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

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

24
제10권 제4호
2021년 12월

- **기능별 재정 정책의 효과**
  김소영·이동현
- **경제위기 대응 재정준칙에 관한 연구**
  전수경
- **장애인일자리사업의 사회적 가치 활성화를 위한 성과지표 개발 과제**
  이재원
- **부가가치세 간이과세자 범위 확대의 비판적 분석**
  전병욱
- **국제비교를 통한 우리나라 부동산 관련 조세부담의 위상 분석 및 평가**
  주만수
- **세법개정이 유발하는 정책효과들에 대한 정부와 국회의 기여도 분석:** 2014년 「소득세법」 개정을 중심으로
  채은동·이우진
- **주택가격 변동이 주택연금 중도해지에 미치는 영향 및 시사점**
  최경진·전희주

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

제10권 제4호 2021년 12월

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	심혜정	국회예산정책처 조세분석심의관
실무간사	채효정	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

본 학술지에 게재된 논문은 저자의 개인적인 견해이며, 국회예산정책처의
공식적인 견해가 아니므로 보도와 인용에 주의해 주시기 바랍니다.

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

제10권 제4호 2021년 12월

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

차 례

1 ····· 기능별 재정 정책의 효과
김소영·이동현

43 ····· 경제위기 대응 재정준칙에 관한 연구
전수경

75 ····· 장애인일자리사업의 사회적 가치 활성화를 위한 성과지표 개발 과제
이재원

113 ····· 부가가치세 간이과세자 범위 확대의 비판적 분석
전병욱

141 ····· 국제비교를 통한 우리나라 부동산 관련 조세부담의 위상 분석 및 평가
주만수

179 ····· 세법개정이 유발하는 정책효과들에 대한 정부와 국회의 기여도 분석: 2014년 「소득세법」 개정을 중심으로
채은동·이우진

207 ····· 주택가격 변동이 주택연금 중도해지에 미치는 영향 및 시사점
최경진·전희주

231 ····· 부록

▌ **예산정책연구** 제10권 제4호 2021. 12. pp.1-42 https://doi.org/10.35525/nabo.2021.10.4.001

기능별 재정 정책의 효과*

김소영** 이동현***

국문초록

본 연구는 기능별로 분류한 각 항목별 재정지출 정책의 효과를 구조 벡터자기회귀과정(Structrual VAR, SVAR) 모형을 이용하여 실증 분석하였다. 중앙정부의 16개 기능별 분류 연도별 자료를 보간법을 이용하여 분기별 자료로 변환하여 분석하였다. 실증 분석 결과 대부분의 모형에서 국방, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 국토 및 지역개발, 과학기술 분야의 정부지출은 총소득에 유의한 양의 효과를 미치는 것으로 나타났으며, 부문별로 누적 재정 승수의 크기와 지속기간 등에 있어서 상당한 차이가 발견되었다.

□ 주제어: 재정 승수, 재정 정책, 기능별 재정 정책, 구조 VAR 모형

투고일: 2021. 8. 1. 수정일: 2021. 9. 17. 게재확정일: 2021. 11. 1.

* 이 논문은 서울대학교 경제연구소 국가경쟁력 연구센터가 지원하는 연구비와 교육부 및 한국연구재단의 4단계 두뇌한국 21사업(4단계 BK21)으로 지원된 연구입니다.

** 제1저자: 서울대학교 경제학부 교수 (soyoungkim@snu.ac.kr)

*** 교신저자: 서울대학교 경제학부 박사과정 (donghyunleen@snu.ac.kr)

Ⅰ. 서론

한국은 저성장이 고착화되고 양극화 현상이 나타나고 있을 뿐 아니라 복지에 대한 사회적 요구가 점차 증가하는 등 재정의 적극적 역할에 대한 요구가 증가하고 있다. 이러한 상황에서 코로나 사태로 경제 상황이 어려워지고, 양극화가 심화하면서 재정의 역할은 더욱 크게 부각되고 있다. 하지만 재정지출의 지속적인 증가는 국가부채를 급증시키거나 조세 증가가 필요하게 만드는 등 경제에 악영향을 미칠 수도 있다. 이러한 측면에서 최근 재정 적자 수준이나 국가채무 증가 속도가 적절한지에 관한 논란이 지속되고 있는 상황이다.

이러한 상황에서는 재정지출을 효과적으로 사용하는 것은 상당히 중요하다. 즉 적재적소에 재정지출을 집행하고, 보다 정책 목표에 부합하는 분야에 재정을 지출하여 재정지출의 효과를 극대화하는 것이 중요하다. 이러한 효과적이고 효율적인 재정의 사용은 재정건전성을 유지하는 데도 도움이 될 가능성이 크다.

본 연구에서는 이러한 효과적인 재정의 사용과 관련하여 재정지출이 전체 생산과 소득에 미치는 영향을 분석한다. 재정지출은 경기 활성화, 재분배, 복지 등 다양한 목적이 있을 수 있는데 그중 가장 많이 언급되는 측면 중 하나는 경제 상황이 전체적으로 좋지 않을 때 재정지출을 활용하여 경기를 활성화하는 것이다. 그러한 상황에서 얼마나 효과적으로 경기를 활성화할 수 있는지는 재정지출에 대한 중요한 평가 척도가 될 수 있다. 재정지출이 전체 생산과 소득에 많은 영향을 미치게 된다면 재정지출로 인해 재정 적자가 발생하고 국가채무가 증가하겠지만, 생산과 소득 대비 국가채무에 미치는 영향은 상대적으로 덜 할 수 있고, 상대적으로 적은 재정지출로 원하는 효과를 달성하여 국가채무 비율의 증가 자체도 덜할 수 있다는 측면에서 재정건전성과 관련해서도 중요하다.

재정 정책이 총생산 또는 총소득에 미치는 효과를 분석한 많은 기존 연구들은 구조 벡터자기회귀과정(Structrual VAR, SVAR) 모형을 이용한 자료 위주의 실증 분석을 수행하였다. 이러한 연구들은 주로 총 정부지출의 효과를 분석하였고 일부 연구들은 투자지출, 소비지출, 이전지출과 같은 아주 광범위한 성질별 지출의 효과에 관해 분석하였다. 하지만 보다 세세한 정부지출 항목별인 기능별 지출의 효과를 분석한 실증 분석 연구는 상대적으로 부족하다. 거시 재정 모형을 이용한 기존 연구들이 일부 존재하나, 구조 벡터자기회귀과정(Structural VAR, SVAR) 모형을 이용한 자료 위주의 실증 분석 연구는 거의 없다.

본 연구는 구조 벡터자기회귀과정(Structural VAR, SVAR) 모형을 이용하여 15개 기능별 분류 정부지출 항목이 생산과 소득에 미치는 효과를 실증 분석한다. 세부 항목별로 재정지출이 경제에 미치는 영향을 추정하여, 각 지출 항목별로 재정 정책의 효과를 추론한다. 이러한 분석을 토대로 재정지출의 효과를 제고하기 위한 시사점을 논의한다.

제Ⅱ장에서는 기존 연구를 검토하고, 제Ⅲ장에서는 실증 분석 방법론을 설명하고, 제Ⅳ장에서는 실증 분석 결과를 설명하고, 제Ⅴ장에서는 결과를 요약하고 시사점을 논의한다.

Ⅱ. 기존 연구와 분석의 문제점

1. 기존 연구의 정부지출 효과 분석

기존의 많은 연구가 한국의 정부지출이 생산에 미치는 효과와 정부지출 승수에 관해 실증 분석했다. 국내 문헌의 대다수가 해외 연구인 Blanchard and Perotti(2002), Ramey(2011), Mountford and Uhlig(2009) 등을 따라 구조 벡터자기회귀과정(Structural VAR, SVAR) 모형을 실증 분석 모형으로 활용하고 있다. 전반적으로 SVAR 모형은 식별을 위해 최소한의 가정을 하고 자료 위주의 분석을 진행하기 때문에, 보다 자료 중심의 실증 분석을 할 수 있다는 장점이 있다. 또한 외생적인 정부지출의 변화 부분을 식별해야 정부지출 충격 효과를 제대로 분석할 수 있는데, SVAR 모형은 그러한 측면에서 유용하다고 볼 수 있다.

한국을 대상으로 한 기존 연구에서 정부지출 충격의 효과가 정확히 같게 추정되지는 않고 있다. 허석균(2007)은 재정 승수 효과가 통계적으로 유의하지 않다고 보고했지만, 김배근(2011), 이강구·허준영(2017)은 정부지출 승수와 조세 승수 모두 통계적으로 유의함을 보였다. 김배근(2011)은 4분기 후 누적 정부 소비지출 승수는 1.64, 조세 승수가 0.12, 이강구·허준영(2017)은 3년 누적 정부지출 승수 0.94, 조세 승수 0.56 등으로 두 연구 모두 정부지출의 효과가 감세 효과보다 크다고 보고하였다.

김태봉·허석균(2017)은 한국의 재정 승수 및 조세 승수에 관한 문헌을 체계적으로 분석하여 결과를 제시하였으며, 다양한 재정 충격과 조세 충격의 식별 방법과 추세 가정에 따른 재정 및 조세 승수의 차이를 비교 분석하여 제시하였는데, 추세를 가정하는 경우 재정지출 승수의 유의성이 떨어지고 크기가 작으며 특정한 경우에는 음(-)의 값을 보고하였다. Jeong·Kang·Kim(2017)은 한국, 중국, 일본을 대상으로 아시아 금융위기 전후의 정부지출 승수를 분석하였다. 전체 표본 기간(1980년 1/4분기~ 2015년 2/4분기)과 아시아 금융위기 이전(1980년 1/4분기~1997년 2/4분기)에는 통계적으로 유의하지 않지만, 금융위기 이후(2001년 1/4분기~2015년 2/4분기)에는 누적 재정 승수가 통계적으로 유의할 뿐만 아니라 그 크기도 상당히 큰 것으로 나타났다.

조경엽(2020)은 Genmmel et al.(2014)의 추정모형을 이용하여 28개 선진국을 대상으로 재정지출의 성장률 탄력성을 구하였다. 재정적자를 통해 재원을 조달한 경우 재정지출의 장기 성장탄력성은 -0.073~-0.034로 추정하였고, 재원 조달이 증세/재정적자가 혼합될 경우 -0.022~-0.063으로 추정하였다. 재정적자를 통해 재원을 조달할 경우 재정지출의 단기 성장탄력성은 양의 부호를 보였지만, 증세를 통해 재원을 조달할 경우에는 단기 성장탄력성 또한 음의 부호를 보였다.

김소영·김용건(2020)은 대부분의 한국을 대상으로 한 기존 연구들이 미국을 대상으로 분석한 폐쇄 경제 모형을 거의 그대로 적용했음에 반해, 한국 경제의 주요 특징인 소규모 개방 경제 특성을 고려한 구조 VAR 모형을 기본모형으로 3가지 식별 방법[1)]을 이용하여 재정 승수를 추정하고 체계적인 비교를 하였다. 정부지출 확대 정책은 모형 내 변수, 시차(lag), 통계자료 등이 바뀌어도 대부분 강건하게 통계적으로 유의하게 나타난다는 것을 보여주었다. 5년 누적 정부 승수는 2차 추세까지 가정한 모형의 경우 0.6~0.7 정도로 나타났다.

기본적인 구조 VAR 모형의 분석뿐만 아니라 시점별 또는 시기별로 재정 정책의 효과가 달라질 수 있는 측면을 고려하는 연구들도 진행되고 있다. 최진호·손민규(2013)는 시변모수 구조 벡터자기회귀과정(TVP-SVAR)[2)] 모형을 활용하여 정부지출 승수를 추정하였다. 전체 표본 기간(1985년 1/4~2011년 4/4분기) 중 지출 승수의 평균값은 0.53~ 0.63으로 나타났으며, 당기 승수는 2000년 이전 0.76에서 2000년 이후 0.27로 지속해서 감소하고 있음을 보였다. 손민규·이정욱(2014)은 3 변수 임계 벡터자기회귀과정(Threshold VAR) 모형을 활용하여 불황기의 재정 승수(0.78~3.55)가 호황기(-0.1~0.63)에 비하여 크고 지출확장의 승수효과보다 지출감소의 승수효과가 크다고 보고하였다. 한종석·허준영(2020)은 4 변수 시변모수 구조 VAR 모형을 활용하여, 통화정책 기조가 정부지출 승수에 미치는 영향에 관하여 확인하였다. 중기 재정 승수는 통화정책 기조에 따라 글로벌 금융위기(Global Financial Cycle, GFC) 이전까지 감소하다가 정책금리 가장 높았던 GFC 기간에 상승하기 시작함을 보여주었다.

---

1) 식별 방법: 1. Recursive identification, 2. Blancard and Perotti (2002), 3. Mountford and Uhlig (2009)

2) Time Varying Parameter Structural VAR (TVP-SVAR)

2. 기존 연구에서의 정부 분야별 지출 효과 분석과 문제점

전체적인 정부지출의 효과를 분석한 것에 추가해 정부지출을 2~3개 세부 항목 나누어 좀 더 세부적인 성질별 정부지출의 효과를 분석한 연구들도 있다. 김승래·송호신·김우철(2009)은 경상지출, 경상 이전, 자본지출을 모두 포함한 5 변수 구조 VAR 모형을 활용하여 분석하였다. 경상지출의 경우 단기와 장기에 2.69~2.85의 재정 승수, 경상 이전의 경우 단기와 장기에 1.31~1.46의 재정 승수를 보고하고 있으며, 자본지출의 경우 단기에 0.46, 장기에 2.05의 재정 승수를 보고하였다. 김배근(2011)은 소비지출, 투자지출, 이전지출 항목별 분석을 시행하였는데, 정부 투자가 GDP에 미치는 영향이 정부 소비지출보다 크다고 추정하였다. 김태봉·허석균(2017)은 정부 소비지출과 정부 투자지출을 나누어 재정 정책의 효과를 분석하였는데 정부 투자지출의 경우 누적 재정 승수가 대체로 유의하지 않으나 총 산출이 감소한다는 추정 결과를 보고하고 있다.

이강구·허준영(2017)은 통합재정수지 자료를 이용하여 소비·투자지출과 이전지출로 나누어 분석하였다. 3년 누적 재정 승수로 소비·투자지출 승수는 0.46, 이전 지출 승수는 1.16을 보고하였다. 김소영·김용건(2020)은 정부 소비지출의 효과가 정부 투자지출, 이전지출보다 크고 투자지출은 장기로 갈수록 누적 승수가 커짐을 확인하였다. 소비지출은 유의하지 않은 양의 효과를, 투자지출은 2년 후 유의한 0.77의 재정 승수를 보였으나 이전지출은 양의 승수가 유의하게 추정되는 경우가 거의 없음을 보고하였다.

더욱 자세한 기능별 정부지출 재정 승수를 분석한 연구들도 있는데 대부분 거시-재정 모형을 구성하여 성질별 정부지출을 분석한 후, 기능별 정부지출 재정 승수 효과를 분석하였다. 김승래·송호신·김우철(2009)은 적정제어 일반균형(Optimal Control - Computable General Equilibrium, OC-CGE) 모형을 이용하여 정부지출을 9개 기능별로 분류하여 분석을 진행하였다. 분야별로 1조원의 지출을 증가하였을 때 1년 후 실질 GDP는 0.018~0.026%p 증가하는 결과를 보고하였다. 9개 분야 중 국토 및 지역개발, 수송 및 교통, 통신 등을 포함하는 'SOC' 분야와 일반·공공행정, 공공질서 및 안전, 통일외교, 국방을 포함하는 '일반·공공행정 등' 분야가 9개 중 가장 큰 0.026%p씩 증가함을 보였다. 박승준(2009)은 재정분석 거시계량모형(Fiscal Policy Analysis Model, FIPAM)[3]을 이용하여 성질별 재정지출의 거시적 효과를 파악하고 15개 분야

3) 구조 연립방정식 체계로 이루어진 거시계량모형

별 지출 분류를 이용하여 분석하였다. 동 부문 지출을 1조원 증가시켰을 경우 '국토 및 지역개발'과 '수송 및 교통'이 0.03%p의 경제성장 효과를 보이고 부문별로 0.016~0.028%p의 효과가 있음을 보고하였다. 이강구·조은영·신동진(2016)은 중규모 거시재정모형을 이용하여 성질별 재정지출의 효과를 구한 후 15개 지출 분야별 재정 승수를 구하였다. 분야별 재정지출의 경제성장 효과를 살펴보면 2017년 예산안 기준으로 일반·지방행정, 국방, 교육, 사회복지 분야는 0.035~0.038%p의 경제성장 효과를 보이지만 교통 및 물류, 통신 등 여러 분야에서 음(-)의 효과를 보이는 것으로 나타났다. 박명호·오종현(2017) 또한 거시재정모형을 이용하였는데 정부 총지출을 정부 소비, 정부 투자, 가계 이전, 기업 이전지출로 구분하여 성질별 효과를 계산하고 분야별 재정 승수의 2011~2016년까지 각각의 당해년도 효과를 도출하였다. 일반·공공행정은 0.55~0.59, 국방 0.74~0.78, 국토 및 지역개발 0.44~0.60의 재정 승수를 보고했지만, 사회복지는 0.15~0.16의 가장 낮은 재정 승수를 보고하였다. Gemmell et al. (2016)은 OECD 국가들의 패널분석을 통해 재정 적자로 재원을 조달한 경우 지출항목별 효과를 분석하였다. 그 결과 인프라와 교육 분야로 재정지출을 조정하는 것이 장기적으로 생산 수준을 높이지만, 사회복지에 지출을 증가시키는 것은 약간 부정적인 영향을 줄 수 있다는 추정 결과를 보고하였다.

정부지출을 2~3개의 성질별 세부 항목으로 나누어 분석한 연구들 외에 본 연구의 주요 분석 대상인 기능별 정부지출에 대해 거시 경제적 영향을 분석한 구조 VAR 모형을 이용한 연구는 거의 없다. 구조 VAR 모형을 이용하여 분석하는 경우 좀 더 자료 위주의 실증 분석을 할 수 있다는 장점이 있으나, 기능별 정부지출 자료의 한계 때문에 분석을 시도하기 어려운 측면이 있다. 기능별 정부지출에 대한 자료는 분기별 자료가 없고 연도별 자료만 있는 상황이고, 연도별 자료의 기간도 상당히 짧아서 유의미한 실증분석을 하기 어려운 상황이다. 본 연구에서는 보간법(Interpolation) 등을 활용하여 그러한 문제점들을 완화해 구조 VAR 모형을 이용하여 기능별 정부지출 효과를 분석하고자 한다.

Ⅲ. 실증 분석 방법

1. 구조 VAR 모형

본 연구에서는 분야별 재정지출이 경제에 미치는 영향을 분석하기 위해 구조 벡터자기회귀과정(Structural VAR) 모형을 사용한다. 구조 VAR 모형은 재정 정책의 외생적인 부분을 식별하여 자료에 근거한 정확한 재정 정책의 효과를 분석하기 위해 기존 연구에서 널리 사용되어 왔다. 본 연구는 기존 연구에서 사용된 구조 VAR 모형에 세분화된 항목을 분석하기 위해 각 세부 항목 재정지출을 추가하여 각 항목별 재정지출 충격을 식별하고 그 효과를 분석한다.

구조 충격을 식별하기 위해 Sims(1980)에서 제안된 축차적 구조(Recursive Structure)의 당기 무(無) 영향 제약을 부가한 구조 VAR 모형을 사용한다. 이러한 식별 방법을 사용한 구조 VAR 모형은 상대적으로 다른 제약을 부가한 모형에 비해 안정적으로 추정되기 때문에, 본 연구와 같이 기존에 연구가 많이 되지 않고 자료가 부족한 경우 더 적합한 측면이 있다.

재정지출의 세분화된 항목에 대한 시계열 자료가 연도별로만 존재하고 샘플 기간이 상당히 짧고(2007~2019년), 일반적인 분석 방법으로는 자유도(Degree of Freedom)가 낮아 유의미한 결과를 얻기 어려우므로 다음과 같은 방법을 사용한다. 연도별 자료를 보간법(Interpolation)을 이용하여 분기화하여 자료 개수를 늘리고 자유도를 높여 추정한다.

본 연구에서 사용하는 구조 VAR 모형에 대한 설명은 다음과 같다.

먼저, 다음과 같은 구조방정식을 가정한다.

$$G_0 y_t = d + G(L) y_{t-1} + C(L) x_t + e_t \tag{1}$$

여기서 G_0는 $M \times M$크기의 당기 구조 계수 행렬(Contemporaneous Structural Parameters Matrix), $G(L)$은 $M \times M$크기의 전기 구조 계수 행렬이고, y_t는 분야별로 정책 세부 항목에 대한 $M \times 1$크기의 내생(Endogenous) 변수 자료 벡터(Data Vector)이며, x_t는 $K \times 1$크기의 외생 변수 자료 벡터, d는 $M \times 1$크기의 상수 벡터, e_t

는 $M \times 1$크기의 구조 충격 벡터이다. 여기서 M은 모형에 포함된 내생 변수의 개수이고, K는 모형에 포함된 외생 변수의 개수이다. 구조적 교란항은 상호 독립적이라 가정함에 따라, $var(e_t)$은 대각행렬(Diagonal Matrix)로 표현된다.

구조 VAR 모형을 추정하기 위해, 먼저 패널 자료를 구축하고 수식 (2)와 같은 상수항을 포함하는 축약형 Reduced Form VAR을 추정한다.

$$y_t = c + B(L)y_{t-1} + D(L)x_t + u_t \tag{2}$$

여기서 c는 $M \times 1$크기의 상수 벡터, $B(L), D(L)$은 시차 연산자(Lag Operator) L에 관한 행렬 다항식(Matrix Polynomial), u_t는 $M \times 1$크기의 축약형 모형 오차항(Residuals) 벡터이며, $var(u_t) = \Sigma$이다.

한편 추정된 축약형 VAR 모형(수식 (2))으로부터 수식 (1)로 표현된 구조 VAR 모형으로 복원하고 구조적 충격을 식별하는 방법은 여러 가지가 있다. 본 연구에서는 앞서 언급한 바와 같이, 일반적으로 널리 쓰이고 전통적인 방법의 하나인 축차적 구조의 단기 무(無) 영향 제약을 부과한다. 이 식별 방법은 Sims(1980)가 제안한 방법으로, 축약형 VAR 모형 잔차항의 분산-공분산 행렬 Σ에 촐레스키 분해(Cholesky Decomposition)를 적용하여 구조형 모형을 복원한다. 이때 당기 구조 계수에 축차적인 영의 제약(Zero-restrictions)을 부여한다. 당기 구조 계수가 0이라는 가정은 특정 변수가 다른 특정 변수에 같은 기에 영향을 미치지 못한다는 가정이다. 이러한 당기 구조 계수가 0이라는 가정이 축차적으로 부가되는 모형이다.

2. 실증 분석 모형

분기별 자료를 이용한 구조 VAR 모형은 다음과 같이 구축하였다. 미국 중심의 기존 연구(예를 들면 Blanchard and Perotti 2002)와 이러한 연구를 따라서 분석한 한국을 대상으로 한 연구들은 주로 실질 GDP, 실질 정부지출, 실질 조세 등 3 변수 모형을 사용하였다. 보간법을 사용하여 분기별 자료를 구성하더라도 샘플의 숫자가 아주 많지는 않으므로 본 연구에서는 이러한 간단한 모형에 분야별 실질 정부지출을 추가한 4 변수 모형(기본모형 1)을 먼저 고려한 후, 더욱 많은 변수를 사용하는 모형을 고려하였다. 특히

김소영·김용건(2020)과 마찬가지로 실질 GDP, 실질 정부지출, 실질 조세 등의 내생 변수에 한국 경제의 소규모 개방 경제 특성을 고려해 실질 환율, 실질 이자율 등을 내생 변수로 추가하고 소규모 개방 경제에 영향을 미칠 수 있는 세계 또는 미국 경제 상황을 나타내는 변수인 미국 실질 GDP와 미국 실질 금리를 외생 변수로 사용하는 확장 모형을 사용하였다. 재정 정책의 효과에 관한 이론적인 모형에서 실질 이자율과 실질 환율의 변화가 중요한 전달 경로 중 하나이다. 재정 정책은 폐쇄 경제 하, 경제 내의 자금 공급을 변화시키거나 가격 경직성 하 명목 이자율에 영향을 주어 실질 이자율을 변화시키는 데 이러한 실질 이자율 변화는 투자, 소비 등을 자극하여 재정 정책의 중요한 전달 경로로 작동할 수 있다. 또한 재정 정책은 개방 경제 하에서 자국 재화에 대한 수요를 증가시키거나, 경직적 가격 하에서 명목 환율에 영향을 주어, 실질 환율을 변화시키는데, 이러한 실질 환율의 변화는 무역 수지에 영향을 주어 재정 정책의 중요한 전달 경로로 작동 할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 면을 감안하여 실질 이자율, 실질 환율 등 2개의 내생 변수를 추가로 포함하였다(김소영·김용건 2020; 이강구·허준영 2017; 김배근 2011; 허석균 2007). 이러한 모형에 분야별 실질 정부지출을 추가하여 6개 내생 변수를 사용하는 모형(기본모형 2)을 고려하였다. 또한 미국 실질 GDP와 미국 실질 금리 등은 한국 경제에 상당한 영향을 미치므로 2개 외생 변수를 기본모형에 포함하였다.

이러한 모형에서 각 분야별 재정지출 충격을 식별하기 위해 다음과 같은 가정을 하였다. 먼저 Blanchard and Perotti(2002)에서 제안되고 기존 연구에서 많이 사용되어 온 가정인 정부지출이 실질 GDP 등 다른 변수에 비해 당기적으로 외생적이라는 가정을 사용하였다. 기본모형에서 이러한 가정은 정부지출이 실질 GDP 변화에 한 분기 내에 반응하지 못한다는 가정이다. 이러한 가정은 정부가 경기 안정화 등을 위해 실질 GDP 등에 내생적으로 반응하여 정부지출을 변경할 수 있기는 하지만 일반적으로 정부지출을 변경하려면 변경안을 만들고 의회의 승인을 받아야 하는 등 정책 실행에 시차가 있어 한 분기 이상 시간이 걸릴 가능성이 클 것이므로 일반적으로 정당화될 수 있다.

본 연구에서도 실질 정부지출이 다른 변수들보다 더 외생적이라는 가정을 하였다. 본 연구의 경우에는 전체 실질 정부지출과 분야별 실질 정부지출, 두 가지 종류의 정부지출이 모형에 포함되어 있는데, 이러한 두 가지 정부지출 들이 다른 변수보다 당기에 외생적이라는 가정을 하였다. 전체 정부지출이나 분야별 정부지출을 변경하려면 변경안을 만들고 의회의 승인을 받아야 하는 등 정책 실행에 있어 한 분기 이상 걸릴 가능성이

크다는 측면에서 정당화할 수 있다.

추가로 전체 실질 정부지출이 분야별 실질 정부지출보다 당기적으로 외생적이라는 가정을 하였다. 분야별 실질 정부지출은 상대적으로 전체 실질 정부지출보다 훨씬 작으므로 분야별 실질 정부지출이 당기에 전체 실질 정부지출에 미치는 영향은 상대적으로 적을 가능성이 크므로 이러한 가정을 사용하였다. 또한 이러한 가정 하에 전체 재정지출 정책 충격에 직교하는 세부 항목 정부지출 충격을 식별할 수 있는데, 각 세부 항목 정부지출과 전체 재정지출의 상관관계가 높은 경우, 전체 재정지출의 변화를 컨트롤하지 않고 세부 항목 정부지출의 효과를 분석한다면 세부 항목 정부지출의 효과가 전체 재정지출의 효과와 분리되지 않아 적절한 분석 결과가 도출되지 않을 수 있다는 면에서도 적절한 가정이라 할 수 있다.

분기 자료를 이용한 기본모형을 정리하면 다음과 같다.

기본모형 1. 내생 변수: {G, Gc, Y, T}

기본모형 1. 외생 변수: {USY, USR}

내생 변수의 순서는 당기적으로 외생적인 변수를 먼저 나열하였고, G는 실질 정부지출, Gc는 분야별 실질 정부지출, Y는 실질 GDP, T는 실질 조세, USY는 미국 실질 GDP, USR은 미국 실질 이자율이다.

기본모형 2. 내생 변수: {G, Gc, Y, T, R, E}

기본모형 2. 외생 변수: {USY, USR}

내생 변수의 순서는 당기적으로 외생적인 변수를 먼저 나열하였고, R은 실질 이자율, E는 실질 환율이다. 참고로 위 모형에서 Gc 충격을 식별하여 Gc 충격의 효과를 분석할 때, 어떤 변수들이 Gc보다 외생적이고, 어떤 변수들보다 Gc가 외생적인지만 중요하고, 다른 변수들 사이의 순서는 중요하지 않다. 예를 들어 Y, T, R, E 간의 상대적 외생성에 대한 가정은 중요하지 않다.[4)]

4) Christiano, Eichenbaum, and Evans(1999)

3. 자료와 추정

실증 분석에 사용된 자료는 다음과 같이 구축하였다. 실질 GDP, 총 실질 정부지출, 실질 조세 관련 자료를 구축하기 위해 한국은행 국민계정의 GDP와 통합재정수지, 총수입 중 국세 수입 자료와 총지출 및 순 융자 자료를 이용하였다. 실질 GDP는 국민계정 자료를 사용하였고, 실질 조세와 전체 실질 재정지출은 통합재정수지의 국세 수입과 총지출 및 순 융자를 GDP 디플레이터로 실질화 하였다. 분기별 자료의 경우 실질 GDP는 국민계정의 계절조정 실질 자료를, 실질 조세와 전체 재정지출은 통합재정수지의 국세 수입과 총지출 및 순 융자를 1인당 실질 변수로 변환시킨 후 X-13 ARIMA로 계절조정하였다. 사후적 실질 이자율은 CD 유통수익률(91일)에서 소비자물가상승률을 차감하여 구성하였으며, 실질 환율은 BIS의 실질 실효환율을 이용하였다. 외생 변수로 사용한 미국 실질 GDP는 FRED[5] 자료를, 미국 실질 이자율은 미 국채(T-Bill) 3개월물 금리에서 소비자물가상승률을 차감하여 이용하였다. 실질 GDP, 총 실질 정부지출, 실질 조세 지출 자료는 통계청의 15세 이상 인구수로 나누어 1인당 변수로 변환하였다.

본 연구에서는 분야별[6] 재정지출로 정부의 디지털예산회계시스템(dBrain)에서 사용하는 16대 분야를 이용한다. 16대 분야는 일반·지방행정, 공공질서 및 안전, 통일·외교, 국방, 교육, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림수산, 산업·중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 통신, 국토 및 지역개발, 과학·기술, 예비비로 이루어져 있다. 이중 예비비를 제외한 15개 분야별 재정지출을 분석에 사용한다. 분야별 재정지출 자료는 열린 재정의 "정부 세출/지출에 관한 연간 결산자료"를 이용하여 내부거래 지출과 보전지출, 계정성 기금 중 일부와 금융성 기금 지출을 제외하여 총지출 기준으로 수정하였다.[7]

---

5) Federal Reserve Economic Data, Federal Reserve Bank of St. Louis

6) 우리나라 정부는 12대 분야와 16대 분야를 함께 활용하고 있지만, 디지털예산회계시스템(dBrain)에서는 16대 분야를 활용하고 있다. 또한 분야별 지출은 기능별 지출이라고도 불리며, 본 논문에서도 두 단어를 같은 의미로 사용한다.

7) 열린재정의 정부 결산자료는 총계 기준으로 되어있다. 총계 기준 정부 규모에서 내부거래와 보전지출, 금융성기금과 외국환평형기금, 양곡증권정리기금 지출을 제외하면 총지출 규모로 변환할 수 있다. 계정성 기금 중 하나인 외국환평형기금과 금융성기금은 재정 활동보다 금융 활동에 가깝다는 이유로 총지출 기준으로 산출 시 제외한다. 내부거래지출은 회계 또는 기금 사이의 거래를 의미하며, 사업비 보전을 위한 전입·전출, 여유자금의 공공자금관리기금에 예수·예탁하는 것 등을 포함한다. 보전지출은 회계 또는 기금의 민간차입 상환(국채상환), 남은 자금을 금융기관에 예치(기금 여유자금 운용)하는 것 등을 포함한다. 2019년 기준 금융성기금: 기술보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 무역보험기금, 산업기반신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금

[표 1]은 전체 재정지출 대비 15개 분야의 평균 비중을 보여주고 있다. 또한 15개 분야별 재정변수의 GDP 대비 비중은 [표 2]에 나타나 있다. 14년간 평균을 살펴보면 사회복지, 일반·지방행정, 교육, 국방 순으로 큰 비중을 차지하고 있다. 재정지출에서 큰 비중을 차지하는 상위 3개 분야는 최근 14년간 지출이 빠르게 증가하는 추세를 보인다. 2020년 기준 사회복지 분야는 전체 GDP의 9.41%, 일반·지방행정 분야는 4.84%, 교육 분야는 3.68%를 기록하였다. 특히 2020년에 일반·지방행정, 사회복지, 산업·중소기업 및 에너지 분야의 지출이 급격하게 증가하였다. 반면 교통 및 물류는 감소하는 추세를 보이며 2020년 기준 GDP 대비 0.95%를 기록하였다.[8)]

부록의 [그림 A1]을 참고하면, 15개 분야별 1인당 실질 재정지출의 추이를 보면 분야별로 상당한 차이를 볼 수 있다. 14년간 비슷한 수준을 유지하고 있는 통일·외교, 산업·중소기업 및 에너지 분야 등은 명확한 추세가 없는 것으로 보이며, 보건, 국토 및 지역개발 분야의 경우는 2차 추세가 있는 것으로 보이고, 나머지 분야는 선형 추세가 있는 것으로 보인다.

[표 1] 전체 재정지출 대비 15개 분야별 재정지출 비중

(단위: %)

분야별 재정지출	전체 대비 비중	분야별 재정지출	전체 대비 비중
일반·지방행정	16.75	보건	2.60
공공질서 및 안전	4.44	농림수산	5.23
통일·외교	0.67	산업·중소기업 및 에너지	5.23
국방	9.63	교통 및 물류	5.17
교육	14.07	통신	1.95
문화 및 관광	1.45	국토 및 지역개발	1.39
환경	1.80	과학 기술	1.57
사회복지	27.94	예비비	0.12

주: 표본기간(2007~2020년) 중 비중의 평균

8) 15개 분야의 주요 연도별 재정지출의 GDP 대비 비중과 1인당 실질 분야별 재정지출 시계열은 부록의 [표 A1]과 [그림 A1]을 참고

[표 2] 15개 분야별 재정지출의 GDP 대비 비중

(단위: %)

분야별 재정지출	GDP 대비 비중	분야별 재정지출	GDP 대비 비중
일반·지방행정	3.822	보건	0.593
공공질서 및 안전	1.013	농림수산	1.192
통일·외교	0.153	산업·중소기업 및 에너지	1.193
국방	2.197	교통 및 물류	1.180
교육	3.210	통신	0.445
문화 및 관광	0.330	국토 및 지역개발	0.317
환경	0.411	과학 기술	0.357
사회복지	6.374	예비비	0.028

주: 표본기간(2007~2020년) 중 비중의 평균

본 연구의 분기별 자료 분석에서는 연간 분야별 정부 결산자료를 비례형 덴튼법(Proportional Denton)을 사용하여 분기별 자료로 보간하여 사용한다.[9] 비례형 덴튼법은 가장 단순한 보간법인 비례배분법(Prorating)과는 다르게 4/4분기와 1/4분기 사이에 단층 문제가 발생하지 않는다. 비례형 덴튼법은 인접한 분기 간 X/I 비율[10]의 차분 값을 최소화하는 원칙에 기반하여 최소 제곱 접근법을 이용한다.[11] 비례형 덴튼법을 적용하기 위해 전체 정부지출과 같이 전반적인 분기별 움직임을 보여줄 자료가 필요한데, 전체 정부지출 자료를 그대로 사용하는 경우 분야별 정부지출과 전체 정부지출의 분기별 움직임이 지나치게 비슷해져서, 전체 정부지출 충격과 직교하는 각 분야별 정부지출 충격을 식별해내기 어려워지는 문제가 발생한다. 본 연구에서는 그러한 문제점을 완화하기 위해 다음과 같은 방법을 사용한다.

먼저 통합재정수지상의 재정지출을 성질별(소비지출, 투자지출, 이전지출 등)로 분류한다.[12] 앞서 총지출 기준으로 수정하였던 열린 재정의 “정부 세출/지출에 관한 연

9) 연간 분야별 정부 결산자료를 분기자료로 보간하여 분석에 사용하였는데, 변수의 전 기간에 대해 보간법을 사용할 경우 측정 오차가 나타날 수 있다. 현재 자료의 한계로 인해 전체 정부지출의 효과를 분석하는 것보다 분야별 재정지출 실증 분석 결과에 더 많은 불확실성이 존재할 수 있다.

10) X/I 비율: X는 보간된 분기 자료, I는 참고로 사용된 분기 자료

11) 비례형 덴튼법은 보간된 분기자료의 합이 연간자료와 같다는 제약조건을 이용하여 라그랑지 함수를 이용하여 계산. 비례형 덴튼법은 IMF(QNA Manual 2001)의 Chapter 6, Benchmarking에서 “상대적으로 단순하고 강력하며 대규모 적용에 적합하다”고 묘사하고 있다.

12) 소비지출=재화 및 용역+이자지급+기업 특별 회계 경상지출, 투자지출=고정자산 취득+재고자산 매입+토지 및 무형자산 매입+기업 특별 회계 자본지출, 이전지출=보조금 및 경상이전+자본이전

간 결산자료"의 지출목 코드를 이용하여 16대 분야별 재정지출을 성질별로 구분한다.[13] 이후 통합재정수지 상의 고빈도 성질별 지출 자료를 이용하여 분야별, 성질별 재정지출을 고빈도 자료로 보간한 후 분야별로 합하여 분야별 재정지출의 분기 시계열로 사용한다.[14]

분야별 재정지출 자료는 한국은행 국내총생산 디플레이터를 이용하여 실질 변수로 바꾼 후 1인당 변수로 변환하고 로그를 취하였다. (1인당) 실질 재정지출 자료, (1인당) 실질 GDP, (1인당) 실질 조세, 실질 환율에도 로그를 취하였다. 한편 김소영 · 김용건(2020)은 추세항을 어떻게 가정했는지에 따라 결과가 달라질 수 있음을 보고했는데, 본 연구에서는 상수항, 상수항과 1차 추세항, 상수항과 1, 2차 추세항 등 다양한 방법을 고려하였다.

자유도가 크지 않기 때문에, 기본모형에 시차 2개를 고려한 경우를 보고한다.[15] 본문에서는 상수항을 고려한 모형을 보고하고, 강건성 분석에서 상수항과 1차 추세항, 상수항과 1차, 2차 추세항을 고려한 경우를 보고한다. 분석기간은 15개 부문별 재정지출을 고려한 모형 1과 모형 2의 경우 2007년 1/4분기~2020년 4/4분기로 설정하였다.

4. 재정 승수

재정 승수는 재정지출에 대한 GDP 변화분의 비율로 정의된다. 즉 재정 승수는 재정지출 1원 변화에 따른 GDP 증감으로 해석할 수 있다. 본 연구에서는 누적 승수를 활용하는 데, 이는 일정 기간 발생한 재정 정책의 누적 변화가 GDP에 미친 누적 효과를 의미한다. 충격 후 각 시점별로 누적 승수를 계산할 수 있어서, 시간에 따라 어떤 효과를 미

---

13) 결산자료의 성질별 분류와 통합재정지출 성질별 분류의 매칭은 기획재정부(2020)를 참고하였다. 다만 정부지출 결산자료의 경우 지출목까지 구분되기 때문에 정확한 분류가 쉽지 않다. 일부 지출목(420, 430, 710)의 경우 소관부서와 단위사업 자료를 이용하여 세부적으로 분류하였지만, 자본이전으로 분류되는 지출목(320, 330, 340 일부)의 경우 최종적으로 자본지출로 쓰이는 재정지출이지만 중앙정부의 이전지출로 분류하였다.

14) 분기별로 정부의 소비, 투자, 이전지출이 서로 다른 비율로 변화한다. 그러므로 이와 같은 방식으로 분기화를 진행하면 각 재정지출 분야별로 연도별로 서로 다른 소비, 투자, 이전지출의 비율과 움직임을 고려하여 보간할 수 있어 보간된 부문별 정부지출과 전체 정부지출 사이의 상관관계가 줄어들 가능성이 크다.

15) 기본모형의 시차 1개를 고려한 모형은 부록의 [표 A2], [표 A3], [그림 A2], [그림 A3]에 보고한다.

치는지 추론할 수 있는 장점이 있다.[16]

기본모형에서 분야별 현재가치 누적(축적된) 재정 승수(Cumulative Multiplier, CM)를 계산하기 위해 다음과 같은 식을 이용하였다.

$$CM_T(a) = \frac{\sum_{t=0}^{T}(1+i)^{-t}\triangle y_t}{\sum_{t=0}^{T}(1+i)^{-t}\triangle gc_{a,t}} \approx \frac{\sum_{t=0}^{T}(1+i)^{-t}\triangle \log(y_t)}{\sum_{t=0}^{T}(1+i)^{-t}\triangle \log(gc_{a,t})} \times \frac{\overline{y}}{\overline{gc_a}} \qquad (3)$$

여기서 i는 표본 기간 중 실질 이자율의 평균이며 현재가치 환산에 사용되었다. 또한 $\overline{y}, \overline{gc}$는 표본 기간 중 GDP, 분야별 정부지출의 평균을 나타낸다. GDP, 분야별 재정지출 변수는 1인당 변수로 변환하고 로그를 취하여 분석을 진행하기 때문에 충격반응함수에서 도출한 수치는 분야별 재정지출 충격에 대한 GDP의 탄력성 개념으로 정의된다. 탄력성 개념에 GDP 대비 분야별 정부지출의 역수[17]를 곱하여 재정 승수를 도출한다.

16) 재정 승수를 측정하는 방식은 다양하며 효과를 측정하는 기간에 따라 당기 승수(Impact Multiplier), 정점 승수(Peak Multiplier), 누적 승수(Cumulative Multiplier) 등으로 정의할 수 있다.

17) 분야별 재정 승수 계산에 사용된 값은 [표 2] 분야별 재정지출의 GDP 대비 비중의 역수를 참고

Ⅳ. 실증 분석 결과

1. 기본모형 분석

먼저 기본모형 분석 결과를 보고한다. [그림 1], [그림 2]는 15개 부문에 대해 부문별 정부 지출 충격 시 16분기 동안 실질 GDP의 충격 반응함수와 68% 확률 구간을 보여준다. [표 3], [표 4]는 재정지출 승수를 보여주는데, '*'는 84% 확률로 유의한 경우를 나타낸다. [그림 1], [표 3]은 기본모형 1의 결과를 보여주고, [그림 2], [표 4]는 기본모형 2의 결과를 보여준다.

실질 GDP의 충격 반응함수와 재정지출 승수의 유의성이 비슷한 경향이 있기는 하지만, 실질 GDP 충격 반응함수의 유의성이 더 큰 경우가 종종 나타난다. 실질 GDP 충격 반응함수의 경우 그와 관련된 불확실성만 확률 구간을 구할 때 반영되지만, 재정지출 승수의 경우 실질 GDP 반응의 불확실성뿐 아니라 재정지출 반응의 불확실성까지 추가되어 재정 승수의 불확실성이 좀 더 크게 나타나는 경향이 있다.

두 종류 기본모형에 관한 결과를 보고하고 있는데, 두 모형 전부에서 양의 효과가 유의하게 나타나는 분야는 9개 부문으로 일반·지방행정, 국방, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 산업·중소기업 및 에너지, 국토 및 지역개발, 과학기술이다. 교육, 농림수산, 교통 및 물류 분야는 두 모형 모두에서 음의 효과가 유의하게 나타나고 있다.

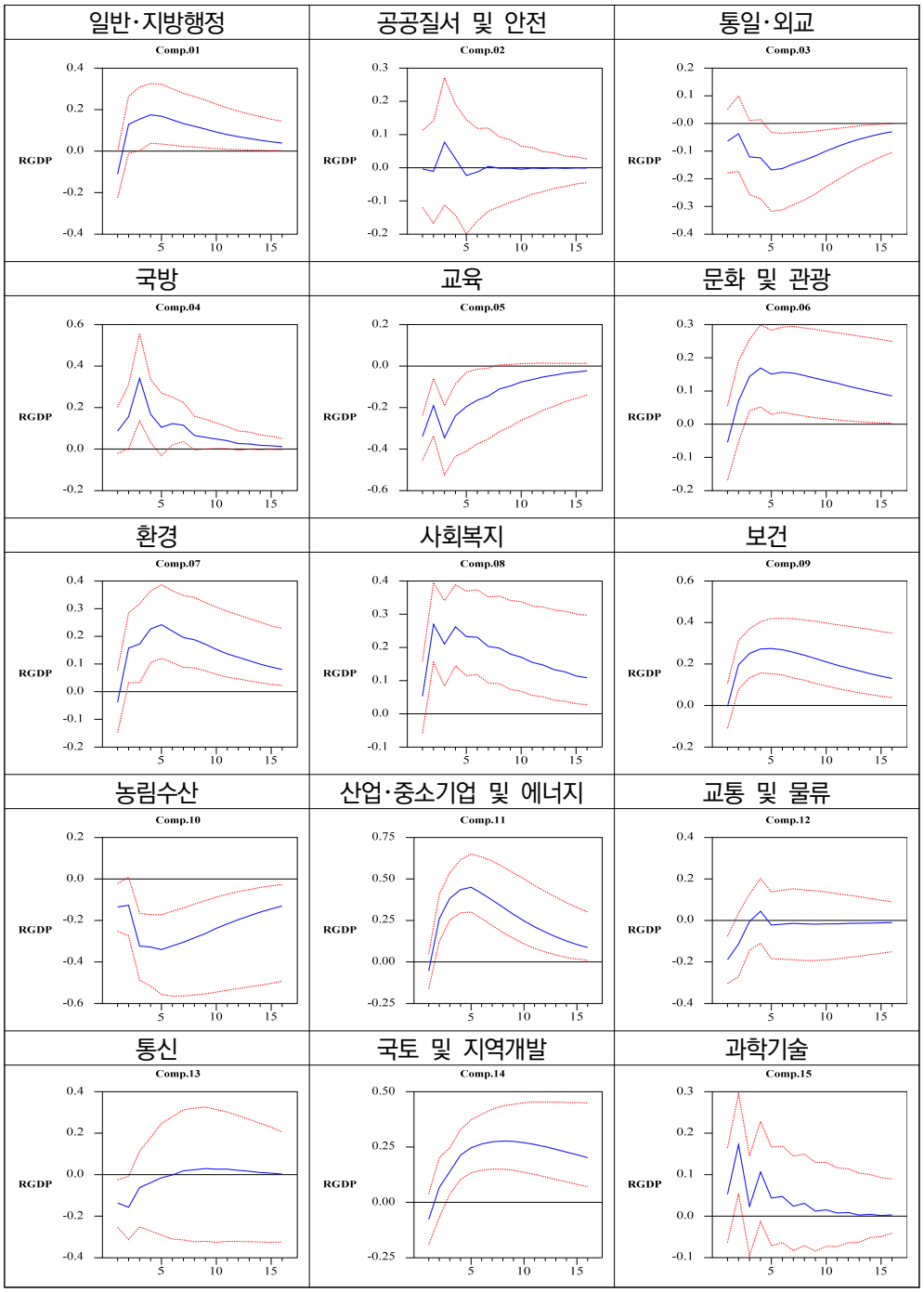
유의한 양의 효과가 오래 지속하는 분야는 문화 및 관광, 환경, 보건, 국토 및 지역개발로 나타났다. 4가지 분야 모두 기본모형 1과 기본모형 2 모두에서 4년까지 지속하는 것으로 나타난다. 또한 일반·지방행정, 국방, 사회복지, 산업·중소기업 및 에너지 4가지 분야는 기본모형 1에서는 4년까지 지속하였지만, 기본모형 2에서는 1~2년 정도 지속하는 것으로 나타났다.

문화 및 관광, 환경, 보건에서 기능별 누적 재정 승수가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 문화 및 관광의 경우 기본모형 1과 기본모형 2에서 최대 승수가 각각 4년 후 22.8, 21.9로 나타났으며 환경의 경우 각각 4년 후 37.5, 22.3으로 나타났다. 보건의 경우 또한 최대 기능별 누적 재정 승수는 4년 후 20.4, 20.6으로 나타났다.

일반·지방행정은 기본모형 1에서 최대 기능별 누적 재정 승수가 4년 후 3.4를, 기본모형 2에서 1년 후 1.1을 기록하였다. 사회복지와 산업·중소기업 및 에너지의 경우 기본모형 1에서는 4년 후 각각 3.2, 13.7을 보이며 기본모형 2에서는 각각 9분기 후 2.6, 7분기 후 4.9를 보인다.

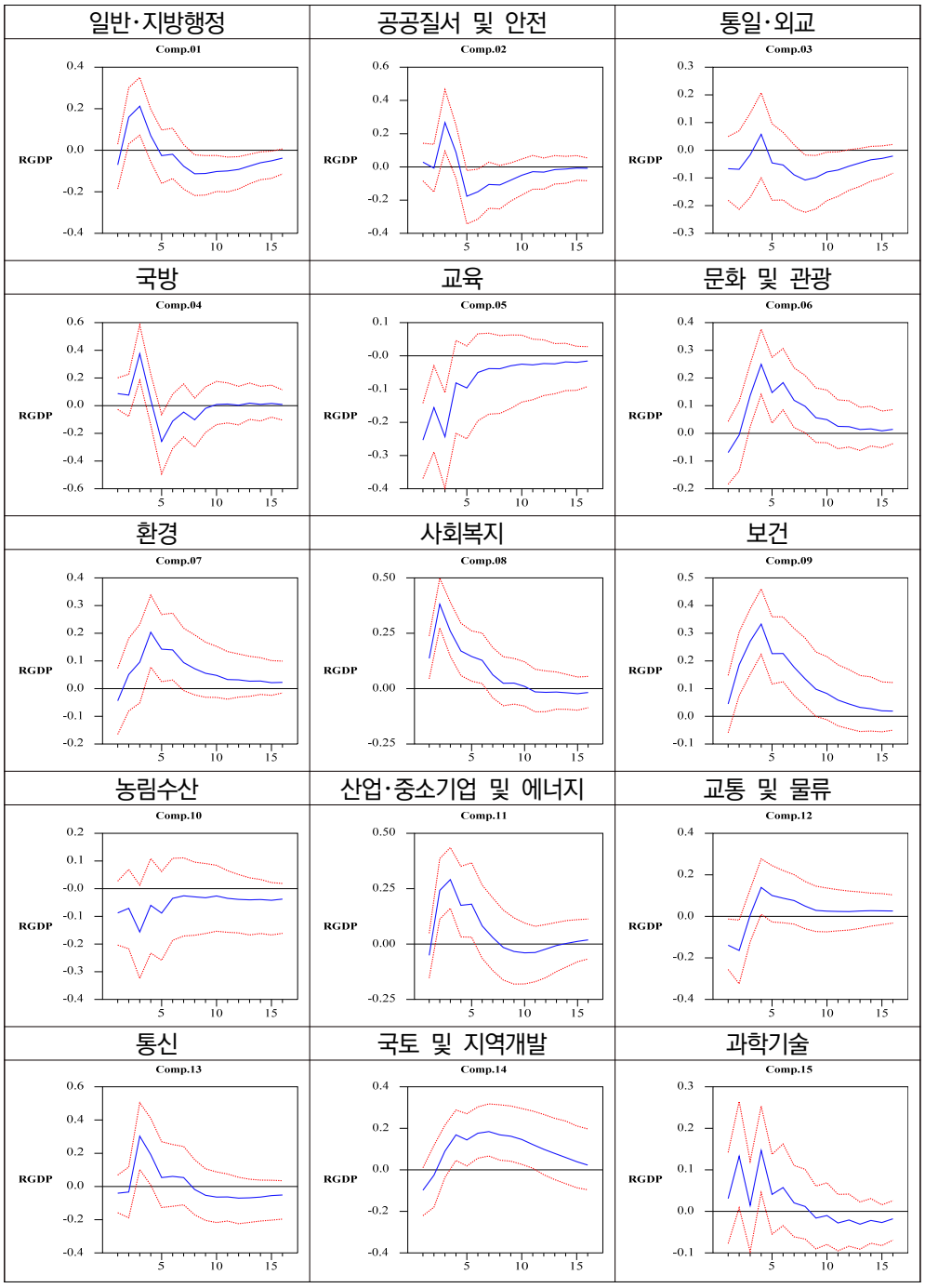
기능별 누적 재정 승수의 크기가 상대적으로 다른 연구들에 비해 크게 나타나고 있다. 이는 크게 두 가지 이유를 생각해 볼 수 있는데, 첫째로는 본 연구에서 재정지출의 당기 승수나 정점 승수가 아닌, 누적 재정 승수를 보고하고 있기 때문이다. 둘째로는 본 연구에서 보고하는 누적 재정 승수는 전체 재정지출에 대한 승수가 아닌 일부 분야에 대한 기능별 누적 재정 승수를 보고하고 있기 때문으로 생각된다. 기능별 누적 재정 승수는 특정 분야의 재정지출에 1원을 지출하였을 때 총소득이 누적으로 몇 원 증가하였는지를 나타내는 수치이다. 이를 전체 정부지출을 1원 지출하였을 때로 환산하여 15가지 기능별 누적 재정 승수를 전체 재정지출의 비중을 이용하여 가중 합하여 보면, 기본모형 1에서는 4년 후에 최대 1.38을, 기본모형 2에서는 1년 후에 최대 1.90을 보인다.

[그림 1] 기본모형 1의 충격 반응함수



주: 1. 기본모형 1(4 변수, 2 lag, 상수 포함)
2. 파란 실선은 중앙값, 붉은 점선은 16%, 84%(68% 신뢰구간) 수준을 의미

[그림 2] 기본모형 2의 충격 반응함수



주: 1. 기본모형 2(6 변수, 2 lag, 상수 포함)
2. 파란 실선은 중앙값, 붉은 점선은 16%, 84%(68% 신뢰구간) 수준을 의미

[표 3] 기본모형 1의 재정 승수

	h=1	h=4	h=8	h=12	h=16
일반·지방행정	-0.605*	1.035	2.289*	2.971*	3.356*
공공질서 및 안전	-0.047	1.155	0.798	0.882	1.168
통일·외교	-5.726	-16.489	-41.336*	-59.502*	-69.761*
국방	0.533	5.84*	8.026*	9.058*	9.525*
교육	-2.034*	-6.511*	-10.105*	-10.416	-10.121
문화 및 관광	-3.361	9.355	16.800*	20.542*	22.837*
환경	-1.807	13.426*	27.086*	33.860*	37.486*
사회복지	0.306	1.893*	2.663*	3.001*	3.177*
보건	-0.09	9.604*	15.856*	18.826*	20.435*
농림수산	-2.626*	-11.812*	-22.664*	-28.903*	-32.465*
산업·중소기업 및 에너지	-0.753	4.429*	9.201*	12.102*	13.708*
교통 및 물류	-2.505*	-1.417	-1.337	-1.381	-1.458
통신	-4.23*	-4.605	-2.648	-1.262	-0.344
국토 및 지역개발	-3.292	3.902	8.717*	11.352*	12.912*
과학기술	2.72	11.145	11.979	11.951	12.359

주: *는 84% 확률로 유의함을 의미

[표 4] 기본모형 2의 재정 승수

	h=1	h=4	h=8	h=12	h=16
일반·지방행정	-0.371	1.072*	0.411	-1.052	-1.952
공공질서 및 안전	0.369	5.093*	-2.03	-5.339	-6.012
통일·외교	-5.581	-3.78	-14.261	-26.675	-32.42
국방	0.518	5.360*	1.234	1.417	2.066
교육	-1.533*	-3.027*	-4.044*	-4.697*	-5.065*
문화 및 관광	-3.854	9.198	18.374*	20.751*	21.859*
환경	-1.97	8.537	18.182*	20.972*	22.314*
사회복지	0.762*	2.209*	2.534*	2.468*	2.357*
보건	1.085	11.618*	17.597*	19.934*	20.584*
농림수산	-1.562	-4.03	-5.346	-6.649	-8.292
산업·중소기업 및 에너지	-0.701	3.453*	4.828*	3.83	3.62
교통 및 물류	-1.812*	-0.847	0.924	1.54	2.057
통신	-1.226	6.606	6.611	3.482	1.204
국토 및 지역개발	-3.946	1.567	5.131*	6.846*	7.437*
과학기술	1.511	9.264*	10.143	8.03	5.866

주: *는 84% 확률로 유의함을 의미

2. 강건성 분석

기본모형 1과 기본모형 2는 상수항만 포함한 기본적인 모형이었다. 추가적인 분석을 위해 1차 추세항을 추가한 모형과 1차 추세, 2차 추세항을 추가한 모형을 각각 확인해 보고자 한다.

[그림 3]~[그림 6]은 15개 부문에 대해 분야별 정부지출 충격 시 16분기 동안 실질 GDP의 충격 반응 함수와 68% 확률 구간을 보여준다. [표 5]~[표 8]은 재정지출 승수를 보여주는데, '*'는 84% 확률로 유의한 경우를 나타낸다. [그림 3], [그림 4], [표 5], [표 6]은 기본모형에 1차 추세항을 추가한 강건성 모형의 결과를 보여주고, [그림 5], [그림 6], [표 7], [표 8]은 기본모형에 1차 추세, 2차 추세항을 추가한 강건성 모형의 결과를 보여준다.

네 종류 강건성 모형에 관한 결과를 보고하고 있는데, 네 종류 모형 전부에서 양의 효과가 유의하게 나타나는 부문은 4개 분야로 환경, 농림수산, 국토 및 지역개발, 과학기술이다. 반면, 교육, 산업·중소기업 및 에너지, 교통 및 물류는 네 모형 모두에서 음의 효과가 유의하게 나타나고 있다.

유의한 양의 효과가 오래 지속하는 분야는 기본모형과 마찬가지로 환경, 보건, 국토 및 지역개발이 2개 이상의 모형에서 4년까지 지속하는 것으로 나타났다. 문화 및 관광의 경우 기본모형 2의 강건성 모형에서만 4년까지 지속하는 것으로 나타났다. 반면 일반·지방행정은 대부분의 강건성 모형에서 유의하지 않게 나타났고 산업·중소기업 및 에너지는 네 종류 강건성 모형 모두에서 1~3분기까지 1년 미만에 음의 효과가 유의하게 나타나고 있다.

앞서 기본모형에서 기능별 누적 재정 승수가 상대적으로 컸던 문화 및 관광의 경우 기본모형 2의 강건성 모형에서만 유의한 것으로 나타났다. 이때 승수는 1차 추세만 포함한 모형에서 14분기 후 7.5, 1차 추세와 2차 추세를 포함한 모형에서 9분기 후에 9.7로 나타났다. 또한 환경의 경우 모형별로 9.08에서 11.56을 기록하였으며 보건의 경우 3.9에서 7.8의 최대 기능별 누적 재정 승수를 기록하였다.

15개 기능별 누적 재정 승수를 전체 정부지출을 1원 지출하였을 때로 환산한 가중합을 확인해 보면, 기본모형 1에 1차 추세를 포함한 강건성 모형은 4년 후에 최대 1.05, 1차 추세와 2차 추세를 포함한 강건성 모형은 4년 후에 최대 0.77을 보인다. 기본모형 2에 1차 추세를 포함한 강건성 모형은 6분기 후에 최대 1.66을, 1차 추세와 2차 추세를 포함한 경우는 6분기 후에 최대 1.74를 보이고 있다.

[표 5] 강건성 모형 1-1의 재정 승수

	h=1	h=4	h=8	h=12	h=16
일반·지방행정	-0.471*	-0.344	-0.347	-0.347	-0.347
공공질서 및 안전	0.083	1.308	1.388	1.391	1.391
통일·외교	-2.050	2.306	3.367	3.557	3.583
국방	0.245	1.165*	1.194*	1.196*	1.196*
교육	-0.966*	-0.424	-0.351	-0.344	-0.343
문화 및 관광	-1.187	3.539	4.908	5.207	5.280
환경	2.238	10.580*	11.464*	11.546*	11.564*
사회복지	-0.145	0.573	0.603	0.603	0.603
보건	-0.231	3.262	3.800*	3.854*	3.862*
농림수산	0.197	4.557*	5.060*	5.105*	5.111*
산업·중소기업 및 에너지	-2.353*	-1.049	-0.800	-0.768	-0.760
교통 및 물류	-1.954*	-0.718	-0.301	-0.190	-0.151
통신	-1.617	-0.110	0.252	0.310	0.323
국토 및 지역개발	-0.904	3.197*	4.091*	4.379*	4.515*
과학기술	0.940	6.143*	7.154*	7.366*	7.420*

주: *는 84% 확률로 유의함을 의미

[표 6] 강건성 모형 2-1의 재정 승수

	h=1	h=4	h=8	h=12	h=16
일반·지방행정	-0.269	-0.074	-0.298	-0.388	-0.425
공공질서 및 안전	0.730	2.900*	2.509	2.246	2.127
통일·외교	0.452	7.154	5.536	3.682	2.66
국방	0.438	2.209*	2.238*	2.214*	2.207*
교육	-0.959*	-0.325	-0.123	-0.048	-0.013
문화 및 관광	-1.069	4.696	7.081*	7.430*	7.478*
환경	1.743	10.120*	10.933*	11.169*	11.240*
사회복지	0.394	1.512*	1.245*	1.157	1.096
보건	0.553	5.940*	7.450*	7.715*	7.823*
농림수산	0.212	5.062*	5.848*	6.029*	6.125*
산업·중소기업 및 에너지	-1.890*	-0.385	-0.039	-0.125	-0.192
교통 및 물류	-1.685*	-0.372	0.196	0.287	0.290
통신	1.518	4.057*	2.927	2.428	2.190
국토 및 지역개발	-1.415	3.219*	3.719*	3.804*	3.845*
과학기술	0.764	5.091*	5.788*	5.975*	6.003*

주: *는 84% 확률로 유의함을 의미

[표 7] 강건성 모형 1-2의 재정 승수

	h=1	h=4	h=8	h=12	h=16
일반·지방행정	-0.380	-0.151	-0.151	-0.15	-0.15
공공질서 및 안전	0.088	0.920	0.950	0.953	0.953
통일·외교	-2.28	2.142	3.059	3.158	3.177
국방	0.273	0.97	0.977	0.977	0.977
교육	-1.415*	-1.391*	-1.391*	-1.391*	-1.391*
문화 및 관광	-2.537	1.314	2.168	2.265	2.28
환경	1.926	8.839*	9.163*	9.177*	9.177*
사회복지	-0.080	0.680	0.705	0.705	0.705
보건	-0.434	2.328	2.628	2.643	2.645
농림수산	0.305	4.115*	4.432*	4.453*	4.463*
산업·중소기업 및 에너지	-2.093*	-0.593	-0.332	-0.312	-0.307
교통 및 물류	-2.305*	-1.598*	-1.385*	-1.350*	-1.342*
통신	-1.083	-0.193	0.034	0.072	0.083
국토 및 지역개발	-0.812	3.058*	3.864*	4.123*	4.249*
과학기술	1.486	9.600*	10.140*	10.174*	10.176*

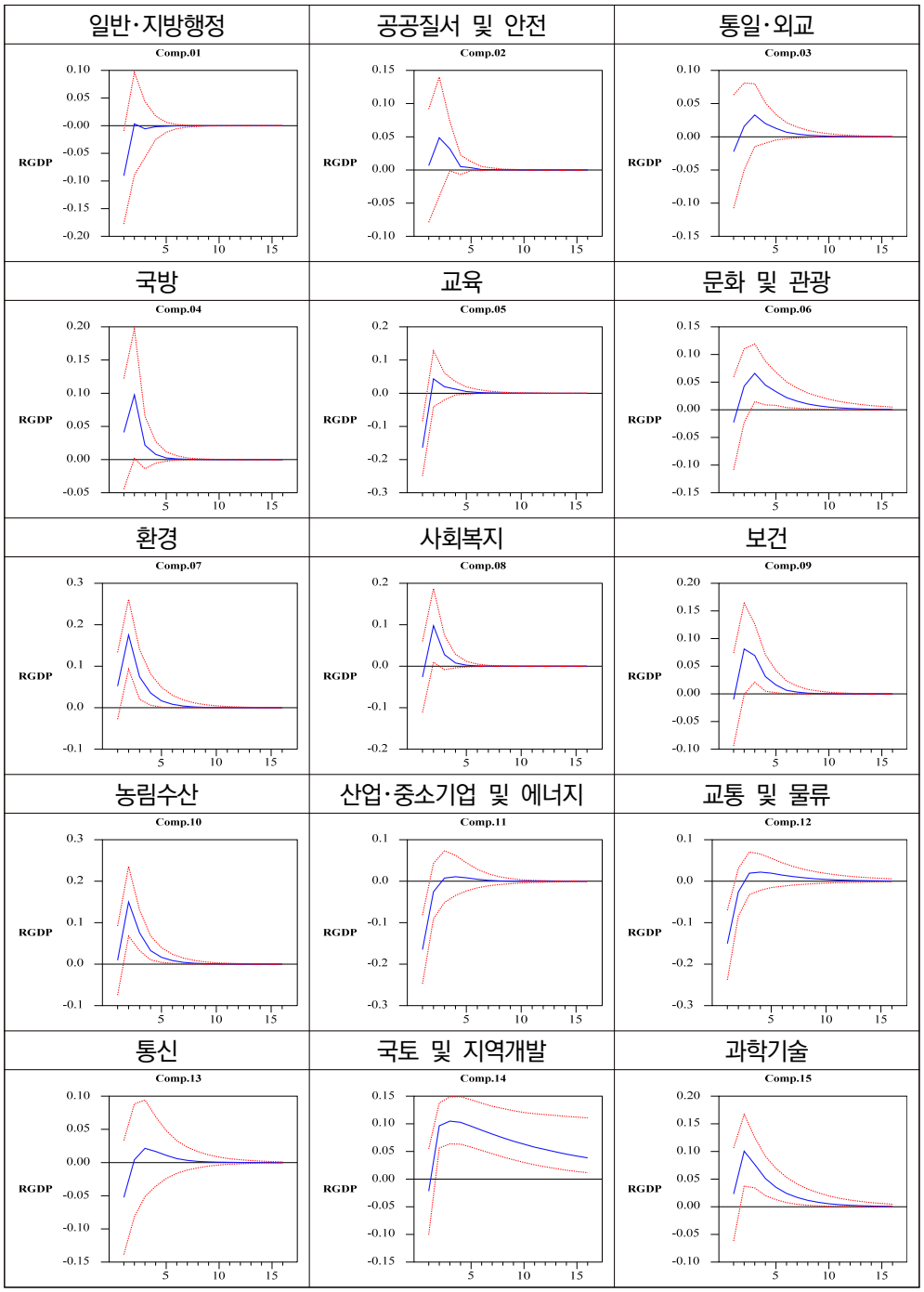
주: *는 84% 확률로 유의함을 의미

[표 8] 강건성 모형 2-2의 재정 승수

	h=1	h=4	h=8	h=12	h=16
일반·지방행정	-0.189	0.031	-0.198	-0.267	-0.298
공공질서 및 안전	0.753	2.866*	2.479	2.225	2.131
통일·외교	0.426	6.590	5.443	3.917	3.256
국방	0.537	2.120*	2.175*	2.153*	2.123*
교육	-1.299*	-0.755	-0.57	-0.509	-0.476
문화 및 관광	-1.511	6.742	9.724*	9.667	9.461
환경	1.809	8.627*	9.048*	9.051*	9.021*
사회복지	0.404	1.345*	1.145*	1.091	1.06
보건	0.385	6.072*	7.566*	7.561*	7.404*
농림수산	0.284	4.443*	4.939*	5.057*	5.066*
산업·중소기업 및 에너지	-1.802*	-0.144	0.309	0.200	0.195
교통 및 물류	-1.916*	-0.748	-0.124	-0.210	-0.262
통신	2.064	3.742*	2.740	2.273	2.084
국토 및 지역개발	-0.117	3.182*	3.529*	3.602*	3.618*
과학기술	4.540*	17.974*	17.890*	17.481*	16.930*

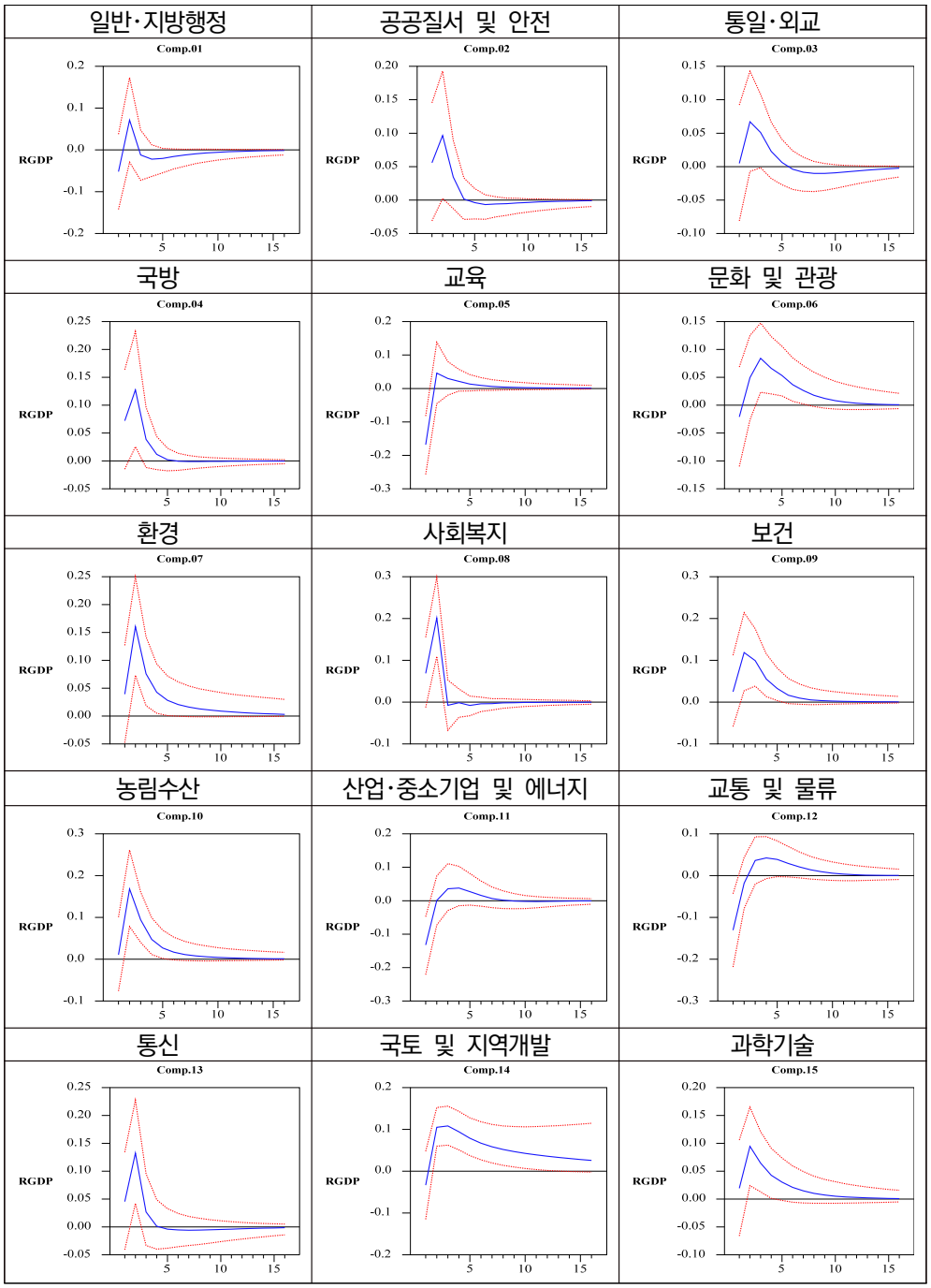
주: *는 84% 확률로 유의함을 의미

[그림 3] 강건성 모형 1-1의 충격 반응함수



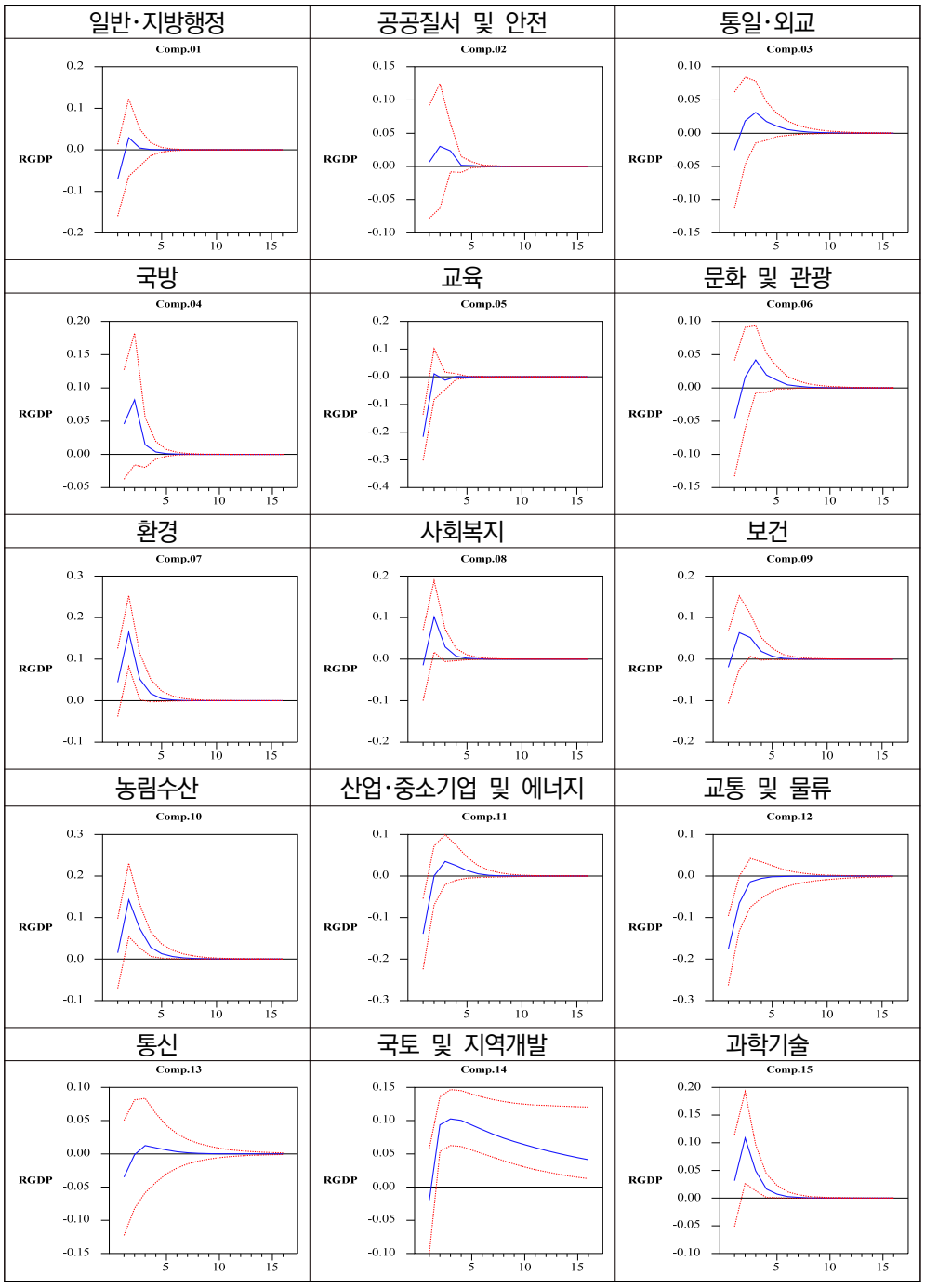
주: 1. 강건성 모형 1-1(4 변수, 1 lag, 상수, 1차 추세 포함)
2. 파란 실선은 중앙값, 붉은 점선은 16%, 84%(68% 신뢰구간) 수준을 의미

[그림 4] 강건성 모형 2-1의 충격 반응함수



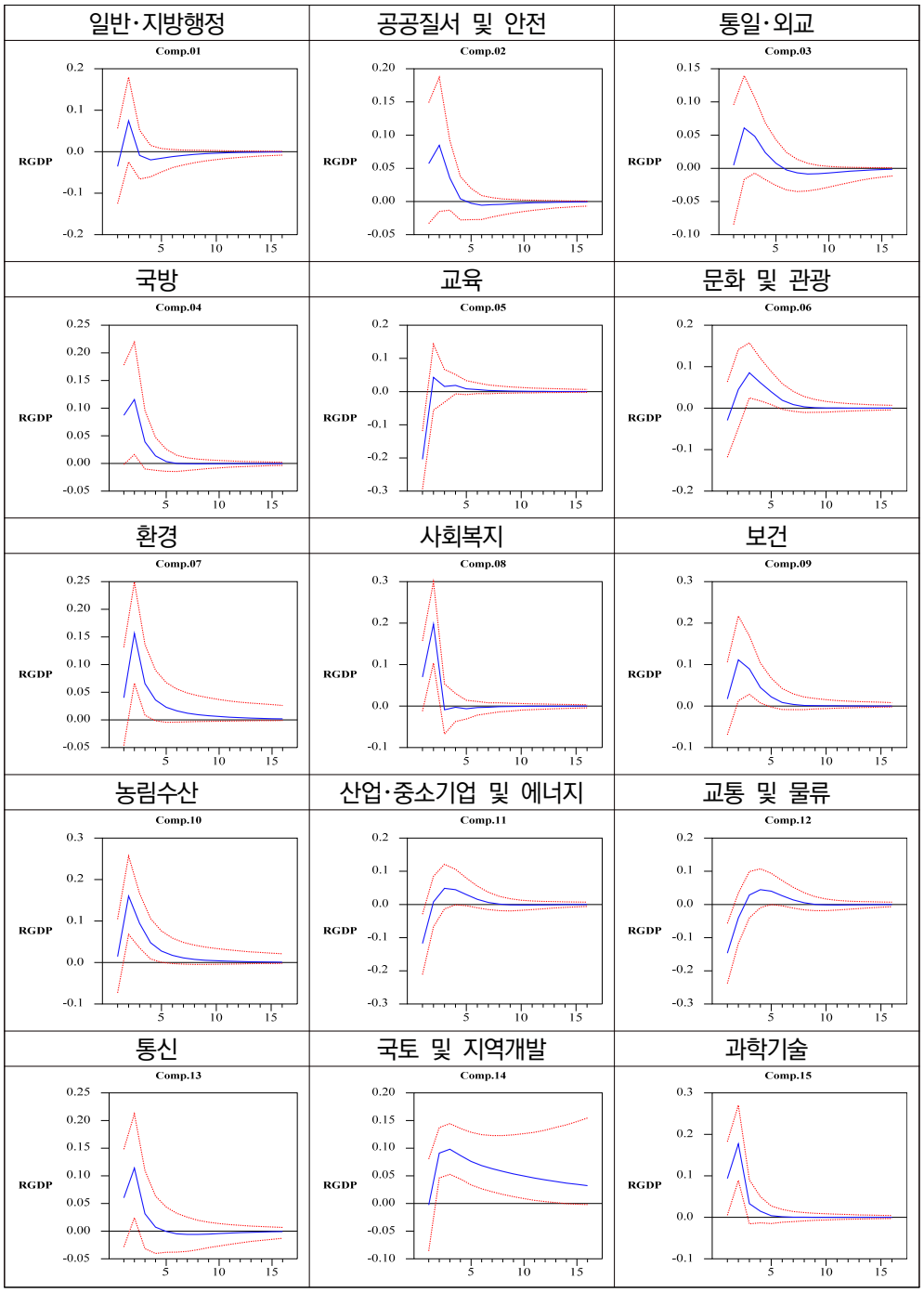
주: 1. 강건성 모형 2-1(6 변수, 1 lag, 상수, 1차 추세 포함)
2. 파란 실선은 중앙값, 붉은 점선은 16%, 84%(68% 신뢰구간) 수준을 의미

[그림 5] 강건성 모형 1-2의 충격 반응함수



주: 1. 강건성 모형 1-2(4 변수, 1 lag, 상수, 1차, 2차 추세 포함)
2. 파란 실선은 중앙값, 붉은 점선은 16%, 84%(68% 신뢰구간) 수준을 의미

[그림 6] 강건성 모형 2-2의 충격 반응함수



주: 1. 강건성 모형 2-2(6 변수, 1 lag, 상수, 1차, 2차 추세 포함)
2. 파란 실선은 중앙값, 붉은 점선은 16%, 84%(68% 신뢰구간) 수준을 의미

3. 종합

시차 1개를 포함한 기본모형,[18] 시차 2개를 포함한 기본모형, 시차 1개를 포함한 강건성 모형을 이용한 분석을 살펴보았을 때, 8개 모형 모두에서 유의하게 나타나는 분야는 환경, 국토 및 지역개발, 과학기술이다. 국토 및 지역개발의 경우 모든 모형에서 4년까지 유의하게 지속하는 것으로 나타났으며 환경의 경우 기본모형 2의 2차 추세까지 포함한 강건성 모형만 제외하고는 모든 모형에서 4년까지 지속하는 것으로 나타났다. 과학기술의 경우 4개 모형에서는 4년까지 지속하였으나 다른 모형들에서[19] 2~10분기까지 유의하게 지속하는 것으로 나타났다.

산업·중소기업 및 에너지는 시차 1개를 포함한 기본모형 및 시차 2개를 포함한 기본모형은 7분기에서 4년까지 유의하게 양의 효과를 지속하는 것으로 나타났지만, 1차 추세 혹은 1차와 2차 추세를 포함한 강건성 모형에서는 1분기에서 3분기까지 유의한 음의 효과를 보였다. 또한 교육의 경우 모든 모형에서 유의한 음의 효과를 보인다. 일부 모형에서는 4년까지 지속되었으나 또 다른 일부 모형에서는 1분기만 유의한 효과를 보이고 있다.

Gemmell et al.(2016)은 인프라 부분과 교육 분야로 재정지출을 조정하는 것이 장기적으로 긍정적인 영향을, 사회복지 부문으로의 재정지출 조정은 약간 부정적인 영향을 줄 것이라 하였는데, 모든 모형에서 양의 효과를 보이는 국토 및 지역개발을 제외하면 본 연구에서는 상반된 결과를 보인다. 교육 부문의 경우 음의 효과를, 인프라의 일부분인 교통 및 물류 부문의 경우 일부 모형에서 음의 효과를 보이고 있으며 사회복지 부문은 6개 모형에서 유의한 양의 기능별 누적 재정 승수를 보고하고 있다. Genmell et al.(2016)의 경우 OECD 17개국 패널자료를 이용하여 분석하였기 때문에 한국자료로만 분석한 본 연구와는 다른 분야별 재정지출 결과를 보일 수 있다. 또한 조경엽(2020)은 Genmmel et al.(2014)의 추정모형을 이용하여 28개 선진국을 대상으로 재정지출의 성장률 탄력성을 구하였는데 재정적자 또는 증세/재정적자가 혼합된 경우 모두에 대하여 음의 장기 성장탄력성을 보이기도 하였다. 이 역시 본 연구에 포함하지는 않았

18) 시차 1개를 포함한 기본모형의 결과는 부록에 첨부

19) 기본모형 1은 2분기까지, 기본모형 2의 시차 1개 포함한 경우는 10분기까지, 기본모형 2는 6분기까지, 기본모형 2의 2차 추세까지 포함한 모형은 6분기까지 지속

지만, 분야별 재정지출을 제외한 전체 재정지출의 누적 재정 승수는 양의 숫자를 보인 점과 차이가 있다.[20]

모형을 이용하여 성질별 지출 효과를 추정하고 지출 비중을 이용하여 기능별 재정 승수를 구한 연구들과 직접적인 비교는 어렵지만, 효과의 상대적인 크기와 방향을 비교할 수 있다. 이강구 외(2016)는 통신 분야에 음(-)의 효과를 보였는데 본 연구에서는 1개 모형에서 유의한 음의 효과를 5개 모형에서 유의하지 않은 음의 효과를 보였다. 또한 문화 및 관광, 사회복지, 과학기술 부문에서 양(+)의 효과를 보였는데 본 연구에서도 문화 및 관광과 사회복지 부문은 6개 모형에서 유의하게, 과학기술 분야는 모든 모형에서 유의한 양의 기능별 누적 재정 승수를 보고하였다.

김승래 외(2009)는 분야별 재정지출이 경제성장에 미치는 단기 효과가 'SOC' 분야와 '일반, 공공행정 등' 분야가 다소 크게 나타난다고 보고하였다.[21] 본 연구에서는 'SOC' 분야의 국토 및 지역개발과 '일반, 공공행정 등' 분야의 일반·지방행정, 국방은 모형 대부분에서 유의한 양의 기능별 누적 재정 승수를 보이지만, 그 외의 분야들에서는 유의하지 않거나 음의 기능별 누적 재정 승수를 보고하고 있다. 또한 박명호·오종현(2017)은 일반 · 지방행정, 국방, 국토 및 지역개발 등의 분야가 큰 재정 승수를 가진다고 보고했지만 본 연구에서는 앞서 언급하였던 것처럼 문화 및 관광, 환경, 보건 등의 분야가 큰 기능별 누적 재정 승수를 보고하고 있다.

전반적인 기능별 누적 재정 승수의 크기가 모형에 상수만 포함된 경우 8분기, 12분기, 16분기로 시간이 지날수록 크기가 지속해서 증가하는 모습을 보이는데 이는 김소영·김용건(2020)에서 지적한 것과 같이 충격을 식별할 때 선형 또는 비선형추세를 포함하는 충격이 포함될 가능성이 있는 것으로 보인다. 또한 6 변수인 기본모형 2보다 4 변수인 기본모형 1에서 이러한 모습이 일관되게 나오는 것을 보면 6 변수 모형이 조금 더 정확한 충격을 식별하는 것으로 보인다.

마지막으로 본 연구에서 분야별 정부지출이 총생산에 미치는 음(-)의 영향이 유의하게 추정된 경우가 있다. 이론적으로는 정부지출이 민간지출을 1대 1 이상으로 구축한다면 음(-)의 영향이 나타날 수도 있다. 예를 들어 특정 분야에 정부 투자가 진행됨에 따

20) 기본모형 1, 2에서 분야별 재정지출 변수를 제외한 3, 5 변수 모형을 확인해 보았다.
21) SOC분야는 국토 및 지역개발, 수송 및 교통, 통신 등을 포함하며, 일반공공행정 등 분야는 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 통일외교, 국방을 포함한다.

라 민간 투자가 전적으로 배제되고, 정부 투자를 진행하지 않았더라면 민간 투자가 정부 투자 이상으로 진행되었을 수 있는 경우에 음(-)의 영향이 나타날 수도 있다. 하지만 음(-)의 영향이 나타난 이유가 자료의 한계로 인해 추정 결과의 불확실성이 커진 것이기 때문일 수도 있다. 음(-)의 영향이 나타난 원인과 관련해서는 향후 추가적인 연구가 필요하다고 생각된다.

V. 결론

본 연구에서는 15개 기능별 정부지출 항목의 재정지출이 총소득에 미치는 효과를 분석하였다. 기능별 정부지출 항목을 분석한 소수의 기존 연구들과 달리 자료 중심의 실증 분석에 적합한 구조 벡터자기회귀과정 모형을 이용하여 분석하였으며, 구조 모형의 당기 계수에 축차적으로 영의 제약을 부가하는 식별 방법을 사용하였다.

이러한 기능별 정부지출 항목들의 경우 짧은 연도별 시계열 자료만 존재하기 때문에, 추정에 필요한 자유도를 확보하기 위해 연도별 자료를 보간법을 이용하여 분기별 자료로 변환한 후 분기별 자료를 이용하여 구조 VAR 모형을 추정하였다.

실증 분석의 주요 결과는 다음과 같다. 대부분의 모형에서 국방, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 국토 및 지역개발, 과학기술 분야의 정부지출은 총소득에 유의한 양의 효과를 미치는 것으로 나타났다. 추가적으로 모형에서 총소득에 대해 유의한 양의 효과가 오래 지속하는 부문은 환경, 국토 및 지역개발, 과학기술 분야 등으로 나타났다. 문화 및 관광, 환경, 보건 등에서 기능별 누적 재정지출 승수가 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

경제성장률이 하락하고 경기 상황이 좋지 않아 추경 등을 통해 추가적인 정부지출을 하는 경기 활성화 정책이 필요한 경우가 종종 발생한다. 재정 정책을 통해 경기 활성화라는 정책 목적을 달성하되, 추가적인 정부지출을 최소화하고 세부 분야별 정부지출 효과 분석을 통해 효과적인 재정 정책 수립을 진행하는 데 본 연구의 분석 결과가 시사점을 제공할 수 있다.

본 연구에서는 분야별 정부지출 항목이 총소득에 미치는 효과를 분석하였는데, 자료의 한계로 인해 전체 정부지출의 효과를 분석하는 것에 비해서는 실증 분석 결과에 더 많은 불확실성이 존재한다. 향후 자료의 한계를 극복하기 위해 더 많은 분석 기법을 개발, 적용하여 기능별 정부지출 항목의 효과에 관해 분석하는 것이 중요할 것이다. 더 자세하고 많은 자료를 축적하는 것도 더욱 정확한 효과 분석을 위해 중요하다.

부록

[표 A1] 연도별, 분야별 재정지출 GDP 대비 비중

(단위: %)

	2007	2010	2015	2020
일반·지방행정	3.84	3.56	3.44	4.84
공공질서 및 안전	1.01	0.95	1.01	1.10
통일·외교	0.19	0.15	0.14	0.14
국방	2.09	2.13	2.15	2.40
교육	2.82	2.86	3.16	3.68
문화 및 관광	0.25	0.29	0.37	0.42
환경	0.37	0.42	0.41	0.48
사회복지	5.03	5.35	6.45	9.41
보건	0.48	0.56	0.67	0.90
농림수산	1.37	1.24	1.15	1.13
산업·중소기업 및 에너지	1.15	1.15	1.07	1.94
교통 및 물류	1.45	1.29	1.26	0.95
통신	0.55	0.48	0.39	0.42
국토 및 지역개발	0.28	0.52	0.27	0.25
과학기술	0.29	0.32	0.39	0.42

[표 A2] 기본모형 1-2의 재정 승수

	h=1	h=4	h=8	h=12	h=16
일반·지방행정	-0.009	1.879*	3.157*	3.682*	3.909*
공공질서 및 안전	0.955	3.837	5.369	5.986	6.24
통일·외교	0.269	-15.585	-30.625	-38.382	-41.788
국방	0.59	3.503*	4.979*	5.541*	5.779*
교육	-1.594*	-4.906*	-7.126*	-7.891*	-8.091*
문화 및 관광	4.856	19.201*	26.218*	29.143*	30.530*
환경	4.814	25.567*	36.334*	40.398*	42.093*
사회복지	0.831*	2.738*	3.311*	3.509*	3.602*
보건	3.27*	15.107*	20.516*	22.491*	23.323*
농림수산	-3.094*	-13.974*	-21.821*	-25.375*	-26.942*
산업·중소기업 및 에너지	-1.676*	3.671*	7.837*	10.138*	11.325*
교통 및 물류	-1.407	-0.73	-0.086	0.317	0.529
통신	-3.324	-4.562	-5.22	-5.519	-5.642
국토 및 지역개발	-1.156	6.673*	11.687*	14.246*	15.655*
과학기술	6.090*	14.873*	19.552*	21.523*	22.533*

주: *는 84% 확률로 유의함을 의미, 기본모형 1-2(4변수, 1 lag, 상수 포함)

[표 A3] 기본모형 2-2의 재정 승수

	h=1	h=4	h=8	h=12	h=16
일반·지방행정	0.196	1.912*	1.04	0.281	0.008
공공질서 및 안전	1.448	4.446	1.644	-0.114	-1.03
통일·외교	0.917	-1.179	-13.298	-22.267	-26.76
국방	0.558	3.22	2.918	2.491	2.301
교육	-1.620*	-2.810*	-1.502	-0.681	-0.315
문화 및 관광	3.697	17.084*	20.639*	20.157*	19.628*
환경	1.539	20.071*	29.977*	32.628*	33.493*
사회복지	1.134*	2.863*	2.808*	2.662*	2.585*
보건	3.596*	15.357*	18.185*	17.953*	17.780*
농림수산	-2.754*	-6.036*	-3.53	-0.789	0.586
산업·중소기업 및 에너지	-1.606*	3.036*	4.688*	4.367	3.957
교통 및 물류	-1.266	-0.053	0.796	0.929	0.868
통신	-0.207	3.432	1.056	-0.71	-1.757
국토 및 지역개발	-4.253	4.230*	8.347*	9.772*	10.303*
과학기술	5.262*	11.836*	13.501*	13.639	13.381

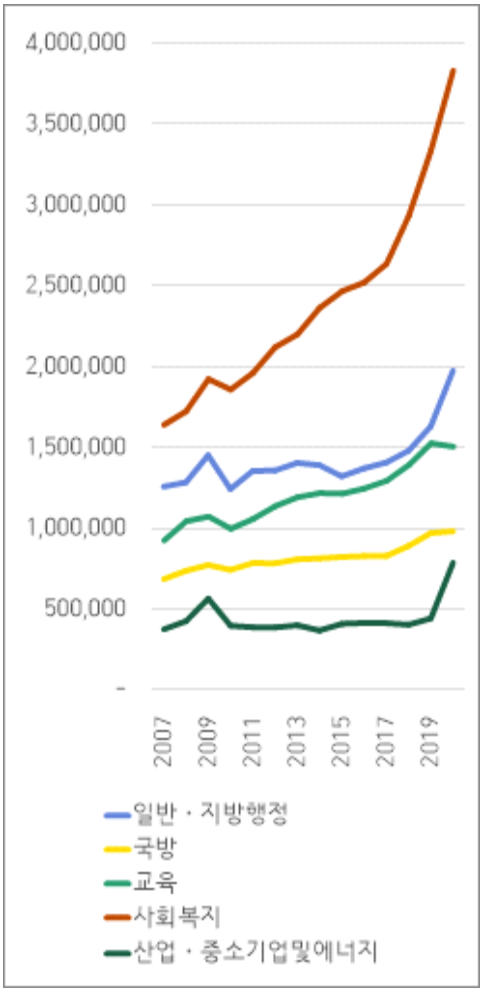
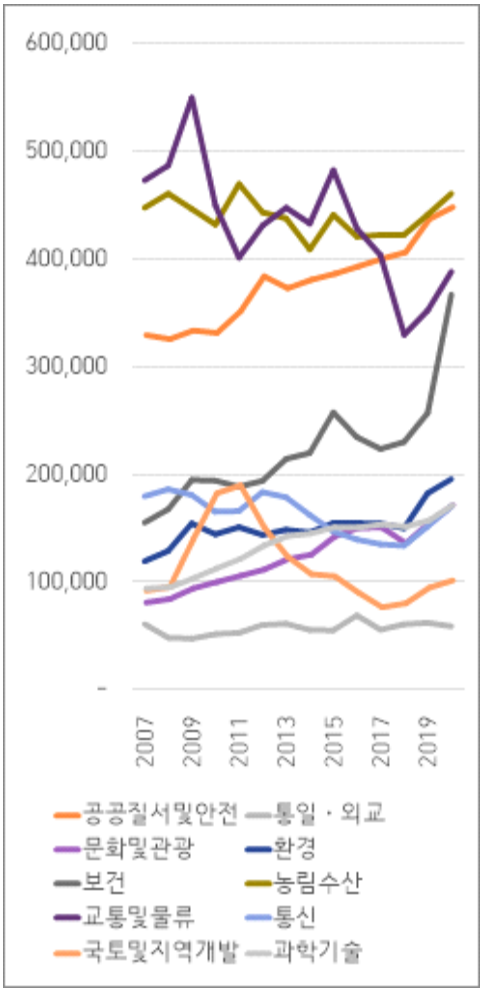
주: *는 84% 확률로 유의함을 의미, 기본모형 2-2(6 변수, 1 lag, 상수 포함)

[표 A4] 데이터 설명 및 출처

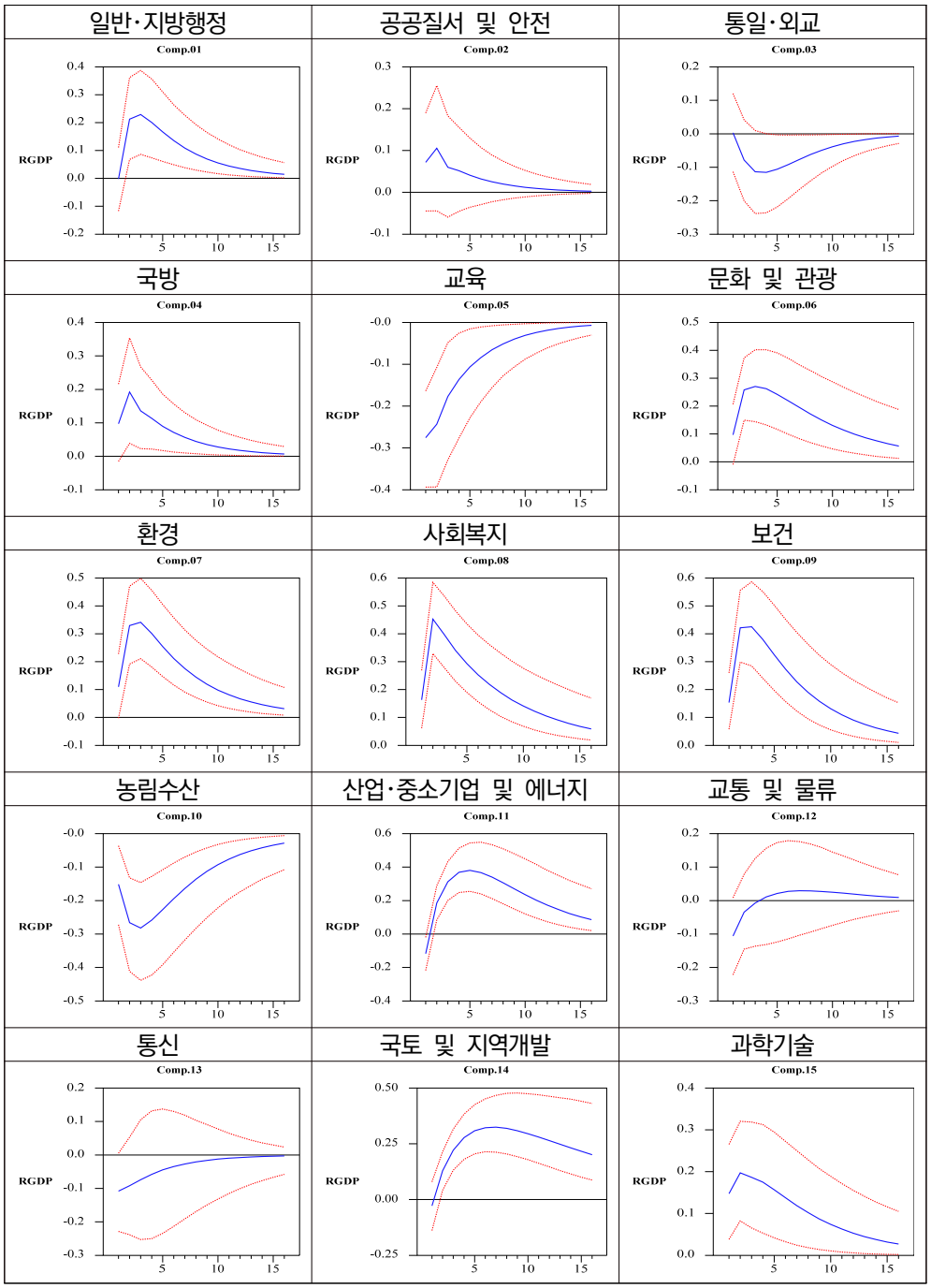
전체 재정지출(G_t)	6.4.1 통합재정수지, 총지출 및 순 융자	한국은행
분야별 재정지출(Gc_t)	세출/지출 결산 현황, 출처: 디지털예산회계시스템	열린재정
RGDP(Y_t)	10.2.1.2. 국내총생산(시장가격, GDP)	한국은행
조세수입(T_t)	6.4.1 통합재정수지, 국세 수입	한국은행
실질 이자율(R_t)	CD 유통수익률(91일)-소비자물가상승률	
실질 환율(E_t)	실질 실효환율	BIS
디플레이터	10.2.3.2. 국내총생산에 대한 지출 디플레이터(2015=100)	한국은행
15세 이상 인구수	DT_1DA7001S, 성별 경제활동인구 총괄	통계청
CD 유통수익률(91일)	4.1.2 시장금리, CD 유통수익률(91일)	한국은행
소비자물가상승률	7.4.1 소비자물가지수(2015=100)(전국)	한국은행
미국 RGDP(USY_t)	GDPC1, Real GDP, SAAR	FRED
미국 실질 이자율(USR_t)	GS3M, USACPIALLMINMEI_PC1	FRED

[그림 A1] 1인당 실질 분야별 재정지출

(단위: 원, 1인당 실질 분야별 재정지출)

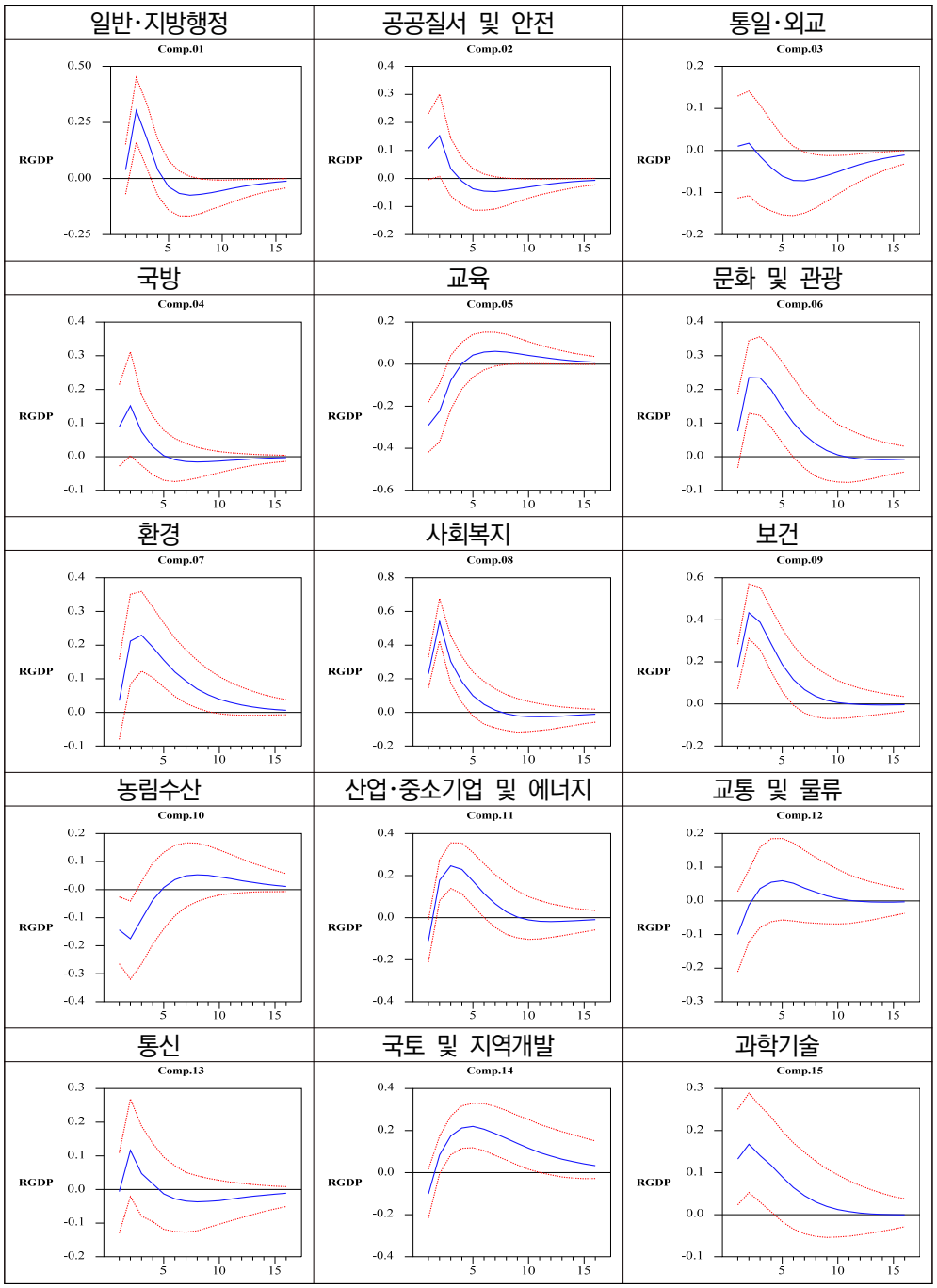
상위 5개 분야	하위 10개 분야
	

[그림 A2] 기본모형 1-2의 충격 반응함수



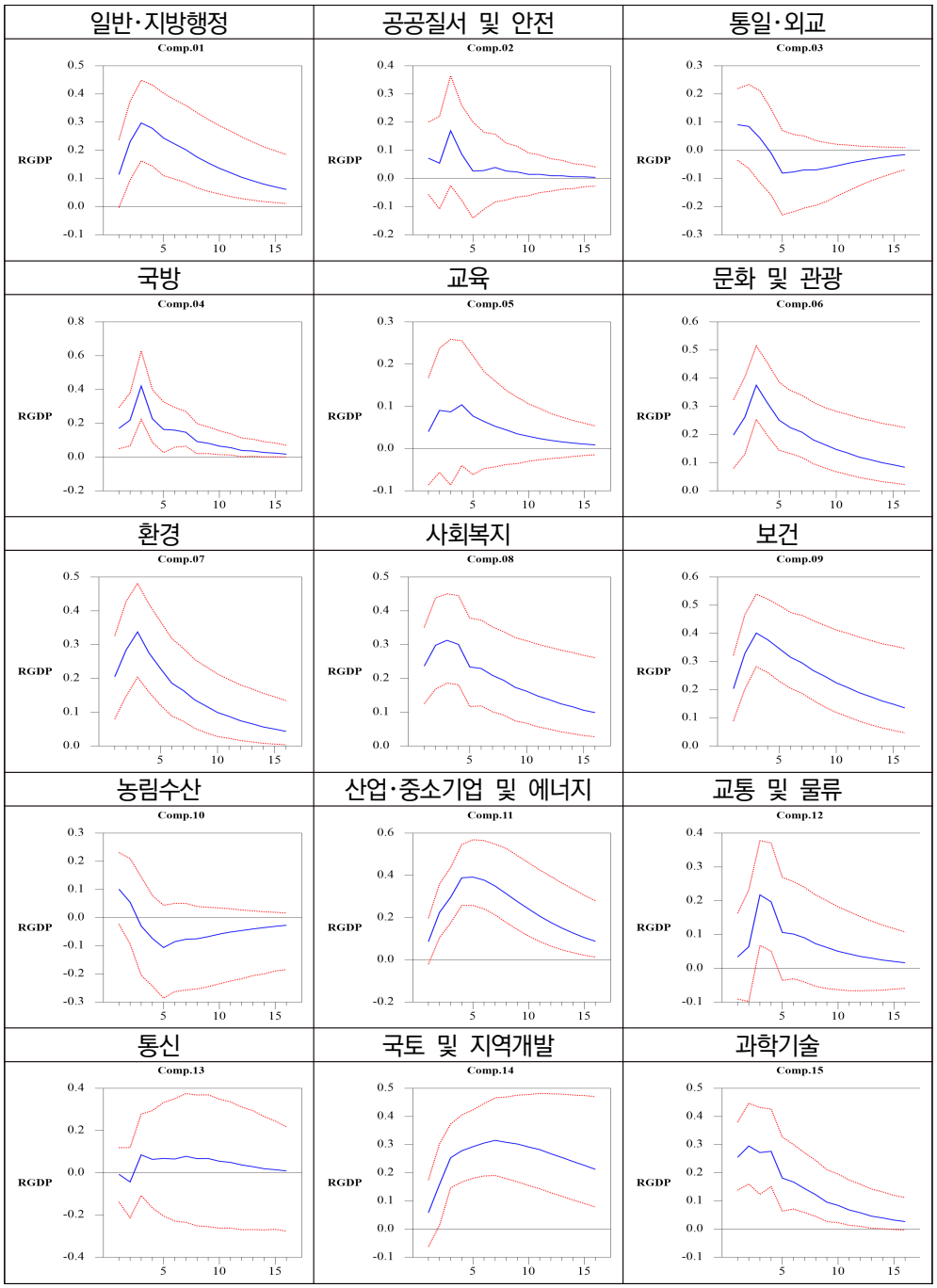
주: 1. 기본모형 1-2(4변수, 1 lag, 상수 포함)
2: 파란 실선은 중앙값, 붉은 점선은 16%, 84%(68% 신뢰구간) 수준을 의미

[그림 A3] 기본모형 2-2의 충격 반응함수



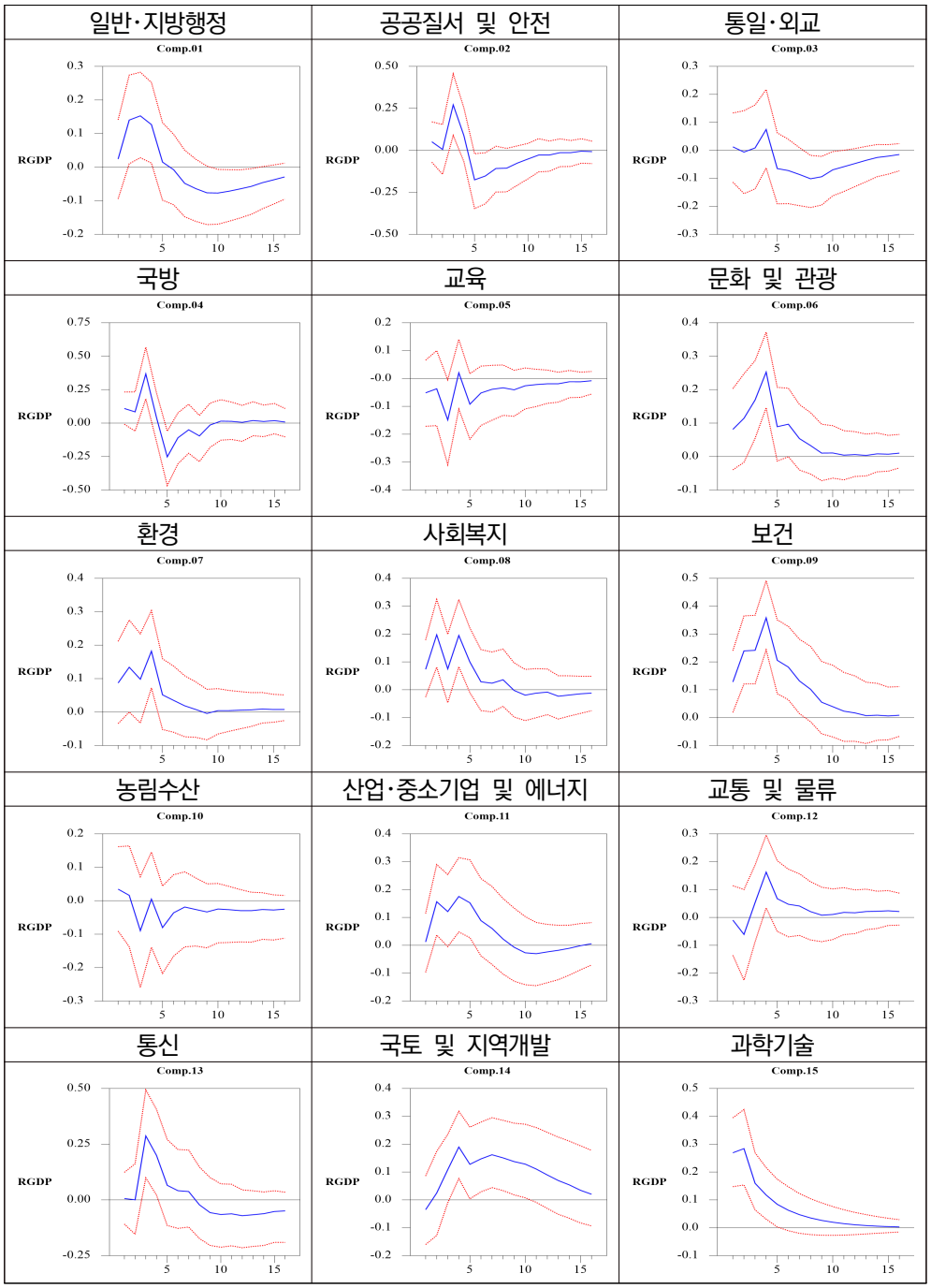
주: 1. 기본모형 2-2(6변수, 1 lag, 상수 포함)
2. 파란 실선은 중앙값, 붉은 점선은 16%, 84%(68% 신뢰구간) 수준을 의미

[그림 A4] 기본모형 1-3의 충격 반응함수



주: 1. 기본모형 1-3(4변수, 2 lag, 상수 포함, Gc ordering 맨 앞으로 변경)
2. 파란 실선은 중앙값, 붉은 점선은 16%, 84%(68% 신뢰구간) 수준을 의미

[그림 A5] 기본모형 2-3의 충격 반응함수



주: 1. 기본모형 2-3(6변수, 2 lag, 상수 포함, Gc ordering 맨 앞으로 변경)
2. 파란 실선은 중앙값, 붉은 점선은 16%, 84%(68% 신뢰구간) 수준을 의미

참고문헌

기획재정부, 「2018회계연도 한국통합재정수지」, 기획재정부, 2020.

김배근, “구조적 VAR 모형 및 세율자료를 이용한 재정정책의 효과 분석,” 「경제학연구」 제59권 제3호, 한국경제학회, 2011, 5~52쪽.

김소영·김용건, “구조 VAR 모형을 이용한 한국의 재정정책 효과 분석,” 「한국경제의 분석」 제26권 제3호, 한국금융연구원, 2020, 61~129쪽.

김승래·송호신·김우철, “부문별 재정지출의 거시경제적 효과에 관한 연구,” 「재정포럼」 제166권, 한국조세재정연구원, 2009, 98~100쪽.

김태봉·허석균, “한국 재정정책의 유효성에 관한 논의: SVAR 추정법을 중심으로,” 「한국경제의 분석」 제23권 제3호, 한국금융연구원, 2017, 107~170쪽.

박기백·박형수, 「재정의 경기조절기능 연구」, 한국조세재정연구원, 2002.

박명호·오종현, 「조세·재정정책의 거시경제효과 분석: 거시재정모형의 구축과 활용」, 한국조세재정연구원, 2017.

박승준, 「[경제현안분석 제39호] 재정확대의 거시경제적 효과분석: 분야별 재원배분을 중심으로」, 국회예산정책처, 2009.

백웅기·서은숙, “글로벌 금융위기를 전후한 재정정책의 유효성 분석,” 「재정학연구」 제3권 제3호, 한국재정학회, 2010, 131~175쪽.

손민규·이정욱, “우리나라 재정정책 효과의 비대칭성 분석,” 「금융연구」 제28권 제2호, 한국금융연구원, 2014, 45~74쪽.

이강구·조은영·신동진, 「[연구보고서 제21호] 재정지출의 분야별 경제적 효과분석 모형 연구」, 국회예산정책처, 2016.

이강구·허준영, “한국의 재정승수 연구: 베이지안 VAR 방법을 이용하여,” 「경제분석」 제23권 제1호, 한국은행 경제연구원, 2017, 55~81쪽.

조경엽, 「[KERI Insight 20-03] 재원조달을 포함한 재정승수 효과」, 한국경제연구원, 2020.

최진호·손민규, 「[BOK 경제리뷰 2013-6] 재정지출의 성장에 대한 영향력 변화와 시사점」, 한국은행, 2013.

허석균, “우리나라 재정정책의 유효성에 관한 연구,” 「한국개발연구」 29권 2호, 한국개발연구원, 2007, 1~40쪽.

Adriaan M. Bloem, Robert J. Dippelsman, and Nils O. Maehle, *Quarterly national accounts manual: concepts, data sources, and compilation,* International Monetary Fund, 2001.

Blanchard, Olivier, and Roberto Perotti, "An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output," *the Quarterly Journal of economics,* vol.117 no.4, 2002, pp.1329-1368.

Christopher A. Sims, "Macroeconomics and reality," *Econometrica: journal of the Econometric Society,* vol.48 no.1, 1980, pp.1-48.

Gemmell, Norman, Richard Kneller, and Ismael Sanz, "Does the composition of government expenditure matter for long-run GDP levels?," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics,* vol.78 no.4, 2016, pp.522-547.

Hur Joonyoung, and Jong-Suk Han, "Effect of Monetary Policy on Government Spending Multiplier," *Research Institute for Market Economy,* no.2020-04, 2020.

Jeong Minju, Jihye Kang, and soyoung Kim, "Effects of government spending shocks in China, Japan, and Korea," *China Economic Journal,* vol.10, 2017, pp.194-225.

Kim Soyoung, "Country characteristics and the effects of government consumption shocks on the current account and real exchange rate," *Journal of International Economics,* vol.97 issue.2, 2015, pp.436-447.

Kim Soyoung, and Nouriel Roubini, "Twin deficit or twin divergence? Fiscal policy, current account, and real exchange rate in the US," *Journal of international Economics,* vol.77 issue.2. 2008, pp.362-383.

Mountford Andrew, and Harald Uhilg, "What are the effects of fiscal policy shocks?," *Journal of applied econometrics,* vol.24 issue.6, 2009, pp.960-992.

Valerie A. Ramey, "Identifying government spending shocks: It's all in the timing," *The Quarterly Journal of Economics,* vol.126 issue.1, 2011, pp.1-50.

Valerie A. Ramey and Sarah Zubairy, "Government spending multipliers in good times and in bad: evidence from US historical data," *Journal of Political Economy,* vol.126 no.2, 2018, pp.850-901.

Effects of Functional Fiscal Expenditure

Kim So-young* Lee Dong-hyun**

Abstract

This paper empirically analyzes the effects of each fiscal expenditure policy classified by function using a Structural Vector Auto-Regression (SVAR) model. The annual data classification of 16 functions of the central government was analyzed by converting them into quarterly data using the proportional Denton interpolation method. Empirical analysis showed that government spending in defense, culture & tourism, environment protection, social welfare, health, national land & regional development, and science & technology had significant effects on gross income, with significant differences in the size and duration of cumulative fiscal multipliers.

□ Keywords: Fiscal Multiplier, Fiscal Policy, Functional Fiscal Policy, SVAR

* First Author, Professor, Department of Economics, Seoul National University

** Corresponding Author, Ph.D. student, Department of Economics, Seoul National University

▌ **예산정책연구** 제10권 제4호 2021. 12. pp.43-73 https://doi.org/10.35525/nabo.2021.10.4.002

경제위기 대응 재정준칙에 관한 연구

전수경*

국문초록

본 연구의 목적은 경제위기가 반복되는 상황에서 과연 어떠한 재정준칙으로 대응해야 재정건전성과 지속가능성을 이룰 수 있는지 밝히려는 것이다. 그것이 경제위기 대응 재정준칙이다. 각국은 1990년대 이후 21세기에 들어서 경제위기가 반복되면서 기존의 재정준칙으로 대응할 수 없게 되었고, 나아가 경직된 재정준칙이 정부의 재정적 대응을 가로막는다는 비판이 제기되면서 새로운 재정준칙으로의 전환이 필요해졌다. 이에 따라 유연성을 보강한 재정준칙이 등장하게 되었는데 그것이 차세대 재정준칙이다. 그러나 이 역시 새로운 문제점을 노정하면서 이를 극복할 새로운 재정준칙이 필요해졌는데 그것이 경제위기 대응 재정준칙이다. 본 연구에서는 각국의 사례를 비교 분석해 경제위기 대응 재정준칙의 특성과 요건과 운영 메커니즘을 밝혔으며, 특히 차세대 재정준칙과 다른 5가지 요건을 제시했다. 첫째, 그것은 중기 균형재정 준칙을 중심으로 제반 재정준칙을 운용하며 반복되는 경제위기에 대응하는 것이다. 둘째, 그것은 경제위기 상황 변화에 대응해 평상시·위기시·복원시 준칙들을 통합적으로 연계 운용하는 것이다. 셋째, 평상시에는 보다 강력한 흑자재정·균형재정 준칙을 확립해 향후 반복될 경제위기에 대비해 재정여력을 비축하는 것이다. 넷째, 위기시에는 예외규정을 효과적으로 활용해 재정의 적극적 역할을 수행하여 위기 극복을 도모하는 한편, 다른 준칙들과 연계해 예외규정 남용을 방지하는 것이다. 다섯째, 위기 이후 복원시에는 원래의 준칙 목표로 기민하게 복원하는 준칙을 운용하고, 특히 준칙 일탈기간 중 발생한 재정적자를 반드시 상환하도록 준칙을 운용하는 것이다. 경제위기가 반복되는 상황에서는 이러한 준칙들을 통합적으로 연계 운용하며 대응해야 국가부채의 급증을 제어하고 중기적 재정균형을 유지할 수 있다. 따라서 위의 5가지 요건을 갖춘 재정준칙을 경제위기 대응 재정준칙이라 할 수 있다. 이와 함께 본 연구에서는 경제위기 대응 재정준칙의 5가지 요건을 중심으로 우리나라 정부가 2020년 제출한 한국형 재정준칙 방안을 평가했다. 그 결과 경제위기 대응 재정준칙의 요건을 대부분 갖추지 못한 것으로 나타났다. 따라서 이를 위의 5가지 요건을 갖춘 새로운 재정준칙으로 개선할 필요가 있다.

□ 주제어: 재정준칙, 경제위기, 균형재정, 재정건전화, 차세대 재정준칙

투고일: 2021. 8. 20. 수정일: 2021. 9. 22. 게재확정일: 2021. 10. 12.

* 국회 정책연구위원, 고려대학교 법학과 박사과정 (chunsookyung@assembly.go.kr)

Ⅰ. 서론

과연 경제위기가 반복되는 상황에서는 어떠한 재정준칙을 운용해야 유연하게 대응하면서도 재정의 지속가능성을 유지할 수 있는가?

그동안 각국은 재정운용의 효율성과 건전성을 도모하기 위해 여러 가지 재정준칙들을 도입 활용했다. 그러나 90년대 경제위기에 이어서 2008년 경제위기와 2020년 코로나19 위기 등 경제위기가 반복되면서 기존의 경직된 재정준칙으로는 이에 대응할 수 없게 되었다. 그 결과 각국에서는 경제위기로 인해 재정적자가 크게 확대되고 국가부채가 급증하게 되었고 오히려 재정준칙이 정부의 과감한 재정적 대응을 가로막는다는 비판이 제기되면서 그 한계를 노정하게 되었다. 이에 따라 각국은 2008년 세계 경제위기를 계기로 재정준칙의 강제성에다 유연성을 보완한 새로운 재정준칙을 도입하게 되었다. 그것이 차세대 재정준칙이다. 이후 차세대 재정준칙에 대한 다양한 연구들이 이루어졌다.[1)]

그러나 차세대 재정준칙들 역시 여러 가지 문제점을 노정하게 되었다. 무엇보다 재정준칙의 두 가지 상반되는 목표인 강제성과 유연성을 동시에 추구함에 따라 여러 가지 상반되는 특성을 가진 재정준칙들을 함께 운용하게 되었고 이에 따라 준칙의 복잡성이 증대하고 준수성이 낮아졌으며, 나아가 준칙의 회피 일탈이 확대되고 예외규정의 남용이 상시화 되는 문제들이 유발되었다. 또한 차세대 재정준칙에 관한 연구와 이론들이 등장했지만 제반 준칙들 간 유기적 연계 관계나 운용 메커니즘을 제대로 규명하지 못했고 단순히 2008년 세계 경제위기 이후 등장한 각국의 새로운 준칙들의 특성과 유형을 병렬적으로 열거하는데 그쳤다. 따라서 이러한 차세대 재정준칙의 한계를 극복하기 위해 새로운 재정준칙이 필요해졌다. 그것이 경제위기 대응 재정준칙이다.

본 연구에서는 각국의 관련 사례와 연구들을 비교 분석해 새로운 경제위기 대응 재정준칙이란 무엇이고 그 특성과 요건 및 운용 메커니즘은 어떤 것인지 밝히고자 한다. 이를 통해 다른 나라들보다 경제위기 가능성에 더 노출되어 있는 우리나라의 향후 재정준칙 개선방안에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

---

1) Schaechter et al., “Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the ‘Next-Generation’ Rules: A New Dataset,” *IMF Working Paper,* no.12/187, 2012, p.11.

Ⅱ. 기존의 재정준칙과 경제위기 대응 재정준칙의 비교

1. 기존 재정준칙의 개념

재정준칙(Fiscal Rules)이란 정부 재정운용의 재량권을 일정 수준으로 제약하기 위한 룰을 활용해 재정건전성을 도모하려는 것으로, 주로 재정총량에 대한 구체적 통제를 가하는 방법을 사용했다(안태환 2008). 재정준칙의 개념 정의에 관해서는 학자들 간 다양한 의견이 있다. Kopits and Symansky(1998)는 재정준칙을 '재정적자, 차입액, 국가채무와 같은 '재정총량'에 대해 수량적 한도를 설정함으로써 재정정책에 가하는 항구적 제약'이라고 정의하였다. 그러나 Schaechter et al.(2012)는 재정준칙의 정의를 재정건전화를 위해 예산편성에 강제성이나 제약을 부여하는 방식이라고 정의하여 예산편성절차와 관련한 PAYGO 같은 절차적 준칙도 재정준칙에 포함시킬 것을 주장했다. 따라서 Kopits and Symansky(1998)의 정의에 따를 경우 절차적 재정준칙은 포함되지 않는다. 본 연구에서는 재정준칙 개념을 Kopits and Symansky(1998)의 좁은 개념보다는 절차적 재정준칙까지 포함하는 Schaechter et al.(2012)의 의견을 따르기로 한다. 앞으로 설명하겠지만 경제위기 대응을 위한 재정준칙은 무엇보다 중기적 시계하에 중기 재정목표를 중심으로 재정준칙들을 통합적으로 운용하는 것을 주요 특성으로 하는 것이고 이를 뒷받침하기 위해서는 절차적 재정준칙도 필요하므로 이를 함께 고려할 필요가 있기 때문이다.

2. 기존 재정준칙의 한계

그동안 재정준칙에 관한 다양한 연구가 이루어졌다. 특히 재정준칙 도입이 재정건전성에 긍정적 영향을 미치는지에 대한 연구가 이루어졌고, 또한 재정준칙이 각국의 경제·재정·제도·문화적 여건에 따라 그 효과에 있어서 어떠한 차이를 보이는지에 대한 연구도 이루어졌다. 그 결과 한편에서는 재정준칙 도입이 재정건전성을 향상시킨다는 연구결과가 확인되었지만 다른 한편에서는 서로 상관관계가 존재하지 않는다는 결과도 제시되었다(권오성 2013, 29쪽).

첫째, 재정준칙 도입이 재정건전성에 긍정적인 효과를 유발한다는 연구의 대표적인 것으로는 Bohn and Inman(1996), Alesina and Bayoumi(1996) 등의 연구가 있으며 명시적인 재정준칙 도입이 재정적자 발생 가능성을 낮춘다고 밝혔다. Guichard et al.(2007)도 재정준칙을 갖춘 OECD 국가들이 재정건전화 정도가 더 높다는 연구결과를 제시했다. Fatas and Mihov(2006)도 재정준칙의 엄격성이 높을 경우 재정의 자동안정화 기능은 약화되지만 경기변동 시 재정충격이 적게 발생해 경기안정화에 긍정적인 효과를 미친다고 밝혔다.

둘째, 이와 반대로 재정준칙 도입이 재정건전성 향상과 관계가 없다는 연구결과들도 제시되었다. Strauch(1998)와 von Hagen(1991)의 미국의 주정부 재정에 관한 연구에 따르면 엄격한 법률에 의해 수치적 채무제한을 받는 주정부는 이를 피하기 위해 법률적 제한을 받지 않는 다른 형태의 부채를 활용하기 때문에 결과적으로 총채무의 규모는 영향을 받지 않는다고 밝혔다. von Hagen and Wolff(2006)도 유럽통화연합 회원국들이 채무 제한선을 피하기 위하여 회계조작을 해 제대로 효과를 보지 못하고 있다고 밝혔다. Kennedy, Robbins and Delorme(2001)은 법제화된 재정준칙을 도입한 국가와 그렇지 않은 국가 간 구조적 재정수지에 있어서 차이가 없다고 밝혔다.

이와 함께 재정준칙은 큰 효과가 없고 오히려 제반 정치·경제·예산제도 등의 요건이 재정규율을 좌우한다는 연구결과도 제시되었다. Perotti and Kontopoulos(2002)는 정치적 제약 및 예산과정 등 재정제도적 특성이 재정수지에 영향을 미칠 수 있다고 밝혔다. von Hagen and Harden(1996)은 유럽 국가들의 예산과정을 연구한 결과 재정건전화 정책의 성공 여부는 예산과정의 집중화에 달려 있음을 제시했다. 그리고 Hallerberg and von Hagen(1997)은 각 국가가 보유한 정치제도의 형태에 따라, 즉 위임형(Delegation Approach)이냐 협약형(Contract Approach)이냐에 따라 재정준칙의 성과가 달라진다고 밝혔다.

셋째, 최근 Caselli et al.(2018)는 재정준칙 자체로는 재정수지에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않지만, 재정준칙의 설계 여부가 그 결과에 영향을 미친다고 밝혔다. 즉 잘 설계된 재정준칙은 재정수지에 유의미하고 긍정적인 영향을 미치지만, 제대로 설계되지 않은 재정준칙은 별 영향을 미치지 못한다는 것이다. 그러면 잘 설계된 재정준칙이란 어떤 것인가에 대해 Caselli et al.(2018)는 5가지 방안을 제시했다.

1. 정부의 재정에 대해 보다 많은 부분을 감시하고 통제하는 제도적 커버리지 확대
2. 경기상승기에 완충장치를 구축하고 경기침체기에 지원하기 위한 인센티브 설계
3. 지속가능성 및 안정화 목표에 부응하기 위한 구체적 설계
4. 예측치 못한 사안까지 고려한 잘 정의된 예외조항 및 복원 준칙
5. 향상된 집행 모니터링과 감독 메커니즘(재정위원회, 제재조치, PFM,[2] 정치적 동의)

3. 차세대 재정준칙 이론 및 한계

이러한 재정준칙 효과를 둘러싼 찬반론에도 불구하고 각국의 사례들을 비교한 결과에 따르면 기존의 재정준칙들은 대체로 제대로 효과를 보지 못하는 것으로 나타나고 있다. 홍종현·정성호(2020)는 그동안 각국의 재정준칙 운영 성과를 비교한 결과 대체로 효과를 보지 못한 나라들이 더 많고, 지난 10여 년 동안 재정준칙을 도입해 국가부채를 감축시키는 성과를 본 국가로는 독일(△20.0), 오스트리아(△11.4), 네덜란드(△13.6) 등이 있지만 대부분의 국가들은 실효성 있는 재정준칙을 운용하지 못하고 있다고 지적하면서, 그 이유로는 재정준칙을 지나치게 경직적으로 운영하거나 또는 예외조항이 많아서 재정준칙의 효용성이 적거나 재정준칙 위반 시에도 법적 구속력이나 제제를 가하기 어려워 효과를 보지 못한 것으로 밝혔다.

더구나 각국은 1990년대 이후부터 경제위기가 확산되고 2008년에 세계 금융위기와 2020년에 코로나19 등 연이은 경제위기로 재정적자와 국가부채가 급증하는 상황을 맞이했지만 기존의 재정준칙으로는 이에 대응하지 못하게 되었고 더욱 한계를 노정하게 되었다. 경제위기로 인해 재정지출이 급증하여 준칙의 한도를 초과함에 따라 준칙이 중단되었고 임시조치법이 시행되었다. 그리고 계속된 재정지출 확대로 국가부채비율이 급격히 높아져 조만간 GDP 대비 100%의 부채비율에 이를 것이라는 예측까지 대두되는 상황을 맞이했다(Blanchard 2019). 따라서 재정준칙들이 제 역할을 못하면서 준칙 무용론이 제기되고 있다. 나아가 기존의 경직된 재정준칙들이 경제위기에 기민한 재정적 대응을 가로막는다는 주장이 제기되면서 새로운 논쟁이 확산되었다. 한쪽에서는 반복되는 경제위기에 적극적으로 대응하기 위해서는 경직된 재정준칙을 유연화 해야 한다는 주장이 확대되었고, 다른 한쪽에서는 반복되는 경제위기로 인해 재정건전성

2) Public Financial Management

이 더욱 빠르게 악화되면서 재정준칙을 강화해야 한다는 목소리가 높아져 논쟁이 벌어졌다. 이러한 논쟁은 최근 코로나 팬데믹 이후 더욱 심화되는 양상을 보이고 있다. Furman and Summers(2020)은 "현재의 저금리 기조 하에서는 고용을 극대화하고 재정안정을 유지하기 위해서는 보다 적극적인 재정정책 활용을 통해 더 길고 심각한 경기침체를 극복할 필요가 있다"고 주장한 반면, Mian, Straub, and Sufi(2020)는 확장 재정정책 및 재정적자 지출이 미래의 부채 수요(Indebted Demand)를 희생시켜 부채 함정(Debt Trap)에 빠질 수 있다고 경고했다.

과연 이 두 가지 상반되는 주장 중 어느 주장이 옳은 것인가? 결론적으로 이 두 가지 중 어느 한 가지만 주장하는 것은 문제라고 할 수 있다. 사실 양쪽의 주장이 모두 일면 필요성과 타당성을 가지고 있는 것인 만큼 양쪽의 주장을 하나의 재정준칙의 틀 안에 통합하는 노력이 필요하다. 즉 반복되는 경제위기에 효과적으로 대응하려면 재정의 건전성과 유연성을 조화롭게 통합 운용하는 재정준칙이 필요해진 것이다. 이러한 필요성에 대응하기 위해 등장한 것이 차세대 재정준칙이다. 이와 관련한 연구로는 Schaechter et al.(2012)와 Caselli et al.(2018) 및 Eyraud et al.(2018) 등의 연구가 있다. 차세대 재정준칙의 개념에 대해서 Schaechter et al.(2012)는 2008년 세계금융위기 이후 유럽 등 각국이 새롭게 도입한 것으로 재정의 건전성과 유연성을 함께 도모하는 것을 그 공통적인 특성으로 보았다. 한편 Caselli et al.(2018)는 차세대 재정준칙을 유연성, 기능성, 강제성의 세 가지 특성을 갖춘 새로운 재정준칙으로 설명했다.

가. Schaechter et al.(2012)의 차세대 재정준칙

Schaechter et al.(2012)는 2012년까지의 각국의 새로운 재정준칙들을 비교 분석한 뒤 차세대 재정준칙의 세 가지 특성을 제시했다. 첫째, 각국이 새로운 재정준칙을 도입하거나 기존 재정준칙을 강화한 것은 위기에 대응하기 위한 것이었고, 둘째, 새로운 재정준칙의 설계는 포괄성이라는 특성을 가지고 있으며, 셋째, 위기에 대응하기 위해 유연성과 지속가능성이라는 두 가지 상반된 목표를 동시에 추구하는 것이며 이로 인해 준칙이 점점 더 복잡해지고 있다고 밝혔다. 특히 각국이 공통적인 경제위기 상황에 대응해 비슷한 재정준칙들을 활용하면서 각국 재정준칙의 유형들이 점차 비슷하게 수렴하고 있다고 밝혔다.

이와 함께 Schaechter et al.(2012)는 차세대 재정준칙의 5가지 요건을 제시하고, 각 요건별 평가치가 높을수록 준칙의 효율성이 높아진다고 보았다.[3] 첫째, 법적기반이 강할수록, 둘째, 준칙의 포괄 범위가 넓을수록(중앙정부와 지방정부의 포괄범위 등), 셋째, 준칙의 강제화 절차가 강할수록, 넷째, 유연성을 위한 예외조항이 명료하게 규정될수록, 다섯째, 절차적 제도적 지원 장치(독립 집행감독기구, 다년도 지출한도 등)가 확충될수록 준칙의 효용성이 높아진다고 보았다. 특히 경제위기에 유연하게 대응하기 위한 예외조항의 효과적 활용을 강조하며 세 가지 기준을 제시했다. 첫째, 입법을 통해 매우 제한된 발동요건을 설정할 것, 둘째, 예외상황 해석과 결정에 관한 명확한 가이드라인을 제시할 것, 셋째, 일탈을 치유하고 원래의 룰로 돌아가기 위한 복원 경로를 정하고 일탈기간 중 누적된 재정적자 처리방안을 특정화할 것 등이다.

나. Caselli et al.(2018)의 차세대 재정준칙

Caselli et al.(2018)는 차세대 재정준칙의 세 가지 특성으로 유연성(Flexible), 기능성(Operational), 강제성(Enforceable)을 제시하고 이러한 요건을 갖춘 것을 차세대 재정준칙으로 보았다.

첫째, 유연성 요건이다. 이미 1세대 준칙에서도 유연성은 고려되었지만 2008년 세계경제 위기 이후 유연성을 위한 준칙 규정은 더욱 확대되고 정교화 되었다. 특히 예측치 못한 상황 발생 시 예외규정(The Escape Clauses)의 요건을 명확히 특정했고 이와 함께 위기 후 원래의 준칙과 재정목표로 복원시키는 룰을 강화했다. 관련 사례로는 EU 규정이나 콜롬비아, 자메이카, 그레나다 등이 있다. 그리고 단기적으로 비용이 더 들더라도 장기적으로 지속가능성에 긍정적 효과를 미칠 경우에는 준칙의 예외를 허용했다. 관련 사례로는 EU가 SGP규정에 'EC 2015 공공투자 구조개혁'을 적용한 것이나, 모리셔스가 2008년 위기시 대규모 공공투자 프로젝트를 추진하면서 예외를 허용한 것이 있다.

둘째, 기능성 요건이다. 최근 각국의 재정준칙 개혁 사례들을 살펴보면 그 상당부분이 단년도와 다년도 예산 편성 시 재정준칙을 준수하도록 직접적으로 통제하기 위해 보

3) 그러나 집행의 중요성을 고려할 때 반드시 평가점수가 높은 준칙이 재정성과의 성공을 보장하지는 않는다고 밝히고 있다(Schaechter et al. 2012, p.30.).

다 명확한 재정목표를 설정함으로써 정책결정자에게 분명한 정책 가이드라인을 제공하는데 포커스를 맞추고 있다. 이를 위해 구체적 지출한도(Ceiling)를 위한 지출준칙을 제시하거나 구조적 재정수지와 경기조정 재정수지 같은 지표의 활용을 의무화했다. 관련 사례로는 오스트리아, 크로아티아, 체코, 그리스, 이탈리아, 스페인 등이 있다.

셋째, 강제성 요건이다. 이와 관련해 Caselli et al.(2018)는 복원준칙(Correction Mechanisms)을 중시한다. 즉 재정준칙 일탈 후 원래의 구조적 재정균형 목표로 복귀하도록 강제적 절차를 중시하며 이를 차세대 재정준칙의 핵심요소로 보았다. 관련 사례로는 덴마크, 독일, 에스토니아, 헝가리, 슬로바키아, 스웨덴 등이 있다.

복원준칙에서 중요한 것은 준칙이 깨지거나 깨질 가능성이 있을 때 정책결정자가 과연 무엇을 해야 하느냐이다. 특히 복원 발동요건을 어떤 상황에서 가동할 것이고, 복원은 어떠한 방법으로 이룰 것이냐가 중요하다. 복원 발동요건에 관해서는 첫째로 준칙이 깨지거나 깨질 가능성이 있을 때이고, 둘째는 질적·양적 일탈이 이루어질 경우이다. 특히 정책결정자가 중기목표(MTO)로부터의 중대한 일탈이 이루어진 질적 일탈이라고 평가하는 경우 발동하는데 그러한 사례로는 핀란드, 아일랜드, 이탈리아 등이 있다. 또한 국가재정기관이 중요한 일탈이라고 평가한 경우에 발동하는데 그러한 사례로는 벨기에, 프랑스 등이 있다. 그리고 한 번의 일탈만으로 발동하느냐 축적된 일탈이 있어야 발동하느냐가 문제인데, 핀란드, 이탈리아, 아일랜드에서는 당해 연도, 전년도 또는 전년 2개년도의 재정실적을 평가해 중기목표로부터 중대한 일탈이 있다고 평가된 경우에 발동하고, 또한 축적된 일탈이 계속되어 정한 한도에 이르게 되면 발동하기도 하는데 그러한 사례로는 독일과 스위스의 부채 브레이크(Debt Brake)가 있다. 슬로바키아의 경우 정해진 한도를 넘어서면 자동 발동되어 원래의 룰로 복원된다. 이와 함께 정책결정자가 복원을 어떻게 이행할 것이냐의 범위와 방법도 문제이다. 이에 관해서는 적자를 줄여서 원래의 구조적 균형재정 목표로 복귀하게 하는 방식이 있고, 그동안의 준칙 일탈기간 중 누적된 적자를 상환하도록 하는 방식의 두 가지가 있다. 전자의 사례로는 벨기에, 프랑스, 포르투갈 등이 있고 후자의 사례로는 독일, 스위스의 부채 브레이크(Debt Brake)가 있다. 이를 통해 준칙 일탈기간에 누적된 재정적자가 영구 부채로 쌓이는 것을 막으려는 것이다. 그리고 상환기간에 대해서는 벨기에, 핀란드, 프랑스는 1년 반에서 2년의 시한을 주고, 그레나다는 3년을 주며, 슬로바키아는 다음해에 반영하도록 하고 있다. 이와 함께 복원 준칙의 강제성을 뒷받침하기 위해 각국은 준칙의 집행

을 지원 감독하는 독립재정기관을 설치 활용하고 있으며(Beetsma and others 2017) EU의 26개국 및 브라질, 칠레, 콜롬비아, 페루, 세르비아 등 세계 31개국이 별도의 독립기관을 신설하였다.

다. 차세대 재정준칙 이론의 한계

그동안 차세대 재정준칙에 대한 연구가 이루어졌지만 아직은 초기 단계이고 제대로 체계화되지 못한 상황이다. 차세대 재정준칙에 관한 문제점으로는 다음 세 가지가 중요하다.

첫째, 차세대 재정준칙은 재정의 건전성을 위한 강제성과 경제위기에 대응하기 위한 유연성이라는 상충되는 목표를 동시에 추구하는 것이다. 이에 따라 준칙들의 복잡성이 증대하고 단순성이 저하되며 준수하기 어려워졌고 준칙의 회피 위반 남용이 더욱 용이해진 측면이 있다. 예를 들어 아직 위기가 지속된다는 이유로 예외규정을 장기화한 독일의 2009년 이전의 준칙 등이 대표적 사례이다. 이러한 문제점을 해소하려면 상반되는 준칙들을 하나로 통합 연계하여 단순성을 복원하는 것이 중요한데 이러한 노력이 부족했다.

둘째, 그동안의 차세대 재정준칙에 관한 연구들은 2008년 세계 경제위기 이후 각국이 도입한 새로운 재정준칙들을 각 유형별로 묶거나 열거하는 수준에 그쳤고, 이러한 여러 가지 재정준칙들 간의 상호 연계성이나 통합적 운용 메커니즘을 밝혀내는 발전은 이루어지지 못했다. 특히 경제위기에 대응하기 위해서는 평상시·위기시·복원시의 각 단계별로 상이한 재정준칙들이 적용될 수밖에 없는데 관련 준칙들이 각각 분리 운용됨에 따라 제대로 효과를 보지 못하게 되었다. 이에 따라 이들을 하나로 통합 연계 운용하는 새로운 메커니즘 정립이 필요해졌다.

셋째, 경제위기는 다년도에 걸쳐 전개되기 마련이므로 이에 대응하기 위해서는 재정준칙도 중기 시계 하에 중기 균형재정 목표를 중심으로 제반 준칙들을 연계 운용하는 접근법이 필수적이라 할 수 있는데 아직 이러한 노력이나 연구가 부족하다.

결국 차세대 재정준칙은 이러한 여러 가지 문제점 때문에 반복되는 경제위기에 제대로 대응하지 못하게 되었고 결국 이를 극복하기 위한 새로운 준칙이 필요해졌다. 그것이 경제위기 대응 재정준칙이다.

4. 경제위기 대응 재정준칙으로의 전환

가. 경제위기 대응 재정준칙의 개념

새로운 경제위기 대응 재정준칙이란 어떤 것인가? 경제위기 대응 재정준칙이란 경제위기가 반복되는 상황에 차세대 재정준칙으로는 제대로 대응하지 못하게 되면서 이러한 문제점들을 보완한 새로운 재정준칙을 의미한다. 그 가장 중요한 특징은 중기적 균형재정 준칙을 중심으로 평상시·위기시·복원시 준칙을 통합적으로 연계 운용하며 중기 재정균형을 도모하는 것이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 차세대 재정준칙도 경제위기에 대응하기 위한 것이므로 두 가지가 서로 비슷하다고 볼 수 있으며 따라서 차세대 재정준칙은 광의의 경제위기 대응 재정준칙의 하나로 볼 수 있다. 그러나 이 두 가지는 목적 면에서는 비슷하지만 그 특성과 요건이나 운용 메커니즘은 서로 다르다. 즉 아래와 같은 3가지 측면에서 차이가 있다.

첫째, 차세대 재정준칙은 재정준칙의 3요소인 강제성, 유연성, 단순성 중에서 유연성을 보강하는 데 치중한 것인 반면, 경제위기 대응 재정준칙은 차세대 재정준칙의 복잡성을 극복하고 단순성을 보완해 3요소를 모두 중시하는 것이다. 둘째, 경제위기 대응 재정준칙은 중기적 균형재정 준칙을 중심으로 제반 준칙들을 운용하는 데 비해 차세대 재정준칙은 중기 균형재정 준칙을 별로 고려하지 않는다는 점에서 차이가 있다. 셋째, 경제위기 대응 재정준칙은 중기 균형재정 준칙과 평상시·위기시·복원시 준칙들을 통합적으로 연계 운용하는 데 비해 차세대 재정준칙은 이러한 연계 운용을 중시하지 않고 각각 분리 운용한다는 점에서 다르다. 결론적으로 1세대 재정준칙은 단순성과 유연성 간 균형을 강조한 것이고, IMF가 제시한 2세대 재정준칙은 단순성, 강제성, 유연성을 함께 강조하기는 했지만(홍종현·정성호 2020) 실제로는 복잡성이 심화되어 단순성은 의미를 잃은 반면, 경제위기 대응 재정준칙은 '단순성', '강제성', '유연성'은 물론 '중기 균형성', '통합 연계성'도 함께 중시한다는 점에서 다르다(Eyraud et al. 2018).

나. 경제위기 대응 재정준칙의 필요성

1990년대 경제위기 이후 2008년 세계 경제위기 및 2020년 코로나19 위기 등 경제위기가 반복되고 재정위기가 심화되는 상황에 대응하려면 준칙의 유연성만 보강한 차세

대 재정준칙만 가지고는 부족하며, 중기 균형재정 준칙이나 제반 준칙들을 통합 연계하는 준칙 등도 함께 활용하는 새로운 재정준칙이 필요해졌다. 그것이 경제위기 대응 재정준칙이다. 이러한 경제위기 대응 재정준칙의 필요성은 앞으로 더욱 커질 수밖에 없을 전망이다. 무엇보다 세계경제의 불안정성이 계속 심화되고 있고 부채위기와 버블위기가 전 세계적으로 계속 확산되고 있기 때문이다. 특히 2008년 세계 금융위기 이후 기축통화국들이 양적완화 제로금리 등 극단적인 금융 확장정책을 장기간 지속하면서 세계적으로 버블과 부채가 크게 확대되었고 이제는 그 어느 곳에서 다시 초대형 부채위기와 버블위기가 터질지 모르는 위험스러운 상황을 맞이했으며, 더구나 최근 들어 코로나19 위기가 장기화되면서 세계경제 위기가 더욱 구조화될 가능성이 높아지고 있기 때문이다.

특히 우리나라의 경우 세계적으로 개방된 SOE 국가이기 때문에 외부의 경제위기에 매우 취약한 상황인 데다가, 가계부채가 세계 최고 수준에 속하고 기업부채도 빠르게 세계 수준으로 급증하고 있으며, 최근 들어 정부부채도 크게 늘어나 2026년에는 국가채무비율이 69.7%까지 높아질 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 어느 한쪽에서 가계부채위기가 터지거나 부동산 버블이 폭발하면 단번에 경제위기가 국가 전반에 파급되면서 대위기를 맞이할 수 있고, 자칫 수십 년간 일본식 장기침체를 맞이할 가능성도 제기되고 있다. 따라서 우리나라의 경우 이러한 경제위기가 반복될 가능성에 대비하기 위해서는 시의 적절하게 경제위기 대응 재정준칙을 마련하고 대비하는 것이 필요하다.

5. 경제위기 대응 재정준칙의 요건(차세대 재정준칙과의 차이점)

차세대 재정준칙과 구별되는 경제위기 대응 재정준칙의 5가지 요건은 다음과 같다.

가. 중기 균형재정 준칙 중심 재정운용(중기 균형성)

경제위기 대응 재정준칙의 가장 중요한 특징은 중기적 시계 하에 중기적 균형재정 목표를 중심으로 다양한 재정준칙들을 규율 운용한다는 점이다. 반면 차세대 재정준칙은 이러한 중기적 균형성을 그렇게 중시하지 않는다. 기본적으로 경제위기는 다년도에 걸쳐 전개되기 때문에 이에 대응한 재정준칙도 중기적 시계 하에 운용하는 것이 필수적이라 할 수 있다. 즉 중기 재정계획에서 정한 중기목표를 중심으로 단년도 예산 및 재정총량을 규율하는 것이 필요하며 이를 위해 재정운용의 중심축을 기존의 단년도 예산에서 중

기 재정계획 중심으로 옮겨가는 것이 필요하다. 그리고 이를 뒷받침하기 위해 하향식 예산제도와 의회제도 정립 및 절차적 재정준칙을 확충하는 것도 중요하다. 이러한 중기적 재정준칙을 운용하는 대표적인 사례가 스웨덴 모델이다.

나. 평상시·위기시·복원시 재정준칙의 통합 연계 운용(단순성)

경제위기 대응 재정준칙이 차세대 재정준칙과 구별되는 또 하나의 중요한 특징은 평상시·위기시·복원시 재정준칙들을 통합적으로 연계 운용한다는 점이다. 무엇보다 경제위기가 전개되는 경우에는 평상시·위기시·복원시의 상황 변화에 따라 상이한 재정준칙을 운용하며 대응하는 것이 필수적이다. 즉 평상시 재정준칙을 운용할 경우에는 향후 경제위기가 다시 반복되어 재정적자가 확대될 가능성에 대비해 미리 평상시의 균형재정 흑자재정 준칙을 강화하여 재정여력을 비축하는 것이 필요하다. 또한 위기시 재정준칙을 운용할 경우에는 예외조항 운용 요건을 명확히 하는 한편 다른 준칙들을 함께 연계 운용하여 예외조항 남용을 방지하는 것이 필요하다. 즉 위기시 늘어난 재정적자를 앞으로 반드시 상환해야 한다는 준칙을 함께 연계시켜야 위기를 빌미로 함부로 재정지출을 확대하지 않도록 자제하게 만들 수 있고, 예외조항의 남용이나 상시화도 방지할 수 있으며, 나아가 재정지출을 불가피하게 확대할 경우에도 그 재원을 가급적 예산내용의 구조조정을 통해 마련하도록 유도할 수 있다. 이와 함께 위기 후 복원시의 재정준칙을 운용할 경우에는 기민하게 복원을 유도하는 준칙 기준을 명확히 설정하는 한편, 중기 균형재정 준칙을 함께 연계시켜야 원래의 재정목표로 기민하게 복원하도록 유도할 수 있고, 나아가 위기시 발생한 재정적자 상환을 유도할 수 있다.

이러한 재정준칙의 통합 연계 운용 체제야말로 경제위기가 반복되는 상황에 효과적으로 대응하며 중기적 균형재정을 성공적으로 달성케 하는 전제조건이라 할 수 있다. 또한 그렇게 해야 준칙의 복잡성을 극복하고 단순성을 회복할 수 있다.[4)]

---

4) 차세대 재정준칙은 단순성, 강제성, 유연성의 세 가지의 균형을 추구하는 것이지만 현실적으로는 복잡성을 극복하지 못하고 있는 만큼 경제위기 대응 재정준칙에서는 이를 극복하기 위한 제반 준칙 연계 통합 운용을 통해 단순성을 회복하려는 것이 차이점이다.

다. 평상시 재정준칙 강화(강제성)

앞에서 설명했듯이 경제위기가 반복되는 가운데 중기적 균형재정 목표를 이루려면 무엇보다 평상시에 보다 강력한 균형재정 및 흑자재정 준칙을 강화해 재정여력을 비축하는 것이 필요하다. 이에 따라 경제위기 대응 재정준칙에서는 평상시의 균형재정 흑자재정 원칙을 보다 강조하는데 그것이 차세대 재정준칙과 다른 점이다. 이같이 평상시의 흑자재정 준칙을 확고히 운용하는 대표적인 모델이 스웨덴이다.

[표 1] 2008년 세계 경제위기 이후 각국의 재정준칙 강화 사례

국가	준칙 강화
독일	2009년 헌법 개정을 통해 새로운 구조적 재정수지 준칙을 마련해 평상시 GDP의 0.35% 초과한 재정적자를 운영하지 못하게 했고, 주정부에 대해서는 구조적 균형예산 의무를 부과해 2020년부터 재정적자를 운영하지 못하도록 함. 이러한 준칙은 연방정부는 2016년부터, 주정부는 2020년부터 완전 발효됨.
오스트리아	2011년 12월 「연방예산법」을 개정함. 2017년 이후 사회보험을 포함한 연방정부의 구조적 재정적자는 GDP의 0.35%를 초과할 수 없도록 함. 세부 시행사항은 별도의 법과 규정으로 정하도록 함. 여기에는 일반정부의 구조적 재정적자 한도를 GDP의 0.45%로 설정함(지방정부의 구조적 재정적자 한도는 GDP의 0.1%).
헝가리	헌법 조항인 채무준칙은 2016년에 발효되었고, 국가채무비율이 GDP의 50% 미만이 될 때까지 매년 축소해야 함. 실질 GDP가 감소하는 시기에는 부채감축 연기 가능함.
스페인	2011년에 개헌을 통해 구조적 재정수지 적자는 EU가 정해 놓은 범위를 넘지 않도록 하였고 모든 수준의 정부가 채무한도를 정하도록 함. 재정준칙은 2020년부터 강제로 시행되며 개정헌법은 모든 수준의 정부에 대해서 지출한도를 도입하고 지출증가율을 제약함.
영국	2010년 이후 새로운 경기조정 균형재정수지 준칙은 연동계획에 따라 5년 후(2016/17년까지) 경기조정 경상재정수지 전망치가 균형을 이루도록 함. 2010년 이후 새로운 채무준칙은 2015/16년까지 GDP 대비 공공부문의 순채무비율이 하락하도록 목표치 설정함.

자료: Debrun and Schaechter(2014), Table 18.2 참조

그리고 위의 표에서 보듯이 많은 나라들은 2008년 세계 금융위기로 재정운용이 매우 어려운 상황임에도 불구하고 국가채무비율과 재정수지를 통제하기 위한 새로운 재정준칙을 도입하고 헌법과 법률에 강화하는 조치를 취했는데 이 역시 향후 반복될 경제위기에 대응해 재정여력을 비축하기 위한 일환으로 볼 수 있다.

라. 위기시 재정준칙 운용(유연성)

차세대 재정준칙은 경제위기에 대응하기 위해 예외조항(The Escape Clauses)의 효과적 운용을 강조하고 이를 통해 재정의 건전성과 유연성을 함께 확보하려고 했다. 이에 따라 2008년 세계경제 위기 이후 많은 나라들이 새로운 재정준칙들을 대거 도입했는데 그 대부분이 예외조항을 두고 있다. 그러나 예외조항의 문제점은 그 규정이 모호해 이를 남용하는 사례가 확산되었다는 점이다. 예를 들어 독일의 경우 2009년 헌법 개정 이전까지의 재정준칙에서는 "거시경제 균형을 교란"하는 경우에 재정준칙 예외를 허용했는데 이러한 예외조항이 오히려 빈번하게 적자한도 초과지출을 정당화하는 데 이용되면서 결국 이를 수정하게 되었다. 이에 따라 각국은 예외조항의 남용을 막기 위해 발동요건을 특정화하고 보다 까다롭게 규정하거나 절차적 통제를 강화했다. 예를 들어 스위스의 경우 의회에서 압도적 다수의 의결을 요하도록 했고, 2005년에 EU는 안정성장협약(SGP)에 의한 예외조항의 경우 과도한 재정적자 절차를 조건부로 허용했는데, 그것은 재정적자가 한도에 가깝고 준칙 위반이 일시적인 경우의 두 가지 조건을 동시에 모두 충족하는 경우로 제한했다. 또한 WAEMU에서는 예외조항이 발동되는 경우를 실질 GDP 및 수입에 막대하고 일시적인 충격이 있을 경우로 제한했다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 경제위기가 반복되거나 위기 이후 경기침체가 지속되는 상황에서는 예외조항이 상시화 되는 것을 막기 어렵다. 특히 예외조항만 따로 분리 운용해서는 이를 제대로 준수하게 만들기 어렵다. 따라서 다른 재정준칙과 효과적으로 연계 운용하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 예를 들어 위기시 예외조항을 운용할 때에는 위기 기간 중 누적된 재정적자를 앞으로 반드시 갚아야 한다는 상환준칙을 고려하도록 하고 동시에 중기적 균형재정 목표 준칙도 함께 고려하도록 해야 예외규정의 남용과 오용을 효과적으로 막고 정부가 위기를 빌미로 재정지출을 방만하게 확대하는 것을 제어할 수 있다. 이같이 경제위기 대응 재정준칙은 위기시 재정준칙을 다른 준칙들과 효과적으로 연계 운용함으로써 예외규정 남용을 방지하려는 것이라는 점에서 차세대 재정준칙과 다르다.

마. 위기 후 복원시 재정준칙 운용(중기 균형성)

Caselli et al.(2018)는 위기 후 원래의 준칙의 목표로의 기민한 복원원칙과 함께 위기시 누적된 재정적자의 상환 준칙을 강조했다. 이러한 측면에서 각국은 경제위기 종료 후 다시 평상시 재정준칙으로 기민하게 돌아가도록 하기 위한 기준과 후속조치를 구체적으로 정하여 운용하고 있다. EU의 개정된 안정성장협약은 GDP 대비 부채비율이 60%를 넘어서는 경우, 그 초과분을 20년 기간 동안 줄여나갈 것을 규정하고, 3년 평균으로 연평균 20분의 1씩 줄여나가는 경우 준칙을 준수한 것으로 평가한다(홍승현 2012). 또한 효과적 복원을 강제하기 위해 자동교정장치를 활용하기도 한다. 즉 각국은 위기로 인한 재정적자가 지속되어 준칙의 한도를 넘게 될 경우 강제적 자동교정장치를 발동시켜 이에 대응하도록 했으며, 특히 이를 재정적자 상환원칙과 연동시켜 운영하는 경우가 많다(백웅기 2016). 이와 관련해 스위스와 독일의 구조적 재정수지준칙에는 부채 브레이크(Debt Brake)라는 자동교정장치가 포함되어 있고, 폴란드와 슬로바키아의 채무준칙에도 자동교정장치가 포함되어 있는데 이것은 위기 후 원래 준칙 목표로의 기민한 복원을 유도한다는 측면에서 유용성을 찾을 수 있다(홍근석 2017). 또한 스위스 등은 준칙의 예외를 허용할 경우 중기적 정상화 조치를 함께 수반하도록 의무화했다. 그래야 경제위기에 대응하기 위해 유연성만 강조하던 차세대 재정준칙의 접근법을 바로잡고 반복되는 경제위기에 효과적으로 대응하며 재정의 지속가능성도 유지할 수 있기 때문이다.

그러나 문제는 위기시 발생한 적자를 위기 후 반드시 상환한다는 준칙을 현실적으로 실천하기가 쉽지 않다는 점이다. 특히 지금같이 경제위기 후 침체가 장기화되는 상황에서는 예외규정이 상시화 되고 적자 상환이 더욱 어려워질 수 있다. EU의 경우 2008년 세계경제 위기시 실시했던 양적완화 제로금리 정책을 2020년 코로나 위기 때까지 계속 유지할 정도로 경기침체가 장기화되었고, 더구나 2020년 코로나 위기로 인해 앞으로 침체가 장기간 지속될 것으로 전망되는 상황에서는 예외조항이 상시화 될 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 스웨덴 독일 등 여러 나라들은 위기가 채 끝나기도 전에 정상적인 재정준칙으로의 복원을 추진하고 있다. 독일의 경우 2020년 말 코로나 위기가 계속되는 상황임에도 메르켈 총리는 코로나 위기시 폭증한 부채에 대해 2023년부터의 상환계획을 발표한 바 있다.

과연 이러한 준칙 복귀를 가능하게 만든 요인은 무엇인가? 가장 중요한 것은 다른 준칙들과의 효과적 연계 운용을 하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 측면이 경제위기 대응 재정준칙이 차세대 재정준칙과 다른 점이다. 예를 들어 중기적 균형재정 준칙과 위기 후 적자 상환 준칙이 확고히 정립되어 있을 경우 경제위기라고 재정적자를 확대할 경우에도 나중에 적자를 반드시 상환해야 하고 나아가 보다 강력한 흑자재정 준칙을 강요받게 될 것이라는 사실을 염두에 두고 이를 추진할 수밖에 없고, 독일처럼 조기에 원래의 준칙으로의 복원을 추진할 수밖에 없게 되는 것이다. 따라서 경제위기 대응 재정준칙의 가장 중요한 특징은 중기적 재정균형 목표 준칙과 위기 후 적자 상환 준칙을 '중심 고리'로 삼아 제반 준칙들을 효과적으로 연계 운용하며 재정의 유연성과 건전성을 함께 도모하는 것이라 할 수 있다.

6. 경제위기 대응 재정준칙의 쟁점

경제위기 대응 재정준칙에 있어서 가장 논란이 되는 쟁점은 엄격한 준칙의 실천 가능성 문제와 복잡한 준칙의 단순성 확보 문제 및 이를 뒷받침할 관련 제도들의 보완 문제라 할 수 있다.

첫째, 경제위기 대응 재정준칙에서는 중기적 균형재정 준칙과 평상시 흑자재정 준칙 및 복원시 적자 상환 준칙 등의 엄격성을 강조하는 데 정작 이를 현실적으로 실천하고 준수하게 만들기가 쉽지 않다는 문제가 있다. 그동안 연구에서도 지적되었듯이 재정준칙 부과 시 이를 회피하는 행동을 유발해 준칙의 효과가 없었다는 견해(Strauch 1998; von Hagen 1991; Kiewiet and Szakaly 1996)를 고려할 때 준칙의 엄격성만으로 그 실천이 담보되는 것은 아니기 때문이다. 따라서 준칙을 현실적으로 어떻게 집행하고 준수하게 할 것이냐가 중요하다.

둘째, 차세대 재정준칙과 마찬가지로 경제위기 대응 재정준칙도 재정의 건전성과 유연성이란 상반되는 목표를 추구하기 때문에 준칙의 복잡성이 심화될 수밖에 없고 그 결과 준칙의 준수성이 저하되고 준칙의 회피와 위반을 유발할 수 있다. 따라서 이러한 문제를 극복하고 '단순성'을 확보하는 것이 중요한데 이를 어떻게 하느냐가 관건이다.

셋째, 재정규율은 재정준칙만 가지고는 확보할 수 없고 각종 제도적 뒷받침이 보다 중요하다는 지적이 제기되어 왔다. 우리나라에서도 재정준칙보다 제도적 요건이 재정규율

에 더 효과적이라는 주장이 제기되었고(권오성 외 2012, 267쪽), 각국의 연구사례에서 보듯이 준칙의 성패는 각종 제도적 여건이나 정치·경제·사회·재정 환경 여건에 크게 좌우된다는 주장도 이어졌다. 예를 들어 중기적 균형재정 준칙을 제대로 운용하기 위해서는 먼저 스웨덴처럼 중기계획을 중심으로 단년도 예산을 통제 운용하는 하향식 예산제도나 의회 심의 절차를 확충하는 것이 필요하고, 정부 의회 간 재정권한의 효과적 재분배도 중요하며, 나아가 한 정권을 뛰어넘어 준칙의 중기적 안정적 수행을 위한 독립재정위원회 등 중립적 감시 감독기구 설치도 필요하다(홍종현 2021). 따라서 새로운 재정준칙 논의는 이러한 제도적 뒷받침과 함께 연계하여 논의할 필요가 있다.

그러면 과연 위의 세 가지 문제점을 어떻게 해결할 것인가?

첫째, Caselli et al.(2018)와 Eyraud et al.(2018)은 '잘 설계된 재정준칙'이 재정준칙의 성패를 좌우한다고 지적했는데 경제위기 대응 재정준칙들의 경우 더욱 이러한 노력이 중요하다고 할 수 있다. 즉 다양하고 상반되는 재정준칙들을 효과적으로 운용하며 성과를 거두기 위해서는 현실적으로 그 실천적 측면을 고려한 효과적인 설계가 중요하기 때문이다. 이를 위해서는 핵심 준칙을 중심으로 제반 준칙들을 통합적으로 연계 운용하는 체제를 정립하는 것이 효과적이다. 그래야 복잡한 재정준칙들을 간명하게 통합 운용하며 단순성을 회복할 수 있기 때문이다. 이를 위해 가장 효과적인 방안은 중기 균형재정 준칙과 위기 후 적자 상환 원칙의 두 가지를 중심 고리로 삼아 제반 준칙들을 통합 연계 운용하는 것이라 할 수 있다. 즉 이것이 복잡한 준칙들의 단순성을 회복하는 효과적인 방안이 될 수 있다.

둘째, 경제위기 대응 재정준칙이 제대로 효과를 거두려면 이를 뒷받침하기 위한 사회적·정치적 합의와 함께 다양한 제도적 뒷받침이 필요하다. 스웨덴의 경우 1990년대 초 일본식 버블 붕괴 경제위기를 맞이해 온 국민이 재정위기와 복지체제 붕괴 가능성을 체험하면서 재정건전성에 대한 국가적 합의가 확고히 정립되었고 그 결과 각종 재정준칙이나 중기계획은 법적 기반이 없이도 잘 준수되고 있는 반면, 프랑스에서는 그러한 사회적 합의가 결여되어 중기계획을 법률로 만들었음에도 제대로 효과를 보지 못하고 있기 때문이다. 따라서 건실한 재정운용에 대한 국민적 합의가 없는 상황에서는 어떠한 중기적 균형재정 준칙이나 경제위기 대응 재정준칙도 성공적 집행을 보장하기 어렵다. 이와 함께 재정규율 증진을 위해서는 다양한 제도적 개선방안을 추진하는 것이 필요한데 이 문제에 관해서는 별도의 후속 논의가 필요할 것이다.

Ⅲ. 경제위기 대응 재정준칙 도입 사례 비교 분석

1. 경제위기 대응 재정준칙의 부분적 도입 추세

각국의 재정준칙 중 경제위기 대응 재정준칙의 5가지 요건을 모두 갖춘 나라는 찾아보기 힘들다. 무엇보다 경제위기 대응 재정준칙은 아직 발전 초기단계인 데다가 각국은 관련 재정준칙들을 부분적으로 도입하는 상황이기 때문이다. 그 중에서 경제위기 재정준칙의 틀을 가장 먼저 갖춘 사례는 스웨덴이라 할 수 있다. 스웨덴은 1990년대 초 버블이 꺼지면서 커다란 금융위기와 경제위기를 맞이했고 이에 따라 과도한 적자채무와 재정위기에서 벗어나기 위해 새로운 재정준칙들을 도입하게 되었다. 스웨덴은 이를 바탕으로 이후 2008년 세계 금융위기도 수월하게 넘겼고 지금까지 국가채무비율을 건실하게 유지하며 성공적인 재정운용을 지속하고 있다. 이러한 스웨덴식 재정준칙은 2008년 세계 경제위기 이후 영국 등 유럽 각국으로 확산되었다. 물론 EU의 재정협약이나 영국의 재정준칙 등 각국의 재정준칙도 경제위기 대응 재정준칙의 요건을 차례로 갖춰가고 있기는 하지만 아직 차세대 재정준칙의 형태를 크게 벗어나지 못하고 있고, 특히 중기적 균형재정 목표를 중심으로 한 재정준칙들의 통합 연계 운용체제의 발달은 미진한 편이다. 그러면 그 중에서 가장 발전된 형태인 스웨덴 모델에 대해 심층 분석하기로 한다.

2. 스웨덴 경제위기 대응 재정준칙 심층 분석

경제위기 대응 재정준칙으로 가장 먼저 전환한 대표적 사례는 스웨덴으로 볼 수 있다. 스웨덴은 1990년대 초 경제위기를 맞이해 위기 대응 재정준칙으로 먼저 전환했다. 스웨덴의 새로운 재정준칙의 핵심은 중기 재정계획 상의 중기목표를 중심으로 재정 및 준칙을 운용하는 것과, 평상시의 균형재정 원칙과 흑자재정 준칙을 크게 강화한 점이다. 스웨덴은 이러한 경제위기 대응 재정준칙을 운용한 결과 이후 2008년 경제위기도 잘 극복했고 2020년 코로나19로 인한 경제위기도 다른 나라들보다 수월하게 극복하고 있다. 이러한 스웨덴식 재정준칙은 이후 2008년 세계 경제위기를 맞이해 영국 등 서구 각국으로 확산되었다.

가. 스웨덴 재정준칙 도입 배경

스웨덴은 1960년대에서 1970년대까지 고도 성장기의 경제호황에 힘입어 고도 복지 체제를 구축하고 이를 유지하는 데 큰 어려움이 없었지만, 1990년대 초 금융버블이 터지면서 주식과 부동산자산 거품이 꺼지고 일본식 버블위기를 맞이하게 되었다. 1990년대 초부터 1995년까지 스웨덴 성장률은 연속 마이너스를 기록했고, 스웨덴의 실업률은 1993년부터 9%대로 높아졌으며, 재정적자와 국가채무가 급증하며 재정위기가 심화되었고 스웨덴의 재정수지는 1991년 마이너스가 된 이후 1992년 -8.5%, 1993년 -10.9%, 1994년 -8.8%, 1995년 -7% 등 위기가 1997년까지 이어졌다. 이에 따라 국가부채도 1990년대 초반부터 급격히 증가해 1990년도 GDP 대비 국가부채비율이 46.3%였던 것이 1994년에는 82.5%로 1.8배 급증해 유로국가들을 크게 앞지르게 되었다. 이러한 경제위기를 맞이해 스웨덴의 고도복지 체제는 근본적으로 위협을 받게 되었다.

이러한 1990년대 초 경제위기를 맞이해 스웨덴의 재정개혁이 이루어졌다. 새로운 재정준칙을 도입하고 1991년부터 고강도 구조조정을 단행했으며, 대대적인 정부지출 구조조정과 복지개혁을 추진했다. 1994년 집권한 사민당 수상 페르손은 “빚진 자는 자유롭지 못하다”는 구호 하에 종합적 재정건전화 프로그램(Consolidation Program)을 수립하고 재정개혁을 추진했다(양태건 2020; 정기혜·김용하·이지현 2012).

나. 스웨덴 재정준칙의 내용 및 특성

스웨덴은 1997년부터 재정준칙(Fiscal Rule)을 본격 시행했는데 그 5가지 핵심 내용에 대해 살펴보기로 한다(Sweden Government Offices 2011).

(1) 중기 재정계획 목표 중심 하향식 예산제도 운용(중기 균형성)

스웨덴은 재정운용의 중심축을 단년도 예산에서 중기계획 중심으로 전환하고 중기 재정목표를 중심으로 재정과 준칙을 운용하게 되었다. 이에 맞추어 예산의 편성과 의회 승인도 하향식으로 전환했다. 즉 예산안이 제출되면 재정위원회의 종합심사를 거쳐 총지출 한도 및 분야별 지출한도를 먼저 결정한 후 그 종합안이 본회의에서 의결되고 각 상임위원회에서는 이러한 종합안의 분야별 지출한도 범위 내에서 세부 지출내용을 결

정하는 하향식(Top-down) 예산편성방식을 도입했다. 이에 따라 중기적 시계에서 거시경제 및 재정에 대한 고려가 가능해졌고 중기단위에서 재정을 통제함으로써 중기 재정계획이나 재정준칙의 실효성을 제고할 수 있게 되었다.

(2) 중기적 지출상한 중심 재정 운용(중기 균형성)

스웨덴 재정준칙의 또 하나의 중요한 특징은 중기적 지출상한 목표를 중심으로 재정운영을 하는 것이라 할 수 있다(홍근석 2017). 이를 통해 기존의 단년도 위주의 재정운용 방식을 보완하고 중장기적 재정운용의 건전성을 도모하며, 예산운용의 효율성을 제고하고자 했다. 스웨덴은 1997년의 재정개혁 시 중앙정부가 향후 3년간 총지출과 정부조직별 27개 분야별 지출 한도를 미리 설정하는 지출상한제도를 도입했다. 이러한 지출상한제에 따라 어느 한 분야의 지출이 늘어나면 같은 영역에서 다른 지출 감소를 통해 이를 보완하는 것이 원칙이다. 또한 일시적인 재정여유분을 장기적인 지출증액에 사용할 수 없다(홍종현·정성호 2020). 이러한 스웨덴 의회의 총지출 한도에 대한 결정은 법적 구속력을 갖지는 않지만 한번 설정된 지출한도는 수정되지 않는 것이 관례이고 잘 지켜지고 있다. 지출한도의 변화는 재정정책의 변화 등 몇몇 예외적인 경우에만 발생했는데, 이 경우 모두 지출한도가 낮아지는 결과를 보여주었다(홍근석 2017). 또한 지방정부에 대해서는 2000년부터 균형재정을 의무화하고, 재정적자 발생시 2년 이내에 이를 해소하도록 했으며, 이를 위반할 경우 중앙정부의 일반보조금 감축을 통해 제재를 가하게 했다(국회예산정책처 2020).

(3) 재정흑자 목표 강화(평상시 준칙)

스웨덴의 재정개혁에서 가장 눈에 띄는 것은 평상시 균형재정 흑자재정 준칙을 크게 강화한 것이고, 이후 이를 매우 잘 준수하고 있다는 점이다. 스웨덴은 「예산법」(2011년)[5]에 따라 정부가 의회에 재정흑자 목표를 제출하고 의회가 이를 결정하는 데, 재정흑자 목표는 한번 정해지면 계속 유지되며 8년에 한번 개정되도록 했다. 이러한 흑자재정 목표는 처음에는 GDP 대비 2%였는데 2009년부터 1%로 낮추었고 다시 2017년에 0.33%로 낮추었다. 만약 정부가 흑자재정 목표에서 벗어날 경우 앞으로 어떻게 목표로 다시 복귀할 것인가에 대해 의회에 설명할 책임을 진다. 스웨덴 정부는 재정흑자 목표

5) 스웨덴 「예산법」 제2장 제1조 및 제9장 제2조

를 둔 이유를 '장기 재정건전성', '경제위기 시 완충 역할', '세대 간 형평성', '경제적 효율성' 등을 위한 것으로 설명하고 있다(홍근석 2017). 따라서 평상시 재정흑자 준칙을 강화한 이유를 단순히 재정건전성을 확보하려는 차원으로 보기보다 향후 반복될 수 있는 경제위기에 대비해 평상시 재정역량을 최대한 비축하기 위한 것으로 볼 필요가 있다. 따라서 스웨덴의 평상시의 강력한 흑자재정 준칙이야말로 경제위기 대응 재정준칙의 특성을 가장 잘 보여주는 사례라 할 수 있다.[6]

(4) 중기적 채무고정 목표 설정(중기 균형성)

스웨덴의 기존 재정준칙에는 채무수준에 대한 것이 없었는데 재정의 지속가능성을 위해서는 중기적 차원에서의 국가채무 관리가 중요해지면서 채무 고정목표를 새로운 재정준칙으로 도입했고 2019년부터 발효되도록 했다. 채무 고정목표는 GDP 대비 35% 기준 ±5% 범위로 설정되었다. 따라서 상하의 ±5% 범위를 넘어설 경우 정부는 의회에 그 이탈 사유와 대처방안을 제출하도록 했다. 이것은 마스트리히트 조약에 부응해 정부가 준수할 '중기적 통합 부채수준'을 제시한 것으로 볼 수 있다(양태건 2020).

(5) 예산마진 운용(위기시 준칙)

이와 함께 향후 예측하지 못한 경제·재정 환경 변화로 인한 지출 증가 요인이 발생해 지출상한을 준수하기 어려울 경우에 대비해 일정한 예산여유분(Budgeting Margin)을 두어 완충장치 역할을 하도록 했다.[7] 이에 따라 스웨덴에서는 27개 영역 지출상한 설정 시 2% 정도의 예산여유분을 두고 있다(이정희 2012). 이러한 예산마진이란 지출한도와 실제 설정된 예산(The Capped Expenditure) 간 차이를 말하는 것으로 예상치 못한 경제상황 변화로 지출 변화가 발생할 경우 완충역할(Buffer)을 수행하기 위한 것이다. 스웨덴 정부의 가이드라인에 따르면 당해 연도(t년도)의 경우 설정된 예산의 최소 1%, 이듬해(t+1년도)는 설정 예산의 최소 1.5%, t+2년도에는 최소 2%, t+3년도는 최소 3%를 예산마진으로 두도록 했다(국회예산정책처 2020).

---

6) Sweden Government Offices, *Swedish fiscal policy framework*, 2011, p.13.
7) 스웨덴 「예산법」 제2장 제4조

다. 스웨덴의 재정준칙 평가

스웨덴은 강력한 재정개혁을 추진한 결과 정부총지출은 큰 폭으로 줄어들어 1990년대 초반 GDP 대비 70%에 달하던 정부총지출 규모가 20여 년 만에 50% 수준으로 낮아졌으며 프랑스보다도 낮아졌다. GDP 대비 복지지출 비중도 1992년 이후 계속 크게 낮아져 스웨덴의 재정수지와 국가부채는 건전한 수준을 회복했다. 스웨덴은 예산법률주의를 취하지 않고 있고, 중기 재정계획도 형식적으로는 법적 강제력이 없음에도 불구하고, 중기 총량목표와 지출한도 등의 중기 재정계획의 수치는 특별한 사정이 없는 한 변동성이 낮게 잘 운용되고 있다(김용식 2018). 그 결과 EU 국가 중에서도 스웨덴은 장기 재정위험도가 낮은 국가로 평가되고 있고 재정준칙의 엄격성은 레벨1로 평가되고 있다(Sherwood 2015). 결국 스웨덴의 재정준칙 운용은 매우 성공적인 것으로 평가받고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 스웨덴 재정준칙의 제반 특성들은 경제위기 대응 재정준칙의 요건을 상당부분 갖추고 있는 만큼 스웨덴은 경제위기 대응 재정준칙을 선도적으로 갖춘 나라로 평가할 수 있다.

Ⅳ. 우리나라의 재정준칙 비교 (2020년「국가재정법」개정안 기준)

1. 우리나라의 재정준칙 도입 필요성

우리나라는 OECD 국가 중 터키와 함께 재정준칙이 없는 나라로 분류되고 있다.[8] 물론 우리나라도 암묵적 형태의 지출준칙이나 세계잉여금 처리 규정 같은 수입준칙이 일부 운용되었지만 법률적 구속력이 없는 내부지침에 의한 것으로 실효성이 없었던 것으로 평가되고 있다. 따라서 우리나라의 재정준칙은 다른 OECD 국가들이 운영하는 재정준칙과 비교할 때 법적 구속력, 명확성, 투명성 등에서 크게 부족한 것으로 평가된다(김용식 2018). 이에 따라 우리나라에서도 그동안 재정준칙을 도입할 필요성이 계속 제기되었다. 특히 그동안 우리나라는 재정이 상대적으로 건전한 것으로 평가받아왔지만 최근 들어 재정여건이 급속히 악화되고 특히 저출산 고령화가 세계적으로 가장 급격히 심화되는 편이고, 교역비율이 매우 높은 개방된 SOE 국가라 경제위기에도 크게 노출되어 있어서 향후 경제위기와 재정위기 가능성이 높은 것으로 전망되고 있는 만큼 새로운 재정준칙 마련이 시급한 실정이다(백웅기 2016; 정도영 2015).

2. 2020년 정부의「국가재정법」개정안의 한국형 재정준칙 평가

우리나라 정부는「국가재정법」을 개정해 새로운 재정준칙 도입을 추진하고 있다. 2020년 10월 5일 정부는 재정환경 변화에 대응하고 재정의 지속가능성을 유지하기 위해 우리 여건에 맞는 재정준칙 도입 방안을 발표한 바 있다. 정부가 발표한 "한국형 재정준칙"의 주요 내용을 보면 준칙성, 보완성, 실효성의 3가지 요소를 중심으로 설계했다고 밝혔고, 그 골자는 '국가채무비율 60% 및 통합재정수지 -3%의 한도 설정', '한도 초과 시 재정건전성 대책 의무적 마련', '위기발생 시 준칙 면제 및 기준 완화' 등이고 그 적용 시기는 2025년부터로 정했다.

---

8) 기획재정부, "재정준칙 도입 방안," 기획재정부 보도자료, 2020.10.5.

재정준칙 한도계산식: (국가채무비율/60%)×(통합재정수지비율/△3%) ≤ 1.0

이러한 정부안에 대한 평가는 준칙 도입에는 긍정적이지만 그 내용에 관해서는 대체로 긍정적이지 않다. 정부안이 발표되자마자 정치권·학계·언론에서는 다양한 의견이 쏟아졌다. 주요 쟁점은 새로운 재정준칙의 주요내용을 시행령에 위임했다는 점과, 준칙의 한도 설정이 안이하다는 점, 보완산식의 타당성에 관한 문제, 준칙 예외요건이 적절한지의 문제, 도입 시기를 너무 늦춘 것 아니냐는 문제 등이 제기되었다(홍종현·정성호 2020). 그러나 본 연구에서는 이러한 논점보다는 위에서 분석한 경제위기 대응 재정준칙의 주요 요건을 중심으로 과연 한국형 재정준칙이 반복되는 경제위기에 제대로 대응할 수 있는 것인지를 중심으로 평가하고자 한다.

첫째, 정부의 한국형 재정준칙 방안에서는 중기적 균형재정 목표를 중심으로 준칙을 운용하는 내용은 찾아볼 수 없다.

둘째, 정부의 한국형 재정준칙 방안에는 평상시·위기시·복원시 준칙을 통합적으로 연계 운용하는 내용을 찾아보기 어렵고 정부의 재정준칙들은 상호 연계성 없이 분리 운용되도록 설계되어 있다.

셋째, 정부안에는 평상시의 균형재정 또는 흑자재정 준칙 등의 엄격성도 찾아볼 수 없다. 한국형 재정준칙에서는 한도를 국가채무비율과 통합재정수지비율의 곱셈 산식으로 정하면서 그 오용 가능성이 제기되었고(홍종현 2021, 141쪽), 또한 재정운용방향의 '경우의 수'를 복잡하게 만들어 정책집행의 일관성과 예측가능성을 저해할 위험성도 지적되고 있다. 또한 준칙의 주요 내용을 대통령령에서 정하도록 하고 법률에는 위임근거만 두어 정부가 재량적으로 준칙을 변경 운용할 수 있다는 점에서 재정준칙의 엄격성을 기대하기 어렵다.

넷째, 경제위기에 대비하기 위해서는 예외조항의 분명한 원칙과 기준이 제시되어야 하는데 이것이 부족하다. 전쟁, 대규모 재해, 글로벌 경제위기시 준칙 적용을 면제할 수 있도록 예외조항을 두었지만 그 구체적 기준이 부족해 정부의 자의적인 해석 가능성에 대한 비판이 제기되고 있다. 또한 이러한 문제를 보완하기 위해서는 다른 준칙들과의 효과적 연계운용이 필요한데 이러한 점도 부족해 올바른 효과를 기대하기 어렵다.

다섯째, 정부안에는 위기 후 복원 규정도 미비하다. 즉 정부안에는 “한도계산식”을 초과할 경우 다시 한도 이내로 복귀하도록 재정건전화 대책의 수립을 의무화했지만 그 구체적 기준이 없고, 이미 현행 「국가재정법」[9]에는 정부에게 평상시 국가채무감축 관리계획을 시행할 의무를 부과하고 있어서 추가적 효과를 기대하기 어렵다.

이상의 평가를 종합해 볼 때 2020년 정부의 한국형 재정준칙 방안은 경제위기 대응 재정준칙의 외형적 틀은 일부 갖추고 있지만 그 내용적으로는 주요 요건을 대부분 갖추지 못한 것으로 평가할 수 있다. 따라서 이러한 방안으로는 앞으로 반복되는 경제위기에 제대로 대응하기 어려운 만큼 경제위기 대응 재정준칙의 틀로 전환하는 것이 필요하다. 특히 중기 균형재정 목표 준칙과 위기시의 적자 상환원칙을 명확히 정립하고 제반 준칙을 통합적으로 연계 운용하는 것이 필요하다.

이와 관련해 또 하나 관심을 두어야 할 과제는 앞에서 살펴보았듯이 재정규율을 제고하기 위해서는 재정준칙보다 제도적 요건을 갖추는 것이 더 중요하다는 견해들이 제시되고 있는 만큼 각종 제도적 뒷받침을 위한 새로운 노력과 연구가 추가적으로 필요하다는 점이다. 또한 우리나라와 사정이 다른 해외의 재정준칙 사례들을 그대로 이식하는 데 따른 문제점들을 신중히 고려하여 이를 보완하기 위한 연구와 노력도 필요한 만큼 이에 대한 후속 연구를 기대해 본다.

9) 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획), 제86조(재정건전화를 위한 노력) 등

V. 결론

본 연구에서는 각국이 반복되는 경제위기를 맞이해 새로운 경제위기 대응 재정준칙으로 전환하고 있음을 다양한 사례를 비교하여 살펴보았다. 기본적으로 경제위기가 반복되는 상황에서는 기존의 경직된 재정준칙으로 대응하기가 어려워지면서 새로운 변화가 불가피해졌다. 이에 따라 2008년 세계 경제위기를 계기로 유럽 등 각국은 재정준칙의 새로운 변화에 나섰고, 특히 재정의 건전성과 유연성을 함께 도모하는 차세대 재정준칙으로의 전환을 추진했다. 그러나 이와 같은 차세대 재정준칙도 여러 가지 측면에서 문제점을 안고 있다는 점이 확인되면서 반복되는 경제위기에 제대로 대응하지 못하고 있는 상황이다. 이에 따라 차세대 재정준칙의 문제점들을 보완한 새로운 경제위기 대응 재정준칙이 필요해졌다. 따라서 본 연구에서는 각국의 관련 사례들을 비교 분석하여 경제위기 대응 재정준칙의 특성과 요건 및 운용 메커니즘을 밝혔다.

그 결과 경제위기 대응 재정준칙의 5가지 요건은 다음과 같다. 첫째, 경제위기 대응 재정준칙은 중기적 균형재정 목표를 중심으로 제반 재정준칙들을 운용하며 반복되는 경제위기에 대응하는 것이다. 둘째, 평상시·위기시·복원시의 준칙을 긴밀하게 통합적으로 연계 운용하며 경제위기에 대응하는 것이다. 셋째, 반복되는 경제위기에 대비해 평상시에는 재정여력을 비축하기 위한 강력한 흑자재정 균형재정 준칙을 운용하는 것이다. 넷째, 위기시에는 효과적인 예외규정을 활용해 재정의 적극적 역할을 뒷받침하면서, 다른 준칙과 연계 운용을 통해 예외규정의 남용을 방지하는 것이다. 다섯째, 위기 이후 복원시에는 원래의 준칙 목표로 기민하게 복원하도록 준칙을 정립하고, 준칙 일탈 기간 중 발생한 재정적자를 반드시 상환하도록 하는 재정준칙을 운용하는 것이다. 따라서 이러한 5가지 요건을 갖춘 재정준칙을 경제위기 대응 재정준칙이라 구분할 수 있다. 이러한 재정준칙을 갖추어야 반복되는 경제위기에 효과적으로 대응하며 재정의 건전성과 유연성을 함께 이룰 수 있다.

앞으로 각국이 경제위기 대응 재정준칙을 도입하고 활용하는 모습은 더욱 확산될 수밖에 없을 전망이다. 무엇보다 세계경제가 구조적 문제점을 안고 있어서 경제위기가 계속 반복될 가능성이 높은 것으로 전망되는데다가, 우리나라의 경우도 가계부채, 기업부채, 정부부채가 급증하고 세계 수준으로 빠르게 늘어나고 있어서 언제든 부채위기나

버블위기가 터져서 커다란 경제위기를 맞이할 가능성이 제기되고 있기 때문이다. 따라서 우리나라의 경우 향후 반복될 경제위기에 대비하는 것이 그 어느 나라보다도 더 중요한 상황이다. 그러나 2020년 정부가 발표한 한국형 재정준칙을 평가한 결과 우리나라 재정준칙은 경제위기 대응 재정준칙의 요건을 갖추지 못하고 있는 만큼 이를 경제위기 대응 재정준칙으로 조속히 전환하는 노력이 필요하다.

참고문헌

국회예산정책처, 「2020 주요국의 재정제도」, 국회예산정책처, 2020.

권오성, 「재정건전성을 위한 지출 및 채무 제한제도 도입에 관한 연구」, 한국행정연구원, 2013.

권오성 외, 「재정규율과 재정책임의 이론과 실제」, 대영문화사, 2012.

김용식, 「국가재정운용계획의 운영현황과 제도개선방안 연구」, 국회연구용역보고서, 2018.

백웅기, "우리나라의 재정준칙의 도입방안," 「입법과 정책」 제8권 제1호, 국회입법조사처, 2016, 265~288쪽.

안태환, "이명박 정부의 재정개혁 과제," 「한국행정학회 2008년도 추계학술대회 발표논문집」, 한국행정학회, 2008. 10.

양태건, 「복지시대의 국가재정건전성 강화를 위한 법제 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2020.

이정희, 「총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구(II) 세출규율」, 한국법제연구원, 2012.

정기혜·김용하·이지현, 「주요국의 사회보장제도 스웨덴」, 한국보건사회연구원, 2012.

정도영, 「[현안보고서 제270호] 재정준칙 정립을 통한 재정규율 강화」, 국회입법조사처, 2015.

하연섭, "재정건전화의 정치경제: 비교제도분석," 「한국정책학회보」 제25권 제1호, 한국정책학회, 2016, 237~268쪽.

홍근석, 「세대간 회계 및 재정준칙 법제화에 관한 연구」, 국회예산결산특별위원회, 2017.

홍종현·정성호, 「국가채무 및 재정수지 관리 법제의 현황과 개선방안 연구」, 한국법제연구원, 2020.

홍종현, "한국형 재정준칙의 도입방안에 대한 소고," 「공법학연구」 제22권 제1호, 한국비교공법학회, 2021, 121~156쪽.

Alesina, Alberto, and Tamim Bayoumi, "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States," *NBER Working Papers*, no.5614, National Bureau of Economic Research, Inc., 1996.

Beetsma, Roel et al., "The rise of independent fiscal institutions: recent trends and performance," *IMF Working Paper*, IMF, 2017.

Bohn, Henning, and Robert P. Inman, "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States," *NBER Working Papers,* no.5533, National Bureau of Economic Research, Inc., 1996.

Blanchard, Olivier, "Public Debt and Low Interest Rates," *American Economic Review*, no.19-4, Peterson Institute for International Economics(PIIE), 2019.

Caselli, Francesca et al., "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability-Technical Background Papers-," *International Monetary Fund Staff Discussion Note*, IMF, 2018, pp.1197-1129.

Debrun, X., and A. Schaechte, "Institutional Reforms and Fiscal Adjustment," *Post-Crisis Fiscal Policy*, MIT Press, 2014, pp.485-514.

Eyraud, Luc et al., "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability," *IMF Staff Discussion Notes,* vol.2018 no.4, IMF, 2018.

Fatas, Antonio, and Ilian Mihov, "The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states," *Journal of Public Economics*, vol.90 issue.1-2, 2006, pp.101-117.

Furman, Jason, and Lawrence H. Summers, "A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates," *Discussion paper*, Harvard Kennedy School, 2020.

Guichard, Stephanie et al., "What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences," *OECD Economics Department Working Papers,* no.553, OECD Publishing, 2007.

Hallerberg, Mark, and Jürgen von Hagen, "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union," *NBER Chapters, in: Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, National Bureau of Economic Research, Inc., 1997.

Kennedy, Suzanne, Janine Robbins, and Francois Delorme, "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance," *Fiscal Rules Conference*, 2001, p.237.

Kopits, George, and Steven A. Symansky, "Fiscal Policy Rules," *IMF Occasional Papers,* no.162, 1998.

Mian, Atif R., Ludwig Straub, and Amir Sufi, "Indebted demand," *Working Paper, no.*26940, National Bureau of Economic Research, 2020.

Perotti, Roberto, and Yianos Kontopoulos, "Fragmented fiscal policy," *Journal of Public Economics*, vol.86 issue.2, 2002, pp.191-222.

Schaechter, Andrea et al., "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the 'Next-Generation' Rules: A New Dataset," *IMF Working Paper,* vol.2012 issue.187, 2012.

Sherwood, M., *Medium-term budgetary frameworks in the EU member states*, European Commission, 2015.

Strauch, Rolf R., "Budget Processes and Fiscal Discipline: Evidence from the US States," *ZEI Working paper,* University of Bonn, 1998.

von Hagen, Jürgen, "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints," *Journal of Public Economics,* vol.44, 1991, pp.199-210.

von Hagen, Jürgen, and Ian J. Harden, "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline," *IMF Working Paper*, vol.96 issue.78, 1996.

von Hagen, Jürgen, and Guntram B. Wolff, "What Do Deficits Tell us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules," *Journal of Banking and Finance,* vol.30 issue.12, 2006, pp.3259-3279.

A Study on the New Fiscal Rules in Response to Recurring Crises

Chun Soo-kyung*

Abstract

This study is about how to effectively respond to recurring crises and achieve fiscal sustainability and flexibility by improving the fiscal rules. To this end, this study compared and analyzed the cases of the fiscal rules that many countries had reformed after the global financial crisis and suggested that there are five key characteristics of new fiscal rules and operating mechanism. Therefore those that have the five characteristics are the new fiscal rules in response to recurring crises, which are different from the 'next generation' fiscal rules as follows.

First characteristic of the new fiscal rules is to operate all the fiscal rules centered on the medium-term fiscal objectives to promote the fiscal flexibility and sustainability. Second characteristic of the new fiscal rules lays emphasis on the simplicity that could be achieved by closely integrated linking the three rules in times of the normal (upturn), crisis (downturn) and correction (restoration). Third characteristic of the new fiscal rules is to stockpile the fiscal capacity by keeping to the strong rules for the fiscal surplus in normal times, in order to prepare for the significant increase of the fiscal expenditure by the next economic crisis, Fourth characteristic of the new fiscal rules is to effectively use new escape clauses in response to the crisis, and prevent its abuse by taking into consideration of the clear elimination principle for the fiscal deficits that have increased during the crisis. Fifth characteristic of the new fiscal rules is, in times of correction after a crisis, to discipline to promptly take back to the fiscal rules in normal times and to clearly eliminate the fiscal deficits that have incurred during the deviation from the rules. In conclusion, whether the fiscal rules have the five characteristics qualified for the new fiscal rules could determine the success of response to recurring crises.

□ Keywords: Fiscal Rules, Economic Crisis, Balanced Finance, Fiscal Soundness, Next-generation Fiscal Rules

---

* National Assembly Policy Researcher, Ph.D Student, Korea University

▌ **예산정책연구** 제10권 제4호 2021. 12. pp.75-111 https://doi.org/10.35525/nabo.2021.10.4.003

장애인일자리사업의 사회적 가치 활성화를 위한 성과지표 개발 과제*

이재원**

국문초록

국회에서 입법 추진하는 「사회적가치기본법」이 제정되면 공공기관과 재정사업에서 사회적 가치가 핵심 성과관리 요소로 포함된다. 정부재정사업, 부처별 자체평가, 그리고 공공기관 경영관리에서 평가지표와 평가 가점 요소 등의 다양한 형태로 사회적 가치가 고려된다. 그런데 정부재정사업의 성과관리에서 사회적 가치는 개념 정립과 제도체계가 아직 명확하지 않다. 각종 성과평가에서 임의적으로 적용되는 경향이 있다. 사회적 경제와 사회복지 재정사업에서는 사회적 가치 보다 '경제적 가치'를 통해 재정지출의 사회적 타당성을 입증하는 시도도 있다. 기획재정부는 해당 법률안에 기초하여 사회적가치기본계획을 수립했다. 하지만 실천방식은 구체적으로 정립되지 않았다. 본 연구에서는 기획재정부에서 2020년도에 수립한 사회적가치기본계획의 내용에 기초하여 사회복지 분야 정부재정사업의 성과관리체계에 반영할 수 있는 사회적 가치의 성과지표 개발과제를 모색했다. 사례대상으로 경제적 가치와 사회적 가치가 혼재돼 있는 장애인일자리사업을 선택했다.

이 글의 내용은 세 가지다. 첫째, 정부정책에서 사회적 가치가 제도화된 맥락과 사회적 가치를 측정하려는 시도들을 정리했다. 둘째, 장애인일자리사업에서 논의됐던 사회적 가치 논의와 사업수행 현장 담당자들의 인식 상황을 분석했다. 셋째, 기획재정부 사회적가치기본계획에 기초하여 장애인일자리사업의 성과관리체계에 고려해야 할 사회적 가치 성과지표를 모색했다.

□ 주제어 : 사회적 가치, 장애인일자리, 재정사업평가, 성과관리

투고일: 2021. 6. 3. 수정일: 2021. 8. 7. 게재확정일: 2021. 10. 22.

* 본 논문은 한국장애인개발원의 연구과제인 「장애인일자리사업 종합평가연구」(연구책임: 이인재 2020)의 일부내용을 수정·보완하였습니다.

** 부경대학교 행정학과 교수 (jaewon@pknu.ac.kr)

I. 서론: 복지재정사업에서 사회적 가치 성과지표 제도화

국가정책에서 '사회적 가치'는 시대의 담론으로 자리매김 됐다. 기획재정부의 예산편성 지침과 중앙 및 지방 공공기관의 경영평가에서 사회적 가치가 제도화되어 예산 및 재원 배분의 기준 혹은 지침으로 설정됐다. 그런데 용어의 명칭은 동일해도 전제된 구체적인 내용과 제도화 접근방식들이 다양하여 국가정책 전반에 일관성 있는 제도화 정립이 필요하다. 상위 개념에서는 포괄적인 관련성이 있지만 개별 정책 혹은 사업단위에서는 편중과 비일관성 쟁점이 발생하고 있다.

사회적 가치에 대한 주제에서는 학계의 개념 정립 관련 학술적 논의와 정부 차원에서 성과관리(성과지표)의 집행체계 설계가 동시에 진행되고 있다. 사회적 가치와 관련한 연구들은 개별 학문별로 독립적으로 진행된다. 이론의 영역에서, 사회적 가치를 한국의 정치-경제적 가치 다음 단계의 시대 담론으로 해석하는 연구(이재열 2019)에서부터 개념과 논리적 이론체계 접근에 대한 연구(주효진·황석준 2019)에 이르기까지 다양하다. 기업의 경영에서 사회적 가치를 직접 반영하는 선행연구로는 라준영 외(2018), 조영복(2012), 김재영·민재형(2020) 등이 있다. 동일한 사회적 가치 용어를 사용하지만 전자는 '사회'와 '공동체'에 비중을 두고, 후자의 경영학적 연구는 사회적 가치를 경제적 화폐기준으로 환산하여 경제적 가치에서 정당성을 찾는다.

사회적 가치의 실천을 확보하기 위해 성과지표와 성과관리체계에 대한 연구들도 있다(이윤희 외 2019; 김성철·박인서 2019; 홍길표 외 2020 등). 사회적 가치의 정당성을 경제적 단위에서 찾으면 사회적 가치가 경제적 가치의 영역에 포함되어, 결과적으로 사회적 가치가 소멸될 위험도 있다. 사회적 가치는 '사회'와 '공동체' 자체의 가치로 접근될 필요가 있다.

사회적 가치가 정부재정사업 전반에 적용되면서 사회복지 부문도 예외가 아니다. 사회복지는 사회적 가치의 13개 세부 가치를 실천하는 수단으로 인식된 경향이 있어, 복지분야 재정사업은 정책대상에서 예외일 수 있다. 복지사업을 수행하는 조직과 사업설계 및 수행과정에서 사회적 가치는 예외 없이 적용 가능하다.

사회복지사업에서는 재정사업의 사회적 타당성을 경제적 가치에서 찾았던 경향도 있다. 재정우선순위가 높지 않았던 상황에서 복지재원 확보를 위해 사회복지지출의 경

제적 타당성 입증에 노력했다. 2000년대 초반 생산적 복지와 사회투자정책의 기조에서 자활사업과 사회적 기업 그리고 각종 복지일자리 사업에서 경제적 타당성 입증에 대한 관심과 시도가 많았다. 하지만 이러한 가운데 사회복지사업의 본질적 정체성이 약화되고, 복지 혹은 사회서비스의 공공성이 다시 강조됐다(남찬섭 2021).

정부에서는 기획재정부 중심으로 국회에 계류 중인 「사회적가치기본법」에 기초하여 사회적가치기본계획을 수립했다(관계부처합동 2020). 여기서 규정하는 13개의 사회적 가치 세부항목들은 포괄적이고 망라적이다. 사업집행 현장 혹은 제도운영에서 일관성 있는 제도적 정착을 위해 실천계획수립을 위한 구체적인 지침이 중요하다. 기관운영 혹은 재정사업의 성과관리체계에서 사회적 가치의 결합이 필요하다.

공공부문 운영에서 성과관리체계가 정립돼 있고, 여기서 핵심은 성과지표이다. 사회적 가치 역시 측정되지 않으면 개선될 수 없다(이재열 2019, 23쪽). 성과관리체계로 정부재정사업이 운영된다는 점을 고려할 때, 사회 분야 정부재정사업 성과관리체계에서 사회적 가치를 규명하고 체계적으로 측정할 수 있게 관리 가능한 성과지표 개발이 필요하다.

본 연구에서는 기획재정부에서 2020년도에 수립한 사회적가치기본계획의 내용에 기초하여 사회복지 분야 정부재정사업의 성과관리체계에 반영할 수 있는 사회적 가치의 성과지표 개발과제를 모색했다. 사례대상으로 경제적 가치와 사회적 가치가 혼재돼 있는 장애인일자리사업을 선택했다. 사회복지분야 재정일자리사업은 경제적 가치와 사회적 가치가 혼합된 생산적 복지의 기조에서 운영된다. 기존에는 사회복지에서 경제적 가치(타당성 혹은 생산성)을 기준으로 사업의 재정적 정당성을 강조했다. 사회적 가치가 제도화되면서 경제적 가치와 구분되는 새로운 성과지표 혹은 성과관리체계가 정립돼야 한다. 이는 노인일자리, 청년일자리, 공공근로 등의 사회적 일자리 분야에서 공통적으로 당면한 정책과제이다.

구체적으로 첫째, 정부정책에서 사회적 가치가 제도화된 맥락과 사회적 가치를 측정하려는 시도들을 정리했다. 사회적 가치가 정책관리에 직접 도입된 맥락과 사회적 기업과 사회복지분야(특히 장애인복지)의 재정사업에서 사회적 가치가 제도화된 맥락을 설명하고 쟁점 특성을 해석했다.

둘째, 기획재정부 중심의 공공기관에 대한 사회적 가치 성과관리 내용과 특성을 정리했다. 재정사업의 사회적 가치는 대통령직속 정책기획위원회와 기획재정부가 주도하

고 있다. 구체적으로는 공공기관의 경영평가에서 사회적 가치와 관련된 성과지표를 강화하는 방식이다. 여기에 기초하여 예산사업 전반에 걸쳐 사회적 가치의 성과관리를 적용한다는 점에서 공공기관의 사회적 가치 성과지표의 내용과 특성 분석 그리고 정책적 시사점이 중요하다.

셋째, 장애인일자리사업에서 논의됐던 사회적 가치 논의와 사업수행 현장 담당자들의 인식 상황을 설문조사를 통해 분석했다. 사회복지사업에서는 현장에서 사업담당자들의 인식과 태도가 중요한 전문가주의 특성이 있다. 복지영역은 그 자체가 사회적 가치로 영역으로 인식되기 때문에 새로운 정책가치를 적용할 경우 사업수행 혹은 집행과정에서 잠재적 갈등이 우려된다. 이에 따라 사회적 가치의 성과지표 및 측정과 관련한 정책순응 확보를 위해 사업현장의 담당 인력들이 적극적 인식이 중요한 전제조건이 된다. 현장 담당자들의 인식분석을 통해 성과지표 혹은 성과관리체계에서 사회적 가치의 적용과 관련된 정책적 시사점들을 확인할 수 있다.

넷째, 기획재정부 사회적가치기본계획에 기초하여 장애인일자리사업의 성과관리체계에 고려해야할 사회적 가치 성과지표를 모색했다. 본 연구에서는 기획재정부가 설정한 13개의 가치를 주어진 것으로 설정하고 장애인일자리사업에서 적용할 필요가 있는 실천을 담보할 수 있는 성과지표 제안에 중점을 두었다.

Ⅱ. 사회적 가치의 제도화와 성과측정에 대한 맥락

1. 사회적 가치의 개념과 제도화 맥락

사회적 가치에 대한 논의와 제도화는 2000년대 중반부터 활성화됐다. 정부정책과 조직운영에 포괄적으로 사회적 가치를 반영하고 있다. 사회적 가치는 일반적 의미와 정책적 의미 두 가지로 구분할 수 있다. 일반적 의미는 유럽을 중심으로 논의·적용하는 일반적인 '사회'의 가치에 대한 것이다. 개념이 포괄적이고 임의적인 경향이 있다. 정책적 의미는 정부에서 '제도'적으로 적용하는 사회적 가치에 대한 것이다. 기획재정부 중심으로 관계부처합동 작업을 통해 사회적 가치를 정부 조직운영과 공공기관 경영평가 그리고 재정사업 운영에 적용하는 정책수단에 대한 것이다.

사회적 가치 개념에는 '사회'와 '가치'의 두 가지 가치 요소가 포함되어 제도 관리 단계에서 정의하는 것이 쉽지 않다. 다만 사회적 가치의 자체에서 출발하기보다는 등장한 배경이 '경제적 가치'에 대한 반작용이라는 점을 고려하면 현실에서 정책수단으로서 제도운영의 실천적인 개념 정의가 가능하다.[1)]

[표 1] 유럽국가들의 사회적 가치 제도화 예시

국제기준	주요 내용
EU, 사회적 경제 결의안(2009)	사회적 경제 개념인식, 법적조치 권고 등을 채택하며 유럽 차원의 사회적 경제 활성화 추진
EU, 사회책임 조달 지침(2010)	일자리, 노동권 준수, 사회통합, 기회균등, 윤리적 무역, 기업의 사회적 책임 등에 관한 자율적 준수 등 제시
영국, 사회적 가치법(2012)	공공기관이 위탁·조달하려는 서비스에 대하여 사회·경제·환경적 가치 창출을 고려하도록 규정
EU, 비재무정보 공시(2014)	환경문제, 사회 및 피고용 측면, 인권존중, 부패 및 뇌물 방지 등에 관한 기업의 비재무 보고서 발간 의무화

자료: 관계부처합동(2020, 21쪽)

1) 본 연구에서는 국회에 계류 중인 「사회적가치기본법」에서의 정의를 사회적 가치의 개념으로 전제했다. 국회계류법안 제2조(정의)에서 "사회적 가치란 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치"와 같이 포괄적으로 규정하고, 세부적으로 13개 항목을 나열했다. 체계성을 갖춘 논리적 정의가 아니며 현대 시대에 필요하다고 판단하는 사회 가치를 임의적으로 나열하는 나열주의 방식으로 개념을 규정했다.

규범적인 개념에서 사회적 가치는 경제적 가치와 대립된다. 경제적 가치는 개인단위의 자유경쟁에 기초한 성과와 이윤(수익성)을 우선 추구하는 개념이다. 이와 구분되는 용어로서 사회적 가치는 공동체들의 상호 협력과 연대에 기초하여 공공성을 우선 추구하는 개념이다. 사회적 가치에 대한 논의들은 90년대 이후부터 유럽국가 중심으로 형성됐던 신자유주의에 대한 반성과 미래사회를 위한 새로운 국가운영 플랫폼을 모색하면서 활성화된 것이다(조돈문 2013). 2008년 세계적인 금융위기를 극복하는 과정에서, 기존의 성장위주 발전전략에 대한 반성으로 주요 유럽국가들은 사회적 가치 관련 규범화·정책화 단계로 진전했다.

국가재정사업에서 사회적 가치를 주요 고려요소로 설정한 것은 '경제적 가치'와 구분되는 정책변수가 필요하다는 인식에서 시작됐다. 경제적 가치가 우선순위를 가지는 상황에서 사회적 가치를 정책변수로 자리 잡기 위해 측정 가능한 요소를 식별하고 해당 요소에 대한 구체적인 수치 측정을 통해 경제적 가치와 비교하는 접근을 개발했다.

이후 사회적 가치 자체에 초점을 맞추면서 일정한 정책영역을 확보하기 위한 법과 제도를 마련한다.[2] 예산배분에서 보편적인 우선순위를 가지지 못할 경우, 사회적 가치와 관련된 법제도 그리고 기관들은 국가정책에서 잔여적 위치에 한정된다. 경제적 가치와 비교하여 사회적 가치를 국가정책의 모든 분야에 우선적인 정책변수로 설정하기 위해서는 사회적 가치의 보편화 접근이 필요하다. 또한 추상적인 형태의 사회적 가치의 개념을 세분화하여 실천 가능한 구체적인 활동과 정책지표들을 개발해야 한다.

2. 사회적 가치의 제도화 과정

한국에서는 2000년대 중반에 사회적 가치가 정책의제로 설정됐다. 사회적 경제의 접근 틀에서 사회적 가치를 논의한 초기 시작은 1990년대 말 보건복지부의 자활사업부터이다(김정원 외 2012; 이현주 2016). 당시 사회적 경제 정책은 고용노동부 관할의 사회적 기업과 기획재정부 소관의 협동조합을 중심으로 설계됐다. 사회적 가치의 개념들은 「사회적기업 육성법」에 기초한 사회적 기업을 중심으로 전개됐다(조영복 외

2) 「사회적기업 육성법」이 대표적인 사례이다. 이 법에 기반하여 관련 재정사업에서 사회적 가치와 경제적 가치에 대한 비교 없이 (법에서 규정한 요건을 갖추면) 사회적 가치 자체가 우선순위를 가지고 관련 기관과 조직을 운영할 수 있다.

2008). 고용노동부-한국사회적기업진흥원-사회적 기업의 정책체계가 형성됐다. 이후 이명박·박근혜 정부는 경제적 가치 중심의 국정운영을 강화했기 때문에 사회적 경제와 사회적 가치에 대한 정책 고려는 사회적 기업에 한정됐다. 문재인 정부는 사회적 가치에 대한 보편적 제도화를 추진했다(남궁근 2019).

문재인 정부 출범 당시 사회적 가치는 국정과제 12번 '사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관'에 반영됐다. 사회복지정책의 기조는 국가책임과 '공공성'으로 회귀했다. 사회정책에서 '사회적 가치'에 대한 고려는 직접적이지 않았다. 사회적 가치의 제도화는 경제 영역의 정책에서 성과관리에 집중됐다. 중앙정부 산하기관의 경영평가에 특히 '사회적 가치' 요소의 반영 비중을 높였다. 사회적 가치에 대한 정책요소들은 공기업 및 준정부기관 뿐 아니라 중앙과 지방을 망라한 전체 공공부문으로 확산됐다. 대통령직속 정책기획위원회에서 '사회적 가치 TF'를 운영했다. 「사회적가치기본법안」이 국회에서 발의됐고 중앙정부 뿐 아니라 지방자치단체 조직운영과 재정사업에도 사회적 가치를 적용할 정도로 제도적으로 보편화됐다.

[표 2] 사회적 기업 등의 사회적 가치 정의

선행연구	사회적 기업의 사회적 가치에 대한 정의
박상하·김중원 박정식(2009)	사회적 기업의 사회적 목적과 부합하는 사회적 가치 측정을 위해 지역사회 기여도, 지역주민 참여도, 민주적 의사결정, 이윤분배 제한정도, 취약계층 고용정도
정대용·김민석 (2010)	사회적 가치 추구는 시민사회의 주도, 자본소유에 기초하지 않은 의사결정권, 지속적이고 참여적 활동, 사회적 이윤분배, 지역사회공헌의 명확한 목표, 공익을 위한 확실한 목표로 구성
김동화(2011)	수치적으로 측정될 수 없는 가치로 종사의 자존감의 변화, 종사자가 얻는 심리적 안정감, 직무만족도 향상, 공동체 의식의 변화, 사회적 공감대 형성 등 정서적인 복잡 가치
이미숙·최외출 (2011)	사회적 가치는 개인의 편익이나 성취의 욕구를 넘어서 사회구성원들이나 공동체에 편익이 귀속되고 협력적 상호관계를 지향하는 것에 관심을 두는 가치관
이형재·류선호 (2012)	사회적 기업이 가진 가치에 관한 속성으로 사회적 복지적 가치와 환경 보건적 가치로 구성
민동권·유한나 (2014)	사회적 기업이 수행하는 사회적 미션에 대해 부여하는 추가적인 가치
전혜선·채명신 (2017)	사회적 가치 추구는 개인과 조직, 지역공동체의 이익을 동시에 추구하는 공익과 영리의 균형, 사회적 미션에 대한 명확한 비전을 가지는 소명의식, 사회문제에 대한 명확한 인식을 가지는 사회문제 이해로 구성

자료: 이준우 외(2019, 42~43쪽)

사회적 가치 제도화의 전개과정을 통해 2000년대 초반에 형성됐던 사회적 가치에 대한 규범적 정책변수와 관련 제도들이 국회 발의 법안의 내용 중심으로 정책에 포괄적으로 적용됐다. 사회적 가치의 담론과 제도화는 보건복지부 자활사업의 생산적 복지에서 출발했지만 현재의 제도화 상황과 내용은 경제부처 중심으로 전개되고 있다.

3. 장애인일자리 재정사업에서 사회적 가치 접목

사회적 가치에 대한 제도적 실천이 '사회' 보다는 '경제' 분야 중심으로 형성되면서, 기업의 지속가능한 경영과 사회공헌활동 혹은 사회책임투자활동이 사회적 가치 제도화에 비중 있게 자리 잡게 됐다. 경제 혹은 경영분야 전문가들은 사회적 가치를 구체적인 수치로 측정하여 사회적 타당성을 확보하려고 시도했다. 대표적인 사례가 사회적 기업에 대한 SROI[3]에 대한 것이다. SROI는 투자수익률 지표인 ROI(순이익/투자액)에 사회적 가치를 추가한 것이다. 사회적 가치의 계량적인 측정을 지향하면서 사회적 경제의 새로운 플랫폼을 활성화시키려는 대표적인 영역은 사회적 기업 육성이다. 한국사회적기업진흥원에서 정리한 사회적 기업의 사회적 가치 지표들은 기업 내부의 조직운영에 대한 내용들이 많다.

사회복지 분야의 재정일자리 사업에서는 예산확보 전략으로 재정사업의 경제적 가치를 포함하면서 포괄적인 관점에서 사회적 가치를 측정하려는 시도가 있었다. 노인일자리와 장애인일자리사업에서 연구가 대표적이다. 장애인일자리의 사회적 가치를 식별하기 위한 초기 연구는 이준우 외(2019)이다.

여기에서 중증장애인생산품 우선구매제도의 사회적 가치는 "중증장애인의 경제적 자립을 지원하여 관련 사회문제를 해결하고 공공의 이익과 발전에 기여하려는 친사회적 활동(과정) 및 결과물"로 규정했다(이진우 외 2019, 71쪽). 이러한 접근에서는 중증장애인 사업과 장애인의 경제자립의 관계에 초점을 맞추었다. 해당 사업의 사회적 성과를 사회적 가치로 설정했는데, 일반적인 정책성과와 유사하게 규정했다. 사회적 가치의 포괄범위는 개인, 가족, 사회 전체를 포괄하고 재정적 성과도 비중 있게 고려했다. 이는 중증장애인생산품 우선구매제도의 사회 경제적 성과 혹은 영향에 대한 것으로 국정과제 혹은 「사회적가치기본법안」에서 전제하고 있는 사회적 가치와는 구분된다.

3) Social Return of Investment

4. 사회적 가치의 측정에 대한 비판적 해석

가. 사회적 가치 측정에 대한 일반적 쟁점

사회적 가치를 계량적으로 측정하여 정책결정에 반영하거나 기업의 사회공헌활동을 수치로 표시하려는 시도들이 많았다, 그런데 사회적 가치에 대한 계량적 측정이 사회적 혹은 경제적으로 정당성을 가지는 데 한계가 있다. 첫째, 사회적 가치의 정성적 본질을 계량 수치로 측정하는 것이 쉽지 않다. 경제적 가치는 기업의 생산량과 이윤 등의 단일 기준을 적용할 수 있지만 "사회" 자체는 수치의 영역이 아니기 때문이다.

둘째, 사회적 가치에 영향을 미치는 변수들이 다양하여 가치를 측정해도 현실 정책에서는 도움이 되지 않을 수 있다. 모든 것이 모든 것에 영향을 미치는 것으로 파악되면 구체적인 단기정책의 표적 영역을 설정하지 못한다. 가치를 측정해도 초점이 다르면 실제 정책에 실용성이 없다. 원칙적인 인정과 합의는 추상적인 것이기 때문에 구체적인 정책 수단은 되지 못한다.

셋째, 측정해서는 안 되는 것을 무리하게 측정하여 사회적 가치의 본질을 왜곡시킬 수 있다. 계량적으로 측정 가능한 요소들만 고려하고, 그것이 본질에 어느 정도 연관성이 있는지를 엄밀하게 입증하지 못한다. 측정이 편의주의적으로 조작될 수 있다.

넷째, 사회적 가치를 경제적 가치의 관점에서 측정하는 것은 결국 경제적 가치의 영역에 사회적 가치를 포섭하는 것이 된다. 사회적 가치를 강조하면 결국에는 경제적 가치를 더 강조하는 의도하지 않은 결과를 창출할 수 있다. 기업들은 사회적 가치를 자신들이 매출액과 수익률로 직접 연결시키기 때문에 감성마케팅과 같이 사회적 영역에 있는 '공감'도 이윤창출을 위한 경제적 가치의 마케팅 수단이 된다.

나. 장애인일자리사업에서 사회적 가치 측정 접근의 쟁점

사회적 가치의 범주를 정책대상자 자체 뿐 아니라 정책대상자를 둘러싼 일반 외부환경 혹은 외부 사회에 대한 직접적인 영향을 균형 있게 고려할 필요가 있다. 특정 재정사업이 일반적 정당성을 높게 확보하기 위해서는 정책대상 집단 뿐 아니라 비장애 일반시민들의 관점에서 사회적 가치를 객관적으로 접근할 필요가 있다.

소규모 예산사업이 해당 사회적 가치에 영향을 미치는 직접 강도가 크지 않을 경우,

허위변수를 통제하기 힘들다. 예산사업의 규모가 크지 않을 경우, 특정 재정사업의 사회적 가치 성과의 구체적 연계성을 검증하는 데 한계가 있기 때문이다. 정책과 재정 관리의 관점에서는 해당 사업에 대한 상대적으로 비용-효과성을 고려해야 한다. 특정 사업 중심에서 사회적 가치를 확대 접근할 경우, 기회비용을 고려할 때 한정된 재정재원의 투입에서 효율성에 기초한 정당성 확보가 쉽지 않을 수 있다.

따라서 재정사업의 재원규모를 고려한 중범위 수준에서 현실적으로 공유할 수 있는 사회적 가치의 내용과 체계를 모색할 필요가 있다. 또한 공공기관의 경영평가와 정부부처의 업무과정에서 제도적으로 적용되고 있는 사회적 가치의 제도적 내용 중심으로 장애인 관련 재정사업의 사회적 가치를 체계화할 필요가 있다. 장애인일자리사업에 참여하는 정책대상자로서 사업참여자인 '장애인'에 대한 사회 경제적 효과는 사업 자체의 성과이다. 이러한 성과와 사업과 관련된 간접적인 외부의 사회적 영향을 구분할 필요가 있다. 최근 정부에서 강조하는 사회적 가치는 후자에 대한 것이다.

Ⅲ. 사회적 가치 실천을 위한 재정사업 및 공공관리 제도화

1. 대통령직속 정책기획위원회 사회적 가치 TF의 사회적 가치

사회적 가치는 문재인 정부의 핵심 국정가치이다. 2019년도부터 대통령직속 정책기획위원회에서 사회적 가치 TF를 구성하고 기획재정부에서 실무지원을 담당한다. TF에서는 국회에 발의된 「사회적가치기본법」의 내용들을 정부부처를 포함한 공공기관 전체에 확산하기 위한 방안들을 논의한다. 정부에서 공공부문 전반에 대해 적용하는 실천과제로서 사회적 가치가 제도적 수준에서 정립되었기 때문에, 사회적 가치 TF와 기획재정부에서 정의한 사회적 가치 중심으로 정부재정사업을 해석할 필요가 있다.

사회적 가치 TF에서는 '사회적 가치란 경제뿐만 아니라 사회·환경·문화 등을 포함하는 영역에서 공공의 이익과 공동체의 지속가능한 발전에 기여하는 핵심가치'로 개념 설정했다(관계부처합동 2020). 사회적 가치는 경제적 가치와 대립되는 개념으로 특정 재정사업의 내부보다는 외부에 대한 공공성과 공동체성에 대한 것이다. 즉 개인의 경제적 후생에서 시작하여 삶의 질, 공동체와 미래세대까지 고려하는 '균형감 있고 포괄적인 발전'의 개념이다.

제도적 실천을 위해 「사회적가치기본법안」이 발의됐다. 기본법의 시작은 2014년도부터이다. 당시 국회의원이었던 문재인 대통령이 「사회적 가치 실현을 위한 기본법」을 발의했다. 회기 종결과 법안 폐기 이후 동일한 내용으로 김경수 의원(2016)과 박광온 의원(2017)이 계속 발의했다. 2020년도 21대 국회 시작과 동시에 박광온 의원이 다시 법안을 발의했다. 법안 제정과 별도로 정부정책에서 제도화가 진행됐다. 2018년 3월에 사회적 가치를 정부혁신 핵심원칙으로 선정(2018년 3월)하고, 정부혁신평가(2018년 5월), 지자체합동평가(2018년 3월), 공공기관 평가(2017년 12월) 등에서 주요 지표로 반영했다.

사회적 가치 TF에서 설정한 사회적 가치는 「사회적가치기본법안」에서 정리한 13개 세부항목으로 구성됐다. 개별 정책이나 재정사업에 반영할 경우, 정책대상, 정책운영 가치, 대외관계 등에 해당하는 유형들이 망라적으로 규정됐다. 사회적 가치의 추진전략에서는 개별 사업에 국한되지 않는다. 기관과 조직운영 전반에 걸쳐 다양한 요소의 세부 실천과제들을 설계했다.

[표 3] 정책기획위원회 사회적 가치 TF에서 설정한 사회적 가치

분야[1]	사회적 가치[2]	주요 의미
정책·사업 운영요소	1. 인권	**인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호** 행복추구권, 평등권, 알권리, 직업의 자유, 안정적 주거생활 보장 등 헌법상 보장되는 기본권 보장
	2. 안전	**재난과 사고로부터 안전한 근로, 생활환경의 유지** 시장에서 해결할 수 없는 국민의 안전을 지키기 위한 공공의 적극적 조치 필요
	4. 노동	**노동권의 보장과 근로조건의 향상** 생계를 유지하기 위해 일할 수 있는 권리보장, 노동3권, 안정적인 근로조건 유지, 고용안정 등
	5. 사회통합	**사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합** 여성, 노인, 청소년, 신체장애자, 기타 생활능력이 없는 국민도 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받을 수 있는 사회보장 정책 추진
	11. 환경	**환경의 지속가능성 보전** 국민이 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하기 위한 국가의 의무
	12. 참여	**시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현** 민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 국가 실현을 위한 정부 운영방식 개선, 참여 기제 확보, 참여 수준 심화
조직 기관의 대외관계	6. 상생협력	**대기업·중소기업 간의 상생과 협력** 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하고, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 필요한 규제·조정
	10. CSR	**윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행** 사회적 존재로서 기업의 사회적 책임 이행. 인권, 노동권, 환경, 소비자 보호, 지역사회 공헌, 좋은 지배구조 형성
정책대상 (부문)	3. 보건·복지	**건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공** 인간다운 생활의 기본조건으로서 건강한 생활을 영위할 수 있는 보건·의료서비스를 국가에 요구하고 국가는 이를 제공
	7. 일자리 (양/질)	**품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출** 민간·공공부문 일자리 창출, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, 비정규직 축소 등 좋은 일자리 확대
	8. 지역사회 지방자치	**지역사회 활성화와 공동체 복원** 자치와 분권의 원칙을 지역 공동체 차원에서 보장하는 지방자치 실현
	9. 지역경제	**경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌** 지역 간 균형있는 발전을 위한 지역경제 육성, 수도권 과밀화로 인한 부작용 해소
	13. 기타 (공동체)	**그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화** 경제적 양극화 등으로 파괴된 사회 공동체 회복 추구, 시민사회 등 제3섹터의 지원 및 육성

주: 1) 세 가지 분야로 유형화한 것은 13가지 세부가치의 내용특성 이해를 위해 연구자가 분류한 것임. 실제 법안과 정부계획에서는 세부항목별로 임의 나열됨
2) 세부항목의 번호는 법안의 나열 순서임

자료: 관계부처합동(2020, 2쪽)

2. 정부 예산안편성지침에서 사회적 가치(기획재정부)

정부재정사업에 예산재원을 배분할 때 우선 고려한 요소들은 기획재정부에서 제시하는 예산안편성지침에 있다. 사회적 가치는 예산혁신 영역에 포함된다. 여기에서는 예산사업의 대상과 국민들의 예산참여를 특히 강조했다. 의무적 지출이 규정된 법정 재정사업에서는 예산편성지침의 영향력이 크지 않을 수 있다. 하지만 신규 사업이나 재량사업들이 기획재정부 예산실의 예산사정단계에서 타당성을 확보하기 위해서는 재정사업과 예산안편성지침의 10가지 활동항목의 관계를 설명해야 한다. 사회적 가치는 중앙예산당국의 '혁신재정'의 활동요소로 설정됐다.[4)]

[표 4] 기획재정부 예산안편성지침에서 설정된 재정혁신전략체계

전략	활동	비고(주요 내용)
[전략 1] 과감한 지출 구조 조정	① 선택과 집중 원칙에 따른 전략적 재원배분 ② 재량지출 10% 의무적 구조조정 ③ 보조금·출연금·출자금 전면 정비	o 중기재정수요 전망 등을 토대로 국정과제의 확실한 성과도출을 뒷받침하도록 지출 우선순위를 전략적으로 설정 o 각 부처는 전략적 우선순위에 기초하여 소관 부문 간 및 부문 내 재원배분계획(중점/현행유지/감축)을 작성·제출
[전략 2] 지속가능 기반 확충	④ 안정적 세입기반 확충 및 정부재원의 효율적 활용 ⑤ 집행실적·성과 기반 예산 편성 ⑥ 정책체감도 제고 위한 전달체계 개선 ⑦ 중장기 재정건전성 확보 장치 마련	
[전략 3] 혁신적 재정 운용 틀 확립	⑧ 협업예산 편성·관리 제도화 ⑨ 정책환경 변화에 맞춘 예산사업 분류 및 비목 체계 개편	o 다부처 연계·협력이 필요한 사업군을 선정하여, 공동 사업기획·요구·집행·평가 등 전체 사업주기를 통합 관리하는 시스템 도입
	⑩ 사회적 가치 구현 및 국민 참여와 소통 내실화	**o 각 부처는 안전, 인권증진, 사회통합, 사회적 경제 활성화, 환경 지속 가능성 등 사회적 가치 제고사업을 적극 발굴하여 예산 요구** **o 각 부처는 국민 참여예산 제안에 대해 제안취지를 최대한 구현하는 방향으로 집행 가능한 예산사업을 적극 설계하여 요구** o 예산 편성과정에서 사업수요자·지자체·전문가 등의 참여를 적극 확대

자료: 기획재정부(2020a, 10~12쪽).

4) 여기에 기초하여 중앙정부 각 부처의 자체 평가지표체계에서는 사회적 가치를 업무평가 요소로 직접 반영하며 매년 강화한다. 예를 들어 행정안전부의 자체평가에서는 사회적 가치에 대한 평가점수를 2020년도 가점 요소에서 2021년도 기본 요소로 강화했다. 「국가재정법」의 총액예산배분제도를 부처에서 운영할 때, 자체평가 결과는 부처 차원에서 예산사업에 대한 재원기준으로 활용한다.

3. 기획재정부 복권기금 재원배분에서 사회적 가치

복권기금의 재원배분 과정에서는 정부의 재정지출이 수반되는 재정사업에서 사회적 가치를 주요 고려요소로 반영한다(기획재정부 복권위원회 2019). 기금운영을 담당하는 복권위원회 민간위원 구성에서 성별·지역별·분야별로 균형을 유지하여 의사결정에 다양한 의견이 반영될 수 있는 거버넌스 구조를 만들었다.

복권위가 사업부처에 제시하는 '복권기금 사용신청지침'에 사회적 가치를 반영하는 사업의 우선 지원 원칙을 제시했다. 사업부처에서 사업을 신청할 때 '내용-절차-대상'에서 사회적 가치 반영여부를 확인할 수 있는 내용을 기재해야 한다. 해당 사업목적의 사회적 가치와 사업운영 과정에서 사회적 가치의 절차 요소 그리고 정책대상자의 사회적 가치 특성을 포함해야 한다. 복권사업의 성과평가에서도 사회적 가치 요소들이 구체적으로 반영할 수 있게 지표와 가중치체계를 개편했다.

4. 기획재정부 공공기관 경영평가지표의 사회적 가치

정부의 국정과제에서 사회적 가치에 대한 내용은 공공기관 운영에 집중돼 있다. 기획재정부 공공기관 경영평가에서는 2017년도부터 '사회적 가치' 부문을 주요 평가 영역에 포함했다. 2020년도 경영평가지표에서 '사회적 가치구현' 부문은 비계량(15점)과 계량(7점)을 포함하여 22점의 가중치를 부여했다. 경영전략이나 조직인사 등 내부관리 부문을 포함한 경영관리 전체의 평가지표 체계에서 사회적 가치 부문이 절반정도의 비중을 차지한다. 이에 따라 공기업을 포함한 모든 공공기관들은 사회적 가치 구현 실적이 전체 경영실적에 절대적인 영향을 미친다.

「사회적가치기본법안」에 13개 세부 항목이 있는데, 경영평가에서는 측정 가능성 중심으로 다섯 가지 항목만 고려한다. 사회적 가치 항목들은 정책영역을 중심으로 구성된다. 정책대상 구체적이지는 않다.

기관운영 및 사업수행 과정에서 실현되어야 하는 안전과 윤리경영이 있고, 기관의 사회적 외부 영역과 관련된 것으로 일자리 창출, 균등과 통합 그리고 상생협력과 지역발전 등이 중요하다. 비계량지표의 비중이 계량지표보다 2배 이상의 비중을 차지한다. 사회적 가치를 계량적으로 구체화하는 데는 한계가 있기 때문이다. 공공기관 운영에서 사

회적 가치를 지속적으로 강조하고 경영평가에서 가중치를 높였지만 실제 사회적 가치 분야의 경영평가 실적은 높지 않은 편이다.

[표 5] 공공기관 유형별 사회적 가치 구현 분야의 지표 및 가중치(2020)

		공기업			준정부기관					
					위탁집행형			기금관리형		
		합계	비계량	계량	합계	비계량	계량	합계	비계량	계량
경영관리	경영전략및리더십	6	6		6	6		6	6	
	사회적 가치구현	24	17	7	23	15	7	22	15	7
	일자리 창출	7	4	3	6	3	3	6	3	3
	균등한 기회와 사회통합	4	3	1	3	2	1	3	2	1
	안전 및 환경	5	5		5	5		5	5	
	상생·협력 및 지역발전	5	2	3	5	2	3	5	2	3
	윤리경영	3	3		3	3		3	3	
	업무효율	5		5						
	조직·인사·재무관리	7	4	3	4	3	1	9	3	6
	보수 및 복리후생관리	8	5	3	8	5	3	8	5	3
	혁신과 소통	5	3	2	5	3	2	5	3	2
	(소계)	55	35	20	45	32	13	50	32	18
주요사업		45	21	24	55	24	31	50	24	26
합계(100)		100	56	44	100	56	44	100	56	44

자료: 기획재정부(2020b)

Ⅳ. 장애인일자리사업에서 사회적 가치와 성과지표체계

1. 장애인일자리사업과 사회정책적 특성

가. 사업의 목적과 참여자 조건

장애인일자리사업은 장애인복지 영역에 속하는 재정사업이다. 장애인일자리사업은 사업자체가 사회적 가치의 수동적 대상이 된다. 장애인일자리사업에 대한 외부의 지원이 있을 경우, 지원기관(기업)들의 사회적 가치를 실현하는 수단으로서 장애인일자리사업의 성격이 자리매김 된다. 사회복지사업들은 사회적 가치의 대상(객체)인 동시에 사업 자체가 사회적 가치를 창출하는 주체가 되는 두 가지 성격을 동시에 가진다. 사회복지사업에 참여하는 취약계층(대상자)들이 사회적으로 배제되지 않고, 자립과 정상화 그리고 사회통합을 통해 주체적으로 스스로 사회적 가치를 창출할 수도 있다.

[표 6] 장애인일자리사업의 목적과 참여자 조건(2020)

장애인일자리사업의 공식 목적(정의)
• 취업 취약계층인 장애인에게 일자리 제공을 통한 사회참여 확대 및 소득보장 지원 • 장애유형별 맞춤형 신규 일자리 발굴 및 보급을 통한 장애인일자리 확대 • 근로연계를 통한 장애인복지 실현 및 자립생활 활성화

장애인일자리사업의 내용과 참여대상						
	일반형		복지형		특화형	
	전일제	시간제	참여형	특수교육-복지연계형	시각장애인 안마사 파견사업	발달장애인 요양 보호사 보조 일자리
참여 대상	만18세 이상 등록장애인		만18세 이상 등록장애인	2020년 기준 전공 과 학생	만18세이상 안마 자격을 취약한 시각장애인	만18세이상 지적장애 및 자폐성 등록 장애인
지원 인원	6,190명	2,125명	12,444명		860명	777명
업무 내용	행정도우미, 전담지원 행정 도우미, 복지서비스 지원 요원, 직업재활시설 지원 요원(일반형 시간제에 한함)		도서관 사서보조, 주차단속보조, 환경정리, 디앤디케어 등 참여자의 직업능력을 반영한 33개 맞춤형 직무수행		노인 대상 전문 안마서비스 제공	요양보호사 업무보조

자료: 한국장애인개발원 홈페이지, 〈https://www.koddi.or.kr/service/work_intro.jsp, 접속: 2021. 12. 7.〉

정부재정사업에서 공식적으로 설정한 장애인일자리사업의 목적은 사업참여자인 장애인 자체에 국한된 사회적 목적과 경제적 목적을 지향하는 것이다. 다만 선별적 복지정책의 영역에서 운영되기 때문에 장애인에 대한 소득보장 지원의 성격은 보충급여에 국한된다. 또한 참여자를 등록장애인에 한정한 잔여적 특성이 있다. 따라서 장애인이 주체가 되어 장애인정책 외부 혹은 외부 사회와 직접 연결할 수 있는 사회적 가치 영역에 대한 정책적 관심과 관련 제도들은 개발·운용되지 않고 있다.

나. 장애인일자리사업의 성과관리체계

사업의 수행과정과 성과에 대한 재정사업 관리체계에서도 장애인일자리사업은 일반적인 복지정책의 영역에 한정되어 있다. 보건복지부에서 설정한 사업의 성과관리지표는 장애인일자리 확대 수(장애인일자리사업 참여자 배정인원)와 장애인일자리만족도(참여인원 10% 이상 유형별 무작위 추출)이다. 보건복지부 산하기관인 한국장애인개발원에서 개발한 사업평가지표들은 재정사업의 효율성 관리 중심으로 설계됐다.

사업평가지표들은 사업참여자에 국한되고 사업 운영관리에 대한 내용이다. 사업을 통해 참여자의 사회참여와 소득보장 수준에 대한 내용은 의미 있게 평가되지 않는다. 참여자와 수행기관을 넘어선 수준에서 사업의 사회적 혹은 경제적 성과에 대한 내용들은 사업관리에서 비중 있게 고려되지 않는다. 따라서 사업에서 설정한 공식적인 목적과 실제 사업의 관리내용에서 의미와 지향에서 많은 격차가 형성됐다.

장애인일자리사업의 특성을 분석한 선행연구는 경제적 측면에서 의미를 부각시킨 경향이 있다(이수용 외 2018; 나운환 2016 등). 경제적 측면에서 재정사업에서 '일자리'를 강조한 다양한 사업들과 특성을 연계하기 위한 관점이 적용됐다. 사회적 가치의 관점에서는 기존의 경제적 가치 중심의 장애인일자리사업에 대한 인식 및 운영방식 전환이 필요하다. 경제적 가치를 강조해도 현실적으로 장애인일자리사업은 취약계층에 대한 잔여적 복지 특성에 국한된다. 사회참여, 소득보장, 자립생활 등에 대한 내용들은 실제 사업관리와 사업평가에 비중 있게 고려되지 않는다. 이에 따라 장애인일자리사업은 선별적 사회복지서비스의 전형적 특성을 가진다. 이 경우 장애인일자리사업 자체가 가지는 사회적 가치를 실증적으로 확인하는 데는 한계가 있다.

2. 장애인일자리사업의 사회적 가치에 대한 사업관리자들의 인식

가. 설문조사 개요

사회복지 분야 재정사업에서 기존의 사업수행 방식을 개편할 때, 집행 현장의 사업담당자의 인식과 태도가 사업의 성과에 의미 있는 영향을 미치는 특성이 있다. 사회적 가치에 대한 장애인일자리사업의 담당자와 참여자에 대한 인식조사는 이인재·이재원·김진·박혜경(2020)의 설문조사 가운데 한 부분이다.

동 보고서에서는 장애인일자리사업 실태조사에서 사업담당자와 참여자 대상으로 사회적 가치에 대한 인식을 조사했다. 조사방법은 보건복지부의 지원을 통해 설문지 협조 요청 공문과 설문지를 전국 17개 시·도에 발송하고 시·도에서는 다시 시·군·구 및 위탁사업 수행기관에 온라인으로 배포한 후, 수거하는 방식을 통해 이뤄졌다. 모집단은 장애인일자리사업 수행기관 담당자 521명(전국 수행기관 521개소)에 대해 전수 조사했는데, 324명이 응답하여 응답률은 62.3%이다.

조사기간은 2020년 8월 25일부터 10월 20일까지였으며 구조화된 설문지를 이메일을 통해 배포·회수했다. [표 3]에서 정리한 사회적가치기본계획의 13개 가치항목에 대한 응답에서, 5점 척도 기준으로 점수가 높을수록 적극적으로 인식하고 제도화 필요성을 강하게 인정한다고 해석할 수 있다. 설문결과 분석은 기본요소, 사업운영, 대외관계, 정책관계의 네 가지 부문별로 집합적으로 정리했다.

나. 사회적 가치의 기본 요소에 대한 인식

사회적 가치에서 우선적으로 고려되는 기본 요소는 인권과 사회통합에 대한 것이다. 두 가지 가치에 대한 응답자들의 인식은 적극적이었다. 5점 척도에서 두 가지 모두 평균 4점 이상으로 확인됐다. 사회통합에 대한 인식이 특히 높아 전체 평균은 4.14점이다. 사업 운영기관 소속 응답자들의 인식이 사업에 참여하는 장애인들의 인식보다 적극적이다. 배치기관 응답자들의 응답결과는 사회통합 4.30점, 인권 4.22점이었으며 참여자의 경우는 각각 4.05점과 3.90점으로 상대적으로 낮았다.

[표 7] 사회적 가치의 기본요소에 대한 인식

			인권	사회통합	응답자 수
응답자 소속		배치기관	4.22	4.30	463
		수행기관	4.10	4.21	322
		참여자	3.90	4.05	1,188
인적 유형	성별	남	4.01	4.12	936
		여	4.01	4.15	1,037
	연령별	20대 이하	4.01	4.14	425
		30대 이하	4.04	4.16	492
		40대 이하	4.07	4.14	377
		50대 이하	4.04	4.18	307
		60대 이하	3.89	4.07	207
		70대 이상	3.88	4.02	165
	합계		4.01	4.14	1,973
지역별	지역 유형	서울	3.97	4.08	158
		광역시(세종)	3.95	4.10	477
		도	3.94	4.08	879
	권역별	수도권	4.01	4.09	396
		중부권(세종)	3.96	4.14	270
		호남권(제주)	3.91	4.00	338
		영남권(강원)	3.92	4.11	510
	합계		3.95	4.09	1,514

주: 응답결과의 수치는 5점 척도 평균

인권과 사회통합 요소에 대한 성별 인식 차이는 거의 없었으며 모든 연령층에서 인권과 사회통합 관점에서 장애인일자리의 관련성을 적극 인식했다. 연령계층을 비교하면 젊은 계층의 인식이 더 적극적이었다. 인권의 가치에서 20대 이하 응답자의 평균점수는 4.01점이었고 70대 이상 응답자의 평균점수는 3.88점이었다. 응답결과의 지역별 차이는 거의 없었다. 수도권과 비수도권 그리고 도시와 농촌 모두에서 균형된 응답결과들이 확인됐다.

[표 8] 정책 및 사업운영 관련 사회적 가치의 기본요소에 대한 인식

			안전	노동	환경	참여	응답자 수
응답자 소속		배치기관	4.02	**4.29**	3.64	3.94	463
		수행기관	3.85	4.17	**3.49**	3.88	322
		참여자	3.85	4.02	3.73	3.85	1,188
인적 유형	성별	남	3.89	4.09	3.72	3.89	936
		여	3.89	4.13	3.63	3.87	1,037
	연령별	20대 이하	3.96	4.13	3.69	3.91	425
		30대 이하	3.85	4.16	3.56	3.87	492
		40대 이하	3.92	4.14	3.70	3.88	377
		50대 이하	3.94	4.09	3.75	3.86	307
		60대 이하	3.77	4.01	3.73	3.91	207
		70대 이상	3.82	3.99	3.66	3.79	165
	합계		3.89	4.11	3.67	3.88	1,973
지역별	지역 유형	서울	3.87	4.10	3.64	3.91	158
		광역시(세종)	3.85	4.05	3.70	3.86	477
		도	3.85	4.05	3.68	3.85	879
	권역별	수도권	3.85	4.09	3.63	3.88	396
		중부권(세종)	3.87	4.04	3.76	3.87	270
		호남권(제주)	3.78	3.98	3.63	3.81	338
		영남권(강원)	3.88	4.08	3.71	3.86	510
	합계		3.85	4.05	3.68	3.86	1,514

주: 응답결과의 수치는 5점 척도 평균

다. 장애인일자리사업 운영과 사회적 가치 요소에 대한 인식

재정사업에서 고려해야할 사회적 가치 요소들과 장애인일자리사업의 운영에서 응답자 인식에 대한 설문에서 응답결과도 5점 척도 기준으로 높은 수준이다([표 8]). 다만 인권과 사회통합 가치와 비교할 때 인식 강도는 낮은 편이다. 일자리를 노동으로 접근하는 인식에 대한 설문결과는 평균 4점을 초과하여 높은 상태이다. 그런데 안전, 환경, 참여의 사회적 가치에 대한 응답 점수는 4점 미만이다. 장애인일자리사업 자체의 일반 가치에 대해 높게 인식했지만 실제 일자리사업을 수행하는 작업장 내부의 운영과정에서는 현재보다 활성화해야 할 사회적 가치들이 있다고 해석할 수 있다.

응답차이에 대한 통계적 유의미성은 크지 않지만 수치적으로 상대적인 차이특성이 확인되는 몇 가지가 있다. 첫째, 배치기관 응답자들은 노동에 대한 가치인식을 특히 적극적으로 수용하였고, 응답점수는 평균 4.29점이었다. 둘째, 수행기관 응답자들은 환

경가치에 대해 상대적으로 낮게 인식하여 5점 척도 기준 평균 3.49점이었다. 셋째, 연령별로, 노동에 대한 가치 인식은 나이가 젊을수록 상대적으로 높은 편이므로 20대 이하의 평균점수는 4.13점이고 70대 이상은 3.99점이었다.

[표 9] 대외관계 관련 사회적 가치의 기본요소에 대한 인식

			상생협력	사회책임(CSR)	응답자 수
응답자 소속		배치기관	3.64	4.14	463
		수행기관	**3.34**	3.98	322
		참여자	3.57	3.93	1,188
인적 유형	성별	남	3.57	3.99	936
		여	3.54	3.99	1,037
	연령별	20대 이하	3.55	4.02	425
		30대 이하	3.52	3.97	492
		40대 이하	3.55	4.00	377
		50대 이하	3.58	4.01	307
		60대 이하	3.59	4.00	207
		70대 이상	3.55	3.87	165
	합계		3.55	3.99	1,973
지역별	지역 유형	서울	3.51	4.05	158
		광역시(세종)	3.47	3.94	477
		도	3.55	3.92	879
	권역별	수도권	3.52	3.98	396
		중부권(세종)	3.53	3.93	270
		호남권(제주)	3.47	3.92	338
		영남권(강원)	3.56	3.94	510
	합계		3.52	3.94	1,514

주: 응답결과의 수치는 5점 척도 평균

라. 대외관계 부문에 대한 인식

장애인일자리사업을 수행하는 과정에서 작업자 외부와 참여기관 및 참여자들의 관계와 관련된 사회적 가치 요소들에 대한 인식의 경우, 5점 척도 기준으로 절대적 점수는 높은 편이지만, 13개 사회적 가치 전체적으로 비교하면 상대적 점수는 낮다([표 9]). 일자리사업이 내부의 의사결정 중심으로 형성되었거나 외부와 관계 설정에 대해 노력이 필요한 부분으로 해석된다.

외부와 상생협력에 대한 인식은 5점 척도 기준에서 3.52점으로 전체 사회적 가치 가

운데 인식 정도가 가장 낮았다. 응답자 특성별 차이가 크지 않았으며 수행기관 응답자들의 인식이 상대적으로 소극적이었는데, 평균 3.34점이었다. 장애인일자리사업과 사회적 책임에 대한 관계는 적극적으로 인식했다. 배치기관 응답자들이 상대적으로 적극 인식하여 평균 4.14점이었고, 70세 이상의 응답자들의 평균은 3.87점으로 상대적으로 낮았다. 다만 모든 응답계층에서 절대적 점수는 높은 편이다.

마. 정책부문 관련 사회적 가치 요소에 대한 인식

장애인일자리사업의 활동들이 사회적 가치 측면에서 특히 중요하다고 판단되는 사회정책부문과 관계에 대한 인식의 경우, 절대적 평균은 높은 편이며 상대적인 편차는 부분적으로 확인됐다([표 10]).

[표 10] 정책부문 관련 사회적 가치의 기본요소에 대한 인식

			건강복지	사회연대	일자리	지역사회	기타 (포용사회)	응답자 수
응답자 소속		배치기관	**4.33**	4.06	3.84	3.97	3.88	463
		수행기관	4.22	3.89	3.62	3.82	3.84	322
		참여자	4.00	3.77	3.70	3.81	3.70	1,188
인적 유형	성별	남	4.10	3.87	3.74	3.87	3.77	936
		여	4.12	3.85	3.71	3.82	3.76	1,037
	연령별	20대 이하	4.06	3.85	3.77	3.88	3.76	425
		30대 이하	4.16	3.88	3.67	3.82	3.78	492
		40대 이하	4.18	3.93	3.78	3.87	3.85	377
		50대 이하	4.11	3.84	3.68	3.87	3.74	307
		60대 이하	4.02	3.83	3.76	3.88	**3.68**	207
		70대 이상	4.07	3.74	3.68	3.72	3.69	165
	합계		4.11	3.86	3.72	3.85	3.76	1,973
지역별	지역 유형	서울	**4.18**	3.80	3.64	3.92	3.81	158
		광역시(세종)	4.06	3.82	3.70	3.80	3.73	477
		도	4.01	3.78	3.69	3.79	3.71	879
	권역별	수도권	4.11	3.82	3.67	3.84	3.78	396
		중부권(세종)	4.08	3.87	3.69	3.86	3.80	270
		호남권(제주)	3.97	3.71	3.67	3.70	3.74	338
		영남권(강원)	4.03	3.81	3.71	3.83	3.64	510
	합계		4.05	3.80	3.69	3.81	3.73	1,514

주: 응답결과의 수치는 5점 척도 평균

첫째, 건강 및 복지정책 부문과 장애인일자리사업의 관계는 적극적으로 인식했다. 전체 응답자의 평균점수는 4.05점으로 다섯 가지의 해당 가치요소 가운데 응답결과 점수가 가장 높았다.

둘째, 일반적인 일자리 창출과 관계에 대한 인식은 상대적으로 낮은 3.69점이었다. 재정사업 일자리 수준을 넘어 일반적인 직업으로서 일자리 창출과 관련성에서는 한계가 있는 것으로 인식했다.

셋째, 응답자 유형별로 응답결과의 차이는 크지 않았다. 다만 배치기관 소속 응답자들은 다섯 가지 세부 가치 모두에서 평균점수가 상대적으로 높았다. 건강 및 복지 분야에 대한 응답평균은 특히 높아서 4.33점이었다. 지역별로는 서울소재 응답자들의 응답점수가 상대적으로 높아 4.18점이었고 도는 4.01점으로 약간 낮았다.

바. 설문응답 종합 및 시사점

장애인일자리사업을 평가하는 설문조사에서 응답자들에게 13개의 사회적 가치와 장애인일자리사업의 관계에 대한 인식을 확인했다. 설문결과, 사회적 가치의 모든 요소에 대해 응답자들은 적극적으로 인식했다. 장애인일자리사업과 사회적 가치의 관계가 밀접한 것으로 해석할 수 있다. 5점 척도에서, 13개 사회적 가치에 대한 평균점수는 최저 3.55점(상생협력)에서 최고 4.14점(사회통합)까지 분포됐다. 장애인일자리사업의 사회적 특성을 반영한 인식으로 해석할 수 있다.

응답자들은 일을 중심으로 한 사회적 통합을 위한 재정사업으로서 장애인일자리를 적극적으로 인식했다. 이와 대조적으로 장애인일자리의 수행기관과 참여자들과 대외관계 혹은 외부사회와 협력관계는 상대적으로 소극적인 것으로 인식했다. 절대적 수준에서는 전체적으로 적극적인 인식 정도로 조사됐지만 세부 항목별로는 약간의 차이들이 확인된다.

3. 장애인일자리사업과 사회적 가치 정립의 전제 : 외부로부터 개방

가. 장애인일자리사업과 사회적 가치의 의의

장애인일자리의 사회적 가치에 대한 유형화는 정책대상자로서 장애인 '자체'에 대한 내부영역과 장애인을 둘러싼 일반 사회의 외부영역으로 구분할 필요가 있다. 사회복지 서비스에서 공공성과 사회적 의미는 정책대상자 자체의 영역에 국한되는 경향이 있다. 국정과제로서 사회적 가치는 사회전체의 넓은 범주에서 변화를 강조한다. 또한 행정 및 정책적인 관점에서는 정부의 국정가치를 전제로 「사회적가치기본법안」에 명시된 13개의 하위항목 중심으로 재정사업의 사회적 가치를 정립할 필요가 있다.

장애인일자리사업의 사회적 가치를 넓은 의미에서 유형화하면 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 참여자 당사자 관점에서, 일자리 자체의 사회적 가치를 구체화할 수 있는 영역이다. 노동 혹은 일자리는 현대 자본주의 사회에서 사회통합을 위한 핵심 참여 영역이다. 일은 개인의 존재감 확인과 사회활동의 영역과 통로이다. 노동에서 배제되면 장애인의 사회적 배제가 고착화될 위험이 있다. 장애인의 인권과 자립의 관점에서 장애인일자리 사업의 사회적 가치가 인정된다.

둘째, 장애인일자리사업을 수행하는 기관과 일자리사업의 수행과정에서 유의해야 할 사회적 가치요소들을 확인할 수 있다. 사업수행을 담당하는 위탁기관들이 사회적 가치를 실현하는 노력과 성과가 중요하다. 또한 사업을 수행하는 과정에서 참여자 선발에서 기회균등, 작업장의 안전과 환경 등의 사회적 가치 요소가 중요하다.

셋째, 장애인일자리사업에서 창출한 성과의 사회적 영향 혹은 사회적 관계를 사회적 가치의 관점에서 활성화할 수 있다. 장애에 대한 사회적 인식 개선과 장애인들의 사회적 통합 등의 가치 창출이 가능하다.

이와 같은 세 가지 유형 가운데 정책적 혹은 제도적으로 구체적인 가치측정과 관리가 가능한 영역은 두 번째 부분이다. 즉 장애인일자리사업을 수행하는 기관과 사업수행과정에서의 사회적 가치를 활성화하는 활동과제들은 기획재정부에서 운영하는 공공기관경영평가의 사회적 가치 평가 지표들을 적용하여 개발할 수 있다.

나. 사회적 주체로서 장애인일자리사업 참여자 개방성

장애인일자리사업은 장애인의 소득 보장뿐 아니라 장애인들의 일을 통한 자립과 사회적 통합을 지향한다. 취약계층에 대한 선별적 복지서비스 수준에서 사업이 운영되면 사회적 소비 특성 속에서 사회적 배제의 영역에서 장애인일자리사업이 운영될 위험이 있다. 사회구성원과 통합되는 주류화 관점에서 장애인일자리 참여자들은 사회의 객체가 아닌 '주체'의 성격을 가져야 한다. 사회적으로 보호받아야 할 대상에 한정되지 않고, 일반 사회의 외부세계에서 독립적이고 통합적인 주체가 돼야 한다. 이와 관련하여 (예시적으로) 13개의 사회적 가치 항목들을 고려할 때, 일자리 사업 참여 공간을 넘어선 새로운 활동 영역들을 모색할 필요가 있다.

첫째, 장애인일자리사업을 수행하는 작업장의 사회적 가치에 대한 구체적 고려가 필요하다. 작업장에서 생산하는 제품의 사회적 가치를 고려하고 작업장의 노동환경에서 사회적 가치 요소를 확인해야 한다. 작업장 안전과 환경조건을 충족하면서 사회적 가치가 높은 생산품을 비용-효과적으로 생산하는 장애인일자리 작업장 등과 같은 사업수행 공간의 변화가 필요하다.

둘째, 장애인일자리사업에 참여하는 장애인들의 사회 영역에서 사회공헌활동에 대한 관심도 필요하다. 예를 들어 무장애 건물공간에 직접 체험자로서 역할을 수행하면서 모든 근로자들의 보행 및 이동 편의를 지원하는 공헌활동이 가능하다.

셋째, 후천적 장애예방을 위한 사회활동들을 수행하면서 사회구성원의 주체로서 사회적 통합이 가능할 수 있다. 장애인일자리사업에 참여하는 장애인의 활동공간들이 작업장 자체에 국한되지 않고, 유튜브 등과 같은 사이버 공간에서도 사회 주체로서 활동할 수 있는 영역과 가능성을 확보할 수 있다.

다. 장애인일자리사업의 사회적 가치구성

장애인일자리사업에서 사회적 가치 항목들을 구체적으로 구성할 때, [장애인]과 [일자리]를 분리할 필요가 있다. 장애인 관점에서 사회적 가치와 공공부문의 재정일자리사업에서 일자리사업의 사회적 가치 두 가지에서는 양립과 상충 요소들이 혼재하기 때문에 정책관리에서는 분리 접근하는 것이 유용하다.

장애인정책의 관점에서 장애인일자리사업에서는 장애 당사자 관점과 장애정책 특수성을 고려해야 한다. 여기에는 형평성이 중요하고 부양자지원, 사회적 통합 특성, 인프라 공유와 최저기준 설정 등의 요소들이 중요하다.

일자리정책의 관점에서는 효율성과 생산성이 중요하다. 재정사업 공공일자리의 사회적 가치로서 현금급여의 대체로서 일자리, 생산적 복지, 노동으로 통합, 적극적 노동시장, 근로복지정책, 사회적 생산성, 노동을 매개로한 사회경제 통합, 생산성 지역경제 등의 관점들이 중요하다.

사회적 요소와 경제적 요소들은 상충성이 있기 때문에 재정 혹은 정책 의사결정에서 동시에 고려하기 힘든 특성이 있다. 하지만 사회적 가치가 글로벌 표준의 수준까지 위상이 높아지면서, 경제적 가치와 양립 가능한 영역 모색이 지속됐다. 예를 들어 경제적 가치 중심의 재정사업 타당성을 측정하고 의사결정을 수행하던 기획재정부의 예비타당성조사에서도 사회적 가치들을 반영하는 요소들을 확인한다.

4. 장애인일자리사업의 사회적 가치 성과지표(안)[5)]

가. 참여자로서 장애인 개인과 사회적 가치: 인권과 사회통합

사회적 가치에서 '사회'는 활동의 주체 당사자 혹은 소속 기관의 내부 뿐 아니라 외부에 대한 내용들도 포함한다. 장애인일자리사업에서 추구하는 참여자 당사자에 대한 정책효과의 범위를 확대하여 사회적 가치에 접근해야 한다. 우선 개인차원의 변화를 사회적 가치에 반영할 수 있는지 여부에 대한 쟁점이 있다. 정책대상과 목적은 장애인 '개인'에 대한 가치이며 외부의 '사회'가 아닐 수 있다. 그런데 취약계층으로서 '장애인'의 사회적 특성을 고려하면 당사자 개인이 곧 사회와 직접 연결될 수 있다.

장애인에서 자립생활이 가능한 공동체 주체로서 개인으로 성장할 수 있으면, 장애인 대상 사업 자체가 '사회적' 성격을 가진다. 김동화(2011)에서는 사회적 기업의 사회적 가치를 정의하면서 조직원 구성원의 가치에 집중했다. 취약계층이 근로자로 참여하면

5) [표 11]에서는 13개 사회적 가치를 장애인일자리사업에서 반영할 경우에 사용할 수 있는 측정지표를 제시했다. 측정지표들은 다수의 재정사업 및 공공기관 경영평가에서 사용하고 있으며 세부사업별 관련성이 높다고 판단되는 지표들이다. 본 연구에서는 부문별로 개연성이 있다고 판단되는 측정지표들을 제안하였다. 세부 가치별 지표의 객관성과 타당성을 보다 엄밀하게 확보하기 위해서는 AHP 분석 등과 같은 추가적인 연구가 필요하다.

서 노동의 가치와 사회적 통합의 가치를 인식하는 것 자체가 사회적인 가치를 가진다는 의미이다. 이는 공동체가 함께 책임지는 사회복지의 철학이 전제된 것이다.

[표 11] 장애인일자리사업에서 사회적 가치 적용과 측정지표(예시)

	사회적 가치	장애인일자리사업과 관련한 세부가치들(예시)	측정지표(안)
기본 요소	1. 인권	인간의 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권의 보호 장애인일자리사업 참여자 확대 (모든 장애인에게 공평한 노동기회 부여)	참여자수, 사업만족도 부양자(보호자) 만족도
	5. 사회통합	사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합 장애인일자리사업 참여조건을 갖춘 적격자 중 성별, 장애유형, 연령, 지역, 소득수준별 차별 없이 존엄과 가치를 보장받는 사업추진	참여자의 성별, 장애유형, 연령, 지역, 소득수준별 유형
정책 · 사업 운영 요소	2. 안전	재난과 사고로부터 안전한 근로, 생활환경의 유지 장애인일자리사업의 작업장의 안전관리	작업장 안전사고 건수
	4. 노동	노동권의 보장과 근로조건의 향상 적절한 보충급여 수준 권리보장, 안정적인 근로조건 유지, 고용안정 등	급여수준, 참여시간 중도 배제 사유
	11. 환경	환경의 지속가능성 보전 장애인일자리사업 운영과정에서 환경친화적 사업운영 노력	녹색제품구매실적 에너지절약 규모 재활용품 사용실적
	12. 참여	시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현 민주적 의사결정과 외부 참여를 통한 사업운영 방식 개선, 참여 기제 확보, 참여 수준 심화	사업거버넌스 구성 참여자와 기관의 소통 국민참여 실적
조직 기관 의 대외 관계	6. 상생협력	대기업·중소기업 간의 상생과 협력 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하고, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 필요한 규제·조정	사회적 기업제품구매액 지역제품 구매실적 등
	10. CSR	윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행 사회적 존재로서 기업의 사회적 책임 이행. 인권, 노동권, 환경, 소비자 보호, 지역사회 공헌, 좋은 지배구조 형성	지역사회 관계자 참여 지역사회 공헌활동
정책 대상 (부문)	3. 보건· 복지	건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공 인간다운 생활의 기본조건으로서 건강한 생활을 영위할 수 있는 보건·의료서비스를 국가에 요구하고 국가는 이를 제공	참여자 건강 수준
	7. 일자리 (양/질)	품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출 민간·공공부문 일자리 창출, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, 비정규직 축소 등 좋은 일자리 확대	장애인 보충소득기여 일반일자리 취업 수 취업자 임금 수준
	8. 지역사회 지방자치	지역사회 활성화와 공동체 복원 자치와 분권의 원칙을 지역 공동체 차원에서 보장하는 지방자치 실현	〈해당없음〉
	9. 지역경제	경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌 지역 간 균형 있는 발전을 위한 지역경제 육성, 수도권 과밀화로 인한 부작용 해소	〈해당없음〉
	13. 기타 (공동체)	그 밖에 공동체의 이익실현과 공공성 강화 경제적 양극화 등으로 파괴된 사회 공동체 회복 추구, 시민사회 등 제3섹터의 지원 및 육성	장애인에 대한 국민 사회통합 인식 차별금지 기여도

장애인일자리 참여자 개인 자체가 가지는 '사회적 가치'의 의미는 사회적 가치 13개 가지 하위요소 가운데 '인권' 부문의 핵심 내용이다. 인권부문의 대표적인 지표는 당사자와 부양자의 '만족도'로 설정할 수 있다. 장애인과 생활을 함께 하는 부양자(가족)에 대한 직접적인 영향도 인권과 사회통합의 범주에서 고려할 수 있다.

장애인들이 일-노동-직업을 통해 자기정체성과 자립생활 의지를 높이는 동시에 사회적 존재와 사회적 소속으로 확대되는 사회통합으로 연결된다. 장애인일자리사업의 참여자들에 대한 차별을 배제하는 것이 중요하다는 점을 고려할 때, 사업에서 추구하는 사회통합은 일차적으로 참여자들을 성별, 연령별, 지역별, 장애유형별, 소득별로 차별하지 않는 것이다. 이는 참여자들의 사회 경제적 특성을 분석하면 쉽게 확보할 수 있는 성과지표이다.

나. 장애인일자리사업 운영방식의 사회적 가치: 안전, 노동, 환경, 참여

장애인일자리사업에서 고려해야 할 사회적 가치는 안전, 노동, 환경, 참여 등의 네 가지가 있다. 네 가지 가치를 측정하는 성과지표는 공공기관 경영평가에서 사용하는 사례를 적용할 수 있다. 일자리사업에서 안전은 특히 중요한 사회적 가치이다. 장애인들은 작업환경 적응에 취약하기 때문에 안전사고 예방을 위한 각종 조치들을 강화해야 한다. 장애인작업장의 안전조치들은 일반 기업 현장의 안전조치를 선도할 수 있는 특성도 있다. 잔여적 보충급여 확보에 국한하지 않고 지속가능한 노동을 통한 경제적 자립을 지향하기 위해 일자리 참여자에 대한 노동권리 보호가 중요하다. 일자리사업의 참여와 배제 등에 대한 정책지표를 설정하고 구체적으로 관리할 필요가 있다.

장애인일자리사업 수행과정에서 환경의 요소들도 고려할 필요가 있다. 지속가능과 친환경의 관점에서 보편화된 각종 환경친화적 요소들이 작업과정에 반영된 내용들을 지표를 통해 구체적으로 확인할 수 있다. 마지막으로, 적극적인 노동권리를 가진 참여자로서 일자리사업 과정에서 참여가 보장돼야 한다. 사회적경제의 영역에서 특히 강조되는 부분이다. '참여와 소통'은 사회적 관점에서 일자리사업의 거버넌스 구축과 운영을 위한 핵심 요소가 된다.

다. 장애인일자리사업의 참여자와 수행기관의 대외관계 요소

장애인일자리사업에 참여하는 장애인들이 사업내부에 국한되지 않고 지역사회와 관계를 포함한 외부 개방성을 확보하고 공동체 주체로서 자리매김 되기 위해 대외관계와 관련된 사회적 가치에 대한 고려도 필요하다. 상생협력과 사회공헌에 대한 내용은 주로 대기업과 중소기업 간 관계에 대한 것이다.

여기에서 강조하는 핵심요소들은 장애인일자리사업에도 적용할 수 있다. 사업과정에서 필요한 원자재 구입과 제품의 판매활동 그리고 작업장 이외 환경에서 사업참여자들의 사회적 활동을 통해 사회 전반에 걸친 차별금지 여건 조성을 지원할 수 있다.

장애인일자리사업에서 창출한 상품의 우선구매를 대외적으로 요구하는 다른 한편으로 일자리사업을 수행하는 과정에서 사회적 가치가 반영된 원자재를 구매하는 상호성을 성과지표로 도입할 필요가 있다. 또한 지역사회로부터 혜택과 동시에 대외적으로 지역사회 지원 활동을 병행하는 상호성을 성과지표로 운영할 필요도 있다. 장애인의 사회적 통합을 위한 성과지표 성격도 갖는다.

라. 정책대상(부문)에서 사회적 가치 요소

정책대상 영역에 해당하는 사회적 가치의 내용들은 지역경제의 포괄적인 수준에서부터 일자리에 이르기까지 가치의 수준과 차원이 다양한 편이다. 이에 따라 재정사업의 규모와 사회 경제적 특성 그리고 참여자 특성을 고려하여, 성과지표를 설정하여 사업의 내용과 결과를 평가할 필요성을 다양하게 설정하는 것이 현실적이다.

장애인일자리사업의 연간 예산규모는 2020년 기준 1,415억원이고 참여자 수는 2만명 정도이다. 243개 지자체로 분산하면 지역경제와 지방자치 등에 미치는 영향은 별도로 성과지표 혹은 성과측정에서 의미가 제한적이다. 다만 보건복지와 일자리의 구체적인 정책(사업) 영역에 대한 특성들을 성과지표를 설정할 수 있다. 관련하여 보완적인 수준에서, 참여자의 건강관리, 일자리의 양과 질, 그리고 공동체와 통합 등에 대한 요소들을 고려할 수 있다.

V. 맺음말: 사회적 가치 성과관리체계 정립과제

1. 사회적 가치 기본계획에 기초한 사회적 가치 활성화 과제 정립

정부재정사업에 대한 사회적 가치에 대해 다양한 접근들이 있다. 약탈적 경쟁 현상을 악화시켰던 경제적 가치 중심의 사회 경제적 활동에서 발생한 다양한 문제에 대응하는 대안으로서 '사회'적 가치가 부각됐다. 사회적 연대와 공동체 활성화 그리고 환경과 균형발전 등을 강조했다. 경영학에서는 기업들의 생산과정에서 환경 가치와 노동 가치 그리고 공정 거래에 초점을 맞추는 사회적 가치 경영을 모색했다.

유럽연합과 국제기구에서 시대적인 의제로 공식 주창하면서 사회적 가치를 실현하기 위한 국가의 제도화 노력들이 진행됐다. 정부 재정지출의 정당성을 강화하기 위해 사회적 경제 기업(조직)의 활동에서 사회적 가치를 측정하는 시도들이 있었다. 공공기관의 경영체제에서 사회적 가치를 구체적으로 반영하기 위해 경영평가지표체계에서 사회적 가치 요소들을 반영하고 평가가중치를 높였다. 이후 기획재정부에서 사회적가치기본계획을 수립하였으며 모든 공공부문에서 사회적 가치 활동들을 강화하는 제도적 기반을 마련하고 있다. 공공부문의 사회적 가치 활동은 민간부문의 사회적 가치 활동을 선제적으로 유도할 수 있다.

사회적 가치의 중요성에 공감을 하는 다른 한편으로 실천영역이나 실천방안은 다양하게 설정됐다. 사회적 가치 자체가 가치적인 것이기 때문에 전문가적인 주관이 개입할 가능성이 많다. 다양한 접근들이 상호연계성을 가지지 않고 관점에 따라 분절적으로 형성되어 있다. 이에 따라 장애인일자리사업에서 적용해야 할 사회적 가치에 대한 기본관점 정립이 중요하다.

사회적 가치 활성화 노력은 재정사업운영 계획에 기초하여 실천해야 한다. 「사회적가치기본법」이 제정되면 공공부문에서는 사회적 가치 실천을 위한 기본계획을 수립해야 한다. 사회적 가치에 대한 다양한 논의와 실험적인 실천접근들이 있다. 다만 공공부문의 재정사업에 적용하는 사회적 가치 실천과제는 최근 기획재정부를 중심으로 중앙정부 범부처가 공동으로 정립한 사회적가치기본계획에서 출발할 필요가 있다.

2. 사회적 가치 활성화를 위한 성과지표체계 개발과제

장애인일자리사업은 복지정책의 재정특성에서 사회적 가치가 내재돼 있다. 「사회적가치기본법」에서 세부 가치로서 복지에 대한 정부지출 확대가 강조된다. 이는 정책의 대상(객체)로서 사회적 가치의 실천에 대한 것이다. 장애인일자리사업의 운영과정과 운영주체들이 '주체'로서 사회적 가치를 활성화시킬 수 있는 새로운 사업관리체계를 정립해야한다. 이와 관련하여 접근방식과 실천내용에 대한 정책과제가 있다.

첫째, 사회정책의 차원에서 장애인일자리사업에 대한 운영에 대한 적극적인 접근방법 정립이 필요하다. 잔여적 복지 특성에 국한되지 않고 사회통합과 사회연대의 관점에서 장애인과 노동(일자리)의 기본가치가 명확히 설정돼야 한다. 장애인소득보장을 위한 보충급여 이상의 사회적 의미에서 사회적 가치 실천과제를 모색할 필요가 있다.

둘째, 사업 운영의 내부과정과 외부관계에 대한 사회적 가치 실천과제를 구분할 필요가 있다. 사회적가치기본계획에서는 인권, 사회통합, 노동, 환경 등을 비롯한 13개의 하위가치들이 있는데, 주어진 재정 및 정책의 기본 틀 속에서 사업운영의 내부과정에 사회적 가치를 반영할 수 있게 사업관리체계를 우선 정립할 필요가 있다. 이와 관련하여 사업참여자 구성의 다양성 활성화, 작업장의 안전성과 작업과정의 환경가치 반영, 그리고 사업참여자와 사업수행기관 간의 참여의 소통활성화 등이 중요하다.

셋째, 사회적가치기본계획의 핵심 영역 중심으로 중장기적 전략계획으로 추진해야 한다. 13개의 모든 사회적 가치 영역을 동시에 추진하는 것은 현실여건을 고려할 때 쉽지 않다. 사업운영 과정에서 상대적으로 용이하게 관리할 수 있는 사업운영 지표들을 중심으로 단기적 실천과제를 설정하고, 이후 사회적 지지의 확대 확보를 위한 중장기적인 과제를 정립할 수 있다.

전자와 관련해서 기본조건을 활성화하는 사업운영지표로서 참여자 수와 만족도, 참여자의 성별·지역별·장애유형별 다양성지표, 안전사고지표, 참여자 노동조건지표, 참여자의 소통과 참여지표 등에 대한 일관성 있는 측정 및 관리가 중요하다. 중장기적으로 사업 참여자들의 사회적 관계 혹은 사회적 연대와 관련된 사업운영지표를 개발·관리할 필요가 있다. 예를 들어 참여자들의 사회통합지표, 작업과정에서 환경친화적 혹은 환경적 지속가능성지표, 사회적 경제와 연계지표, 지역사회와 관계 활성화지표 등을 들 수 있다.

넷째, 사회적 가치 활성화 계획을 수립한 이후 구체적으로 성과관리체계에 반영할 경우, 경제적 가치 지표들과 구분되는 지표관리 방식을 모색해야 한다. 참여기관과 담당부서별로 사회적 가치 과제들을 부여하고 성과를 평가할 때, 감독과 평가에 대한 통제적 접근 보다는 진흥과 코칭에 기반한 활성화 접근을 모색해야 한다. 계량화된 점수 부여 방식에 기초한 경제적 가치지표 관리 방식을 적용하면 사회적 가치의 세부 영역이 약탈적 경쟁을 유발하는 또 다른 경제적 가치로 변질될 위험이 있다. 평가등급 구분과 점수화 방식 등에 대한 사회적 접근을 개발해야 한다. 직접적으로 성과평가에 반영할 때, 평가대상이 당면한 사업여건을 고려한 맞춤형 성과협약체계를 구축할 필요가 있다. 세부 분야별로 사회적 가치 실천의 균형을 유지하기 위해서는 각종 지표의 공개를 통한 상호학습 활동을 활성화하는 것이 중요하다.

3. 장애인일자리사업 성과지표와 사업성과 관계: 연구의 한계와 과제

장애인일자리사업의 성과관리에서 13개 사회적 가치를 모두 반영한 성과지표를 적용하는 것이 사업성과에 의미 있는 영향을 창출하는 데 한계가 있을 수 있다. 사업의 재정규모가 작기 때문이다. 또한 기존의 잔여적 관행에서 보편적 사회적 가치 관행으로 전환하는 것이 현실에서 쉽지 않을 수 있다. 실제로 사업의 성과에는 성과지표 보다는 사업 규모 확대와 경제적 기준에서 생산성 확보가 더 중요할 수 있다. 다만 본 연구는 재정사업에서 사회적 가치를 반영한 성과지표를 개발해야하는 상황에서 사업운영 설계단계에서 활용할 수 있는 접근방법과 대안을 제시하는 데 초점을 맞추었다.[6)]

사회적 가치의 13개 하위 분야를 모두 추구할 때, 성과지표들 간에 상충성 쟁점이 발생할 수 있다. 예산 및 참여자 규모가 한정된 경우에는 사회통합요소와 노동요소의 상충성이 발생할 수 있다. 또한 사업의 운영과 성과에서 사회적 가치가 차지하는 비중이 부차적인 경우에는 사업의 주목적과 관련된 성과와 상충될 수 있다. 사업담당자가 통제불가능한 외부요인과 사회적 가치성과 지표 간 상충성도 있다. 이러한 쟁점들은 현실의 재정사업에서 빈번하게 발생할 수 있는 쟁점인데, 상충요소들 간의 관계분석과 적정 수준에서 양립성을 확보하는 전략적 접근이 필요하다.

---

6) 본 연구에서 제안한 성과지표들은 연구자의 제안이며 적실성과 실천 가능성 등에 대해 추가적인 연구가 필요하다.

「사회적가치기본법」과 사회적가치기본계획에서는 재정사업과 공공기관 운영에서 자율적인 성과관리를 강조한다. 이에 따라 장애인일자리사업과 이를 운영하는 공공기관의 특수성이 관련 성과지표 개발과 성과관리체계 정립의 전제조건이 될 수 있다.

참고문헌

강동욱 외, 「장애인 일자리사업 종합평가 연구」, 한국장애인개발원, 2014.

관계부처합동, 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 기획재정부, 2020.

고용노동부·한국사회적기업진흥원, 「2020년 사회적 가치지표(SVI) 활용 매뉴얼」, 고용노동부·한국사회적기업진흥원, 2020.

기획재정부, 「2021년도 예산안편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」, 기획재정부, 2020a.

_____, 「2020년도 공공기관 경영평가 편람」, 기획재정부, 2020b.

기획재정부 복권위원회, 「복권기금의 사회적 가치 제고방안」, 기획재정부, 2019.

김민 외, 「장애인일자리사업 평가체계 구축 연구」, 한국장애인개발원, 2016.

김성철·박인서, "과학기술분야 정부 출연(연)의 사회적 가치 제고와 성과측정 사례연구," 「사회적기업연구」 제12권 제3호, 사회적기업연구원, 2019, 63~91쪽.

김유현·홍다연·김석은, "공공기관의 전략적 사회책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향," 「한국행정학보」 제52권 제2호, 한국재정학회, 2018, 143~164쪽.

김재식·민재형, "공기업의 사회적 가치: 개념과 측정," 「경영과학」 제37권 제3호, 한국경영과학회, 2020, 39~62쪽.

김정원 외, 「사회적 경제와 자활기업」, 아르케, 2012.

김종인 외, 「장애인 일자리사업 종합평가 연구」, 한국장애인개발원, 2011.

나운환, "중증장애인 직업재활사업의 성과와 개선방안," 「직업재활연구」 제26권 제3호, 한국직업재활학회, 2016, 77~89쪽.

남궁근, "사회적 가치 실현을 위한 성과 거버넌스: 문재인 정부 국정과제의 성과평가를 중심으로," 「한국행정연구」 제28권 제3호, 한국행정연구원, 2019, 35~71쪽.

남찬섭, "공공성 개념의 구조와 사회서비스 공공성 논의의 내용," 「한국사회복지행정학」 제23권 제1호, 한국사회복지행정학회, 2021, 33~63쪽.

노영희, "공공도서관의 사회적 가치 평가지표 개발에 관한 연구," 「정보관리학회지」 제34권 제2호, 한국정보관리학회, 2017, 181~214쪽.

라준영·김수진·박성훈, "사회성과인센티브(SPC)와 사회적 기업의 사회적 가치 측정: 사회성과의 화폐가치 환산," 「사회적기업연구」 제11권 제2호, 사회적기업연구원, 2018, 133~161쪽.

보건복지부, 「2020년 장애인일자리사업 안내」, 보건복지부, 2020.

이민호, “사회적 규제비용편익분석의 현황 진단 및 활성화 방안 연구—조건부 가치측정법을 통한 규제의 사회적 가치·비교 분석을 중심으로,” 「규제연구」 제28권 제1호, 한국규제학회, 2019, 3~36쪽.

이수용 외, “장애인일자리사업 구성요소 도출에 관한 연구,” 「입법과 정책」 제10권 제3호, 국회입법조사처, 2018, 352~381쪽.

이윤희 외, “사회적 가치 성과평가모형 연구: 공공정보화사업을 중심으로,” 「글로벌경영학회지」 제16권 제6호, 글로벌경영학회, 2019, 133~150쪽.

이인재·김진·남세현, 「장애인일자리사업 종합평가 연구」, 한국장애인개발원, 2017.

이인재 외, 「장애인일자리사업 종합평가 연구」, 한국장애인개발원, 2020.

이재열, “시대적 전환과 공공성, 그리고 사회적 가치,” 「한국행정연구」 제28권 제3호, 한국행정연구원, 2019, 1~33쪽.

이재원 외, 「노인일자리 전달체계 개선방안 연구」, 보건복지부, 2017.

이준우 외, 「중증장애인생산품 우선구매제도의 사회적 가치 및 효과성 분석 연구」, 한국장애인개발원, 2019.

이현주, “자활기업에서 성장한 사회적기업의 기업운영 경험: 근거이론을 바탕으로,” 「한국사회복지학」 제68권 제1호, 한국사회복지학회, 2016, 169~191쪽.

정용관 외, 「예비타당성조사의 사회적 가치 반영을 위한 연구」, 한국개발연구원, 2018.

조돈문, “유럽의 사회적 모델과 유럽연합의 리스본전략,” 「현상과 인식」 제37권 제4호, 한국인문사회과학회, 2013, 133~165쪽.

조영복, “사회적기업 성과측정 도구로서의 사회적투자수익률 방법(SROI)과 측정사례,” 「한국지식정보기술학회 논문지」 제7권 제6호, 한국지식정보기술학회, 2012, 29~45쪽.

조영복·양용희·김혜원, “사회적기업 육성을 위한 중장기 정책방향,” 「사회적기업연구」 제1권 제2호, 사회적기업연구원, 2008, 61~89쪽.

주효진·황석준, “텍스트 분석을 활용한 사회적 가치 구성개념의 변화패턴 분석: 코레일(KORAIL)을 대상으로,” 「지방정부연구」 제23권 3호, 한국지방정부학회, 2019, 409~426쪽.

탁현우·윤건, “사회책임 개념에 기반한 사회적 가치 관련 정책의 탐색적 평가,” 「한국사회와 행정연구」 제30권 제4호, 서울행정학회, 2020, 27~49쪽.

홍길표·우윤석·이립, “공공기관의 사회적 가치 실행을 위한 관리체계 구축 현황과 과제,” 「사회적경제와 정책연구」 제10권 제2호, 국제개발연구소, 2020, 1~40쪽.

Moody, M., Littlepage, L., and Paydar, N., “Measuring Social Return on Investment: Lessons from Organizational Implementation of SROI in the Netherlands and the United States,” *Nonprofit management and leadership*, vol.26 no.1, 2015, pp.19-37.

Developing Performance Indicators for the Promotion of Social Value in the Disabled's Job Project

Lee Jae-won*

Abstract

Social values are considered in various forms with evaluation indicators and evaluation incentive factors, such as government financial projects, self-evaluation by ministries, and public institutions business evaluation etc. Social values in performance management of government financial projects are not yet clear in concept and management system. Various performance evaluation systems tend to be applied arbitrarily. In the social-economy projects and social welfare financial projects, ironically, there are attempts to prove the social validity of fiscal spending through "economic values" rather than social values. If the Social Value Act, which is promoted by the National Assembly, is enacted, social value will be included as a key performance management factor in public institutions and financial projects. The Ministry of Economy and Finance has established a master plan for social value based on the Act. However, the practice plans have yet to be established in detail.

In this study, I try to development the social value performance index in social welfareproject, with a view from the Master Plan for Social Value made by the Ministry of Economy and Finance, in 2020. The disabled job project, which is a mixture of economic and social values, was selected as a case target.

There are three main contents. First, attempts to measure social values and the context in which social values are institutionalized in government policy were organized. Second, I analyzed the social value discussion that was discussed in the disabled job project and the perceptions of project managers with survey. Third, based on the Ministry of Economy and Finance's master plan for social value, I sought social value performance indicators that should be considered in the performance management system of job projects for the disabled.

□ Keywords: Social Value, Disabled's Job Project, Public Financial Project Evaluation, Performance Management

* Professor, Department of Public Administration, Pukyong National University

▌ **예산정책연구** 제10권 제4호 2021. 12. pp.113-140 https://doi.org/10.35525/nabo.2021.10.4.004

부가가치세 간이과세자 범위 확대의 비판적 분석

전병욱*

국문초록

본 연구는 부가가치세 간이과세자·납부면제자 범위 확대 등과 관련해서 변경된 간이과세제도에 따른 과세체계상의 문제점 및 개선방안을 세부적으로 분석하고, 세수효과와 관련한 세법개정의 경제적 효과를 분석하였다.

기준금액 인상에 따른 추가적인 과세체계상 개선방안과 관련해서 먼저, 개정 후 간이과세제도에서 개정세법의 개편취지에 부합하도록 납부세액에서 차감하는 중복공제적 성격의 매입세금계산서 세액공제를 의제매입세액공제와 마찬가지로 삭제하면서 과세유형에 부합하는 정확한 공제효과를 발생시키기 위해 세금계산서 수령분 매입액의 전액으로 재고매입세액 및 재고납부세액을 규정해야 할 것이다.

다음으로, 개정 후 간이과세제도에서 개정세법의 개편취지에 부합하도록 세원투명성을 강화시키기 위해서는 납부의무 면제의 기준을 개정 전 과세제도와 동일하게 유지하면서 중복공제적 성격의 매입세금계산서 세액공제 대신 간이과세자의 세금계산서 등을 발급받은 매입액에 비례하는 별도의 조세혜택을 규정하는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로, 간이과세의 적용범위 확대와 관련한 개정세법의 편의적 이용 가능성에 대응하기 위해서는 기준금액 인상으로 인해 간이과세자로 과세유형이 변경된 이후 최초로 간이과세를 포기하는 경우에는 포기신고일이 속하는 과세기간의 개시일부터 소급해서 일반과세자의 새로운 과세기간을 구분하는 방식으로 미시적 측면에서 부가가치세법령을 추가적으로 보완하는 것이 바람직할 것이다.

추가적으로, 국세통계연보의 부가가치세 집계 신고자료를 바탕으로 세법개정의 세수효과를 개산하면 간이과세 기준금액 및 납부의무 면제 기준금액 인상에 의한 세수효과는 각각 3,283억원 및 997억원으로 추정되어서 기획재정부 및 예산정책처의 분석결과와 다소 차이가 있는데, 보다 정확한 세수효과의 분석을 위해 이들 분석결과의 근거 및 분석방법이 제시될 필요가 있다.

□ 주제어: 간이과세자, 납부면제, 과세유형, 매입세금계산서 세액공제, 세수효과

투고일: 2021. 7. 20. 수정일: 2021. 8. 13. 게재확정일: 2021. 9. 9.

* 서울시립대학교 세무전문대학원 교수 (bwjun@uos.ac.kr)

I. 연구의 배경

정부는 2021년 개정세법에서 2021. 1. 1. 이후 개시하는 과세기간분부터 “소규모 자영업자의 세부담 경감 및 납세편의 제고”를 위해 기준금액을 상향해서(직전연도 공급대가 4,800만원→8,000만원 미만) 간이과세의 적용범위를 확대했고, “영세 자영업자의 세부담 경감”을 위해 간이과세자에 대한 부가가치세 납부의무 면제 기준금액을 상향하였다(해당연도 공급대가 3,000만원→4,800만원 미만). 또한 2021. 7. 1. 이후 재화 또는 용역을 공급하는 분부터 “간이과세 제도 합리화”를 위해 간이과세자의 업종별 부가가치율을 조정했고, “일반과세자에서 간이과세자로 전환되는 경우 세금계산서 발급의무 유지를 통해 세원 투명성 강화”를 위해 간이과세자에 대한 세금계산서 발급의무를 부과했고, “간이과세자가 세금계산서를 발급함에 따라 매입자발행세금계산서 발행 요건을 정비” 하기 위해 간이과세자가 공급한 재화 또는 용역에 대한 매입자발생세금계산서를 허용했으며, “간이과세자가 발급하는 신용카드 매출전표 등에 대해서도 세금계산서와 동일하게 매입세액공제 허용”을 위해 간이과세자가 발급하는 신용카드 매출전표 등에 대한 매입세액공제 적용을 허용하였다.

이상과 같이 2021년 개정세법에서 부가가치세 간이과세자 및 납부면제자의 기준을 대폭 상향한 것은 2000년 7월 이후 유지한 간이과세자 및 납부면제자의 기준금액을 영세 자영업자의 세부담 완화 및 납세편의 제고를 위해 인상할 필요성을 반영한 것인데, 이를 통해 간이과세 대상을 확대하여 소규모 사업자의 세부담을 경감하되[1] 세원투명성이 저해되지 않도록 공급대가가 4,800~8,000만원인[2] 종전 일반과세자는 간이과세자로 전환되더라도 세금계산서 발급 의무를 유지하는 제도적 재설계를 한 것이다(기획재정부 2020).

---

1) 코로나19 등에 따라 소규모 사업자들의 경영여건이 악화되어 2020년에 한시적으로 소규모 개인사업자의 부가가치세를 경감한 것도 감안하였다(기획재정부 2020). 구체적인 2020년의 부가가치세 세제지원 내용은 ① 연간 공급대가가 8,800만원 이하인 개인사업자(제조업 및 도매업 등의 간이과세배제업종도 포함하되, 부동산임대업 및 유흥주점업은 제외)에 대해 간이과세자 수준으로 세부담을 경감하고 ② 부동산임대업 및 유흥주점업을 제외한 전체 간이과세자에 대해 납부의무를 면제하는(즉 납부면제자의 기준을 연간 공급대가 3,000만원 미만에서 4,800만원 미만으로 확대하는) 것이다.

2) “4,800만원 이상 8,000만원 미만”의 의미인데, 이하에서도 “A~B원”은 “A원 이상 B원 미만”의 약어로 사용한다.

단 이러한 제도적 취지에도 불구하고 부가가치세의 간이과세자 및 납부면제자 범위의 확대는 코로나19에 따른 특수한 상황을 고려하더라도 탈세에 대한 우려와 공평과세에 대한 문제 때문에 "소득이 있는 곳에 과세한다는 기본 원칙을 상당부분 포기"했고,[3] 소득 파악을 보다 투명하게 한다는 정부 정책의 방향과 맞지 않는다는[4] 등의 비판이 제기되고 있다.[5] 추가적으로 기획재정부(2020)에 의하면 간이과세자 범위 확대의 대상인원 및 세수감소분은 각각 23만명 및 2,800억원(1인당 평균 117만원)이고, 납부면제자 범위 확대는 각각 34만명 및 2,000억원(59만원)으로 추정되고 있다.[6]

본 연구는 부가가치세 간이과세자·납부면제자 범위 확대와 관련해서 조세정책적 측면의 평가와 별개로 변경된 간이과세제도에 따른 과세체계상의 문제점 및 개선방안을 세부적으로 분석하고, 이와 함께 대상인원 및 세수효과와 관련한 기획재정부의 추계를 재검토해서 세법개정의 경제적 효과를 분석하도록 한다.

---

3) 세법개정안이 집중적으로 논의된 기획재정위원회 조세소위에서 윤희숙 국민의힘 의원은 "간이과세는 조세형평성과 세제투명성 면에서 우리 세정의 가장 큰 문제"라며 "'소득이 있는 곳에 과세한다'는 기본 원칙을 상당부분 포기하고 있다"고 지적했다.

4) 유경준 국민의힘 의원은 "정부가 특수고용근로자와 영세 자영업자를 대상으로 고용보험 확대를 추진하고 있는데, 그렇게 하려면 소득 파악이 중요하다"고 말했고, 코로나19의 충격은 시간이 지나면 사라지는 일시적인 것인데도 간이과세 기준금액 상향을 영구화할 필요는 없다는 지적도 제시되었다.

5) 국회뉴스ON, "[법안읽어주기] 부가가치세법: 21년만의 간이과세 기준 상향," 2021. 1. 29.

6) 단 동(同)자료는 "매출액·업종·사업장 특성 등에 따라 사업자별 실제 감소금액은 상이할 수 있다"고 하였다.

Ⅱ. 간이과세제도의 개편내용 및 세수추계

1. 간이과세제도의 개편내용 분석

「부가가치세법」은 기장능력이 부족해서 신고·납부 등이 어려운 소규모 개인사업자의 납세편의 제고를 위해 간이과세제도를 운영하는데, 2020년까지의 간이과세제도(이하 "개정 전 간이과세제도")는 연간 공급대가가 4,800만원 미만인 개인사업자에 대해 적용했고, 이들 중 연간 공급대가가 3,000만원 미만인 경우에는 부가가치세의 납부의무를 면제했다. 개정 전 간이과세제도에서 간이과세자는 세금계산서 발급 의무가 있는 일반과세자와 다르게 세금계산서 대신 영수증을 발급했고, 매출세액에서 매입세액을 차감해서 납부세액을 계산하는 일반과세자와 다르게 공급대가에 업종별 부가가치율(5~30%) 및 10%의 세율을 곱해서 납부세액을 계산했으며, 6개월의 과세기간별로 확정신고를 하는 일반과세자와 다르게 연간 단위의 과세기간별로 확정신고를 하였다(세금계산서 발급, 납부세액 계산 및 신고의무의 특례). 이와 같은 개정 전 간이과세제도와 비교해서 2021년 개정 세법을 통해 시행되는 간이과세제도(이하 "개정 후 간이과세제도")의 세부적 내용을 정리하면 [표 1]과 같다.

[표 1]의 개정 내용 중에서 특히 "5. 간이과세자에 대한 세금계산서 발급의무 부과"와 관련해서 기획재정부(2020)는 간이과세자에 대해 세금계산서 발급의무를 부과한 이유는 세금계산서 없이 거래하는 간이과세자가 증가할 경우 세금계산서를 통한 거래의 상호검증(Cross-check) 기능이 약해져서 세원투명성이 저해되기 때문에 일반과세자가 간이과세자로 전환되는 경우에도 동(同)의무를 유지해야 한다고 설명하였다. 또한 개정 전 간이과세제도에서 연간 공급대가 4,800~8,000만원의 일반과세자는 세금계산서를 발급했고, 이들이 개정 후 간이과세제도에서 간이과세자로 전환되더라도 세금계산서 발급의무가 계속해서 유지되기 때문에 추가적인 세금계산서 발급 부담은 발생하지 않는다고 강조하였다.[7]

---

7) 또한 연간 공급대가가 4,800만원 미만인 간이과세자는 개정 전 및 개정 후 간이과세제도에서 동일하게 세금계산서 발급의무가 없고, 영수증 발급대상자에 해당하기 때문에 역시 추가적 부담이 발생하지 않는다고 설명하였다.

[표 1] 개정 전 및 개정 후 간이과세제도의 비교

내용[1]	근거법령	개정취지	개정 전 간이과세제도	개정 후 간이과세제도	적용시기
1. 간이과세 적용범위 확대	「부가가치세법」 제61조 제1항 및 동법시행령 제109조 제1항	소규모 자영업자의 세부담 경감 및 납세편의 제고	직전연도 공급대가 합계액이 4,800만원 미만인 개인사업자	기준금액 상향(4,800만원→8,000만원 미만. 단, 과세유흥장소·부동산 임대업은 4,800만원 기준[2])[3]	2021.1.1. 이후 개시하는 과세기간 분부터 적용[4]
2. 간이과세자에 대한 납부의무 면제 기준금액 상향	「부가가치세법」 제69조 제1항	영세 자영업자의 세부담 경감	해당연도 공급대가 합계액이 3,000만원 미만인 간이과세자	기준금액 상향(3,000만원→4,800만원 미만)	2021.1.1. 이후 개시하는 과세기간 분부터 적용
3. 간이과세 배제업종 추가	「부가가치세법 시행령」 제109조 제2항	간이과세제도 합리화	간이과세 배제업종은 광업, 제조업,[5] 도매업,[6] 과세유흥장소·부동산임대업으로서 「부가가치세법시행규칙」으로 정하는 것, 전문자격사 등[7] 및 사업장의 소재 지역과 사업의 종류·규모 등을 고려하여 국세청장이 정하는 기준에 해당하는 것	간이과세 배제업종에 전기·가스·증기·수도업, 건설업,[8] 전문·과학·기술서비스업, 사업시설관리·사업지원 및 임대 서비스업을[9] 추가	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용
			(다음 쪽 계속)		

주: 1) [표 1]의 내용은 "2021년 개정세법 해설"(국세청 2021)을 재구성한 것임
2) "정책적 중과세 및 과세표준 양성화"를 위해 부동산임대업 또는 개별소비세법에 따른 과세유흥장소를 경영하는 사업자로서 해당 업종의 직전 연도의 공급대가의 합계액이 4,800만원 이상인 사업자는 2021. 7. 1.부터 간이과세 배제대상자에 추가되었음
3) 이와 함께 「부가가치세법시행령」의 규정을 상향 입법해서 2 이상의 사업장이 있는 경우에는 해당 사업장들의 공급대가의 합계액을 기준으로 간이과세자의 해당 여부를 구분하였음

[표 1] 개정 전 및 개정 후 간이과세제도의 비교(계속)

<table>
<tr><th>내용</th><th>근거법령</th><th>개정취지</th><th>개정 전 간이과세제도</th><th>개정 후 간이과세제도</th><th>적용시기</th></tr>
<tr><td>4. 간이과세자 업종별 부가가치율 조정</td><td>「부가가치세법 시행령」 제111조 제2항</td><td>간이과세 제도 합리화</td><td><table><tr><th>업종</th><th>부가가치율</th></tr><tr><td>전기·가스·증기 및 수도 사업</td><td>5%</td></tr><tr><td>소매업, 재생용 재료수집 및 판매업, 음식점업</td><td>10%</td></tr><tr><td>제조업, 농업·임업 및 어업, 숙박업, 운수 및 통신업</td><td>20%</td></tr><tr><td>건설업, 부동산임대업 및 그 밖의 서비스업</td><td>30%</td></tr></table></td><td><table><tr><th>업종</th><th>부가가치율</th></tr><tr><td>소매업, 재생용 재료수집 및 판매업, 음식점업</td><td>15%</td></tr><tr><td>제조업, 농업·임업 및 어업, 소화물 전문 운송업</td><td>20%</td></tr><tr><td>숙박업</td><td>25%</td></tr><tr><td>건설업, 운수 및 창고업,[10] 정보통신업</td><td>30%</td></tr><tr><td>금융 및 보험 관련 서비스업, 전문·과학 및 기술 서비스업,[11] 사업시설관리·사업지원 및 임대 서비스업, 부동산 관련 서비스업, 부동산임대업</td><td>40%</td></tr><tr><td>그 밖의 서비스업</td><td>30%</td></tr></table></td><td>2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>(다음 쪽 계속)</td><td></td><td></td></tr>
</table>

주: 4) 2020년의 공급대가가 8,000만원 미만인 경우에는 2021년 7월부터 간이과세를 적용함
5) 주로 최종소비자에게 직접 재화를 공급하는 사업으로서 「부가가치세법시행규칙」으로 정하는 것(과자점업 및 양복점 등)은 제외함
6) 재생용 재료수집 및 판매업은 제외한다(이와 함께 개정 후 간이과세제도에서는 업종명을 “도매업”에서 “도매업 및 상품중개업”으로 변경하였음)
7) 변호사업, 세무사업, 건축사업, 의사업, 감정평가사업 및 공인노무사업 등
8) 주로 최종소비자에게 직접 재화 또는 용역을 공급하는 사업으로서 「부가가치세법시행규칙」으로 정하는 것(도배·실내 장식 및 내장 목공사업, 배관 및 냉·난방 공사업 등)은 제외함
9) 주로 최종소비자에게 직접 용역을 공급하는 사업으로서 「부가가치세법시행규칙」으로 정하는 것(인물사진 및 행사용 영상 촬영업, 개인 및 가정용품 임대업 및 복사업 등)은 제외함

[표 1] 개정 전 및 개정 후 간이과세제도의 비교(계속)

내용	근거법령	개정취지	개정 전 간이과세제도	개정 후 간이과세제도	적용시기
5. 간이과세자에 대한 세금계산서 발급의무 부과	「부가가치세법」 제36조 제1항	일반과세자에서 간이과세자로 전환되는 경우 세금계산서 발급의무 유지를 통해 세원 투명성 강화	간이과세자의 재화·용역 공급시 영수증 발급(세금계산서를 발급하지 않음)	간이과세자의 재화·용역 공급 시 세금계산서 발급 원칙(단 ① 간이과세자 중 신규사업자 및 직전연도 공급대가 합계액이 4,800만원 미만인 사업자 ② 주로 사업자가 아닌 자에게 재화·용역을 공급하는 사업자는[12] 영수증을 발급하되, ② 중에서 소매업, 음식점업 및 숙박업 등은[13] 공급받는 자가 요구하는 경우 세금계산서 발급 의무)[14]	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용
6. 간이과세자가 공급한 재화 또는 용역에 대한 매입자발행 세금계산서 허용	「부가가치세법 시행령」 제71조의2 제1항	간이과세자가 세금계산서를 발급함에 따라 매입자발행 세금계산서 발행요건을 정비	세금계산서 교부의무가 있는 사업자(공급받는 사업자의 요구 시 세금계산서를 발급해야 하는 사업자[15] 포함. 간이과세자는 동(同) 의무가 없기 때문에 제외)가 재화·용역을 공급하고 세금계산서를 발급하지 않은 경우 매입자가 공급시기가 속하는 과세기간 종료일부터 6개월 이내에 신청해서 과세당국의 확인을 받아 세금계산서를 발행	세금계산서 교부의무가 있는 간이과세자의 재화·용역 공급분에 대해서도 신청 및 발행 가능	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용
7. 공급받는 사업자의 요구 시 세금계산서 발급 사업자 범위 조정	「부가가치세법 시행령」 제73조 제10항	세금계산서를 발급할 수 있는 간이과세자의 범위 규정 정비	일반과세자에 대해 공급받는 사업자의 요구 시 세금계산서를 발급해야 하는 사업자 등의[16] 범위를 규정	동(同)범위에 간이과세자 포함(단 직전연도 공급대가 합계액이 4,800만원 미만 사업자 및 신규 사업자는 제외)[17]	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용
			(다음 쪽 계속)		

주: 10) 소화물 전문 운송업은 제외함
11) 인물사진 및 행사용 영상 촬영업은 제외함

[표 1] 개정 전 및 개정 후 간이과세제도의 비교(계속)

내용	근거법령	개정취지	개정 전 간이과세제도	개정 후 간이과세제도	적용시기
8. 신용카드등 사용에 따른 세액공제 공제율 조정	「부가가치세법」 제46조 제1항	공제율 단일화를 통한 과세형평 제고	일반과세자 중 영수증 발급대상 사업자[18] 및 간이과세자의 신용카드매출전표·현금영수증 등 발급금액에 대해 연간 500만원(2021년 말까지는 1,000만원)을 한도로 1.3%(음식·숙박업을 하는 간이과세자는 2.6%)의 공제율 적용	일반과세자 및 간이과세자에[19] 대한 1.3%(2022.1.1. 이후에는 1%)의 통합 공제율 적용	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용
9. 간이과세자가 발급하는 신용카드 매출전표 등에 대한 매입세액공제 적용	「부가가치세법」 제46조 제3항 및 동법 시행령 제88조 제5항	간이과세자가 발급하는 신용카드매출전표 등에 대해서도 세금계산서와 동일하게 매입세액공제 허용	일반과세자가(세금계산서를 발급하지 못하는 업종은[20] 제외) 일반과세자에게 발급하는 신용카드 매출전표 등에 대한 매입세액공제 허용	일반과세자와 함께 간이과세자(세금계산서를 발급하지 못하는 업종, 간이과세자 중 신규사업자 및 직전연도 공급대가의 합계액이 4,800만원 미만인 사업자는 제외)가 일반과세자에게 발급하는 신용카드 매출전표 등에 대한 매입세액공제 허용	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용
			(다음 쪽 계속)		

주: 12) 소매업, 음식점업, 숙박업, 미용, 욕탕 및 유사 서비스업, 여객운송업 등(「부가가치세법시행령」 제73조 제1항 및 제2항에서 규정한 업종)

13) 「부가가치세법시행령」 제73조 제3항에서 규정한 업종임

14) 이와 관련해서 추가적으로 "수정(전자)세금계산서 발급 규정 합리화"를 위해 간이과세자→일반과세자로 전환 후 과세유형 전환 전에 공급한 재화·용역에 대해 수정(전자)세금계산서를 발급하는 경우 처음에 발급한 세금계산서 작성일을 수정(전자)세금계산서의 작성일로 기재하고(비고란에 사유발생일을 기재), 추가금액과 차감금액은 각각 검은색 및 붉은색 글씨(또는 음의 표시)로 기재하도록 하였음(「부가가치세법시행령」 제70조 제3항, 2021. 7. 1.이후 세금계산서 발급분부터 적용한다). 또한 추가적으로 "간이과세자에 대한 세금계산서 발급의무 부과에 따른 신고 규정 정비"를 위해 간편신고서를 사용할 수 있는 간이과세자의 요건(개정 전 간이과세제도에서는 ① 1개 업종의 사업만을 경영할 것 ② 영세율, 재고납부세액, 가산세 또는 신용카드매출전표에 의한 매입세액에 대하여 신고사항이 없을 것)에 "③ 해당 예정부과기간 또는 과세기간에 발급한 세금계산서가 없을 것"을 추가하였음(「부가가치세법 시행규칙」 제74조 제1항, 2021. 7. 1.이후 신고분부터 적용함)

15) 「부가가치세법시행령」 제73조 제3항 및 제4항

16) 공급받는 자 요구 시 세금계산서 발급 사업자(「부가가치세법시행령」 제73조 제3항 내지 제5항) 및 기계적 장치를 사용하여 영수증 발급 시 세액을 별도로 기재해야 하는 사업자(동조 제8항)

[표 1] 개정 전 및 개정 후 간이과세제도의 비교(계속)

내용	근거법령	개정취지	개정 전 간이과세제도	개정 후 간이과세제도	적용시기
10. 간이과세자의 세금계산서 등 수취 세액공제 산정방식 변경	「부가가치세법」 제63조 및 동법 시행령 제111조	간이과세자에 대한 세액공제 방식 합리화	세금계산서 등[21] 수취 세액공제 = 매입세액 ×업종별 부가가치율(5%-30%)[22]	세금계산서 등 수취 세액공제 = 세금계산서 등을 발급받은 매입액(공급대가)×0.5%[23] (간이과세자의 납부세액 계산 시 부가가치율에 매입액이 반영되기 때문에 매입에 대한 개정 전 간이과세제도 방식의 세액공제는 불필요한 것으로 판단함)[24]	2021.7.1. 이후 공급·수입 신고분부터 적용
11. 재고매입 세액 및 재고납부세액 산정방식 변경	「부가가치세법 시행령」 제86조 제3항 및 제112조 제3항	세금계산서 등 수취 세액공제의 산정 방식 변경에 따라 재고매입·납부세액 관련 규정 정비	간이과세자→일반과세자의 전환시 공제하는 재고매입세액 = 공제대상 매입세액×(1-해당 업종의 부가가치율) 일반과세자→간이과세자의 전환시 가산하는 재고납부세액 = 공제받은 매입세액×(1-해당 업종의 부가가치율)	재고매입세액=공제대상 매입세액×{1-0.5%×(110÷10)} 재고납부세액=공제받은 매입세액×{1-0.5%×(110÷10)}	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용
12. 간이과세자에 대한 면세농산물 등 의제매입 세액공제 적용배제	「부가가치세법」 제65조 및 동법 시행령 제113조	중복 세액공제 방지 및 일반과세자와 간이과세자 간 과세형평 제고	일반과세자 및 간이과세자에 대해 면세농산물 등 의제매입세액공제(면세농산물 구입 시 농산물 생산과정에 포함된 부가가치세 상당액을 (농산물 매입액×공제율[25])로 의제해서 공제) 적용	일반과세자에 대해 면세농산물 등 의제매입세액공제를 적용하고, 간이과세자에 대해서는 적용 배제[26] (연간 공급대가가 4,800~8,000만원인 일반과세자가 간이과세자로 전환되는 경우에는 납부세액 계산 시 부가가치율에 면세농산물 등의 매입액이 반영되기 때문에[27]의제매입세액은 불필요한 것으로 판단함)	2021.7.1. 이후 공급·수입 신고분부터 적용
			(다음 쪽 계속)		

주: 17) 이와 관련해서 추가적으로 "세원투명성 강화 및 납세자 편의 제고"를 위해 간이과세자 중 영수증 발급 사업자 통지 규정을 신설해서 발급 적용기간 개시 20일 전까지 영수증 발급대상자인지 여부를 해당 사업자에게 통지하고, 발급 적용기간 개시 당일까지 사업자등록증에 세금계산서 발급대상 여부를 정정하여 발급하도록 하였음(「부가가치세법시행령」 제73조의2, 2021. 7. 1.이후 통지하는 분부터 적용함)

18) 직전연도의 재화·용역의 공급가액의 합계액이 사업장을 기준으로 10억원을 초과하는 개인사업자는 제외함(개정 후 간이과세제도에서도 마찬가지임)

19) 구체적인 적용대상 사업자는 영수증 발급대상 사업자 및 간이과세자 중 영수증만을 발급해야 하는 자임

20) 목욕·이발·미용업, 여객운송업(전세버스 제외), 미용·성형의료용역, 동물진료용역 및 무도·자동차운전학원 등

[표 1] 개정 전 및 개정 후 간이과세제도의 비교(계속)

내용	근거법령	개정취지	개정 전 간이과세제도	개정 후 간이과세제도	적용시기
13. 간이과세자의 예정부과기간 납부세액 신고사유 확대	「부가가치세법」 제66조 및 동법 시행령 제114조	세원 투명성 강화	예정부과기간(1.1.~6.30.)의 납부세액에 대한 예정부과·징수[28] 원칙에 대한 예외로 동(同)기간의 납부세액 또는 공급대가 합계액이 직전 과세기간의 1/3에 미달하는 경우 예정신고가[29] 가능하고, 예정신고 시 제출서류는 부가가치세 신고서 및 매입처별세금계산서합계표 등	세금계산서를 발급한 간이과세자의 예정신고 의무 신설 및 예정신고 시 제출서류에 매출처별세금계산서합계표 추가	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용
14. 간이과세자의 확정신고 시 제출서류 추가	「부가가치세법」 제67조	세원 투명성 강화	간이과세자의 납부세액 확정신고·납부 시[30] 제출서류는 부가가치세 신고서 및 매입처별세금계산서합계표 등	확정신고 시 제출서류에 매출처별세금계산서합계표 추가[31]	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용
			(다음 쪽 계속)		

주: 21) 세금계산서 및 신용카드매출전표 등
22) 간이과세자가 과세·면세사업 등을 겸영하는 경우에는 {해당 과세기간에 발급받은 세금계산서 등에 적힌 매입세액×(해당 과세기간의 과세공급대가÷해당 과세기간의 총공급대가)×해당 업종의 부가가치율}로 계산함
23) 개정 전 간이과세제도의 간이과세자(연간 공급대가가 4,800만원 미만인 개인사업자)는 납부의무가 면제되기 때문에 세액공제를 적용할 필요가 없음
24) 간이과세자가 과세·면세사업 등을 겸영하는 경우에는 개정 전 간이과세제도와 유사한 방식으로 {해당 과세기간에 세금계산서 등을 발급받은 재화·용역의 공급대가 합계액×(해당 과세기간의 과세공급대가÷해당 과세기간의 총공급대가)×0.5%}로 계산함
25) 업종 및 과세표준의 금액에 따라 (2/102)부터 (9/109)까지임
26) 개정 전 간이과세제도의 간이과세자(연간 공급대가가 4,800만원 미만인 개인사업자)는 납부의무가 면제되기 때문에 세액공제를 적용할 필요가 없음
27) 즉 부가가치율={(매출 과세표준-매입 과세표준(의제매입액 포함))÷매입 과세표준}과 같이 부가가치율 산정 시 매입 과세표준에 면세농산물 등의 매입액이 포함되기 때문에 간이과세자에 대한 의제매입세액공제는 이중공제에 해당한다는 것임
28) 직전 과세기간 납부세액의 50%를 예정부과기간의 경과 후 25일 이내에 징수함(납부세액 30만원 미만인 경우 등에는 징수하지 않음)
29) 예정신고 시에는 예정부과 및 징수를 적용하지 않음
30) 과세기간 경과 후 25일 이내에 신고·납부함(폐업 시에는 폐업일이 속한 달의 다음 달 25일까지 신고·납부함)

[표 1] 개정 전 및 개정 후 간이과세제도의 비교(계속)

내용	근거법령	개정취지	개정 전 간이과세제도	개정 후 간이과세제도	적용시기
15. 간이과세자에 대한 세금계산서 등 관련 가산세 규정보완 (세금계산서 관련 가산세)	「부가가치세법」 제68조	세금계산서 수수 유인을 통한 세원투명성 강화	일반과세자에 대한 가산세 규정을 간이과세자에 준용(사업자등록 관련 가산세)	간이과세자에 대한 세금계산서 등 관련 가산세 규정 보완(세금계산서 등 발급 관련 가산세 및 매출처별세금계산서 합계표 관련 가산세 추가) 및 세금계산서 미수취 가산세(간이과세자가 세금계산서 발급의무가 있는 사업자로부터 재화·용역을 공급받고 세금계산서를 수취하지 않은 경우(공급대가×0.5%)) 신설	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용
16. 간이과세자에 대한 세금계산서 등 관련 가산세 규정 보완(경정시 공제받은[32] 세금계산서 등 가산세)	「부가가치세법」 제68조의2	간이과세자 가산세 부담 완화	공급대가×1%	공급대가×0.5%	2021.1.1. 이후 결정·경정 분부터 적용
17. 장부 작성·보관에 관한 규정이 적용되는 간이과세자의 범위 규정	「부가가치세법 시행령」 제117조 제2항 및 제3항	간이과세자가 세금계산서를 발급함에 따라 장부 작성·보관에 관한 규정 정비	장부 작성·보관과 관련해서 간이과세자는 공급가액·세액 대신 공급대가를 장부에 기록할 수 있고, 세금계산서·영수증 보관 시 장부기록의무 이행 간주	장부 작성·보관과 관련한 특례의 적용대상자는 간이과세자→간이과세자 중 직전연도 공급대가 합계액이 4,800만원 미만인 사업자 및 신규 사업자	2021.7.1. 이후 재화·용역 공급분부터 적용

주: 31) 이와 관련해서 추가적으로 "세원투명성 강화"를 위해 간이과세자의 부가가치세 신고서 항목(개정 전 간이과세제도에서는 사업자의 인적사항, 납부세액·가산세액 및 그 계산근거와 매입처별세금계산서합계표의 제출 내용)에 매출처별세금계산서합계표의 제출 내용을 추가하였음(「부가가치세법시행령」 제114조 제3항, 2021. 7. 1.이후 재화·용역 공급분부터 적용함)

32) 세금계산서 등을 발급받고 공제받지 않은 이후에 결정·경정을 통해 매입세액공제를 받는 경우임

추가적으로 “12. 간이과세자에 대한 면세농산물 등 의제매입세액공제 적용배제”와 관련해서 의제매입세액공제를 적용하지 않더라도 음식점을 경영하는 일반과세자가 간이과세자로 전환 시 부가가치세의 세금 부담이 상당 수준 감소할 것으로 예상되기 때문에 이중공제의 문제점과 함께 고려할 경우 간이과세자에 대한 동(同)세액공제의 적용을 배제해야 한다고 강조하였다.

2. 간이과세제도의 개편에 따른 세수추계의 분석

전술한 바와 같이 기획재정부(2020)는 기준금액 인상에 따라 [표 2]와 같이 약 57만명의 간이과세자의 부가가치세 부담이 약 4,800억원 감소하되, 매출·매입액, 업종 및 사업장 특성 등의 다양한 요인에 따라 사업자별 세금부담의 감소액은 정도의 차이가 발생할 수 있다고 설명하였다. 단 기획재정부(2020)는 이러한 예상효과에 대한 구체적 근거를 제시하지 않았는데, 다음 장에서는 [표 2]의 추계를 재검토해서 경제적 효과에 대한 보다 정확한 분석결과를 제시하도록 한다.

[표 2] 부가가치세 간이과세제도의 개편 효과

	대상인원	세수효과	1인당 평균 세액감소
간이과세자(연간 공급대가 4,800~8,000만원)	23만명	2,800억원	117만원
납부면제자(연간 공급대가 4,800만원 이하)	34만명	2,000억원	59만원(면제)
계	57만명	4,800억원	84.2만원

자료: 기획재정부(2020)

Ⅲ. 간이과세제도의 개선방안 및 경제적 효과의 분석

1. 개편된 간이과세제도의 문제점 및 개선방안

가. 매입세금계산서 세액공제 산정방식의 적정성 개선방안

[표 1]의 개정내용 중 "10. 간이과세자의 세금계산서 등 수취 세액공제(이하 편의상 "매입세금계산서 세액공제") 산정방식 변경"은 2021년 개정세법에서 가장 핵심적인 간이과세 적용 및 납부의무 면제 기준금액의 인상과는 무관한 것이라고 할 수 있다. 간이과세자의 부가가치세 세액계산구조와 관련해서 "차가감납부세액=납부세액-매입세금계산서 세액공제"로 세액계산방법을 단순화하고, 해당 업종의 부가가치율을 "x", 부가가치세를 포함한 매출 공급대가 및 매입 공급대가를 각각 "A" 및 "B", 매입 공급대가 중에서 세금계산서 등을 교부받은 금액을 "B_I"이라고 할 경우에는 차가감납부세액은 개정 전 및 개정 후 간이과세제도에서 각각 [표 3]과 같이 계산할 수 있다.

[표 3] 간이과세자의 부가가치세 차가감납부세액 비교

	차가감납부세액
개정 전 간이과세제도	$\{(A-B)\times x\times 10\%\}-\{B_I\times(10/110)\times x\}$ (①)
개정 후 간이과세제도	$\{(A-B)\times x\times 10\%\}-(B_I\times 0.5\%)$ (②)

주: 1. x는 부가가치율, A는 매출 공급대가, B는 매입 공급대가, B_I는 세금계산서 등 교부분 매입 공급대가

[표 3]과 같이 개정 전 간이과세제도에서 간이과세자의 차감납부세액(①)은 $\{(A-B)\times x\times 10\%\}-\{B_I\times(10/110)\times x\}=\{(A/1.1)-(B/1.1)-(B_I/1.12)\}\times(x\times 11\%)$로 공급대가(A 및 B) 대신 일반과세자와 같은 공급가액((A/1.1) 및 (B/1.1))의 기준으로 전환하면서 단순화할 수 있는데, 여기서 $5\%\leq x\leq 30\%$이기 때문에 0.55~3.3%로 계산되는 $(x\times 11\%)$는 소규모 개인사업자인 간이과세자에 대한 부가가치세의 경감세율로 볼 수 있다. 또한 이러한 경감세율의 적용대상인 $\{(A/1.1)-(B/1.1)-(B_I/1.12)\}$는 매출 및 매입 단계의 공급가액((A/1.1) 및 (B/1.1))의 차액으로 계산하는 점에서는 일반과세자의 부가가치세 과세표준과 동일하지만, 매입 공급가액(B/1.1)에 이미 매입세금계산서 교부분(B_I

/1.12)이 포함되어 있기 때문에(즉 [표 1]의 해당 설명과 같이 “간이과세자의 납부세액({(A-B)×$\boldsymbol{x}$×10%}) 계산 시 부가가치율에 매입액이 반영되기 때문에”) 매입세금계산서 세액공제는 중복공제적 성격으로 볼 수 있는 것이다.[8)]

개정 후 간이과세제도에서 간이과세자의 차감납부세액(②)은 납부세액({(A-B)×$\boldsymbol{x}$×10%})에서 차감하는 매입세금계산서 세액공제(B_I×0.5%)의 계산에서 부가가치율($\boldsymbol{x}$)이 포함되지 않아서 양자 간의 직접적 관련성이 없고, 이로 인해 동(同)세액공제의 중복공제적 성격이 제거된 것으로 볼 수 있다. 그러나 동(同)차감납부세액(②)은 {(A-B)×$\boldsymbol{x}$×10%}-(B_I×0.5%)=[(A/1.1)-(B/1.1)-{(B_I/1.12)×(5.5%/$\boldsymbol{x}$)}]×($\boldsymbol{x}$×11%)로 개정 전 간이과세제도의 차감납부세액(①)과 유사한 방식으로 재구성할 수 있기 때문에 개정 후 간이과세제도에서도 매입세금계산서 세액공제의 중복공제적 성격이 유지되는 것으로 볼 수 있다. 구체적으로 개정 후 간이과세제도에서도 1.65~4.4%로 계산되는 ($\boldsymbol{x}$×11%)를 실질적인 부가가치세의 경감세율로 볼 수 있고, 경감세율의 적용대상인 [(A/1.1)-(B/1.1)-{(B_I/1.12)×(5.5%/$\boldsymbol{x}$)}]는 역시 매입 공급가액(B/1.1)에 이미 매입세금계산서 교부분({(B_I/1.12)×(5.5%/$\boldsymbol{x}$)})이 포함되어 있기 때문에 매입세금계산서 세액공제는 중복공제적 성격으로 볼 수 있는 것이다.

단 이와 관련해서는 개정 후 간이과세제도에서는 [표 1]과 같이 차가감납부세액의 개정과 관련해서 이러한 중복공제적 측면을 제거하려는 개편취지를 제시했고, “12. 간이과세자에 대한 면세농산물 등 의제매입세액공제 적용배제”에서도 동(同)개편취지에 따라 간이과세자에 대한 의제매입세액공제를 더 이상 적용하지 않기 때문에 개정 후 간이과세제도에서 세율 적용의 대상에 중복공제적 성격의 매입세금계산서 교부분({(B_I/1.12)×(5.5%/$\boldsymbol{x}$)})이 계속해서 포함되는 것은 논리적 일관성이 부족한 것으로 볼 수 있다. 특히 개정 후 간이과세제도의 매입세금계산서 교부분인 ({(B_I/1.12)×(5.5%/$\boldsymbol{x}$)})는 개정 전 간이과세제도의 동(同)교부분(B_I/1.12)에 (5.5%/$\boldsymbol{x}$)를 곱한 것인데, 개정 후 간이과세제도에서 15%≦$\boldsymbol{x}$≦40% 이기 때문에 (5.5%/$\boldsymbol{x}$)이 1보다 작아져서 동(同)교부분

8) 이와 관련해서는 개정 전 간이과세제도에서는 간이과세자의 납부세액에 실제 매입액이 전혀 영향을 미치지 않기 때문에 동(同)매입액을 입증하기 위한 매입세금계산서를 수취하지 않는 경향이 있어서 정상적인 부가가치세의 흐름을 왜곡시킬 위험이 있기 때문에 최종적인 차가감납부세액의 계산과정에서 매입세금계산서 세액공제를 적용해서 매입세금계산서를 성실하게 발급받도록 유도하는 취지에서 동(同)세액공제를 시행하는 것으로(즉 일반과세자에 대해 적용하는 전단계세액공제법과는 무관하게 조세유인을 제공하기 위해 시행하는 것으로) 볼 수 있다.

이 감소한 것은 중복공제적 성격이 축소된 바람직한 개정내용이라고 할 수 있지만, 업종별 부가가치율(x)에 따라 특별한 근거 없이 동(同)교부분이 변동하는 것은 합리적인 개정내용으로 보기 어려운 문제점이 있다고 할 수 있다. 즉 개정 전 간이과세제도에서는 중복공제적 성격의 매입세금계산서 교부분이 상대적으로 컸지만 업종에 따른 편차는 없었던 반면 개정 후 간이과세제도에서는 동(同)교부분이 감소한 반면 업종별 편차가 새롭게 발생해서 불완전한 성격의 과세체계 개편으로 평가할 수 있는 것이다.

따라서 개정 후 간이과세제도에서 개정세법의 개편취지에 부합하도록 중복공제적 성격을 제거하기 위해서는 납부세액에서 차감하는 매입세금계산서 세액공제를 의제매입세액공제와 마찬가지로 삭제하는 것이 바람직할 것이다.

매입세금계산서 세액공제와 관련한 이상의 개선방안 논의는 [표 1]의 "11. 재고매입세액 및 재고납부세액 산정방식 변경"에서도 동일한 방식으로 적용할 수 있을 것이다. 즉 개정 전 간이과세제도에서 공제하는 재고매입세액 및 가산하는 재고납부세액은 모두 $\{B_I \times (10/110) \times (1-x)\}$인데, 이것은 간이과세자→일반과세자의 과세유형 전환에서는 [표 1]의 매입세금계산서 세액공제($\{B_I \times (10/110) \times x\}$)를 확대해서 일반과세자와 같은 완전한 매입세액공제의 효과를 얻기 위한 것이고(즉 $\{B_I \times (10/110) \times x\}+\{B_I \times (10/110) \times (1-x)\}=\{B_I \times (10/110)\}$), 일반과세자→간이과세자의 과세유형 전환에서는 당초 적용했던 매입세액공제($\{B_I \times (10/110)\}$)를 일부 배제해서 간이과세자의 매입세금계산서 세액공제와 동일한 세금부담 감소의 효과를 얻기 위한 것이다(즉 $(\{B_I \times (10/110)\})-\{B_I \times (10/110) \times (1-x)\}=\{B_I \times (10/110) \times x\}$).

이와 같이 재고매입세액 및 재고납부세액은 간이과세자 및 일반과세자의 과세유형에 부합하는 정확한 공제효과를 발생시키기 위해 세금계산서 수령분 매입액($\{B_I \times (10/110)\}$)에 대한 매입세금계산서 세액공제를 제외한 나머지 공제분으로 볼 수 있는데, 개정 전 간이과세제도에서 $\{B_I \times (10/110) \times x\}$인 동(同)세액공제의 잔여 공제분인 $(B_I \times (10/110) \times (1-x))$로 재고매입·납부세액을 규정했기 때문에 동(同)세액공제를 삭제하는 개정 후 간이과세제도에서의 이상의 개선방안의 경우에는 세금계산서 수령분 매입액($\{B_I \times (10/110)\}$)의 전액으로 재고매입세액 및 재고납부세액을 규정해야 할 것이다.

[표 4] 「부가가치세법」 상 영수증 발급대상 사업자

근거	영수증 발급대상 사업자
「부가가치세법」 제36조 제1항 제1호	(1) 주로 사업자가 아닌 자에게 재화 또는 용역을 공급하는 사업자로서 다음의 사업을 하는 사업자
	① 소매업 및 음식점업·숙박업 ② 미용, 욕탕 및 유사서비스업, 여객운송업, 입장권을 발행하여 영위하는 사업 ③ 쌍꺼풀수술 등의 진료용역을 공급하는 과세사업, 동물 진료용역을 공급하는 과세사업, 무도학원, 자동차운전학원사업 ④ 변호사업, 공인회계사업, 세무사업 등 간이과세가 배제되는 사업서비스업 및 행정사업[1)] ⑤ 주로 사업자가 아닌 소비자에게 재화·용역을 공급하는 사업으로서 세금계산서 발급이 가능하거나 현저히 곤란한 사업[2)] ⋮
「부가가치세법」 제36조 제2항	(2) 사업자가 아닌 자에게 일정한 재화·용역을 공급하는 사업자
	① 임시사업장 개설 사업자가 그 임시사업장에서 사업자가 아닌 소비자에게 재화·용역을 공급하는 경우 ② 전기사업자·도시가스사업자 및 집단에너지공급 사업자가 산업용이 아닌 전력·도시가스·열 및 전기를 공급하는 경우 ⋮
「부가가치세법」 제36조 제1항 제2호	(3) 간이과세자 중 영수증만을 발급해야 하는 자
	① 직전 연도의 공급대가의 합계액이[3)] 4,800만원 미만인 자 ② 신규로 사업을 시작하는 개인사업자로서 간이과세 적용신고를 하여 간이과세자로 하는 최초의 과세기간 중에 있는 자[4)]

주: 1) 사업자에게 공급하는 것은 제외함
2) 예컨대 복점업·양장점업 및 양화점업, 부동산중개업, 자동차제조업 및 자동차판매업 등
3) 직전 과세기간에 신규로 사업을 시작한 개인사업자의 경우 그 사업개시일부터 그 과세기간 종료일까지의 공급대가를 합한 금액을 12개월로 환산한 금액을 말함
4) 신규로 사업을 시작하는 개인사업자로서 간이과세 적용신고를 하여 간이과세자로 하는 최초의 과세기간 중에 있는 자는 세금계산서 대신에 영수증을 발급해야 한다. 이 규정에 따라 영수증 발급에 관한 규정이 적용되는 기간은 사업개시일부터 사업을 시작한 해의 다음 해의 6월 30일까지로 한다.

나. 납부면제 범위 및 세금계산서 수취의무의 적정성 개선방안

「부가가치세법」 상 재화 또는 용역의 공급에 대해서는 모두 세금계산서를[9)] 발급해야 한다(세금계산서 발급 원칙).[10)] 다만 세금계산서를 발급하기 어렵거나 불필요한 경우

9) 전자세금계산서를 포함한다.
10) 영세율이 적용되는 거래도 비록 부가가치세를 거래징수하지 않지만 세금계산서를 발급하는 것이 원칙이다. 그러나 면세되는 재화 또는 용역의 공급에 대해서는 세금계산서를 발급하지 않는다.

에는 영수증을 발급하거나 발급의무를 면제하는데(영수증 발급 또는 세금계산서 발급의무 면제의 예외), 먼저 [표 4]의 어느 하나에 해당하는 자가 재화 또는 용역을 공급하는 경우에는 세금계산서를 발급하는 대신 영수증을 발급해야 한다.

한편 [표 4]의 영수증 발급대상 사업자가 재화 또는 용역을 공급하는 경우로서 그 재화 또는 용역을 공급받는 사업자가 사업자등록증을 제시하고 세금계산서의 발급을 요구하는 경우에 영수증 대신에 세금계산서를 발급하는지의 여부를 정리하면 [표 5]와 같다. 또한 이상의 내용과 별도로 세금계산서를 발급하기 어렵거나 세금계산서의 발급이 불필요한 경우에는 [표 6]과 같이 세금계산서를 발급하지 않을 수 있다.

[표 5] 공급받는 사업자의 발급요구 시 영수증 발급대상 사업자의 세금계산서 발급의무

영수증 발급대상 사업자	공급받는 사업자의 발급요구 시 세금계산서 발급의무
(1) 중에서 ②·③의 사업을 하는 사업자[1)]	세금계산서 발급금지[2)]*A
(3) 간이과세자 중 영수증만을 발급해야 하는 자	세금계산서 발급금지
그 밖의 영수증 발급대상 사업자	영수증 대신 세금계산서를 발급해야 함*B*C

주: 1) 여객운송업 중 전세버스 운송사업은 제외함
2) 사업과 관련성이 낮은 개인적인 서비스의 이용이므로 공급받는 사업자에게 매입세액이 공제되는 것을 방지하려는데 있음
1. *A: 다만 감가상각자산의 공급에 대해서는 세금계산서를 발급해야 함
2. *B: 이 규정은 간이과세자가 영수증을 발급해야 하는 기간에 재화·용역을 공급한 경우에는 적용하지 않음
3. *C: 이들 사업을 경영하는 사업자와 영수증만을 발급하는 간이과세자가 아닌 사업자가 신용카드매출전표 등을 발급한 경우에는 세금계산서 발급금지(신용카드 매출전표를 발급받으면 매입세액을 공제받을 수 있으므로 세금계산서까지 발급받아 매입세액을 중복적으로 공제받는 것을 방지하려는데 있음)

[표 6] 세금계산서 및 영수증 발급의무의 면제(「부가가치세법」 제33조 제1항)

① 택시운송 사업자, 노점·행상을 하는 사람, 무인자동판매기를 이용하여 재화·용역을 공급하는 자, 전력·도시가스를 실제로 소비하는 자를(사업자가 아닌 자로 한정한다) 위하여 전기사업자·도시가스사업자로부터 전력·도시가스를 공급받는 명의자, 도로 및 관련시설 운영용역을 공급하는 자가 공급하는 재화·용역
② 소매업 또는 미용, 욕탕 및 유사서비스업을 경영하는 자가 공급하는 재화·용역[1)]
⋮

주: 1) 소매업의 경우에는 공급받은 자가 세금계산서의 발급을 요구하지 않은 경우로 한정함

한편 [표 4]에서 “간이과세자 중 영수증만을 발급해야 하는 자”의 ①과 관련해서 간이과세자 중 직전 연도의 공급대가의 합계액이 4,800만원 미만인 자는 세금계산서 대신에 영수증을 발급해야 하고, 이 규정에 따라 영수증 발급에 관한 규정이 적용되거나 적용되지 않게 되는 기간은 1역년의 공급대가의 합계액이[11] 4,800만원에 미달하거나 그 이상이 되는 해의 다음 해의 7월 1일부터 그 다음 해의 6월 30일까지로 한다.[12] 즉 간이과세자의 세금계산서 발급대상 거래에 대한 이상의 내용은 [표 1]의 개정내용 중 “3. 간이과세자에 대한 세금계산서 발급의무 부과”와 관련해서 개정 전 간이과세제도에서 규정한 전체 간이과세자에 대한 영수증 발급의무(세금계산서 발급금지)를 개정 후 간이과세제도에서는 직전연도의 공급대가의 합계액이 4,800만원 미만이거나 신규사업자인 간이과세자에 대해서만 적용하기 때문에 4,800~8,000만원의 계속사업자인 간이과세자(이하 편의상 “발급의무 간이과세자”)는 새롭게 세금계산서 발급의무를 부담하게 되는 것이다.

2021년 개정세법에서 핵심적인 간이과세·납부면제 기준금액의 인상과 함께 세금계산서 발급의무 부과대상자와 관련해서 개정 전 및 개정 후 간이과세제도를 비교해서 정리하면 [표 7]과 같은데, [표 1]의 “15. 간이과세자에 대한 세금계산서 등 관련 가산세 규정 보완”과 같이 개정 후 간이과세제도에서는 간이과세자가 일반과세자와 함께 발급의무 간이과세자로부터 세금계산서를 발급받지 않는 경우에는 (공급대가×0.5%)의 세금계산서 미수취 가산세를 새롭게 부담하게 되는 것이다.

---

11) 신규로 사업을 시작한 개인사업자의 경우 12개월로 환산한 금액이다.

12) 또한 동(同)규정에 따라 영수증 발급에 관한 규정이 적용되거나 적용되지 않게 되는 사업자의 관할세무서장은 영수증 발급에 관한 규정이 적용되거나 적용되지 않게 되는 기간이 시작되기 20일 전까지 영수증 발급에 관한 규정이 적용되거나 적용되지 않게 되는 사실을 그 사업자에게 통지해야 하고, 사업자등록증을 정정하여 과세기간 개시 당일까지 발급해야 한다. 이 규정은 2021. 7. 1.이후 영수증 발급에 관한 규정이 적용되거나 적용되지 않게 되는 사실을 통지하는 경우부터 적용한다. 단 영수증 발급에 관한 규정이 적용되지 않게 되는 사업자의 관할세무서장이 과세유형의 변경통지 규정에 간이과세자에 관한 규정이 적용되지 않게 되는 사실을 그 사업자에게 통지하고 사업자등록증을 정정하여 발급한 경우에는 이상의 통지·발급을 하지 않는다. 간이과세자의 영수증 발급 적용시기 통지와 관련한 이상의 규정은 2021. 7. 1.이후 간이과세자에 관한 규정이 적용되지 않게 되는 사실을 통지하는 경우부터 적용한다.

[표 7] 과세유형별 「부가가치세법」 상 취급(개정 전 및 개정 후 간이과세제도의 비교)

직전연도 공급대가의 합계액	2021.6.30. 이전 적용(개정 전)		2021.7.1. 이후 적용(개정 후)	
	과세유형	세금계산서 등	과세유형	세금계산서 등
8,000만원 이상	일반	세금계산서 발급*A	일반	세금계산서 발급*A
4,800~8,000만원	일반	세금계산서 발급*A	간이	세금계산서 발급*A
3,000~4,800만원	간이	영수증만 발급(세금계산서 발급금지) 장부 작성·보관 특례*B	간이	영수증만 발급(세금계산서 발급금지) 장부 작성·보관 특례*B 납부의무 면제
3,000만원 미만	간이	장부 작성·보관 특례*B 납부의무 면제	간이	영수증만 발급(세금계산서 발급금지) 장부 작성·보관 특례*B 납부의무 면제

주: 1. *A: 소비자 상대업종은 영수증 발급
2. *B: 간이과세자가 발급받은 세금계산서·영수증 또는 발급한 영수증을 보관하였을 때에는 장부기록의무를 이행한 것으로 봄

개정 후 간이과세제도에서 이와 같이 신설된 세금계산서 미수취 가산세의 취지는 [표 1]과 같이 "세금계산서 수수 유인을 통한 세원투명성 강화"인데, [표 7]과 같이 납부의무가 면제되는 직전연도 공급대가 4,800만원 미만인 간이과세자의 경우에는 매입세금계산서 세액공제를 통한 조세유인과 함께 동(同)가산세를 통한 세법상 제재와 무관하기 때문에 이러한 취지에 부합하지 않게 된다. 그런데 [표 7]과 같이 개정 후 간이과세제도에서 이러한 납부의무자의 범위가 더욱 확대되었고, 전술한 바와 같이 매입세금계산서 세액공제도 축소되었기($(B_I/1.12) \rightarrow \{(B_I/1.12) \times (5.5\%/\boldsymbol{x})\}$) 때문에 세금계산서의 수취 측면에서 오히려 세원투명성이 약화되는 문제점이 있고, [표 1]의 "8. 신용카드등 사용에 따른 세액공제 공제율 조정"과 같이 공제율 및 연간 한도의 축소로 인해 발행 측면에서도 역시 동일한 문제점을 확인할 수 있다.[13)]

따라서 개정 후 간이과세제도에서 개정세법의 개편취지에 부합하도록 세원투명성을 강화시키기 위해서는 납부의무 면제의 기준을 개정 전 과세제도와 동일하게 유지하면서 중복공제적 성격의 「부가가치세법」 상 매입세금계산서 세액공제 대신 간이과세

13) [표 5] 내지 [표 7]과 같이 신용카드 등 사용에 따른 세액공제를 제외하면 세금계산서 등의 발행 측면에서는 개정 전 간이과세제도와 비교한 차이점은 없는 것으로 볼 수 있다.

자의 세금계산서 등을 발급받은 매입액에 비례하는 별도의 조세혜택을 사업소득에 대한 종합소득세의 세액계산구조에서 규정하는 것이 바람직할 것이다.

다. 기준금액 인상에 의한 과세유형 변경을 이용한 조세회피 대응방안

「부가가치세법」 상 과세유형의 적용기간과 관련해서 간이과세자에 대한 규정이 적용되거나 적용되지 않게 되는 기간은 1역년의 공급대가의 합계액이 기준금액에 미달하거나 그 이상이 되는 해의 다음 해의 7월 1일부터 그 다음 해의 6월 30일까지로 하되,[14][15] 7월 1일부터 간이과세가 적용되는(배제되는) 경우에는 7. 1.~12. 31.(1. 1.~6. 30.)을 간이과세자의 특례과세기간으로 한다.

또한 간이과세자의 부가가치세 예정부과 및 납부와 관련해서 사업장 관할세무서장은 간이과세자에 대하여 (직전 과세기간의 납부세액[16]×50%[17])의 금액을 예정부과기간(1. 1.~6. 30.)의 납부세액으로[18] 결정하여 예정부과기간이 끝난 후 25일 이내(예정부과기한)까지 징수하고(부과징수 원칙), 납부세액에 대하여 7월 1일부터 7월 10일까지 납세고지서를 발부한다. 다만 부과징수하여야 할 금액이 30만원 미만이거나 일반과세자에서 과세기간 개시일 현재 간이과세자로 변경된 경우에는 동(同)금액을 징수하

---

14) 그 밖에 간이과세 적용여부와 관련하여 다음과 같은 특례가 있다.

① 경정 또는 경정한 공급대가가 기준금액 이상인 개인사업자는 그 결정 또는 경정한 날이 속하는 과세기간까지 간이과세자로 본다.

② 간이과세자가 배제사업을 신규로 겸영하는 경우에는 해당 사업의 개시일이 속하는 과세기간의 다음 과세기간부터 간이과세를 적용하지 않는다.

③ 간이과세 배제사업을 신규로 겸영하여 일반과세자로 전환된 사업자로서 해당 연도 공급대가의 합계액이 8,000만원 미만인 사업자가 간이과세 배제대상 사업을 폐지하는 경우에는 해당 사업의 폐지일이 속하는 연도의 다음 연도 7월 1일부터 간이과세자에 관한 규정을 적용한다.

15) 과세유형이 변경되는 경우에 해당 사업자의 관할세무서장은 그 변경되는 과세기간 개시일 20일 전까지 그 사실을 통지하여야 하며, 사업자등록증을 정정하여 과세기간 개시 당일까지 발급하여야 한다. 그러나 간이과세가 적용되는 사업자에 대해서는 이러한 통지에 관계없이 그 시기에 간이과세를 적용한다. 즉 간이과세자로 변경되는 경우에는 원칙적으로 통지할 필요가 없으나, 일반과세자로 변경되는 경우에는 통지가 있어야 한다. 다만 예외적으로 부동산임대업을 영위하는 사업자의 경우에는 통지를 받은 날이 속하는 과세기간까지는 일반과세를 적용한다.

16) 납부세액에서 공제하거나 경감한 세액이 있는 경우에는 그 세액을 뺀 금액으로 하고, 결정·경정과 수정신고·경정청구에 따른 결정이 있는 경우에는 그 내용이 반영된 금액으로 한다.

17) 직전 과세기간이 7. 1.~12. 31.에 해당하는 경우에는 100%이다.

18) 1,000원 미만의 단수가 있을 때에는 그 단수금액은 버린다.

지 않는다.[19][20]

이와 관련해서 [표 1]의 "간이과세 적용범위 확대"로 인해 2021년부터 간이과세자로 구분되는 직전연도(2020년) 공급가액이 4,800~8,000만원인 개인사업자의 과세유형이 2021. 7. 1.자로 일반과세자에서 간이과세자로 변경된 후에 2021년 9~11월에 다시 영세율 적용 시의 환급 최대화 등을 위해 간이과세의 적용을 포기하는[21] 경우에는 2021년 중의 일반과세자(1~6월)→간이과세자(7월~포기 신고일이 속하는 달)→일반과세자(포기 신고일이 속하는 달의 다음 달~12월)의 과세유형 변경을 통해 간이과세자에 해당하는 기간에 영세율을 제외한 일반적인 재화·용역의 공급시기를 집중시켜서 부가가치세의 납부세액을 최소화하는 것과 함께 2021년 제2기 과세기간(2021년 7~12월)의 예정신고·납부의무도 면제받는 비정형적인 조세회피의 문제점을 예상할 수 있을 것이다. 또한 2022년 이후에도 비록 가능성은 작아지더라도 역시 유사한 이유로 이러한 조세회피의 문제점이 발생할 수 있다.

따라서 이와 같은 간이과세의 적용범위 확대와 관련한 개정세법의 편의적 이용 가능성에 대응하기 위해서는 기준금액 인상으로 인해 간이과세자로 과세유형이 변경된 이후 최초로 간이과세를 포기하는 경우에는 포기신고일이 속하는 과세기간의 개시일(즉 1월 1일 또는 7월 1일)부터 소급해서 일반과세자의 새로운 과세기간을 구분하는 방식으로 미시적 측면에서 부가가치세법령을 추가적으로 보완하는 것이 바람직할 것이다.

---

19) 과세기간이 1. 1.~6. 30.인 간이과세자의 경우에는 그 과세기간이 끝나면 7. 25.까지 확정신고납부를 하여야 한다. 따라서 7. 1.에 일반과세자로 변경되어 과세기간이 1. 1.~6. 30.인 간이과세자에 대해서는 예정부과와 징수를 하지 않는다.

20) 간이과세자인 경우에도 휴업 또는 사업부진 등으로 인하여 예정부과기간의 공급가액(또는 납부세액)이 직전 예정부과기간의 공급가액(또는 납부세액)의 (1/3)에 미달하는 자는 예정부과기간의 과세표준과 납부세액을 예정부과기한까지 사업장 관할세무서장에게 신고할 수 있고, 이와 같이 신고하는 간이과세자는 예정부과기간의 납부세액을 납부하여야 한다. 예정부과기간의 납부세액에 대한 관할세무서장의 결정이 있는 경우 간이과세자의 예정부과기간의 납부세액을 신고한 경우에는 그 결정은 없었던 것으로 본다.

21) 간이과세자 또는 간이과세자에 관한 규정을 적용받게 될 일반과세자는 간이과세를 포기하고 일반과세를 적용받을 수 있다. 이와 같이 간이과세를 포기하고자 하는 자는 그 포기하고자 하는 달의 전달 마지막 날까지 사업장 관할세무서장에게 간이과세 포기신고를 하여야 한다. 간이과세의 포기는 정규세금계산서를 발급하지 못함에 따른 판매경쟁상 애로를 해소하기 위한 취지이고, 간이과세 포기의 경우 ① 포기신고일이 속하는 과세기간의 개시일부터 신고일이 속하는 달의 말일 ② 포기신고일이 속하는 달의 다음 달 1일부터 그 과세기간의 종료일의 기간을 각각 1 과세기간으로 한다. 또한 간이과세를 포기한 사업자는 그 적용받으려는 달의 1일부터 3년이 되는 날이 속하는 과세기간까지는 일반과세를 적용받아야 한다.

2. 개편된 간이과세제도의 경제적 효과의 분석

기획재정부(2020)는 [표 2]와 같이 간이과세 및 납부의무 면제 기준금액 인상의 세수효과를 각각 2,800억원 및 2,000억원으로 추정한 반면 국회예산정책처(2020)는 동일한 세법개정의 세수효과를 각각 2,245억원 및 467억원으로 추정해서 매우 큰 차이를 나타내고 있다.[22] 두 가지 추계결과는 모두 구체적인 계산근거를 제시하지는 않았는데, 이하에서는 이용 가능한 가장 최근 자료인 "2020년 국세통계연보"(2020)의 2019년 부가가치세 신고자료를 바탕으로 세수효과를 개산하도록 한다.

먼저, 간이과세 기준금액 인상의 세법개정으로 인해 간이과세자로 과세유형이 변경되는 공급대가 4,800~8,000만원의 개인사업자들이 2019년에 일반과세자로 신고한 부가가치세의 연간 실적과 함께 공급대가 4,800만원 미만인 전체 간이과세자가[23] 2019년에 신고한 부가가치세의 연간 실적을 정리하면 [표 8]과 같다.

[표 8]의 분석대상인 일반과세자가 간이과세자로 과세유형이 전환될 경우에 감소하는 부가가치세 부담액(납부세액-경감공제세액=결정세액)의 차액에서 과세유형의 전환으로 인해 추가적으로 부담하는 재고납부세액의 합계를 차감한 금액을 간이과세 기준금액 인상의 세수효과로 볼 수 있는데, 간이과세자의 납부세액 계산에 필요한 개정 전 및 개정 후 간이과세제도 적용기간의 평균 부가가치율은 2019년의 간이과세자의 업종별 과세표준에 [표 1]의 "4. 간이과세자 업종별 부가가치율 조정"에서 제시한 기간별 업종별 법정 부가가치율을 가중평균해서 각각 19.7% 및 22.7%로 계산하였다. 또한 간이과세자의 과세유형 전환 시 재고납부세액의 대상이 되는 재화·용역 매입액의 비율을 직접적으로 확인할 수 없기 때문에 간이과세자와 같은 소규모 개인사업자로 볼 수 있는 종합소득세의 "자기조정자"의 2019년의 대차대조표 집계자료를 기준으로 재고자산, 유형자산 및 무형자산의 합계액에서 토지를 제외한 나머지 금액의 비율로 동(同)비율을 57.7%로[24] 추정하였다.

---

22) 국회예산정책처는 세수효과가 2021~2025년의 평균이고, 기준연도(2020년) 대비 증가한 누적세수를 세수효과로 산정하는 방식인 누적법을 기본으로 사용했다고 기재한 반면, 기획재정부(2020)는 이와 관련한 별도의 설명이 포함되지 않았다.

23) 국세통계연보에는 공급대가가 4,800만원 이상인 간이과세자의 부가가치세 신고실적도 포함되어 있지만 이들 간이과세자들은 신규사업자이거나 당해연도의 공급대가가 기준금액을 초과해서 다음 과세기간의 7월 1일부터 일반과세자로 전환될 것으로 예상되기 때문에 일반적인 간이과세자와는 사업상 특성에 차이가 있을 것으로 판단되어서 분석대상에 포함하지 않았다.

24) 18조 7,011억원÷32조 4,251억원=57.7%

[표 8] 2019년의 부가가치세 신고내용 집계

일반과세자			과세유형	간이과세자	
공급대가 4,800~8,000만원[1]			분석대상	공급대가 4,800만원 미만	
항목	금액(억원)	비율	항목	금액(억원)	비율
매출공급가액	1,049,878		과세표준	220,295	
매입공급가액	574,353		납부세액(①)	4,542	
납부세액(①)	49,350		경감공제세액(②)	1,936	②÷①=42.6%
경감공제세액(②)	4,435	②÷①=9.0%	결정세액	2,606	
결정세액	44,915				

주: 1) 국세통계연보에는 일반과세자의 부가가치세 신고실적이 공급대가가 아니라 공급가액의 규모별로 제시하기 때문에 공급가액의 기준금액에 각각 1.1을 곱해서 공급대가의 계급을 구분했고, 개별 계급이 공급대가의 기준금액인 4,800만원과 8,000만원에서 구분되지 않는 경우에는 해당 계급의 공급대가 범위에서 기준금액의 초과 및 미달 금액에 비례해서 분석대상 집계금액을 안분하였음. 예컨대 국세통계연보에서는 일반과세자의 과세기간별 신고실적을 공급가액을 기준으로 … 3,000~4,800만원(이하 "ⓐ계급"), 4,800~7,200만원(이하 "ⓑ계급") 및 7,200만원~1억원(이하 "ⓒ계급")의 계급별로(공급대가를 기준으로 하면 3,300~5,280만원(ⓐ계급), 5,280~7,920만원(ⓑ계급) 및 7,920만원~1억 1,000만원(ⓒ계급)의 계급별로) 제시하는데, 공급대가가 4,800~8,000만원인 분석대상 일반과세자의 2019년의 연간 매출과세표준은 {ⓐ계급의 매출과세표준×(1,500만원÷1,800만원)+ⓑ계급의 매출과세표준+ⓒ계급의 매출과세표준×(80만원÷3,080만원)}으로 계산한 것임

이상의 가정을 바탕으로 분석대상인 2019년의 일반과세자가 간이과세자로 과세유형이 전환될 경우의 결정세액은 1조 5,037억원({(104조 9,878억원×1.1)×22.7%×10%}×(1-42.6%))이고, 일반과세자→간이과세자의 과세유형 전환으로 인한 재고납부세액은 2조 6,605억원((57조 4,353억원×57.7%)×(1-19.7%))으로 계산할 수 있기 때문에 간이과세 기준금액 인상의 세법개정으로 인한 세수효과는 4조 4,915억원-(1조 5,037억원+2조 6,605억원)=4조 4,915억원-4조 1,632억원=3,283억원으로 추정할 수 있을 것이다.

다음으로, 간이과세의 납부의무 면제 기준금액 인상의 세법개정으로 인한 세수효과는 [표 8]과 같이 공급대가 3,000~4,800만원인 전체 간이과세자가 2019년에 신고한 부가가치세의 과세표준 집계액이 7조 6,586억원이기 때문에 997억원((7조 6,586억원×22.7%×10%)×(1-42.6%))으로 추정할 수 있을 것이다.

이상과 같이 추정한 개편된 간이과세제도의 세수효과는 기획재정부(2020) 및 국회예산정책처(2020)의 분석결과와는 다소 차이가 있는데, 이들 분석결과의 계산근거가 제시되지 않아서 직접적인 비교 및 검토가 불가능한 한계점이 있는 상태이다. 단 원시과세자료를 활용했을 것으로 예상되는 이들 분석결과의 구체적 근거 및 분석방법이 제시되면 부가가치세의 과세체계 개편과 관련한 중요한 세법개정인 간이과세·납부면제 기준 금액 인상의 세수효과로 추정한 본 연구의 개산결과를 재검토할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 결론

정부는 2021년 개정세법에서 부가가치세 간이과세자 및 납부면제자의 기준을 대폭 상향했는데, 이것은 2000년 7월 이후 유지한 기준금액을 영세 자영업자의 세부담 완화 및 납세편의 제고를 위해 인상할 필요성을 반영한 것이고, 이를 통해 간이과세 대상을 확대하여 소규모 사업자의 세부담을 경감하되 세원투명성이 저해되지 않도록 공급대가가 4,800~8,000만원인 종전 일반과세자는 간이과세자로 전환되더라도 세금계산서 발급 의무를 유지하는 제도적 재설계를 한 것이다. 본 연구는 부가가치세 간이과세자·납부면제자 범위 확대 등과 관련해서 변경된 간이과세제도에 따른 과세체계상의 문제점 및 개선방안을 세부적으로 분석하고, 이와 함께 세수효과와 관련한 기획재정부의 추계를 재검토해서 세법개정의 경제적 효과를 분석하였다.

기준금액 인상에 따른 추가적인 과세체계상 문제점 및 개선방안과 관련해서는 먼저, 개정 전 간이과세제도에서 중복공제적 성격의 매입세금계산서 세액공제가 상대적으로 컸지만 업종에 따른 편차는 없었던 반면, 개정 후 간이과세제도에서는 동(同)세액공제가 감소한 반면 업종별 편차가 새롭게 발생해서 불완전한 성격의 과세체계 개편으로 평가할 수 있다. 따라서 개정 후 간이과세제도에서 개정세법의 개편취지에 부합하도록 중복공제적 성격을 제거하기 위해서는 납부세액에서 차감하는 매입세금계산서 세액공제를 의제매입세액공제와 마찬가지로 삭제하는 것이 바람직할 것이다. 단 동(同)세액공제를 삭제할 경우에는 간이과세자 및 일반과세자의 과세유형에 부합하는 정확한 공제효과를 발생시키기 위해 세금계산서 수령분 매입액의 전액으로 재고매입세액 및 재고납부세액을 규정해야 할 것이다.

다음으로, 개정 후 간이과세제도에서 신설된 세금계산서 미수취 가산세의 취지는 “세금계산서 수수 유인을 통한 세원투명성 강화”인데, 납부의무가 면제되는 직전연도 공급대가 4,800만원 미만인 간이과세자의 경우에는 매입세금계산서 세액공제를 통한 조세유인과 함께 동(同)가산세를 통한 세법상 제재와 무관하기 때문에 이러한 취지에 부합하지 않게 된다. 즉 개정 후 간이과세제도에서 납부의무자의 범위가 더욱 확대되었고, 동(同)세액공제도 축소되었기 때문에 세금계산서의 수취 측면에서 오히려 세원투명성이 약화되는 문제점이 있고, 신용카드 등 사용에 따른 세액공제의 공제율 및 연간 한도 축소로 인해 발행

측면에서도 역시 동일한 문제점을 확인할 수 있다. 따라서 개정 후 간이과세제도에서 개정세법의 개편취지에 부합하도록 세원투명성을 강화시키기 위해서는 납부의무 면제의 기준을 개정 전 과세제도와 동일하게 유지하면서 중복공제적 성격의 매입세금계산서 세액공제 대신 간이과세자의 세금계산서 등을 발급받은 매입액에 비례하는 별도의 조세혜택을 사업소득에 대한 종합소득세의 세액계산구조에서 규정하는 것이 바람직할 것이다.

마지막으로, 간이과세 적용범위 확대로 인해 2021년부터 간이과세자로 구분되는 직전연도(2020년) 공급가액이 4,800~8,000만원인 개인사업자의 과세유형이 2021. 7. 1.자로 일반과세자에서 간이과세자로 변경된 후에 2021년 9~11월에 다시 영세율 적용 시의 환급 최대화 등을 위해 간이과세의 적용을 포기하는 경우에는 2021년 중의 일반과세자(1~6월)→간이과세자(7월~포기 신고일이 속하는 달)→일반과세자(포기 신고일이 속하는 달의 다음 달~12월)의 과세유형 변경을 통해 간이과세자에 해당하는 기간에 영세율을 제외한 일반적인 재화·용역의 공급시기를 집중시켜서 부가가치세의 납부세액을 최소화하는 것과 함께 2021년 제2기 과세기간(2021년 7~12월)의 예정신고·납부의무도 면제받는 비정형적인 조세회피의 문제점을 예상할 수 있고, 2022년 이후에도 비록 가능성은 작아지더라도 역시 유사한 이유로 이러한 조세회피의 문제점이 발생할 수 있다. 따라서 이와 같은 간이과세의 적용범위 확대와 관련한 개정세법의 편의적 이용 가능성에 대응하기 위해서는 기준금액 인상으로 인해 간이과세자로 과세유형이 변경된 이후 최초로 간이과세를 포기하는 경우에는 포기신고일이 속하는 과세기간의 개시일부터 소급해서 일반과세자의 새로운 과세기간을 구분하는 방식으로 미시적 측면에서 부가가치세법령을 추가적으로 보완하는 것이 바람직할 것이다.

추가적으로, 국세통계연보의 부가가치세 집계 신고자료를 바탕으로 세법개정의 세수효과를 개산하면 간이과세 기준금액 및 납부의무 면제 기준금액 인상에 의한 세수효과는 각각 3,283억원 및 997억원으로 추정되어서 기획재정부 및 국회예산정책처의 분석결과와 다소 차이가 있는데, 보다 정확한 세수효과의 분석을 위해 이들 분석결과의 근거 및 분석방법이 제시될 필요가 있을 것이다.

본 연구는 세부적인 법령 검토 및 경제적 분석을 통해 장래의 추가적인 부가가치세제도 개편 시 유용하게 활용할 수 있는 조세정책 및 과세실무상의 시사점을 제공했고, 장래의 후속연구에서 표준적으로 참고할 수 있는 분석결과를 제시한 측면에서 공헌점이 있다고 할 수 있다.

참고문헌

국세청, 「개정세법해설」, 국세청, 각 연도.

_____, 「국세통계연보」, 국세청, 각 연도.

국세청 국세법령정보시스템, 〈www.txsi.hometax.go.kr, 접속: 2021.10.15.〉

국회예산정책처, 「2020년 개정세법의 심사경과와 주요 내용」, 국회예산정책처, 2020.

기획재정부, "2020년 세법개정안 문답자료," 기획재정부, 2020. 〈www.moef.go.kr/com/synap/synapView.do?atchFileId=ATCH_000000000014833&fileSn=4, 접속: 2021.10.15.〉

대법원 종합법률정보, 〈www.glaw.scourt.go.kr, 접속: 2021.10.15.〉

대한민국 정부, 「조세지출예산서」, 대한민국 정부, 각 연도.

법제처 국가법령정보센터, 〈www.law.go.kr, 접속: 2021.10.15.〉

삼일인포마인, 〈www.samili.com, 접속: 2021.10.15.〉

Review and Suggestion on Recent Expansion of Simplified VAT Taxpayers

Jun, Byung Wook*

Abstract

This study reviews recent revision of VAT laws, focusing on the expansion of simplified VAT taxpayers, and suggests how to rationalize VAT taxation further in the future.

First, as the tax credit for purchases with tax invoice ("invoice-purchase tax credit" hereafter) still remains redudant in VAT calculation in post-revsion VAT period, it should be repealed in VAT laws. Instead, the inventory input tax credit and inventory tax paid should be both regulated to include total purchases amount with tax invoice with the abolition of invoice-purchase tax credit.

Next, in order to enhance the clarity of tax sources in post-revsion VAT period, the threshold amount for VAT exemption should remain same as it was in ante-revsion VAT period, and alternative tax benefit to replace invoice-purchase tax credit, which is proportionate to total purchase amount with tax invoice, should be adopted in tax laws.

Finally, in order to cope with tax avoidance with changing VAT report type in post-revsion VAT period, adjusted report type should be in effect from the first day of each VAT tax period, not from the first day of new month after the change is reported to tax authorities as it was implemented in ante-revsion VAT period.

Furthermore, as substantial difference is found in the calculaltion values of the tax revenue effect of recent VAT laws revision from those of both the government and the assembly, detailed calculation data and methods applied in their estimation should be provided publicly for sophisticated review and improvements of analysis results.

□ Keywords: Simplified VAT Taxpayer, VAT Exemption, VAT Report Type, Tax Credit for Purchases with Tax Invoice, Tax Revenue Effect

---

* Professor, Graduate School of Science in Taxation, University of Seoul

▌ **예산정책연구** 제10권 제4호 2021. 12. pp.141-178 https://doi.org/10.35525/nabo.2021.10.4.005

국제비교를 통한 우리나라 부동산 관련 조세부담의 위상 분석 및 평가

주만수*

국문초록

이 논문은 국제비교를 통해 우리나라 부동산 관련 조세부담의 위상을 규명하고, 부동산세제 개편방안을 모색할 때 유의해야 할 사항을 논의한다. 이를 위해 OECD 재정수입통계의 분류체계를 이용하여 부동산보유세와 부동산거래세의 GDP 대비 비중, 총조세 대비 비중, 그리고 민간부동산가치 대비 비중의 세 지표를 파악하되, 우리나라의 경우 지방교육세를 포함하는 등의 방법으로 지표를 보완한다. 먼저 우리나라 부동산보유세는 대체로 OECD 국가들의 중간수준에 위치하며, 단지 민간부동산가치 대비 비중은 상향 편의된 OECD 평균에 비해 낮은 편이다. 반면에 부동산거래세는 모든 지표에서 OECD 국가들의 최상위 수준이다. 그런데 민간부동산가치는 각국이 서로 다른 방식으로 가치를 집계하면서 우리나라가 부동산가치를 상대적으로 높게 평가함을 예시한다. 또한 부동산보유를 위한 자본의 사용자비용 측면에서 부동산거래세의 거래빈도를 조정할 필요 없음을 설명한다. 이를 종합하면, 우리나라의 부동산조세 부담이 높은 수준임에도 오히려 부담이 낮은 것으로 잘못 인식하여 이 세제를 강화하였을 뿐 아니라 비례세율로 과세하는 다른 국가들과 달리 누진체계를 강화하였는데 이는 비논리적이다.

□ 주제어: OECD 재정수입통계, 부동산조세 부담, 재산세, 종합부동산세, 취득세

투고일: 2021. 9. 6. 수정일: 2021. 10. 24. 게재확정일: 2021. 11. 12.

* 한양대학교 ERICA캠퍼스 경제학부 교수 (msjoo@hanyang.ac.kr)

Ⅰ. 서론

문재인 정부에서 부동산보유에 대한 조세부담이 대폭 증가하였는데, 이는 주로 부동산보유세의 과세표준 인상과 종합부동산세의 세율 인상에 의해 이루어졌다. 구체적으로 종합부동산세의 과세표준은 공시가격과 공정시장가격비율에 의해 결정되는 데, 2018년 단독주택과 공동주택 공시가격은 각각 시장가격의 51.8%와 68.1%에서 2021년 55.8%와 70.2%로, 그리고 공정시장가격비율은 동일 기간 동안 80%에서 95%로 상향 조정되었다. 이와 함께 주택분 종합부동산세 최고세율은 2%에서 2주택 이하 보유자에 대해서는 3%, 3주택 이상 보유자에 대해서는 6%로 크게 인상되었다. 이러한 부동산보유세 강화의 일차적 목표는 주택가격의 안정화를 달성하는 것이었으나 현실에서는 주택가격이 급등하였으며 2021년 3/4분기에도 상승을 지속하고 있다.

주택가격 등 부동산가격 안정을 위해 조세부담의 강화를 주장하면서 일반 국민을 설득하는데 이용한 가장 강력한 논리는 우리나라의 부동산보유세 실효세율이 경제개발협력기구(OECD) 국가들에 비해 매우 낮다는 것이다. 대표적으로 현 정부의 한국조세재정연구원 원장이던 김유찬(2021)은 우리나라 보유세 실효세율이 OECD 평균에 비해 크게 낮으므로 이를 강화해야 한다고 주장하였다. 이러한 주장은 관련 전문가들을 인용하는 언론매체를 통해 대중에게 자주 노출되었다.[1)]

언론에서 인용한 관련 전문가들의 주장은 다양한 형태로 반복적이고 지속적으로 이루어졌다. 구체적으로 부동산세제 관련 토론회에서 이선화(2018), 정세은(2020) 등이 전문가로서 발제하였으며, 한국조세재정연구원의 최승문(2018)과 윤영훈(2021), 국회예산정책처의 채은동(2018) 등 국가기관의 연구보고서로 출간되거나 심지어 배형

---

1) 예를 들어 한겨레신문은 서로 다른 기관을 인용하여 이러한 주장을 반복 게재하였다. 구체적으로 김종민 의원실의 '부동산 보유세 현황 및 부동산 실거래가 현황'을 인용(노현웅, "[단독] 부동산 보유세 실효세율 0.28%...미국의 5분의 1수준,"「한겨레」, 2017. 6. 20. 〈https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/799590.html, 접속: 2021. 11. 15.〉), 이진수·남기업(2017)을 인용(이경미, "한국 보유세, OECD 평균의 절반도 안돼...'대폭 강화해야'," 「한겨레」, 2020. 7. 9. 〈https://www.hani.co.kr/arti/ economy/economy_general/953022.html, 접속: 2021. 11. 15.〉, 그리고 한국조세연구원(2021)을 인용하였다(이정훈, "한국 보유세, OECD 주요 8개국 평균의 3분의 1에 그쳐," 「한겨레」, 2021. 4. 28. 〈https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/993038.html, 접속: 2021. 11. 15.〉. 이와 유사한 내용은 다른 언론 매체에서도 자주 발견된다.

석·양성국(2019) 등 학술논문 형태로도 발간되었다. 이처럼 부동산보유에 관한 우리나라의 실효세율이 매우 낮다는 주장이 무차별적으로 광범위하게 이루어지면서 문재인 대통령조차 이를 사실로 인식하여, 2020년 8월 10일 청와대 수석보좌관 회의에서 7·10 부동산 대책으로 정부가 보유세 부담을 높였지만 우리나라의 보유세 실효세율은 OECD 평균의 절반 수준에 머무르는 낮은 수준이라고 발언하였다.[2)]

우리나라 부동산보유세 실효세율이 낮다는 일반적 인식에 대하여 최근 야당 및 일부 언론을 중심으로 반박과 재반박이 이루어지고 있다. 특히 조선일보는 윤영훈(2021) 등의 부동산 실효세율 산출방법에 대해 '주요국이나 국제기구가 부동산 실효세율 수치를 공식적으로 집계하고 있지 않는 데다, 실효세율을 산출해내는 데 사용하는 부동산 총액을 추정하는 방법이 나라마다 제각각이라 실효세율로 국가 간 비교를 하기는 곤란하다'는 국회예산정책처 답변을 인용 보도하였다.[3)] 부동산 실효세율의 국제비교는 OECD 통계자료 중 각국의 국민대차대조표에서 추출한 부동산 총액을 기초로 산출한 것이다. 이에 대해 국회예산정책처는 각 국가의 부동산가치 측정방법이 서로 달라서 국제비교 자체가 어렵다는 점을 지적한 것이다. 이에 앞서서, 중앙일보 등의 주요 언론은 우리나라의 GDP 대비 부동산 관련 조세부담이 다른 국가들에 비해 높다는 국민의힘 유경준 의원의 주장을 인용 보도하였는데,[4)] 기획재정부(2021)는 보도설명자료를 통해 유경준 의원의 주장은 부동산과 무관한 조세를 포함하여 과대 산정한 것이라고 반박하였다. 동시에 부동산 관련 조세부담은 GDP 대비로 비교하기보다는 부동산 가격 대비 세부담인 실효세율로 비교하는 것이 더 바람직하다고 주장하면서 우리나라의 부동산보유세 평균실효세율은 OECD 국가에 비해 매우 낮은 수준이라는 기존의 정부입장을 유지하였다.[5)]

---

2) 수석보좌관회의 모두발언, "실수요자 보호 투기 반드시 근절," 2020. 8. 10.〈https://www1.president.go.kr/articles/8992, 접속: 2021. 11. 16.〉

3) 손덕호, "'부동산 보유세, 선진국보다 낮다'는 文대통령 발언, 野 '통계 조작'," 「조선일보」, 2021. 5. 24. 〈https://biz.chosun.com/policy/politics/2021/05/24/2PZQTXFFGBG5BPQ24ESNYVOFCI/, 접속: 2021. 11. 16.〉

4) 김남준, "우리나라 부동산 세금, OECD국가 중 세 번째로 많다," 「중앙일보」, 2021. 2. 15. 〈https://news.joins.com/article/23992373, 접속: 2021. 11. 16.〉

5) 기획재정부(2021)에 따르면, 2018년 우리나라의 부동산보유세 평균실효세율은 0.16%인 반면, OECD 8개 국가의 평균 실효세율은 0.53%로 우리나라의 3배를 초과한다.

이상에서 살펴본 바처럼, 부동산 관련 우리나라 조세부담의 국가 간 비교에서 자칭 전문가들 간, 그리고 국가기관 간에서도 혼선이 발생하고 있다. 따라서 부동산 관련 조세부담에 대한 논의를 진척시키기 위해서는 우리나라 부동산 관련 조세 부담의 국제적 위상에 대한 정확한 평가와 함께, 부동산 관련 통계자료 및 조세정책의 국제비교에서 유의해야 할 사항에 대한 이해가 필요하다. 특히 민간부동산가치 및 부동산 관련 조세부담 능력에 대한 정확한 이해와 부동산취득 관련 조세와 부동산보유 관련 조세의 수평적 비교 가능성, 그리고 부동산보유세의 부담주체에 대해 논의하는 것이 필요하다. 따라서 이 논문은 OECD 통계자료를 이용하여 각 국가들의 부동산 관련 조세부담 수준을 다양한 측면에서 제시하고 기존 연구들의 일반적 비교 방법을 평가함으로써 우리나라 부동산 관련 조세부담의 정확한 국제적 위상을 파악하는 데 기여하고자 한다. 이때 부동산 보유 및 거래 관련 조세를 포괄하되, 부동산 관련 임대소득 및 양도소득 등에 대한 소득세는 포함하지 않는다.

서론에 이어 제Ⅱ장에서는 GDP 대비 부동산보유 및 부동산거래 관련 조세부담 비율에 대해 논의한다. 이때 OECD 재정수입통계(Revenue Statistics)에서 우리나라 부동산 관련 세제의 포괄범위 설정에 대해 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 민간보유 부동산가치 대비 부동산 관련 조세부담 비율에 대해 논의한다. 제Ⅳ장에서는 민간보유 부동산가치 등의 통계자료에 대한 정확한 이해와 부동산 관련 조세부담의 국가 간 비교를 기초로 조세정책 방향을 결정할 때 유의할 사항을 논의한다. 제Ⅴ장에서는 이 논문을 요약한다.

Ⅱ. GDP 및 총조세수입 대비 부동산 관련 조세부담의 국제비교

1. OECD의 조세통계 분류

각 국가의 조세제도는 서로 다르기 때문에 OECD는 국제비교가 가능하도록 표준화된 방식으로 세제를 분류한다. 먼저 세원 혹은 지출용도에 따라 소득 및 이윤, 사회보장기여금, 급여 및 노동력, 재산, 재화 및 서비스, 기타의 6개 항목으로 대분류하고, 이를 과세대상 혹은 과세방법 등에 따라 중분류, 그리고 필요할 때에는 소분류 및 세분류하여 4자리 수의 분류번호를 부여한다. 각 국가는 자국의 조세체계를 OECD 분류체계에 맞추어 보고하는 데, [표 1]은 OECD의 분류체계의 일부를 예시적으로 제시한다.

[표 1] OECD의 조세분류 체계(예시)

분류번호	과세내용
1000	소득·이윤·자본이득에 대한 조세(Taxes on Income, Profits and Capital Gains)
1100	개인소득세
1110	(개인) 소득 및 이윤
1120	(개인) 자본이득
1200	법인소득세
2000	사회보장기여금(Social Security Contributions)
3000	급여 및 노동력에 대한 조세(Taxes on Payroll and Workforce)
4000	재산 관련 조세(On Property)
4100	부동산보유세(Recurrent Taxes on Immovable Property)
4200	순자산세(Recurrent Taxes on Net Wealth)
4300	상속증여세(Estate, Inheritance and Gift Taxes)
4310	상속세
4320	증여세
4400	금융 및 자산거래세(Taxes on Financial and Capital Transactions)
5000	상품 및 서비스에 대한 조세(Taxes on Goods and Services)
5100	생산·판매·거래 등에 대한 조세(Taxes on Production, Sale, Transfer, etc.)
5110	일반소비세(General Taxes)
5111	부가가치세(Value added Taxes)
5112	판매세(Sales Taxes)
5120	개별소비세(Taxes on Specific Goods and Services)
5200	재화이용 및 활동세(Taxes on Use of Goods and Perform Activities)
6000	기타(Other Taxes)

주: 1. OECD 분류체계의 일부분을 발췌한 것으로 전체 분류체계는 OECD(2020) 부록을 참고할 수 있음
2. OECD 조세통계는 국세, 지방세 등 모든 조세부담을 포괄함

자료: OECD(2020)

OECD 분류체계는 우리나라의 조세체계와 완전히 일치하지 않으며 우리나라 세목을 정확히 분류하지 못하는 경우도 발생한다. 예를 들어 우리나라 소득세는 분류번호 1100에 국세인 소득세 외에도 개인지방소득세를 포함한다. 소분류인 1120은 국세 소득세 중 양도소득분으로 구성한다. 개인지방소득세에도 양도소득분이 포함되어 있으나 이를 구분하여 집계하지 않으므로 이들을 전액 분류번호 1110으로 분류한다. 분류가 불명확한 다른 사례로 지방세인 자동차세를 들 수 있다. 자동차세는 보유분과 주행분으로 구분됨에도 자동차세 전액을 분류번호 5200으로 할당한다. 그런데 보유분은 재화이용에 대한 조세이므로 이 할당이 적절하지만, 주행분의 과세표준은 교통·에너지·환경세액이므로 교통·에너지·환경세와 동일하게 분류번호 5120으로 분류하는 것이 적합하다. 더욱이 2016~2019년 동안 주행분의 평균 비중이 50.9%로 보유분보다 더 높기 때문에 이를 모두 분류번호 5200으로 분류하면 국가 간 비교를 왜곡시킨다.

세목의 분류 문제는 주로 지방세 세목에서 발견되는 반면, 국세 세목은 비교적 세분류하여 서로 다른 분류번호를 할당한다. 예를 들어, 농어촌특별세의 경우 이자소득 등에 대한 소득세 감면세액분 농어촌특별세는 분류번호 1110, 법인세감면분 농어촌특별세는 분류번호 1210, 종합부동산세분 농어촌특별세는 분류번호 4100, 취득세분 및 증권거래세분 농어촌특별세는 분류번호 4400, 개별소비세분, 레저세분 및 관세 감면분 농어촌특별세는 분류번호 5120로 나누어 할당한다.

우리나라 사례에서 알 수 있듯이, OECD의 조세분류체계에 각 국가의 세제를 정확히 대응시키는 것이 항상 가능한 것은 아니다. 그나마 OECD 분류체계에 할당된 우리나라 세제는 상당 부분 파악할 수 있지만, 다른 국가들의 세제가 OECD 분류번호에 어떻게 할당되었는지 정확히 파악하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 분류번호에 의해 국제 비교할 때에는 각 국가의 분류번호 할당에 오류가 발생할 가능성이 있으며 분류를 세분화 할수록 정확성이 떨어질 수 있음을 인지하여야 한다.

2. GDP 및 총조세수입 대비 부동산보유세 부담의 국제비교

OECD(2020)의 분류번호 4100은 부동산보유 관련 조세부담, 즉 부동산보유세액을 나타낸다. [표 2]는 2000~2019년 동안 우리나라의 GDP 대비 부동산보유세 비중과 총조세수입 대비 부동산보유세 비중을 5년 단위로 제시한다.[6] 또한 비교를 위해 각 비중의 OECD 국가 중앙값 및 평균, 그리고 최댓값 및 최솟값을 갖는 국가의 비중도 제시한다. 우리나라의 경우 분류번호 4100에는 재산세와 종합부동산세뿐 아니라 부동산분 지역자원시설세, 종합부동산세분 농어촌특별세를 포함한다.[7] 반면에 재산세분 지방교육세는 재산세액에 과세하므로 부동산보유세가 분명함에도 OECD 분류체계에서 분류번호 6000의 기타 세목으로 분류된다.[8] 따라서 이를 포함할 때의 비중도 함께 제시한다.

[표 2] 부동산 보유 관련 조세부담(분류번호 4100)

(단위: %)

구분	GDP 대비 비중					총조세수입 대비 비중				
	2000	2005	2010	2015	2019*	2000	2005	2010	2015	2019*
Korea	0.52	0.53	0.70	0.75	0.93	2.48	2.43	3.13	3.17	3.39
Korea**	0.58	0.58	0.77	0.83	1.01	2.77	2.68	3.46	3.48	3.71
OECD_중앙값	0.52	0.60	0.62	0.76	0.79	1.86	2.00	2.01	2.95	2.40
OECD_평균	0.86	0.90	0.98	1.09	1.06	2.69	2.82	3.22	3.34	3.24
OECD_최대	2.79	2.92	3.12	3.15	3.13	8.78	10.32	12.47	10.27	11.09
OECD_최소	0.09	0.09	0.07	0.07	0.06	0.25	0.23	0.20	0.19	0.16

주: 1. *: 호주, 그리스, 일본, 멕시코는 2019년 자료 대신 가장 최신의 2018년 자료를 이용함
2. **: OECD에서 분류번호 4100에서 기타조세 6200으로 분류된 지방교육세의 재산세분을 포함한 비율임. 2015년 이전의 지방교육세 재산세분은 부과액만 발표하므로 이 시기의 징수액은 2016~2019년의 지방교육세 재산세분 평균 징수율을 부과액에 곱하여 산출함

자료: Data extracted on 05 Aug 2021 07:45 UTC (GMT) from OECD.Stat, 통계청 국가통계포털

6) 각 국가의 비중 자료는 부록에 제시한다.

7) 우리나라 재산세 과세표준은 주택, 건축물, 토지의 부동산뿐 아니라 선박과 항공기도 포함되지만, 이들의 비중은 매우 낮으므로 이를 그대로 제시한다. 구체적으로 2016~2019년 재산세 징수액 중 선박과 항공기를 제외한 부동산만의 평균비율은 99.74%이다(국가통계포털: 지방세). 또한 종합부동산세가 도입된 2005년 이전에는 종합토지세가 포함되는 등 세법개정에 의해 매년 포함된 세목은 조금씩 다르다.

8) 지방교육세는 국세인 교육세로부터 분리되어 2001년 신설되었으나 세원은 동일하게 유지되었다. 부동산보유 관련 교육세의 지방세 세원은 2000~2004년까지는 재산세와 종합토지세, 2005년부터는 재산세이다.

우리나라의 부동산보유세는 2000년 GDP 대비 0.52%였다. 이는 OECD 국가 평균 0.86% 보다는 매우 낮았지만 OECD 중앙값 0.52%와 동일하였다. 우리나라의 부동산보유세 비중은 2019년 0.93%에 이를 정도로 크게 증가하였다. 이로 인해 OECD 국가 평균 1.06%에 근접하였으며 OECD 중앙값 0.79%를 확연히 초과한다. 이러한 전개로 인하여 OECD 37개 국가 중 2000년에는 이 비중이 우리나라보다 높은 국가가 18개국이었는데 2019년에는 15개국으로 감소하였다. 더욱이 통계자료를 엄밀하게 다루어서 우리나라 부동산보유세에 재산세분 지방교육세를 포함한다면, 그 비중은 0.05~0.08%p 더 높아진다. 따라서 2019년 우리나라 GDP 대비 부동산보유세 비중은 1.01%로 OECD 중앙값을 크게 초과하며 평균 비중에 근접한다.

우리나라의 GDP 대비 부동산보유세 비중은 2000~2019년 동안 0.40%p 증가하여 OECD 국가들의 중앙값 및 평균의 증가폭인 0.27%p와 0.20%p를 초과하므로 경제성장에 비해 부동산보유세 부담이 상대적으로도 급증하였음을 보여준다. 특히 2000~2015년의 15년 동안 0.23%p 증가하였는데 2015~2019년의 지난 4년 동안 0.18%p 증가하여 최근에 더욱 빠르게 증가하였음을 알 수 있다. 즉 2000~2015년의 증가속도는 OECD 국가들과 비교하여 상당히 유사하였는데, 최근 4년 동안의 증가속도는 OECD 국가들을 압도한 것이다.

이제 총조세수입 대비 부동산보유세 비중에 대해 살펴보자. 2000년 우리나라의 총조세수입 대비 비중은 2.48%로, OECD 국가 평균 2.69%보다는 약간 낮았지만 OECD 중앙값 1.86%보다 높았다. 이후 우리나라의 비중은 2019년 3.39%로 크게 상승하여 OECD 국가 평균 3.24%뿐 아니라 OECD 중앙값 2.40%를 크게 초과하였다. 우리나라의 총조세수입 대비 부동산보유세 비중은 2019년 OECD 37개 국가 중 14위이다. 더욱이 통계자료를 엄밀하게 다루어서, 재산세분 지방교육세를 포함한 우리나라 부동산보유세 비중은 0.25~0.31%p 더 높아진다. 이로 인해 2019년 비중은 3.70%이므로 OECD 37개 국가 중 11개 국가만이 우리나라보다 높은 비중을 나타낸다. 또한 우리나라의 총조세수입 대비 부동산보유세 비중은 2000~2019년 동안 0.90%p 증가하여 OECD 국가들의 비중 중앙값 및 평균의 증가폭인 0.55%p를 크게 초과한다. 특히 2015~2019년의 지난 4년 동안 우리나라는 0.22%p 증가한 반면, OECD 국가들의 중앙값 및 평균은 오히려 감소하여 최근의 증가속도 측면에서 OECD 국가들을 압도한다.

마지막으로 우리나라 부동산보유세의 GDP 대비 비중은 OECD 평균 수준인 반면, 총조세수입 대비 비중은 OECD 평균을 초과한다는 사실을 연계하여 다음처럼 이해할 수 있다. 대체로 GDP는 지불능력을 나타내므로, 우리나라 부동산보유자들은 총지불능력 대비 OECD 평균수준의 조세를 부담한다. 반면에 우리나라의 부동산보유자들은 다른 세원 보유자에 비해 OECD 평균보다 더 높은 조세를 부담한다.

조세부담에 대한 국제비교에서 우리나라의 위상을 파악할 때 유념해야 할 사항은 다른 국가들의 대푯값으로 평균보다 중앙값이 더 직관적이고 바람직하다는 것이다. 우리나라 비중이 중앙값보다 낮다면 우리나라보다 비중이 높은 국가가 더 많다는 것이며, 중앙값보다 높다면 우리나라보다 비중이 낮은 국가가 더 많다는 것을 의미한다. 반면에 상대적으로 비중이 매우 높은 특이 국가(Outlier)가 존재하면 그 국가에 의해 평균은 왜곡될 위험이 크다. 실제로 2019년 37개 국가 중 34개 국가의 총조세수입 대비 부동산보유세 비중은 6.5% 미만이지만 9%를 초과하는 캐나다, 영국, 미국에 의해 평균이 상당히 높아진 것이다. 구체적으로, 이 세 국가를 제외하면 OECD 평균 비중은 3.24%에서 2.65%로 0.59%p만큼 크게 낮아지지만 OECD 중앙값은 2.40%에서 2.33%로 단지 0.07%p 낮아지므로 매우 안정적이다. 따라서 국가 간 비교할 때 평균보다 중앙값이 특이 국가에 의한 왜곡으로부터 안전하므로 더 유용하다.

3. GDP 및 총조세수입 대비 부동산거래세 부담의 국제비교

부동산거래세는 부동산 거래가 발생할 때 일회성으로 부담하는 조세로 우리나라의 경우 주로 지방세인 취득세가 이에 해당한다. 그런데 부동산거래세를 국제비교하는 것은 매우 어려운 과제이다. OECD 재정수입통계(2020)의 금융 및 자본거래세인 분류번호 4400을 이용하는 것이 일반적이지만, 이는 부동산거래뿐 아니라 증권거래 등 다양한 자산거래에 대한 조세를 포함하면서 이를 하위 분류번호로 구분하지 않는다. 따라서 분류번호 4400으로 부동산거래세의 국제비교를 시도하는 것은 큰 한계를 가지며 이는 박지현(2021), 윤영훈(2021) 등 기존연구에서도 인식하였다. 이를 극복하고자 윤영훈(2021)은 별도로 조사한 3개 국가만의 사례를 예시하며, 박지현(2021)은 OECD 국가별 자료를 이용하면 일부 국가들의 부동산거래세를 구분할 수 있다고 주장하면서 20개

국가들의 부동산거래세 정보를 제공한다.[9)]

[표 3]은 OECD의 분류번호 4400 세액뿐 아니라 우리나라의 정확한 부동산거래세액의 GDP 및 총조세수입 대비 비중을 제시한다. 전술한 바처럼, 분류번호 4400은 부동산 이외의 자산거래세를 포함하므로 자료 해석에 유의해야 한다.

[표 3] 부동산 거래 관련 조세부담(분류번호 4400)

(단위: %)

구분	GDP 대비 비중					총조세수입 대비 비중				
	2000	2005	2010	2015	2019*	2000	2005	2010	2015	2019*
Korea	1.83	1.86	1.60	1.88	1.76	8.76	8.58	7.15	7.90	6.42
Korea**	1.07	1.26	0.97	1.29	1.25	5.12	5.84	4.36	5.44	4.56
OECD_중앙값	0.40	0.54	0.28	0.28	0.34	1.15	1.37	0.77	0.84	0.87
OECD_평균	0.53	0.56	0.39	0.43	0.44	1.73	1.82	1.30	1.40	1.38
OECD_최대(한국제외)	1.44	1.72	1.08	1.36	1.14	4.54	4.87	3.81	4.87	3.92
OECD_최소	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

주: 1. *: 호주, 그리스, 일본, 멕시코는 2019년 자료 대신 가장 최신의 2018년 자료를 이용함
2. **: OECD의 분류번호 4400 중 부동산 취득 관련 조세와 분류번호 6200의 부동산취득세분 지방교육세를 분리하여 비율을 구함. 부동산분 취득세를 분리하기 위해 2016~2019년의 취득세에서 부동산분이 차지하는 평균비율을 전체 기간에 동일하게 곱하여 산출함, 2011년 이후 부동산등기분 등록면허세 부과액에 등록분 등록면허세의 2016~2019년 평균 징수율 99.92%를 곱하여 징수액을 산출하여 반영함. 또한 2015년 이전 지방교육세는 부과액만 발표하므로 2016~2019년의 지방교육세 취득세분 평균 징수율을 부과액에 곱하여 징수액을 산출함

자료: Data extracted on 06 Aug 2021 12:13 UTC (GMT) from OECD.Stat, 통계청 국가통계포털

9) 우리나라 재산세 과세대상에 선박과 항공기가 포함되며 취득세 과세대상에 자동차가 포함되지만 OECD(2020) 국가별 자료에서 이들을 구분하지 않는 것처럼 각국의 구체적 세제와 연계시키지 못한 다면 국가별 자료를 이용하더라도 여전히 왜곡의 위험이 존재한다. 박지현(2021)은 기존 연구들과 달리 국가별 자료를 이용하여 자료의 세분화를 시도하지만 부동산거래세를 부과하지 않는 것이 명확한 에스토니아 등의 국가들을 제외할 뿐 아니라 부동산거래세를 명확히 구분하기 어려운 국가를 포함하기도 하여 여전히 OECD 평균 수준을 상향 왜곡한 것으로 보인다. 부동산 관련 조세에 대한 정확한 자료를 수집하기 위해서는 각국의 세제와 연계한 통계자료를 수집해야 하는데, 이는 추후 과제로 남긴다. 그럼에도 이 논문에서 다른 국가들의 부동산 이외 자산에 대해 조세수입은 유지하면서 우리나라는 부동산 과세만을 추출하므로 적어도 우리나라의 부동산 과세를 과대평가하지는 않는다.

분류번호 4400에 해당하는 세액의 GDP 대비 비중 및 총조세수입 대비 비중은 OECD 37개국 중 우리나라가 가장 높다. 2019년 우리나라를 제외한 OECD 국가 중 GDP 대비 비중 및 총조세수입 대비 비중의 최댓값은 각각 1.14%와 3.92%인 반면, 우리나라의 비중은 각각 1.76%과 6.42%로 압도적인 최고 수준이다.

하지만 우리나라의 분류번호 4400은 등록면허세, 취득세, 취득세분 농어촌특별세뿐 아니라 인지세, 증권거래세, 증권거래세분 농어촌특별세로 구성된다. 따라서 부동산 거래 관련 조세를 파악하기 위해서는 이와 무관한 인지세, 증권거래세, 증권거래세분 농어촌특별세를 제외해야 한다. 또한 취득세는 토지, 일반건축물, 주택의 부동산 취득뿐 아니라 차량, 기계장비, 입목, 항공기, 선박, 광업권, 어업권, 골프회원권, 콘도미니엄회원권, 체육시설이용회원권, 승마회원권, 요트회원권, 그리고 과점주주 취득분을 포함하므로 이들을 제외해야 한다. 부동산취득세만을 구분하기 위해 세 가지의 세액을 구한다. 먼저 부동산과 비부동산 취득세 자료를 구분한 2016~2019년의 취득세 중 부동산취득분의 평균 비중인 80.11%를 등록세와 취득세의 합계액에 대해 이 비율을 적용하여 부동산분 취득세액을 산출한다.[10] 둘째, 2011년 이후에는 재편된 등록면허세의 부동산등기분을 부동산거래세에 포함시켜야 하는데 징수액 자료는 미공개되고 부과액 자료만이 공개된다. 따라서 부동산등기분 등록면허세 부과액에 등록분 등록면허세 징수율인 99.92%를 곱하여 부동산거래분 등록면허세액을 산출한다. 셋째, 분류번호 6200으로 분류된 취득세분 지방교육세에 부동산 거래분 비율 80.11%를 곱하여 관련 세액을 산출한다.[11] 이러한 세 가지 부동산분 거래세액을 합산하여 GDP 대비 비중과 총조세수입 대비 비중을 새로 구하여 [표 3]에 제시한다.

분류번호 4400 총액이 아니라 우리나라 부동산 거래세액만을 고려하더라도 OECD 다른 국가들의 분류번호 4400 총액의 GDP 및 총조세수입 대비 비중을 압도한다. 먼저 2019년 우리나라의 GDP 대비 부동산거래세 비중은 1.25%로 OECD 국가에서 GDP

---

10) 2011년부터는 이전의 등록세와 취득세 세목에서 취득분을 취득세로 통합하고 등록분은 등록면허세로 재편하도록 세제를 개편하였으므로 2010년까지의 등록세와 취득세에 이 비율을 곱하여 관련된 부동산거래분 세액을 산출한다. 또한 이 세목들의 부가세로 과세하는 농어촌특별세에도 같은 비율을 곱하여 부동산거래분 세액을 분리한다.

11) 부동산취득 관련 교육세의 지방세 세원은 2000~2010년까지는 등록세, 2011년부터는 취득세이다. 2011년 세제 개편에서 등록 관련 등록세는 등록면허세로 전환되었으나 취득 관련 등록세에 비해 매우 작은 금액이므로 이 논문에서는 등록 관련 등록세 부분을 무시한다.

대비 분류번호 4400 총액의 비중이 가장 높은 벨기에의 1.14%보다도 더 높다. 물론 매년 이런 결과를 보인 것은 아니고 2000년에는 호주와 그리스, 2005년에는 아일랜드와 스페인, 2010년에는 이탈리아, 그리고 2015년에는 호주의 분류번호 4400의 GDP 대비 비중이 우리나라보다 더 높았다. 그럼에도 GDP 대비 부동산거래세 비중에서 우리나라가 OECD 국가들 중 거의 가장 높은 수준임은 분명하다. 우리나라의 총조세수입 대비 부동산거래세 비중은 2000년 이후 5년 단위로 파악할 때 연도별로 4.36~5.84%인데, 이는 모든 자산의 거래세를 포괄하는 분류번호 4400 전액의 총조세 대비 비중 최댓값을 갖는 국가에 비해서 매년 0.55~0.97%p 더 높은 수준이다.

정리하면 OECD 모든 국가들의 부동산거래세액을 정확히 파악하는 것이 어렵지만, 우리나라 GDP 대비 부동산거래세 비중은 최고 수준이며 총조세수입 대비 부동산거래세 비중은 전체 분석기간 동안 압도적인 최댓값을 갖는다는 사실은 분명하다.

Ⅲ. 민간부동산가치 대비 부동산 관련 조세부담의 국제비교

국제비교를 통해 우리나라의 부동산 관련 조세부담을 강화해야 한다고 주장하는 대부분의 연구들은 부동산 관련 조세부담을 GDP 혹은 총조세수입에 대한 비중이 아니라 각국의 부동산가치 대비 비중으로 파악해야 한다고 주장한다. 실제로 부동산보유세 및 거래세의 실효세율은 부동산가치 대비 비중으로 파악해야한다. 이 장에서는 OECD 통계가 보여주는 각국의 민간부동산가치 대비 부동산보유세 및 거래세 비중을 제시하여 비교한다.

각 국가의 민간부동산가치 대비 부동산 관련 조세부담인 실효세율을 파악하기 위해서는 민간부동산가치 자료를 구해야 한다. 일반적으로 민간부동산가치는 OECD 국민계정(National Accounts) 통계자료의 비금융자산 대차대조표(Balance Sheets for Non-financial Assets)에서 도출한다. 즉 경제전체의 주택과 비주택건축물 및 토지의 가치를 합산한 총부동산가치에서 정부보유 부동산가치를 빼서 민간부동산가치를 산출한다.[12] 이 자료는 두 가지 특징을 갖는다. 첫째, 자산가치를 각국의 자국화폐단위로만 공개하는데 이는 국가 간 비교가 가능하도록 미국달러 단위로도 제시하는 일반적인 OECD의 통계 공개 방법과 다르다. 둘째, 37개국 중 22개 국가는 토지가치 자료를 공개하지 않는다. 따라서 이 논문은 자료를 제공하는 15개 국가에 대해 OECD 재정수입통계에서 구한 자국화폐 기준 분류번호 4100과 4400 세액을 OECD 대차대조표의 민간부동산가치에 대비하여 산출한 비중을 비교한다.

먼저 [표 4]는 민간부동산가치 대비 조세수입통계 분류번호 4100 세액의 비중을 제시한다. 우리나라에 대해서는 [표 2]에서 설명한 재산세분 지방교육세를 포함한 비중도 함께 제시한다.

---

12) 비금융자산 대차대조표는 각 자산유형에 대해 경제전체, 일반정부, 비금융기업, 금융기업, 가계 및 관련 비영리단체로 나누어 각각의 자산가치를 제공한다. 따라서 경제전체에서 정부부문을 빼면 민간부문 자산가치를 구할 수 있다.

[표 4] 민간부동산가치 대비 부동산보유세 부담 비교(분류번호 4100)

(단위: %)

구분	부동산 시가 대비 비중				
	2000	2005	2010	2015	2019
Australia	0.35	0.29	0.31	0.31	0.34*
Austria	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05*
Canada	1.26	1.20	1.05	0.90	0.87
Czech Republic	0.07	0.06	0.08	0.09	0.08
Estonia	0.11	0.07	0.10	0.09	0.06
Finland	0.18	0.18	0.22	0.26	0.26
France	0.73	0.49	0.51	0.60	0.50
Germany	0.13	0.14	0.13	0.13	0.11
Japan	0.46	0.52	0.54	0.53	0.52*
Korea	0.14	0.12	0.14	0.15	0.17
Korea**	0.16	0.13	0.15	0.17	0.18
Mexico	-	0.11	0.10	0.09	0.08*
Netherlands	0.20	0.21	0.18	0.29	0.27*
Slovak Republic	0.11	0.13	0.11	0.13	0.12
Sweden	0.49	0.36	0.25	0.24	0.19
United Kingdom	1.03	0.77	0.85	0.77	0.80
OECD_중앙값	0.19	0.18	0.18	0.24	0.19
OECD_평균	0.38	0.31	0.31	0.31	0.29
OECD_최대	1.26	1.20	1.05	0.90	0.87
OECD_최소	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05

주: 1. *는 조세자료 미비 혹은 부동산시가 자료 미비로 2018년 자료를 제시함
2. **는 [표 2]의 주석 참고

자료: Data extracted on 05 Aug 2021 13:41 UTC (GMT) from OECD.Stat, 통계청 국가통계포털

이진수·남기업(2017)부터 박지현(2021)에 이르기까지 많은 연구자들이 제시한 것처럼 2019년 우리나라의 민간부동산가치 대비 부동산보유세 비율인 부동산보유세 실효세율은 0.17%이고 재산세분 지방교육세를 포함하여도 0.18%여서 OECD 평균 0.29%보다 크게 낮다. 하지만 OECD 중앙값은 0.19%로 우리나라 실효세율과 유사하여 우리나라보다 더 높은 국가는 8개국이고 낮은 국가도 6개국이어서 우리나라는 거의 중간쯤에 위치한다.[13] 2000년부터 살펴보면, 우리나라 실효세율은 OECD 국가 평균

13) 실효세율이 0.8%를 초과하는 특이 국가인 캐나다와 영국을 제외한 13개 국가만 고려한다면 OECD 평균도 2019년 0.21%로 우리나라와 큰 차이가 없다.

보다는 크게 낮고 중앙값을 약간 하회하는 특징이 유지되는 데 전반적으로 우리나라 실효세율은 증가추세이고 OECD 대푯값은 안정 혹은 하락추세이어서 그 격차는 조금 감소하였다.

이제 민간부동산가치 대비 부동산거래 관련 조세부담 비율을 [표 5]에 제시한다. 부동산거래세 부담은 OECD 조세수입통계 분류번호 4400 세액이며 우리나라의 경우 [표 3]에서 설명한 조정된 부동산거래 관련 조세부담 비중도 함께 제시한다.

[표 5] 민간부동산가치 대비 부동산거래세 부담 비교(분류번호 4400)

(단위: %)

구분	부동산 시가 대비 비중				
	2000	2005	2010	2015	2019
Australia	0.37	0.27	0.21	0.26	0.21*
Austria	0.07	0.06	0.07	0.08	0.07*
Canada	0.00	0.07	0.06	0.07	0.07
Czech Republic	0.09	0.09	0.07	0.10	0.09
Estonia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Finland	0.13	0.13	0.10	0.13	0.12
France	0.18	0.13	0.11	0.14	0.16
Germany	0.08	0.07	0.06	0.11	0.12
Japan	0.09	0.08	0.07	0.08	0.07*
Korea	0.50	0.42	0.32	0.38	0.32
Korea**	0.29	0.28	0.19	0.26	0.22
Mexico	-	0.07	0.05	0.05	0.04*
Netherlands	0.22	0.22	0.12	0.08	0.11*
Slovak Republic	0.03	0.01	0.00	0.00	0.00
Sweden	0.12	0.13	0.10	0.09	0.07
United Kingdom	0.28	0.19	0.15	0.18	0.18
OECD_중앙값	0.11	0.09	0.07	0.09	0.09
OECD_평균	0.16	0.13	0.10	0.12	0.11
OECD_최대(한국제외)	0.37	0.27	0.21	0.26	0.21
OECD_최소	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

주: 1. *는 조세자료 미비 혹은 부동산 시가자료 미비로 2018년 자료를 제시함
2. **는 [표 3]의 주석 참고

자료: Data extracted on 06 Aug 2021 12:13 UTC (GMT) from OECD.Stat, 통계청 국가통계포털

OECD 재정수입통계 분류번호 4400인 금융 및 자산거래세액으로 부동산가치 대비 비중을 비교하면, OECD 15개국 중 우리나라 비중이 가장 높다. 예를 들어 2019년 우리나라의 민간부동산가치 대비 금융 및 자산거래세액 비중은 0.32%로 OECD 국가 중앙값 0.09% 및 평균 0.11%뿐 아니라 우리나라를 제외한 최댓값의 호주 비중 0.21%보다도 훨씬 높다. 이런 특징은 2000년 이후 5년 단위의 모든 연도에서 동일하게 나타난다. 하지만 앞에서 지적한대로 이는 분류번호 4400의 세원은 부동산 이외의 자산을 포함하므로 부동산거래세 부담의 비교라고 할 수 없다.

우리나라의 부동산거래 관련 조세는 부동산등기분 등록면허세, 부동산분 취득세분, 그리고 부동산분 취득세의 부가세 형태인 지방교육세와 농어촌특별세로 구성된다. 제Ⅱ장에서 도출한 이 금액의 민간부동산가치 대비 비중은 2000~2019년 동안 0.19~0.29%의 범위에서 변동한다. 이는 해당연도의 OECD 국가들의 부동산을 포함한 모든 자산거래세의 민간부동산가치 대비 비중의 중앙값 및 평균을 대체로 2배 이상 초과한다. 또한 매년 OECD 국가들 중 이 비중의 최댓값과 유사한 수준이며, 2019년에는 0.22%로 가장 높다. 이는 우리나라의 민간부동산가치 대비 부동산거래세 부담이 다른 국가들의 부동산을 포함한 모든 금융 및 자산거래세 비중 중 가장 높을 정도로 조세부담이 상당히 크다는 사실을 의미한다.

Ⅳ. 부동산 관련 조세부담 국제비교에 대한 평가와 시사점

1. 민간부동산가치 자료를 이용한 국제비교에 대한 평가

이상에서 각 국가의 부동산보유세액과 부동산거래세액을 엄밀하게 구분하는 것이 용이하지 않으며 특히 부동산거래세액의 국가 간 비교는 더욱 어려운 과제임을 논의하였다. 그럼에도 GDP 혹은 민간부동산가치에 대비하여 판단할 때 우리나라의 부동산보유세 비중은 OECD 국가 중앙값과 유사하지만 평균에 비해서는 낮음을 확인하였다. 이때 각국의 GDP는 매우 표준화된 방법으로 산출되며 조세수입은 실제 징수액 자료를 이용하므로 GDP 대비 특정부문 조세부담 비중은 특정부문 조세수입의 분류의 문제만 극복하면 일관성을 유지하는 국가 간 비교가 가능하다. 반면에 부동산보유세 강화 주장의 논거로 이용되는 민간부동산가치 대비 부동산보유세 비중은 각국의 민간부동산가치의 산정방법이 국가별로 서로 달라서 표준적이지 못하므로 국제비교에 사용하기에 한계가 있다.

구체적으로 민간부동산가치 중 가장 기본인 토지가치의 산정방법은 다음과 같다. 각 국가는 민간부문 토지 각각의 필지면적과 필지별 가격을 곱하여 토지가치를 산정한다. 각 필지별 토지가격 정보를 알 수 없기 때문에 이를 추정해야 하는데 그 추정방법은 국가별로 서로 다르다. OECD(2015, pp.49-52)는 여러 국가들의 토지가치 측정방법을 조사하여 정리한다. 이에 따르면 토지가치 측정방법은 크게 직접적 방법(Direct Method)과 간접적 방법(Indirect Method)이 있으며, 우리나라는 직접적 방법을 이용하며 다른 많은 국가들은 간접적 방법으로 측정한다.

직접적 방법에 의한 토지가치 측정의 일반적인 절차는 다음과 같다. 먼저, 매년 토지유형별 면적을 추정하고 연도별 토지유형의 변화를 추정한다. 다음, 각 유형별 대표적인 토지의 단위가격을 추정하고 각 토지유형별 가격변화를 모형화하여 단위가격의 시계열자료를 만든다. 토지면적 및 가격 정보를 결합하여 토지가치의 시계열자료를 생산한다(OECD 2015, p.54). 우리나라에서 표준지 가격 추정 업무를 감정평가사가 수행한다.

각 토지에 대해 직접 토지가격 정보를 획득하는 것은 어려운 과제이며 특히 건축물 혹은 농산물생산이 없는 토지가격 정보는 더욱 확보하기 어렵다. 건축물 혹은 농산물이 있는 토지의 경우, 그 부동산 전체의 시장거래가격 정보만이 존재하므로 건축물 혹은 농산물이 없는 토지가격 정보를 분리하기 위해 간접적인 추정방법을 이용할 수 있다. 일반적인 간접 방법은 먼저 토지 및 건축물 결합가격을 거래가격 자료뿐 아니라 부동산의 위치, 건축물규모, 건축물연령 등의 부동산 특성정보를 종합하여 파악하는 것이다. 부동산의 토지 및 건축물의 총결합가치를 추정하는 구체적인 주요 방법은 가치평가방법(Appraisal Method)과 '수량·시기·가격' 방법(Quantity·Times·Price Approach)이 있다. 가치평가방법은 정부의 부동산등록부에서 획득한 각 부동산의 구체적 특성으로부터 가격을 추정하여 이들을 합산함으로써 국가전체의 총부동산가치를 추정한다. '수량·시기·가격' 방법은 먼저 국가전체의 부동산을 구체적인 지역구분 없이 개괄적으로 서술한 다음, 각 지역의 부동산시장에 대한 지역별 가격을 이용하여 상술하는 방법인데, 지역별 추정치의 합계와 국가전체의 총가치를 일관되게 조정하는 것이 중요하다. 토지가치를 파악하는 방법으로 잔여가치접근방법(Residual Approach), 토지 대비 건축물 비율 접근방법(Land-to-structure Ratio Approach), 헤도닉 접근방법(Hedonic Approach) 등이 있다[14](OECD 2015, pp.65-111).

이러한 국가별 부동산가치 추정방법의 차이로 인하여 실제 부동산가치와 추정된 부동산가치의 격차는 국가별로 다를 수 있다. 실제 부동산가치는 알 수 없으므로 OECD의 비금융자산 대차대조표(Balance Sheets for Non-financial Assets)의 국가별 추정 토지가치의 국가 간 차이를 이용하여 실제 가치의 반영정도를 간접적으로 판단하고자 한다. [표 6]은 우리나라 국토면적 및 토지가치 대비 다른 국가들의 토지면적과 토지가치를 비교한다. 이를 통해 [표 4]와 [표 5]에 제시한 민간부동산가치 대비 부동산 관련 조세부담 비중에 대한 국제비교의 신뢰성을 파악할 수 있다.

---

14) OECD(2015)는 각 추정방법의 구체적인 내용과 각 방법을 이용하는 국가를 예시할 뿐 아니라 기타 유형의 토지가치 추정방법에 대해서도 논의한다. 또한 토지유형의 분류방법에 대해서는 Ribarsky(2013)의 논의를 참고할 수 있다.

[표 6] 국가 간 토지면적과 토지가치 비교

구분	대한민국 면적 대비 비율 (2019)	대한민국 토지가치 대비 비율					인구 밀도 (명/㎢) (2018)	대한민국 대비 ㎢당 토지가치 비율(%) (2019)
		2000	2005	2010	2015	2019		
Australia	77.13	0.447	0.595	0.757	0.645	0.576	3.2	0.7
Austria	0.84	0.197	0.142	0.127	0.103	0.107*	105.4	12.7
Canada	98.43	0.442	0.369	0.501	0.482	0.431	3.8	0.4
Czech Republic	0.79	0.030	0.026	0.036	0.027	0.029	134.7	3.5
Estonia	0.45	0.005	0.010	0.006	0.005	0.007	29.2	1.5
Finland	3.37	0.041	0.043	0.049	0.036	0.032*	16.3	0.9
France	5.47	0.790	1.714	1.662	1.041	1.050	121.9	19.3
Germany	3.56	1.309	0.955	0.837	0.726	0.786	231.9	22.2
Japan	3.77	8.571	3.267	2.920	1.594	1.486*	334.5	39.2
Korea	1.00	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	514.4	100.0
Mexico	19.57	-	0.059	0.063	0.058	0.047	63.8	0.3
Netherlands	0.41	0.409	0.364	0.302	0.183	0.218*	414.8	52.4
Slovak Republic	0.49	0.011	0.014	0.022	0.013	0.014	111.1	2.9
Sweden	4.46	0.114	0.126	0.144	0.132	0.139	22.7	3.1
United Kingdom	2.43	1.580	1.870	1.236	1.288	1.029	272.7	39.9

주: 1. 각국의 실제 면적과 추정 토지가치는 부표에 제시하며 각국의 토지가격은 해당연도의 달러 대비 환율에 의해 환산하여 비교함
2. *는 2018년 자료를 의미함

자료: 1. Data extracted on 06 Aug 2021 12:13 UTC (GMT) from OECD.Stat(국토면적 자료)
2. Data extracted on 21 Aug 2021 07:46 UTC (GMT) from OECD.Stat(인구 자료)

[표 6]은 우리나라 국토면적 대비 다른 국가의 국토면적 비율, 비금융자산 대차대조표에 나타난 우리나라의 토지가치 대비 다른 국가의 토지가치 비율, 각국의 인구밀도, 그리고 우리나라 단위토지면적 가격 대비 다른 국가의 단위면적 가격 비율을 순서대로 제시한다. 마지막 열의 단위면적 가격 비율에 따르면, 우리나라 토지의 단위가격은 비교 국가들 중 압도적으로 가장 높다. 2019년 우리나라 토지의 ㎢ 당 가격은 약 7,495만 달러인 반면, 호주의 토지 ㎢ 당 가격은 약 55만 달러로 호주 토지의 단위가격은 우리나라의 0.7%이며, 캐나다와 멕시코는 이보다 더 낮은 0.4%와 0.3%에 불과하다. 우리나라를 제외하고 토지의 단위가격이 가장 높은 국가인 네덜란드도 우리나라의 52.4%이며 그 다음인 영국과 일본은 각각 39.9%와 39.2%이다.

물론 우리나라의 인구밀도가 비교국가들 중에서 가장 높기 때문에 우리나라 토지의 단위가격이 매우 높은 가격일 수 있으나 그 정도는 훨씬 상상을 초과한다. 2019년 기준으로 우리나라 토지가치는 캐나다 토지가치(43.1%)와 호주의 토지가치(57.6%)를 더한 것과 유사하다. 이는 우리나라 토지를 매각해서 우리나라 국토의 98.4배인 캐나다와 77.1배인 호주의 토지를 모두 구입할 수 있음을 의미한다. 유사하게 우리나라보다 약 5.5배 넓은 프랑스 토지를 구입할 수 있으며, 독일과 네덜란드를 합치면 우리나라 토지의 4배 정도인데 이를 동시에 구입할 수 있다.

이상의 논의는 결론적으로 다음의 시사점을 제시한다. 각 국가는 독자적인 방법으로 부동산가치를 추정하여 OECD에 보고하는 데 우리나라의 부동산가치는 비교대상 국가들에 비해 상대적으로 높게 추정된 것으로 보인다. 따라서 [표 4]로부터 도출한 우리나라의 부동산보유세 실효세율이 OECD 국가들에 비해 낮다는 결론은 유보적이다. 왜냐하면, 실효세율의 분모인 부동산가치는 부동산 실제 가치를 정확히 반영한 것이 아니라 국가별로 추정한 가치이며 그 가치를 실제 가치보다 상대적으로 낮게 추정한 국가의 실효세율은 높게, 상대적으로 높게 평가한 국가의 실효세율은 낮게 평가되기 때문이다. 즉 우리나라는 다른 국가에 비해 부동산가치를 상대적으로 높게 추정함으로써 실효세율이 낮게 평가된 것일 가능성이 크다.

2. 부동산거래세 부담 비교 방법에 대한 평가

제 I 장에서 소개한 다양한 기존연구들은 이 논문과 마찬가지로 부동산보유과세와 부동산취득과세를 분리하여 논의하고 취득과세에 대해 다른 시각을 제시한다. 보유과세 부담은 GDP 대비 혹은 민간부동산가치 대비 비율 자체를 그대로 비교하는 반면, 거래과세 부담을 논의할 때는 그 비율 자체가 아니라 거래빈도, 취득가격 등을 고려한다고 지적한다. 부동산보유세는 매년 반복적으로 부담하지만 부동산거래세는 거래가 발생할 때에만 부담하며 거래빈도가 더 잦으면 세부담이 커지기 때문에 이 지적은 합리적인 것으로 보일 수 있다.

대표적으로 윤영훈(2021)은 GDP 대비 부동산거래세를 다음처럼 분해한다.

$$\frac{\text{부동산거래세}}{GDP} = \frac{\text{부동산거래세}}{\text{부동산거래액}} \times \frac{\text{부동산거래액}}{\text{민간보유 부동산가치}} \times \frac{\text{민간보유 부동산가치}}{GDP} \quad (1)$$
$$= \text{부동산거래세 실효세율} \times \text{부동산거래회전율} \times \text{부동산집중도}$$

윤영훈(2021) 등 기존연구들은 우리나라의 GDP 대비 혹은 민간부동산가치 대비 부동산거래세 부담비율이 OECD 국가 중 최고 수준이지만 이는 우리나라의 부동산거래회전율 혹은 부동산집중도가 높기 때문이라고 주장한다. 동시에 중요한 변수는 부동산거래세 실효세율이며 이 실효세율은 적어도 극단적으로 높은 것은 아니라고 주장한다. 하지만 부동산거래회전율에 대한 정확한 국제비교 자료를 제시한 연구는 없다.

부동산거래세 부담을 기존연구의 주장처럼 부동산거래액 대비 거래세의 실효세율로 파악해야하는가? 다른 조건이 동일하다면, 주택 혹은 기타 부동산의 거래세 부담을 취득가격 대비 조세부담으로 비교할 수 있다. 하지만 각 국가별 거래빈도가 서로 다른 것은 각국 국민에게 내재된 본능적 특성이라기보다는 각 국가의 부동산시장 환경 혹은 정부의 부동산정책 환경에 의해 결정되는 것이다. 구체적으로 각 국가의 국민들이 동일한 주거환경수준에서 거주하는 등 다른 조건이 일정할 때, 단지 시장환경 및 정책환경의 차이 때문에 거래빈도가 서로 달라져서 거래세 부담 총액의 차이가 발생한다면, 이는 비록 거래 건당 조세부담이 동일하다고 하더라도 두 국가의 조세부담이 동일한 것은 아니다. 이러한 상황은 주거서비스의 사용자비용(User Cost of Housing Service) 개념을 이용하면 명확히 설명할 수 있다.

김성배(1992)와 김경표(2016) 등은 Hendershott and Slemlod(1982)의 전통에 따른 자가보유점유가구와 임대주택공급자의 자본의 사용자비용을 정리한다. 이를 부동산으로 일반화하고 다른 조건이 일정하다고 가정할 때, 부동산보유의 연간 사용자비용은 기본적으로 부동산구입자본의 연간 기회비용과 연간 부동산보유세, 그리고 부동산거래 때 발생한 거래세의 연평균 부담액으로 구성된다.[15] 거래세를 부과하는 국가에

15) 김성배(1992), 김경표(2016), 마승렬(2019) 등 사용자비용을 논의하는 우리나라의 기존연구들은 부동산거래세를 포함하지 않는데 이는 부동산거래세가 무시할 수준인 미국 등의 외국문헌에 기초하여 서술하였기 때문으로 추측된다. 이들의 기초연구인 Hendershott and Slemlod(1982)는 명시적으로 거래비용을 0이라고 가정한다. 하지만 부동산거래비용은 거래세와 중개비용 등을 포함할 수 있다.

서 가격이 동일한 부동산을 소유하더라도 구입 후 영원히 소유하는 경우와 매년 부동산 물건을 바꾸는 경우의 두 가지 극단적인 상황을 비교한다면 사용자비용은 크게 달라진다. 전자의 경우 부동산거래세의 연간 부담액은 무시할 수 있는 반면, 후자의 경우 거래세 부담은 보유세 부담처럼 매년 반복적으로 발생하므로 거래세 부담액을 부동산소유의 사용자비용에 포함시켜야 한다.

부동산보유의 사용자비용 관점에서 부동산보유세뿐 아니라 부동산거래세도 매년 우리나라 국민들이 부담하는 부동산보유 부담으로 인식하여야 한다. 즉 부동산보유자 모두가 매년 거래세를 부담하는 것은 아니지만 보유자들은 번갈아가면서 거래세를 부담하므로 보유자들의 연평균 부동산거래세 부담액은 매년 부담하는 거래세 총액과 동일하다. 따라서 기존연구에서의 주장과 달리, 부동산거래세의 국제비교에서 조세부담액을 거래빈도 등에 의해 조정하지 말아야한다.

[표 7]은 [표 2]와 [표 4]의 부동산보유세 및 거래세 합계액의 GDP 대비 비중을 제시한다.

[표 7] GDP 대비 부동산 관련 조세부담 비중(분류번호 4100과 4400)

(단위: %)

구분	GDP 대비 부동산 관련 조세부담 비중				
	2000	2005	2010	2015	2019
Korea	2.35	2.38	2.30	2.63	2.69
Korea*	1.65	1.84	1.75	2.12	2.26
OECD_중앙값	1.29	1.28	1.08	1.27	1.26
OECD_평균	1.39	1.46	1.37	1.52	1.50
OECD_최대	3.55	3.63	3.69	3.75	3.84
OECD_최소	0.21	0.28	0.29	0.28	0.21

주: *는 [표 2]와 [표 4]의 주 참조

OECD 분류번호 4100과 4400으로 비교할 때, 2019년 우리나라의 GDP 대비 비중은 2.69%로 OECD 평균 1.50% 및 중앙값 1.26%를 훨씬 초과하여 영국, 캐나다, 미국,

---

이와 관련해서 채은동(2018)은 미국이 부동산거래에 대해 비과세한다고 설명하지만, 뉴욕주는 우리나라와 유사한 취득세를 부과하는 등 주마다 다르다(Kopczuk and Munroe 2014; 주만수·윤성호 2016).

호주 다음으로 37개국 중 5위의 높은 순위이다. 이는 우리나라만 분류번호 4400 중 부동산거래세만 고려하고 분류번호 6200으로 잘못 분류된 부동산보유 및 거래 관련 지방교육세를 포함하여 재정리하더라도 GDP 대비 비중은 2.26%로 OECD 국가 중 10위에 해당하는 상당히 높은 조세 부담을 나타낸다.

3. 부동산조세의 부담능력 비교에 대한 평가

납세자들은 부동산거래세 및 보유세를 소득 혹은 보유한 금융자산으로 부담할 것이다. 앞의 [표 7]에 제시한 바처럼, 우리나라 부동산 관련 조세부담의 GDP 대비 비중은 OECD 국가 중 상당히 높은 수준이다. 소득의 대용변수인 GDP 대비 부동산조세부담이 높다는 것은 소득만으로 부동산조세를 감당하기 어려울 수 있음을 의미하며, 이 경우 금융자산으로 조세를 부담할 수 있다. 기업부문의 경우 금융자산에 비해 금융채무가 클 수 있기 때문에 기업과 가계부문을 모두 포함한 민간부문 순금융자산을 국가 간 비교하면 납세자들의 실제 부담능력을 왜곡시킬 수 있다. 따라서 가계부문 금융자산만을 비교함으로써 국가 간 부동산조세 부담능력을 파악하는 것이 더 적절하다. 하지만 가계부문만의 부동산조세 부담액을 파악할 수 없으므로 가계부문의 금융자산을 비교하는 것은 불가피하게 한계를 갖는다는 사실을 염두에 두어야 한다.

먼저 [표 8]은 OECD 국가들의 가계부문 전체 자산 대비 순금융자산의 비중을 제시한다. 가계부문 전체 자산은 순금융자산과 비금융자산의 합계인데, 비금융자산의 대부분은 토지와 건축물의 부동산자산이며 일부 설비자산, 재고자산, 입목자산 등의 기타자산을 포함한다.[16]

16) 우리나라 가계부문의 비금융자산 중 부동산자산 이외의 기타자산 비중은 전체 자산 대비 약 1.5%에 불과하다(통계청, 국민대차대조표).

[표 8] 가계부문 전체 자산 대비 순금융자산 비중

(단위: %)

구분	가계부문 전체 자산 대비 순금융자산 비중					
	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Austria	33.2	33.3	33.4	33.5	32.8	-
Belgium	41.1	41.7	42.4	42.1	40.4	41.1
Canada	44.5	45.3	45.5	45.6	45.1	47.1
Czech Republic	35.2	39.0	40.0	40.0	40.5	41.0
Denmark	35.4	46.4	54.4	55.1	53.2	-
Estonia	15.4	32.2	35.4	36.9	35.9	-
Finland	26.4	27.9	27.4	27.2	24.7	26.6
France	28.5	32.6	33.4	33.5	31.9	33.2
Germany	33.7	34.9	35.1	35.2	34.1	34.9
Hungary	28.1	38.4	37.9	37.6	36.5	-
Italy	-	34.1	34.2	35.3	34.5	35.8
Japan	52.6	56.8	57.1	57.7	57.2	-
Korea	21.0	24.2	23.8	24.1	22.4	22.7
Lithuania	27.8	30.7	32.2	34.2	33.9	-
Luxembourg	27.2	26.0	25.5	25.3	25.0	-
Mexico	40.8	42.3	41.8	40.9	37.3	38.5
Netherlands	35.8	49.6	50.6	48.5	46.8	-
Norway	14.0	13.6	13.4	13.6	12.8	-
Poland	-	43.5	44.8	44.9	44.7	-
Slovak Republic	19.7	25.2	24.6	23.7	22.5	22.0
Slovenia	23.7	28.9	29.7	30.5	32.0	34.1
Spain	-	23.8	23.6	23.3	22.2	-
Sweden	51.3	56.1	56.1	55.4	53.8	56.9
United Kingdom	43.4	45.6	46.7	45.8	44.7	46.5
United States	58.1	60.5	60.2	60.9	59.3	61.5
OECD_중앙값	33.5	34.9	35.4	36.9	35.9	37.1
OECD_평균	33.5	37.3	38.0	38.0	37.0	38.7
OECD_최대	58.1	60.5	60.2	60.9	59.3	61.5
OECD_최소	14.0	13.6	13.4	13.6	12.8	22.0

주: 1. 전체 자산은 순금융자산과 부동산자산을 포함한 비금융총자산의 합계이며, 가계부문은 가계와 가계를 지원하는 비영리기관을 포함함
2. OECD 통계자료가 존재하는 37개 국가 중 25개 국가의 자국화폐 자산규모를 이용하여 비중을 도출함

자료: Data extracted on 06 Aug 2021 01:03 UTC (GMT) from OECD.Stat

우리나라 가계부문의 전체자산 대비 순금융자산의 비중은 2018년 22.7%로 자료가 존재하는 OECD 25개 국가의 중앙값 35.9%와 평균 37.0%에 비해 상당히 낮은 수준

이다. 이는 극단적으로 낮은 노르웨이를 제외하면, 지난 10여 년 동안 스페인과 슬로바키아와 함께 지속적으로 가장 낮게 유지된 것이다.

앞에서 비금융자산의 대부분을 차지하는 부동산자산의 평가방법이 국가마다 서로 다르며 우리나라가 상대적으로 부동산가치를 높게 평가한 것으로 판단된다고 설명한 바 있다. 이에 따른 왜곡을 회피하면서 객관적인 비교가 가능하도록 [표 9]는 OECD 국가들의 GDP 대비 가계부문의 순금융자산 비중을 요약한다.

[표 9] GDP 대비 가계부문 순금융자산 비중

(단위: %)

구분	GDP 대비 가계부문 순금융자산 비중					
	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Korea	91.4	106.1	104.8	107.9	102.4	109.6
OECD_중앙값	104.4	125.9	125.4	127.2	125.5	127.7
OECD_평균	116.9	136.1	141.2	144.7	139.6	147.8
OECD_최대	274.7	324.0	331.5	351.1	327.1	363.5
OECD_최소	26.4	23.4	25.4	23.9	26.0	31.1

주: OECD 통계는 호주를 제외한 36개 국가 순금융자산 자료를 제공하며 국가별 자료는 부표에 제시함
자료: Data extracted on 06 Aug 2021 01:03 UTC (GMT) from OECD.Stat

[표 9]에 따르면, 우리나라의 GDP 대비 가계부문 순금융자산 비중도 매우 낮은 수준이지만, [표 8]의 전체 자산 대비 비중처럼 극단적으로 낮은 수준은 아니다. 즉 2019년 우리나라의 GDP 대비 가계부문 순금융자산의 비중은 109.6%로 OECD 국가들의 중앙값 127.7%와 평균 147.8% 보다는 낮은 수준이지만 전체 36개 국가들 중 21위를 차지한다. 비록 우리나라의 GDP 대비 가계부문 순금융자산의 비중은 2010년대에 완만한 증가 추이를 나타내는데 이는 OECD 국가들에서 공통적으로 나타나는 현상이어서 국제비교에서 위상의 변화는 거의 없다.

정리하면, 우리나라 가계부문의 순금융자산은 GDP 대비 혹은 가계부문 전체자산 대비 낮은 수준이므로 순금융자산에 의한 조세부담 능력은 상당히 낮은 편이다. 따라서 우리나라 납세자들은 다른 국가 납세자들에 비해 부동산 관련 조세의 부담능력이 낮다고 할 수 있다. 더욱이 우리나라의 GDP 대비 혹은 부동산가치 대비 부동산 관련 조세부담이 다른 국가들에 비해 상당히 높기 때문에 그 부담을 더욱 크게 인식할 수 있다.

4. 부동산보유세의 부담주체에 대한 평가

국제비교를 실행한 기존연구들은 우리나라의 부동산가치 대비 부동산보유세 부담이 OECD 국가들 중 낮은 편이고 부동산거래세 부담은 거래빈도 등을 고려하면 높지 않을 것이라며 부동산보유세제의 인상을 주장하였다. 이를 근거로 문재인 정부는 부동산보유세 과세표준의 근간인 부동산 공시가격의 현실화율을 높이고, 종합부동산세의 공정시장가액비율 및 세율을 인상하는 등 보유세를 강화하는 세제 개편을 단행하였다.

먼저 공시가격 현실화율은 2018~2020년 동안 토지 62.6%에서 65.5%, 표준주택 51.8%에서 53.6%, 그리고 공동주택 68.1%에서 69.0%로 인상하였다. 현실화율 자체는 1.0~3.0%p 상승에 불과하지만 지난 3년간 급등한 부동산가격과 결합하였기 때문이며, 실제로는 서울 공동주택의 공시가격을 2019년 14.01%와 2020년 14.75% 인상하는 등 높은 인상률로 부동산보유세 부담이 급증하였다(국토교통부 2020a; 2020b). 특히 9억원 미만 공동주택 및 표준단독주택의 현실화율은 각각 68.1%와 52.4%인데 비해 9억원 이상 주택은 각각 68.8%와 53.4%로 더 빠르게 현실화하였다. 더욱이 국토교통부(2020a) 계획에 따르면, 토지는 향후 8년, 단독주택은 15년, 공동주택은 10년에 걸쳐 시세의 90%까지 인상할 예정이다. 이때에도 주택 가격대별로 목표달성 기간을 차별화하여 공동주택의 경우 15억원 이상 공동주택은 5년, 9억원 이상 15억원 미만은 7년, 9억원 미만은 10년으로 설정하였다. 이러한 차별화는 표준단독주택에도 적용하여 각각 7년, 10년, 15년으로 설정하였다. 이로 인하여 상대적으로 고가 주택에 대해 상대적으로 높은 조세를 부과할 계획이다. 또한 종합부동산세의 공정시장가액비율은 2018년도까지 80%였으나 매년 5%p씩 인상하여서 2021년 95%를 적용하며, 2022년 100%를 적용할 예정이다.

부동산보유세의 세율은 더욱 복잡한 방식으로 개편되었다. 부동산보유세의 주요 세목은 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세인데, 국가 간 비교에서 우리나라 부동산보유세제의 가장 큰 특징은 주택과 상업용지 등의 토지에 대해 누진세율로 보유세를 부과한다는 것이다.[17] 2018년까지 주택에 대해서는 물건별로 0.1~0.4%의 누진적 재산세를 부과하며, 추가적으로 공시가격의 인별 합산 금액이 6억원(1주택의 경우 9억원)

17) 공장용지·전·답·과수원 및 목장용지 등 분리과세 토지와 주택 이외의 건축물에 대해서는 비례세율의 재산세만을 과세한다.

초과 주택에 대해서는 인별로 0.5~2.0%의 누진적 종합부동산세를 부과하였다. 마찬가지로 2018년까지 종합합산토지에 대해서는 0.25~0.5%, 별도합산토지에 대해서는 0.2~0.5%의 누진적 재산세를 개별 기초자치단체 내 인별 합산금액을 기준으로 부과하였으며, 공시가격의 인별 전국합산금액이 5억원을 초과하는 종합합산토지에 대해서는 0.75~2.0%의 누진세율, 그리고 공시가격의 인별 전국합산금액이 80억원 초과 별도합산토지에 대해서는 0.5~0.7%의 종합부동산세를 부과하였다.

지난 3년 동안 이 세율체계는 크게 변동하였는데, 특히 주택에 대한 종합부동산세의 세율은 더욱 급진적인 누진세율체계로 개편되었다. 먼저 2021년 현재, 주택에 대한 재산세율은 공시가격 상승에 따른 저가 1주택 보유자의 조세부담을 완화하고자 인하하였다. 즉 공시가격이 약 6억원인 재산세 과세표준 3.6억원 이하 주택에 대하여 0.1~0.4%이던 누진세율을 0.05~0.35%로 각 과세구간별로 0.05%p씩 인하하였다. 반면에 종합부동산세율을 인상하여 토지 및 고가 주택 혹은 다주택보유자에 대한 부동산보유세 부담을 크게 강화하였다. 구체적으로 0.5~2.0%이던 세율을 2주택 이하인 경우 0.6~3.0%, 3주택 이상인 경우 1.2~6.0%로 보유주택 수에 따라 차별적으로 세율을 인상하였다.[18]

이상에서 살펴본 바처럼, 재산세와 종합부동산세를 연계할 때 주택보유세 세율은 0.1~2.0%의 누진세율체계에서 0.05%부터 6.0%까지의 극단적인 누진세율체계로 재편되었다. 이 과정에서 과세표준을 결정하는 공정시장가액비율과 공시가격을 크게 인상시켰을 뿐 아니라 고가주택의 공시가격의 현실화율을 더 높게 설정하였다. 이러한 세율과 과세표준의 조합에 의해 보유세 부담의 누진성이 크게 강화되었다.[19] 이런 형태의 보유세 부담 인상 정책을 위한 논리적 기반으로 우리나라의 부동산보유세 부담이

---

18) 법인의 경우에는 각각의 최고세율을 적용하여 2주택 이하일 때 3.0%, 3주택 이상일 때 6.0%의 단일세율을 부과한다. 또한 2주택 보유자라도 주택가격이 급등한 조정대상지역의 주택 보유자는 3주택 이상 보유자와 동일한 세율체계로 과세한다. 그 외에 토지의 경우 종합합산토지에 대해서만 0.25~0.5%이던 누진세율을 1.0~3.0%로 인상하였다.

19) 고가 부동산보유자, 특히 다주택보유자에 대한 보유세 부담 인상으로 정부가 추구한 정책목표와 그 달성 여부에 대한 논의는 이 논문의 범위를 벗어난다. 하지만 적어도 정부의 일차적 목표는 주택가격 안정화 목표는 성공적이지 못한 것으로 나타나고 있다. 드물게 누진적 재산세율을 부과한 브라질 상파울르시 사례에서도 주택가격을 왜곡시켜 누진적 형평화도 달성하지 못하고 가격을 안정시키지도 못하였다(Biderman and Batista 2018). 또한 주만수(2019)는 재산세와 종합부동산세의 중첩적 누진세율체계에 의해 수직적 및 수평적 형평성 왜곡이 발생함을 증명하였다.

OECD 국가들의 평균실효세율보다 낮다는 국제비교를 이용한 것은 설령 그것이 사실이라고 하더라도 매우 비논리적이다. 왜냐하면 거의 모든 국가들은 부동산보유세를 비례세율로 부과하는 데 우리나라는 거의 모든 유형의 부동산보유에 대해 누진세율로 부과하는 특이한 세율체계를 갖기 때문이다. 즉 비교대상 국가들에서 부동산보유에 대해 비례세율로 확보한 세부담의 실효세율 수준을 우리나라는 일부 고가부동산 보유자에게 집중 과세하여 달성하려고 시도하는 것이다. 정부가 국제 평균 수준 달성을 목표로 한다면 정책수단도 국제 평균적인 방법을 이용해야 하는데 우리나라는 매우 독특한 세제를 운영하면서 이를 강화하였다. 부동산보유세제 세율체계의 국제비교를 위해 우리나라 외에 OECD 11개국의 세제를 정리한 이선화·김미림(2018)에 따르면,[20] 대부분 국가들이 모든 유형의 부동산에 대해 보유세를 비례세율로 부과한다. 예외적으로 덴마크는 소유주 거주 주택에 대해서만 누진세율의 부동산가치세를 부과하고,[21] 영국은 오히려 주택보유에 대해 역진세율의 카운슬세를 부과한다(Mirrelees 2011).

부동산보유에 대한 누진세율체계를 정당화하기 위한 논리로 부의 형평성 혹은 양극화 해소를 주장하곤 한다. 하지만 부의 형평성을 달성하기 위해서는 총자산이 아니라 순자산에 과세해야 하는데 부동산보유세는 자산 중에서 부동산만을 대상으로 순액이 아니라 총액에 과세하는 세제이다. 형평성을 핵심목표로 인식한다면, 전체 자산에 대한 순부유세를 도입하는 것이 더 바람직하다. 물론 과세의 어려움 혹은 자본의 해외 이탈 등으로 실질적인 형평화를 달성하기 어렵기 때문에 순부유세를 부과하던 일부 국가들도 이를 폐지 혹은 완화하는 추세이다(노영훈 2012). 예외적으로 프랑스는 순부유세를 부동산부유세로 전환하였지만 여전히 순부동산자산액에 대해 과세하며 순자산 130만 유로를 초과하는 인원에 대해 0.5~1.5%의 세율을 부과한다(채은동 2018).

---

20) 이는 영국, 프랑스, 덴마크. 이탈리아, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 일본, 미국(뉴욕 및 워싱톤카운티)이다.

21) 덴마크가 소유주 거주 주택에 대해 1%와 3%의 2단계 초과 누진세율로 부과하는 이유는 2000년 세제개편 이전에 소유주가 사용하는 주택 및 별장의 귀속임대료에 대해 누진세율의 소득세를 부과하던 것을 부동산가치세로 전환하면서 기존 누진 소득세제에 따른 세부담의 급격한 변화를 완화하기 위한 것이다(안지희 2019).

V. 결언

이 논문의 주요 목적은 우리나라에서 부동산세제 개편방안을 논의할 때 빈번히 인용되는 부동산 관련 조세부담의 국제비교를 고찰하여 우리나라 조세부담의 위상에 대한 정확한 사실을 규명하는 것이다. 세계 각국은 각각의 세제발전 역사에 의해 다양한 모습으로 세제를 구성하므로 국가 간 수평 비교를 위해서는 다양한 세제를 일관된 방식으로 재분류해야한다. OECD는 재정수입통계에서 재분류하지만 그 분류체계는 완벽할 수 없다. 부동산보유세제 분류번호 4100은 상대적으로 비교 가능하지만, 부동산거래세를 포함한 분류번호 4400은 금융 등 모든 자산의 거래세를 포괄하므로 부동산거래세제로 직접 이용하기 어렵다. 우리나라 세제라도 정교하게 분류하기 위해 부동산보유세에는 분류번호 4100 외에 재산세분 지방교육세를 포함하며, 부동산거래세는 분류번호 4400에서 부동산거래 부분만을 추출하고 취득세분 지방교육세를 포함하여 국제비교에 이용한다. 하지만 다른 국가들의 자산보유세 및 자산거래세 비중 자료는 부동산 세원만을 추출한 것이 아니므로 그 비중의 차이를 온전히 조세부담의 차이로 해석하는 것은 한계를 갖는다. 부동산조세 관련 정확한 정보는 각국의 부동산세제와 연계한 통계자료를 수집해야 하므로 이를 위해서는 추후 보완 연구가 필요하다.

그럼에도 불구하고 부동산보유세와 부동산거래세의 국가 간 비교를 위해 흔히 사용하는 방법은 GDP 대비 비중, 총조세 대비 비중, 그리고 민간부동산가치 대비 비중인데, 이 논문은 2000년 이후 5년 단위로 이들을 제시한다. 평균은 특이 국가에 의한 대푯값의 왜곡 가능성이 크기 때문에 우리나라의 위상 파악을 위해 중앙값을 이용하는 것이 더 바람직하다. 실제로 모든 대푯값에서 평균은 중앙값보다 크며, 일부 경우는 특이 국가에 의한 왜곡으로 그 차이가 매우 큼을 제시한다.

먼저 우리나라의 GDP 대비 부동산보유세 비중은 지난 20년간 빠르게 상승하여 2019년 1.01%에 달하였으며 이는 OECD 국가 중앙값을 초과하여 37개국 중 16위이다. 우리나라의 조세부담률은 낮은 편이기 때문에 총조세 대비 부동산보유세 비중은 2019년 3.71%로 국가 순위도 12위로 더욱 높으며 중앙값 2.40%를 훨씬 초과한다. 둘째, 우리나라 GDP 대비 부동산거래세 비중은 부동산경기 등에 따라 연도별로 변동하지만 OECD 국가들의 금융 및 자산거래세인 분류번호 4400의 GDP 대비 비중과 비교

해서도 매우 높은 수준을 유지하며 2019년에는 1.25%로 가장 높다. 우리나라는 조세부담률이 낮으면서 GDP 대비 부동산거래세 비중은 최고 수준임에서 예상할 수 있듯이 총조세 대비 부동산거래세 비중은 지난 20년간 가장 높은 수준을 유지하였다. 비교대상인 다른 국가들의 분류번호 4400에는 다양한 자산의 거래세가 포함되므로 우리나라 부동산거래세 부담이 가장 높다는 것을 확인할 수 있다.

셋째, 많은 국가들이 민간부동산가치를 집계하지 않으므로 민간부동산가치 대비 부동산세제 비중은 15개국 간에 비교한다. 우리나라 민간부동산가치 대비 부동산보유세 비중은 2019년 0.18%로 OECD 중앙값 0.19%보다 약간 낮으며 15개국 중 9위에 해당한다. 반면에 민간부동산가치 대비 부동산거래세 비중은 2019년 0.22%로 부동산 이외의 자산거래를 더한 다른 국가들과 비교해서도 가장 높다. 부동산보유세 인상 주장을 위한 논리로 가장 자주 인용되는 것은 민간부동산가치 대비 부동산보유세의 평균 비중은 0.29%로 우리나라가 2/3 수준에 불과하다는 것이다. 일부 국가의 이 비중이 매우 높아서 평균이 상향 왜곡된 것임을 인지하지 못하고 우리나라에서 이 주장이 받아들여지는 경향이 있다.

더욱이 부동산세제 관련 국제비교에서 가장 조심해야 할 자료는 민간부동산가치이다. 각국이 서로 다른 방식으로 토지가치를 평가하는 등 부동산가치가 실제 가치를 반영하는 비율은 국가별로 달라질 수 있다. 실제로 우리나라 토지가치는 우리나라 면적의 98배인 캐나다와 77배인 호주의 토지가치를 더한 것과 유사할 정도로 상대적으로 과대평가되어서 부동산보유 실효세율이 낮게 나타난 것에 불과하다. 또한 기존연구에서 우리나라의 민간부동산가치 대비 부동산거래세 비중이 높은 것은 부동산 거래빈도가 매우 높기 때문이며 부동산거래액 대비 부동산거래세 비중인 부동산거래 실효세율은 낮다고 주장하며 거래세 측면은 애써 무시한다. 하지만 자본의 사용자비용 측면에서 부동산보유 비용은 매년 부동산구입비용의 기회비용과 부동산보유세 및 부동산거래세로 구성된다. 따라서 국민의 부동산거래 관련 조세부담을 논의할 때 거래빈도에 의해 조정할 근거가 없으며 각 연도의 부동산거래세 자체를 해당연도의 부동산에 의한 조세부담으로 인지하여야 한다. 그런 측면에서 설령 각국의 민간부동산가치가 비교 가능하도록 측정된 것이라고 하더라도 우리나라의 부동산 관련 조세부담은 상당히 높다고 인지해야 한다.

부동산 관련 조세부담의 다른 측면은 각국 국민의 부담능력 대비 부동산 관련 조세의 비중과 관련된다. 소득의 대용변수일 수 있는 GDP 측면에서 우리나라의 부동산 관련 조세 비중은 상당히 높은 편임은 확인되었으며, 가계부문 순금융자산 측면에서도 우리나라는 부담능력에 비해 상당히 높은 부동산 조세를 부담하는 것으로 파악된다. 마지막 논점은 국제비교를 통해 우리나라의 부동산보유세 부담이 낮기 때문에 평균 수준으로 부동산보유세 부담을 인상해야 한다고 주장한다면 그 추가 부담은 국제 평균적인 방법으로 이루어져야 한다. 그런데 부동산보유세를 비례세율로 과세하는 OECD 국가들과 달리, 우리나라가 부동산 고액보유자 및 다주택보유자에게 징벌적 조세부담 인상 방안을 추진한 것은 국제비교를 통한 보유세 부담 인상 논리와 일관성이 결여된 것이다.

이 논문은 우리나라 정부가 추진해온 부동산 세제개편의 효과를 지적하거나 앞으로의 방향성을 제시하는 것은 전혀 아니다. 정당한 논리가 정립되고 정책 효과에 대한 확신이 있다면 더 높은 세율, 더 강한 누진체계 모두 가능하다. 하지만 이를 위해 국제비교를 이용하는 것은 일시적으로 대중을 현혹시킬 수 있으나 매우 비과학적이고 비가치적인 사고방식임을 지적하고 부동산세제 부담에 대해 국가 간 비교할 때 자료를 정확히 이해하는 방법을 설명하는 것이 주목적이다. 따라서 부동산세제의 발전방향을 제시할 경제적 효과분석 등 학술적인 논의는 추후 연구과제로 남긴다.

부록

[표 1] 부동산 보유단계의 조세부담(4100)

구분	GDP 대비 비중(%)					총조세수입 대비 비중(%)				
	2000	2005	2010	2015	2019	2000	2005	2010	2015	2019
Australia	1.3	1.3	1.4	1.6	1.7*	4.2	4.4	5.6	5.8	5.9*
Austria	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5
Belgium	0.5	1.2	1.3	1.3	1.3	1.0	2.9	3.0	3.0	3.0
Canada	2.7	2.8	3.1	3.1	3.1	7.8	8.7	10.0	9.6	9.4
Chile	0.7	0.6	0.6	0.7	0.7	3.8	2.9	3.0	3.2	3.6
Colombia	0.5	0.6	0.6	0.8	0.8	3.2	3.2	3.4	3.8	4.2
Czech Republic	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.6	0.4	0.7	0.7	0.5
Denmark	1.0	1.1	1.3	1.4	1.3	2.2	2.3	3.0	3.0	2.9
Estonia	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	1.2	1.0	1.0	0.8	0.6
Finland	0.4	0.4	0.6	0.8	0.8	0.9	1.0	1.5	1.7	1.8
France	2.0	2.2	2.5	2.7	2.5	4.6	5.0	6.0	6.1	5.5
Germany	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	1.2	1.3	1.2	1.2	1.1
Greece	0.3	0.3	0.2	2.0	1.9*	0.8	0.8	0.8	5.6	5.0*
Hungary	0.2	0.3	0.3	0.6	0.5	0.6	0.7	0.9	1.5	1.3
Iceland	1.4	1.3	1.7	1.5	1.7	4.0	3.3	5.3	4.3	4.8
Ireland	0.5	0.6	0.8	0.7	0.5	1.8	2.0	2.9	3.0	2.4
Israel	2.1	2.2	2.1	2.0	1.9	6.0	6.6	7.0	6.5	6.3
Italy	0.8	0.8	0.6	1.5	1.2	1.9	2.0	1.4	3.6	2.9
Japan	2.0	1.9	2.0	1.9	1.9*	7.6	7.3	7.7	6.1	5.9*
Korea	0.52	0.53	0.70	0.75	0.93	2.48	2.43	3.13	3.17	3.39
Korea**	-	0.58	0.77	0.83	1.01	-	2.68	3.46	3.48	3.71
Latvia	0.9	0.6	0.7	0.8	0.7	3.2	2.3	2.5	2.7	2.4
Lithuania	0.5	0.3	0.4	0.3	0.3	1.5	1.2	1.3	1.2	1.0
Luxembourg	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Mexico	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2*	1.3	1.5	1.5	1.3	1.3*
Netherlands	0.7	0.8	0.7	0.9	0.9	1.9	2.3	1.9	2.5	2.3
New Zealand	1.7	1.7	2.0	1.9	2.0	5.2	4.8	6.5	6.1	6.1
Norway	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.7	0.9	1.0
Poland	1.1	1.3	1.1	1.2	1.1	3.4	3.9	3.6	3.8	3.1
Portugal	0.4	0.5	0.6	0.9	0.8	1.3	1.7	2.0	2.5	2.3
Slovak Republic	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	1.3	1.4	1.4	1.3	1.2
Slovenia	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	1.1	1.1	1.3	1.4	1.3
Spain	0.6	0.7	0.9	1.2	1.1	1.9	1.9	2.9	3.5	3.1
Sweden	1.0	0.9	0.7	0.8	0.7	2.0	1.8	1.7	1.8	1.6
Switzerland	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Turkey	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.5	0.7	0.9	1.0	1.0
United Kingdom	2.8	2.9	3.1	3.0	3.1	8.5	9.0	9.7	9.4	9.5
United States	2.5	2.7	2.9	2.7	2.7	8.8	10.3	12.5	10.3	11.1
OECD_Median	0.52	0.60	0.62	0.76	0.79	1.86	2.00	2.01	2.95	2.40
OECD_Average	0.86	0.90	0.98	1.09	1.06	2.69	2.82	3.22	3.34	3.24
OECD_MAX	2.79	2.92	3.12	3.15	3.13	8.78	10.32	12.47	10.27	11.09
OECD_MIN	0.09	0.09	0.07	0.07	0.06	0.25	0.23	0.20	0.19	0.16

주: 1. *는 2018년 자료를 의미함

2. **는 OECD에서 기타조세 6200으로 분류된 지방교육세의 재산세분을 포함한 비율임. 2015년 이전의 지방교육세 재산세분은 부과액만 발표하므로 이 시기의 징수액은 2016년~2019년의 지방교육세 재산세분 평균 징수율을 부과액에 곱하여 산출함

자료: Data extracted on 05 Aug 2021 07:45 UTC (GMT) from OECD.Stat, 통계청 국가통계포털

[표 2] 부동산 취득단계의 조세부담(4400)

구분	GDP 대비 비중(%)					총조세수입 대비 비중(%)				
	2000	2005	2010	2015	2019	2000	2005	2010	2015	2019
Australia	1.4	1.2	1.0	1.4	1.1*	4.5	4.2	3.8	4.9	3.7*
Austria	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8
Belgium	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	2.4	2.4	2.2	2.4	2.6
Canada	0.0	0.2	0.2	0.3	0.3	0.0	0.5	0.6	0.8	0.8
Chile	0.6	0.7	0.2	0.2	0.3	3.0	3.2	0.9	0.8	1.6
Colombia	0.5	0.7	0.6	0.8	0.8	3.4	3.9	3.3	4.2	3.9
Czech Republic	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.8	0.7	0.6	0.8	0.7
Denmark	0.3	0.5	0.3	0.3	0.3	0.7	1.1	0.7	0.6	0.7
Estonia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Finland	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.6	0.8	0.7	0.9	0.8
France	0.5	0.6	0.5	0.7	0.8	1.1	1.4	1.3	1.4	1.8
Germany	0.2	0.2	0.2	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	1.0	1.2
Greece	1.4	0.9	0.5	0.3	0.3*	4.3	2.8	1.6	0.8	0.9*
Hungary	0.4	0.5	0.3	0.3	0.4	1.0	1.4	0.8	0.7	1.0
Iceland	0.4	0.9	0.2	0.2	0.2	1.2	2.2	0.5	0.5	0.5
Ireland	1.0	1.5	0.5	0.6	0.6	3.3	4.9	1.8	2.4	2.5
Israel	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	1.7	1.7	1.5	1.8	1.6
Italy	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	2.4	2.5	2.6	2.4	2.5
Japan	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3*	1.5	1.2	1.1	0.9	0.8*
Korea	1.83	1.86	1.60	1.88	1.76	8.76	8.58	7.15	7.90	6.42
Korea**	1.07	1.26	0.97	1.21	1.18	5.12	5.84	4.36	5.12	4.34
Latvia	0.2	0.4	0.1	0.2	0.1	0.6	1.3	0.5	0.6	0.5
Lithuania	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Luxembourg	1.0	0.7	0.4	0.6	0.7	2.7	1.7	1.0	1.5	1.7
Mexico	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1*	0.5	0.9	0.8	0.7	0.7*
Netherlands	0.8	0.8	0.4	0.3	0.4	2.0	2.3	1.2	0.7	0.9
New Zealand	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Norway	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.6	0.5	0.7	0.7
Poland	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2	0.8	0.5	0.5	0.4	0.4
Portugal	0.7	0.6	0.5	0.4	0.6	2.1	1.9	1.5	1.2	1.7
Slovak Republic	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0
Slovenia	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
Spain	0.9	1.7	0.7	0.6	0.7	2.8	4.9	2.3	1.9	2.2
Sweden	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.6	0.7	0.6	0.6
Switzerland	0.9	0.6	0.4	0.3	0.2	3.4	2.1	1.5	1.1	0.9
Turkey	0.6	0.6	0.8	0.9	0.7	2.6	2.6	3.1	3.8	3.1
United Kingdom	0.8	0.7	0.6	0.7	0.7	2.3	2.2	1.8	2.2	2.2
United States	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.7	0.2	0.3	0.3
OECD_Median	0.40	0.54	0.28	0.28	0.34	1.15	1.37	0.77	0.84	0.87
OECD_Average	0.53	0.56	0.39	0.43	0.44	1.73	1.82	1.30	1.40	1.38
OECD_MAX	1.83	1.86	1.60	1.88	1.76	8.76	8.58	7.15	7.90	6.42
OECD_MIN	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

주: 1. *는 2018년 자료를 의미함
2. **는 OECD 금융 및 자본취득세 4400에서 부동산취득 이외의 조세를 제외하고 기타조세 6200으로 분류된 지방교육세의 취득세분을 포함한 비율임

자료: Data extracted on 06 Aug 2021 12:13 UTC (GMT) from OECD.Stat, 통계청 국가통계포털

[표 3] 국가 간 토지면적과 토지가치 비교

구분	국토면적 (㎢)	토지가치(백만 미국달러 기준)					㎢당 토지가치 (천 달러) (2019년)
		2000	2005	2010	2015	2019	
Australia	7,741,220	763,961	2,068,466	3,544,896	3,849,552	4,299,736	555
Austria	83,879	337,387	493,340	596,826	614,505	798,628*	9,521
Canada	9,879,750	755,402	1,283,295	2,344,109	2,874,376	3,298,510	334
Czech Republic	78,870	51,964	88,932	169,314	161,890	206,809	2,622
Estonia	45,340	9,074	36,234	26,243	27,991	49,282	1,087
Finland	338,450	69,336	148,281	227,181	216,720	221,854*	656
France	549,087	1,350,137	5,956,671	7,779,692	6,214,602	7,959,672	14,496
Germany	357,580	2,237,354	3,318,952	3,919,732	4,330,651	5,949,580	16,638
Japan	377,974	14,654,354	11,352,077	13,671,780	9,512,129	11,110,651*	29,395
Korea	100,370	1,709,742	3,474,788	4,681,539	5,967,766	7,523,040	74,953
Mexico	1,964,375	-	204,830	293,051	347,575	379,357	193
Netherlands	41,540	699,547	1,263,492	1,415,180	1,089,927	1,632,032*	39,288
Slovak Republic	49,030	19,622	47,245	102,600	79,440	104,738	2,136
Sweden	447,430	194,417	438,889	674,196	787,021	1,050,901	2,349
United Kingdom	243,610	2,701,778	6,496,527	5,787,488	7,684,112	7,287,556	29,915

주: 1. 각국의 토지가치는 해당연도의 달러 대비 환율로 환산함
2. *는 2018년 자료를 의미함

자료: Data extracted on 06 Aug 2021 12:13 UTC (GMT) from OECD.Stat(국토면적 자료)
Data extracted on 21 Aug 2021 07:46 UTC (GMT) from OECD.Stat(인구 자료)

[표 4] GDP 대비 가계부문 순금융자산 비중

구분	GDP 대비 가계부문 순금융자산 비중(%)					
	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Austria	124.8	129.0	130.5	134.6	131.0	135.8
Belgium	228.0	241.1	243.4	238.9	222.8	231.1
Canada	168.4	204.5	218.9	220.4	207.8	226.3
Chile	111.8	126.8	126.8	128.3	127.6	140.9
Colombia		60.3	66.3	73.2	84.7	79.1
Czech Republic	76.0	88.0	92.0	90.2	92.2	94.0
Denmark	112.3	163.1	222.9	226.6	213.1	240.8
Estonia	33.5	68.0	76.6	82.4	84.0	80.7
Finland	65.1	74.7	72.8	71.8	64.3	71.7
France	137.2	155.0	163.1	166.5	157.6	168.6
Germany	117.3	128.4	130.4	133.4	131.4	139.4
Greece	46.7	77.1	77.1	86.8	73.9	87.3
Hungary	71.0	97.8	104.2	106.8	107.5	108.9
Iceland		145.3	151.2	188.7	180.6	189.0
Ireland	67.9	75.1	79.1	74.9	69.6	75.3
Israel	175.3	192.4	187.4	194.7	184.2	199.8
Italy	174.3	198.4	192.4	195.8	184.6	193.0
Japan	249.4	271.6	274.5	279.5	276.2	267.5
Korea	91.4	106.1	104.8	107.9	102.4	109.6
Lithuania	50.4	60.1	65.0	67.6	66.4	70.7
Latvia	38.4	59.7	64.6	66.4	67.1	68.7
Luxembourg	102.6	101.0	99.8	99.7	96.6	99.6
Mexico	95.8	113.3	115.8	117.6	106.7	117.1
Netherlands	140.6	214.0	230.3	219.7	215.1	240.3
New Zealand	254.3	266.3	260.8	269.9	284.5	278.2
Norway	30.0	34.1	36.4	37.4	33.4	39.6
Poland	48.8	62.0	66.9	65.7	64.8	63.6
Portugal	106.1	125.0	124.0	126.1	125.8	126.0
Slovak Republic	45.8	54.3	54.9	51.8	49.4	49.2
Slovenia	76.1	82.1	83.3	84.1	85.3	89.7
Spain	80.3	128.8	128.6	130.0	125.3	129.4
Sweden	158.7	199.1	212.9	215.2	203.5	229.9
Switzerland	204.1	229.1	236.4	253.3	239.0	261.4
Turkey	26.4	23.4	25.4	23.9	26.0	31.1
United Kingdom	190.9	218.7	231.3	226.7	213.6	223.6
United States	274.7	324.0	331.5	351.1	327.1	363.5
OECD_Median	104.4	125.9	125.4	127.2	125.5	127.7
OECD_Average	116.9	136.1	141.2	144.7	139.6	147.8
OECD_MAX	274.7	324.0	331.5	351.1	327.1	363.5
OECD_MIN	26.4	23.4	25.4	23.9	26.0	31.1

주: OECD 통계자료는 호주를 제외한 36개 국가 순금융자산 자료를 제공함
자료: Data extracted on 06 Aug 2021 01:03 UTC (GMT) from OECD.Stat

참고문헌

국토교통부, “2020년 공동주택 공시가격(안),” 국토교통부, 2020. 3. 18. 〈https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95083685, 접속: 2021. 11. 16.〉

_____, “부동산 공시가격 현실화 계획,” 국토교통부, 2020. 11. 3. 〈https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95084697, 접속: 2021. 11. 16.〉

권성오, “주요국의 조세·재정동향: 주요국의 부동산 관련 세부담 비교,” 「재정포럼」 2021년 4월호, 한국조세재정연구원, 2021, 54~61쪽.

기획재정부, “부동산 세금 국제 비교 기사 관련,” 기획재정부 보도설명자료, 2021. 2. 16. 〈https://www.korea.kr/news/actuallyView.do?newsId=148884055, 접속: 2021. 11. 16.〉

김경표, “세제개편이 주택자산의 자본의 사용자비용에 미치는 효과,” 「세무학연구」 제33권 제1호, 한국세무학회, 2016, 201~236쪽.

김성배, “사용자비용의 개념과 그 활용에 관하여,” 「국토정보」 제132권, 국토연구원, 1992, 36~40쪽.

김유찬, “미국 바이든 행정부의 조세개혁과 시사점,” 「재정포럼」 2021년 5월호, 한국조세재정연구원, 2021, 2~6쪽.

노영훈, 「부유세와 종합부동산세: 부유세의 조세정책적 의미」, 한국조세재정연구원, 2012.

마승렬, “사용자비용과 임차비용의 격차와 주택가격 간의 장기적 관계에 관한 연구,” 「주택연구」 제27권 제2호, 한국주택학회, 2019, 63~90쪽.

박지현, “부동산세제 10년의 평가와 과제,” 「한국지방세연구원 개원 10주년 기념 학술세미나」 발표자료, 2021.

배형석·양성국, “부동산 세제의 국제 비교와 시사점,” 「유라시아연구」 제16권 제2호, 아시아·유럽미래학회, 2019, 43~61쪽.

안지희, 「주요국의 과세표준 평가체계에 관한 연구」, 한국부동산연구원, 2019.

윤영훈, “주요국의 부동산 관련 세부담 비교,” 「조세재정 브리프」 제108호, 한국조세재정연구원, 2021.

이선화, “부동산관련 세제의 개편방안,” 「중장기 조세정책방향과 2018년 세제개편안 토론회」 발표자료, 한국재정학회, 2018.

이선화·김미림, 「보유세제 개편을 위한 기초연구」, 한국지방세연구원, 2018.

이진수·남기업, "주요국의 부동산 세제 비교 연구: ①보유세 실효세율 비교," 「토지+자유 리포트」 2017-3(제14호), 토지+자유연구소, 2017.

정세은, "바람직한 주택정책과 부동산세제 개편방안," 「서민 주거안정을 위한 주택정책 방향 토론회」 발표자료, 국토연구원, 2020.

주만수, "부동산보유세제의 세율 특성 및 형평성: 재산세와 종합부동산세의 연계 분석," 「한국지방재정논집」 제24권 제2호, 한국지방재정학회, 2019, 1~37쪽.

주만수·윤성호, "비연속적 취득세율의 주택시장에 대한 효과 분석," 「경제학연구」 제64권 제1호, 한국경제학회, 2016, 151~186쪽.

채은동, 「부동산세제 현황 및 최근 논의 동향」, 국회예산정책처, 2018.

최승문, "부동산 보유세 현황과 쟁점," 「재정포럼」 2018년 6월호, 한국조세재정연구원, 2018, 30~57쪽.

Biderman, C., and Y. C. Batista, "Is Progressive Property Tax Progressive? Evidences from São Paulo," *Working Papers,* Lincoln Institute of Land Policy, 2018.

Hendershott P. H., and J. Slemrod, "Taxes and the User Cost of Capital for Owner-Occupied Housing," *NBER working paper,* no.929, 1982.

Kopczuk, W., and D. J. Munroe, "Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market," *NBER working paper,* no.20084, 2014.

OECD, *Eurostat-OECD compilation guide on land estimation,* OECD Publishing, Paris, 2015.

_____, *Revenue Statistics 2020*, OECD Publishing, Paris, 2020.

Mirrlees, J., *Tax By Design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, 2011.

Ribarsky, J., "The measurement of land on a country's balance sheet," unpublished paper, 2013.

An Analysis and Evaluation of the Status of Korean Tax Burden on Real Estate through International Comparison

Joo, Man-soo*

Abstract

This paper examines the status of the real estate-related tax burden in Korea through international comparison and discusses what needs to be noted in seeking ways to reform the real estate tax system. To this end, using the classification system of OECD revenue statistics, three indicators are identified: the proportions of real estate holding tax and real estate transaction tax revenues to GDP, to total tax revenue, and to the real estate value of the private sector. Korea's real estate holding tax and transaction tax data are adjusted by including the relevant local education tax. First of all, all indicators of Korea's real estate holding tax are about at the middle level of OECD countries, but its proportion to private real estate value is lower than the upwardly biased OECD average. All indicators of Korea's real estate transaction tax is one of the highest among OECD countries. However, it should be noted that Korea's real estate values have been evaluated relatively highly as each country assesses the values in different ways. It also explains that, in terms of user cost of capital for holding real estate, there is no need to discount the real estate transaction tax burden by the transaction frequency. Taken together, the real estate tax burden in Korea is relatively high. Nevertheless, based on the mistaken recognition that the Korea's burden is lower than other OECD countries, the government has raised the tax burden mainly by strengthening its progressivity, which is illogical because other OECD countries impose proportional tax rates on real estate.

□ Keywords: OECD Revenue Statistics, Real Estate-related Tax Burden, Property Tax, Comprehensive Real Estate Tax, Acquisition Tax

* Professor, Division of Economics, Hanyang University

▌ **예산정책연구** 제10권 제4호 2021. 12. pp.179-205 https://doi.org/10.35525/nabo.2021.10.4.006

세법개정이 유발하는 정책효과들에 대한 정부와 국회의 기여도 분석: 2014년 「소득세법」 개정을 중심으로

채은동* 이우진**

국문초록

2014년의 「소득세법」 개정은 역사상 가장 많은 수정을 거친 세법개정 중 하나이다. 본 논문은 2014년 세법개정을 사례로 하여 세법개정의 정책효과를 개정과정 단계별로 분석하고 이를 통해 세법개정의 효과에 대한 정부와 국회의 기여도를 분석한다. 2013년 세법을 기준선으로 하여 이를 당시의 주요 3개 개정방안과 비교한다. 국세청 천분위 자료와 국세통계연보를 활용하여 면세자 인원, 세수효과, 소득불평등도, 세부담집중도 등에 대한 효과를 분석한다. 2014년의 사례를 전반적으로 평가하여 보면 정부 원안이 가졌던 긍정적 효과의 많은 부분이 국회의 수정과정을 거치면서 면제자비율이 증가하고 증세효과가 완화되는 등 약화되었다. 물론 구체적 효과는 분석의 대상이 된 정책지표별로 다르다. 특히 근로소득세액공제는 국회의 수정과정에서 확대되었는데, 이는 면세자비율을 높이고 세수효과를 낮추며 세부담 누진도를 증가시키는 등의 부작용을 초래한 주요 요인이었다.

□ 주제어: 세제 개편, 근로소득 세액공제, 정치경제적 분석

투고일: 2021. 10. 16. 수정일: 2021. 11. 19. 게재확정일: 2021. 11. 22.
* 제1저자: 민주연구원 정책연구실 연구위원 (justaxsystem@gmail.com)
** 교신저자: 고려대학교 경제학과 교수 (woojinlee@korea.ac.kr)

I. 서론

세법개정은 통상 복잡한 과정을 거친다. 정부안이 원안대로 국회에서 통과되는 경우는 드물고 대개 국회에서의 수정을 몇 차례 거친다. 복잡한 과정을 거쳐 세법개정이 이루어지면 새로운 세법은 세수, 실효세율, 면세자비율, 소득불평등도 등에 지대한 영향을 미친다. 이를 우리는 세법개정의 정책효과라 부른다. 정치경제학의 관점에서 하나의 자연스러운 질문은 다음과 같은 것이다. 세법개정으로 인해 발생한 정책효과 중 정부와 국회의 기여도는 각각 얼마씩일까? 순효과이든 역효과이든 정부와 국회 중 어느 쪽의 책임이 더 큰가? 본 논문은 이러한 질문들에 대한 답변을 제공하려는 하나의 시도이다.

우리나라는 OECD 국가들에 비해 근로소득세의 실효세율이 낮고 면세율이 높다. 이는 근로소득공제, 근로소득 세액공제, 신용카드 소득공제, 월세 세액공제 등 복잡다기한 조세감면제도의 운용에서 그 원인을 찾을 수 있다. 이런 문제점을 개선하기 위해 기획재정부는 2013년 8월에 중·고소득자에게 유리한 소득공제를 세액공제 방식으로 전환하고 면세자비율을 축소하고자 시도하였다. 하지만 이 세법개정안은 여러 차례 수정되는 우여곡절을 거쳤고 복잡한 수정의 결과 고소득층의 세부담 강화라는 목표는 일정 정도 달성하였지만[1] 원래의 의도와 달리 면세자비율 또한 오히려 크게 늘었다. 정부의 개정안은 2013~2015년 동안 공식적으로 5회(2013년 정부 1·2차 수정안·국회 1차 의결안, 2015년 정부 3차 수정안·국회 2차 의결안)에 걸쳐 수정되었다(그 과정에 대해서는 제Ⅱ장을 참조).

2014년의 세법개정 사례는 정부와 국회가 함께 개입하여 여러 차례 수정을 거쳐 확정된 것이기 때문에 우리의 질문에 대한 답변을 제공할 좋은 사례로 판단된다. 5차례의 수정으로 인해 제도가 매우 복잡해진 근로소득에 대한 소득 및 세액공제제도는 2021년 현재까지 유지되고 있다는 점에서 2014년의 세법개정 과정에 대한 엄밀한 분석은 현재의 소득세 체계의 문제점을 이해하고 차제에 이를 개선하기 위해서도 매우 중요하다.

이 논문에서 우리는 2014년 「소득세법」 개정과정의 각 단계별로 각 개정방안이 면세자비율, 과세액, 실효세율, 지니계수 등에 미친 영향을 살펴보고 이를 통해 정부와 국회 중 어느 쪽이 이러한 변화에 더 큰 책임이 있는가 하는 점에 대해 시사점을 얻고자 한다.

---

1) 총급여 대비 결정세액으로 추정한 실효세율이 2013년 4.5%에서 2014년 4.8%로 증가하였다.

분석을 위해 기존 세법(법률 제11611호, 2013. 1. 1., 일부개정)에 따른 2013년 과세실적을 기준선(Baseline)으로 하고, (1) 2013년 세법이 2014년에도 그대로 적용되었더라면 얻어졌을 효과, (2) 2013년 8월 5일에 제안된 정부의 2014 세법개정 원안이 그대로 적용되었더라면 얻어졌을 효과, (3) 국회의 1·2차 의결안을 거쳐 확정된 개정안으로 인한 효과 등 총 3가지 시나리오와의 비교를 수행한다. 첫 번째 효과는 급여의 자연증가로 인한 효과이고 두 번째 효과가 정부의 기여분, 세 번째 효과가 국회의 기여분이다.

국회에서의 수정과정에서 발생한 효과를 모두 국회의 기여로 보기에는 무리가 있다는 반론이 제기될 수 있다. 정부도 이 과정에서 재수정을 거치기 때문이다. 또 정부에서 정부안 그대로 확정하기 위해 그 안을 내놓은 것이라고 보기도 어려울 수도 있다. 세법개정안 내용 중에는 국회에서 부결될 것을 정부가 예상하고 안건으로 놓는 전략적인 협상의 상황이 현실적으로 충분히 존재할 수 있다. 우리도 현실적으로는 국회와 정부가 복잡한 전략적인 협상을 통해 최종안이 확정되는 것으로 본다. 따라서 본 연구에서 국회와 정부의 각각의 기여분의 '최대치'로 해석하는 것이 타당할 것이다.

우리가 분석에 주로 사용한 자료는 국세통계연보에 공개된 '총급여 규모별 근로소득 연말정산 신고 현황(4-2-4)' 자료와 국세청이 국회의원실(서형수 의원실, 고용진 의원실)에 제공한 '근로소득 천분위 자료'이다.[2)]

국세통계연보는 다양한 그룹별로 자료를 제공하지만, 상위 10%에 대한 자료만 공개할 뿐 소득분위별 상세정보는 제공하지 않는다. 반면 천분위 자료는 소득수준에 따라 109개 그룹(상위 0.1 · 0.2 … 1.0%, 2 · 3 … 100%)으로 구성되어 있어, 이를 이용하면 실효세율, 면세자비율, 소득재분배, 집중 효과 등의 상세한 분석이 가능하다. 본 논문에서 우리는 2014년 천분위 소득자료를 주로 사용하되, 부녀자공제, 자녀세액공제 등 인적자료가 제한된 경우 국세통계연보(4-2-7 근로소득 연말정산 인적공제 신고 현황 I , 4-2-13. 자녀 및 출산입양 세액공제를 받은 근로자의 연말정산 신고현황)를 참고한다.

분석은 109개 소득그룹의 근로소득세 총액자료를 인당 평균으로 전환한 후, 준미시적 모의실험을 통해 실효세율·면세자비율·지니계수·집중계수 등을 계산하는 방식으로 진행한다. 국회 2차 의결안은 2014년 세법이므로 실적치를 사용하고 나머지 개정

2) 서형수 의원실에서 보도자료 형태로 공개한 2012~2016년 천분위 과세자료와 고용진 의원실을 통해 저자들이 입수한 2014년 및 2019년 천분위 자료를 이용하였다. 엄밀히 말하면 상위 1%에 대해서만 천분위로 구분하고 나머지 99%는 백분위 자료로 구성되어 있다.

안들에 대해서는 모의실험을 통해 추정한 세액과 면세자수를 사용한다. 모의실험에서는 1인당 시장소득(급여총계)에서 비과세소득, 근로소득공제, 인적공제 등 모든 소득공제금액을 제하여 과세표준을 산출하고, 과표에 대해 명목세율을 적용하여 산출세액을 결정한 후 근로소득세액공제, 자녀세액공제 등 모든 세액공제를 적용하여 결정세액과 면세자수를 추정하였다.[3] 다만 과세방식이 변환되기 전인 2013년 세법에 대해 모의 실험하는 경우에는, 세액공제 실적을 소득공제 추정치로 전환하였다.

근로소득세의 개편방안 및 효과분석과 관련한 연구는 많지만, 2014년 세법개정과 같이 개정과정의 단계별로 그 효과를 분석한 연구는 없다. 더욱이 국세청의 천분위 실제 납세자료를 통해 효과분석을 한 연구도 거의 없다. 통상 근로소득세 개편에 대한 세수효과, 면세자 비율, 지니계수 등의 효과분석은 주로 통계청 가계동향조사(성명재·전영준 2009; 성명재·송헌재·전병목 2010) 또는 재정패널조사(박기백 2010) 등 서베이 자료를 바탕으로 미시모의실험 모형을 활용하는 것이 관행이다. 우리는 천분위 자료를 이용함으로써 면세자비율과 지니계수 등에 대한 세법개정의 효과를 상당히 정확하게 추정할 수 있었다.[4]

논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 복잡하게 진행된 2013~2015년 근로소득세 개정과정을 간략히 정리한다. 제Ⅲ장에서는 2014년 귀속기준 근로소득세 자료를 바탕으로, 세법개정 각 단계별로 제시된 방안이 면세자 비율, 세수효과, 소득재분배 효과(지니계수), 조세누진도(집중지수) 등에 미친 효과를 분석한다. 제Ⅳ장은 결론이다.

---

3) 일반적으로 미시적 모의실험은 개인별 데이터를 기초로 이루어진다. 반면 우리의 작업은 분위자료를 기초로 하고 있다. 모의실험계산의 예시가 부록에 기술되어 있다.

4) 우리의 연구처럼 천분위 자료를 이용한 연구로는 이태환(2021)의 연구가 있다. 이태환은 2013년부터 2016년 기간 동안 심상정 의원실이 공개한 천분위 자료를 바탕으로 근로소득세 조세함수를 추정하고 있다.

Ⅱ. 2013~2015년「소득세법」개정과정

1. 개정과정의 요약

정부가 2013년 8월 5일에 발표한「2013년 세법개정안」은 소득공제 중심의 세제를 세액공제 중심으로 전환하고자 하는 시도로서, 조세 전문가와 재정학자들로부터 전반적으로 긍정적인 평가를 받았다. [표 1]에 정리되어 있듯이, 정부는 근로소득공제율을 인하하고, 아동 관련 소득공제를 자녀세액공제로 통합하고, 다수의 소득공제 항목을 세액공제로 전환하며, 또한 저소득 근로가구를 지원하는 근로장려금과 자녀장려금을 확대하는 방안을 추진하였다.

그런데 일부 시민단체가 이를 중·소득층에 대한 과세강화 측면에서 비판하였다.[5] 그리고 해당 비판이 언론을 통해 '세금폭탄론'으로 발전되면서, 정부안은 여론과 국회의 큰 비판에 직면하였다.

정부는 2013. 8. 5. 원안을 발표한 이후 여론이 악화되자 근로소득세액공제를 최고 16만원 인상하는 1차 수정안(2013. 8. 13.)[6]과 기부금 공제율을 추가로 인상하는 2차 수정안(2013. 9. 26.)을 연달아 발표하였다. 이후 국회는 추가로 조세감면을 확대하는 방안을 1차 의결안으로 하여 2014년 1월 1일 동 법안을 통과시켰다. 하지만 개정된 세법이 적용된 2014년 귀속 근로소득에 대해 2015년 1월 연말정산이 진행되면서 언론을 통해 세부담이 증가한 특정 사례가 잇따라 보도되면서 문제가 다시 불거졌다.

결국 기획재정부는 근로소득 지급명세서를 제출한 1,619만명의 소득자료를 전수조사하여 분석결과를 2015년 4월 7일 발표하였다. 정부의 2015년 연말정산 분석에 따르면, 2014년 개정세법에 따라 7천만원 초과 근로자의 세부담은 크게 증가한 반면, 그 이하 계층은 소폭 혹은 대부분 세부담이 감소한 것으로 나타났다.[7]

---

5) 한국납세자연맹 보도자료(2013. 12. 28.)는 다음과 같은 자극적 제목으로 보도되었다. "연봉 2,360만원~3,800만원 이하 미혼 직장인 세 대폭 증가", "작년 자녀 낳은 연봉 6000만원 직장인, 세 혜택 34만원 축소"

6) 기획재정부 보도자료에 따르면 "2013년 세법개정안 내용 일부 수정·보완"(2013. 8. 13.), "세법개정안 정부안 확정"(2013. 9. 26.), "연말정산 보완대책"(2015.4.7.) 등으로 수정안을 발표하고 있는데, 명칭만으로는 구분이 어려워 1·2·3차 수정안이라고 부른다.

7) 7천만원 초과 근로자의 세부담은 1인당 평균 109만원, 5,500만~7,000만원 구간 근로자는 1인당 평균 3천원 각각 증가한 반면, 전체 근로자의 85%인 5,500만원 이하 근로자의 경우 85%는 세부담이 평균 8만원 감소하였고 나머지 15%(205만명)은 1인당 8만원 증가하였다.

[표 1] 2013~2015년 「소득세법」 개정과정 및 주요내용

구분	개정과정	일시	형태	주요 내용
1	정부 세법개정안 (정부 원안)	2013.8.5.	보도 자료	• 근로소득공제 공제율 인하 • 아동 관련 소득공제→자녀세액공제 축소통합 • 부녀자공제 요건 강화: 소득금액 1,500만원 이하 • 다수의 소득공제항목→세액공제(12~15%) - 의료비, 교육비, 기부금, 표준공제, 보험료 등 - 표준공제: 100만원→근로자 12만원 등 • 근로장려금(EITC) 확대 및 자녀장려금(CTC) 신설
2	정부 1차 수정안	2013.8.13.	보도 자료	• 근로소득세액공제 공제한도 인상 - 총급여 5,500만원 이하: 50만원→66만원 - 총급여 7,000만원 이하: 50만원→63만원
3	정부 2차 수정안	2013.9.26.	보도 자료	• 고액 기부금 공제율 인상: 15%→30%
	(국회제출)	(2013.9.30.)	(법률안)	(기존 세법개정안에 1차·2차 수정안 반영)
4	국회 1차 의결안	2014.1.1.	법률	• (추가) 근로소득세액공제 확대(슬라이딩 방식) - 총급여 7,000만원 초과: 50만원→63~50만원 • (추가) 부녀자공제 소득요건 완화 - 소득금액 1,500만원 이하→3,000만원 이하
5	정부 3차 수정안	2015.4.7.	보도 자료	• (추가) 근로소득세액공제 확대 - 공제구간 변경: 50만원→130만원 - 공제한도 인상: 최대 66만원⇒최대 74만원 • (추가) 6세 이하 자녀공제, 출산입양공제 : 폐지(CTC 신설과 연계)→재도입 • (추가) 연금저축 세액공제율 인상 • (추가) 근로자 표준세액공제 인상: 12만원→13만원
	(국회제출)	(2015.4.12.)	(법률안)	
6	국회 2차 의결안	2015.5.12.	법률	• (추가) 근로소득세액공제 확대(소급적용) - 총급여 5,500만원 초과구간: 3만원 인상

주: 1. 정부 세법개정안: 기획재정부 보도자료, “2013년 세법개정안,” 2013. 8. 5.
2. 정부 1차 수정안: 기획재정부 보도자료, “2013년 세법개정안 내용 일부 수정·보완,” 2013. 8. 13.
3. 정부 2차 수정안: 기획재정부 보도자료, “2013년도 세법개정안 정부안 확정,” 2013. 9. 26.
국회 제출안: “소득세법 일부개정법률안(정부 제출),” 2013. 9. 30.
4. 국회 1차 의결안: “소득세법 일부개정법률안(대안),” 2014. 1. 1.
5. 정부 3차 수정안: 기획재정부 보도자료, “연말정산 보완대책,” 2015. 4. 7.
국회 제출안: “소득세법 일부개정법률안(강석훈의원 대표발의),” 2015. 4. 12.
6. 국회 2차 의결안: “소득세법 일부개정법률안(대안),” 2015. 5. 12.

자료: 기획재정부 보도자료, 국회의안정보시스템을 참고하여 저자 작성

다만 총급여 5,500만원 이하 근로자 중 205만명(15%)은 세부담이 평균적으로 8만원 증가하였는데 이 문제점을 해소하기 위해, 정부는 다시 근로소득세액공제 확대, 자녀세액공제 확대, 표준세액공제 확대, 연금세액공제율 인상 등을 포함하는 3차 정부 수정안을 제안하였다(2015. 4. 12. 의원안으로 대표발의). 국회는 3차 수정안을 심사한 후 근로소득 세액공제가 추가 확대하는 2차 의결안을 통과시켰고, 이를 2014년 귀속분에 대해 소급적용하였다.

정부 원안이 후퇴하게 된 데에는 시민단체와 언론에 의한 폭로에도 기인하지만, 이에 대한 정부의 미숙한 대응에도 기인한다. 첫째, 정부는 '평균의 함정'에 빠졌다. 여러 가지 공제항목을 한 번에 개정하는 세제개편이므로 구체적인 인별 연말정산 자료를 통해 다양한 정책분석을 할 필요가 있었는데, 정부는 몇 개의 소득구간을 바탕으로 한 평균적인 효과분석만 수행하였다. 그런데 정부가 가정한 평균적인 경우가 아닌 특수 사례에서 세부담 증가 사례가 발표됨에 따라 정부 신뢰성이 떨어졌고, 추가적인 세제개편 요구가 확산되었던 것이다. 둘째, 정부는 세금증가분을 저소득가구에게 현금 지원하는 정책조합을 제시하였지만, 이에 대한 설득력 있는 설명을 국민들에게 제시하지 못하였다. 정부는 근로장려금 확대 및 자녀장려금 신설 등과 연계하여 부녀자공제 및 자녀 관련 소득공제를 축소하고자 하였으나, 이를 통합적으로 나타낸 분석을 제시하지 못하였다.

2. 2014년 세법개정의 효과

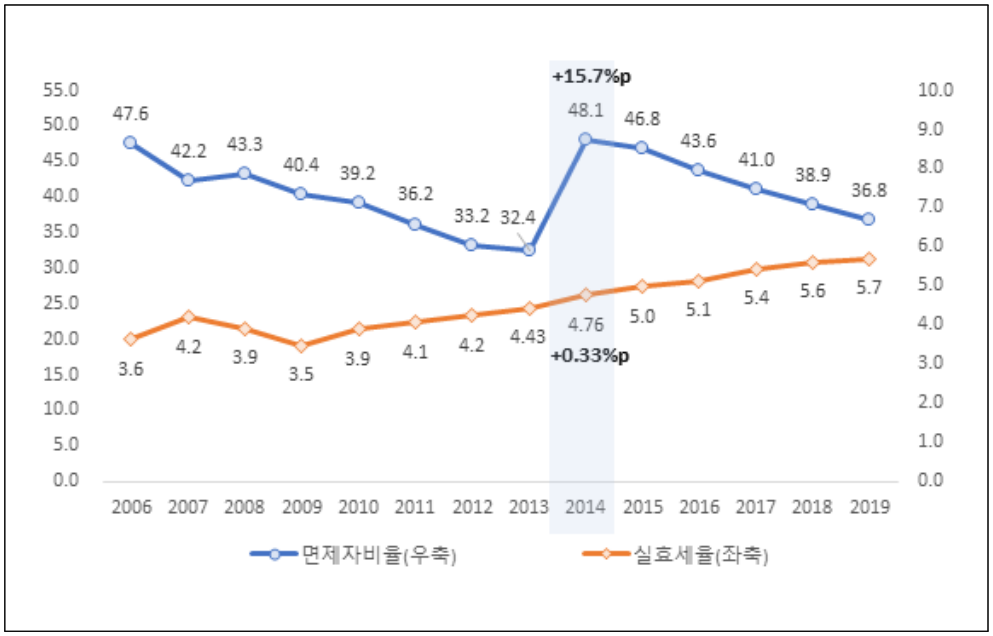
세법개정의 단계별 효과는 제Ⅲ장에서 자세히 살펴보기로 하고, 여기서는 2014년 세법개정의 전체효과를 먼저 간략히 개괄한다.

가. 국세통계연보를 통해 살펴본 효과

2014년 세법개정으로 2008~2013년 동안 감소 추세를 보이던 근로소득 면세자비율은 2013년 32.4%에서 2014년 48.1%로 크게 증가하였다. 면세자 비율은 2014년 이후 다시 하락하지만 아직 2013년 수준을 회복하지 못하고 있다([그림 1] 참조).

[그림 1] 근로소득세 면세자비율 및 실효세율 추이

(단위: %)



주: 실효세율은 근로소득세 급여총액(비과세 포함) 대비 결정세액 비중(%)임
자료: 국세통계연보 자료를 참조하여 저자 작성

[표 2]는 총급여액별로 면세자비율과 실효세율을 보여주고 있다. 면세자 비율은 총급여 2억원 이하의 모든 소득그룹에서 전년 대비 증가하였다. 특히 총급여 4,500~5,000만원, 5,000~6,000만원 구간은 면세자 비율이 10배 이상 증가하였다. 실효세율은 총급여 6,000만원을 기준으로 그 이상은 전년 대비 증가하였다. 2013년의 평균실효세율은 4.43%, 2014년은 4.76%이다.[8)]

면세요인을 구체적으로 살펴보면, 대부분 소득공제를 통해 면세가 이루어진 2013년과 달리, 2014년에는 소득공제 요인이 감소하고 세액공제 요인이 급증하는 형태를 보였다([표 3] 참조).

8) 이태환(2021)도 우리와 비슷한 실효세율을 보고하고 있다. 이태환(2021)의 [표 1]에 의하면 2013년의 실효세율은 4.48%이고 2014년의 실효세율은 4.80%이다.

[표 2] 총급여금액별 면세자 비율 및 실효세율 비교: 2013년 vs. 2014년

(단위: %, %p)

구분	면세자 비율			실효세율		
	2013	2014	차이	2013	2014	차이
1천만원 이하	92.4	100.0	7.6	0.01	0.00	-0.01
1.5천만원 이하	38.7	87.0	48.3	0.19	0.01	-0.18
2천만원 이하	24.6	40.6	16.0	0.40	0.19	-0.22
3천만원 이하	14.6	36.6	22.0	0.74	0.48	-0.25
4천만원 이하	6.2	32.8	26.7	1.44	1.17	-0.27
4.5천만원 이하	2.4	21.1	18.7	2.17	1.98	-0.19
5천만원 이하	1.3	14.0	12.7	2.69	2.56	-0.13
6천만원 이하	0.5	6.1	5.6	3.46	3.41	-0.05
8천만원 이하	0.1	1.2	1.0	5.00	5.16	0.16
1억원 이하	0.1	0.2	0.1	7.20	8.12	0.92
2억원 이하	0.2	0.3	0.1	11.43	12.79	1.36
3억원 이하	0.2	-	-0.2	20.58	22.76	2.18
5억원 이하	-	-	-	24.15	26.64	2.49
10억원 이하	-	-	-	27.73	30.04	2.30
10억원 초과	-	-	-	31.73	33.73	2.00
전체	32.4	48.1	15.7	4.43	4.76	0.33

주: 실효세율은 급여총계액(비과세 포함) 대비 결정세액 비율을 의미
자료: 국세통계연보 자료(4-2-4)를 활용하여 저자 작성

[표 3] 총급여금액별 면세자 비율 및 실효세율 비교: 2013년 vs. 2014년

(단위: %, %p)

구분	비과세	소득공제	세액공제 등	합계
2013	1.3	98.7	0.0	100.0
2014	0.7	30.4	68.9	100.0
비교	-0.5	-68.3	68.9	0.0

자료: 국세통계연보 자료(4-2-4)를 활용하여 저자 작성

2014년 개정세법은 전체 면세자비율 뿐만 아니라, 고소득자 면세자수도 증가시켰다. [표 4]를 살펴보면, 면세자 중 총급여 1억원을 초과하는 인원은 2013년 이전에는 60명 내외였으나, 2014년 이후에는 1천명을 지속적으로 초과하였다.

[표 4] 총급여 1억원 초과인원의 근로소득세 과세인원 추이: 2010~2019년

(단위: 명)

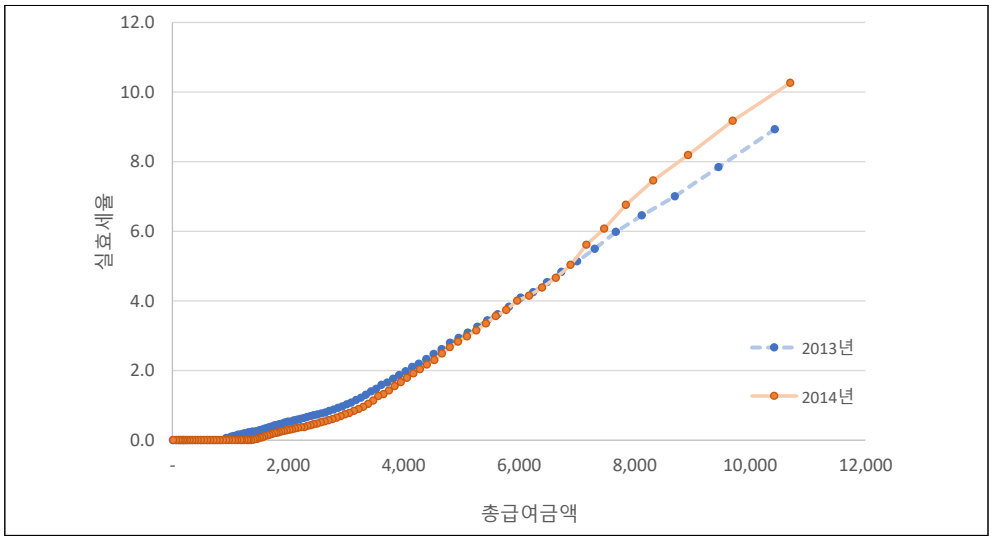
구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
과세인원	279,642	361,593	415,413	472,164	524,965	594,647	651,890	717,764	800,538	850,493
면세인원	56	69	62	53	1,441	1,477	1,436	1,373	1,301	1,413
합계	279,698	361,662	415,475	472,217	526,406	596,124	653,326	719,137	801,839	851,906

자료: 연도별 국세통계연보 자료를 참조하여 저자 작성

나. 국세청 천분위 자료에 의한 과세현황

국세청의 천분위 자료를 활용하면, 총급여별 실효세율 및 면세자비율 등을 총급여 기준 15개 구간으로 구분하여 자료를 제공하는 국세통계연보에서보다 자세하게 살펴볼 수 있다. [그림 2]를 보면, 총급여 7,000만원(상위 9~10%)을 기점으로 2014년 실효세율이 2013년 실효세율보다 높아지고, 총급여 7,000만원 이하에 대해서는 그 반대현상이 관찰됨을 발견할 수 있다. 특히 총급여금액 1억원 초과구간부터 실효세율 증가율이 커지는 것으로 나타났는데, 이는 세법이 총급여가 7,000만원을 초과하면 근로소득 세액공제 한도가 감소하도록 제도가 설계되었기 때문이다.

[그림 2] 근로소득세 총급여금액별 실효세율 비율: 2013년 vs. 2014년



주: 실효세율 변화를 살펴보기 위해 편의상 소득상위 3~100% 구간만 실효세율 표시
자료: 국세청 근로소득세 천분위 자료를 활용하여 저자 작성

Ⅲ. 2014년 세법개정 과정의 각 단계별 효과분석

1. 실효세율 및 세수에 미친 효과

세법개정이 단계별로 세수와 실효세율에 미친 효과에 대한 모의실험 결과가 [표 5]에 정리되어 있다.

먼저 세수효과를 살펴보면, 정부 원안에 따랐으면 걷혔을 추정세수 26.4조원이 국회에서의 수정과정을 거치면서 25.4조원으로 1.0조원 가량 감액이 되었다. 결국 총세수 증가분 3.1조원 중 자연증가분은 1.8조원이고 정부 원안의 기여분은 2.4조원, 국회의 기여분은 -1.0조원이다. 총세수 증가분을 100%로 잡고 이를 상대적 기여도로 나타내면 자연증가분의 기여도는 56.4%, 정부 원안의 기여도는 76.6%, 국회 수정의 기여도는 -33.0%이다.

근로소득세 실효세율은 정부 원안 5.0%에서 국회 1차 의결안 4.9%, 국회 2차 의결안 4.8%로, 세법개정안의 수정이 진행되면서 점차 감소하고 있다. 세법개정으로 인한 실효세율의 전체 증가분은 0.37%p인데 이중 0.12%가 자연증가분이고 정부 원안으로 인한 효과는 0.45%p, 국회의 수정으로 인한 효과는 -0.20%p이다.

결국 정부 원안이 시도한 세수와 실효세율의 증가가 국회의 수정과정에서 감소한 것이다. 세수 증가분을 요인별로 분해하면([표 6] 참조), 총급여 증가에 따른 자연증가효과 56.4%와 세법개정효과 43.6%로 분해할 수 있다. 이중 세법개정효과 부분은 근로소득공제율 인하에 따른 세수효과 6,580억원, 교육비·의료비·기부금 등 소득공제의 세액공제 전환에 따른 세수효과 1조 5,914억원, 근로소득세액공제 확대에 의한 세수효과 -8,926억원으로 구성된다.

[표 7]은 세법개정에 따른 소득분위별 평균세액과 평균세액 증가분의 추정치를 보여준다. 소득상위 0.1% 구간은 정부 원안의 영향만 받았고 이후에는 영향을 받지 않는다. 소득상위 1% 구간은 정부 원안으로 인해 세부담이 289만원 증가하였다가 국회 2차 의결안으로 1.7만원 세부담이 감소하였다. 소득상위 20% 그룹은 정부 원안으로 인해 세금이 16.7만원 증가하였다가, 국회 1차 의결안으로 15.9만원, 2차 의결안으로 1.3만원 각각 감소하여, 최종적으로 평균 세부담이 6천원 감소하였다.

[표 5] 세수와 실효세율 변화 비교: 2013~2014년

(단위: 조원, %, %p)

구분			급여 총계 (A)	결정세액			실효세율		
				금액 (B)	전단계 대비 증가분	증가분 비중	세율 (B/A)	전단계 대비 증가분	증가분 비중
2013		실적	502.9	22.3	-	-	4.43	-	-
2014	2013년 세법	추정	528.7	24.0	1.8	56.4	4.55	0.12	32.4
	정부 원안	추정	528.7	26.4	2.4	76.6	5.00	0.45	121.6
	국회 1차 의결안	추정	528.7	25.9	-0.5	-16.6	4.90	-0.10	-27.0
	국회 2차 의결안 (2014년 세법)	실적	528.7	25.4	-0.5	-16.3	4.80	-0.10	-27.0
비교 ('14년 실적-'13년 실적)		실적	25.7	3.1	3.1	100.0	0.37	0.37	100.0

주: 1. 2013년 세법, 정부 원안, 국회 1차 의결안은 2014년 과세실적을 기반으로 미시모의실험을 통해 결정세액을 추정한 것임. 2014년 세법은 과세실적을 바탕으로 계산
2. 증가분은 전단계 대비 증가분이며, 비교항목은 전체 증가분을 의미
3. 실효세율은 급여총계 대비 결정세액 비중을 의미

자료: 국세청 국세통계연보 및 천분위 자료(2014년 근로소득세)를 활용하여 저자 작성

[표 6] 근로소득세 증가액의 요인 비교: 2014년

(단위: 억원, %)

구분	급여증가에 따른 자연증가분	세법개정 효과분				전체 세수증가분
			근로소득 공제 축소	소득공제의 세액공제 전환	근로소득 세액공제 확대	
세수증가분	17,537	13,568	6,580	15,914	-8,926	31,105
전체대비 비중	56.4	43.6	21.2	51.2	-28.7	100.0

주: 소득공제의 세액공제 전환에 따른 세수효과 1.6조원은 동 정책에 따라 과표·산출세액이 차례로 증가하고 이에 연동되어 계속하는 근로소득세액공제의 세수효과(-0.7조원)이 포함되는 등 정책요인 간 결합효과가 발생하는 점 유의

자료: 국세청 국세통계연보 및 천분위 자료(2014년 근로소득세)를 활용하여 저자 작성

정부 원안에 따르면 소득상위 43분위까지 세부담이 증가한 반면 소득상위 44%(평균급여액 2,661만원)부터는 평균적인 세부담이 감소하였다. 근로소득세액공제 등 조세감면이 확대된 국회 1·2차 의결안을 거치면서, 최종적으로 소득상위 19%까지 평균 세부담이 증가한 반면 소득상위 20%(평균급여액 4,948만원)부터 세부담이 감소하는 것으로 나타났다.

[표 7] 소득분위별 평균세액 추정치 변화 비교: 2014년

(단위: 만원)

구분		상위 0.1%	상위 1%	상위 10%	상위 20%	상위 50%	상위 75%
평균 급여총액		65,638	13,738	6,895	4,948	2,282	1,204.5
평균 세액	2013년 세법 (기준선)	19,427.0	1,677.2	340.5	140.6	15.6	3.8
	정부 원안	19,831.2	1,966.4	352.1	141.4	10.1	0.7
	국회 1차 의결안	19,831.2	1,966.4	352.1	141.4	10.1	0.7
	국회 2차 의결안 (2014년 세법)	19,831.2	1,964.7	346.9	140.0	8.7	0.0
전단계 대비 평균 세액 변화분	정부 원안	404.2	289.2	24.5	16.7	-5.5	-3.1
	국회 1차 의결안	0.0	0.0	-12.9	-15.9	0.0	0.0
	국회 2차 의결안	0.0	-1.7	-5.2	-1.3	-1.4	-0.7
	전체	404.2	287.5	6.4	-0.6	-6.9	-3.8

자료: 국세청 국세통계연보 및 천분위 자료(2014년 근로소득세)를 활용하여 저자 작성

2. 면세자 비율에 미친 효과

근로소득세 면세자비율은 2013년 32.4%에서 2014년 48.1%로 크게 상승하였다. 면세자비율 증가요인을 분해하면, 정부 원안으로 인해 7.6%p 증가하였지만 국회 논의과정에서 수차례 근로소득세액공제가 확대되면서 추가로 10.3%p(1차 의결안 + 2차 의결안) 증가한 것으로 나타났다. 2013년 대비 2014년 면세자비율 증가요인을 100으로 보면, 면세자 비율의 자연감소 요인이 있었음에도 불구하고(-14.4%), 세법개정으로 면세자 비율이 대폭 증가한 것이다. 국회 수정에 따른 기여도가 65.8%로 가장 컸고, 정부 원안의 기여도 또한 48.6%으로 상당하였다.

다만 정부 원안과 국회 수정안은 면세자의 구성에 대한 기여에 있어서는 차이가 있다. 정부 원안은 중산층 면세자를 대거 양산한 반면, 국회의 수정안은 저소득층 면세자를 대거 발생시킨 것으로 나타났다. 정부 원안은 소득공제를 세액공제로 전환하는 것으로 실효세율이 상대적으로 낮았던 소득상위 11~50% 구간에서 혜택을 보게 되면서 면세자가 발생한 반면, 국회 수정안은 근로소득세액공제를 확대하는 것으로 조세부담액이 10만원 이내였던 소득하위 70%(평균 급여총액 1,425만원) 이하 구간의 상당수를 면세자로 전환시켰다.

[표 8] 근로소득세 면세자비율 변화 비교: 2013~2014년

(단위: 만명, %, %p)

구분			전체인원	면세인원	면세자비율	전단계대비 면세자비율 비율증가분	증가분 기여도
2013(A)		실적	1,636	531	32.4	-	-
2014	2013년 세법	추정	1,669	504	30.2	-2.3	-14.4
	정부 원안	추정	1,669	631	37.8	7.6	48.6
	국회 1차 의결안	추정	1,669	639	38.3	0.5	3.2
	국회 2차 의결안 (2014년 세법, B)	실적	1,669	802	48.1	9.8	62.6
비교(B-A)		실적	33	272	15.7	15.7	100.0

주: 증가분은 전단계 대비 증가분이며, 비교항목은 전체 증가분을 의미
자료: 국세청 국세통계연보 및 천분위 자료(2014년 근로소득세)를 활용하여 저자 작성

3. 소득분배개선에 미친 효과

[표 9]에서 보듯이 근로소득세 신고대상 인원의 시장소득 지니계수와 세후소득 지니계수는 2013~2019년 동안 모두 개선되었고, 특히 소득세의 지니계수 개선효과는 확대되었다. 2013년 세법이 지니계수를 0.017만큼 감소시키는 반면 2014년 세법은 지니계수를 0.021만큼 감소시켜 2014년 세법개정으로 1년 만에 0.004만큼 추가적으로 감소하게 되었는데, 이는 2014~2019년 5년간에 걸친 지니계수 개선효과와 동일한 수준이다. 이것이 시사하는 바는 2014년 세법개정이 복잡한 개정과정을 거치기는 하였으나 소득분배 개선의 측면에서는 상당한 효과가 있었음을 의미한다.

2014년 「소득세법」 개정과정에 따른 소득분배 개선효과를 살펴보면, 소득공제를 세액공제로 전환하는 정부 원안은 근로소득자의 소득불평등 문제를 일정 부분 개선한 반면, 이후 국회 수정과정에서 진행된 추가적인 조세감면제도의 확대는 소득불평등도를 소폭 악화시킨 것으로 나타났다([표 10] 참조). 2013~2014년 사이에 시장소득 지니계수가 개선되었고, 이로 인해 세법개정이 없었더라도 세후소득 지니계수는 0.0189만큼 감소할 것으로 예측된다(소득분배의 자연개선분). 정부 원안은 세후소득 지니계수를 0.0212 만큼 낮추는 효과를 가지는데, 이는 소득공제제도의 세액공제 전환으로 인해

고소득층의 세부담이 늘고 저소득층의 세부담이 감소하였기 때문이다. 반면 근로소득 세액공제를 확대한 국회 수정안은 지니계수 개선효과를 감소시켰다.

[표 9] 근로소득 지니계수: 2013~2019년

구분	시장소득 지니계수 (A, 총급여)	세후소득 지니계수 (B)	소득세 지니계수 변화분(C=B-A)	소득세 지니계수 개선비율(C/A)
2013	0.482	0.465	-0.017	-3.5%
2014	0.472	0.451	-0.021	-4.5%
2019	0.444	0.420	-0.025	-5.6%
비교: 2013~2014	-0.010	-0.014	-0.004	-0.9%p
비교: 2014~2019	-0.028	-0.032	-0.004	-1.1%p

주: 1. 지니계수는 가장 불평등할 때 1이고, 가장 평등할 때 0을 나타냄
2. 시장소득은 급여총계에서 비과세소득을 제외한 총급여 기준. 세후소득은 총급여에서 세금 제외 금액

자료: 국세청 천분위 자료를 활용하여 저자 작성

[표 10] 근로소득 지니계수의 변화 비교: 2013~2014년

구분			세전소득 지니계수	세후소득 지니계수	세금에 의한 지니계수 개선효과	2013년 대비 지니계수 변화분 증가율[1]	전단계 대비 세금의 지니계수 개선효과 변화분[2]	지니계수 변화분 기여도
2013(A)		실적	0.4821	0.4650	-0.0171	-	-	-
2014	2013년 세법	추정	0.4725	0.4536	-0.0189	10.7%	-0.0018	45.7
	정부 원안	추정	0.4725	0.4513	-0.0212	23.8%	-0.0022	55.5
	국회 1차 의결안	추정	0.4725	0.4515	-0.0210	22.9%	0.0002	-3.8
	국회 2차 의결안 (2014년 세법, B)	실적	0.4725	0.4514	-0.0211	23.5%	-0.0001	2.6
비교(B-A)		실적	-0.0096	-0.0136	-0.0040	23.5%	-0.0040	100.0

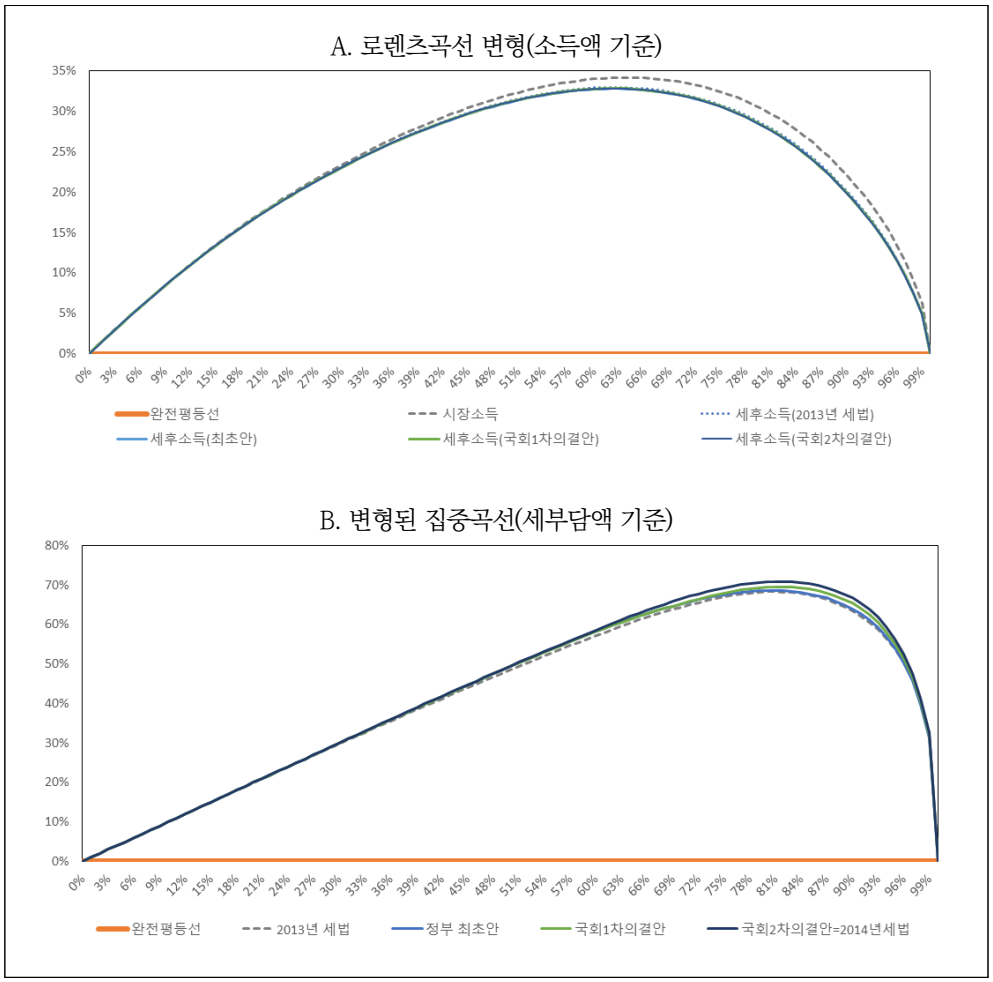
주: 1) 2013년 세금에 의한 지니계수 개선효과 대비 항목별 지니계수 개선효과 비율을 계산
2) 세금에 의한 지니계수 변화분을 전단계와 비교한 것이며, 비교항목은 전체 변화분 의미
자료: 국세청 국세통계연보 및 천분위 자료(2014년 근로소득세)를 활용하여 저자 작성

4. 세부담 집중계수에 미친 효과

세부담 집중계수는 소득세 부담액이 얼마나 편중되는지를 나타낸다(Wagstaff, Paci, and van Doorslaer 1991). 집중계수는 가로축에는 인구누적비율을 두고 세로축에는 감면액, 부담세액 등을 두고 그린 집중곡선을 통해 도출한다. 아래의 [그림 3]은 집중곡선과 45도선 간의 거리를 종축에 표시한 '변형된 집중곡선' (Transformed Concentration Curve)을 그린 것이다.

집중곡선들의 양상을 살펴보면 2013년 세법을 적용하여 그린 것이 가장 아래에 위치하고, 정부 원안, 국회 1차 의결안, 국회 2차 의결안(=2014년 세법)을 적용하여 그린 것들이 순차적으로 위로 이동하는 양상을 보인다.

[그림 3] 근로소득자의 로렌츠곡선 및 집중곡선: 천분위 근로소득세 자료



주: 기존 로렌츠곡선과 집중곡선은 완전평등선(45도 각도)을 기준으로 표현되는데, 여기에서는 완전평등선을 X축으로 두고 로렌츠곡선(소득액 누적비율)과 집중곡선(세부담 누적비율)을 나타냄
자료: 국세청 천분위 자료(2014년 근로소득세)를 활용하여 저자 작성

변형된 집중곡선을 바탕으로 근로소득세 부담액의 집중계수를 추정한 결과가 [표 11]에 요약되어 있다, 집중계수는 세법개정을 거듭할수록 증가함을 알 수 있는데, 이는 세법개정이 진행될수록 고소득자에게 세부담이 집중되고 저소득층의 세부담이 감소되어, 세금의 상당 부분을 고소득층이 부담하고 있음을 의미한다. 전체 집중계수 증가분 0.018에 대한 정부와 국회의 기여도를 살펴보면, 자연증가분 -25.1%, 정부 원안에 의한 기여 42.6%, 국회수정에 의한 기여 82.5%로 나타났다. 집중계수의 변화에 있어

국회의 기여가 압도적으로 큰 이유는 국회가 몇 차례의 수정을 통해 면세자를 대폭 확대하였기 때문이다.

전체 근로소득세에서 소득상위 1~10%가 부담하는 소득세 비중은 2013년 73.8%에서 2014년 76.8%로, 자연증가로 인해 0.3%p 감소하였으나 세법개정을 통해 3.3%p 증가하는 등 총 3.0%p 증가한 것으로 나타났다. 즉 2014년 세법개정의 효과가 소득상위 1~10% 계층에 집중되었다고 해석할 수 있다.

[표 11] 근로소득세 집중계수 변화 비교: 천분위 자료 활용

구분			집중계수	전단계 대비 집중지수 증가분	전단계 대비 집중지수 증가분기여도	소득상위 1~10%의 소득세비중
2013(A)		실적	0.847	-	-	73.8%
2014	2013년 세법	추정	0.842	-0.005	-25.1%	73.5%
	정부 원안	추정	0.850	0.008	42.6%	74.0%
	국회 1차 의결안	추정	0.855	0.005	27.1%	75.4%
	국회 2차 의결안 (2014년 세법, B)	실적	0.865	0.010	55.4%	76.8%
비교(B-A)		실적	0.018	0.018	100.0%	3.0%p

주: 세금부담액의 집중지수는 최고소득자가 모든 세금을 부담할 경우 1, 모두 계층이 동일한 금액의 세금을 부담하게 될 경우 0, 최저소득자에게 모두 집중될 때 -1을 나타냄
자료: 국세청 천분위 자료(2014년 근로소득세)를 활용하여 저자 작성

5. 근로소득세액공제에 미친 효과

[표 12]에서 보듯이 근로소득세액공제는 2014년 세법개정으로 인해 제도가 매우 복잡해졌으며, 개정된 세법은 2021년 현재까지 유지되고 있다. 2013년 8월 정부의 최초 세법개정안은 근로세액공제 확대방안을 포함하지 않았으나, 정부 원안 발표 이후 정부와 국회는 5번에 걸쳐 「소득세법」을 수정하였으며 그 핵심에는 근로세액공제 확대가 있었다. 다만 1인당 세부담이 다르게 발생하기에, 총급여 금액별로 공제한도를 차등적으로 적용하였다.

[표 12] 근로소득세액공제의 2014년 개정과정

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>2013년 세법</th><th>정부원안</th><th>국회 1차 의결안</th><th>국회 2차 의결안 (2014년 세법)</th></tr>
<tr><td rowspan="3">공제율</td><td>산출세액 50만원 이하</td><td>55%</td><td>55%</td><td>55%</td><td rowspan="2">55%</td></tr>
<tr><td>130만원 이하</td><td rowspan="2">30%</td><td rowspan="2">30%</td><td rowspan="2">30%</td></tr>
<tr><td>130만원 초과</td><td>30%</td></tr>
<tr><td rowspan="9">공제한도</td><td>총급여 3,300만원 이하</td><td rowspan="9">50만원</td><td rowspan="9">50만원</td><td rowspan="2">66만원</td><td>74만원</td></tr>
<tr><td>4,300만원 이하</td><td>66~74만원</td></tr>
<tr><td>5,500만원 이하</td><td rowspan="3">66만원</td></tr>
<tr><td>5,506만원 이하</td><td>63~66만원</td></tr>
<tr><td>7,000만원 이하</td><td>63만원</td></tr>
<tr><td>7,026만원 이하</td><td>50~63만원</td><td rowspan="2">50~66만원</td></tr>
<tr><td>7,032만원 이하</td><td rowspan="2">50만원</td></tr>
<tr><td>7,032만원 초과</td><td>50만원</td></tr>
</table>

주: 1. 공제율은 산출세액을 기준으로 적용하고, 공제한도는 총급여액을 기준으로 적용
2. 국회 2차 의결안(2014년 세법)은 2021년 현재까지 유지되고 있음
자료: 국회 의안정보시스템을 참조하여 저자 작성

[표 13] 근로소득세액공제의 변화 비교: 천분위 자료 활용

(단위: 억원, 만원)

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th></th><th>세액 공제액</th><th>전단계대비 공제액 증가분</th><th>공제액 증가분 기여도</th><th>1인당 평균공제액</th><th>감면액의 집중계수</th></tr>
<tr><td colspan="2">2013(A)</td><td>실적</td><td>33,106</td><td>-</td><td>-</td><td>29.9</td><td>0.5197</td></tr>
<tr><td rowspan="4">2014</td><td>2013년 세법</td><td>추정</td><td>37,923</td><td>4,817</td><td>23.0%</td><td>32.5</td><td>0.4803</td></tr>
<tr><td>정부 원안</td><td>추정</td><td>45,141</td><td>7,218</td><td>34.4%</td><td>32.2</td><td>0.3940</td></tr>
<tr><td>국회 1차 의결안</td><td>추정</td><td>50,313</td><td>5,172</td><td>24.7%</td><td>35.9</td><td>0.4152</td></tr>
<tr><td>국회 2차 의결안 (2014년 세법, B)</td><td>실적</td><td>54,067</td><td>3,754</td><td>17.9%</td><td>38.6</td><td>0.4090</td></tr>
<tr><td colspan="2">비교(B-A)</td><td>실적</td><td>20,961</td><td>20,961</td><td>100.0%</td><td>8.7</td><td>-0.1107</td></tr>
</table>

주: 1. 1인당 평균공제액은 근로소득세액공제를 적용받는 인원(과세표준>0)을 기준으로 함
2. 감면액의 집중지수는 최고소득자에게 모든 혜택이 귀착되는 경우 1, 모두 계층이 동일한 금액의 감면을 받을 경우 0, 최저소득자에게 모든 혜택이 귀착되는 경우 -1을 나타냄
자료: 국세청 천분위 자료(2014년 근로소득세)를 활용하여 저자 작성

근로세액공제액은 2014년 세법개정을 거듭할수록 그 규모가 증가하였다. [표 13]을 보면 근로소득 세액공제는 2013년 3.3조원에서 2014년 5.4조원으로, 1년 동안 2.1조원 증가하였다. 이를 요인별로 분해해 보면, 소득증가에 따른 자연증가분의 기여가 23.0%, 정부 원안에 의한 효과가 34.4%, 국회의 수정에 의한 효과가 42.6%를 차지한다.

1인당 평균공제액은 2013년 29.9만원에서 2014년 38.6만원으로 8.7만원 증가하였다. 정부와 국회의 합의에 의해 근로세액공제가 조정되는 과정에서 소액의 세금을 부담한 인원이 대거 면세자로 전환되었다. 근로세액공제의 집중계수는 정부안을 적용하면 가장 낮았으나, 국회 1차 의결안(공제한도 인상)으로 인해 중상위층의 혜택이 늘어나서 집중계수가 증가하였으며, 국회 2차 의결안(공제율 조정)에 따라 중하위층 혜택이 늘어 집중계수가 감소하였다.

6. 분석 결과의 종합

이제까지의 논의를 종합하면 [표 14]와 같고 우리의 분석결과를 다시 한 번 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부의 개정 원안은 실효세율과 소득재분배를 모두 개선시켰으나, 면세자비율을 크게 높이고 세부담을 고소득층에 집중시키는 부작용 또한 수반하였다. 정부 원안 제출 이후 국회에서 진행된 수차례 개정과정은 근로소득세액공제 확대, 표준공제액 인상, 부녀자공제 대상 확대 등 공제감면이 확대되면서 추가적으로 면세자비율이 증가하고 세부담 집중지수 또한 증가하였다.

둘째, 2014년 면세자비율의 급증은 소득공제를 세액공제로 전환한 정부정책과 조세저항에 따라 수차례 조세감면을 확대한 국회의 의사결정과정이 결합한 결과물로 볼 수 있다. 근로소득세 면세자비율은 2013~2014년 동안 15.7%p 증가하였는데, 이중 국회에 의한 근로소득세액공제 확대로 인한 증가분이 10.3%p, 정부의 당초 세법개정안으로 인한 증가분이 7.6%p로 추정된다. 정부의 원안에 대한 땜질식 수정으로 인해 면세자비율이 증가한 측면도 있지만, 정부 원안을 그대로 적용하더라도 2014년 면세자비율은 37.8%로 2013년 32.4%보다 높은 것으로 추정된다. 달리 말해, 정부 원안은 애초부터 면세자비율을 증가시키고 실효세율을 높이는 방향으로 설계되었다고 평가할 수 있다.

셋째, 정부의 원안은 2.4조원 증세하는 방안이었으나 국회의 수정과정에서 근로소득 세액공제가 인상되는 등 공제감면이 확대됨에 따라 최종적으로 증세규모가 1.4조원으로 축소되었다. 그 결과 실효세율이 2013년 4.43%에서 2014년 4.80%로 0.37%p 인상됐는데, 이중 자연증가분 0.12%p을 제외한 나머지 0.25%p가 세법개정에 따라 증가한 것으로 분석되었다.

넷째, 소득공제를 세액공제로 전환한 2014년 세법개정은 기존「소득세법」의 소득재분배 개선효과를 11% 이상 높이는 등 소득재분배 측면에서 긍정적 효과를 발생시켰다. 천분위 자료를 활용하여 세전 및 세후소득의 지니계수를 추정하면, 지니계수는 2013년 세법을 통해 0.0171 개선되었지만, 2014년 세법을 통해 최종적으로 0.0211 개선된 것으로 분석되었다. 다만 국회의 수정 과정에서 정부 원안의 소득재분배 개선 효과가 약간 감소하였다.

[표 14] 2014년 세법개정에 따른 효과 비교(종합)

구분	세법개정 전후 효과			개정효과의 요인별 기여도			
	적용 전 (2013년)	적용 후 (2014년)	개정효과	자연증가분	정부 원안	국회 수정	합계
세수 (조원)	22.3	25.4	3.1	1.8 (56.4)	2.4 (76.6)	-1.0 (-33.0)	3.1 (100.0)
실효세율 (%)	4.43	4.80	0.37	0.12 (31.2)	0.45 (120.9)	-0.20 (-52.0)	0.37 (100.0)
면세자비율 (%)	32.4	48.1	15.7	-2.3 (-14.4)	7.6 (48.6)	10.3 (65.8)	15.7 (100.0)
소득분배 개선 (세후소득지니-시장소득지니)	-0.0171	-0.0211	-0.0040	-0.0018 (45.7)	-0.0022 (55.5)	0.0000 (-1.2)	-0.0040 (100.0)
근로소득세 집중계수	0.847	0.865	0.018	-0.005 (-25.1)	0.008 (42.6)	0.015 (82.5)	0.018 (100.0)
근로세액공제 (조원)	3.3	5.4	2.1	0.48 (23.0)	0.72 (34.4)	0.89 (42.6)	2.10 (100.0)
근로세액공제 집중계수	0.520	0.409	-0.111	-0.039 (35.6)	-0.086 (78.0)	0.015 (-13.5)	-0.111 (100.0)

주: 1. 괄호 ( ) 안은 기여도(%)
2. 자연증가분은 동일하게 2013년 세법을 적용한 가운데 2013년 소득 대비 2014년 소득 증가에 의한 정책효과를 의미함. 정부분 개정효과는 당초 정부의 세법개정안을 의미하며, 국회분 개정효과는 2014년 국회 1차 의결안과 2015년 국회 2차 의결안의 합계액으로 간주
3. 지니계수는 1에 가까울수록 불평한 상태이며, 집중계수는 1에 가까울수록 고소득층에게 부담이 집중되는 것을 의미

자료: 국세청 천분위 자료(2014년 근로소득세)를 활용하여 저자 작성

다섯째, 세부담 집중계수는 세법개정으로 증가하였다. 집중계수 증가에 대한 자연증가분의 기여는 -25.1%, 정부 원안의 기여도가 42.6%인데 비해, 국회가 근로소득세액공제를 확대하면서 기여한 부분이 약 82.5%에 해당하는 것으로 나타났다.

Ⅳ. 결론

본 연구에서 우리는 2014년 세법개정 과정을 사례로 하여 세법개정으로 인한 정책효과에 정부와 국회가 각각 어느 정도씩 기여하는지를 살펴보았다. 2014년의 사례를 전반적으로 평가하여 보면 정부 원안이 가졌던 긍정적 효과의 많은 부분이 국회의 수정과정에서 왜곡되고 악화되었음을 알 수 있었다. 물론 구체적 효과는 분석의 대상이 된 정책지표별로 다르다.

본 연구의 한계를 언급한다. 본 연구에서 우리는 천분위 자료를 활용하였지만 우리가 사용한 자료에는 해당 소득계층에 과세대상자와 면세대상자가 혼재되어 있어 추가적인 가정이 필요하였다. 이런 문제점을 개선하기 위해서는 과세대상자와 면세대상자로 구분한 천분위자료를 활용하거나, 국세청 국세통계센터에서 제공하는 근로소득세 표본자료(Micro Data, 최대 전체 인원의 5% 제공)를 활용할 필요가 있다. 하지만 국세통계센터의 미시자료는 그 사용의 범위가 정책연구용역 등으로 엄격하게 제한되어 있어 일반적인 연구에 활용하기 어려운 게 현실이다.

부록

[표 1] 소득상위 33% 계층에 대한 모의실험 계산과정 예시

(단위: 명, 만원, 억원)

구분	계산식	2014년 실적 기준			
		2013년 세법	정부 원안	국회 1차 의결안	국회 2차 의결안
전체인원(명)		166,871	166,871	166,871	166,871
1인당 시장소득	A	3,506	3,506	3,506	3,506
1인당 비과세소득	B	29	29	29	29
1인당 과세소득	C=A-B	3,477	3,477	3,477	3,477
1인당 근로소득공제	D1	1,173	1,047	1,047	1,047
1인당 인적공제	D2	840	840	840	840
1인당 특별공제 등	D3	202	-	-	-
과세표준(명)		160,099	166,816	166,816	166,816
1인당 과세표준	E=C-D	1,316	1,591	1,591	1,591
1인당 산출세액	F=E×(6~38%)	89	133	133	133
1인당 근로소득세액공제	G1	33	42	44	61
1인당 자녀세액공제	G2	-	7	8	8
1인당 연금계좌세액공제	G3	-	3	3	3
1인당 특별세액공제	G4	-	16	16	16
1인당 표준세액공제	G5	-	0	0	0
1인당 이외 세액공제	G6	1	1	1	1
1인당 세액감면	H	4	4	4	4
결정세액(명)	I	160,099	154,888	121,192	110,460
결정세액(억원)	J	817	984	950	660
1인당 결정세액	K=J÷I	51	64	78	60

주: 1인당 시장소득을 바탕으로, 비과세소득, 소득공제항목, 세액공제항목 등을 적용하여 1인당 결정세액을 도출

자료: 국세청 천분위 자료(2014년 근로소득세)를 활용하여 저자 작성

참고문헌

국세청, 「국세통계연보」, 국세청, 각 연도.

국회 의안정보시스템, 〈likms.assembly.go.kr, 접속: 2021. 6. 10.〉

기획재정부, “2013년 세법개정안,” 기획재정부 보도자료, 2013. 8. 5. 〈https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_4017977&menuNo=4010100, 접속: 2021. 11. 26.〉

_____, “2013년 세법개정안 내용 일부 수정·보완,” 기획재정부 보도자료, 2013. 8. 13.

_____, “세법개정안 정부안 확정,” 기획재정부 보도자료, 2013. 9. 26.〈https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_4018446&menuNo=4010100, 접속: 2021. 11. 26.〉

_____, “연말정산 보완대책,” 기획재정부 보도자료, 2015. 4. 7.〈https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_4094200&menuNo=4010100, 접속: 2021. 11. 26.〉

박기백, “재정패널을 이용한 가계 부담 및 혜택 분석: 분위별·지역별 분포를 중심으로,” 「재정학연구」 제3권 제2호, 한국재정학회, 2010, 1~28쪽.

법제처 국가법령정보센터, 소득세법, 〈law.go.kr/법령/소득세법, 접속: 2021. 6. 1.〉

서형수, “2015-16 자영업 양극화 심화, 상위층 담세비중 하락 나타나,” 서형수 의원실 보도자료, 2018. 10. 8. 〈https://blog.naver.com/shsoo2016/221373612896, 접속: 2021.11.26.〉

성명재·송헌재·전병목, 「조세·재정모의실험모형: KIPFSIM10 모형의 구축」, 한국조세연구원, 2010. 12.

성명재·전영준, 「소득세 공제체계 개편의 형평 과표양성화 효과분석: 인적공제 개편을 중심으로」, 한국조세연구원, 2009. 12.

이태환, “한국 근로소득세 조세함수 추정—국세청 천분위 자료를 중심으로,” 세종대학교 미간행 논문, 2021. 11.

한국납세자연맹, “근로소득자 세 부담 너무 커져… 세제개편안 백지화 요구 봇물,” 한국납세자연맹 보도자료, 2013. 8. 8. 〈https://www.koreatax.org/taxboard/bbs/board.php?bo_table=Notice&wr_id=1029, 접속: 2021. 11. 26.〉

_____, “총 급여 27,260,000원인 미혼 직장인,” 한국납세자연맹 보도자료, 2013. 8. 13. 〈https://www.koreatax.org/taxboard/bbs/board.php?bo_table=outboard2&wr_id=1434, 접속: 2021. 11. 26.〉

Wagstaff, A., Paci, P., and van Doorslaer, E., “On the Measurement of Inequalities in Health,” *Social Science and Medicine*, vol.33, 1991, pp.545-557.

How Much are the Government and the National Assembly Responsible for the Outcomes Induced by the 2014 Amendment of Income Tax Codes in South Korea

Chae Eun-dong* Lee Woo-jin**

Abstract

The 2014 income tax amendment proposal of South Korean government underwent many revisions by the National Assembly. The present paper studies the policy effects induced by the 2014 income tax amendment process, and decomposes the total effects into three parts: (1) those due to income growth, (2) those due to the government's original proposal, and (3) those due to the National Assembly's revisions. We use both the Annual Statistics of Nation Tax Revenue and the actual tax payment data where tax payers are divided into 1000 groups, which is provided by the Natinal Tax Service at the request of two lawmakers. We focus on the following policy effects: the number of exempted persons, tax revenue, changes in Gini between pre- and post-tax incomes, and tax burden concentration index. We find that, although details differ case by case, many of the desirable effects intended by the original government propsal have been distorted and/or mitigated through the revisions by the National Assembly. In particular, expansion of tax credits, during the revision process was a major factor that increases the exemption rate, reduces the tax revenue, and increases concentration of tax burden.

□ Keywords: 2014 Income Tax Amendment, Labor Income Tax Credit, Political Economic Analysis

* First Author, Research Fellow, Office of Policy Research, The Institute for Democracy

** Corresponding Author, Professor, Department of Economics, Korea University

▌ **예산정책연구** 제10권 제4호 2021. 12. pp.207-230 https://doi.org/10.35525/nabo.2021.10.4.007

주택가격 변동이 주택연금 중도해지에 미치는 영향 및 시사점*

최경진** 전희주***

국문초록

본 연구는 주택가격이 급등한 시기인 2020년 말 기준 최근 3년간 주택연금에 가입한 총 29,960건을 대상으로 로지스틱 회귀모형을 이용하여 주택연금 가입자의 담보주택가격 변동을 고려한 주택연금 중도해지 요인을 분석하였다. 분석결과, 주택연금 중도해지에 유의한 영향을 미치는 요인은 중도해지시점 연령, 주택가격변동액, 대출한도, 지급방식, 가입기간, 지역, 주택면적의 총 7개 변수로 나타났다. 주택가격변동액은 중도해지시점 연령에 이어 중도해지에 영향을 미치는 두 번째 요인으로 최근의 주택가격상승이 주택연금 중도해지에 유의한 영향을 미친다는 점이 통계적으로 입증되었다. 반면 주택가격이 하락한 경우도 중도해지에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 주택가격이 하락하는 저가주택 가입자가 매월 수령하는 월지급금 만으로는 노후생활비 충당이 어려울 수 있다는 점을 시사하고 있다. 주택연금의 중도해지 완화를 위해서는 월지급금 산정 시 사용되는 주택가격상승률 가정에 대한 차등적 적용, 월지급금 지급방식 다양화, 우대형 주택연금에 대한 제도개선과 더불어 가입자의 합리적인 판단도 요구된다. 또한 주택연금 보증기금의 재정건전성 및 리스크 관리 강화차원에서도 주택가격 변동을 고려한 경험 중도해지율을 월지급금 산정에 적용할 필요가 있다.

□ 주제어: 주택연금, 주택가격, 중도해지, 로지스틱 회귀

투고일: 2021. 9. 6. 수정일: 2021. 10. 21. 게재확정일: 2021. 11. 17.

* 본 논문은 저자의 개인 의견일 뿐 한국주택금융공사의 공식의견이 아님을 밝힙니다.

** 제1저자: 한국주택금융공사 주택금융연구원 연구위원 (choikj23@naver.com)

*** 교신저자: 동덕여자대학교 정보통계학과 부교수 (hjchun@dongduk.ac.kr)

I. 서론

주택연금은 만 55세 이상(주택소유자 또는 배우자) 공시가격 9억원 이하의 주택을 소유한 중고령자의 거주권 및 노후소득을 종신까지 보장하는 제도로서 자가거주 중고령자의 노후소득 마련 수단으로 주목받고 있다. 정부는 주택연금제도 활성화를 위해 가입대상 기준 및 주택가격요건 완화, 수령방식 개선 등의 제도개선을 지속적으로 단행하고 있다. 최근의 제도개선 동향을 살펴보면 2020년 12월 8일 부터 가입대상 주택가격 상향(시가 9억원 → 공시가격 9억원) 및 주거용 오피스텔 가입이 허용되었다. 또한 신탁방식 주택연금과 주택연금 전용 압류방지계좌도 2021년 6월 9일부터 시행됨으로써 가입자 및 배우자의 수급권보호가 한층 강화될 것으로 예상되고 있다.

[표 1] 주택연금 제도개선 추진내역

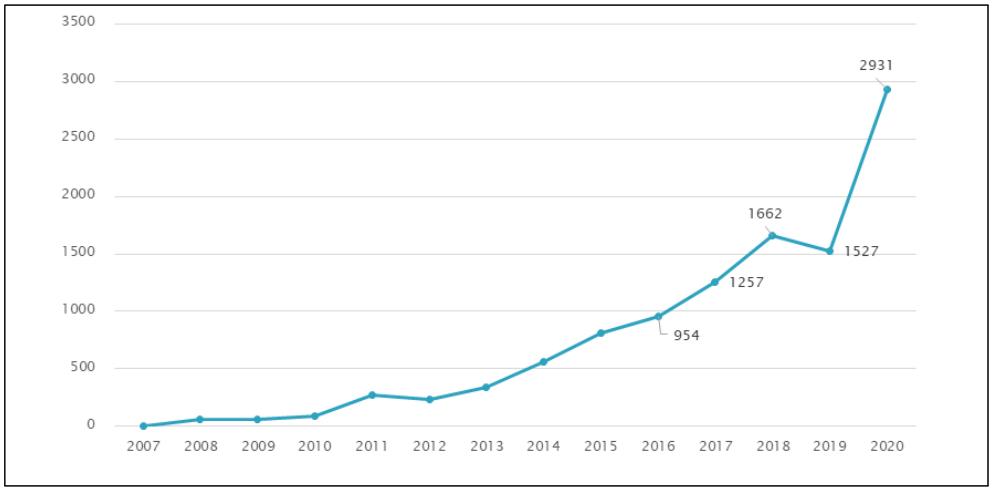
시행시기	항목	구분
2008. 10	시가 6억원 이하→9억원 이하	가입대상 주택요건완화
2010. 7	노인복지주택 가입허용	
2014. 11	다주택자 가입허용(보유주택 합산 9억원 이하)	
2020. 12	시가 9억원 이하→공시가격 9억원 이하	
	주거목적 오피스텔 가입허용	
2013. 8	주택소유자 만 65세 이상→만 60세 이상	가입대상자 기준 완화
2016. 3	주택소유자→주택소유자 또는 배우자	
2020. 4	주택소유자 또는 배우자 중 만 60세 이상→만55세 이상	
2016. 4	내집연금 3종 세트 출시 (주택담보대출 상환용 주택연금, 보금자리론 연계 주택연금, 우대형 주택연금)	가입대상 확대
2019. 1	우대형 주택연금 가입요건에 기초연금수급자격 도입	가입대상 요건 명확화
2009. 3	대출한도 상향조정(3억원→5억원)	수령방식 개선
2012. 7	수시 인출한도 비율 상향 조정(30%→50%)	
2012. 8	전후후박형 월지급금 도입	
2013. 11	확정기간형 출시	
2019. 2	주택담보대출 상환용 주택연금의 최대인출한도 확대(70%→90%)	
2021. 8	월지급금의 초기증액형, 정기증가형 도입	
2015. 2	초기보증료율 인하(2.0%→1.5%), 연보증료율 인상(0.5%→0.75%)	기타
2015. 8	담보주택 재건축 시 주택연금계약 유지	
2021. 6	신탁방식 주택연금 도입	
	주택연금 압류방지전용계좌 도입	

이처럼 수요자 중심의 꾸준한 제도개선이 이뤄진 결과 최근 5년간 주택연금 신규 가입 건수는 연간 1만건 이상을 기록하는 등 꾸준한 가입증가가 이어지면서 2020년 말 기준 누적 가입건수는 81,206건을 기록하였다.

반면 주택연금 해지 건수(사망 및 중도해지 포함) 역시 점차 증가하는 추세로 2020년 기준 누적 중도해지 건수는 15,085건으로 이를 제외한 유지계약 건수는 66,121건으로 나타났다. 해지사유 중 사망을 제외한 누적 중도해지 건수는 10,768건으로 전체 해지 건수의 71%를 차지하고 있다. 특히 주택가격이 급격히 상승한 2020년의 경우 중도해지 건수가 2,931건을 기록하여 2019년에 비해 무려 92% 증가하였다.

[그림 1] 연도별 중도해지 건수 추이

(단위: 건)



자료: 한국주택금융공사

지역별로 살펴보면 주택가격 상승세가 두드러진 수도권을 중심으로 중도해지가 증가하였다. 수도권 지역을 중심으로 주택연금 중도해지가 증가한 배경에는 주택연금 월지급금이 가입시점에 결정되므로 가입이후 주택가격이 상승하면 상대적으로 손해를 본다고 생각한다는 점, 주택연금 중도해지 후 재가입하면 더 많은 수령액을 받을 수 있다는 유리한 점과 초기보증료(주택가격의 1.5%)의 미 환급과 해지 후 3년 동안 재가입이 안 되는 불리한 점 중에서 유리한 점이 더 크게 작용한 결과이다.[1)]

1) 중앙일보, 2020.10.18. 보도 참조

결과적으로 최근 수도권 지역의 주택가격 급등은 해당지역의 가입자 비중이 2/3를 차지하고 있는 주택연금 중도해지의 주요 요인으로 부각되고 있는 상황이다. 이에 본 연구는 가입자 담보주택에 대한 주택가격 변동을 최초로 고려하여 주택연금 중도해지 결정요인 및 관련 시사점을 제시하고자 한다. 또한 월지급금 산정 및 리스크관리 측면에서 중도해지 경험통계를 바탕으로 한 중도해지율 산정 및 적용의 필요성이 증가하고 있다. 따라서 주택연금 중도해지 결정요인의 우선순위도 함께 도출함으로써 경험 중도해지율 산정 시 고려되어야 할 요인도 함께 제시하고자 한다.

Ⅱ. 선행연구 분석

우리보다 먼저 공적 역모기지 제도가 출범한 미국의 경우 역모기지(Reverse Mortgage) 해지 또는 종료사유로는 가입자의 사망, 건강문제로 인한 장기요양시설 입소, 주택처분이나 대환(Loan Refinancing)을 통한 중도해지가 존재한다. 이러한 계약해지 사유 중 사망이 주된 계약종료 리스크로 여겨졌으나 최근에는 조기상환 등을 통한 중도해지의 비중이 증가하고 있다. 실제 2000~2014년 동안 미국의 공적 역모기지인 HECM(Home Equity Conversion Mortgage)의 전체 계약종료 건수 중 약 20%가 대환(Loan Refinancing)에 의한 중도해지인 것으로 나타났다(Jiang and Miller 2019). 2014~2018년의 경우도 소유권 양도, 이사, 대환, 조기상환 등으로 인한 중도해지가 전체 계약해지 건수의 28.5%를 차지하였다(United States Government Accountability Office 2019). 또한 Szymanoski et al.(2007)는 1998~2006년 HECM 가입자를 대상으로 분석한 결과 가입자의 50% 이상이 6년 이내 중도해지 하는 것으로 나타났다. 이처럼 HECM의 중도해지 비중이 증가함에 따라 중도해지와 관련한 가입자 행동 또는 의사결정을 예측하고자 하는 연구들이 등장하였다.

대표적으로 Nakajima and Telyukova(2017)는 라이프 사이클(Life-cycle)모델을, Blevins et al.(2020)는 계량 경제학적 모델을 이용하여 가입자의 중도해지 의사결정을 예측하고자 하였다. 또한 Shi and Lee(2021)는 역모기지 가입자의 중도해지율 예측을 위해 주택가격 및 이자율과 같은 거시경제 변수와 가입자 연령 및 대출기간의 비경제적 변수를 고려한 중도해지 강도모형(Intensity-governed Surrender Model)을 제시하였다. 또한 그들은 중도해지 강도모형을 이용하여 예측한 연령 및 경과기간별 중도해지율을 역모기지의 가격산정에 반영할 것을 제안하였다.

한편 국내·외 다수의 선행연구들은 공통적으로 주택연금 가입자 데이터를 이용하여 중도해지에 유의한 영향을 미치는 요인을 분석하고자 하였다. 주요 선행연구 결과를 정리하면, [표 2]와 같이 주택가격을 비롯하여 거시경제 변수, 연령 및 성별, 지역 등의 가입자 특성, 주택가격(상승률)및 주택연금 계약특성 등의 다양한 요인이 존재함을 알 수 있다.

[표 2] 국내·외 선행연구에서 제시한 주택연금 중도해지 요인

주요 선행연구	중도해지 요인
Chow et al.(2000)	경과기간(-),가입 시 소득(+), 자산수준(-), 연령(-), 주택가격 상승률(+), 독신(+), 남성(+)
Davidoff et al.(2017)	주택가격(+), 연령(-), 소득(-)
Jiang et al.(2018)	주택가격(+), 초기현금인출비율(+)
김정주(2013)	남성(+), 월지급금(-), 주택가격지수를 이용한 누적주택가격상승(+) 평균금리 차이(주담대금리-주택연금 금리, -)
유선종·노민지(2013)	수도권(+), 월지급금(+), 독신(-), 여성(-)
김경선·신승우(2014)	주택가격지수를 이용한 주택가격상승률(+), 아파트(+), 연령(+), 월지급금(-)
조은영(2018)	남성, 독신, 미동거, 종신형(+), 보유주택 수(+), 월지급금(-), 주택가격지수를 이용한 주택가격변동률(+), 보증잔액(-)
김병국(2020)	남성(+), 배우자유(+), 연령(+), 종신형(+), 공동소유(+), 대출금리(+)
류기윤 외(2020)	남성(+), 가입 시 담보주택가격(+), 수도권(-), 월지급금(-), 대출잔액(-)
김윤수·이용만(2020)	연령(-), 독신남(+), 단독주택(+), 경과기간(-)

이처럼 선행연구별 주택연금 중도해지에 영향을 미치는 요인은 다양하지만 주택가격(주택가격상승률)은 공통적으로 중도해지와 정(+)의 관계를 보이고 있음을 알 수 있다. 그러나 주택가격(주택가격상승률) 변수는 중도해지 계약의 가입시점부터 중도해지 시점까지의 담보주택가격 변동(률)을 활용해야 함에도 선행연구에서는 가입시점의 주택가격 또는 주택연금 가입자의 담보주택이 아닌 주택가격지수에 기초한 주택가격 변화율을 이용한 한계가 존재한다.

최근의 주택가격 상승에 의한 주택연금 중도해지가 증가하고 있는 점을 감안하면 주택연금 가입자 담보주택의 가격변동과 주택연금 중도해지와의 정확한 연관성 파악이 필요하다고 할 수 있다.

Ⅲ. 실증분석 데이터 및 모형

1. 실증분석 데이터

본 연구의 분석대상 데이터는 2020년 말 기준 최근 3개년도(2018~2020년) 주택연금 가입 건수 30,733건 중 사망해지를 제외하고 2020년도에 중도해지 하였거나 2020년 말 시점에 주택연금 계약을 유지하고 있는 총 29,960건이다.

분석대상을 상기와 같이 설정한 가장 큰 이유는 주택가격 변동이 중도해지 여부에 미치는 영향을 정확히 파악하기 위함이다. 구체적으로 주택연금을 유지한 계약의 담보주택가격은 평가 시점인 2020년 말 기준인 반면, 주택연금을 해지한 계약의 담보주택가격은 해지연도 기준이기 때문이다.

즉, 동일연도에 가입했으나 중도해지 한 계약은 중도해지 시점의 주택가격만 가입데이터에 남게 되므로 유지계약에 비해 평가시점 주택가격 상승률은 낮게 측정되는 문제가 발생한다.

다음으로 아래의 선행연구 분석에 근거하여 가입 후 경과기간이 짧은 가입자를 중심으로 주택가격 상승 등의 요인에 의한 자발적 중도해지가 주로 발생하기 때문이다.

이와 관련한 문헌을 살펴보면, 조은영(2018)은 2018년 5월 기준 주택연금 누적 가입자 데이터를 분석한 결과, 주택연금의 자발적 중도해지는 가입 후 주로 1~3년차에 발생하는 반면, 가입기간이 상당히 경과하였음에도 중도해지가 발생한 계약은 자녀상속 및 반대 등으로 가입자 사후 배우자의 주택연금 승계를 위한 채무인수가 완료되지 않아 비자발적으로 중도해지 한 계약이 대부분이라는 점을 언급하였다.

또한 김병국·임병권(2021)은 중도해지 후 재가입에 가장 큰 영향을 미치는 요인이 주택가격 변동률이라는 점을 실증하였다. 반면 주택연금에 재가입하지 않은 계약은 중도해지 시점의 LTV(Loan To Value)가 높은 특성을 보여주었다. 결국 주택연금 중도해지 후 재가입한 계약의 경우 중도해지 이전 가입경과 기간이 짧아 대출잔액이 작은 상황에서 중도해지 후 재가입을 통해 주택가격 상승을 반영한 월지급금을 수령하려는 전략을 취한 것으로 볼 수 있다. 반면 중도해지 후 재가입 하지 않은 계약의 경우 중도해지 시점까지의 가입기간이 상당기간 경과된 계약으로 대출잔액이 크다는 것을 의미하므로 자발적 중도해지 가능성이 적다는 점을 유추할 수 있다.

이제 본 연구의 분석데이터에 대한 기초통계량을 살펴보고자 한다. 분석대상인 29,960건의 계약 중 2020년에 중도해지 한 건수는 1,154건으로 중도해지율은 약 3.85% 수준이다. 분석데이터에 대한 인구통계, 담보주택, 계약정보 관련 특성은 다음과 같다.

먼저, [표 3]의 인구통계 특성을 살펴보면, 성별은 여성, 현재 연령은 75~79세(가입시점 기준 72~76세), 지역은 경기도의 비중이 가장 높았다. 특히 지역의 경우 경기도, 서울, 인천의 수도권 비중은 약 63%를 차지하였다. 최근 3년간 가입계약에 대한 인구통계 특성을 2020년 말 기준 누적 가입건수(가입자 평균연령: 72.2세, 수도권 지역의 비중: 67.9%)와 비교하면, 가입 연령은 점차 높아지고 있으며 수도권 지역 가입자의 비중이 여전히 높게 유지되고 있음을 알 수 있다.

[표 3] 분석데이터의 인구통계 특성

(단위: 건, %)

특성 변수		관측치 수	비중	중도해지율
성별	남	12,160	40.6	4.00
	여	17,800	59.4	3.75
현재 연령 (2020년 기준)	〈 65세 미만	2,462	8.2	7.03
	〈 70세 미만	4,153	13.9	6.36
	〈 75세 미만	6,695	22.4	3.75
	〈 80세 미만	7,583	25.3	3.07
	≥ 80세 이상	9,067	30.3	2.57
지역	경기도	9,528	31.8	4.21
	서울	7,597	25.4	3.78
	인천	1,746	5.8	4.35
	부산	2,847	9.5	4.00
	대전	719	2.4	5.29
	세종	73	0.2	9.59
	대구	1,842	6.2	3.31
	광주	673	2.3	3.42
	기타 시·도	4,935	16.5	2.98
전체		29,960	100.0	3.85

자료: 한국주택금융공사

다음으로 [표 4]의 담보주택 특성을 살펴보면, 아파트 거주자의 비중이 81%를 상회하였으며 주택면적은 85㎡ 이하의 비중이 81.6%로 대다수를 차지하고 있다. 결국 최근 3년간 주택연금 가입 건수에 대한 담보주택 특성은 2020년 말 누적 계약건수 분포(85㎡ 이하의 비중: 80.3%, 아파트 비중: 83.0%)와 매우 유사한 특성을 보여주고 있음을 알 수 있다.

주택가격 상승률의 경우 가입시점 대비 하락한 비율은 약 12.6%에 불과한 반면, 10% 이상(1.1배 이상) 상승한 비율은 약 45.2%로 나타났다.

주택가격 변동금액이 양(+)의 값을 나타낸 가입 건수의 비중은 87.4%로 0~2천만원 상승한 경우가 36.6%로 가장 높았으며 2~7천만원 상승, 1.5억원 이상 상승, 7천만원~1억 5천만원 미만의 순으로 나타났다.

[표 4] 분석데이터의 담보주택 특성

(단위: 건, %)

특성변수		관측치 수	비중	중도해지율
주택형태	노인복지주택, 오피스텔	119	0.4	0.84
	다세대	2,338	7.8	2.44
	단독주택	2,289	7.6	2.53
	복합주택	97	0.3	3.09
	아파트	24,410	81.5	4.15
	연립주택	707	2.4	2.97
주택면적	60㎡이하	11,632	38.8	3.48
	60㎡초과~85㎡이하	12,822	42.8	4.16
	85㎡초과~102㎡이하	1,198	4.0	4.17
	102㎡초과~135㎡이하	2,680	9.0	4.37
	135㎡초과	1,628	5.4	3.01
주택가격 상승률	1.5배 이상 오름	2,092	7.0	4.25
	1.3배 이상~1.5배 미만 오름	4,325	14.4	4.32
	1.1배 이상~1.3배 미만 오름	7,124	23.8	4.53
	0~1.1배 미만 오름	12,650	42.2	3.04
	가격이 떨어짐	3,769	12.6	4.54
주택가격 변동금액	1.5억원 이상 상승	5,027	16.8	3.92
	7천만원 이상~1.5억원 미만 상승	4,522	15.1	5.35
	2천만원 이상~7천만원 미만 상승	5,687	19.0	4.18
	0~2천만원 미만 상승	10,955	36.6	2.79
	하락	3,769	12.6	4.54
전체		29,960	100.0	3.85

[표 5]는 주택가격 상승률과 주택가격 변동금액 간의 관계를 자세히 살펴보기 위한 표이다. 전반적으로 주택가격 상승률이 높을수록 주택가격 상승금액도 커지는 경향을 보여주고 있다. 구체적으로 주택가격 상승률에 따른 변동금액을 살펴보면, 주택가격 상승률이 1.5배 이상 상승하거나 1.3~1.5배 미만 상승한 경우 주택가격 변동금액이 1.5억원 이상인 비중이 가장 높음을 알 수 있다. 반면 주택가격이 1~1.1배 미만 상승한 경우 변동금액은 0~2천만원 미만에 그치는 비율이 가장 높게 나타나고 있다. 이러한 결과가 나타난 원인은 주택가격 및 주택가격 상승률이 높은 서울 등 수도권의 아파트 거주자 중심으로 주택연금 가입자가 분포되어 있기 때문으로 볼 수 있다.

[표 5] 주택가격 상승률과 주택가격 변동금액의 관계

(단위: 건, %)

주택가격 상승률	주택가격 변동금액					계
	하락	0~2천만원 미만 상승	2천만원 이상~7천만원 미만 상승	7천만원 이상~1.5억원 미만 상승	1.5억원 이상 상승	
1배 미만	3,769 (100)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	3,769 (100.0)
1~1.1배 미만 상승	0 (0)	10,456 (82.7)	2,122 (16.8)	72 (0.6)	0 (0)	12,650 (100.0)
1.1배 이상~1.3배 미만 상승	0 (0)	499 (7.0)	3,338 (46.9)	2,517 (35.3)	770 (10.8)	7,124 (100.0)
1.3배 이상~1.5배 미만 상승	0 (0)	0 (0)	212 (4.9)	1,650 (38.2)	2,463 (55.9)	4,325 (100.0)
1.5배 이상 상승	0 (0)	0 (0)	15 (0.7)	283 (13.5)	1,794 (85.8)	2,092 (100.0)

자료: 한국주택금융공사

다음으로 [표 6]의 주택연금 계약특성에 대해 살펴보면, 월지급금은 50만원 이상~100만원 미만의 구간의 비중이 가장 높게 나타났다. 지급방식의 경우 종신지급방식이외에 종신혼합, 우대형 주택연금(우대지급, 우대혼합), 대출상환방식을 포함한 종신지급방식의 전체비중은 98.7%를 차지하고 있다. 반면 확정기간방식의 비중은 1.3%에 불과하여 주택연금 가입자는 종신지급을 선호하고 있음을 알 수 있다.

의료비, 관혼상제비 등 노후에 목돈 필요 시 사용하는 수시인출금의 대출한도 대비 비율(수시인출비율)은 10% 이하의 비중이 가장 높게 나타나 주택연금 가입자 대부분은 목돈 사용보다는 매월 정기적인 노후생활자금 마련을 위해 주택연금에 가입하고 있다는 점을 짐작할 수 있다.

대출한도의 경우 장래 수령하게 될 월지급금의 현재가치와 초기보증료의 값으로 산정되는 특성으로 인해 월지급금과 유사한 분포를 보여주고 있으며 1억원 초과~2억원 이하의 비중이 가장 높게 나타나고 있다.

[표 6] 분석데이터의 주택연금 계약특성

(단위: 건, %)

특성변수		관측치 수	비중	중도해지율
월지급금	50만원 미만	5,742	19.2	3.20
	50만원 이상~100만원 미만	10,947	36.5	4.48
	100만원 이상~150만원 미만	6,120	20.4	4.58
	150만원 이상~200만원 미만	3,295	11.0	3.28
	200만원 이상~300만원 미만	2,807	9.4	2.67
	300만원 이상	1,049	3.5	1.62
지급방식	대출상환방식	1,457	4.9	2.61
	우대지급방식	3,280	11.0	2.71
	우대혼합방식	1,023	3.4	1.86
	종신지급방식	17,289	57.7	4.72
	종신혼합방식	6,526	21.8	2.62
	확정기간방식	385	1.3	5.45
수시인출 비율	10% 이하	22,533	75.2	4.34
	10% 초과~20% 이하	1,407	4.7	2.49
	20% 초과~40% 이하	1,233	4.1	2.03
	40% 초과~50% 이하	1,961	6.6	2.50
	50% 초과	2,826	9.4	2.34
대출한도	1억원 이하	6,872	22.9	3.45
	1억원 초과~2억원 이하	12,225	40.8	4.51
	2억원 초과~3억원 이하	5,495	18.3	4.31
	3억원 초과~4억원 이하	2,903	9.7	3.27
	4억원 초과~5억원 이하	2,465	8.2	1.38
전체		29,960	100.0	3.85

[표 7]은 대출한도와 월지급금과의 관계를 나타내는 표이며 대출한도와 월지급금은 비례관계를 보여주고 있다. 특히 대출한도가 1억원 이하인 경우는 월지급금 50만원 미만의 비중이 65.2%, 대출한도 1억원 초과~2억원 이하의 경우는 월지급금 100만원 미만의 비중이 약 72.0%를 차지하고 있다. 반면 대출한도 3억원 초과~4억원 이하와 4억원 초과~5억원 이하의 경우 월지급금이 200만원 이상~300만원 미만의 비중이 가장 높아 대출한도 1억원 초과~2억원 이하 대비 2배 이상 높은 월지급금을 수령하고 있음을 알 수 있다.

그러나 지급방식, 가입자의 연령, 수시인출금 설정 또는 주택연금 가입 전 주택담보대출액 상환여부에 따라 동일한 대출한도임에도 실제 수령하는 월지급금은 달라질 수 있다. 예를 들어 대출한도 2억원 이하의 경우 월지급금 100만원 미만인 계약 건을 살펴보면, 가입연령이 80대 미만, 수시인출 또는 담보대출상환방식의 비율이 높은 반면, 월지급금 150만원 이상의 경우 확정기간형 또는 80대 이상 고연령 가입자의 비율이 높은 것으로 나타났다.

[표 7] 대출한도와 월지급금의 비교

(단위: 건, %)

대출한도	월지급금						계
	50만원 미만	50만원 이상 ~100만원 미만	100만원 이상 ~150만원 미만	150만원 이상 ~200만원 미만	200만원 이상 ~300만원 미만	300만원 이상	
1억원 이하	4,477 (65.2)	2,391 (34.8)	4 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6,872 (100.0)
1억원 초과~ 2억원 이하	1,063 (8.7)	7,729 (63.2)	3,273 (26.8)	157 (1.3)	3 (0.0)	0 (0.0)	12,225 (100.0)
2억원 초과~ 3억원 이하	161 (2.9)	646 (11.8)	2,349 (42.7)	1,936 (35.2)	400 (7.3)	3 (0.1)	5,495 (100.0)
3억원 초과~ 4억원 이하	36 (1.2)	139 (4.8)	384 (13.2)	925 (31.9)	1,338 (46.1)	81 (2.8)	2,903 (100.0)
4억원 초과~ 5억원 이하	5 (0.2)	42 (1.7)	110 (4.5)	277 (11.2)	1,066 (43.2)	965 (39.1)	2,465 (100.0)

2. 실증분석 모형

분석모형은 주택연금 중도해지 유무를 이항 반응변수로 하는 다중로지스틱 회귀모형(Multiple Logistic Regression Model)을 이용하여 중도해지에 유의한 영향을 주는 요인들을 찾고 그 요인들의 영향정도를 파악하였다.

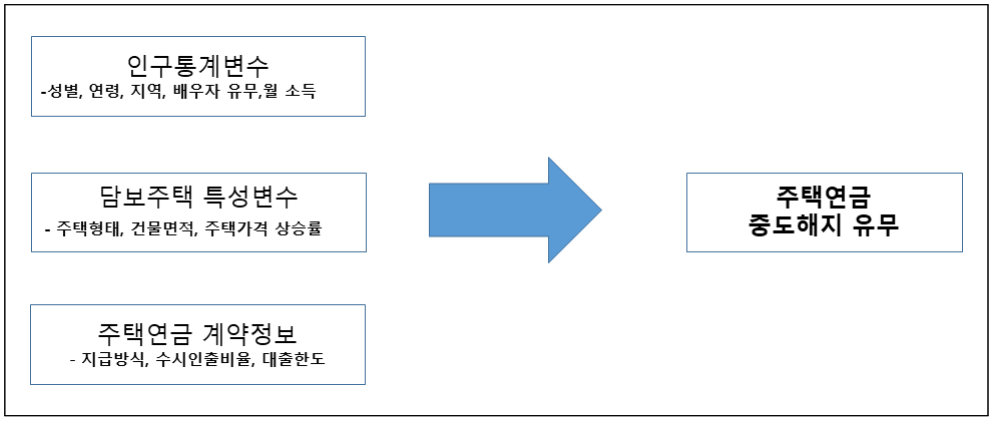
$$\ln\left(\frac{\hat{p}_i}{1-\hat{p}_i}\right) = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{i1} + \hat{\beta}_2 x_{i2} + \cdots + \hat{\beta}_k x_{ik} \tag{1}$$

상기 식을 정리하면 개별가입자(i)의 주택연금 중도해지율을 의미하는 $\hat{p}_i$는 아래와 같이 도출된다.

$$\hat{p}_i = \frac{\exp(\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{i1} + \hat{\beta}_2 x_{i2} + \cdots + \hat{\beta}_k x_{ik})}{1 + \exp(\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 x_{i1} + \hat{\beta}_2 x_{i2} + \cdots + \hat{\beta}_k x_{ik})} \tag{2}$$

또한 $x_{i1}, x_{i2}, \cdots, x_{ik}$는 가입자별 주택연금 중도해지에 영향을 줄 것으로 예상되는 설명변수로서 앞서 살펴본 인구통계, 담보주택, 주택연금 계약정보 관련 변수들을 고려하였다.

[그림 2] 중도해지 요인 분석을 위한 모형



Ⅳ. 실증분석 결과

실증분석 데이터 및 모형을 바탕으로 유의수준 5% 하에서 주택연금 중도해지에 유의한 영향을 미치는 변수 및 중요도는 '중도해지시점 연령', '주택가격 변동금액', '대출한도', '지급방식', '가입경과 기간(월)', '지역', '주택면적'의 순서로 나타났다([표 8] 참조). 분석모형의 이탈도(deviance)/df 통계량은 0.3737(p-value=1.0), 가능도비(likelihood ratio) 통계량은 403.5(p-value<0.0001), AIC=9781.3으로 선택된 모형이 잘 적합되었음을 알 수 있다.

[표 8] 주택연금 중도해지에 유의한 영향을 미치는 변수 및 중요도

주요변수	df	Wald-chisq	p-value	중요도
중도해지시점 연령(현재 연령)	4	78.7	<.0001	1
주택가격 변동금액	4	68.3	<.0001	2
대출한도	4	66.6	<.0001	3
지급방식	5	50.5	<.0001	4
가입경과 기간(월)	1	27.7	<.0001	5
지역	8	27.8	0.0007	6
주택면적	4	11.3	0.0236	7

[표 9]는 중도해지에 유의한 영향을 미치는 각 양적변수들 간의 상관계수를 나타낸 표이다. 주택가격 변동금액과 대출한도의 상관계수는 0.5488로 매우 높은 연관성을 보여주고 있으며 가입경과 기간(월)과 주택가격 변동금액의 상관계수는 0.2478로 가입경과 기간에 비례하여 주택가격이 상승한다는 점을 짐작할 수 있다.

[표 9] 주택연금 중도해지에 유의한 영향을 주는 양적변수들 간의 상관계수

구분	주택가격 변동금액	대출한도	가입경과 기간(월)	주택면적
중도해지시점 연령	-0.0340**	0.1539**	0.1230**	-0.0653**
주택가격 변동금액		0.5489**	0.2478**	0.0999**
대출한도			-0.1259**	0.2813**
가입경과 기간(월)				-0.0164**

주: **p<0.05

[표 10]은 주택연금 중도해지에 유의한 영향을 주는 요인에 대한 추정계수를 나타낸 표이다. 본 연구에서는 주택연금 중도해지 요인 평가를 위한 지표로서 중도해지율/(1-중도해지율)로 정의되는 중도해지 승산(Odds)과 비교대상 집단 간 승산(Odds)의 비율인 중도해지 승산비(Odds Ratio)를 사용하였다.

[표 10] 다중로지스틱 회귀모형의 추정계수

주요변수		df	$\hat{\beta}$	s.e.	승산비(OR)	p-value
상수		1	-4.9736	0.3328	-	<.0001
중도해지 시점연령 (현재 연령)	< 65세	1	0.6764	0.1132	1.967	<.0001
	< 70세	1	0.6617	0.0986	1.938	<.0001
	< 75세	1	0.1654	0.0962	1.180	0.0857
	< 80세	1	0.0446	0.0956	1.046	0.6405
	≥ 80세	0	0.0	-	1.0	-
주택가격 변동금액	하락	1	0.6978	0.1195	2.009	<.0001
	0~2천만원 미만 상승	0	0.0	0.1004	1.0	-
	2천만원 이상~7천만원 미만 상승	1	0.4297	0.0943	1.537	<.0001
	7천만원 이상~1.5억원 미만 상승	1	0.6652	0.1045	1.945	<.0001
	1.5억원 이상 상승	1	0.6250	-	1.868	<.0001
대출한도	1억원 이하	1	1.4318	0.2237	4.186	<.0001
	1억원 초과~2억원 이하	1	1.4413	0.1948	4.226	<.0001
	2억원 초과~3억원 이하	1	1.1772	0.1902	3.245	<.0001
	3억원 초과~4억원 이하	1	0.7706	0.2038	2.161	0.0002
	4억원 초과~5억원 이하	0	0.0	-	1.0	-
지급방식	대출상환방식	1	-0.6981	0.2816	0.498	0.0132
	우대지급방식	1	-0.2345	0.2592	0.791	0.3657
	우대혼합방식	1	-0.6059	0.3310	0.546	0.0672
	종신지급방식	1	0.0056	0.2315	1.006	0.9806
	종신혼합방식	1	-0.4884	0.2432	0.614	0.0447
	확정기간방식	0	0.0	-	1.0	-
가입경과기간(월)		1	-0.2201	0.0418	0.802	<.0001

지역	경기도	1	0.4163	0.1142	1.516	0.0003
	서울	1	0.5571	0.1317	1.746	<.0001
	인천	1	0.5348	0.1528	1.707	0.0005
	부산	1	0.3258	0.1329	1.385	0.0110
	대전	1	0.5631	0.1938	1.756	0.0142
	세종	1	1.1191	0.4146	3.062	0.0072
	대구	1	0.1396	0.1601	1.150	0.3833
	광주	1	0.2214	0.2301	1.248	0.3361
	기타 시·도	0	0.0	-	1.000	-
주택면적	60㎡이하	1	-0.1821	0.1660	0.834	0.2728
	60㎡ 초과~85㎡ 이하	1	-0.0118	0.1579	0.988	0.9406
	85㎡ 초과~102㎡ 이하	1	0.1393	0.2085	1.149	0.4887
	102㎡ 초과~135㎡ 이하	1	0.1563	0.1765	1.169	0.5041
	135㎡ 초과	0	0.0	-	1.000	-

먼저, 중도해지에 가장 큰 영향을 미치는 요인인 중도해지시점 연령(현재 연령)의 경우 현재 연령 '80세 이상' 대비 '65세 미만'과 '80세 이상' 대비 '65세 이상~70세 미만'의 승산비는 각각 exp(0.6764)=1.97, exp(0.6617)=1.94로 나타나 중도해지시점의 연령이 낮을수록 중도해지 가능성은 높게 나타나는 경향을 보였다. 이러한 결과는 저 연령 가입자의 경우 같은 조건의 고 연령 가입자에 비해 월지급금이 적게 산출되므로 이에 대한 불만족이 존재할 수 있고 대출잔액도 작아 중도해지 유인이 높은 것으로 판단된다. 또한 저 연령 고령자일수록 주택연금 가입 이후에도 재취업을 통한 근로소득 마련 가능성이 크다는 점도 저 연령 가입자의 중도해지 유인을 높일 수 있다.

본 연구의 핵심 요인인 주택가격 변동금액은 '0~2천만원 미만 상승' 대비 주택가격이 하락한 경우의 중도해지 승산비가 가장 높게 나타났으며, 주택가격 상승금액이 '7천만원 이상~1억 5천만원 미만', '1억 5천만원 이상 상승' 그리고 '2천만원 이상~7천만원 미만 상승'인 경우도 '0~2천만원 미만 상승' 대비 승산비가 통계적으로 유의하였다. 그러나 주택가격이 하락한 경우는 하락금액이 크지 않은 점(평균 1,012만원, 중위 750만원)을 감안하면, 주택가격 하락이 중도해지에 직접적인 영향을 미쳤다고 볼 수는 없을 것으로 판단된다. 반면 주택가격이 상승한 구간의 승산은 '2천만원 이상~7천만원 미만

상승'의 경우 '0~2천만원 상승' 대비 약 1.6배, '7천만원 이상~1억 5천만원 미만'과 '1억 5천만원 이상 상승'의 경우는 약 2배 정도 높았다.

결국 주택가격 상승금액이 클수록 중도해지 가능성이 높아지는 경향을 알 수 있다. 상기 결과는 주택가격이 상승함에 따라 상승된 주택가격을 실현하기 위한 가입자의 자연스러운 경제적 의사결정으로 볼 수 있다.

대출한도의 경우 대출한도 '4억원 초과~5억원 이하' 대비 '1억원 초과~2억원 이하'의 중도해지 승산비는 약 4.23, '1억원 이하'와 '2억원 초과~3억원 이하'는 각각 약 4.19, 3.25로 나타나 대출한도가 낮은 구간에서 중도해지 승산비가 높은 경향을 보이고 있음을 알 수 있다. 대출한도는 장래 지급될 월지급금과 초기보증료의 현재가치 금액에 해당하므로 월지급금과 밀접한 연관이 존재하며 주택연금의 월지급금은 대부분 정액형으로 지급되고 있다. 이러한 상황을 감안하면 월지급금 또는 대출한도가 낮을 경우 고령자는 인플레이션에 따른 실질 노후소득 하락 등으로 노후생활비 충당에 도움이 되지 않을 것으로 판단하여 주택연금을 중도해지하려는 유인이 큰 것으로 볼 수 있다. 이는 조은영(2018)과 유사한 결과이기도 하다. 조은영(2018)은 월지급금과 밀접한 연관이 있는 가입시점 담보주택가격 구간별 중도해지율을 분석하였다. 분석결과, 가입시점 담보주택가격 구간이 낮을수록 중도해지율은 높았으며 특히 담보주택가격이 5천만원 미만의 경우 중도해지율은 33.0%로 가장 높았다.

앞서 살펴본 주택가격 변동금액의 경우 주택가격이 하락한 계약의 중도해지율이 높았으나 주택가격 상승폭이 작거나 하락할수록 대출한도(또는 월지급금)도 낮을 가능성이 높다는 점을 유추할 수 있다. 이를 뒷받침할 수 있는 근거로서 [표 11]을 보면, 대체로 주택가격 변동(상승)금액이 높을수록 대출한도가 높은 경향을 보여주고 있으며, 주택가격이 하락한 경우는 대출한도 '1억원 이하'가 53.9%, '1억원 초과~2억원 이하'는 39.5%로 대출한도 2억원 이하의 비중이 대다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.

[표 11] 주택가격 변동금액과 대출한도의 관계

(단위: 건, %)

주택가격 변동금액	대출한도					
	1억원 이하	1억원 초과 ~2억원 이하	2억원 초과 ~3억원 이하	3억원 초과 ~4억원 이하	4억원 초과 ~5억원 이하	계
1.5억원 이상 상승	16 (0.2)	872 (17.4)	1,698 (33.8)	1,305 (26.0)	1,136 (22.6)	5,027 (100.0)
7천만원 이상~ 1.5억원 미만 상승	155 (3.4)	1,908 (42.2)	1,383 (30.6)	643 (14.2)	433 (9.6)	4,522 (100.0)
2천만원 이상~ 7천만원 미만 상승	587 (10.3)	3040 (53.5)	1,190 (20.9)	499 (8.8)	371 (6.5)	5,687 (100.0)
0~2천만원 미만 상승	4,081 (37.3)	4,916 (44.9)	1,058 (9.7)	406 (3.7)	31 (0.8)	10,955 (100.0)
하락	2,033 (53.9)	1,489 (39.5)	166 (4.4)	50 (1.3)	31 (0.8)	3,769 (100.0)

지급방식의 경우 '확정기간방식' 대비 나머지 지급방식의 승산비가 모두 1 미만으로 나타나 '확정기간방식'을 선택한 가입자의 중도해지 가능성이 가장 높음을 알 수 있다. '확정기간방식'은 동일한 주택가격에 대해 종신방식 대비 비교적 높은 월지급금을 수령할 수 있는 장점이 존재하나 지급기간이 짧아, 이로 인한 소득 불확실성으로 중도해지 가능성이 높게 나타난 것으로 판단된다. 또한 우대형 지급방식의 중도해지 가능성이 낮은 것은 일반 주택연금 대비 최대 20% 월지급금을 더 많이 지급하는 우대형 주택연금의 장점이 중도해지 가능성을 낮춘 것으로 판단된다. 마지막으로 대출상환형의 경우는 주택연금 가입시점의 주택담보대출을 주택연금 대출한도의 일정비율로 상환 후 가입하는 특성으로 인해 중도해지 가능성이 가장 낮은 것으로 볼 수 있다.

지역별로 살펴보면, '기타 시·도' 대비 '세종'의 중도해지 승산비는 3.06, '서울'과 '대전'의 중도해지 승산비는 1.75 내외, '인천'과 '경기도'의 경우 각각 1.71, 1.52로 나타났다. 결국 주택가격이 기타 시·도 대비 상대적으로 높은 세종, 서울, 대전, 경기도, 인천 지역의 주택연금 해지 가능성이 높은 경향을 보이고 있음을 알 수 있다.

가입기간에 대한 중도해지 승산비는 exp(-0.2201)=0.80로 가입기간이 1개월 증가할수록 주택연금 중도해지 승산이 20% 감소함을 알 수 있다. 일반적으로 가입기간이 증가하게 되면 대출잔액도 증가하게 되므로 대출잔액 상환부담으로 인한 주택연금 중도해지 가능성이 낮을 것으로 판단된다. 가입기간은 주택연금의 중도해지에 가장 중요

한 요인이나 본 연구에서는 가입기간의 효과를 통제하고자 2018~2020년에 가입한 주택연금 가입자를 대상으로 한정한 결과 중도해지에 미치는 중요도가 상대적으로 낮게 나타났다.

주택면적은 '102㎡ 초과~135㎡ 이하'의 중도해지율이 가장 높았는데, 주택면적이 '85㎡ 초과~102㎡ 이하', '102㎡ 초과~135㎡ 이하'인 경우는 '135㎡ 초과' 대비 중도해지 승산이 각각 1.15배, 1.17배 높았다. 이는 주택면적이 클수록 주택의 다운사이징에 의한 중도해지 가능성이 다소 존재하는 것으로 판단된다.

주택면적과 지역의 경우 주택면적이 크고 대도시 일수록 주택가격 또는 주택가격 상승률이 높은 것이 일반적이므로 이러한 변수들은 주택가격 또는 주택가격 상승률이 기저에 있다는 사실을 유추해 볼 수 있다.

결과적으로 주택연금 중도해지에 영향을 미치는 요인들은 대출잔액 및 주택가격 변화와 직·간접적인 연관이 있는 변수들이다. 중도해지에 유의한 영향을 미치는 변수 중 중도해지시점의 연령, 지급방식은 대출잔액에 영향을 미치는 요인인 반면, 주택가격 변동금액, 지역, 주택면적 등은 주택가격 변화에 영향을 주는 요인이다.

따라서 단기간 주택가격이 상승한 가입자의 중도해지 가능성이 증가한다는 점은 주택자산의 가치가 누적된 대출잔액을 충분히 상쇄하고도 남을 만큼 주택가격 증가속도가 가파르기 때문으로 볼 수 있다. 반면 주택가격이 하락한 가입자는 저가주택에 거주하는 경우가 대부분으로 주택가격 변동이 중도해지에 영향을 미쳤다고는 볼 수 없다. 다만 주택연금 가입 시 지급되는 월지급금만으로는 노후생활 안정에 별다른 도움이 되지 않기에 중도해지를 결정하는 것으로 볼 수 있다.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 최근의 주택가격 상승에 따른 주택연금 가입자의 중도해지가 급증함에 따라 2020년 기준 최근 3개년도 가입자의 담보주택가격 상승률을 포함하여 주택연금의 중도해지 요인 및 중요도를 살펴보고자 하였다. 주택연금 중도해지에 유의한 영향을 미치는 요인은 중도해지시점 연령, 주택가격 변동액, 대출한도, 가입경과 기간, 지급방식, 지역, 주택면적의 총 7개 변수로 나타났다. 특히 주택가격 변동액이 중도해지시점 연령 다음으로 중도해지에 미치는 영향이 크다는 점을 확인할 수 있었다. 주택가격의 급격한 상승은 주택자산의 증가속도가 부채인 대출잔액 증가보다 빠르다는 것을 의미한다. 가입자 측면에서는 주택가격 상승에 따른 차익실현을 통해 대출잔액을 상환하고 주택 다운사이징 등 주택연금 이외의 다른 방법으로 자가주택을 활용한 노후소득을 마련하려는 유인이 존재한다. 또한 주택연금의 월지급금은 정액형이 다수를 차지하고 있어(2020년 말 기준 70.8%) 물가상승에 따른 노후소득보장 효과는 하락할 수밖에 없다. 따라서 주택가격이 상승한 가입자뿐만 아니라 주택가격이 하락한 가입자의 중도해지 가능성도 높아지는 결과로 이어졌다.

주택연금이 길어진 노후생활에 대비한 중요한 노후소득마련 수단임을 감안하면 주택연금의 중도해지는 완화되어야 하며, 이를 위한 주택금융공사의 노력과 가입자의 인식개선 및 합리적인 판단이 요구된다.

먼저, 주택금융공사 측면에서는 고객 친화적인 상품성 개선 노력과 중도해지 시 유·불리 점 등 정확한 정보제공을 통해 중도해지를 낮추는 노력이 필요하다. 예를 들어 주택가격 상승이 높은 수도권 지역의 주택연금 중도해지 가능성이 높게 나타난 만큼, 장기적으로는 주택가격 상승률을 지역 및 주택유형별로 세분화하여 월지급금 산정에 반영할 필요가 있다. 또한 정액형 위주의 지급방식에서 주택가격 상승률 등을 반영한 다양한 지급방식 개선도 병행될 필요가 있다. 반면 주택가격이 하락한 저가주택 거주 가입자의 노후소득보장 강화를 위해서도 저가주택 소유 고령자의 연령, 지역, 주택가격에 대한 분포를 정교하게 파악하여 우대지원율 차등적용, 지원금액 조정 및 가입대상 확대, 초기가입비용 지원 등의 개선방안을 마련할 필요가 있다.

동시에 중도해지는 주택연금 월지급금 산정 및 기금건전성 측면에서도 상당한 영향

을 미친다. 그러나 현행, 주택연금 월지급금 산정 시 중도해지 경험데이터를 활용한 중도해지율은 적용하지 않고 있다. 본 연구를 통해 주택가격 변화가 중도해지에 통계적으로 유의한 영향을 미쳤으며 주택연금의 제도 출범이후 경험데이터 축적이 충분한 상황임을 고려할 때, 이제는 주택가격 변동을 고려한 연령 및 경과기간별 경험 중도해지율 산정 및 적용이 필요하다. 경험 중도해지율이 적용된다면 적정 수준의 월지급금 산정 및 정교한 리스크 관리가 가능하므로 기금의 재정건전성 강화에 도움이 될 것이다.

다음으로 가입자 입장에서 단기간 주택가격 상승에 따른 중도해지는 신중할 필요가 있다. 단순히 주택가격 상승분과 월지급금만을 비교하여 이익 여부를 따지기 보다는 중도해지에 따른 비용, 중도해지 이후 생활비를 안정적으로 조달할 수 있는지 등을 충분히 고려할 필요가 있다.

본 연구는 최초로 주택연금 가입계약의 담보주택 가격 정보를 바탕으로 최근의 주택가격상승이 중도해지에 미치는 영향을 통계적으로 증명하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 분석목적 및 데이터의 제약으로 인해 2020년 말 기준 최근 3년 가입계약 건수 중 2020년도에 중도해지 한 계약 건수를 대상으로 분석한 한계가 존재한다. 주택가격 변화추세는 언제든지 바뀔 수 있기 때문에 향후에는 일정 주기별 주택연금 유지계약의 담보주택가격 변화를 추적 관찰할 필요가 있다. 이를 통해 주택가격이 급등하지 않는 시기를 포함한 장기적인 주택가격 변화가 주택연금 중도해지에 미치는 영향이 어느 정도인지를 분석하는 것이 필요할 것이다. 또한 최근의 코로나19 확산에 따른 사회·경제적 충격이 주택연금 중도해지에 미치는 영향을 고려하지 못한 한계도 존재한다. 마지막으로, 객관적 측정이 어려운 가입이후 '상속 또는 단순변심' 등의 심리적 요인도 중도해지에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 향후에는 가입자의 심리적 요인을 포함한 분석도 추가적으로 고려될 필요가 있다.

참고문헌

김경선·신승우, “주택연금 계약해지 위험에 관한 연구,” 「주거환경」 제12권 제4호, 한국주거환경학회, 2014, 241~252쪽.

김병국, “역모기지 조기종결 위험에 관한 연구,” 「부동산학연구」 제26권 제2호, 한국부동산분석학회, 2020, 7~21쪽.

김병국·임병권, “주택연금 조기종결 후 재가입 결정요인 분석,” 「주택연구」 제29권 제1호, 한국주택학회, 2021, 79~99쪽.

김윤수·이용만, “주택연금 가입자의 소그룹별 생존분석에 관한 연구: Kaplan-Meier 생존율과 Cox 비례위험모형을 중심으로,” 「부동산학연구」 제26권 제4호, 한국부동산분석학회, 2020, 41~69쪽.

김정주, “역모기지 조기상환율의 확률적 모델링에 관한 연구,” 「보험학회지」 제94호, 한국보험학회, 2013, 1~37쪽.

류기운·이재송·최열, “가입자 특성을 고려한 주택연금 중도해지 결정요인 분석,” 「국토계획」 제55권 제4호, 대한국토·도시계획학회, 2020, 85~94쪽.

유선종·노민지, “주택연금 계약해지의 결정요인에 관한 연구,” 「부동산학연구」 제19권 제2호, 한국부동산분석학회, 2013, 57~75쪽.

조은영, 「주택연금 중도해지자의 특성분석」, 국회예산정책처, 2018.

한국주택금융공사, 주택연금, 〈https://www.hf.go.kr, 접속: 2021. 2. 28.〉

Blevins, Jason R. et al., “A dynamic discrete choice model of reverse mortgage borrower behavior,” *International Economic Review,* vol.61 no.4, 2020, pp.1437-1477.

Chow, Ming H., Edward J. Szymanoski, and Theresa R. DiVenti, “Applying survival analysis techniques to loan terminations for HUD’s reverse mortgage insurance program-HECM,” the 13th Northeast SAS Users Group Conference, 2000.

Davidoff, Thomas, and Gerd M. Welke, “The role of appreciation and borrower characteristics in reverse mortgage terminations,” *Journal of Real Estate Research,* vol.39 no.1, 2017, pp.99-126.

Jiang, Shan, Chen Miller, and Tyler Yang, “An Empirical Study of Termination Behavior of Reverse Mortgage,” *Working paper,* 2018.

Jiang, Shan, and Chen L. Miller, "Termination risk of reverse mortgages," *International Real Estate Review,* vol.22 no.2, 2019, pp.169-196.

Nakajima, Makoto, and Irina A. Telyukova, "Reverse mortgage loans: A quantitative analysis," *Journal of Finance,* vol.72 no.2, 2017, pp.911-950.

Rodda, David T., Ken Lam, and Andrew Youn, "Stochastic modeling of federal housing administration Home Equity Conversion Mortgages with low-cost refinancing," *Real Estate Economics,* vol.32 no.4, 2004, pp.589-617.

Shi, Tianxiang, and Yung-Tsung Lee, "Prepayment risk in reverse mortgages: An intensity-governed surrender model," *Insurance: Mathematics and Economics*, vol.98, 2021, pp.68-82.

Szymanoski, Edward J., James C. Enriquez, and Theresa R. DiVenti, "Home equity conversion mortgage terminations: Information to enhance the developing secondary market," *Cityscape,* 2007, pp.5-45.

United States Government Accountability Office, "Reverse Mortgages: FHA Needs to Improve Monitoring and Oversight of Loan Outcomes and Servicing, Reports to Congressional Requesters, 2019.

Effect and Implications of Housing Price Changes on Mid-Term Termination of Reverse Mortgage

Choi Kyung-jin* Chun Heuiju**

Abstract

This study investigated the factors of termination of reverse mortgage in consideration of the effect of changes in housing prices of reverse mortgage subscribers using a logistic regression model for a total of 29,960 people who subscribed to reverse mortgage for three years as of the end of 2020. As a result of the analysis, it was found that the factors significantly affecting the mid-term termination of the reverse mortgage were 7 variables: the age at the mid-term termination, the amount of housing price change, the loan limit, payment method, the subscription period, the region, and the housing area. In addition, among the seven factors that significantly affect the midterm termination of reverse mortgage, it is proved that the amount of change in housing price is the second factor influencing mid-term termination after the age at the mid-term termination. At the same time, subscribers whose housing prices decreased also had a statistically significant effect on midterm termination of reverse mortgage. This suggests that it may be difficult to meet the living expenses of old age with only the monthly payment received. Therefore, it is necessary to differently apply the housing price increase rate used in calculating the monthly payment and to improve the preferential payment rate for low-priced housing subscribers. At the same time, on the provider side, it is necessary to continuously monitor changes in housing prices in order to strengthen the financial management of reverse mortgages and risk management.

□ Keywords: Reverse Mortgage, Housing Price, Mid-term Termination, Logistic Regression

---

* First Author, Research Fellow, Housing Finance Research Institute, Korea Housing Finance Corporation

** Corresponding Author, Associate Professor, Department of Statistics and Information Science, Dongduk Womens' University

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 한다)에서 정한 원고작성 및 투고요령과 운영세칙에 근거하여 취급하여야 한다.

③ 내규 제8조에 따라 위촉된 논문심사위원(이하 “심사위원”이라 한다)은 심사의뢰 받은 논문을 개인의 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 편집위원회가 정한 운영세칙에 따라 공정하게 심사하여야 한다.

④ 편집위원 또는 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다.

제5조(연구윤리 위반행위) “연구윤리 위반행위”란 학술지에 게재하기 위하여 제출된 논문과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 제3조제2항의 위조, 변조, 표절행위
2. 연구내용 또는 결과에 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자의 자격을 부여하지 아니하거나 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등 불합리한 이유로 논문저자의 자격을 부여하는 부당한 저자 표시행위
3. 자신 또는 다른 사람의 연구윤리 위반행위 여부에 대한 심의를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
4. 그 밖에 연구와 관련하여 사회과학 분야 등에서 통상적으로 용인되는 범위를 뚜렷하게 벗어난 부적절한 행위

제6조(연구윤리위원회의 구성) ① 학술지에 게재할 목적으로 제출된 논문의 연구윤리 위반행위 해당 여부 등을 심사하기 위하여 위원장 1인을 포함한 5인 이내의 위원으로 구성된 연구윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 편집위원회의 위원장이 되고, 위원은 관련 전문성을 고려하여 편집위원 중에서 호선한다.

제7조(연구윤리 위반행위의 심의) ① 위원장은 학술지에 게재되거나 게재 예정인 논문에 대하여 제보 등을 통하여 연구윤리 위반행위에 관한 사실을 인지한 경우에는 즉시 위원회를 소집하여 연구윤리 위반 여부 등을 심의한다.

② 위원회는 연구윤리 위반행위와 관련된 연구자 및 피검증자에게 의견진술, 이의제기 및 변론의 권리와 기회를 동등하게 보장하고, 관련 절차를 사전에 통지한다.

③ 위원회는 외부로부터 부당한 압력이나 간섭을 받지 아니하고 독립적이고 공정하게 진실성을 판단하도록 노력하여야 한다.

④ 위원회는 재적위원 전원 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 필요한 경우 해당 연구자 및 관계자를 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.

제8조(연구윤리 위반행위에 대한 제재) ① 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 때에는 그 논문의 게재를 즉시 중단한다.

② 연구윤리 위반행위로 결정된 논문이 이미 게재된 경우에는 다음 회에 발간하는 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 논문투고자가 100일 이내에 수정된 논문을 제출하지 않을 경우 편집위원장은 논문심사 종결을 결정할 수 있다. 단, 저자가 기한연장을 요구하는 경우에는 합당한 이유가 있는 경우 편집위원장은 재량으로 이를 승인할 수 있다.

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(논문 표절) 제출된 논문에 표절 등의 문제가 있는 경우 「국회예산정책처 학술지 연구윤리지침」에 따라 처리한다.

제15조(비밀유지의무) 편집위원 및 각 투고 논문의 심사위원은 심사 중 알게 된 사항에 관하여 비밀을 유지하여야 한다.

제16조(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)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2020년 11월 13일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2021년 3월 30일)

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 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하고 있으며, 2018년 10월 한국연구재단 등재학술지로 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

◦ 재정·경제 및 조세, 공공정책 등 분야

□ 논문 분량

◦ 국문초록, 영문초록, 참고문헌 등을 포함하여 본지 편집양식 기준으로 A4 용지 25매 내외

□ 논문 공모 및 학술지 발간일

◦ 논문공모: 상시 모집
◦ 투고자격: 석사과정 이상
◦ 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 재정·경제 및 조세, 공공정책 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 본지 편집양식(아래아한글)으로 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:

$$\int_0^{\infty} f(x)\,dx + C \qquad (1)$$

$$e^{i\theta} = \cos\theta + i\sin\theta \qquad (2\text{-a})$$

$$= \exp[\theta,\ \pi] \qquad (2\text{-b})$$

5) 간단한 인용논문의 표기는 각주로 처리하지 않고 본문 중에서 직접 처리한다. 외국 저자의 경우는 국문으로 번역하지 않고 원문 표기를 원칙으로 한다. 저자가 두 명 이상인 경우는 아래 예와 같이 표기한다.

예: (1) Duflo, Kremer, and Robinson(2011)과 최광(2003b)에서 언급한 내용을 정리하면…

(2) 기존 연구(옥동석 외 2010; 고영선 1999)를 토대로 재정리한 결과는 다음과 같다.

6) 표나 그림에는 일련번호를 부여한다.

예 : [표 1], [표 2], …, [그림 1], [그림 2], …

7) 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보는 논문 말미의 참고문헌에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않는 문헌은 포함시키지 않는 것을 원칙으로 한다.

3. 참고문헌의 작성 요령

1) 각 문헌은 한글, 기타 동양어, 영어, 기타 서양어 문헌 순으로 배치하며, 배열의 순서는 동양문헌은 “가나다 순”으로, 서양 문헌은 “알파벳 순”으로 한다. 페이지 표시는 한 면일 경우 00쪽(동양 문헌) 또는 p.00(서양 문헌), 여러 면일 경우 00~00쪽(동양 문헌) 또는 pp.000-000(서양 문헌)로 표시한다.

2) 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 나열하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우 에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다. 단, 동일 저자의 저작물이 여러 편일 경우 두 번째부터는 한글 3글자 길이의 밑줄(_____)로 인명을 대체한다.

3) 각각의 문헌의 구체적인 표시는 아래에 제시된 형식에 따라 작성한다. 논문(학위논문 포함), 기사, 인터넷 자료 등은 동양 문헌 및 서양 문헌 모두 큰따옴표(“ ”)로 표시한다. 저서 또는 번역서(그리고 편저서, 학회지, 월간지, 주간지, 일간지 등)는 동양 문헌의 경우는 낫표(「 」)로, 서양 문헌의 경우는 기호 없이 이탤릭체(italic)로 표기한다.

4) 인터넷 자료를 인용하는 경우, 제작자, 주제명, 제작연도, 웹주소(검색일자)의 순으로 한다.

참고문헌 작성 예

고영선, “세수추계모형의 예측력 비교,” 「KDI정책연구」 제21권 제3·4호, 1999, 3~61쪽.

국가통계포털, 국내통계 <http://kosis.kr>, 2010. (검색일: 2011. 11. 30)

국경복·황선호, “의무지출과 재량지출 구분기준에 관한 연구,” 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회, 2010.

국회예산정책처, 「2011~2015년 경제전망 및 재정분석: 종합편」, 국회예산정책처, 2011.

김동건, 「비용·편익분석」, 박영사, 1997.

신해룡, 「예산개혁론」, 세명서관, 2011.

안충영·홍성표·박완규 역, 「기초 계량경제학」(*Basic Econometrics*, 2nd ed., Damodar N. Gujarati), 진영사, 2000.

옥동석·백웅기·김필헌·이종욱, 「지속성장을 위한 정부 역할의 재조명」, 한국경제연구원, 2010.

전주성, “위기 겪는 지금이 개혁할 좋은 기회,” 동아일보, 2008년 11월 10일자, A30면.

주영진, 「국회법론」, 국회예산정책처, 2011.

최 광, 「경제 원리와 정책」, 비봉출판사, 2003a.

_____, Fiscal and Public Policies in Korea, 한국조세연구원, 2003b.

_____, 「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 율곡출판사, 2009.

Blank, R. M., “Analyzing the Length or Welfare Spells,” *Journal of Public Economics,* vol. 39, Elsevier, 1989, pp.245-273.

_____, “Evaluation Welfare Reform in the United States,” *Journal of Economic Literature*, vol.40 no.4, American Economic Association, 2002, pp.1105-1166

Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson, “Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya,” *American Economic Review*, vol.101 no.6, 2011, pp.2350 – 2390.

Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, “Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective,” *Center for Economic Policy Research Discussion Paper*, no.5327, The Centre for Economic Policy Research, 2005.

OECD, “Next Generation Access Networks and Market Structure,” *OECD Digital Economy Papers*, no.183, OECD Publishing, 2011.

Schick, Allen, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2007.

예산정책연구 제10권 제4호

발 간 일	2021년 12월 29일
발 행 인	임익상 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, 2021

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.10 No.4
December 2021

Journal of Budget and Policy

- Effects of Functional Fiscal Expenditure
  Kim So-young, Lee Dong-hyun

- A Study on the New Fiscal Rules in Response to Recurring Crises
  Chun Soo-kyung

- Developing Performance Indicators for the Promotion of Social Value in the Disabled's Job Project
  Lee Jae-won

- Review and Suggestion on Recent Expansion of Simplified VAT Taxpayers
  Jun, Byung Wook

- An Analysis and Evaluation of the Status of Korean Tax Burden on Real Estate through International Comparison
  Joo, Man-soo

- How Much are the Government and the National Assembly Responsible for the Outcomes Induced by the 2014 Amendment of Income Tax Codes in South Korea
  Chae Eun-dong, Lee Woo-jin

- Effect and Implications of Housing Price Changes on Mid-Term Termination of Reverse Mortgage
  Choi Kyung-jin, Chun Heuiju

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