 왜 일반회계로 전입되지 않아야 하는가? 이러한 의문들은 여전히 우리나라에서 학문적으로 충분히 논의되지 않고 있다.

그런데도 「부담금관리 기본법」에서는 부담금에 대한 일반적인 심사제도를 운용하고 있다. 민간 전문가들로 구성된 부담금운용평가단이 구성되어, 이들이 개별 부담금의 부과목적·부과실태 및 부과절차의 공정성 등을 지속적으로 점검·평가하고 있다. 또 부담금운용심의위원회(위원장: 기재부 2차관)는 부담금의 목적 및 필요성, 부과 및 징수주체, 부과요건, 징수액의 사용목적 등을 심사해야 한다. 법 제6조에서는 부담금이 무분별하게 신설·증설되는 것을 막기 위해 6가지 심사기준을 규정하고 있다. 이들은 ① 목표의 명확성, ② 부과요건의 명확성, ③ 재원조성의 필요성, 공정성, 투명성, ④ 비중복성, ⑤ 조세와의 차별성, ⑥ 기간의 한정성 등이다.

2003년부터 이루어진 점검·평가의 실적을 살펴보면, 앞의 심사기준 중에서 제도개선은 주로 ②와 ③에 집중하고 있음을 알 수 있다.[6] 구체적인 부과기준이 없거나, 사용용도가 지나치게 포괄적이거나, 부과요율이 과도하거나, 또는 강제적인 금전지급의무로 볼 수 없는 경우들이 주로 제도개선의 대상이 되고 있다. 결국 존치 필요성

6) 2003년 이후 부담금운용평가의 성과는 기획재정부(2019), pp.17~20 참조. 매년도 부담금에 대한 평가는 기금운용평가단의 「부담금 평가」 참조.

점검에서도 징수목적과 대상자 사이의 상관관계를 파악할 수 있는 본질적인 대답은 제공되지 않고 있다. 정부가 개별 부담금의 적정성과 그 존폐, 부담금의 규모, 부담금의 운용방법 등을 지속적으로 평가하기 위해서는 일정한 개념적 원칙들이 정리되어 있어야 한다.[7]

2. 헌법재판소 판례와 법적 논의

부담금의 신설·증설·폐지 등에 대한 일반적인 판단기준을 개념적으로 정리할 수 없다는 사실은, 부담금의 당위성에 대해 국민들을 설득할 수 있는 논리적인 근거가 마련되지 않았다는 것을 의미한다. 다시 말해 부담금으로 인해 국민들의 권리·의무 충돌에 의한 사회적 갈등이 증폭될 수 있는데, 이러한 사실은 개별 부담금에 대해 헌법소원이 지속적으로 제기되어 왔다는 사실로부터 파악될 수 있다. 우리나라에서는 1998년 이후 조세가 아니면서(또는 조세의 명칭이 부여되지 않으면서) 정부가 개인 또는 기업에 사실상 강제적인 경제적 부담을 지우는 것이 헌법적으로 타당한가에 대한 의문이 줄곧 제기되어 왔다.[8] 「부담금관리 기본법」이 제정된 2002년 이후에도 헌법소원은 계속 제기되었는데, 헌법재판소는 2018년까지 모두 58건(병합심리 구분 시 49건)에 대해 위헌 여부를 판시하고 계속 심리 중인 부담금들도 다수 있다.

헌법재판소가 부담금의 위헌여부에 대한 일반적 판단기준들을 정리한 최초의 판례는 2003년 12월의 문예진흥기금 납입금이었다.[9] 헌법재판소는 특정한 과제를 위한 재원으로서 반대급부가 보장되지 않는 금전급부의무를 부담금으로 규정하며 부담금과 조세의 차이를 설명하고 있다. 조세는 담세능력에 따라 부과되어야 하고, 일

---

7) 부담금에 대해서는 경제학적 논문이 거의 발견되지 않고 법학자들에 의해 주로 논의되어 왔다. 한국법제연구원의 발간보고서로는 김성수(2005), 박영도(2009), 권순현·차현숙(2014) 등이 있으며, 비교법적 학술논문으로는 성중탁(2017), 신정규(2017), 부담금의 법적 유형과 효력에 대해서는 신영수(2013), 오준근(2017), 허원(2017) 등이 있다.

8) 수질개선부담금(1998.12.24. 98헌가1), 교통안전분담금(1999. 1. 28. 97헌가8), 방송수신료(1999. 5. 27. 98헌바70), 카지노사업자 납부금(1999. 10. 21. 97헌바84), 개발부담금(2000. 8. 31. 99헌바104), 수도권과밀부담금(2001. 11. 29. 2000헌바23) 참조.

9) 구 「문화예술진흥법」 제19조 제5항 등 위헌제청(2003. 12. 18. 2002헌가2 전원재판부) 참조.

반적인 국가재정수요에 충당되어야 한다고 헌법재판소는 판시하였다. 반면 부담금은 특정 공익사업과의 연관성이 인정되어 별도로 구분 관리되고, 담세능력 이외의 기준으로 부과되는 금전납부의무라 할 수 있다.

> "조세나 부담금과 같은 전통적인 공과금 체계만으로는 현대국가의 새로운 행정수요에 원활하게 대처할 수 없기 때문에 특별부담금이라는 새로운 유형의 공과금제도가 인정되고 있다. 특별부담금은, 특별한 과제를 위한 재정에 충당하기 위하여 특정 집단에게 과업과의 관계 등을 기준으로 부과되고 공적기관에 의한 반대급부가 보장되지 않는 금전급부의무를 말하는 것인데 이 부담금은 특정 과제의 수행을 위하여 별도로 지출·관리된다. 따라서 특별부담금은 일반적인 국가재정수요의 충당을 위하여 일반 국민으로부터 그 담세능력에 따라 징수되는 조세와 구별된다."[10]

부담금이 반대급부로서 직접적 대가관계가 성립하지 않는 금전납부의무라면, 왜 특정집단이 부담금을 부담해야 하는가? 헌법재판소는 부담금이 허용되는 요건을 '집단의 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성' 등 네 가지로 제시하고 있다. 판례의 내용을 전반적으로 검토할 때, '집단의 동질성'은 "특정한 집단을 구분할 수 있는 판단이 가능한가?", '객관적 근접성'은 "용도지정된 공익사업과 부담금이 밀접한 관련성을 가지는가?", '집단적 책임성'은 "당해 집단이 당해 공익사업에 재정적 책임이 있는가?", '집단적 효용성'은 "당해 집단이 당해 공익사업으로부터 이익을 얻는가?"를 각각 의미한다고 할 수 있다.

> "특별부담금은, 일반인과 구별되는 동질성을 지니어 특정 집단이라고 이해할 수 있는 그러한 사람들에게만 부과되어야 하고(집단의 동질성), 특별부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있어야 하고(객관적 근접성), 그리하여 그러한 과제의 수행에 관하여 조세외적 부담을 져야 할 책임이 인정될만한 집단에 대해서만 부과되어야 할 것이며(집단적 책임성), 특별부담금의 수입이 특별부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 할 것(집단적 효용성)이다.

---

10) 헌법재판소 판례, "구 문화예술진흥법 제19조 제5항 등 위헌제청(2003. 12. 18. 2002헌가2 전원재판부)" 참조.

다만 재정충당목적의 특별부담금인 경우 구체적인 사안별로 위와 같은 헌법적 정당화 요건은 일정 부분 완화될 수도 있지만 적어도 객관적 근접성과 집단적 책임성은 특별부담금의 본질적인 허용요건이라고 보아야 할 것이다. 나아가 재정충당목적이 전혀 없는 순전한 유도적 특별부담금인 경우와, 재정충당의 목적과 유도의 목적이 혼재된 특별부담금의 경우에는 구체적인 사안별로 위와 같은 헌법적 정당화 요건은 일정 부분 요청되지 않을 수도 있을 것이다."[11]

헌법재판소는 네 가지 요건을 제시한 후, 앞의 인용문에서 볼 수 있듯이 이 요건들을 엄격하게 해석할 필요는 없다고 곧바로 보충하고 있다. '재정충당 부담금'에서는 '객관적 근접성'과 '집단적 책임성'이 본질적으로 중요하다고 보았으나, '유도적 부담금'에서는 이 네 가지 요건이 충족되지 않을 수 있다고 지적하였다. 네 가지 요건을 정리하면서도 이 요건들이 반드시 충족되어야 하는 것은 아니라는 모호한 입장을 취하고 있다.

헌법재판소는 네 가지 요건을 검토하며 문예진흥기금 납입금을 위헌으로 판시하였다. 문예진흥기금은 문화예술진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 설치된 기금이고, 이의 납입금은 영화관, 공연장, 박물관, 미술관, 고궁 등의 관람객이나 이용자에게 입장요금의 2~9%를 부가·징수하는 것이었다. 헌법재판소는 이 납입금이 오직 재원확보를 목적으로 하며 공연관람자들에게 추가적인 부담을 지우는 것은 헌법의 문화국가 원리에 역행하는 것이라고 판시하였다. 문예진흥기금의 사업과 납입금 사이에는 '객관적 근접성'과 '집단적 책임성'을 인정하지 않았던 것이다. 이 위헌판결에서 재판관 1인이 반대 의견을 제시하였는데, 그는 헌법에 부담금에 대한 명시적인 지침적 요건이 없음에도 불구하고 논증을 통해 그 요건을 도출하는 것에 반대하였다.

헌법재판소는 2004년 7월에 판결한 수질개선부담금 헌법소원에서는 이 네 가지 요건에 의한 판단을 유보하였다.[12] 수질개선부담금은 지하수자원을 보호하고 먹는 물의 수질개선에 기여하게 하기 위하여 먹는 샘물 제조업자, 먹는 샘물 수입판매업자에게 부과된다. 만약 수질개선부담금이 지하수 오염방지를 위해 부과하는 것이라

11) '구 문화예술진흥법 제19조 제5항 등 위헌제청(2003. 12. 18. 2002헌가2 전원재판부)' 참조.
12) '먹는물관리법 제28조 제1항 위헌소원(2004. 7. 15. 2002헌바42 전원재판부)' 참조.

면 우리나라의 지하수자원을 사용하지 않는 먹는 샘물의 수입판매업자에게 부담금을 부과할 하등의 이유가 없다. 그런데 헌법재판소는 수입판매업자에게 부과되는 부담금을 수돗물 우선정책을 위해 수입 먹는 샘물의 소비를 억제하는 목적으로 타당하다고 판단하였다. 여기서는 네 가지 요건에 대한 판단을 유보하였고, 다만 소수의견으로 헌법재판관 4인은 '객관적 근접성' '집단적 책임성' 그리고 '집단적 효용성'을 검토하며 위헌이라는 반대의견을 제시하였다.

2005년 3월에는 헌법재판소가 학교용지부담금에 대해 다시 네 가지 요건을 검토하며 위헌판결을 내렸다. 학교용지부담금은 대규모 개발택지에서 학교용지를 확보하고 교육환경 개선을 위해 부과된다. 수분양자(최초의 분양자)의 구체적 사정을 -취학 자녀의 존재여부 등에 대한- 감안하지 않고 모두에게 부담금을 부과하는 것은 차별에 해당하고, 또 수분양자 집단이 일반 국민들과 구별되는 '집단적 동질성'을 갖추었다고 볼 수 없다고 판시하였다.[13)]

이러한 위헌판결로 인해 학교용지부담금은 개발사업자에게 부과하는 것으로 법률이 개정되었는데,[14)] 헌법재판소는 3년 뒤 2008년에 개발사업자에 대한 학교용지부담금의 부과가 합헌이라고 판결하였다. 합헌 판결의 여러 근거 중 하나로서 개발사업자가 획득하는 분양가격 상승이라는 이익을 명시하고 있다. 그런데 개발사업자에게는 나타나는 이익(분양가격 상승)이 수분양자에게는 이익(재산가격 상승)으로 나타나지 않는다고 볼 근거는 빈약하다. 경제학적 관점에서는 수분양자에 대한 부과가 위헌이고 개발업자에 대한 부과가 합헌이라는 판결을 다소 이해하기 어렵다. 이 판결에서도 헌법재판소 재판관 2인은 '의무교육을 위한 재정을 마련함에 있어 그 부과대상이 누구인지를 불문하고 일반재정이 아닌 부담금이라는 수단을 동원하는 것 자체가 헌법상 의무교육의 무상성에 반한다'고 위헌을 주장하였다.[15)]

2008년 11월에는 영화상영관 입장권부과금에 대해 재판관 5인은 반대의견을 제시하였으나 정족수 6인에 이르지 못하여 헌법소원이 기각되었다. 입장권부과금은 영화산업의 진흥발전을 위한 재원인데, '일시적인 관람객을 영화예술의 진흥에 더

13) 2005.03.31. 2003헌가20.

14) '학교용지 확보 등에 관한 특례법' 제5조에서는 부담금이 '분양받는 자'에게 부과되는 것으로 규정되었으나 2005년 3월 '분양하는 자'로 개정되었다.

15) 2008.09.25. 2007헌가9.

근접하다고 할 수 없고, … 영화관 관람객을 책임 있는 집단으로 선정한 것은 입법재량의 한계를 넘어선 것이며, … 따라서 영화관 관람객은 영화산업의 발전 등 특수한 공적 과제에 대하여 특별히 밀접한 관련성이 인정되지 아니한다"고 판시하였다.[16] 헌법재판소가 네 가지 요건을 판단하고 있으나 요건의 해석에 상당한 자의성이 개입되어 논란이 될 수밖에 없음을 간접적으로 시사한다.

결국 부담금 관련 헌법소원에서 헌법재판소는 네 가지 요건을 명시적으로 언급하며 판단하기도 하지만 그렇지 않은 경우도 존재한다. 또 네 가지 요건들의 해석에서 상당한 자의성이 개입되어 있기에 헌법재판소의 설명은 논리적으로 궁색할 수 있다. 객관적 근접성과 집단적 책임성이 너무 모호하여 예측 가능한 판단을 기대하기가 어렵기 때문이다. 또한 용도지정된 금액이 납부자들을 위해서만 사용되어야 한다는 집단적 효용성이란 요건 자체에 의문이 제기될 수 있다. 특히 환경에 부정적 영향을 주는 외부비경제를 교정하는 부담금이 현실에서는 그 부담자에게 이익이 되는 사업에만 사용되는 것이 아니기 때문이다. 유도적 부담금에서는 이 네 가지 요건과의 관계가 명확하게 설명되지 않고 있다.

부담금의 개념적 기준이 명확하지 않다보니 실정법에서는 부담금의 신설·증설·폐지 등의 판단기준을 엄밀하게 규정하지 못하고 있다. 법학자들은 이러한 사실에 대해 '강학상의 개념'과 '실정법상의 개념' 사이에 괴리가 있다고 지적한다. 이러한 괴리에 대하여 일부 법학자들은 「부담금관리 기본법」의 주된 입법목적이 '부담금 운용의 공정성과 투명성을 확보하는데' 있기 때문에 굳이 학문적(또는 강학상) 정의에 집착할 필요가 없다고 주장하기까지 한다.[17]

그러나 부담금에 대한 강학상의 개념이 정리되지 않고 있기 때문에, 「부담금관리 기본법」의 대상이 되는 금전적 부담들을 체계적으로 발굴하기도 쉽지 않고 또 부담금의 신설·증설·폐지 등의 일반적인 판단기준을 정리하기도 어렵다. 그렇다면 사실 모든 부담금들을 통일적으로 관리하는 「부담금관리 기본법」을 제정할 취지도 약해진다. 「부담금관리 기본법」이 부담금에 대한 체계적 제도개선을 이끌어내고 있는지 여부에 대한 '입법 효과성 평가' 측면에서 비판이 제기되고 있는 것이다.[18] 일부 법

16) 2008.11.27. 2007헌마860.

17) 박영도(2009), 12~13쪽 참조.

18) 권순현·차현숙(2014) 참조.

학자들은 부담금에 대해 체계적 제도개선을 이끌어내기 위해 여러 이질적인 부담금을 단일의 기준으로 규율하는 방식보다는 부담금의 학문적 성격을 분류하여 유형별로 관리기준을 설정할 필요가 있다고 지적한다.[19]

19) 권순현·차현숙(2014), 101쪽 참조.

Ⅲ. 부담금의 경제학적 논의

1. 용도지정에 대한 논의

우리나라에서는 부담금에 대한 경제학적 논의가 거의 이루어지지 않았는데, 일반적인 현황 소개에 그치고 있는 실정이다.[20] 다만 용도지정(earmarking)에 대한 논의는 일부 발견할 수 있는데, 용도지정이란 특정 항목의 정부수입을 특정 항목의 정부지출에 충당하는 예산제도를 말한다. 용도지정을 위해서는 다양한 정부수입을 일반적인 정부지출에 충당하는 일반회계와 구분하여 회계처리가 이루어진다. 우리나라에서 일반회계와 구분하여 용도지정으로 계리되는 대표적인 재정제도로는 특별회계와 기금을 들 수 있다.[21] 물론 일반회계, 특별회계, 기금 내에서도 특정한 예산과목으로서 '수입대체경비'가 존재할 수 있는데, 이 또한 협의의 용도지정이라 할 수 있을 것이다.[22]

우리나라에서 용도지정에 대한 학문적 논의는 장원종(1989)에서 시작한다고 할 수 있다. 장원종의 기금에 대한 비판은 기금이 아무런 투명성과 견제 없이 주무부처의 재량에 의해 운용된다는 데 있었을 뿐, 일반회계와 구분하여 용도지정될 당위성에 대해서는 거의 논의를 하지 않았다. 그가 '일반 국민은 부담금이나 출연금을 세금처럼 납부하고도 그 돈의 행방을 알 수 없고 그저 정부의 일방적인 처분만 기다리고 있는 형편'이라고 비판한 데에서 알 수 있듯이 재정민주주의의 훼손을 우려하였던 것이다.[23]

---

20) 손원익 외(1998), 손원익(2010) 참조.

21) 정부의 공권력에 기초하여 부과되는 금전납부의무는 지자체, 공공기관, 특수법인들로 귀속될 수 있기에 이들 역시 용도지정으로 볼 수 있다.

22) 수입대체경비는 정부가 특별한 서비스를 제공하고 그 서비스를 직접 누리는 자로부터 징수된 경비인데, 그 수입이 예산을 초과할 때에는 정해진 예산과 무관하게 그 초과수입을 직접 지출할 수 있도록 하는 제도이다.

23) 장원종(1989), 62쪽 참조. 특히 그는 "정부예산과 실질적으로 차이가 없고 이 때문에 정규예산으로서 국회의 심의·의결을 거쳐야 함에도 불구하고 예산외로 취급되어 행정부에 의해 일방적으로 편성·집행되고 있다는 것은 재정민주주의에 역행하는 중대한 문제라고 하지 않을 수 없다"고 비판하였다.

기금이 일반회계, 특별회계와 달리 정부예산에 포함되지 않는 문제에 대해서는 지속적으로 비판이 이루어지면서 제도개선이 점진적으로 이루어져 왔다. 1973년부터는 정부가 보유하는 기금(소위 정부관리기금)에 대해서는 국무회의의 심의를 거치도록 하였으며, 1991년에는 「기금관리기본법」을 제정하여 예산당국(당시에는 경제기획원)이 정부관리기금과 일부 민간관리기금들을 통제할 수 있도록 하였다. 1993년에는 정부관리기금과 민간관리기금의 구분을 없애고 예산당국의 허가 없이 주무부처가 주도적으로 기금을 설치할 수 없도록 하였다. 그리고 2004년부터는 모든 기금에 대해 일반회계, 특별회계와 마찬가지로 국회의 통제가 가능하도록 하였다.

우리나라 학계에서는 기금에 대해 정부예산에 준하는 통제가 필요하다는 논의가 꾸준히 제기되었으나, 용도지정이 어떤 경우에 필요한가에 대해서는 그다지 논의가 이루어지지 않았다. 오히려 특별회계와 기금의 난립이 예산회계를 다층구조화함으로써 불합리한 기금관리와 유사기금 중복을 유발한다는 비판적 인식이 주를 이루었다(박종구, 1992; 황성현, 2003; 황성현, 2006 참조). 이 때문에 유사기금들을 적극적으로 통폐합해야 한다는 필요성이 주로 제기되었다.

그러나 최광(1991)은 특별회계와 기금제도가 여러 문제점을 갖고 있지만 긍정적인 측면도 있음을 지적하고 있다. '개별 특별회계와 개별 기금을 뒷받침하는 특정 법률의 관계 규정을 살펴볼 때에도 그 내용이 분명하지 않거나 체계상의 완벽성이 결여'되었음을 지적하면서도 용도지정의 당위성을 부연 설명하였던 것이다.[24] 다시 말해, 기금제도가 외부경제 효과가 크거나 국민경제상 전략적인 부문에 대해 정부의 안정적 지원을 가능하게 하고, 기업적 성격이 강한 사업에서 재정운용의 신축성과 효율성을 증대시키고, 민간과 정부의 공동노력으로 위험을 대처하고 산업의 안정적 발전을 도모하는 데 도움이 된다는 점을 지적하고 있다.

기금제도에서 용도지정의 당위성을 본격적으로 제기한 논문은 옥동석(2005)이었다. 옥동석은 미국 연방정부에서 일반회계 이외의 펀드(회계실체로서의 fund는 일반회계, 특별회계, 기금을 망라)가 400여 개에 달하는데도 각종 펀드들의 통폐합 논의가 나타나지 않는 점에 착안하며 그 제도적 차이를 규명하고자 하였다. 미국에서는 정부예산에서 부처, 실국 등 조직단위별로 모든 펀드의 예산사업들이 망라되기

24) 최광(1991), 439쪽 참조.

때문에 용도지정이 큰 문제가 되지 않는다고 주장하였다. 더구나 미국에서는 모든 펀드의 여유자금이 거의 예외 없이 국고로 집중하는 제도가 있기 때문에 소위 칸막이식 재정운용의 폐해가 크게 나타나지 않는다고 지적하였다. 만약 우리나라도 이와 같은 제도적 기반을 마련한다면 용도지정을 획일적으로 비판할 것이 아니라 개별 기금의 구체적 사례에서 장단점을 비교 평가할 필요성을 강조하였다.

용도지정의 필요성을 인정하는 또 다른 논문으로는 김상헌(2006)을 들 수 있다. 김상헌은 전문성을 갖춘 사업 담당주체의 사업선택권이 정치적 영향으로부터 벗어날 수 있도록 하는데 용도지정이 유용하게 사용될 수 있음을 지적하였다. 특히 많은 비용이 지속적으로 투입되어야 할 장기사업을 안정적으로 수행하기 위해서는 사업 담당주체의 사업선택 재량권을 인정할 필요가 있고, 이 경우에 용도지정이 매우 유용하게 활용될 수 있음을 강조하였다.

2. 경제적 성격에 관한 논의

우리나라의 부담금은 국제적인 재정통계기준에서 볼 때 어떻게 분류될 수 있을 것인가? 이러한 의문을 분석한 연구로는 옥동석(2004)이 있는데, 이 논문은 학계의 주목을 받지 못하고 오랫동안 잊혀져 있었다. 그러나 이는 우리나라의 부담금을 어떻게 이해할 수 있는가를 국제적인 비교기준으로 조명하며 보여주는 의미 있는 연구라 할 수 있다. 이 연구는 2002년에 발간된 IMF의 재정통계지침(GFSM, Manual on Government Finance Statistics)을 주로 참조하였는데, 기본 내용에는 큰 변화가 없지만 GFSM 2014년 개정판을 반영하여 업데이트할 필요는 있을 것이다. 본 절에서는 이러한 내용을 정리하기로 한다.

이 논문은 우리나라에서 조세가 법률적으로 '세(稅)'라는 명칭이 부여된 경우에 한정된다는 사실을 논의의 출발점으로 삼고 있다. 옥동석은 모든 경제통계의 기본 지침이 되는 UN의 SNA(국민계정체계, System of National Accounts)에서 조세는 '통치권을 행사하는 일반정부 또는 초국가적 기구에 대한, 제도단위의 현금 또는 현물 형태의 강제적 비상환성 지급'으로 정의된다는 점을 강조하고 있다.[25] 다시 말해,

25) UN(2008), 문단 22.88 참조. 영어 원문으로는 "Taxes are compulsory unrequited payments, in cash or in kind, made by institutional units to the general government ex-

조세는 강제적이고 비상환적 성격의 지급으로 정의되기 때문에 형식적인 명칭과 무관하게 파악되어야 한다는 것이다.

법률적 정의와 무관하게 조세를 파악해야 한다면 우리나라의 부담금 중 상당 부분은 실질적인 조세에 해당할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 정부의 다양한 재정수입 중에서 강제성과 비상환성을 판별해내는 데에는 많은 어려움이 따를 수밖에 없다. 조세의 개념을 보다 명확하게 하기 위해서는 GFSM에서 설명하고 있는 조세(tax), 행정수수료(administrative fees), 판매(sales)를 구분하는 기준을 참조할 필요가 있다.

판매와 행정수수료는 모두 '재화와 서비스의 판매'로 간주되기에 조세와 달리 대가성의 성격을 강하게 띤다.[26] 그런데 행정수수료는 대상이 되는 서비스가 '필요한 상황에서는 사실상 의무적이고 회피불가능'한 성격을 갖고 있다.[27] 강제적으로 구입해야만 하는 면허(예컨대, 운전면허증, 여권, 입국허가증, 방송수신료, 법원수수료 등) 또는 자발적이지만 불가피한 서비스(예컨대, 예금보험, 일반 보증을 받기 어려운 보증서비스)가 여기에 해당된다. 이러한 행정수수료에서는 정부의 정책적 규제기능이 포함되어 있는데, 그 금액은 서비스의 생산원가에 비례해야 할 것이다. 만약 그 금액이 생산원가에 비해 지나치게 과중한 경우에는 행정수수료가 아니라 조세로 분류되어야 한다.[28]

행정수수료가 의무적이고도 강제적인 성격을 갖고 있기 때문에 조세와의 구분이 애매한 경우들이 많이 있다. 이 때문에 SNA 지침과 GFSM은 그 차이에 대해 상당한 분량을 할애하며 설명하고 있다. 이들에 의하면, 정부가 정책적 규제기능을 수행할 때 최소한의 법적 기준을 검토하며 면허 또는 허가를 자동 발급하는 등 특별한 활동을 하지 않는다면 조세로 간주해야 한다고 설명한다. 반면 규제기능을 수행할

---

ercising its sovereign powers or to a supranational authority."

26) GFSM은 '재화와 서비스의 판매(sales of goods and services)'를 '판매'와 '행정수수료'로 구분하고, 판매는 다시 '시장 사업장에 의한 판매' '시장외 사업장에 의한 부수적 판매' '재화와 서비스의 암묵적 판매(imputed sales)'로 구분하고 있다. IMF(2014)의 문단 5.136 참조.

27) UN(1988), 131쪽 참조. 이들 서비스의 성격에 대해 원문을 그대로 인용하면, "services that are obligatory and unavoidable in the only circumstances in which they are useful"와 같다.

28) IMF(2014), 문단 5.138 참조.

때 정부가 능력이나 자격의 점검 등 상당한 서비스를 제공하고 그 서비스의 원가에 비례하여 금액을 책정한다면 행정수수료로 간주된다.

> "정부의 규제 기능 중 일부는 특정 재화의 소유나 사용 혹은 특정 활동을 금지하는 것으로, 정부는 특정 재화의 소유나 이용 또는 특정 영업활동 등을 정부의 인·허가를 받은 자에 한하여 허용할 수 있다. 이 과정에서 수수료를 징수하는 경우 동 수수료는 그 성격에 따라 다음과 같이 구분하여 처리해야 한다. 인·허가 발급이 정부의 특별한 노력 없이 수수료 납부 시 자동적으로 이루어지는 경우 이는 단순히 세수 증대를 위한 수단의 하나라고 할 수 있으므로 이에 따른 수수료는 조세로 처리한다. 반면 정부가 인·허가제도를 관련된 사람의 수행능력이나 질적 수준의 점검, 규제대상 설비의 효율성 및 안전성의 점검, 또는 기타 목적의 규제수단으로 이용하고 이를 위한 수수료가 서비스 제공비용에 근사할 경우 이를 정부로부터 서비스를 구매하기 위해 지급한 것으로 처리해야 한다. 그러나 실제로 조세와 정부 서비스에 대한 수수료를 명백히 구분하기 쉽지 않다."[29]

이러한 기준을 감안하여 SNA 지침은 차량, 선박, 비행기의 소유 또는 사용을 위한 면허 그리고 사냥, 낚시 등의 면허 등을 취득하기 위한 금액은 조세로 취급할 수 있다고 지적하였다. 반면 운전면허, 비행면허, 소방면허 또는 여권 발급, 공항 이용, 법원 이용 등에 대한 수수료는 서비스의 구입으로서 행정수수료로 간주하는 것이 타당하다고 보았다.[30]

대체적으로 보았을 때 조세와 행정수수료의 차이는 정부서비스에 대한 대가의 책정이 '경제적으로 유의한 가격(economically significant price)'인지 여부에 달려 있다고 할 수 있다. '경제적으로 유의한 가격'의 개념은 '매출수입(sales)이 생산자 원가의 대부분을 보전하고, 부과되는 가격에 따라 소비자가 구입할 것인가와 어느 정도 구입할 것인가를 자유로이 선택할 수 있는' 가격으로 규정되고 있다.[31] 따라서 정부가 제공하는 서비스가 경제주체들의 활동에 의무적이고도 강제적인 성격을 띨 때, 그 대가가 '경제적으로 유의한 가격'이면 행정수수료로, 그렇지 않으면 조세로

29) UN(2008), 문단 8.54 참조.

30) UN(2008), 문단 9.70 참조.

31) UN(2008), 문단 22.28~22.32 참조.

분류될 수 있는 것이다.

부담금과 관련하여 또 하나 지적해야 할 사항은 SNA 지침과 GFSM은 모두 '재정독점이윤(profits of fiscal monopolies)'을 조세로 간주하고 있다는 점이다.[32] 우리나라의 부담금 중에는 카지노사업자 납부금이 있는데 이는 재정독점이윤의 전형이다. 재정독점이윤은 정부가 재정수입을 확보하기 위하여 특정 사업체에 독점을 허용하고 그로부터 이윤을 획득하는 경우를 말한다.

> "재정독점이윤은 정부로 이전되는 만큼의 재정독점이윤을 포함한다. 재정독점은 공공경제나 사회정책의 이익을 도모하기 위해서가 아니라 수익을 증대시키기 위해 특정 종류의 재화나 서비스의 생산이나 유통에 대한 합법적 독점을 부여받은 공기업, 공공 준기업, 또는 정부 소유의 비법인 사업체이다. 이러한 독점은 통상 주류, 담배, 성냥, 석유제품, 소금, 게임용 카드, 복권, 도박 등의 예처럼, 다른 국가에서 과중한 세금이 부과될 수 있는 재화나 서비스를 생산한다. 독점 권한의 행사는 이러한 제품을 민간에서 생산하여 조세를 부과하는 보다 공공연한 방식 대신에 단순히 정부의 수익을 증대시키기 위한 대안적인 방식이다. 이러한 경우, 독점 상품의 판매가격은 판매된 제품에 암묵적 조세를 포함하는 것으로 간주된다."[33]

그런데 규모의 경제 등 기술 및 경제적 조건에 따라 나타나는 독점사업을 정부가 운영하며 획득하는 이윤은 재정독점이윤에 해당하지 않는다. 재정독점이윤은 정부가 재정수입 확보를 위해 허용하는 독점사업에서 나타나지만, 규모의 경제 등 자연독점에서는 경제 전반의 효율성 제고를 위해 정부가 독점사업을 직접 운영하는 것이다. 또한 재정독점이윤은 수출 또는 수입업을 독점하도록 하여 정부가 획득하는 수익, 또는 정부가 복수환율제도를 운영하여 획득하는 수익을 포함하기에 이들 역시 조세로 간주해야 할 것이다.

---

32) GFSM에 의하면 '재화와 서비스에 대한 조세(114)'는 '재화와 서비스에 대한 일반 조세(1141)' '물품세(1142)' '재정독점이윤(1143)' '특정 서비스에 대한 조세(1144)' '재화의 사용 및 재화사용 및 재화사용·활동수행 허가에 대한 조세(1145)' '재화와 서비스에 대한 기타 조세(1146)'으로 구분된다.

33) IMF(2014), 문단 5.63 참조.

"공공사업체가 재화나 서비스의 특수성이나 생산 기술(예를 들어, 공공서비스, 우체국과 통신, 철도 등)로 인해 의도적인 경제 또는 사회정책상 독점권한을 부여받는 경우, 공기업은 재정독점으로 취급되지 않아야 한다. 이러한 공공사업체에서 정부로 이전되는 재산이익은 배당(1412), 또는 준기업의 이익인출(1413)로 기록된다. 마케팅 위원회나 국제무역을 처리하는 기타 사업체로부터 수취하는 수출입 독점이윤은 재정독점이윤과 유사하지만, 수출 또는 수입독점의 이윤(1153)으로 분류된다."[34]

우리나라에서는 카지노사업자 납부금, 면세점 면허로부터 획득하는 재정수입, 농산물수입업자의 부담금 등이 재정독점이윤에 해당될 것이다. 재정독점이윤은 폭넓게 존재할 수 있기 때문에 「부담금관리 기본법」의 부담금뿐만 아니라 재정수입 전반을 조명하며 이들을 파악하는 노력이 필요하다. 또한 각종의 재정수입들을 판매, 행정수수료, 조세로 분류하기 위해서는 이를 위한 보다 자세한 행정적인 실무기준도 마련되어야 할 것이다.[35]

34) IMF(2014), 문단 5.65 참조. '수출 또는 수입독점의 이윤'은 '국제무역과 거래에 대한 조세(115)'의 하위분류이다.

35) 영국의 재무성은 이들에 대한 기준을 마련하고 있는데, HM Treasury(2010a), HM Treasury(2010b) 참조.

Ⅳ. 부담금의 유형별 분류와 심사기준 논의

1. 부담금의 경제학적 유형 분류

법적 논의에서는 유형별 분류기준에 따라 그 심사기준을 구분하여 판단할 필요성이 제기되었고, 경제학적 논의에서는 용도지정을 구분해 논의할 필요성 그리고 경제적 성격에 따른 부담금 유형 분류를 제안하였다. 본 절에서는 경제적 성격에 따라 부담금을 분류하는 방법을 제안하고자 한다. 재정통계의 국제적인 분류기준을 감안할 때 우리나라의 부담금에서는 행정수수료(administrative fees), 재화와 서비스의 판매(sales of goods and services), 일반조세(tax non-earmarked), 법정기부금(compulsory contributions), 목적세(tax earmarked), 교정조세(externality tax, Pigouvian tax), 피해보상청구권(또는 손괴자부담금, claims for damages) 등이 혼재되어 있다.

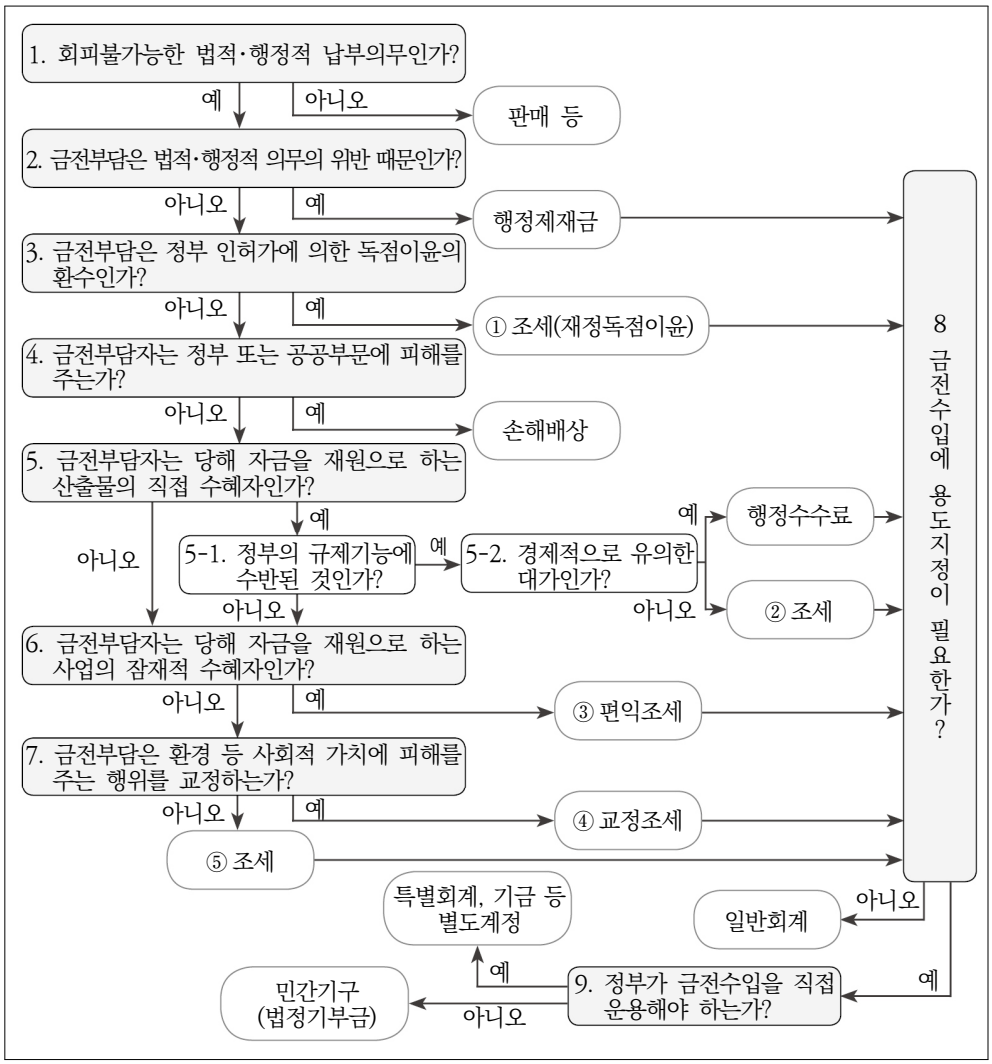
이러한 기준을 검토함에 있어, 우리가 먼저 유의해야 할 사실은 조세와 부담금을 굳이 구분하려고 시도할 필요가 없다는 것이다. 우리나라에서는 부담금이 조세와 다른 점을 굳이 차별화하려고 하는 과정에서 개념적인 혼란이 나타나고 있다. 다시 말해 일반조세와 부담금의 정의를 굳이 구분할 필요 없이 부담금 중에서 상당 부분을 실질적인 조세로 간주하는 것이 타당하다.[36] 또 용도지정과 편익과세는 부담금뿐만 아니라 조세에서도 널리 활용되고 있기 때문에, 용도지정과 편익과세를 부담금만의 특징으로 간주할 필요도 없다. 이 두 가지 점을 유념하면 다음의 [그림 1]과 같은 의사결정수(意思決定樹, decision tree)를 정리할 수 있다.

[그림 1]에서 첫 번째 질문은 '회피불가능한 법적·행정적 금전부담인가?'를 판단하는 것이다. 또 회피불가능성의 의미는 '합리적인 대안이 없는 경우'로 해석해야 하는데, 정부가 시장에서 요구되는 자격조건 등의 확인 서비스를 공급하는 독점적 지위에 있다면 여기에 해당될 것이다.[37] 이 질문은 「부담금관리 기본법」의 적용대상이 되는 부담금을 발굴하는 데 중요한 의의가 있다. 「부담금관리 기본법」상 별표

36) 법적으로는 세법이 적용되는 조세와 「부담금관리 기본법」이 적용되는 조세로 구분될 것이다.
37) HM Treasury(2010b) 참조.

에 포함되지 않고 조세라는 명칭이 붙어 있지 않는 법적·행정적으로 사실상 강제되는 금전지급의무를 보편적으로 발굴하여 이들을 부담금으로 규정할 필요가 있다.[38] 첫 번째 질문에 대해 '아니오'라는 답변이 이루어진다면 「부담금관리 기본법」과는 무관한 재정수입이 된다.

[그림 1] 부담금의 경제적 유형과 용도지정



38) 신영수(2013)는 한국수자원공사가 발전판매수입금의 6%를 출연하는 '댐주변지역지원비용출연금'이 사실상 부담금에 해당한다고 지적하였다. 이러한 형태의 민간출연금에 대한 일반적 논의는 허원(2017) 참조.

두 번째 질문은 '당해 금전부담이 법적·행정적 의무의 위반 때문인가?'를 검토하는 것이다. 이 질문은 과태료, 벌금, 범칙금, 가산금, 과징금, 이행강제금 등을 구분하기 위해 제기되는 질문이다. 만약 이 질문에 '예'라는 답변이 이루어진다면 행정제재금의 징수 규모와 절차가 적정한가에 대한 판단이 이루어져야 한다. 여기서는 행정제재금이 개별 행위자에게 작동하는 유인이 어떠한지를 판단해야 할 것이다. 행정제재금은 불법행위를 방지하는 데 적정해야 하는데, 집단소송과 징벌적 손해배상의 논거도 감안하며 그 규모의 적정성을 검토해야 할 것이다.

세 번째 질문은 '금전부담은 정부 인허가에 의한 독점이윤의 환수인가?'를 판단하는 것이다. 이에 대해 '예'라는 답변이 이루어진다면 그 명칭과 무관하게 조세로 분류되어야 한다. IMF의 GFSM에서는 이러한 이익의 환수를 재정독점이윤으로서 '활동수행 허가에 대한 조세(1145)'로 분류하고 있다. 재정독점이윤은 정부가 특정 사업체에 독점을 허용하고 그로부터 이윤의 일정액을 확보하는 것으로서, 재정수입을 확보한다는 점에서 조세와 다를 바가 없다.

네 번째 질문은 '금전부담자는 정부 또는 공공부문에 피해를 주는가?'를 판단한다. 여기서는 정부 또는 공공부문에 재산상 손실 등 피해를 주고 있다면 그에 대해 손해배상을 책임지는 것을 말한다. 법학자들이 지적하는 손괴자부담금은 재산상의 손실을 끼칠 때 나타나기에 여기에 해당한다. 그런데 정부가 소유 운영해야 하는 각종 사회적 기반시설의 설치 및 유지비용의 증가는 이용자 또는 원인자부담금으로서 정부 부담의 증가이지만 피해는 아니기에 질문 5 이후에 판단되어야 할 것이다.

다섯 번째 질문은 '금전부담자는 당해 자금을 재원으로 하는 산출물의 직접 수혜자인가?'를 판단한다. 이 질문에서 '직접 수혜자'의 의미는 금전 부담이 서비스의 편익에 대한 직접적 대가(quid pro quo)인가를 판단하는 것이다. 여기서는 '직접적 대가관계'와 '느슨한 대가관계'를 구분한다. 이 질문의 직접 수혜자와 여섯 번째 질문의 잠재적 수혜자를 구분하기는 모호할 수 있지만, 직접 수혜자에 대해서는 보다 엄격하게 판단할 필요가 있다.

다섯 번째 질문에 '예'라는 답변이 이루어지는 경우 그 금전부담은 "정부의 규제기능에 수반된 것인가?"를 추가로 판단한다. 만약 정부의 규제기능과 연관하여 나타나는 산출물이라면 그 대가가 '경제적으로 유의한 가격'인지를 추가로 판단해야 한다. 만약 생산원가를 보전할 수 있을 정도로 충분히 유의한 가격이라면 행정수수료로

간주되고, 그렇지 않다면 조세로 분류되어야 한다.

여섯 번째 질문은 '금전부담자는 당해 자금을 재원으로 하는 사업의 잠재적 수혜자인가?'를 판단한다. 잠재적 수혜자를 판단하는 과정에서는 경제적 파급효과를 감안할 필요가 있는데, 이는 '느슨한 대가관계'를 파악하는 것이다. 수혜의 범위에 대해서는 상당한 경제적 분석이 이루어져야 하는데, 이러한 성격의 부담금은 편익과세(benefit taxation)라 할 수 있을 것이다. 예컨대, 학교용지부담금은 편익과세에 의한 부담금의 전형이다. 개발지역 내에 학교가 설립되어 있을 때 당해 지역의 재산보유자에게 재산상의 상당한 이득을 보장할 수 있기 때문이다.

만약 여섯 번째 질문에 '아니오'라는 답변이 주어진다면, 일곱 번째 질문으로서 '금전부담은 환경 등 사회적 가치에 피해를 주는 행위를 교정하는 것인가?'를 판단해야 한다. '금전부담은 당해 금전부담자의 행동을 규제 또는 유도할 목적으로 부과되는가?'를 질문하는 것이다. 여기서는 가치재(merit good)와 외부성의 교정에 적절한 금액인지를 판단해야 할 것이다. 장애인고용부담금은 장애인 고용이라는 가치재를 위한 것이고, 환경오염 등에 대해 부과되는 부담금은 외부성의 교정조세가 될 것이다. 여기서는 민간 행위자의 바람직한 행동을 유도하기 위한 금전적 부담인지를 규명하는 것이다. 만약 여기에서 '아니오'라는 답변이 주어진다면 이 부담금은 오직 재정충당용 조세로 간주되어야 한다.

지금까지의 일곱 가지 질문을 통해 부담금의 부과 성격을 파악할 수 있는데, 이들 질문은 용도지정과 무관하다. 예컨대 행정수수료와 판매라고 하더라도 일반회계로 귀속될 수 있기 때문이다. 따라서 부담금의 유형별 성격이 규명된 이후에는 '당해 금전수입을 특정한 공익사업과 연계시키는 용도지정이 필요한가?'를 질문해야 한다. 용도지정의 타당성에 대한 분석은 부담금의 유형별 구분과는 차원이 다른 문제이기 때문이다.

이제 여덟 번째 질문에 '예'라는 대답이 이루어지면, 아홉 번째로는 "정부가 금전수입을 직접 운용해야 하는가?"를 질문해야 한다. 만약 민간기구가 부담금을 운용해야 한다면 이는 조세가 아닌 법정기부금으로 간주해야 할 것이다. 법적 강제성에 의한 금전부담이라고 하더라도 그 수입이 순수한 민간기구로 이전되어야 한다면 조세와 함께 보조금(정부지출)이 동시에 회계처리되어야 한다. 그리고 이 경우에는 부담금을 법적으로 강제할 필요가 있는지 여부를 진지하게 재검토해야 할 것이다.

[그림 1]을 통해 모두 다섯 가지 유형의 조세가 구분됨을 알 수 있다. 질문 3에서 판단되는 '① 조세'는 GFSM의 조세분류 코드 1143에 해당하는 재정독점이윤(profits of fiscal monopolies)이 된다. 질문 5에서는 행정수수료와 유사한 '② 조세'가 구분되는데, 이는 GFSM 코드 1145인 '재화사용 및 재화사용·활동수행 허가에 대한 조세'가 된다. 그리고 '③ 조세'는 편익과세 원칙을 구현하는 조세를, '④ 조세'는 외부성 또는 가치재를 교정하는 교정조세가 된다. [그림 1]에서 ②와 ⑤의 조세는 재정을 충당할 목적으로 부과되는데, 이들은 남용될 가능성이 높기 때문에 보다 엄격한 점검이 이루어져야 할 것이다.

[그림 1]의 분류를 통해 부담금에 대한 논의는 부담금의 경제적 성격을 규명하는 것과 용도지정의 필요성을 규명하는 것이 구분되어야 한다는 것을 알 수 있다. 부담금의 당위적 근거는 경제적 성격을 통해 규명되어야 하고, 당해 부담금을 용도지정할 필요성은 또 다른 논거에 의해 규명되어야 하는 것이다. 부담금의 징수 목적을 달성하기 위해 용도지정이 필요한 근거가 무엇인가를 설명하고 해명할 수 있어야 할 것이다. 특히 외부성의 교정조세에서는 조세부과만으로 교정행위가 이루어지는데, 그 조세수입이 특정한 용도로 용도지정될 필요성은 무엇인지를 밝혀야 할 것이다.

2. 부담금의 심사기준 논의

지금까지의 논의를 감안할 때 용도지정이 부담금의 본질적 성격이 되는 것은 아니다. 따라서 '특정 공익사업과의 관련성'을 용도지정을 근거로 해서는 곤란할 것이다. 그렇다면 부담금의 법적 정의를 '분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 법률에서 정하는 바에 따라 부과되며 조세법이 적용되지 않는 금전지급의무'로 하는 것이 타당할 것이다. 만약 이러한 부담금이 용도지정될 당위성이 인정된다고 한다면, 그 다음에는 그 부담금을 정부가 직접 운용해야 하는지에 대한 판단도 추가로 필요하다.

[그림 1]의 질문 2에서는 행정제재금이 판단되는데, 그 금액의 규모가 개별 행동을 유도하는데 적합한지 여부를 판단해야 할 것이다. 여기서는 영국 정부의 강제집행과 개별조사의 차이를 참조하는 것이 유용할 것이다. 강제집행은 어떤 일을 하도록 강제하기 위해 국가의 권한을 사전적으로 동원하는 것이다. 범죄자에게 자신이

잘못된 일을 하고 있고 또 자신들에게 강제집행이 가해진다는 사실을 인지하도록 만드는 것이다. 반면 개별조사는 자신들이 법률적으로 올바르다는 것을 확인할 수 있도록 하는 과정이다. 행정제재금은 전자의 강제집행 과정에서 나타나는 것이지만, 후자의 개별조사는 행정수수료의 성격을 띨 것이다.

'질문 3'에서 파악되는 재정독점이윤은 재정수입 확보에 목적이 있기 때문에 정당한 대가인지 여부를 판단해야 한다. 대가에 대한 경쟁입찰도 중요하지만 적정한 품질을 유지할 수 있도록 입찰의 방법을 적절하게 구성하는 것이 무엇보다도 중요할 것이다. 재정독점이윤은 재정수입 확보를 목적으로 하기에 일반재원으로 간주하는 것이 타당할 것인데, 정치적인 이유로 특정한 정책사업(특정 분야의 보조금 지급 등)과의 연계를 위한 용도지정이 제안될 수 있겠지만 일몰제를 통한 정기적 점검이 필요할 것이다.

'질문 4'에서 구분되는 손해배상에서는 적절한 손해배상금액 여부를 판단하는 노력이 필요하다. 여기서는 허용가능원가(allowable cost)라는 개념이 유용할 것인데, 손해를 복구하는데 필요한 원가금액이 얼마인지를 평가하는 행정적 기준이 마련되어 있어야 할 것이다. 또 손해배상금은 원칙적으로 손해를 복구하는데 사용되어야 할 것이기에 당연히 용도지정되어야 할 것이다.

'질문 5' '질문 6'에서는 '경제적으로 유의한 가격'인지 여부를 판단하는 것이 매우 중요하다. 이를 통해 행정수수료와 조세를 구분할 수 있기 때문이다. 행정수수료와 조세의 구분에 대해서는 적절한 판단기준을 마련하고 있어야 하는데, 여기에는 허용가능원가의 개념이 포함되어야 한다. 합리적인 원가계산을 위해서는 활동기준원가(ABC, Activity-Based Costing)의 기법이 동원되어야 할 것이다. 그런데 '경제적으로 유의한 가격'은 '질문 1'에서 파악되는 판매에서 그 가격을 결정할 때에도 중요하다. '직접적 대가관계'가 형성되는 판매와 행정수수료에서는 가급적 용도지정이 필요할 것이다. 왜냐하면 산출량이 매출수입에 비례하도록 하는 것이 적정 산출량을 유지하는데 필요하기 때문이다.

'직접적 대가관계'와 달리 편익과세에서는 '느슨한 대가관계'가 형성되어야 한다. 편익과세에 대한 판단은 Lee and Wagner(1991)의 세 가지 요건을 유의할 필요가 있다.[39] 첫째, 과세되는 재화의 소비와 당해 조세수입을 재원으로 하는 재화의 소비

39) Lee and Wagner(1991), 118쪽 참조.

사이에 강력한 상관관계가 존재해야 한다. 둘째, 용도지정된 재원의 재화로부터 편익을 얻는 모든 사람들이 그 재화의 소비와 관련하여 상당한 동질성(uniformity)을 갖고 있어야 한다. 셋째, 용도지정된 조세를 재원으로 하는 기관이 당해 수입금액을 지출할 때 서비스의 효율성을 제고하려는 유인이 제공될 수 있어야 한다. 만약 특정 집단에 대해 정치적 반감을 선동하거나 이용하면서 이들에게 더 큰 조세부담을 지우는 수단으로 용도지정이 활용되지 않도록 유의해야 한다는 것이다.

여기서 첫 번째 요건인 '강력한 상관관계'는 개별적인 사안에 대한 경제적 분석의 필요성을 제기한다. 일반적으로 차량의 휘발유세는 고속도로 운영유지의 재원을 위해 부과되는 편익과세의 전형적 형태로 인정되고 있다. 고속도로의 운영유지비를 정부가 부담하고 정부가 차량을 이용하는 이용자들로부터 소모하는 휘발유에 비례하여 부담금(또는 조세)을 부과하는 것이기 때문이다. 이는 '느슨한 대가관계'로 인정될 수 있다.

그런데 휘발유세의 수입 일부가 고속도로가 아닌 도시지역의 대중교통 보조에 사용된다면 어떻게 판단해야 할 것인가? 편익과세로서의 성격이 사라진다고 말할 수는 없지만, 이용자 가격과의 유사성은 분명히 상당한 정도로 사라진다. 물론 휘발유세를 대중교통에 일부 전용하는 것이 편익원칙의 정신에 부합한다고 주장할 수도 있다. 왜냐하면 대중교통의 확충이 고속도로 확장보다 고속도로 혼잡을 줄이는 보다 경제적인 방법이 될 수 있기 때문이다. 편익원칙이 남용될 수 있는 사례들은 많이 나타날 수 있는데, 이들의 경제적 논거를 확보하기 위해서는 개별 사안에 대해 보다 심층적인 경제적 분석이 필요할 것이다.

세 번째 요건도 경제학적으로 볼 때 매우 중요한 의미를 가진다. 용도지정을 통해 수입과 지출에서 효율성 제고의 유인이 강화될 수 있어야 한다는 것이다. 편익과세가 일반조세와 다른 점은 효율성 제고를 위한 한계비용 가격책정(marginal cost pricing)의 원리를 적용할 수 있다는 것이다. 이러한 점에서 볼 때 편익원칙을 구현하는 부담금(또는 조세)에서는 용도지정의 필요성이 아주 강하게 인정된다. 왜냐하면 편익원칙은 제공된 서비스에 대한 느슨한 대가의 형태를 띠기 때문에 금전납부 금액은 그 서비스의 생산 및 제공 활동에 한정될 필요가 있기 때문이다.

[그림 1]의 '질문 8'에서 용도지정의 판단기준은 무엇이어야 하는가? 용도지정의 현실적 근거에 대해서는 Deran(1965)을 참조할 필요가 있는데, 여기서는 용도지정

의 장점과 단점을 정리한 바 있다.[40] 경제적 정치적 그리고 행정적인 측면을 종합할 때, 용도지정에 대한 비판은 다음 다섯 가지 논점으로 압축된다고 지적하였다. ① 용도지정은 효과적인 예산통제를 방해한다. ② 용도지정은 기능별로 자금의 잘못된 배분을 초래한다. ③ 용도지정은 의회의 적절한 조정을 어렵게 하여 재원구조의 경직성을 초래한다. ④ 용도지정은 그 설치의 필요성이 사라진 이후에도 오래도록 지속된다. ⑤ 용도지정은 주기적인 점검과 통제가 이루어지지 않음으로써 행정부와 입법부의 정책결정 능력을 침해한다.

Deran(1965)은 용도지정의 당위성 역시 경제적 비경제적 측면들에서 종합하여 정리하였다. ① 용도지정은 편익과세의 원칙을 적용한다. ② 용도지정은 정치적 압력을 회피하면서 바람직한 정부기능에 대해 최소한의 지출수준을 보장한다. ③ 용도지정은 장기계획을 통해 프로젝트에 대한 연속성을 보장하여 비용을 절감할 수 있다. ④ 용도지정은 새로운 조세 또는 세율 인상에 대한 저항을 극복하는 데 도움이 된다.[41]

이제 [그림 1]의 '질문 7'에서 파악되는 교정조세의 경우 용도지정을 어떻게 판단해야 하는가? 가치재와 외부성의 교정조세에서는 조세부과 그 자체를 통해 교정이 이루어지기에 그 수입금의 처분에 대해서는 따로 이론적인 접근이 많이 이루어지지 않고 있다. 즉 피구조세의 수입은 이중배당(double dividend)의 성격을 띨 뿐 그 용도가 따로 지정될 필요는 없다는 것이다.

Christiansen and Smith(2012)는 외부성의 교정조세와 직접규제를 단독으로 사용할 때보다 이들을 결합할 때 더 나은 결과를 달성할 수 있다고 주장하였다. 이론적으로 완벽한 교정조세는 각 소비자에 대해 매 소비단위별 한계 외부비용을 과세하는 것인데, 외부비용이 소비단위별로 서로 다른 경우 서로 다른 시간과 장소, 서로 다른 사람들의 소비를 구분하여 부과할 필요가 있다. 정보 비대칭성과 행정비용 때문에 교정조세와 직접 규제 모두에서는 불완전성의 문제가 나타나는데, 현실적으로

40) Deran(1965), 354~361쪽 참조.

41) 용도지정에 관한 가장 최근의 논문 중 하나인 Hsiung(2001)은 용도지정은 한 분야의 재정문제가 다른 재정부문으로 확산하는 것을 막는 데에도 유용하다고 지적하였다. 이는 마치 잠수함의 구획화(compartmentalization)와 같은 기능인데, 건강보험과 사회보장에서 그 효과를 발휘할 것이다. 용도지정의 이러한 기능은 Deran의 ② 또는 ③에 해당할 것이다.

보다 효율적인 결과는 각 수단을 단독으로 사용할 때보다 동시에 결합하여 사용할 때 달성된다.

예컨대, 담배의 소비행위에서 나타나는 외부성을 교정하기 위한 조세는 사람에 따라, 시간에 따라, 또 장소에 따라 서로 다르게 나타나는 외부효과를 파악하여 그에 상응하는 조세를 부과하는 것이다. 또 다른 예로서, 플라스틱 제품을 생산하는 행위로부터 나타나는 환경오염 역시 기업과 공장에 따라, 오염배출 시간에 따라 또 장소에 따라 서로 다르게 나타나는 외부효과를 파악하여 그 규모에 상응하는 조세를 부과해야 한다. 그런데 이러한 차별적인 최적의 교정조세(또는 피구조세)는 과도한 거래(행정)비용으로 인해 실현불가능하기 때문에 현실적으로는 획일적 세율의 과세가 부과됨으로써 불완전 차별화가 나타난다.

외부성을 교정하기 위한 조세, 규제, 배출권 거래제 등에서 불가피하게 나타나는 정책의 불완전성으로 인하여 많은 국가에서는 외부효과를 교정하는 방법으로서 교정조세와 직접규제를 동시에 사용하고 있다. 예컨대 대부분의 국가들은 담배에 상당한 세금을 부과함과 동시에 작업장 및 공공장소에서의 금연 등과 같이, 다양한 형태의 직접규제도 역시 도입하고 있다(Cnossen, 2005). 현실에서 가용한 정책수단들은 다양한 현실을 반영한 타협으로 볼 수 있는데, 즉 가용한 정책수단들은 그 어느 것도 단독으로 최선의 결과를 얻어낼 수 없기 때문에 각 수단의 약점을 보완하는 정책결합에 관심을 갖고 있는 것이다.

외부성을 교정하기 위한 조세, 규제 등에 불가피하게 내재되어 있는 정책의 불완전성으로 인하여 많은 국가에서는 외부효과를 교정하는 방법으로서 교정조세와 직접규제를 동시에 사용하고 있다. 조세와 규제의 결합 방법에 대해서는 어떤 일률적 이론이 성립하기 어렵기 때문에, 조세와 규제의 내용에 대해 가장 많은 정보를 가진 주체가 외부성 경감이라는 단일의 정책목표를 위해 정책결합을 하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 정책결합은 곧 용도지정의 필요성을 강조하는 것이라 할 수 있다.

환경관련 외부성의 교정조세와 규제(재정사업 포함)를 결합하는 것은 단일의 책임자가 용도지정을 통해 조세 및 규제를 총괄적으로 관리할 수 있어야 하는 것을 의미하기도 한다. 우리나라의 현행 환경예산은 중앙정부 중심으로 운용됨으로써 조세와 규제를 결합하여 최적의 정책배합을 마련 시행하는 거버넌스 구조에 이르지 못하고 있다는 지적을 유의할 필요가 있다. 조세와 규제의 결합을 가능하게 하기

위해서는 조세징수 및 규제(재정사업 집행 포함)의 결정자가 단일 주체가 되어야 하는데, 이러한 측면에서 부담금에 대한 비판적 인식이 많이 나타나고 있는 것이다.[42]

42) 우리나라의 환경개선특별회계는 다수의 부담금들이 단일의 회계로 귀속되는 있기에 정책결합을 적절히 이루어내지 못하고 있다. 국회예산정책처의 박인화외(2008)는 우리나라의 물이용부담금에 대해 그 징수기준은 제시되어 있지만 수입의 지출용도에 대해서는 적절한 기준이 제시되어 있지 않다는 점을 지적하고 있다. 또한 유사한 이유로 이원희(2013)는 환경부 소관의 부담금을 지방세로 전환할 것을 촉구하고 있다.

V. 맺음말

부담금의 핵심적인 특징은 '특정 공익사업과 밀접하게 관련되는 어떤 성격'이라 할 수 있는데, 「부담금관리 기본법」에서 제시하는 기준들은 지나치게 포괄적이고 애매하다는 비판이 법학자들로부터 꾸준히 제기되었다. 헌법재판소는 1998년부터 지속적으로 제기되고 있는 수많은 헌법소원을 통해 부담금의 부과요건들을 '집단의 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성' 등으로 정리하고 있으나 이들 역시 만족스럽다고 할 수는 없다. 부담금의 개념적 정의와 요건들이 명확한 기준으로 정리되지 않다보니, 일부 법학자들은 「부담금관리 기본법」이 기본법으로서 갖는 지위에 대해 의문을 제기하기도 하였다.

본 논문은 부담금에 대한 이러한 논란이 대부분 여러 이질적인 부담금들을 단일의 기준으로 규율하고자 하는 시도에서 나타난 것으로 간주하였다. 따라서 본 논문에서는 부담금의 경제적 성격을 감안하여 유형별 구분을 시도하였다. IMF의 재정통계지침을 참조할 때, 우리나라의 각종 부담금들은 행정수수료, 재화와 서비스의 판매, 활동수행 허가에 대한 조세, 교정조세(피구조세), 일반 조세, 손해배상금, 목적세 등이 혼재되어 있음을 알 수 있다. 본 논문에서는 [그림 1]에서 제시한 의사결정수형태를 통해 부담금들의 유형을 구분하였는데, 각 유형별 구분을 통해 개별 부담금의 적정 부과 규모를 판단할 수 있는 개념적 기준이 정리될 수 있을 것이다.

그리고 부담금을 부과하는 것과 그 부담금 수입을 특정한 공익사업의 재원으로 사용할 것인가는 또 다른 문제가 된다. 용도지정(earmarking)에 대한 경제학적 논의에 의하면, 특히 공공선택론의 입장에서는 용도지정이 일반재원에 비해 더 나은 사회적 결과를 보장할 것인지 여부는 현재의 집단적 의사결정 결과에 따라 다르다. 다시 말해 용도지정이 일반재원에 비해 항상 유리한 것도 아니고 항상 불리한 것도 아니기에 상황별 판단이 매우 중요하다는 것이다. 그런데 일반재원에서는 수입에 대한 의사결정과 지출에 대한 의사결정이 분리되어 있지만, 용도지정에서는 수입과 지출의 의사결정이 동시에 이루어지기 때문에 과세의 편익원칙을 구현할 수 있는 매우 중요한 수단이 될 수 있다는 사실은 분명하다.

본 논문은 부담금의 경제적 성격을 구분하여 유형별로 구분해야 한다는 사실, 그

리고 부담금의 부과목적과 용도지정에 대한 논의는 분리되어야 한다는 사실을 지적했다는 점에서 그 의의가 인정될 수 있을 것이다. 그런데 이들에 대한 논의를 현실의 정책에서 구체적으로 적용하는 과정에서는 또 다른 논점들이 다양하게 등장할 수밖에 없다. 민간이 회피불가능한 금전부담의 구체적 요건, 직접적이고도 명확한 대가관계와 느슨한 대가관계의 구분, 경제적으로 유의한 가격과 허용가능한 원가의 개념 등은 또 다른 논의를 불러일으킬 것이다. 정책적 논의의 큰 줄기와 방향이 잡혔다고 하여 미시적이고 세부적인 논의들이 자동적으로 해결되는 것은 아니기 때문이다. 부담금의 유형별로 미시적인 정책적 논의가 더 활발하게 이어질 때 부담금에 대한 국민적 공감대는 더욱 확대될 수 있을 것이다.

참고문헌

강상규, “국가 물관리사업 결산분석,” 「2006회계연도 결산분석(Ⅲ)(교육위·문광위·복지위·환노위·여성위)」, 국회예산정책처, 2007, 80~109쪽.

권순현·차현숙, 「부담금관리기본법에 대한 사후적 입법평가」, 한국법제연구원, 2014. 10. 31.

기획재정부, 「2018년도 부담금운용종합보고서」, 2019.

김동건, 「현대 재정학」, 제4판, 박영사, 2001.

김상헌, “기금제도의 필요성에 관한 일고,” 「재정논집」 제20집 제2호, 한국재정·공공경제학회, 2006. 2, 73~92쪽.

김성수, 「특별부담금의 헌법적 정당화 요소에 대한 연구」, 현안분석 2005-02, 한국법제연구원, 2005.

박영도, 「부담금 부과요건 등의 법정화 검토」, 현안분석 2009-01, 한국법제연구원, 2009.

박영도·김호정, 「과징금제도의 운용실태 및 개선방안」, 현안분석 2002-2, 한국법제연구원, 2002.

박인화·이형진·강상규, “부담금 운용의 효율 제고를 위한 개선과제,” 「2007회계연도 결산 분석 Ⅰ(총괄 및 중점분석)」, 국회예산정책처, 2008, 281~354쪽.

손원익 외, 「준조세의 실태와 정책방향」, 한국조세재정연구원, 1998. 12.

_____, 「기업의 준조세 실태와 정책방향」, 한국조세재정연구원, 2010. 12.

신영수, “현행 준조세 통제규범의 문제점과 개선방안 - 부담금, 수수료, 기부금을 중심으로,” 「법학논총」 제37권 제1호, 단국대학교부설 법학연구소, 2013, 403~434쪽.

옥동석, “정부회계와 조세부담률,” 「정부회계연구」 제2권 제1호, 한국정부회계학회, 2004. 2, 17~35쪽.

_____, “기금제도에 대한 새로운 인식: 미국의 사례가 주는 시사점,” 「공공경제」 제10권 제1호, 한국재정·공공경제학회, 2005. 5, 117~146쪽.

_____, “공공기관의 지정 및 분류기준: 자체수입, 원가보상 그리고 정부통제,” 「예산정책연구」 제1권 제1호, 국회예산정책처, 2012a, 201~235쪽.

_____, 「거래비용 경제학과 공공기관」, 한국조세재정연구원, 2012b.

_____, 「부담금의 경제학적 분석: 편익과세, 외부성 그리고 용도지정」, 한국조세재정연구원, 2019(제한배포).

유시권, "기금의 효율화 방안," 「1991년도 국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원, 1991.

이원희, "환경관련 부담금의 지방세 전환 방안," 「지방세포럼」 통권 제9호, 한국지방세연구원, 2013. 5.

장원종, "기금의 변칙적 관리·운용문제," 「재정논집」 제3권 제1호, 한국재정학회, 1989. 3, 59~72쪽.

재경회·예우회, 「한국의 재정 60년」, 매일경제신문사, 2011.

최 광, "특별회계 및 기금," 제5장, 「한국재정 40년사, 제7권 재정운용의 주요과제별 분석」, 한국재정40년사편찬위원회, 한국개발연구원, 1991, 349~443쪽.

허 원, "준조세적 관점에서 민간출연금의 적절성에 관한 검토," 「입법과 정책」 제9권 제3호, 국회입법조사처, 2017. 12, 293~317쪽.

Christiansen, Vidar and Stephen Smith, "Externality- Correcting Taxes and Regulation," *IFS Working Paper W09/16*, Institute for Fiscal Studies, 2009.

_____, "Externality-Correcting Taxes and Regulation," *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 2012, pp.358-383.

Deran, Elizabeth Y., "Earmarking and Expenditures: A Survey and a New Test," *National Tax Journal*, 18(4), 1965, pp.354-361.

HM Treasury, Class1 Sector Classification, http://www.hm-treasury. gsi.gov.uk, March 2010a.

_____, Class2 Receipts, http://www.hm-treasury.gsi.gov.uk, March 2010b.

Hsiung, Bingyuang, "A Note on Earmarked Taxes," *Public Finance Review,* Vol. 29 No. 3, May 2001, pp.223-232.

Lee, Dwight R. and Richard E. Wagner, "The political economy of tax earmarking," in *Charging for Government: User charges and earmarked taxes in principle and practice*, edited by Richard E. Wagner, 1991.

IMF, *Government Finance Statistics Manual 2014,* 2014, 한국어 번역본, 강인재·정창훈·정성호 번역, 「재정통계 매뉴얼 2014」, 한국조세재정연구원, 2014.

McCleary, William, "The Earmarking of Government Revenue: A Review of Some World

Bank Experience," *The World Bank Research Observer*, Vol. 6, No. 1, 1991, pp.81-104.

Wagner, Richard E., "Tax norms, fiscal reality, and the democratic state: User charges and earmarked taxes in principle and practice," *Charging for Government: User charges and earmarked taxes in principle and practice*, edited by Richard E. Wagner Routledge, 1991.

UN, *Handbook of National Accounting: Public Sector Accounts*, Studies in Methods Series F No. 50, Department of International Economic and Social Affairs, 1988.

_____, *System of National Accounts 2008*, 한국어 번역본, 정성호·강인재·김경호·문승래 번역, 「국민계정체계」, 한국조세재정연구원, 2008.

Classification of Quasi-Taxes in Korea

Oak, Dongsuk*

Abstract

In 2001, the Korean government enacted the Framework Act on the Management of Charges(Quasi-taxes, Bu-dam-keum in Korean), which stipulates a system to list compulsory levies on the private sector and regularly check the justification of imposing them. As the constitutional petitions for compulsory levies continued to be raised, the Constitutional Court referred to the German case and outlined the requirements for compulsory levies to be imposed. These four requirements are collective uniformity, specific correlation, collective responsibility, and collective benefit. Many complaints are accumulating, however, because these four requirements are not consistently applied to all compulsory levies. These complaints can be attributed to the fact that a single uniform criterion applies to all 90 compulsory levies of different economic characteristics.

In order to solve the dilemma of the debate on compulsory levies, this study aims to classify their economic characteristics by type and to suggest the basic direction of evaluation criteria suitable for each type. Complying with the IMF Manual on Government Finance Statistics, compulsory levies in Korea can be classified as administrative fees, sales of goods and services, tax non-earmarked, compulsory contributions, tax earmarked, Pigouvian tax, claims for damages, etc. This study also discussed in which cases compulsory levies should be earmarked.

□ Keywords: Quasi-taxes, Compulsory Levies, Administrative Fee, Earmarking

* Professor of Economics, Incheon National University

▌ **예산정책연구** 제9권 제2호 2020. 6. pp.69-94 https://doi.org/10.35525/nabo.2020.9.2.003

공공기관의 재무건전성 영향요인에 대한 실증분석: 정부와 공공기관의 관계를 중심으로

정민순* 김영록**

국문초록

이 연구는 정부와 공공기관의 관계에 있어 공공기관의 정치적 요인, 경제적 요인, 관리적 요인이 공공기관의 재무건전성에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 분석한 논문이다. 가설 검증을 위해 2014년부터 2018년까지 최근 5년간 공공기관의 결산정보를 확보하여 분석하였으며 그 결과는 다음과 같다. 첫째, 정치적 요인으로서 정부의 공공기관 혁신 방향이 시장 지향적 정책일 때 재무건전성은 강화되는 것으로 나타났다. 수익성 보다 안정성에 영향을 미쳐 부채규모와 부채비율은 감소하고 공기업보다 준정부기관에 미치는 영향이 크다. 둘째, 경제적 요인으로서 연성예산제약은 재무건전성을 약화할 것으로 가설을 설정하였으나 준정부기관에 있어서 정부의존성이 정부통제를 강화하여 부채규모 감소와 당기순이익률 증가에 영향을 미쳤다. 셋째, 관리적 요인으로 공공기관장의 안정적인 재임과 전문성, 효율적 관리는 준정부기관에 있어 기관의 자율성을 확보하여 재무건전성에 긍정적인 영향을 나타냈다. 본 연구는 공공기관의 재무건전성에 관하여 선행연구에서 검토되지 않았던 정부와 공공기관의 관계에 따른 재무건전성의 영향요인을 실증적으로 확인하였다는데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

□ 주제어: 정부와 공공기관의 관계, 조직 자율성, 부채원인, 재무건전성

투고일: 2020. 3. 14. 수정일: 2020. 4. 6. 게재확정일: 2020. 4. 21.

* 제1저자: 강원대학교 일반대학원 행정학과 박사과정 (navy93@ekr.or.kr)

** 교신저자: 강원대학교 행정학과 교수 (yrkim0425@kangwon.ac.kr)

Ⅰ. 서 론

본 논문은 정부와 공공기관의 관계에 따라 공공기관의 재무건전성 정도가 달라질 수 있다는 가설 하에 공공기관의 재무건전성에 대한 영향요인을 실증적으로 분석하였다. 공공기관과 정부의 관계는 조직의 목표달성과 존립을 위해 자원배분과 이익 극대화를 추구하는 과정에서 설정된다. 정부는 공공기관을 통해 공공서비스를 효율적으로 제공하려하고 공공기관은 정부로부터 자원과 권력의 획득을 위한 상호작용 과정에서 각자의 이익 극대화를 추구한다. 정부와 공공기관의 관계는 조직이 처한 환경과 상황에 따라 유기적으로 변화하는데 정부는 공공기관에 대한 영향력을 지속적으로 가지려하는 반면 공공기관은 정부의 간섭을 배제하고 자율성을 획득하려는 특성을 가진다. 그러나 공공기관은 특성상 정부에 의존할 수밖에 없는데 정부에 대한 의존도, 다시 말하면 정부로부터의 자율성에 따라 정부와 공공기관의 관계는 변화되며 공공기관의 성과에 영향을 미치게 된다. 우리나라에서 공공부문의 재무건전성에 대한 인식을 시작으로 본격적으로 부채관리에 관심을 가진 것은 2013년 12월 11일 기획재정부에서 공공기관 정상화대책을 발표하면서 부터이다. 공공기관의 부채규모가 점차 증가하면서 국가재정의 위험요인으로 작용할 수 있다는 위기감과 점차 증가하는 공공기관의 부채규모가 부채상환능력을 초과할 경우 정부의 재정 부담이 가중될 수 있다는 문제인식에 따라 공공기관에 대한 부채관리 방안이 시행되었다. 2012년 말 기준 공공기관의 부채규모는 493조 원으로 부채비율은 208%에 달하였는데 이는 2008년 부채규모 290조 원, 부채비율 133%에 대비하여 4년 동안 공공기관 부채가 70% 증가한 것이다. 이에 따라 국가채무 대비 비율도 2008년 93.9%에서 2012년 111.2%로 증가하는 등 공공기관 재무건전성에 대한 정부와 국민의 관심이 고조되었고 정부에서는 공공부문 개혁으로서 공공기관의 재무건전성 제고를 위하여 부채관리에 집중하였다. 정부는 공공기관 정상화 대책에서 공공기관 부채문제를 공공기관의 책임으로 돌리고 수치상 공공기관의 부채율을 낮추는데 중점을 두었다(노광표, 2014). 선행연구에서는 주요 공공기관에 대한 사례분석을 통해 부채원인을 정부정책, 공공기관의 도덕적 해이, 정부의 정치적 개입 등으로 제시하였고(박진외, 2012; 박정수, 2011; 정성호·정창훈, 2011; 김영신, 2012) 실증연구

에서는 공기업의 내부지배구조와 재무성과의 관계, 방만경영, 요금규제 및 정부정책 수행 등을 제시하였다(유승원, 2009; 오영민·하세정, 2015; 최한수·이창민, 2015; 한영은, 2016). 그러나 본 연구에서 밝히고자 하는 정부와 공공기관의 관계가 공공기관의 재무성과에 미치는 영향에 대한 연구는 실증적으로 검토되지 않았다. 본 연구는 공공기관 유형에 따른 정부와 공공기관의 관계가 공공기관의 재무건전성에 미치는 영향에 대한 가설 검증을 통해 공공기관의 재무건전성 영향요인을 실증한다. 이를 통해 공공기관과 정부의 관계인 정부 의존과 공공기관의 자율성 변화가 공공기관의 재무적 성과인 재무건전성에 미치는 영향을 밝히고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 정부와 공공기관의 관계 이론

정부와 공공기관의 관계 이론은 주인-대리인 이론, 자원의존이론, 거래비용이론 및 생성주기이론에서 논의되고 있다. 주인-대리인 이론(Jensen & Meckling, 1976)에서는 정부와 공공기관의 관계를 자신의 이익을 극대화하기 위한 관계로 보기도 하고 상호 대등한 관계로 보기도 한다. 정부가 공공기관을 통제하려는 경향이 강한 경우 공공기관의 자율성이 제약된다. 반면 공공기관은 정보와 전문성에서 정부보다 상대적 우위를 점하여 정부통제로부터 자율적인 의사결정을 하려하는데 이때 정부가 통제수준을 낮추고 재량을 허용할 경우 공공기관의 자율성은 향상될 수 있다(윤병철, 2013).

자원의존이론(Pfeffer & Salancik, 1978)에서 정부와 공공기관의 관계는 단순한 계층관계에 기반한 수직적 관계가 아닌 자원이나 권력의 균형적 배분의 관계이다. 수직적 관계로 정부와 공공기관을 보는 관점에서 벗어나 상호 협력하는 수평관계로 보며 공공기관은 독자적인 참여자가 된다(김대중, 2017). 거래비용이론(Oliver Williamson, 1981)에서는 공공기관이 느슨한 예산 제약을 가지면 정부와 밀접한 관계를 가져 정부통제가 강화되는 반면 엄격한 예산 제약의 경우 정부는 출자자로서만 통제하므로 일반적인 민간기업과 같이 정부와 느슨한 관계에서 운영된다고 하였다(옥동석, 2010).

생성주기이론(Hafsi, 1985)에서는 공공기관의 설립과 생성주기에 따라 공공기관과 정부의 관계에 변화가 나타난다고 하였다. 공공기관의 설립 초기에는 정부의 상당한 지원으로 상호 협력적 관계를 가지지만 공공기관의 역할과 기능이 성장·확대되면서 정부에 귀속된 기관이 아닌 효율적인 시장행위자로서 역할을 강화하게 된다. 그러나 공공기관은 정부로부터 완전한 독립과 자율성을 위한 민영화보다는 정부와 일정수준의 거리를 유지하면서 기관의 자율성과 재량을 지속적으로 확보하려는 내부유인이 나타난다고 하였다(Hafsi, 1987). 그러므로 정부와 공공기관의 관계는 정부조직화와 민영화 사이에서 존재하며 정부의 의존 정도에 따라 정부와 공공기관의

관계가 설정된다.

정부와 공공기관의 관계에 대한 선행연구에서 공공기관에 대한 정부의 개입이 공공기관의 비효율적 운영의 원인이라고 하며(김준기, 1999), 공공기관이 정부 통제로 종속되는 비대칭적 관계라고 하였다(최영준, 2012). 따라서 정부와 공공기관의 관계는 유기적으로 변화하며 정부는 공공기관에 대한 소유권의 행사로 공공기관 경영에 개입하려하고 공공기관은 정부의 간섭을 배제하여 자율성을 획득하려는 특성을 가지고 있다고 볼 수 있다.

2. 조직 자율성의 효과와 영향요인 논의

조직 자율성은 외부요인으로부터 조직이 자율적으로 관리할 수 있는 능력을 의미하며(정광호·권기현, 2003), 조직의 의사결정권이 조직 외부의 영향력에 따라 영향을 받는 정도로 기관의 자율성을 말할 수 있다(전영한, 2014). Flinders와 McConnel(1999)은 정부의 통제수준이 낮을 경우 수익성이 높아지므로 공공기관의 재무적 성과인 재무건전성은 정부 통제수준이 높을 경우 보다 건전하다고 하였다(성명재 외, 2009). 조직의 자율성으로 얻을 수 있는 효과는 공공기관이 관리적 재량권 뿐 아니라 결과에 대한 책임을 요구받으므로 공공기관의 관리자들은 더 좋은 성과를 창출하려는 행동의 유인을 가지게 되어 공공기관의 효율성과 조직성과가 개선된다고 하였다(전영한, 2016).

공기업을 중심으로 공공기관의 자율성 연구에 대한 국외연구는 북유럽 국가에서 공공기관의 효율성을 강화하기 위한 신공공관리론에 대한 논의 및 신자유주의의 영향으로 공공기관에 대한 정치적 영향과 통제에 대한 문제제기 과정에서 논의되었다(Laegreid, et al, 2005). 공공기관 자율성에 대한 연구는 국가로부터 재정적 지원을 받는 공공기관의 특성으로 인해 정부와의 관계에서 시작된다.

조직 자율성 개념은 법률적, 조직관리적, 경제적 측면에서 분류할 수 있는데 관료적 자율성 개념을 확장시킨 Chistensen(1999)은 공공조직의 계층적 구조를 반영한 자율성 논의를 전개하였다. Verhoest(2004)는 공공기관의 주요 의사결정에 대한 자율성을 관리 자율성과 정책 자율성으로 구분하고 주요 의사결정 과정에서 정부통제로부터 자유로울 수 있는 능력으로서의 자율성을 구조 자율성, 재정 자율성, 법적

자율성, 중재 자율성으로 구분하였다. 석조은과 박정수(2012)는 공공기관 종사 직원의 인식조사 방법을 사용하여 공공기관의 자율성 뿐 아니라 통제 수준을 동시에 측정하였다.

3. 공공기관의 재무건전성과 영형요인 논의

가. 공공기관의 재무건전성의 의의와 원인

공공기관의 재무건전성(financial soundness)은 재정 상태(financial condition)와 혼용하여 사용되고 있으며 동일한 맥락에서 이해된다(Berne and Schramm, 1986; Groves and Valente, 2003; 정성호·정창훈, 2012:200). 공공기관의 재무건전성을 정부 입장에서 공공서비스를 충족하는데 소요되는 재원의 조달 능력으로 보는 입장에서는 주로 부채와 관련을 가진다(ACIR, 1972; 박기묵, 2010; 전주성, 2010). 이와 달리 기업의 입장에서 재무건전성을 보는 경우에는 경영 전반에 대한 건전한 정도를 의미한다(이장회·이종열, 2013). 따라서 공공기관의 재무건전성이란 공공기관이 안정적인 공공서비스 공급에 지속가능한 비용지불능력의 정도이며 안정적인 서비스공급이 가능한 재무 상태를 유지하는 경우 재무 상태가 건전하다고 할 수 있다.

재무건전성에 대한 정의에 따라 재무건전성을 측정하는 기준을 달리 할 수 있다. 재무건전성을 공공서비스 재원의 조달 능력이라고 보는 경우에는 부채와 관련된 측정기준을 제시하고(정성호·정창훈, 2012; 박기묵, 2010) 기업의 입장에서 보는 경우에는 부채 뿐 아니라 수익성, 안정성, 효율성 등을 측정 기준으로 제시한다(최현정·표춘미, 2018).

우리나라에서 공공기관의 재무건전성을 악화시키는 요인은 공공기관의 외부요인과 내부요인으로 구분할 수 있다. 선행연구에서 외부요인으로 정부정책의 수행과 요금통제, 손실보전제도를 지적하였고(한영은, 2016; 한국조세재정연구원, 2017) 내부요인으로 공공기관 경영의 비효율성과 방만 경영을 지적하였다(박진 외, 2012; 김영신, 2012). 그러나 일부 연구에서는 공공기관의 1인당 복리후생비와 같은 내부요인은 부채증가와 유의미한 관계를 확인하지 못한다고 하였다(임경희, 2016). 또한

재무건전성 악화 원인을 공공기관에 대한 정부의 정치적 개입(정성호·정창훈, 2011)과 공공기관의 자율적인 책임경영의 미확립(박정수, 2011)에서 찾고 있다. 이에 대한 시사점으로 공공기관의 재무건전성은 공공기관의 내부 문제 보다 정부와 공공기관의 관계에서 공공기관의 자율경영을 침해하는 정부의 지나친 개입과 통제가 그 원인임을 알 수 있다.

나. 공공기관의 재무건전성에 영향을 미치는 요인

공공기관의 성과에 미치는 영향에 대한 선행연구에서 재무건전성 영향요인으로 정부통제, 경쟁 환경, 소유구조(김명수·지태홍, 2005)와 정부의 예산지원 및 시장경쟁성(여영현·최태선, 2007)을 제시하였고 유미년(2012)은 공기업 성과의 영향요인으로 대통령의 정부혁신 방향과 같은 정치적 요인, 시장경쟁 환경 및 각 기관의 관리역량을 제시하였다.

(1) 정치적 요인 : 공공기관의 혁신방향

역대정부에서 공공기관의 혁신은 주요 국정과제로 지정되어 진행되었다. 박근혜 정부(2013. 2. 25. ~ 2017. 3. 10.)에서는 공공기관의 부채문제 제기에 대해 '공공기관 정상화 대책'을 시행하여 부채감축 계획과 방만 경영 정상화계획의 이행 여부를 공공기관 경영평가를 통해 평가하도록 하였다. 현 정부(2017. 3. 11. ~)는 사회적 가치를 선도하는 공공기관을 국정과제로 정하고 공공기관 경영평가 제도를 개편하여 사회적 가치 실현을 선도하기 위한 관련 지표 배점을 확대하였다(국회예산정책처, 2019). 따라서 현 정부는 공공기관의 혁신에 있어서 박근혜정부가 효율 중심의 시장 지향성에 중점을 둔 것에 비하여 효율성을 완화하여 사회적 가치를 더 추구하고 있다.

(2) 경제적 요인 : 연성예산제약

연성예산제약[1] 관점에서 정부의 재정적 지원과 손실보전에 따른 연성예산제약의

1) Kornai et al.(2003)이 제시하였으며 피지원기관의 적자를 지원기관이 지속적으로 보전해 줄 때 피지원기관의 행태가 왜곡되며 피지원기관은 자신이 수행하는 사업의 적자를 피지원기관이 사후

정도는 공공기관의 재무성과에 영향을 미친다. 공공기관이 기관운영에 자원이 필요한 경우 정부순지원금과 손실보전에 의존하는 정도가 클수록 공공기관의 자율성의 제약인 동시에 기관 효율성의 개선을 악화시킨다고 하였다(김대중, 2017). 자체수입액이 많은 공기업은 상대적으로 정부지원 예산규모가 적은 반면 자체수입액이 적은 준정부기관과 기타공공기관은 정부지원 예산 규모가 크다(국회예산정책처, 2019). 손실보전제도[2]는 공익사업 수행에 따른 보전으로 공공성 증대라는 긍정적인 측면을 가지고 있으나 도덕적 해이로 인해 재무건전성에 나쁜 영향을 미칠 수 있다(국회예산정책처, 2011).

(3) 관리적 요인

조직의 관리자가 조직에 재직한 기간을 의미하는 관리 안정성은 관리자의 재직기간이 길수록 조직성과에 긍정적 영향을 미친다고 하였다(전영한·금현섭, 2011; 유미년, 2012). 공공기관 기관장의 정치적 임명은 전문성을 약화시켜 정부의 정책사업 수행과 경영 비효율로 인해 부채를 증가시킬 수 있으며(오영민·하세정, 2015) 이에 따라 경영성과가 낮아진다는 것을 실증하였다(이명석, 2001).

공공기관은 독점적인 서비스를 제공하여 혁신에 대한 유인이 부족하여 비효율적이며 대리인비용의 발생으로 도덕적 해이를 증가시켜 비효율을 일으킨다(오영민·하세정, 2015). 공공기관의 비효율적인 관리는 부채증가의 요인으로 재무성과를 악화시킨다(김영신, 2012; 박진 외, 2012; 정성호·정창훈, 2012).

적으로 보전해줄 것을 사전적으로 알고 있어 피지원기관의 예산제약이 정해진 수익에 따라 경직적이지 않고 지원기관의 지원에 따라 유연해져 피지원기관의 이윤동기 및 비용절감에 대한 유인이 약화되어 피지원기관의 효율성이 잠식될 우려가 있다.

2) 손실보전제도는 공공기관의 결손이 발생할 때 적립금으로 이를 보전할 수 없는 경우 정부가 결손금과 적립금의 차액을 보전하는 제도

Ⅲ. 연구모형 및 가설

1. 연구의 가설 설정

가. 정치적 요인에 따른 가설

우리나라 역대 정부에서 공공기관 혁신과제는 신공공관리론 입장에서 효율적 관리 중심으로 운영되어 오다 최근 시장 지향적 관리에서 사회적 가치로 지향점이 전환되었다. 정부의 공공기관 혁신 방향은 통제수단의 방향과 일치하며 정부는 공공기관 혁신과제에 따라 경영지침을 제시하여 사전통제를 실시하고 경영평가로 사후통제를 실시하고 있다. 따라서 경영지침과 경영평가 지표는 정부의 공공기관 혁신방향에 따라 정해지며 정부가 시장 지향적 정책을 가지는 경우에는 사회적 가치를 지향하는 경우에 비해 효율성이 강조된다. 그러므로 다음과 같은 가설의 설정이 가능하다.

가설1 : 공공기관 혁신방향이 시장 지향적일수록 재무건전성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

나. 경제적 요인에 따른 가설

선행연구에서 연성예산제약의 문제로 인해 공공기관에 대한 정부지원이 필요 이상에서 결정되며 정부 지원이 궁극적으로 공공기관의 성과에 부정적인 영향을 미친다고 하였다(김대중, 2017). 따라서 아래와 같은 가설을 제시할 수 있다.

가설2 : 공공기관의 연성예산제약이 강할수록 재무건전성은 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

다. 관리적 요인에 따른 가설

선행연구에서 기관장의 역량은 기관 성과에 영향을 미치며, 특히 최고 경영자의 경력은 경영성과에 많은 영향을 미친다고 하였다(고은영, 2014). 관리자의 재직기간이

길수록 관리 안정성이 높아 조직성과에 긍정적인 영향을 미치며(전영한·금현섭, 2011; 유미년, 2012) 외부인사 보다는 내부인사와 같이 업무전문성을 가질 때 경영실적이 좋다고 하였다(강영걸, 2004; 김헌, 2007; 유승원, 2009). 대리인비용에 대한 실증분석에서 수익 감소분을 대리인비용으로 인식하면서 대리인비용이 높을수록 자산효율성과 비용효율성이 낮아진다고 하였다(배현정 외, 2010). 이에 대한 가설을 다음과 같이 제시할 수 있다.

가설3 : 공공기관의 자율성이 커져 효율적으로 운영될수록 재무건전성은 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

(1) 공공기관장의 근무형태가 안정적일수록 재무건전성은 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
(2) 공공기관장의 전문성이 높을수록 재무건전성은 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
(3) 공공기관의 효율성이 높을수록 재무건전성은 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2. 변수의 측정과 자료의 수집

가. 종속변수 : 공공기관의 재무건전성

본 연구에서 종속변수는 공공기관의 재무건전성이다. 분석대상은 2014년부터 2018년까지 중장기재무관리계획을 수립하는 공공기관과 감사원의 결산검사를 받는 38개 공공기관이다. 기금관리형 준정부기관 중 정부기금을 담당하는 기능을 하는 공공기관은 정부기금을 담당하는 관리주체의 역할만 수행하므로 기관의 자율적 의사결정에 의한 수익창출이 불가능한 구조임에 따라 본 연구에서 제외하였다.[3] 공공기관 알리오(www.alio.go.kr)에 경영 공시된 분석대상 기관의 경영정보와 결산서를 조사하였으며 고유사업과 기금계정으로 구분된 재무정보 중 고유사업에 한정하여 분석하였다. 공공기관의 안정성 지표로 부채규모, 부채비율을 측정하였고 수익

3) 기금계정만 있는 공무원연금공단, 기술보증기금, 신용보증기금, 사립학교교직원연금공단, 한국무역보험공사, 중소기업진흥공단 등 6개 기관은 분석대상에서 제외

성 지표로 당기순이익증감률, 총자산순이익률을 측정하였다. 부채비율은 자본이 없는 공공기관을 감안하여 부채를 자산으로 나눈 비율로 측정하였고, 당기순이익증감률은 전년도 당기순이익을 당해 연도 당기순이익으로 나눈 비율로 측정하였으며, 총자산순이익률은 자산을 당기순이익으로 나눈 비율로 측정하였다. 재무건전성의 정도는 정(+)의 영향을 가질 때 안정성 지표(부채규모, 부채비율)의 지수는 감소하고 수익성 지표의 지수는 증가하며 부(-)의 영향을 가질 때는 안정성 지표의 지수는 증가하고 수익성 지표의 지수는 감소한다.

나. 독립변수 : 조직 자율성

본 연구에서는 독립변수로 다섯 가지 변수를 채택하였다.

첫째, 정부의 공공기관 혁신방향이다. 정부의 정책방향에 따라 신공공관리론 입장에서 효율성을 강조한 박근혜 정부(2016년 이전)는 0, 사회적 가치에 중점을 둔 문재인 정부(2017~2018)는 1로 측정하였다.

둘째, 연성제약요인으로 정부의 예산지원과 손실보전제도가 있는데 손실보전제도는 연도에 따른 변화 없이 고정되어 있어 다중공선성의 문제로 변수에서 제거하였다. 정부예산 지원은 공공기관의 전체수입에서 정부의 순지원금 비율로 측정하였다.

셋째, 관리 안정성은 공공기관장의 재직기간으로 매 회계연도 말에 재직하고 있는 기관장의 재직기간을 측정하였다.

넷째, 관리 전문성은 더미변수로 공공기관장이 국회의원 등 정치인은 0, 내부승진, 민간, 공무원 등 업무전문성을 갖춘 경우 1로 측정하였다.

다섯째, 관리 효율성은 대리인비용으로 총자산회전율은 매출액을 총자산으로 나눠 산출하였고(Ang et ai, 2000; 배현정 외, 2010; 고은영, 2014), 판매관리비 비율은 매출액에서 판매관리비를 나누어 산출하였다(Ang et ai, 2000; 최진현·이희섭, 2012; 고은영, 2014).

다. 통제변수 : 공공기관의 유형

본 연구에서는 공공기관의 유형을 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 공기업과 준정부기관으로 분류하여 분석하였다. 공공기관 마다 정도의 차이는 있으나 자체수

입액 비중이 큰 공기업은 수익성이 상대적으로 강한 반면 준정부기관은 상대적으로 공공성이 강하다. 이처럼 준정부기관은 상대적으로 수익성 보다 공공성을 지닌 재화를 제공하여 시장 중심의 공기업과 구분된다(김대중, 2017). 준정부기관은 정부지원금 수혜로 연성예산제약 조건하에 있어 조직 자율성이 상대적으로 약화되므로 공기업과 구분하였으며 더미변수로 측정하였다. 다음 [표 1]는 본 연구의 변수에 대한 조작적 정의를 정리한 것이다.

[표 1] 변수의 조작적 정의

구분		세부내용		조작적 정의 및 측정치
종속변수	재무 건전성	안정성	부채규모	ln(부채)
			부채비율	ln(부채/자산)
		수익성	총자산순이익률	ln(당기순이익/자산)
			당기순이익증감률	ln(당해연도 당기순이익/전년도 당기순이익)
독립변수	공공기관-정부의 관계요인	정치적 요인		공공기관 혁신방향(2016년 이전=0, 이후=1), 더미변수
		경제적 요인		ln(총수입액 중 정부순지원금 비율)
		관리요인	관리 안정성	기관장의 재직기간
			관리 전문성	기관장의 경력(정치인=0, 민간=1), 더미변수
			관리 효율성	판관비 비중 : ln(판관비/매출액)
				총자산회전율 : ln(매출액/총자산)
통제변수		기관유형		공기업, 준정부기관

3. 분석방법의 선정

본 연구는 2014년부터 2018년까지 분석대상 기관의 결산자료를 연도별로 수집된 패널데이터(panel data)[4]에 대해 STATA 통계 패키지를 사용하여 기초통계와 상관관계분석을 실시하였다. 종속변수에 대한 독립변수의 영향 관계는 개체의 관찰할

4) 동일한 조사 대상 개체들(예: 개인, 가구, 기업, 국가)로부터 여러 시점에 걸쳐 반복적으로 수집한 자료를 말함

수 없는 특성효과만을 고려하는 One-Way Error Component Regression Model에 의한 패널데이터 회귀분석으로 검증하였다. 선형회귀모형에 있어 오차항의 간주방법에 따라 추정해야 하는 모수로 간주하는 고정효과모형(Fixed Effect Model)과 확률변수로 간주하는 확률효과모형(Random Effect Model)으로 구분하는데 실증분석에서 적합한 모형에 대한 테스트인 하우스만 검정으로 적정한 모형을 선택하였다(최충익, 2009).

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계 및 상관관계 분석

본 연구에서 활용되는 변수는 자연로그로 변환하여 분석하였다. 최소 자연값이 음수인 당기순이익증감률과 총자산순이익률은 최소값을 더한 후 자연로그로 변환하였다.

[표 2]는 기술통계로 부채규모는 5개년 평균 1조 4천억원, 부채비율 평균은 300%이다. 공공기관 혁신방향은 평균값이 40%로 분석 5개년 중 사회적 가치를 강조한 2017년 이후 2개년이 이에 속한다. 정부순수입액 비율은 평균 12.7%, 기관장 재직기간은 평균 1.57년, 기관장의 전문성은 민간과 공무원 출신이 86%이다. 판관비 비율은 평균 8.2%, 총자산회전율의 평균값은 53%이다.

[표 2] 기술통계

변 수		obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
부채규모	자연값(억원)	190	14685.15	30235.59	51.20279	137900
	ln	190	14.92801	1.95678	10.84355	18.74204
부채비율	자연값(%)	190	300.2534	759.2862	3.01	6905
	ln	190	4.583055	1.398308	1.10194	8.840001
총자산	자연값	190	0.0066924	0.1142646	-1.23949	0.2287777
순이익률	ln	190	0.2236676	0.0600751	-0.2240701	0.3840833
당기순이익	자연값	190	0.586446	5.303456	-60.48196	16.05778
증감률	ln	190	4.116068	0.0505017	3.716486	4.33781
공공기관 혁신방향		190	0.4	0.4911923	0	1
정부순수	자연값	190	0.1278379	0.2219815	0	0.7932374
입액비율	ln	190	0.1043147	0.1710868	0	0.5840226
기관장 재직기간(년)		190	1.578684	0.9588959	0.08	5
기관장 전문성		190	0.8631579	0.3445886	0	1
판관비	자연값	175	0.0895879	0.1019105	0	0.519788
비 율	ln	175	0.0818471	0.0870832	0	0.4185708
총자산	자연값	190	0.5356652	0.816345	0.0277535	3.718679
회전율	ln	190	-1.334714	1.121989	-3.584392	1.313368

[표 3]은 상관관계를 분석한 결과를 나타낸 것이다. 상관관계 분석결과 종속변수는 부채규모와 부채비율은 통계적으로 정(+)의 유의미한 상관관계가 있으며, 총자산순이익률과 부채비율은 부(-)의 상관관계, 당기순이익증감률과 총자산순이익률은 부(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 종속변수와 독립변수의 관계에 있어서는 부채규모는 정부순수입액 비율, 판관비 비율, 총자산회전율과 통계적으로 유의미한 음(-)의 상관관계가 있으며, 부채비율은 정부순수입액 비율, 기관장의 전문성과 양(+)의 상관관계를 판관비 비율, 총자산회전율과는 부(-)의 상관관계를 가진다. 총자산순이익률은 총자산회전율과 정(+)의 상관관계를 가지며 당기순이익증감률은 통계적으로 유의미한 상관관계를 가지는 독립변수가 없는 것으로 나타났다.

[표 3] 상관관계 분석결과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1)	1.0000									
(2)	0.6097***	1.0000								
(3)	-0.1327	-0.4209***	1.0000							
(4)	0.0371	-0.0602	-0.4561***	1.0000						
(5)	0.0166	-0.0018	-0.0501	-0.0428	1.0000					
(6)	-0.1467*	0.2226***	-0.0658	-0.0226	0.0111	1.0000				
(7)	0.0908	-0.0065	-0.0197	-0.00126	0.0089	-0.0051	1.0000			
(8)	0.0566	0.1692*	-0.0158	0.0909	0.0125	-0.0193	0.0425	1.0000		
(9)	-0.5528***	-0.2026***	-0.0882	-0.0601	0.0149	0.0937	-0.0453	-0.1600*	1.0000	
(10)	-0.3381***	-0.2400***	0.1929**	-0.0534	0.0034	0.1177	-0.0035	0.0384	-0.0947	1.0000

주1) (1) 부채규모, (2) 부채비율, (3) 총자산순이익률, (4) 당기순이익증감률, (5) 공공기관 혁신방향, (6) 정부순수입액 비율, (7) 기관장 재직기간, (8) 기관장 전문성, (9) 판관비 비율, (10) 총자산회전율

주2) P<0.1*, P<0.05**, P<0.01***

2. 패널 회귀분석 결과

다음 [표 4]에서 [표 7]은 패널데이터 분석결과를 나타낸다. 고정효과모형과 확률효과모형을 통해 도출된 결과를 하우스만 검증을 통해 Prob>chi2 값이 1%나 5% 보다 커 귀무가설이 기각되지 않는 경우 확률효과모형을 사용하였다. 본 연구에서는 하우스만 검정을 실시하여 확률효과모형을 지지 경우에는 확률효과모형으로 회귀계수를 추정한다.

분석결과 부채규모는 고정효과모형으로 부채비율, 총자산순이익률, 당기순이익증감률은 확률효과모형으로 추정하였다. 확률효과모형을 사용한 것은 각 공공기관 개체들의 부채비율과 당기순이익이 비슷한 양태를 가지는 것이 아니라 큰 차이를 보이기 때문에 특정 모집단 자체라도 오차항이 확률분포를 따르기 때문이다(유미년, 2012).

[표 4] 안정성(부채규모)의 패널회귀분석 결과

구 분		Panel A+B		Panel A		Panel B	
		FE	RE	FE	RE	FE	RE
혁신방향		0.0709 ***	0.07284	0.0475 *	0.0507 *	0.1698 ***	0.15543 **
정부순지원		-0.9777 **	-1.2004	-0.5511	-0.6797	-1.7297 **	-2.9198 ***
관리안정성		0.0039	0.00387	-0.0049	-0.0049	0.0262	0.02374
관리전문성		0.0066	0.00988	0.0717	0.0773	-0.0616	-0.0602
판관비비율		-2.5773 ***	-3.4228	-3.1978 **	-4.1343	-4.5672 ***	-7.2749 ***
총자산회전율		-0.2706 ***	-0.33747	-0.1288	-0.1606 ***	-0.8621 ***	-0.7876 ***
_cons		14.8393	14.6874	14.859	14.7200 *	14.9415	15.38755
Prob>chi2		0.0392		0.0415		0.0000	
N		190	190	134	134	56	56
group		38	38	27	27	12	12
R^2	Within	0.1496	0.1474	0.0983	0.0970	0.5029	0.3847
	Between	0.3618	0.3789	0.3737	0.2736	0.7135	0.8416
	Overall	0.3579	0.3761	0.3606	0.2671	0.7177	0.8354

주) P<0.1*, P<0.05**, P<0.01***, Panel A는 공기업, Panel B는 준정부기관

[표 5] 안정성(부채비율)의 패널회귀분석 결과

구 분		Panel A+B		Panel A		Panel B	
		FE	RE	FE	RE	FE	RE
혁신방향		0.0028	0.0058	-0.0868	-0.0767	0.1778 ***	0.1814 ***
정부순지원		-0.0641	0.5085	0.3271	0.2335	-1.7812 *	-1.5060 *
관리안정성		-0.0454	-0.0490 *	-0.0729 *	-0.0743 **	0.0248	0.0218
관리전문성		-0.1748	0.0206	0.0297	0.0746	-0.0558	-0.0447
판관비비율		-1.6564	-2.20644 *	0.5468	-1.7130	-1.7004	-2.3867 **
총자산회전율		-0.3870 **	-0.3361 ***	-0.4890 **	-0.4101 **	-0.1735	-0.2869 *
_cons		-0.3107	-0.547341	-0.9746	-0.8740	1.1138	0.4353
Prob>chi2		0.6200		0.9064		0.3911	
N		190	190	134	134	56	56
group		38	38	27	27	12	12
R^2	Within	0.0458	0.0408	0.0917	0.0858	0.2592	0.2502
	Between	0.0870	0.3346	0.0532	0.2189	0.1316	0.5142
	Overall	0.0847	0.3189	0.0547	0.2066	0.1024	0.4779

주) P<0.1*, P<0.05**, P<0.01***, Panel A는 공기업, Panel B는 준정부기관

[표 6] 수익성(총자산순이익률)의 패널회귀분석 결과

구 분		Panel A+B		Panel A		Panel B	
		FE	RE	FE	RE	FE	RE
혁신방향		-0.0060	-0.0061	-0.0001	0.0009	-0.0116	-0.0121
정부순지원		0.0088	0.0022	-0.0822	-0.0447	0.2281	-0.0065
관리안정성		0.0027	0.0027	0.0062	0.0061	-0.0078	-0.0072
관리전문성		0.0182	0.0120	-0.0011	-0.0057	0.0654 **	0.0529 **
판관비비율		-0.0484	-0.0237	-0.0310	-0.0486	-0.0954	-0.0526
총자산회전율		-0.0021	0.0072	0.0041	0.0115	-0.0273	0.0013
_cons		0.2062	0.2319	0.2230	0.2477	0.1087	0.2144
Prob>chi2		0.9618		0.9952		0.6892	
N		189	189	133	133	56	56
group		38	38	27	27	12	12
R^2	Within	0.0232	0.0207	0.0249	0.0229	0.2291	0.1904
	Between	0.0123	0.2389	0.0694	0.4596	0.0958	0.0123
	Overall	0.0001	0.1534	0.0607	0.3114	0.0048	0.1254

주) P<0.1*, P<0.05**, P<0.01***, Panel A는 공기업, Panel B는 준정부기관

[표 7] 수익성(당기순이익증감률)의 패널회귀분석 결과

구 분		Panel A+B		Panel A		Panel B	
		FE	RE	FE	RE	FE	RE
혁신방향		-0.0042	-0.0044	-0.0042	-0.0046	0.0073	0.0099
정부순지원		0.0733	0.0073	-0.1712	-0.0339	0.5309 **	0.0437 *
관리안정성		-0.0033	-0.0006	-0.0049	-0.0013	-0.0022	-0.0016
관리전문성		0.0327 *	0.0146	0.0086	0.0013	0.1055 ***	0.0837 ***
판관비비율		-0.0886	-0.0256	-0.2913	-0.0206	-0.0024	-0.0349
총자산회전율		0.0364	-0.0035	0.0421	0.0031	-0.0201	-0.0097
_cons		4.1432	4.1058	4.2091	4.1299	3.859	4.0177
Prob>chi2		0.3421		0.3036		0.1204	
N		189	189	133	133	56	56
group		38	38	27	27	12	12
R^2	Within	0.0475	0.0200	0.0514	0.0240	0.3845	0.2846
	Between	0.0174	0.1081	0.0392	0.1243	0.1015	0.3938
	Overall	0.0003	0.0340	0.0156	0.0355	0.0631	0.3202

주) P<0.1*, P<0.05**, P<0.01***, Panel A는 공기업, Panel B는 준정부기관

분석결과를 종합하면 공공기관 혁신방향은 공공기관의 부채규모와 부채비율에 영향을 미쳤으나 수익성 지표에는 영향이 없었으며 특히, 공기업 보다 준정부기관의 안정성 지표에 영향을 미쳤다. 경제적 요인으로 연성예산제약이 강할수록 재무건전성을 약화시킬 것이라는 가설과는 반대의 결과를 나타나는데 이는 공공기관 혁신과제가 준정부기관에 미치는 영향과 같은 맥락에서 정부 의존도가 높을수록 도덕적 해이가 아닌 정부통제에 따르는 경향이 크기 때문이다. 공공기관장의 근무행태가 안정적이고 민간에서 임용된 경우 준정부기관의 수익성 지표에서 정(+)의 영향을 미쳤다. 공공기관의 효율성이 높으면 수익성 지표에 영향을 미치지 않는 반면 부채규모와 부채비율에 영향을 미쳐 안정성이 강화되는 것으로 나타났다. [표 8]은 가설검정 결과를 나타내는데 가설1과 가설3은 모든 유형에서 채택되었으나 가설2는 준정부기관 유형에서 가설과 반대의 결과로 분석되었다.

[표 8] 가설 검정 결과

순번	가 설 (H^0)	채택여부(영향정도)		
		전체	공기업	준정부기관
1	공공기관의 혁신방향이 시장지향적일수록 재무건전성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택 (1)	채택 (1)	채택 (2)
2	공공기관의 연성예산제약이 강할수록 재무건전성은 부(-)의 영향을 미칠 것이다.	반대 (1)	기각	반대 (2)
3	공공기관의 효율적으로 운영되면 재무건전성은 정(+)의 영향을 미칠 것이다.			
3-1	공공기관장의 근무형태가 안정적일수록 재무건전성은 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택 (1)	채택 (1)	기각
3-2	공공기관장의 전문성이 높을수록 재무건전성은 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각	기각	채택 (2)
3-3	공공기관의 효율성이 높을수록 재무건전성은 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택 (4)	채택 (2)	채택 (4)

주) ( )는 독립변수의 채택건수로 영향정도를 표시

3. 소결

이상에서 연구한 바와 같이 2014년부터 2018년까지 공공기관의 조직 자율성과 재무건전성 간 관계를 분석한 결과 다음과 같은 결론을 나타냈다.

첫째, 정부의 공공기관 혁신방향은 재무건전성에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 즉 공공기관 혁신방향이 시장 지향적 정책이면 안정성 지표에 영향을 미쳐 부채규모 및 부채비율이 감소하였다.

둘째, 연성예산제약은 공기업에서는 기각되었으나 준정부기관은 재무건전성에 통계적으로 유의미한 결과를 나타냈다. 가설과 반대로 준정부기관에 대한 정부 영향력의 증가로 효율성을 강화하여 안정성에 영향을 미쳤다.

셋째, 공공기관의 관리측면에서 공공기관장 재임기간의 안정성은 공기업에서만 채택되었고 전문성은 준정부기관에서만 채택되었다. 그러므로 공기업에 있어서 기관장의 재임기간 보장과 준정부기관에 있어서 전문성 확보가 재무건전성에 긍정적인 영향을 나타낸다. 또한 공공기관의 효율적 운영은 수익성 지표 보다 안정성 지표에 더 많은 영향을 미쳐 부채규모와 부채비율을 감소시키는데 영향을 미친다고 볼 수 있다.

V. 결론 : 요약, 정책적 시사점 및 한계

본 연구는 정부와 공공기관의 관계에서 나타나는 정치적 요인, 경제적 요인, 관리적 요인을 중심으로 공공기관의 재무건전성에 대한 영향요인을 분석하였다. 선행연구에서 공공기관의 재무건전성에 관한 여러 논의가 있었으나 조직 자율성의 관점에서 공공기관과 정부의 관계를 변수로 재무건전성을 실증한 논문은 없었다. 본 연구에서 제시한 가설을 분석한 결과 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정부가 공공기관에 대한 국정과제나 혁신방향을 시장 지향적으로 추진할수록 공공기관의 재무건전성은 강화되며 수익성 보다 안정성인 부채 감소에 더 큰 영향을 미치게 된다. 특히 준정부기관은 공기업 보다 상대적으로 정부로부터 재무적 의존도가 높아 정부의 국정과제를 충실히 따르게 되어 정부의 정책방향에 영향을 더 많이 받게 된다. 그러므로 정부가 공공기관 혁신을 위한 정책을 수립·시행할 때는 공공기관의 재무건전성을 유지할 수 있도록 공공성 뿐 아니라 수익성과의 조화로운 성과를 나타낼 수 있도록 시장 지향적 정책에 대한 고려가 필요할 것이다.

둘째, 준정부기관에 있어 연성예산제약이 재무건전성을 강화시키는 결과가 나온 것은 정부의존도가 높을수록 정부통제를 따르는 경향이 크기 때문이며, 한편으로는 정부의존성이 강한 준정부기관의 특성에 따라 준정부기관이 정부재원으로 적자 보전을 통해 스스로의 생존을 위해 이전재원을 확보하는데 주력하게 되기 때문이다. 그러므로 재무적으로 정부 의존도가 낮은 공기업은 자율성 강화에 중점을 두고 재무의존도가 높은 준정부기관에 대해서는 공공기관의 자율성 보장이 공공기관의 재무성과 창출의 전제가 아님을 인식하고 준정부기관의 재무성과 강화 방안에 대한 연구와 정책 제시가 필요하다.

셋째, 공공기관에 대한 정치적, 경제적 요인 보다 공공기관의 관리요인이 재무건전성에 미치는 영향이 크다는 것을 알 수 있다. 그러므로 공공기관의 재무건전성 강화를 위해 공공기관장의 직무수행실적 평가 등 경영실적 부진 및 비리 등의 사유 외에는 임기 중 교체를 어렵게 하는 등 공공기관장의 임기 보장을 강화하고 공공기관장의 추천 시부터 전문성을 갖춘 기관장이 임명될 수 있도록 임원추천 기준을 명확히 하는 제도 개선이 필요하다. 또한 공공기관의 내부적인 효율성을 확보하기 위

해 재무예산관리에서 부채관리 뿐 아니라 기관의 업무 효율성을 강화하도록 경영평가 지표를 개선할 필요가 있다.

본 연구는 공공기관의 재무건전성 영향요인에 관해서 선행연구에서 검토되지 않았던 조직 자율성 차원의 접근으로 정부와 공공기관의 관계 변화 관점에서 정치적, 경제적, 관리적 요인을 변수로 실증연구를 하였다는데 그 의의가 있다. 그러나 정부와 공공기관이 처한 복잡한 환경을 고려하면 공공기관과 정부의 관계 변화에 대한 다양한 연구가 가능하며 본 연구에서 제시하였던 조직 자율성과 정부 통제 변수 뿐 아니라 다양한 변수 개발이 가능할 것이다. 특히 정부와 공공기관의 관계에 대한 일반화를 위해 개별 공공기관이 가지는 개별 특성 및 사례분석에 대한 연구가 부족한 것은 본 연구의 한계이다. 따라서 향후 연구에서는 본 연구의 일반적인 영향요인을 바탕으로 개별 공공기관이 가지는 특성에 대한 연구로 확장하여 연구할 필요가 있다.

참고문헌

강영걸, “공기업 지배구조에 대한 평가와 개선방안: 사장(CEO) 임면과 평가를 중심으로,” 정책&지식, 제87회, 2004, 2~6쪽.

김헌, “정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 경영성과 차이 분석,” 「한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(하)」, 한국행정학회, 2007, 759~783쪽.

고은영, “공공기관 기관장의 임용 유형이 기관의 대리인비용에 미치는 영향에 관한 연구,” 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2014.

국회예산정책처, 「손실보전의무조항 공공기관의 채권발행 현황과 법률 개선과제」, 국회예산정책처, 2011.

_____, 「2019 대한민국 공공기관」, 국회예산정책처, 2019a.

_____, 「2019년도 공공기관 예산안 분석 Ⅰ」, 국회예산정책처, 2019b.

김대중, “준정부기관의 정부지원 규모가 재무성과 미치는 영향에 관한 연구,” 「한국행정학회 학술발표논문집」, 한국행정학회, 2017년 6월호, 415~449쪽.

김명수·지태홍, “한국전력산업의 정부통제, 경쟁환경, 소유구조가 공공성 및 기업성 향상에 미치는 영향에 관한 실증적 연구: 한국전력공사를 중심으로,” 「대한경영학회지」 제18권 제5호, 2005, 2049~2077쪽.

김영신, “공기업 부채증가의 문제점 및 시사점: 지속가능성 관점에서,” KERI 정책제언 12-05, 한국경제연구소, 2012.

김준기, “공기업 개혁과 민영화: 정책의 부재?,” 「한국정책학회보」 제8권 제1호, 1999, 207~229쪽.

노광표, “공공기관 개혁과 노동조합,” 한국노동사회연구소 이슈페이퍼, 2014.

박기묵, “공기업의 공공성과 재정건전성에 관한 연구,” 「한국행정학회 학술발표논문집」, 한국행정학회, 2010, 1353~1374쪽.

박정수, “국가재정의 과제와 합리적인 운영방향,” 「사회과학연구논총」 제18호, 2011, 317~349쪽.

박진 외, 「공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안」, 한국조세연구원, 2012.

배현정·박길영·김문태, “우리사주 제도의 대리인 비용 통제효과,” 「회계정보연구」 제28권 제1호, 2010, 33~52쪽.

석조은·박정수, “공기업의 자율성 및 정부통제에 관한 탐색적 연구: 국내 공기업 관계자의 인식조사를 바탕으로,” 「한국행정학회 학술발표논문집」, 2012, 454~478쪽.

성명재 외, “공공기관 선진화를 위한 정책과제,” 「한국조세재정연구원」, 2009.

오영민·하세정, “공공기관 부채관리의 이해: 공공기관 부채에 대한 실증분석을 중심으로,” 「한국행정연구」 제24권 제2호, 2015, 65~95쪽.

여영현·최태선, “예산과 경쟁환경에 따른 지방의료원 조직성과 분석: 공익성·수익성의 경합가치를 중심으로,” 「정책분석평가학회보」 제17권 제2호, 2007, 55~78쪽.

옥동석, “공공기관 관리의 이론과 실제: 거래비용에 근거한 개념적 분석,” 「규제연구」 제19권 제1호, 2010, 3~38쪽.

유미년, “공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 공공성 및 수익성을 중심으로,” 박사학위논문, 서울대학교 대학원, 2012.

유승원, “공기업 지배구조와 경영성과: CEO와 내부감사인을 중심으로.” 「한국개발연구」 제31권 제1호, 2009, 75~103쪽.

윤병철, “공공기관 부채비율 결정요인에 대한 실증분석,” 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2013.

이명석, “정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적,” 「한국행정학보」 제35권 제4호, 2001, 139~156쪽.

임경희, “공기업의 보수 복리후생과 재무건전성과의 관계,” 석사학위논문, 서울대학교, 2016.

전영한, “법인화에 따른 자율성 효과의 불확실성: 서울대학교 사례,” 「행정논총」 제47권 제2호, 2014, 61~93쪽.

_____, “조직 자율성이 공공기관에 미치는 영향에 관한 실증분석,” 「2016년 공공기관 네트워크세미나 자료집」, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 2016, 217~259쪽.

전영한·금현섭, “한국 교육조직의 성과 영향요인에 관한 연구,” 「행정논총」 제49권 제2호, 2011, 235~266쪽.

전주성, “재정 건전성 노쟁, 기초부터 튼튼하게,” 「재정포럼」 제166권, 2010, 2~5쪽.

정광호·권기현, “비영리조직의 자율성과 자원의존성에 관한 실증연구: 문화예술단체를 중심으로,” 「한국정책학회보」 제12권 제1호, 2003, 127~150쪽.

정성호·정창훈, “거버넌스 위기가 지방공사의 부채에 미치는 영향,” 「한국행정연구」 제20권 제3호, 2011, 125~161쪽.

_____, “공공기관의 재무건전성 제고 대안,” 「재정학연구」 제5권 제2호, 2012, 195~232쪽.

최영준, “정부-공기업 관계에 영향을 미치는 요인에 대한 연구: 한국수자원공사 4대강 살리기사업 수행을 중심으로,” 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2012.

최진현·이희섭, “공공기관의 지배구조와 조직특성이 대리인비용에 미치는 영향,” 한국국제회계학회, 2012.

최한수·이창민, 「공기업 부채와 도덕적 해이: 정부의 암묵적 보증으로 발생한 보조금 규모 추정」, 한국조세재정연구원, 2015.

최현정·표춘미, “공기업 경영실적평가에서 재무지표의 이용 정도가 재무건전성에 미치는 영향,” 「회계와 정책연구」 제23권 제3호, 2018, 329~352쪽.

최충익, “패널모형: 시계열 분석과 횡단면 분석을 한번에. In 국토연구원,” 「알기 쉬운 국토연구방법론」, 2009, 120~127쪽.

한국조세재정연구원, 「2017 우리나라 재정통계의 이해」, 2017.

한영은, “공공기관의 부채발생 요인에 대한 분석,” 「재무와회계정보저널」 제16권 제3호, 2016, 35~56쪽.

ACIR, “Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Local Area,” U. S. Government Printing Office, 1972.

Ang. J., R. Cole, and J. Lin, “Agency Cost and Ownership Structure,” *The Journal of Finance* 55, no.1, 2000.

Berne, R. & Schramm R, “The Financial Analysis of Governments,” New Jersey: Prentice-Hall, 1986.

Christensen, J., “Bureaucratic Autonomy As a Political Asset,” Paper presented on the ECPR joint Workshops, 1999.

Flinders, H McConnel, “Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government,” *Local government studies*, vol.25 no.3, 1999.

Groves, S. M., & Valente, M. G., “Evaluating Financial Condition : a handbook for Local government,” Washington, DC, 2003.

Hafsi, “The Dynamic of Government in Business,” *Interfaces* vol.15 no.4, 1985, pp.62-69.

Hafsi, et al. “Strategic Apex Configuration in State-Owned Enterprises,” *The Academy of Management Review* vol.12 no.4, 1987, pp.714-730.

Jensen, M. C. and H. Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Cost and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics* 3, 1976, pp.305-360.

Kornai. J, maskin E & Roland. G., "Understanding the soft budget constraint," *Journal of Economic Literature* 12, 2003, pp.1095-1136.

Laegreid, et al., "The Norwegian Hospital Reform: Balancing Political Control and Enterprise Autonomy," *Journal of health politics*, policy and law 30(6), 2005, pp.1027-1064.

Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald, *The External Control of Organization: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row, 1978.

Williamson, O. E., "The Economics of Organization : The Transaction Cost Approach," *American Journal of Sociology*, vol 87 no.3, 1981, pp.548-577.

Verhoest, K., et al., "The Study of Organizational Autonomy: a Conceptual Review," *Public Administration and Development*, 24(2), 2004, pp.101-118.

An Empirical Study On Influencing Factor About The Financial Soundness of Public Institutions: Focusing on the Relationship Between Government and Public Institutions

Jung, Minsoon* Kim, Youngrok**

Abstract

This paper empirically analyzes how political, economic and managerial factors of public institutions affect the financial soundness of public institutions in the relationship between government and public institutions. In order to verify the hypothesis, the financial statements of public institutions were secured and analyzed for the last five years from 2014 to 2018. The results are as follows. First, as a political factor, if the direction of innovation in public institution is market-oriented, financial soundness is strengthened. Second, as an economic factor, the soft budget constraint hypothesized that the financial soundness would be weakened. However, Quasi-government dependence on government affected debt reduction and net profit margin increase, strengthening the government control. Third, as a managerial factor, stable tenure, professionalism of CEO and efficient management had positive effects on financial soundness by securing autonomy in quasi-governmental institutions. This study is meaningful to identify the factors empirically that influence the financial soundness of public institutions, which were not examined in previous studies.

□ Keywords: Relationship between Government and Public Institutions, Organizational Autonomy, Causes of Debt, Financial Soundness

* Postgraduate PhD, Department of Public Administration, Kangwon National University

** Professor, Department of Public Administration, Kangwon National University

▌ **예산정책연구** 제9권 제2호 2020. 6. pp.95-121 https://doi.org/10.35525/nabo.2020.9.2.004

소액주주 주식양도차익 과세의 세수효과 분석에 관한 연구*

문예영** 신영임***

국문초록

최근 정부는 개인의 자본소득에 대한 과세를 강화하는 방안을 검토하고 있으며, 주식의 양도로 인한 양도차익에 대한 과세를 강화하는 것도 포함하고 있다. 현재 주식의 양도로 인한 양도소득세는 상장기업의 대주주 및 비상장기업의 주주만 납세의무가 있으나, 우리나라 주식시장의 높은 성장에 따라 상장기업의 소액주주도 납세의무를 부담해야 한다는 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 본 연구에서는 상장기업의 소액주주의 주식에 대한 양도차익에 대해 과세하는 경우 세수효과를 분석하여 현재 논의하고 있는 정책적 시사점을 제공하고자 하였다. 또한, 선행연구에서 분석한 연구결과를 종합적으로 살펴보고 본 연구는 세 가지 시나리오별로 분석하여 좀 더 합리적인 분석결과를 제공하고자 하였다.

소액주주 개인에게 10%의 세율로 과세한다고 가정하는 경우 세수효과 분석 결과는 연구별로 편차가 발생하고 있어서 신뢰성 있는 결과라고 보기는 어려우나, 방법론상 측면과 양도소득세 세수 측면에서 보았을 때 투자금액별 수익률을 이용한 방법이 가장 합리적이라고 판단하였다. 따라서 상장기업의 소액주주 주식양도차익에 대해 10%의 양도소득세를 과세할 경우, 2010년 기준 1.8조원~2.5조원, 2017년 기준 1.1~1.4조원의 세수가 증가할 것으로 관찰되었다. 다만, 장기적으로 상장기업의 소액주주에 대한 주식양도차익에 과세는 전반적인 자본이득 과세제도 논의와 함께 주식양도차익 과세를 설계하는 것이 바람직하다고 판단된다.

□ 주제어: 주식양도차익, 양도소득세, 세수효과

투고일: 2020. 2. 28. 수정일: 2020. 4. 13. 게재확정일: 2020. 4. 23.

* 본 연구의 내용 및 견해는 저자가 속한 기관의 견해와 무관합니다.

** 주저자: 배화여자대학교 세무회계과 조교수 (yymoon@baewha.ac.kr)

*** 교신저자: 국회예산정책처 추계세제분석실 소득법인세분석과 추계세제분석관 (econoim@na.go.kr)

I. 서 론

최근 정부는 주식거래가 늘어나고 주가가 상승하면서 주식양도차익이 개인의 자산소득에서 상당 부분을 차지하게 됨에 따라, 수직적·수평적 형평성 및 세원 확보 측면에서 소액주주가 보유하고 있는 상장주식의 양도로 인한 양도차익에 대한 과세를 검토하고 있다.[1)]

현재 주식 양도차익 과세를 강화하고자 논의하고 있는 방안은 크게 두 가지로, 하나는 대주주의 범위를 지속적으로 확대하는 것이고, 다른 하나는 현재 비과세가 되고 있는 상장주식 소액주주 분에 대해 과세로 전환하자는 것이다.

어느 방안이든, 강화를 찬성하는 측면에서는 주로 수직적·수평적 과세형평성, 조세정책의 소득재분배 효과를 강조하게 된다. 우선, 주식 양도소득은 실질적인 경제력 증가가 발생한 것이므로 이에 대하여 과세하는 것은 타당하며 다른 금융자산 및 실물자산과의 과세형평성 제고를 위해서도 주식에 대한 양도소득세를 강화할 필요가 있다는 것이다. 특히 국내 주식시장에 참여하는 소액주주의 대부분이 주식양도소득에 대한 납세의무가 없는 것은 공평과세 취지에 부합하지 않으므로, 대주주의 범위를 확대하고 고액의 양도소득이 발생한 주주에게 누진세율을 적용하여 공평과세, 응능주의 과세원칙을 실현하는 것이 바람직하다.

또한, 주식 양도소득과 같은 자본이득은 대부분 고소득자에게 귀속되기 때문에 이에 대한 과세를 강화할 경우 소득 재분배 효과를 제고할 수 있다는 장점도 존재하며, 대부분의 선진국에서는 주식 양도소득에 대해서 과세하고 있으므로 우리나라 역시 주식 양도소득에 대해서 점진적으로 과세를 강화할 필요가 있다.

반면, 주식양도차익 과세 강화를 반대하는 측면에서는 주로 투자심리 위축 및 주식시장 발전 저해 가능성, 변동성으로 인한 세수 안정성의 감소를 강조하고 있다. 우선 우리나라의 자본시장은 아직 성숙하지 않은 상태이므로 주식에 대한 과세를 강화할 경우 자금이탈, 자산의 동결효과, 지하경제로 자금 유입 등 부작용이 발생하여 주식시장 발전에 저해가 될 수 있다. 특히 금융고소득자에 대한 과세강화는 고액자산가의 직접투자 축소로 연결될 수 있어 시장투자심리를 위축시킬 우려가 존재한

1) 동아일보, A8면 1단, [단독] 금융소득 과세 강화 방안 검토 착수, 2019.7.16.일자.

다. 고액자산가들은 대주주 요건을 피하기 위해 지분 투자를 줄이고, 한 기업에 투자하기보다는 분산투자를 할 것으로 예상되며, 기업의 경우에는 경영권 방어를 목적으로 주식을 보유하기 때문에 주식양도가 적어 실제로 주식양도소득과세를 통한 소득재분배 효과 등 영향이 작을 수 있다.

또한 주식은 경기변동의 영향에 상대적으로 민감하므로 안정적인 세수확보가 어렵기 때문에 주식 양도소득에 대한 과세 강화 시, 경우에 따라서는 세수가 감소될 가능성이 있다. 나아가 소액 개인투자자의 상장주식 양도차익 과세규모는 기존 증권거래세수에 비해 크게 확대될 수 있으나 시장후퇴기에는 급감하는 등 경기에 따라 변동성도 급증한다.

이와 같이 주식 양도차익 과세 강화에 대한 찬반의 입장에도 불구, 수직적·수평적 형평성 차원에서 장기적으로 주식양도차익 과세는 강화될 것으로 보인다.

본 논문은 최근 주식양도차익에 대한 과세 강화 흐름 및 정책 수요에 발맞추어, 소액주주에 대한 과세를 강화할 경우의 입법 쟁점 및 세수 효과를 살펴보고자 한다. 조세정책 입안시 해당 정책의 비용과 이익에 집중하는 것이 바람직함에도 불구하고, 기존의 논의는 통계의 한계 등으로 직관적인 수준에 머물러 있다. 그러나 최근 양도소득세에 관한 통계가 새로 발표되고 있고, 과세 방향이 보다 구체적으로 정해지고 있기 때문에 현 시점에서 보다 정확한 비용을 계산해보고자 하는 시도는 향후 조세정책 입안에 있어서 하나의 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 기존 문헌에서 주식양도차익에 대해 자본이득세를 부과하였을 경우 세수 추계 방법과 결과를 살펴보고, III장에서는 본 논문에서 새로 시도한 방법인 수익률을 이용한 세수추계 방법을 이용하여, 소액주주에 대해 과세를 강화하였을 경우 세수효과를 추계해보고자 한다. IV장에서는 요약 및 결론을 담는다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 이론적 배경

유가증권시장과 코스닥 시장의 시가총액, 거래금액은 글로벌 금융위기 전후기간을 제외하고 2004년 이후 양적성장을 지속하고 있다. 유가증권시장 시가총액은 2004년 683개 회사의 413조원에서 2017년 774개 회사의 1,606조원으로 증가하였고, 2017년 기준 거래량은 827억주(일평균 3.4억주), 거래대금은 1,294조원 수준이다. 코스닥시장의 시가총액은 2004년 890개 회사의 31조원에서 2017년 1,267개 회사의 283조원으로 증가하였고, 2017년 기준 거래량은 1,787억주(일평균 7.4억주), 거래대금은 896조원 수준이다.

[표 1] 코스피 및 코스닥 시장 현황

(단위: 억주, 조원, %)

	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
〈코스피〉													
거래량	689	895	881	1,229	956	877	1,206	811	681	1,129	927	827	971
거래대금	848	1,363	1,287	1,466	1,411	1,702	1,196	986	976	1,327	1,113	1,294	1,597
시가총액	705	952	577	888	1,142	1,042	1,154	1,186	1,192	1,243	1,308	1,606	1,344
증감액	49.5	247.3	-375.0	311.0	254.0	-99.9	112.3	31.7	6.3	50.6	65.6	297.4	-262
〈코스닥〉													
거래량	1,341	1,513	1,255	1,968	1,614	1,348	1,465	976	869	1,499	1,708	1,787	1,934
거래대금	428	501	309	531	483	558	528	450	483	874	835	896	1,202
시가총액	72	100	46	86	98	106	109	119	143	202	202	283	228
증감액	1.2	27.8	-53.8	39.9	11.9	8.0	3.1	10.2	23.8	58.5	-0.1	81.2	-55

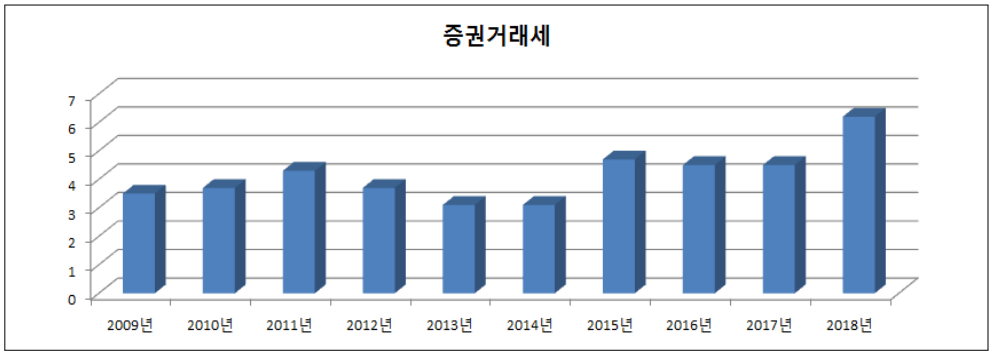
자료: 한국거래소, 증권·파생상품시장통계

주식의 거래에 대해서 과세하는 증권거래세 추이를 살펴보면 2013년 3조 771억 원, 2015년 4조 6699억 원으로 소폭 증가하였고, 2018년 6조 2412억 원으로 대폭 증가하였다. 2018년을 기준으로 시가총액은 2017년에 비해 대폭 감소한 반면에

증권거래세의 세수입은 대폭 증가한 것을 알 수 있다. 증권거래세는 거래대금에 대해서 과세하는 거래세이기 때문이며, 주식투자로 인한 이익과 손실에 관계없이 과세되고 있기 때문이다.

[그림 1] 코스피 및 코스닥 시장 현황

(단위: 조원)



자료: 국세통계연보 각 연도

다만, 현재 우리나라는 기업의 자금확보를 적극적으로 지원하고, 주식시장의 활성화를 도모하기 위해서 상장기업 대주주 및 비상장기업 주주를 제외하고 주식의 양도차익에 대해서는 비과세하고 있다. 세계거래소연맹(WFE)이 집계한 거래소 69곳의 시가총액 자료에 따르면 한국거래소(KRX, 코스피·코스닥) 시가총액은 2019년 10월기준 약 1조3천692억달러(약 1천616조941억원)로 세계 거래소 중 15위를 기록하였으며, 과거 정책목표였던 주식시장의 활성화가 어느 정도 달성했다고 보여진다.[2)]

최근 우리나라의 주식시장의 성장과 더불어 주식양도차익에 대한 과세를 강화하고, 증권거래세를 폐지하는 것에 대해서 활발한 논의가 이루어지고 있는 편이다.

1978년 증권거래세 도입 당시 정부는 주식투자를 통한 자본이득에 대해 과세하는 것이 조세원칙 측면에서 바람직하나 세무기술상 한계 때문에 증권거래세를 도입한다고 밝힌 바 있다. 이에 따라 통상적인 수준에 비해 높은 거래세율을 적용하고 매수거래가 아닌 매도거래에 대해 부과하는 방식은 증권거래세가 양도소득세 대신

2) 연합뉴스, “한국 증시 시가총액 세계 15위…2년째 뒷걸음질,” 2019.11.24.일자.

부과되는 것이기 때문에 선택된 구조로 이해할 수 있다. 증권거래세가 소득이 있는 곳에 세금이 있다는 조세의 기본원칙에 위배되고 이중과세에 해당한다는 지적이 제기되는 것은 결국 국내 증권거래세의 원형이 양도소득세였기 때문인 측면이 크다. 그 이후 증권거래세에서 양도소득세적 외형이 사라지면서 과세근거로 강조된 것은 거래세가 투기적 거래를 줄여 시장의 변동성을 완화시키는 효과가 있기 때문이었다. 주식 양도소득세의 대안으로 도입된 증권거래세는 양도소득세 과세범위가 확대됨에 따라 유지할 명분이 점차 약화되고 있다.[3)]

실제 정부는 주식양도차익의 세율을 인상하거나, 주식양도차익 과세 대상이 되는 대주주의 범위를 2013년 이후 4차례 개정을 통해 지속적으로 확대해 왔다. 그 결과, 코스피 기준 대주주 범위는 2013년 7월 이전 지분율 3% 이상 혹은 종목별 보유액 100억원 이상에서 2018년 4월 이후 지분율 1% 이상 혹은 종목별 보유액 15억원 이상으로 확대되었으며, 2021년 4월부터 지분율 1% 혹은 종목별 보유액 3억원 이상으로 확대될 예정이다.

세율도 꾸준히 상승해왔는데, 대기업 상장주식에 대한 양도소득세율은 기존 20%에서 2018년부터 3억원 초과분에 대해 25%가 적용되는 누진세율 구조로 개정되었다. 중소기업 주식에 대한 세율도 2015년 10% 수준에서 2016년부터 20%로 상승하였으며, 2019년부터는 대기업 주식과 같이 20% 및 25%의 누진구조가 적용될 예정이다. 한편, 소액주주의 상장주식 양도차익에 대해서는 비과세하고 있다.

3) 김준석, “증권거래세 인하의 의의와 향후 과제,” 「자본시장포커스」, 자본시장연구원, 2019년 8호.

[표 2] 개인의 주식양도차익에 대한 세율, 2018년

	상장주식(장내거래)		비상장주식	
	중소기업주식	대기업주식	중소기업주식	대기업주식
대주주	(~2015) 10% (2016~) 20% (2019~) 20/25%	(~2017) 1년이상 보유시, 20%, 1년미만 보유시 30% (2018~) 20/25% 30%(1년미만 보유)	좌동	
소액주주	비과세	비과세	10%	20%

주: 상장주식의 장외거래에 대해서는 대주주, 소액주주 모두 과세

[표 3] 주식 양도소득 과세대상 대주주 범위 연혁

시행시기		1999.1.	2000.1.	2005.8.	2013.7.	2016.4	2018.4.	2020.4.	2021.4
코스피	지분율(%)	5	3		2	1	1	1	1
	종목별 보유액(억원)	-	100		50	25	15	10	3
코스닥	지분율(%)	5	3	5	4	2	2	2	2
	종목별 보유액(억원)	-	100	50	40	20	15	10	3
코넥스	지분율(%)	-			4				4
	종목별 보유액(억원)	-			10				3

주: 1. 위의 지분율 또는 시가총액 이상 기준 중 하나를 충족하면 대주주로 판별

2. 비상장주식의 대주주범위는(2015.3.31.~2016.12.31) 2% 이상, 50억원 이상(2017.1.1.~2018.3.31.) 4%이상, 25억원 이상(2018.4.1.~2020.3.31.) 4%이상, 15억원 이상(2020.1.1.~2021.3.31.) 4%이상, 10억원 이상(2021.4.1.~) 4%이상, 3억원 이상으로 규정(단, 벤처기업의 주식 등에 한정하여 시가총액 기준은 40억원 이상으로 규정) 비상장주식의 대주주범위는 2016.4부터 유가증권시장 기준과 동일하게 변경될 예정이었으나, 2017.1.1.이후까지 유예되었고, 유예 중이었던 2016년 중 개정이 이루어져서 2017년부터 4%, 25억원으로 규정됨

현재 주식 양도차익 과세 강화에 대한 방안은 크게 두 가지로 논의된다. 하나는 대주주의 범위를 지속적으로 확대하는 것이고, 다른 하나는 현재 비과세가 되고 있는 상장주식 소액주주 분에 대해 과세로 전환하자는 것이다.

어느 방안이든, 강화를 찬성하는 측면에서는 주로 수직적·수평적 과세형평성, 조세정책의 소득재분배 효과를 강조하며, 해외의 과세 사례를 참조하고 있다. 우선, 주식 양도소득은 실질적인 경제력 증가가 발생한 것이므로 이에 대하여 과세하는 것은 타당하며 다른 금융자산 및 실물자산과의 과세형평성 제고를 위해서도 주식에 대한 양도소득세를 강화할 필요가 있다는 것이다. 특히 국내 주식시장에 참여하는 소액주주의 대부분이 주식양도소득에 대한 납세의무가 없는 것은 공평과세 취지에 부합하지 않으므로, 대주주의 범위를 확대하고 고액의 양도소득이 발생한 주주에게 누진세율을 적용하여 공평과세, 응능주의 과세원칙을 실현하는 것이 바람직하다.

또한, 주식 양도소득과 같은 자본이득은 대부분 고소득자에게 귀속되기 때문에 이에 대한 과세를 강화할 경우 소득 재분배 효과를 제고할 수 있다는 장점도 존재하며, 대부분의 선진국에서는 주식 양도소득에 대해서 과세하고 있으므로 우리나라 역시 주식 양도소득에 대해서 점진적으로 과세를 강화할 필요가 있다.

반면, 주식양도차익 과세 강화를 반대하는 측면에서는 주로 투자심리 위축 및 주식시장 발전 저해 가능성, 변동성으로 인한 세수 안정성의 감소를 강조하고 있다. 우선 우리나라의 자본시장은 아직 성숙하지 않은 상태이므로 주식에 대한 과세를 강화할 경우 자금이탈, 자산의 동결효과, 지하경제로 자금 유입 등 부작용이 발생하여 주식시장 발전에 저해가 될 수 있다. 특히 금융고소득자에 대한 과세강화는 고액자산가의 직접투자 축소로 연결될 수 있어 시장투자심리를 위축시킬 우려가 존재한다. 고액자산가들은 대주주 요건을 피하기 위해 지분 투자를 줄이고, 한 기업에 투자하기보다는 분산투자를 할 것으로 예상되며, 기업의 경우에는 경영권 방어를 목적으로 주식을 보유하기 때문에 주식양도가 적어 실제로 주식양도소득과세를 통한 소득재분배 효과 등 영향이 작을 수 있다.

또한 주식은 경기변동의 영향에 상대적으로 민감하므로 안정적인 세수확보가 어렵기 때문에 주식 양도소득에 대한 과세 강화시 경우에 따라서는 세수가 감소될 가능성이 있다. 나아가 소액 개인투자자의 상장주식 양도차익 과세규모는 기존 증권거래세수에 비해 크게 확대될 수 있으나 시장후퇴기에는 급감하는 등 경기에 따라 변동성도 급증한다.

이와 같은 주식 양도차익 과세 강화에 대한 찬반의 입장에도 불구, 수직적·수평적 형평성 차원에서 장기적으로 주식양도차익 과세는 강화될 것으로 보인다.

2. 선행연구

주식양도차익 과세에 관한 기존 연구는 대부분 주식양도차익에 대해 자본이득세를 부과하였을 경우 세수를 추정하고 있다.

소액주주 주식양도차익에 대한 세수효과를 정확하게 추계하기 위해서는 1년 동안 투자자 개인별 거래행태 및 투자성과에 대한 자료가 필요하다. 세금을 부과하려면 투자자 한 명이 주식거래를 통해 얻은 수익과 손실을 모두 계산한 뒤 과세금액을 결정해야 하는데, 개인별로 거래성향과 보유기간, 거래빈도, 투자금액, 수익률 등에 따라 과세금액이 크게 달라지기 때문이다. 예를 들어 단기거래에 치중하는 투기적 성향이 높은 투자자가 있는가 하면 투자 목적의 장기보유를 선호하는 투자자도 있으며, 이들의 수익률이 모두 다르다. 그러나 개인별 실제 투자 자료가 없기 때문에 정확한 세수추계가 어렵다.

이와 같은 자료의 부족으로, 자본이득세 부과 시 증가하는 세수 규모를 추계하는 기존문헌은 대부분 이를 시가총액의 증가액으로 가정하고 있다. 홍범교 외(2010), 김정식(2014)에서는 연말과 연초의 시가총액 증가액을 비교, 해당 금액을 양도차익으로 보고 세율(10%)을 적용하여 세수를 추계하고 있다. 최원근 외(2011)의 경우, 기본적으로 홍범교 외(2010)의 방식과 동일하나, 추가적으로 소액주주의 비중을 고려하였다. 채은동(2013)의 경우, 가상주주 및 가상포트폴리오를 생성, 해당 보유 종목별 주식가치 증감분을 양도차익으로 가정한 후 세율을 적용하여 세수를 추계하고 있다.

기존 문헌에 따르면, 소액주주 개인에게 10%의 세율로 과세하는 시나리오의 경우, 2010년 기준 적게는 5.9조원에서 많게는 15.3조원의 세수가 증가할 것으로 예상된다.

기존의 연구들은 대부분 시가총액의 증감액에 개인과 소액주주의 비중을 고려하여 개인의 양도차익을 구하였으나, 여기에는 다음과 같은 한계가 존재한다.

첫째, 시가총액과 주식양도차익이 일치한다고 보기 어렵다. 시가총액은 현재 주식시장에서 상장이 되어 있는 모든 주식에 현재 주가를 곱하고 합산한 것으로, 시가총액의 변동은 주가의 변동을 상당부분 반영하고 있는 평가이익이다. 반면, 주식양도차익은 주식을 보유하는 기간 내의 주가 변동을 반영한 실현이득으로, 주식 보유 시점에 따라 시가총액과 다를 수밖에 없다.

[표 4] 주식양도차익에 대한 과세 강화시 세수효과에 관한 기존 문헌

	홍범교·김진수 (2010)	최원근 외 (2011)	채은동 (2013)	김정식 (2014)	김정식 (2017)
시나리오	개인, 10% 과세	개인, 10% 과세	1,000만원 초과시 10% 과세	개인, 10% 과세	대주주 3억원 이상 25% 누진과세
양도차익 추계	시가총액 증가액 (소액주주 비중 고려안함)	시가총액 증가액 (소액주주 비중 고려)	종목별 시가증가액 (가상주주 시뮬레이션)	시가총액 증가액 (소액주주 비중 고려안함)	국세통계연보 건당 차익통계 활용
세수효과	'09년: 12.5조원 '10년: 6.1조원	'09년: 11.9조원 '10년: 5.9조원	'10년: 15.3조원 '11년: 3.8조원 '12년: 6.3조원	'09년: 12.5조원 '10년: 6.1조원	'15년: 4,218억원

주: 시나리오가 여러 개인 경우, 대표적인 시나리오 하나만 표기하였으며, 김정식(2014)의 경우, 14% 세율을 가정하였으나, 다른 연구결과와의 비교를 위해 여기서는 10%로 변경하여 표시

둘째, 당기 발생한 주식양도차익을 '당기 시가총액의 증감분'으로 보고 있어, 미실현이익을 반영하지 못하고 있다. 이 방법은 현재 경제주체가 소유하고 있는 주식을 모두 당해연도 1월 1일에 취득하여 12월 31일에 처분한다고 가정하는 것이다. 전기까지의 매입분 중 올해 매도함으로써 발생한 양도차익은 당기의 실현이익에 포함되어야 하나, 이를 포함하지 않음으로써 세수추계오차가 발생한다. 또한 실제로 주식을 처분하지 않아 이익이 발생하지 않았는데도 주식양도차익이 생겼다고 가정함으로써 세수추계 오차가 발생한다.

마지막으로, 홍범교 외(2010) 등의 경우, 개인주주 중 소액주주가 차지하는 비중을 고려하지 않고 분석하여 소액주주의 주식양도차익 과세로 인한 세수효과를 구분하기 어렵다는 문제점이 있다.

[표 5] 주식양도차익 과세전환에 따른 세수효과(기존연구), 2009년

(단위: 조원, %)

		시가증가액	개인비중	개인의 양도차익	양도소득세 추정
		(A)	(B)	(C=A*B)	(D=C*10%)
홍범교 외 (2010)	KOSPI	310.4	31.02	96.3	9.6
	KOSDAQ	39.9	71.49	28.5	2.9
	합계	350.3	-	124.8	12.5

주식양도차익 과세가 주가, 거래량, 세수, 외국인투자 등 거시경제에 미치는 영향에 대한 기존 연구들도 다수 존재한다. 이 중 세수에 대한 문헌들은 대부분 자본이득세 과세의 세수에 대한 영향이 장기적으로는 크지 않은 편임을 주장하고 있다(최원근 외, 2011 재인용). Auten & Clotfelter(1982)나 Auerbach(1988)에 따르면, 자본이득세율 변화에 대한 자본이득 실현 민감도가 단기적으로는 높게 나타난 편이었으나 장기적으로는 낮아졌으며 유의하지 않게 나타난 경우도 발생하였다. Cook & O'hare(1987)은 정부 전체세수에 대하여 자본이득세율 인상은 자본이득세수는 감소시킬 수 있으나 대체투자 등을 통하여 세수 감소가 보충되어 정부의 전체 세수는 증가시킬 수 있다고 분석하였다. 반면에 자본이득세율 인하는 단기적 또는 세율에 매우 민감한 경우를 제외하고는 오히려 장기적으로는 세수를 감소시킬 우려가 존재하거나(Stiglitz, 1983), 실제로 감소시킨다고 분석하였다(Hendershott 외, 1991). 또한 자본이득세 과세가 조세회피를 구조적으로 조장하지는 않는 편으로 알려져 있다. Auerbach 외(1997)에 따르면, 자본이득세 과세로 일부에서 탈세를 조장하는 현상이 나타날 수 있으나 이를 일반적 현상으로 보기는 어렵다. 다만 한계세율이 높은 계층의 경우, 자본이득세가 탈세를 조장할 수 있다(Poterba, 1987).

Ⅲ. 세수효과 추정: 수익률을 이용한 추계 방법

1. 주식양도차익 과세 현황

주식양도차익에 대한 양도소득세 세수는 2016년 귀속소득분부터 공개되기 시작하였다. 국세통계연보(2017)에 따르면, 2016년 기준 약 10.6조원의 양도차익에 대한 결정세액은 약 2.0조원이다. 상장주식분과 비상장주식분은 각각 0.7조원, 1.25조원으로 구성되어 있으며, 주식양도소득세는 전체 양도소득세(13.7조원)의 약 14.6%를 차지한다. 또한 주식에 대한 양도소득세 유효세율(양도소득 대비 양도소득세)은 약 18.9%로 추정된다. 2014~2015년의 경우, 건당 양도소득에 기본공제(250만원) 및 세율(10~30%)을 적용하여 결정세액을 추정할 수 있는데, 그 결과 약 1.26~2.10조원의 세수가 징수되었으며, 유효세율은 13.2~14.3% 수준으로 추정된다. 2009~2013년의 경우, 각 연도의 양도소득에 2014~2015년의 유효세율 평균 13.8%을 적용하여 추정한 결과, 0.80~1.09조원 내외의 세수가 징수된 것으로 추정된다.

[표 6] 주식 양도소득세 신고현황

(단위: 건, 조원)

	2015년				2016년			
	자산 건수	양도 가액	양도 차익	세수 (추정)	자산 건수	양도 가액	양도 차익	결정 세액
계	56,460	24.6	15.9	2.10	37,571	16.5	10.6	1.99
상장주식	4,456	7.4	5.6	0.91	5,611	6.2	3.8	0.74
유가증권시장	3,114	5.3	4.1	n.a.	3,237	4.0	2.5	n.a.
코스닥시장	1,258	2.0	1.4	n.a.	2,194	2.1	1.3	n.a.
코넥스시장	84	0.0	0.0	n.a.	180	0.1	0.1	n.a.
비상장주식	52,004	17.2	10.3	1.18	31,960	10.3	6.7	1.25

주: 1. 예정신고와 확정신고를 단순 합계한 수치임

2. 2015년 세수는 해당 자료가 없는 관계로, 적용세율별(10%, 20%, 30%) 건당 양도차익 통계를 활용하여 기본공제(250만원) 차감 후, 세율 및 2016년의 결정세액 대비 추정 양도소득 비중을 적용하여 추계한 것임

자료: 국세청, 「2016 국세통계연보」, 2016.

[표 7] 주식양도차익에 대한 양도소득세수 추정 결과

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
양도소득(조원)	6.32	5.78	6.85	7.84	7.91	8.77	15.90	10.57
건당 양도소득(백만원)	299	260	328	362	282	249	282	281
유효세율(%)	13.8	13.8	13.8	13.8	13.8	14.3	13.2	18.9
세수(조원)	0.87	0.80	0.94	1.08	1.09	1.26	2.10	1.99

주: 유효세율 = 양도소득세 / 양도소득

자료: 국세청, 국세통계연보를 이용하여 저자 계산

2. 소액주주 주식양도차익에 대한 과세시 세수효과

가. 방법론 및 가정

본 논문에서 소액주주 과세시 세수효과는 투자금액에 수익률을 곱하여 양도차익을 추정한 후, 여기에 세율을 곱하여 세수를 추계하고자 한다. 다음 식에서 우리나라 주식투자인구의 실현이익(Realized Income, RI)은 각 주식투자자의 1인당 투자금액과 개인별 수익률을 곱한 후, 투자자별로 합친 것이 된다.

$$RI = \sum_{i=1}^{b} (V_i \times R_i)$$

RI : 실현이익

b : 주식투자 인구 수

Vi : i 투자자의 투자금액

Ri : i 투자자의 수익률

하지만 실제 데이터 상에서 각 개인별 투자금액과 수익률을 알 수 없는 문제가 있다. 다만 금융투자협회가 발간한 각 연도의 “금융투자자의 투자실태에 관한 조사보고서”에서는 투자자 그룹을 투자자 금액별로 3~4개 구간으로 분리한 후 수익률을 조사, 발표하고 있다.[4] 여기서는 이 자료를 이용하여 우리나라 주식투자인구의

4) 이 조사는 매년 1,500명 내외의 개인투자자(전국 6대 도시에 거주, 증권계좌를 보유한 만 25세

실현이익을 다음과 같이 추정한다.

$$RI = \sum_{i=1}^{g} (V_i \times R_i \times P_i)$$

g : 조사그룹 수
Pi : 해당 그룹 내 주식투자 인구 수

이 방법은 기존의 방법에 비해 여러 가지 장점을 가지고 있다. 우선, 실제 수익률에 따른 양도차익에 양도소득세가 부과된다는 개념적 측면에서 보았을 때 합리적이다. 주식양도차익은 주식을 보유하는 기간 내의 주가 변동을 반영한 실현이득이기 때문이다. 또한, 각 그룹 내 자료이기는 하지만, 개인의 전체적인 수익률 자료를 이용하는 것도 합리적이다. 양도차익과 양도차손이 동일 연도에 함께 발생할 경우에는 이를 통산해 과세[5]하므로, 한 개인이 구성하고 있는 주식 포트폴리오에서 이익과 손실을 상계하는 것이 적절하기 때문이다.[6] 우리나라는 상장주식 및 비상장주식의 양도차익과 토지·건물·부동산 및 기타자산의 양도차익을 구분하여 자본이득을 계산하도록 하고 있다. 따라서 주식의 양도거래로 인하여 양도차손이 발생하는 경우 이를 다른 소득구분별 양도차익과는 통산할 수 없지만, 다른 주식의 양도차익과 과세연도별로 통산할 수 있다.

그러나 수익률을 사용하여 세수효과를 추계하는 방법 역시 한계가 존재한다.

우선, 수익률이 설문조사이기 때문에 실제 실현된 수익률이 아니라, 주관적이라는 단점이 존재한다. 다만, 다음 그림에서 볼 수 있듯이 시가총액 증감율과의 상관관계

이상의 투자자)를 대상으로, 설문지를 통한 가두면접법을 통해 작성한 것이다. 기관투자자에 대해서도 조사하고 있으며, 주요 조사 내용은 금융투자 경력 및 목적, 주식보유증권수, 투자거래빈도, 투자성과, 간접투자상품 보유기간 및 보유상품수, 증권사 서비스 만족수준 등이다. 본 조사는 2005년부터, 투자규모별 수익률은 2007년부터 이용가능하나, 해당 자료는 2012년까지만 발간된 바 있다.

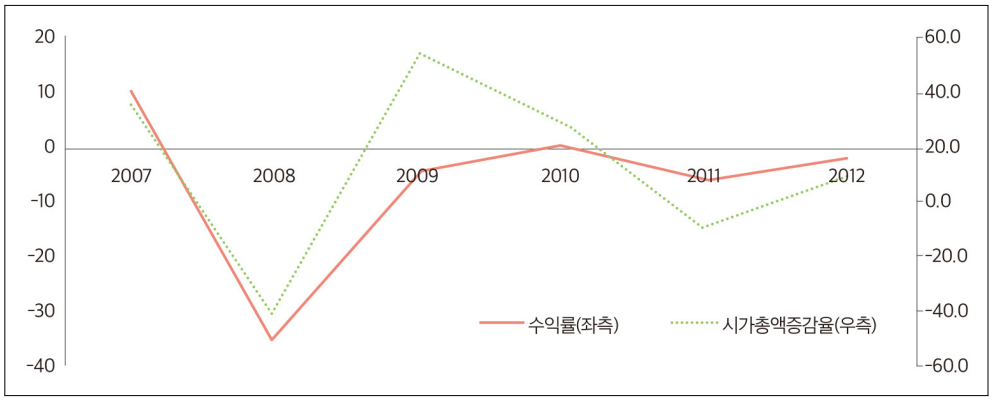
5) 소득세법 제102조(양도소득금액의 구분 계산 등), 소득세법 시행령 제167조의2(양도차손의 통산 등)

6) 예를 들어, A 주식은 30% 이익이고(양도소득 +300원 양도소득세 30원 가정), B 주식은 30% 손해 (양도소득 -300원 가정, 양도소득세 0원 가정)일 경우, 양도소득세는 30원이 아니라, 300원의 양도손실을 상계한 후의 0원이다.

가 높다는 점에서 신뢰도가 존재한다고 판단된다.[7)]

[그림 2] 수익률과 시가총액 증감율의 관계

(단위: %)



자료: 금융투자협회, 한국거래소

둘째, 실제 납세자들의 수익률은 조사대상 표본 집단의 수익률보다 높을 가능성이 존재한다. 현행법 상 주식의 양도거래로 인하여 양도차손이 발생하는 경우 이를 다른 주식의 양도차익과 과세연도별로 통산할 수 있으나, 이는 양도차익과 양도차손이 동일 연도에 함께 발생할 경우에만 해당한다. 세금은 수익을 실현한 사람들이 납부하기 때문에 납세자들의 수익률이 조사결과(2010년 4%)보다 높을 가능성, 장기보유에 따른 수익률 증가 가능성 등이 존재한다.

실제로 대주주에 대한 주식양도차익 과세자료를 활용하여 주식양도가액 규모별 수익률을 추정한 결과, 실제 수익률은 최대 300%대를 기록하기도 하였으며, 양도가액 규모가 2억원 이하인 경우 최대 수익률은 100% 내외에 달하였다. 물론 이는 대주주를 대상으로 한 것이며, 장기보유 및 수익 실현 비율이 높기 때문에 세전 수익률이 높게 나타나는 것으로 보인다. 다만, 금융투자협회(2016)에 따르면, 소액 주주의 평균 주식 보유 기간이 약 8개월 내외인 점에 비추어 볼 때, 소액주주도 이와 같은 높은 수익률을 실현한다고 보기에는 무리가 따를 것으로 예상된다.

7) 표본 수가 작아서 유의하다고 하기는 어려우나, 수익률과 각 연도별 월평균시가총액 증감율과의 상관계수는 0.76, 각 연도말 시가총액 증감율과의 상관계수는 0.78로 높은 편이다. 수익률과 시가총액 증감율과의 상관관계가 높다고 하더라도, 시가 증가액이 양도차익이라고 보는 것보다는 투자금액에 따른 수익률을 적용한 금액이 양도차익이라고 보는 것이 더욱 합리적이다.

[표 8] 대주주에 대한 주식양도차익 과세: 주식양도가액 규모별 유효세율 및 수익률 추정

(단위: %)

양도가액	1건당 양도차익			유효세율			세전 수익률		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
합계	3.7	4.8	4.2	14.3	13.2	18.9	207.5	182.3	179.9
5천만 이하	0.1	0.1	0.1	10.0	9.4	13.0	76.9	67.0	80.1
1억 이하	0.6	0.5	0.6	12.0	11.3	15.1	101.5	65.9	86.5
2억 이하	1.3	1.1	1.1	12.9	12.0	16.5	122.2	74.5	93.7
3억 이하	2.2	2.1	2.1	13.7	12.7	17.2	143.6	96.3	112.4
5억 이하	3.8	3.2	3.3	14.1	13.0	18.0	177.3	100.9	130.7
10억 이하	7.2	5.8	6.1	14.1	13.0	18.4	200.1	113.2	127.2
20억 이하	15.2	12.5	12.5	14.3	13.2	18.8	245.7	137.6	149.0
30억 이하	28.9	22.7	22.8	14.8	13.7	19.2	275.9	154.9	152.9
50억 이하	43.8	35.6	37.8	13.7	12.6	19.1	227.3	170.9	173.8
100억 이하	93.3	62.9	63.8	14.1	12.9	19.1	327.4	192.7	184.9
100억 초과	367.1	305.5	302.9	14.9	13.6	19.5	217.7	366.7	286.4

주: 세전 수익률 = 양도차익 ÷ (취득가액+필요경비) × 100%

자료: 국세청, 국세통계연보 및 저자 계산

본 논문에서는 이러한 단점을 극복하기 위해 표본조사결과보다 더 높은 수익률을 가정한 두 번째 시나리오를 상정하였다. 실제 납세자들의 수익률은 조사대상 표본집단의 수익률보다 높을 가능성이 있다. 이에 따라 양(+)의 수익률을 보인 투자자가 정규분포를 보일 것으로 가정한 후 수익률별 투자인원수를 고려해 세수를 추계하였다. 보다 구체적으로, 모집단 인원 474만명 모두가 기존 조사 자료의 5~20배를 상회하는 수익률을 실현하기는 어렵다고 보이므로, 표본 평균 수익률(2010년 4%, 2017년 2.3%)을 보인 투자자는 전체의 50%,[8] 나머지 50%는 1배 이상의 수익률을 보인 투자자의 분포가 정규분포를 보일 것으로 가정하였다. 이는 전체의 50%는 평균 수익률, 50%는 평균 이상의 수익률을 보인 것으로 가정한 것과 같다. 평균수익

8) 수익이나 손실을 실현한 투자자가 각각 어느 수준의 수익률(손해율)을 실현하였는지에 대해서는 자료가 없으나, 2011~2012년 해당 조사의 통계에 따르면, 손실을 본 사람은 전체의 53%, 수익을 실현한 사람은 전체의 46%이다.

률을 상회하는 수익률을 보인 투자자들의 수익률 분포는 평균이 4%, 표준편차는 3인 정규분포를 따를 것으로 가정하였다. 여기서 4%는 2010년 수익률 평균이며, 표준편차는 2007~2012년 투자금액규모별 수익률 분포의 표준편차 평균이다.[9] 50%의 평균수익률을 상회하는 투자자들의 수익률 분포에 관한 가정은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$f(x) = \frac{1}{\sqrt{2\pi \cdot 3}} e^{-(x-4)^2/2 \cdot 3^2}$$

단, x 〉 4 에 한함

셋째, 투자자 구간별로 수익률 자료가 3~4개 정도로 제한적이며, 나아가 수익률이 음수(-)로 조사된 경우에는 세수효과를 추계하기 어려운 단점이 존재한다. 2011~2012년의 경우 수익률이 음수로 조사된 바 있으며, 2013~2015년의 경우 해당 자료가 없다. 또한 2016년의 경우 전체 수익률 자료만 존재할 뿐, 직접투자규모별 수익률 자료가 없어 추계가 어렵다. 본 논문에서는 2010년의 경우 기존 연구들과의 비교가 용이하며, 수익률이 (+)의 값으로 조사된 바 있어, 2010년 자료를 이용해 세수효과를 추계하고자 한다. 비록 과거의 자료이기는 하지만, 수익률을 이용한 세수효과 추계 방법의 정합성은 유효할 것으로 보인다.

[표 9] 개인 주식투자자의 수익률

(단위: %)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2016
10.1	-34.6	-4.7	4.0	-5.2	-2.0	1.15

자료: 금융투자협회

마지막으로, 주식에 대한 양도차익 과세 시 거래량 감소를 반영하지 못한다. 기존 문헌에 따르면 주식양도차익에 대한 과세 강화는 거래량 감소에 영향을 준다. 김정

9) 이러한 과정들로 인해, 투자자들의 전체 수익률 평균을 2010년 기준 약 5.5%, 2017년 기준 약 4.8%로 가정한 것과 같은 효과가 발생한다.

식(2014) 및 김정식(2017)에 의하면, 주식거래량은 수익률에 의해 큰 영향을 받기 때문에, 주식에 대한 양도차익 과세 강화로 주식 수익률이 하락할 경우, 거래량이 감소할 수 있다. 이 때, 주식거래량의 결정요인으로 주식수익률, 주가변동률, 금리, 성장률, 환율을 고려한 모형을 사용하였다. 한편 최원근 외(2011)에 의하면, 상장주식양도차익 과세는 도입기 전후 단기간에 걸쳐 시장충격이 있겠으나 중장기적으로는 거래량은 다소 감소되겠지만 대체투자 등으로 인해 주가 및 세수에 대한 영향은 크지 않을 것으로 예측된다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 여기서는 주식에 대한 양도차익 과세 강화로 인한 주식 수익률 하락을 양도세율 수준인 10%로, 수익률에 대한 투자금액의 탄력성을 1로 가정한 세 번째 시나리오를 상정하였다. 이 경우 세수변화는 기존 세수 증가액의 90% 수준에 머무를 것으로 전망된다.

소액주주 양도차익에 대한 구체적인 과세 방안은 다음과 같이 가정한다. 양도차익에 대한 세율은 10% 단일세율로 가정하고, 현재 건당 250만원씩 존재하는 기초공제는 고려하지 않는다.[10] 또한 양도차익에 대한 소득세 인상과 별도로, 거래세율 인하는 고려하지 않는다.

나. 시나리오별 세수효과

투자금액 및 수익률 자료의 성격과 한계를 고려하여 여기서는 세 가지의 시나리오를 고려하였다.

첫 번째로, 투자금액 규모별 수익률은 설문조사자료를 이용하되, 투자금액 총계가 시가총액과 같다고 가정한 시나리오를 구성하였다. 이는 투자금액 규모별 수익률 자료 중 가장 상위구간의 투자금액 평균은 알기가 어렵기 때문에 필요한 가정이다. 금융투자협회 조사 자료에 의하면, 2010년 투자자 전체의 수익률은 4.0%, 구간별 수익률은 1.4~5.7%로 나타난다. 다음 표의 E열은 각 투자규모 구간의 평균 투자금액을 나타내고 있는데, 구간별로 5백만원~3억 6,600만원 수준을 보이고 있다. 이 때 가장 상위구간의 투자금액 평균은 표본 조사에서 밝히지 않았기 때문에 알기가 어렵다. 때문에 각 투자금액 평균과 투자인원수를 곱하여 구간별로 합한 투자금액 총계가 전체 개인소유분 시가총액과 같도록 목표값 찾기 방식으로 평균 투자금액을

10) 채은동(2013)의 경우에는 1,000만원~3,000만원의 기초공제를 고려하고 있다.

구하였다. 그 결과 상위구간의 평균 투자금액은 약 3.66억원으로 나타났다. 이와 같이 평균투자금액을 각 인원수와 곱한 투자금액 총계에 수익률을 곱하여 양도차익을 추산하였고, 여기에 세율을 반영하여 소액주주에 대한 주식양도차익 과세시 세수효과를 추계한 결과, 약 1.8조원의 세수가 증가할 것으로 추계되었다.

보다 최근의 주식시장에 맞는 결과값을 시산해보기 위하여, 2017년의 전체 수익률을 2.3%로 가정할 경우의 세수도 추계하였다. 2017년 전체 수익률 2.3%는 2007~2016년 수익률 및 시가총액(월평균)과의 상관관계 0.7이 유지되도록 목표값 찾기 방식으로 구한 것이며, 각 투자금액 규모별 수익률은 기존 조사 자료의 전체수익률(4.0%)와 2017년 수익률 가정치(2.3%)와의 비례관계를 이용해 가정하였다. 이 경우에는 1.2조원의 세수가 증가할 것으로 추계되었다.

[표 10] 주식양도차익 과세전환에 따른 세수효과 추정: 시가총액 사용

패널 A : 2010년 기준

직접 투자규모	응답 표본수 (명)	표본수 비중 (%)	수익률 (%)	인원수 (만명)	평균 투자금액 (백만원)	투자금액 총계 (조원)	양도차익 (조원)	세수 (10%세율) (십억원)
	A	B	C	D	E	F=D*E	G=F*C	H=G*10%
~1천만원	279	32.6	1.4	154	5	7.7	0.1	10.8
1~5천만원	452	52.8	5.1	250	30	75.1	3.8	382.9
5천만원~	125	14.6	5.7	69	366	253.4	14.4	1,444.1
합계	856	100.0	4.0	474		366.2	18.4	1,837.9

패널 B : 2017년 기준

직접 투자규모	응답 표본수 (명)	표본수 비중 (%)	수익률 (%)	인원수 (만명)	평균 투자금액 (백만원)	투자금액 총계 (조원)	양도차익 (조원)	세수 (10%세율) (십억원)
	A	B	C	D	E	F=D*E	G=F*C	H=G*10%
~1천만원	279	32.6	0.8	172	5	8.6	0.1	6.9
1~5천만원	452	52.8	2.9	279	30	83.7	2.4	245.4
5천만원~	125	14.6	3.3	77	378	292.1	9.6	957.4
합계	856	100.0	2.3	428		384.4	12.1	1,209.7

자료: 응답 표본수, 수익률은 금융투자협회 자료, 인원수는 증권거래소 자료, 평균투자금액 및 양도차익, 세수는 저자 계산

두 번째 시나리오는 표본조사결과보다 더 높은 수익률을 가정하였다. 모집단 인원 474만명 모두가 기존 조사 자료의 5~20배를 상회하는 수익률을 실현하기는 어렵다고 보이므로, 표본 평균 수익률(2010년 4%, 2017년 2.3%)을 보인 투자자는 전체의 50%,[11] 나머지 50%는 평균 수익률을 상회하되, 수익률별 납세자 분포가 정규분포를 보일 것으로 가정하였다. 이 때 편의상 약 30개 구간의 이산적인 정규분포를 가정하였다. 이러한 가정은 실제 납세자들의 수익률이 조사대상 표본 집단의 수익률보다 높을 가능성이 있기 때문이다. 현행법상 주식의 양도거래로 인하여 양도차손이 발생하는 경우 이를 다른 주식의 양도차익과 과세연도별로 통산할 수 있으나, 이는 양도차익과 양도차손이 동일 연도에 함께 발생할 경우에만 해당한다. 장기보유에 따른 수익률 증가 가능성 및 세금은 수익을 실현한 사람들이 납부하기 때문에 납세자들의 수익률이 조사결과(2010년 4%)보다 높을 가능성이 있는 것이다.

실제로 대주주에 대한 주식양도차익 과세자료를 활용하여 주식양도가액 규모별 수익률을 추정하면, 실제 최대 수익률은 100~300%에 달하는 것으로 관찰되며, 이는 장기보유 및 수익 실현 비율이 높기 때문이다. 반면에 소액주주는 금융투자협회(2016)에 따르면, 평균 주식 보유 기간이 약 8개월 내외이고, 투자규모가 대주주에 비해 소액인 점에 비추어 볼 때, 대주주와 같은 높은 수익률을 실현하기는 매우 어려울 것으로 판단된다.

[표 11] 주식양도차익 과세전환에 따른 세수효과 추정: 시가총액 사용, 2010년

직접 투자규모	평균 수익률 (%)	인원수 (만명)	투자금액 총계 (조원)	양도차익 (조원)	세수 (10%세율) (십억원)
2010년	4.0	474	336.1	24.4	2,464.8
2017년	2.3	528	384.4	14.4	1,442.6

자료: 응답 표본수, 금융투자협회 자료, 인원수는 증권거래소 자료, 수익률, 평균투자금액 및 양도차익, 세수는 저자 계산

11) 수익이나 손실을 실현한 투자자가 각각 어느 수준의 수익률(손해율)을 실현하였는지에 대해서는 자료가 없으나, 2011~2012년 해당 조사의 통계에 따르면, 손실을 본 사람은 전체의 53%, 수익을 실현한 사람은 전체의 46%임

이에 따라 (+) 수익률을 보인 투자자가 정규분포를 보일 것으로 가정한 후 수익률별 투자인원수를 고려해 세수를 추계하였다. 이러한 가정은 투자자들의 수익률 평균을 2010년 기준 약 5.5%, 2017년 기준 약 4.8%로 가정한 것과 같은 효과가 발생한다. 추계결과, 2010년 기준 2조 4,648억원의 세수가 증가할 것으로, 2017년 기준 1조 4,047억원의 세수가 증가할 것으로 추계되었다.

마지막으로, 주식에 대한 양도차익 과세 시 거래량 감소가 있다고 가정하였다. 기존 문헌에 따르면 주식양도차익에 대한 과세 강화는 거래량 감소에 영향을 준다. 김정식(2014) 및 김정식(2017)에 의하면, 주식거래량은 수익률에 의해 큰 영향을 받기 때문에, 주식에 대한 양도차익 과세 강화로 주식 수익률이 하락할 경우, 거래량이 감소할 수 있다. 이 때, 주식거래량의 결정요인으로 주식수익률, 주가변동률, 금리, 성장률, 환율을 고려한 모형을 사용하였다. 한편 최원근 외(2011)에 의하면, 상장주식양도차익 과세는 도입기 전후 단기간에 걸쳐 시장충격이 있겠으나 중장기적으로는 거래량은 다소 감소되겠지만 대체투자 등으로 인해 주가 및 세수에 대한 영향은 크지 않을 것으로 예측된다.

이에 따라, 주식에 대한 양도차익 과세 강화로 인한 주식 수익률 하락을 양도세율 수준인 10%로, 수익률에 대한 투자금액의 탄력성을 1로 가정하였다. 이 경우 세수 변화는 기존 세수 증가액의 90% 수준에 머무를 것으로 전망된다. 구체적으로 2010년 기준, 시나리오1의 경우 1.65조원, 시나리오 2의 경우 2.22조원의 세수 증가가, 2017년 기준, 시나리오1의 경우 1.09조원, 시나리오 2의 경우 1.26조원의 세수 증가가 전망된다.

다음 표는 소액주주의 주식양도차액 과세 강화시 세수 효과를 시나리오별로 정리한 것이다. 세수추계 결과, 기존 문헌에 따르면, 2010년 기준 5.9조원~15.3조원의 세수가 증가할 것으로 전망되나, 본 분석에 의하면, 1.8조원~2.5조원의 세수가 증가할 것으로 전망된다. 2017년 기준으로는 기존 문헌에 따르면, 11.1조원의 세수가 증가할 것으로 전망되나, 본 분석에 의하면, 1.1조원~1.4조원의 세수가 증가할 것으로 전망된다.

소액주주 개인에게 10%의 세율로 과세할 경우의 세수 추계 결과는 연구별로 편차가 크게 발생하여 신뢰성 있는 결과라고 보기는 어려우나, 방법론상 측면과 양도소득세 세수 측면에서 보았을 때 투자금액별 수익률을 이용한 방법이 합리적인 것

으로 보인다.

[표 12] 소액주주의 주식양도차액 과세 강화시 세수 효과

(단위: 조원)

구분	기존문헌 방식	수익률을 이용한 추계 방법			
		평균 수익률, 표본조사 분포를 가정할 경우		수익률 상위 50%의 투자자가 정규분포라고 가정할 경우	
		거래량 유지시	거래량 감소시	거래량 유지시	거래량 감소시
2010년	5.9~15.3	1.84	1.65	2.46	2.22
2017년	11.1	1.21	1.09	1.40	1.26

주: 1. 기존문헌 방식에 의한 2017년 효과는 기존 문헌에서 사용한 방식을 따라 저자가 계산한 것이다.

2. 평균수익률 가정은 다음과 같다: 2010년 기본 시나리오 4.0%, 상위 50% 정규분포 시나리오 5.5%; 2017년 기본 시나리오 2.3%, 상위 50% 정규분포 시나리오 4.8%

3. 거래량이 감소할 경우의 세수는 수익률 10% 하락에 대한 투자금액의 탄력성을 1로 가정하고, 세수변화는 기존 세수 증가액의 90% 수준으로 시산한 것이다.

V. 결 론

최근 주식거래가 늘어나고 주가가 상승하면서 주식양도차익이 자산소득에서 상당 부분을 차지하게 됨에 따라, 정부는 수직적·수평적 형평성 및 세원 확보 측면에서 조세 정책을 고민하고 있다. 이와 같은 주식시장의 성장에 발맞추어 주식양도차익에 대한 과세 강화 수요도 증가하고 있다. 실제 정부는 주식양도차익의 세율을 인상하거나, 주식양도차익 과세 대상이 되는 대주주의 범위가 지속적으로 확대되어 왔다. 소액주주 개인에게 10%의 세율로 과세할 경우의 세수 추계 결과는 연구별로 편차가 크게 발생하여 신뢰성 있는 결과라고 보기는 어려우나, 방법론상 측면과 양도소득세 세수 측면에서 보았을 때 투자금액별 수익률을 이용한 방법이 합리적인 것으로 보인다. 기존의 연구들은 대부분 시가총액의 증감액에 개인과 소액주주의 비중을 고려하여 개인의 양도차익을 구하였으나, 시가 증가액과 주식양도차익이 일치한다고 보기 어렵다. 또한, 2010년을 기준으로 국세통계연보의 주식양도차익에 대한 양도소득세 자료를 이용하여 추정한 세수효과 약 0.8조원 [표 7]과 기존의 선행연구에서 추정한 최대 세수효과 약 15.3조원(채은동, 2013)은 금액 차이가 크게 나는 등 실제 양도소득세 세수규모를 고려할 때 현실성이 부족하다. 반면, 수익률 자료를 이용한 세수효과 추계 방식은 실제 수익률에 따른 양도차익에 양도소득세가 부과된다는 개념적·방법론적 측면에서 합리적이며, 수익률이 주관적 설문조사이기는 하나 시가총액 증감율과의 상관관계 등에서 신뢰도가 존재하고, 동일 과세기간 내의 양도차손 상계 등을 반영할 수 있는 장점이 존재한다.

본 분석에 의하면, 소액주주 양도차익에 대해 10%의 양도차익세를 부과할 경우, 2010년 기준 1.8조원~2.5조원, 2017년 기준 1.1~1.4조원의 세수가 증가할 것으로 전망된다. 이는 기존 문헌에 따르면, 2010년 기준 5.9조원~15.3조원, 2017년 기준 11.1조원의 세수가 증가할 것으로 전망한 것보다는 상당히 낮은 수준이다.

장기적으로 소액주주에 대한 양도차익 과세는 전반적인 자본이득 과세제도 논의와 함께 주식양도차익 과세를 설계하는 것이 바람직하다. 최근 주식양도차익에 대한 과세 정책은 현재 상장주식 양도차익의 과세대상이 대주주에 한정됨에 따라 협소해진 과세베이스를 확대하는 측면에서 2013년 이후 4차례가 개정되는 등 수시로 단

편적인 개정을 반복하고 있다. 그러나 장기적으로 수직적·수평적 과세형평성, 조세정책의 소득재분배 효과 측면, 거래세와의 세부담 조정 등의 측면에서 전반적인 재설계 방법을 고려할 필요가 있다. 나아가 투자심리 위축 및 주식시장 발전 저해 가능성, 주식시장 변동성 등에 따른 세수 안정성 저하 등을 보완하기 위해 점진적인 과세 확대를 고려하는 것이 바람직하다.

참고문헌

김준석, "증권거래세 인하의 의의와 향후 과제," 「자본시장포커스」 8호, 자본시장연구원, 2019년.

김정식, "자본이득세 과세에 관한 연구: 주식양도차익 과세를 중심으로," 「KIF Working paper」, 14-10, 한국금융연구원, 2014.

_____, 「주식양도차익 과세강화에 따른 시장의 파급효과 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2017.

자본시장연구원, 「개인의 금융투자 실태 분석」, 2016.

채은동, 「소액주주 주식양도소득세 도입방안 및 세수효과 분석」, 국회예산정책처, 2013

최원근 외, 「주식양도차익 규모 추계의 방법론에 관한 연구」, 국회예산정책처 연구용역 보고서, 2011.

홍범교·김진수, 「자본이득과세제도의 정비에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2010.

Congressional Budget Office, "How Capital Gains Tax Rates Affect Revenues: The Historical Evidence," Congress of the United States, March 1988.

Dai, Z, D. Shackelford, and H. Zhang, "Capital Gains Taxes and Stock Return Volatility : Evidence from Taxpayer Relief Act of 1997," *Journal of the American Taxation Association*, 35(2), August, 2010.

Dai, Zhonglan, Edward Maydew, Douglas A. Shackelford and Harold H. Zhang, "Capital Gains Taxes and Asset Prices: Capitalization or Lock-in?," *Journal of Finance, American Finance Association*, vol.63(2), 2008, pp.709-742.

Haig, Robert M., "The Concept of Income—Economic and Legal Aspects," *The Federal Income Tax*, New York: Columbia University Press, 1921, pp.1-28.

Henderson, Yolanda K., "Capital Gains Tax Rates and Stock Market Volume," *National Tax Journal*, Vol.43, no.4, Dec. 1990, pp.411-425.

Kim, Jung-Sik, "The Behavior of Sudden Stop : EME's Experiences," paper presented in 2013 WEAI Annual Conference, 2013.

Koenker, Roger, *Quantile Regression*, Cambridge University Press, 2005.

Simons, Henry, *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*,

Chicago: University of Chicago Press, 1938, p. 49.

Shackelford, Douglas, "Stock Market Reaction to Capital Gain Tax Changes : Empirical Evidence from the 1997 and 1998 Tax Acts," *Tax Policy and the Economy*, vol.14, James M. Porterva ed. MIT Press, 2000, pp.67-92.

Xu, Zhaojin, "Effect of Capital Gains Taxes on Stock Prices," working paper, Washington State University, 2007.

Capital Gain Tax on Minority Shareholders and Tax Revenue Effects

Moon, Yeyoung* Shin, Youngim**

Abstract

As stock transfer gains account for a significant portion of asset income due to the recent increase in stock trading and the rise in stock prices, the government is agonizing over tax policies in terms of equity and securing tax sources. In line with this growth in the stock market, demand for stricter taxation on share transfer gains is also rising. In fact, the government has continuously expanded the scope of major shareholders who raise the tax rate on stock transfer gains or are subject to taxation on stock transfer gains.

Although the tax revenue estimate for minority shareholders with a tax rate of 10% is not considered a reliable result because of the large variation in each study, the methodologies and the method using the return on each investment amount are reasonable. According to this analysis, the 10 percent capital gains tax on minority shareholders' transfer gains is expected to increase tax revenue by 1.8 trillion won to 2.5 trillion won as of 2010 and 1.1 to 1.4 trillion won as of 2017.

In the long run, it is desirable to design a share transfer gain tax with the discussion of the overall capital gain taxation system for minority shareholders.

□ Keywords: Stock Transfer Gains, Capital Gains Tax, Tax Revenue Effect

* First Author, Professor, Tax and Accounting Department, Baewha Women's University

** Corresponding Author, Analyst, Income and Corporate Tax Analysis Division, National Assembly Budget Office

▌ **예산정책연구** 제9권 제2호 2020. 6. pp.123-163 https://doi.org/10.35525/nabo.2020.9.2.005

사학연금기금 재정 안정을 위한 퇴직수당 공단부담금의 기부금 세제 적용에 관한 연구

최원석* 최기호** 김수성***

국문초록

현재 사학연금공단에서는 퇴직수당을 매년 236억원씩 연금기금에서 지급하고 있는데 이를 퇴직수당 공단부담금이라 하며, 동 금액은 기부금으로 처리하고 있다. 최근 들어 기부금에 대한 손금 산입 비율이 50%로 축소되어 법정기부금 한도초과가 발생하여 법인세를 납부하고 있다. 본 연구에서는 퇴직수당 공단부담금의 기부금 적용에 대한 타당성 여부 등에 대하여 살펴보고자 하였으며, 연금재정의 안정화 목적과 국가예산의 절감차원에서 세무회계적인 접근을 통해 사학연금기금의 법인세제 개선안을 살펴보고자 하였다.

본 연구는 퇴직수당 공단부담금이 기금회계에서 지급되고 있어 이를 기부금으로 적용하고 있는 기존 예규에 대하여 세법 해석을 새롭게 정립하고 사학연금기금의 기부금 처리에 대한 세무회계의 개선방안을 도출하고자 하였다. 현행 사학연금공단의 회계처리 및 기부금의 기금회계 적용의 문제점을 인식하고 기부금 적용에 대한 타당성을 살펴보고자 하였다.

본 연구에서는 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다. 우선, 기존 기부금으로 처리되던 퇴직수당 공단분담금을 준조세의 성격으로 보고자 하였다. 둘째, 학교법인을 대신하여 사학연금기금에서 대신 지급하였다는 것은 연금법상에서 강제로 부과된 부담금으로 이를 필요경비로 보아야 한다. 셋째, 별도의 퇴직수당에 관한 회계처리를 신설하는 것이다. 본 연구는 최근 법인세가 과세되고 있는 사학연금기금의 퇴직수당의 기부금 적용에 대한 문제점을 살펴보고 개선방안을 모색하였다는 데 있어서 의의가 있다.

□ 주제어: 사학연금기금, 법정기부금, 기부금 한도초과, 퇴직수당 공단부담금, 기금회계

투고일: 2020. 3. 4. 수정일: 2020. 4. 17. 게재확정일: 2020. 4. 17.

* 주저자: 서울시립대학교 세무전문대학원 교수 (wschoi@uos.ac.kr)

** 교신저자: 서울시립대학교 세무전문대학원 교수 (cgh@uos.ac.kr)

*** 공동저자: 사립학교교직원연금공단 연구위원 (mercury@tp.or.kr)

I. 서 론

사학연금회계는 크게 연금회계와 기금회계로 크게 구분되고 있다. 연금회계는 고유목적사업 회계에 해당하는 것으로서 사학연금 가입자가 은퇴시점 이후에 연금을 수령하기 위해서 재직 중에 보험료를 부담하는 부담금의 징수와 은퇴 이후에 연금을 지급하는 연금지급 급여를 다루는 회계에 해당한다. 반면, 기금회계는 수익사업회계로서 장기간 누적된 기금을 활용하여 기금운용 수익사업을 통해 가득한 운용이익에 대하여 운용수입과 운영경비를 관리하는 수익사업회계를 말한다. 현재 연금회계는 고유목적사업의 지출을 위한 사업으로서 비수익사업에 해당하며 법인세 과세대상에서 제외되고 있다. 반면, 기금회계는 수익사업회계로서 법인세의 과세대상이 되며 수익사업에 대하여는 법인세 세무신고를 위해서 세무조정의 과정을 거치고 있다.

우리나라 공적연금은 크게 두부류로 국민연금과 특수직역연금으로 이루어져 있다. 국민연금 가입자는 연금으로 노령연금과 장애연금 및 유족연금을 지급하고 있으며, 연금제도 이외에 사용자가 일시금으로 퇴직금을 지급하고 있다. 퇴직금은 근로기준법에 따라서 근속연수에 따라 퇴직금액을 일시금으로 지급하고 있다. 이와 마찬가지로 공무원연금을 비롯한 특수직역연금에서도 퇴직급여와 유족·장해급여 이외에 퇴직금 성격의 퇴직수당을 지급하고 있다. 국민연금과 특수직역연금에서 퇴직금과 퇴직수당은 근로 보상적 성격으로 지급하는 급여라는 점에서는 공통된 특징이 있으나 지급하는 근거법령이 근로기준법이냐 각 연금법이냐 만이 다를 뿐이다. 사학연금기금도 일반 민간기업의 퇴직금과 유사한 퇴직수당을 지급하고 있다. 현재 지급하는 주체에 따라 공적연금의 명칭이 다르다. 군인연금제도의 가입자인 군인과 공무원연금제도의 가입자인 공무원은 국가가 사용자 의무를 지고 있으므로 그에 대한 재원은 국가에서 전액 부담하고 있다. 그러나 사학연금제도의 가입자인 사립학교 교직원이 퇴직 시 일시금으로 지급하는 퇴직수당에 대한 지급의무는 사용자의 역할을 감당하고 있는 학교법인이 전액 부담을 하는 상황이 아니다. 그 이유로는 사립학교의 재정이 매우 열악하여 퇴직수당의 재원 조달을 학교법인 스스로 충당하기에는 다소 어렵다는 현실적인 상황을 감안하여 학교법인이 일부 부담하고 나머지는 국가가 대부분의 재원을 보조하고 있으며, 사학연금기금에서도 재원의 일부를 부담하고

있는 실정이다.

사학연금기금에서 퇴직수당부담금으로 매년 236억원을 부담하고 있다. 공단이 부담하는 퇴직수당부담금 236억원은 본질적 성격상 연금 가입자에게 지급하는 퇴직금 제도와 유사한 급여로서 퇴직수당의 지급 자체는 연금회계의 대상에 해당하고 있다. 그렇지만 그 재원부담을 사학연금기금에서 지급하고 있으며 사립학교 경영기관을 대신하여 사학연금기금이 이를 대신 부담하여 기금회계에서 처리하고 있는 상황이다. 1991년부터 매년 사학연금기금에서 부담하고 있는 퇴직수당부담금의 금액은 236억원으로서 현재까지 대략 6,160억원 가량의 재원을 부담하여 왔다. 퇴직수당 공단 부담금은 학교법인을 대신하여 한시적으로 지급하고자 한 것으로서, 학교법인 재정이 좋아질 때까지 지급하기로 한 것이었으나, 현재까지 지속적으로 부담하고 있는 상황이다. 이 금액은 기금회계 측면에서 기부금으로 인정되어 현행 세법상 손익계산서에 기부금인 비용으로 계상하고 있다. 동 금액은 사학연금기금이 학교법인을 대신하여 대신 납부하는 형태로 기금회계에서 법정기부금으로 처리하고 있다.

과거 사학연금기금에서 부담하는 퇴직수당 공단 부담금은 기부금으로 처리되어 전액 손금에 산입되었었다. 그러나 현재 기금회계에서 지급하고 있는 퇴직수당 공단부담금 236억원은 기부금 한도초과로 인한 손금 불산입 규정에 의해 전액 손금으로 인정되고 있지 않다. 그 이유로는 법정기부금의 손금 산입 비율이 50%로 축소되었기 때문이다. 그러므로 매년 지급하는 236억원 중에서 기부금 한도초과가 발생하는 118억원은 손금불산입 되어 법인세 과세대상에 포함하고 있다. 이로 인하여 2017년에는 법인세로 62억원을 납부하였고, 2018년에는 12억원을 납부하였다. 향후 이와 같은 상황이 반복된다면 236억원 지급에 따른 기부금 한도초과로 인하여 2019년도부터는 매년 25.9억원 가량의 법인세를 납부하여야만 하는 상황이 도래할 것으로 예측된다. 최근, 사학연금기금은 1조원 이상의 기금운용이익 증가로 인해 법인세의 납부의 가능성은 커져만 가고 있다. 그러므로 사학연금기금에서 부담하고 있는 퇴직수당부담금에 대한 기부금의 세무처리에 대한 개선방안 모색이 시급한 상황이다.

퇴직수당제도는 특수직역연금에 공통으로 적용되고 있는 연금급여의 일종이지만, 현재 기금에서 퇴직수당의 재원을 부담하고 있는 기금은 사학연금기금뿐이며, 매년 기부금 한도초과로 인하여 지급액의 50%가 과세대상소득에 포함되는 기금도 사학연금기금으로 국한되어 있다. 과거 사학연금기금은 기부금 한도초과에 대한 세제문

제를 간과하여 왔었지만, 최근 기금운용이익에 대해 실제적으로 법인세 과세가 되어 이에 대한 문제 제기와 개선방안이 필요한 시점에 도달하였다. 학교법인을 대신하여 퇴직수당부담금을 지급하면서도 기부금 한도초과 적용으로 인하여 재정 안정에 부정적인 영향을 미치고 있어 이에 대한 세제개선은 시급히 이루어져야 한다. 본 연구는 이러한 문제점을 인식하고 사학연금기금의 재정 안정화에 기여토록 하는 세무회계 개선방안을 모색하고자 하였다.

동 제도가 시행된 지 어느덧 27년이 경과하고 있다. 한시적으로 부담하기로 한 퇴직수당 재원의 문제가 이제는 공단이 당연하게 부담하는 것으로 인식할 수도 있다. 공단은 여러 차례 퇴직수당에 대한 재원부담의 법 개정을 시도해 보았지만 여전히 학교재정이 열악하여 부담의 주체가 쉽게 변경되지 않고 있는 상황이다. 사학연금공단에서는 본 제도에 대하여 시행 초기부터 충분히 그 문제를 인식하고 개선방안을 제시했어야 함이 마땅하다. 비록 늦은 감이 있지만 지금에서라도 퇴직수당 제도 시행 이후 법인세법의 개정으로 인하여 기부금 한도 축소로 매년 25.9억원을 부담하는 문제점을 지적하고 이를 개선하고자 하는 점에 있어서 본 연구는 사학연금기금의 재정안정화를 위한 개선방안을 제시한다는 측면에서 의의가 있다고 본다.

지금까지 사학연금과 관련된 선행연구는 소수에 달하고 있다. 사학연금제도 개선에 관한 선행 연구를 고찰해보면 제도 개선을 위한 용역보고서를 통한 연구의 일부가 존재하고 있으며, 본 연구와 같이 사학연금기금의 법인세제와 관련된 법적인 개선방안에 관하여 직접적으로 연구한 연구는 미약하다고 할 수 있다. 사학연금기금 운용이익에 대하여 법인세 과세의 문제점과 개선방안을 제시한 연구로는 김수성(2008)의 연구가 있었으며[1], 사학연금기금의 운용이익에 대하여 고유목적사업준비금을 설정하는데 전액 설정토록 법 개정을 추진한 김수성(2009)의 연구가 있었다.[2]

그간의 선행연구를 살펴보면 연금제도와 관련한 제도 개선을 위한 연구가 대부분을 차지하고 있다.[3] 세제측면의 연구 이외에 다양한 연구가 진행되었는데, 신흥식·

1) 김수성(2008)의 연구를 참조하였다.

2) 김수성(2009)의 연구를 참조하였다.

3) 사학연금공단은 주로 사학연금 책임준비금 산정 및 사학연금 재정안정화 방안 연구에 대한 용역연구가 주를 차지하였다. 2001년에는 사학연금제도의 재정안정화 방안 연구를 수행하였으며, 2006년에는 사학연금 재정안정화 방안 연구 용역을 수행하였다. 또한, 2008년에는 한국사회보험연구소 주관으로 사학연금의 종합적 발전방안 연구에 관한 용역을 수행하였다.

노인철(2000)의 연구에서는 국민연금기금의 회계처리 기준에 대한 연구를 하였으며[4], 전춘옥 등(2001)의 연구에서는 최근 국가회계에서 가장 크게 이슈화된 연금충당부채에 관한 사항을 검토하였으며 이에 대한 여러 연금회계처리에 관한 보고서가 있었다.[5] 이밖에, 본 연구와 관련된 사학연금제도 내의 퇴직수당에 대한 법제적 연구는 강강원(2005)의 연구가 대표적이다.[6]

본 연구는 퇴직수당 제도 도입 당시부터 사학연금공단에서 지급해 왔던 퇴직수당 부담금의 과세문제에 대하여 기부금 적용으로 인하여 최근 법인세가 발생하게 된 배경을 살펴보고 관련 문제점을 통해 개선방안을 도출하고자 하였다. 또한, 관련법 개정을 위한 구체적 방안에 대하여 연금회계와 기금회계를 동시에 고려한 세무회계 측면을 살펴보고자 하였다. 아울러, 현행 기부금 적용 여부를 살펴보고 기부금 적용보다는 다른 성격의 비용으로 처리할 수 있는지 여부에 대한 개선방안을 도출하고자 하였다. 또한, 사학연금기금의 법인세 과세문제로 인하여 연금재정에 악영향을 미치지 않도록 법인세법 개정을 통해 연금재정안정화에 기여하고자 하였다. 이와 같은 세금 납부의 문제는 결국 국가 예산의 투입이라고 하는 결과를 초래하게 되므로 예산 절감 측면에서도 시급히 개선되어야 할 문제이다. 현행과 같은 퇴직수당 부담금의 문제는 학교법인을 대신하여 사학연금기금에서 퇴직수당 부담금의 재원을 일부 부담하고 있지만, 동시에 세금까지 부담하고 있는 것으로서 사학연금기금 측면에서는 이중의 부담을 떠안고 있는 것이라 할 수 있다. 퇴직수당 공단부담금 236억원은 연금지급과 관련된 사항으로 마땅히 연금회계에 관한 사항으로 보아야 하지만, 기금회계에서 기부금으로 처리하고 있는 것에 대하여 살펴보고자 한다. 현행 사학연금기금 퇴직수당부담금의 본질적 성격상 매년 일정액을 부담하는 법정 부담금의 준조세 성격이 강하여 현행과 같이 기부금으로 처리하는 세제 적용은 개선의 여지가 많다고 본다. 그러므로 법인세 과세대상인 기금회계 측면에서 살펴 볼 때 부담금 지급에 대한 사항은 기부금 처리의 세무조정에서 제외되어야 할 것이며 전액 손비로 인정되는 필요경비로 처리하는 것이 타당하다. 그리고 한시적으로 부담하기로 한 사학연금기금의 퇴직수당부담금에 대한 재원을 학교법인이 조속히 부담하도록

4) 신흥식·노인철(2000)의 연구를 참조하였다.

5) 전춘옥 외(2001) “연구보고서 제7호 연금회계”. 한국회계연구원 자료를 참조하였다.

6) 강강원(2005)의 연구를 참조하였다.

해야 한다.

본 연구는 이와 같은 문제점을 중심으로 퇴직수당과 관련한 기부금 회계처리의 세제 검토를 통해 대안을 마련하고자 하였다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 Ⅱ장에서는 사학연금제도의 퇴직수당 공단부담금 성격을 고찰해보고 제 Ⅲ장에서는 퇴직수당 공단 부담금의 기부금 처리에 대한 과세상의 문제점을 언급하고자 한다. 제 Ⅳ장에서는 사학연금의 퇴직수당 공단부담금의 기부금 처리에 대한 개선방안을 살펴보고 제 Ⅴ장에서는 결론을 맺고자 한다.

Ⅱ. 사학연금제도의 퇴직수당 공단부담금 성격에 대한 검토

1. 퇴직수당 공단 부담금에 대한 이해

가. 사학연금법상 퇴직수당제도의 배경 및 연혁

(1) 사학연금법상 퇴직수당제도의 도입 배경

사학연금법 상퇴직수당제도의 도입배경을 살펴보면 다음과 같다. 본 제도는 1991년 10월 1일에 신설된 제도로서 연금법상 재직기간이 1년 이상인 사학연금 가입자에게 지급하는 일시금 급여의 하나에 해당한다. 이 제도는 기존에 있어 왔었던 퇴직(유족)급여가산금이라는 제도를 폐지하고 재직기간이 1년 이상인 교직원들에게만 지급하는 민간기업 종사자의 퇴직금과 같은 성격의 급여에 해당된다. 우리나라에 국민연금법은 1988년도에 시행되었는데, 일반 근로자는 국민연금과 근로기준법상에서 지급하는 퇴직금으로 이원화하여 연금과 퇴직금을 수령하게 되었다. 그러나 공무원연금과 제도가 유사한 사학연금은 이미 기존에 지급하고 있었던 퇴직급여가산금을 퇴직수당으로 변경하여 지급하고 있었다.

사학연금제도의 퇴직수당의 재원 부담은 당초 법인부담금과 국가부담금으로 구성되었다. 그러나 제도 시행 후 2년이 경과된 시점인 1993년 1월 1일에 시행령을 개정하여 퇴직수당의 재원 부담에 공단부담금을 추가하였다. 그 이유로는 퇴직수당의 재원은 학교경영기관이 마땅히 부담해야 함에도 불구하고 학교경영기관의 재정이 열악하여 재정상태가 개선될 때까지 공단과 국가에서 부담하는 것으로 하였다. 이러한 금액 중 공단은 236억원을 부담하고[7] 나머지는 국가에서 부담하기로 한 것이다. 퇴직수당 부담액의 근거법령을 살펴보면 사립학교교직원연금법 제46조 제①항 제3호, 제47조 제③항 및 동법 시행령 제69조의3에서 찾을 수 있다. 국가는 공단 및 법인이 부담하는 금액을 제외한 나머지 금액을 부담하고, 법인은 대학 및 대학법인에 한하여 40%를 부담하고, 사학연금공단은 매년 236억원을 일정하게 부

7) 퇴직수당 공단부담금인 236억원의 산출 근거는 다음과 같다. 1991년 10월 1일에 퇴직수당제도가 신설되었는데, 신설 당시 직전년도에 지급한 퇴직급여가산금 및 유족급여가산금의 지급액을 합하여 공단부담금으로 정하였다. 즉, 퇴직급여가산금액 22,136,909천원과 유족급여가산금액 1,493,446천원을 합한 23,630,355천원이다.

담하게 된 것이다.[8)]

이와 같은 재원부담은 타 연금운용기관(국민연금·공무원연금·군인연금)에 비해 다소 불리한 것이라 할 수 있다. 타 연금기관 간 퇴직금 부담금 주체를 비교해보면 다음과 같다. 퇴직금의 재원을 살펴보면 국민연금에서는 각 개별기업에서 퇴직금의 재원을 부담하고 있으며, 공무원연금은 국가 또는 지방자치단체에서 부담하고 있다. 반면, 사학연금에서는 국가와 학교경영기관 및 공단에서 부담하고 있다. 과거 공무원연금에서도 1991년 퇴직수당제도의 태동시점부터 1995년에 이르기까지는 공무원연금기금에서 퇴직수당 재원의 일부를 부담하여 왔었다. 그러나 1995년 공무원연금법 개정을 통해 1996년부터 공단이 비용을 부담하는 부분을 삭제하였다. 그러나 사학연금은 여전히 공단에서 일부 부담을 하여 오고 있는 상황이며, 부담주체에서 공단이 제외되도록 계속 국회에 법안을 발의하였으나 법 개정이 되지 못하고 있는 상황이다.

(2) 사학연금법상 퇴직수당 도입 연혁

퇴직수당제도는 사학연금제도보다 공무원연금제도에서 먼저 도입되었다. 국공립학교 교직원과 사립학교 교직원 간에 형평성 유지가 필요하다는 정책적인 판단에 따라 사립학교 교직원연금제도에서도 이를 도입한 것이다. 공무원에게는 민간기업 근로자에게 지급하는 근로기준법상의 퇴직금 제도가 없어서 민간 기업 근로자와 비교할 때 형평성이 결여되었다는 이유로 이를 보충하기 위해서 도입하였다. 1988년 국민연금법 시행으로 민간 기업 근로자의 경우에는 퇴직 시점에 지급하는 퇴직금과 국민연금의 두 가지 종류의 소득이 보장되는 체계로 바뀌었다.[9)] 반면, 특수직역연금

8) 최근 퇴직수당의 재원은 학교경영기관의 부담이 증가하기 시작하였다. 2014년 3월에는 대학 경영기관에 한하여 퇴직수당 재원의 40%를 부담하는 것으로 법 개정이 되었다. 그리고 2016년 3월에는 사학연금에 국립대학 법인들의 가입이 허용되었는데, 국립대학병원의 경영기관은 전액 퇴직수당의 재원을 부담하기로 법이 개정되었다.

9) 1988년 국민연금법 시행 전후로 공무원 및 사립학교교직원과 민간기업 근로자 간의 노후 소득보장체계에 많은 변화가 발생하게 되었다. 특수직역연금 종사자는 퇴직금 제도가 없기 때문에 퇴직 이후 소득보장 및 생활보호대책 수단이 완전하지 않았다. 그러나 민간기업 근로자의 경우에는 사용자로부터 근로기준법상 지급하는 퇴직금을 받을 수 있었다. 1988년에 국민연금제도가 도입된 이후부터 민간 기업 근로자의 경우에는 퇴직금과 국민연금의 소득이 보장되기 시작하였다. 반면, 공무원·사립학교교직원은 기존의 연금제도상 퇴직급여에 의한 소득보장만이 존속하였는데, 국가

의 종사자에게는 기존에 지급하던 퇴직연금 이외에 퇴직금 제도가 별도로 마련되지 않아 퇴직수당의 지급은 불가능하였고 연금제도상 지급하는 퇴직급여만을 받을 수 있었다. 결과적으로는 양 직종에 종사하는 자들의 소득보장 측면에 있어서 제도적인 불평등성이 새로운 사회적 문제로 대두된 이유로 퇴직수당제도가 태동된 것이다.

퇴직수당제도의 좀 더 깊은 이해를 위해 퇴직수당 제도의 전신인 퇴직(유족)급여가산금 제도를 살펴보고자 한다. 1985년 1월에 퇴직(유족)급여가산금제도를 신설하여 5년 이상 재직한 교직원이 퇴직 시에는 퇴직(연금)일시금의 20%를 추가로 지급하였으며, 재원부담은 공단과 국가가 해당 금액을 부담하였다. 그러다가 1991년 10월에는 기존에 운영해오던 가산금제도를 폐지하고 퇴직수당 제도를 시행하였다. 제도 최초 도입연도에는 당해 연도에 소요되는 재원은 사학연금기금에서 전액 부담하였다.[10] 그 이듬해 1992년에는 공단부담금으로 236억원을 부담하였고, 나머지는 국가가 재원을 부담하였다. 그러나 사학법인 관련 단체에서 퇴직수당 재원 부담에 대하여 헌법소원을 제기하기도 하였다.[11] 제도 도입 초기에 진통을 겪은 후 1993년 1월부터는 학교경영기관 및 국가가 퇴직수당의 재원을 부담하되, 나머지는 공단이 부담하기로 하였다. 이는 학교경영기관의 재정상태가 다소 개선될 때까지 한시적으로 공단이 부담하기로 한 것이다. 그 이후 여전히 학교경영기관에서는 별다른 재원을 부담하고 있지 않았다. 실제로 학교경영기관이 퇴직수당의 재원을 부담하기 시작

에서 현행 퇴직급여 외에 정부가 별도의 예산을 통해 지급하는 퇴직수당제도를 신설하여 민간 근로자와의 형평을 도모하기 위해서 새롭게 퇴직수당제도가 도입된 것이다.

10) 퇴직수당의 지급액은 각 교직원의 보수월액 × 재직년수 × 지급비율로 산출하였는데, 1991년 10월부터 12월까지 18.8억원을 부담하였다. 참고로, 퇴직수당 도입 초기 부담금 총액 현황을 살펴보면 다음과 같다.

(단위 : 건, 백만원)

연 도	퇴직수당 건수	국가부담액(A)	공단부담액(B)	법인부담액(C)	퇴직수당 부담금 총액
1991	741	0	1,880	0	1,880
1992	8,634	18,996	23,630	0	42,626
1993	8,527	28,343	23,630	0	28,343
1994	10,707	56,435	23,630	0	56,435
1995	9,561	50,791	23,630	0	50,791

㈜ 사학연금공단 내부자료(2019)를 활용함.

11) 기존에는 퇴직금 제도가 없었고, 퇴직급여가산금의 재원을 사학연금기금에서 일시금에 대하여 가산금의 형태로 추가로 지급하는 형태로 운영하였다. 그런데, 퇴직수당제도를 태동시켜 학교법인의 부담을 가중시키게 되어 재원 부담에 대한 불납 운동을 전개한 것이다. 그러나 퇴직금은 엄격하게 볼 때 교직원의 사용주체인 학교경영기관이 부담하는 것이 타당하다고 본다.

한 것은 2012년에 이르러서야 부담하기 시작하였다.[12] 본격적으로 2014년 3월에 이르러서 학교경영기관에서도 퇴직수당 소요액의 40%를 부담하고[13] 공단은 정액으로 매년 236억원을 부담하였으며, 나머지 금액은 국가에서 부담하도록 하였다.[14]

나. 퇴직수당의 재원부담

연금제도는 은퇴 이후에 연금을 수령하기 위해서는 재직 중인 근로기에 보험료를 부담하여 기금을 적립하여야 한다. 현재 연금제도는 본인과 국가 등 이해관계자들의 보험료 기여제의 재원부담 방식을 채택하여 운영하고 있다. 그러므로 연금제도 가입자 및 사용자인 국가 및 학교경영법인은 공동으로 비용을 부담하여야 한다. 사학연금제도의 경우에도 동일하게 제도 가입자인 사학교직원과 사용자인 사립학교 법인, 그리고 국가가 공동으로 비용을 부담하도록 하였다. 2020년 현재 공무원이 매월 기준소득월액의 9%를 부담금으로 납부하고 있고, 국가와 지방자치단체가 기준소득월액의 9%를 균등부담하고 있다.

반면, 민간기업 근로자의 경우 퇴직금은 사용자가 전액 부담하고 있다. 그러나 공무원연금제도 가입자의 경우에 퇴직수당에 소요되는 금액은 매년 국가가 전액을 부담하고 있다. 그러나 사학연금의 경우에는 퇴직수당의 재원을 사용자인 학교법인이 전액 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 학교법인의 재정이 매우 열악하여 국가와 기금이 분담하고 있는데, 236억원은 사학연금기금에서 부담하고 나머지는 국가에서 부담하고 있는 상황이다.[15] 이로써 학교법인은 실질적으로 퇴직수당 재원에 대한 부담을 전적으로 하지 못하고 있어 현행 퇴직수당 제도는 학교경영기관의 입장에서 볼 때 완전한 기여제도라고 볼 수 없는 퇴직수당제도라고 할 수 있다.

---

12) 참고로, 2018년도까지 학교경영기관이 퇴직수당의 재원을 부담한 것은 총 4,149억원에 이르고 있다. 2012년도에는 15백만원, 2013년도에는 34백만원, 2014년도에는 400억원, 2015년도에는 879억원, 2016년도에는 756억원, 2017년도에는 900억원, 2018년도에는 1,212억원을 부담한 상황이다.

13) 단, 유치원·초등학교·중학교·고등학교는 제외하였다.

14) 가령 그해에 지급한 퇴직수당금액 총액이 1,000억원이라면 학교경영기관에서 400억원을 부담하고 공단이 236억원을 부담하며, 나머지 364억원은 국가에서 부담하게 된다.

15) 대학의 경우에는 전체 퇴직수당 재원의 40%를 부담하고 있다.

2. 사학연금기금의 법인세 납부 현황

가. 사학연금기금의 퇴직수당 공단부담금 관련 법인세제 검토

(1) 기부금의 정의

현재 사학연금기금에서 부담하는 236억원은 기금에서 학교경영기관을 대신하여 퇴직수당을 지급하고 있다는 이유로 법정기부금으로 처리하고 있다. 현행 법인세법에서 정의하는 기부금은 다음과 같다. 우선, 1996년 법인세법상의 기부금 정의와 현행 법인세법상 기부금의 요건을 살펴볼 때 기부금의 정의는 다음과 같다. 기부금은 특수 관계가 없는 자에게 법인 사업과 관련 없이 무상으로 지출하는 재산 증여 가액을 기부금으로 정의하고 있다.[16] 「법인세법」 제24조와 법인세법시행령 제35조에 의한 기부금은 사업과 직접적인 관계없이 무상으로 대통령령으로 정해진 거래를 지출하는 금액을 말하고 있다. 대통령령으로 정하는 거래라 함은 특수관계인 이외의 자에게 특별한 사유 없이 해당 자산을 정상적인 가액보다 저가로 양도하거나 특수관계인 이외의 자로부터 정상가액보다 고가로 매입하는 것을 말한다.

(2) 기부금 손금산입 한도

기부금이란 전술한 바와 같이 법인세법 시행령 제87조에서 정하고 있는 것처럼 특수관계가 없는 자에게 법인 사업과 직접적 관련이 없이 무상으로 지출되는 재산적 증여 가액을 말한다. 또한, 법인이 특수관계가 없는 자와 거래함에 있어서 정당한 사유없이 양도자산을 정상가액보다 낮은 가액으로 매도하거나 또는 높은 가액으로 매수하는 경우에 그 매매가액과 정상가액의 차액 중에서 실질적으로 증여하였다고 인정되는 금액은 기부금으로 처리하고 있다.[17] 현행 조세법상 법인이 지출하는 기부금에 대하여는 손금산입 한도가 각각 상이하다. 법정기부금의 한도는 법인세법 제24조 제2항 제1호에 따라 국가와 지방자치단체에 무상으로 기증하는 금품과, 국방헌금 이외에 국내외 천재·지변으로 인하여 발생한 이재민 구호금품 및 사립학교 등에 시설비와 교육비 및 장학금과 연구비로 지출하는 기부금을 말한다. 현재 사학

16) 법인세법 제18조와 법인세법 시행령 제40조에 의한다.

17) 기부금 금액은 법인세법 제24조 제1항과 시행령 제35조 제①항과 제②항에 의거하여 계상된다.

연금기금에서 부담하고 있는 퇴직수당 공단부담금인 236억원은 법정기부금으로 처리하고 있으며 기부금 손금산입 한도의 규정을 적용하고 있다. 이처럼 법정기부금은 세무조정 과정에서 기부금 한도초과의 계산을 하게 된다. 기부금 한도초과액은 법정기부금으로 납입한 금액과 기부금 손금 산입 한도를 비교하여 계상한다. 기부금으로 계상된 금액이 법에서 정하고 있는 한도를 초과하는지에 따라 손금불산입되는 금액이 정해진다. 현재 법정기부금 한도초과액은 다음과 같이 계산한다. 법정기부금 지출액 236억원과 한도액을 비교하는데, 한도액은 기부금을 손금산입하기 전의 각사업연도소득금액에서 이월결손금을 차감한 금액의 50%[18] 금액을 한도로 하고 있다. 이렇게 산출된 초과 금액은 법인세 과세대상 금액으로 포함된다.

여기에서 기부금의 손금산입 한도액을 산정함에 있어서 '당해 사업연도의 소득금액'은 손금산입 한도액을 계산하는 모든 기부금을 말한다. 즉, 법정기부금과 조세특례제한법 제73조 제1항에서 정하고 있는 기부금을 말한다. 현재 기부금한도 초과액 계산과 관련한 세무조정은 가장 마지막 단계에서 이루어진다. 법정기부금을 먼저 세무조정하는 이유는 아직까지 한도초과 여부가 끝나지 아니한 기부금의 효과를 제거한 순수한 소득금액을 기준으로 기부금 한도액을 계산하기 위해서이다.

(3) 퇴직수당 공단부담금의 기부금 한도초과 손금불산입

퇴직수당부담금의 재원부담과 관련하여 퇴직수당부담금은 수익사업회계에 해당하는 수익사업회계에서 비용으로 처리하였으며, 법인세 과세표준 결정시 법정기부금으로 처리하여 왔다. 공단에서는 과거 세법상 법정기부금애 대하여 전액 손금(비용)으로 인정되었으나 2006년부터는 당해 과세연도의 소득금액 계산 시 이월결손금을 차감한 후의 소득금액을 기준으로 50%를 적용하여 산출한 금액 범위 내에서만 손금으로 인정하고 있다. 이를 세무회계에서는 '기부금 한도초과'라고 명하고 있다.[19] 사학연금공단의 경우에는 사학법인을 대신하여 퇴직수당금액으로 236억원을 매년 지출하는 데에도 불구하고 법인세 과세대상에 포함되고 있어 다소 불합리한 상황이라고 볼 수 있다.

---

18) 2009년 이전까지는 공제 한도율이 75%를 적용하였다.

19) 기부금 한도초과액 계산은 별지 제3호 서식인 「법인세 과세표준 및 세액조정계산서」에 의해 산출된다.

나. 과거 법인세 신고 현황 및 미래 법인세 납부 예상액

(1) 2010년 이후의 사학연금기금의 각사업연도소득금액 현황

2011년 이후부터는 사학연금기금 운용이익에 대하여 준비금을 전액 설정하는 법 개정을 통해 법인세가 발생하지 않았다. 그러나, 기부금 한도가 법 개정으로 50%로 축소하였고, 더불어 이월결손금 공제에 대한 한도 조정에 따른 법 개정으로 2017년도부터는 다시 법인세가 발생하기 시작하였다. 법인세 과세의 주된 이유로는 현재 사학연금기금이 부담하는 퇴직수당부담금인 236억원이 기부금으로 계상되고 있으며 손금 산입 비율이 법 개정으로 인하여 50%로 감소되었기 때문이다. 아래의 [표 1]은 과거 2010년부터 2018년까지의 사학연금기금에 대한 과세소득금액을 나타낸 것이다. 표에서 보는 바와 같이 사학연금기금은 2014년에 42억원을 납부하였으며, 2017년에는 62억원, 2018년에는 12억원을 납부하였음을 볼 수 있다.

[표 1] 과거 9년 동안의 사학연금기금의 각사업연도소득금액 추이

(단위: 억원)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
차가감소득금액	1,187	285	-1,537	-117	-178	-395	-336	1,381	-
기부금한도 초과액	236	60	236	236	236	236	236	118	209
각사업연도소득금액	1,423	345	-1,301	119	59	-159	-99	1,499	209
이월결손금액 잔액	169	-	-	119	59	-	-	1,199	146
실제 법인세 납부액	-	42	-	-	-	-	-	62	12

자료: 사학연금공단, 2010년~2018년, 세무조정계산서 참조함.

(2) 사학연금기금의 법인세 납부 예상액

기부금 이외에 아무런 세무조정의 변동사항이 전혀 없다고 가정을 단순화하여 향후 납부할 법인세 세수추계를 해보고자 한다. 사학연금기금에 세무상 이월결손금도 없고 단지 공단에서 지출한 퇴직수당 공단부담금이 236억원 밖에 없다고 가정할 경우 지출 금액의 50%가 한도초과로 손금불산입 되는데 그 금액은 118억원이다. 동 금액에 법인세율을 적용하면 대략적으로 24억원의 법인세 납부가 예상되며, 여기에 10%의 법인지방소득세를 납부하게 되어 총 25.9억원이 법인세를 납부하는 금액으

로 예상된다. 본 금액은 236억원의 기부금 한도초과에 관한 부분만이 과세소득에 영향을 미친다고 가정을 한 것이다.[20]

퇴직수당 공단부담금의 기부금 적용으로 인한 법인세 납부금액 예측을 해보면 다음과 같다. 퇴직수당 부담금 236억원에 대하여 손금 산입율이 50%로 기부금 한도초과액은 118억원이 되며, 세율 20%를 적용하면 23.5억원의 법인세 납부예상액이 산출되며 여기에 법인지방소득세 10%를 합하면 대략 25.9억원의 산출세액이 된다.

3. 퇴직수당 관련 부담금의 기부금 적용 예규

가. 퇴직수당 기부금 관련 예규

퇴직수당과 관련한 기부금 적용에 관한 예규로는 크게 1994년에 있었던 공무원연금의 퇴직수당 지급과 관련한 예규와 1995년에 있었던 사학연금 퇴직수당의 기부금 적용 관련 예규가 있다. 퇴직수당 제도 최초 도입 당시 공무원연금기금이 퇴직수당 부담금을 지출시에는 법정기부금으로 손비처리 되었다.[21] 그러나, 1995년 12월 29일에 공무원연금공단의 부담 규정이 폐지되어 국가에서 전액 부담하게 되었고 더 이상은 기부금 한도초과의 세무조정이 발생하지 않았다.

그러나 사학연금기금의 퇴직수당 공단부담금은 기존의 공무원연금기금의 경우와 동일하게 법정기부금으로 처리되는 면에 있어서는 동일하다.[22] 그러나, 차이가 있는 부분은 공무원연금기금은 중도에 국가에서 부담하기로 개정되었으나, 사학연금기금은 현재까지 계속하여 부담하고 있는 측면이 공무원연금기금과 다소 차이가 있다. 급기야는 퇴직수당 재원은 공단이 마땅히 부담해야만 하는 것이 아니고 각 학교 경영기관에서 부담하여야 함에도 불구하고 사립학교의 재원부족으로 인하여 한시적

---

20) 당기순이익 및 익금·손금산입에 대한 금액을 추정하기가 용이하지 않으므로 다른 세무조정 사항은 없다고 가정하고 퇴직수당부담금 지출액 236억원에 대한 50% 손금불산입액인 118억원을 대상으로 법인세를 추정한 금액이다.

21) [제목] 퇴직수당비용을 공무원연금기금에서 부담시 기부금 해당 여부. [요약] 공무원연금공단이 퇴직수당 부담금을 지출할 경우 법정기부금에 해당됨. 법인46012-3480(1994.12.20.)를 참조하였다.

22) [제목] 사립학교교직원연금공단이 부담하는 퇴직수당부담금은 기부금임. [요약] 사립학교교직원연금공단이 수익사업에서 발생한 소득 중에서 일부를 퇴직수당부담금으로 지출한 경우 손금산입되는 기부금에 해당됨. 법인46012-4425(1995.12.04.)를 참조하였다.

으로 사학연금기금에서 대신 부담하고 있는 상황이다. 퇴직수당의 재원 부담은 공단이 부담하지 않아도 되는 재원을 공단이 대신하여 부담하면서도 세법상으로는 법인세까지 고스란히 떠안고 있어 이와 같은 이중부담에 관한 제도개선은 시급히 필요하다고 본다.

나. 퇴직수당 회계처리 유관기관 사례분석 검토

공무원연금공단에서는 1991년 10월말에 퇴직급여가산금제도를 폐지하고 그 대신 퇴직수당을 11월 1일부터 지급하였다. 공무원연금기금은 현재 사학연금기금이 부담하는 것과 같이 공단부담금을 1991년부터 1995년도까지 공무원연금기금에서 일부 부담하였었다. 그러나, 1996년에 들어와 국가에서 퇴직수당을 전액 지급하게 되었다. 공무원연금공단의 퇴직수당 재원은 공무원연금기금에서 매년 1,536억원을 5년 동안 부담하였으며, 전체적으로 기금에서 퇴직수당을 지급한 총 금액은 6,162억원으로 이는 작은 금액이 아니라고 할 수 있다. 공무원연금의 회계처리를 살펴보면 1996년부터 2011년까지는 퇴직수당 급여 지급금액과 퇴직수당부담금의 금액이 상호 일치함에 따라 공무원연금기금에서 별도로 부담하는 부담금은 폐지되었고, 필요재원은 국가에서 지급함을 알 수 있다. 한편, 공무원연금공단은 2012년도부터는 퇴직수당의 회계처리를 연금회계에서 퇴직수당특별회계로 분리하여 하나의 회계를 신설하였다. 참고로, 1991년도부터 1995년도까지의 공무원연금기금의 퇴직수당 급여와 퇴직수당부담금의 현황은 다음 [표 2]와 같다.

[표 2] 공무원연금기금의 제도 초창기 퇴직수당 부담금 현황

(단위: 백만원)

연도	퇴직수당 국가부담금(A)	공무원연금기금 부담액(B)	퇴직수당급여(C=A+B)
1991	14,237	1,910	16,147
1992	121,337	153,580	274,917
1993	246,760	153,580	400,340
1994	307,232	153,580	460,812
1995	459,991	153,580	613,571
합계	1,149,557	616,230	1,765,787

자료: 공무원연금공단 통계연보 자료를 활용함

Ⅲ. 퇴직수당 공단부담금의 기부금 처리 과세상 문제점

1. 비자발적 기부 지출 관련 기부금 적용의 문제점

현재 사학연금기금에서 부담하는 퇴직수당의 재원은 제도 태동배경에서 살펴본 바와 같이 비자발적으로 마지못해 지급하는 비자발적 기부금의 성격을 갖고 있다. 이하에서는 퇴직수당 공단부담금의 기부금 처리로 인한 과세상 문제점을 살펴보고자 한다.

일반적으로 비영리법인은 기부금을 받는 단체에 해당하지 기부금을 지출하는 단체가 일반적인 상황은 아니다. 그러므로 공단의 기금에서 지출하고 있는 것을 감안하여 볼 때 이는 기부금의 성격이기 보다는 연금제도상 불가피하게 지출되는 필요경비로 보는 것이 타당할 것이다. 현재 공단에서 부담할 성격이 아니며 사립학교를 대신하여 기부금을 지출한 것으로 보아 기금회계 상에서 지출되는 기부금으로 처리하고 있다. 그렇지만, 이는 기금에서 학교법인을 위해 대신하여 지출되어야 하는 필요경비로 보아야 함이 타당하다. 그러므로 현행 세법상에서 기부금을 적용하는 것은 문제가 있으며, 이로 인하여 법인세 과세의 문제가 파생되어 지는 것이다.

통상 기부금이라고 하면 비영리법인이나 불특정 다수가 자발적으로 사회적인 공헌이나 사회참여의 목적으로 사회적 가치실현의 목적 달성을 위하여 정부를 대신하여 국가로부터 위임받아 국가 가능을 대신하고 있다. 이때 대부분의 비영리법인은 기부금을 극히 소규모로 지출하고 있다. 그리고 비영리법인의 기부는 당해 연도에 소득이 발생하거나 재정상태가 양호하다고 판단할 경우에 세제절감목적이나 사회참여의 목적으로 기부를 하게 된다. 그렇지만 공단에서 지급하고 있는 기부금은 매년 236억원이라고 하는 큰 금액을 고정적이면서도 정기적으로 지급하고 있어 사학연금법에 의하여 지출되어야만 하는 특성을 지니고 있다. 현재 지불하고 있는 기부금은 사학연금공단의 재정상태를 고려하지도 않은 측면이 있다. 현재 우리나라의 연금공단은 미적립연금충당부채를 갖고 있어 재정상태가 그다지 양호하다고 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 연금법에서 지불하여야 하는 것으로 이와 같은 기부금은 통상적인 다른 기부금과는 그 본질적인 성격에서 많은 차이가 있다.

기부금의 수혜자 측면을 살펴보더라도 문제가 있다. 기부금은 불특정 다수인에게 편익을 제공하는 것을 우선적인 목적으로 하고 있다. 그렇지만, 공단은 사학연금 가입자에게 퇴직금 성격의 급여인 퇴직수당을 지급하는 재원으로 충당하고 있는 것이다. 그것도 사학법인이 지불해야만 하는 것을 기금에서 대신 납부하고 있는 것이다. 통상 기부금은 그 기부금의 수혜자가 특정인에게 전부 귀속되지 않아야 하는 데에도 불구하고 현재 기금에서 지급하는 기부금은 단지 사학연금 가입자에게만 지급이 국한되어 있다는 점에서 볼 때 이것은 기부금의 성격에서 완전히 벗어나고 있다고 할 수 있다.

일반적인 기부금으로는 자발적으로 지출하며 지급금액의 규모가 그다지 크지 않다. 그리고 정기적으로 지출하지 않으며 손실이 발생하거나 재정상태가 좋지 않으면 기부금 지출을 하지 않아도 된다. 그리고 기부금 모집에 관한 규정을 준수하여 불특정 다수의 일반인이 지출하는 기부금이라는 특성이 있다. 그러나 현재 사학연금기금에서 지출하는 기부금은 법에 의하여 강제적으로 매년 일정액을 지출하고 있다는 것이며, 당해 연도의 각사업연도소득금액이 발생하지 않고 오히려 손실이 발생하였어도 퇴직수당을 부담해야 하는 특징이 있다. 이러한 특징으로 보더라도 현재 사학연금기금이 부담하고 있는 퇴직수당부담금은 기부금으로 적용하기에는 무리가 있다고 볼 수 있다. 이상의 내용을 토대로 정리해보면 다음 [표 3]과 같다. 아래 [표 3]은 공단지출 기부금과 일반적인 기부금의 특성을 상호 비교한 것이다.

[표 3] 일반적인 기부금과 공단 기부금의 상호 비교

구분	공단지출 기부금	일반적 기부금
강제성	법에 의하여 강제적으로 지출	자발적으로 지출
지급규모	상당한 규모로 지급함	일반적으로 소액
정기적인 지출 여부	법에 의하여 매년 일정액을 부담함.	때에 따라 지급하지 않아도 됨
기부금 수혜자	사학연금 퇴직자	불특정 다수인
기부금 수수여부	비자발적으로 지출하는 성격이 강함	기부금을 받는 경우가 대부분임
세무조정 손금부인 여부	매년 지출금액의 50%가 손금불산입 처리됨	일반적으로 소액으로 기부금 한도대상에서 제외됨

자료: 저자 작성

2. 현행 퇴직수당부담금 기금 부담의 비용부담의 부적정성

강강원(2005)은 사학연금법상 퇴직수당을 현행과 같이 퇴직금의 성격으로 보고 학교경영기관에서 그 재원을 부담하는 것을 원칙으로 함에도 불구하고 현재까지 국가와 사학연금기금이 부담하도록 규정하고 있는 바, 퇴직금 성격의 퇴직수당의 재원을 사학연금기금이 일부 부담하는 것은 퇴직금의 성격으로 비추어 볼 때 비용부담원리에 부합하지 않다고 하였다. 그러므로 재원부담에 관한 비용부담자의 부적정성에 관한 문제를 들 수 있는 바, 현행 퇴직수당의 재원을 학교경영기관·국가·기금이 부담하는 3자 부담은 문제점으로 제기될 수 있는 것이다.

퇴직수당제도는 민간 기업 근로자와의 사회적 형평성 차원에서 1991년에 도입되었다. 그러나 제도 도입 당시부터 비용부담 측면에서 볼 때 기존 법체계에 부응할 수 있는 구조가 아니었다. 그 이유로는 퇴직수당제도의 부담은 사용자가 마땅히 부담해야 마땅함에도 불구하고, 학교경영기관에서 비용을 부담할 수 없다는 논지와 그 당시 상황으로 인하여 정책입안자에게 압력을 가함에 따라 그 비용부담이 일반적인 법 이론에는 부합하지 않는 내용으로 제도화 되었다. 민간 근로자에게 지급하는 퇴직금 명목으로 특수직역연금 가입자에게도 지급하기 위하여 신설한 퇴직수당제도의 도입취지는 타당성이 있다고 하겠으나 사학연금기금의 퇴직수당 재원부담은 형식적인 측면에 있어서는 다소 불합리하다고 할 수 있다. 그로 인하여 퇴직수당의 재원부담은 학교경영기관이 비용부담 의무자가 되어야 함에도 불구하고 비용부담을 하지 아니하려는 주장 때문에 퇴직수당제도 도입 초기에 많은 문제가 있었다.

퇴직수당의 도입 초기에는 퇴직금이라는 것은 사용자인 학교경영기관이 부담하는 것이 당연하게 받아 들여졌다. 그래서 초창기에는 퇴직수당 비용부담에 있어서 재원부담을 가입자와 사용자 및 국가가 부담을 하였다. 그런데 학교경영기관 중심으로 비용부담을 할 수 없다는 불납운동을 전개하면서 동시에 위헌소송도 제기되었었다. 그 이후 타협이 되면서 소송을 취하였지만 결국 그 비용부담은 학교기관의 경영상태가 양호할 때까지 국가와 사학연금기금에서 부담하도록 하여 현재까지 연금재정의 불안요인으로 자리잡고 있는 것이다. 문제는 퇴직수당에 대한 국가의 예산 소요가 과중하다는 점과 사학연금기금의 재정이 불안정하여 궁극적으로 재정위기에 처할 마당에 사학연금기금의 일부를 퇴직수당의 재원에 소요함으로써 사학연금재정의

악화요인이 되고 있다는 점이다. 국가부담의 과중이라고 하는 주장은 공무원연금기금에 적용되는 것으로서 공무원의 사용자인 국가가 부담하는 것이 타당하다. 그러나 사립학교 교직원은 사용자가 사립학교 경영기관이므로 학교경영기관에서 마땅히 부담해야 한다는 논리가 필요하다. 사학연금기금에서 퇴직수당비용을 부담하지 아니하고 학교경영기관에서 마땅히 부담해야 하는 것이 타당하다. 그러나 교육사업의 주체는 광의로 볼 때 국가이므로 사립학교의 열악한 재정의 현재 상황을 고려하여 국가에서 부담하는 것도 타당하다고 할 수 있다.

3. 현행 퇴직수당의 회계처리와 세무처리 검토

가. 퇴직수당의 회계처리 성격 검토

(1) 연금회계 적용 대상의 퇴직수당제도의 문제점

공단의 회계는 기본적으로 연금회계와 기금회계로 구분 경리하고 있다. 연금회계는 연금의 본연의 업무와 관련한 고유목적사업회계로 부담금을 징수하고 연금을 지급하는 회계로서 법인세가 비과세되는 회계이다. 반면, 기금회계는 오랫동안 적립된 기금을 운용하여 수익사업을 하는 법인세가 과세되는 회계이다. 퇴직수당의 회계처리에 대한 성격을 살펴보면 연금회계의 본연의 목적에 부합하다고 볼 수 있다. 연금회계는 가입자의 부담금 징수와 연금 급여 등을 지급하는 연금제도 본연의 목적을 다루는 회계이다. 반면, 기금회계는 연금회계에서 파생된 회계라고 볼 수 있다. 적립된 기금을 통해 기금운용 과정을 통해 이익을 창출하여 연금회계로 퇴직급여와 일시금 급여의 재원으로 충당하는 회계처리를 하는 것이다.

이 두 회계는 연금회계의 큰 양대 축으로 서로 밀접한 관련을 갖고 있다. 그러므로 두 회계를 따로 떼어서 회계처리와 세무처리를 파악되어서는 아니된다. 이는 [그림 1]에서 보는 바와 같이 부담금 징수와 급여지급의 재원은 기금회계의 운용과 연관되어 있기 때문이다. 즉, 연금회계의 잉여금은 기금회계에 전액 전입되며, 부담금의 수입보다 급여지출이 클 경우에 부족분은 기금회계로부터 자금을 받아 충당하기 때문에 두 회계는 상호 분리해서 해석할 수 없다. 그러므로 현행 공적연금회계를 살펴볼 때는 연금회계와 기금회계 두 측면을 동시에 살펴보아야 한다. 그러나 현재는

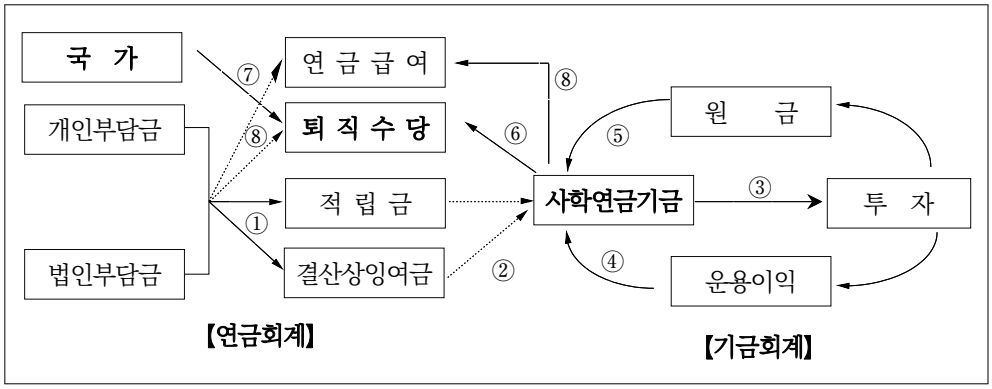
사학연금기금만을 하나의 기금회계 대상으로 퇴직수당 공단부담금을 기부금으로 적용하다 보니 법인세 과세의 문제가 발생하고 있는 문제점이 발생한 것이다. 현재 각 연금공단은 공단과 별도로 연금기금을 두고 있다. 연금공단은 부담금을 징수하고 급여를 지급하는 대상인 반면, 연금기금은 연금공단에서 징수한 적립기금을 운용하는 기금회계대상에 속한다.

퇴직수당의 지급은 연금회계의 대상에 속한다. 공단부담금의 갹출과 퇴직수당의 급여의 지급은 연금회계의 대상에 속하는 것이다. 그러나 기금에서 236억원을 부담하고 있다는 이유로 법정기부금으로 손비처리를 하고 있는 것은 법인세 과세의 문제를 야기하고 있는 것이다.

(2) 현행 사학연금기금의 퇴직수당 재원 흐름도 분석을 통한 문제점

사학연금기금의 부담금과 급여의 재원 흐름은 [그림 1]과 같이 본인 부담금과 법인부담금을 주된 수입원으로 급여를 지급한다(①). 적립기금과 결산상 잉여금을 재원으로 연금기금에 전액 편입한다(②). 이렇게 편입된 기금은 기금운용사업 및 대여사업 등 각종 다양한 기금운용 과정을 통해(③) 원금과 운용이익을 기금에 다시 편입하고(④, ⑤) 필요시에는 퇴직수당 급여의 재원으로 사학연금기금에서 지급한다(⑥). 반면, 연금기금은 연금급여의 지급이 요구될 때에는 동 금액을 연금회계에 다시 충당하기도 한다(⑧). 현재 퇴직수당의 금액 중에서 대학 이상의 법인은 퇴직수당금액의 40%를 부담하고, 사학연금기금에서 236억원을 부담하고, 나머지는 국가에서 부담한다(⑦). 현재 퇴직수당제도에 대하여 법인세가 과세되는 것은 ⑥과 같이 사학연금기금에서 퇴직수당 재원으로 236억원을 지급하고 있으므로 기금회계 측면에서 법인세 과세대상에 포함되어 세무조정을 하게 된다. 아래 [그림 1]에서 퇴직수당 급여의 재원 흐름도상 ⑥과 같이 기부금으로 해석하고 있기 때문에 법인세 과세의 문제가 발생하고 있는 것이다.

[그림 1] 사학연금 부담금 징수와 급여 재원의 흐름도



자료: 저자 작성

(3) 퇴직수당 공단부담금에 대해 필요경비로 보지 않는 문제점

현재 사학연금법 제47조에는 법인부담금에 대하여 언급하고 있다. 법 제47조 제1항 내지 제3항, 동법 시행령 제69조의3 제1항 내지 제4항에서 대학의 경우에는 퇴직수당 전체 비용 중에서 40%를 학교경영기관이 부담하도록 하였고, 공단도 일부를 부담하였으며[23] 나머지는 국가에서 부담하도록 하였다. 사학연금법과 동법 시행령에서는 퇴직수당 지급에 드는 재원을 법인부담금 관련 조문에서 규정함으로써 원칙적으로 재원부담은 학교경영기관이 부담하도록 정하고 있다. 다만, 단서조항으로 공단과 국가가 분담할 수 있는 것으로 규정하고 있다.[24]

사학연금기금에서는 1992년부터 현재까지 공단이 부담하는 236억원을 수익사업에 해당하는 기금회계의 사업외비용으로 회계처리를 하여 왔다. 이러한 회계처리는 다음과 같은 인식과 논리에 근거한 것으로 생각된다. 우선, 퇴직수당의 지급 근거를 살펴보면 사학연금법의 법인부담금 조항에 단서 규정으로 공단이 부담하기로 규정되어 있는 바, 퇴직수당 공단부담금은 학교경영기관이 부담하여야 할 비용을 대신 부담한 것은 사실이다. 그래서 현행 세법에서는 기부금으로 처리하고 있다. 그러나 엄밀하게 볼 때 이는 기부금의 성격보다는 법정 부담금의 성격이 강하다고 할 수

23) 1992년 퇴직수당 지급이 개시되어 공단에서 부담한 금액으로 매년 236억원을 부담하고 있다.

24) 실질적인 내용을 살펴보면 대학을 제외한 고등학교 이하 교육기관의 퇴직수당 법인부담금은 면제를 하고 있다는 점과 대학은 40%만을 법인이 부담하도록 규정하고 있는 점 등을 고려할 때 퇴직수당 지급에 드는 비용은 법인과 국가와 공단이 부담하도록 한 것이다.

있다.

둘째, 사학연금법 제27조에서는 '공단은 회계연도마다 결산상 잉여금이 있을 경우 손실금을 보전하고, 나머지는 연금기금의 수입으로 하여야 한다.'라고 정하고 있다. 법 제27조의 후단은 문리적으로 엄격하게 해석해 보면 결산서상의 모든 잉여금[25]은 사학연금기금으로만 전출시킬 수 있다는 점이다. 잉여금이 연금기금으로 전출된 이후에는 특별히 연금기금의 일부를 퇴직수당회계에서 수입으로 계상시킬 수 있는 근거 규정이 없는 특징이 있다. 그러므로 퇴직수당회계에 퇴직수당 공단분담금을 전입시켜 주기 위해서는 반드시 기금회계에서 비용으로 처리하여 이전할 수밖에 없는 공단의 특수한 회계처리방법을 감안하여야 할 것이다. 이와 같은 회계처리는 공단의 특수한 회계처리 과정에서 필연적으로 발생하는 것으로서 공단회계의 본질적인 특성을 통해 연금회계와 기금회계를 동시에 살펴보아야만 한다. 이러한 특성을 감안하여 볼 때 기금회계에서 기부금으로 처리하기 보다는 법정부담금이나 준조세의 성격으로 보아 이를 필요경비로 처리하는 것이 타당하다.

나. 퇴직수당부담금에 대한 기부금 한도 손금산입 비율 축소의 문제점

1995년 12월경 공단에서는 국세청에 공단 퇴직수당부담금에 대해 전액 손금으로 인정받는 예규를 받았다. 사학연금공단이 당해 공단의 수익사업에서 발생한 소득 중에서 일부를 사립학교교직원연금법 제47조 제2항과 시행령 제69조의3 제1항 내지 제2항의 규정에 의하여 퇴직수당부담금으로 지출하는 경우 동 금액은 기부금에 해당되는 것임'이라는 해석을 받은 바 있다.[26]

동 예규에서 인용하는 기부금은 세법상 법정기부금에 해당하는 것으로 전액 손금산입으로 추가적인 법인세 부담이 없었다. 그러나, 2006년부터는 법정기부금에 대한 손금 산입한도가 축소되어 퇴직수당부담금의 50%인 118억원이 법인세 과세대상에 포함되게 되었다. 그러나 2006년 이후에는 대부분의 사업연도에 각사업연도

25) 이것은 연금회계 자체에서 발생된 잉여금 이외에 기금회계에서 발생된 잉여금을 합한 전체 잉여금을 의미한다.

26) 동 예규는 공단이 수익사업에서 발생된 소득 중에서 일부를 퇴직수당부담금으로 지출한 경우에는 전액 손금에 산입되는 기부금에 해당된다는 예규로 법인 46012-4425(1995.12.04.)를 참조하였다.

소득금액을 산출함에 있어서 기 발생한 세무상 이월결손금을 차감하여 공단에서는 실제로 법인세를 납부한 적은 없었다. 그러나, 최근 세법 개정으로 인해 이월결손금의 공제한도가 과세소득의 60%로 제한하게 되어 법인세를 납부하기 시작하였다. 그래서 퇴직수당 공단부담금에 대한 법정기부금의 해석 적용은 이제는 더 이상 공단에 유효하지 않게 되었다. 초창기 예규 해석과 달리 오히려 기부금 한도의 축소로 인하여 법인세 부담을 초래하는 법 조항과 예규가 되어 버린 것이다. 그간의 고유목적사업준비금 전액 설정에 대한 법 개정에 대한 노력의 의미가 퇴직수당의 기부금 적용으로 인하여 퇴색되어 버린 것이다.

다. 세법상 기부금 적용에 부합하지 아니한 문제점

법인세법 제24조의 기부금의 정의를 살펴보면 전술한 바와 같이 기부금은 별다른 특수관계가 없는 자에게 사업과 무관하게 재산을 무상으로 지출하는 증여가액으로 정의하고 있다. 여기서 기부금으로 정의되기 위해서는 먼저 기부를 받는 수익자와 기부금액이 특정되어야 한다는 것이다. 현재 퇴직수당부담금은 공단의 고유목적 사업의 하나인 연금회계의 퇴직수당을 지급을 위하여 다른 곳에서 재원을 조달하지 않고 공단 자체적으로 재원을 충당하는 것이며, 퇴직수당의 재원 부담에 관한 규정은 사학연금법상 법인부담금의 조항에 규정되어 있다하더라도 퇴직수당을 지급하는데 드는 비용을 원천적으로 학교운영기관과 공단 및 국가로 규정하고 있다. 이렇듯 공단부담금은 사학연금법에 따라 의무적으로 부담해야 하는 것으로 퇴직수당 공단부담금을 엄밀하게 재해석해보면 세법상의 기부금 정의에 부합하지 않는다고 할 수 있다. 따라서 기존과 같은 회계처리보다는 새로운 회계처리가 필요하다.

4. 유관기관의 법인세 납부 사례가 없는 문제점

가. 공무원연금기금의 법인세 사례 분석

사학연금기금의 법인세 과세상 문제점을 파악하기 위해서는 유관기관인 공무원연금기금의 퇴직수당 부담을 살펴볼 필요가 있다. 현재 사학연금제도와 동일한 내용으로 부담금과 급여의 내용이 상호 유사한 공무원연금기금은 과거 법인세를 한 번도 납

부한 사실이 없다. 현재 사학연금법은 공무원연금법을 그대로 준용하고 있다. 그러나 사학연금기금은 법인세 납부가 여러 차례 발생한 것이다. 공무원연금기금이 사학연금기금에 비하여 법인세를 납부하지 않은 이유로는 공무원의 퇴직수당의 재원은 전액 국가에서 부담하였기 때문이다. 공무원연금법상 퇴직수당제도는 1991년 10월 1일부터 시행되었는데, 그 금액은 재직기간 1년 당 보수월액에 일정 비율을 곱하여 지급한다. 정부가 지급하는 금액은 전술한 바와 같이 1990년도에 지급했던 퇴직급여가산금과 유족연금가산금으로 소요된 금액을 기준으로 산정하였다.[27] 과거 사학연금기금은 법인세 납부에 대한 문제점을 해소하기 위하여 조세특례제한법 개정을 통해 고유목적사업준비금을 전액 설정하도록 하는 법 개정을 추진 완료하였다.[28] 그럼에도 불구하고 법인세를 납부하는 기관은 사학연금 밖에 없는 실정이다. 사학연금법령에 의해 부담한 퇴직수당 공단부담금에 대한 기부금 적용이 사학연금기금의 세무조정에서 차지하는 비중이 커서 이와 같은 법인세의 문제가 지속되는 것이다.

나. 타 기관 법인세 납부 사례를 통한 문제점 검토

국가회계 대상 재무제표를 작성하는 전체 67개 기금 중에서 법인세를 납부하는 기금은 그다지 많지 않은 실정이다. 2018년도 알리로 경영공시자료를 통해 살펴볼 때[29] 근로복지진흥기금은 3억원, 산업기반신용보증기금은 68억원, 주택금융신용보증기금은 49억원, 사학진흥기금은 6억원, 중소기업 창업 및 진흥기금은 4억원을 납부하였다.[30] 그러나 이러한 기금은 사학연금기금과 달리 기부금으로 인하여 세금을 납부하지는 않았다. 이처럼 공단을 제외한 타기관은 공단과 유사한 기부금으로 처리하는 사례는 없음을 알 수 있다.

---

27) 공무원연금법 시행령 제66조의2 제2항을 참고하기 바란다.

28) 고유목적사업준비금의 설정에 대한 규정은 법인세법 제29조에서 정하고 있다. 이자소득과 배당소득 및 대여이자 소득에 대하여는 전액 준비금 설정이 가능하다. 그러나 사업소득과 주식매매이익 등은 50%만 설정하도록 하고 있다. 이는 일반적인 비영리법인에게 동일하게 적용되는 것이다. 그러나 사학연금기금은 사업소득과 주식매매이익 등에 대하여도 준비금을 전액 설정하도록 법 개정을 추진 완료하였다. 자세한 사항은 김수성(2008)의 자료를 참고하길 바란다.

29) 한국조세재정연구원에서 제공한 자료를 참조하였다. 최근 5년간 법인세 납부금액이 가장 큰 연도를 기준으로 산출한 것이다.

30) 동 자료는 알리오시스템(http://www.alio.go.kr)인 공공기관 경영정보 공개시스템을 참조하였다.

Ⅳ. 퇴직수당 공단부담금의 기부금 처리에 대한 개선방안

사학연금법 규정에 의거하여 의무적으로 매년 퇴직수당부담금을 부담하고 있는 바, 이를 기부금으로 처리하고 있는 현행 법규 및 회계처리를 통해 기부금 처리에 대한 개선방안을 모색해보고자 한다. 이하에서는 퇴직수당부담금과 관련하여 발생되는 법인세 개선방안에 대하여 검토하고자 한다.

1. 원천적으로 기부금으로 보지 않는 방법

법인세법상 기부금이란 본질적으로 사업과 직접적인 관계없이 무상으로 지출되는 것을 말한다. 재산적 가치가 있는 것을 무상으로 지출하므로 법인의 순자산을 감소시키게 된다. 이것은 사업과 직접 관계없이 지출되는 것이므로 수익에 대응하는 비용으로도 볼 수 없을 뿐만 아니라 전액 손금으로 산입하는 경우에는 법인의 조세부담을 감소시키고, 자본충실을 저해하는 원인이 되므로 법인세법에서는 공공성의 유무 정도에 따라 손금 산입의 범위를 달리 정하고 있다.[31] 그러므로 국세청에서 해석하고 있는 예규의 법적 구속력이 없어 법원이나 납세자를 구속할 근거로 삼을 수 없기 때문에 현행의 기부금 처리는 수정되어야 한다.[32]

공단의 퇴직수당부담금이 법정기부금에 해당하는지 여부에 대하여 살펴보고자 한다. 법인세법 제24조 제1항에 의하면 기부금이란 “사업과 직접적 관계없이 무상으로 지출하는 금액”을 말하고, 대법원은 법인세법에서 정한 사업과의 직접적인 관련성 및 대가관계 여부 이외에 “법률상 강제된 출연”인지 여부도 법인세법상 기부금에 해당하는지 여부를 판단하는 기준으로 고려하고 있다.[33] 이와 같은 법인세법상 ‘기부금의 정의’ 및 대법원 판례의 판단기준에 따라 살피건대, 공단이 납부하는 퇴직수당부담금은 다음과 같은 이유로 인하여 법인세법상 ‘기부금’에 해당하지 않는다고 할 수 있다. 우선, 공단은 사학연금법 제1조의 목적[34] 및 사학연금법 제33조에서

31) 대법원 1992. 7. 14. 선고 91누11285 판결 등을 참조하였다.

32) 대법원 1980. 9. 9. 선고 80누47 판결 등을 참조하였다.

33) 대법원 1997. 7. 25. 선고 96누10119 판결 등을 참조하였다.

34) 구체적인 목적으로는 퇴직공무원 등에 적절한 급여 등을 지급함으로써 경제적 생활안정과 복리

준용하는 공무원연금법 제28조 제4호에 따라 퇴직수당을 지급하는 업무를 수행하고 있다. 또한 공단의 정관 제27는 공단의 사업으로 '법에 따른 제급여의 결정과 지급'을 정하고 있는 바, 결국 퇴직수당 지급을 위한 퇴직수당부담금을 지출하는 것은 공단의 사업과 직접적인 관련성이 있다고 볼 수 있다.

현행 퇴직수당부담금은 사학연금법에 따라 퇴직수당을 지급할 의무가 있고, 그 재원은 학교경영기관인 법인 부담 이외에 공단과 국가가 부담하도록 정하고 있다. 사학연금법 제47조 제3항 단서는 공단이 퇴직수당 지급에 드는 비용을 일부 부담할 수 있다고 정하고 있고 법인부담금 및 공단부담금 외의 나머지 비용의 일부나 전부는 국가가 부담한다고 정하고 있다. 그러나 사학연금법 제47조 제4항 및 동법 시행령 제69조의3 제3항은 1992년도에 공단이 부담한 금액으로 236억원을 명시하고 있어, 공단은 법률상 퇴직수당부담금 236억원을 출연할 의무가 강제되고 있다. 따라서 법인세법이 상정하고 있는 통상적인 기부나 증여와는 그 성질이 완전히 다르다고 할 수 있다.

현재 공단은 조세특례제한법 제74조에 따라 비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입 특례가 인정되어 수익사업에서 발생한 운용이익을 전액 고유목적사업준비금으로 산입하도록 하고 있다. 그리고 공단의 수익사업에서 발생한 소득금액은 고유목적사업준비금으로 손금에 산입되어 기금회계에서 연금회계로 이관이 되는데, 연금회계로 이관되면 그 금액은 공단이 퇴직공무원 등에게 퇴직연금 등을 지급하는 재원으로 사용이 되고 있다. 그런데 연금회계로 이관된 수익금을 퇴직수당을 지급하는 재원, 즉 퇴직수당부담금으로 사용되었다는 이유로 이를 기부금으로 인정하여 법인세를 부과하는 것은 고유목적사업준비금으로 손금특례를 인정한 것과 논리적으로 모순되고, 사업과 직접적인 관련성이 없는 기부금이라면 고유목적사업준비금이 될 수 없다고 하는 제도의 취지에 반하다고 할 수 있다.

수익금이 연금회계로 이관되면, 퇴직연금, 유족연금 등을 지급하는 재원으로도 사용될 수 있는데, 이 경우는 기부금으로 취급되지 않는 바, 퇴직수당도 퇴직급여와 마찬가지로 퇴직공무원과 유족의 생활안정과 복리향상에 이바지함을 목적으로 지급된다는 점에서 '수익금을 퇴직수당부담금으로 사용할 경우'와 '수익금을 퇴직연금 등

향상을 목적으로 한다.

을 지급하는 재원으로 사용할 경우'를 다르게 취급할 이유가 없다고 본다. 과거 국세청장 예규에 공단의 퇴직수당부담금을 법정기부금으로 정하고 있다고 하더라도, 국세청장 예규는 법적효력이 없어 법원이나 납세자를 구속할 근거로 삼을 수 없어 위 예규만으로 공단의 퇴직수당부담금이 기부금이라고 단정할 수는 없다고 본다.[35]

그러므로 이미 기부금의 정의에서도 살펴본 것처럼 현행 퇴직수당 공단부담금은 기부금으로 보기 보다는 수익사업에서 이미 발생한 잉여금을 연금회계로 배분하는 것으로 회계처리를 하여야 한다. 이와 같은 방법은 비자발적인 기부 특성을 살려 기부금으로 처리하기 보다는 또 하나의 다른 비용으로 처리하는 것이 타당하다고 본다.

2. 기존 방법대로 기금회계에서 경비로 처리하는 방안

가. 기부금 보다는 필요경비로 회계처리하는 방법

기존의 퇴직수당에 관한 회계처리를 수익사업회계인 기금회계에서 처리하되 법 해석을 기존과는 달리 해석하는 방안을 모색해 보고자 한다. 기부금은 당초 자발적으로 지출하는 특성이 매우 강하다. 사회적으로 좋은 일을 하고 긍정적인 영향을 미친다는 측면에서 자발적인 마음으로 기부를 하게 된다. 더욱이 비영리법인의 입장에서는 이러한 자발적 특성이 더욱 강조되고 있다. 그러나 현재 공단에서 지출하고 있는 부담금은 자발적이기 보다는 마지못해 지출하고 있는 성격이 강하다. 그러므로 현재 퇴직수당 공단부담금은 자의적 판단에 의거 지급한 기부금으로 볼 것이 아니라고 볼 수 있다. 기부금의 주된 특성은 기부하는 자와 기부를 받는 특정 단체의 업무와 연관되어 대가를 바라고 지불하기 보다는 업무와 직접적 관련이 없이 무상으로 지급하는 것이 기부금의 본질적 특성에 해당함에도 불구하고 퇴직수당 공단부담금은 사학연금법의 규정에 의해 의무적으로 부담하고 있다. 이는 본질적인 기부금의 특성에서 벗어나고 있음을 알 수 있다.

그러므로 현재 기금회계에서 법정기부금으로 처리되고 있는 것을 기부금으로 보기 보다는 연금법에 의해 필연적으로 지급되어야만 하는 필요경비로 회계처리하는 방법을 모색해 볼 필요가 있다. 이것은 법에 의하여 부담하는 특별부담금 내지는

35) 대법원 1997. 7. 25. 선고 96누10119 판결을 참조하였다.

준조세와 같은 비용으로 처리할 필요가 있다. 준조세는 광의의 의미로는 '국가와 지방자치단체 등의 행정 주체에 의해서 강제로 부담하게 되는 경제적 부담 중에서 조세를 제외한 다른 일반적인 것'을 말한다. 그러나 협의의 의미로는 '사용자로서의 반대적 급부가 명백히 반영되는 경우에는 물론 사회적 비용 유발에 대한 교정책임의 결과와 사회질서 위반에 따르는 경제적 제재의 결과로 부과되는 벌과금 등을 제외한 나머지 것'을 말한다. 이처럼 퇴직수당 공단부담금을 준조세로 보기 위해서는 논리의 정립이 필요하다. 준조세는 원칙적으로 법적으로 조세가 아니기 때문에 세법에 의하여 통제를 받는 국세와 지방세보다 관할 부처에 많은 과세 재량권이 허용된다. 그리고 재원의 사용처나 사용할 금액의 적정 규모에 대한 국회의 직접적 통제를 벗어나고 있으므로 준조세의 조성이나 운영이 비교적 쉬운 특징이 있다.

현재 개인과 법인의 납세자가 부담하는 준조세는 그 종류가 다양하고 금액 또한 매우 커서 납세자에게 과도한 부담을 주고 있다. 현재 준조세는 부담 주체의 자율성과 타율성을 기준으로 하여 '협의의 공과금' 및 '기부금성 공과금'으로 구분하고 있다.[36] 이와 같은 준조세의 성격으로 비추어볼 때 현행 사학연금기금의 퇴직수당부담금은 반드시 법적으로 지출해야만 하는 강제적인 것으로 기부금으로 보기 보다는 공과금의 성격에 가깝다고 할 수 있다. 이는 준조세의 성격상 타율적인 측면이 강한 기부금성 공과금에 가깝다고 할 수 있다. 기존 퇴직수당 부담금의 기부금 처리방법을 준조세로 처리하기 위해서는 무엇보다도 기금회계에서 준조세의 특성을 반영하고 있음을 감안할 필요가 있다. 현재는 공단에서 임시방편적으로 부담금을 지급하고 있지만 향후에는 궁극적으로는 학교법인이 부담하여야만 하는 재원이라는 부담 근거를 명확히 할 필요가 있다.

나. 기부금보다는 준조세로 해석하는 방법

사학연금기금의 세무조정은 기금회계를 대상으로 실시한다. 반면, 연금회계는 비과세대상으로 세무조정을 하지 않는다. 현재 퇴직수당제도는 본질적으로 연금회계에

36) 준조세는 일반적인 부담금이 대부분인데 동업자 조합비와 협회비 및 수출진흥기금 분담금을 비롯한 석유사업 기금 등이 전자에 속한다. 또한, 별도로 기금을 모집하는 성금 등이 후자에 속하는데 여기에는 방위성금 및 새마을사업 기부금 또는 체육진흥 성금과 이재민 구호 성금, 자선 성금, 장학 기부금과 사회복지 기금 등이 있다.

속하고 있지만, 기금에서 재원이 지급되고 있으므로 기금회계에서 퇴직수당부담금에 대하여 기부금 한도초과의 세무조정을 하고 있다. 이런 점을 감안하여 세무 조정 시 기부금으로 보기 보다는 준조세 내지는 조세공과금으로 보는 회계처리 방안을 생각해 볼 수 있다. 퇴직수당부담금은 연금회계 대상에 속하는 내용이므로 기금회계에서 처리되고 있지만, 기부금 한도초과의 대상에서 제외할 필요가 있으므로 기부금으로 처리하기 보다는 매년 일정액을 부담하는 법정비용으로 처리하는 것이 타당하다. 왜냐 퇴직수당 공단부담금은 매년 일정한 금액으로 지출되는 것으로서 이는 세금을 매년 정액으로 지출하는 것과 유사하다고 할 수 있기 때문이다.

과거에는 법정기부금의 한도가 전액 설정되어 현재와 같은 법인세법상 기부금에 관한 문제가 그다지 크게 발생하지 않았다. 그렇지만 법정기부금의 한도가 축소되면서 문제는 더욱 크게 부각되었다. 과거 매해 법인세 신고시 이월결손금이 남아있어 추가로 납부할 세금은 없었다. 다만, 2016년에 법인세법 개정을 통해 이월결손금 적용 한도 규정을 마련하여 공단은 2017년부터 법인세 납부세액이 발생한 것이다. 2019년의 법인세 신고시에도 법정기부금 한도 초과로 인하여 25.9억원의 법인세를 납부하여야 한다.[37] 기금관리기본법 별표에서 정하고 있는 법률에 의하여 설치된 기금 중에서 당해 법률로 지급하여야 하는 퇴직수당부담금은 현재와 같이 기부금 한도초과 대상으로 보기 보다는 전액 손비로 인정하는 회계처리 방안을 모색할 필요가 있다. 위의 두 방안에서 필요경비로 처리하는 것은 퇴직수당부담금을 준조세로 해석하는 것이며, 기부금 한도초과 대상에서 제외하는 방안은 조세공과금으로 해석하는 것이다.

3. 연금회계에서 기부금이나 고유목적사업비로 회계 처리하는 방법

가. 기부금 회계처리에 대한 원천적 검토

현행 퇴직수당 공단부담금의 지급에 따라 법정기부금으로 회계처리하는 것에 대한 본질적 검토가 필요하다. 특히, 기금회계에서 기부금으로 처리하는 회계처리의 원초

37) 연간 지급하는 퇴직수당 공단부담금(236억) × 손금부인 비율(50%) × 지방소득세(10%)를 포함하였다. 법인세율은 22%(=20%+2%)를 적용하여 25.96억원을 산출하였다.

적인 검토가 필요하다. 이를 위해서는 연기금이 과세당국에 질의해석을 요구하거나 새로운 법령 해석의 방법을 강구해야 할 것이다. 1995년에 이미 받았던 국세청 예규는 현재에도 국세청의 새로운 해석이 나오지 않아서 현재도 기부금으로 받아들여지고 있다. 이와 같은 예규의 전제조건이 되는 상황의 변화나 새로운 해석이 없는 상황 하에서 27년 동안이나 퇴직수당부담금에 대하여 기부금으로 처리하여 한 세무회계 처리를 변경한다는 것은 공단과 과세당국과의 마찰을 일으킬 가능성이 있으므로 보다 신중한 검토가 필요하다고 본다.

나. 연금회계에서 기부금으로 처리하는 방안 검토

퇴직수당공단 부담금의 회계는 엄밀한 의미에서 볼 때 기금회계대상이라기 보다는 급여지급을 위한 부담금이라는 점에서 연금회계대상에 포함하는 것이 타당하다. 퇴직수당 공단부담금에 대해 급여 지급에 관한 회계처리를 다루고 있는 연금회계에서 처리하는 것이 합당하다고 할 수 있다. 학교법인을 대신하여 지급하고 있는 것은 변하지 않으므로 기금회계상의 기부금 지출로 보기보다는 연금회계상의 기부금으로 보는 것이 합리적이다. 퇴직수당 공단부담금에 대하여 기존의 기금회계 측면에서 처리하지 말고 연금회계 측면에서 기부금으로 처리하는 방법을 모색해 볼 필요가 있다.

현재 공단에서 지급하고 있는 퇴직수당부담금은 기금회계 측면에서 기부금으로 처리하고 있다. 그러나 본래 퇴직수당의 지급은 연금회계의 대상으로 처리되어야 타당하다. 그래서 연금회계에서 기부금으로 손비 처리하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 비록 비자발적으로 부담을 하고 있지만 학교법인을 대신하여 부담하고 있음을 감안할 필요가 있다. 그래서 기존 예규와 같이 과세당국의 기부금 해석을 준용하되 다만, 기금회계에서 연금회계로 이전하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

이 방법은 기존과 같이 기부금으로 처리하되 연금회계 측면에서 법정기부금으로 보아 기부금 한도초과 대상에서 벗어날 수 있다. 또한, 여전히 퇴직수당의 부담 주체가 학교법인이라는 점을 부각시킬 수 있다. 기부금으로 처리하고 있다는 것은 퇴직수당 재원부담의 주체가 여전히 학교경영기관에 있음을 암시하는 것이라 할 수 있다. 이 방법에서 고려하여야 할 것은 연금회계에서는 법인세 과세대상이 아니기 때

문에 세무조정을 하지 않는다. 그러므로 세법 해석상 공단부담금에 대해 회계처리를 할 경우 기부금이라는 용어를 연금회계에서도 사용할 수 있을 지는 의문이다. 어차피 기금회계에서 계상하나 연금회계에서 계상하나 현재 지출되는 금액은 236억원으로 동일하다. 그러나 기부금 한도초과로 인해 추가로 법인세를 납부하고 있어 회계처리의 주머니를 어느 회계로 정하느냐는 매우 중요한 문제로 부각되고 있다.

다. 고유목적사업비의 내부회계 규정 수정

퇴직수당의 지급과 관련하여 새롭게 계정과목을 신설하거나 내부회계규정을 수정하는 방법을 모색해볼 수 있다. 이는 현재 기부금 성격의 계정과목으로 고유목적사업비(가칭)라는 계정과목으로 처리하여 내부회계처리를 수정하는 방안이라 할 수 있다. 이 방법 역시 기금회계에서 처리하되 기부금으로 보지 않고 당해 고유목적사업을 수행하기 위한 별도비용으로 처리하는 것으로서 기부금으로 보지 않기 때문에 기부금 한도초과 대상에서 벗어날 수 있을 것으로 본다. 이 방법은 퇴직수당부담금에 관한 재정부담의 귀속주체가 기존과 같이 학교경영기관이 부담해야 한다는 점을 강조한 방법이라고 할 수 있다. 다만, 내부회계규정을 수정하는 것이 번거로울 수 있음을 감안하여야 한다. 연금회계는 고유업무의 회계에 속하는 것으로서 연금에 관한 고유목적사업의 회계를 처리하는 것이다. 현재 내부회계를 수정하여 퇴직수당 공단부담금에 관하여 기부금으로 처리하기 보다는 퇴직수당의 지급은 연금의 고유목적을 위한 회계로서 비용으로 처리하는 방법을 모색해보는 것이다. 이때 고유목적사업비(가칭)라는 계정과목을 신설하여 내부회계규정을 수정할 수도 있다.

4. 공무원연금기금과 유사한 제3의 특별회계 처리를 도입하는 방안

새로운 회계처리로는 기존 회계처리와 같이 기금회계에서 처리하는 방법과 새롭게 연금회계에서 처리하는 방법이 있다. 이밖에 새로운 제3의 회계처리 방법을 모색해 볼 수 있다. 이 방법은 공무원연금기금에서 새롭게 도입한 것이다. 즉, 퇴직수당의 회계처리 방법으로 별도의 퇴직수당 특별회계처리를 도입하는 것이다. 이 방법은 공무원연금기금이 사용하는 방안이다. 2012년도부터 공무원연금기금에서는 기존

회계처리와는 달리 퇴직수당 지급에 관한 특별회계를 마련하여 제3의 회계처리 방법을 통해 구분경리 하여 왔다. 이 방법은 퇴직수당의 재원 조달과 급여 지급에 관하여 손익계산서를 별도로 마련한 것이라 할 수 있다. 공무원연금기금이 이와 같이 제3의 회계처리 방법으로 변경한 주된 이유는 연금의 지급에 관한 일반회계와 일시금 성격의 퇴직수당의 지급에 관한 특별회계를 분리하여 정보이용자에게 퇴직수당에 대한 목적 적합한 회계정보를 제공하기 위하여 도입한 것이다.

이처럼 사학연금기금에서도 공무원연금기금처럼 퇴직수당에 관한 특별회계를 마련하여 퇴직수당의 재원 조달과 지급에 관한 정보를 일목요연하게 제공할 필요가 있다. 이 방법은 당해연도 퇴직한 공무원에게 미리 퇴직수당을 지급하고 해당 금액을 당해연도 국가로부터 받는 것을 회계처리 하는 것이다. 이 방법은 기부금으로 보지 않고 단지 특별회계를 도입하여 퇴직수당을 지급하기 위한 중간매개체인 도관(Conduit)의 역할을 하는 것이다. 특별회계는 퇴직수당의 지급과 관련한 회계처리를 먼저 하고 국가와 지방자치단체로부터 이미 지급한 금액을 다시 되받아 내는 회계처리를 하는 것이다. 공무원연금에서 지급하는 퇴직수당특별회계는 기중에 국가나 지방자치단체 공무원이 퇴직 시 먼저 공단의 기금을 먼저 지급하고 추후에 국가나 지방자치 단체로부터 부담금을 수령하는 방식으로 회계처리를 하고 있다. 사학연금공단도 공무원연금과 같이 유사한 방식으로 회계처리를 하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 이때 유의해야 할 점으로는 과거와 동일한 방식으로 퇴직수당을 선지급하고 후청구하는 형태로 일부 기금에서 활용하고 있다. 이 방법은 얼핏 연금회계와 유사하다고 볼 수 있으나 기부금으로 보지 않고 별도의 비용으로 새로운 회계처리 방안을 마련하는 것이다.

5. 타 공적연금기금과의 형평성을 고려한 조세지원 방안 강구

가. 각 대안별 장·단점의 비교 분석

위에서 살펴본 바와 같이 여러 가지 다양한 대안을 모색해 볼 수 있으며 이에 대한 장·단점을 상호 비교하는 것이 바람직하다. 각 대안별 장·단점은 다음과 같다.

첫째, 퇴직수당 관련 회계 처리 시 기존의 방법과 동일하게 기금회계에서 처리하

되 공단 부담금을 법정기부금으로 보지 않고 필요경비로 인정하면 세무조정이 훨씬 쉬워질 수 있는 장점이 있다. 이 방법은 퇴직수당 공단 부담금을 원천적으로 기부금으로 보지 않기 때문에 법정기부금의 한도초과 규정을 회피할 수 있을 뿐만 아니라 세무조정 과정이 복잡하지 않은 면도 있다. 이 방법은 사학연금기금에서 지출되는 특성을 감안한 것이지만 기금에서 비자발적으로 지출된다는 점을 특히 부각시킨 회계처리라고 할 수 있다. 퇴직수당부담금은 연금법에 의하여 부담하는 특별부담금의 성격으로 전액 비용으로 처리되는 장점이 있다. 이 방법은 기금회계에서 처리하고 있으므로 퇴직수당 지급에 관한 고유 업무가 학교경영기관이 되어야 함을 강조하고 있는 것으로 여전히 퇴직수당의 주체는 사용자라는 측면을 강조하고 있는 것이다.

이 방법은 앞서 서술한 바와 같이 공단부담금이 매년 비자발적으로 일정한 금액으로 지불된다는 특성을 감안한 것으로 기부의 본질적 성격에서 벗어났음을 강조한 방법이다. 그렇지만 수익사업을 하는 기금회계에서 처리한다는 것은 논리적인 모순이 있을 수 있다. 퇴직수당을 지급하는 것은 기금회계의 수익사업 본질에 합당하지 않는 것으로 기금회계에서 처리함에 있는 것은 비용처리에 대한 논리적 타당성을 제공하지 못하고 있다. 기금을 운용하는 것과 기부를 하는 것은 상호 연관성이 그다지 크지 않기 때문에 기금회계에서 처리하는 것에 논리적인 모순이 있을 수 있다.

둘째, 현행 퇴직수당 지급 회계처리를 기금회계에서 동일하게 처리하되 다만, 기부금으로 처리하기 보다는 준조세로 처리하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 이러한 방법은 기부금의 한도 초과 대상에서 부담금 지급 관련 회계처리를 제외하는 별도의 비용으로 처리하는 방안이다. 이는 퇴직수당 공단부담금의 성격을 조세로 보아 매년 일정한 금액을 학교경영기관을 대신하여 공단이 납부하는 것을 특별히 감안한 것이라 할 수 있다. 이 방법 역시 기부금 한도 초과에 대한 규정을 피할 수 있는 장점이 있다. 또한, 이 방법은 여전히 기금회계에서 처리되고 있어 학교법인을 대신하여 공단이 대신 지급하고 있음을 강조하며 재원부담의 귀속주체를 좀 더 명확히 할 수 있다는 장점이 있다.

또 다른 방법으로는 기금회계로 처리하되 기부금으로 보기 보다는 필요경비로 보는 것이다. 세무조정 시 기부금 한도 초과의 대상에서 별도로 제외하는 규정의 마련은 세금을 매년 정액으로 지출하는 것과 유사한 것으로 전액 손금산입 될 수 있는 혜택이 있다. 기부금 보다는 필요경비로 처리하는 것으로 세무조정 과정이 과거에

비해 훨씬 단순해지는 면이 있다.

셋째, 위와는 달리 현행 공단부담금의 회계처리를 연금회계에서 처리하되 비용으로 배분하는 과정으로 처리하는 방안이 있을 수 있다. 수익사업에서 발생한 잉여금을 통해 연금회계로 배분하는 과정으로 회계처리하거나 아니면 세법상 비수익사업 대상인 연금회계에서의 지출로 처리 하도록 하는 것은 기금회계에서 연금회계로의 배분과정으로 이해할 수 있다. 그러나 이 방법은 퇴직수당 지급 관련 회계처리를 연금회계에서 처리하므로 자칫 공단의 고유업무로 퇴직수당의 지급이 당연시하게 인식될 소지가 있다. 이 방법은 회계처리 변경에 대하여 과세관청의 유권해석을 받아 회계처리를 변경해야만 하는 과정과 법 개정을 위한 추가적 절차가 필요하다는 단점이 있게 된다.

또한, 현행 공단부담금의 회계처리를 기존의 기금회계가 아닌 연금회계에서 지출하는 기부금으로 처리하는 방안이 있다. 이 방법은 기존과 같이 퇴직수당 지급을 기부금으로 보되 연금회계상의 부금으로 인식하므로 기부금 한도초과의 대상에서 벗어날 수 있다. 다만, 연금회계에서는 별다른 세무조정을 하지 않기 때문에 세법상에서 사용하는 기부금이라는 용어를 별도로 사용할 수 있을지 의문이다.

넷째, 기존에 인식되어온 기금회계와 연금회계가 아닌 별도의 퇴직수당 특별회계를 도입하는 것이다. 이 방법 역시 세무조정의 대상에서 제외되어 기부금 한도에서 벗어날 수 있는 장점이 있다. 이 방법은 무엇보다도 퇴직수당 도입 당시부터 기금회계로 처리해 오던 것을 연금회계로 변경하기 위한 예규 해석이 단순해지는 장점이 있다. 그렇지만 회계처리의 신설로 인하여 재무제표의 구분경리가 복잡해 질 수 있다는 단점 또한 존재한다. 그러므로 사학연금의 입장에서는 볼 때 별도의 퇴직수당 특별회계를 도입하기 보다는 연금회계 내에서 퇴직수당 회계처리 방안을 강구할 필요가 있다.

이상의 대안들을 종합해 볼 때 기존에 기부금으로 처리되던 것을 필요경비로 처리하는 방안이 가장 논리적이며, 세무상 불합리한 점을 조기에 개선할 수 있을 것으로 본다. 아래 [표 4]는 각 대안별 장·단점을 간략히 비교 분석 요약해 본 것이다.

[표 4] 각 대안별 장·단점 상호 비교 분석

구분	장점	단점
필요경비로 인정하는 방법	• 세무조정 대상에 포함되지 않음 • 기금회계에서 지급하고 있으므로 학교법인을 대신하여 지급하고 있음을 명시하고 있음	• 기금회계 자체가 수익사업회계임에도 불구하고 퇴직수당 지급이 수익사업을 위한 필요경비로 보기에는 다소 무리가 있을 수 있음.
기부금 한도초과 대상에서 제외	• 기금에서 조세의 성격으로 처리하되 궁극적으로는 학교법인이 부담할 것이라는 것을 명시하는 것임.	• 기금회계에서 지출되는 것으로서 국가에 납부하는 조세의 성격으로 보기에는 다소 무리가 있을 수 있음.
고유목적사업비 계정과목 신설	• 기금회계상 전액 손금으로 인정 가능	• 내부회계 규정의 수정이 보완 필요
퇴직수당의 고유목적사업준비금 지출 회계 준용	• 연금회계에서 고유목적사업의 비용으로 처리 • 세무조정 대상이 되지 않음.	• 내부회계 규정의 수정이 보완 필요
연금회계상 기부금 처리	• 연금회계에서 기부금으로 처리 • 세무조정 대상이 되지 않음. • 궁극적인 재원조달 책임은 학교법인에 있음을 명기함.	• 통상 기부금이라는 용어는 세법상에서 사용하는 용여로서 연금회계에서 사용할 수 있을지가 미지수임.
퇴직수당 특별회계 도입	• 기존 예규에 대해 새로운 해석을 받을 필요가 없음.	• 새로운 특별회계의 창설로 회계처리가 복잡해질 수 있음.

자료: 저자 작성

나. 사학연금기금에 대한 법인세 조세 혜택 부여

과거 공단은 조세특례제한법 개정 노력을 통해 법인세 특례를 받는 기금의 세법적 지위를 인정받았다. 조세특례제한법 제74조 의해 고유목적사업준비금을 전액 손금에 산입할 수 있는 특례를 받게 되었고 이에 따라 납부할 법인세액은 발생하지 않았다. 연금제도는 공익을 위한 국가사업에 해당된다. 연금제도는 국민의 노후소득 보장을 위한 국가사업의 일환으로 공익적인 사업 목적을 수행하고 있다. 현재 기금을 통해 노인층의 소득보장 기능을 국가에서 수행하여야 하나, 특별히 연금공단을 통해 노후 소득보장을 대신하고 있다. 현재 사학연금공단은 비영리법인에 해당된다. 비영

리법인은 수익사업에 한하여 법인세 과세대상에 포함되고 있으며, 수익사업의 운용이익에 대하여는 고유목적사업준비금을 설정하고 있다.

참고로, 사학연금기금에 대하여는 법인세법 제29조에 의거 고유목적사업준비금 설정이 가능하다. 국가사업을 대행하거나 공익을 위한 사업을 하는 비영리공공법인이 목적사업 수행에 필요한 비용의 조달을 위한 수익사업을 운영한 경우에 발생된 소득의 전부 또는 일부를 목적사업에 사용하기 위해 적립(책임준비금)한 금액을 손금(비용)으로 인정해주어 비영리 법인이 법인세 비과세 효과를 누리게 하고 있다. 과거 사학연금기금은 소득금액 중에서 이자·배당소득 100%의 손금을 인정하였으며, 기타수익사업에서 발생한 소득에 대하여는 50%의 손금을 인정하였었다. 그러다가 2014년 1월 1일에 조세특례제한법 제74조 비영리법인에 대한 고유목적사업준비금 손금산입 특례 인정을 받게 되었다. 법인세법 제29조에 비영리공공법인이 목적사업 수행에 필요한 비용의 조달을 위한 공단 수익사업에서 발생한 소득금액의 50%가 아닌 전액을 고유목적사업준비금으로 손금 산입하게 되었다.[38] 그러나 공단은 [표 1]에서 보는 바와 같이 2011년에 처음으로 42억원의 법인세를 납부하게 되었다. 이에 따라 공단은 고유목적준비금을 전액 설정하는 법 개정을 추진하여 2012부터 고유목적사업준비금을 전액 설정하게 되었다.[39] 현재 사학연금법은 급여지급에 있어서는 공무원연금법을 준용하고 있다. 그러므로 퇴직수당의 지급과 관련하여서도 재원부담을 학교경영기관에서 부담하도록 하여야 한다. 아니면 국가에서 부담하도록 하여 현행과 같이 기금을 통해 퇴직수당의 재원을 부담하지 않도록 할 필요가 있다. 현행과 같은 사학연금기금의 법인세 과세는 공무원연금기금의 법인세와 같이 동일한 세제 취급을 받을 필요가 있다.

38) 2014년 1월 1일에 조세특례제한법 제74조 제1항 제9호를 신설하였으며 현재까지 세 차례의 일몰기한의 연장이 있었다.

39) 조세특례제한법 제74조(고유목적사업준비금의 손금산입특례)를 참조하였다. 「공무원연금법」에 따른 공무원연금공단과 「사립학교교직원연금법」에 따른 사립학교교직원연금공단의 해당 법인의 수익사업에서 발생한 소득을 고유목적사업준비금으로 전액 손금에 산입할 수 있도록 하였다.

V. 결 론

현재 사학연금제도에는 국민연금 가입자에게 지급하는 노령연금 이외에 별도의 퇴직금 제도와 유사한 퇴직수당이라는 일시금 급여를 지급하고 있다. 퇴직수당제도는 일반기업의 사용자가 근로기준법에 의하여 반드시 지급하여야 하는 퇴직금과 유사한 근로보상적 급여의 성격에 해당된다. 현재 특수직역연금에서 지급하고 있는 퇴직수당 제도는 본질적 성격상 후불임금 성격을 갖고 있으며 이외에도 사회보장 성격과 공로 보상적 성격을 동시에 갖추고 있다. 그러나 현재 특수직역연금제도 내에서도 퇴직수당을 부담하는 주체가 통일되어 있지 않다. 공무원연금의 가입자에게 지급하는 퇴직수당은 국가가 전액 부담하고 있다. 반면, 사립학교 교직원에 지급하는 퇴직수당의 재원은사용자와 국가를 비롯하여 공단에서도 재원의 일부를 부담하고 있다. 공단은 퇴직수당 부담금으로 사학연금기금에서 236억원을 지급하고 있는 상황이다.

사학연금기금은 1991년부터 퇴직수당의 재원을 부담하여 왔다. 제도 초창기부터 학교법인의 재정이 열악하여 사학연금기금에서 임시방편적으로 지급하였으며, 매년 236억원을 지급하고 있다. 이는 사학연금기금이 학교법인을 대신하여 지출하는 것으로 법정기부금으로 처리하고 있다. 그러나 이러한 기부금은 비자발적으로 연금법에 의하여 매년 지급하는 금액이다. 현재 퇴직수당 공단부담금의 회계처리는 고유목적사업회계인 연금회계로 처리하기 보다는 기금에서 지출되므로 기금회계에서 가부금으로 처리하고 있다. 과거에는 사학연금기금에서 지출하더라도 법정기부금의 손금산입 비율이 100%로 법인세 납부가 되지 않았다. 그러나 최근 법 개정으로 인하여 기부금액의 50%가 한도초과 대상이 되고 전액 손금으로 인정받지 못하여 실제로 법인세가 납부되는 사례가 발생하고 있다. 본 연구는 이와 같은 사학연금기금의 퇴직수당 부담에 따른 법인세 과세의 문제점을 살펴보고 여러 가지 회계처리의 대안을 제시하고자 하였다.

본 연구에서는 퇴직수당 공단부담금의 지급과 관련하여 개선방안을 세 가지의 회계처리 방법의 개선을 중심으로 살펴보았다. 현행과 같은 기부금의 처리가 타당한 것인지에 대한 논리 제공과 각 대안별 장·단점을 비교 분석하였다. 우선, 현행과

같은 기부금 처리는 기부금의 본질적 성격에 비추어 볼 때 기부금으로 보기는 어렵다고 판단된다. 그러므로 기부금으로 처리하기 보다는 필요경비로 보는 방법이 있다. 둘째, 퇴직수당의 회계처리를 기존과 동일하게 기금회계에서 처리하되 기부금으로 보기 보다는 비자발적으로 지출되는 준조세 성격의 필요경비로 처리하는 방법을 들고자 한다. 셋째, 퇴직수당은 기금회계에서 고유목적사업을 위해 사용되었던 재원으로 기부금으로 보기 보다는 고유목적사업비로 처리하는 방법을 제시하고자 한다. 이 방법은 기존처럼 기금회계에서 처리하는 방법이지만 계정과목의 성격이 기존과 달라 법인세의 세무조정 대상에서 벗어날 수 있어 법인세 과세의 문제는 발생하지 않는 장점이 있다.

둘째로, 퇴직수당은 연금제도에서 측면에서 볼 때 급여의 하나에 속한다. 이것은 본질적으로 살펴볼 때 연금회계에 속하는 것이라 할 수 있으므로 공단부담금 관련 회계처리는 연금회계의 처리를 준용할 것을 제안하고자 한다. 이는 퇴직수당 공단부담금의 지급 과정을 잉여금의 배분 과정으로 보는 방법이다. 이밖에 퇴직수당제도 자체가 고유목적사업을 위한 회계에 속하므로 퇴직수당의 본질적 성격을 감안하여 연금회계에서 처리하는 방법이 있다. 이 방법은 기금회계가 아닌 연금회계에서 기부금으로 처리하는 것이다. 이러한 방법들 역시 기부금의 세무조정에서 제외되는 장점이 있다. 본 연구에서 제시하는 가장 최선의 방법은 기존의 기부금과 관련한 예규로부터 벗어나 비자발적인 지출 행위라는 점을 부각시켜 퇴직수당의 재원부담에 대한 회계처리를 기금회계상에서 필요경비나 고유목적사업비로 처리거나 잉여금의 배분 과정으로 처리되는 것이 합리적인 방법이라고 판단된다.

셋째, 법정 부담금의 기부금을 필요경비로 처리하는 방안을 들 수 있다. 사학연금법 제47조에 의해 부담하는 법정 부담금은 공단 수입회계상 필요경비에 해당하는 항목이다. 현행법상 기부금의 정의를 검토하건데, 공단의 퇴직수당 부담금을 기부금으로 해석하기에는 논란의 여지가 높다. 그러므로 고유목적사업준비금의 법조항 및 조세특례제한법의 개정 등 법 환경 변화의 취지와 사학연금기금의 공공 기금적 사업으로 보건대 법인세 납부는 타당하지 않으며, 타 기관의 법인세 납부현황을 참고하여도 이는 타당하지 않다. 이밖에, 공무원연금공단의 회계처리와 동일하게 퇴직수당에 관한 회계처리를 별도로 신설하는 방법이 있다.

본 연구에서는 사학연금기금의 기부금 지출에 대한 특성을 중심으로 법인세 과세

를 중심으로 살펴보았기 때문에 일반적인 비영리법인의 기부금 지출에 대한 법인세의 문제는 크게 살펴보지 못하였다. 일반적인 비영리법인이 지출하는 기부금의 특성을 검토하여 사학연금기금의 기부금 특성과 비교하는 것은 의미가 있다고 할 수 있다. 왜냐 사학연금기금의 특성은 다른 기금의 특성과는 다른 특징이 있을 것으로 판단된다. 그러나 본 연구에서는 연금기금을 제외한 일반적 비영리법인의 기부금 지출 행태를 중심으로 실제적인 수치를 들어 엄밀하게 분석해보지 못하였다. 일반 비영리법인의 기부금의 지출 금액과 지출한도 및 한도초과 사례를 통한 법인세 과세의 문제를 분석해 본다면 기금에서 지출하는 기부형태와는 다소 차이점을 알 수 있을 것으로 판단된다. 향후 후속연구에서는 연금기금과 일반적 비영리법인의 기부금의 특성과 기부금 한도초과의 사례를 추가로 집중적으로 분석해볼 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

강강원, “퇴직수당의 법률적 성격과 그 개선방안에 관한 연구,”「국가정책연구」 제19권 제1호, 중앙대학교 국가정책연구소, 2005, 65~109쪽.

김수성, “공적연금기금 운용이익의 과세여부에 관한 법제적 연구: 사학연금기금 운용이익 과세를 중심으로,”「세무학연구」 제25권 제2호, 2008, 93~138쪽.

_____, “연·기금의 고유목적사업준비금 설정에 관한 개선방안 연구,”「세무학연구」 제26권 제2호, 2009, 117~155쪽.

사립학교교직원연금공단, 2010~2018 사학연금기금 세무조정계산서.

_____,「연금실무 길라잡이」, 사립학교교직원연금공단, 2019.

신흥식·노인철, “국민연금 기금 운용 회계기준의 실제 비교,” 연구보고서 2000-06, 국민연금관리공단 국민연금연구센터, 2000.

전춘옥·이효익·이석영, “연구보고서7호 연금회계,” 한국회계연구원, 2001.

한국보험학회,「사학연금 책임준비금 산정 및 재정안정화 방안」, 연구 용역보고서, 1999.

_____,「사학연금제도의 재정안정화 방안 연구」, 사학연금관리공단 용역보고서, 2001.

한국사회보험연구소,「사학연금의 종합적 발전방안 연구」, 사학연금관리공단 용역보고서, 2008.

한신대학교 산학협력단,「사학연금재정안정화 방안연구」, 사학연금관리공단 용역보고서, 2006.

국민연금공단 Homepage http://www@nps.or.kr/

공무원연금공단 Homepage http://www@geps.or.kr/

사립학교교직원연금공단 Homepage http://www@tp.or.kr/

군인연금공단 Homepage http://www@mps.go.kr/

A Study on the Application of the Retirement Benefit Tax for the Financial Stability of Teachers' Pension Fund

Choi, Wonseok* Choi, Giho** Kim, Susung***

Abstract

In this study, the purpose of this study was to examine the feasibility of the application of contributions from the public corporation for retirement allowance, and to examine the improvement of the corporate tax system of the Teachers' Pension fund through a tax accounting approach in order to stabilize the pension fund and reduce the national budget. This research was intended to establish a new interpretation of the tax law on existing rules that apply the pension fund as donations as the retirement allowance is being paid in the fund accounting, and to draw up measures to improve tax accounting for the handling of donations from the Teachers' Pension fund. Recognizing the problems of the current Teachers' Pension corporation's accounting and the application of fund accounting for donations, the purpose was to examine the feasibility of applying the donation.

In this study, the improvement plan is presented as follows. First of all, it was intended to view the share of retirement benefits, which were previously treated as donations, as quasi-taxes. Second, the payment made by the Teachers' Pension fund on behalf of the school corporation shall be regarded as a necessary expense as a levy imposed by the pension law. Third, it is to establish an accounting for separate retirement allowances. This study is meaningful in that it examined the problem of the application of contributions to the retirement allowance of the Teachers' Pension fund, which has recently been taxed on corporate taxes, and sought ways to improve it.

□ Key words : Retirement Allowance, Statutory Contribution, Excess of Contribution Limit, Fund Accounting

---

* First Author, Professor, University of Seoul

** Corresponding Author, Professor, University of Seoul

*** Co Author, Ph.D. of Taxation, Korea Teachers' Pension

▌ **예산정책연구** 제9권 제2호 2020. 6. pp.165-192 https://doi.org/10.35525/nabo.2020.9.2.006

자동차 개별소비세 과세대상의 적절성에 관한 고찰*

김종원**

국문초록

현행 개별소비세는 배기량 1,000cc를 초과하는 모든 승용자동차에 대해 과세하고 있다. 개별소비세의 목적과 취지를 고려해 볼 때 배기량 1,000cc를 초과하는 모든 승용자동차가 사치성 소비에 해당하는 사치품목이라는 의미이다. 하지만 경제 발전과 자동차 기술의 발달 등의 다양한 요인을 통해 소비행태와 삶의 양식이 변화하여 이미 오랜 전에 1가구 1자동차 시대를 맞이하였고 자동차는 생활필수품이 되었다. 따라서 배기량 1,000cc를 초과하는 모든 승용차가 개별소비세 과세 대상으로 적절한지에 대한 논의가 필요하다. 이에 대해 본 논문에서는 소득탄력성값이 1보타 큰 사치재 개념을 도입하여 차종별로 개별소비세 과세대상이 적절한지 검토하였다. 그 방법으로는 네스티드로짓 모형을 활용하여 차종별 자체가격탄력성과 대체가격탄력성을 도출하였고 슬러츠키방정식을 통해 가격탄력성값으로 차종별로 사치재 여부를 확인하였다. 국산 승용차의 경우 배기량 1,600cc 이하의 경형, 소형, 준중형 자동차가 대체효과를 고려한 가격탄력성값이 1보다 적게 도출되어 과세대상이 되지 않았고 그 외 자동차는 과세대상으로 적절하다. 수입차의 경우 SUV 및 소형 자동차를 포함한 분석대상이 된 6개의 차종 모두 개별소비세의 과세대상으로 적절한 것으로 도출되었다.

□ 주제어: 개별소비세, 사치재, 네스티드로짓, 가격탄력성

투고일: 2020. 4. 3. 수정일: 2020. 5. 11. 게재확정일: 2020. 5. 13.

* 본 논문은 저자의 박사학위 졸업논문을 일부 발췌 및 업데이트하여 심화·발전시킨 내용임을 밝힙니다.

** 연세대학교 법학연구원 전문연구원 (jwon548@gmail.com)

I. 서 론

개별소비세는 원래 특별소비세라는 명칭으로 1976년에 제정 공포되어 이듬해 1977년 7월에 시행되었고 2008년 개별소비세로 명칭이 변경되었다. 특별소비세는 부가가치세법과 동시에 시행되었는데 부가가치세 세율구조의 단순화로 인한 세부담의 역진성 완화[1] 및 사치성물품의 소비증가로 야기될 수 있는 국민경제의 불건전성 요인을 통제하기 위하여 특정 과세물품과 과세장소를 대상으로 과세하기 위해 제정하였다. 특별소비세가 개별소비세로 변경된 배경으로는 경제발전에 따른 소득수준의 향상과 이로 인해 소비행태가 변화하면서 과세대상은 지속적으로 축소되어 왔으나 석유와 같은 환경오염을 유발하는 에너지에 대해서는 세율을 높여 과세를 강화하여 왔다. 이러한 상황에 따라 세부담의 역진성 완화 및 사치품 소비 억제의 목적 이외에도 외부불경제를 발생시키는 자동차, 유류, 유흥 장소 등의 에너지 과소비 및 사회적으로 권장하지 않는 소비를 억제하기 위한 취지도 포함하여 개별소비세라는 세목으로 변경하였다.[2]

자동차는 개별소비세의 과세대상이며 자동차에 개별소비세를 과세하는 주요한 이유는 화석연료를 사용하는 재화의 구입에 대한 사치성소비의 억제와 함께 화석연료 사용으로 인해 환경오염물질 배출에 따른 외부불경제를 발생시키는 요인이 그 이유가 될 것이다. 사치성 소비에 대한 억제가 이유인 근거로는 과세대상이 되는 자동차의 최소가격이 1,000만원을 넘어 1,500만원에 육박하는 고가의 물품이며 억단위 가격의 자동차도 다양하게 출시되어 판매가 되고 있다는 것이다. 외부불경제를 발생시키는 요인에 대한 이유로는 화석연료 사용의 자동차가 등록자동차 기준으로 여전히 압도적인 수치이고 미세먼지로 인한 외부불경제의 심각성이 대두되고 있는 상황에서 경유자동차가 높은 비중을 차지하기 때문이다. 하지만, 개별소비세 과세대상 자동차에는 전기승용자동차도 포함하고 있어 자동차의 과세이유가 외부불경제 발생 요인만으로 보기 힘들고 사치성소비 억제를 바탕으로 외부불경제 발생 요인도 중복

1) 분배의 개선이 일반적으로 사회의 후생을 증가시킨다는 이론에 대해 경제 및 사회정책적 목표와 연계하여 특정상품이나 특정서비스에 대한 세율이 상대적으로 차별화할 이유가 있으므로 개별소비세는 단일세율을 적용하는 부가가치세의 보완수단이라 할 수 있음

2) 유은종,「세법학 Ⅱ」10판, 상경사, 2015, 245~265쪽.

으로 해당되는 것으로 판단하는 것이 타당하다. 왜냐하면 특별소비세 제정 당시는 부가가치세의 역진성 완화와 사치성소비억제가 주요 목적이었는데 자동차는 제정 당시부터 과세대상이었기 때문이다. 그렇다면 자동차의 개별소비세의 주요 이유는 사치성 소비억제이고 이 의미는 자동차가 사치물품이라는 것이다. 하지만 자동차가 고가의 물품임은 맞으나 소득의 증가로 인해 소비행태 및 생활양식이 변화하여 1가구 1자동차[3] 시대가 이미 수년 전부터 도래함에 따라 생활의 필수품으로 간주해야 하므로 자동차에 개별소비세를 부과하는 것은 부적절 한 것으로 볼 수 있다. 이에 대해 자동차는 다양한 차종과 모델이 있어 매우 넓은 범위의 자동차 가격을 이루고 있으므로 단지 1가구 1자동차 시대로 인해 생활의 필수품이라는 측면만으로 개별소비세 부과의 부적절성을 논하기는 어렵다. 다른 개별소비세 과세품목인 고급시계와 고급가방의 사치 품목과 같이 필수품 항목에 속하지만 자동차에도 고급자동차가 있으므로 사치 품목에 속하는 고급자동차에는 개별소비세가 부과되는 것이 타당하다. 반면, 배기량 1,000cc 이하의 자동차는 과세대상에서 제외하고 있는 현행과 같이 고급승용차가 아닌 경우에는 개별소비세 과세대상에서 제외되어야 할 것이다.

한편, 자동차의 개별소비세에 관한 선행연구들은 주로 배기량 기준 조세제도의 문제점을 근거로 연비기준 세제로 전환을 촉구하고 있는 실정이다. 궁극적으로는 다수의 전문가들이 주장하고 있는 바대로 자동차의 연비를 기반으로 하는 체제로 전환하는 것이 적절하다고 판단된다. 그러나 이러한 전환이 단기간에 이루어지기 어려운 점을 고려한다면 현행의 배기량 기준 제도에 대한 개선방안 마련이 필요하며 이를 통해 새로운 연비기준의 체제 전환에 있어 징검다리의 역할이 될 수 있도록 현행의 개별소비세를 정비할 수 있는 방안도 필요하다. 이에 따라 본고에서는 현행의 규정을 정비할 수 있는 근거와 방안을 마련하고자 사치재 개념을 활용하여 차종별 가격탄력성을 도출하고 이를 통해 자동차 배기량 구분에 따른 차종별 개별소비세 과세대상의 적절성을 검토하여 개선방안을 마련하고자 한다.

3) 2015년 기준 일반가구수는 약 1,997만(통계청)이고 자동차등록대수는 약 2,098만(국토교통부)으로 가구당 1.09대임

Ⅱ. 개별소비세 현황과 특성

1. 과세대상과 세율

현행의 개별소비세는 2018년 12월 31일에 일부 개정되어 이듬해 4월 1일에 시행되었다. 제1조는 과세대상과 세율에 대해 말하고 있는데 크게 4개의 항목으로 구분하여 과세대상을 구분하고 있는데 특정 물품과 특정한 장소의 입장행위, 특정 장소에서의 유흥음식행위 및 영업행위 등이다. 이 중 특정 과세대상에 대해서 살펴보면 오락용품과 고급물품, 자동차, 유류, 담배로 나뉘고 세율에 대해서는 물품가격에 대한 세율과 기준가격을 초과하는 부분 가격에 대해 세율을 적용하는 과세가격에 대한 세율이 있다. 오락용 용품은 투전기, 오락용 사행기구와 그 밖의 오락용품 및 수렵용 총포류이며 이에 대해서는 그 물품가격에 100분의 20의 세율을 적용하고 있다. 고급물품은 보석, 귀금속, 고급 시계, 고급 융단, 고급 가방, 고급 모피, 고급 가구가 포함되며 이에 대해서는 과세가격의 100분의 20의 세율이 적용된다. 유류에 대해서는 유류의 종류별로 각각 리터당 혹은 킬로그램 당 일정 금액을 과세하고 있다. 담배의 경우도 유류의 과세 방법과 유사하게 담배의 종류에 따라서 1그램당 일정 금액을 개별소비세로 과세하고 있다. 자동차의 경우는 배기량 1천cc를 초과하는 승용자동차, 캠핑용자동차, 전기승용자동차로 구분하여 과세하고 있으며 모두 그 물품가격의 100분의 5를 세율로 과세하고 있다.

개별소비세가 적용되는 과세물품에 대해 종류별로 그 취지를 유추해보면 오락용품에 대해서는 투전기와 오락용 사행기구로 사행적 성격이 강한 물품임을 알 수 있고 이에 대해서 사회적으로 바람직하지 않거나 권장하지 않는 소비로 판단하여 이러한 소비를 억제하기 위한 취지임을 알 수 있다. 고급물품에 대해서도 개별소비세를 적용한 취지에서 경제적 측면으로는 경상수지의 악화를 꼽을 수가 있다. 우리나라는 전형적인 수출주도형 발전을 통해서 경제성장을 이루어 왔고 여전히 경제규모에서 수출이 차지하는 비중은 크다. 사회적으로는 대한민국의 기본적 정서인 절약에 대한 미덕과 과소비에 대한 정서적 반감에 이어 양극화의 심화로 인해 명품백 등 고급물품에 대한 과소비가 사회 구성원 간의 상대적 박탈감을 조장할 수 있다는 사

회적 문제로까지 보고 있다. 개별소비세는 이러한 여러 측면에서의 부정적 영향을 완화하는 방안의 취지로 계속적으로 유지되고 있는 것이라 할 수 있겠다. 자동차의 경우 개별소비세의 전신인 특별소비세 도입 당시와 그리고 그 이후 개별소비세로 바뀌고 나서도 2000년대 까지는 고급물품과 마찬가지로 자동차도 고급물품에 해당한다고 할 수 있으므로 고급물품에 개별소비세를 적용하는 취지와 크게 다를 바가 없다. 하지만 자동차에 개별소비세를 적용하는 취지에 대해 고급물품과 같이 단순하게 보기는 어렵다. 왜냐하면 자동차는 특별소비세법이 제정될 당시는 고급물품 중에서도 아주 비싼 고급물품이었으나 기술개발을 통해 대량생산에 따른 가격하락과 자동차 종류가 다양해지고 소득 증가로 인한 생활방식의 변화가 있었기 때문이다. 더불어 가구당 자동차 몇 대를 소유하고 있는 지에 대한 가구당 자동차 비율의 통계적 수치가 이미 오래전에 1을 넘어섰기 때문에 1가구당 1대의 차량을 소유하고 있는 가구의 필수품으로 자리매김하였다. 아래의 표는 특별소비세법을 도입하여 1977년 7월부터 자동차에 적용되었던 특별소비세와 2019년 4월부터 적용되고 있는 개별소비세에 대한 내용이다.

[표 1] 승용자동차 특별소비세와 개별소비세 비교

특별소비세		개별소비세	
대상	세율	대상	세율
배기량 1,500cc 이하	물품가격의 100분의 15	배기량 1,000cc 초과 2,000cc 이하	물품가격의 100분의 5
배기량 1,500cc 초과 2,000cc 이하	물품가격의 100분의 20		
배기량 2,000cc 초과	물품가격의 100분의 40	배기량 2,000cc 초과	물품가격의 100분의 5

자료: 국가법령정보센터(특별소비세법 제1조 제2항, 개별소비세법 제1조 제3항)

특별소비세 도입 당시의 승용자동차에 적용되었던 기준은 배기량 1,500cc와 2,000cc를 중심으로 1,500cc 이하의 자동차에는 물품가격의 15%, 1,500cc를 초과하고 2,000cc 이하의 범위에 해당하는 자동차에는 자동차 가격의 20%, 2,000cc를 초과하는 자동차에는 그 가격의 40%의 특별소비세가 부과되었다. 자동차에 부과된 특별소비세의 특징으로는 자동차의 가격이 높을수록 더 높은 세율을 적용하여

특별소비세액에 대한 부담을 가중함에 따라 고가의 자동차에 대한 사치소비 억제를 강화했음을 알 수 있다. 반면에 현행의 개별소비세는 적용대상에 대해 2개로 구분하였는데 배기량 1,000cc를 초과하고 2,000cc 이하의 승용자동차와 2,000cc를 초과하는 승용자동차로 구분하여 승용자동차 가격의 5%라는 동일한 세율을 적용하고 있다. 일반적으로 배기량이 큰 자동차일수록 가격은 더 높아 동일한 세율을 적용하더라도 1,000~2,000cc 자동차보다 2,000cc를 초과하는 자동차에 대한 개별소비세액은 더 크다. 하지만 두 구간의 대상 자동차에 대해 느끼는 상대적 부담은 두 구간 모두 동일한 세율을 적용함에 따라 큰 차이가 없다. 특별소비세일 때와 개별소비세일 때의 두 경우를 큰 틀에서 비교해 보면 대상에 있어서 특별소비세를 적용하던 시기는 자동차가 흔하지 않았던 경우로 자동차의 종류도 다양하지 못했음에도 불구하고 자동차의 종류가 많이 다양해진 개별소비세의 경우보다 2,000cc 이하의 자동차에 대해서 1항목 더 세분화 되어있다. 개별소비세는 적용 범위의 시작이 1,000cc 초과 자동차에 대해서 명시하고 있어 결국은 1,000cc 초과 자동차에 대해서만 적용이 되는 반면 특별소비세는 낮은 구간을 1,500cc 이하로 구분함에 따라 예외 없이 모든 자동차가 해당된다. 세율의 경우도 가장 낮은 특별소비세는 배기량 1,500cc에 적용되는 자동차 가격의 15%이지만 개별소비세는 모든 대상에 일률적으로 적용하여 배기량이 높은 자동차에 대해서도 자동차 가격의 5%에 불과하다. 정리하면 특별소비세에서 개별소비세로 바뀌고 개별소비세도 여러 번의 개정과정에서 대상과 세율에 대해서 점진적으로 완화되었음을 알 수 있다.[4] 이는 자동차의 특성에 대해 관련 있다고 볼 수 있는데 예전에는 자동차가 비싸고 많지 않았으나 현재는 가구당 1대가 넘는 수치로 사치품으로 여겨졌던 자동차가 가족생활의 필수품으로 변화되어 가고 있는 과정이 반영된 것으로도 볼 수 있다.

한편, 가구당 자동차 보유대수가 1대가 넘어 자동차가 가족생활의 필수품으로 자리매김하였다 할지라도 모든 자동차에 대해 개별소비세의 의미가 무색해지는 것은 아니다. 개별소비세가 적용되는 자동차 대상 항목이 보여주듯이 자동차의 배기량

4) 2008년 1월에 시행된 개별소비세법은 특별소비세법에서 개별소비세법으로 개정되어 첫 시행으로 이때는 배기량 2천씨씨 초과의 자동차에 대해서는 그 물품가격의 100분의 10, 2천씨씨 이하의 자동차(1천씨씨 이하의 자동차는 대통령령으로 정하는 규격의 것은 제외)에 대해서는 그 물품가격의 100분의 5

1000cc 이하는 개별소비세 대상이 아닌 반면 그 외의 차량은 적용이 되고 자동차의 다양한 종류에 대해 배기량의 차이도 크기 때문이다. 현재 판매되고 있는 국내 자동차 중에서도 5,000cc 급의 자동차가 있고 수입 자동차의 경우 더 높은 급의 자동차도 많이 있다. 따라서 가구당 자동차 1대 이상을 보유하고 있어 생활의 필수품이 되었다는 점과 이 통계수치에는 고급자동차가 포함되어 있다는 점을 고려하여 개별소비세의 목적과 취지가 부합하도록 선별적으로 과세대상을 선정하여 부과하는 것이 적절하다.

2. 과세 기준과 사치재

개별소비세의 주요한 목적은 사치품에 대한 소비 억제로 앞서 과세대상 항목을 살펴 본 바와 같이 대체적으로 필수품과는 거리가 먼 재화들이다. 그렇다면 필수품과 사치품에 대한 구분은 어떻게 하는지 그 기준에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 필수품은 일상생활에 없어서는 안 되는 반드시 필요한 물건을 말하고 사치품은 분수에 지나치거나 생활의 필요 정도에 넘치는 물품을 지칭하고 있다. 두 물품 종류에 대한 구분을 생활에 반드시 필요한지에 대한 모호한 기준에 따라서 구분을 하고 있음을 알 수 있다. 한편, 경제 분야에서는 두 물품에 대한 유사한 용어를 사용하고 있는데 필수품은 필수재로, 사치품은 사치재로 구분하여 명칭에 대한 정의를 제시하면서 두 용어 구분에 대한 명확한 기준을 제시하고 있다. 필수재는 소득이 증가하는 폭보다 더 작은 폭으로 소비가 증가하는 재화를 의미하고 사치재는 소득이 증가하는 폭보다 더 큰 폭으로 소비가 증가하는 재화를 정의하고 있다. 정리하면 소득의 변화에 따른 수요의 변화에 의해서 구분이 되므로 결국 소득에 대한 수요의 탄력성[5]으로 소득탄력성이 필수재와 사치재를 구분하는 기준이 된다. 따라서 필수재는 소득탄력성이 0보다 크고 1보다 작은 재화를 의미하고 사치재는 소득탄력성이 1보다 큰 재화를 의미한다. 그러므로 개별소비세의 주요한 취지에 부합하여 개별소비세 과세대상이 되어야 하는 물품들은 소득탄력성이 1보다 큰 재화들이어야 하며 1보다 작은 물품들에 개별소비세를 부과하는 것은 그 취지에 벗어난 과세라 할 수

5) 소득에 대한 수요의 탄력성은 소득이 1% 증가하였을 때 수요는 몇 % 증가하는가를 나타내는 수치로 보통 소득탄력성이라고 일컫는다.

있다. 또한 소득탄력성이 1보다 작은 물품에 개별소비세를 부과하면 구매자에게 물품구매에 대한 가격상승 효과를 유발하여 소비자에게 그에 대한 부담 증가로 인해 소비감소로 이어져 통화의 유통이 감소하고 경기침체 등 경제에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

한편, 소득탄력성을 기준으로 필수재와 사치재를 구분하여 사치재에 대해 개별소비세를 부과하는 것이 그 취지에 적절하다면 물품에 대한 소득탄력성을 산출하는 방법이 중요하다. 먼저는 소득탄력성을 산출하는 것이 실질적으로 가능하기 위해 관련 데이터에 대한 수집가능 여부와 이를 토대로 산출이 가능한지에 대한 검토가 필요하다. 앞서 소개한 바와 같이 소득탄력성은 소득에 대한 수요의 탄력성을 의미하므로 물품별 구매자의 소득과 판매량의 변화를 통해 즉, 수요량의 변화율을 소득의 변화율로 나누어서 산출이 가능하다. 하지만 수요의 변화량인 물품의 판매량 변화는 쉽게 구할 수 있는 자료이나 특정 물품을 구입한 구매자별 소득에 대한 자료는 부재하여 소득탄력성을 산출하기는 실질적으로 어렵다. 이러한 데이터의 부재로 인해 산출할 수 없는 소득탄력성을 대체하여 사용되는 또 하나의 개념으로는 가격탄력성[6]이다. 수요변화를 소득변화에 따른 결과로 본 것이 소득탄력성이고 수요변화를 물품가격의 변화에 따른 결과로 본 것이 가격탄력성이라 할 수 있다. 가격탄력성은 수요의 변화율을 가격의 변화율로 나누어서 계산하므로 물품의 가격과 변화에 따른 물품의 판매량에 대한 수치가 있으면 산출이 가능하고 이러한 수치는 부재한 자료가 아니므로 물품별 가격탄력성을 통해 개별소비세의 적절한 대상이 되는지 확인이 가능하다.

한 가지 더 살펴볼 내용으로 필수재와 사치재는 엄밀히 소득탄력성을 기준으로 구분될 수 있는데 소득탄력성 산출에 대한 자료의 부재로 가격탄력성을 적용하여 필수재와 사치재를 구분할 수 있는지에 대한 여부이다. 이를 위해서는 슬러츠키 방정식에 대해 살펴보는 것이 필요하다. 슬러츠키 방정식은 가격변화가 소비량에 미치는 영향인 가격 효과를 실질소득이 일정할 때 상대적인 가격변화가 초래하는 수요

6) 가격과 소비량과의 관계를 나타내는 수치로 양적 변화율을 가격변화율로 나누어 계산된다. 상품에 대한 수요량은 그 상품의 가격이 상승하면 감소하고, 하락하면 증가하는데 가격탄력성은 가격이 1% 변화하였을 때 수요량은 몇 % 변화하는가를 절대치로 나타낸 크기이다. 탄력성이 1보다 큰 상품의 수요는 탄력적이라 하고, 1보다 작은 상품의 수요는 비탄력적이라고 한다.

량의 변화인 대체 효과와 실질소득의 변화에 의해 초래되는 수요량의 변화인 소득효과의 관계를 관계식으로 표현한 방정식이다. 설명에서 언급된 바와 같이 가격효과와 소득효과를 동시에 언급하고 있어 가격탄력성과 소득탄력성 간의 관계를 파악할 수 있으므로 개별소비세와 관련하여 소득탄력성을 가격탄력성으로 대체하여 적용하는 것이 가능하다. 슬러츠키 방정식의 정의와 같이 물품 가격의 변화에 따른 가격효과는 대체효과와 소득효과의 합과 같으므로 소득효과는 가격효과에 대체효과를 뺀 값과 같고 만약 재화 및 시장의 특수성으로 인해 대체효과가 없다면 가격효과와 소득효과의 크기는 같다.[7)]

3. 관련 선행 연구

자동차 개별소비세 및 과세 체계에 대한 다수의 선행연구에서 다루고 있는 이슈는 배기량을 기준으로 하는 조세체계의 다양한 문제점과 자동차의 특성을 고려한 연비 기준 조세체계로의 환경친화적 자동차세재 개편을 제시하고 있다.

김두형(2011)에서는 우리나라의 자동차 취득 및 보유단계에서 부과하고 있는 자동차 관련 조세는 외국의 사례와 비교하여 세부담이 높은 반면 자동차 운행과 관련된 세부담은 낮다는 점을 제기하였다. 이를 근거로 현행의 취득단계 및 보유단계의 과세표준을 자동차의 가격 또는 배기량 대신 자동차 연료의 종류와 연비 등을 고려하여 차등 과세하는 방식으로의 전환을 언급하였다. 전반반적으로 주행에 따른 자동차 부담을 높이는 반면 취득 및 보유단계의 세율에 대해서는 그 부담을 낮추는 방향에 대해 바람직하다고 설명하였다.

한편, 김승래(2016)에서는 소득재분배 효과를 중심으로 분석한 연구로 현행의 배기량 기준의 법인을 통해 고급 수입차를 렌트카 형식으로 빌려 구입하는 등의 법인세법상 손금 처리로 탈세가 이루어지고 있는 점과, 자동차의 배기량을 기준으로 하는 자동차세제는 고가의 수입차와 국산차 간의 형평성 문제를 야기시킨다는 점을 들어 가격기준의 자동차세제 개편을 제시하였다.

정지선(2012)에서는 자동차 관련 조세제도를 취득단계와 보유단계로 구분하여 현행제도 하에서 발생하고 있는 각각의 단계별 문제점을 근거로 연비를 기반으로

7) 서승환, 「미시경제학」 7판, 홍문사, 2011, 69~84쪽.

하는 자동차 세제 도입을 제시하고 있다. 현행의 배기량 기준의 과세방식은 자동차의 가치와 자동차세액 사이의 불균형과 개별소비세의 취지와 목적인 사치성 소비 감소 및 부가가치세의 역진성 완화 등에 대한 기능이 미약하다는 점을 문제점으로 제시하였다. 이에 대한 개별소비세의 개선방안으로는 단일비례세율구조는 역진성 완화가 아닌 역진성을 강화하고 있음을 근거로 근본적 측면에서 개별소비세의 폐지가 가장 바람직하다고 언급하고 있다. 개별소비세의 존치 측면에서의 개선방안으로는 자동차는 사치품이라기보다는 생활필수품에 더 가깝다는 이유를 근거로 개별소비세에 대한 세율구조를 배기량 구조에서 연비기준으로의 전환을 제시하고 있다. 연비기준 개별소비세에 있어서는 연비가 좋은 1등급과 2등급의 자동차는 과세대상 제외하고 상대적으로 연비가 높지 않은 등급의 자동차에 대해 차등적으로 세율을 과세하는 방안에 대해 설명하였다.

하능식(2015)에서는 자동차 조세에 대한 성격에 대해 살펴보면서 이를 근거로 친환경적인 자동차세제의 개편을 제시하고 있다. 취득단계에서의 개별소비세에 대한 조세의 성격은 일반소비세인 부가가치세와 유사하게 전형적인 소비과세적임을 언급하고 있으며 더불어 취득단계에서의 과세이므로 유통세로 보아야 함을 주장하면서 동시에 개별소비세는 자동차 제작사에서 자동차의 판매가격에 포함시킨 간접세임을 언급하고 있다.

이재훈(2008)에서는 개별소비세를 포함한 우리나라의 자동차 세제에 대해 전반적인 평가를 통해 문제점을 도출하였고 이에 대한 개선방안을 제시하였다. 먼저 우리나라 자동차 세제는 자동차 이용에서 발생하는 외부효과를 적절히 반영하지 못하고 있음을 지적하고 있다. 이는 자동차의 취득단계 및 보유단계에서 배기량 기준의 과세체계에서 연비기준의 과세체계로 전환해야 됨을 의미한다. 더불어 복잡하고 다중부과적인 자동차과세체계로 인해 과세취지가 비슷한 성격의 세금이 별도로 부과되고 있음을 언급하면서 좀 더 간단하고 다중부과적인 과세체계에서 벗어나야 함을 제시하고 있다. 더불어 배기량 기준의 과세 방식은 자동차의 개발과 생산의 탄력성을 저하시키고 있어 자동차 경쟁력을 약화시키는 요인으로 지적하고 있어 연비기준의 과세체계 전환으로의 필요성에 대해 언급하고 있다.

성명재(2016)에서는 개별소비세에 취지와 목적 그리고 주요한 기능에 설명하면서 개별소비세의 전반적인 문제점과 이에 대한 개편 방향을 제시하였다. 먼저 해외

주요 국가들의 경우 국내의 경우와 다르게 개별소비세의 과세대상 범위를 3대 재정 품목으로 국한하여 과세하지만 사치세적 성격의 개별소비세 운용의 사례는 드문데 이러한 이유로는 전반적으로 소비가 대중화됨에 따라 사치세를 과세하는 의미가 퇴색되었고 이에 따라 형평성 제고 기능이 없어졌음을 제시하고 있다. 반면 개별소비세의 과세는 수요를 억제하고 생산과 공급 측면에서 기대할 수 있었던 규모의 경제와 반하는 효과가 있다고 설명하고 있다. 특별히 자동차 개별소비세는 과표산정 시에 국산차가 수입차보다 불리하게 되어 세부담의 역차별 현상까지도 발생하는 등의 부작용을 언급하면서 근본적인 개편의 필요성을 제시하고 있다.

유태현(2017)에서는 주요국의 자동차세 현황과 제도의 취지와 목적을 살펴보고 자동차세의 특성과 국내 상황 등을 고려하여 국내 자동차세의 체계적인 정비 방안을 제시하였다. 자동차세 운영에 대해 큰 틀에서의 측면과 소유분 자동차세와 주행분 자동차세를 구분하여 각각의 경우에 살펴보았다. 현실적인 상황을 종합적으로 고려할 때 소유분 및 주행분의 이원체계를 유지하면서 불합리한 운영방식과 정비가 필요한 사항에 대해 개선 및 효율화 방안을 마련하는 것이 필요하다고 언급하였다.

Ⅲ. 자동차 가격탄력성과 개별소비세

1. 가격탄력성과 개별소비세의 관계

자동차의 종류는 다양하게 구분될 수 있다. 먼저 수입차와 국산차로 구분할 수 있고 승용, 승합, 화물 등 자동차의 목적에 따라 차종을 구분한다. 동일 차종에서도 자동차의 배기량의 크기에 따라 차급으로 나뉘는데 승용차의 경우 소형, 중형, 대형이 그 예이다. 그리고 동일 차급 내에서도 다양한 자동차 모델이 있으며 동일 모델에서도 일부의 트림 사항에 따라서 그 종류가 구분된다. 다양한 자동차의 구분에 따라서 자동차의 가격도 다양하나 동일 차급 내에서 자동차 모델에 따른 가격 차이는 차급 차이에 따른 가격 차이에 비해 상대적으로 크지 않고 이전의 구분 기준인 국산차 여부, 자동차 목적에 따른 차종의 구분, 배기량 차급에 따라 그 격차가 크다.

개별소비세는 앞서 살펴본 바와 같이 승용자동차에 대해 배기량으로만 구분하여 과세하고 있다. 이는 개별소비세 과세 대상의 기본적 취지가 사치품 소비 억제이므로 생계 수단으로 활용되고 있는 승합 및 화물차에 과세를 하지 않고 있으며 자동차를 생활필수품으로 인정하되 자동차가 고가의 재화임을 고려하여 1,000cc 이하의 경차와 같은 경우에도 과세를 하지 않고 있는 것으로 유추된다. 물론 승합차 중에서도 일부 캠핑용 자동차와 같은 사치성 소비에 해당하는 승합차 등에는 과세를 하고 있다. 한편 1,000cc 이하의 수입 경차라 하더라도 다수의 수입차는 개별소비세의 대상이 되는 1,000cc 초과의 국산 준중형 및 중형차의 가격과 비슷하다. 이러한 수입 경차의 경우 국산 준중형이나 중형차 보다 더 사치적 소비에 가까워 형평성 차원에서라도 개별소비세가 과세되어야 하나 이런 문제는 무역거래를 하는 국가 간에 체결한 조약과도 연관 있는 사항이므로 본 논문의 쟁점으로 다루기에는 부적절한 것으로 판단된다.[8)]

자동차에 과세되는 개별소비세의 대상은 1,000cc를 초과하는 승용자동차이다. 그렇다면 개별소비세의 취지를 근거로 한다면 1,000cc 이하의 자동차의 구매는 사

8) 이와 관련하여 성명재(2016)는 자동차 개별소비세의 경우 과표산정 시에 국산자동차가 수입자동차보다 불리하게 되어 세부담의 역차별 현상까지 나타나는 등 부작용도 상당히 심각하다고 언급하였다.

치성 소비에 해당하지 않고 1,000cc를 초과하는 승용자동차는 사치성 소비에 해당한다는 의미이다. 사치성 소비 여부에 대한 기준은 앞 장에서 언급한 바와 같이 구입 물품에 따라 사치재에 해당하는 물품을 구매하는 것을 사치성 소비로 간주하고 있으며 사치재의 여부는 소득탄력성 혹은 가격탄력성을 통해 판단할 수 있다. 따라서 개별소비세 과세 대상에서 제외된 1,000cc 이하의 승용 자동차가 사치재에 해당하지 않는지와 과세대상이 되는 1,000cc 초과 승용 자동차가 사치재에 해당하는 지에 대해 확인할 필요가 있다. 이를 위해 다음 장에서는 차종별 가격탄력성을 추정하여 두 가지 가정에 대해 확인을 하고 가격탄력성 추정결과를 바탕으로 개별소비세의 취지를 바탕으로 개별소비세가 나아가야 할 적절한 방향에 대해 논하고자 한다.

한편, 앞장에서 언급한 바와 같이 가격탄력성은 대체탄력성과 소득탄력성의 합이므로 가격탄력성을 통해 사치재를 구분하기 위해서는 대체탄력성에 대한 도출도 필요하다. 자동차 가격 변화에 따른 대체효과의 탄력성은 자동차를 구매할 의사가 있었으나 가격 상승으로 인해 자동차를 구매하지 않고 대중교통 등을 이용하게 되는 경우와 사려고 할 자동차보다 저렴한 자동차를 구매하는 경우이다. 이 논문에서는 가격탄력성에 대해 자체가격탄력성과 대체가격탄력성을 구분하여 도출함에 따라 후자의 경우에 대한 대체효과를 고려하고 있다. 또한, 대중교통 등의 이용을 통해 자동차를 대체하려고 하는 전자의 경우 3년 이내 자동차를 구매하지 않는다면 본 논문에서는 이러한 경우를 고려하지 못하고 있으나 가격탄력성 도출을 위해 활용한 자료가 3년 기간의 자료이므로 구매의사 당시 자동차 가격의 상승으로 3년 이내에 자동차를 구매한 경우에 대해서는 본 논문의 범위에 포함된 것이다.

2. 차종별 가격탄력성 추정

가. 모형추정 관련 연구

차종별 가격탄력성은 가격탄력성의 정의와 자동차 시장의 특징에 따라 자체가격탄력성, 동일 차종 내에서의 대체가격탄력성, 다른 차종과의 대체가격탄력성으로 크게 3가지의 경우가 있다. 여기서 차종의 의미는 배기량으로 구분하는 경승용차부터 대형승용차 등 차급과 함께 승용자동차와 SUV, 스포츠카 등 자동차 특징에 따라 구분

되는 종류를 아울러서 사용하였다. 자체가격탄력성은 특정 자동차 모델의 가격이 변했을 때 그 모델의 수요가 어떻게 변하는지에 대한 그 영향을 도출하는 것으로 특정 모델의 가격이 상승하면 그 수요는 감소할 것이고 가격이 하락하면 수요는 증가할 것이다. 동일 차종 내에서의 대체가격탄력성은 특정 자동차 모델의 가격이 상승하면 이 자동차 모델을 살려고 의도한 구매자는 가격의 상승으로 인해 동일 차종의 다른 모델을 선택하여 구매할 수 있어 가격이 상승한 모델의 자동차는 수요가 하락하고 선택된 모델의 자동차는 수요가 증가할 것이다. 다른 차종과의 대체가격탄력성은 특정 모델의 자동차 가격이 상승하여 다른 모델의 자동차를 구매하게 된 경우 다른 차종의 모델을 구매하는 경우를 의미한다. 자동차의 가격탄력성에 대한 3가지 경우의 의미를 살펴보았는데 자동차 시장의 특성상 자동차 가격이 차종별로 가격차이가 커서 일반적인 경우의 자동차 가격 변화로 인해 다른 차종의 자동차 모델을 구매하는 경우는 흔치 않다. 그래서 다른 차종과의 대체가격탄력성이 자동차의 가격탄력성에 미치는 영향은 미미할 것으로 유추된다.

자동차 시장과 관련한 주요 연구에서 적용한 모형은 이산선택형 수요모형인 네스티드로짓(nested logit) 모형으로 다수의 연구에서 이 모형을 활용하였는데 연속적 수요 모형의 경우 자동차의 특성인 내구재 특성을 반영하는데 한계가 있기 때문이다. 또한 로짓 모형의 경우 자체가격과 시장점유율에 의해 결정되는 자체가격 탄력성의 경우 시장점유율이 비슷하면 높은 가격의 자동차에 대한 가격 탄력성이 커지는 한계점을 갖고 있다.[9] 네스티드로짓 모형을 활용한 연구로 Berkovec(1983)는 차종선택 모형을 통해 미국 자동차 시장에서 유류가격 영향에 대한 연구에 활용하였고, West(2004)는 차량 보유대수와 차량의 연식 및 배기량 등을 고려하여 차종선택에 대한 가구행태 연구에 활용하였다. Feng et al.(2004)도 네스티드로짓 모형에 기반한 차종선택 모형을 설정하여 보유대수, 연식, 배기량과 차령까지도 고려하여 가구행태를 연구하였다. 국내연구의 경우 윤대식·김미화(1997)에서는 승용차 소유여부와 배기량을 고려한 자동차 선택모형을 추정하였고, 박민수·조철(2005)은 네스티드로짓 모형을 활용하여 자동차 시장의 수요 및 공급함수를 추정하였다. 박민수·조철(2005)은 수요함수 추정을 위해 자동차 모델별로 가격탄력성을 산출하였는데

9) 한국조세재정연구원, 「저탄소차협력금제도 조정안 마련방안 연구」, 2014.

수요함수 추정에 있어 네스티드로짓 모형에 대한 도출과정을 자세하게 설명하고 있어 이 부분에 대해 본 연구에서도 인용 및 참고를 하였다. 우경봉(2010)에서는 네스티드로짓 모델을 적용하여 신차와 중고차 시장의 분리가 아닌 좀 더 현실적으로 자동차의 선택에 있어 신차와 중고차를 동시에 구매대상으로 설정한 경우의 소비자선택 행동을 분석하였고 이를 근거로 신차와 중고차 시장의 관계를 규명하였다. 이는 자동차시장에 대해 신차와 중고차를 함께 고려하는 전체적인 측면에서 소비자 행동의 패턴을 좀 더 명확하게 이해하기 위한 취지의 연구이다. 또한 우경봉(2015)은 친환경 자동차를 선택하게 하는 선택요인에 대한 연구로 자동차 구매자들에게 친환경 자동차의 종류 중 어떤 종류의 친환경 자동차를 선호하는지에 대한 수집된 자료를 로짓 모형을 사용하여 정량분석을 실시하였다.

한편, 네스티드로짓 모형은 자동차 이외의 다양한 분야에서도 적용되고 있다. 주호상·최열(2019)은 사회경제적 특성을 고려하여 어떠한 장사유형이 선호되고 있는지에 대해 네스티드로짓 모형을 적용하여 분석하였고 최종일·이기동(2014)은 해외투자 대해 해외투자 입지에 있어 선택을 미치는 여러 변수들을 고려하여 사회적 자본이 일본 제조기업과 지식기반 제조기업들의 투자입지 선택에 어떤 영향이 미치는가를 연구하였다. 이광훈(2019)은 온라인 쇼핑에서 쇼피 채널을 구성하고 있는 인터넷 쇼핑 채널과 TV 홈쇼핑 채널 간의 선택에 있어 소비자들에게 영향을 주는 선택 채널 요인 분석을 위해 네스티드로짓 모형을 활용하였다.

나. 모형 및 가격탄력성 추정

이산선택형 수요 모형인 네스티드로짓 모형에 차종-국산/수입-차량모델의 선택순서로 설장하고 이를 활용하여 자체가격탄력성 및 대체가격탄력성을 도출하고자 한다.

위의 항목에서 설명한 바와 같이 박민수·조철(2005) 연구가 수요함수 모형을 통해 가격탄력성을 산출하였는데 이에 대한 과정이 자세하게 설명되어 있고 본 연구의 1차 단계의 목적과 동일하므로 가격탄력성 산출을 위한 모형의 변수와 추정방법에 대해서는 이 연구의 내용을 인용하고자 한다. 먼저, 네스티드로짓 모형의 수요함수를 선형회귀식 형태로 도출한 모형은 아래의 식 (1)과 같고 자체가격 탄력성은 식

(2), 같은 차종에서 다른 차종모델의 대체가격탄력성은 식 (3), 다른 차종에 있는 차량모델과의 대체가격탄력성은 식 (4)와 같다.

$$\ln(s_j)-\ln(s_0)=X_j\beta+\alpha P_j+\sigma_1\ln s_{j|sg}+\sigma_2\ln s_{sg|g}+\xi_j \qquad \text{식 (1)}$$

S_j: 제품 j에 대한 시장점유율(판매량/가구수)
S_0: 아웃사이드옵션의 시장점유율(1 - 총판매량/가구수)
X_j: 제품 j에 대한 특성
P_j: 제품 j의 가격
$S_{sg|g}$: 차종의 점유율
$S_{j|sg}$: 차종 내 점유율

$$\epsilon_{jj}=\frac{\partial s_j}{\partial p_j}\frac{p_j}{s_j}=\alpha p_j\left[\frac{1}{1-\sigma_1}-\left(\frac{1}{1-\sigma_1}-\frac{1}{1-\sigma_2}\right)s_{j|sg}-\frac{\sigma_2}{1-\sigma_2}s_{j|g}-s_j\right] \qquad \text{식 (2)}$$

$$\epsilon_{jk}=\frac{\partial s_j}{\partial p_k}\frac{p_k}{s_j}=\alpha p_k\left[-\left(\frac{1}{1-\sigma_1}-\frac{1}{1-\sigma_2}\right)s_{k|sg}-\frac{\sigma_2}{1-\sigma_2}s_{k|g}-s_k\right] \qquad \text{식 (3)}$$

$$\epsilon_{jk}=\frac{\partial s_j}{\partial p_k}\frac{p_k}{s_j}=\alpha p_k\left[-\frac{\sigma_2}{1-\sigma_2}s_{k|g}-s_k\right] \qquad \text{식 (4)}$$

변수의 경우 종속변수로는 시장점유율이며 독립변수는 가격과 판매량, 크기, 연비, 마력 등의 제품 특징을 고려하였고 더미변수는 연도, 제작사, 국가, 휘발유 차량을 고려하였다.

각각의 변수에 적용할 자료로는 2015년을 기준으로 3년 동안의 월별 판매량, 평균가격, 차량의 연비와 마력 등의 자료[10]를 이용하였다. 국산의 경우 7개 차종(SUV, 경차, 소형차, 준중형, 중형, 대형, 승합)에 137개 모델에 대한 변수별 각각의 자료를 활용하였고 수입자동차의 경우 6개 차종(스포츠, SUV, 소형, 준중형, 중형, 대형)에 241개 모델에 대한 각각의 자료를 활용하였다. 참고로 승용자동차는 경형, 소형, 준중형, 중형, 대

10) 한국자동차산업협회, 한국수입자동차협회, 네이버 자동차 자료임

형으로 구분하였는데 경형은 배기량 1,000cc 미만의 자동차 소형은 1,000~1,300cc 미만의 자동차, 준중형은 1,300~1,600cc 미만의 자동차, 중형은 1,600~2,000cc 미만의 자동차, 대형은 2,000cc 이상의 자동차 모델이 이에 해당한다.

[표 2] 자료의 차종별 차량모델 수 현황

	차 종	차량모델 수
국산	SUV	39
	경형	15
	소형	9
	준중형	20
	중형	11
	대형	38
	승합	5
수입	스포츠	22
	SUV	51
	소형	19
	준중형	36
	중형	71
	대형	42
합계		378

자료: 한국자동차산업협회, 한국수입자동차협회, 네이버 자동차

식 (1)에서 오차항 ξ는 제품의 특성 중 자동차의 디자인과 같이 관찰이 어려운 특성을 포함하고 있는데 이러한 제품의 특성은 자동차의 가격과 상관관계가 있어 단순한 최소자승법(OLS)은 편의(bias)를 가진다. 이러한 관찰되지 않은 제품의 특성으로 인한 가격의 내생성 문제 해결 방안으로는 Berry, Levinsohn and Pakes (1995)에서 하나의 제품과 경쟁관계에 있는 제품들의 관찰 가능한 특성을 도구변수로 이용하여 내생성 문제를 해결할 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 이를 근거로 해당차량을 제외하고 모든 차량 특성의 합, 해당차량을 제외하고 동일 차급이면서 동일생산지 차량 특성의 합, 해당차량을 제외한 동일 차급의 차량 특성의 합을 도구변수로 이용하여 2단계 최소자승법(2SLS)을 적용하여 추정하였다.

[표 3] 변수구성 및 설명

변수구분		세부사항
종속변수	시장점유율	
독립변수	가격(Price)	단위 100만원(가격 실질화)
	판매량	차종 내 점유율(j|sg)
		차종의 점유율(sg|g)
	크기(Size)	길이×너비
	연비(MPW)	m/원
	마력(HPW)	마력/10kg
도구변수	모든차량	해당차량 제외 모든 차량 특성의 합
	동일차종·생산지	해당차량 제외 동일 차종이면서 동일생산지(국산 or 수입) 차량 특성의 합
	동일차종	해당차량 제외 동일 차종의 차량 특성의 합
더미변수		연도

선형회귀식 모형의 수요함수 식(1)에 자동차 특성에 대한 독립변수와 더미변수를 적용하면 식(5)가 되며 가격탄력성을 도출하기 위해 이 식을 회귀분석하였다.

$$\ln(s_j)-\ln(s_0)= C+\alpha PRICE_j+\sigma_1 \ln s_{sg|g}+\sigma_2 \ln s_{j|sg}+\beta_0 HPW_j+\beta_1 MPW_j$$
$$+\beta_2 SIZE_j+ YearDummies+\xi_j \qquad \text{식}(5)$$

[표 4] 분석 결과

	Coef.	Std. Err.	t-value
가격	-0.027***	0.001	-16.38
차종의 점유율	0.132***	0.041	3.16
차종 내 점유율	0.501***	0.037	13.41
마력	0.496***	0.129	3.83
크기	0.466***	0.035	13.27
연비	0.162***	0.036	4.51
상수	-13.63***	0.280	-48.57
관측수	8,223		
R-squared	0.5539		

주: 1) ***는 1% 수준에서 유의, **는 5% 수준에서 유의성을 의미함
2) 표준오차는 이분산을 고려한 강건한 표준오차(robust standard error)임

식 (5)의 모형을 회귀분석하여 도출된 각각의 값을 식 (2)에 적용하면 자동차의 자체가격 탄력성이 도출되고, 식 (3)에 적용하면 같은 차종에서 다른 차종모델의 대체가격탄력성을 얻을 수 있다. 식 (4)에 적용하면 다른 차종에 있는 차량모델과의 대체가격탄력성이 도출되는데 이러한 과정을 거쳐 다음의 표와 같이 3가지 경우에 대한 차종별 가격탄력성의 평균값을 산출하였다.

[표 5] 차종별 가격탄력성 평균

	차종	자체가격 탄력성	동일 차종에서의 대체가격탄력성	다른 차종과의 대체가격탄력성
국산	SUV	-1.2626	0.0158	0.0001
	경형	-0.7139	0.0175	0.0000
	소형	-0.6257	0.0433	0.0001
	준중형	-0.8208	0.0205	0.0001
	중형	-1.0796	0.0388	0.0002
	대형	-2.3448	0.0222	0.0002
	승합	-1.2245	0.1287	0.0000
수입	스포츠	-5.7217	0.1639	0.0000
	SUV	-3.2042	0.0263	0.0004
	소형	-1.4881	0.0486	0.0002
	준중형	-1.8786	0.0243	0.0003
	중형	-2.7844	0.0157	0.0002
	대형	-7.7697	0.0831	0.0005

도출된 차종별 가격탄력성의 결과로 먼저 국산 자동차의 경우 경형, 소형, 준중형 자동차는 자체가격탄력성의 절댓값이 1보다 작고 나머지 중형, 대형, 승합, SUV는 1보다 크다. 수입 자동차의 경우 6개 차종 모두 자체가격탄력성의 절댓값이 1보다 크다. 동일 차종에서의 대체가격탄력성은 국산의 승합차와 수입의 스포츠카를 제외하고 국산차 수입차 모두 0.1미만의 수치이고 다른 차종과의 대체가격탄력성도 모두 차종에 대해 0.0005 이하의 아주 작은 값이 도출되었다. 정리하면 자동차의 가격변화에 따른 차종별 수요변화는 동일 차종 및 다른 차종과의 대체가격탄력성이 모델의 자체가격탄력성의 크기에 미미한 영향을 미치므로 결국에 가격변화로 인해 수요변화에 미치는 자체모델에 한정된다고 할 수 있다. 이러한 이유로는 SUV, 승용, 승합의 3개의 차종은 자동차 형태가 달라 구매 목적이 상이하므로 자동차 가격변화

에 따른 구매 차종 선택의 영향이 제한적이다. 승용자동차의 경우는 경형, 소형, 준중형, 중형, 대형으로 5개의 차종으로 세부 구분되나 각 차종별 가격의 차이가 커서 일반적인 연식의 변화에 대한 동일 모델의 가격상승 혹은 트림 교체로 인한 가격상승에도 다른 차종에 대한 선택의 변화가 많지 않다.

3. 가격탄력성에 따른 자동차 개별소비세 과세대상의 적절성

지금까지의 과정은 자동차의 개별소비세를 가격탄력성에 근거하여 고찰하기 위한 가격탄력성 도출 작업이고 본 항에서는 도출된 차종별 가격탄력성을 바탕으로 자동차 개별소비세에 개선방안에 대해 제시하고자 한다.

개별소비세는 사치성 소비를 억제하기 위해 특정한 물품에 대해 부과하는 소비세인데 개별소비세법에는 과세대상에 대해서는 명시하고 있으나 무엇이 사치성 소비인지를 판단할 수 있는 명확한 기준은 없다. 이에 대해 사치성 소비 여부를 구분할 수 있는 명확한 기준이 필요하다. 개별소비세법과 이전의 특별소비세법에서는 과세대상과 세율에 대해 명시하고 있으나 그 기준에 대해서는 명시된 바가 없다. 이에 따라 사치성 소비 여부에 대해 사치재 기준을 적용하여 현행의 자동차 개별소비세에 대한 2가지 사항을 살펴볼 필요가 있다. 그 중 하나는 현행의 개별소비세법 과세대상에서 제외된 자동차는 사치재로 볼 수 없는 지에 대한 제외 대상의 적절성 여부이며 다른 하나는 과세대상 중 사치재로 보기 어려운 자동차가 과세대상으로 포함되어 있어 과세대상의 부적절성은 없는 지에 대한 여부이다.

앞 장에서 도출한 차종별 가격탄력성은 슬러츠키방정식의 개념을 통해 사치재 여부의 기준인 소득탄력성을 대체할 수 있으며 이를 위해 차종별 가격탄력성에 대해 자체가격탄력성과 대체가격탄력성으로 구분하여 도출하였다. 슬러츠키방정식의 기본 개념인 가격효과는 소득효과와 대체효과의 합이므로 가격효과에 대체효과를 제외하면 소득효과의 크기가 나온다. 사치재는 소득탄력성의 크기가 1보다 큰 재화를 의미하므로 결국 가격에 대한 자체탄력성에 대체탄력성을 뺀 값의 크기가 1보다 크면 사치재라 할 수 있다. 이러한 내용을 앞장에서 도출한 차종별 자체가격탄력성과 동일 차종 및 다른 차종과의 대체가격탄력성의 내용과 연계하여 설명하면 자동차의 개별소비세 과세대상은 배기량별로 구분하여 1,000cc 이하는 과세대상이 아니고

1,000cc 초과 자동차는 과세대상이므로 가격탄력성을 차종별로 구분하여 도출하였다. 동일 차종 및 다른 차종과의 대체가격탄력성은 대체효과를 알아보기 위한 분석으로 특정 모델의 가격이 상승하면 상대적으로 가격이 덜 오르거나 오르지 않은 혹은 가격이 떨어진 자동차의 수요가 증가할 수 있으므로 이러한 대체효과를 동일 차종과 다른 차종으로 구분하여 분석한 것이다.

첫 번째 확인 항목으로 현행의 개별소비세법에서 과세대상에서 제외 된 승용자동차의 차종이 개별소비세의 목적과 취지에 부합하지 않아 제외 대상이 된 것이 적절한지에 대한 여부이다. 제외 대상은 배기량 1,000cc 이하의 자동차로서 가격탄력성 도출의 분석 대상 차종에는 경차가 해당된다. 경차의 자체가격 탄력성의 평균값이 -0.7139이고 동일 차종 및 다른 차종과의 대체가격 탄력성의 평균값을 합친 값이 0.0159로 대체가격 탄력성에 자체가격 탄력성의 값을 빼도 그 크기는 1이 되지 않는다. 따라서 경차는 사치재로 보기 어렵고 이에 대해 개별소비세 제외 대상으로 적절하다고 판단할 수 있다.

두 번째 확인 항목으로 국내승용자동차에 부과되는 개별소비세 대상은 배기량 1,000cc를 초과하는 자동차로 가격탄력성 분석 차종에서 소형, 준중형, 중형, 대형에 속하는 차종이다. 소형의 경우 자체가격 탄력성의 평균값이 -0.6257이고 대체가격 탄력성의 평균값은 0.0434이므로 대체가격 탄력성의 값에 저채가격 탄력성의 값을 빼면 그 크기는 0.6691이므로 1 미만의 값이므로 사치재에 해당하지 않는다. 준중형의 경우도 대체가격 탄력성의 평균값 0.0206에 자체가격 탄력성의 평균값 -0.8208을 빼도 1이 되지 않으므로 사치재에 해당한다고 볼 수 없다. 중형과 대형의 경우 동일한 방법에 대한 결과로 각각 1.1186과 2.3672가 나와 두 값이 모두 1보다 크므로 사치재에 해당한다고 볼 수 있다. 한편, 수입승용자동차의 경우 소형부터 대형에 까지 모든 차종에 대해 대체가격 탄력성에 자체가격 탄력성의 값을 빼면 그 값이 모두 1보다 크므로 사치재에 해당된다.

정리하면 승용자동차에 대해 현행의 개별소비세는 배기량 1,000cc를 기준으로 그 이하는 과세되지 않는 반면 초과 차량은 과세가 되는데 제외 대상 차량에 대해서는 가격탄력성을 통해 도출한 소득탄력성의 값이 1 미만이므로 사치재에 해당하지 않아 과세대상에서 제외되는 것이 적절하다. 그러나 과세대상 자동차 중에서 국내의 소형, 준중형 차종에 속하는 자동차는 소득탄력성의 값이 1,000cc 이하에 해당하여

개별소비세 대상이 되지 않는 것과 같이 그 값이 모두 1 미만으로 도출되었다. 따라서 이 두 차종에 속하는 자동차는 사치재로 보기 어려우므로 1,000cc 이하의 자동차와 같이 개별소비세의 과세대상에서 제외되는 것이 적절하다. 그 외의 국내 중형 및 대형, 수입승용자동차는 소득탄력성이 1보다 큰 값이 도출되었으므로 현행의 개별소비세 과세대상으로 적절하다. 이러한 결과를 고려하여 자동차에 부과되는 개별소비세 과세대상에 대해 조정이 필요하다. 소형 및 준중형 자동차의 해당하는 자동차의 배기량은 1,600cc 미만이므로 국내승용자동차의 경우는 그 기준을 1,600cc로 상향 조정하여 개별소비세 대상에서 제외될 수 있도록 하는 것이 타당하다.

Ⅳ. 결 론

다양한 요인으로 인해 소비행태가 변하고 자동차 기술이 발달하면서 자동차 문화와 인식이 변하여 왔다. 개별소비세 전신인 특별소비세 제정부터 개별소비세로 변경이 되어 지금까지 시행이 되면서 자동차는 여전히 개별소비세 과세 대상이 되고 있다. 그러나 자동차 기술 및 경제개발 등의 다양한 요인으로 소비행태가 변하고 삶의 양식이 변하면서 자동차에 대한 인식은 오래전에 1가구 1자동차를 시대를 맞이한 것처럼 사치품이 아닌 필수품으로 여겨진다. 현행 개별소비세는 배기량 1,000cc 이하의 승용자동차는 과세하지 않고 있어 과세대상이 되지 않는 경형 자동차는 현시대의 필수품으로 사회도 인식하고 있는 것이다. 2019년 기준 승용자동차의 등록대수는 1,900만대에 이르고 이중 경형 자동차는 약 10% 비중의 190만대가 조금 넘는 수치이다. 나머지 90%에 해당하는 자동차는 사치품으로 간주하고 있다. 물론 억단위의 가격에 해당하는 자동차의 종류도 많으나 경형 자동차부터 억단위의 자동차 범위까지 다양한 차종의 자동차가 많이 있다. 이에 대해 본 논문에서는 사치재 개념을 활용하여 차종별로 가격탄력성을 도출 및 적용함에 따라 차종별 개별소비세 과세대상에 대한 적절성을 확인하였다.

먼저 사치재는 소득효과 즉 소득탄력성이 1보다 큰 재화를 의미하는데 슬러츠키 방정식에 따라서 차종별 가격탄력성을 도출하여 차종별로 사치재 여부를 확인하였다. 소득탄력성이 아닌 가격탄력성을 도출하여 적용한 이유는 소득탄력성 도출을 위해 필요한 자료는 자동차 구매대상에 해당하는 모든 구매자의 소득뿐만 아니라 소비행태까지도 자료가 필요하므로 상당히 어려운 문제이다. 그러나 가격탄력성의 경우 이론적으로 자동차의 모델별 가격증감에 따른 구매량의 변화만 있으면 가능하다. 본 논문에서는 가격탄력성 도출을 위해 네스티드로짓 모형을 활용하였고 가격의 내생성 문제를 해결하기 위해 도구변수로 자동차의 여러 특징과 관련한 자료를 활용하였다. 슬러츠키방정식에서 보여준 대체효과는 자체가격탄력성 이외에 대체가격탄력성을 도출하여 자동차 가격이 상승함에 따라 다른 자동차 모델을 구매하는 대체효과를 포함하였다. 또한 3년치의 자료를 활용하여 가격탄력성을 도출하였기에 자동차 가격 변화에 따라 자동차가 아닌 대중교통 등의 자동차를 대체할 수 있는

수단에 대한 대체효과에 있어서도 구매를 유예하였으나 3년 이내에 자동차 구매한 경우에 대해서도 자료의 범위에 포함된 것이다.

본 논문에서의 개별소비세 적절성 여부 확인 대상은 승용자동차인데 가격탄력성 값을 도출하여 활용함에 따라 좀 더 정확한 가격탄력성값의 도출을 위해 국산 승합차와 수입 스포츠카에 대한 자료도 분석모형에 적용하였다. 이는 대체탄력성값에 영향을 주는 요인이므로 좀 더 정확한 가격탄력성 값의 도출을 위한 노력이 있었다.

도출된 가격탄력성을 근거로 차종별로 개별소비세 대상의 적절성에 대해 살펴보면 국산자동차의 경우 소형과 준중형 자동차는 경형 자동차와 마찬가지로 개별소비세에서 제외되는 것이 적절하다. 반면 SUV를 포함한 중형과 대형 자동차는 여전히 개별소비세의 대상이 되어야 한다. 자료로 활용한 준중형 자동차의 배기량 구분은 1,600cc 이하의 자동차이고 중형자동차는 1,600cc 초과 자동차이므로 현행 1,000cc 이하의 자동차에 대한 과세제외 대상을 1,600cc 이하로 상향 조정할 필요가 있다. 반면, 수입자동차의 경우 스포츠, SUV를 포함한 승용자동차 6개의 차종 모두 사치재에 해당하는 높은 가격탄력성 값이 도출됨에 따라 현행과 같이 모두 개별소비세 과세대상이 된다. 한편, 국산차와 수입차 간의 차종별로 과세대상의 적절성 여부가 상이하여 통상협정 등의 문제로 개별소비세의 개선이 이루어지기 어려운 점이 있다. 이러한 점과 관련하여 수입차 중 배기량 1,600cc 이하의 준중형 자동차의 종류는 많지 않고 수입차 전체 비중에서도 높지 않다. 그러나 국산차의 경우 준중형 자동차가 다른 차종에 비해 가장 높은 판매 비중을 보임에 따라 국산차 준중형 구매자에 비해 소수인 준중형 수입자동차 구매자에게 개별소비세의 목적과 취지를 살리기보다 국산차 준중형 구매자 다수에게 불합리하지 않도록 자동차의 개별소비세를 개선해야 한다.

참고문헌

김두형, “환경친화적인 자동차세제 도입방안,” 「조세법연구」 제17권 제2호, 2011, 207~249쪽.

김승래·임병인, “친환경 자동차세제 개편의 소득재분배효과 분석,” 「한국경제연구」 제30권 제1호, 2012, 121~150쪽.

김승래·김명규·임병인, “가격기준 자동차세제 개편의 소득재분배효과,” 「한국지방재정논집」 제21권 제2호, 2016, 115~143쪽.

김재훈, “외국인투자기업의 한국 내 입지 결정요인 분석,” 「국제통상연구」 제20권 제1호, 2015, 93~121쪽.

김종원, “에너지 및 환경정책에 관한 세 논문,” 박사학위논문, 한국외국어대학교, 2015.

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

김홍권·심석무, “우리나라 자동차세의 개선방안,” 「세무학연구」 제27권 제4호, 2010, 227~260쪽.

박민수·조철, 「소비재산업의 수요구조 변화와 정책효과 분석방법」, 산업연구원, 2005.

박상준·김성수, “승용차 보유대수와 차종선택에 대한 네스티드로짓모형의 추정,” 「대한교통학회지」 제25권 제1호, 2007.

박상준·황상규, “친환경 자동차 구매요인에 관한 실증분석 연구,” 「교통연구」 제16권 제3호, 2009, 67~78쪽.

서승환, 「미시경제학」 7판, 홍문사, 2011, 69~84쪽.

성명재, “개별소비세 개편방향에 대한 소고,” 「한국경제연구원 칼럼」, 2016.

우경봉, “Nested logit 모델 추정을 이용한 신차-중고자동차 선택 분석,” 「산업정책연구」 제18권 제3호, 2010, 37~58쪽.

_____, “친환경 자동차 선택요인에 관한 연구,” 「한일경상논집」 제66권, 2015, 47~66쪽.

유은종, 「세법학 II」 10판, 상경사, 2015, 245~265쪽.

유태헌, “자동차세의 당면과제와 발전방향,” 지방세포럼, 제33호, 2017, 4~20쪽.

윤대식·김미화, “승용차 소유여부와 배기량 선택의 네스티드 로짓분석,” 「지역연구」 제13권 제1호, 1997, 85~98쪽.

이광훈, “네스티드 로짓모형을 이용한 온라인 쇼핑 채널 선택 분석,” 「Journal of the Korean Data Analysis Society」 제21권 제1호 한국자료분석학회, 2019, 239~257쪽.

이성원·이영혁·박지형, “Stated Preference 방법론에 의한 국내선 항공수요의 가격 탄력성 추정,” 「대한교통학회지」 제18권 제1호, 2000, 27~34쪽.

이재훈·양정선, “연비를 고려한 자동차세 개편방안,” 「재정학연구」 제1권 제4호, 2008, 227~248쪽.

이종수 외, “선택기반 확산모형을 이용한 차세대 대형 TV의 수요예측,” 「정보통신정책연구」 제11권 제4호, 2004, 57~81쪽.

정지선·김완용, “연비기반 자동차 관련 세제의 도입방안에 관한 연구,” 「세무와 회계저널」 제13권 제4호, 2012, 151~185쪽.

주호상·최열, “네스티드로짓모형을 활용한 사회경제적 특성에 따른 장사유형 선호 분석,” 「대한토목학회논문집」 제39권 제6호, 2019, 933~943쪽.

최도영·이양섭, “이산선택모형을 이용한 승용차 등급선택모형 추정,” 「에너지경제연구」 제4권 제2호, 2005, 43~60쪽.

최종일·이기동, “사회적 자본과 해외직접투자 기업의 입지선택,” 「한일경상논집」 제63권, 2014, 27~48쪽.

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

한국조세재정연구원, 「저탄소차협력금제도 조정안 마련방안 연구」, 2014.

Berkovec J. A., “Automoble market equilibrium,” MIT PhD Dissertation, 1983.

_____, “Forecasting Automobile Demand using Disaggregate Choice Models,” *Transportation Research B*, Vol 19B9, No. 4, MIT PhD Dissertation, 1985. pp.315-329.

Berry S. T., “Estimating discrete-choice models of product differentiation,” *The RAND Journal of Economics*, Vol. 25, No. 2, 1994, pp.242-262.

Berry S., Levinsohn J, and Pakes A., “Automobile Prices in Market Equilibrium,” *Econometrica*, Vol. 63, No.4, July, 1995, pp.841-890.

Dubin J. and McFadden D., “An Econometic Analysis of Residential Electric Appliance Goldings and Consumption,” *Econometrics*, Vol. 52, No.2. 1984, pp.345-362.

Feng Y., Fullerton D., and Gan L., “Vehicle Choices, Miles Driven, and Pollution Policies,” *NBER Working Paper Series*, No. 11553, 2004.

Einav L. and Levin J., "Empirical Industrial Organization: A Progress Report," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 24, No. 2, 2010, pp.145-162.

West S., "Distributional Effects of Alternative Vehicle Pollution Control Policies," *Journal of Public Economics*, Vol. 88. 2004, pp.735-757.

_____, "Equity Implications of Vehicle Emissions Tasex," *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 39, Part 1, 2005, pp.1-24.

A Study on the Appropriative taxation of Automobile Special Consumption Tax

Kim, Jongwon*

Abstract

The current special consumption tax is levied on all passenger cars with a displacement exceeding 1,000cc. Considering the purpose and intent of special consumption tax, it means that all passenger cars exceeding 1,000cc of displacement are luxury items. However, through various factors such as economic development and improvement of automobile technology, consumer behavior and lifestyle have changed, and the automobile has already become a daily necessity long time ago. Therefore, it is necessary to discuss whether all passenger cars exceeding 1,000cc are eligible for special consumption tax. In response this paper introduced the meaning of luxury goods with an income elasticity value greater than 1, and examined whether the tax is appropriate for each vehicle type. As a method to derive self-price elasticity and substitution price elasticity of each vehicle, a nested logit model is used. With the value of derived elasticity corresponding to the slutsky equation, vehicle types are classified as luxury goods or not. For domestic passenger cars, compact, small, mid-sized vehicles below 1,600cc have price elasticity value considering the substitute effect less than 1, which means the type of cars were not subject to taxation. In the case of imported cars all six type models subject to analysis were found to be appropriate for the special consumption.

□ Keywords: Special Consumption Tax, Luxury Goods, Nested Logit, Price Elasticity

* Yonsei Institute for Legal Studies, Research Fellow

예산정책연구 제9권 제2호 2020. 6. pp.193-220 https://doi.org/10.35525/nabo.2020.9.2.007

거시경제 충격과 주택가격 간의 동태적 상관관계*

차경수** 김윤기***

국문초록

본 연구의 주요 목적은 주택가격에 미치는 거시경제 충격들의 효과를 분석하고, 거시경제 충격들의 전파과정에서 주택시장의 역할을 살펴봄으로서 금융가속기 원리의 작동여부를 분석하는 것이다. 분석결과, 팽창적 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격과 같은 거시경제 충격들은 금리변동을 통해 실질차입비용의 변동과 대차대조표 경로를 유발시킴으로서 주택가격에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 가상실험을 통해 금융가속기 원리의 작동여부를 분석한 결과, 국내에서도 주택시장을 통해 실물경제에 미치는 거시경제 충격들의 효과가 증폭되는 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 주택가격의 상승은 기업투자 및 민간소비를 증가시키고 이는 다시 주택가격을 상승시키는 사이클을 형성시키고 있음을 의미하는 것이다.

□ 주제어: 거시경제 충격, 동조성, 금융가속기 원리

투고일: 2020. 3. 3. 수정일: 2020. 4. 17. 게재확정일: 2020. 4. 17.

* 본 연구는 2019년 국회 예산정책처의 지원을 받아 수행된 「거시경제의 구조적 충격이 주택시장에 미치는 영향」을 논문으로 발전시킨 것입니다.

** 주저자: 부산대학교 경제학부 교수 (kscha@pusan.ac.kr)

** 공동저자: 국회예산정책처 거시경제분석과 과장 (mackyg@nabo.go.kr)

I. 서 론

주택가격의 변동은 거시경제적인 요인들과 지역적 특성에 영향을 받는 것으로 알려져 있다. 여기서, 거시경제적인 요인들이란 정부의 부동산 정책, 금리수준 및 경기상황과 같이 전국의 모든 주택가격에 영향을 미치는 공통요인들을 의미한다. 반면, 지역적 특성이란 지역별 인구구조 및 주택수급 현황과 지역개발 등과 같이 특정지역의 주택가격에만 영향을 미치는 요인들을 의미한다. 특히, 주택가격에 영향을 미치는 요인들 중 가장 큰 주목을 받아온 요인은 금리수준의 변동이라 할 수 있다. 이는 금리변동은 실질차입비용에 영향을 미칠 뿐 아니라, 대차대조표 경로(balance sheet channel)를 통해 전국 모든 주택가격에 영향을 미치기 때문이다. 예로서, 금리하락에 따른 실질차입비용의 하락은 가계에 대한 대출금 규모를 증가시켜 주택가격을 상승시킨다. 대차대조표 경로란 이와 같은 주택가격 상승에 따른 순자산가치(net worth)의 상승이 외부자금조달 프리미엄(external finance premium)을 하락시켜, 가계에 대한 대출금 규모를 확대하고 주택가격을 상승시키는 경로를 의미한다.

특히, 주택가격의 상승은 Bernanke and Gertler(1989), Kiyotaki and Moore (1997) 및 Bernanke et al.(1999) 등이 지적한 “금융가속기 원리(financial accelerator)”에 의해 실물경제와 주택시장에 미치는 거시경제 충격의 영향을 증폭시키는 것으로 알려져 있다. 다시 말해, 주택가격 상승에 따른 기업 및 가계의 순자산가치 상승은 역 선택 및 도덕적 해이 문제를 완화시켜 외부자금조달 프리미엄을 하락시키며, 이는 대차대조표 경로에 의해 기업 및 가계에 대한 대출금을 증가시켜 기업투자 및 민간소비를 증가시키게 된다. 이처럼 실물경제가 호황국면에 진입하게 되면 자산가격의 경기 순응적 성격으로 인해 주택가격은 더욱 상승하게 되고, 이는 다시 대차대조표 경로에 의한 대출금 증가와 경제호황으로 이어지는 사이클이 형성하게 된다는 것이다. 따라서 주택가격에 영향을 미치는 거시경제 충격들의 효과는 이와 같은 금융가속기 원리에 의해 더욱 증폭되고 지속된다는 것이다.

기존 선행연구들의 경우, 유럽 국가들을 대상으로 한 분석에서 통화정책충격에 따른 금리변동은 주택가격에 영향을 미치고, 이는 금융가속기 원리에 의해 실물경제에 미치는 통화정책충격의 영향을 더욱 증폭시키고 있음을 지적하고 있다(Aoki,

Proudman and Vlieghe, 2002; Elbourne, 2008; Iacoviello and Minetti, 2008; Calza, Monacelli and Stracca, 2009; Bjørand and Jacobsen, 2010; Musso, Neri and Stracca, 2010; Nocera and Roma, 2017).

국내의 경우 주택가격에 미치는 통화정책충격의 영향에 관해서는 연구자에 따라 차이를 보이고 있다. 먼저, 손종칠(2011) 및 김윤영(2012)은 2000년 이후부터 금리변동은 주택가격에 통계적으로 유의적인 영향을 미치지 못함을 지적한 반면, 박천규·김유현·권수연·지대식(2012), 차경수·황상연(2013) 및 이태리·송인호(2015)는 금리변동이 주택가격에 영향을 미칠 수 있음을 지적하였다. 특히, 이영수(2008, 2019)는 국내의 경우 금리상승은 미국이나 유럽을 대상으로 한 연구결과에 비해 주택가격을 더 크게 하락시키며, 주택가격의 상승은 소비, 물가 및 산출량 수준을 증가시킴을 지적하였다.

본 연구의 주요 목적은 주택가격에 미치는 거시경제 충격들의 효과를 실증적으로 분석하고, 거시경제 충격들의 전파과정에서 주택시장의 역할을 살펴봄으로서 금융가속기 원리의 작동여부를 분석하는 것이다. 이를 위해 동태은닉공통인자모형을 이용하여 전국 24개 도시들의 주택가격 변동으로부터 거시경제적인 요인들에 영향을 받아 나타나는 동조성(comovement)을 추출한 후, 이를 포함하는 구조적 벡터자기회귀모형(Structural Vector Autoregressive Regression Model: 이하 SVAR모형)을 이용하여 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격과 같은 거시경제 충격들이 전국 주택가격에 미치는 공통효과를 살펴보았다. 또한 SVAR모형을 이용한 가상실험(counterfactual experiment)을 통해 실물경제에 미치는 거시경제 충격의 효과가 주택시장에 의해 증폭되는지 여부를 분석함으로서 금융가속기 원리의 작동여부를 살펴보았다.

본 연구가 전술한 국내 선행연구들과 차별화되는 점은 단순히 금리수준의 변화(혹은 통화정책충격)가 주택가격에 미치는 효과만을 분석하기보다, 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격과 같이 소득 및 금리수준을 변화시키는 거시경제의 주요 구조적 충격들이 주택가격에 미치는 영향을 모두 살펴보았다는 점이다. 특히, 금융가속기 원리의 작동여부를 실증적인 가상실험을 통해 분석함으로서, 주택시장이 거시경제의 구조적 충격들의 전파과정에서 차지하는 역할을 살펴보았다는 점에서 가장 큰 차별성을 갖는다고 할 수 있다. 분석방법 역시 24개 도시들의 주택가격 변동

중 거시경제적인 요인들에 공통영향을 받는 동조성 부분을 모형에 포함시키는 형태를 취했다는 점에서 대부분의 선행연구들과 차별성을 갖는다. 이는 SVAR모형을 이용한 선행연구들의 경우 거시경제적인 요인들 뿐 아니라 지역적 특성에도 영향을 받는 전국 주택가격매매지수를 이용하고 있어, 주택가격에 미치는 거시경제의 구조적 충격들의 효과를 정확히 추정했다고 보기 어렵기 때문이다. 반면, 본 연구의 접근방식은 자유도의 손실을 최소화시키면서 광범위한 지역주택가격들과 거시변수들을 결합시킬 수 있는 장점을 갖게 된다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제 Ⅱ장에서는 국내 주택가격 변동의 주요 특성을 살펴본 후, 베이지안 추론방식을 이용하여 동태은닉공통인자로부터 국내 24개 도시들의 주택가격에 포함된 동조성과 특이적 변동을 추출한다. 제 Ⅲ장에서는 제 Ⅱ장에서 추출된 동조성을 포함하는 SVAR모형을 이용하여 거시경제의 충격들이 주택가격에 미치는 효과를 분석한다. 제 Ⅳ장에서는 SVAR모형을 이용한 가상실험을 통해 금융가속기 원리의 작동여부를 살펴보고, 마지막으로 제 Ⅴ장에서는 결론 및 시사점을 살펴보도록 한다.

Ⅱ. 국내 주택가격의 변동 특성

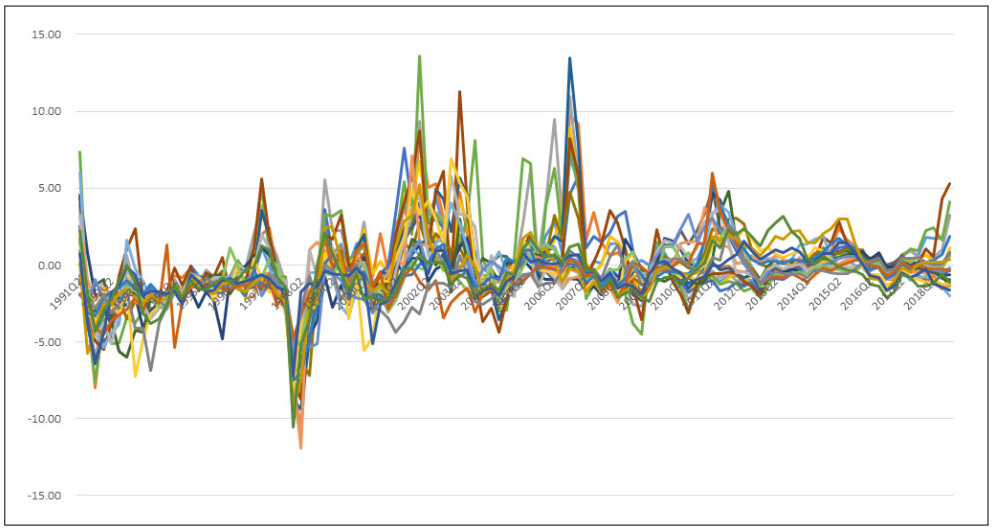
1. 동조성과 특이성

[그림 1]은 1991년 2/4~2019년 2/4분기까지 국민은행이 발표하는 국내 24개 도시(서울, 안산, 안양, 부천, 인천, 성남, 수원, 광명, 부산, 울산, 춘천, 원주, 청주, 충주, 대전, 천안, 전주, 익산, 광주, 목포, 순천, 대구, 포항)들의 주택매매가격 종합지수[1]를 소비자물가지수로 나눈 실질 주택매매가격 종합지수(이후 주택가격)의 전분기 대비 증가율을 나타내고 있다.

이를 살펴보면 주택가격의 증가율에는 동조성과 함께 특이성이 나타나고 있음을 알 수 있다. 다시 말해, 도시별 주택가격의 증가율에서 공통 변동 뿐 아니라 도시별 편차도 함께 발견할 수 있다는 것이다. 전술한 바와 같이 24개시 주택가격 증가율에서 나타나는 동조성은 거시경제적인 요인들에 기인하며, 특이성은 지역적 특성들에 기인한다고 할 수 있다.

[그림 1] 전국 24개 도시의 주택가격 증가율

(단위 :%)



자료: 국민은행

1) 국민은행의 주택매매가격 종합지수는 아파트, 단독주택 및 연립주택의 매매를 모두 포함한다.

2. 동태은닉공통인자모형 (Dynamic Latent Common Factor Model)

본 연구는 국내 주택가격 변동으로부터 동조성과 특이성을 추출하기 위해 Del Negro and Otrok(2007), 차경수·황상연(2013) 및 차경수·박재현(2019)과 같이 동태은닉공통인자모형을 이용하기로 한다.[2] 동태은닉공통인자모형은 관찰 가능한 여러 시계열들의 변동으로부터 동조성을 나타내는 공통인자(common factor)와 개별 시계열들의 특이적 변동(idiosyncratic variation)을 추출하는 계량모형을 의미하며, 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$x_{jt} = \alpha_j + \beta_j^c f_t^c + \beta_j^r f_t^r + e_{jt}, \;\; j = 1,2 \cdots, 24, \;\; r = 1,2 \qquad (1)$$

여기서, x_{jt}는 관찰 가능한 j번째 도시의 주택가격 증가율, f_t^c는 전국차원의 동조성을 의미하는 공통인자, f_t^r은 권역차원(수도권($r=1$), 비수도권($r=2$))의 공통인자, e_{jt}는 j번째 도시의 특이성, α_j는 j번째 도시 주택가격 증가율의 장기추세를 나타내는 파라미터, β_j^c와 β_j^r은 공통인자 f_t^c와 f_t^r에 대한 x_{jt}의 반응도를 나타내는 파라미터로 팩터-로딩(factor-loading)이라 부른다. (1)의 공통인자모형에 전국차원의 공통인자(f_t^c)외에 권역차원의 공통인자(f_t^r, 수도권($r=1$), 비수도권($r=2$))를 포함시킨 이유는 차경수·황상연(2013)이 지적한 바와 같이 각 권역에 속한 도시들의 주택가격 변동에서는 동일 권역 내에만 존재하는 동조성을 갖기 때문이다. 이는 주택가격에 영향을 미치는 인구, 경제활동 및 교육기관들이 수도권에 집중되어 있어 수도권 도시들은 비수도권 도시들에 비해 거대 도시처럼 강한 연관성을 가지며, 두 권역에 속한 주택가격들의 변동이 차이를 갖기 때문이다. 이와 같은 이유로 본 연구는 서울, 안산, 안양, 부천, 인천, 성남, 수원, 광명 등 8개 도시들을 수도권으로, 그 외 16개 도시들을 비수도권 권역으로 분류하였다.

2) 24개 도시의 주택가격을 포함하는 패널 분석 대신 동태은닉공통인자모형을 이용하는 이유는 거시경제의 구조적 충격들이 전국 주택가격에 미치는 공통영향을 살펴보기 위해서이다. 패널 분석의 경우 거시변수들의 변동이 개별 도시에 미치는 개별 효과만을 추정하는 반면, 동태은닉공통인자모형은 24개 도시의 주택가격에 미치는 공통효과 뿐 아니라, (1)에서 추정된 팩터-로딩을 통해 개별 도시에 미치는 개별 효과까지 함께 분석할 수 있는 장점을 갖게 된다.

따라서 f_t^c는 [그림 1]에 나타나 있는 바와 같이 거시경제적인 요인들에 영향을 받아 24개 도시들의 주택가격 변동에서 나타나는 동조성을 반영하는 전국차원의 공통인자를 의미한다. 반면, f_t^r은 권역차원의 지역특성을 반영하여, 각 권역에 속한 도시들의 주택가격 변동에서만 공통적으로 나타나는 동조성을 반영하는 권역차원의 공통인자를 의미한다. 따라서 f_t^r은 거시경제 충격들에는 영향을 받지 않고, 주택가격에 영향을 미치는 권역 내 요인들(예: 수도권 주변 신도시 개발이 인근 도시들의 주택가격에 미치는 효과 등)에 의해 영향을 받는다.

한편, 공통인자들 f_t^c와 f_t^r, 그리고 특이적 변동 e_{jt}는 다음과 같이 q차 및 p차 자기회귀과정(autoregressive regression)을 따르고 있는 것으로 가정되어 있다.

$$f_t^c = \gamma_1^c f_{t-1}^c + \gamma_2^c f_{t-2}^c \cdots + \gamma_q^c f_{t-q}^c + \epsilon_t^c, \;\; \epsilon_t^c \sim N(0, \sigma_c^2) \tag{2}$$

$$f_t^r = \gamma_1^r f_{t-1}^r + \gamma_2^r f_{t-2}^r \cdots + \gamma_q^r f_{t-q}^r + \epsilon_t^r, \;\; \epsilon_t^r \sim N(0, \sigma_r^2), \; r = 1,2 \tag{3}$$

$$e_{jt} = \rho_{1j} e_{jt-1} + \cdots + \rho_{pj} e_{jt-p} + \eta_{jt}, \; \eta_{jt} \sim N(0, \sigma_{\eta_j}^2), \; j = 1,2,\cdots,24 \tag{4}$$

마지막으로 (2)~(4)에 나타나 있는 교란항들(disturbance terms)은 서로 상관관계가 없는 것으로 가정되었다.[3)]

$$E(\epsilon_t^c \epsilon_t^r) = E(\epsilon_t^c \eta_{jt}) = E(\epsilon_t^r \eta_{jt}), \;\; for\, all\, j,\, r\, and\, t \tag{5}$$

3. Bayesian MCMC (Markov Chain Monte Carlo) 추정

본 연구는 Del Negro and Otrok(2007) 및 차경수·황상연(2013)과 같이 베이지안 MCMC를 이용하여 동태은닉공통인자모형을 추정하였다. 베이지안 MCMC 방법론은 Gibbs sampler를 이용하여 공통인자들과 파라미터들의 안정적 주변부 사

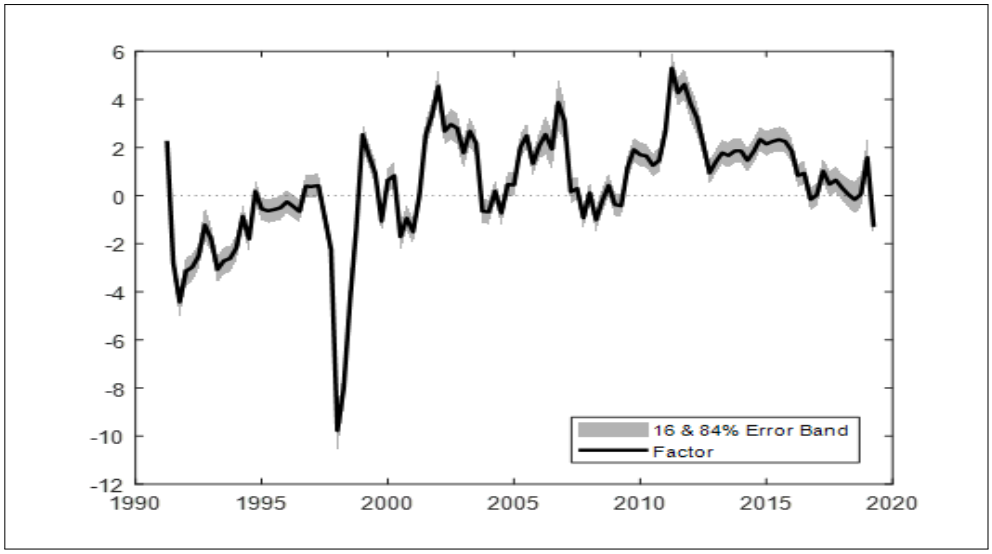
3) 동태은닉공통인자모형을 추정할 경우, 두 가지 식별문제(identification problems)가 발생한다. 첫 번째 식별문제는 팩터-로딩들과 공통인자들의 부호가 식별되지 못한다는 것이다. 식별문제와 관련된 자세한 내용은 차경수·황상연(2013)을 참조하기 바란다.

후분포(stationary marginal posterior distribution)를 추정하는 방법이다. 파라미터들의 사전분포는 차경수·황상연(2013)과 같이 비-정보적(non-informative) 사전분포를 가정하였다. 모형의 추정은 1991년 2/4~2019년 2/4분기까지 분기별 자료를 이용하였고, 100,000번의 Markov 체인으로부터 사후분포를 얻었으며, 초기 전 처리(burn-in) 단계는 Markov 체인의 20%인 20,000번으로 처리하였다. Markov 체인의 수렴은 Geweke의 CD(Convergence Diagnostics)를 이용하여 점검하였다.[4)]

[그림 2]은 전국차원의 공통인자 f_t^c의 사후분포로부터 얻은 중위값(median) 및 68% 분위구간(14~86% 분위값)을 나타내고 있다.

[그림 2] 공통인자 f_t^c의 사후분포

(단위: %p)



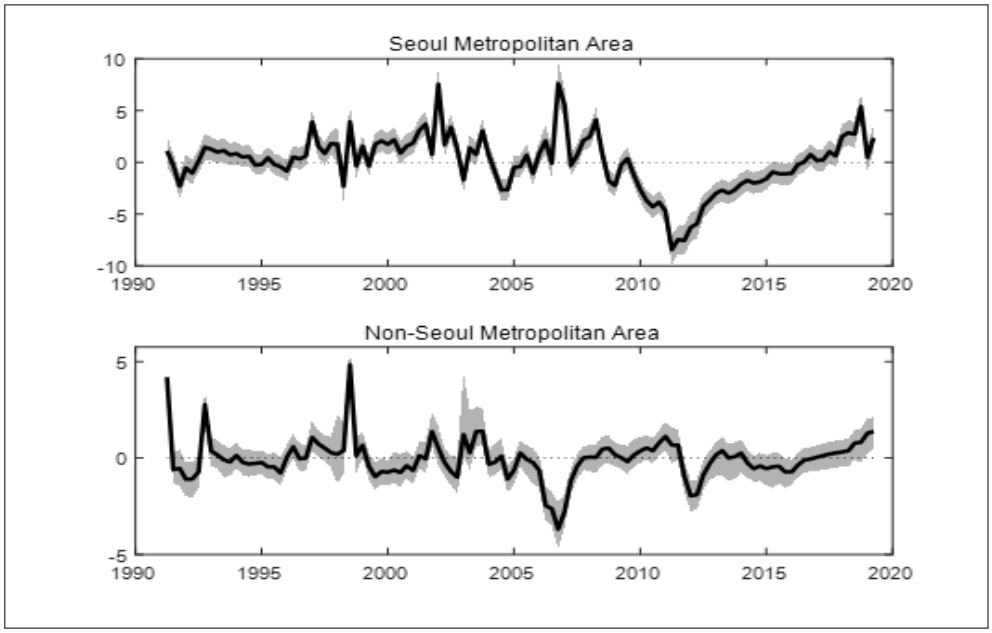
이를 살펴보면 거시경제적인 요인들에 영향을 받는 f_t^c는 비교적 작은 오차범위를 가지며 과거 주요시기에 발생했던 주택가격 변동을 잘 추적하고 있다. 예로서, 1990년대 주택공급 확대 및 1998년 외환위기 발생에 따른 주택가격 하락과 2008~

4) Geweke의 CD는 점근적으로 표준정규분포를 따르는 것으로 알려져 있으며, 본 연구의 추정결과 95% 신뢰수준에서 안정적 사후분포로 수렴한 것으로 나타났다.

2009년 글로벌 금융위기 이후의 주택시장 침체 등을 잘 추적하고 있으며, 2001년, 2005~2006년 및 2010~2011년 중 발생한 주택가격 상승도 잘 포착하고 있다. [그림 3]는 권역차원의 공통인자 f_t^r, $r=1,2$의 사후분포로부터 얻은 중위값(median) 및 68% 분위구간(14~86% 분위값)을 나타내고 있다. 이들 권역차원의 공통인자 역시 f_t^c와 같이 비교적 작은 오차범위를 가지며 과거 지역 주택시장의 상황을 잘 추적하고 있다. 예로서, 2006년 비수도권 지역의 주택시장은 침체되었으나, 수도권 지역의 주택시장은 판교지역의 매수증가로 주택가격이 상승했던 사실을 잘 추적하고 있다. 또한 2010~2011년 중 경기침체 장기화에 대한 우려로 수도권을 중심으로 주택시장의 침체가 발생한 사실도 잘 추적하고 있다. 특히, 문재인 정부 들어 서울을 중심으로 한 주택가격 상승이 비수도권에 비해 수도권 주택시장을 크게 과열시킨 점도 잘 추적하고 있다.[5)]

[그림 3] 공통인자 f_t^r의 사후분포

(단위: %p)



5) 한편, 본 연구는 (6)과 같이 전국차원의 공통인자, 권역차원의 공통인자 및 개별 도시의 특이성이 24개 도시들의 주택가격의 총 변동에서 차지하는 기여도를 분석하는 분산분해(variance decomposition)를 시행하였다. 분산분해에 대한 사후분포는 지면관계 상 부록에 수록하였다.

Ⅲ. 거시경제 충격들이 주택가격에 미치는 효과

1. 구조적 벡터자기회귀모형 (SVAR Model)

본 연구는 금리 및 소득수준의 변동을 가져오는 거시경제의 충격들로 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격을 설정한 후, 이들 구조적 충격들이 주택가격에 미치는 효과를 SVAR모형을 이용하여 분석하였다. 상수항을 비롯한 결정변수들(deterministic variables)을 무시할 경우, SVAR모형은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\Gamma(L)X_t = v_t, \quad v_t \sim N(0, I) \tag{6}$$

(6)에서 X_t는 $(n\times 1)$ 벡터이고, $\Gamma(L)$은 시차연산자 L에 대한 $(n\times n)$ 다항계수 행렬이며, v_t는 서로 직교(orthogonal)하며 분산이 1로 정규화 된 구조적 교란항(structural disturbances)을 나타내는 $(n\times 1)$벡터이다. 본 연구는 X_t에 본원통화, 금리, 물가, 실질GDP, 그리고 동태은닉공통인자모형으로부터 추출된 공통인자 f_t^c 등을 포함시켰다.

본 연구에서 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격과 같은 구조적 충격들의 식별(identification)은 Faust(1998), Canova and Pĭna(1999), Canova and Nicolð (2002) 및 Uhlig(2005)에서와 같이 부호제약(sign restrictions) 방식을 이용하였다. 부호제약 방식이란 구조적 충격들에 대한 변수들의 충격반응함수(impulse response function)가 경제이론에 부합하는 부호를 갖도록 제약을 가함으로서 구조적 충격들을 식별하는 방식을 의미한다. 모형의 추정은 콜금리 자료가 존재하기 시작하는 1991년 1/4부터 2019년 1/4분기까지이며, Uhlig(2005)에서와 같이 Bayesian VAR모형을 이용하여 추정하였다. 모든 자료는 계절조정 되었으며, 콜금리와 공통인자 f_t^c 를 제외한 변수들은 로그-차분된 증가율 자료를 이용하였다. SVAR모형의 시차는 AIC(Akaike Information Criterion)와 SIC(Schwarz Information Criterion)에 의해 2로 설정하였다.

가. 부호제약 (Sign Restrictions)

본 연구는 부호제약에 의해 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격을 식별하기 위해 이들 충격들을 다음과 같이 정의하였다. 먼저, 팽창적 통화정책충격은 금리를 k기간 동안 하락시키나, 본원통화, 물가 및 산출량 증가율은 k기간 동안 상승시키는 충격으로 정의하였다. 수요충격은 금리, 산출량 및 물가 증가율을 k기간 동안 상승시키는 충격으로 정의하였다. 따라서 본 연구에서 정의한 수요충격이란 통화정책충격 이외의 요인들에 의해 금리, 물가 및 산출량을 증가시키는 수요측면의 충격을 의미한다. 마지막으로 공급충격은 산출량 증가율은 k기간 동안 증가시키나, 물가상승률은 k기간 동안 감소시키는 충격으로 정의되었다. 따라서 공급충격은 생산성 증가충격으로 기업의 생산비용을 하락시켜 산출량은 증가시키나 물가수준은 하락시키는 충격을 의미하는 것이다.

[표 1]은 구조적 충격들을 식별하기 위해 부과한 부호제약을 나타내고 있다. 부호제약을 가함에 있어 구조적 충격에 대한 변수의 반응에 대해 특정한 경제이론이 존재하지 않을 경우에는 해당 변수의 충격반응함수에 아무런 부호제약도 가하지 않았다. 다시 말해, 본 연구에서 정의한 수요충격의 경우, 본원통화 증가율에 대해 경제이론이 존재하지 않으므로 부호제약을 가하지 않았다. 또한 공급충격의 경우에도 본화통화 증가율 및 금리수준에 대해 경제이론이 존재하지 않으므로 부호제약을 가하지 않았다.

마지막으로 부호제약을 통해 팽창적 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격을 식별함에 있어 주택가격의 충격반응함수에는 부호제약을 가하지 않았다. 이는 구조적 충격에 대해 관심의 대상이 되는 변수의 반응이 자료에 의해 결정되도록 하는 접근법으로 Uhlig(2005)는 이를“불가지론 접근법(agnostic approach)”라 불렀다. 본 연구는 구조적 충격들을 식별하기 위해 [표 1]에 나타나 있는 부호제약이 성립되는 기간을 4분기로 설정하였다 ($k=4$).

[표 1] SVAR모형에서의 부호제약 조건

	금리	산출량	물가	본원통화	주택가격
팽창적 통화정책충격	−	+	+	+	
수요충격	+	+	+		
공급충격		+	−		

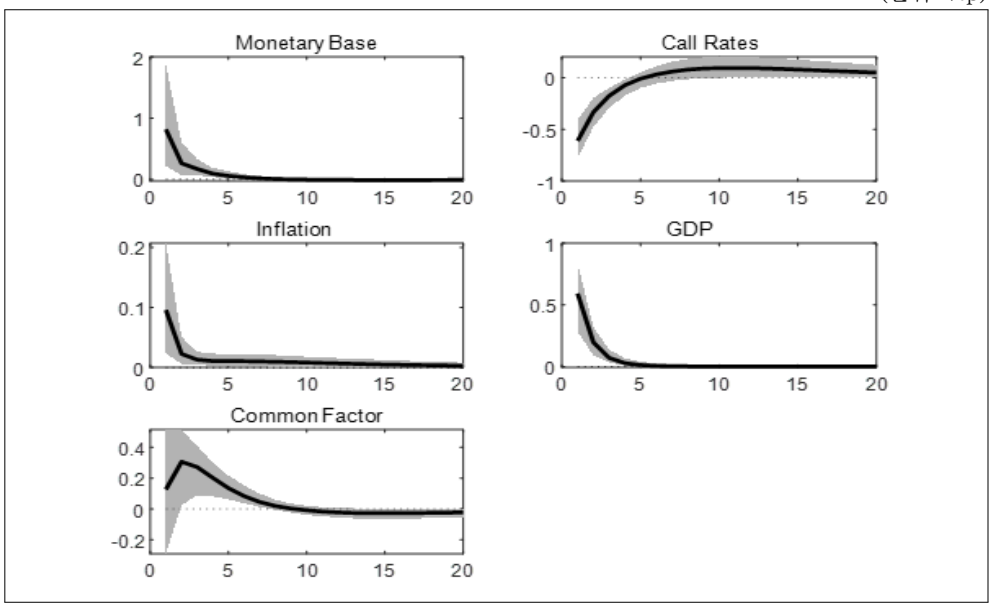
2. 추정결과

가. 팽창적 통화정책충격

[그림 4]는 부호제약에 의해 팽창적 통화정책충격으로 식별된 구조적 충격의 교란항이 표준편차 1단위만큼 증가할 경우, 이에 대한 각 변수들의 동태적 반응경로를 의미하는 충격반응함수를 나타내고 있다. 이를 위해 본 연구는 Rubio-Ramĩrez, Waggoner and Zha(2006)의 알고리듬[6]을 이용하여 [표 1]의 부호제약들을 모두 만족시키는 충격행렬을 1,000번 생성시키는 몬테칼로 시뮬레이션을 통해 충격반응함수의 사후분포를 얻었다.

[그림 4] 팽창적 통화정책충격에 대한 충격반응함수

(단위: %p)



6) Rubio-Ramĩrez, Waggoner and Zha(2006)의 알고리듬이란 개별 구조적 충격에 대한 충격반응함수를 위한 $(n\times 1)$ 충격벡터(impulse vector)를 생성하는 대신, s개의 구조적 충격들을 위한 $(n\times s)$ 충격행렬(impulse matrix) Q를 생성하는 것이다. 이와 같은 충격행렬 Q는 각 열(혹은 행)이 직교(orthogonal)하며, 상호 독립적인 $(n\times n)$ 정규분포 행렬을 QZ 분해(QZ decomposition)하고 이로부터 얻은 행렬의 s개열을 취함으로서 얻을 수 있다. Rubio-Ramĩrez, Waggoner and Zha(2006)는 충격행렬 Q가 균등분포(uniform distribution)가 되어야 함을 증명했다. 이제, 이렇게 얻은 충격행렬 Q가 모든 부호제약들을 동시에 충족하는 충격반응함수만을 생성할 경우, 이를 저장하여 사후분포를 생성한다.

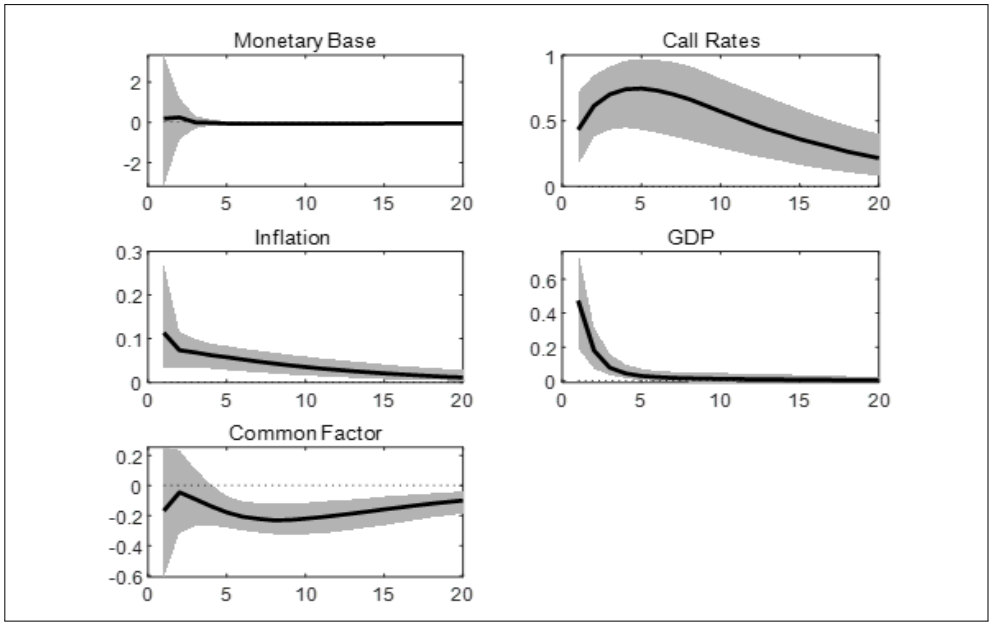
[그림 4]에서 실선은 충격반응함수 사후분포의 중위값을 의미하며, 오차구간은 68%(14~86%) 분위구간을 의미한다. 이를 살펴보면 팽창적 통화정책충격은 금리 수준을 하락시키고, 본원통화, 물가 및 산출량 증가율을 증가시키고 있다. 특히, 팽창적 통화정책충격은 통계적 유의성을 가지며 주택가격을 상승시키고 있다. 이에 따라 충격발생 3분기 이후 전국 주택가격에 공통적으로 최대 0.3%p(중위값 기준)의 상승압력이 존재한 후, 시간이 경과함에 따라 충격의 효과가 점차 사라지는 형태를 보이고 있다.

나. 수요충격

[그림 5]은 부호제약에 의해 식별된 표준편차 1단위 크기의 수요충격에 대한 변수들의 충격반응함수를 나타내고 있다. 이를 살펴보면 수요충격은 부호제약을 가한 금리, 물가 및 산출량의 증가율을 증가시키는 것으로 나타나고 있으나, 부호제약을 가하지 않은 본원통화 증가율에는 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 반면, 관심의 대상인 주택가격은 수요충격에 반응하여 시간이 경과할수록 감소하는

[그림 5] 수요충격에 대한 충격반응함수

(단위 :%p)



형태를 보여, 5분기 이후부터는 통계적 유의성을 갖는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 충격발생 8분기 이후 최대 -0.12%p 감소한 후, 시간이 경과함에 따라 충격의 효과가 점차 사라지는 형태를 보이고 있다.

주택가격의 반응이 이와 같은 형태를 보이는 이유는 충격발생 직후에는 금리의 상승폭이 크지 않고 산출량도 증가하여 주택가격의 하락압력이 높지 않으나, 시간이 경과함에 따라 금리가 큰 폭으로 상승하며 주택수요를 감소시키기 때문인 것으로 보인다. 흥미로운 점은 수요충격의 경우, 금리와 산출량이 모두 상승하므로 주택가격의 상승 및 하락압력이 동시에 존재하나, 궁극적으로는 하락압력이 우세한 것으로 나타나고 있다. 따라서 팽창적 재정정책과 같이 금리 및 산출량을 함께 상승시키는 수요정책충격은 중장기적으로 전국 주택가격에 하락압력을 유발시킨다고 결론지을 수 있다.

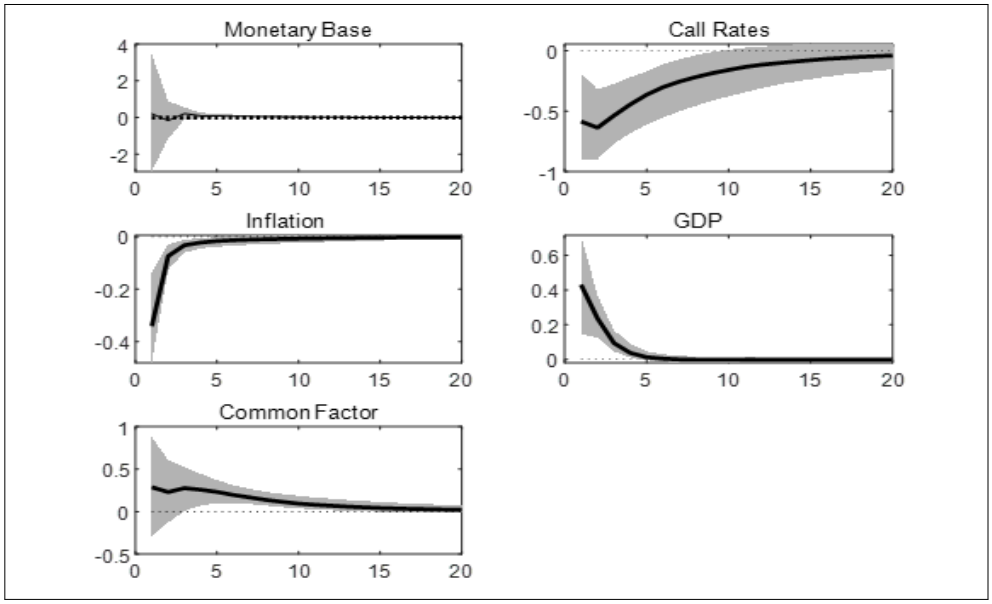
다. 공급충격

마지막으로 [그림 6]은 부호제약에 의해 식별된 표준편차 1단위 크기의 공급충격에 대한 변수들의 충격반응함수를 나타내고 있다. 이를 살펴보면 부호제약에 의해 물가는 하락하고 산출량은 증가하고 있으나, 부호제약을 가하지 않은 금리는 하락하는 반응형태를 보이고 있다. 이처럼 금리가 하락하는 이유는 산출량 증가로 화폐수요는 증가하나, 본원통화의 증가율에 큰 변화가 없는 상황에서 물가상승률은 큰 폭으로 하락함에 따라 실질화폐잔고(real money balances)가 화폐수요보다 더 크게 증가하기 때문이다. 이와 같은 산출량 증가와 금리하락은 주택수요를 증가시키므로, 주택가격은 공급충격에 반응하여 상승하는 형태를 보이고 있다. 이에 따라 충격발생 3분기 이후부터 통계적 유의성을 가지며, 4분기 후 최대 0.26%p 증가한 후 시간이 경과함에 따라 충격의 효과가 점차 사라지고 있다.

[그림 4]~[그림 6]까지 살펴본 충격반응함수들은 금리수준의 변동에 기인한 실질 차입비용의 변동과 대차대조표 경로가 전국 주택가격에 가장 큰 영향을 미치는 요인임을 지적하고 있다. 팽창적 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격 모두 산출량을 증가시키는 충격이나, 전국 주택가격에 영향을 미치는 주요 요인은 금리수준의 변동이라 할 수 있다. 이는 3가지 충격 모두 산출량을 증가시키나, 팽창적 통화정책충격

[그림 6] 공급충격에 대한 충격반응함수

(단위 :%p)



과 공급충격의 경우는 금리가 하락함에 따라 주택가격의 상승압력이 발생한 반면, 수요충격의 경우는 금리가 증가함에 따라 주택가격에 하락압력이 발생했기 때문이다. 이와 같은 결과는 산출량이 증가하여 경기가 호황국면에 진입하더라도 금리수준의 변화 방향에 따라 주택가격에 미치는 소득효과가 증폭되거나 제한될 수 있음을 의미하는 것이다.

라. 분산분해 결과

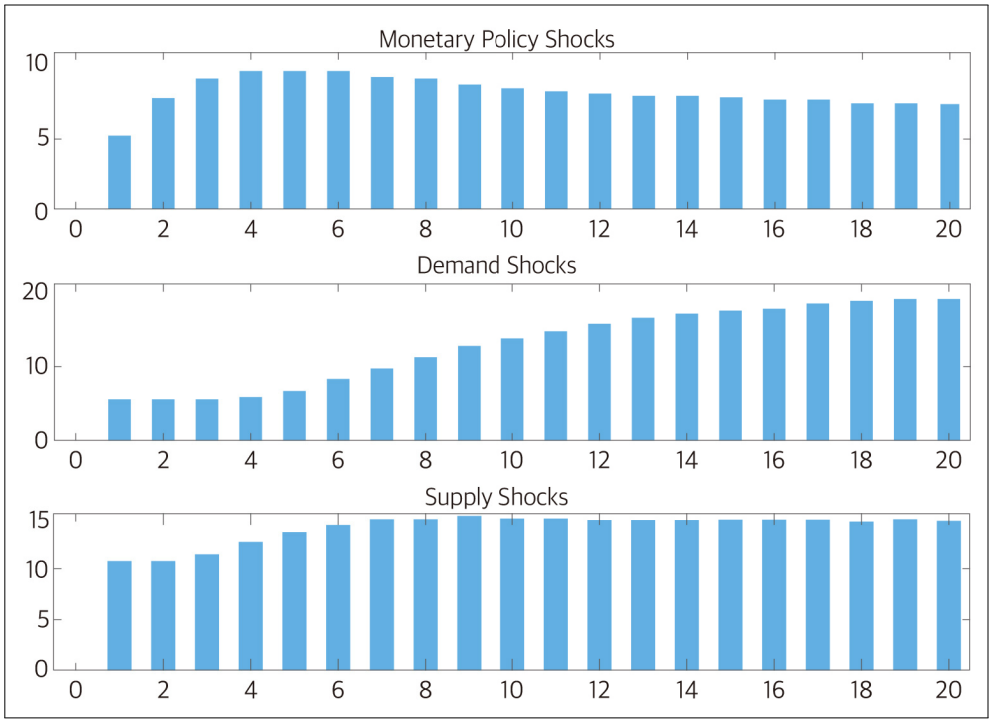
[그림 7]은 부호제약에 의해 식별된 팽창적 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격이 주택가격의 공통인자 f_t^c의 총 변동에서 차지하는 기여도(중위값 기준)를 나타내는 분산분해 결과를 나타내고 있다. 먼저, 팽창적 통화정책이 전국 주택가격의 총 변동에서 차지하는 기여도를 살펴보면 다음과 같다. 팽창적 통화정책충격의 경우 충격발생 직후 전국 주택가격 공통변동의 4.88%를 설명한 후 5분기에 최대 9.15%까지 설명하나, 이후부터 설명력이 점차 감소하여 20분기 이후에는 6.98%를 설명하는 것으로 나타나고 있다.

한편, 수요충격은 충격발생 직후 전국 주택가격의 총 변동의 5.33%를 설명한 후, 시간이 경과함에 따라 설명력이 점차 증가하여 충격발생 20분기 이후에는 18.71%까지 설명하는 것으로 나타나고 있다. 마지막으로 공급충격의 경우, 충격발생 직후 전국 주택가격 총 변동의 10.47%를 설명한 후, 설명력이 점차 증가하여 충격발생 9분기 이후 최대 14.85%까지 설명하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이후부터는 설명력에서 큰 변화를 보이지 않으면서, 충격발생 20분기 이후에는 전국 주택가격 공통변동의 14.49% 수준을 설명하는 것으로 분석되고 있다.

[그림 7]에 나타나 있는 분산분해 결과는 국내 주택가격의 공통변동을 주도하는 주요 원동력은 수요충격과 공급충격으로, 중장기적으로 이들 두 충격들이 주택가격 총 변동의 35%수준을 설명함을 알 수 있다. 이들 두 구조적 충격들이 국내 주택가격 총 변동에서 차지하는 기여도는 시간이 경과할수록 점차 증가하는 형태를 갖는 반면, 팽창적 통화정책충격의 설명력은 이들 두 충격들에 비해 단기적 성격을 갖는 것으로 나타나고 있다.

[그림 7] 분산분해 결과

(단위 : %)



Ⅳ. 거시경제 충격의 전파과정과 주택시장의 역할

1. 가상실험 (Counterfactual Experiment)

제 Ⅳ장에서는 국내 경제에서 주택시장을 경유한 금융가속기 원리의 작동여부를 가상실험을 통해 살펴보고자 한다. 이를 위해서는 제 Ⅲ장에서 살펴본 SVAR모형에 기업투자 및 민간소비 뿐 아니라, 가계와 기업에 대한 금융기관의 대출금을 포함시켜 거시경제 충격들이 이들 변수들에 미치는 효과를 살펴보아야 한다. 그러나 현실적으로 대출금에 대한 시계열자료가 충분하지 못해, 이들 변수들을 이용하여 금융가속기 원리의 작동여부를 살펴보는 것은 불가능하다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 가상실험(counterfactual experiment)을 통해 금융가속기 원리의 작동여부를 추론해보고자 한다.

가상실험은 먼저 팽창적 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격이 주택가격에 미치는 영향에 따라 기본모형과 가상모형을 설정한 후, 이들 두 모형에서 거시경제 충격들이 산출량, 기업투자 및 민간소비에 미치는 효과를 비교함으로서 이루어졌다. 다시 말해, 기본모형의 경우 팽창적 통화정책충격과 공급충격은 주택가격을 상승시키고, 수요충격은 주택가격을 하락시키도록 설정되었다. 반면, 가상모형에서는 주택가격에 미치는 이들 충격들의 효과가 기본모형과 반대방향이 되도록 설정되었다. [표 2]는 가상실험을 수행하기 위해 기본모형과 가상모형에 부과된 부호제약들을 나타내고 있으며, 제 Ⅲ장과 같이 부호제약들이 성립하는 기간은 4분기($k=4$)로 설정하였다.

[표 2] 가상실험에서의 부호제약 조건

		금리	산출량	물가	본원통화	주택가격	투자	소비
팽창적 통화정책충격	기본모형	−	+	+	+	+		
	가상모형	−	+	+	+	−		
수요충격	기본모형	+	+	+		−		
	가상모형	+	+	+		+		
공급충격	기본모형		+	−		+		
	가상모형		+	−		−		

가상실험의 경우도 거시경제의 충격에 대한 변수의 반응에 대해 특정이론이 존재하지 않을 경우, 해당 변수의 충격반응함수에 대해서는 부호제약을 가하지 않았다. 또한 관심의 대상이 되고 있는 기업투자 및 민간소비의 충격반응함수에 대해서는 부호제약을 가하지 않는 불가지론 접근법을 취하였다. 마지막으로 추정은 1991년 1/4~2019년 1/4분기까지이며, SVAR모형의 시차는 SIC에 의해 1로 설정하였다.

2. 가상실험 결과

기본모형과 가상모형에서 추정된 충격반응함수와 분산분해 결과를 비교하기 위해서는 [표 2]에 의해 각 모형에서 식별된 구조적 충격들의 크기가 서로 동일해야 한다. 이를 위해 본 연구는 각 모형에서 발생한 충격의 크기를 주택가격 공통인자의 1%p 증가(혹은 감소)로 정규화 시켰다. 다시 말해, 기본모형에서는 주택가격의 공통인자를 1%p 증가시키는 충격인 반면, 가상모형에서는 주택가격의 공통인자를 1%p 감소시키는 충격으로 정규화 시켰다[7].

가. 팽창적 통화정책 충격

[그림 8]는 팽창적 통화정책충격에 대한 변수들의 충격반응함수를 나타내고 있다. [그림 8]에서 실선은 기본모형 변수들의 충격반응함수(중위값)를, 점선은 가상모형 변수들의 충격반응함수(중위값)를 각각 나타내고 있다.[8] 전술한 바와 같이 기본모형에서는 팽창적 통화정책충격에 반응하여 주택가격의 공통인자가 1%p 증가하는 형태를 보이고 있으나, 가상모형에서는 1%p 감소하는 형태를 보이고 있다.

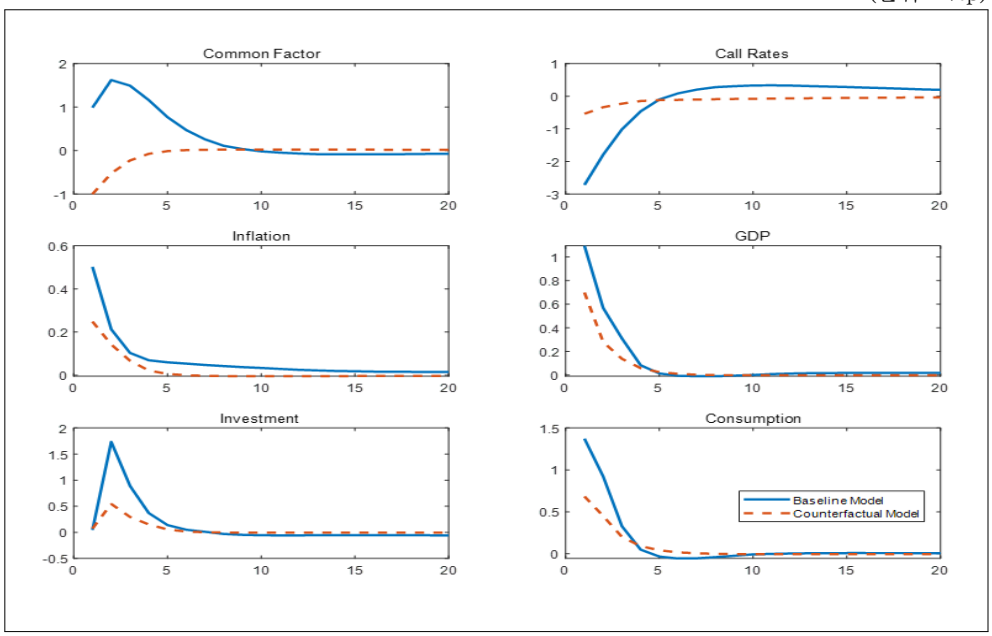
[그림 8]에 나타나 있는 콜금리의 충격반응함수는 주택가격의 반응형태와 매우 밀접한 연관성을 갖고 있다. 충격발생 직후 콜금리는 기본모형에서 더 큰 폭으로 감소하는 형태를 보이고 있다. 이처럼 기본모형에서 콜금리가 더 크게 감소하는 이유는 주택가격이 상승하기 때문이다. 다시 말해, 실질차입비용의 하락과 대차대조표

7) 이와 달리 SVAR모형에서 가장 일반적으로 이용되는 표준편차 1단위 크기로 충격의 크기를 정규화 시킬 경우, 두 모형에서 식별된 동일한 구조적 충격들의 표준편차가 달라 크기도 다르게 된다.

8) 기본모형 및 가상모형에서 모든 변수들의 충격반응함수들은 본원통화 증가율을 제외하고 모두 통계적 유의성을 갖는 것으로 나타났다.

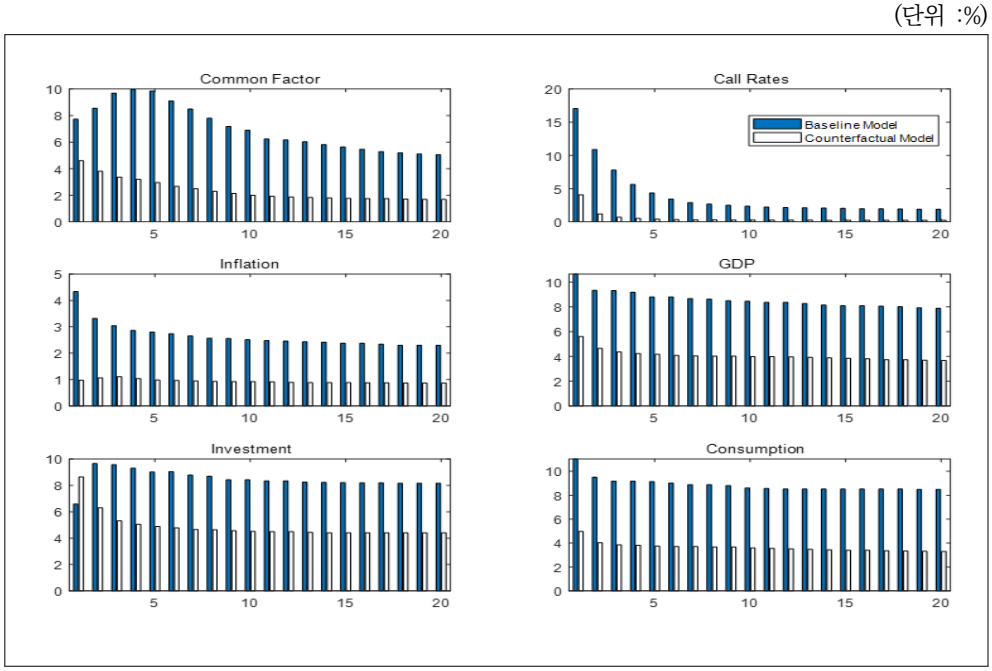
[그림 8] 가상실험의 충격반응함수 (팽창적 통화정책)

(단위 : %p)



[그림 9] 가상실험의 분산분해 결과 (팽창적 통화정책)

(단위 :%)



경로를 통해 주택가격을 상승시키기 위해서는 금리수준이 가상모형에 비해 충분히 하락해야 함을 나타내는 것이다. 이처럼 금리 하락폭이 더 크고 주택가격도 상승함에 따라 산출량, 기업투자 및 민간소비에 미치는 팽창적 통화정책충격의 효과도 기본모형에서 더 큰 것으로 나타나고 있다. 특히, 주택가격 상승을 위한 실질차입비용이 감소하기 위해 인플레이션 증가율도 기본모형에서 더 큰 것으로 나타나고 있다.

[그림 9]은 팽창적 통화정책충격이 각 변수들의 총 변동에서 차지하는 기여도(중위값 기준)를 나타내고 있다. 이를 살펴보면 주택가격, 콜금리, 인플레이션, 산출량, 기업투자 및 민간소비의 총 변동에서 차지하는 팽창적 통화정책충격의 기여도는 가상모형에 비해 기본모형에서 더 큰 것으로 나타나고 있다.

[그림 8]~ [그림 9]의 가상실험 결과는 금리하락에 따른 실질차입비용 하락과 대차대조표 경로에 기인한 주택가격 상승이 이루어질 경우, 실물경제에 미치는 팽창적 통화정책의 효과가 더 커질 수 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

나. 수요충격

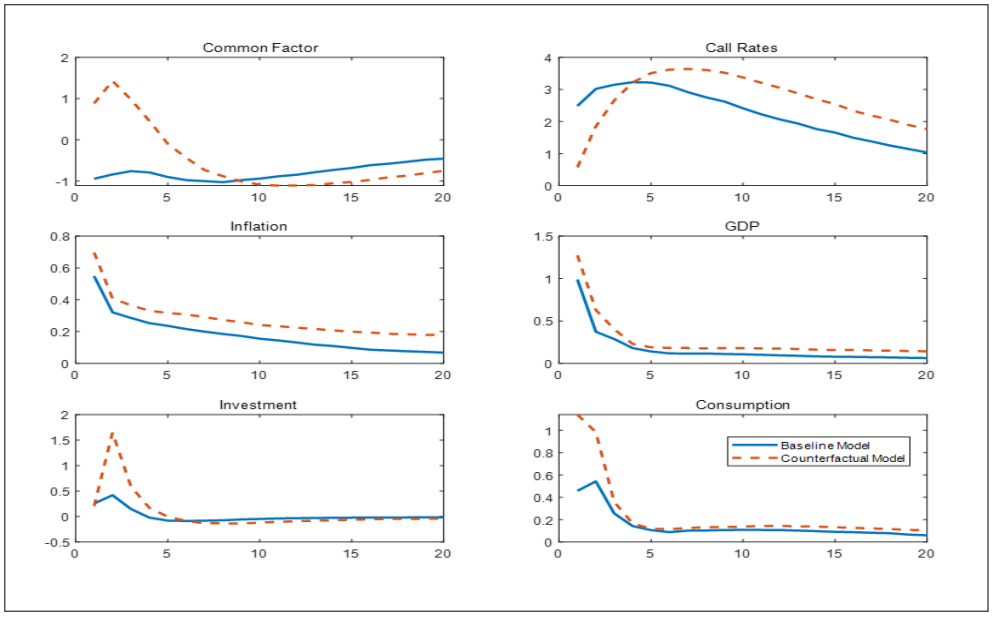
[그림 10]은 수요충격에 대한 변수들의 충격반응함수를 나타내고 있다.[9] 수요충격의 경우 팽창적 통화정책충격과 달리 기본모형에서는 주택가격의 공통인자가 1%p 하락하나, 가상모형에서는 1%p 상승하고 있다. 수요충격의 경우도 팽창적 통화정책충격과 같이 콜금리의 충격반응함수는 주택가격의 반응형태와 밀접한 관계를 갖고 있다. 다시 말해, 주택가격이 상승하도록 부호제약을 가한 가상모형에서 충격발생 직후 금리 상승폭이 더 작게 나타나고 있다. 이처럼 금리상승폭이 작고 주택가격도 상승함에 따라 기본모형에 비해 가상모형에서 기업투자, 민간소비 및 산출량의 증가폭이 더 크게 나타나고 있다.

[그림 11]는 수요충격이 각 변수들의 총 변동에서 차지하는 기여도(중위값 기준)를 나타내고 있다. 수요충격이 주택가격, 콜금리, 인플레이션, 산출량, 기업투자 및 민간소비의 총 변동에서 차지하는 기여도는 기본모형에 비해 주택가격이 상승하는 가상모형에서 더 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 팽창적 통화정책충격의 경우와 같이 금리, 주택가격 및 실물경제의 변동을 주도하는 수요충격의 역할은 주택가격이 상승할 경우 더 크게 나타남을 의미하는 것이다.

9) 기본모형 및 가상모형에서 모든 변수들의 충격반응함수는 본원통화 증가율을 제외하고 모두 통계적 유의성을 갖는 것으로 나타났다.

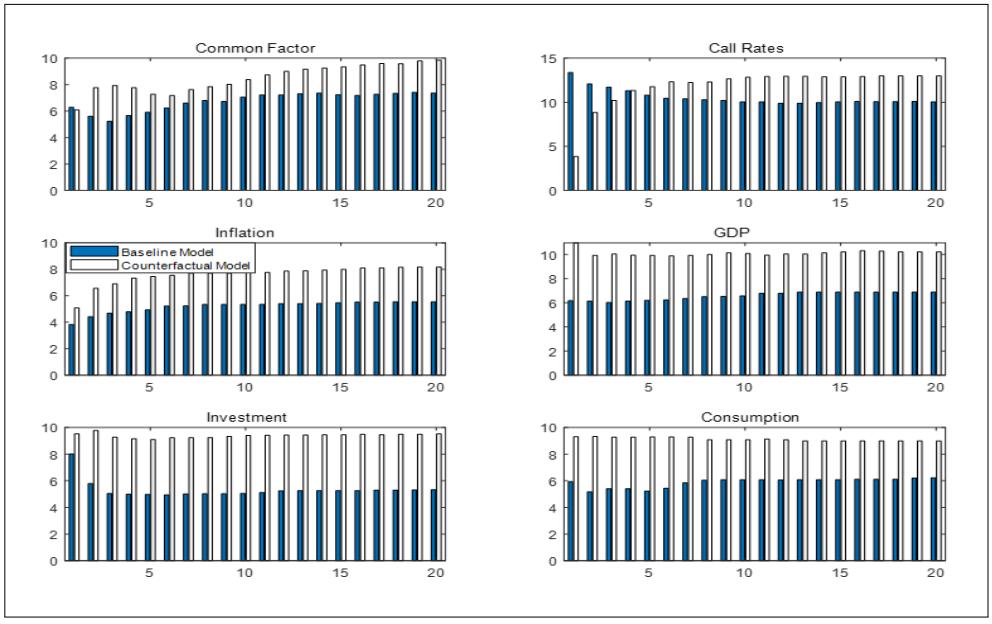
[그림 10] 가상실험의 충격반응함수 (수요충격)

(단위: %p)



[그림 11] 가상실험의 분산분해 (수요충격)

(단위: %)



다. 공급충격

[그림 12]은 공급충격에 대한 변수들의 충격반응함수를 나타내고 있다.[10][표 2]의 부호제약에 의해 주택가격의 공통인자는 기본모형의 경우 1%p 상승하고 있으나, 가상모형에서는 1%p 감소하고 있다. 공급충격의 경우도 팽창적 통화정책충격 및 수요충격의 경우와 같이 콜금리의 충격반응함수는 주택가격 공통인자의 반응형태와 밀접한 관계를 보이고 있다. 특히, 금리의 충격반응함수에 부호제약을 가하지 않은 공급충격의 경우, 주택가격이 상승하는 기본모형에서는 콜금리가 충격발생 직후 하락하는 반면, 가상모형에서는 상승하는 형태를 보이고 있다.

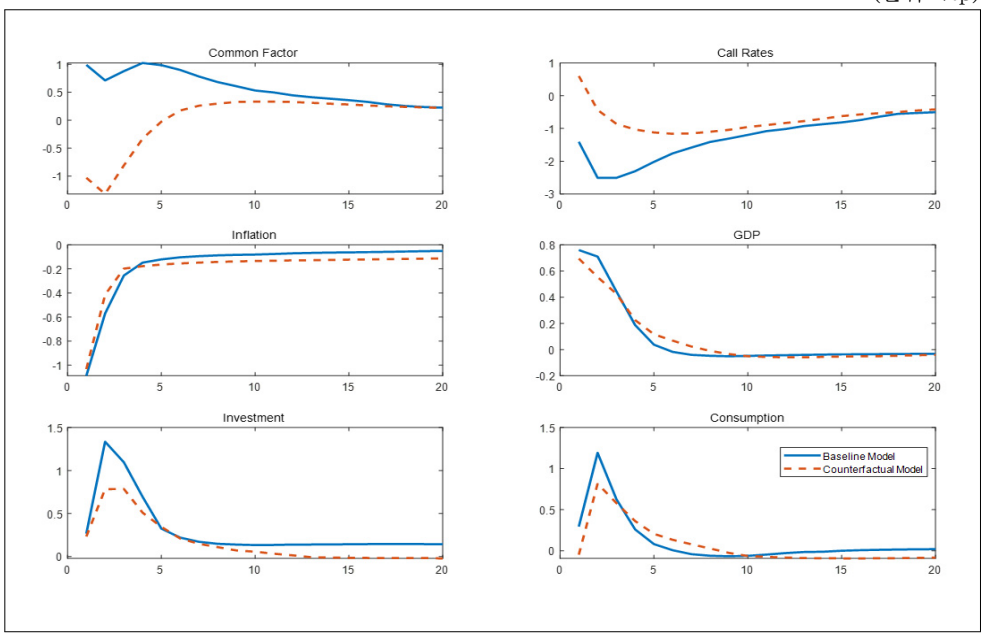
특히, 팽창적 통화정책충격 및 수요충격의 경우와 달리 기본모형의 경우 주택가격이 상승하고 있으나, 인플레이션의 충격반응함수는 두 모형에서 큰 차이를 보이지 않는다는 것이다. 이는 두 모형의 물가상승률이 유사한 상황에서 기본모형에서 나타나는 명목금리의 하락은 실질차입비용을 하락시켜 주택가격을 상승시킬 수 있기 때문인 것으로 판단된다. 반면, 기업투자, 민간소비 및 산출량은 충격발생 직후 가상모형에 비해 기본모형에서 더 크게 증가하는 것으로 나타나고 있다.

[그림 13]는 공급충격이 각 변수들의 총 변동에서 차지하는 기여도(중위값 기준)를 나타내고 있다. 이를 살펴보면 주택가격, 콜금리, 인플레이션, 산출량 및 기업투자의 총 변동에서 공급충격이 차지하는 기여도는 기본모형에서 더 크게 나타나고 있다. 다만, 민간소비의 경우 충격발생 초기에는 기본모형에서의 기여도가 더 큰 것으로 나타나고 있으나, 시간이 경과함에 따라 두 모형에서 공급충격이 차지하는 기여도는 큰 차이를 보이지 않으며 민간소비 총 변동의 7%수준을 설명할 수 있는 것으로 나타나고 있다.

10) 기본모형 및 가상모형에서 모든 변수들의 충격반응함수들은 본원통화 증가율을 제외하고 모두 통계적 유의성을 갖는 것으로 나타났다.

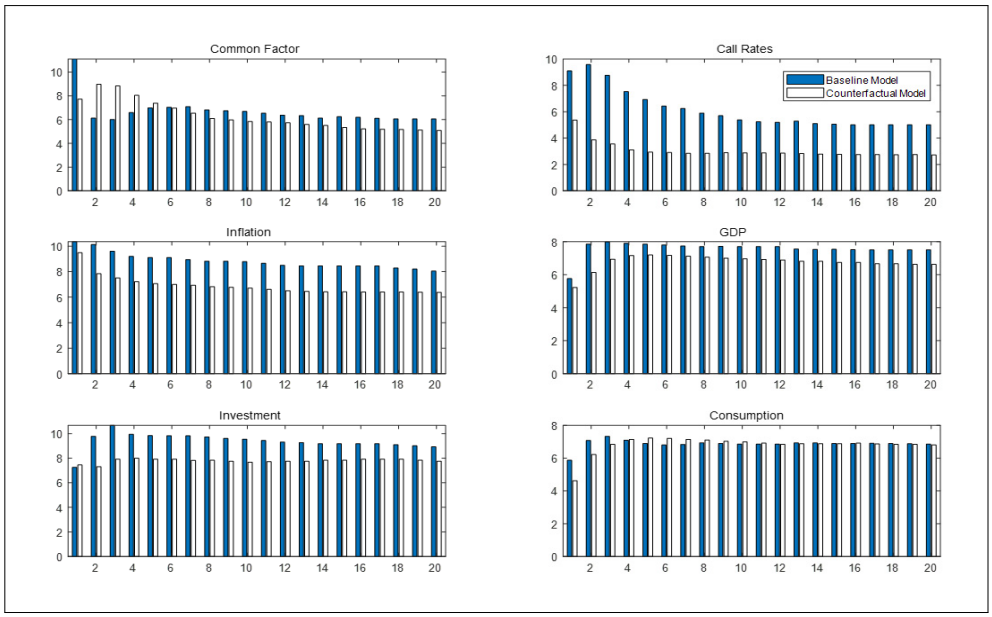
[그림 12] 가상실험의 충격반응함수 (공급충격)

(단위: %p)



[그림 13] 가상실험의 분산분해 (공급충격)

(단위: %)



V. 결 론

본 연구는 거시경제 충격들이 주택가격에 미치는 효과와 함께 이들 충격들이 금융가속기 원리에 의해 주택시장을 경유하여 실물경제에 미치는 효과를 분석하였다. 이를 위해 전국 24개 도시들의 주택가격 변동으로부터 거시경제적인 요인들에 영향을 받는 동조성을 추출한 후, 이를 이용하여 거시경제 환경과 주택가격 간의 관계에 대해 분석하였다. 본 연구의 주요 결과들을 요약하면 다음과 같다.

먼저, 팽창적 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격과 같은 거시경제 충격들이 주택가격에 미치는 효과를 분석한 결과, 이들 충격들은 금리변동을 통해 실질차입비용의 변동과 대차대조표 경로를 유발시킴으로서 주택가격에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분산분해 결과, 거시경제적인 요인들에 영향을 받는 주택가격의 총 변동에서 통화정책충격, 수요충격 및 공급충격에 의해 설명되는 부분은 최대 45%수준으로 나타났다. 특히, 통화정책충격의 영향력은 단기적으로 나타난 반면, 수요충격과 공급충격의 영향력은 중장기로 갈수록 증가하는 것으로 분석되었다.

마지막으로 금융가속기 원리의 작동여부를 살펴보기 위해 가상실험을 수행한 결과, 국내에서도 주택시장을 통해 실물경제에 미치는 거시경제 충격들의 효과가 증폭되고 있음을 발견하였다. 이와 같은 결과는 주택가격의 상승은 가계 및 기업의 순자산가치를 상승시켜, 외부자금조달 프리미엄을 하락시켜 대출금을 증가시키고 이에 따라 기업투자 및 민간소비가 증가하는 사이클을 형성시킨다는 것을 의미한다.

이상의 결과들이 시사하고 있는 바는 거시경제 충격들에 따른 금리 및 산출량 변화 뿐 아니라, 부동산정책과 사회구조적 요인들도 주택가격의 변동에 중요한 역할을 하고 있다는 점이다. 따라서 주택가격의 안정을 위해서는 주택수급 안정과 같은 장기 적인 부동산정책 뿐 아니라, 부동산 관련 조세제도 및 담보인정비율(LTV)이나 총부채상환비율(DTI)과 같은 부동산정책도 주택시장의 상황에 따라 적극적으로 활용되어야 함을 의미한다. 또한 정부는 금융가속기 원리에 의해 부동산시장과 경제상황의 상호 피드백이 심화되지 않도록, 부동산시장과 경기안정화를 추구할 수 있는 경제정책과 다양한 부동산정책을 함께 수행해야 함을 의미하는 것이라 할 수 있다.

참고문헌

김윤영, “우리나라 주택시장의 매매·전세 가격변동 거시결정요인의 동태분석,”「경제학연구」제60권 제3호, 2012, 127~153쪽.

박천규 외, “주택금융정책의 효과분석 연구,”「지역개발연구」제44권 제2호, 2012, 57~74쪽.

이영수, “한국의 주택가격과 거시경제: SVAR분석,”「부동산학연구」제14집 제3호, 2008, 129~147쪽.

이태리·송인호, “통화정책의 주택시장 파급경로 연구,”「住宅硏究」제23권 제3호, 2015, 31~62쪽.

_____, “통화정책과 주택시장,”「주택연구」제27권 제1호, 2016, 113~136쪽.

차경수·황상연, “국내 주택매매가격 변동의 특징과 주요 경제변수와의 상호작용,”「경제분석」제Ⅳ권, 2013, 1~45쪽.

손종칠, “통화정책 및 실물·금융변수와 주택가격간 동태적 상관관계 분석,”「경제학연구」제58집 제2호, 2010, 179~219쪽.

Aoki, Kosuke., James Proudman and Gertjan Vlieghe, “House as Collateral: Has the link between house prices and consumption in the UK Changed?,” *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, Vol.8 no1, 2002, pp.163-178.

Bernanke, Ben S. and Mark Gertler, “Agency Costs, Net Worth, and Business Fluctuations,” *American Economic Review*, Vol.79, 1989, pp.14-31.

Bernanke, Ben S., Mark. Gertler, and Simon Gilchrist, “The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework,” in Taylor, J. B. and M. Woodford(eds.), *Handbook of Macroeconomics*, Vol. 1C, *Handbooks in Economics*, Vol. 15, 1999, pp.1341-1393.

Bjørnland, Hilde C. and Dag Henning Jacobsen, “The Role of House Prices in the Monetary Policy Transmission Mechanism in Small Open Economies,” *Journal of Financial Stability*, Vol.6 no4, 2010, pp.218-229.

Calza, Alessandro, Tommaso Monacelli, and Livio Stracca, “Housing Finance and Monetary Policy,” *Journal of the European Economic Association*, Vol.11 no1, 2013, pp.101-122.

Canova, Fabio and Joaquim Pina, “Monetary Policy Misspecification in VAR Models,” *Center*

for Economic Policy Research Discussion Paper, No. 2333, 1999.

Canova, Fabio and Gianni de Nicolõ, "Monetary Disturbances Matter for Business Fluctuations in the G-7," *Journal of Monetary Economics,* Vol.49, 2002, pp.1131-1159.

Del Negro, Marco and Christopher Otrok, "99 Luftballons: Monetary Policy and the House Price Boom Across U.S. States," *Journal of Monetary Economics*, Vol.54, 2007, pp.1962-1985.

Elbourne, Adam, "The UK Housing Market and the Monetary Policy Transmission Mechanism: An SVAR Approach," *Journal of Housing Economics*, Vol.17 no1, 2008, pp.65-87.

Faust, Jon, "On the Robustness of the Identified VAR Conclusions about Money," *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol.49, 1998, pp.207-244.

Iacoviello, Matteo and Raoul Minetti, "The Credit Channel of Monetary Policy: Evidence from the Housing Market," *Journal of Macroeconomics*, Vol.30 no1, 2008, pp.69-96.

Kiyotaki, Nobuhiro and John Moore, "Credit Cycles," *Journal of Political Economy*, Vol.105, 1997, pp.339-366.

Musso, Alberto, Stefano Neri, and Livio Stracca, "Housing, Consumption and Monetary Policy: How Different Are the US and Euro Area?," *Journal of Banking & Finance*, Vol.35 no11, 2011, pp.3019-3041.

Nocera, Aandrea and Moreno Roma, "House Prices and Monetary Policy in the Euro Area: Evidence from Structural VARs," *Working Paper Series*, No. 2073, European Central Bank, 2017.

Rubio-Ramîrez, Juan F., Daniel F. Waggoner, and Tao Zha, "Markov Switching Structural Vector Autoregression: Theory and Application," *Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper*, No. 2005-27, 2006.

Uhlig, Herald, "What are the Effects of Monetary Policy on Output? Results from an Agnostic Identification Procedure," *Journal of Monetary Economics*, Vol.52, 2005, pp.381-419.

[부록] 주택가격 변동의 분산분해 결과

	전국차원의 공통인자			권역차원의 공통인자			도시고유의 특이성		
	34%	50%	66%	34%	50%	66%	34%	50%	66%
서울	55.10	60.46	64.68	32.94	36.94	41.95	1.37	2.46	3.86
안산	48.53	56.01	62.01	23.19	28.32	34.30	12.93	15.63	19.02
안양	53.35	59.91	65.19	24.46	29.78	35.59	8.42	10.43	12.86
부천	48.15	56.11	62.14	19.70	26.76	35.01	13.07	16.96	21.78
인천	53.71	59.28	63.74	8.08	12.02	16.88	23.89	28.46	33.69
성남	39.75	47.45	53.77	30.22	35.49	41.46	14.18	17.09	20.57
수원	55.28	62.53	67.83	16.04	20.76	26.73	13.83	16.67	20.24
광명	41.69	48.77	54.56	28.96	34.14	39.77	14.35	17.18	20.60
부산	49.88	57.79	63.81	2.40	7.44	13.19	29.47	34.82	40.95
울산	68.56	74.05	78.31	0.40	2.27	5.15	19.46	23.34	28.12
춘천	62.54	81.95	89.70	5.28	9.57	16.36	1.99	4.82	27.42
원주	53.64	60.54	65.86	0.60	2.56	5.66	31.56	36.46	42.75
청주	39.21	49.68	57.74	0.06	0.70	3.42	41.26	48.83	58.58
충주	50.39	59.36	66.50	7.71	12.72	18.84	22.70	27.78	33.89
대전	47.54	57.18	64.93	11.56	19.17	30.66	8.79	24.63	32.83
천안	40.47	50.19	58.15	1.06	3.65	7.54	38.14	45.69	54.66
전주	38.53	48.43	56.74	0.05	0.36	1.86	42.53	50.67	60.45
익산	52.88	60.08	65.74	0.24	1.99	5.12	32.43	37.42	43.74
광주	65.14	70.72	75.52	0.05	0.38	1.74	23.53	28.51	34.07
목포	29.70	38.48	46.17	0.05	0.35	1.69	53.13	60.76	69.37
순천	28.17	36.64	44.04	0.08	0.78	2.92	54.90	62.08	70.19
대구	66.55	72.69	77.35	0.90	3.71	7.27	19.85	23.41	27.92
포항	61.00	66.20	70.02	0.08	0.98	3.51	28.71	32.33	36.93
구미	67.64	72.26	75.52	0.07	0.72	2.55	23.42	26.62	30.89
수도권	**49.45**	**56.32**	**61.74**	**22.95**	**28.03**	**33.96**	**12.75**	**15.61**	**19.08**
비수도권	**51.36**	**59.77**	**66.01**	**1.91**	**4.21**	**7.97**	**29.49**	**35.51**	**43.30**
전국	**50.73**	**58.62**	**64.58**	**8.92**	**12.15**	**16.63**	**23.91**	**28.88**	**35.22**

A Study on Dynamic Relations between Macroeconomic Shocks and House Prices*

Cha, Kyungsoo** Kim, Yoongee***

Abstract

The main purpose of this study is to analyze the effects of macroeconomic shocks on house prices and to find out whether the "financial accelerator theory" applies to the Korean economy or not by investigating the role of the housing market in the propagation mechanism of the macroeconomic shocks. Empirical results indicate that macroeconomic shocks such as expansionary monetary policy shocks, demand shocks, and supply shocks affect house prices through lowering real borrowing costs and the credit channel of interest rates. Also, counterfactual experiments show that the effects of the macroeconomic shocks on the real economy are amplified by the financial accelerator. It means that there exists a cycle that a rise in house prices increases investment and consumption, which in turn raises house prices.

□ Keywords: Macroeconomic Shocks, Comovement, Financial Accelerator

* This study is developed to an academic article from "The effects on the Housing Market of Macroeconomic Structural Shocks " supported by National Assembly Budget Office in 2019.

** Professor, Department of Economics, Pusan National University

*** Chief Economist, Macro-Economic Analysis Division, National Assembly Budget Office

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
2020.3.26. 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 개회하고, 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 〈개정 2020.3.26〉

제11조(저작권) ① 학술지에 게재하는 논문에 대한 저작재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

② 논문 투고자는 저작재산권 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,2020.3.26〉

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

국회예산정책처 학술지 연구윤리지침

2011.11.1 국회예산정책처지침 제54호 제정

제1조(목적) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」에 따라 발간하는 학술지에 게재되는 논문에 관한 연구윤리를 확립하고, 연구윤리 위반행위에 대한 공정하고 신속한 처리를 위하여 필요한 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 "내규"라 한다)에 따른 학술지(이하 "학술지"라 한다)에 게재하기 위하여 자신의 저작물을 제출한 연구자와 이를 편집 또는 심사한 자에게 적용한다.

제3조(연구자의 연구윤리) ① 연구자는 모든 연구를 정직하고 진실하게 수행하여야 하며, 연구과정에서 수집한 정보와 자료를 정확하게 기록 또는 보존하여야 한다.

② 연구자는 연구를 수행함에 있어서 연구내용이나 결과에 대해 다음 각 호에서 정의하는 위조·변조 또는 표절하여서는 아니 된다.

1. "위조"란 존재하지 않는 자료 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
2. "변조"란 연구 과정이나 재료·장비 등을 인위적으로 조작하거나 자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다. 이 경우 중대한 과실로 인한 자료의 오류도 왜곡행위에 해당할 수 있다.
3. "표절"이란 타인의 아이디어, 연구내용·결과 등을 정확한 출처표시 없이 자신의 간행물 등에 이용하는 행위를 말한다.

③ 연구자는 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물을 포함한다. 이하 같다)을 새로운 연구물인 것처럼 중복하여 투고, 게재 또는 출판하여서는 아니 된다.

④ 연구자가 공개된 학술자료 및 연구성과를 인용하는 경우에는 정확하게 출처를 표기하여야 한다.

제4조(편집위원 및 심사위원의 연구윤리) ① 내규 제4조에 따라 임명 또는 위촉된 학술지 편집위원회의 위원(이하 "편집위원"이라 한다)은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 책임을 지며, 저자의 독립성을 존중하여야 한다.

② 편집위원은 학술지 게재를 위하여 투고된 논문에 대하여 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 내규 제3조에 따라 설치된 학술지편집위원회(이하 "편집위원회"라 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 안건 등을 회의 개최 5일전까지 각 위원에게 통지한다.

④ 회의에 참석한 위원장과 위원에게는 회의 수당을 예산의 범위에서 지급할 수 있다.

제4조(의결방법) ① 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개회하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 위원은 회의에 참석하지 않고 서면 또는 유·무선통신으로 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 의결권을 행사한 위원은 회의에 참석한 것으로 본다.

제5조(위원의 제척) 위원의 논문에 대한 게재 여부가 심의 대상이 될 경우 해당 위원은 제2조제2호에 관한 심의·의결에서 제척된다.

제6조(서면회의) ① 위원장은 천재지변, 기타 부득이한 경우 실제 회의를 개최하지 않고 서면회의의 방법으로 위원회를 소집할 수 있다.

② 제3조제3항 및 제4조는 제1항의 경우에 이를 준용한다.

제7조(논문 투고 기준) ① 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다.

② 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.

③ 제11조에 따른 심사결과 '게재불가(D)' 등급을 받은 논문은 최종 판정일부터 9개월이 경과한 후에 논문의 내용을 근본적으로 수정하고, '재투고' 논문임을 명기하여 재투고할 수 있다.

제8조(논문 심사) ① 투고된 논문은 관련 분야의 전문가 3인 이상의 심사를 받는다.

② 논문에 대한 심사는 외부심사위원 2인과 내부심사위원 1인의 심사를 받는 것을 원칙으로 한다.

③ 제2항의 내부심사위원은 국회예산정책처 소속 공무원을 말한다.

제9조(심사위원 위촉) 위원장은 해당 분야의 전문가 중에서 대상논문에 대한 전문성과 평가의 공정성 등을 고려하여 위원들과의 협의를 통해 심사위원을 선정하여 위촉한다.

제10조(심사절차) ① 심사위원에게는 논문 저자의 성명과 소속 등을 밝히지 않는다.

② 심사위원은 자신의 논문을 심사할 수 없다.

③ 심사위원은 「발간 내규」제8조제3항의 심사기준에 따라 투고 논문을 심사하고, 정해진 기간 내에 심사결과를 위원장에게 제출한다.

제11조(논문의 심사와 게재) ① 심사결과는 게재 가(A), 수정 후 게재(B), 수정 후 재심사(C), 게재 불가(D)의 네 등급으로 구분한다.

② 심사위원은 심사의견을 반드시 별지에 구체적으로 A4 1페이지 이상 작성하되, 가능하면 i) 연구방법의 적정성, ii) 연구내용의 타당성, iii) 연구결과의 기여도 부분으로 세분화하여 작성한다.

③ 심사위원 3인의 심사 결과에 따른 판정 원칙은 다음과 같다.

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 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여, 재정 분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적·중립적으로 전문적 연구·분석을 위해 설립된 기관입니다. 국회예산정책처는 국회 내·외부 전문가들의 예산결산·기금의 분석, 경제 및 조세·재정정책의 분석, 주요 재정사업 평가 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·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: 02-6788-4619, 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 투고자는 국회예산정책처 '온라인 논문투고 및 심사시스템(https://nabo.jams.or.kr)을 통해 다음을 제출한다.

   ① 투고논문

   ② 연구윤리규정 준수 서약

   ③ 투고논문에 대한 저작재산권 이양 동의서

   ④ KCI 논문유사도 검사결과

8) 학술지에 게재하는 논문에 대한 모든 저작재산권은 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	낱말 간격 0	
제본 0		각주크기 9포인트

2) 원고 첫머리의 필자 등의 소개를 위한 각주는 *, **, *** 등의 기호를 사용하고 본문에서의 일반적인 각주는 1), 2), 3) 등으로 표기한다.

3) 본문의 항목 구분은 절, 항, 목의 순으로 배열한다. 항목에 붙는 항번의 경우, 절은 'Ⅰ., Ⅱ., Ⅲ., …'의 순으로, 항은 '1, 2, 3, …'의 순으로, 목은 '가, 나, 다, …'의 순으로 번호를 매긴 후, 제목을 표기한다. 가능하면 세분화를 지양하되 불가피한 경우 세분화된 제목은 '(1), (2), (3), …', '(가), (나), (다), …' 순을 따른다.

일반적인 구분	세분화할 경우
Ⅰ., Ⅱ., Ⅲ., … 1, 2, 3, … 가, 나, 다, …	Ⅰ., Ⅱ., Ⅲ., … 1, 2, 3, … 가, 나, 다, … (1), (2), (3), … (가), (나), (다), …

4) 수식의 경우 번호 매김은 절, 항의 구분 없이 우측 정렬하여(선 없음), 괄호 속의 일련번호 '(1), (2), (3), …'로 표기한다. 세분화된 수식 번호는 '(1-a), (1-b), (1-c), …'를 사용한다.

예:

$$\int_0^{\infty} f(x)\,dx + \mathrm{C} \tag{1}$$

$$e^{i\theta} = \cos\theta + i\sin\theta \tag{2-a}$$

$$= \exp[\theta,\ \pi] \tag{2-b}$$

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 에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다. 단, 동일 저자의 저작물이 여러 편일 경우 두 번째부터는 한글 3글자 길이의 밑줄(_____)로 인명을 대체한다.

3) 각각의 문헌의 구체적인 표시는 아래에 제시된 형식에 따라 작성한다. 논문(학위논문 포함), 기사, 인터넷 자료 등은 동양 문헌 및 서양 문헌 모두 큰따옴표(“ ”)로 표시한다. 저서 또는 번역서(그리고 편저서, 학회지, 월간지, 주간지, 일간지 등)는 동양 문헌의 경우는 낫표(「 」)로, 서양 문헌의 경우는 기호 없이 이탤릭체(italic)로 표기한다.

4) 인터넷 자료를 인용하는 경우, 제작자, 주제명, 제작연도, 웹주소(검색일자)의 순으로 한다.

참고문헌 작성 예

고영선, "세수추계모형의 예측력 비교," 「KDI정책연구」 제21권 제3·4호, 1999, 3~61쪽.

국가통계포털, 국내통계 〈http://kosis.kr〉, 2010. (검색일: 2011. 11. 30)

국경복·황선호, "의무지출과 재량지출 구분기준에 관한 연구," 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회, 2010.

국회예산정책처, 「2011~2015년 경제전망 및 재정분석: 종합편」, 국회예산정책처, 2011.

김동건, 「비용·편익분석」, 박영사, 1997.

신해룡, 「예산개혁론」, 세명서관, 2011.

안충영·홍성표·박완규 역, 「기초 계량경제학」(*Basic Econometrics*, 2nd ed., Damodar N. Gujarati), 진영사, 2000.

옥동석·백웅기·김필헌·이종욱, 「지속성장을 위한 정부 역할의 재조명」, 한국경제연구원, 2010.

전주성, "위기 겪는 지금이 개혁할 좋은 기회," 동아일보, 2008년 11월 10일자, A30면.

주영진, 「국회법론」, 국회예산정책처, 2011.

최 광, 「경제 원리와 정책」, 비봉출판사, 2003a.

_____, Fiscal and Public Policies in Korea, 한국조세연구원, 2003b.

_____, 「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 율곡출판사, 2009.

Blank, R. M., "Analyzing the Length or Welfare Spells," *Journal of Public Economics,* vol. 39, Elsevier, 1989, pp.245-273.

_____, "Evaluation Welfare Reform in the United States," *Journal of Economic Literature*, vol.40 no.4, American Economic Association, 2002, pp.1105-1166

Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson, "Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya," *American Economic Review*, vol.101 no.6, 2011, pp.2350 – 2390.

Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, "Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective," *Center for Economic Policy Research Discussion Paper*, no.5327, The Centre for Economic Policy Research, 2005.

OECD, "Next Generation Access Networks and Market Structure," *OECD Digital Economy Papers*, no.183, OECD Publishing, 2011.

Schick, Allen, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2007.

예산정책연구 제9권 제2호

발 간 일 2020년 6월 19일
발 행 인 이종후 국회예산정책처장
편 집 기획관리관 기획예산담당관실
발 행 처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(Tel 02·2070·3114)
인 쇄 처 (주)디자인여백플러스

이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.

ISSN 2287-2310 (Print)
ISSN 2713-8321 (Online)
© 국회예산정책처, 2020

NABO STATS
재정경제통계시스템

www.nabostats.go.kr

NABOSTATS(재정경제통계시스템)은
국회예산정책처가 의정활동 및 학술연구에 필요한 재정·경제 통계,
국회의 예·결산 심사연혁 등을 One-Stop으로 제공하는 **통계정보시스템**입니다.

- **재정·경제 통계**
- **예·결산 심사연혁 위원회별 통계**
- **국제통계 (OECD·IMF 등)**
- **북한통계**

* NABOSTATS의 모든 통계정보는 모바일 웹 또는 앱을 통해서도 이용할 수 있으며,
엄선된 주요 통계는 매년 경제재정수첩, 조세수첩 등 책자로도 제공되고 있습니다.

Vol.9 No.2
June 2020

Journal of Budget and Policy

- A Study for Reallocation of Government Expenditure by Function on the Basis of Principal Component Analysis
  Kim, Hongkyun, Kim, Jinyeong and Kim, Wonhyeok

- Classification of Quasi-Taxes in Korea
  Oak, Dongsuk

- An Empirical Study On Influencing Factor About The Financial Soundness of Public Institutions: Focusing on the Relationship Between Government and Public Institutions
  Jung, Minsoon and Kim, Youngrok

- Capital Gain Tax on Minority Shareholders and Tax Revenue Effects
  Moon, Yeyoung and Shin, Youngim

- A Study on the Application of the Retirement Benefit Tax for the Financial Stability of Teachers' Pension Fund
  Choi, Wonseok, Choi, Giho and Kim, Susung

- A Study on the Appropriative taxation of Automobile Special Consumption Tax
  Kim, Jongwon

- A Study on Dynamic Relations between Macroeconomic Shocks and House Prices
  Cha, Kyungsoo and Kim, Yoongee

nabo National Assembly Budget Office
서울특별시 영등포구 의사당대로1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700485-001581-09