

# 2015년도 조세특례 심층평가Ⅳ

2015. 9

## 2015년도 조세특례 심층평가Ⅳ

2015년도 조세특례 심층평가Ⅳ

기획재정부·한국조세재정연구원



기획재정부  
MINISTRY OF STRATEGY  
AND FINANCE

세종특별자치시 갈매로 477 정부세종청사 기획재정부  
TEL:044-215-2114(代), www.mosf.go.kr



한국조세재정연구원  
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

세종특별자치시 한누리대로 1924  
TEL:044-414-2114(代), www.kipf.re.kr



기획재정부  
MINISTRY OF STRATEGY  
AND FINANCE



한국조세재정연구원  
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

# 2015년도 조세특례 심층평가Ⅳ

2015.9



**기획재정부**  
MINISTRY OF STRATEGY  
AND FINANCE

**KIPF** 한국조세재정연구원  
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE



# 총 목 차

<b>▣ 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율</b> .....	1
I. 서 론 .....	23
II. 도시철도 건설용역에 대한 조세지원제도의 현황과 특징 .....	31
III. 주요국의 철도 관련 지원제도 .....	75
IV. 도시철도 건설용역에 대한 조세지원제도 효과 분석 .....	151
V. 결론 및 종합평가 .....	177
참고문헌 .....	189
부 록 .....	193
<b>▣ 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 특례</b> .....	199
I. 서 론 .....	223
II. 전자(세금)계산서제도의 의의 및 현황 .....	229
III. 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 의의 및 현황 .....	253
IV. 주요 쟁점과 평가방법 .....	269
V. 해외사례 .....	279
VI. 타당성 평가 .....	297
VII. 효과성 평가 .....	313



VIII. 효율성 평가 .....	321
IX. 향후 정책방향 .....	339
참고문헌 .....	349
부 록 .....	353
<b>▣ 제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제 .....</b>	<b>371</b>
I. 서 론 .....	393
II. 골프장 개별소비세 면제제도 연혁과 주요 쟁점 .....	399
III. 정부정책의 타당성 분석 .....	411
IV. 제도 효과성 분석 .....	451
V. 결론 및 제도개선방안 .....	497
참고문헌 .....	503
부 록 .....	505



# 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율





# 제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율』  
연구용역에 관한 최종보고서로 제출합니다.

연구진 : 정재호 한국조세재정연구원 선임연구위원

오종현 한국조세재정연구원 부연구위원

하헌구 인하대학교 교수

2015년 9월

한국조세재정연구원

원장 박 형 수



## 요 약

- 본 보고서는 부가가치세법에서 규정하고 있는 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용제도에 대해 평가하였음
- 현재 주요 광역시를 중심으로 도시철도가 운영되고 있음
  - 서울은 9개 노선, 부산은 4개 노선, 대구는 3개 노선, 그리고 인천, 광주, 대전이 각각 1개 노선을 운영 중
  - 2005년 도시철도 이용자 수는 20.2억명에서 2013년 24.8억명으로 증가하였음
    - 연평균 2.59%의 증가율을 보이고 있으며 증가추세는 지속될 것으로 전망
- 현재 대부분 지방자치단체가 공사의 형태로 도시철도서비스를 공급하고 있으며, 경전철사업과 일부 도시철도에 민간부문이 참여하여 투자 및 운영을 담당하고 있음
- 도시철도 건설주체는 국가, 도시철도사업의 면허를 받은 지방자치단체, 특별법인, 지방공기업(도시철도공사), 기타법인 그리고 국가·지방자치단체로부터 건설·수탁을 받은 법인임
- 이들 도시철도 건설주체들 간의 도시철도 건설용역에 대한 재원분담은 국가 60%, 지자체 40%
  - 서울의 경우 국가 40%, 서울시 60% 분담함
  - 광역철도의 경우에는 국가 70%, 지방자치단체 30% 등
- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용은 「조세특례제한법」에 규정되어 있으며, 2015년 말에 일몰이 예정되어 있음

- 「조세특례제한법」 제105조에서는 부가가치세의 영세율을 적용하는 재화 또는 용역의 공급에 대해 규정하고 있으며, 제1항 제3호에서 도시철도 건설용역을 포함하고 있음
- 도시철도 건설용역에 대한 영세율은 「조세감면규제법」 제11조의2(부가가치세의 면제)에 의해 1980년 1월 1일부터 시행되었으며, 이후 법의 개정 및 「조세특례제한법」으로의 전환 등을 거쳐 현재에 이르고 있음
- 이후 도시철도 소유 및 운영기관의 변천으로 인하여 해당 규정이 개정되고, 일몰규정이 도입되는 등 변동이 있었으나, 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율은 지속적으로 유지됨
- 현재 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용은 한시적으로 2015년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용함

「조세특례제한법」 제105조(부가가치세 영세율의 적용)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대한 부가가치세의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영(零)의 세율을 적용한다. 이 경우 제3호 및 제3호의2는 2015년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용하고, 제5호 및 제6호는 2017년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용한다.
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자에게 직접 공급하는 도시철도건설용역
- 가. 국가 및 지방자치단체
  - 나. 「도시철도법」의 적용을 받는 도시철도공사(지방자치단체의 조례에 따라 도시철도를 건설할 수 있는 경우로 한정한다)
  - 다. 「한국철도시설공단법」에 따른 한국철도시설공단
  - 라. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제7호에 따른 사업시행사

- 한편, 도시철도 건설용역으로 부가가치세 영세율이 적용되는 도시철도의 개념에는 도시철도의 선로 등 도시철도의 제반 시설물이 포함되어 있음
- 「조세특례제한법 기본통칙」 105-0...3 제2항
  - ① 사업자가 도시철도 건설용 재화를 공급하는 경우와 법 제105조제1항제3호에 해당하는 자에게 직접 도시철도 건설용역을 공급하는 사업

자로부터 하도급을 받아 도시철도 건설용역을 공급하는 경우에는 영의세율을 적용하지 아니한다.

- ② 법 제105조제1항제3호에 따른 도시철도 건설용역에 대하여 부가가치세 영세율을 적용함에 있어 동 도시철도의 개념에는 도시철도의 선로 등 도시철도의 제반 시설물이 포함된다.

○ 「조세특례제한법 집행기준」 105-0-3 제1항

- ① 도시철도 건설용역에 대하여 부가가치세 영세율을 적용함에 있어 도시철도의 범위에는 도시철도의 선로 등 도시철도의 제반 시설물이 포함된다.
- ② 도시철도 건설용역에 해당 여부는 「도시철도법」 제3조제5호의 도시철도건설 규정에 따르지 않고, 통계청장이 고시하는 해당 과세기간 개시일 현재의 한국표준산업분류에 따른다.
- ③ 도시철도 건설용역의 범위에는 새로운 도시철도의 건설뿐만 아니라 기존 도시철도의 개량, 증설도 포함된다.
- ④ 사업자가 도시철도공사에 직접 공급하는 도시철도 건설용 재화에 대하여는 영세율을 적용하지 아니한다.

□ 주요국의 철도 여객운송용역에 대한 부가가치세 과세 여부를 살펴보면 대부분의 국가들은 부가가치세를 과세하고 있음

- 표준세율을 적용하고 있는 나라는 일본, 노르웨이, 뉴질랜드, 호주 등이며, 경감세율을 적용하고 있는 나라는 독일, 네덜란드, 스웨덴, 이탈리아 등임
- 우리나라를 비롯한 덴마크, 아일랜드에서 면세 적용하고 있으며 영국은 영세율을 적용하고 있음

□ 대부분의 EU국가들은 여객운송에 대해 부가가치세를 과세하고 있기 때문에, 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세를 과세해도 환수효과 등의 문제는 발생하지 않는다는 특징이 있음

- 여객운송에 대해 부가가치세를 과세하고 있기 때문에, 도시철도 등의 사업자가 면세사업자가 아닌 부가가치세 과세사업자로서, 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세를 과세해도 매입세액공제를 받을 수 있기 때문임
- 이와 별도로, 우리나라와 마찬가지로 대부분의 국가들은 철도 건설과 관련하여 여러 가지 재정적 지원책을 마련하고 있음
- 영국의 경우 인프라 부문에서 성숙기에 도달하였지만 기존 시설의 재건, 경제 활성화를 위한 미래의 투자 일환으로 인프라 자금 조달을 위한 **Public funding**, **Private funding**, **Mixed public/private funding**을 구성함
  - 일본의 경우 「도시 철도 등 편의 증진법」, 재무성의 철도관련 조세특별조치, 국토교통성의 세제특례를 통해서 제도적 지원, 세금감면, 보조금 지급 등의 재정적 지원책을 마련하여 운영중임
  - 독일의 경우 철도 인프라의 자금 지원을 위해 시 운송금융법(GVFG), 교통 인프라 금융법(VIFGG) 등 세분화된 철도·금융 관련법을 제정하였고 철도의 신규 건설 및 확장 사업, 수수료 비용, 유지보수 등에 연방 자금을 조달받을 수 있도록 명시하고 있음
  - 프랑스의 경우 철도 인프라 프로젝트와 프랑스 수송인프라 자금조달기관인 l'AFITF로부터 자금조달을 받기도 하며 민관협력사업(PPP) 방식의 조달과 자체적인 보조금을 조성하여 지원하고 있음
  - EU에서는 인프라 건설비 지원, 대출 보증 지원, 인프라 펀드와 Marguerite 기금 설립, 유럽횡단운송네트워크인 TEN-T 프로젝트 계획 등 다양한 방식으로 재정 지원책을 수립하여 각국에서 시행하도록 권고하고 있음
- 우리나라에서 시행중인 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도 적용은 도시철도 건설에 대한 지방자치단체의 재정 부담을 완화하고 도시철도 건설을 촉진하기 위해 도입된 제도
- 도시철도 건설은 기본적으로 국가가 국민의 교통편의와 교통체계의 효율성을 증진하기 위한 목적으로 대중교통을 체계적으로 육성 지원하고, 국민의 대중교통수단 이용을 촉진하기 위해 제공되는 것임

- 시내버스와 함께 도시 대중교통체계의 중요한 수단인 도시철도의 건설과 서비스 공급을 통한 도시교통 혼잡 완화 및 생활의 질 향상은 지방자치단체의 중요한 정책 목표임
  - 대규모 시설투자 등으로 인한 규모의 경제 가능성, 공공서비스 공급의 무의 원칙, 국민이 소비하는 것이 바람직하다고 생각하는 가치재(merit goods) 등의 측면에서 도시철도서비스는 지방자치단체가 공급하는 것이 타당한 것으로 되어 왔음
- 다시 말해 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용은 도시철도 건설을 촉진하기 위한 여러 가지 지원방법 중에서 부가가치세 부담을 완화 해 주는 제도
- 이와 같은 도시철도의 건설 촉진과 이용 활성화는 대도시권 교통혼잡으로 인한 사회적비용을 감소시키고 이를 통해 국민 삶의 질 향상 및 도시경쟁력 강화 하는 등 다양한 외부적 효과가 존재함
- 또한 도시철도 이용자의 요금부담 완화는 교통 약자의 이동권 확보 지원 이라는 복지적인 측면에서도 시행될 필요가 있는 것으로 평가됨
- 따라서 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도 적용을 통한 조세 지원제도는 정부 정책으로 시행되는 것이 적절하다고 평가됨
- 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 영세율을 적용하는 대신 부가가치세 10%를 과세할 경우, 다른 조세지출과 달리 도시철도 건설용역 자체가 정부에 제공하는 건설용역이기 때문에 부가가치세 10%를 과세하더라도 부가가치세 영세율을 적용할 경우와 마찬가지로 중앙정부 재정에 미치는 영향은 동일함
- 도시철도 건설용역은 정부에 제공하는 건설용역이기 때문에 부가가치세가 과세되면 그만큼 정부 재정지출이 증가하고 동일한 금액만큼 정부의 부가 가치세 수입이 증가하여 결과적으로 재정에 미치는 영향은 없음

- 도시철도 건설용역을 제공하는 민간 건설업자의 경우에도 이론적으로는 부가가치세 영세율을 적용할 때와 별 차이가 없다고 볼 수 있음
  - 민간 건설업자의 경우, 부가가치세 10%가 과세되기 때문에 부가가치세 과세 이전의 공사비가 예를 들어 100이었다면, 과세 이후에는 110이 되고, 그만큼의 공사비를 정부(국가, 지방자치단체)로부터 받아야 공사가 진행됨
  - 기존에도 부가가치세 영세율이 적용되어 건설자재 등에 대한 매입세액공제를 받았기 때문에, 부가가치세가 과세되더라도 사업비는 여전히 100만큼으로 달라지는 것은 없음
  
- 그런데 도시철도 건설용역의 재정을 중앙정부와 지방자치단체가 나눠서 부담하기 때문에, 부가가치세를 과세할 경우에는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 재원부담 경로 등으로 인해 지방자치단체가 부가가치세만큼 추가부담 우려
  - 부가가치세 10% 부과로 공사비가 110이 되어, 국가와 지방자치단체가 절반인 55씩을 부담할 경우에
  - 국가는 부가가치세 10% 부과에 따른 세수입으로 10만큼을 받아 국가 일반회계 수입으로 귀속되고,
  - 여기서 부가가치세 수입분 중 5만큼을 지방자치단체에 이전해야 공사비를 국가와 지방자치단체가 절반씩 부담하게 됨
    - 만약 5만큼을 지방자치단체로 이전하지 않을 경우, 부가가치세 세수입 10을 국가가 받기 때문에, 결과적으로 공사비 중 국가는 45만큼, 지방자치단체는 55를 부담하게 됨
  - 부가가치세 수입분이 지방자치단체로 이전되지 않는다면, 지방자치단체는 부가가치세만큼 재정부담이 증가하고 이는 도시철도 요금 인상으로 연결될 수밖에 없음
  
- 또한 민자로 도시철도가 건설될 경우, 민자 사업자는 정부로부터 공사비를 받지 않고, 추후 사업에 대한 운영권을 받기 때문에 부가가치세를 부과하면 부가가치세만큼의 부담이 그대로 발생할 수밖에 없음

- 부가가치세만큼의 부담은 추후 요금 인상 요인으로 작용하게 됨
  - 특히, 우리나라에서는 최종재인 지하철 요금에 대해 부가가치세를 면세하기 때문에, 민자 사업자의 경우에는 도시철도 건설용역과 관련된 부가가치세 매입세액공제를 받지 못하게 되어 이론적으로 부가가치세 과세로 인해 그 금액만큼을 요금에 전가하게 됨
- 이처럼 도시철도 건설용역에 부가가치세 영세율 대신 부가가치세가 과세되면, 그만큼 지방자치단체와 민자 사업자들에게 재정 부담이 증가하게 됨
- 이런 상황을 반영하여 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율 제도의 효과성 평가를 지방자치단체의 재정부담 완화 정도 및 민간사업자의 투자부담 완화 정도로 분석해 보면, 지방자치단체는 약 546억원에서 749억원, 민자 사업자는 약 323억원에서 441억원의 부담 완화가 있는 것으로 추정됨
- 부가가치세 영세율 제도로 인하여 2010년~2013년 동안 연평균 546억원(국토교통부 자료 기준)의 지방자치단체의 재정부담 완화효과가 있었던 것으로 추정할 수 있음
    - 조세지출예산서의 자료를 기준으로 평가해보면, 부가가치세 영세율제도로 인하여 2010년~2013년 동안 연평균 749억원의 지자체 재정부담 완화 효과가 있었던 것으로 평가할 수 있음
  - 도시철도 민간투자사업자에 대한 순 부담완화 효과는 2010년~2013년 동안 연평균 323억원(국토교통부 자료 기준)의 부담 완화 효과가 있는 것으로 추정할 수 있음
    - 조세지출예산서를 기준으로 할 경우 민간투자사업자에게는 2010년~2013년 동안 연평균 441억원의 부담 완화 효과가 있었던 것으로 추정할 수 있음
- 결과적으로 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세를 부과할 경우, 국가와 지방자치단체의 세수입 이전에 대한 논의가 필요하며, 이런 세수입 이전이 어려울 경우 부가가치세 부과로 도시철도 요금 인상이 발생할 가능성이 높음

- 부가가치세 10% 부과에 따른 세수입 증가는 없음
  - 세수입이 발생한 이후에 국가에서 지방자치단체로 공사비를 이전하는 방안을 찾는 게 복잡하고 어려울 수 있음
    - 이미 부가가치세 수입의 일부를 지방소비세로 시행 중
  - 세수입 이전이 어렵다면, 도시철도 요금 인상요인으로 작용할 수밖에 없음
  - 또한 민자 사업자들의 경우에도 도시철도 인상요인으로 작용할 수밖에 없음
- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 제도의 도시철도 이용자들에게 대한 요금부담 완화효과는 부가가치세 영세율제도가 폐지되었을 경우, 요금수준이 얼마나 증가할지를 추정하여 산정할 수 있는데, 1인당 도시철도 이용횟수당 평균적으로 약 51원에서 70원(2010년~2013년 연평균) 정도로 추정됨
- 도시철도 건설사업비에 대한 부가가치세 감면액의 비율(국토교통부의 조세지출규모 자료 기준)을 적용하여, 사업비 증대분만큼 요금이 인상된다는 가정하에 추정하면, 1인당 도시철도 이용횟수당 평균적으로 약 51원(2010년~2013년 연평균) 정도의 도시철도 요금부담 완화효과가 있는 것으로 추정됨
    - 조세지출예산서상의 조세지출규모를 기준으로 도시철도 이용자의 요금부담 완화효과를 추정하면, 1인당 도시철도 이용시 평균적으로 약 70원(2010년~2013년 연평균)의 요금부담 완화효과가 있는 것으로 추정할 수 있음
- 따라서 국가와 지방자치단체 사이의 재원 이전의 복잡한 과정과 요금 인상 등의 요인을 감안할 때 부가가치세 영세율제도 적용은 적절한 제도라고 생각됨
- 이러한 이유로 인해 현재까지 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 영세율 제도를 적용한 것으로 생각됨
- 부가가치세제도 측면에서 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도 적용은 부가가치세 면세보다 더 적절한 정책 수단임

- 우리나라 부가가치세제도의 부과방식은 대부분의 부가가치세제도를 도입한 다른 국가들과 마찬가지로 전단계세액공제방식을 사용하고 있음
  - 전단계세액공제방식을 적용할 경우, 부가가치세 면세가 최종거래단계가 아닌 중간단계에서 적용되지 않을 경우 환수효과와 누적효과가 동시에 발생하게 되는 문제가 있음
    - 다시 말해, 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 면세가 적용된다면, 매입세액공제를 받지 못하기 때문에 그만큼 공사비를 증가시키는 요인으로 작용하게 됨
  - 다만, 부가가치세제도 적용 원칙에 비추어 봤을 때, 도시철도 건설용역에 영세율을 적용하는 것은 부가가치세제 영세율제도의 원래 취지에 맞지 않는 측면이 있음
    - 부가가치세 영세율제도는 대부분 수출재화에 적용하는 것이 일반적임
- 추가적으로 향후에는 신규 도시철도 건설보다는 노선 연장 및 노후시설 개량 등에 부가가치세 영세율이 더 적용될 수 있기 때문에 이럴 경우에도 부가가치세 영세율 적용이 타당한지를 논의할 필요가 있음
- 현재 도시철도 건설이 대부분 이루어졌고, 지방자치단체에서 국고를 지원받는 것도 용이하지 않기 때문에 향후 도시철도 신설은 많지 않을 것으로 예상
    - 향후 도시철도 건설에 대한 국고지원은 건설 타당성이 인정되고, 「도시철도법」에 따른 기본계획이 확정된 노선에 대해서만 지원함
    - 또한 각 지방자치단체의 도시철도 관련 부채감당 능력이 부족한 경우에는 신규 또는 진행중인 건설사업에 대한 국가 지원을 보류 또는 삭감하는 기준도 운영중에 있음
    - 신규 건설보다 노후시설 개량 사업비가 더 작음
- 도시철도시설 노후화에 따른 시설 개선비용 등은 대부분 해당 지방자치단체와 운영기관의 예산으로 진행중인 것으로 나타났으며, 이런 기존의 도시철도시설과

관련해서 부가가치세 영세율을 적용하는 범위를 구체적으로 지정하는 것은 불가능한 것으로 여겨짐

- 「도시철도법에」 의해 도시철도의 건설기준은 ‘도시철도건설규칙’에서 필요한 사항을 규정하고 있음
- 또한 정거장 시설로 승강장, 대합실, 화장실, 통로 그리고 이와 관련된 전기, 통신시설 등에 대한 세부규정은 ‘도시철도 정거장 및 환승·편의시설 설계 지침’에서 자세하게 규정하고 있음
- 도시철도시설은 법적으로 규정되어 있어서, 이 중에서 어느 시설은 부가가치세 영세율을 적용하고 다른 시설은 적용하지 않는 기준을 설정하기 어려움

□ 도시철도시설과 관련해서 부가가치세 영세율 적용 범위를 구체적으로 지정하는 것이 어렵기 때문에, 근본적으로 도시철도시설 개선과 관련해서 부가가치세 영세율을 향후에도 적용하는 경우와 그렇지 않은 경우에 대해 논의해 보고자 함

□ 앞서 언급하였듯이, 정부는 국민의 교통편의를 제공하고 도시교통 혼잡을 완화하고 생활의 질을 향상하기 위해 도시철도 건설을 지원하는 것이 타당함

□ 또한 도시철도에 대한 중앙정부(국가)의 역할과 지방자치단체의 재정자립도 등을 감안할 때 부가가치세 영세율을 적용하지 않을 경우, 재정지원의 필요성이 제기 될 가능성이 있음

□ 이러한 필요성을 감안하여 중앙정부에서 일부 재정지원을 한다면, 중앙정부에서 필요한 예산을 일일이 산정해서 지원하는 것이 어렵기 때문에 이로 인해 재정 지원이 비효율적으로 운영될 수 있음

- 지방자치단체 입장에서는 중앙정부의 재정지원이 있다면, 도시철도시설 개선에 대한 요구가 더 많아질 수 있어, 중앙정부 부담이 더 커질 가능성이 있음

- 중앙정부의 지원이 있다면, 현재 자체 예산으로 진행하는 것에 비해 개선할 시설 범위를 넓히거나, 지금보다 빈번하게 시설을 개선할 인센티브가 있음
- 또한 현재의 부가가치세 영세율 적용은 전체 시설 개선비용의 약 10% 정도를 지원하는 것인데, 재정지원으로 변경되면 중앙정부 : 지방자치단체 부담비율이 1:9보다는 2:8 등으로 증가할 가능성이 있음
- 재정지원을 개선비용의 10% 정도를 지원한다면, 현재의 부가가치세 영세율제도 적용과 동일하기 때문에 추가적인 예산 수립, 집행 등의 행정비용만 추가로 발생하는 경우가 됨

□ 앞서도 언급하였지만, 부가가치세 영세율제도 적용을 폐지할 경우에는 도시철도 요금이 부가가치세 면세이기 때문에 도시철도시설 개선에 부과된 부가가치세 부담은 요금인상 요인으로 작용할 수 있음

- 다른 재화와 용역과 마찬가지로 부가가치세를 정상적으로 적용하여 과세 형평성을 회복
  - 부가가치세 영세율이 적용되는 도시철도 건설용역인지에 대한 과세 여부 논쟁이 없어짐으로 인해 도시철도 건설사업 수행에 대한 불확실성과 논쟁에 따른 과세행정 비용 등이 없어짐
- 도시철도 요금을 인상한다면, 수익자 또는 원인자부담원칙에 의해 도시철도를 이용하는 승객이 부담
  - 도시철도 이용 고객은 도시철도 시설이 개선됨으로 인해 수혜를 받는 자이며, 또한 도시철도시설 개선이 필요하게 한 원인을 제공한 원인자이기도 함
- 도시철도 요금과 관련해서는 다른 재화 및 용역과 마찬가지로 부가가치세를 부담한 것과 유사한 효과발생
  - 대부분의 OECD 국가들은 철도 여객운송용역에 대해 부가가치세를 과세하고 있음

- 최종재인 요금에 부가가치세를 부과하지 않으면서 중간재에 부가가치세를 과세하여 부가가치세 부담을 발생시키게 됨
- 일반적으로 최종재에 대해 부가가치세를 면세하고 있는 재화 및 용역과 유사한 효과 발생

□ 따라서 향후 노후한 도시철도시설 개선에 대해 부가가치세 영세율을 적용할지에 대해서는 정책적 판단이 필요함

○ 향후에도 부가가치세 영세율 적용 유지:

- 국민의 교통편의 제공 및 도시교통 혼잡 완화, 그리고 국민 생활의 질을 향상시키기 위해 정부가 재정적으로 일정 부분 지원할 필요성이 있는데, 이는 재정지원보다는 조세지원이 더 적절할 수 있음
- 추가로 대다수 국민이 이용하는 대중교통시설이기에 수익자가 거의 모든 국민으로 볼 수 있어 대중교통 이용에 대한 과세부담을 줄여줌

○ 부가가치세 영세율 적용 폐지:

- 다른 재화와 용역과 마찬가지로 부가가치세를 정상적으로 적용하여 과세형평성을 회복하고,
- 모호한 영세율 적용 여부에 의한 도시철도 건설사업 수행의 불확실성과 과세 여부에 대한 논쟁의 여지를 없애고,
- 이로 인한 요금 인상은 수익자 또는 원인자 부담원칙에 의해 도시철도 이용객이 부담
- 다만, 최종재인 요금에 부가가치세를 면세하면서 중간재에 과세하여 부가가치세 부담을 발생시킴으로 인해 결과적으로 대중교통인 도시철도 이용에 대해 부가가치세 면세제도를 적용한다고 하지만 결국은 부가가치세를 과세하는 것과 유사한 효과 발생
- 또한 지방자치단체 입장에서는 도시철도 요금을 인상시키는 것이 용이한 일이 아닐 수 있음

# 목 차

I. 서 론	23
II. 도시철도 건설용역에 대한 조세지원제도의 현황과 특징	31
1. 우리나라 도시철도 현황	33
가. 철도건설 현황	33
나. 철도 관련 재정지원 제도	45
2. 도시철도 건설용역에 대한 조세지원제도 현황	53
가. 도입목적 및 근거규정	53
나. 수혜대상 및 수혜내용	60
다. 조세지출 규모 변화	61
3. 부가가치세제의 특징	67
가. 영세율과 면세제도의 구분	67
나. 도시철도 건설용역에 과세할 경우	71
III. 주요국의 철도 관련 지원제도	75
1. 일본	77
가. 철도 건설 현황	77
나. 철도관련 지원 제도	85
다. 일본의 부가가치세제	98
라. 시사점	100
2. 영국	101
가. 철도 건설 현황	101
나. 철도관련 지원 제도	108
다. 영국의 부가가치세제	114
라. 시사점	118
3. 독일	120

가. 철도 건설 현황 .....	120
나. 철도관련 지원 제도 .....	124
다. 독일의 부가가치세제 .....	126
라. 시사점 .....	129
4. 프랑스 .....	130
가. 철도 건설 현황 .....	130
나. 철도관련 지원 제도 .....	132
다. 프랑스의 부가가치세제 .....	135
라. 시사점 .....	137
5. EU .....	137
가. 철도 건설 현황 .....	137
나. 철도관련 지원 제도 .....	140
다. EU의 부가가치세제 .....	142
라. 시사점 .....	149
<b>IV. 도시철도 건설용역에 대한 조세지원제도 효과 분석 .....</b>	<b>151</b>
1. 타당성 평가 .....	153
가. 정부정책으로서의 적절성 .....	153
나. 정책 수행방법의 적절성 .....	155
2. 효과성 평가 .....	168
가. 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율제도의 효과 평가 .....	168
나. 정부 재정에 미치는 영향 .....	172
3. 효율성 평가 .....	174
가. 효율성 평가지표의 구성 .....	174
나. 비교기준의 설정 및 평가 .....	175
<b>V. 결론 및 종합평가 .....</b>	<b>177</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>189</b>
<b>부 록 .....</b>	<b>193</b>

## 표 목 차

<표 II-1> 각국의 고속철도 비교 .....	34
<표 II-2> 주요 철도 건설 연혁 .....	37
<표 II-3> 2020년 철도의 미래상 .....	39
<표 II-4> 광역철도 주요 사업 현황 .....	41
<표 II-5> 일반철도 주요 사업 현황 .....	42
<표 II-6> 철도 수송실적 현황 .....	43
<표 II-7> 주요 광역 도시철도 현황 .....	44
<표 II-8> 철도의 종류별 자원분담 현황 .....	48
<표 II-9> 민자형태로 추진 중인 철도사업 .....	50
<표 II-10> 민간투자사업 도입 방식 비교 .....	51
<표 II-11> 새로운 사업방식으로 검토 가능한 사업(예시) .....	52
<표 II-12> 광역도시철도 소유 및 운영기관 .....	55
<표 II-13> 조세지출예산서의 조세지출 규모 .....	62
<표 II-14> 주요 사업의 자원별 조세지출 규모 .....	63
<표 II-15> 2010년~2013년 도시철도 건설용역 부가가치세 감면액(사업별) .....	65
<표 II-16> 2010년~2013년 도시철도 건설용역 부가가치세 감면액(자원별) .....	66
<표 II-17> 환수효과의 계산 예 .....	69
<표 II-18> 환수효과와 누적효과의 동시 발생 예 .....	70
<표 III-1> 일본 철도 현황 .....	78
<표 III-2> 여객 수송 수단별 수송 분담률 추이 .....	80
<표 III-3> 일본의 철도분류 .....	81
<표 III-4> 간선철도의 사업주체 .....	82
<표 III-5> 해외 철도구조개혁 사례 .....	82
<표 III-6> 도시철도의 구성 .....	83

<표 III-7> 일본 지하철 운행 현황 .....	84
<표 III-8> 철도일반세제 .....	87
<표 III-9> 신선 정비 등 관련 세제 .....	88
<표 III-10> 지역 철도 등 관련 세제 .....	88
<표 III-11> JR 미시마·화물 지원 세제 .....	89
<표 III-12> 신칸센 등 관련 세제 .....	90
<표 III-13> 기타 정책 세제: 편의, 안전 .....	91
<표 III-14> 기타 정책 세제: 지진 재해 관련 .....	91
<표 III-15> 2014년 철도 건설·정비 조성 관련 예산 .....	94
<표 III-16> 간선철도의 보조사업 제도 .....	96
<표 III-17> 영국 철도 현황 .....	102
<표 III-18> 철도산업의 정부 보조금 추이 .....	104
<표 III-19> 경전철 운영 현황(1980~2004년까지 건설된 7개 사업) .....	107
<표 III-20> 영국의 지하철 운행 현황 .....	108
<표 III-21> 철도 등 인프라 관련 세금 경감 항목 .....	109
<표 III-22> 정부의 장기 투자 계획 .....	111
<표 III-23> 공공지출의 GDP 비중 .....	112
<표 III-24> 주요국의 세율 비교 .....	115
<표 III-25> 영국의 재화와 용역 면세 공급 유형 .....	116
<표 III-26> 영국의 재화와 용역 영세율 공급 유형 .....	117
<표 III-27> 건축·건설부문의 영세율 공급 유형 .....	117
<표 III-28> 독일 철도 현황 .....	121
<표 III-29> 독일 지하철 운행 현황 .....	124
<표 III-30> 프랑스 철도 현황 .....	130
<표 III-31> 파리권 철도 현황 .....	131
<표 III-32> 광역급행철도(RER) 현황 .....	131
<표 III-33> 프랑스 지하철 운행 현황 .....	132
<표 III-34> SNCF Mobilités의 보조금 현황 .....	133
<표 III-35> SNCF Réseau의 보조금 현황 .....	134

<표 III-36> 공공 서비스 투자 보조금 현황	134
<표 III-37> EU 주요국의 PPP 프로젝트 현황: 1990~2009년	139
<표 III-38> EU 주요국의 인프라 투자 현황	142
<표 III-39> 국가별 여객운송용역 부가가치세 과세 및 적용세율	144
<표 III-40> EU의 경감세율 적용 대상	145
<표 III-41> EU의 면세 적용 대상	145
<표 III-42> 주요국의 면세범위와 표준면세범위 비교	146
<표 III-43> 주요국의 공공시설에 대한 경감세율	148
<표 IV-1> 연도별 도시철도 수송실적 현황	154
<표 IV-2> 지방자치단체 재정자립도	155
<표 IV-3> 부가가치세 영세율로 인한 혜택 규모	158
<표 IV-4> 도시부 도로의 교통혼잡비용 추이	159
<표 IV-5> 부가가치세 영세율로 인한 부가가치세 감면액(국토교통부 계획기준)	160
<표 IV-6> 전동차 사용내구연한 변경 과정	164
<표 IV-7> 부가가치세 영세율제도로 인한 순부담완화 효과(국토교통부 기준)	169
<표 IV-8> 부가가치세 영세율제도로 인한 순부담완화 효과(조세지출예산서 기준)	170
<표 IV-9> 도시철도 인당 요금부담 완화 효과	171
<표 IV-10> 전국 도시철도 연간 수송실적	171
<표 IV-11> 도시부 교통혼잡비용 변화추이	172
<표 IV-12> 부가가치세 영세율 폐지시 세출 절감액 추정(국토교통부 기준)	173
<표 IV-13> 부가가치세 영세율 폐지시 세출 절감액 추정(조세지출예산서 기준)	173
<표 IV-14> 부가가치세 영세율제도의 효율성 분석	175
<표 IV-15> 부가가치세 영세율제도의 효율성 분석	176
<부표 1> 주요국의 부가가치세율 개요	195
<부표 2> 주요국의 철도 현황	196
<부표 3> 주요국의 열차 수송 실적	197

## 그 립 목 차

[그림 II-1] 사업별 전체 노선도 .....	38
[그림 II-2] 2020년 철도의 미래상 .....	39
[그림 II-3] 고속철도 주요 사업 현황 .....	40
[그림 II-4] 민간투자사업 총투자규모 및 사업수 추이 .....	50
[그림 III-1] 신조 차량 생산의 연도별 추이 .....	79
[그림 III-2] 도시 철도 정비 추이(동경권 정비 노선 연장) .....	83
[그림 III-3] 정부에 의한 보조금제도 .....	93
[그림 III-4] 건설 관련 회계 업무 활동으로 인한 현금 흐름 .....	93
[그림 III-5] 주요국의 위기 전후 채무수준 비교 .....	98
[그림 III-6] 영국의 철도 관련 기관 .....	102
[그림 III-7] 영국의 민영화 이후 여객매출 .....	103
[그림 III-8] 철도산업의 정부 보조금 추이 .....	104
[그림 III-9] 철도산업의 민간투자 추이 .....	106
[그림 III-10] 런던지하철 민간투자 협약 개념도 .....	106
[그림 III-11] 인프라 사업별 자금 재원 .....	110
[그림 III-12] 인프라 섹터별 자금조달 현황(2014~2021년) .....	112
[그림 III-13] 교통부문에서의 공공지출 연도별 추이 .....	113
[그림 III-14] 교통 인프라의 공공지출 비중 .....	113
[그림 III-15] 정부의 철도회사 보조금 지원 추이 .....	114
[그림 III-16] 연도별 부문별 매출 현황 .....	122
[그림 III-17] 연도별 수송 거리 현황 .....	122
[그림 III-18] 연도별 공공철도사업 면허 업체 수 .....	123
[그림 III-19] 연도별 단거리수송부문에서의 수익 현황 .....	126
[그림 III-20] 주요국의 화물운송 현황 .....	139
[그림 III-21] 주요국의 표준세율 비교 .....	143

# I. 서론





## I. 서론

- 「조세특례제한법」에 의하면 2015년부터 일몰되는 조세특례제도 중에서 연평균 조세지원금액이 300억원 이상인 제도에 대해서는 심층평가를 실시하도록 규정하고 있음
  - 「조세특례제한법」 제142조, 동법 시행령 제135조 제4항
  
- 이에 따라 정부에서는 2014년 말 조세특례 성과평가 자문회의를 거쳐 2015년 심층평가 대상으로 “도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용 제도”를 선정하였음
  - 이 밖에도 2015년 일몰예정 조세특례제도 중 10여개의 제도에 대해 심층평가를 실시할 예정
  
- 본 연구에서는 「조세특례제한법」에서 규정하고 있는 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용제도에 대해 평가하고자 함
  - 기획재정부의 조세특례 심층평가 운용지침에 의거하여 심층평가를 실시
    - 기획재정부 훈령 제187호
  
- 기본적으로 도시철도 건설용역에 대한 영세율 적용은 도시철도 건설에 대한 지방재정의 부담을 완화하고 도시철도 건설을 촉진하기 위해 도입된 제도임
  - 도시철도 건설에 대한 지방재정의 부담을 완화하고 도시철도 건설을 촉진하기 위한 여러 가지 지원방법 중에서 부가가치세 부담을 완화해 주는 제도
  
- 다른 조세지출과 달리 도시철도 건설용역은 정부에 제공하는 건설용역이기 때문에 영세율을 적용하거나 부가가치세 10%를 과세하더라도 전체적으로 정부재정에 미치는 영향은 동일함

- 도시철도 건설용역은 정부에 제공하는 건설용역이기 때문에 부가가치세가 과세되면 그만큼 정부 재정지출이 증가하고 동일한 금액만큼 정부의 부가가치세 수입이 증가하여 결과적으로 재정에 미치는 영향은 없음
- 부가가치세제 운영이라는 또 다른 측면에서 보면, 일부 특정한 경우에 한해 국가가 제공하는 재화 또는 용역에 대해서는 부가가치세를 과세하지 않는 것이 효율적일 수 있음
  - 국가는 부가가치세를 과세하는 주체이면서 자신이 제공한 재화 또는 용역에 대한 부가가치세를 납부할 납부의무자가 됨
  - 다시 말해 국가가 과세자이면서 동시에 납부의무자이기 때문에 이런 경우에는 과세하지 않고 납부도 하지 않는 것이 효율적인 방법임
  - 유럽 등 부가가치세제도를 운영하는 대부분의 국가에서도 국가가 제공하는 재화 또는 용역에 대해서는 부가가치세를 과세하지 않고 있음
  - 다만, 국가가 제공하는 재화 또는 용역이 민간에서도 동일하게 제공하고 있을 경우에는 부가가치세 면제는 국가에 일방적으로 유리하여 자원 배분의 왜곡을 가져올 수 있기 때문에 이런 경우에는 부가가치세를 면제하지 않는 것이 효율적임
    - 이러한 원칙에 의해 우리나라에서도 부동산 임대, 도소매업 등 국가와 민간이 경쟁하는 분야에서는 국가와 지방자치단체가 제공하는 재화 또는 용역에 대해서도 부가가치세를 과세하고 있음
- 또한 우리나라 부가가치세제도의 부과방식은 전단계세액공제방식을 사용하고 있음
  - 대부분의 부가가치세제를 도입한 국가들에서도 전단계세액공제방식을 사용하고 있음
- 전단계세액공제방식을 적용할 경우 영세율 또는 면세는 최종거래단계에서 적용되지 않을 경우 환수효과 또는 누적효과가 발생하게 됨

- 특히, 부가가치세 면세가 최종거래단계가 아닌 중간단계에서 적용되지 않을 경우 환수효과와 누적효과가 동시에 발생하게 되는 문제가 있음
  
- 따라서 부가가치세제도 측면에서 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 영세율 또는 면세가 적용된다면, 영세율이 면세보다 더 적절한 정책수단임
  - 다시 말해, 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 면세가 적용된다면, 매 입세액공제를 받지 못하기 때문에 그만큼 공사비를 증가시키는 요인으로 작용함
  
- 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 영세율을 적용하는 것과 관련해서 기존에 연구된 선행연구들은 찾을 수가 없었음
  - 박은주(2003)의 「건설업의 부가가치세에 관한 연구」에서는 도시철도 건설용역 등에서의 영세율 적용은 사회간접자본시설 확충의 일환이라고 간단하게 언급만 하고 있음
  - 이은자(2012)의 「전단계세액공제법 측면에서 본 부가가치세제의 문제점과 개선방안에 관한 연구」에서는 사회·정책적 목적으로 「조세특례제한법」상의 영세율 적용은 최종소비자의 부담을 증가시키는 모순이 생기지 않지만 부가가치세가 부과되는 다른 재화와 용역과 비교할 때 과세 형평성 측면에서 불합리한 측면이 있음을 언급
    - 부가가치세 영세율을 적용함으로 인해 부가가치세 부담을 완전히 면제하고 있어, 중간재에 대한 부가가치세 면세로 인한 환수, 누적효과가 발생하지 않는 장점이 있음
    - 부가가치세를 완전 면세하는 조세정책 목적의 일환으로 국내소비에 해당되는 국방공급 관련 재화와 용역, 도시철도와 사회기반시설에 대한 건설용역, 장애인용 보장구 등의 공급에 대해 영세율을 적용하고 있음
    - 사회·정책적 목적으로 「조세특례제한법」상의 영세율 적용은 환수효과가 발생하지 않고 과세 왜곡으로 최종소비자의 부담을 증가시키는 모순이 생기지 않음

- 이은자(2012)에서는 다만 경제성장기에 도입된 영세율 적용은 경제수준이 발전한 현재까지도 영세율이 유지되고 있는데 이는 국내 소비되는 다른 재화와 용역과 과세 형평성 차원에서 부가가치세를 부담해야 하며 영세율 적용범위를 축소할 필요가 있다고 주장함
- 박검찬(2002)의 「과세가 어려운 재화와 용역」 연구를 통해 부가가치세가 면세되고 과세되는 재화 및 용역의 구분이 어려울 경우 건설사업체 등록제를 통해 영세율 적용을 요구할 권리를 부여할 필요가 있다고 언급함
  - 건설업에서 부가가치세 부분을 구분하는 것은 어려우며 만약 건설의 일부분을 면세로 하고자 한다면 등록제를 통해 건설영역에 관련된 사업체를 등록할 필요
  - 이를 통해 공제나 영세율 적용을 요구할 수 있도록 권리 부여
  - 한편, 부가가치세는 중립적이어야 하며 특별한 조치로 지출방식이 다르다면 보조금을 통한 방식이 더 좋을 수 있다고 제언
- 심층평가는 「심층평가 운용지침」에 의거하여 타당성 분석, 효과성 분석, 제도 개선방안 분석 및 종합평가를 시행하도록 언급하고 있음
  - 타당성 분석은 정부 역할로서의 적절성, 수혜 대상 및 수혜 내용 등의 적절성, 수단의 적절성, 재정지출사업 및 타 조세지출제도 간 유사중복 여부 등을 분석
  - 효과성 분석은 경제적 효과 등 정부 재정에 미치는 영향 등을 분석
  - 제도개선방안은 기존 특례의 성과 저해 원인과 개선방안을 분석
  - 종합평가는 조세특례의 일몰 연장 또는 폐지 여부, 제도 개선방안 등에 대한 종합적인 평가의견
- 본 연구에서도 이러한 「심층평가 운용지침」에 의거하여 타당성과 효과성을 분석하고 이를 바탕으로 제도 개선방안을 제안하고자 함
  - 본 연구에서는 심층평가 분석을 위해 도시철도에 대한 다른 국가들의 지원 제도에 대해서도 조사 분석하고자 함

□ 이러한 본 연구의 심층평가 결과는 향후 우리나라 도시철도 건설지원제도가 보다 효율적으로 운용되는 데 참고자료로 활용될 것으로 기대함



## Ⅱ. 도시철도 건설용역에 대한 조세지원제도의 현황과 특징





## Ⅱ. 도시철도 건설용역에 대한 조세지원제도의 현황과 특징

### 1. 우리나라 도시철도 현황

#### 가. 철도건설 현황

##### 1) 전체적인 철도건설

- (정의) 「철도건설법」 제2조에서는 철도, 철도시설, 철도건설산업 등에 대해 다음과 같이 정의

###### 제2조(정의)

1. “철도”란 여객 또는 화물을 운송하는 데 필요한 철도시설과 철도차량 및 이와 관련된 운영·지원체계가 유기적으로 구성된 운송체계를 말한다.
2. “고속철도”란 열차가 주요 구간을 시속 200킬로미터 이상으로 주행하는 철도로서 국토교통부장관이 그 노선을 지정·고시하는 철도를 말한다.
3. “광역철도”란 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제2조제2호나목)에 따른 철도를 말한다.
4. “일반철도”란 고속철도와 「도시철도법」에 따른 도시철도를 제외한 철도를 말한다.
5. “철도망”이란 철도시설이 서로 유기적인 기능을 발휘할 수 있도록 체계적으로 구성된 철도 교통망을 말한다.
6. “철도시설”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설(부지를 포함한다)을 말한다.
  - 가. 철도의 선로(선로에 딸리는 시설을 포함한다), 역 시설(물류시설, 환승 시설 및 역사(驛舍)와 같은 건물에 있는 판매시설·업무시설·근린생활시설·숙박시설·문화 및 집회시설 등을 포함한다) 및 철도 운영을 위한 건축물·건축설비
  - 나. 선로 및 철도차량을 보수·정비하기 위한 선로 보수기지, 차량 정비기지 및 차량 유치시설
  - 다. 철도의 전철전력설비, 정보통신설비, 신호 및 열차 제어설비
  - 라. 철도노선 간 또는 다른 교통수단과의 연계 운영에 필요한 시설
  - 마. 철도기술의 개발·시험 및 연구를 위한 시설
  - 바. 철도경영연수 및 철도전문인력의 교육훈련을 위한 시설
  - 사. 그 밖에 철도의 건설·유지보수 및 운영을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설
7. “철도건설사업”이란 새로운 철도의 건설, 기존 철도노선의 직선화·전철화 및 복선화, 철도차량기지의 건설과 철도역 시설의 신설·개량 등을 위한 다음 각 목의 사업을 말한다.

○ 고속철도(high speed railway)

- 열차가 주요구간을 시속 200km/h 이상으로 주행하는 철도로서 국토교통부장관이 지정한 철도
- 재원조달은 출연금<sup>2)</sup> 50%, 공단(채권) 50%로 구성
- 건설주체는 국가, 지방자치단체, 한국철도시설공단, 민간투자사업 시행자
- 최대 시속 300km/h로 주행하는 KTX가 대표적이며 ITX-청춘의 경우 최대 시속 180km/h로 주행하는 도시형 준고속열차
- 해외의 고속철도로는 프랑스 TGV, 독일 ICE, 일본 신칸센, 스페인 AVE 등

<표 II -1> 각국의 고속철도 비교

구 분	구 간 (연장)	개통	최고 속도 (km/h)	노반구성 (km)					
				터널	교량	토공			
경부고속철도	서울~부산(412km)	'04.4.	300	189	112	111			
일본	도카이도 (東海道線)	도쿄~신오사카(515km)	'64.10.	72	170	273			
	산요 (山陽線)	신오사카~후쿠오카(554km)	'72.3. '75.3.	277	205	72			
신칸센	도호쿠 (東北線)	오오미야~모리오카(497km)	'82.6.	114	358	25			
			'85.3.						
			'91.6.						
프랑스	동남선 (PSE)	파리~리용(426km)	'81.9.	-	2.2	423.8			
			'83.9.						
			'89.9. '90.9.				16	3.1	261
TGV	북부선 (R)	파리~릴르, 깔레(333km)	'93.5.	1.12	5.4	326.5			
			'93.9.						
			'94.11.						
독일	ICE	하노버~뉘른부르크(327km)	'91.5.	118	33	176			
		만하임~슈투트가르트(100km)	'91.5.	30	5	65			
스페인	AVE	마드리드~세비야(471km)	'92.4.	16	10	445			

자료: 한국철도공사, 『철도통계연보 2013』, 2014

- 1) 광역철도란 “둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 도시철도 또는 철도로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 도시철도 또는 철도(이하 “광역철도”라 한다)”를 말함
- 2) 출연금이란 국가가 해야 할 사업이지만 여건상 정부가 직접 수행하기 어렵거나 또는 민간이 이를 대행하는 것이 더 효과적이라고 판단될 경우, 국가가 재정상 원조를 할 목적으로 법령에 근거해 민간에게 반대급부 없이 금전적으로 행하는 출연을 말함

- 광역철도(wide area railway)
  - 2개 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 철도로 시·도 간의 일상적인 교통 수요를 대량으로 신속하게 처리하기 위해 운영하는 철도
  - 재원조달은 국가 70%, 지방자치단체 30%로 구성
  - 건설주체는 국가, 지방자치단체, 국가·지방자치단체·민간이 공동으로 설립한 법인
- 일반철도(rapid transit railway)
  - 고속철도와 「도시철도법」에 따른 도시철도를 제외한 철도
  - 재원조달은 출연금 100%로 구성
  - 건설주체는 국가, 지방자치단체, 한국철도시설공단, 민간투자사업 시행자
- 도시철도(urban railway)
  - 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일·노면전차·선형유도전동기·자기부상열차 등 궤도(軌道)에 의한 교통시설 및 교통수단
  - 재원조달은 국가 60%, 지방자치단체 40%로 구성
  - 건설주체는 국가, 도시철도사업의 면허를 받은 지방자치단체, 특별법인, 지방공기업(도시철도공사), 기타법인, 국가·지방자치단체로부터 건설·수탁을 받은 법인

□ (관련 기관) 철도 관련 주요 기관은 한국철도시설공단(KR), 한국철도공사(KORAIL), 도시철도공사가 있음

- 철도 건설 및 시설관리 전문조직인 한국철도시설공단은 2004년 1월 1일 과거 철도청 건설분야와 한국고속철도건설공단이 하나로 합쳐져 출범한 국토교통부 산하기관
  - (설립목적) 철도시설의 건설 및 관리와 그 밖의 이와 관련되는 사업을 효율적으로 시행하도록 함으로써 국민의 교통편의를 증진하고 국민경제의 건전한 발전에 이바지

- (설립근거) 「한국철도시설공단법」(법률 제6956호)의거해 2004년 1월 1일 설립
- (주요업무) 철도시설의 건설 및 관리, 해외철도 건설과 남북 연결 사업, 철도시설의 건설에 따른 철도의 역세권 및 철도연변 개발·운영, 정부·지방자치단체·공기업·준정부기관·기타 공공기관 또는 타인이 위탁한 사업 등
- 철도 운영과 관리를 담당하는 한국철도공사(KORAIL)는 옛 철도청이 공사로 전환된 기관이며 KTX, 새마을, 무궁화 열차 등을 전국적으로 운행
  - (설립목적) 철도운영의 전문성과 효율성을 높여 철도산업과 국민경제의 발전에 이바지
  - (설립근거) 「철도산업발전기본법」에 따라 2005년 1월 1일 발족
  - (주요업무) 철도여객사업, 화물운송사업, 철도와 다른 교통수단의 연계 운송사업, 철도장비와 철도용품의 제작·판매·정비 및 임대사업, 철도 차량의 정비 및 임대사업, 철도시설의 유지·보수 등 국가·지방자치단체 또는 공공법인 등으로부터 위탁받은 사업 등
- 도시철도 운영 및 부대사업을 담당하는 도시철도공사는 서울을 비롯한 일부 지방 광역시에 설립되어 있음
  - (설립목적) 도시교통의 발전과 안전하고 신속한 대중교통수단을 제공하여 시민의 복리 증진에 기여
  - (설립근거) 「도시철도법」 제7조 제1항에 따라 도시철도사업계획의 승인을 받은 지방자치단체, 도시철도사업을 위하여 「지방공기업법」 제49조 및 동법 시행령 제 47조 등에 따라 도시철도공사가 설립
  - (기관) 서울메트로(구 서울특별시지하철공사), 서울특별시 도시철도공사, 인천교통공사, 부산교통공사, 대구도시철도공사, 대전광역시도시철도공사, 광주도시철도공사
  - (주요업무) 도시철도의 운영, 역세권의 개발사업, 부동산 임대사업, 생활편의시설과 복리시설의 건설 및 운영 등의 공익사업 등

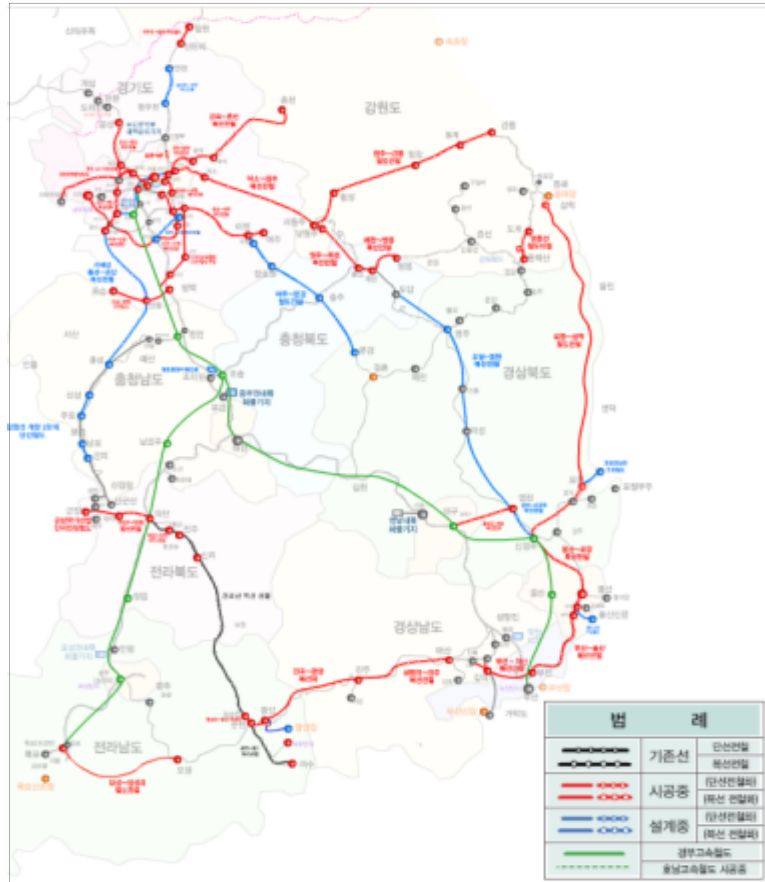
- (사업현황) 한국철도시설공단에서는 ‘제2차철도망구축계획’을 통해 국토를 통합·다핵·개방형 구조로 재편
- 이는 전국 주요 거점을 일상 통근시간대(1시간 30분내)로 연결하여 하나의 도시권으로 통합하는 것을 목표로 함
    - 전국 주요 거점을 고속 KTX망으로 연결: 일반철도의 경쟁력 확보를 위해 기존 건설선의 고속화를 추진하고 고속철도와 연계운행을 통해 KTX 서비스 지역 확대 추진 등
    - 대도시권 30분대 광역·급행 철도망 구축: 대도시 교통난 해소를 위한 광역철도망을 지속 확충하며, 운행체계를 급행 위주로 재편 등
    - 녹색 철도물류체계 구축: 화물수송비율이 높은 주요 선로·구간의 선로 용량 증대를 통해 철도의 수송능력 확충, 핵심 물류거점인 항만·산업단지·내륙화물기지를 간선 철도망과 연결하는 인입철도의 지속 확충 등
    - 편리한 철도이용환경 조성: KTX역, 전철역, 터미널 등에 상업·문화·업무 등이 결합된 복합환승센터 본격 개발, 철도·대중교통 연계를 위해 택시베이, 버스베이 등 교통광장 설치 등

〈표 II -2〉 주요 철도 건설 연혁

구분	노선	구간	착공일	준공일	선로길이 (km)
고속철도	경부고속선	서울-부산 (도심구간제외)	1992.4	2010.11.1	423.9
광역철도	국철1호선	영등포-수원	1977.6.8	1981.12.23	41
일반철도	경인선	노량진-계곡포	1897.3.29	1899.9.18	27
	경부선	서울-부산	1901.8.20	1904.12.27	441
	경의선	서울-신의주	1902.5.8	1906.4.3	486
	호남선	대전-목포	1910.1.1	1914.1.11	253
	충북선	조치원-충주	1920.3	1929.12.25	115
	전라선	익산-여수	1929.4.18	1936.12.16	185
	전라선	익산-여수 (복선전철화)	2001.	2011.11.30	180.3
	중앙선	청량리-경주	1937.1.18	1942.4.1	387
	영동선	영주-철암	1949.4.8	1955.12.31	194
	경원선	신탄라-철원 (철도복원사업)	2006.	2012.11.20	5.6

자료: 한국철도시설공단

[그림 II -1] 사업별 전체 노선도



자료: 한국철도시설공단

- (투자계획) 제2차 국가철도망 구축계획(11~'20) 기간 동안 철도시설 확충에 총 88조원이 소요될 전망
  - (재원별) 국고 59조원, 지방비 3조원, 민자유치 및 기타 26조원 수준
  - (부문별) 고속철도 16조원, 일반철도 46조원, 광역철도 26조원 수준
- (수송분담률) 여객은 15.9인·km(2010년)→27.3인·km(2020년)으로 약 2배 정도 증가 예상, 화물은 8.0톤·km(2010년)→18.5톤·km(2020년)으로 약 2배 이상 증가 예상
- (철도시설) 일반철도, 광역철도, 고속철도의 철도연장의 증가와 복선화율 79.1%, 전철화율 85.0%를 예상
- 철도중심의 교통·물류체계로 전환되어, 저탄소 녹색성장 기반 마련
  - CO<sub>2</sub> 774만톤/년, 에너지소비 259만 TOE톤/년 감소

<표 II -3> 2020년 철도의 미래상

(단위: %, km)

구 분		2010년	2020년	증가
수송 분담률	여 객	15.9	27.3	11.4
	화 물	8	18.5	10.5
철도연장	합 계	3,557.3	4,934.1	1,376.8
	고속철도	368.5	701.3	332.8
	일반철도 (고속화 철도)	3,082.5 (0)	3,789.7 (1,661.1)	707.2
	광역철도	106.3	443.1	336.8
복선화율 <sup>3)</sup>		49.6	79.1	29.5
전철화율 <sup>4)</sup>		60.4	85.0	24.6

자료: 국토교통부, 「제2차 국가철도망 구축계획(2011~2020)」, 2015

[그림 II -2] 2020년 철도의 미래상



자료: 국토교통부, 「제2차 국가철도망 구축계획(2011~2020)」, 2015




① 고속철도 주요 사업

- 경부고속철도 대전·대구 도심구간은 2016년 완공을 목표로 추진
- 호남고속철도 오송~광주 구간은 2014년까지 완공하고, 광주~목포 구간은 2017년까지 완공 예정
- 서울~시흥간 용량 부족 해소를 위한 수도권 고속철도를 2014년까지 완공 추진

3) 복선화율이란 2개의 선로가 병행 부설되어 상하행 열차를 각기 별도의 선로로 운행되도록 설치한 한 쌍의 궤도로 이를 설치한 비율을 의미함

4) 전철화율이란 전기철도가 운행할 수 있도록 전기공급시설을 설치한 선로구간으로 전기철도의 설비율을 의미함

[그림 II -3] 고속철도 주요 사업 현황

구분	내 용	
경부고속철도 2단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2002년~2016년</li> <li>· 총 사업비(2단계): 7조 9,102억원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국고 3조 8,448억원(48.6%)</li> <li>- 자체 4조 654억원(51.4%)</li> </ul> </li> <li>· 사업효과                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울~부산간 철도 여객 수송능력 3.4배(18만명/일→62만명), 화물 수송능력 7.7배(39만개/년→300만개/년) 증가</li> <li>- 도로의 교통 혼잡 현상 해소 등</li> </ul> </li> </ul>	 <p>경부고속철도 노선도</p> <p>1단계: 서울, 평택, 천안아산, 오송, 대전, 김천(구미), 동대구, 일양, 구포, 부산</p> <p>2단계: 신경주, 울진(동해사)</p>
호남고속철도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2006년~2017년</li> <li>· 총 사업비: 10조 3,551억원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1단계: 오송~광주송정 8조 3,529억원</li> <li>- 2단계: 광주송정~목포 2조 22억원</li> </ul> </li> <li>- 국고 50%, 공단 자체조달 50%</li> <li>· 사업효과                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 철도수송능력 향상과 빠른 교통체계 구축으로 반나절 생활권 실현</li> <li>- 충청 및 호남지역의 균형발전 촉진</li> </ul> </li> </ul>	 <p>호남고속철도 노선도</p> <p>1단계: 오송, 공주, 익산, 진압</p> <p>2단계: 광주송정, 목포(일성리)</p>
수도권고속철도 노선확충사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2008년~2015년</li> <li>· 총 사업비: 3조 1,197억원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국고 40%, 공단 60%</li> </ul> </li> <li>· 사업효과                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경부선 서울~시흥간 병목현상 해소</li> <li>- 강남 및 경기도 동남부 지역의 고속철 서비스 수혜지역 확대</li> </ul> </li> </ul>	 <p>수도권고속철도 노선도</p> <p>수서, 동탄, 지제</p>

자료: 한국철도시설공단

## ② 광역철도 주요 사업

### ○ 기존선 복선전철화, 신설 등 18개 사업 추진

- 경의선(용산~문산), 분당선(왕십리~선릉)을 포함한 15개 사업은 이미 시행 중이며 철도연장은 334.0km
- 3개 사업(일산~수서, 송도~청량리, 의정부~금정)은 전반기에 착수되며 철도연장은 140.7km

<표 II -4> 광역철도 주요 사업 현황

구분	내 용
용산~문산 복선전철	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 1996년~2014년</li> <li>· 총 사업비: 2조 3,610억원(48.6km 복선전철화)</li> <li>· 사업효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 서북지역의 신도시개발에 따른 교통편의 제공</li> <li>- 남북통일에 대비한 전진기지 마련 등</li> </ul> </li> </ul>
수원~인천 복선전철	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 1995년~2015년</li> <li>· 총 사업비: 1조 6,780억원(52.8km 복선전철 신설)</li> <li>· 사업효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 서남부 도시철도망 형성</li> <li>- 지역개발 촉진 및 서남부 지역주민 교통편의 제공 등</li> </ul> </li> </ul>
분당선 왕십리~선릉 복선전철	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2000년~2013년</li> <li>· 총 사업비: 7,428억원(6.8km 복선전철 신설)</li> <li>· 사업효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분당선의 운영체계 및 열차운용 효율 향상에 기여</li> <li>- 분당신도시 지역주민의 출퇴근시 환승역의 극심한 교통난 해소 등</li> </ul> </li> </ul>
분당선 오리~수원 복선전철	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2000년~2013년</li> <li>· 총 사업비: 1조 4,125억원(19.5km 복선전철 신설)</li> <li>· 사업효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 서남부 도시철도망 연계수송체계 구축</li> <li>- 지역주민 교통편의 제공 및 지역개발 촉진 등</li> </ul> </li> </ul>
경춘선 망우~금곡 복선전철	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 1997년~2013년</li> <li>· 총 사업비: 6,243억원(17.9km 복선전철화)</li> <li>· 사업효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신도시 및 광역도시권에서 서울외곽 및 시내중심으로 접근로 향상</li> <li>- 수도권 동북부지역주민 교통편의 제공 및 교통난을 외곽으로 분산</li> </ul> </li> </ul>
정자~수원 복선전철	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2005년~2016년</li> <li>· 총 사업비: 1조 5,343억원(12.8km 복선전철, 민자사업(BTO))</li> <li>· 사업효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 동남부지역과 서울 강남권 간의 교통소통 완화</li> <li>- 장래 수도권 광역철도망 구축에 기여 등</li> </ul> </li> </ul>
신분당선(용산-강남) 복선전철 민간투자사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2008년~2019년</li> <li>· 총 사업비: 1조 3,212억원(7.8km 복선전철)</li> <li>· 사업효과               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수도권 남동부지역과 서울 도심지역 간의 연결로 출퇴근시간 교통 혼잡 완화 등 광역전철망의 효율 개선</li> </ul> </li> </ul>

자료: 한국철도시설공단

③ 일반철도 주요 사업

- 기존선 복선전철화 및 고속화 사업, 기존선 개량사업, 신선 건설사업, 신규 착수사업 등이 포함

<표 II -5> 일반철도 주요 사업 현황

구분	내 용
경춘선 금곡~춘천 복선전철건설사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 1997년~2012년</li> <li>· 총 사업비: 2조 551억원</li> <li>· 사업효과</li> <li>- 수도권 인구분산 및 경춘간 관광개발 촉진</li> </ul>
덕소~원주 복선전철	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 1993년~2012년</li> <li>· 총 사업비: 1조 9,585억원</li> <li>· 사업효과</li> <li>- 수도권 동남부지역 및 강원지역 교통편의 제공, 지역개발 촉진</li> <li>- 중앙선 덕소~원주간 단선전철 → 복선전철</li> </ul>
영동선 철도이설	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 1998년~2012년</li> <li>· 총 사업비: 5,103억원</li> <li>· 사업효과</li> <li>- 철도 선형개량 및 수송력 증대로 지역경제 활성화</li> </ul>
동순천~광양 복선화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2001년~2012년</li> <li>· 총 사업비: 4,031억원</li> <li>· 사업효과</li> <li>- 선로용량 증가(21회 → 112회/일, 편도)</li> </ul>
공항철도 연계시설 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2011년~2014년</li> <li>· 총 사업비: 3,194억원</li> <li>· 사업효과</li> <li>- 공항철도 KTX 투입에 따른 고속철도 수혜지역 확대 및 이용수요 증대를 통한 공항철도 활성화</li> </ul>
경원선 신탄리~철원 철도복원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2006년~2014년</li> <li>· 총 사업비: 471억원</li> <li>· 사업효과</li> <li>- 동북아 횡단철도 및 철원까지 통일안보 관광수요 창출</li> </ul>
소사~원시 복선전철 민간투자시설사업 (BTL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업기간: 2011년~2016년</li> <li>· 총 사업비: 1조 7,882억원</li> <li>· 사업효과</li> <li>- 수도권 서부지역을 남북방향으로 연계하며 안산선 및 경인선과 환승으로 수도권 서남부 지역 교통편의 제공</li> </ul>

자료: 한국철도시설공단

□ (운영현황) 여객과 화물의 철도 수송실적을 살펴보면 1985년에 비해 여객수송 인원은 2배 이상 증가한 반면 화물수송은 감소 추세를 보임

○ 1985년과 비교하면 연도별 철도키로는 소폭 증가한 반면 궤도연장은 30% 이상 증가

<표 II -6> 철도 수송실적 현황

연도	여객수송실적		화물수송실적		철도키로 (km)	궤도연장 (km)	역수 (개)
	인원 (백만명)	인キロ (백만km)	톤수 (백만톤)	톤キロ (백만km)			
1985	503	22,595.7	55	12,296.2	3,120.6	6,299	594
1986	519	23,562.6	58	12,813.0	3,113.4	6,324	597
1987	525	24,456.7	59	13,060.8	3,129.9	6,340	601
1988	564	25,978.3	61	13,784.5	3,148.8	6,456	607
1989	585	27,390.0	59	13,604.8	3,120.4	6,447	601
1990	645	29,863.9	58	13,662.9	3,091.3	6,435	598
1991	679	31,454.1	61	14,494.1	3,091.3	6,462	598
1992	716	32,218.2	59	14,256.1	3,092.4	6,496	596
1993	723	31,047.8	60	14,658.1	3,097.9	6,517	599
1994	729	28,858.9	58	14,070.4	3,101.2	6,559	610
1995	790	29,292.1	57	13,838.0	3,101.2	6,554	611
1996	820	29,579.7	54	12,946.8	3,120.4	6,559	624
1997	833	30,072.8	54	12,710.1	3,118.3	6,580	626
1998	829	28,576.1	43	10,372.3	3,124.7	6,683	630
1999	824	28,605.9	42	10,072.0	3,118.6	6,667	632
2000	837	28,527.5	45	10,803.0	3,123.0	6,706	638
2001	851	28,882.1	45	10,492.0	3,125.3	6,820	631
2002	852	27,492.4	46	10,783.8	3,129.0	6,845	631
2003	895	27,227.7	47	11,057.0	3,140.3	7,530	636
2004	921	28,458.6	45	10,640.9	3,374.1	7,746	638
2005	951	31,004.2	42	10,108.3	3,392.0	7,872	649
2006	969	31,416.0	43	10,553.7	3,392.0	7,890	643
2007	989	31,596.0	45	10,927.0	3,399.1	7,950	640
2008	1,019	32,026.5	47	11,565.6	3,391.2	7,981	639
2009	1,020	31,299.1	39	9,273.1	3,377.9	7,991	639
2010	1,061	33,012.5	39	9,452.4	3,557.3	8,426	652
2011	1,119	41,909.3	40	9,996.7	3,558.9	8,428	652
2012	1,152	42,492.6	40	10,271.2	3,571.8	8,419	662
2013	1,225	38,531.5	40	10,458.9	3,590.3	8,456	666

자료: 한국철도공사, 『철도통계연보 2013』, 2014

## 2) 도시철도 건설

- 「도시철도법」 제2조 제2호는 도시철도를 “도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일·노면전차·선형유도전동기·자기부상열차 등 궤도(軌道)에 의한 교통시설 및 교통수단”이라 정의하고 있음
- 도시철도 특성은 다른 교통수단에 비해 많은 수의 승객들을 수송할 수 있다는 이점이 있음
  - 서울메트로에서 운영 중인 1~4호선 지하철의 경우 일평균 이용객이 2014년 기준 3,093,351명
  - 주요 광역 도시철도의 노선 수는 18개가 운영중

<표 II -7> 주요 광역 도시철도 현황

(단위: km, 개)

구분	노선	연장	역수	구간	개통일
서울	1호선	7.8	10	서울역~청량리	74.08.15
	2호선	60.2	50	성수~성수	80.10.31
	3호선	38.2	34	지축~오금	85.07.12
	4호선	31.7	26	당고개~남태령	85.04.20
	5호선	52.3	51	방화~상일동, 마천	95.11.15
	6호선	35.1	38	응암~봉화산	00.08.07
	7호선	57.1	51	장암~부평구청	96.10.11
	8호선	17.7	17	암사~모란	96.11.23
	9호선	31.5	30	개화~종합운동장	09.07.24
부산	1호선	32.5	34	노포동~신평	85.07.19
	2호선	45.2	42	장산~양산	99.06.30
	3호선	18.1	17	대저~수영	05.11.28
	4호선	12	14	미남~안평	11.03.30
대구	1호선	25.9	30	대곡~안심	97.11.26
	2호선	31.4	29	문양~영남대	05.10.18
	3호선	23.1	30	칠곡경대병원~용지	15.04.23
인천	1호선	29.4	29	계양~국제업무지구	99.10.06
광주	1호선	20.5	20	녹동~평동	04.04.28
대전	1호선	20.5	22	관암~반석	06.03.16

자료: 국토교통부, 각 지역 철도공사

## 나. 철도 관련 재정지원 제도

- 선진국의 경우 지하철 건설에 대한 정부의 재정적 지원이 높은 편임<sup>5)</sup>
  - 지하철 건설은 대기오염 감소, 교통 혼잡 완화 등의 외부효과를 발생시킬 뿐만 아니라 도시교통정책 측면에서도 도로건설의 지원에 대한 보상적 성격을 갖기 때문
  - 미국의 경우 1990년부터 총 사업비의 50% 이상 확보된 지방자치단체의 지하철사업에 대해서만 지원을 하며 환경영향평가, 비용편익분석 등을 통해 지원여부 결정
  
- 우리나라의 인프라, 교통, 철도, 민자사업 등과 관련된 법 조항에서는 철도 관련 지원 사항을 명시하고 있음
  
- 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제10조에서는 광역철도의 건설 또는 개량 사업에 필요한 비용에 대해 재정지원을 할 수 있도록 명시
  - 다만 민간투자사업으로 진행되는 경우 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의하여 제2항부터 제5항까지의 분담률 지침에 적용되지 않음

제10조(광역교통시설에 대한 재정 지원 등) ① 광역교통시행계획에 따라 지방자치단체의 장이 시행하는 광역교통시설(광역철도는 제외한다)의 건설 및 개량에 필요한 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국고에서 보조하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 노선의 기능, 국가와 지방자치단체의 재정 등을 고려하여 광역철도의 건설 또는 개량 사업에 필요한 비용(국가 또는 지방자치단체가 민간기업과 공동으로 설립한 법인이 사업을 시행하는 경우에는 민간기업이 부담하는 비용을 공제한 사업비를 말한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 분담한다. <개정 2013.12.30.>

③ 제2항에 따라 지방자치단체가 부담하는 비용을 관계 시·도가 부담하는 경우에는 관계 시·도의 광역철도 구간에 실제 들어간 사업비를 기준으로 분담한다. 다만, 관계 시·도지사가 서로 협의하여 분담률을 따로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 제3항에 따라 시·도가 부담하는 비용을 해당 시·도와 관계 시·군 또는 구(자치구를 말한다)가 부담하는 경우 그 분담률은 시·도지사가 관계 시장·군수 또는 구청장과 협의하여 정한다.

⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에도 불구하고 신도시 건설 등 특정한 개발사업으로 인하여 광역철도의 건설 또는 개량이 필요하게 되는 경우에는 국토교통부장관과 관계

5) 대한교통학회, 「도시철도 재정건전성 확보방안 연구」, 2010

지방자치단체의 장이 협의하거나 관계 지방자치단체의 장이 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 분담률을 따로 정할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

- ⑥ 광역철도의 건설 또는 개량이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업으로 시행되는 경우 국가나 지방자치단체가 사업시행자에게 같은 법 제53조에 따라 보조금을 교부할 때에는 제2항부터 제5항까지의 규정을 적용하지 아니한다.
- ⑦ 지방자치단체는 광역교통시설이 원활히 건설될 수 있도록 제1항 및 제2항에 따른 각 지방자치단체의 비용 분담분을 다른 사업에 우선하여 그 해 예산에 계상하여야 한다.
- ⑧ 제1항 및 제2항에 따라 지방자치단체가 부담하여야 하는 비용을 해당 예산에 계상하지 아니하는 경우 국가는 그 보조금 또는 분담분의 반환을 청구할 수 있으며, 다른 광역교통시설에 대한 재정 지원을 중단하거나 축소할 수 있다.

[전문개정 2012.1.17.]

- 우리나라 「도시철도법」 제19조, 제20조, 제22조에서는 도시철도 건설 및 운영을 위한 재원에 대해 열거하고 있으며 국가, 지방자치단체 및 도시철도공사는 도시철도채권을 발행할 수 있도록 하여 필요한 자금을 조달하도록 함

제19조(도시철도의 건설 및 운영을 위한 자금조달) 도시철도의 건설 및 운영에 필요한 자금은 다음 각 호의 재원 및 방법으로 조달한다. <개정 2014.5.21.>

- 1. 도시철도건설자 또는 도시철도운영자의 자기자금(自己資金)
- 2. 도시철도를 건설·운영하여 생긴 수익금
- 3. 제20조에 따른 도시철도채권의 발행
- 4. 국가 또는 지방자치단체로부터의 차입 및 보조
- 5. 국가 및 지방자치단체 외의 자(외국 정부 및 외국인을 포함한다)로부터의 차입·출자 및 기부
- 6. 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업으로 생긴 수익금
- 7. 도시철도부대사업으로 발생하는 수익금

제20조(도시철도채권의 발행) ① 국가, 지방자치단체 및 도시철도공사는 도시철도채권을 발행할 수 있다.

- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 도시철도채권을 발행하기 위하여 행정자치부장관의 승인을 받으려는 경우에는 미리 국토교통부장관과 협의하여야 한다. <개정 2014.11.19.>
- ③ 도시철도공사는 도시철도채권을 발행하려면 관계 지방자치단체의 장 및 국토교통부장관과 협의하여야 한다.
- ④ 도시철도채권의 원금 및 이자의 소멸시효(消滅時效)는 상환일(償還日)부터 기산(起算)하여 5년으로 한다.
- ⑤ 도시철도채권은 기본계획이 확정된 연도부터 그 연도의 도시철도 운영수입금이 그 연도의 도시철도 운영비용(원리금 상환액을 포함한다)을 최초로 초과하는 연도까지 발행할 수 있다.

제22조(정부 지원 등) ① 정부는 지방자치단체나 도시철도공사가 시행하는 도시철도건설사업을 위하여 재정적 지원이 필요하다고 인정되면 소요자금(所要資金)의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

- ② 정부는 제3조제3호에 따른 법인이 시행하는 도시철도건설사업을 위하여 필요하다고 인정되면 소요자금의 일부를 융자할 수 있다.
- ③ 정부는 도시철도기술의 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 도시철도기술을 연구하는 기관 또는 단체(이하 “연구기관등”이라 한다)에 보조 등 재정적 지원을 할 수 있다.
- ④ 지방자치단체는 제1항에 따라 정부의 지원을 받은 경우 도시철도기술의 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 연구기관등에 보조하거나 출연(出捐)할 수 있다.

⑤ 정부는 지방자치단체, 도시철도공사 또는 제3조제3호에 따른 법인이 건설·운영하고 있는 도시철도의 승강장에 전동차 출입문과 연동되어 열리고 닫히는 승하차용 출입문 설비를 설치하기 위한 소요자금의 일부를 보조할 수 있다. <신설 2015.2.3.>

□ 「도시철도의 건설과 지원에 관한 기준」에서는 도시철도 건설지원에 대한 기본 방향과 국고지원기준에 대해 명시

제3장 도시철도 국고지원기준

1. 기본원칙

가. 도시철도 건설에 대한 국고지원은 건설타당성이 인정(예비타당성조사 결과 B/C 1 이상 또는 AHP 0.5 이상)되고, 도시철도법 제3조의2에 따른 기본계획이 확정된 노선에 대해서만 지원한다.

나. 각 지방자치단체의 도시철도 관련 부채감당 능력이 부족한 경우에는 신규 또는 진행 중인 건설사업에 대한 지원을 보류 또는 삭감한다.

1) 각 지방자치단체의 부채감당능력은 부채이자와 운영적자 및 건설비 중 자체 부담분의 30퍼센트 ~ 40퍼센트 이상을 매년 자주재원을 통해 조달하는지 여부로 판단한다.

2) 국가지원이 보류된 이후에 재개되는 시기는 도시철도 부채이자와 운영적자, 건설비 부담분을 자주재원을 통해 2년 연속 해결한 해의 다음 연도로 한다.

2. 국고지원 기준

가. 건설비는 총사업비를 기준으로 중량전철과 경량전철 모두 동일한 비율로 지원한다.

1) 중량전철 : 국고 40퍼센트 ~ 60퍼센트 지원(서울특별시 40퍼센트, 기타 지방자치단체 60퍼센트), 지방자치단체 30퍼센트(서울특별시 50퍼센트) 이상 부담

\* 잔여 10퍼센트 이내는 지방자치단체 부담으로 차입(부산광역시의 경우 부산교통공단법 폐지 법률 시행일까지 부산광역시 상환조건으로 부산교통공단의 도시철도공채 등으로 조달)

2) 경량전철 : 국고 40퍼센트 ~ 60퍼센트 지원(서울특별시 40퍼센트, 기타 지방자치단체 60퍼센트), 지방자치단체 30퍼센트(서울특별시 50퍼센트) 이상 부담

\* 잔여 10퍼센트 이내는 지방자치단체 부담으로 차입(부산광역시의 경우 부산교통공단법 폐지 법률 시행일까지 부산광역시 상환조건으로 부산교통공단의 도시철도공채 등으로 조달)

나. 운영비는 원칙적으로 지원하지 않는다. 다만, 도시철도 부채해소를 위해서 부채원리금 상환액의 일부를 지원할 수 있다.

..... 중 략 .....

< 참고사항 >  
 ※「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의한 민간투자사업은 본 지침의 적용대상에서 제외함

- 사업비 부담 비율은 철도의 종류에 따라 국가, 지방자치단체, 공단 등의 사업비 부담이 상이함
- 고속철도의 경우 국가 40~50%, 공단 50~60% 비율로 부담
  - 광역철도의 경우 국가 70%, 지방자치단체 30% 비율로 부담
  - 일반철도의 경우 국가 100% 부담
  - 도시철도의 경우 국가 60%, 지방자치단체 40%(서울의 경우 국가 40%, 서울시 60%) 비율로 부담

○ 민자철도의 경우 국가 24.3%, 민간 75.7% 비율로 부담

<표 II -8> 철도의 종류별 자원분담 현황

종류별	건설주체	사업비 부담	근 거
고속철도	국 가 (철도시설공단 대행)	· 국가 45% (출연 35%, 용자 10%) · 공단 55%	경부고속철도건설계획 (’93.6.14)
		· 국가 50% (’07년부터 적용) · 공단 50%	경부고속철도 2단계 기본계획 변경, 호남고속철도 기본 계획(’06.8.23)
		· 국가 40% · 공단 60%	수도권고속철도 건설 기본계획(’09.12.31)
광역철도	국 가 (철도시설공단 대행)	· 국 가 70% · 지자체 30%	대도시권광역교통관리에관한특별법 제10조제2항 제1호 및 동법시행령 제13조
일반철도	국 가 (철도시설공단 대행)	· 국가 100%	사업시행자 부담
도시철도	지자체 (서울시)	· 국가 60% · 지자체 40% · (국가 40%, 서울시 60%)	
민자철도	민간사업자	· 국가 24.3% · 민간 75.7% (인천국제공항철도)	사회간접자본시설에대한민간투자법 제53조 ※ 지원비율은 실시협약에 의하여 결정

자료: 국토교통부, 「철도건설사업 추진개요」, 2015

- 민간 투자를 촉진하고 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모하기 위해 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조에서는 ‘사회기반시설’ 항목으로 철도와 도시철도를 포함하고 있음
- 동법 제3조의2에서는 정부조달협정 등의 적용 범위 및 원칙에 관한 사항과 민간투자 및 민간투자사업자금이 원활히 조달되도록 산업기반신용보증기금과 투융자집합투자기구 등에 대해 명시하고 있음
  - 이어 동법 제53조에서는 귀속시설사업을 원활하게 시행하기 위해 사업시행자에게 보조금 지급이나 장기대부를 할 수 있도록 하는 제도가 있음

- 「민간투자사업 추진 일반지침」 제30조 제4항에서는 국가관리사업의 자금재조달에 관한 사항을 명시하고 있으며 동 지침 제21조와 제22조에서는 국고보조금 지급에 대해 명시

<p>제21조(정부지급금의 지급)</p> <p>① <u>주무관청은 예산집행 절차, 지방자치단체 등에 대한 국고보조금 지급시기 등을 감안하여 분기별 또는 반기별 중에서 선택하여 사업시행자에게 정부지급금을 지급한다.</u> 다만, 사업시행자의 요구가 있는 경우에는 반기별 또는 분기별 지급금을 월별 일정 비율로 분할하여 지급할 수도 있다.</p> <p>② 주무관청이 실시협약에서 정한 기한 내에 정부지급금을 사업시행자에게 지급하지 못한 경우 지연배상금을 지급하여야 한다. 이 경우 지연배상금은 당해 사업의 임대료 산정시 적용된 수익률을 적용하여 산정한다.</p> <p>제22조(국고보조사업에 대한 임대료 등 보조)</p> <p><u>국고보조 지방자치단체 사업에 대해서는 재정사업으로 추진시 건설비 등에 대한 국고보조율을 적용하여 임대료 등을 지방자치단체에 보조한다.</u></p> <p>제30조(자금재조달의 절차)</p> <p>4. 주무관청은 <u>국가관리사업의 자금재조달인 경우에는 공공투자관리센터의 장의 사전 검토를 거친 후 기획재정부장관과 협의하여야 한다.</u> &lt;개정 2014.5.12&gt;</p>
---

- 기획재정부에서는 ‘2014 민간투자사업기본계획’을 발표하며 도로·철도·항만 등에 대한 국고보조 내용과 방향을 제시
  - 도로·철도의 경우 운영중인 사업의 재정부담 완화와 효율성 및 안정성 강화 추구
    - 운영중인 2~3개 사업의 재구조화를 통해 통행료 인하 방침
    - 수익성이 확보되는 사업에 대해서는 민자사업을 추진하고 신규 민자사업 모델(BTO<sup>6</sup>+BTL<sup>7</sup>) 혼합형 등을 제도화시켜 민자 활성화 유도
  - BTO, BTL 형태로 추진중인 철도사업은 총 9건이며 10.6조원 규모
    - 국가사업은 5건(7.4조원)이며 국고보조 지방자치단체사업은 4건(3.2조원)

6) BTO(Build-Transfer-Operate) 방식이란 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식

7) BTL(Build-Transfer-Lease) 방식이란 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식

<표 II -9> 민자형태로 추진 중인 철도사업

구 분	사 업 명
준공	-
공사중	신분당선 연장선(정자-광고) 복선전철 등 3개 사업
신규착공	부전-마산 복선전철 등 3개 사업
실시계획승인	-
실시협약체결	동북선(왕십리-은행사거리) 경전철 등 3개 사업
신규사업지정	-

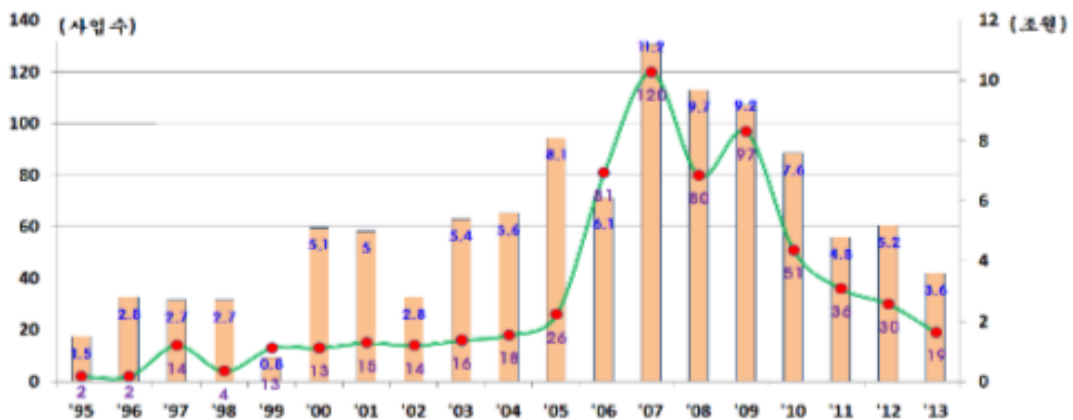
자료: 기획재정부, 「민간투자사업기본계획」, 2014

□ 기획재정부에서는 경기 활성화와 민간 자본으로 재정의 한계를 극복하고자 2015년 4월 ‘규제완화·세제지원 등 민간투자 활성화 방안 마련’ 발표

○ 도입배경

- 민간투자 규모와 신규 사업 수는 2007년 이후 감소 추세이며 이는 적자보전 때문에 문제시 되었던 최소운영수입보장(MRG) 폐지로 민자사업의 위험성 확대와 건설경기 침체에 따른 수익성이 악화되고 있음
- 세계 각국에서도 민간자금을 활용하여 경기활성화 노력
  - \* EU에서는 2015년 민간자본 3,150억유로 규모의 SOC 투자계획을 승인
  - \* 영국에서도 2020년까지 사회간접자본 투자의 79%를 민간자본으로 추진 계획

[그림 II-4] 민간투자사업 총투자규모 및 사업수 추이



자료: 기획재정부, 「민간투자사업 활성화 방안」, 2015

○ 도입방식

- 시설투자비와 운영비용을 정부와 민간이 분담해 사업 위험을 낮추도록 추진하며 민간투자 대상을 확대하기 위해 ‘민자 우선검토 제도’를 도입하고 공공청사 등을 포함하는 민간투자법 개정 추진
- 위험분담형(BTO-rs)과 손익공유형(BTO-a) 방식 도입 계획
- \* 기존 민자사업은 사업위험을 민간이 대부분 부담하는 수익형(BTO)과 정부가 부담하는 임대형(BTL)으로 운영중이었는데 이를 정부와 민간이 함께 분담하도록 하는 새로운 도입 방식 계획

<표 II -10> 민간투자사업 도입 방식 비교

구분	현행	도입 계획	
	BTO	BTO-rs	BTO-a
민간리스크	높음	중간	낮음
손익부담 주체 (비율)	· 손실, 이익 모두 민간이 100% 책임	· 손실발생시: 정부와 민간이 50:50 분담 · 이익발생시: 정부와 민간이 50:50 공유	· 손실발생시: 민간이 먼저 30%손실, 30%넘을 경우 재정지원 · 이익발생시: 정부와 민간이 7:3 공유
정부보전 내용	없음	· 정부부담분의 투자비 및 운영비용	· 민간투자비 70%원리금, 30%이자비용, 운영비용(30%원금 미보전)
‘14 수익률 수준(경상)	7~8% 대	5~6% 대	4~5% 대
적용가능 사업(예시)	도로, 항만 등	철도, 경전철	환경사업
사용료 수준	협약요금+물가	협약요금+물가	공기업 유사 수준

○ 지원내용

- (규제완화) 민자사업을 위한 특수목적법인(SPC)을 공정거래법상 기업집단 범위에서 제외해 대기업의 민자사업 참여 확대를 유도
- (보증지원) 민간사업자의 원활한 자금조달을 위해 산업기반신용보증기금의 보증 확대
- (보상제도) 토지선보상 지원제도를 국가 사업뿐만 아니라 지자체 사업까지 확대 적용
- (세제특례) 민자SPC 공익성을 감안하여 법인세, 부가가치세 특례 적용 검토

- \* (법인세) 민자SPC는 부채상환을 위해 일정액을 적립하기 때문에 소득이 발생하더라도 즉시 배당하기 어려운 구조이므로 부채상환적립금을 기업소득환류세제<sup>8)</sup> 과세대상 소득에서 제외 검토
- \* (부가가치세) 사회기반시설 또는 동 시설의 건설용역, 사업시행자에게 직접 공급하는 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율을 일몰(현행 '15.12월) 연장 검토

○ 기대효과

- 민간투자 활성화 대책으로 10조원 이상의 경제적 효과를 기대
- 새로운 사업방식(BTO-rs, BTO-a)을 적용한 신규 사업 예상 규모가 7조원 이상이며 진행중인 사업의 절차 단축으로 인해 2017년까지 1조 3천억원의 조기 집행효과가 발생할 것으로 기대
- 재정사업을 민간투자로 전환하면 연간 1조 8천억원의 재정 부담 경감 효과
- 민간투자로 상수관망 개선사업, 경인고속도로 지하화 사업, 서울 경전철 사업 등을 시행할 수 있으며 재정부담도 덜 것으로 기대

<표 II -11> 새로운 사업방식으로 검토 가능한 사업(예시)

분야	사업개요	사업규모
도로	<경인고속도로 지하화 사업> · 만성적 교통정체 구간인 경인고속도로를 지하화하여 교통혼잡 완화 · BTO-a방식 적용시 비교적 낮은 요금으로 운영 가능	1조원 ~1.5조원
철도	<서울시 경전철> · 서울시 6개 경전철 사업(서부선, 난곡선, 목동선, 우이신설 연장선, 위례신사선, 위례선)이 대상 · 새로운 사업방식 발표시 민간업체 제안 가능	4.8조원
환경	<지방상수관망·정수장 개선사업> · 현재 노후화가 심각한 제주 등 9개 지역(지자체 재원+민간자본)	0.7조원
	<하수, 폐수 종말처리시설 개량사업> · 인천시 하수처리시설 및 국가소유 노후 폐수처리시설 6개(경산, 진주 등) 등	0.3조원 ~0.5조원
· 이외에도 업계에서 다양한 민자사업 추가 제안 예상(+a)		약7조원+a

○ 다만 과도한 민간 수익을 제한해 공공성을 유지할 수 있는 장치가 필요

8) 기업소득환류세제란 투자와 배당, 임금 증가 등이 당기순이익의 일정 비율 이하인 경우 미달액에 대해 10%의 법인세를 추가로 매기는 제도

## 2. 도시철도 건설용역에 대한 조세지원제도 현황

### 가. 도입목적 및 근거규정

- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용은 도시철도 건설에 대한 지방재정의 부담을 완화하고 도시철도 건설을 촉진하기 위해 도입된 제도임
  - 민간 사업자도 도시철도 건설에 대한 비용 부담을 완화할 수 있어 민간자본을 통한 도시철도 공급도 촉진하는 효과가 존재함
  - 이는 대도시권 도시철도망 구축을 촉진하여 교통난을 완화시킴으로써 국민의 교통복지를 증진시키는 데 목적이 있음
  - 특히, 도시철도는 대중교통 수단의 핵심으로 자리매김하였으며 교통 약자의 이동권을 확보하는 데 중요한 역할을 함
  
- 「조세특례제한법」 제105조는 부가가치세의 영세율을 적용하는 재화 또는 용역의 공급에 대해 규정하고 있으며, 제1항 제3호에서 도시철도 건설용역을 포함하고 있음
  - 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율은 「조세감면규제법」 제11조의2(부가가치세의 면제)에 의해 1980년 1월 1일부터 시행되었으며, 이후 법의 개정 및 「조세특례제한법」으로의 전환 등을 거쳐 현재에 이르고 있음
  - 이후 도시철도 소유 및 운영기관의 변천으로 인하여 해당 규정이 개정되고, 일몰규정이 도입되는 등 변동이 있었으나, 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율은 지속적으로 유지됨
  - 현행법하에서 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용은 한시적 규정으로 2015년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용함

「조세특례제한법」 제105조(부가가치세 영세율의 적용)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대한 부가가치세의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영(零)의 세율을 적용한다. 이 경우 제3호 및 제3호의2는 2015년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용하고, 제5호 및 제6호는 2017년 12월 31일까지 공급한 것에 대해서만 적용한다. <개정 2011. 12. 31., 2012. 6. 1., 2013. 1. 1., 2013. 6. 7., 2014. 1. 1., 2014. 12. 23.>

..... 중 략 .....

3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자에게 직접 공급하는 도시철도건설용역

가. 국가 및 지방자치단체

나. 「도시철도법」의 적용을 받는 도시철도공사(지방자치단체의 조례에 따라 도시철도를 건설할 수 있는 경우로 한정한다)

다. 「한국철도시설공단법」에 따른 한국철도시설공단

라. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제7호에 따른 사업시행자

..... 이하 생략 .....

[전문개정 2010. 1. 1.]

- 동법에서는 부가가치세 영세율을 적용받기 위한 도시철도 건설용역의 수요자를 국가 및 지방자치단체, 도시철도공사, 한국철도시설공단 등으로 특정하고 있음

〈표 II -12〉 광역도시철도 소유 및 운영기관

구분	소유기관	운영기관	구간
광역 철도	한국철도공사	한국철도공사	수도권 1호선(서울~신창, 구로~인천, 청량리~소요산), 3호선(대화~지축), 4호선(남태령~오이도), 분당선, 수인선, 경의선, 중앙선, 경춘선
	한국철도공사 (최대주주)	코레일공항철도(주)	인천국제공항철도
	국가 (국토교통부)	신분당선(주) (민자, BTO)	신분당선
도시 철도	서울특별시	서울메트로	수도권 1호선(서울~청량리), 2호선, 3호선(지축~오금), 4호선(당고개~남태령)
		서울특별시 도시철도공사	수도권 5~8호선
		서울시메트로9호선(주) (민자, BTO)	수도권 9호선
	부산광역시	부산광역시 교통공사	부산 1~4호선
	대구광역시	대구광역시 도시철도공사	대구 1~3호선
	인천광역시	인천광역시 교통공사	인천 1호선
	광주광역시	광주광역시 도시철도공사	광주 1호선
	대전광역시	대전광역시 도시철도공사	대전 1호선
	부산광역시 경상남도 김해시	부산김해경전철운영(주) (민자, BTO)	부산김해경전철
	경기도 의정부시	의정부경전철(주) (민자, BTO)	의정부경전철
	경기도 용인시	용인경량전철(주) (민자, BTO)	에버라인

자료: 국토교통부 및 각 운영기관의 자료 정리

- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조(민간투자사업의 추진방식)에 의해 민간투자사업은 대부분 다음 4가지 중 어느 하나에 해당하는 방식으로 추진함
- 같은 법 제4조 제1호에 해당하는 것으로 BTO(Build-Transfer-Operate, 건설-양도-운영)방식
  - 같은 법 제4조 제2호에 해당하는 것으로 BTL(Build-Transfer-Lease, 건설-양도-임대)방식
  - 같은 법 제4조 제3호에 해당하는 것으로 BOT(Build-Own-Transfer, 건설-소유-양도)방식
  - 같은 법 제4조 제4호에 해당하는 것으로 BOO(Build-Own-Operate, 건설-소유-운영)방식

**「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조(민간투자사업의 추진방식)**

민간투자사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방식으로 추진하여야 한다.

1. 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(제2호에 해당하는 경우는 제외한다)
2. 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식
3. 사회기반시설의 준공 후 일정기간 동안 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되며 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식
4. 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 해당 시설의 소유권이 인정되는 방식
5. 민간부문이 제9조에 따라 사업을 제안하거나 제12조에 따라 변경을 제안하는 경우에 해당 사업의 추진을 위하여 제1호부터 제4호까지 외의 방식을 제시하여 주무관청이 타당하다고 인정하여 채택한 방식
6. 그 밖에 주무관청이 제10조에 따라 수립한 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식

[전문개정 2011. 8. 4.]

- 현재까지 민간자본을 통해 건설된 우리나라의 도시철도는 모두 위 방식 중 BTO방식으로 이루어짐

- BTO방식은 도시철도의 준공과 동시에 소유권은 국가 또는 지방자치단체에 귀속되나 일정 기간 동안 사업시행자의 시설관리운영권을 인정하는 방식임
  - 민간자본으로 건설된 수도권 9호선, 신분당선, 의정부경전철, 에버라인, 부산김해경전철은 일정 기간 동안의 시설관리운영권을 인정하고 있음
- 「도시철도법 시행령」 제20조 제1항과 제2항에 의하면 민간기업이 도시철도를 건설할 경우 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 도시철도의 시설물 목록을 작성해야 하며, 건설공사의 준공과 동시에 국가 또는 지방자치단체에 귀속시켜야 함

□ (도시철도의 정의 및 범위) 「도시철도법」 제2조 제2호는 도시철도를 “도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일·노면전차·선형유도전동기·자기부상열차 등 궤도(軌道)에 의한 교통시설 및 교통수단”이라 정의함

- 법은 단순히 “도시철도”라는 용어를 사용하고 있으나, “도시교통권역에 건설하는 궤도”라는 정의는 협의의 도시철도뿐만 아니라 광역철도까지 포함함
- 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제2조 제2호 나목에서 광역철도를 “둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 도시철도 또는 철도로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 도시철도 또는 철도”라 정의함
- 즉, 「조세특례제한법」 제105조의 도시철도는 광역철도를 포괄하는 개념임
- 한편, 부가가치세 영세율 적용 시 “도시철도의 개념에는 도시철도의 선로 등 도시철도의 제반시설물이 포함”됨
  - 「조세특례제한법 기본통칙」 105-0-3 제2항
  - 「조세특례제한법 집행기준」 105-0-3 제1항

**조세특례제한법 기본통칙 105-0...3(도시철도건설용역의 범위)**

- ① 사업자가 도시철도건설용 재화를 공급하는 경우와 법 제105조제1항제3호에 해당하는 자에게 직접 도시철도건설용역을 공급하는 사업자로부터 하도급을 받아 도시철도건설용역을 공급하는 경우에는 영의 세율을 적용하지 아니한다.
- ② 법 제105조제1항제3호에 따른 도시철도건설용역에 대하여 부가가치세 영세율을 적용함에 있어 동 도시철도의 개념에는 도시철도의 선로 등 도시철도의 제반시설물이 포함된다.

□ 도시철도 중 광역철도를 구분하는 이유는 도시철도 건설 시 국가와 지방자치단체의 비용 부담 산정 시 광역철도 여부에 따라 달라지기 때문임

- 도시철도의 경우 건설비용을 국가와 지방자치단체가 각각 60:40으로 분담함
- 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제10조 제2항 및 같은 법 시행령 제13조에 의하면 광역철도의 경우 건설비용을 국가가 70%, 해당 지방자치단체가 30% 부담함
  - 단, 지방자치단체 중 서울특별시가 포함된 경우 국가와 서울특별시가 각각 40:60으로 분담함
  - 2014년 3월 28일 같은 법 시행령 제13조 개정 이전에는 국가와 서울특별시를 포함한 지방자치단체 간의 부담 비율이 75:25였음
- 한편, 민간자본에 의해 건설되는 도시철도의 경우 건설 비용에 대한 국가 부담금은 민간사업자와의 협약에 의해 결정됨

□ 또한, 광역철도의 여부에 따라 도시철도의 소유주체가 달라짐

- 도시철도는 지방자치단체가 건설의 주체가 되고 소유권을 가짐
- 반면, 광역철도는 국가가 건설의 주체이며 소유기관임

- (건설용역에 대한 범위) 「도시철도법」 제2조 제5호는 도시철도 건설사업을 “새로운 도시철도시설의 건설, 기존 도시철도시설의 성능 및 기능 향상을 위한 개량, 도시철도시설의 증설 및 도시철도시설의 건설 시 수반되는 용역 업무 등에 해당하는 사업”이라 정의함
  
- 건설용역에 대한 보다 구체적인 기준은 「조세특례제한법 집행기준」 105-0-3에서 규정하고 있음
  - 같은 법 제2항에 따르면 한국표준산업분류표상의 건설업에 해당하는 업자가 도시철도시설에 대한 건설용역을 제공할 경우에 한해 부가가치세의 영세율을 적용받을 수 있음
  - 한편, 같은 법 제4항에 따르면 사업자가 공급하는 용역이 아닌 재화에 대해서는 영세율을 적용하지 않음
  - 또한, 같은 법 제5항에 따르면 사업자가 직접 공급하는 것이 아닌 하도급을 주어 공급하는 건설용역에 대해서도 영세율을 적용하지 않음

**조세특례제한법 집행기준 105-0-3(도시철도건설용역의 범위)**

- ① 도시철도건설용역에 대하여 부가가치세 영세율을 적용함에 있어 도시철도의 범위에는 도시철도의 선로 등 도시철도의 제반시설물이 포함된다.
- ② 도시철도건설용역에 해당 여부는 「도시철도법」 제3조제5호의 도시철도건설 규정에 따르지 않고, 통계청장이 고시하는 해당 과세기간 개시일 현재의 한국표준산업분류에 따른다.
- ③ 도시철도건설용역의 범위에는 새로운 도시철도의 건설뿐만 아니라 기존 도시철도의 개량, 증설도 포함된다.
- ④ 사업자가 도시철도공사에 직접 공급하는 도시철도건설용 재화에 대하여는 영세율을 적용하지 아니한다.

- ⑤ 영세율이 적용되는 도시철도건설용역을 제공하는 사업자로부터 하도급 받아 공급하는 도시철도건설용역에 대하여는 영세율을 적용하지 아니한다.
- ⑥ 도시철도건설용역을 제공하는 사업자가 국가 및 지방자치단체 등에 도시철도건설용역에 부수하여 설계, 감리 등의 용역을 함께 공급하는 경우에는 영세율이 적용되나, 도시철도건설용역과는 별도로 설계, 감리 등의 용역만을 공급하는 경우에는 영세율을 적용하지 아니한다.

#### 나. 수혜대상 및 수혜내용

- 본 조세특례로 인한 직접적인 수혜자는 도시철도 건설을 시행한 각 지방자치단체임
  - 각 지방자치단체는 본 조세특례로 인해 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세액만큼 재정부담을 완화하게 됨
  - 다만, 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세가 과세될 경우, 이 과세 수입만큼 중앙정부로부터 지방자치단체로 금액이 이전된다면, 지방자치단체도 조세특례에 따른 혜택은 없음
    - 다시 말해, 부가가치세가 포함된 공사 금액을 국가와 지방자치단체가 부담하고, 부가가치세 수입을 중앙정부가 지방자치단체로 이전한다면 부가가치세 과세 또는 면세에 따라 달라지는 것이 없음
    - 다만, 중앙정부에서 징수한 부가가치세 세수를 지방자치단체에 이전할 명목이 없다면, 지방자치단체는 부가가치세만큼의 부담이 증가하게 됨
- 본 조세특례로 인해 도시철도 건설용역을 제공하는 민간 사업자의 혜택은 없다고 볼 수 있음
  - 민간 사업자의 경우 부가가치세가 과세되면, 부가가치세를 납부해야 함
    - 기존에도 부가가치세 영세율이 적용되어 매입세액 다시 말해, 부가가치세가 포함된 공사 금액을 국가와 지방자치단체가 부담

- 부가가치세 10%가 과세되기 때문에 부가가치세 과세 이전의 공사비가 예를 들어 100이었다면, 과세 이후에는 110이 되고, 그 만큼의 공사비를 정부(국가, 지방자치단체)로부터 받아야 공사가 진행됨
  - 만약 과세와 상관없이 100이라는 금액만을 정부(국가, 지방자치단체)로부터 받는다면, 부가가치세 10을 제외한 90으로 공사를 진행해야 하기 때문에, 이론적으로는 공사 진행이 불가능함
    - 현실에서는 공사비 조정이 있을 수 있지만, 이론적으로 100이 들어가는 공사를 90으로 진행하는 것은 불가능함
  - 기존에도 부가가치세 영세율이 적용되어 건설자재 등에 대한 매입세액공제를 받았기 때문에, 부가가치세가 과세되더라도 달라지는 것은 없음
  - 다만, 현실적으로 부가가치세를 신고하면서 부가가치세를 납부했음에도 불구하고 정부(국가, 지방자치단체)로부터 공사비를 다 받지 못하는 경우가 발생한다면, 부가가치세 과세로 민간 사업자에게 그만큼의 금융비용이 발생하게 됨
- 따라서 도시철도 건설용역에 대한 조세지출은 다른 조세지출과 그 성격이 다르다고 할 수 있음
- 지방자치단체에 혜택이 돌아가며, 민간 사업자에게는 혜택이 없음
- 간접적인 수혜자는 도시철도를 이용하는 일반 국민임
- 본 조세특례로 인해 도시철도 건설이 촉진된다면 이는 국민의 복지 향상에 직결됨
  - 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 부과 시 도시철도 건설비용이 증가하고 이는 국민의 도시철도 이용요금의 인상으로 이어지기 때문에 본 조세특례는 국민의 도시철도 이용에 대한 부담을 완화시키는 효과도 존재함

#### 다. 조세지출 규모 변화

- 조세지출예산서에 따르면 2010년부터 2013년까지 평균적으로 약 2,426억원을

본 조세특례로 인해 지출하였으며, 이는 전체 조세지출 규모 중 약 0.77%를 차지하는 규모임

- 2011년 2,752억원으로 가장 많은 지출을 하였으며, 이후 2013년까지 2,148억원으로 2년 연속 지출 규모가 감소하였음
- 2014년 잠정 조세지출 규모는 2,048억원으로 2013년보다 100억원가량 감소할 것으로 집계됨
- 한편, 2015년에는 2,142억원으로 2013년과 비슷한 규모로 지출할 것으로 예상됨

<표 II -13> 조세지출예산서의 조세지출 규모

(단위: 억원, %)

구분	2010년~ 2013년 평균	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년 (잠정)	2015년 (전망)
총 조세지출 (A)	317,044	299,997	296,021	333,809	338,350	329,810	330,548
본 조세특례로 인한 조세지출 (B)	2,426	2,446	2,752	2,358	2,148	2,048	2,142
비중 (C=100*B/A)	0.77	0.82	0.93	0.71	0.63	0.62	0.65

자료: 「조세지출예산서」, 2012년~2015년

- 그러나 여기서 언급하고 있는 조세지출 규모는 다른 항목들의 조세지출 규모와 차이가 있으며, 과세로 전환한다고 해서 정부 재정이 증가하는 것은 아님
  - 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 부담은 정부(국가, 지방자치단체)가 지기 때문에, 영세율이 아닌 10%로 과세를 하더라도, 그만큼 재정에서 지출된 후에 다시 부가가치세 세수입으로 중앙정부에 귀속하게 됨
  - 따라서 영세율을 적용하거나 부가가치세 10%를 적용하더라도 전체적으로 정부 재정에 미치는 영향은 없음
  - 다만, 부가가치세 10% 과세에 따른 세수입을 중앙정부가 지방자치단체에 지불하지 않는다면, 지방자치단체는 지방자치단체가 부담하는 공사비의

10%만큼 부담이 증가하고, 국가는 그만큼 일반재정 수입이 증가하기 때문에, 전체적으로 정부(국가, 지방자치단체)의 재정 측면에서는 영세율인 경우와 동일함

- <표 II-14>의 조세지출 규모는 조세지출에 대한 정의에 입각한 통계이나 영세율 규정을 폐지하였을 경우 정부의 재정수지 개선효과는 조세지출 규모의 약 50% 정도의 규모임
  - 영세율 규정을 폐지할 경우 건설용역에 대한 공급가격이 부가가치세액만큼 상승한다면, 조세지출의 재원 중 국비에 해당하는 부분은 다시 재정지출로 귀착되어 재정수지에는 영향을 미치지 않음
  - 2010년부터 2013년 본 조세특례로 인한 조세지출 규모 중 평균 약 50.8%가 국비로 재원을 조달한 건설용역임

<표 II -14> 주요 사업의 재원별 조세지출 규모

(단위: 억원, %)

구분	2010년~2013년 평균		2010년		2011년		2012년		2013년	
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	
합계	1,767	1,743	1,994	1,860	1,469					
국비	898	50.8	858	49.3	952	47.7	928	49.9	853	58.1
지방비	546	30.9	506	29.0	625	31.3	592	31.8	461	31.4
민자	323	18.3	378	21.7	418	21.0	340	18.3	154	10.5

주: 조세지출 규모에서 조세지출예산서와 차이를 보이는데, 국토교통부의 자료는 도시철도 건설용역 중 철로의 신설, 연장, 복선사업 등 주요 사업에 대한 조세지출 규모임  
 자료: 국토교통부

- 지방비에 해당하는 부분은 도시철도 건설사업을 시행하는 지방정부에 대한 중앙정부의 지원으로 볼 수 있음
  - 영세율 규정을 폐지한다면 부가가치세액만큼 상승한 도시철도 건설용역의 공급가액을 지방정부가 부담해야 하는 금액임

- 본 조세특례를 따른 중앙정부의 조세지출로 인해 2010년부터 2013년 평균 546억원가량 지방정부의 재정부담은 완화되었음
  - 중앙정부와 지방정부를 포괄한 일반정부의 관점에서 본다면 위 금액은 중앙정부와 지방정부 간의 자원 분배의 문제로 일반정부의 재정수지에 영향을 미치지 않음
- 민간부문에 대한 연평균 조세지출 규모는 본 조세특례로 인한 전체 조세지출 규모의 약 18.3%로 323억원가량임

〈표 II -15〉 2010년~2013년 도시철도 건설용역 부가가치세 감면액(사업별)

(단위: 억원)

사업노선	2010년~2013년 합계		2010년		2011년		2012년		2013년												
	사업비	부가가치세 감면액	사업비	부가가치세 감면액	사업비	부가가치세 감면액	사업비	부가가치세 감면액	사업비	부가가치세 감면액											
											91,074	7,066	24,184	1,743	26,819	1,994	22,811	1,860	17,259	1,469	
서울7호선 연장	81	8	46	5	35	4															
서울9호선 2-1단계	2,942	276	487	47	384	32	834	79	1,237												119
서울9호선 2-2단계	3,144	249	438	42	783	30	750	65	1,173												112
부산1호선 연장	3,744	313	332	3	800	62	1,145	106	1,467												142
부산4호선	2,830	106	2,208	66	622	40															
대구1호선 연장	995	91	105	10	170	16	290	27	430												38
대구2호선 연장	1,629	139	413	40	697	65	519	34													
대구3호선	9,339	688	1,118	106	2,191	192	2,527	205	3,503												185
인천1호선 연장	21	0	2	0	0	0	19	0	0												0
인천2호선	11,465	1,108	1,760	161	3,333	326	3,972	389	2,400												232
용산~문산 복선전철	10,403	560	3,847	177	3,052	139	2,469	151	1,035												92
수원~인천 복선전철	6,584	458	1,537	92	2,155	157	1,782	113	1,110												96
오리~수원 복선전철	6,627	511	2,174	179	1,908	137	1,412	96	1,133												99
망우~금곡 복선전철	2,330	177	1,484	117	455	34	165	10	226												16
왕십리~신릉 복선전철	3,049	225	853	67	1,140	84	1,056	73													
신안산선	280	0	0	0	120	0	160	0	0												0
신분당선(강남~정자)	6,348	403	3,131	219	3,217	184	0	0	0												0
신분당선(정자~광교)	2,826	124	131	0	809	0	754	17	1,132												107
공항철도	3,097	310	2,735	274	340	34	13	1	9												1
부산~김해 경전철	4,090	409			1,430	143	1,370	137	1,290												129
용인경전철	1,180	118	510	51	670	67															
의정부경전철	416	42	110	11	150	15	156	16													
우이~신설경전철	7,654	750	763	75	2,359	234	3,418	340	1,114												101

자료: 국토교통부

<표 II -16> 2010년~2013년 도시철도 건설용역 부가가치세 감면액(재원별)

(단위: 억원)

재원	2010년~2013년 합계		2010년		2011년		2012년		2013년	
	사업비	부가가치세 감면액	사업비	부가가치세 감면액	사업비	부가가치세 감면액	사업비	부가가치세 감면액	사업비	부가가치세 감면액
합계	91,074	7,066	24,184	1,743	26,819	1,994	22,811	1,860	17,259	1,469
국비	48,491	3,591	13,344	858	13,675	952	11,617	928	9,855	853
지방비	26,979	2,184	5,986	506	7,475	625	7,753	592	5,765	461
민자	15,584	1,291	4,855	378	5,669	418	3,422	340	1,639	154

자료: 국토교통부

### 3. 부가가치세제의 특징

#### 가. 영세율과 면세제도의 구분

- 부가가치세 영세율과 부가가치세 면세는 부가가치세가 과세되지 않는다는 측면에서는 동일하지만, 명칭에서 구분하듯이 그 효과는 다름
- 현재 우리나라의 부가가치세제는 전단계세액공제방식을 사용하고 있음
  - 매출세액에서 매입세액을 공제한 차액을 납부세액으로 결정하는 방식
- 부가가치세 영세율제도는 형식적으로는 부가가치세 납부의무가 면제되지 않고 재화 또는 용역의 공급에 대해 영(0%)의 세율을 적용하는 것임
  - 매출세액에 대해 영(0%)의 세율을 적용하고, 매입세액은 그대로 인정하기 때문에 결국 납부세액이 부(-)가 되어 자신이 부담한 매입세액을 전액 환급받게 됨
  - 이로써 부가가치세 부담이 전혀 없게 되어 완전면세라고 부르고 있음
- 따라서 영세율은 그 적용대상이 되는 단계의 과세거래에 대해 매출세액을 없게 할 뿐만 아니라 그 전단계의 과세거래에서 부담한 부가가치세를 모두 공제 또는 환급하여 거래 대상 재화의 부가가치세 부담을 완전히 없애는 제도임<sup>9)</sup>
- 면세는 그 적용대상이 되는 단계의 과세거래에 창출되는 부가가치에 대한 세액만을 면제하고 그 전단계의 과세거래에서 부담한 부가가치세는 공제 또는 환급하지 않는 제도임<sup>10)</sup>
  - 결과적으로 면세 전단계의 거래에서 부담한 부가가치세액은 그대로 해당 재화의 가격에 포함되게 됨

9) 최명근·나성길(2006), p.234.

10) 최명근·나성길(2006), p.234.

○ 이런 이유로 면세는 부분면세라고 할 수 있음<sup>11)</sup>

□ 전단계세액공제방식을 적용할 경우 영세율 또는 면세는 최종거래단계에서 적용되지 않을 경우 환수효과 및 누적효과가 발생하게 됨

○ i) 중간거래단계 등에 영세율을 적용한 다음 후속 거래단계에다 과세한 경우와 ii) 후속 단계에서 생성된 부가가치를 기초로 과세한 경우의 세액을 비교해 보면 i)의 세액이 ii)의 세액보다 많아지는데 이를 환수효과(catching-up effect) 또는 취소효과(cancel-out effect)라고 함

○ 마찬가지로 중간거래단계에서 면세하고 그 후속단계에다 과세를 하면 국고에는 중간단계에서 면세한 세액의 환수효과를 초과한 더 많은 세액이 수납되는데 이를 누적효과(accumulation effect)라고 함

□ 부가가치세 영세율과 면세의 환수효과 및 누적효과 예시

○ 환수효과 발생: 거래 중간단계에 영세율 적용, 후속단계에 과세

① 소매단계에서 산출된 세액 2,700원은 도매단계에서 영세율 적용으로 완전 면제되었지만 소매단계에서 전액 환수됨

<p>· 소매단계 부가가치액 4,000원 × 10% = 400원</p> <p>· 도매단계 매출액 23,000원 × 10% = 2,300원</p> <p>▷ 환수효과 = 소매단계 납부세액 2,700원 - 소매단계 부가가치액 4,000원×10% = 2,300원</p>
--

② 국고수납 총액(2,700원)과 거래단계 전체의 부가가치 총액에 10%세율을 곱하여 산출된 세액(27,000원×10%=2,700원)이 동일하므로 누적효과 없음

11) 최명근 · 나성길(2006), p.234.

<표 II -17> 환수효과의 계산 예

(단위: 원)

구분	매입액	부가가치	매출액	세율	매출세액	납부세액
제조	0	20,000	20,000	10%	2,000	2,000
도매 (영세율 적용)	20,000	3,000	23,000	0%	0	△2,000
소매	23,000	4,000	27,000	10%	2,700	2,700
계		27,000				2,700

자료: 최명근·나성길(2006), p.103.

- 누적효과·환수효과 동시발생: 거래 중간단계에 면세 적용, 후속단계에 과세
  - ① 국고수납 총액(4,900원)과 거래단계 전체의 부가가치 총액에 10%세율을 곱하여 산출된 세액(27,000원×10%=2,700원)을 계산하면 2,200원의 누적효과가 발생

▷ 누적효과 = 국고수납총액 4,900원 - 거래단계 전체의 부가가치액  
27,000원×10% = 2,200원

- ② 소매단계 납부세액(2,900원)과 소매단계 부가가치액에 10%세율을 곱하여 산출된 세액(4,000원×10%=400원)을 계산하면 2,500원이 초과 수납되어 환수효과가 발생

▷ 환수효과 = 소매단계 납부세액 2,900원 - 소매단계 부가가치액 4,000  
원×10% = 2,500원

<표 II -18> 환수효과와 누적효과의 동시 발생 예

(단위: 원)

구분	매입액	부가가치	매출액	세율	매출세액	납부세액
제조	0	20,000	20,000	10%	2,000	2,000
도매 (면세 적용)	22,000	3,000	25,000	면세	-	-
소매	25,000	4,000	29,000	10%	2,900	2,900
계		27,000				4,900

자료: 최명근·나성길(2006), p.103.

- 특히, 부가가치세 면세가 최종거래단계가 아닌 중간단계에서 적용되지 않을 경우 환수효과와 누적효과가 동시에 발생하게 되는 문제가 있음
- 따라서 부가가치세제도 측면에서 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 영세율 또는 면세가 적용된다면, 영세율이 면세보다 더 적절한 정책 수단으로 여겨짐
- 부가가치세 영세율제도는 국가 간 이중과세 방지에, 그리고 면세제도는 국가의 정책 목적에 의해 적용되는 경우가 보편적인 경우임
  - 영세율제도는 대부분의 부가가치세제를 운용하는 국가들의 경우에는 수출재화에 대해 적용하고 있음
  - 부가가치세를 면세하는 면세제도는 교육, 의료 등 국가의 특정 정책목적을 달성하기 위해 적용되는 경우가 다수임
- 부가가치세 영세율은 우선 소비지 과세주의에 의해 수출재에 적용되고 있음
  - 부가가치세제를 운용하는 거의 모든 국가들이 수출재화에 대해서는 부가가치세 영세율을 적용하고 있음
  - 이는 소비세는 소비되는 국가에서 과세한다는 소비지 과세주의 원칙에 의한 것이며,
  - 국가 간 이중 과세를 방지함으로 인해 수출국의 경우에는 수출재화의 가격 경쟁력을 높이는 방안이기도 함

- 물론 정책적인 목적으로 가지고 부가가치세 영세율제도를 사용하기도 하는데, 이는 앞서 설명하였듯이, 중간재에 대해 부가가치세 면세를 적용할 경우 환수 효과 등이 발생하기 때문임
  - 그럼에도 불구하고 부가가치세 영세율제도는 수출재화에 대해 적용하는 것이 대부분의 보편적인 사례임
  - 대부분의 국가들은 중간재에 대해 부가가치세 면세를 적용하지 않고, 최종재에 대해 부가가치세 면세를 적용하고 있음

#### 나. 도시철도 건설용역에 과세할 경우

- 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 영세율을 적용하는 대신 부가가치세 10%를 과세할 경우를 살펴보기 위해 먼저 부가가치세 과세로 인해 영향을 받게 되는 경제주체는 다음과 같음
  - 국가(중앙정부)
  - 지방자치단체
  - 민간 건설업자
  - 민자 사업자
  - 일반 국민(도시철도 이용자)
- 우선 이해를 쉽게 하기 위해 도시철도 건설용역을 제공하는 민간 건설업자를 살펴보면, 이들 민간 건설업자들은 부가가치세 영세율을 적용할 때와 별 차이가 없다고 볼 수 있음
  - 민간 건설업자의 경우, 부가가치세 10%가 과세되기 때문에 부가가치세 과세 이전의 공사비가 예를 들어 100이었다면, 과세 이후에는 110이 되고, 그만큼의 공사비를 정부(국가, 지방자치단체)로부터 받아야 공사가 진행됨
  - 만약 과세와 상관없이 100이라는 금액만을 정부(국가, 지방자치단체)로부터 받는다면, 부가가치세 10을 제외한 90으로 공사를 진행해야 하기 때문에, 이론적으로는 공사 진행이 불가능함

- 현실에서는 공사비 조정이 있을 수 있지만, 이론적으로 100이 들어가는 공사를 90으로 진행하는 것은 불가능함
  - 기존에도 부가가치세 영세율이 적용되어 건설자재 등에 대한 매입세액공제를 받았기 때문에, 부가가치세가 과세되더라도 사업비는 여전히 100만كم으로 달라지는 것은 없음
- 정부(국가, 지방자치단체)의 경우에도 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 영세율을 적용하건 부가가치세 10%로 과세하건 달라지는 것은 없음
- 부가가치세 영세율이 적용되는 경우에는 공사비 100을 지불하면 되고,
  - 만약 부가가치세가 과세된다면 부가가치세가 포함된 공사비 110을 지불하고, 추후에 부가가치세 10을 받으면, 결국은 100만كم의 재정부담이 발생한 것으로 부가가치세 영세율인 경우와 동일함
    - 다만, 부가가치세 세수입 만큼인 10에 대한 금융비용이 발생할 수 있으며, 이를 정부(국가, 지방자치단체), 또는/그리고 민간 건설업자가 부담하게 됨
- 그런데 도시철도 건설용역의 재정을 국가와 지방자치단체가 나눠서 부담하기 때문에, 부가가치세를 과세할 경우에는 국가와 지방자치단체 사이의 재원부담 경로 등으로 인해 지방자치단체가 부가가치세만큼의 부담을 가지게 될 가능성이 있음
- 부가가치세 10% 부과로 공사비가 110이 되어, 국가와 지방자치단체가 절반인 55씩을 부담할 경우에
  - 국가는 부가가치세 10% 부과에 따른 세수입으로 10만كم을 받아 국가 일반회계 수입으로 귀속되고,
  - 여기서 부가가치세 수입분 중 5만كم을 지방자치단체에 이전해야 공사비를 국가와 지방자치단체가 절반씩 부담하게 됨
    - 만약 5만كم을 지방자치단체로 이전하지 않을 경우, 부가가치세 세수입 10을 국가가 받기 때문에, 결과적으로 공사비 중 국가는 45만كم, 지방자치단체는 55를 부담하게 됨

- 부가가치세 수입분이 지방자치단체로 이전되지 않는다면, 지방자치단체는 부가가치세만큼 재정부담이 증가하고 이는 도시철도 요금 인상으로 연결될 수밖에 없음
- 결과적으로 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세를 부과할 경우, 국가와 지방자치단체의 세수입 이전에 대한 논의가 필요하며, 이런 세수입 이전이 어려울 경우 부가가치세 부과로 도시철도 요금 인상이 발생할 가능성이 높음
  - 세수입이 발생한 이후에 국가에서 지방자치단체로 공사비를 이전하는 방안을 찾는 게 어려울 수 있음
  - 세수입 이전이 어렵다면, 도시철도 요금 인상으로 귀결될 수밖에 없음
- 따라서 국가와 지방자치단체만을 놓고 볼 때, 부가가치세 부과로 인해 정부 세수입에 변화가 없으면서, 중간에 국가와 지방자치단체의 세수입 이전 등의 복잡한 과정이 추가되기 때문에 부가가치세 과세에 따른 실익이 없음
  - 부가가치세 10% 부과에 따른 세수입 증가가 없음
  - 세수입이 발생한 이후에 국가에서 지방자치단체로 공사비를 이전하는 방안을 찾는 게 어려워서 세수입 이전이 안 되면, 지방자치단체의 공사비 부담 증가로 결국 도시철도 요금 인상으로 연결될 수 있음
  - 이럴 경우에는 세수입 증가도 없으면서 과세제도로 인해 다수의 국민이 이용하는 도시철도 요금이 인상되는 상황이 발생하게 됨
- 추가적으로 국가와 지방자치단체 이외의 민자로 도시철도가 건설될 경우에는 부가가치세를 부과하게 되면 민간 사업자들은 부가가치세만큼의 부담이 그대로 발생하게 되고 추후 요금 인상 요인으로 작용하게 됨
  - 국가와 지방자치단체 이외의 민자 사업자의 경우에는 정부(국가, 지방자치단체)로부터 공사비를 받지 않고, 추후 사업에 대한 운영권을 받기 때문에 부가가치세를 부과하면 부가가치세만큼의 부담이 그대로 발생할 수밖에 없음

- 특히, 우리나라에서는 최종재인 지하철 요금에 대해 부가가치세를 면세하기 때문에, 민자 사업자의 경우에는 도시철도 건설용역과 관련된 부가가치세 매입세액공제를 받지 못하게 되어 부가가치세 과세로 인해 그 금액만큼을 요금에 전가할 가능성이 매우 높음
  
- 따라서 국가와 지방자치단체 사이의 자원 이전의 복잡한 과정과 요금 인상 등의 요인을 감안할 때 부가가치세 영세율제도 적용은 적절한 제도라고 판단됨
  - 이러한 이유로 인해 현재까지 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 영세율 제도를 적용한 것으로 생각됨
  
- 다만, 부가가치세제도 적용 원칙에 비추어 봤을 때, 도시철도 건설용역에 영세율을 적용하는 것은 부가가치세제 영세율제도의 원래 취지에 맞지 않는 측면이 있음
  - 부가가치세 영세율 제도는 대부분 수출재화에 적용하는 것이 일반적임

### Ⅲ. 주요국의 철도 관련 지원제도





### Ⅲ. 주요국의 철도 관련 지원제도

#### 1. 일본

##### 가. 철도 건설 현황

##### 1) 전체적인 철도 건설

- 국토교통성『國土交通白書 2014』에 따르면 지역 생활 교통을 확보·유지·개선 하는 것이 지역사회의 활성화를 도모하고 일상생활 등을 영위하는 데 필수적이며 중요한 과제라고 명시
- 또한 지역 공공 교통 보안 유지, 지방 버스 노선, 낙로 향로 등과 지역 철도 안전에 이바지하는 대중교통 구축을 위한 지원을 하고 있음
  - 지역 공공 교통 보안 유지 개선 사업이나 세제상의 특례 조치에 따라 안전 시설의 정비 등에 지원
  - 간선철도 등 활성화 사업을 통해 철도 이용의 잠재 수요가 높은 지방부 노선에 대한 신역 설치 등에 대해서도 지원
- 일본의 경우 철도 건설과 관련된 독립 행정법인으로는 철도운수기구(Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency; JRJT)가 있음
  - 철도운수기구는 철도의 건설 등에 관한 업무 및 철도 사업자, 해상 운송사 업자 등에 의한 교통시설의 정비를 촉진하기 위해 조성된 독립 행정법인
  - 기구의 자본금은 「독립 행정법인 철도 건설·운수 시설 정비 지원기구법」 부칙 제2조 제4항, 제3조 제4항 및 제5항의 규정에 의하여 정부에서 출자된 금액과 동조 제4항의 규정에 의하여 출자
  - 주요 업무

- 신칸센 철도건설과 철도시설의 건설 등
  - 국토교통성령으로 정하는 규격을 갖는 철도(신칸센 철도 제외) 또는 궤도에 따른 철도시설 및 시설의 건설 등
  - 해상 운송사업자와 비용 분담 및 선박 건조 등
  - 고급 선박 기술에 대한 조사 및 교통 기술에 관한 연구 수행 등
- 채권 소유
- 철도건설 채권, 철도정비 기금 채권, 운수시설정비 사업단 채권, 선박정비 채권은 제19조 제3항 및 제4항의 규정에 적용되어 기구의 채권으로 봄
- 국가의 무이자 용자 등
- 국가는 신칸센 철도에 관한 철도시설 건설 사업을 원활히 추진하기 위하여 「일본 전신 전화 주식회사의 주식수익의 활용에 의한 사회 자본의 정비 촉진에 관한 특별 조치법」 제2조 제1항 제2호에 해당하는 필요한 비용에 대해 총당 자금의 일부를 예산 범위 내에서 무이자 대부 가능
  - 국가 대출 상환 기간은 5년(2번의 거치기간 포함) 이내 대통령령으로 정하는 기간으로 함

□ 철도 현황

- 세계철도연맹(UIC) 자료에 따르면 일본은 우리나라보다 인구밀도는 낮지만 선로길이가 20,140km로 우리나라의 약 5배 이상 수준이며, 여객수송량은 88억 만명, 여객차량 수는 23,937개로 중국 다음으로 많음

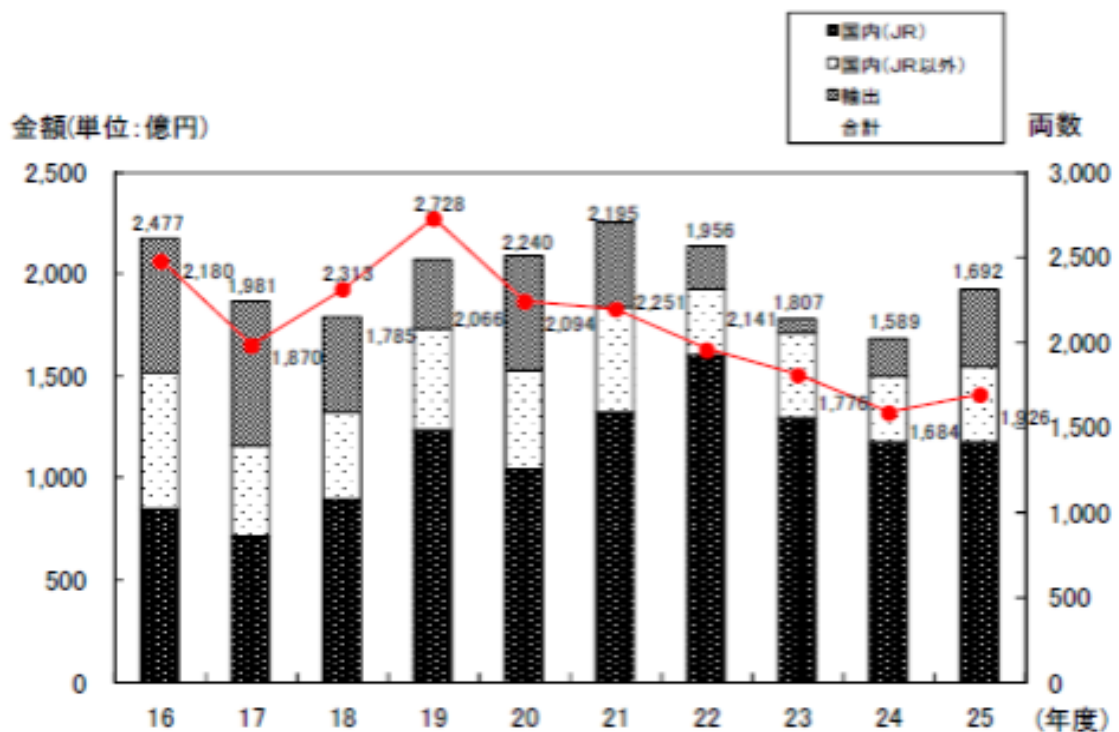
<표 III-1> 일본 철도 현황

구분	현황
국토면적	378천km <sup>2</sup> (2013년)
인구수	127.9백만명(2013년)
인구밀도	338명/km <sup>2</sup> (2013년)
선로길이	20,140km(2011년)
전철화율	73.96%(12391.2km)(2011년)
철도차량수	· 기관차 23,937, 동차 2,717, 객차 23,937, 화차 0
철도 수송규모	· 여객 8,818.98백만(명), 24,4591백만(인km) (2011년) · 화물 30.99백만(톤), 20,255백만(톤km) (2010년)
철도 관리기관	Ministry of Land, Infrastructure, Transport & Tourism

자료: 철도산업정보센터

- 철도 차량 등 생산동태통계연보(鐵道車兩等生産動態統計年報)에 따르면 2013년(H25년)도 철도 차량 수주 총계는 3,110량, 2148억엔으로 전년 대비 0.7% 감소
  - 신조는 1,944량, 2088억엔으로 전년 대비 1.9% 감소
  - 개조는 297량, 33억엔으로 전년 대비 102.2% 증가
  - 수리는 869량, 26억엔으로 전년 대비 48.2% 증가

[그림 Ⅲ-1] 신조 차량 생산의 연도별 추이



범례설명: 국내(JR), 국내(JR 이외), 수출  
 자료: 국토교통성

- 여객 분담률을 살펴보면 자동차의 분담률이 74% 수준으로 가장 높은 비중을 차지하며 철도의 분담률은 25% 수준을 보임

<표 III-2> 여객 수송 수단별 수송 분담률 추이

(단위: %)

구 분	자동차	철도	여행객선	항공
1990년(H2년)	71.6	28.1	0.2	0.1
1994년(H6년)	72.4	27.3	0.2	0.1
1996년(H8년)	72.9	26.8	0.2	0.1
1998년(H10년)	73.6	26.2	0.2	0.1
1999년(H11년)	73.9	25.9	0.1	0.1
2000년(H12년)	74.2	25.6	0.1	0.1
2001년(H13년)	74.7	25.1	0.1	0.1
2002년(H14년)	75.1	24.7	0.1	0.1
2003년(H15년)	75.0	24.8	0.1	0.1
2004년(H16년)	75.1	24.7	0.1	0.1
2005년(H17년)	74.9	24.9	0.1	0.1
2006년(H18년)	74.6	25.2	0.1	0.1
2007년(H19년)	74.4	25.4	0.1	0.1
2008년(H20년)	74.2	25.6	0.1	0.1
2009년(H21년)	74.2	25.6	0.1	0.1

자료: 국토교통성

□ 철도서비스 제공의 지역별·기능별 분류

- 고속으로 주행하는 고속철도, 대도시 간 수송을 담당하는 간선철도, 오사카·동경 등을 비롯한 대도시권 내의 수송을 담당하는 도시철도, 대도시권 밖의 수송을 담당하는 지역철도로 분류

〈표 III-3〉 일본의 철도분류

구 분	내 용	건설, 정비 시행	재원분담	비고
신칸센 (고속 철도)	대부분 구간을 200km/h이상으로 고속으로 주행할 수 있는 간선철도	철도 운수기구	국가와 해당 지자체	신칸센 선로 정비법
재래선 (간선 철도)	1964년 10월1일 일본최초의 ‘토카이도 신칸센’이 개통되기 전까지의 철도 · 주로 궤간(1,067mm)가 많고 최고속도 160km/h로 주행	사철 또는 국가	사철 또는 국가 일부보조	국철 재건법
도시 철도	오사카, 동경 등을 비롯한 대도시권에서의 여객 수송의 용도로 제공하는 철도	지자체	지자체와 국고 일부보조	도시철도 등 편리 증진법
지역 철도	지방철도나 LRT 등 지역수송을 담당하는 철도, 궤도 등으로 신칸센, 재래간선, 도시철도에 해당하는 노선이외의 철도노선	국가, 지방자치단체, 공적주체(철도건설 · 운수시설정비지원 기구)	철도 사업자, 제3섹터, 공적주체, 국고일부보조	-

자료: 국토교통부, 철도의 명칭 정립 및 지정기준에 관한 연구, 2011

□ 사업주체별 관리

- (건설·정비) 2003년 10월 1일에 설립된 독립 행정법인 철도운수기구는 철도의 건설, 철도 사업자, 해상 운송사업자 등에 의한 운수시설 정비 촉진을 위한 조성, 철도 사업자 등에 대한 보조금 등의 교부, 구 국철에서 승계한 토지와 직원에 대한 연금 지급 등의 업무를 담당
- (운영) 정부 소유의 국철인 JNR(Japanese National Railways)이 민영화된 JR 여객회사, 지방공공단체, 사철, 제3섹터로 구성
  - JR여객회사는 철도망을 지역적으로 분리하고 간선수송과 도시주변 수송 담당
  - 사철은 주로 도시주변 근거리수송 담당
- 간선철도의 경우 지방공공단체, 특수법인, 제3섹터, 사기업으로 사업주체를 구분할 수 있으며 사업의 특성을 고려하여 주체가 선정됨

<표 III-4> 간선철도의 사업주체

구분	종류
지방공공단체	· 공영지하철 · 노면전차, 모노레일 등
특수법인	· JR, 동경메트로 · 철도, 운수기구(구 철도 공단)
제3섹터	· 수도권신도시철도 주식회사 등 · 국철지방교통선 전환 노선
사기업	· JR동일본, 동해, 서일본, 사철 등

자료: 경기개발연구원, 일본 및 프랑스 대도시권의 광역급행철도 재원확보사례와 적용방안, 2011

□ 국철의 민영화

- 1987년 국철이 민영화되면서 JR홋카이도, JR시코쿠, JR큐슈, JR동일본, JR서일본, JR도카이, JR화물로 분리되어 있으며 7개 회사 중 3개사(JR동일본, JR서일본, JR도카이)는 흑자를 내며 주식시장에 상장
  - 반면 JR홋카이도를 비롯한 4개사는 재정적인 적자 등의 문제가 쌓이면서 시설과 차량 등에 대한 안전투자과 인력확보의 어려움으로 안전사고 발생 위험에 노출

<표 III-5> 해외 철도구조개혁 사례

구분	개혁 연도	시설주체	운영주체	기타
일본	'87	· 여객회사 · 건설공단	· 6개 여객회사 · 1개 화물회사	· 시설/운영 분리 · 지리적, 서비스 분할
스웨덴	'88	· 국가 · 1개 시설공단	· 1개 여객회사 · 5개 화물회사 등	· 시설/운영 분리 · 서비스 분할
영국	'94	· 1개 민간회사	· 25개 여객회사 · 6개 화물회사 · 차량회사 등	· 시설/운영 분리 · 지리적, 서비스 분할
독일	'94	· 국가 · 1개 출자회사	· 2개 여객회사, · 화물 · 역사회사	· 시설/운영 분리 · 지리적, 서비스 분할
네덜란드	'94	· 국가 · 3개 시설공단	· 4개 여객회사 · 7개 화물회사	· 시설/운영 분리 · 지리적, 서비스 분할
프랑스	'97	· 국가 · 시설공단	· 1개 운영공사	· 시설/운영 분리

자료: 국토교통부, 철도산업구조개혁, 2002

## 2) 도시철도 건설

- 일본은 고속철도인 신칸센, 도시간 급행철도, 간선철도인 재래선과 지하철, 모노레일 등의 도시철도를 운행 중
  - 지하철과 모노레일 등의 역간거리는 0.5~1km로 짧은 것이 특징이며 정차시간을 포함한 평균속도인 표정속도는 20~35km/h로 운행

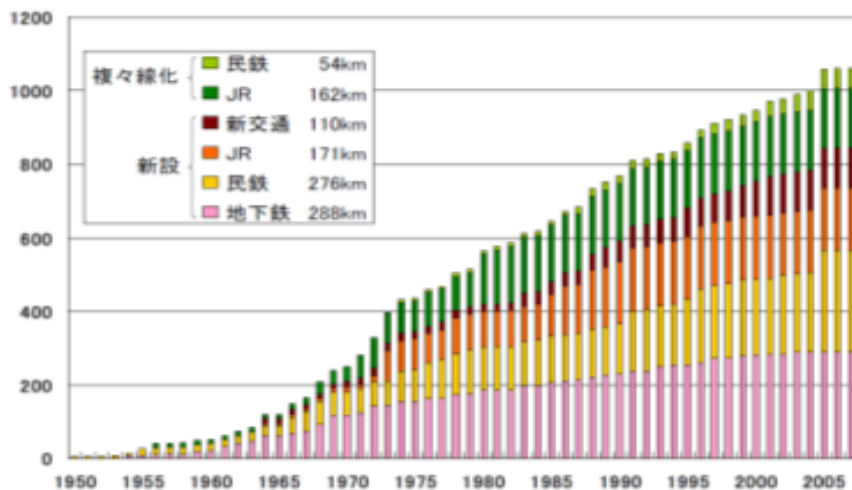
<표 III-6> 도시철도의 구성

구분	역간거리(km)	표정속도(km/h)
High Speed Rail(신칸센)	30~50	120~130
도시간 급행철도(JR, 사철)	5~6	50~60
재래선(사철)	1~2	40~45
지하철	0.5~1	30~35
모노레일/AGT(BRT)	0.5~1	20~30

자료: 경기개발연구원, 일본 및 프랑스 대도시권의 광역급행철도 재원확보사례와 적용방안, 2011

- 2005년의 동경권의 도시 철도 정비현황을 살펴보면 다음과 같음
  - 복선화의 경우 민영철도 54km, JR 162km를 정비
  - 신설된 도시철도의 경우 모노레일을 포함한 신교통이 110km, JR이 171km, 민영철도가 276km, 지하철이 288km를 정비하며 지속적으로 증가 추세

[그림 III-2] 도시 철도 정비 추이(동경권 정비 노선 연장)



자료: 국토교통성

□ 도시철도의 운영

- 운영열차가 다원화된 일본의 도시철도는 JR동일본과 8개의 사철회사, 제3섹터(지방자치단체와 민간 운영기관이 공동 운영하는 형태) 철도사업자가 운영
- 1927년에 개통된 동경의 지하철의 경우 8개의 노선과 165개의 역을 운행 중이며 노선 수가 많고 영업연장이 183.3km로 다른 도시의 지하철에 비해 긴 것이 특징

<표 III-7> 일본 지하철 운행 현황

(단위: 개)

도시명	개통연도	노선수	역수	영업연장 (km)	운임구조
Tokyo(TRTA)	1927	8	165	183.3	이동구간제
Osaka	1933	7	111	115.6	이동구간제
Nagoya	1957	6	83	89.1	이동구간제
Tokyo(TBTMG)	1960	4	101	109.3	이동구간제
Sapporo	1971	3	49	48	이동구간제
Yokohama	1972	2	32	40.4	이동구간제
Kobe	1977	2	25	30.6	이동구간제
Fukuoka	1981	2	20	17.8	이동구간제
Kyoto	1981	2	27	26.4	이동구간제
Sendai	1987	1	17	14.8	이동구간제

자료: 서울특별시청, Urbanrail, 2013

## 나. 철도관련 지원 제도

### 1) 조세감면 등 조세지원

□ 일본의 재무성과 국토교통성은 다음과 같이 철도관련 지원 제도를 실시하고 있음

□ 재무성 「平成25年度税制改正」, 「平成27年度税制改正」

○ 2013년(H25년) 철도관련 조세특례 조치

- (신설) 철도시설에서 내진 보강을 위해 취득한 상각 자산에 대해 과세 표준의 2/3을 2년간 적용하는 조치를 신설

(2) 철 궤도 사업자가 철도시설 등의 내진 보강 공사에 의해 새롭게 취득한 일정한 상각 자산에 관한 재산세에 대한 과세 표준을 첫 5년간 가격의 2/3로 하는 조치를 2년간만 강구한다.

- (연장) 철도의 보안 수준 향상, 노인과 장애인의 이동을 돕기 위한 차량, 도시 철도 등 편의 증진법에서 규정하는 시설에 대해 연장

(5) 철 궤도 사업자가 정부의 보조를 받아 취득한 일정한 지역 철도의 보안 수준 향상을 위한 설비에 관한 재산세 과세 표준의 특례 조치의 적용 기한을 2년 연장한다.

(6) 철 궤도 사업자가 취득하는 신조 차량으로 노인, 장애인 등의 이동 등의 원활화에 이바지하는 일정한 구조를 갖는 차량에 대해 재산세 과세 표준의 특례 조치의 적용 기한을 2년 연장한다.

(9) 도시 철도 등 편의 증진법에 규정하는 도시 철도 편의 증진 사업을 통해 일정 제 3 섹터 및 독립 행정법인 철도 건설·운수 시설 정비 지원기구가 취득하는 시설에 대하여 다음과 같은 조치를 강구한다.

- ① 역 시설 이용으로 제공하는 일정한 가옥 및 상각 자산에 관한 재산세와 도시 계획세의 과세 표준의 특례 조치의 적용 기한을 2년 연장한다.
- ② 선로 설비 등 시가화 구역의 터널에 대한 재산세의 비과세 조치의 적용 기한을 2년 연장한다.

- (축소·폐지) 수송력 증대를 위한 신조 철도 차량과 시가지 재개발이 함께 이뤄지는 제3섹터 사업에 대해 특례조치를 축소 및 폐지

- 3) 철 궤도 사업자가 취득하는 신조 차량에 관한 재산세 과세 표준의 특례 조치에 대해 수송력 증강 차량 중 열차의 운행 대수 증가에 따른 것을 제외한 후, 그 적용 기간을 2년 연장한다.
- (9) 제 3섹터가 정부의 보조를 받아 시가지 재개발 사업 등과 일체적으로 행해지는 기설 역의 대규모 개량 공사에서 기차역 기능의 강화에 크게 이바지하며 취득하는 일정 가옥 및 상각 자산에 관한 재산세 과세 표준의 특례 조치를 폐지한다.

○ 2015년(H27년) 철도관련 조세특례 조치

- (연장·확대) 새로운 노선이나 철도시설 확대, 도시 철도 등 편의 증진  
법에서 규정하는 철도시설에 대해 연장

- (1) 신간선 철도의 새로운 영업 노선의 개업을 위해 신설 된 선로 설비 등에 관한 재산세 과세 표준의 특례 조치에 대해 그 대상 노선에 홋카이도 신칸센을 추가한다.
- (2) 세이 칸 터널 철도 시설에 관한 재산세 과세 표준의 특례 조치에 대해 그 대상으로 홋카이도 신칸센(쓰가루 해협 선으로 공유하는 구간에 한한다)에 관한 일정한 철도 시설을 추가한다.
- (15) 도시 철도 등 편의 증진법에 규정하는 도시 철도 편의 증진 사업에 의해 취득하는 철도 시설에 대하여 다음과 같은 조치를 강구한다.
  - ① 철 궤도 사업자 또는 특정 제3섹터 혹은 독립 행정법인 철도 건설·운수 시설 정비 지원기구가 취득하는 역 시설 의용으로 제공하는 일정한 가옥 및 상각 자산에 관한 재산세와 도시계획세의 과세 표준 특례 조치의 적용 기한을 2년 연장한다.
  - ② 독립 행정법인 철도 건설·운수 시설 정비 지원기구가 취득하는 선로 설비 등 시가화 구역의 터널에 따른 재산세의 비과세 조치의 적용 기한을 2년 연장한다.
- (22) 철 궤도 사업자가 수도 직하 지진·남해 트로프 지진에 대비한 철도 시설 등의 내진 보강 공사에 의해 새롭게 취득한 일정한 상각 자산에 관한 재산세 과세 표준의 특례 조치의 적용 기한을 2년 연장한다.

- (감축) 2013년의 조세특례 조치 사항에 포함된 수송력 증강 차량에 대한  
개선사항 반영과 노인 및 장애인들의 이동 편리성을 고려한 차량에 대해  
서만 특례기간을 2년 연장

- (4) 철 궤도 사업자가 취득하는 신조 차량에 관한 재산세 과세 표준의 특례 조치에 대해 수송력 증강 차량에 대체 차량과 같은 환경 요구 사항을 더한 후, 그 적용 기간을 2년 연장한다.
- (5) 철 궤도 사업자가 취득하는 신조 차량으로 노인, 장애인 등의 이동 등의 원활화에 이바지 일정한 구조를 갖는 차량에 관한 재산세 과세 표준의 특례 조치에 대해 적용 요건을 검토 후, 그 적용 기간을 2년 연장한다.

□ 국토교통성 「鐵道關係稅制特例概要」, 「國土交通省稅制改正概要」

- 2014년(H26년) 4월 1일 철도관련 세제특례, 2015년(H27년) 세제 개정 개요
  - 국토교통성에서 발표한 세제특례 사항에는 철도일반세제, 신선 정비 관련 세제, 지역 철도 등 관련 세제, JR미시마·화물 지원 세제, 신칸센 등 관련 세제, 기타 정책 세제 등이 포함

① 철도일반세제

- 지방세법에 근거하여 이미 설치된 철도관련 시설에 추가로 교량, 터널, 보안장치를 신설하는 경우 과세표준의 1/3, 1/6로 경감하거나 비과세 적용

<표 III-8> 철도일반세제

특례조치의 대상	세목	적용사항	기간	근거조문
도시지역 또는 비행장 및 그 주변지역의 터널	고정 자산세	비과세	-	지방세법 제348조 제2항 제2호의5
횡단보도·철도건널목 보안장치	고정 자산세	비과세	-	지방세법 제348조 제2항 제2호의6
이미 설치된 철근궤도에 새로 건설된 교차화(사거리)시설	고정 자산세	비과세	-	지방세법 제348조 제2항 제2호의7
시가화 구역(도시 계획법 개정에 따라 도입된 도시 계획 사업의 구역 지정)의 지하도·과선도로교(철로 위의 구름다리)	고정 자산세	비과세	-	지방세법 제348조 제2항 제2호의8
하천 등의 건설에 따라 신설 또는 개량된 교량 및 신설된 터널에 관한 철도 시설	고정 자산세	5년간 1/6 다음 5년 간 1/3	-	지방세법 제349조의3 제15항
철궤도 용지의 평가	고정 자산세	연접하는 토지가격의 1/3평가	-	2007년 총무성 고시 제195호
철궤도 사업의 본래 사업용 시설	사업 소세	비과세	-	지방세법 제701조의34 제3항 제20호

② 신선 정비 등 관련 세제

- 지방세법에 근거하여 신규 노선에 따른 철도시설이나 새로운 선로건설에 따른 철도시설에 대해 과세표준의 1/4, 1/3, 1/2 등으로 경감 적용

<표 III-9> 신선 정비 등 관련 세제

특례조치의 대상	세목	적용사항	기간	근거조문
신규영업노선에 따른 철도시설	고정 자산세	5년간 1/3 다음 5년간 2/3 (입체 교차 화 시설은 5년간 1/6 다음 1/3)	-	지방세법 제349조의3 제2항
신설된 변전소 시설	고정 자산세	5년간 3/5	-	지방세법 제349조의3 제27항
통합법에 근거한 특정 철도의 새 선로 건설에 따른 철도 시설	고정 자산세	5년간 1/4 다음 5년간 1/2	-	지방세법 제349조의3 제25항
통합법에 규정하는 특정 철도 사업자 자본 비율의 과세 표준	법인 사업세	자본금 등의 금액의 2/3에 상당하는 금액을 자본금 등의 금액에서 공제	2019. 3.31	지방세법부칙 제9조 제6항

주: 통합법이란 대도시 지역의 택지 개발 및 철도 정비의 일체적 추진에 관한 특별 조치법

③ 지역 철도 등 관련 세제

- 지방세법에 근거하여 철도차량에 제공되는 동력용 경유에 붙는 거래세나 저상형 노면차량 등에 과세표준의 1/4, 1/3으로 경감하거나 비과세 적용

<표 III-10> 지역 철도 등 관련 세제

특례조치의 대상	세목	적용사항	기간	근거조문
지역 공공 교통 보안 유지 개선 사업 등에 의해 취득한 안전성 향상 시설	고정 자산세	5년간 1/3	2015. 3.31	지방세법부칙 제15조 제12항
저상형 노면전차(LRT)	고정 자산세	5년간 1/3	2015. 3.31	지방세법부칙 제15조 제13항
철도 사업 재구축 사업에 의해 취득한 고정자산	재산세 도시 계획세	5년간 1/4	2016. 3.31	지방세법부칙 제15조 제22항
특정 지방 교통 선 등의 무상 양도에 따른 고정 자산	고정 자산세	1/4	-	지방세법 제349조의3 제20항

특례조치의 대상	세목	적용사항	기간	근거조문
철도 사업에 사용되는 경우	석유 석탄세 (지구 온난화 대책세)	경유에 붙는 중과분(重課分) 에 대해 환급	2017. 3.31	조세특별조치법 제90조의3의4 제3호
철 궤도 차량 등의 동력원으로 제공되는 경우	경유 거래세	비과세	2015. 3.31	지방세법부칙 제12조의2의7 제3호
삭도(索道) 사업자가 사용하는 슬로프 정비 차량 등의 동력원으로 제공 되는 경우	경유 거래세	비과세	2015. 3.31	지방세법부칙 제12조의2의7 제5호

#### ④ JR 미시마·화물 지원 세제

- 지방세법, 조세특별조치법에 근거하여 JR미시마의 고정자산과 운송수단 등에 대해 과세표준의 3/5, 1/2 등으로 경감 적용

<표 III-11> JR 미시마·화물 지원 세제

특례조치의 대상	세목	적용사항	기간	근거조문
JR 미시마 회사의 사업용 고정 자산	재산세 도시 계획세	1/2 (JR 미시마 회사에 대출 된 자산 포함)	2016년	지방세법부칙 제15조의2 제2항
JR 미시마·화물 회사가 국철에서 승계 한 고정 자산	재산세 도시 계획세	3/5	2016년	지방세법부칙 제15조의3
JR 미시마 회사의 자본 비율의 과세 표준	법인 사업세	자본 금액의 2배의 금액	2019. 3.31	지방세법부칙 제9조 제1항
장기 보유 토지 등의 기관차 (입환용 기관차 제외) 및 컨테이너 운송 수단 대체	법인세	매환자산의 80%를 장부에 기록(2014.12.31 까지 교체 한 것)	2014. 12.31	조세특별조치법 제65조의7 표9호 제65조의8, 제65조의 9
화물용 고성능 기관차 컨테이너 운송 수단	고정 자산세	5년간 3/5 (대체의 경우는 연장 공사를 한 차량의 대체 차량에 한함)	2016. 3.31	지방세법부칙 제15조 제7항

주: JR 미시마 회사는 JR 홋카이도, JR 시코쿠, JR 큐슈를 포함

⑤ 신칸센 등 관련 세제

- 지방세법, 조세특별조치법에 근거하여 신칸센 철도의 수리 준비금, 병행 재래선 철도 시설 등에 과세표준의 1/6, 1/2 등으로 경감하거나 비과세 적용

<표 III-12> 신칸센 등 관련 세제

특례조치의 대상	세목	적용사항	기간	근거조문
신칸센 철도 대규모 수리 준비금	법인세	적립금의 손해금 산입	-	조세특별조치법 제56조, 제68조의48
중앙 신칸센의 사업용으로 제공하는 부동산	등록 면허세	비과세	-	조세특별조치법 제84조
	부동산 취득세	비과세	-	지방세법 제73조의4 제1항 제38호
동북 호쿠리쿠 큐슈 신칸센의 새로운 라인 건설에 따른 철도 시설	고정 자산세	5년간 1/6 다음 5년 간 1/3	-	지방세법 제349조의3 제13항
세이 칸 터널, 혼슈와 사고꾸(本四)연락교에 따른 철도 시설	고정 자산세	1/6	-	지방세법 제349조의3 제14항
병행 재래선 철도 시설	등록 면허세	비과세	2016. 3.31	조세특별조치법 제84조의 2
	재산세 도시 계획세	20년간 1/2	2016. 3.31	지방세법부칙 제15조 제11항
	부동산 취득세	비과세	2016. 3.31	지방세법부칙 제10조 제2항

⑥ 기타 정책 세제: 편의, 안전

- 지방세법부칙에 근거하여 CO<sub>2</sub> 배출 삭감 및 절전 및 에너지 절약에 기여하는 차량, 도시철도 편의 증진사업, 배리어프리화 개량 공사 등에 과세표준의 3/5, 2/3로 경감 적용

<표 III-13> 기타 정책 세제: 편의, 안전

특례조치의 대상	세목	적용사항	기간	근거조문
저탄소화 등에 이바지하는 여객용 신규 철도 차량	고정 자산세	JR·대기업 민영철도 5년간 2/3 중소민영철도 등 5년간 3/5	2015. 3.31	지방세법부칙 제15조 제14항
도시 철도 편의 증진 사업에 의해 정비된 철도 시설	고정 자산세 도시 계획세	5년간 2/3 (시가지 지역 내 터널 비과세)	2015. 3.31	지방세법부칙 제14조 제2항, 제15조 제19항
역의 배리어 프리화 개량 공사에 의해 취득한 철도 시설 (엘리베이터 홈 도어 시스템)	고정 자산세 도시 계획세	5년간 2/3	2016. 3.31	지방세법부칙 제15조 제30항
수도 직하 지진·남해 트로프 지진에 대비한 내진 대책에 의해 취득한 철도 시설	고정 자산세	5년간 2/3	2015. 3.31	지방세법부칙 제15조 제33항

⑦ 기타 정책 세제: 지진 재해 관련

- 지방세법, 지진재해특례법에 근거하여 대지진 피해를 입은 차량, 철도사업자 등에 과세표준의 1/4, 2/3 등으로 경감하거나 비과세 적용

<표 III-14> 기타 정책 세제: 지진 재해 관련

특례조치의 대상	세목	적용사항	기간	근거조문
동일본 대지진에 의해 피해를 입은 철도 사업자가 국가 보조(재해 복구 사업비 보조)를 받고 취득한 자산	고정 자산세	10년간 2/3	2016. 3.31	지방세법부칙 제56조의2 제3항

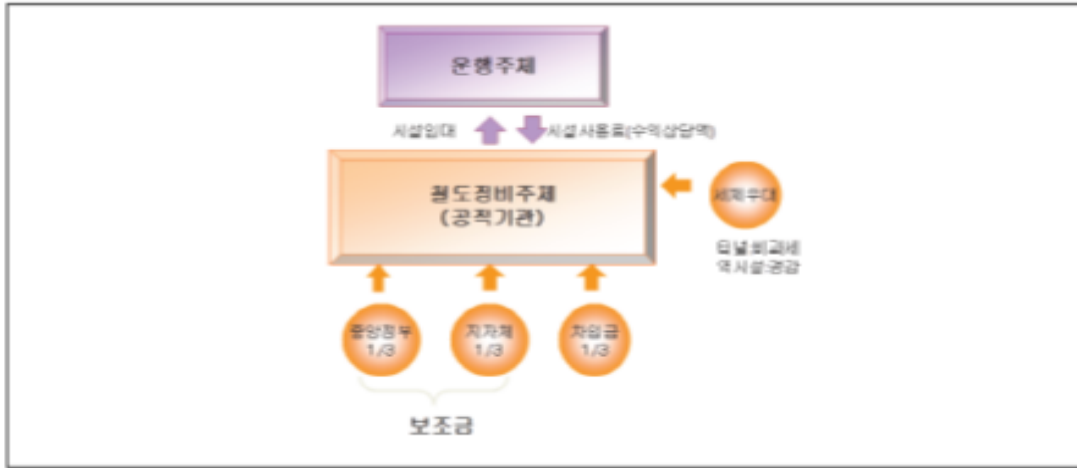
특례조치의 대상	세목	적용사항	기간	근거조문
특정 지방 교통선 또는 지방 철도의 새 선로에 관한 특례 조치의 적용을 받고 있던 재해 자산의 대체 자산	고정 자산세	1/4	2016. 3.31	지방세법부칙 제56조의2 제4항
동일본 대지진의 피해 대체 차량의 특별 상각	법인세	일반 감가상각에 30%의 상각률 추가	2016. 3.31	지진재해특례법 제18조 표3호
동일본 대지진에 의해 피해로 다른 위치에 철도 노선이 이전되는 경우에 있어서 토지 취득	등록 면허세	비과세	2016. 3.31	지진재해특례법 제40조의 3
	부동산 취득세	비과세	2017. 3.31	지방세법부칙 제51조의2 제2항

주: 지진재해특례법은 동일본 대지진의 이재민 등에 관한 국제 관계 법률의 임시 특례에 관한 법률

## 2) 재정지원

- 일본 국철은 1949년 국유공사로 발족되어 핵심 수송기관으로 큰 역할을 하였지만 수송량의 감소로 1964년에는 경영적자를 면치 못함
- 1986년에는 운수수입 3.2조엔, 경상손실 1.4조엔, 이월 결손금 15.5조엔으로 실질적인 파산상태에 이르게 되어 1987년 국철 개혁을 실시
- 1987년 국철이 민영화된 후 27개 지역 철도노선(569.1km)이 적자라는 이유로 폐선 되거나 축소되었고 시민의 불편함이 가중됨에 따라 민간의 수익만으로는 운영이 어려워져 정부의 지원 자금을 투입
  - 초기 투자규모가 큰 철도사업의 경우 공적자금 조성 등을 이용하여 사업비를 충당하고 있으며, 철도 정비와 관련해서는 운임수입으로 충당
- 정부에 의한 보조금은 중앙정부 및 지방자치단체가 비용의 1/3씩 부담하여 철도사업자의 부담을 경감

[그림 III-3] 정부에 의한 보조금제도

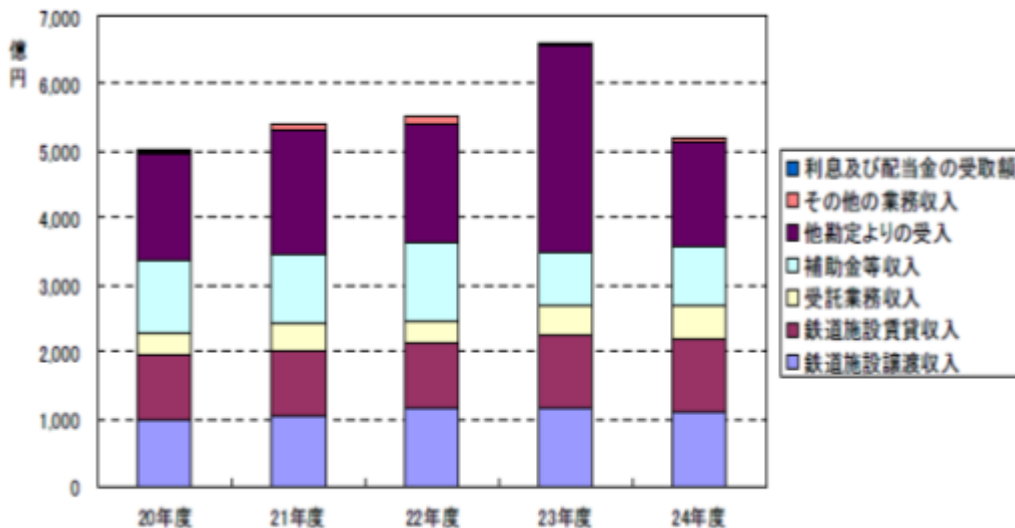


자료: 경기개발연구원, 「일본 및 프랑스 대도시권의 광역급행철도 재원확보사례와 적용방안」, 2011

□ 건설 계정의 자금 조달

- 2013년(H25년) 도시철도 편의 증진 사업비는 184억엔이며 철도운수기구가 사업비의 30% 수준인 61억엔을 조달
  - 보조금 등의 수입 항목은 2008년(H20년)부터 증가하였지만 2011년(H23년) 감소하였고 이후 소폭 증가

[그림 III-4] 건설 관련 회계 업무 활동으로 인한 현금 흐름



범례: 이자 및 배당금 수령액, 기타 업무 수입, 다른 계정에서의 수입, 보조금 등 수입, 수탁 업무 수익, 철도 시설 임대 수익, 철도 시설 양도 소득

자료: 鐵道·運輸機構 「財務諸表建設勘定」 より大和總研作成

<표 III-15> 2014년 철도 건설·정비 조성 관련 예산

(단위: 천엔)

구분	개요	보조율	교부대상	예산액	
<b>1. 정비 신칸센 건설 조성 사업</b>				<b>146,766,436</b>	
1)	정비 사업비 보조	철도운수기구가 실시하는 정비 신칸센의 건설 사업비 일부 보조	정액	철도운수기구의 건설 계정	71,950,000
2)	정비 사업 자금	철도운수기구가 실시하는 정비 신칸센의 건설 사업비 일부에 충당 자금	정액	철도운수기구의 건설 계정	72,431,436
3)	건설 추진 고도화 사업비 보조	철도운수기구가 실시하는 정비 신칸센 미착공 구간 등의 건설 추진 고도화 사업에 대한 보조	정액	철도운수기구의 건설 계정	2,385,000
<b>2. 주요 간선 철도 등 정비 조성 사업</b>				<b>520,000</b>	
4)	신선 조사비 등 보조금	철도운수기구가 실시하는 도심-공항·교외 직결 철도의 조사에 대한 보조	정액	철도운수기구의 건설 계정	150,000
5)	간선 철도 등 활성화 사업비 보조 (간선철도)	잠재적인 철도 이용 수요가 큰 지역, 근교 노선 등에 종합적인 계획을 활용하여 지역철도 이용 촉진을 도모하고 편리성 향상을 위한 시설 정비에 대해 일부 보조	1/3	제3섹터 등	370,000
<b>3. 도시 철도 정비 조성 사업</b>				<b>19,416,000</b>	
6)	도시 철도 편의 증진 사업비 보조	철도운수기구가 수행 연락선의 정비 및 주변 정비와 일체적인 역 정비에 대한 일부 보조	1/3	철도운수기구의 건설 계정	5,760,000
7)	지하 고속철도 정비 사업비 보조	공영 사업자 등이 실시하는 지하철 신선 건설 및 대규모 개량 공사 등에 대한 일부 보조	35%	공영 사업자 등	12,358,000
5)	간선 철도 등 활성화 사업비 보조 (도시철도)	대도시의 화물 철도 여객선에 의한 효율적인 철도 정비에 대해 일부 보조	2/10	제3섹터	600,000
8)	기차역 종합 개선 사업비 보조	제3섹터가 도시개발과 함께 실시하는 기차역의 종합적인 개선사업에 대해 일부 보조	2/10	제3섹터	396,000
		종합적인 제휴 계획에 따라 생활 지원 기능의 실시하는 기차역 공간의 고도화 사업 등에 대해 일부 보조	1/3	법정협의회	100,000

구분	개요	보조율	교부대상	예산액	
9)	양도선 건설비 등 이자 보조	옛 철도 공단 또는 철도운수기구가 철도 사업자에게 양도한 철도시설의 건설 등에 소요된 차입금의 이자 등에 일부 공급	보조비 율 5% 이상 1/2 등	철도운수기구의 건설 계정	202,000
<b>4. 철도 기술 개발 추진 조성 사업</b>				<b>330,000</b>	
10)	철도기술개 발비 보조금	철도종합연구소, 기타 법인이 수행한 일반 철도의 안전대책, 환경대책, 새로운 기술의 응용에 관한 기술개발에 대한 일부 보조	1/2	철도종합연구소, 철도사업자 등의 법인	330,000
<b>5. 안전·방재 대책 등 조성 사업</b>				<b>1,309,000</b>	
11)	철도 방재 사업비 보조	철도운수기구가 실시하는 세이칸 터널의 기능보전에 대한 일부 보조	2/3	철도운수기구의 건설 계정	864,000
		JR각 사가 낙석·눈사태 등의 대책 및 해안 등의 보전에 대해 일부 보조	1/2, 1/3	JR 여객 회사 등	255,000
12)	건널목 보안시설 정비비 보조	횡단도로개량촉진법에 근거한 건널목 보안시설의 정비에 대한 일부 보조	1/2, 1/3	철 궤도 사업자	107,000
13)	철도 시설 종합 안전 대책 사업비 보조	제3섹터가 실시하는 노후화된 철도시설 보강·개선에 대한 일부 보조	1/3	제3섹터	83,000
<b>합 계</b>				<b>168,341,436</b>	

자료: JRTT

□ 간선철도의 보조사업 제도

- 1987년 ‘간선철도등 활성화 사업’을 통해 도시간을 연결하는 간선철도를  
활성화시키고 경영기반 강화와 고속화를 통하여 시민요구에 대응하고자 함
- 특히 정부와 지방 공공단체는 재래선철도의 고속화와 마을조성을 연계할  
경우 제3섹터에 사업비를 보조

<표 III-16> 간선철도의 보조사업 제도

사업제도	근거	보조율
간선철도등 활성화사업 (재래선철도의 고속화)	예산조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보조대상 경비의 1/5</li> <li>· 지방공공단체의 보조액 이내</li> </ul>
간선철도등 활성화사업 (마을조성 연계)	예산조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보조대상 경비의 1/3</li> <li>· 지방공공단체의 보조액 이내</li> </ul>

자료: 경기개발연구원, 일본 및 프랑스 대도시권의 광역급행철도 재원확보사례와 적용방안, 2011

□ 「도시철도 등 편의성 증진법(都市鐵道の利便性増進法)」의 철도편의성 증진 사업비 보조제도

- 기존의 도시철도 네트워크를 활용하면서 도시철도 이용자의 편리를 증진시키는 목적으로 설립
  - 제도적 지원, 세금감면, 보조금 지급 등의 재정적 지원책 마련으로 철도회사의 투자를 유인
  - 보조율은 정부 1/3, 지자체 1/3

제24조(보조)  
지방공공단체는 독립 행정법인 철도 건설·운수 시설 정비 지원기구 기타 자 (이하 “기구 등”이라 한다)가 도시철도 편의 증진 사업으로 실시 도시 철도 시설 또는 역 시설의 정비에 소요되는 비용을 당해 도시철도 시설 또는 역 시설의 영업을 하는 자가 당해 영업에 받은 이익만으로 충당할 수 없다고 인정하는 때에는 기구 등에 대하여 당해 비용의 일부를 보조할 수 있다.

□ 지하 고속철도 정비 사업비 보조(地下高速鐵道整備事業費補助の概要)

- 새로운 라인의 건설비용, 내진 보강 공사비 및 대규모 개량 공사 비용의 일부를 보조하고 지하 고속철도의 건설을 촉진하는 목적
- 보조 대상 사업자(2013년 예산 기준)
  - 지방공공단체인 삿포로, 센다이, 도쿄, 요코하마, 나고야, 교토, 오사카, 고베, 후쿠오카시
  - 도쿄 지하철(주)

○ 보조금

- 보조율은 정부 35%, 지자체 35%
- 보조 대상은 신선 건설, 내진 보강 공사 및 역 시설의 대규모 개량 공사인 경우

$$(건설비 - 총액 - 건설이자) \times 1.02 \times 80\% \times 90\%$$

□ 기타 철도관련 사업별 정부 지원제도<sup>12)</sup>

- 뉴타운 철도 등 정비
  - 대도시의 뉴타운 철도와 공항철도 건설을 통해 뉴타운 거주자 및 공항 이용자의 편의성 확보와 뉴타운 등의 개발촉진 도모를 위해 건설비 및 내진보강 공사비 일부 보조
    - 공영, 제3섹터에 의한 뉴타운 철도건설시 정부, 지자체 각각 15% 보조
    - 공항역세스 철도건설시 정부, 지자체 각각 18% 보조
- 철도역 승계 원활화를 위한 지원
  - 철도노선 간 상호 직통운전 및 승계 원활화를 위한 역사의 개량공사 등 사업비 일부 보조
- 지하역 화재대책 실시를 위한 지원
  - 지하철역 이용자들의 안전 확보를 위해 각종 화재대책 정비 공사 등 긴급정비 보조제도
- 철도역 종합적 개선을 위한 지원
  - 시가지재개발사업, 토지구획정비사업, 자유통로정비 등 도시사업과 더불어 역 사기능을 종합적으로 개선하는 사업에 대해 일부 보조
    - 정부, 지자체 각각 20% 보조
- 철도역 등의 비장애화 추진
  - 고령자와 장애인 등의 역사 이용에 불편함이 없도록 엘리베이터·에스컬레이터 등을 설치 시 단층 제거 및 맹인견 전용블록 정비, 신체장애자용 화장실 설치 등 역사의 비장애화 추진 사업비 일부 보조
    - 정부, 지자체 각각 1/3 보조
- 철도역내진보강 지원
  - 대규모지진 대비 긴급인원수송 거점 등 기능정비와 철도역 내진보강 공사 보조

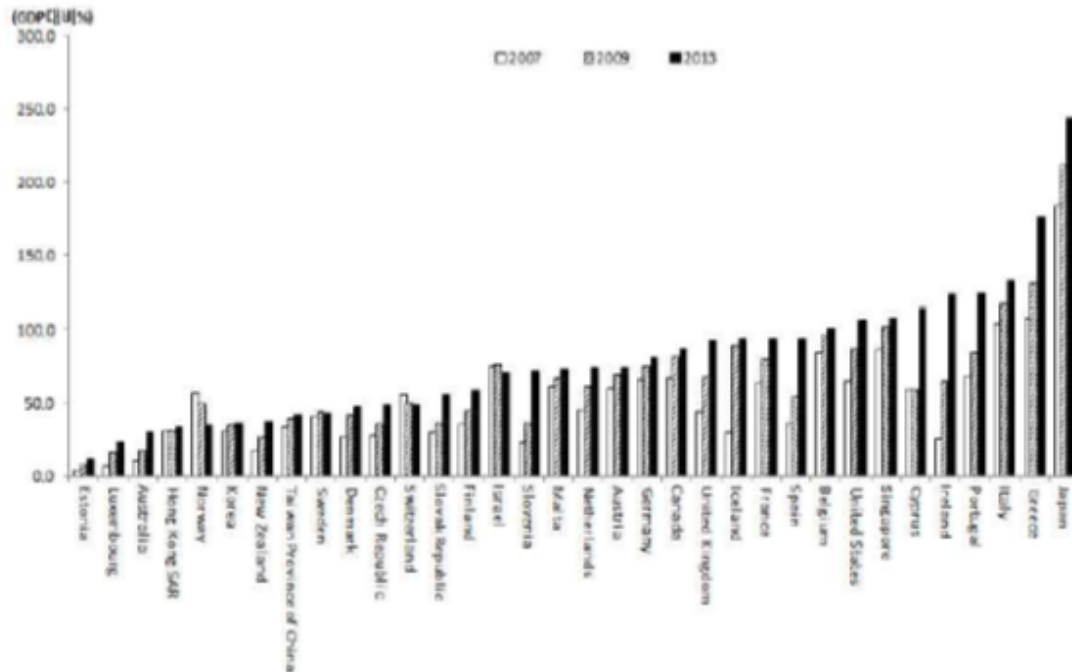
12) 해외건설협회, 철도산업정보센터, 경기개발연구원 자료를 참고하여 재정리

## 다. 일본의 부가가치세제

### 1) 부가가치세제도

- 상품의 부가가치에 과세되는 부가가치세를 일본에서는 소비세(consumption tax)라 부르고 있으며, 1988년 12월 세제개혁에서 일반 소비세를 신설
- 일본은 막대한 재정적자와 고령화현상이 심화되며 복지 수요가 증가하고 있어 재정건전성 회복을 위해 소비세를 인상하기로 결정
  - 일본의 경우 GDP 대비 국가채무 비율이 200%를 초과하고 있어 재정적자를 방관할 수는 없는 상황

[그림 III-5] 주요국의 위기 전후 채무수준 비교



자료: IMF, World Economic Outlook Database, 2013

- 2014년 4월 1일 기준 5%의 소비세율을 8%로 인상하였고 2015년 10월에 소비세율 10% 인상하기로 되어 있었으나 이를 2017년 4월로 연기

## 2) 부가가치세 감면 및 영세율

- 소비세는 일본 국내에 있는 재화와 서비스뿐만 아니라 물품의 수입에 대해서도 과세하고 있음
- 일본의 경우 영세율 거래를 ‘면세거래’로 칭하고 있으며 수출 및 수출 유사 거래 등에 대해 영세율 적용<sup>13)</sup>

- (1) 국내로부터 수출형태로 발생하는 자산의 양도와 대여
- (2) 외국화물의 양도와 대여
- (3) 국내와 국외 간의 여객이나 화물의 국제수송
- (4) 국제수송 목적으로 사용되는 선박과 항공기의 양도, 대여, 수리
- (5) 외국화물의 운송, 보관서비스
- (6) 국내와 해외 간의 우편서비스
- (7) 비거주자에게 제공되는 무형자산의 양도와 대여
- (8) 비거주자에 대한 서비스 제공(국내에 있는 자산의 운송, 보관, 국내에서 식사, 숙박, 국내교통, 부동산자산 관리, 의료서비스 등은 제외)

- 소비세법 부록에서는 면세항목<sup>14)</sup>들을 열거하고 있음<sup>15)</sup>
  - 거래의 성격상 소비세가 부과되지 않은 항목과 정책적 배려에 기초한 면세 항목이 포함

- (1) 토지(토지와 관련된 권리 포함)의 양도 및 대여
- (2) 유가증권과 지불수단의 양도
- (3) 대부와 보험의 제공
- (4) 우표와 선불카드 양도
- (5) 공공기관이 징수하는 정해진 등록과 라이선스 비용
- (6) 공적의료보험제도에서 제공하는 의료서비스
- (7) 관련법에 의거해 제공하는 간병, 간호, 사회 복지서비스
- (8) 조산사서비스 제공
- (9) 장의 및 화장서비스 제공
- (10) 신체 장애인을 위한 물품의 양도와 임대
- (11) 수업료를 포함한 교육서비스 제공
- (12) 교과용 물품
- (13) 주택의 대여

13) IBFD

14) 일본에서는 면세제도를 비과세거래라고 함

15) IBFD

## 라. 시사점

- 일본에서는 「도시철도 등 편의 증진법」과 철도 관련 특례를 통해 다양하고 세분화된 지원제도를 운영하고 있는 것이 특징임
  
- 일본의 「도시철도 등 편의 증진법」은 기존의 도시철도 네트워크를 활용하면서 도시철도 이용자의 편리를 증진시키는 목적을 가짐
  - 특히 제도적 지원, 세금감면, 보조금 지급 등의 재정적 지원책 마련으로 철도회사의 투자를 유인할 수 있도록 하고, 정부와 지자체가 각각 1/3 수준으로 지원하도록 함
  
- 철도관련 조세특례 조치와 「도시철도 등 편의 증진법」을 통해 신선 건설이나 철도의 보안 수준을 향상시키는 사항에 대해 과세표준 특례 조치의 적용사항을 확대하거나 연장시켜 수송력 증가를 지원하고 있음
  - 재무성의 철도관련 조세특별 조치에서는 2년간의 특례적용기간과 신선 건설, 역 시설 설비 등의 제한적인 사항에 대해 열거하고 있으며, 국토교통성의 세제특례에서는 철도 유형이나 특성에 따라 세분화된 세제 특례사항을 제공하고 재무성의 조세특별 조치와 달리 경감 적용기간이 중장기적인 특성을 가짐
    - 신규 철도 노선에 따른 철도시설이나 새로운 선로건설에 대해 고정자산세를 5년간 1/3으로 경감하고 기존 철도관련 시설에 추가로 교량, 터널, 보안 장치를 신설하는 경우 적용기간에 제한을 두지 않고 비과세 혜택을 줌
    - 저탄소 신규 철도 차량이나 교통약자 이용 편의시설 개량 공사에 대해서도 고정자산세 또는 도시계획세를 5년간 2/3 수준으로 경감하도록 지방세법을 통해 규정하고 있음
    - 지진재해로 인해 기존 철도노선을 이전시키는 경우 등록면허세와 부동산 취득세에 대해 일몰기한을 정해 비과세를 적용하고 있음

- 철도사업자의 부담을 경감시키고자 정부에 의한 보조금 제도를 운영하고 있음
  - 초기 투자규모가 큰 철도사업의 경우 공적자금 조성 등으로 사업비를 충당하고 있으며, 철도 정비와 관련해서는 운임수입으로 충당
  - 도시철도의 역 정비, 지하철 신선 건설이나 대규모 공사, 기차역의 종합적 개선사업과 고도화사업 등에 철도운수기구의 건설계정 또는 제3섹터 등이 정액 또는 1/3 수준 등으로 사업비를 보조하고 있음
  
- 일본은 일반적인 부가가치세 영세율 적용 원칙에 따라 부가가치세 영세율제도를 운영하고 있음
  - 수출 및 수출 유사 거래와 국제수송을 목적으로 사용되는 선박과 항공기의 양도, 대여, 수리와 외국화물의 운송, 보관서비스에 대해서만 부가가치세 영세율을 적용

## 2. 영국

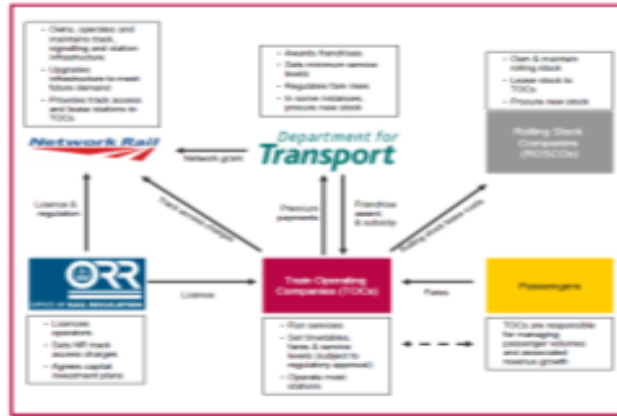
### 가. 철도 건설 현황

#### 1) 전체적인 철도 건설

- 1980년대 중반부터 영국은 철도에 대한 민영화 논의를 시작하였고 1994년에 철도 민영화를 단행
  - 민영화 추진과정에서 각 기관별 역할을 분리하는 방식으로 관리방식을 변경
    - 영국교통부(Department for Transport; DFT)는 철도산업의 전반적인 정책과 방침을 담당
    - 철도규제청(Office of Rail Regulation; ORR)은 철도운영을 관리·감독
    - Network Rail 철도공사는 철도 네트워크를 구성하는 트랙, 교량, 터널, 제방, 신호 및 역 관리와 인프라 프로젝트 사업을 추진
    - 차량공급자(Rolling Stock Companies; ROSCOs)는 다수의 여객철도회사에 열차차량을 임대하고 관리

- 다수의 여객철도운영회사(Train Operating Companies; TOCs)는 여객 운송을 담당

[그림 III-6] 영국의 철도 관련 기관



자료: 영국 재무성, *Investing in UK Infrastructure*, 2014

□ 철도 현황

- 세계철도연맹(UIC) 자료에 따르면 영국의 인구밀도는 255명/km<sup>2</sup>, 선로길이는 16,423km, 여객수송량은 15억만명으로 프랑스보다 수송인원이 많음

<표 III-17> 영국 철도 현황

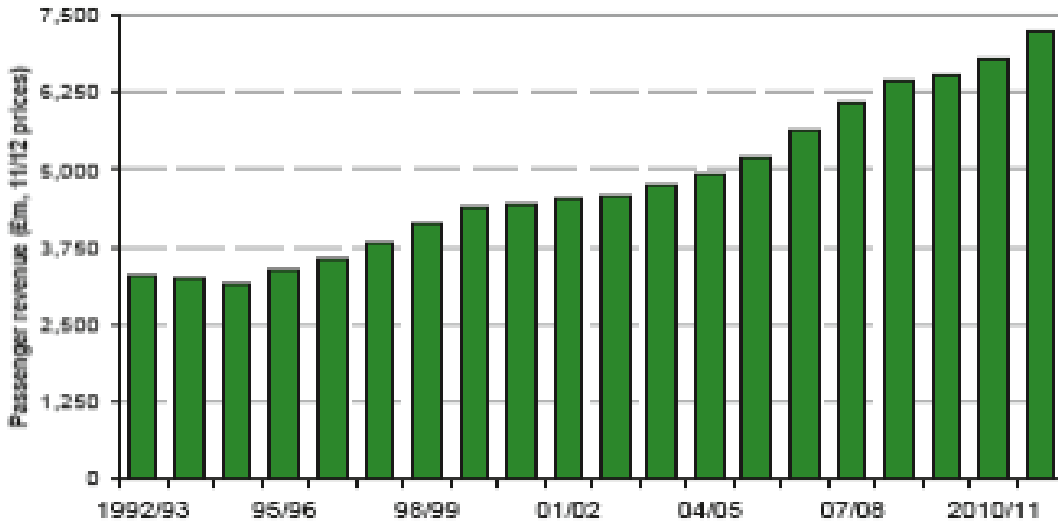
구분	현황
국토면적	243천km <sup>2</sup> (2013년)
인구수	62백만명(2013년)
인구밀도	255명/km <sup>2</sup> (2013년)
선로길이	16,423km(2013년)
전철화율	34.1%(5600km)(2013년)
철도 보유 차량수	· 기관차 12,341, 동차 10,927, 객차 12,341, 화차 0
철도 수송규모	· 여객 1,570.43백만(인), 65,928.05백만(인km) (2013년) · 화물 103.5백만(톤), 21,200백만(톤km) (2007년)
철도 관리기관	Department for Transport

자료: 철도산업정보센터

- 민영화를 단행한 영국은 2000년 10월 Hatfield 철도사고와 2008년 경기침체에도 불구하고 민영화 이후 매년 여객 운송수입은 증가하고 있음

[그림 III-7] 영국의 민영화 이후 여객매출

(단위: 백만파운드)



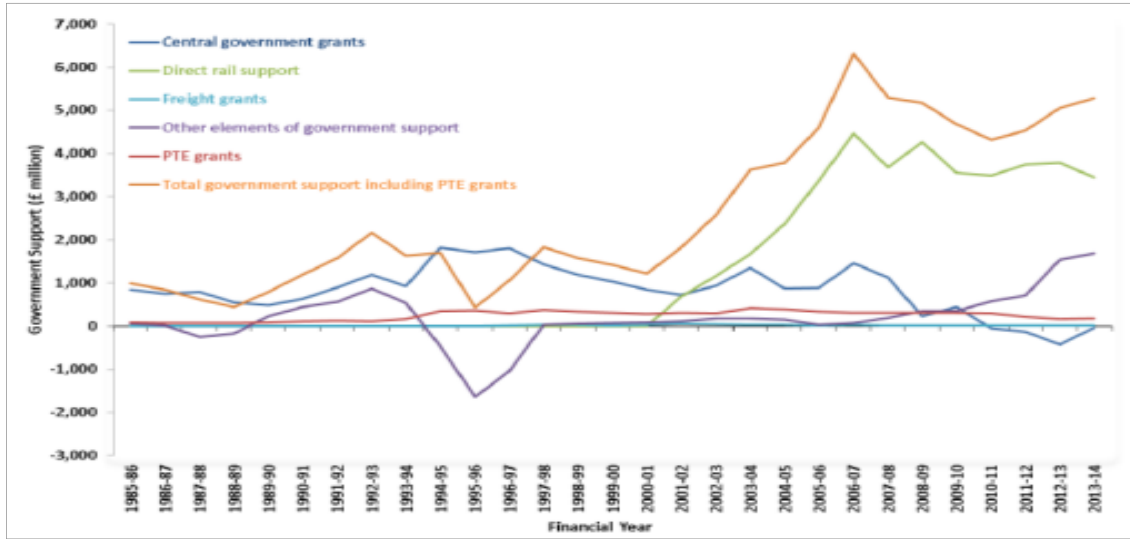
주: ORR

자료: TSO, *The brown review of the rail franchising programme*, 2013

□ 정부의 철도산업 투자

- 철도에 대한 정부보조금 규모는 2007년까지 증가 추세를 보이다 감소하였지만, 2011년 들어 다시 증가 추세를 보이고 있음
- 영국 정부의 철도에 대한 정부 보조금 항목은 다음과 같음
  - 중앙정부보조금(central governments grants)은 중앙정부가 여객운송회사들에게 지원하며, 2013~2014년 4천만파운드는 정부가 철도운영회사들로부터 수령한 금액
  - 철도보조금(direct rail support)은 정부가 철도공사인 Network Rail에 직접 지원하는 금액으로 1988~2007년에는 고속철도 High Speed1건설시 이용되었고, 2013~2014년에는 34억 5,300만파운드를 보조
  - 화물보조금(freight grants)은 철도회사에 보조하며, 2013~2014년에 1,700만 파운드 보조
  - 기타정부보조금(other elements of government support)은 영국 교통부가 영국교통경찰, 철도연금, 승객권익보호연합에 지원
  - 여객교통정보조금(Passenger Transport Executive; PTE)은 지방철도 네트워크를 통제 및 관리하는 데 보조

[그림 III-8] 철도산업의 정부 보조금 추이



자료: ORR, 2013-14 Annual Statistical Release Rail Finance, 2014

<표 III-18> 철도산업의 정부 보조금 추이

(단위: 백만파운드)

구 분	중앙정부 보조금	철도 보조금	화물 보조금	기타정부 보조금	여객 교통청 보조금	총 정부 보조금
1985~86	849	0	7	61	78	988
1986~87	755	0	6	22	70	847
1987~88	796	0	2	-251	68	613
1988~89	551	0	2	-175	70	446
1989~90	479	0	1	232	84	795
1990~91	637	0	4	440	115	1,192
1991~92	902	0	1	562	120	1,584
1992~93	1,194	0	2	870	107	2,171
1993~94	926	0	4	535	166	1,627
1994~95	1,815	0	3	-464	346	1,697
1995~96	1,712	0	4	-1,643	362	431
1996~97	1,809	0	15	-1,044	291	1,056
1997~98	1,429	0	29	25	375	1,829
1998~99	1,196	0	29	53	337	1,586
1999~00	1,031	0	23	75	312	1,418
2000~01	847	0	36	84	283	1,214

구 분	중앙정부 보조금	철도 보조금	화물 보조금	기타정부 보조금	여객 교통청 보조금	총 정부 보조금
2001~02	731	684	57	105	306	1,826
2002~03	935	1,166	49	183	304	2,588
2003~04	1,359	1,670	32	179	414	3,622
2004~05	878	2,370	26	154	389	3,791
2005~06	879	3,367	23	24	332	4,602
2006~07	1,456	4,463	30	76	313	6,308
2007~08	1,123	3,673	18	187	310	5,293
2008~09	237	4,266	21	356	317	5,176
2009~10	450	3,564	20	355	305	4,674
2010~11	-51	3,492	20	580	300	4,321
2011~12	-131	3,745	17	708	214	4,536
2012~13	-420	3,780	17	1,536	164	5,060
2013~14	-40	3,453	17	1,692	182	5,287

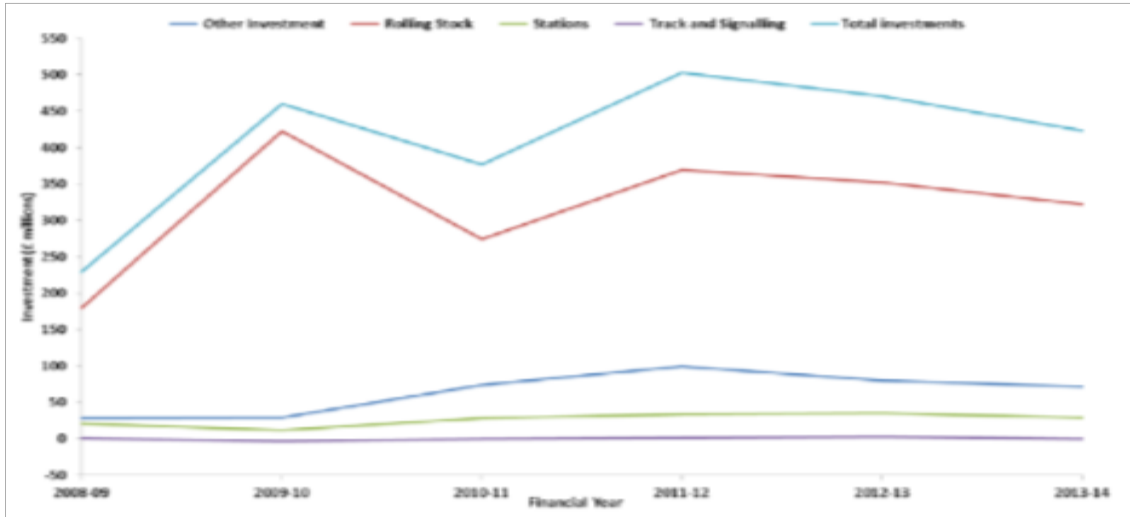
자료: ORR, 2013-14 Annual Statistical Release Rail Finance, 2014

- 영국 교통부(Department for Transport; DfT)는 장기투자계획의 일환으로 2017년 1분기에 High Speed2(HS2) 프로젝트를 착수할 예정이며 2033년 완공을 목표
  - HS2는 총 연장이 531km이며 400kph까지의 속도로 런던을 출발하여 버밍햄을 분기점으로 북동쪽의 맨체스터와 북서쪽의 리즈를 각각 연결
  - HS2를 가장 큰 인프라사업으로 보고 있는 영국은 이를 통해 10만개의 일자리 창출과 지역의 불균형을 회복할 것으로 기대

□ 민간의 철도산업 투자

- 2013~2014년 동안 민간회사들이 철도산업에 투자한 금액은 4억 2,300만과 운드로 전년 기간에 비해 10% 감소
- 투자현황을 살펴보면 철도차량 투자 비중이 가장 높으며 기타투자, 역, 트랙 및 신호 순으로 투자가 이루어짐

[그림 III-9] 철도산업의 민간투자 추이



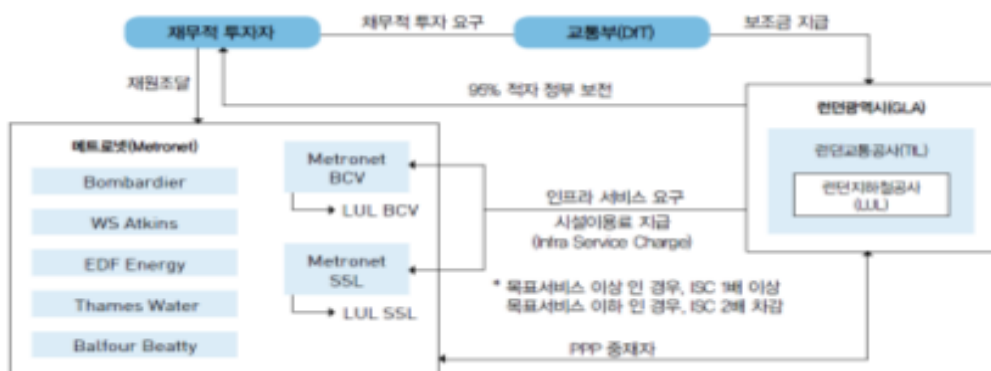
자료: ORR, 2013-14 Annual Statistical Release Rail Finance, 2014

## 2) 도시철도 건설

### □ 도시철도의 민간투자 협약

- 도시철도 부문에 민간투자를 촉진하기 위해 영국교통부는 협약과 관련한 총괄책임을 맡고 있으며 연간 약 10억파운드의 시설보조금 지급
  - 협약 체결방식은 경영 손실에 따른 재정적자를 런던지하철공사를 통해 민간투자사업자에게 보조하는 방식으로 협약 체결

[그림 III-10] 런던지하철 민간투자 협약 개념도



주: 영국감사원 감사자료  
 자료: 한국감정원, 「국내외 민간투자사업 감사사례로 살펴본 민자제도 발전방향」, 2012

□ 경전철 운영 현황

- 20세기 초 자동차 중심으로 교통체계가 개편되었지만 도시 교통문제를 해결하기 어려워 도시 내 경제적인 대중교통수단으로 경전철을 선호하게 됨
- 영국 교통부는 ‘국가교통 10개년 계획’에서 2010년까지 주요 도시에 25개 이상의 경전철 신설과 대중교통 승객 수를 2000년도 초 대비 2010년까지 12% 이상 증가시키려는 목표를 수립하였고, 7개 신규노선(235km)이 건설되어 매년 1억 3,800만명의 승객을 수송
  - 특히 지방자치단체에서 타당성 및 우선순위가 높은 사업을 추진하는 경우 최대 75% 한도 내에서 국고지원을 하도록 정함

<표 III-19> 경전철 운영 현황(1980~2004년까지 건설된 7개 사업)

사업명	개통	노선연장 (km)	차량 수	승객수 (백만명, '03년 기준)	건설비 (백만파운드)
Tyne & Wear Metro	1980~1984년	77	90	37	382
Docklands Light Railway (DLR)	1987년	27	93	46	637
Manchester Metrolink	1992년	39	-	19	305
Sheffield Supertram	1994~1995년	29	25	12	241
Midland Metro	1999년	21	16	5	145
Croydon Tramlink	2000년	28	24	19	200
Nottingham 급행전철	2004년	14	15	-	1,830
합계		235	-	138	2,290

주: 영국감사원 감사자료  
 자료: 한국감정원, 「국내외 민간투자사업 감사사례로 살펴본 민자제도 발전방향」, 2012

- 영국 주요도시들에 대한 지하철 운행 현황을 살펴보면 다음과 같음
  - 런던의 경우 1863년에 건설되어 영업연장길이는 392km로 12개 노선과 275개 역을 운행
  - 스코틀랜드 글래스고 시내를 달리는 지하철은 1896년에 건설되어 1개 노선과 15개 역을 운행
  - 잉글랜드 북동부에 위치한 뉴캐슬은 1980년에 지하철이 건설되었고 영업연장길이는 59.1km로 2개 노선을 운행

<표 III-20> 영국의 지하철 운행 현황

도시명	개통	노선수 (개)	역수 (개)	영업연장 (km)	운임구조
London	1863	12	275	392	구역제
Glasgow	1896	1	15	10.4	균일제
New Castle	1980	2	46	59.1	구역제

자료: 얼반레일닷넷(www.urbanrail.net), 2013

## 나. 철도관련 지원 제도

### 1) 조세감면 등 조세지원

- 영국 정부는 철도관련 지원사항을 근거법과 함께 제시하고 있으며 철도 등 인프라 사업과 관련하여 면세나 영세율 적용이 되는 대상은 다음과 같음
  - 고속도로나 철도 건설 시 발생하는 골재에 대해 콘크리트제조용골재세 면세
  - 공공재정 사업이나 민간투자 사업에 대해 토지인지세 부과 제외
  - 국내 및 국제여객수송과 관련하여 부가가치세 영세율을 적용하고 있음

〈표 III-21〉 철도 등 인프라 관련 세금 경감 항목

구분	조세	대상	내용	부문	근거법
15	콘크리트 제조용 골재세	고속도로 건설	고속도로에서 나온 골재에 대해 콘크리트제조용골재세 면세	건축물	Finance Act 2001 section 17(3)(d)
19	콘크리트 제조용 골재세	철도건설	철도선로에서 나온 골재에 대해 콘크리트제조용골재세 면세	특례	Finance Act 2001 section 17(3)(da)
165	기후변화부 과금	교통	영해 밖에서 전기철도, 조 명선박 등을 포함한 상품에 대해 기후변화부과금 면세	건축물	· Finance Act 2000 Schedule 6 Paragraph 12 · Statutory Instrument 2001/838 Regulation 34 & Schedule 1 Paragraph 2
866	보험료세 (Insurance Premium Tax)	국제 철도차량	해외 철도차량에 대한 계약에 대해 보험료세를 과세하지 않을 수 있음	특례	Finance Act 1994 Schedule 7A Part 1 Item 9
1025	토지 인지세	공공재정 사업, 민관협력 (PPP)	민간투자(PFI, PPP)로 진행되는 사업, 서비스, 거래 등은 토지 인지세 부과 대상에서 제외	건축물	Finance Act 2003 Schedule 4 Paragraph 17
1101	부가 가치세	국내 여객수송	10명 이상의 승객을 운송하는 포스트버스나 영국의 정기 항공편에 대해 부가가치세 영세율 적용	특례	VAT Act 1994 Schedule 8 Group8
1111	부가 가치세	국제 여객수송	국제여객수송을 받는 정기항 공편에 대해 부가가치세 영 세율 적용	국제 협정	VAT Act 1994 Schedule 8 Group8

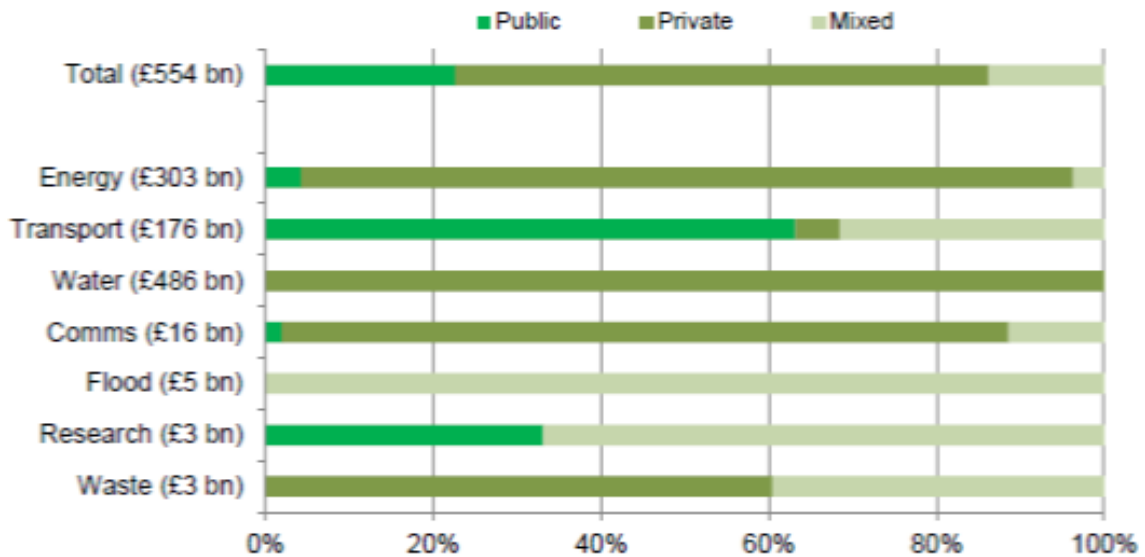
자료: 영국 재무성, *All Tax Reliers*, 2014

## 2) 재정지원

- 영국에서는 PFI(Private Finance Initiative)가 도입되기 전부터 교량, 터널, 유료도로 등에 민간 자본을 유치하였고, 정부 재정난이 심화된 1990년대부터 인프라 사업에서도 민영화를 진행
- 영국 인프라 정책(Infrastructure Policy)보고서에 따르면 인프라 자금 조달은 Public funding, Private funding, Mixed public/private funding 3가지로 구성

- Public funding은 정부지출만으로 자금 조달이 이뤄지며 High Speed2 철도 건설이 대표적 사례
- Private funding은 민간회사, 고객과 여러 해에 걸쳐 초기투자금을 상환하는데 발생한 비용 등에 자금 조달을 하며 heathrow terminal 5가 대표적 사례
- Mixed public/private funding은 공공자금과 민간자금이 함께 투입
  - 철도공사인 Network Rail의 경우 정부보조금, 정부 담보대출, 요금징수 방식으로 민간자금을 확보하여 철도 인프라 사업을 유지·관리 및 개발 지원

[그림 III-11] 인프라 사업별 자금 자원



자료: 영국의회, *Infrastructure Policy*, 2014

- 영국 재무성은 향후 2020년까지 공공주택, 철도, 도로 등의 인프라에 1천억파운드 투자계획 발표
  - 영국 정부는 재정지출을 줄이는 긴축재정을 펼치고 있으나 미래를 위한 투자 일환으로 인프라 투자를 늘려가고 있는 실정
  - 철도의 경우 빅토리아시대(1837~1901년) 이후 최대의 투자로 건설한 경제와 공정한 사회를 만들기 위해 2020년까지의 장기계획을 수립하게 됨

<표 III-22> 정부의 장기 투자 계획

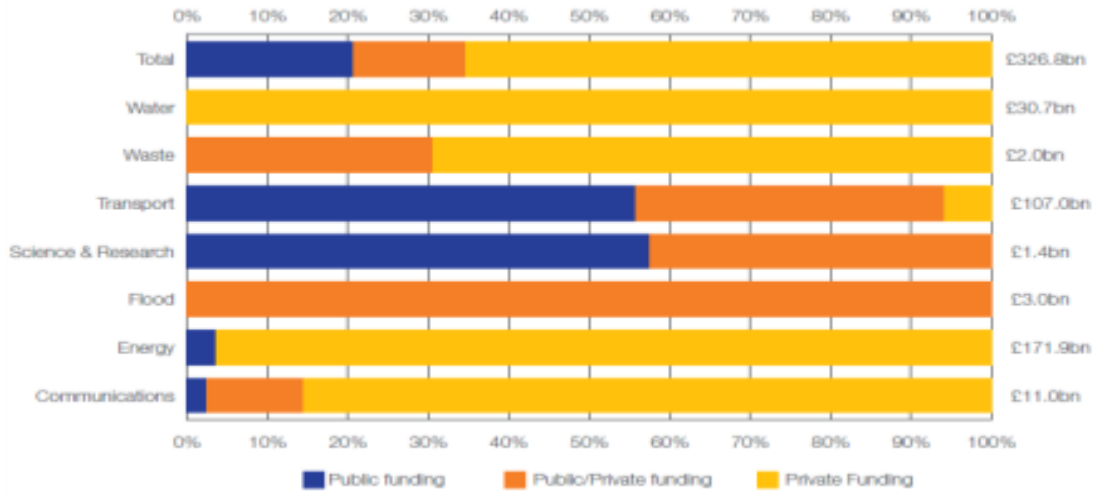
(단위: 백만파운드)

사업	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	계
High Speed2	832	1,729	1,693	3,300	4,000	4,498	16,052
Highways Agency	1,497	1,907	2,316	2,614	3,047	3,764	15,145
<b>Network Rail</b>	<b>3,548</b>	<b>3,681</b>	<b>3,770</b>	<b>3,789</b>	<b>3,824</b>	<b>3,859</b>	<b>22,471</b>
London Transport Investment	925	941	957	973	990	1,007	5,793
Local Authority Major Projects	819	819	819	819	819	819	4,914
Local Authority maintenance	976	976	976	976	976	976	5,856
Integrated Transport Block	458	458	458	458	458	458	2,748

자료: 영국 재무성, *Investing in Britain's future*, 2013

- ‘연금 인프라 플랫폼(Pensions Infrastructure Platform; PiP)’이라는 투자기금 개설로 기관투자 유치 촉진 노력
  - 금융위기 이후 장기대출을 꺼려하는 기관투자가를 유도하려는 목적으로 기관투자가 유치와 투자지연을 방지하고자 400억파운드의 개런티를 제공
    - Hinkley Point C 원자력 발전소 건설에 135억파운드 개런티, Mersey Gateway Bridge 프로젝트에 5억파운드 개런티, Northern Line 지하철 연장에 10억파운드 개런티를 제공
    - 현재 Allianz, Metlife, Legal & General, M&G 등 기관투자자들이 영국 내 인프라 프로젝트에 투자를 하고 있음
  
- 한편 2021년까지의 인프라 파이프라인 건설에 소요되는 자금 조달 비중을 살펴보면 공공 20.6%(645억파운드), 공공·민간 13.8%(138억파운드), 순수 민간투자가 65.6%(2,144억파운드)를 차지
  - 에너지 부문의 투자자금 비중이 가장 높으며 다음으로 교통의 투자비중 높음
    - 특히 교통과 과학·연구 분야에서 공공과 공공·민간의 투자비중이 높은 것으로 나타남

[그림 III-12] 인프라 섹터별 자금조달 현황(2014~2021년)



자료: 영국 재무성, *National Infrastructure plan 2014*, 2014

- 2012~2013년의 공공부문 지출 중 교통이 GDP에서 차지하는 비중은 1.2%로 2008~2009년(1.5%)에 비해 소폭 하락

<표 III-23> 공공지출의 GDP 비중

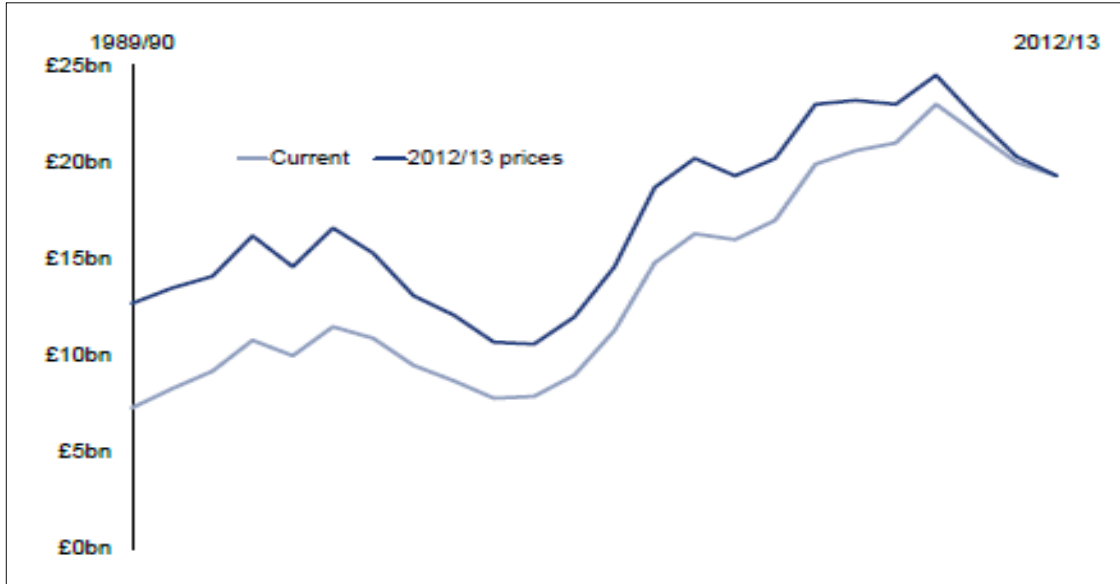
(단위: %)

구분	1958~59년	1978~79년	1996~97년	2008~09년	2012~13년
Socail security	6.0	9.8	13.1	11.9	16.1
NHS	3.2	4.4	5.1	7.8	7.9
Education	3.3	5.2	4.6	5.7	5.6
Defence	6.4	4.5	2.8	2.6	2.3
Public order	n/a	1.5	2.0	2.4	2.0
Debt	2.7	3.9	2.9	1.7	
<b>Transport</b>	<b>n/a</b>	<b>1.6</b>	<b>1.2</b>	<b>1.5</b>	<b>1.2</b>
TME	36.9	45.1	39.9	43.2	43.1
Investment	3.4	2.5	0.7	2.5	2.0
Recurrent	33.5	42.6	39.2	39.4	41.0

자료: 런던 정경대, *Public expenditure and taxation in the uk*, 2013

- 교통부문의 연도별 공공지출 추이를 살펴보면 2009~2010년 지출(230억파운드)이 가장 높으며 1998~1999년 지출(73억파운드)과 비교해 약 3배 높은 수준

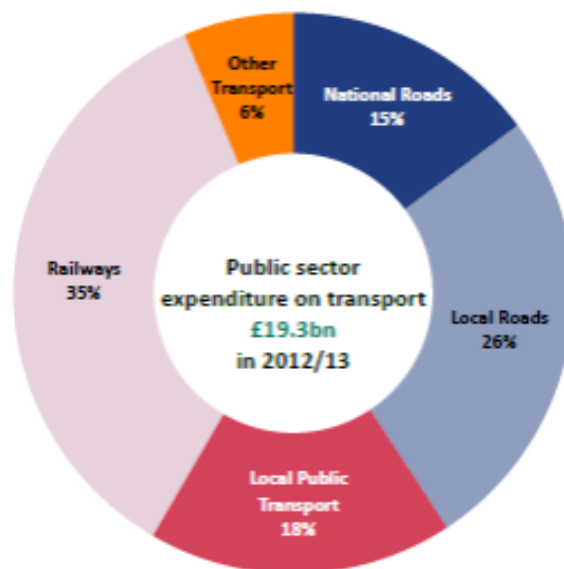
[그림 III-13] 교통부문에서의 공공지출 연도별 추이



자료: DfT, *Transport statistics great britain*, 2013

- 2012~2013년 공공부문 지출 193억파운드 중 철도(35%) 지출이 가장 높게 나타났으며 국도(15%), 지방도로(26%), 지역대중교통(18%) 등이 차지

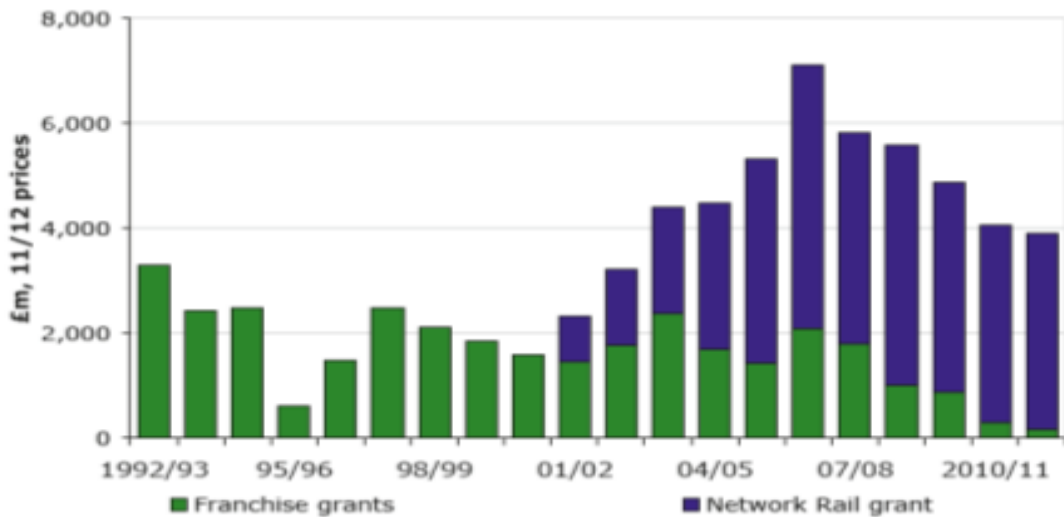
[그림 III-14] 교통 인프라의 공공지출 비중



자료: DfT, *Transport statistics great britain*, 2013

- 철도회사 지원금액은 2006~2007년도에 가장 높았으나 이후 감소 추세
  - 프랜차이즈에 지원하는 보조금은 점차 감소하는 반면 철도공사인 Network Rail에 지원하는 보조금은 증가 추세

[그림 III-15] 정부의 철도회사 보조금 지원 추이



주: ORR  
 자료: TSO, *The brown review of the rail franchising programme*, 2013

#### 다. 영국의 부가가치세제

##### 1) 부가가치세 제도

- 유럽의 부가가치세는 EEC(Europea Economic Community) 지침에 의거해 도입되었으며 1967년 덴마크를 시작으로 1973년 영국에서도 부가가치세를 도입하였음
  - 영국은 1993년 7월부터 면세대상 품목, 특례대상규정 등을 제외한 항목에 대해서는 EU의 지침을 따르고 있음
- 영국의 부가가치세는 영국 내에서 창출되는 재화, 용역의 공급가치에 대해 부과되는 주요 간접세로 관세·소비세청(HM Customs and Excise)에서 담당

○ 영국에서는 부가가치세 도입 이전에 매상세(purchase tax)를 운영하였음

□ 영국은 2009년에 한시적으로 부가가치세율을 15%로 인하하였으며, 2011년부터는 20.0%로 인상하여 운영하고 있음

<표 III-24> 주요국의 세율 비교

(단위: %)

	한국	일본	영국	독일	프랑스
도입연도	1977	1989	1973	1968	1968
1976	-	-	8.0	11.0	20.0
1980	10.0	-	15.0	13.0	17.6
1988	10.0	-	15.0	14.0	18.6
1992	10.0	3.0	17.5	14.0	18.6
1996	10.0	3.0	17.5	15.0	20.6
2000	10.0	5.0	17.5	16.0	20.6
2002	10.0	5.0	17.5	16.0	19.6
2004	10.0	5.0	17.5	16.0	19.6
2006	10.0	5.0	17.5	16.0	19.6
2008	10.0	5.0	17.5	19.0	19.6
2010	10.0	5.0	17.5	19.0	19.6
2011	10.0	5.0	20.0	19.0	19.6
2012	10.0	5.0	20.0	19.0	19.6
2013	10.0	5.0	20.0	19.0	19.6
2014	10.0	8.0	20.0	19.0	20.0
경감세율	0	-	0.0/5.0	7	2.1/5.5/10.0

자료: OECD, *Consumption Tax Trends*, 2014

## 2) 부가가치세 감면 및 영세율

□ 재화 또는 용역을 공급하는 납세의무자와 더불어 국가 또한 납세의무를 가짐

○ 다만 강, 항구, 치안 등의 비영리활동(「부가가치세법」제33조 1항)과 관련된 지방자치단체 활동에 대해서는 부가가치세를 환급해주고 있음

□ 「부가가치세법」(Value Added Act 1994) 제2장에서는 영세율(zero-rating)과 면세 공급 및 취득(exempt supplies and acquisitions)에 대한 근거규정을 두고 있음

○ 동법 별표(schedule)에서는 해당 항목과 제외되는 항목을 상세히 열거하고 있음

- (면세) 「부가가치세법」 제31조 제1항에서는 재화나 용역의 공급은 동법 별표9에 해당하는 경우 면세공급으로 규정
- 부가가치세가 면세되는 공급 유형을 14가지 그룹으로 분류하고 있음
  - 재무부는 행정규칙인 Order에 의해 면세항목을 추가·삭제할 수 있음

〈표 III-25〉 영국의 재화와 용역 면세 공급 유형

Group	면세공급 유형
1	토지
2	보험
3	우편 서비스
4	도박, 게임, 복권
5	금융
6	교육
7	보건·복지
8	장례
9	노동조합, 전문가협회 및 기타 이익단체
10	스포츠, 스포츠경기, 체육교육
11	예술품 등
12	자선단체 및 기타 적격단체의 행사에 조달되는 자금
13	문화서비스 등
14	매입세액이 공제될 수 없는 경우의 재화의 공급

자료: CCK, *British Master Tax Guide 2013-14*, 2013

- (영세율) 「부가가치세법」(VAT Act 1983) 제30조 제2항에서는 재화나 용역이 동법 별표8에 열거된 항목에 해당하는 경우 영세율이 적용된다고 규정
- 영세율 공급 유형을 15가지 그룹으로 분류하고 있으며 재무부는 행정규칙인 Order에 의해 영세율 항목을 추가·삭제 가능

<표 III-26> 영국의 재화와 용역 영세율 공급 유형

Group	영세율 공급 유형
1	식료품
2	하수처리 및 수도서비스
3	도서 등
4	장애인을 위한 말하는 책 및 시각장애인을 위한 Wireless Sets
5	건물의 건설 등
6	보호건물(Protected Buildings)
7	국제적 서비스
8	교통
9	이동식 주택 및 선상가옥
10	금
11	은행권(Bank Note)
12	장애인 등을 위한 의약품 및 지원품(Aids)
13	수출입 등
14	(면세품 폐지)
15	자선(Charities) 등
16	의류 및 신발

자료: CCK, *British Master Tax Guide 2013-14*, 2013

- Group5의 건축·건설부문은 주거 또는 자선 목적으로 사용되는 주택을 건설하거나 장기 임차 판매할 경우 또는 2년 이상 공실된 주택을 리모델링하는 경우 등에 5% 감면세율 또는 영세율이 적용됨

<표 III-27> 건축·건설부문의 영세율 공급 유형

내용	세율	관련법
주거나 자선목적으로 사용하는 주택의 재건하는 경우	0%	VAT Notice 708
장애인을 위한 욕실, 화장실 설치, 출입구, 통로 확대	0%	장애인을 위한 건설서비스
자선 목적으로 새롭게 건설하거나 처음으로 소유 또는 장기로 임차 판매할 경우	0%	VAT Notice 708
주거 목적으로 새롭게 건설하거나 처음으로 소유 또는 장기로 임차 판매할 경우	0%	VAT Notice 708

내용	세율	관련법
국내 신축 건물에 대해 건설하거나 처음으로 소유 또는 장기로 임차 판매할 경우	0%	VAT Notice 708
건물내 주거의 수를 증가시키고자 기존 시설을 개조시키는 경우	5%	VAT Notice 708
2년이상 공실인 주택을 리모델링 하는 경우	5%	VAT Notice 708
상업용 건물을 처음으로 소유하거나 장기로 임차하였다가 주택 또는 주거시설로 변환하는 경우	0%	VAT Notice 708
상업용 건물을 처음으로 소유하거나 장기로 임차하였다가 주거 목적으로 변환하는 경우	0%	VAT Notice 708
상업용 건물을 처음으로 소유하거나 장기로 임차하였다가 자선 목적으로 변환하는 경우	0%	VAT Notice 708

- Group8 교통부문은 선박, 항공기 등 대중교통 여객, 국제 운송 등에 대해 영세율을 적용하고 있으며 5개의 주요 범주로 구분하고 있음
  - 선박 및 항공기를 수리하거나 유지보수하는 경우, 여객수송의 목적으로 대중교통 서비스를 제공하는 경우 등에 영세율 적용
  - 다만 10인 이상으로 설계된 운송교통 차량에 대해서만 영세율 적용

<p>Group8 : Transport</p> <p>(1) 수리, 유지 보수, 고용 등을 포함하여 선박 및 항공기의 공급 등</p> <p>(2) 구명보트와 자선단체에 특정 보조기기 공급</p> <p>(3) 여객 수송의 공급 및 대중교통 서비스</p> <p>(4) 화물 운송 및 관련 소모품 공급</p> <p>(5) EC의 외부 관광 운영자에 의한 특정 공급</p>
---

## 라. 시사점

- 영국은 인프라 부문에서 성숙기에 도달하였지만 기존 시설의 재건과 보수, 고속 철도를 포함한 장기투자프로젝트를 지속적으로 계획하며 경제 활성화와 미래를 위한 투자의 일환으로 다양한 정부 지원 제도를 운영한다는 특징을 가짐

- 영국 재무성은 향후 2020년까지 공공주택, 철도, 도로 등의 인프라에 1천 억파운드 투자계획을 발표하였고 인프라 자금 조달을 위해 Public funding, Private funding, Mixed public/private funding을 구성
  - 영국 교통부에서도 ‘국가교통 10개년 계획’을 통해 2010년까지 주요 도시에 25개 이상의 경전철 신설과 대중교통 승객 수 증가를 위한 계획을 수립
    - 지방자치단체에서 타당성 및 우선순위가 높은 사업을 추진하는 경우 최대 75% 한도 내에서 국고지원하도록 정함
  - 이어 도시철도의 민간투자 활성화를 위해 영국 교통부는 협약과 관련한 총괄책임을 맡으며 연간 약 10억파운드의 시설보조금을 지급
    - 협약은 경영 손실에 따른 재정적자를 런던지하철공사를 통해 민간투자 사업자에게 보조하는 방식으로 협약 체결
- 이 밖에도 영국은 강, 항구, 치안 등의 비영리활동(「부가가치세법」 제33조 1항)과 관련된 지방자치단체 활동에 대해서는 부가가치세를 환급해주고 있음
- 「부가가치세법」(Value Added Act 1994) 제2장에서는 영세율(zero-rating)과 면세 공급 및 취득(exempt supplies and acquisitions)에 대한 근거규정을 두고 있으며 철도 등 인프라 사업과 관련한 면세 대상은 다음과 같음
- 고속도로나 철도 건설시 발생하는 골재에 대해 콘크리트제조용골재세 면세
  - 공공재정사업이나 민간투자사업에 대해 토지인지세 부과 제외
- 「부가가치세법」(VAT Act 1983)에서는 영세율 공급 유형을 15가지 그룹으로 분류하고 이 중 Group8 교통부문에서 선박, 항공기 등 대중교통 여객, 국제 운송 등에 대해 영세율을 적용
- 선박 및 항공기를 수리하거나 유지보수하는 경우, 여객수송의 목적으로 대중 교통 서비스를 제공하는 경우 등에 영세율 적용
  - 다만 10인 이상으로 설계된 운송교통 차량에 대해서만 영세율 적용

### 3. 독일

#### 가. 철도 건설 현황

- 독일 철도는 1835년에 처음 개통되었으며 영국보다 10년 늦은 개통이었지만 총 연장 2,000km를 건설하며 유럽 철도분야에서 빠르게 성장하였음

#### 1) 철도 관련 조직

- 독일은 1920년 지방정부가 소유한 민간철도를 교통부 산하로 편입하며 철도 사업의 기술적, 제도적 통일성을 마련하고 철도사업을 국가재정에서 지원
- 서독·동독의 비효율적인 철도운영과 경직된 조직체계가 문제되었지만 1993년 철도 개혁법안이 통과되고 1994년에는 독일 연방교통부 산하 연방철도청과 연방철도자산관리청이 설립
- 이후 관청 형태에서 주식회사 형태로 구조개혁을 하였고 주식은 정부가 100% 보유하는 공사 형태로 전환
- 또한 여객, 화물, 역사운영, 선로관리, 부동산 부문을 관리하는 독일철도주식회사 DB AG(Deutsche Bahn AG)<sup>16)</sup>는 각 부문별 자회사를 두고 있으며, 연방 국가로 구성된 독일에서 어느 지역이든 빠르고 쉽게 이동할 수 있도록 철도 노선을 건설하여 운영 중
  - DB Netze는 2007년부터 독일 철로의 기초공사와 운영을 담당하고 있으며 독일 철로 시스템도 운영중
  - DB Bahn은 승객운송 및 기차운영과 관련된 부문을 담당하고 있으며 장거리 여객운송은 DB Bahn Long-Distance가 운영하고 지역노선은 DB Bahn Regional에서 운영

16) <http://www.deutschebahn.com/de/start.html>

- DB Schenker는 DB AG의 물류를 담당
- City Night Line은 야간 철도노선을 운영
- Arriva는 12개 유럽국가에서 버스와 기차를 운영

## 2) 철도 현황

- 세계철도연맹(UIC) 자료에 따르면 독일의 인구밀도는 229명/km<sup>2</sup>, 선로길이는 33,446km, 여객수송량은 20억만명으로 프랑스보다 수송인원이 많음

<표 III-28> 독일 철도 현황

구분	현황
국토면적	357천km <sup>2</sup> (2013년)
인구수	81.8백만명(2013년)
인구밀도	229명/km <sup>2</sup> (2013년)
선로길이	33,446km(2013년)
전철화율	59.43%(19876km)(2013년)
철도차량수	· 기관차 18,290, 동차 1,004, 객차 18,290, 화차 96,868
철도 수송규모	· 여객 2,008백만(인), 79,905백만(인km) (2013년) · 화물 390백만(톤), 104,259백만(톤km) (2013년)
철도관리기관	Federal Ministry of Transport & Digital Infrastructure

자료: 철도산업정보센터

- 2013년 철도운송 매출은 190억유로이며, 이중 지역여객수송 매출이 100억유로로 가장 높은 비중을 차지하고 화물수송이 49억유로, 장거리 수송 41억유로를 차지하고 있음

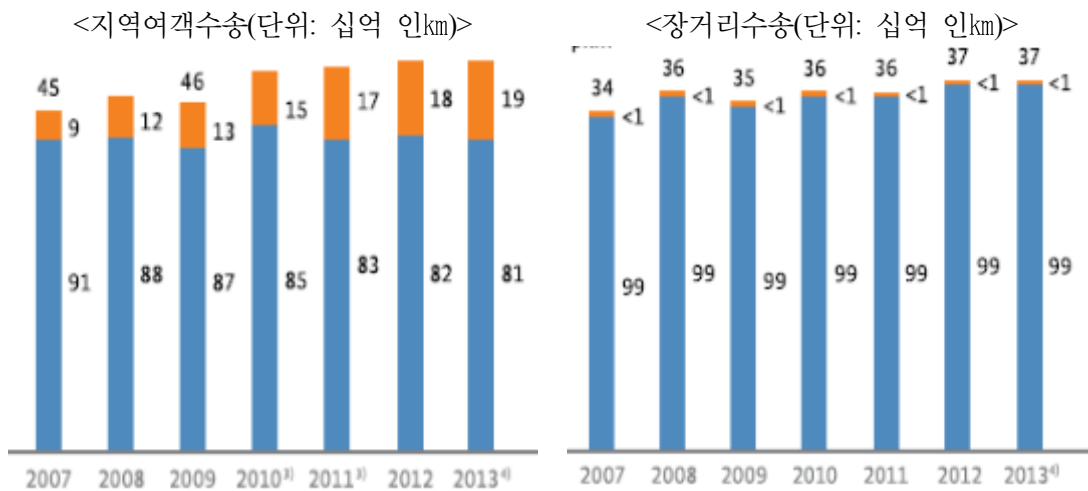
[그림 III-16] 연도별 부문별 매출 현황



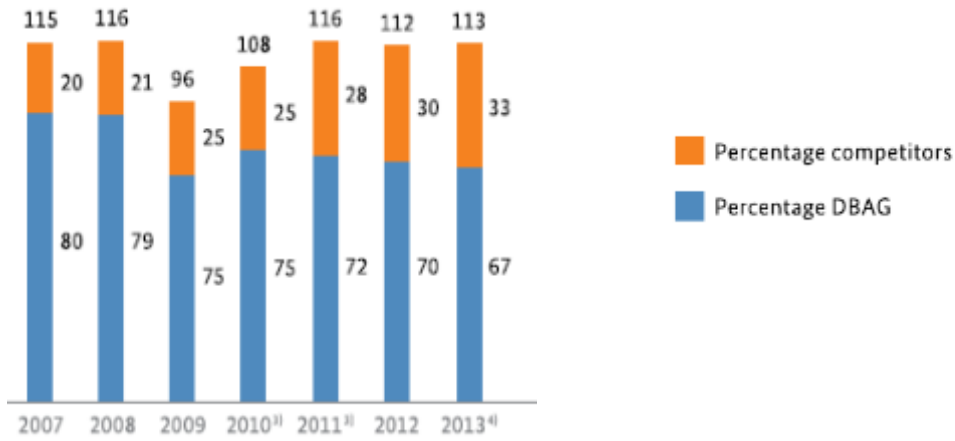
자료: 연방교통공급청(Bundesnetzagentur), Annual Report 2013, 2014

- 철도 거리를 기준으로 지역여객수송 부문의 DB AG가 차지하는 비중은 81%이며 장거리수송에서도 DB AG가 99%이상을 차지
- 화물운송 부문에서는 DB AG가 전체 시장의 70% 내외 수준을 차지하고 있으며 다른 업체들의 진출도 매년 증가하고 있는 것으로 나타남

[그림 III-17] 연도별 수송 거리 현황



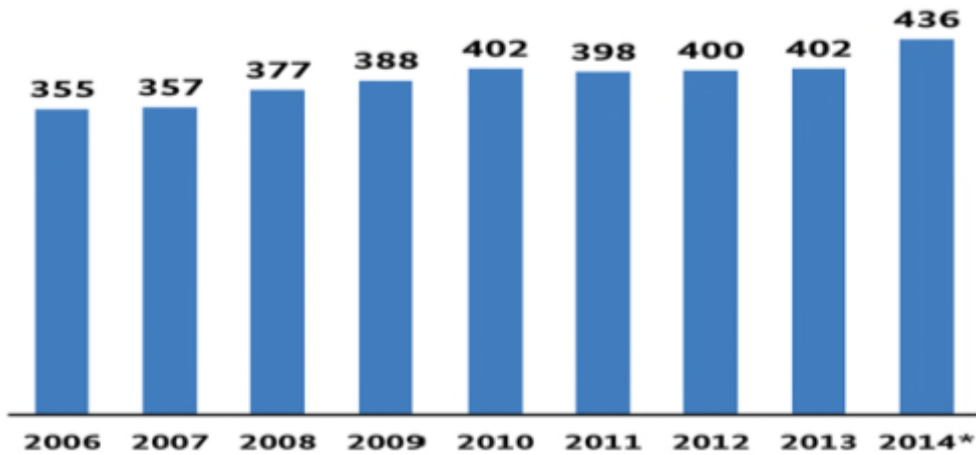
<화물운송(단위: 십억 톤km)>



자료: 연방교통공급청(Bundesnetzagentur), *Annual Report 2013, 2014*

□ 2014년 11월 기준 공공철도사업 면허 업체 수는 436곳으로 매년 증가 추세

[그림 III-18] 연도별 공공철도사업 면허 업체 수



자료: 연방교통공급청(Bundesnetzagentur), *Market Analysis Railway 2014, 2014*

### 3) 도시철도현황

□ 주요 도시의 지하철 운행현황을 살펴보면 1902년에 개통된 베를린의 지하철의 철도연장은 143.3km로 9개 노선과 169개의 역을 운영중

- 함부르크의 철도연장은 100.7km이며 3개의 노선과 89개의 역을 운영 중

<표 III-29> 독일 지하철 운행 현황

도시명	개통	노선수 (개)	역수 (개)	영업연장 (km)	운임구조
Berlin	1902	9	169	143.3	구역제
Hamburg	1912	3	89	100.7	구역제
Frankfurt	1968	7	83	56.7	구역제
Munichen	1971	6	89	85	구역제
Nuremberg	1972	2	39	29.8	구역제

자료: 서울특별시청, 『Urbanrail』, 2013

#### 나. 철도관련 지원 제도

- 독일에서는 영국과 달리 부가가치세에 대한 직접적 보상이나 환불제도는 운영 하고 있지 않으며 세금은 연방, 주, 지방정부의 시스템을 통해 관리되고 있어 부가가치세에 대한 보상이나 환불제도를 고려하는 것은 16개 주의 동의를 요 하여 처리할 수 있음<sup>17)</sup>
- 연방정부는 국유철도의 철도 인프라 자금을 지원하기 위한 기본적인 법적 책 임을 충족해야 하며, 신규 건설 및 확장을 위한 사업에도 자금을 제공해야 하 도록 하고 있음
  - 연방철도기관(Eisenbahn-Bundesamt; EBA)은 철도 인프라의 건설 및 확장 등의 투자자금을 지원
    - 연방 자금의 대부분은 「연방철도확장법(BSWAG)」을 따르며 비상환하는 건설 비용에 보조하고 있음
  - 민간철도레일의 건설·확장 및 재활성화 촉진에 관한 지침(Förderrichtlinie

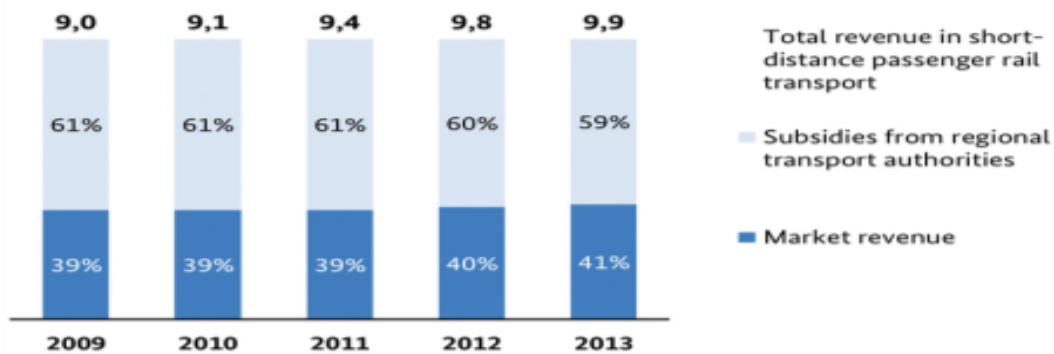
17) Deloitt, VAT and PPP contracts, 2013

Gleisanschluss)에서도 폐기된 선로(Siding)나 기존 선로를 건설 또는 확장할 경우 최대 비용의 50%까지 보조

- 법률에 명시된 인프라, 교통, 철도 관련 지원 사항을 살펴보면 다음과 같음
  - 일반철도법(Allgemeines Eisenbahngesetz; AEG)
    - 제8조 9항에서는 부동산 양도세를 면제
    - 제23조에서는 철도 운영을 목적으로 토지를 제공할 경우 면제
    - 정부소유의 공공철도 중 철도관련 건물목 유지보수 및 운영에 대해 보상
  - 연방철도요금조례(Verordnung über dieGebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes; BEGebV)
    - 전기, 가스, 통신, 우편 및 철도 등 연맹의 철도 행정부 공식 행위에 대한 수수료 및 비용에 관한 규정 포함
  - 연방철도구조조정법(Bundeseisenbahnneugliederungsgesetz; BEZNG)
    - 연방철도기금으로 기업의 철도인프라, 철도운송서비스 제공
    - 부채관리 지원, 재산의 관리와 활용 포함
  - 연방철도확장법(Bundesschienenwegebautbaugesetz; BSWAG)
    - 연방정부는 연방 철도인프라에 대해 운송금융법(GVFG)에 의거해 투자 자금을 조달
  - 시 운송금융법(Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz; GVFG)
    - 지역사회의 교통상황을 개선하고 긴급한 자금투입이 필요한 경우 국가 재정을 지원
    - 국가보조금은 신규건설, 인프라 개선, 교통관련 시설개발 등의 프로젝트를 추진하는 경우 해당
    - 운송, 건설 및 도시개발이 추진되는 프로젝트의 경우 60%까지 자금 지원을 받을 수 있음
  - 교통 인프라 금융법(Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz; VIFGG)
    - 운송, 건설 및 도시개발, 연방철도의 신축, 확장, 보존, 운영, 간선도로, 연방 수로의 유지보수 등에 연방 자금을 조달

- 단거리수송을 위한 철도운영서비스를 제공하는 경우 지역교통당국에서는 「Regionalisation act」에 따라 연방정부가 조성한 기금을 이용하여 보조금 지원
  - 단거리수송 수익의 약 60%는 보조금으로 구성되며 나머지는 시장 수익으로 충당

[그림 III-19] 연도별 단거리수송부문에서의 수익 현황



자료: 연방교통공급청(Bundesnetzagentur), *Market Analysis Railway 2014*, 2014

## 다. 독일의 부가가치세제

### 1) 부가가치세제도

- 독일의 부가가치세(Umsatzsteuer, USt)는 1968년에 도입하였으며 1993년에 제정된 부가가치세법(Value Added Tax Act, UStG)과 시행령(Value Added Tax Ordinance, UStDV)을 따르고 있음
  - 2002년에는 전자납세고지서를 인정하는 개정사항과 옛 통화인 마르크(DM) 통화를 유로 통화로 전환
  - 2004년에는 부가가치세법의 개정, 2007년에는 부가가치세율을 19% 상향 조정
    - 「부가가치세법」 제12조 2항에 열거된 재화의 공급 및 수입에 대해서는 7%의 경감세율을 적용
    - 의료, 교육, 자선, 금융 서비스 등은 면세 적용

- 납세의무자는 영리목적과 상관없이 기본적으로 재화를 공급하거나 용역을 제공하는 사업자(「부가가치세법」 제1조1항1호 이하 및 제15조)가 대상
- 부가가치세는 공동세로서 부과주체는 연방, 주, 기초자치단체이며 우리나라와 같이 전단계세액공제법을 채택

## 2) 부가가치세 감면 및 영세율

- (경감세율) 독일은 「부가가치세법」 제12조 2항에 의거하여 아래의 항목에 대해 7% 경감세율 적용<sup>18)</sup>
  - 동법 10호에서는 철도와 관련된 궤도차량, 전차버스, 버스 및 기타 모든 승강설비의 여객운송에 대해 경감세율 적용

1. 별표 2에서 열거하고 있는 재화의 공급, 수입 및 역내 취득
2. 별표 2에서 열거하고 있는 재화의 임대차
3. 가축의 사육 및 보유, 식물의 재배 및 동물의 생산력 실험에의 참여
4. 동물의 종자 보존 및 사육의 촉진, 가축의 인공번식 또는 가축사육 및 낙유업의 능력 및 품질검사에 직접 기여하는 용역의 제공
5. (삭제)
6. 치과기공사의 용역 및 제4조 제14호 제4문 b)에서 열거된 치과의사의 용역의 제공
7. a) 연극 장, 연주회, 박물관 입장권 및 연극공연과 연주회에 가름하는 직업예술가의 공연
  - b) 평가 또는 공연을 위한 필름의 양도와 필름의 상영. 당해 필름이 청소년보호법 제6조 제3항 제1호 내지 제5호에 의하여 공연승인을 받은 경우 또는 1970년 1월 1일 전에 최초로 상영된 경우에 한한다.
  - c) 저작권법에 의하여 부여된 권리의 사용허가, 양도 및 이용
  - d) 서커스공연, 흥행사로서의 활동으로 인한 용역과 동물원운영과 직접 연관된 수입
8. a) 공익, 자선 또는 종교상의 목적에 기여하는 법인, 사단 및 재단이 제공하는 급부 (조세기본법 제51조 내지 제68조). 이 호는 당해 용역이 이들 법인 등의 영리활동의 범위 내에 해당하는 경우에는 적용하지 아니한다.
  - b) a)에 열거된 법인 등의 법인격 없는 사단 및 조합이 제공하는 급부. 다만 이 경우 법인이 용역의 일부를 스스로 제공하는 경우에는 당해 용역의 전체에 대하여 a)에서 규정하는 경감세율이 적용된다.
9. 수영장 운영과 직접 관련하여 얻은 수입과 온천욕탕 운영. 휴양세(Kurtaxe)를 이용 대가로 징수하는 휴양시설의 경우도 또한 같다.

18) 독일법률제공회사 juris, 세계법제정보센터

10. 궤도차량, 전차 버스, 버스, 택시, 케이블카 및 기타 모든 종류의 승강설비에 의한 승객운송과 선박에 의한 여객운송으로
- a) 시읍면 내를 운행하는 경우
  - b) 운송노선이 50km 이내인 경우

□ (면세) 「부가가치세법」 제4조에는 면세관련 규정과 면세대상을 열거<sup>19)</sup>

- 대표적인 면세 대상인 수출 공급 및 EU 역내공급, 해상 및 운송거래, 연방 철도의 공급 또는 기타의 용역 등이 포함

1. a) 수출공급(제6조)과 임가공수출(제7조)  
b) EU 역내 공급(제6a조)
2. 해상운송 및 항공운송(제8조)
3. 기타의 용역
4. 중앙은행에 대한 금의 공급
5. a) 제1호의 a, 제2호-제4b호, 제6호 및 제7호에 해당하는 거래의 중개  
b) 여객기 또는 여객선에 의한 국외 여객운송의 중개  
c) 역외에서 전적으로 이루어지는 거래의 중개  
d) 제3조 제8항에 의거하여 국내에서 공급이 이루어진 곳으로 보는 공급의 중개
6. 여행사를 통한 여행거래의 주선은 면세되지 아니한다. 이 경우 면세의 요건은 사업자가 입증하여야 한다. 재무성은 연방 상원의 동의를 얻어 시행령으로 사업자의 입증절차와 방법을 정하여야 한다.
  - a) 해외에 사무소를 두고 있는 EU의 역사(Bahnhof), 교환중계역사, 국경관리연결철도 및 연계철도에 대한 철도관리를 위한 연방철도에서 해외소재 철도관리국에 제공하는 공급 또는 기타의 용역
  - b) (삭제)
  - c) 제1조 제3항에서 열거하는 지역외의 제삼국 거주자인 구매자에 대한 수입 물건의 공급. 이 공급물건이 관세법상 법 제1조 제1항 제4호에서 열거하는(독일과 오스트리아의 특정) 지역에서 잠정적으로 사용이 허용되고 이러한 허가가 공급 이후에도 유효한 경우에 한한다. 다만 운송수단, 파레트와 컨테이너의 공급은 면세되지 않는다.
  - d) 노선 중 국내의 항구와 헬고란트성 간의 경로가 포함된 내륙항해용 선박에 의한 여객 및 차량의 교통에서 여객의 운송
  - e) 국내 및 국외 항구간 또는 국외항구간의 해상운송을 위한 운항 중 선박 안에서 유상으로 제공하는 식음료의 공급. 이 경우 국내항구에는 자유항과 헬고란트섬 항구를 포함한다.
7. 북대서양조약기구의 다른 당사국이나 다른 동맹국의 영역에 주둔하는 조약국의 군대, 그리고 다른 회원국에 상주하고 있는 외교관 및 직업영사와 이들의 동반자 및 다른 회원국 내에 소재하는 국제기구와 이들의 동반자에 대한 재화 및 용역의 공급

19) 독일법률제공회사 juris, 세계법제정보센터

..... 중 략 .....

12. 토지, 토지에 관한 민법규정이 적용되는 권한 및 국토와 대지의 이용에 관한 국가주권의 임대차, 소유권의 이전을 목적으로 하는 계약에 의하여 이루어지는 사용을 위한 토지 및 토지 일부의 양도, 그리고 토지에 대한 물권의 설정 및 양도, 이때 사업자가 타인에게 단기간으로 숙박용으로 제공하는 거주숙박용 객실의 대여, 차량의 주차장의 대여, 캠핑장소의 단기 대여, 영업시설에 속하는 기계 기타 각종 시설의 임대차 및 사용대차는 이들이 본질적으로 토지의 본질적 구성부분이더라도 면세에서 제외

..... 이하 생략 .....

## 라. 시사점

- 독일 철도는 영국보다 10년 늦은 1835년에 개통되었지만 총 연장 2,000km를 건설하며 유럽 철도분야에서 빠르게 성장하는 초석을 마련하였고, 유럽철도기관 (European Railway Agency; ERA) 자료<sup>20)</sup>에 따르면 2010~2012년 철도연장이 유럽 전체의 1/4을 차지하며 가장 긴 철도선로를 보유하고 있음
- 연방정부는 철도 인프라의 자금 지원을 위해 세분화된 철도·금융 관련법을 제정하였고 철도의 신규 건설 및 확장 사업, 수수료 비용, 유지보수 등에 연방 자금을 조달받을 수 있도록 명시하고 있음
- 「부가가치세법」 제10호에서는 철도와 관련된 궤도차량, 전차버스, 버스 및 기타 모든 승강설비의 여객운송에 대해 경감세율을 적용하고 있으며 동법 제4조에서는 해상 및 운송거래, 연방철도의 공급 또는 기타의 용역 등에 면세를 적용

20) ERA, Railway safety performance in the European union 2014, 2014

## 4. 프랑스

### 가. 철도 건설 현황

- 프랑스 철도산업은 우리나라와 같이 운영을 담당하는 철도운영공사(SNCF)와 철도시설을 담당하는 철도시설공단(RFF)으로 분리되어 있었지만 2014년 8월 4일 철도조직 구조를 개편하는 철도개정법에 의해서 2015년 1월 프랑스 철도 조직은 공공 철도 서비스의 효율성을 높이고자 SNCF 그룹으로 합병됨
  - 철도 운영을 담당하는 SNCF MOBILITÉS는 도로와 철도 여객 및 화물 수송 등의 업무를 담당
    - SNCF MOBILITÉS는 NCF Infra, SNCF Proximités, SNCF Voyages, SNCF Logistics (formerly SNCF Geodis) and Gares & Connexions로 구성
  - 철도 인프라를 관리하는 SNCF Réseau는 네트워크 접근, 철도 교통, 유지 관리, 엔지니어링 및 컨설팅 업무를 담당
- 세계철도연맹(UIC) 자료에 따르면 프랑스의 인구밀도는 103명/km<sup>2</sup>, 철도선로길이는 34,621km, 여객수송량은 11억만명

<표 III-30> 프랑스 철도 현황

구분	현황
국토면적	640천km <sup>2</sup> (2013년)
인구수	65.8백만명(2013년)
인구밀도	103명/km <sup>2</sup> (2013년)
선로길이	34,621km(2011년)
전철화율	45.54%(15768km)(2011년)
철도차량수	· 기관차 16,621, 동차 3,044, 객차 16,621, 화차 17,830
철도 수송규모	· 여객 1,113.86백만(인), 85,633.89백만(인km) (2012년) · 화물 62.62백만(톤), 31,615.58백만(톤km) (2012년)
철도관리기관	Ministry of Ecology, Sustainable Development & Energy

자료: 철도산업정보센터

- 프랑스 파리 광역철도 현황을 살펴보면 Metro 14개, TRAM 4개, 광역급행철도 (RER) 5개, 일반(고속)철도로 구성
  - 2개의 순환형 노선인 GPX의 경우 현재 건설중이며 2017~2023년까지 단계적으로 개통 예정

〈표 III-31〉 파리권 철도 현황

구분	노선수(개)	연장(km)	정류장(개)	역간간격(km)
Metro	14	213	300	0.7
Rail-network	-	824	187	3.2
RER	5	587	257	2.3
광역급행철도	429	13	220	196
TRAM	4	38	67	0.6
계	21	1655	800	4.7

자료: 한국철도협회, 『한국철도통계』, 2013

- 파리 도심과 외곽지역을 연결하는 급행철도망은 일드프랑스 5개 신도시 계획과 연계하여 건설

〈표 III-32〉 광역급행철도(RER) 현황

노선명	최초개통	최종 연장	정차역 수 (개)	역간거리 (km)	연장 (km)	표정속도 (km/h)
LineA	1977	1994	46	2.4	109	53
LineB	1977	1981	47	1.7	80	49
LineC	1979	2000	84	2.2	186	38
LineD	1987	1995	59	2.7	160	57
LineE	1999	2003	21	2.5	52	62
계			257	2.3	587	53

자료: 한국철도협회, 『한국철도통계』, 2013

- 주요 도시의 지하철 운행현황을 살펴보면 1900년에 개통된 파리의 지하철 철도 연장은 211.3km로 15개 노선과 297개의 역을 운영중이며, 1978년에 개통된 리옹의 철도연장은 27.5km이며 4개의 노선과 39개의 역을 운영중

〈표 III-33〉 프랑스 지하철 운행 현황

도시명	개통연도	노선수 (개)	역수 (개)	영업연장 (km)	운임구조
Paris	1900	15	297	211.3	균일제
Marseille	1977	2	24	19.5	균일제
Lyon	1978	4	39	27.5	균일제
Lille	1983	2	57	41.5	균일제
Toulouse	1993	1	15	10	균일제

자료: 서울특별시청, 『Urbanrail』, 2013

#### 나. 철도관련 지원 제도

- 공공사업의 생산요소에 대해 과세하고 있지만 일부 공공영역에 대해서는 재산세를 면제하는 규정도 있음
  - 「조세일반법」 제1635조에서는 지방자치단체 또는 도시 협력 공공 네트워크 사업시 전기설비, 풍력, 가스시설 등의 생산요소에 대해 과세(Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux; IFER)하고 있음
  - 또한 「조세일반법」 제1599조에서는 승객운송을 위한 국가 철도차량과 대중교통 목적의 철도차량에 고정 세금을 과세
  - 한편 다음과 같이 공공영역에 해당하는 항목에 대해서는 「조세일반법」 제1394조에 따라 재산세를 면제
    - 국도, 카운티 도로, 공공박람회 및 시장에 사용되는 장소, 농업과 임업 토지 관리 하천의 땅을 포함한 지역 도로
    - 파리 식물원, 식물원, 보육원, 국유림 등 정부가 제공하는 시설
    - 전쟁희생자를 위해 설립된 시설
  - 「조세일반법」 제78-3-A-1에서는 상업목적이 아닌 공공서비스를 제공하기 위해 지방자치단체 및 공공기관에서 제공하는 항만시설, 공항, 수송, 도로, 철도 등의 건설, 운송, 수리 및 보수 관련 공사에 부가가치세 납부 제외

- 프랑스 재무부가 2013년 1월 발표한 프랑스 철도부문에 대한 금융 조치(pour la filière ferroviaire française)에서는 철도관련 지원 내용을 포함하고 있음
  - 혁신을 위한 연구개발 및 생산부문에 4천만유로의 예산 지원
  - 정부는 전략적 투자기금 관리를 위해 레일펀드섹터를 구성하고 이와 관련한 모든 활동을 지원
  
- 이어 2013년 9월 신산업 프랑스(LA nouvelle france industrielle)를 발표하며 34개 분야의 산업육성책 소개
  - 34개 분야 중 철도산업부문에서는 고속철도인 TGV에 1억 2천만유로 투자
    - TGV 투자 계획으로 약 4천명의 일자리 창출과 지역의 기차, 지하철, 트램등으로 확대되어 철도산업에 영향을 줄 것으로 예상
  
- SNCF에서 운송을 담당하는 SNCF Mobilités는 프랑스 정부로부터 운영보조금, 시설 금융자산, 무형자산 및 유형자산 투자와 관련한 보조금을 받고 있음
  - 시설 금융자산, 무형자산 및 유형자산 등의 자산과 관련해서는 감가상각이 반영되며 정부보조금은 관련 자산부분에서 공제됨
  - 2013년 대비 운영보조금과 투자보조금은 감소, 금융자산 보조금은 증가
    - 철도차량의 경우 지방자치단체와 제3자 금융의 형태로 투자보조금을 받음

〈표 III -34〉 SNCF Mobilités의 보조금 현황

구분	(단위: 백만유로)	
	2013년	2014년
운영보조금	99	41
금융자산 관련 보조금	645	906
무형자산 및 유형자산 관련 투자보조금	286	205
합계	1,030	1,152

자료: SNCF, FINANCAIL REPORT, 2014

- 철도 인프라를 관리하는 SNCF Réseau는 2가지 방식의 보조금을 받고 있음
  - 투자프로젝트 자금 조달 계획에 따라 국가와 지역 등으로부터의 자금 지원
  - 2009년 「재정법」에서 철도 네트워크의 재무 안정성을 위해 만들어진 글로벌 보조금으로부터 자금 지원을 받음

<표 III -35> SNCF Réseau의 보조금 현황

(단위: 백만유로)

구분	2014년
공공서비스 투자 보조금	12,055.4
건설 보조금	6,085.1
자산 갱신을 위한 보조금	3,569.3
계	21,709.8

자료: SNCF Réseau, *RAPPORT FINANCIER*, 2014

- 보조금 중에서 2014년 공공서비스 투자 보조금을 세부 항목별로 살펴보면
  - 토목공사, 도로, 교량 및 건널목에 대한 보조금(7,711.4백만유로) 비중이 가장 높으며
  - 이어 기술시설, 전기 및 통신(2,734.3백만유로)에 대한 보조금과 토지 건물 및 개선(1,602.6백만유로)에 대한 보조금의 비중이 높게 나타남

<표 III -36> 공공 서비스 투자 보조금 현황

(단위: 백만유로)

구분	2013년 보조금	2014년 보조금
토지, 건물 및 개선 보조금	1,196.3	1,602.6
도로, 교량 및 건널목, 토목공사에 대한 보조금	7,133.8	7,711.4
기술시설, 전기, 통신 보조금	1,831.7	2,734.3
무형자산에 대한 보조금	0.2	7.2
합계	10,162.0	12,055.5

자료: SNCF Réseau, *RAPPORT FINANCIER*, 2014

- 한편 공적지원 방식 중 하나로 민관협력사업(PPP)을 통해 자금 조달을 받기도 하며, SNCF Réseau가 추진하는 사업에 대해 프랑스 수송인프라 자금조달기관인 l'AFITF(Agence de financement des infrastructures de transport de France)에서 일부 지원받기도 함

## 다. 프랑스의 부가가치세제

### 1) 부가가치세 제도

- 프랑스의 부가가치세는 1920년에 누적세의 형태로 도입되었으며, 1936년 12월 부터는 6% 단일세율을 적용하였음
  
- 이후 수차례 개정을 거쳐 부가가치세제의 통일화, 간편화 및 일반화를 통해 소비세제의 현대화와 단일화를 목적으로 1966년 1월 6일 관련법(n° 66-10호)을 제정하여 1968년에 재화와 용역의 거래가 부가가치세 적용대상 거래로 확정
  - 과세대상은 재화의 공급, 용역의 공급, 재화의 수출 등
  - 현재 부가가치세 세율은 20%의 표준세율과 10%, 5.5%, 2.1%의 경감세율로 구성되어 있음

### 2) 부가가치세 감면 및 영세율

- 프랑스에서는 정부, 지방자치단체 등 공공기관의 경우 부가가치세 과세대상에서 제외
  - 특히, 행정, 사회, 문화, 교육, 스포츠 관련 용역은 「조세일반법(GGI)」 제 256B조에 의해 부가가치세 과세대상이 아님
  - 다음의 용역을 맡는 지방자치단체는 「조세일반법(GGI)」 제260A조에 의거해 부가가치세 과세대상에서 제외

- 국익을 위한 무역 박람회
- 3천명 이하 거주 지역에 수도공급
- 위생
- 도축
- 쓰레기 수거

- 다만 공공기관에서 제공하는 아래의 항목들은 부가가치세 과세대상

- 판매목적으로 생산한 제품의 공급
- 3천명이상 거주 지역에 수도공급
- 가스, 전기, 열에너지 공급
- 관리 서비스 공급
- 재화의 운송 용역(우편서비스는 제외)
- 사람 운송 용역
- 특정 농산품 판매를 위해 조직된 특정 정부조직에 의해서 공급되는 용역
- 상업목적의 무역 박람회
- 항구, 공항관련 기관에서 제공하는 용역
- 보관용역
- 여행서비스 제공 활동
- 라디오, TV 프로그램에서의 재분배 용역

(경감세율) 「조세일반법(GGI)」 제279조에 따라 다음과 같은 항목에 대해 10%의 경감세율을 적용

- 배, 항공, 철도, 도로 등의 승객 운송 서비스
- 배수시설이나 수도의 공급과 관련된 운영
- 호텔의 숙박, 하숙집, 노인을 위한 주택시설을 제공하는 경우

(면세) 프랑스의 부가가치세 체계상 면세거래는 사회 정책적 목적과 이중과세 방지 등의 이유로 실시하고 있으며, 「조세일반법(GGI)」 제261조에는 면세규정을 열거

- 의료용역
- 우편 및 방송서비스
- 자선활동
- 금융용역
- 보험
- 중고품
- 도박, 복권 등
- 교육을 위한 학교기관 등에 기업이나 공공기관이 저렴한 식사를 제공하는 용역
- 거주목적으로 가구가 있는 부동산 임대용역

(영세율) 「조세일반법(GGI)」 제298조 *sexies* (V)에서는 다른 EU국가에 선박, 항공기와 같은 새로운 교통수단을 공급하는 경우 영세율 적용

## 라. 시사점

- 프랑스의 경우 철도 인프라 프로젝트를 수행하고, 정부 보조금과 프랑스 수송 인프라 자금조달기관인 l'AFITF로부터 자금조달을 받기도 하며, 또한 민관협력 사업(PPP) 방식의 조달과 자체적으로 철도 네트워크의 안정성을 위해 글로벌 보조금을 조성하여 자금책을 마련하고 있음
  - 프랑스 운송을 담당하는 SNCF Mobilités는 프랑스 정부로부터 운영보조금, 시설 금융자산, 무형자산 및 유형자산 투자와 관련한 보조금을 받고 있음
    - 철도차량의 경우 지방자치단체와 제3자 금융의 형태로 투자보조금을 받음
  - 투자프로젝트 자금 조달 계획에 따라 국가와 지역 등에서 자금조달을 받기도 하며, 2009년 재정법에 의거하여 철도 네트워크의 재무안정성을 위해 글로벌 보조금을 만들어 철도 인프라 관리 시 자금지원을 받고 있음
  
- 프랑스의 부가가치세 과세대상에는 정부, 지방자치단체 등 공공기관을 과세대상에서 제외하고 있지만 3천명 이상 거주지역의 수도공급 용역, 가스·전기·열에너지 공급, 승객 운송 용역 등에 대해서는 과세를 하고 있음
  - 「조세일반법(GGI)」 제279조에 따라 배, 항공, 철도, 도로 등의 승객 운송 서비스 등에 대해 10%의 경감세율을 적용
  - 다만 「조세일반법(GGI)」 제298조 *sexies (V)*에서는 다른 EU국가에 선박, 항공기와 같은 새로운 교통수단을 공급하는 경우에만 영세율 적용

## 5. EU

### 가. 철도 건설 현황

- EU에서는 유럽 단일 교통을 형성하기 위해 EC규정과 관련 프로그램을 마련하고 있음

- EC 88/2004 규정에서는 유럽철도기관 설립에 관한 규정을 수록하고 있으며 제38조 제2항을 통해 기관예산은 제3국의 기여분도 포함하고 있음을 명시
  - EU에서 추진하는 우선순위 사업 중 하나인 철도사업은 유럽철도국 (European Railway Agency; ERA)에서 통합적으로 관리
    - ERA는 철도 안전과 운영 수준을 향상시키는 데 목적을 두고 설립
    - ERA는 EC의 개정된 규정인 1335/2008의 제1조에 기관의 목적과 역할에 대해 정의되어 있음
- 2011년 3월 EU에서는 환경 친화적인 교통부문 건설과 수송을 위한 교통백서 (White Paper on transport)를 발표
- 유럽의 교통부문 단일화, 효과적인 경쟁 추구, 자원의 효율성 증대, 장거리 화물 및 여객 수송시장의 점유율을 높이기 위한 내용 포함
  - 도로·철도 등의 수송 분야에서는 2050년까지 탄소배출량을 1960년 대비 60% 수준으로 감축하는 것을 목표
- 유럽위원회는 ‘유럽 2020<sup>21)</sup>’ 목표를 지원하고자 폭 넓게 개선된 Agenda3의 일 부분으로 공공부문의 부가가치세 적용에 대한 EU 규칙을 검토하기도 함
- 유럽의 대부분의 국가에서는 인프라 건설시 PPP 프로젝트 방식으로 수행
- PPP 프로젝트는 전통적인 공공부문 조달방식과 달리 공공기반시설이 민간 부문에 의해 제공되는 장기계약 형태를 가지며 PPP 프로젝트에서 발생하는 서비스 요금은 부가가치세 대상이기도 함
  - 1990~2009년까지 20년간의 EU PPP 프로젝트 현황을 살펴보면 영국에서의 수행 건수와 금액이 전체의 50% 이상을 차지하며 가장 높은 비중을 나타냄

21) 유럽 2020은 향후 10년에 대한 EU의 성장전략이며 5개 전략 분야(고용, R&D, 교육, 빈곤 감소, 기후 에너지)를 세워 강력하고 효율적인 시스템 구축과 관련한 내용을 수록

<표 III-37> EU 주요국의 PPP 프로젝트 현황: 1990~2009년

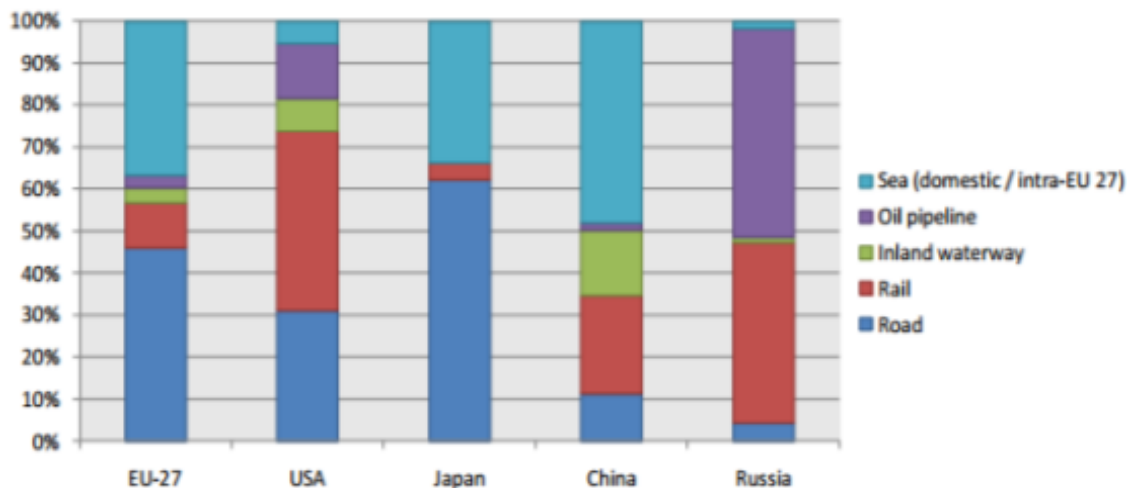
(단위: %)

구분	프로젝트 수행 비중	프로젝트 금액 비중
영국	67.1	52.5
스페인	10.1	11.4
프랑스	5.4	5.3
독일	4.9	4.1
포르투갈	3.2	7.0
이탈리아	2.4	3.3

자료: European Investment Bank, *Economic and Financial Report*, 2010  
 Deloitte, *VAT and PPP contracts*, 2013

- 화물부문 운송 현황을 살펴보면 도로, 바다 운송 비중이 전반적으로 높게 나타남
  - EU 27개국과 일본의 경우 도로, 바다, 철도 순으로 운송 비중이 높게 나타나며 미국의 경우 철도, 도로의 비중이 높고 중국의 경우 바다를 이용한 운송이 활발함

[그림 III-20] 주요국의 화물운송 현황



주: 미국, 일본, 중국, 러시아의 경우 2007년 수치, EU의 경우 2010년 수치  
 자료: TDIE, *Dix propositions pour une nouvelle politique européenne des transports*, 2014

## 나. 철도관련 지원 제도

- 과거 유럽에서는 철도산업에 대한 표준화와 상호운영의 부족으로 철도교통 개발에 어려움을 겪었으며 운영비나 새로운 서비스 개발에 대한 인센티브가 부재했음
  
- EU위원회는 안전하고 환경 친화적인 철도산업을 활성화시키고자 3가지 주요 정책을 실시
  - 철도서비스 시장에서 경쟁 촉진을 도입
  - 유럽 철도 네트워크의 표준화 및 기술적 통합화를 촉진
  - EU위원회는 TEN-T 프로젝트와 구조기금을 통한 재정 지원
  
- 2014년 1월 EU는 유럽횡단운송네트워크인 TEN-T(Trans-European Transport Network) 프로젝트 실행을 위하여 다양한 금융 지원을 하고 있음<sup>22)</sup>
  - TEN-T는 EU내의 상품 및 승객 운송을 촉진하는 프로젝트로 주요 고속도로, 철도, 내륙 수로, 공항, 항구 등을 포함하는 새로운 교통 인프라 정책
  - 결속기금·구조기금을 통한 지원
    - EU 국가들의 지역 불균형을 감소시키고자 결속기금이나 구조기금 혜택에 포함된 지역들을 대상으로 EU 예산이 투입된 결속·구조기금을 활용하도록 함
  - TEN-T 기금
    - 연간 또는 다년간의 TEN-T 프로젝트에 기금 지원
    - PPP 기반의 프로젝트 완료 시 총 건설비의 30%를 지원
    - 대출 보증에는 5억유로까지 지원
    - PPP예산 중 800억유로의 1% 수준까지 인프라 펀드를 통한 주식 또는 준 자본에 투자 가능

22) OECD, *Pension Funds Investment in Infrastructure A Survey*, 2011

- 유럽위원회는 2007~2013년 동안 TEN-T 프로젝트 실행을 위해 약 80억 유로를 지원
  - 유럽투자은행(European Investment Bank; EIB) 지원
  - 유럽투자은행 또한 TEN-T 프로젝트의 대출과 보증에 대한 지원 중
  - Loan Guarantee for TEN-T(LGTT)
    - TEN-T 프로젝트의 민간 자금조달 참여를 유도하기 위해 유럽투자은행과 EC에 의해 공동 창설된 대출 보증 금융상품
    - 2008년에 창설되어 2009년 한 해 동안 PPP 도로 프로젝트에 7천만유로를 지원
    - 포르투갈의 IP4 Amarante-Vila Real 고속도로 지원을 시작으로 독일의 Autobahn A5 · A8 고속도로, 프랑스의 LGV SEA 고속철도선 등에 지원
  - Marguerite 기금
    - Marguerite 기금은 유럽투자은행과 파트너들에 의해 설립되었으며 수송(TEN-T), 에너지(TEN-E) 및 신재생 에너지 분야에서 새롭게 투자하도록 설계된 기금
- 2009년 11월 유럽위원회에서는 지속적인 경제성장과 빠른 회복을 위하여 PPP 방식으로 인프라 분야에 투자
- PPP방식은 민간과 공공부문의 장점을 살릴 수 있으며 장기적으로는 인프라 구조 개선과 서비스 분야에도 도움
  - 영국과 호주는 PPP방식으로 인프라 분야에 5~10% 정도 공공자금을 투자
  - 대부분의 PPP투자는 교통부문에 집중되어 있으며 특히 도로분야에 대한 투자가 활발한 반면, 통신과 에너지부문에 대한 참여는 낮은 편
- 영국, 프랑스, 스페인 등의 국가는 인프라 분야가 성숙되었지만 지난 5년 동안 지속적으로 인프라 분야에 투자를 하고 있음
- 인프라 분야에 대한 투자는 경제위기 상황에서 경제활동을 유지하는 데 중요한 수단으로 인식

<표 III-38> EU 주요국의 인프라 투자 현황

(단위: 개, %)

구분	프로젝트 수	1994~2000년 투자 비중	2000~2007년 투자 비중
에너지	17	0.99	1.96
수도	45	2014	2.01
교통	도로	163	58.32
	철도	38	24.28
	기타	49	9.88
통신	6	3.23	0.14
기타	44	1.14	3.04
합계	362	100	100

자료: Dealogic Projectware database

OECD, *Pension Funds Investment in Infrastructure A Survey*, 2011

- 2014년 9월 EU 위원회는 유럽 운송 인프라 구축을 위하여 2020년까지 총 260억 유로를 지원
  - 운송 인프라 구축 강화 계획에는 9개의 간선망 구축도 포함
    - 간선망에는 총 94개의 주요 항구, 육로 및 철로 연결, 38개 주요 공항과 철로를 이용한 주요 도심 연결, 1만 5,000km 구간의 고속철도화, 국경간 교통 정체구간 개선을 위한 35개의 프로젝트가 포함
  - 이후 2030년까지 주요 인프라를 구축하여 2050년에는 유럽 지역들을 30분 내로 접근할 수 있도록 하는 인프라 구축을 계획

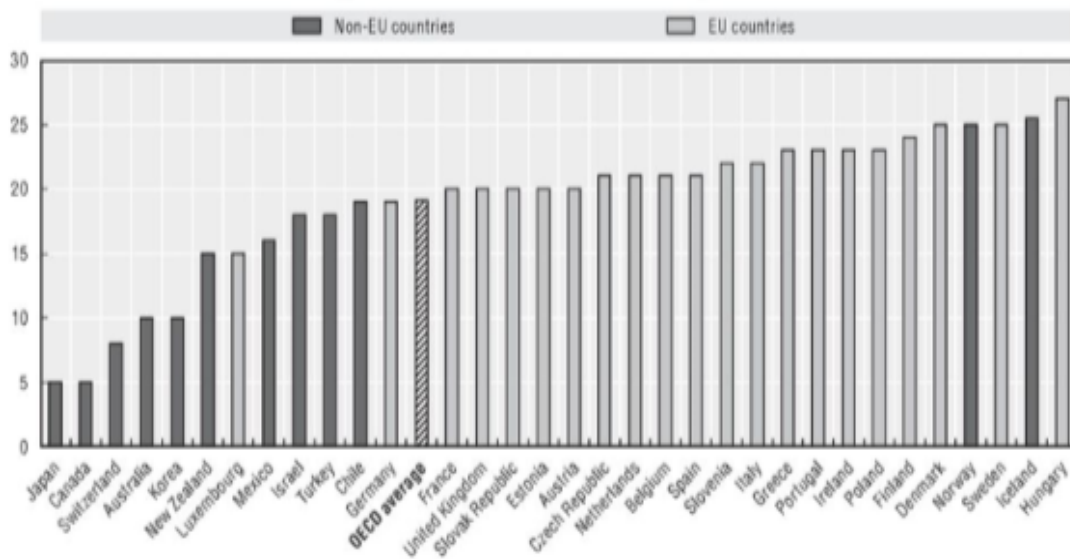
다. EU의 부가가치세제

1) 부가가치세제도

- EU의 부가가치세 지침(the VAT Directives)에서는 표준세율(standard rate)과 경감세율(reduced rate)로 구성된 복수세율 체계를 가질 수 있도록 하고 있음
  - 이 중 영국, 포르투갈, 폴란드 등에서 일부 항목에 대해 영세율(zero rate)을 적용

- OECD 국제 부가가치세 발전 가이드라인(International VAT/GST Guidelin)에서도 특정 재화나 용역에 표준세율, 경감세율의 범위를 제시하고 있음
  - 2009~2014년 사이 대부분의 OECD국가들에서 표준세율이 증가하였으며 5~27% 사이의 표준세율을 적용
    - 캐나다 5%, 일본·스위스는 8%, 덴마크·노르웨이·스웨덴 25%, 헝가리 27%의 표준세율을 적용

[그림 III-21] 주요국의 표준세율 비교



주: 일본의 경우 2014년 4월에 부가가치세를 5%에서 8%로 인상  
 자료: OECD, *Consumption Tax Trends*, 2014

- 국가별 여객운송용역에 대한 부가가치세 과세 및 적용세율은 다음과 같음
  - 철도 여객운송의 경우 우리나라를 비롯한 덴마크, 아일랜드에서 면세 적용하고 있으며 영국은 영세율 적용

<표 III-39> 국가별 여객운송용역 부가가치세 과세 및 적용세율

(단위: %)

국가	세율		여객운송용역			
	표준	경감	철도	도로	선박	항공기
그리스	23	6.5, 13	경감세율(13)	경감세율(13)	경감세율(13)	경감세율(13)
네덜란드	21	6	경감세율(6)	경감세율(6)	경감세율(6)	표준세율(21)
덴마크	25		면세	면세	면세	면세
독일	19	7	경감세율(7)	경감세율(7)	경감세율(7)	표준세율(19)
룩셈부르크	15	3, 6	경감세율(3)	경감세율(3)	표준세율(15)	경감세율(3)
벨기에	21	6, 12	경감세율(6)	경감세율(6)	경감세율(6)	경감세율(6)
스웨덴	25	6, 12	경감세율(6)	경감세율(6)	경감세율(6)	경감세율(6)
스페인	21	4, 10	경감세율(10)	경감세율(10)	경감세율(10)	경감세율(10)
슬로베니아	22	9.5	경감세율(9.5)	경감세율(9.5)	경감세율(9.5)	표준세율(20)
슬로바키아	20	10	표준세율(20)	표준세율(20)	표준세율(20)	표준세율(20)
아일랜드	23	4.8, 13.5	면세	면세	면세	면세
에스토니아	20	9	표준세율(20)	표준세율(20)	표준세율(20)	표준세율(20)
영국	20	5	영세율	영세율	영세율	영세율
오스트리아	20	10	경감세율(10)	경감세율(10)	표준세율(20)	경감세율(10)
이탈리아	22	4, 10	경감세율(10)	경감세율(10)	경감세율(10)	경감세율(10)
체코	21	15	경감세율(15)	경감세율(15)	표준세율(21)	경감세율(15)
포르투갈	23	6, 13	표준세율(23)	표준세율(23)	표준세율(23)	표준세율(23)
폴란드	23	5, 8	경감세율(8)	경감세율(8)	경감세율(8)	경감세율(8)
프랑스	20	5.5, 10	경감세율(10)	경감세율(10)	경감세율(10)	경감세율(10)
핀란드	24	10, 14	경감세율(10)	경감세율(10)	경감세율(10)	경감세율(10)
헝가리	27	5, 18	표준세율(27)	표준세율(27)	표준세율(27)	표준세율(27)
노르웨이	25	8, 15	표준세율(25)	표준세율(25)	표준세율(25)	표준세율(25)
뉴질랜드	15		표준세율(15)	표준세율(15)	표준세율(15)	표준세율(15)
멕시코	16		표준세율(16)	표준세율(16)	표준세율(16)	표준세율(16)
스위스	8	2.5, 3.8	표준세율(8)	표준세율(8)	표준세율(8)	표준세율(8)
아이슬란드 <sup>23)</sup>	24	11	면세	면세	면세	면세
이스라엘	18		표준세율(18)	표준세율(18)	표준세율(18)	표준세율(18)
일본	8		표준세율(8)	표준세율(8)	표준세율(8)	표준세율(8)
캐나다	5~15		표준세율	표준세율	표준세율	표준세율
칠레	19		표준세율(19)	표준세율(19)	표준세율(19)	표준세율(19)
터키	18	1, 8	표준세율(18)	표준세율(18)	표준세율(18)	표준세율(18)
호주	20		표준세율(20)	표준세율(20)	표준세율(20)	표준세율(20)
대한민국	10		면세	면세	면세	표준세율(10)

자료: 한국조세재정연구원, 『여객운송용역 부가가치세 과세제도』, 2014

23) 아이슬란드는 2014년 12월 부가가치세율 변경 발표를 하고 2015년부터 적용 <http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlespublications/taxnewsflash/pages/2014-2/iceland-vat-changes-effective-2015.aspx>

## 2) 부가가치세 감면 및 영세율

- 1991년 EU재무장관 이사회 합의에 의하여 식료품, 의약품, 여객운송, 사회활동 및 자선운동 등의 재화 또는 용역의 공급에 대해 경감세율을 적용

<표 III-40> EU의 경감세율 적용 대상

<ul style="list-style-type: none"> <li>· 식료품(알코올음료는 제외)</li> <li>· 물</li> <li>· 의약품</li> <li>· 신체 장애인용의 의료기구</li> <li>· 여객운송</li> <li>· 서적, 신문, 정기간행물</li> <li>· 오락시설 입장료</li> <li>· 작가 등의 작품 및 인세</li> <li>· 농산물생산에 필요한 원재료</li> <li>· 호텔숙박</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도박장의 이용료</li> <li>· 스포츠경기장 입장료</li> <li>· 스포츠시설 이용료</li> <li>· 사회활동 및 자선운동</li> <li>· 장의 및 화장</li> <li>· 병원에서의 치료, 온천, 치과치료</li> <li>· 공공도로의 청소</li> <li>· EC위원회에 의하여 승인된 천연가스 및 전기</li> </ul>
---	---

자료: 한국조세재정연구원, 『선박여객운송 부가가치세 연구』, 2009

- 면세의 경우 조세부담의 역진성 완화를 위한 공적인 목적, 부가가치세 적용이 어렵거나 비사업자와의 과세형평성을 도모하는 경우 면세 적용

<표 III-41> EU의 면세 적용 대상

공 적 인 목 적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 우편사업</li> <li>· 공적인 단체가 행하는 병원·의료조치 및 이와 밀접한 관련이 있는 사업</li> <li>· 의료업무</li> <li>· 장기·혈액 및 모유의 공급</li> <li>· 치과기사의 업무 및 의치의 공급</li> <li>· 면세단체 등이 구성원에게 제공하는 서비스와 사회부조 및 사회보장 관련 서비스</li> <li>· 공적인 단체가 행하는 청소년 보호 관련 서비스, 교육·직업훈련 관련 서비스, 교사가 제공하는 수업 등</li> <li>· 종교단체 등이 행하는 인력의 공급 등</li> <li>· 비영리단체가 행하는 기부를 보증하기 위하여 구성원에 대한 서비스의 공급과 스포츠 관련 서비스 등</li> <li>· 공적인 단체가 행하는 문화서비스 등</li> <li>· 일정한 비과세단체가 행하는 기금활동 관련 서비스 등과 환자를 위한 운송 서비스</li> <li>· 공영 라디오 방송 및 텔레비전 방영 용역</li> </ul>
-----------------------	--

기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보험 및 재보험 거래</li> <li>· 부동산의 임대(호텔, 주차장, 항구적으로 설치된 기계장치, 금고의 대여는 제외)</li> <li>· 면세행위를 위하여 이용되는 재화 등의 공급</li> <li>· 신용거래·수표 등의 유통수단에 관한 양도 등</li> <li>· 우표·인지 등의 공급</li> <li>· 도박·복권</li> <li>· 건물의 전부 또는 일부의 공급</li> <li>· 건축용지 이외의 나대지 공급</li> </ul>
--------	---

자료: 한국조세재정연구원, 『선박여객운송 부가가치세 연구』, 2009

□ OECD는 회원국들의 면세범위에 대해 ‘표준면세’를 규정하여 부가가치세에서 공통적으로 면세되는 분야를 정해 놓음

- 표준면세에 해당하는 항목은 우편서비스, 환자이송, 의료서비스, 인간의 혈액, 세포조직 및 장기, 치과치료, 자선사업, 교육, 비영리기관의 비상업적 활동, 스포츠, 문화서비스(TV, 라디오 제외), 보험 및 재보험, 부동산 임대 등

〈표 III-42〉 주요국의 면세범위와 표준면세범위 비교

국가	면세대상	표준면세 중 과세대상
네덜란드	· 표준면세, 장의·화장, 공영방송, 스포츠 클럽, 작곡·작가, 저널의 서비스	· 문화서비스(대부분이 저율과세), 거주주택을 제외한 부동산의 임대(임대인과 임차인이 동시에 요청한 경우), 부동산의 공급(공급자와 구매자가 동시에 요청한 경우), 스포츠 시설의 이용, 오락과 스포츠서비스, 영화관, 극장, 콘서트 입장, 스포츠 행사, 박물관과 동물원의 환경정리
노르웨이	· 표준면세, 특정 대안적 치료 약품, 장의, 수집목적 우표와 동전, 주택연합의 연계된 협동 주택에 대한 관리서비스, 고용주의 국가보험 납부 기여분에 고용계약에 있어서의 대가관계가 포함되어 있는 경우의 이사회·감독이사회·위원회·총회 등의 멤버 형태로 행한 서비스, 배출허용을 상쇄하는 형태로 행한 서비스	· 우편사업, 여객수송 부문의 기간산업서비스, 스포츠 행사 입장, 박물관, 영화관, 놀이공원, 상업건물의 임대(선택)
덴마크	· 병원 및 의료, 치과 치료, 사회 서비스, 교육, 비영리 단체를 설립하는 비영리 활동, 비영리 스포츠 활동 등, 문화 서비스(일부 예외), 문학과 작곡 활동, 창조적인 예술, 부동산 임대업, 부동산 공급, 보험 및 재보험, 금융서비스, 복권·도박, 우편서비스, 우표, 수송, 장례서비스, 특정 기금모금활동, 자선사업	· 라디오, TV방송, 영화, 연극, 콘서트 등 문화 서비스, 단기간의 부동산임대업, 상업적 임대는 선택과세, 새로운 건물과 토지의 공급, 일부 상업용 우편서비스

국가	면세대상	표준면세 중 과세대상
독일	· 표준면세	-
벨기에	· 표준면세, 변호사에 의한 법률서비스	-
스페인	· 표준면세, 문학과 예술작품에 대한 저작권	· 소비자가 지불하는 문화서비스, 상업건물의 임대, 건축부지, 새 건물의 공급
영국	· 표준면세, 장의와 화장, 스포츠 대회, 특정 사치적 병원치료, 예술작품	· 표준세율: 새 상업용 건물의 소유권 판매 (완공날짜로부터 3년 동안은 표준세율), 일반적인 상업건물의 면제 공급(선택가능), 게임기와 허가된 클럽에서의 도박 · 영세율: 신규건축을 포함한 새 주택, 거주용 및 자선단체의 건물
일본	· 표준면세, 사회복지서비스, 특정 종류의 장애인용 장비의 판매, 행정서비스, 증권양도, 교과서, 등록금	· 우편사업, 건물의 공급, 비영리기관을 제외한 단체에서 제공하는 문화와 스포츠 서비스, 부동산의 임대사업
프랑스	· 표준면세, 기념비에 대한 건설·개선·유지·보수, 공공기관 또는 비영리기관이 추진하는 전쟁희생자 추모의 공동묘지 및 무덤, 규제된 시장에서 수행된 상품 및 선물 거래, 부과세 면세 또는 비과세 대상인 개인과 법인에 의해 제공되는 자원 컨소시엄 서비스	· 부동산임대(영리목적으로 사용하는 개발된 부동산 및 토지에 대해서는 전액과세, 영리목적으로 사용하는 미개발된 부동산에 대한 임대 및 농업목적으로 사용하는 토지와 건물의 임대에 대해 선택적 과세), 특별장비가 없거나 행정적 인증을 받지 못한 자가 환자/부상자를 위해 부상자 운송한 경우, 오락과 스포츠 서비스, 영화관·콘서트·극장
한국	· 표준면세, 특정 대중교통, 물과 특정 석탄 공급, 농어업에서 특정목적으로 사용되는 원유, 장의, 노동과 유사한 특정 개인서비스, 책, 신문, 잡지, 방송서비스, 농·어·임업 제품	· 상업용 건물의 임대와 공급, 상업용 문화 서비스, 허가받은 클럽에서 도박

자료: OECD(2014), 한국조세재정연구원(2014)

- 영세율은 벨기에, 에스토니아, 포르투갈, 영국 등 일부 국가에서 여객운송, 신문, 정부지출 등에 적용하고 있으며 영국의 경우 미가공식품, 가공식품, 토지건물 공급, 자선사업 등에도 영세율을 적용
- 철도건설 분야에 영세율을 적용하는 국가는 노르웨이로 공공도로 및 철도의 계획, 건설, 수리, 유지보수와 관련된 서비스에 적용
- 선박·항공기의 공급과 수리, 유지보수 등에 영세율 적용하는 국가는 덴마크와 영국 등이 있으며, 독일, 벨기에, 스페인, 영국 등 EU회원국 대부분에서 여객운송에 대해서만 영세율을 적용

〈표 III-43〉 주요국의 공공시설에 대한 경감세율

국가	내용
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (영세율) 부가가치세법 제9조2항과 시행령12조 2a항에서는 국제운송목적으로 제공하는 선박과 항공과 수입재화(부가가치세법 제20조 2항), 역내 획득한 재화(부가가치세법 제17조 d)에 대해 영세율 적용</li> <li>· (면세) 천연가스, 전기, 열, 냉각에너지 등을 분배시스템을 통해 수입하는 경우 면세</li> </ul>
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (경감) 부가가치세법 제5-3조에 따라 승객운송을 위한 공급이나 그린 서비스를 조달하는 용역에 대해 8% 경감세율 적용</li> <li>· (영세율) 공공도로 및 철도의 계획, 건설, 수리, 유지보수와 관련된 서비스</li> <li>- 재화와 사람을 직접 운송하는 지역교통서비스</li> <li>- 북부지역에 위치한 노르란(Nordland), 트롬쇠(Troms), 핀마르크(Finmark) 가구주들에게 공급하는 전력</li> </ul>
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (영세율) 선박, 항공의 영업, 재건, 수리, 유지보수, 전세, 임대 등의 목적으로 제공하는 경우 영세율 적용</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (경감세율) 부가가치세법 제12조 2항 10호에서는 여객운송에 대해 경감세율 적용</li> <li>- 철도와 관련된 궤도차량, 전차버스, 버스 및 기타 모든 승강설비의 여객운송</li> <li>· (면세) 부가가치세법 제4조에는 면세관련 대상 열거</li> <li>- 수출 공급 및 EU 역내공급, 해상 및 운송거래, 연방철도의 공급 또는 기타의 용역 등</li> </ul>
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (영세율) 선박, 항공을 통한 국제운송의 경우 영세율 적용</li> </ul>
스페인	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (경감) 부가가치세법 제91조 1항에서는 여객과 화물 운송에 대해 10% 경감세율 적용</li> <li>· (영세율) 국제 항공, 선박을 이용한 재화 공급, 국제 항공과 선박을 통해 국제 여객 운송</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (환급) 부가가치세법 제33조제1항에 규정된 지방당국은 환급 대상</li> <li>- 비영리활동을 하며 부과세를 납부하는 지방당국 중 다른 나라로부터 재화를 수입하거나 공급하는 경우 환급 적용</li> <li>· (환급) 수자원 함만, 경찰 등의 정부당국과 BC방송국, ITV를 담당하는 관련 당국도 부가가치세 환급 적용</li> <li>· (영세율) 부가가치세법 부칙8의 Group8 교통부문에서 영세율 적용</li> <li>- 선박, 항공기 등의 공급과 수리, 유지보수 등에 영세율 적용</li> <li>- 항공기, 선박, 철도 여객수송에 영세율 적용</li> <li>- 해상구조 목적의 공급, 수리, 유지보수 등에 영세율 적용</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (경감) 지방세법부칙 제14조 제2항, 제15조 제19항에서 도시철도 편의 증진 사업에 의해 정비된 철도시설에 대해 5년간 과세표준의 2/3 경감 적용 등</li> <li>· (경감) 지방세법 제349조의3 제2항, 제25항에서는 신규영업노선에 따른 철도시설, 통합법에 근거한 특정 철도의 새 선로 건설에 따른 철도시설에 대해 5년간 과세표준의 1/3, 1/4씩 경감 적용</li> <li>· (비과세) 부가가치세법에서는 국내와 국외간의 여객이나 화물의 국제수송 등에 대해 비과세(영세율제도)을 적용</li> <li>- 국제수송 목적으로 사용되는 선박과 항공기의 양도, 대여, 수리</li> <li>- 외국화물의 운송, 보관서비스</li> <li>· (경감, 비과세) 지방세법, 조세특별조치법에 근거하여 신칸센 철도의 수리 준비금, 병행 재래선 철도 시설 등에 과세표준의 1/6, 1/2 등으로 경감 적용하거나 비과세 적용</li> <li>· (환급) 조세특별조치법 제90조의3의4 제3호에서는 철도 사업에 사용되는 경우에 붙는 중과분을 2017년까지 환급</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (경감) 조세일반법(GGI) 제279조에 따라 10% 경감세율 적용</li> <li>- 배, 항공, 철도, 도로 등의 승객 운송 서비스</li> </ul>

국가	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배수시설이나 수도의 공급과 관련된 운영</li> <li>· (영세율) 조세일반법(GGI) 제298조 sexies (V)에서는 다른 EU국가에 선박, 항공기와 같은 새로운 교통수단을 공급하는 경우 영세율 적용</li> </ul>
한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (면세) 부가가치세법 제26조제1항제19호, 부가가치세법 시행령 제46조에 열거된 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역에 대해 면세 적용</li> <li>- 방문접수하는 우편물, 철도건설법에 따른 고속철도에 의한 여객운송용역, 부동산임대업, 도매 및 소매업, 음식점업·숙박업, 골프장 및 스키장 운영업, 기타 스포츠시설 운영업, 의료보건 용역</li> </ul>

자료: IBFD

## 라. 시사점

- 유럽위원회는 안전하고 환경 친화적인 철도산업을 활성화시키고자 인프라 건설 지원, 대출 보증 지원, 인프라 펀드와 Marguerite 기금 설립 등의 노력을 하고 있으며 다음과 같이 주요 정책을 수립하여 각국에서 시행하도록 하고 있음
  - 철도서비스 시장에서 경쟁 촉진을 도입
  - 유럽 철도 네트워크의 표준화 및 기술적 통합화를 촉진
  - EU위원회는 유럽횡단운송네트워크인 TEN-T(Trans-European Transport Network) 프로젝트와 구조기금을 통한 재정 지원
- 또한 지속적인 경제성장과 빠른 회복을 위하여 PPP 방식으로 인프라 분야에 투자하고 있으며 2030년까지 주요 인프라를 구축하여 2050년에는 유럽지역들을 30분 내로 접근 가능하게 하는 장기 인프라 구축 계획을 마련
- 1991년 EU재무장관 이사회 합의에 의하여 여객운송을 비롯해서 식료품, 의약품, 사회활동 및 자선운동 등의 재화 또는 용역의 공급에 대해 경감세율을 적용
  - 일부 국가에서 여객운송, 정부지출 등에 영세율을 적용하고 있으며 노르웨이의 경우 공공도로 및 철도의 계획, 건설, 수리, 유지보수와 관련된 서비스에 유일하게 영세율을 적용

- 선박·항공기의 공급과 수리, 유지보수 등에 영세율 적용하는 국가는 덴마크와 영국 등이 있으며, 독일, 벨기에, 스페인, 영국 등 EU회원국 대부분에서 여객운송에 대해서만 영세율을 적용
- 대부분의 EU국가들은 여객운송에 대해 부가가치세를 과세하고 있기 때문에, 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세를 과세해도 환수효과 등의 문제는 발생하지 않음
  - 여객운송에 대해 부가가치세를 과세하고 있기 때문에, 도시철도 등의 사업자가 면세사업자가 아닌 부가가치세 과세사업자로서, 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세를 과세해도 매입세액공제를 받을 수 있기 때문임
- 우리나라는 도시철도 여객운송에 대해 부가가치세가 면세되고 있어, 민자 사업자의 경우에는 부가가치세 매입세액공제를 받지 못하기 때문에, 부가가치세가 과세되면 여객운송 요금이 인상될 가능성이 높음
  - 민자 사업자의 도시철도 건설용역 제공인 경우에는 부가가치세 매입세액공제를 받지 못하기 때문에 그 금액만큼을 요금에 전가할 가능성이 매우 높음

## IV. 도시철도 건설용역에 대한 조세지원제도 효과 분석





## IV. 도시철도 건설용역에 대한 조세지원제도 효과 분석

### 1. 타당성 평가

#### 가. 정부정책으로서의 적절성

##### 1) 정부의 역할로서의 적절성

- 정부는 국민의 교통편의와 교통체계의 효율성을 증진하기 위한 목적으로 대중교통을 체계적으로 육성 지원하고, 국민의 대중교통수단 이용을 촉진하기 위하여 노력하고 있음(「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」)
  - 시내버스와 함께 도시 대중교통체계의 중요한 수단인 도시철도의 건설과 서비스공급을 통한 도시 교통혼잡 완화 및 생활의 질 향상은 지방자치단체의 중요한 정책 목표임
  
- 대규모 시설투자 등으로 인한 규모의 경제 가능성, 공공서비스 공급의무(Public Service Obligation; PSO)의 원칙, 국민이 소비하는 것이 바람직하다고 생각하는 가치재(merit goods) 등의 측면에서 도시철도서비스는 지방자치단체가 공급하는 것이 타당한 것으로 되어 왔음
  - 1980년대 이후 공공부문의 운영에 따른 적자 누적 등 비효율성 문제 해결을 위한 민간참여 확대와 정부의 재정부담 완화 등을 위하여 민간의 투자와 운영을 도시철도에 끌어들이기 위하여 노력하고 있음
    - 현재 경전철사업과 일부 도시철도에 민간부문이 참여하여 투자 및 운영을 담당하고 있으나, 대부분은 지방자치단체가 공사의 형태로 도시철도서비스를 공급하고 있음
    - 도시철도의 이용자수는 2005년에 20.2억명/년에서 2013년에는 24.8억명으로 증가하였으며, 증가추세는 지속될 것으로 전망되고 있음

<표 IV-1> 연도별 도시철도 수송실적 현황

(단위 : 백만명)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
합계	2,020	2,080	2,090	2,141	2,181	2,273	2,359	2,410	2,477
서울	1,657	1,655	1,654	1,675	1,698	1,769	1,814	1,837	1,875
부산	242	243	238	257	264	275	300	309	317
대구	60	108	107	110	112	115	121	126	134
인천	51	53	54	54	56	61	64	67	71
광주	10	11	14	16	17	17	18	18	18
대전	0	10	23	29	34	35	38	38	40
김해	-	-	-	-	-	-	3	12	14
의정부	-	-	-	-	-	-	-	3	6
용인	-	-	-	-	-	-	-	-	2

자료: e-나라지표

- 이러한 도시철도서비스의 공급을 위한 도시철도의 건설에 대해서, 건설에 대한 보조금 지원과 건설에 대한 부가가치세 영세율 적용 등 다양한 정부 지원이 시행되고 있음
  - 도시철도 건설에 대해서는 사업비의 60%를 국고에서 지원하고 있으며, 지방자치단체는 사업비의 40%를 부담하고 있음(서울시의 도시철도 건설사업에 대해서는 국가가 사업비의 40%만을 지원함)
  - 사업비에 대한 국고지원 이외에 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용을 통하여 조세지원을 시행하고 있음
  
- 「도시철도법」에서도 정부는 지방자치단체나 도시철도공사가 시행하는 도시철도 건설사업을 위하여 재정적 지원이 필요하다고 인정되면 소요자금(所要資金)의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다고 규정하고 있음
  - 「도시철도법」 제22조(정부 지원 등)

- 도시철도 건설에 대한 중앙정부의 지방자치단체 지원은 재정자립도가 낮은 상황에서, 도시철도 건설로 인한 지방자치단체의 재정부담 완화와 대중교통 이용 활성화를 위한 도시철도 이용자의 요금부담 완화 등을 목적으로 시행되고 있음
  - 도시철도의 건설 촉진과 이용 활성화는 대도시권 교통혼잡으로 인한 사회적 비용을 감소시키고, 이를 통해 국민 삶의 질 향상 및 도시경쟁력 강화하는 등 다양한 외부적 효과가 존재함
  - 또한 도시철도 이용자의 요금부담 완화는 교통 약자의 이동권 확보 지원이라는 복지적인 측면에서도 시행될 필요가 있는 것으로 평가됨

〈표 IV-2〉 지방자치단체 재정자립도

(단위 : %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
전국평균 (순계규모)	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	44.8
특·광역시 (총계규모)	80.3	78.5	73.9	73.8	72.7	68.3	68.6	69.1	66.8	61.5
도 (총계규모)	36.6	36.1	34.9	39.5	33.3	31.6	33	34.8	34.1	29

자료: e-나라지표

- 따라서 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도 적용을 통한 조세 지원제도는 정부 정책으로 시행되는 것이 적절하다고 평가됨

#### 나. 정책 수행방법의 적절성

##### 1) 정부지원 형태간 비교

- 정부지원 형태에는 재정적 지원과 조세지원 등 정부의 금전적 비용부담을 유발하는 방식과 규제 또는 규제완화와 같은 금전적 부담이 없는 방식이 있음
  - 정부의 지원은 서비스 공급에 따른 보조금, 금융지원, 조세지원으로 구분할 수 있음

- 보조금은 정부가 공공의 목적으로 지급하는 직·간접적 금전이나 경제적 이권 및 특혜를 의미함
  - 금융지원은 직접대출과 대출보증으로 나뉨
  - 조세지원은 조세에서의 감면을 해주는 방식임
  - 조세지원은 보조금이나 금융지원에 비하여 다음과 같은 장점이 있음
    - 시장 개입의 수준이 낮아 민간의 의사결정 자율성을 보장
    - 새로운 접근이 불필요하여 행정비용이 상대적으로 적고, 정치적 저항성이 낮아서 실현가능성이 높음
  - 또한 단점으로는 도입 이후에 폐지·축소가 어렵고, 재정금융지원에 비하여 대상이 한정적일 수 있으며, 세밀한 목표 달성수단으로서의 비효율성 가능성 등이 있음
- 도시철도 건설용역에 대한 지원의 형태로 보조금, 금융지원, 조세지원(현행제도) 등을 비교할 수 있음
- 보조금의 형태로 도시철도 건설사업을 지원하는 것은 정부 재정부담의 규모 면에서는 현재의 부가가치세 영세율 적용방식과 차이 없음
  - 금융지원의 형태로 지원하는 것은 정부의 직접적 재정부담을 축소시킬 수 있는 방안임
    - 직접대출의 경우 이자수입 및 원금회수를 기대할 수 있으나, 이자 및 원금을 이용자에게 전가할 경우 이용자의 요금부담 증가로 나타날 것임
    - 지방자치단체가 이자 및 원금을 부담할 경우, 지방자치단체의 재정부담 증대로 나타날 것임
    - 대출보증방식의 경우에는 정부의 이자수입 등은 없을 것이고, 이용자 및 지방자치단체의 부담 증대는 직접대출과 비슷한 효과가 있을 것임
    - 이는 지방자치단체의 재정부담 완화 및 도시철도이용자의 요금부담 완화라는 정책목표 달성에는 적합하지 않은 것으로 판단됨

- 부가가치세 영세율 방식의 조세지원은 앞서 제시한 행정비용이 낮고, 낮은 정치적 저항성으로 인한 높은 실현 가능성이라는 장점이 존재함
  - 폐지 축소가 어려워 항구화되는 경향이 있다는 단점은, 지방자치단체의 재정부담 완화 및 도시철도 이용자의 요금부담 완화라는 정책 목표의 타당성이 인정되는 한, 조세지원제도의 타당성도 인정될 수 있으므로 고려하지 않아도 됨
  - 수혜대상이 한정적일 수 있다는 점과 관련하여, 수혜대상이 도시철도 이용자들에 한정되는 효과가 있으나, 다수의 국민이 도시철도를 이용하고 있고, 도시철도를 이용하지 않는 국민들도 대중교통 이용 활성화에 따른 도시교통혼잡 완화 등의 외부적 효과를 기대할 수 있으므로 문제가 없을 것으로 판단됨

## 2) 조세특례제도의 적절성 검토

### □ 조세특례 방법의 적절성

- 조세특례제도의 방식은 건설용역에 부과하고 있는 부가가치세에 대하여 영세율을 적용하는 방식을 적용하고 있음
  - 부가가치세의 부담 완화를 위하여 면세가 아닌 영세율을 적용함으로써, 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 부담을 완전히 없애는 제도를 시행하고 있음
- 부가가치세제의 특징을 감안할 때 면세가 아닌 영세율을 적용하여 부가가치세 부담을 완전히 없애는 제도의 시행은, 지방자치단체의 재정부담 완화 및 도시철도 이용자의 요금부담 완화를 통한 도시철도 건설 및 이용의 활성화라는 정책목적에 적합한 것으로 평가됨

### □ 조세특례기간의 적정성 검토

- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용은 도시철도 이용자 요금 부담 완화, 지방자치단체의 재정부담 완화 등을 통한 대도시권 교통난 완화, 국민 교통복지 증진 등의 목적으로 도입한 제도임

- 도시철도 이용자 요금부담 완화 및 지방자치단체의 재정부담 완화 등의 효과는 있는 것으로 판단할 수 있으므로, 도시철도 건설의 필요성이 존재하는 경우에 한해 조세지원이 이루어지므로 조세특례기간의 적정성 검토는 무의미함

□ 혜택을 받게 되는 대상에 대한 검토

- 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율제도의 직접적인 수혜자는 도시철도 건설을 시행하는 각 지방자치단체와 민자 사업자임
  - 지방자치단체는 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 감면액만큼 재정 부담을 완화함
  - 도시철도 민간투자사업에 참여하는 민자 사업자의 경우에도 마찬가지로 부가가치세액만큼의 투자금액을 경감시킬 수 있음
  - 지방자치단체와 민간사업자의 부가가치세 감면의 혜택규모는 연평균 1,767억원(2010년~2013년)으로 평가됨(국토교통부 자료 기준)
  - 조세지출예산서의 자료를 기준으로 한 지방자치단체와 민간사업자의 부가가치세 영세율제도의 혜택규모는 연평균 2,426억원(2010년~2013년)으로 평가됨

<표 IV-3> 부가가치세 영세율로 인한 혜택 규모

(단위: 억원, %)

구분		2010년~ 2013년 평균	2010년	2011년	2012년	2013년
부가가치세 영세율적용 세액규모	국토교통부 기준	1,767	1,743	1,994	1,860	1,469
	조세지출예산서 기준	2,426	2,446	2,752	2,358	2,148
도시철도 건설 사업비 대비 비중	국토교통부 기준	7.76	7.21	7.44	8.15	8.51
	조세지출예산서 기준	10.66	10.11	10.26	10.34	12.45

자료: 국토교통부, 「조세지출예산서」 기준

- 간접적인 수혜자는 도시철도의 이용자들인데, 부가가치세 영세율에 따른 요금수준 감소액만큼의 혜택을 보는 것임

- 도시철도 이용자들의 경우 요금수준 감소액만큼의 도시철도 이용에 대한 부담 완화의 혜택을 봄(‘13년 연간도시철도 이용자 수 24.77억명)
  - 2010~2013년의 도시철도 건설 사업비규모가 약 9.1조원이고, 같은 기간 부가가치세 감면액 규모(국토교통부 자료 기준)가 7,066억원이므로, 사업비 대비 감면액의 비율(약 7.76%)을 적용하면, 이용자 요금감소액의 규모도 개략적으로 약 7.76% 정도로 추정 가능
  - 부가가치세 감면액 규모를 조세지출예산서 기준으로 보면 2010~2013년에 9,704억원이므로, 이를 적용할 경우 이용자 요금감소액의 규모는 개략적으로 10.66% 정도로 추정 가능
  - 따라서 부가가치세 영세율 적용에 따른 도시철도 이용자의 요금감소액 규모는 7.76%~10.66% 정도로 추정할 수 있음
  - 또한 사업비 부담 완화를 통한 도시철도 건설 촉진으로 인하여, 이용가능성 증대의 혜택을 볼 수 있음
  - 그리고 도시의 도로이용률 완화를 통한 도로 혼잡비용 완화의 혜택도 볼 수 있을 것임(<표 IV-4> 참조)
- 도시철도 이용자의 소득수준을 비교하여 보면, 상대적으로 저소득층의 이용이 많으므로, 저소득층에 대한 혜택이 큰 것으로 추정할 수 있음
- 가계소득분위별 교통비 대비 공공교통 지출액 비중을 보면, 1분위 51.5%, 5분위 20.7%, 10분위 14.3%(2010년 기준)

<표 IV-4> 도시부 도로의 교통혼잡비용 추이

(단위: 억원)

구분	증가율 평균	2005년	2007년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
서울	4.60%	61,014	71,037	74,584	79,542	80,147	84,144	88,000	91,177
부산	2.49%	32,167	34,803	37,920	36,226	35,720	39,041	39,146	39,882
대구	4.62%	11,396	13,166	14,203	14,543	15,284	15,556	16,456	17,069
인천	5.07%	19,735	21,618	24,489	31,624	25,279	25,375	27,846	28,951
광주	3.19%	7,883	9,205	9,506	9,316	9,634	9,655	10,179	10,408
대전	3.90%	8,918	10,383	10,872	11,089	11,861	11,901	12,220	12,544
울산	7.85%	3,346	4,672	4,838	5,390	5,625	6,178	6,170	6,442
합계	4.08%	144,459	164,884	176,412	187,730	183,550	191,850	200,017	206,473

자료: 한국교통연구원 자료

### 3) 노후 시설 개량 관련 조세지원과 재정지원 비교

- 현재 도시철도 건설이 대부분 이루어졌고, 지방자치단체에서 국고를 지원받는 것도 용이하지 않기 때문에 향후 도시철도 신설은 많지 않을 것으로 예상
  - 광역도시철도의 경우에는 서울은 9호선, 부산은 4호선, 대구는 3호선, 그리고 인천, 광주, 대전이 각각 1호선을 운영중
  - 향후 도시철도 건설에 대한 국고지원은 건설 타당성이 인정되고, 「도시철도법」에 따른 기본계획이 확정된 노선에 대해서만 지원함
  - 또한 각 지방자치단체의 도시철도 관련 부채감당 능력이 부족한 경우에는 신규 또는 진행 중인 건설사업에 대한 국가 지원을 보류 또는 삭감하는 기준도 운영 중에 있음
  - 2010년~2013년에 비해 2014년에 계획된 도시철도 건설관련 부가가치세 감면액이 크게 감소한 것으로 나타나고 있음

<표 IV-5> 부가가치세 영세율로 인한 부가가치세 감면액(국토교통부 계획기준)

(단위: 억원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
합계	1,553	1,742	1,845	1,404	855
국비	794	851	920	818	277
비중	51.1	48.9	49.9	58.2	32.3
지방자치단체	509	582	584	433	183
비중	32.8	33.4	31.7	30.8	21.4
민자사업자	250	309	341	153	396
비중	16.1	17.7	18.5	10.9	46.3

자료: 국토교통부

- 따라서 향후에는 신규 도시철도 건설보다는 노선 연장 및 노후 시설 개량 등에 부가가치세 영세율이 더 적용될 수 있음
  - 부가가치세 영세율 적용으로 인한 부가가치세 감면액은 신규 도시철도 건설보다는 노선 연장 및 노후 시설 개량 등에 소요되는 사업비는 신규 도시철도 건설 사업비보다 더 작음

- 따라서 부가가치세 영세율 적용으로 인한 부가가치세 감면액은 신규 도시철도 건설보다는 노선 연장 및 노후 시설 개량 등에 의한 경우가 더 작음
- 2010년~2013년 평균 조세지출이 약 2,426억원인 데 비해 노후시설 개량 등에 의한 조세지출은 약 250억원 정도로 추정되어, 그 규모가 더 작을 것으로 예상됨<sup>24)</sup>

#### 가) 도시철도 시설물

□ 도시철도 운영기관별, 편의 시설물 품목별 국비나 지방자치단체의 비용 지원 비중이 상이함. 여기서는 상대적으로 비용이 큰 항목들을 대상으로 비교해보면 다음과 같음

##### ① 1~4호선을 운행하는 서울메트로

- 전동차
  - 신규 구매시 중앙정부와 서울시로부터 40%, 60%로 각각 지원
  - 노후화된 전동차에 대해 서울메트로 예산으로 구매하고 별도의 정부지원을 받고 있지 않음
- 승강기
  - 신규로 구매하는 경우 매칭펀드를 통해 지원을 받으며 이때 중앙정부:서울시:서울메트로가 35%:35%:30%를 부담하고 있음
  - 유지보수나 교체에 대해서는 서울메트로 예산으로 사업 진행
- 스크린도어
  - 서울메트로의 경우 모든 역사에 스크린도어가 설치되어 있으며 전체 121개 역사 중 24개 민자역사는 민자역사의 예산으로 사업 진행, 3개 역사는 서울시 예산으로 사업 진행, 나머지는 서울메트로 예산으로 스크린도어를 모두 설치함

24) 주요 도시철도 운용기관에 전화설문을 통해 추정된 금액임

- 1~4호선 노후 시설 재투자 사업
  - 국비지원은 신청하였지만 받아들이지 않아 국비지원은 없으며 서울시와 서울메트로가 각각 50%씩 부담하고 있으며 절대적인 부담 비중은 아니며 매년 바뀔 수 있음
- 화장실 개선 공사
  - 서울시와 서울메트로가 개선 공사비를 부담하고 있지만 서울시로부터 지원 받는 비중은 매년 다르며 정해진 규정은 없음

② 5~8호선을 운영하는 서울도시철도공사

- 전동차
  - 신규 구매시 중앙정부:서울시:서울도시철도공사가 30%:35%:35% 비율로 각각 부담
  - 서울도시철도공사의 경우 전동차 차량정비계획으로 내구연한이 다하는 2017년경에 교체와 관련된 사항을 검토할 예정이며 현재 교체 예상 전동차는 없음
- 승강기
  - 신규 구매시 중앙정부:서울시:서울도시철도공사가 30%:35%:35% 비율로 각각 부담
  - 유지보수나 교체에 대해서는 서울도시철도공사 예산으로 사업진행
- 스크린도어
  - 신규 구매시 중앙정부:서울시:서울도시철도공사가 30%:35%:35% 비율로 각각 부담
- 노후전차선로 개량 공사
  - 노후화된 시설의 유지보수는 자체예산을 통해서 사업 진행
- 화장실 개선 공사
  - 서울시로부터 40%를 지원받고 서울도시철도공사에서 60%를 부담하여 사업 진행

③ 지방광역시의 도시철도

○ 전동차

- 신규 구매시 중앙정부:해당 지방자치단체에서 60%:40% 비율로 각각 부담
- 노후화된 전동차의 교체에 대해서 중앙정부와 해당 지방자치단체에 교체 비용을 요청하고 있지만 사업 예산을 받기 어려운 실정

○ 승강기

- 신규 구매시 중앙정부:해당 지방자치단체에서 60%:40% 비율로 각각 부담
- 지하철 운영중에 구매할 경우 중앙정부:해당 지방자치단체에서 40%:60% 비율로 각각 부담
- 유지보수의 경우 자체예산으로 진행

○ 스크린도어

- 신규 구매시 중앙정부:해당 지방자치단체에서 60%:40% 비율로 각각 부담

○ 노후 전차선로, 화장실 개선·개량 공사

- 자체예산을 통해 공사를 진행

□ 참고로 도시철도 운영에 필수재인 전동차의 경우에는 현재 내구연한 규정이 없는 상황임

- 1990년대 초 전동차의 내구연한은 15년이었다가 점차 연장되었고,
- 2009년 정밀 안전진단을 통해 안전 운행에 적합하다고 인정할 경우 최대 40년까지 사용할 수 있게 되었음
- 그러나 전동차의 내구연한을 규정하고 있는 「도시철도법」이 2014년 3월 개정 되면서 내구연한에 관한 규정이 삭제됨

<표 IV-6> 전동차 사용내구연한 변경 과정

내구연한	적용기준
15년	· 지방공기업법 시행규칙 제19조(감가상각 방법)
	↓
25년	· 도시철도법 개정: 1996년 11월 7일 · 도시철도 차량관리에 관한 규칙 제9조(도시철도 차량의 사용내구연한 등)
	↓
25년~최대 40년	· 도시철도법 개정: 2009년 3월 19일 · 도시철도법 제22조의5 제1항, 철도안전법 시행규칙 제75조 5항 제2호, 시행령 제25조의 7 제1항에 따라 15년 범위 내에서 정밀 진단자가 인정하는 기간까지
	↓
관령법령 삭제	· 도시철도법 개정: 2014년 3월 19일 · 철도안전법 제37조(철도차량의 사용내구연한): 삭제 · 도시철도법 제22조5(도시철도 차량의 사용내구연한): 삭제 ※ 노후차량 계속 사용 여부 평가(매5년 주기)

자료: 서울지하철노동조합, 한겨레 [2014.07.01.] 기사 참고

- 이 밖에 철도시설 초기계획 수립 시 철도시설과 관련하여 대수선과 소수선을 개념적으로 구분하고 있지만, 명확한 기준은 없어 이를 통해 철도시설을 구분하기는 어려움
  - 대수선에는 차량교체 등의 비용이 다소 큰 항목 등이 포함되며 소수선에는 침목 교체 등의 매년 들어가는 유지관리비가 포함
  - 대수선(heavy repairs)은 차량의 고장을 예방하고자 철도 정비창에 정기적으로 입창시켜 차량의 각부를 분해검사 및 수선하는 것
    - 대수선 대상품목에는 주회로장치, 제어회로장치, 보조전원장치, 출입문장치, 제동장치, 공기조화기, 고객서비스장치, 기타장치 등이 포함
  - 소수선(minor repairs)은 차량상태가 불량하여 정기검사 기한이 도래하기 이전에 임시로 하는 간단한 수선, 유지보수 등이 포함

나) 조세지원과 재정지원 검토

- 도시철도시설과 관련하여 신규 구매에 대해서는 중앙정부(국가)의 지원이 있을 수 있지만, 철도시설 노후화에 따른 시설 개선비용 등은 대부분 해당 지방자치단체와 운영기관의 예산으로 진행중인 것으로 나타남

- 도시철도시설과 관련해서 부가가치세 영세율을 적용하는 범위를 구체적으로 지정하는 것은 불가능한 것으로 여겨짐
  - 「도시철도법」에 의해 도시철도의 건설기준은 ‘도시철도건설규칙’에서 필요한 사항을 규정하고 있음
    - 선로, 정거장, 설비, 안전기준 등을 규정
  - 또한 정거장 시설로 승강장, 대합실, 화장실, 통로 그리고 이와 관련된 전기, 통신시설 등에 대한 세부규정은 ‘도시철도 정거장 및 환승·편의시설 설계 지침’에서 자세하게 규정하고 있음
  - 도시철도 시설은 법적으로 규정되어 있어서, 이 중에서 어느 시설은 부가가치세 영세율을 적용하고 다른 시설은 적용하지 않는 기준을 설정하기 어려움
  
- 도시철도시설과 관련해서 부가가치세 영세율 적용 범위를 구체적으로 지정하는 것이 어렵기 때문에, 근본적으로 도시철도시설 개선과 관련해서 부가가치세 영세율을 향후에도 적용하는 경우와 그렇지 않은 경우에 대해 논의해보고자 함
  
- 앞서 언급하였듯이, 정부는 국민의 교통편의를 제공하고 도시 교통혼잡을 완화하고 생활의 질을 향상하기 위해 도시철도 건설을 지원하는 것이 타당함
  
- 또한 도시철도에 대한 중앙정부(국가)의 입장과 지방자치단체의 재정자립도 등을 감안할 때 부가가치세 영세율을 적용하지 않을 경우, 재정지원의 필요성이 제기 될 가능성이 있음
  
- 이러한 필요성을 감안하여 중앙정부에서 일부 재정지원을 한다면, 중앙정부에서 필요한 예산을 일일이 산정해서 지원하는 것이 어렵기 때문에 이로 인해 재정 지원이 비효율적으로 운영될 수 있음
  
- 지방자치단체 입장에서는 중앙정부의 재정지원이 있다면, 도시철도시설 개선에

대한 요구가 더 많아질 수 있어, 중앙정부 부담이 더 커질 가능성이 있음

- 중앙정부의 지원이 있다면, 현재 자체 예산으로 진행하는 것에 비해 개선할 시설 범위를 넓히거나, 지금보다 빈번하게 시설 개선이 진행될 여지가 있음
- 또한 현재의 부가가치세 영세율 적용은 전체 시설 개선비용의 약 10% 정도를 지원하는 것인데, 재정지원으로 변경되면 중앙정부:지방자치단체 부담 비율이 1:9보다는 2:8 등으로 증가할 가능성이 있음
- 재정지원을 개선비용의 10% 정도를 지원한다면, 현재의 부가가치세 영세율 제도 적용과 동일하기 때문에 추가적인 예산 수립, 집행 등의 행정비용만 더 발생하는 경우가 됨

□ 앞서도 언급하였지만, 부가가치세 영세율제도 적용을 폐지할 경우에는 도시철도 요금이 부가가치세 면세이기 때문에 도시철도 시설 개선에 부과된 부가가치세 부담은 요금인상요인으로 작용할 수 있음

- 다른 재화와 용역과 마찬가지로 부가가치세를 정상적으로 적용하여 과세 형평성을 회복
  - 부가가치세 영세율이 적용되는 도시철도 건설용역에 해당되는지에 대한 과세 논쟁이 없어짐으로 인해 도시철도 건설사업 수행에 대한 불확실성과 논쟁에 따른 과세행정 비용 등이 없어지게 됨
- 수익자 또는 원인자부담원칙에 의해 도시철도를 이용하는 승객이 부담
- 도시철도 이용 고객은 도시철도 시설이 개선됨으로 인해 수혜를 받는 자이며, 또한 도시철도 시설 개선이 필요하게 한 원인을 제공한 원인자이기도 함
- 요금과 관련해서 다른 재화 및 용역과 마찬가지로 부가가치세를 부담하는 효과 발생
  - 다만, 최종재인 요금에 부가가치세를 부과하지 않으면서 중간재에 과세하여 부가가치세 부담시키게 됨
  - 일반적으로 최종재에 대해 부가가치세를 면세하고 있는 재화 및 용역과

유사한 효과 발생

- 결과적으로 대외적으로는 대중교통인 도시철도 이용에 대해 부가가치세 면세제도를 적용한다고 하지만 결국은 일부분의 부가가치세를 과세하는 것과 같은 효과 발생

○ OECD 국가들을 보면, 철도 여객수송요금에 대해 부가가치세를 부과하는 국가가 다수이며, 면세는 일부 국가에 한정되어 있음

- 부가가치세 표준세율을 그대로 적용하는 국가도 있으며, 경감세율을 부과하기도 함
- OECD 국가들 중에서, 덴마크, 아일랜드, 아이슬란드가 철도 요금에 대해 부가가치세를 면세하고 있고, 영국만이 유일하게 영세율을 적용하고 있음

□ 따라서 향후 노후한 도시철도 시설 개선에 대해 부가가치세 영세율을 적용할 지에 대해서는 정책적 판단이 필요함

○ 향후에도 부가가치세 영세율 적용 유지:

- 국민의 교통편의 제공 및 도시 교통혼잡 완화, 그리고 국민 생활의 질을 향상시키기 위해 정부가 재정적으로 일정 부분 지원할 필요성이 있는데, 이는 재정지원보다는 조세지원이 더 적절할 수 있음
- 추가로 대다수 국민이 이용하는 대중교통 시설이기에 수익자를 거의 모든 국민으로 볼 수 있어 대중교통 이용에 대한 과세부담을 줄여줌

○ 부가가치세 영세율 적용 폐지:

- 다른 재화와 용역과 마찬가지로 부가가치세를 정상적으로 적용하여 과세 형평성을 회복하고,
- 모호한 영세율 적용 여부로 인해 도시철도 건설사업비 추정이 어렵고 이로 인한 도시철도 건설사업 수행의 불확실성과 과세 여부에 대한 논쟁의 여지를 없애므로써 원활한 사업 수행과 과세 논쟁에 따른 행정비용을 줄일 수 있음
- 이에 따른 요금 인상은 수익자 또는 원인자 부담원칙에 의해 도시철도 이용객이 부담

- 다만, 최종재인 요금에 부가가치세를 면세하면서 중간재에 과세하여 부가가치세 부담을 발생시키는 것에 대한 검토 필요
- 결과적으로 대중교통인 도시철도 이용에 대해 부가가치세 면세제도를 적용한다고 하지만 결국은 일부의 부가가치세를 과세하는 것과 같은 효과 발생
- 또한 지방자치단체 입장에서는 도시철도 요금을 인상시키는 것이 용이한 일이 아닐 수 있음

## 2. 효과성 평가

### 가. 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율제도의 효과 평가

- 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율제도의 효과는, 동 제도의 목적인 지방자치단체의 재정부담 완화와 도시철도 이용자의 요금부담 완화를 통하여 도시철도의 이용을 활성화하고 도시 교통혼잡을 축소한다는 목표를 기준으로 평가하기로 함
  - 이러한 부가가치세 영세율제도의 효과평가를 위한 성과지표는 산출지표로 지방자치단체의 재정부담 완화 정도 및 민간사업자의 투자부담 완화 정도를 사용할 수 있음
    - 또한 도시철도 이용자의 요금부담 완화도 산출지표로 사용할 수 있을 것임
  - 그리고 도시철도 이용자의 요금부담 완화의 결과로서 기대할 수 있는 도시철도 이용승객 수의 증대, 도시철도 수송분담률의 증대 및 도시 교통혼잡 완화 등을 결과지표로 사용할 수 있을 것임
    - 도시철도 이용승객 수 증대효과의 경우 부가가치세 감면의 요금증가 억제로 인한 직접적 승객증대효과를 추정해내는 것이 곤란하므로, 본 연구에서는 도시철도 수송실적으로 대체하기로 함
    - 도시교통혼잡 완화효과의 경우에도 부가가치세 감면으로 인한 직접적 효과 추정이 곤란하므로, 도시부 교통혼잡비용의 추정치를 사용하기로 함

□ 지방자치단체 및 민간사업자의 부담 완화 효과의 평가

- 지방자치단체의 재정부담 완화 효과의 산정은 부가가치세 영세율제도를 폐지하고, 폐지 때문에 발생하는 추가적인 사업비에 대하여 중앙정부가 국고 지원기준에 따라 추가적으로 지원한다고 가정할 때, 지방자치단체의 부담 증대 규모를 추정하면 됨
  - 중앙정부의 국고지원기준은 도시철도 60%(서울시는 40%), 광역철도 75%<sup>25)</sup>이고, 민간투자사업 실시협약에 따라 사업별로 다름
  - 정부가 부가가치세 영세율을 폐지할 경우, 부가가치세 세입은 증가하나 제도적으로 보장되어 있는 사업비에 대한 국고보조금이 추가적으로 발생함을 고려하여야 함
- 부가가치세 영세율제도로 인하여 2010년~2013년 동안 연평균 546억원(국토교통부 자료 기준)의 지방자치단체 재정부담 완화효과가 있었던 것으로 추정할 수 있음(<표 IV-7> 참조)

<표 IV-7> 부가가치세 영세율제도로 인한 순부담완화 효과(국토교통부 기준)

(단위: 억원, %)

구분	2010년~ 2013년 평균	2010년	2011년	2012년	2013년
총 부담완화규모	869	884	1,043	932	615
지방자치단체	546	506	625	592	461
비중	62.9	57.2	59.9	63.5	75.0
민자사업자	323	378	418	340	154
비중	37.1	42.8	40.1	36.5	25.0

자료: 국토교통부

- 조세지출예산서의 자료를 기준으로 평가해보면, 부가가치세 영세율제도로 인하여 2010년~2013년 동안 연평균 749억원의 지방자치단체 재정부담 완화 효과가 있었던 것으로 평가할 수 있음(<표 IV-8> 참조)

25) 2014년 3월 28일 국고지원 분담비율이 70%로 변경

<표 IV-8> 부가가치세 영세율제도로 인한 순부담완화 효과(조세지출예산서 기준)

(단위: 억원, %)

구분	2010년~ 2013년 평균		2010년		2011년		2012년		2013년	
총 부담완화규모	1,190		1,241		1,439		1,182		900	
지방자치단체		749	710	862	751	675				
	비중	63.0	57.2	59.9	63.5	75.0				
민자사업자		441	531	577	431	225				
	비중	37.0	42.8	40.1	36.5	25.0				

주: 조세지출예산서의 본 조세특례로 인한 조세지출규모를 국토교통부의 재원별 조세지출 규모 비중을 적용하여 지방자치단체와 민자사업자에 대한 조세지출을 산정함  
 자료: 조세지출예산서

- 도시철도 민간투자사업자에 대한 순부담 완화효과를 지방자치단체의 경우와 같은 방법으로 추정할 경우 2010년~2013년 동안 연평균 323억원(국토교통부 자료 기준)의 부담 완화효과가 있는 것으로 추정할 수 있음
  - 조세지출예산서를 기준으로 할 경우 민간투자사업자에게는 2010년~2013년 동안 연평균 441억원의 부담 완화효과가 있었던 것으로 추정할 수 있음

□ 도시철도 이용자들의 요금부담 완화 효과의 평가

- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도의 도시철도 이용자들에 대한 요금부담 완화효과는 부가가치세 영세율제도가 폐지되었을 경우, 요금 수준이 얼마나 증가할지를 추정하여 산정할 수 있음
  - 도시철도 건설사업비에 대한 부가가치세감면액의 비율(국토교통부의 조세지출규모 자료 기준)을 적용하여, 사업비 증대분만큼 요금을 인상된다는 가정아래 추정하면, 1인당 도시철도 이용 횟수당 평균적으로 약 51원(2010년~2013년 연평균) 정도의 도시철도 요금부담 완화효과가 있는 것으로 추정됨(<표 IV-9> 참조)
  - 조세지출예산서상의 조세지출규모를 기준으로 도시철도 이용자의 요금부담 완화효과를 추정하면, 1인당 도시철도 이용시 평균적으로 약 70원(2010년~2013년 연평균)의 요금부담 완화효과가 있는 것으로 추정할 수 있음

<표 IV-9> 도시철도 인당 요금부담 완화 효과

(단위: 원)

구분	2010년~ 2013년 평균	2010년	2011년	2012년	2013년	
도시철도1인당 평균요금(A) <sup>1)</sup>	657	622	618	698	690	
부가가치세 영세율 폐지시 요금수준 추정치	(국토교통부 기준) (B) <sup>2)</sup>	708	667	664	755	748
	(조세지출예산서 기준) (C) <sup>2)</sup>	727	685	681	770	776
요금부담 완화효과	(국토교통부 기준) (B - A)	51	45	46	57	59
	(조세지출예산서 기준) (C - A)	70	63	63	72	86

주: 1) 전국의 지하철운영 주체와 김해경전철, 의정부경전철 등의 운영수입을 승객수송실적으로 나눈 수치

2) <표 IV-3>의 도시철도 건설사업비 대비 부가가치세감면액의 비율을 적용하여 산정

자료: 각 운영주체의 공시자료 및 e-나라지표 등을 기반으로 계산

□ 도시철도 이용자 수 증대효과

- 도시철도 이용자 수의 증대효과는 전국 도시철도 수송실적을 대리변수로 추정하도록 함
- 전국 도시철도의 수송실적을 살펴보면, 2005년에 약 20억명에서 2013년에는 24.8억명으로 증가하였는데, 연평균 2.59%의 증가를 보였음
- 이와 같은 도시철도 이용자 수의 증대의 일부 요인으로, 도시철도 건설로 인한 철도연장의 증대, 이용요금 부담 증대의 억제 등을 이야기할 수 있음

<표 IV-10> 전국 도시철도 연간 수송실적

(단위: 백만명)

	증가율 평균	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
도시철도 승객수	2.59%	2,020	2,080	2,090	2,141	2,181	2,273	2,359	2,410	2,477

자료: e-나라지표

□ 도시부 교통혼잡비용 감소효과

- 도시철도 건설의 중요한 정책목표는 도시철도의 이용을 활성화하여 대도시권의 교통혼잡을 완화하는 것으로, 도시부 교통혼잡비용의 변화추이를 보는 것은 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율제도의 간접적인 효과로 볼 수 있음
- 본 연구에서는 도시부 교통혼잡 비용 중에서 도시철도가 건설되어 운영되고 있는 대도시권들만의 교통혼잡비용 변화추이를 살펴봄
  - 도시부 교통혼잡비용은 2005년의 14.1조원에서 2014년에는 20.0조원으로 증가하였는데, 연평균 증가율이 3.99%로 나타남
- 이러한 도시부 교통혼잡비용의 증가는 도시철도 건설 및 이용 활성화로 인하여 일부 억제된 것으로 해석할 수 있을 것임

<표 IV-11> 도시부 교통혼잡비용 변화추이

(단위: 억원, %)

	증가율 평균	2005년	2007년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
서울	4.60%	61,014	71,037	74,584	79,542	80,147	84,144	88,000	91,177
부산	2.49%	32,167	34,803	37,920	36,226	35,720	39,041	39,146	39,882
대구	4.62%	11,396	13,166	14,203	14,543	15,284	15,556	16,456	17,069
인천	5.07%	19,735	21,618	24,489	31,624	25,279	25,375	27,846	28,951
광주	3.19%	7,883	9,205	9,506	9,316	9,634	9,655	10,179	10,408
대전	3.90%	8,918	10,383	10,872	11,089	11,861	11,901	12,220	12,544
합계	3.99%	141,113	160,212	171,574	182,340	177,925	185,672	193,847	200,031

자료: 한국교통연구원

나. 정부 재정에 미치는 영향

- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도는 정부의 부가가치세 수입의 감소를 초래하고 있는데, 그 규모는 <표 IV-12>에서 제시된 바와 같이 연평균 약1,767억원(국토교통부 자료 기준)임
- 조세지출예산서의 자료를 기준으로 산정할 경우, <표 IV-13>에 제시된 바와 같이 연평균 2,426억원임

<표 IV-12> 부가가치세 영세율 폐지시 세출 절감액 추정(국토교통부 기준)

(단위: 억원)

구분	2010년~ 2013년 평균	2010년	2011년	2012년	2013년
부가가치세 영세율적용 세액규모(A)	1,767	1,743	1,994	1,860	1,469
부가가치세 영세율 폐지시 국비추가지원 규모(B)	898	858	952	928	853
부가가치세 영세율 폐지시 정부의 세출 절감추정액(A-B)	869	885	1,042	932	616

자료: 국토교통부자료를 기반으로 산정

- 부가가치세 영세율제도를 폐지할 경우, 도시철도 건설사업비가 증가되고 이는 도시철도 건설사업에 대한 정부지원 규모의 증대를 초래할 것임
  - 도시철도 건설사업비에 대해서는 60%(서울은 40%)를 국고지원하고, 광역철도에 대해서는 사업비의 75%<sup>26)</sup>를 국고지원하는 제도의 존재로 인하여, 부가가치세 영세율제도가 폐지된다고 하더라도, 정부의 세출규모는 부가가치세 감면액만큼 감소하지는 않음

<표 IV-13> 부가가치세 영세율 폐지시 세출 절감액 추정(조세지출예산서 기준)

(단위: 억원)

구분	2010년~ 2013년 평균	2010년	2011년	2012년	2013년
부가가치세 영세율적용 세액규모(A)	2,426	2,446	2,752	2,358	2,148
부가가치세 영세율 폐지시 국비추가지원 규모(B)	1,236	1,205	1,313	1,176	1,248
부가가치세 영세율 폐지시 정부의 세출 절감추정액(A-B)	1,190	1,241	1,439	1,182	900

자료: 조세지출예산서 자료를 기반으로 산정

26) 2014년 3월 28일 국고지원 분담비율이 70%로 변경

- 이상의 사항들을 고려할 경우, 부가가치세 영세율제도의 폐지는 2010년~2013년 동안 연평균 869억원(국토교통부 자료 기준, <표 IV-12> 참조)의 세출을 절감할 수 있을 것으로 추정됨
  - 세출절감액을 조세지출예산서 자료를 기준으로 추정할 경우 2010년~2013년 동안 연평균 1,190억원(<표 IV-13> 참조)의 정부세출을 절감할 수 있을 것으로 추정됨

### 3. 효율성 평가

#### 가. 효율성 평가지표의 구성

- 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율제도의 효율성을 평가하기 위해서는 동 제도의 투입지표와 산출 또는 결과지표를 선정하고 이를 수치화하여 비교할 필요가 있음
  - 부가가치세 영세율제도의 조세특례금액은 부가가치세 영세율제도를 폐지 하였을 경우의 정부의 조세지출절감액을 조세특례금액 규모로 사용할 수 있을 것임
    - 제도운영의 간접비용으로 정부의 제도관리비용 및 납세자들의 납세순응 비용, 납세자들의 납세관련비용 등은 크지 않은 것으로 판단되므로, 본 연구에서는 고려하지 않음
  - 부가가치세 영세율제도의 산출 또는 결과는 앞서 효과성 평가에서 도출된 산출지표와 결과지표를 활용할 수 있을 것임
    - 산출지표로는 지방자치단체와 민간사업자의 부담 감소분과 도시철도 이용자들의 요금부담 감소분을 활용할 수 있을 것임
    - 결과지표로는 도시철도 수송실적 및 도시부 교통혼잡비용 등을 활용할 수 있음

## 나. 비교기준의 설정 및 평가

- 조세특례제도의 효율성을 평가하기 위해서는 조세투입과 산출 및 결과지표를 화폐화 등을 통하여 동일한 기준으로 통일할 필요가 있음
  - 조세투입규모는 화폐화가 가능한 지표이고, 산출지표 중에서는 지방자치단체와 민간사업자의 부담 완화규모 및 도시철도이용자의 요금부담 완화분 등은 화폐화가 가능함
  - 그러나 결과지표인 도시철도 수송실적과 도시부 교통혼잡비용 완화분의 활용을 위해서는 도시철도 건설용역의 부가가치세 영세율제도로 인한 효과를 구분하고, 이를 화폐화하여야 하나, 시간과 비용 및 노력이 많이 필요한 어려운 작업임
  - 따라서 화폐화가 가능한 부분만을 이용하여 비교를 하고, 여기에 화폐화가 어려운 부분을 추가하여 해석하는 방식으로 연구를 진행하고자 함
  
- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도의 조세 투입 대비 효과의 비율은, 화폐액으로 추정이 가능한 변수인 지방자치단체와 민간사업자의 재정 및 투자부담 절감액과 도시철도 이용자들의 이용요금 절감액만을 고려하여 추정할 경우, 기준자료에 따라 <표 IV-14>(국토교통부 자료 기준) 또는 <표 IV-15>(조세지출예산서 기준)과 같이 나타남

<표 IV-14> 부가가치세 영세율제도의 효율성 분석  
(국토교통부 기준 화폐화 가능 효과만 고려시)

(단위: 억원)

구분	2010년~ 2013년 합계	2010년	2011년	2012년	2013년
조세투입 규모(A)	3,475	885	1,042	932	616
지방자치단체와 민간사업자의 부담절감액(B)	3,475	885	1,042	932	616
도시철도 이용자 요금부담 총절감액(C)	4,943	1,023	1,085	1,374	1,461
조세투입의 효율성 지표((B+C)/A)	<b>2.42</b>	<b>2.16</b>	<b>2.04</b>	<b>2.47</b>	<b>3.37</b>

주: 도시철도이용자 요금부담 절감은 1인당 요금부담 절감액 추정치에 도시철도 수송실적을 곱하여 산정함

- 국토교통부의 자료를 기준으로 산정한 조세 투입 대비 효과의 비율은 2010년에서 2013년까지 2.04~3.37의 수치를 보이고, 4년간 총액으로 비교할 경우 2.42의 수치로 산정됨(<표 IV-14> 참조)
  - 조세지출예산서의 자료를 기준으로 산정한 조세 투입 대비 효과의 비율은 2010년에서 2013년 사이에 2.00~2.93으로 나타났으며, 4년 총액을 기준으로 산정한 경우에는 2.33으로 나타남(<표 IV-15> 참조)
- 이는 조세 투입의 지방자치단체, 민간사업자 및 도시철도 이용자들에 대한 직접적인 효과는 조세 투입액의 약 2~3배로 나타나는 것으로 해석할 수 있음

<표 IV-15> 부가가치세 영세율제도의 효율성 분석  
(조세지출예산서 기준 화폐화 가능 효과만 고려시)

(단위: 억원)

구분	2010년~ 2013년 합계	2010년	2011년	2012년	2013년
조세투입 규모(A)	4,761	1,241	1,439	1,182	900
지방자치단체와 민간사업자의 부담절감액(B)	4,761	1,241	1,439	1,182	900
도시철도 이용자 요금부담 총절감액(C)	6,319	1,666	1,432	1,486	1,735
조세투입의 효율성 지표((B+C)/A)	2.33	2.34	2.00	2.26	2.93

주: 도시철도이용자 요금부담 절감은 1인당 요금부담 절감액 추정치에 도시철도 수송실적을 곱하여 산정함

- 이와 같이 화폐화가 가능한 변수 이외에 도시철도 승객 수의 증대효과 및 도시교통혼잡비용의 감소효과 등을 추가할 경우, 부가가치세 영세율제도의 효율성, 즉 조세 투입 대비 효과 비율은 <표 IV-14>와 <표 IV-15>에 산정된 크기보다 더욱 큰 수치로 나타날 것으로 예상됨

## V. 결론 및 종합평가





## V. 결론 및 종합평가

- 본 보고서는 「부가가치세법」에서 규정하고 있는 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용제도에 대해 평가하였음
  
- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도 적용은 도시철도 건설에 대한 지방자치단체의 재정 부담을 완화하고 도시철도 건설을 촉진하기 위해 도입된 제도
  - 도시철도 건설은 기본적으로 국가가 국민의 교통편의와 교통체계의 효율성을 증진하기 위한 목적으로 대중교통을 체계적으로 육성 지원하고, 국민의 대중교통수단 이용을 촉진하기 위해 제공되는 것임
    - 시내버스와 함께 도시 대중교통체계의 중요한 수단인 도시철도의 건설과 서비스공급을 통한 도시 교통혼잡 완화 및 생활의 질 향상은 지방자치단체의 중요한 정책 목표임
    - 대규모 시설투자 등으로 인한 규모의 경제 가능성, 공공서비스 공급의 무의 원칙, 국민이 소비하는 것이 바람직하다고 생각하는 가치재(merit goods) 등의 측면에서 도시철도서비스는 지방자치단체가 공급하는 것이 타당한 것으로 인식되어 왔음
  - 다시 말해 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율 적용은 도시철도 건설을 촉진하기 위한 여러 가지 지원 방법 중에서 부가가치세 부담을 완화해 주는 제도
  
- 이와 같은 도시철도의 건설 촉진과 이용 활성화는 대도시권 교통혼잡으로 인한 사회적비용을 감소시키고 이를 통해 국민 삶의 질 향상 및 도시경쟁력 강화 등 다양한 외부적 효과가 존재함
  - 또한 도시철도 이용자의 요금부담 완화는 교통약자의 이동권 확보 지원이라는 복지적인 측면에서도 시행될 필요가 있는 것으로 평가됨

- 따라서 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도 적용을 통한 조세 지원제도는 정부 정책으로 시행되는 것이 적절하다고 평가됨
  
- 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 영세율을 적용하는 대신 부가가치세 10%를 과세할 경우, 다른 조세지출과 달리 도시철도 건설용역 자체가 정부에 제공하는 건설용역이기 때문에 부가가치세 10%를 과세하더라도 부가가치세 영세율을 적용할 경우와 마찬가지로 중앙정부 재정에 미치는 영향은 동일함
  - 도시철도 건설용역은 정부에 제공하는 건설용역이기 때문에 부가가치세가 과세되면 그만큼 정부 재정지출이 증가하고 동일한 금액만큼 정부의 부가가치세 수입이 증가하여 결과적으로 재정에 미치는 영향은 없음
  
- 도시철도 건설용역을 제공하는 민간 건설업자의 경우에도 이론적으로는 부가가치세 영세율을 적용할 때와 별 차이가 없다고 볼 수 있음
  - 민간 건설업자의 경우, 부가가치세 10%가 과세되기 때문에 부가가치세 과세 이전의 공사비가 예를 들어 100이었다면, 과세 이후에는 110이 되고, 그만큼의 공사비를 정부(국가, 지방자치단체)로부터 받아야 공사가 진행됨
  - 기존에도 부가가치세 영세율이 적용되어 건설자재 등에 대한 매입세액공제를 받았기 때문에, 부가가치세가 과세되더라도 사업비는 여전히 100만큼으로 달라지는 것은 없음
  
- 그런데 도시철도 건설용역의 재정을 중앙정부와 지방자치단체가 나눠서 부담하기 때문에, 부가가치세를 과세할 경우에는 중앙정부와 지방자치단체 사이의 재원부담 경로 등으로 인해 지방자치단체가 부가가치세만큼 추가부담 우려
  - 부가가치세 10% 부과로 공사비가 110이 되어, 국가와 지방자치단체가 절반인 55씩을 부담할 경우에
  - 국가는 부가가치세 10% 부과에 따른 세수입으로 10만큼을 받아 국가 일반회계 수입으로 귀속되고,

- 여기서 부가가치세 수입분 중 5만 원을 지방자치단체에 이전해야 공사비를 국가와 지방자치단체가 절반씩 부담하게 됨
    - 만약 5만 원을 지방자치단체로 이전하지 않을 경우, 부가가치세 세수입 10을 국가가 받기 때문에, 결과적으로 공사비 중 국가는 45만 원, 지방자치단체는 55를 부담하게 됨
  - 부가가치세 수입분이 지방자치단체로 이전되지 않는다면, 지방자치단체는 부가가치세만큼 재정부담이 증가하고 이는 도시철도 요금 인상으로 연결될 수 밖에 없음
- 또한 민자로 도시철도가 건설될 경우, 민자 사업자는 정부로부터 공사비를 받지 않고, 추후 사업에 대한 운영권을 받기 때문에 부가가치세를 부과하면 부가가치세만큼의 부담이 그대로 발생할 수밖에 없음
- 부가가치세만큼의 부담은 추후 요금 인상 요인으로 작용하게 됨
  - 특히, 우리나라에서는 최종재인 지하철 요금에 대해 부가가치세를 면세하기 때문에, 민자 사업자의 경우에는 도시철도 건설용역과 관련된 부가가치세 매입세액공제를 받지 못하게 되어 이론적으로 부가가치세 과세로 인해 그 금액만큼을 요금에 전가하게 됨
- 이처럼 도시철도 건설용역에 부가가치세 영세율 대신 부가가치세가 과세되면, 그만큼 지방자치단체와 민자 사업자들에게 재정 부담이 증가하게 됨
- 이런 상황을 반영하여 도시철도 건설용역 부가가치세 영세율제도의 효과성 평가를 지방자치단체의 재정부담 완화 정도 및 민간사업자의 투자 부담 완화 정도로 분석해 보면, 지방자치단체는 약 546억 원에서 749억 원, 민자 사업자는 약 323억 원에서 441억 원의 부담 완화가 있는 것으로 추정됨
- 부가가치세 영세율제도로 인하여 2010년~2013년 동안 연평균 546억 원(국토교통부 자료 기준)의 지방자치단체 재정부담 완화효과가 있었던 것으로 추정할 수 있음

- 조세지출예산서의 자료를 기준으로 평가해보면, 부가가치세 영세율제도로 인하여 2010년~2013년 동안 연평균 749억원의 지방자치단체 재정부담 완화효과가 있었던 것으로 평가할 수 있음
- 도시철도 민간투자사업자에 대한 순부담 완화효과는 2010년~2013년 동안 연평균 323억원(국토교통부 자료 기준)의 부담 완화효과가 있는 것으로 추정할 수 있음
  - 조세지출예산서를 기준으로 할 경우 민간투자사업자에게는 2010년~2013년 동안 연평균 441억원의 부담 완화효과가 있었던 것으로 추정할 수 있음
- 결과적으로 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세를 부과할 경우, 국가와 지방자치단체의 세수입 이전에 대한 논의가 필요하며, 이런 세수입 이전이 어려울 경우 부가가치세 부과로 도시철도 요금 인상이 발생할 가능성이 높음
  - 부가가치세 10% 부과에 따른 세수입 증가는 없음
  - 세수입이 발생한 이후에 국가에서 지방자치단체로 공사비를 이전하는 방안을 찾는 게 복잡하고 어려울 수 있음
    - 이미 부가가치세 수입의 일부를 지방소비세로 시행중
  - 세수입 이전이 어렵다면, 도시철도 요금 인상요인으로 작용할 수밖에 없음
  - 또한 민자 사업자들의 경우에도 도시철도요금 인상요인으로 작용할 수밖에 없음
- 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도의 도시철도 이용자들에 대한 요금부담 완화효과는 부가가치세 영세율제도가 폐지되었을 경우, 요금수준이 얼마나 증가할지를 추정하여 산정할 수 있는데, 1인당 도시철도 이용 횟수당 평균적으로 약 51원에서 70원(2010년~2013년 연평균) 정도로 추정됨
  - 도시철도건설사업비에 대한 부가가치세감면액의 비율(국토교통부의 조세지출규모 자료 기준)을 적용하여, 사업비 증대분만큼 요금이 인상된다는

가정하에 추정하면, 1인당 도시철도 이용 횟수당 평균적으로 약 51원(2010년~2013년 연평균) 정도의 도시철도 요금부담 완화효과가 있는 것으로 추정됨

- 조세지출예산서상의 조세지출규모를 기준으로 도시철도 이용자의 요금 부담 완화효과를 추정하면, 1인당 도시철도 이용시 평균적으로 약 70원(2010년~2013년 연평균)의 요금부담 완화효과가 있는 것으로 추정할 수 있음

- 따라서 국가와 지방자치단체 사이의 재원 이전의 복잡한 과정과 요금 인상 등의 요인을 감안할 때 부가가치세 영세율제도 적용은 적절한 제도라고 판단됨
  - 이러한 이유로 인해 현재까지 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 영세율 제도를 적용한 것으로 생각됨

- 부가가치세제도 측면에서 도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율제도 적용은 부가가치세 면세보다 더 적절한 정책 수단임

- 우리나라 부가가치세제도의 부과방식은 대부분의 부가가치세제도를 도입한 다른 국가들과 마찬가지로 전단계세액공제방식을 사용하고 있음

- 전단계세액공제방식을 적용할 경우, 부가가치세 면세가 최종거래단계가 아닌 중간단계에서 적용되지 않을 경우 환수효과와 누적효과가 동시에 발생하게 되는 문제가 있음

- 다시 말해, 도시철도 건설용역에 대해 부가가치세 면세가 적용된다면, 매입세액공제를 받지 못하기 때문에 그만큼 공사비를 증가시키는 요인으로 작용하게 됨

- 다만, 부가가치세제도 적용 원칙에 비추어 봤을 때, 도시철도 건설용역에 영세율을 적용하는 것은 부가가치세 영세율제도의 원래 취지에 맞지 않는 측면이 있음

- 부가가치세 영세율제도는 대부분 수출재화에 적용하는 것이 일반적임

□ 추가적으로 향후에는 신규 도시철도 건설보다는 노선 연장 및 노후시설 개량 등에 부가가치세 영세율이 더 적용될 수 있기 때문에 이럴 경우에도 부가가치세 영세율 적용이 타당한지를 논의할 필요가 있음

○ 현재 도시철도 건설이 대부분 이루어졌고, 지방자치단체에서 국고를 지원 받는 것도 용이하지 않기 때문에 향후 도시철도 신설은 많지 않을 것으로 예상

- 향후 도시철도 건설에 대한 국고지원은 건설 타당성이 인정되고, 도시철도법에 따른 기본계획이 확정된 노선에 대해서만 지원함

- 또한 각 지방자치단체의 도시철도 관련 부채감당 능력이 부족한 경우에는 신규 또는 진행 중인 건설사업에 대한 국가 지원을 보류 또는 삭감하는 기준도 운영 중에 있음

- 신규 건설보다 노후시설 개량 사업비가 더 작음

□ 도시철도시설 노후화에 따른 시설 개선비용 등은 대부분 해당 지방자치단체와 운영기관의 예산으로 진행중인 것으로 나타났으며, 이런 기존의 도시철도 시설과 관련해서 부가가치세 영세율을 적용하는 범위를 구체적으로 지정하는 것은 불가능한 것으로 여겨짐

○ 「도시철도법」에 의해 도시철도의 건설기준은 ‘도시철도건설규칙’에서 필요한 사항을 규정하고 있음

○ 또한 정거장 시설로 승강장, 대합실, 화장실, 통로 그리고 이와 관련된 전기, 통신시설 등에 대한 세부규정은 ‘도시철도 정거장 및 환승·편의시설 설계지침’에서 자세하게 규정하고 있음

○ 도시철도 시설은 법적으로 규정되어 있어서, 이 중에서 어느 시설은 부가가치세 영세율을 적용하고 다른 시설은 적용하지 않는 기준을 설정하기 어려움

□ 도시철도 시설과 관련해서 부가가치세 영세율 적용 범위를 구체적으로 지정하는 것이 어렵기 때문에, 근본적으로 도시철도 시설 개선과 관련해서 부가가

치세 영세율을 향후에도 적용하는 경우와 그렇지 않은 경우에 대해 논의해보  
고자 함

- 앞서 언급하였듯이, 정부는 국민의 교통편의를 제공하고 도시 교통혼잡을 완화하고 생활의 질을 향상하기 위해 도시철도 건설을 지원하는 것이 타당함
- 또한 도시철도에 대한 중앙정부(국가)의 역할과 지방자치단체의 재정자립도 등을 감안할 때 부가가치세 영세율을 적용하지 않을 경우, 재정지원의 필요성이 제기 될 가능성이 있음
- 이러한 필요성을 감안하여 중앙정부에서 일부 재정지원을 한다면, 중앙정부에서 필요한 예산을 일일이 산정해서 지원하는 것이 어렵기 때문에, 이로 인해 재정 지원이 비효율적으로 운영될 수 있음
  - 지방자치단체 입장에서는 중앙정부의 재정지원이 있다면, 도시철도 시설 개선에 대한 요구가 더 많아질 수 있어, 중앙정부 부담이 더 커질 가능성이 있음
    - 중앙정부의 지원이 있다면, 현재 자체 예산으로 진행하는 것에 비해 개선할 시설 범위를 넓히거나, 지금보다 빈번하게 시설을 개선할 인센티브가 있음
    - 또한 현재의 부가가치세 영세율 적용은 전체 시설 개선비용의 약 10% 정도를 지원하는 것인데, 재정지원으로 변경되면 중앙정부:지방자치단체 부담비율이 1:9보다는 2:8 등으로 증가할 가능성이 있음
    - 재정지원을 개선비용의 10% 정도를 지원한다면, 현재의 부가가치세 영세율제도 적용과 동일하기 때문에 추가적인 예산 수립, 집행 등의 행정 비용만 추가로 발생하게 됨
- 앞서도 언급하였지만, 부가가치세 영세율제도 적용을 폐지할 경우에는 도시철도 요금이 부가가치세 면세이기 때문에 도시철도 시설 개선에 부과된 부가가치세 부담은 요금 인상요인으로 작용할 수 있음

- 다른 재화와 용역과 마찬가지로 부가가치세를 정상적으로 적용하여 과세 형평성을 회복
    - 부가가치세 영세율이 적용되는 도시철도 건설용역인지에 대한 과세 여부 논쟁이 없어짐으로 인해 도시철도 건설사업 수행에 대한 불확실성과 논쟁에 따른 과세행정 비용 등이 없어짐
  - 도시철도 요금을 인상한다면, 수익자 또는 원인자부담원칙에 의해 도시철도를 이용하는 승객이 부담
    - 도시철도 이용 고객은 도시철도 시설이 개선됨으로 인해 수혜를 받는 자이며, 또한 도시철도 시설 개선이 필요하게 한 원인을 제공한 원인자이기도 함
  - 도시철도 요금과 관련해서는 다른 재화 및 용역과 마찬가지로 부가가치세를 부담한 것과 유사한 효과발생
    - 대부분의 OECD 국가들은 철도 여객운송용역에 대해 부가가치세를 과세하고 있음
    - 최종재인 요금에 부가가치세를 부과하지 않으면서 중간재에 부가가치세를 과세하여 부가가치세 부담을 발생시키게 됨
    - 일반적으로 최종재에 대해 부가가치세를 면세하고 있는 재화 및 용역과 유사한 효과 발생
- 따라서 향후 노후한 도시철도 시설 개선에 대해 부가가치세 영세율을 적용할 지에 대해서는 정책적 판단이 필요함
- 향후에도 부가가치세 영세율 적용 유지:
    - 국민의 교통편의 제공 및 도시 교통혼잡 완화, 그리고 국민 생활의 질을 향상시키기 위해 정부가 재정적으로 일정 부분 지원할 필요성이 있는데, 이는 재정지원보다는 조세지원이 더 적절할 수 있음
    - 추가로 대다수 국민이 이용하는 대중교통 시설이기에 수익자가 거의 모든 국민으로 볼 수 있어 대중교통 이용에 대한 과세부담을 줄여줌

○ 부가가치세 영세율 적용 폐지:

- 다른 재화와 용역과 마찬가지로 부가가치세를 정상적으로 적용하여 과세 형평성을 회복하고,
- 모호한 영세율 적용 여부에 의한 도시철도 건설사업 수행의 불확실성과 과세 여부에 대한 논쟁의 여지를 없애고,
- 이로 인한 요금 인상은 수익자 또는 원인자 부담원칙에 의해 도시철도 이용객이 부담
- 다만, 최종재인 요금에 부가가치세를 면세하면서 중간재에 과세하여 부가가치세 부담을 발생시킴으로 인해 결과적으로 대중교통인 도시철도 이용에 대해 부가가치세를 면세제도를 적용한다고 하지만 결국은 부가가치세를 과세하는 것과 유사한 효과 발생
- 또한 지방자치단체 입장에서는 도시철도 요금을 인상시키는 것이 용이한 일이 아닐 수 있음



## 참고문헌

- 경기개발연구원, 「일본 및 프랑스 대도시권의 광역급행철도 재원확보사례와 적용 방안」, 2011
- 국토교통부, 「제2차 국가철도망 구축계획(2011~2020)」, 2015
- \_\_\_\_\_, 「철도건설사업 추진개요」, 2015
- \_\_\_\_\_, 「철도산업구조개혁」, 2002
- \_\_\_\_\_, 「철도의 명칭 정립 및 지정기준에 관한 연구」, 2011
- 기획재정부, 「민간투자사업기본계획」, 2014
- 대한교통학회, 「도시철도 재정건전성 확보방안 연구」, 2010
- 디지털예산회계시스템, 『조세지출예산서』, 각 연도
- 박검찬, 「과세가 어려운 재화와 용역」, 서울시립대학교 경상대학 세무학과, 『세무학논집』, 제15권 1호, 2002
- 박은주, 「건설업의 부가가치세에 관한 연구」, 동국대학교 경영대학원, 2003
- 서울특별시청, 『Urbanrail』, 2013
- 이은자, 「전단계세액공제법 측면에서 본 부가가치세제의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 성균관대학교 일반대학원, 2012
- 「조세지출예산서」, 2012년~2015년
- 최명근·나성길, 『부가가치세법론』, 2006
- 한국감정원, 「국내외 민간투자사업 감사사례로 살펴본 민자제도 발전방향」, 2012
- 한국조세재정연구원, 『부가가치세제 발전방향 연구』, 2013
- \_\_\_\_\_, 『선박여객운송 부가가치세 연구』, 2009
- \_\_\_\_\_, 『여객운송용역 부가가치세 과세제도』, 2014
- 한국철도공사, 『철도통계연보 2013』, 2014
- 한국철도협회, 『한국철도통계』, 2013

런던정경대, *Public expenditure and taxation in the uk*, 2013

연방교통공급청, *Annual Report 2013*, 2014

\_\_\_\_\_, *Market Analysis Railway 2014*, 2014

영국 의회, *Infrastructure Policy*, 2014

영국 재무성, *All Tax Reliers*, 2014

\_\_\_\_\_, *Investing in Britain's future*, 2013

\_\_\_\_\_, *Investing in UK Infrastructure*, 2014

\_\_\_\_\_, *National Infrastructure plan 2014*, 2014

CCK, *British Master Tax Guide 2013-14*, 2013

Deloitt, *VAT and PPP contracts*, 2013

DfT, *Transport statistics great britain*, 2013

ERA, *Railway safety performance in the European union 2014*, 2014

IMF, *World Economic Outlook Database*, 2013

OECD, *Consumption Tax Trends*, 2014

\_\_\_\_\_, *Pension Funds Investment in Infrastructure A Survey*, 2011

ORR, *2013-14 Aannual Statistical Release Rail Finance*, 2014

SNCF, *FINANCAIL REPORT*, 2014

SNCF Réseau, *RAPPORT FINANCIER*, 2014

TDIE, *Dix propositions pour une nouvelle politique européenne des transports*, 2014

TSO, *The brown review of the rail franchising programme*, 2013

광주도시철도공사, <http://www.gwangjusubway.co.kr/>

국토교통부, <http://www.molit.go.kr/>

대구도시철도공사, <http://www.dtro.or.kr/>

대전광역시도시철도공사, <http://www.djet.co.kr/>

독일법률제공회사 juris, <https://www.juris.de/>

법제처, <http://www.moleg.go.kr/>

부산교통공사, <http://www.humetro.busan.kr/>  
서울메트로, <http://www.seoulmetro.co.kr/main.action>  
서울시메트로9호선(주), <https://www.metro9.co.kr/>  
서울도시철도공사, <http://www.smrt.co.kr/>  
세계법제정보센터, <http://world.moleg.go.kr/>  
신분당선(주), <http://www.shinbundang.co.kr/>  
인천교통공사, <https://www.ictr.or.kr/>  
얼반레일닷넷, <http://www.urbanrail.net/>  
일본 국토교통성, <http://www.mlit.go.jp/>  
일본 재무성, <http://www.mof.go.jp/>  
철도산업정보센터, <https://www.kric.or.kr/>  
코레일공항철도(주), <http://www.arex.or.kr/jsp/main.jsp>  
한국교통연구원, <https://www.koti.re.kr/>  
한국철도시설공단, <http://www.kr.or.kr/>  
해외건설협회, <http://www.icak.or.kr/>

DB AG, <http://www.deutschebahn.com/de/start.html>  
Deallogic, <http://www.deallogic.com/>  
e-나라지표, <http://www.index.go.kr/>  
European Commission, <http://ec.europa.eu/>  
IBFD, <http://www.ibfd.org/>  
Japan Railway Construction, <http://www.jrtt.go.jp>  
KPMG, <http://www.kpmg.com>  
ORR, <http://orr.gov.uk/>  
UIC, <http://www.uic.org/>



# 부 록





## <부 록>

<부표 1> 주요국의 부가가치세율 개요

구분	일본	유럽공동체 (EC) 지침	프랑스	독일	영국	스웨덴	
시행	1989년	1977년	1968년	1968년	1973년	1969년	
비과세	토지의 양도·임대주택의 임대, 금융, 의료, 교육, 복지 등	토지 양도 (건축 용지 제외)·임대, 중고 건물의 양도, 건물 임대, 금융, 의료, 교육, 우편, 복지 등	부동산 거래, 부동산 임대, 금융, 의료, 교육, 우편 등	부동산 거래, 부동산 임대, 금융, 의료, 교육, 우편 등	토지의 양도·임대 건물의 양도·임대, 금융, 의료, 교육, 우편, 복지 등	부동산 거래, 부동산 임대, 금융, 의료, 교육 등	
세율	표준세율	8% (지방 소비세 포함)	15% 이상	20%	19%	20%	25%
	영세율	없음	제로 세율 및 5% 미만의 경감 세율은 거부할 수 있음	없음	없음	식료품, 수돗물, 신문, 잡지, 책, <b>국내 여객 운송</b> , 제약, 주거용 건물의 건축, 장애인 용 기기 등	의약품 (의료 기관에 의한 처방) 등
	수출 면세	수출 및 수출 유사 거래	수출 및 수출 유사 거래	수출 및 수출 유사 거래	수출 및 수출 유사 거래	수출 및 수출 유사 거래	수출 및 수출 유사 거래
	경감세율	없음	식료품, 수돗물, 신문, 잡지, 서적, 의약품, 여객 운송, 숙박 시설의 이용, 외식 서비스 등 5% 이상	<b>여객 운송</b> , 비료, 숙박 시설의 이용, 외식 서비스 등 10% 서적, 식료품 등 5.5% 신문, 잡지, 의약품 등 2.1%	식료품, 수돗물, 신문, 잡지, 책, <b>여객 운송</b> , 숙박 시설의 이용 등 7%	가정용 연료 및 전력 등 5%	식료품, 숙박 시설의 이용, 외식 서비스 등 12%  신문, 책, 잡지, 스포츠, 영화, 여객 운송 등 6%
할증세율	없음	할증세율은 거부할 수 있음	없음	없음	없음	없음	

자료: 일본 재무성

<부표 2> 주요국의 철도 현황

국가	철도 회사명	국토면적 (천km <sup>2</sup> )	인구수 (백만명)	인구밀도 (명/km <sup>2</sup> )	선로길이 (km)	복선 선로길이 (km)	전철화 선로길이 (km)
대한민국	KORAIL	100	50	500			
대한민국	KRNA	100	50	500	3650.1	2057	2522.4
독일	DB AG	357	81.8	229	33446	18206	19876
미국	AAR Class 1	9629	311.2	32	194136		
미국	Amtrak	9629	311.2	32	34082		
스웨덴	GREEN CARGO	450	9.4	21	0	0	0
스웨덴	SJ	450	9.4	21	0	0	0
스웨덴	TRAFIKVE RKET	450	9.4	21	9765	1914	8113
스위스	BLS	41	7.8	190	413	139	413
스위스	BLS Cargo	41	7.8	190	0	0	0
스위스	SBB CFF FFS	41	7.8	190	3083	2015	3082
영국	ATOC	243	62	255	0	0	0
영국	Eurostar Intl	243	62	255	0	0	0
영국	Eurotunnel	243	62	255	58	58	58
영국	HS1	243	62	255	274	274	274
영국	NIR	243	62	255	338	135	0
영국	Network Rail	243	62	255	15752.97	11798	5268
호주	QR	7692	22.6	3	1829.3	446.0	1237.3
일본	JR	378	127.9	338	20140.3	7603.2	12391.2
중국	CR	9640	1341	139	66297.9	30359	35486.5
캐나다	Total Canada	9985	34.4	3	52002	16997	129
캐나다	VIA RAIL	9985	34.4	3	12316	787	0
프랑스	RFF	640	65.8	103	30013	17072	15768
프랑스	SNCF	640	65.8	103	0	0	0

자료: 세계철도연맹, 2013

<부표 3> 주요국의 열차 수송 실적

국가	철도 회사명	열차 키로 (백만km)	총 열차 톤키로 (백만km)	여객 수송인원 (백만명)	여객 수송인 키로 (백만km)	화물수송 톤수 (백만톤)	화물수송 톤키로 (백만km)
대한민국	KORAIL	135	69389	126	22112	40.012	10271
대한민국	KRNA						
독일	DB AG	825	378224	2008	79905	390	104259
미국	AAR Class 1	793.9	4495196	0	0	1710.4	2524585
미국	Amtrak	61.6		27.3	9517.6	0	0
스웨덴	GREEN CARGO		23900	0	0		
스웨덴	SJ	37.7	0	27.6	6056	0	0
스웨덴	TRAFIKVERK ET	0	0	0	0	0	0
스위스	BLS	16.5	0	54.104	902.2	0	0
스위스	BLS Cargo	5.2	5758	0	0	4.2	1072
스위스	SBB CFF FFS	174		358	17095	45	7513
영국	ATOC	524.4	22401.4	1532.1	59631.7	0	0
영국	Eurostar Intl	8.3	0	9.8	4364	0	0
영국	Eurotunnel	0	0	0	0	0	0
영국	HS1	5.3	2611	17.9	1611	0	0
영국	NIR	7.2		10.6	321.4	0	0
영국	Network Rail	0	0	0	0	0	0
호주	QR	29.3	101954.5	0	0	242.1	59649.2
일본	JR	762.6	279413	8819	244591	31	20255
중국	CR	1960	4658922	1522.2	795639	2858.6	2518310
캐나다	Total Canada	116	672201	4.276	1412	310.4	352535
캐나다	VIA RAIL	10.6	5739	4.13	1369	0	0
프랑스	RFF	0	0	0	0	0	0
프랑스	SNCF	460.1	199549	1113.9	85633.9	62.7	31615.6

자료: 세계철도연맹, 2013





# 전자세금계산서 발급 · 전송에 대한 세액공제 특례





# 제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 특례』 연구용역에 관한 최종보고서로 제출합니다.

연구진 : 김재진 한국조세재정연구원 선임연구위원

2015년 9월  
한국조세재정연구원  
원장 박 형 수



## 요 약

### I. 서론 및 심층평가의 구성

- 조세지출 성과평가제도가 자율평가와 종합심층평가의 형태로 재정의 효율성 및 효과성 제고를 위한 정책적 노력의 일환으로 2013년 도입·시행되고 있으며 2015년 조세지출 심층평가 대상 14건에 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」가 포함되었음
  - 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」의 조세지출금액은 2013년 실적기준 443억원이며, 부가가치세 조세지출규모에서 전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제가 차지하는 비중은 0.6%로 나타남
  - 동 제도의 일몰 기한이 2015년 말로 도래함에 따라 동 제도의 도입취지 달성 여부를 종합적으로 평가하여 향후 정책방향을 재설정할 필요가 있음
  
- 본 보고서의 구성을 살펴보면, 먼저 제도의 이해를 위하여 제II장과 제III장에서 전자(세금)계산서 및 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 의의 및 현황을 살펴보았음
  - 제IV장에서는 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」제도의 평가목적 을 살펴보고, 주요 쟁점사항을 정리함으로써 심층평가의 범위 및 평가 방법을 명확히 하였음
  - 이어서 제V장에서는 해외사례를 통하여 정책적 시사점을 도출하였고, 제VI~제VIII장까지는 타당성·효과성·효율성 분석을 실시하였음
  - 마지막으로 제IX장에서는 부문별 평가결과를 종합적으로 검토하여 합리적인 정책방향을 제시하였음
  
- 본 요약편에서는 핵심적인 내용 위주로 간추려 설명하고자 함

## II. 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 의의 및 현황

- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제특례」제도는 2010년 시행된 이후로 2013년과 2015년도 말까지로 두 차례에 걸쳐서 일몰이 연장되고, 주요사항도 일부 개정되었음
  - 가장 최근의 개정사항은 2014년 1월 1일 이후 발급하는 분부터는 세액공제 대상에서 법인사업자를 제외하고 개인사업자만 공제할 수 있음
    - 이는 2014년부터 전자세금계산서 발급제도가 정착된 점을 감안하여 세액공제 대상에서 법인을 제외한 것임
  - 특히, 개인사업자의 전자세금계산서 발급의무 대상자가 2014년 7월부터 공급가액 10억원 이상에서 공급가액 3억원 이상으로 확대된 점을 고려하여 2015년 12월까지 일몰이 연장되었음

〈표 1〉 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제제도의 변천과정

연도	적용대상자		공제금액	공제한도	적용기한
	개인사업자	법인사업자			
2010	○	○	100원	100만원	2011.12.31
2011	○	○	200원		2013.12.31
2012	○	○			
2013	○	○			
2014	○	×			

자료: 「부가가치세법」제47조, 「부가가치세법 시행령」제89조

## III. 평가 목적 및 주요 쟁점사항

- 본 평가의 목적은 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」의 도입당시 및 현 관련 규정(법47, 영89)에 명시된 개정취지인 “전자세금계산서 제도의 원활한 정착”<sup>1)</sup>이 달성되었는지 여부를 평가하는 데 의의가 있음
  - [그림 1]에서 알 수 있는 바와 같이, 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」의 도입취지인 “전자세금계산서 제도의 원활한 정착”에는 동 제

1) 기획재정부(2011), p. 224.

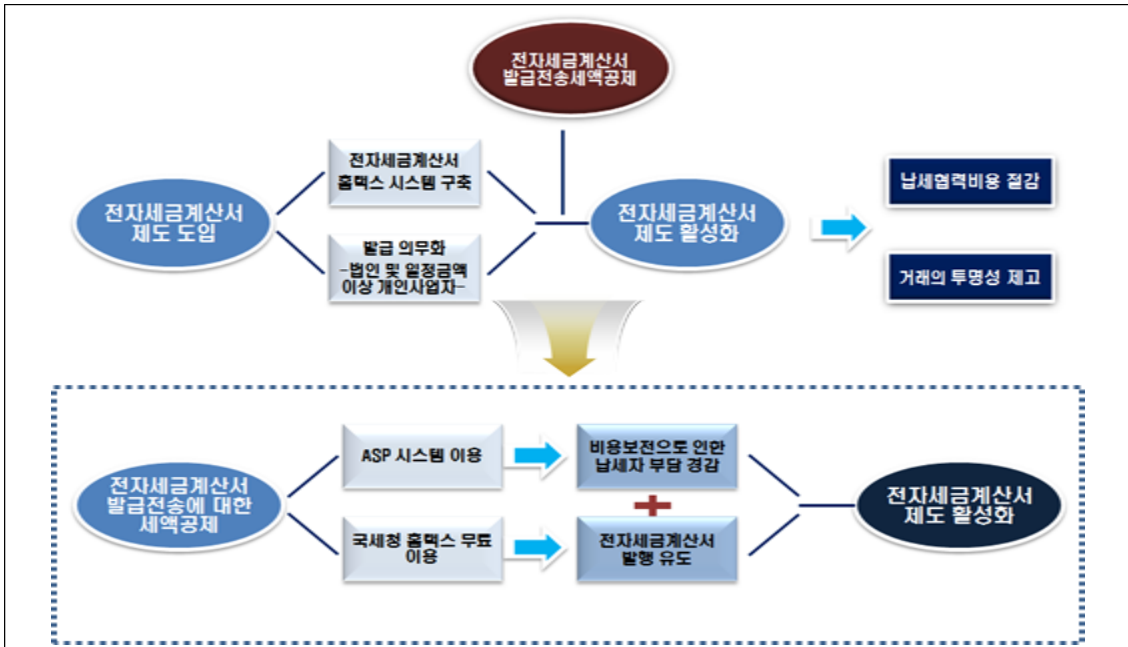
도를 비롯한 전자세금계산서 홈택스 시스템 구축과 전자세금계산서의 발급 의무화가 중요한 역할을 담당하였음

- 따라서 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」제도가 전자세금계산서 제도의 활성화에 과연 어느 정도까지 기여했는지를 구분하고, 직접적으로 연관시켜서 화폐가치로 측정하는 것은 현실적으로 한계가 있음

□ 이러한 한계점에도 불구하고 본 평가에서는 다음과 같은 두 가지 방법으로 동 제도를 평가하였음

- 첫째, 효과성 평가는 제도가 실제로 얼마나 기대했던 효과를 나타내었는지 그 실효성에 대한 분석을 의미하는 것으로,
  - 본 평가에서는 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 도입 취지인 “전자세금계산서 제도 활성화 측면”을 전자세금계산서 발행비율 정도로 평가하였으며, 사업자 유형별 및 발급의무별로 나누어 살펴보았음
- 둘째, 효율성 평가는 비용 대비 효과성, 즉 동 제도의 경제성에 대한 분석으로
  - 본 평가에서는 화폐가치로 측정하여 실시하는 비용-편익 분석의 한계로 인하여 데이터가 가용한 정책수요자(사업자) 입장으로 한정하여 살펴보았음
  - 아울러 동 제도와 직접적으로 연계된 비용·편익뿐 아니라 궁극적으로 달성하고자 하는 간접적 편익(납세협력비용 감소 및 거래의 투명성 제고 측면)에 대하여도 범위를 확대하여 제시하였음

[그림 1] 전자세금계산서 관련 제도의 정책적 효과



- 한편, 타당성분석은 제도를 통한 정부 개입의 타당성과 수혜대상이나 그 내용의 적절성에 대하여 평가하는 것으로 정부 역할로서의 적절성, 방법의 적절성, 타 조세지출과의 중복제도 여부 등을 종합적으로 검토하였음
  - 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」의 (1) 적용대상 측면, (2) 지원수준 측면(발급방법, 지원금액)에서 타당성 평가를 실시하였음
- 다만, 본 평가는 국세청의 평가항목별·연도별·업종별 데이터의 미제출 및 지연제출로 인하여 다양한 측면으로의 분석 시 어려움이 있었음
  - 전자세금계산서 발행비율의 경우 발급 의무화 전·후 비교를 위하여 사업자 유형 중 개인사업자의 2013년 이전 데이터가 필요하였으나 국세청에서 데이터가 생성되지 않아 심도 있는 효과성 분석에 한계가 있었음
  - 또한, 자발적 참여 정도를 파악할 수 있는 공급가액 규모별 개인사업자의 전자세금계산서 발행비율에 대한 통계는 제공되지 않아 분석을 수행하지 못하였음

## IV. 부문별 종합평가 의견

### 1. 해외사례 및 정책적 시사점

- EU를 비롯한 OECD 회원국 중 우리나라를 비롯한 38개국이 전자세금계산서 제도를 도입하여 시행하고 있으며, 이 중 전자세금계산서 발행을 단계적으로 의무화하여 시행하고 있는 국가는 스페인, 이탈리아, 칠레 그리고 멕시코로 조사되었음
  - 다만, 스페인과 이탈리아는 의무발행 대상자를 공공기관으로 한정하여 의무화하고 있음
- 주목할 만한 점은 전자세금계산서 제도를 의무화하고 있는 국가 중 세제상 혜택을 제공하고 있는 국가로 칠레가 있으나, 세액공제와 같은 경제적 유인을 제공하는 나라는 우리나라가 유일함
  - 칠레는 ① 부가가치세 납부기한을 매월 12일에서 매월 20일로 연장, ② 세금계산서 및 관련 문서의 제출의무를 면제해 주고 있음

### 2. 타당성 분석

- 타당성 분석은 제도를 통한 정부 개입의 타당성과 수혜대상이나 그 내용의 적절성에 대하여 평가하는 것으로 정부 역할로서의 적절성, 방법의 적절성, 타 조세지출과의 중복 제도 여부 등을 종합적으로 검토하였음
- 정부 역할로서의 적절성
  - 도입 당시 총 사업자의 65%가 세금계산서를 발행하고 있고, 이 중 46%가 개인사업자로 전자세금계산서 시스템 도입 시 사용이 용이치 않고, 세금계산서가 다양한 발급형태로 혼재되어 있는 여건하에서 전자세금계산서 제도의 안정적인 조기 정착을 위한 정부 지원의 필요성은 증대되었음

- 특히, 세금부담 여부·보조방식·행정비용 및 부작용 측면에서 조세지원이 재정지출보다 더 적절함

#### □ 방법의 적절성

- 첫째, 동 제도의 도입 목적은 ASP 시스템 이용시 부담하는 비용을 보전하여 주고, 국세청 홈택스 시스템 무료 이용을 통한 전자세금계산서의 발행을 유도하여 납세자의 부담을 경감시켜 궁극적으로 전자세금계산서 제도를 활성화하는 것임
  - 이러한 사실에 비추어 볼 때, 개인사업자의 전자세금계산서 발급의무 여부와 전자세금계산서 발급방법과 관계없이 전자세금계산서 발급 건당 일정금액을 지원하는 것은 적절하다고 판단됨
- 둘째, 도입 당시 전자세금계산서 발급대행 사업자의 수수료를 감안하여 지원수준을 책정하였고, 이를 향후 근거자료로 활용하기 위해서는 도입 후 5년이 경과하여 초기 투자비용의 상당 부분을 회수한 현 시점에서 ASP사업자에 대한 적정원가를 재산정하여 적용할 필요가 있음<sup>2)</sup>
  - 이를 위해서는 사업자별로 원가분석이 선행되어야 하며, 이에 따른 표준비용 산정이 가장 중요한 선결과제임
    - 다만, 전자세금계산서 처리 이외에 전자세금계산서 발급 원가에 영향을 미치는 다른 요인이 있는 경우나 사업자가 제출한 원가자료가 타당하지 않을 경우에는 산출원가의 적정성과 수용성이 담보되지 않음
    - 또한, 고정원가 및 가동률 인정 정도에 따라 거래건당 원가는 큰 폭으로 등락하므로 원가추정<sup>3)</sup> 시 고정원가의 분석 및 비용 인정범위의 결정이 거래건당 표준원가 산정 및 이에 따른 조세지원 수준의 결정에 매우 중요한 요소라고 할 수 있음

2) ASP사업자의 전자세금계산서 서비스 이용요금은 건당 이용료 또는 정액제와 초과이용료의 형태로 부과되고 있으며, <표 VI-4>에 나타난 바와 같이 2015년 6월 기준으로 ASP 사업자의 수수료는 건당 100~400원의 범위로 나타남

3) 원가추정방법은 계정분류분석법, 손익분기분석법, 최소자승법, 고저점법 등이 있으며, 이를 이용하여 연간 원가합수 및 거래 건당 원가를 추정할 수 있음

□ 타 조세지출과의 중복제도 여부

- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」제도와 유사하거나 중복되는 타 조세지출은 조사한 바에 따르면 없는 것으로 나타났음
- 다만, 전자세금계산서제도의 활성화를 위한 정책적 노력의 일환으로 납세자의 부담을 완화하기 위하여 전자세금계산서 발급명세 지연전송·미전송 시 가산세를 완화하는 특례규정을 두고 있음

<표 2> 정책대상 및 지원수준에 대한 향후 고려사항

		긍정적인 측면	부정적인 측면
적용대상	자발적 참여자 한정	- 조세지원액 감소 규모 큼 - 자발적 참여 촉진으로 인한 제도 활성화 도모	- 전자세금계산서 발급 유인 감소로 인한 전자세금계산서 활성화 저해 - 미발급시 세원포착의 어려움
	자발적 참여자 + 발급의무 확대자 (신규대상자)	- 조세지원액 감소 - 신규의무자의 전자세금계산서 발급 정착 촉진	- ASP 사업자의 수익 창출원 감소 - 처리원가에 대한 비용보전의 문제
지원수준	ASP 적정원가 산출	- 적절한 수준의 비용 보전 가능	- 표준원가 산정시 고정원가 가동률 인정 정도에 대한 고려가 필요함 - 고정원가 및 가동률 인정 정도에 따라 거래 건당 원가는 큰 폭으로 변화가 가능함 - 구분회계의 적절성이 필수적임

3. 효과성 분석

- 본 장의 효과성 분석은 전자세금계산서 도입 당시 및 현 부가가치세법 관련 규정(법47, 영89)에 명시된 도입취지의 달성 여부를 평가하는 데 의의가 있음
  - 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 도입 취지인 전자세금계산서 제도 활성화 측면을 전자세금계산서 발행비율의 사업자유형별 및 발급의 무별로 나누어 살펴보았음

- 효과성 분석결과는 다음과 같이 두 가지로 요약될 수 있음
  - 첫째, 2014년 귀속, 사업자 수 기준으로 전자세금계산서 의무발급 대상자<sup>4)</sup>의 발급 참여율은 법인사업자 99.4%, 개인사업자 97.8%로, 전자금계산서제도는 정착되었다고 볼 수 있음
    - 특히, 2010년에는 법인사업자가 종이계산서와 전자세금계산서를 선택적으로 발급할 수 있었음에도 불구하고, 사업자 수 기준으로 93.9%, 발급 금액 기준으로 53.8%가 참여하였음
  - 둘째, 2014년 기준 의무대상자가 아닌 개인사업자의 29.1%가 자발적으로 참여하고 있으며, 공급가액 규모별로 살펴보면, 사업자 수 기준으로 1~3억원 미만은 43.0%, 2~3억원 미만은 57.3%으로 조사되었음
  
- 분석 결과에 비추어 볼 때, 규모가 큰 개인사업자는 전자세금계산서 의무발급으로 인하여 전자세금계산서제도가 정착되었다고 판단됨
  - 다만, 직전연도 사업장별 재화 및 용역의 합계액인 3억원 미만인 영세·중소 개인사업자의 경우에는 아직까지 자발적 참여 정도가 그리 높은 수준은 아님

#### 4. 효율성 분석

- 효율성 분석은 비용 대비 효과성, 즉 동 제도의 경제성에 대한 분석을 하는데 목적이 있으며, 효율성이란 조세특례제도 시행 관련 비용 대비 정책효과로 정의할 수 있음
  - 본 장의 주요 쟁점사항은 앞서 언급한 바와 같이, 화폐단위로 측정하는 비용-편익 분석 시 정책효과를 어느 정도의 범위까지 포함시키고, 어떻게 측정할 것인가의 문제임
    - 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」의 도입취지인 전자세금계산서 제도의 활성화에는 동 제도를 비롯하여 전자세금계산서 홈택스

4) 모든 법인사업자와 2014년 7월 1일부터 직전연도 공급가액 합계 3억원 이상의 개인사업자

시스템 구축과 전자세금계산서의 발급 의무화가 커다란 역할을 담당하였음

- 따라서 화폐가치로 측정하여 실시하는 비용-편익 분석의 한계로 인하여 데이터가 가용한 정책수요자(사업자) 입장으로 한정하여 살펴보았음

□ 조세특례 심층평가 지침에 언급된 바와 같이, 특례제도 시행비용은 직접적 조세특례금액(조세지출예산서 등)과 간접적 운영비용(정부 운영비용, 납세자 순응 비용)의 합이며, 정책효과는 조세특례와 직접적으로 연계된 정책목표 변수의 변화로 정의할 수 있음

○ 정책수요자(사업장 입장) 관점에서 비용이란 ASP 시스템 이용 시 부담하는 수수료이며, 편익은 전자세금계산서 발급·전송으로 인한 세액공제금액(정부 차원의 조세지원금액)으로 정의할 수 있음

- 국세청 홈택스를 이용한 전자세금계산서 발급 시에는 사업자의 비용 부담은 없음

○ 이러한 정의에 근거하여 화폐단위로 측정하는 정책수요자(사업장 입장) 관점에서 비용-편익 분석 결과에 따르면, B/C는 최소 1.2에서 최대 5.0의 범위로 나타남

〈표 3〉 정책수요 관점(사업자 입장)의 비용-편익 분석

		비용	편익
정책수요 관점 (사업자 입장)	ASP 시스템 사용자	- ASP사업자에 대한 수수료 부담분 - 2015년 6월 기준 건당 평균 100~400원 - (비용) 발급건수×100~400원 = 48,939건 × 100~400원 = 48억 9,390만원 ~ 195억 7,560만원 * 2014년 개인사업자 ASP시스템 이용 발급건수 48,939건	- 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제분 (정부의 조세지원금액) - 발급건당 200원, 공제한도 100만원 - (편익) 발급건수 × 200원 = 48,939건 × 200원 = 최대 97억 8,780만원 (한도 초과 없다고 가정시)
	+		
	국세청 홈텍스 시스템 사용자	무료로 이용	- 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제분 (정부의 조세지원금액) - 발급건당 200원, 공제한도 100만원 - 발급건수 × 200원 = 73,252건×200원 = 최대 146억 5,040만원 (한도 초과 없다고 가정시)
합 계	48억 9,390만원~195억 7,560만원	244억 3,820만원	
<b>B/C 분석</b>		<b>1.2~5.0</b>	

## V. 정책제언

- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」가 도입된 지 5년이 경과한 시점에서 동 제도의 입법 취지를 검토하고, 정책목표 달성 여부를 평가함으로써 향후 정책방향을 재설정하고, 합리적인 개선방안을 도출할 시기가 도래하였음
- 특히, 1998년 조세특례제한법 전면개정시 조세감면의 기득권화를 방지하고 조세지원의 유인효과를 극대화하기 위하여 조세특례제한법 자체는 영구법화하되, 개별 지원제도별 적용기한(일몰시한)을 명시<sup>5)</sup>하였는바, 동 제도는 2015년 12월 31일 일몰이 도래하게 됨

5) 재정경제부(1999), p. 286

- 본 심층평가의 타당성 분석에서는 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」 제도의 일몰 연장이나 단계적 축소 시 검토하여야 할 사항을 구체적으로 분석하고, 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 살펴봄으로써 정책적 시사점을 제시하였음
  
- 그러나 동 제도는 원래 도입 취지인 전자세금계산서제도 활성화 도모 측면에서 정책목적을 달성하였다고 판단되므로 일몰 도래 시 폐지하는 것이 향후 가장 바람직한 정책방향인바, 그 근거는 다음과 같음
  - 첫째, 2014년 의무발행자 중 법인사업자 99.4%, 개인사업자 97.8%가 전자세금계산서를 발행하여 전자세금계산서제도는 정착되었다고 볼 수 있음
    - 의무대상자가 아닌 개인사업자의 29.1%가 자발적으로 참여하고 있는 바, 공급가액 1~3억원 미만은 43.0%, 2~3억원 미만은 57.3%으로 조사되었음
    - 직전연도 사업장별 재화 및 용역의 합계액인 3억원 미만인 영세·중소 개인사업자의 경우에는 자발적 참여 정도가 높은 수준은 아니나, 발급 건수가 적은 영세사업자들은 주로 국세청 홈택스를 이용하여 전자세금계산서를 발급<sup>6)</sup>하므로 ASP 시스템을 이용 시 부담하는 수수료에 대한 비용보전의 문제는 그리 크지 않을 것으로 판단됨
  - 둘째, 국세청 홈택스를 이용한 전자세금계산서 발급률이 2012년 50.7%에서 2014년에는 59.2%로 8.5%p 증가하여 개인사업자의 전자세금계산서 발급으로 인한 비용부담은 점차 감소하고 있음
    - 국세청 홈택스 시스템은 인터넷 사용이 쉽지 않은 소규모·영세사업자들도 쉽게 사용할 수 있고, 비용적 측면에서도 부담이 없다는 장점이 있음
    - 동 제도의 일몰 종료 시 ASP 시스템을 이용하는 개인사업자의 납세협력 비용이 증가할 가능성은 있으나 국세청 홈택스 이용 시 완화될 것으로 판단됨

6) 국세청(2015), p. 20

- 따라서 국세청에서 무료로 운영하고, 발급과 동시에 국세청에 자동적으로 전송되는 홈택스를 이용한 전자세금계산서 발급방법에 대해 적극적인 홍보를 할 필요가 있음
- 마지막으로 본 연구에서 EU 및 OECD 회원국을 조사한 결과에 따르면, 전자세금계산서제도를 의무화하고 있는 국가는 스페인, 이탈리아, 칠레 그리고 멕시코로 이 중 세제상 혜택을 제공하고 있는 국가는 칠레가 유일함
  - 특히, 세액공제와 같이 납부세액을 경감시켜주는 경제적 유인을 제공하는 나라는 우리나라가 유일한 것으로 조사되었음

# 목 차

I. 서 론 .....	223
II. 전자(세금)계산서제도의 의의 및 현황 .....	229
1. 우리나라 부가가치세제의 주요 특징 .....	231
가. 특징 .....	231
나. 부가가치세 과세체계 .....	233
다. 세금계산서 .....	236
2. 전자세금계산서의 의의 .....	239
가. 개요 .....	239
나. 도입배경 .....	240
다. 의무발급대상자 .....	242
라. 발급방법 .....	243
마. 전자세금계산서 발급·전송으로 인한 혜택 .....	245
바. 전자세금계산서 발급·전송의무 위반 시 가산세 .....	245
사. 전자세금계산서와 종이세금계산서의 비교 .....	247
3. 전자계산서의 의의 .....	248
가. 개요 .....	248
나. 도입배경 .....	248
다. 의무발급대상자 .....	249
라. 발급 방법 .....	250
마. 전자계산서 발급·전송으로 인한 혜택 .....	250
바. 전자계산서 발급·전송의무 위반 시 가산세 .....	251
III. 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 의의 및 현황 .....	253
1. 개요 .....	255
가. 공제대상 사업자 .....	255

나. 공제금액 및 공제한도 .....	255
다. 공제방법 및 공제시기 .....	256
라. 연도별 변천과정 .....	256
2. 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황 .....	257
가. 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 신고현황 .....	257
나. 사업자유형별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황 .....	257
다. 일반(법인 및 개인)과세자의 감면·공제세액 내역별 신고현황 .....	259
라. 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 신고현황 .....	261
마. 발급방법별 현황 .....	264
바. 공제금액규모별 현황 .....	265
사. 과세표준규모별 현황 .....	267
<b>IV. 주요 쟁점과 평가방법</b> .....	269
1. 평가목적 .....	272
2. 주요 쟁점사항 및 평가방법 .....	273
가. 적용대상 측면 .....	273
나. 지원수준 측면 .....	274
다. 주요국들과의 지원수준 비교 .....	276
3. 평가의 한계 .....	277
<b>V. 해외사례</b> .....	279
1. 개요 .....	281
2. 국가별 전자세금계산서 현황 .....	283
가. EU .....	283
나. 멕시코 .....	289
다. 칠레 .....	291
3. 우리나라와의 비교 및 정책적 시사점 .....	294
<b>VI. 타당성 평가</b> .....	297
1. 정부역할로서의 적절성 .....	299

가. 지원의 필요성 .....	299
나. 조세지원 vs. 재정지원 .....	303
2. 방법의 적절성 .....	304
가. 적용대상자 측면 .....	305
나. 공제금액 측면 .....	307
3. 타 조세지출과 유사·중복 여부 .....	311
4. 정책적 시사점 .....	312
<b>VII. 효과성 평가</b> .....	313
1. 납세자 유형별 전자세금계산서 발행비율 .....	315
가. 법인사업자 .....	316
나. 개인사업자 .....	317
2. 발급의무자별 세금계산서 발행비율 .....	318
3. 결론 및 정책적 시사점 .....	319
<b>VIII. 효율성 평가</b> .....	321
1. 비용 측면 .....	324
가. 전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제의 조세지출규모 .....	324
나. 전자세금계산서 관련 행정비용 측면 .....	331
2. 효익 측면 .....	332
가. 부가가치세 세수율(VRR) .....	332
나. 자료상 조사실적 .....	334
다. 납세협력비용 감축 측면 .....	335
3. 효율성(경제성) 분석 .....	336
<b>IX. 향후 정책방향</b> .....	339
1. 요약 .....	341
가. 제도 요약 .....	341
나. 부문별 종합평가 의견 .....	342
2. 정책제언 .....	346

참고문헌 .....	349
부 록 .....	353
<부록 I> 전자세금계산서 관련 법률정보 연혁 .....	355
<부록 II> 전자세금계산서제도 시행에 따른 설문조사 .....	359
<부록 III> 전자세금계산서 관련 선행연구 .....	367

## 표 목 차

<표 II-1> 2013년 이후 간이과세자 업종별 부가가치율 .....	233
<표 II-2> 일반과세자 세액계산흐름도 .....	234
<표 II-3> 간이과세자 세액계산흐름도 .....	235
<표 II-4> 세금계산서의 종류 .....	236
<표 II-5> 세금계산서제도의 개정 연혁 .....	238
<표 II-6> 전자세금계산서 발급의무 대상자 변천과정 .....	242
<표 II-7> 전자세금계산서시스템 구축 및 운영 사업 추진 현황 .....	243
<표 II-8> 전자세금계산서 발급방법 .....	244
<표 II-9> 전자세금계산서 발급 관련 가산세 .....	246
<표 II-10> 전자세금계산서 발급 관련 가산세의 변천과정 .....	247
<표 II-11> 전자세금계산서와 종이세금계산서의 비교 .....	247
<표 II-12> 전자계산서 의무발급 대상자 .....	250
<표 II-13> 전자계산서 발급 관련 가산세 .....	251
<표 II-14> 전자계산서 전송위반에 따른 연도별 가산세율 .....	252
<표 III-1> 전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제 변천과정 .....	56
<표 III-2> 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 신고현황 .....	257
<표 III-3> 사업자유형별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황 .....	258
<표 III-4> 일반(법인 및 개인)과세자의 감면·공제세액 내역별 신고현황 .....	260
<표 III-5> 법인사업자의 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황 .....	261
<표 III-6> 일반사업자의 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황 .....	263
<표 III-7> 전자세금계산서 발급방법별 현황 .....	264
<표 III-8> 전자세금계산서 발급세액 공제 현황(공제금액구간별) .....	266
<표 III-9> 과표구간별 전자세금계산서 발급세액공제 현황 .....	267

<표 V-1> 해외사례: 전자세금계산서 도입현황 .....	282
<표 V-2> EU의 전자세금계산서 지침 .....	288
<표 V-3> 멕시코 전자세금계산서 발행인 .....	290
<표 V-4> 멕시코 전자세금계산서 발행 .....	291
<표 V-5> 칠레의 전자세금계산서 의무화 시행 달력 .....	292
<표 VI-1> 부가가치세 관련 상위 5개 납세협력비용(2011년 기준) .....	302
<표 VI-2> 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 적용대상자 변천과정 ..	305
<표 VI-3> 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 공제금액 및 한도 변천과정 ...	307
<표 VI-4> ASP사업자의 전자세금계산서 서비스 이용요금 .....	308
<표 VI-5> 전자세금계산서 가산세 .....	312
<표 VI-6> 적용대상 및 지원수준에 대한 향후 고려사항 .....	312
<표 VII-1> 법인사업자의 전자세금계산서 발행비율 .....	316
<표 VII-2> 개인사업자의 전자세금계산서 발행비율 .....	318
<표 VII-3> 개인사업자의 전자세금계산서 발행비율(사업자 수 기준) .....	318
<표 VII-4> 개인사업자의 전자세금계산서 발행비율(발급금액 기준) .....	319
<표 VIII-1> 연도별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 조세지출규모 ...	324
<표 VIII-2> 부가가치세 항목별 조세지출규모 (2011~2015) .....	326
<표 VIII-3> 연도별 전자세금계산서 관련 운영비용 .....	331
<표 VIII-4> 부가가치세 세수율(VAT Revenue Ratio, VRR) .....	333
<표 VIII-5> 연도별 자료상 조사실적 .....	334
<표 VIII-6> 표준비용모형을 통한 납세협력비용 추정 계산식 .....	335
<표 VIII-7> 전자세금계산서 도입으로 인한 납세협력비용 .....	336
<표 VIII-8> 정책수요관점(사업자 입장)의 비용-편익 분석 .....	337
<표 IX-1> 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제제도의 변천과정 .....	341

## 그림 목 차

[그림 II-1] 제조·판매과정에서의 부가가치세 흐름도 .....	231
[그림 II-2] 부가가치세(간접세) 거래징수 개념도 .....	232
[그림 II-3] 종이세금계산서 처리절차 .....	241
[그림 III-1] 사업자유형별·연도별 세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황··	258
[그림 III-2] 사업자유형별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 비중 비교 .....	259
[그림 III-3] 일반(법인 및 개인)과세자의 감면·공제세액 내역별 비교(2013년 기준)··	260
[그림 III-4] 법인사업자의 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 비중(2013년) .....	262
[그림 III-5] 개인사업자의 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 비중(2013년) .....	262
[그림 III-6] 전자세금계산서 발급방법별 비중 추이(법인사업자) .....	265
[그림 III-7] 전자세금계산서 발급방법별 비중 추이(개인사업자) .....	265
[그림 III-8] 공제금액구간별 전자세금계산서 발급세액공제 비중 비교 .....	266
[그림 III-9] 과표구간별 전자세금계산서 발급세액공제 비중 비교 .....	268
[그림 IV-1] 전자세금계산서 관련 제도의 정책적 효과 .....	273
[그림 IV-2] 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제제도의 정책적 효과··	275
[그림 IV-3] 전제세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 정책대상 .....	276
[그림 V-1] 칠레의 전자세금계산서 누적 발행건수 .....	293
[그림 V-2] 칠레의 전자세금계산서 시스템 등록자 .....	293
[그림 VI-1] 세제운영의 사회적 비용 .....	301
[그림 VI-2] 전제세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 정책대상 및 주요 내용··	304

[그림 VII-1] 법인사업자의 연도별 종이세금계산서 발급 추이 .....	317
[그림 VIII-1] 연도별 전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제의 조세지출규모 ..	325
[그림 VIII-2] 연도별 전자세금계산서 운영비용 추이 .....	331
[그림 VIII-3] 부가가치세 세수율(VRR) 연도별 추이 .....	334

# I. 서론





## I. 서론

- 재정의 효율성 및 효과성 제고를 위한 정책적 노력의 일환으로 조세지출 성과 평가제도가 자율평가와 종합심층평가의 형태로 2013년 도입·시행되고 있으며 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」는 2015년 조세지출 심층평가의 대상으로 선정되었음
  - 2015년부터 당해 일몰되는 조세특례제도 중 연평균 조세특례금액 300억원 이상인 제도는 심층평가를 실시하도록 의무화되었음
  - 1998년 「조세특례제한법」 전면개정시 조세감면의 기득권화를 방지하고 조세 지원의 유인효과를 극대화하기 위하여 조세특례제한법 자체는 영구법화하되, 개별 지원제도별 적용기한(일몰시한)을 명시하였음<sup>7)</sup>
  
- 정부는 2010년도에 (1) 사업자의 납세협력비용을 절감하고, (2) 사업자 간 거래의 투명성을 제고하기 위하여 사업자가 전자적 방법에 의해 세금계산서를 발행·교부하고, 국세청에 전송하는 전자세금계산서제도를 도입하였음
  - 법인사업자는 2011년부터 전자세금계산서 발급을 의무화하였으며,
  - 개인사업자는 사업장별 공급가액이 10억원 이상인 경우 2012년부터, 사업장별 공급가액이 3억원 이상인 경우 2014년 7월부터 발급을 의무화하였음
  
- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제특례」제도는 「부가가치세법」 제 47조에 따라 개인사업자가 전자세금계산서를 2015년 말까지 발급하고 국세청장에게 전송하는 경우, 연간 100만원을 한도로 하여 발급건수당 200원을 부가가치세 납부세액에서 공제하는 제도임
  - 동 제도는 2010. 1. 1.부터 전자세금계산서 발급제도를 시행하면서 “전자세금계산서 제도의 활성화”를 목적으로 이에 대한 지원책으로 전자세금계산

7) 재정경제부(1999), p. 286

서 발급분에 대하여 일정금액을 세액공제하여 납세자의 부담을 덜어주는 제도임

- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제특례」는 2010년 시행된 이후로 2013년과 2015년도 말까지로 두 차례에 걸쳐서 일몰이 연장되고, 주요사항도 일부 개정되었음
  - 2014년 1월 1일 이후 발급하는 분부터는 세액공제 대상에서 법인사업자를 제외하고 개인사업자만 공제할 수 있음
    - 이는 2014년부터 전자세금계산서 발급제도가 정착된 점을 감안하여 세액공제 대상에서 법인을 제외한 것임
  - 개인사업자의 경우에는 전자세금계산서 발급의무 대상자가 2014년 7월부터 공급가액 10억원 이상에서 공급가액 3억원 이상으로 확대된 점을 고려하여 2015년 12월까지 일몰을 연장함
  
- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」가 시행된 지 이제 5년이 경과한 시점에서 동 제도의 도입취지가 달성되었는지를 검토해 보고, 향후 정책방향을 재설정할 필요가 있음
  - 또한, 개인사업자에 대한 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제특례」적용이 2015년 말까지 적용됨에 따라 동 제도의 효과성 등을 분석하여 일몰종료, 연장 등을 포함한 제도 개선방안을 마련할 필요가 있음
    - 다만, 동 제도의 일몰 종료 시 개인사업자의 납세협력비용이 증가할 가능성도 있으므로 신중을 기할 필요가 있음
  
- 본 연구는 심층평가 운용지침에 의거하여 다음과 같은 측면으로 접근하여 종합적인 평가의견을 제시하고, 분석 결과 등을 종합적으로 검토하여 합리적인 정책방향 및 개선방안을 제시하는 데 의의가 있음
  - 첫째, 전자세금계산서제도를 도입하여 시행하고 있는 해외사례를 통하여 정책적 시사점을 도출하고자 함

- 둘째, 정부정책의 적절성, 방법의 타당성, 타 조세지출과의 중복성 여부를 통하여 타당성 분석을 실시하고자 함
  - 셋째, 효과성 분석은 도입당시 및 현 관련 규정에 명시된 바와 같이, 전자세금계산서제도 활성화라는 도입 취지의 달성 여부를 평가하고자 함
  - 넷째, 효율성 분석은 재정에 미치는 영향으로 조세특례 감면금액 및 제도 운영에 따른 비용을 분석하고자 함
- 동 보고서는 「전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제」가 도입된 지 이제 5년이 경과한 시점에서 동 제도의 입법 취지를 검토하고, 정책목표 달성여부를 평가함으로써 향후 정책방향을 재설정하고, 합리적인 개선방안을 도출하는데 활용될 것으로 판단됨
- 특히, 동 제도의 일몰이 2015년 말까지 적용됨에 따라 동 제도의 효과성 등을 정량적·정성적으로 분석함으로써 일몰종료, 연장 등을 포함한 제도 개선방안에 대한 의사결정 시 신뢰성 있는 근거자료로 활용될 수 있을 것으로 기대됨



## Ⅱ . 전자(세금)계산서제도의 의의 및 현황





## II. 전자(세금)계산서제도의 의의 및 현황

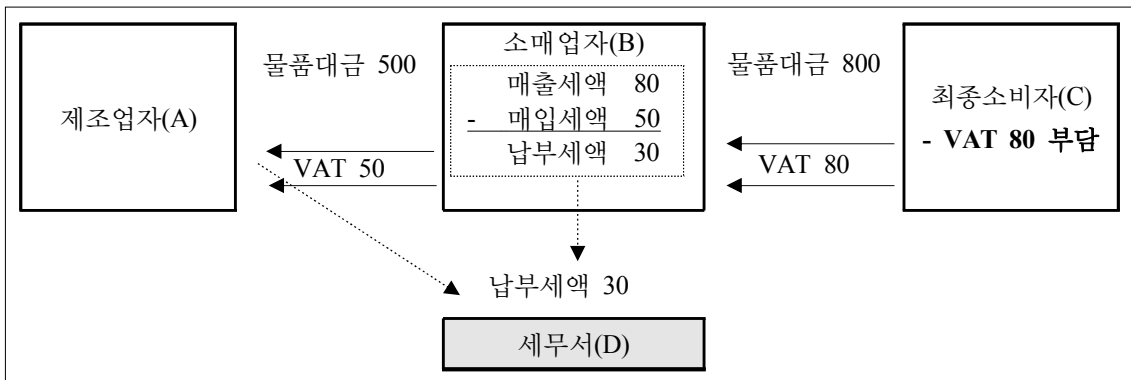
### 1. 우리나라 부가가치세제의 주요 특징<sup>8)</sup>

#### 가. 특징

##### 1) 간접세

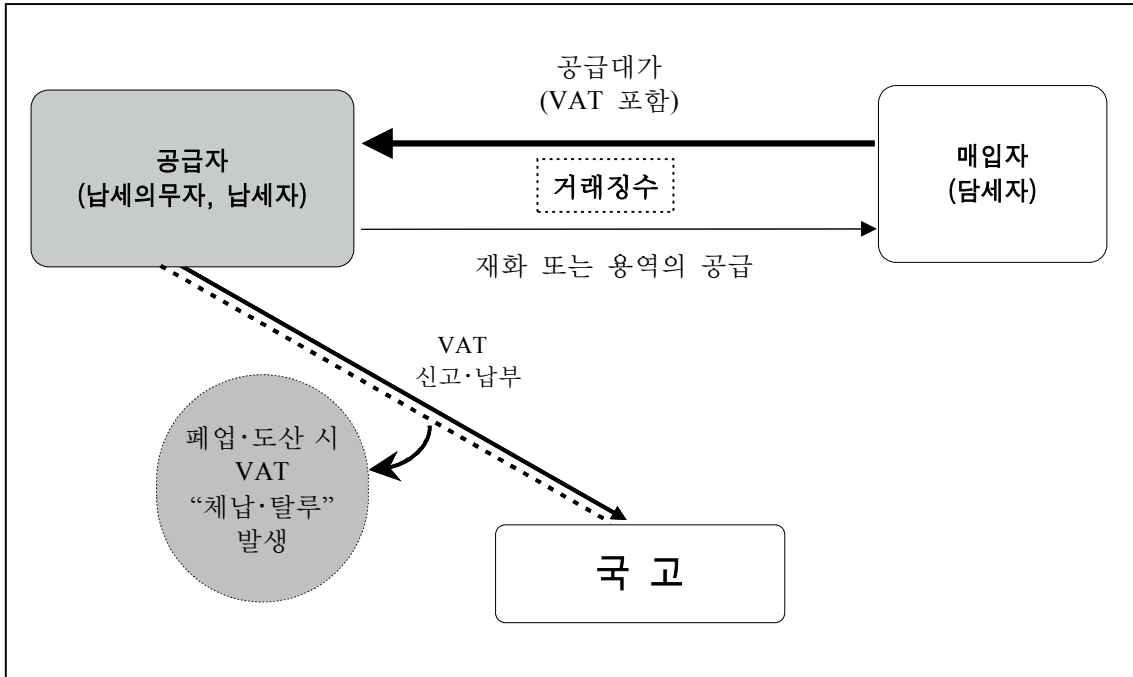
- 부가가치세는 거래상대방으로부터 징수하여 납부하도록 함으로써 법률상의 납세의무자와 실질적인 담세자가 다른 「간접세」임
  - 부가가치세의 납세의무자는 사업자이지만, 담세자는 최종소비자가 됨
    - 소비자가 물품을 구입할 때 지급하는 대가에는 부가가치세가 포함되어 있으므로 실질적으로 세금을 부담하는 주체는 소비자임
  - 따라서 부가가치세는 물품을 판매하거나 서비스를 제공하는 과정에서 거래상대방으로부터 징수한 세금이므로 손실발생 여부와 무관하게 납부하여야 함
    - 반면, 소득세는 사업의 결과 얻어진 수입금액에서 정당한 비용을 공제한 ‘소득금액’에 대하여 부담하는 것이므로 소득이 없는 경우 사업자가 납부할 세금은 없음

[그림 II -1] 제조·판매과정에서의 부가가치세 흐름도



8) 김재진, 「부가가치세 매입자납부제도의 도입방안」, 『조세·재정 BRIEF』, 2013.07 참조

[그림 II -2] 부가가치세(간접세) 거래징수 개념도



자료: 김재진, 「부가가치세 매입자납부제도의 도입방안」, 『조세·재정 BRIEF』, 2013.07

## 2) 전단계세액공제법

- 부가가치세 과세방법은 부가가치를 계산하는 방법에 따라 가산법<sup>9)</sup>과 공제법(전단계거래액공제법<sup>10)</sup> 및 전단계세액공제법)으로 구분되며, 우리나라는 「전단계세액공제방법」을 채택하고 있음
  - 「전단계세액공제법」은 매출세액에서 거래 전단계에서 징수당한 매입세액을 공제(Tax Exclusive)하는 방식으로, 세액계산 절차를 거치면서 부가가치에 대해서만 과세하는 결과가 간접적으로 유도되는 특징이 있음

부가가치세 납부세액	=	$\frac{\text{매출액} \times \text{세율}}{\downarrow \text{매출세액}}$	-	$\text{매입액} \times \text{세율}$	$\downarrow \text{매입세액}$
------------	---	--	---	-------------------------------	--------------------------

9) 일정기간 동안 지급한 임금, 지대, 이자, 이윤 등 부가가치를 구성하는 기본요소를 합한 금액에 세율을 곱하여 부가가치를 산출하는 방법으로 생산요소의 합계액을 과세표준으로 하는 소득형 부가가치세에 적용될 수 있음

10) 매출액에서 매입액을 차감한 거래액에 세율을 곱하여 부가가치세액을 산출하는 방법임

### 3) 다단계거래세

- 우리나라 부가가치세는 재화나 용역이 최종소비자에게 도달할 때까지 모든 거래단계마다 부가가치세를 부과하는 「다단계거래세」임
  - 각 거래단계별로 매출세액에서 매입세액을 공제한 금액, 즉 부가가치에 대하여 과세함

#### 나. 부가가치세 과세체계

- 우리나라 부가가치세 납부세액은 전단계세액공제법으로 인하여 매출세액에서 매입세액을 차감하여 계산하며, 매입세액의 경우 세금계산서·신용카드매출전표 수령으로 인한 공제, 매출세액에서 공제하지 아니하는 매입세액 및 각종 기타 매입세액공제를 모두 반영한 금액임
  - 납부세액에서 조세정책적 목적상의 경감·공제세액 및 가산세를 가감하여 최종적으로 납세자가 신고·납부할 차가감납부(환급)세액을 계산함
- 한편, 우리나라는 사업규모가 영세한 개인사업자에 대하여 납세의무 이행의 편의를 도모하고 세부담을 완화하기 위하여 업종별 부가가치율에 따라 간편한 방법으로 부가가치세 납세의무를 이행할 수 있도록 하는 간이과세제도를 운영하고 있음
  - 현재 간이과세제도가 적용되는 사업자는 연간 재화와 용역의 공급대가가 4,800만원에 미달하는 개인사업자임

〈표 II -1〉 2013년 이후 간이과세자 업종별 부가가치율

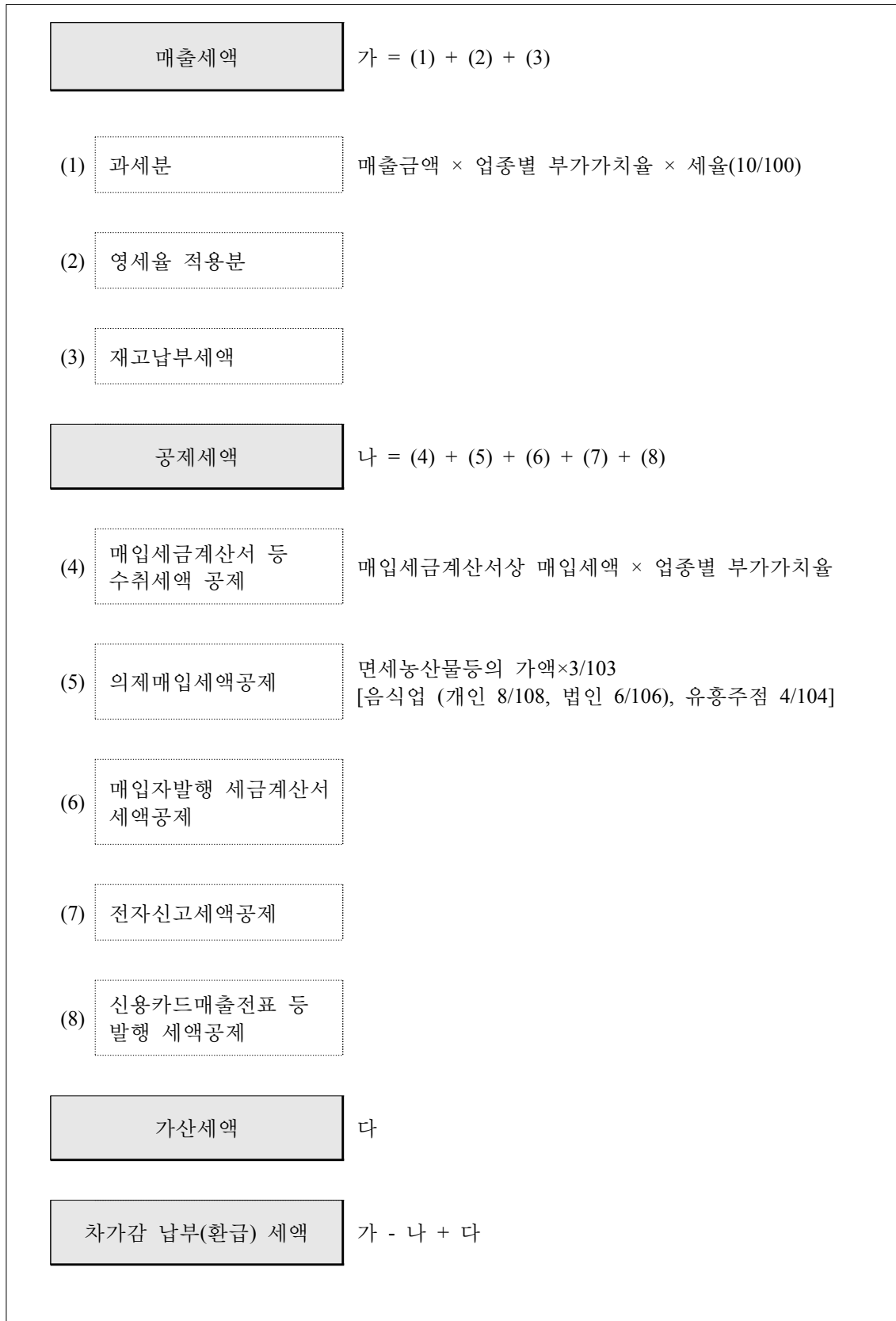
구 분	전기·가스·증기 및 수도사업	소매업, 음식점업, 재생용재료수집 및 판매업	제조업, 농업·임업 및 어업, 숙박업, 운수 및 통신업	건설업, 부동산임대업, 기타서비스업
부가가치율	5%	10%	20%	30%

주: 2013년 이후란 2013.2.15.이 속하는 과세기간부터 적용

〈표 II -2〉 일반과세자 세액계산흐름도

<b>매출세액</b>	가 = (1) + (2) + (3) + (4)
(1) 과세분	세금계산서 교부분 + 기타 매출분
(2) 영세율(수출)	세금계산서 교부분 + 기타 매출분
(3) 예정신고 누락분	
(4) 대손세액 가감	
<b>매입세액</b>	나 = (5) + (6) + (7) - (8)
(5) 세금계산서 수취분	일반 매입분 + 고정자산 매입분
(6) 예정신고 누락분	
(7) 기타공제매입세액	신용카드매출전표 등 + 의제매입세액 + 재활용폐자원 등 매입세액+ 고급의제매입세액 + 과세사업전환매입세액 + 재고매입세액 + 변제대손세액
(8) 공제받지 못할 매입세액	
<b>납부(환급)세액</b>	다 = 가 - 나
<b>경감·공제세액</b>	라 = (9) + (10)
(9) 신용카드매출전표 발행공제 등	일반 매입분 + 고정자산 매입분
(10) 기타 경감·공제세액	전자신고세액공제 + 전자세금계산서 발급세액공제 + 택시 운송사업자 경감세액 + 현금영수증사업자 세액공제 + 원산지확인서 발급세액 공제
<b>예정신고 미환급세액</b>	마
<b>예정고지세액</b>	바
<b>가산세액</b>	사
<b>차가감 납부(환급) 세액</b>	다 - 라 - 마 - 바 + 사

<표 II -3> 간이과세자 세액계산흐름도



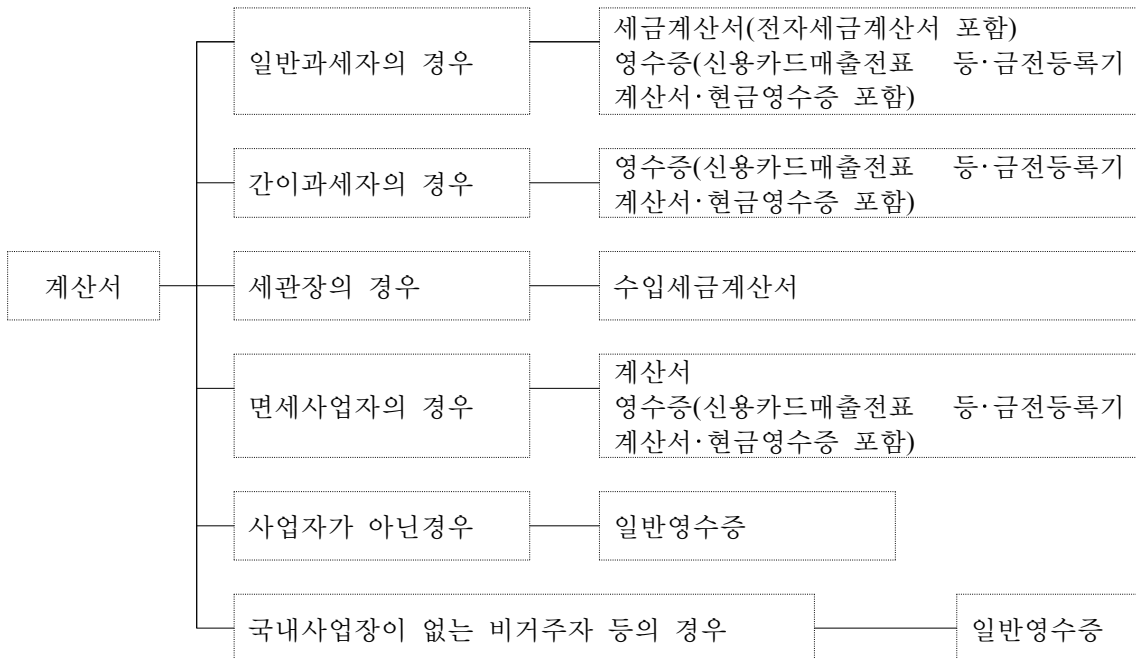
다. 세금계산서<sup>11)</sup>

1) 개요

가) 의의

- 사업자가 부가가치세가 과세되는 재화·용역을 공급하는 경우 법 제31조에 따라 부가가치세를 거래징수하고 이를 증명하기 위하여 공급받는 자에게 발급하는 세금영수증으로, 공급받는 자는 수취한 세금계산서에 의하여 거래징수당한 매입세액을 매출세액에서 공제받는 중요한 세무자료임
- 세금계산서는 넓은 의미에서 거래시 수수하는 세금계산서, 수입세금계산서<sup>12)</sup>, 계산서, 영수증<sup>13)</sup> 등 재화와 용역의 공급시 발급하는 거래 증빙을 뜻하지만 좁은 의미에서는 ‘일반사업자가 발급하는 세금계산서’의 의미를 갖고 있음<sup>14)</sup>

<표 II -4> 세금계산서의 종류



자료: 이성식(2012), p.791

11) 「부가가치세법」 제32조  
 12) 재화의 수입시 세관장이 발행하는 세금계산서  
 13) 거래징수의무가 없는 면세사업자는 영수증 또는 계산서를, 간이과세자는 영수증을 발급  
 14) 오윤과 전병욱(2012), pp. 3-5 발췌하여 요약함

## 2) 세금계산서의 기능<sup>15)</sup>

### 가) 사업자 측면

- 사업자가 재화 또는 용역을 공급함에 있어서 그 재화 또는 용역의 구체적인 내용을 적어 재화를 공급하거나 용역을 제공하는 송장의 역할을 함
  - 외상거래의 경우에는 별도의 청구서 없이 그 대금을 청구할 수 있으며 현금거래인 경우에는 그 대금을 영수하였음을 증명하는 역할을 함
  - 사업자가 재화 또는 용역을 공급하는 경우에 그에 대한 부가가치세를 징수하였음을 증명하는 역할을 함
  
- 간이과세자의 경우 발급받은 세금계산서 또는 발급하였거나 발급받은 영수증을 보관한 때에는 장부예의 기록의무를 이행한 것으로 봄
  
- 각종의 거래사실을 확인할 수 있는 증명서로 또는 장부예의 기록의 기초자료로서의 역할을 함

### 나) 세무행정적 측면

- 부가가치세의 납부세액을 계산하는 때에 매출세액에서 공제하는 매입세액은 원칙적으로 거래상대방으로부터 발급받은 세금계산서에 의하여 확인되는 세액에 한하도록 되어 있어 세금영수증의 기능을 지님
  - 사업자의 거래사실을 확인할 수 있는 서류로 활용함으로써 정확한 과세표준 및 세액 또는 소득금액 등을 계산할 수 있는 증명서류의 기능을 지님
  
- 사업자가 발급하였거나 발급받은 세금계산서에 대한 합계표를 정부에 제출하도록 하여 이를 과세자료로 활용함으로써 거래의 정상화를 기하고 거래의 은폐를 방지하는 기능을 지님

15) 이성식(2012), pp.791~793 참조

### 3) 세금계산서의 변천과정

□ 세금계산서와 관련된 연도별 개정내용을 살펴보면 다음 표와 같음

<표 II -5> 세금계산서제도의 개정 연혁

연도	변천 내용
1995	- 세금계산서 2매 발행 및 매입처별·매자료별 세금계산서합계표 제출 의무화
1996	- 매 자료별 세금계산서합계표 관련 가산세 완화 - 세금계산서 발급의무의 면제범위 조정
1997	- 전자계산조직에 의한 세금계산서 발급 허용
1998	- 세금계산서 임의적 기재사항 삭제
1999	- 전자계산조직에 의한 세금계산서 발급 의제 - 리스자산에 대한 세금계산서 발급방법에 대한 근거 마련
2001	- 전자세금계산서 발급요건 완화 - 공탁 등에 의한 재판시 세금계산서 발급특례
2002	- 법원의 경매광고비에 대한 세금계산서 발급의무제도 신설 - 매입처별 세금계산서합계표 착오기재시 매입세입공제 인정 - 영수증 발급대상자가 감가상각자산 등을 매각하는 경우 세금계산서 발급 가능 - 가스산업 구조개편 지원을 위한 세금계산서 발급특례 인정
2006	- 전기통신사업자의 세금계산서 발급특례 인정
2007	- 수정세금계산서 발급근거 및 발급사유 신설 - 세금계산서 선발행 요건 완화 - 외국항행선박 등에 제공하는 재화·용역에 대한 세금계산서 발급특례 - 사업양수도 관련 세금계산서 발급조항 개선 - 세금계산서 관련 가산세 중과
2008	- 가공세금계산서 등 수취자에 대한 가산세 중과 - 조달청 비축물자에 대한 재고매입세액 공제
2009	- 전자세금계산서제도 활성화 대책 마련
2010	- 전자세금계산서제도의 단계적 시행 - 전기사업자 등에 대한 전자세금계산서 발급 예외사항 규정 - 전자세금계산서 수신방법 및 수신시기 명확화
2011	- 공급받는 자를 허위로 한 세금계산서 발급시 세금계산서불성실가산세 부과 - 100% 자료상에 대한 세금계산서불성실 가산세 부과 - 전자세금계산서 발급·발급명세 전송의무 위반시 가산세 중복적용 배제 - 전자세금계산서 발급특례 업종 확대

연도	변천 내용
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세금계산서 발급의무 위반 가산세 명확화</li> <li>- 전자세금계산서 발급세액 공제 일몰 연장</li> <li>- 전자세금계산서 의무발급 개인사업자 범위 조정</li> <li>- 전자세금계산서 전송기한의 합리적 조정</li> <li>- 세금계산서 발급특례기한의 합리적 조정</li> <li>- 공인인증서 발급용역 제공시 세금계산서 제도 보완</li> <li>- 계약해제시 수정세금계산서 발급제도 개선</li> <li>- 세금계산서 수정발급 사유 확대</li> <li>- 세금계산서 지연수취시 매입세액 공제범위 명확화</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인사업자의 전자세금계산서 의무발급 기간 보완</li> <li>- 세금계산서의 선발급 요건 간소화</li> <li>- 세금계산서 관련 규제 완화</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전자세금계산서 의무발급기준 강화</li> <li>- 수출 적용 시 세금계산서 발급대상 추가</li> <li>- 수정수입세금계산서 발급 범위 조정</li> <li>- 전자세금계산서 발급세액 공제 제도 개선</li> </ul>

자료: 최기호, 「한국의 부가가치세의 과세체계: 현황과 쟁점」, 한·중 국제 심포지엄, 한국조세연구원, 2011. 4, 참조; 오윤과 전병욱(2012), p. 3 재인용; 2012년 이후는 국세청, 『개정세법 해설』, 각 연도

## 2. 전자세금계산서의 의의

### 가. 개요

- 전자세금계산서(E-Tax Invoice)란 사업자가 전자적 방법에 의해 세금계산서를 발급하고, 국세청에 전송하는 것으로 2010년부터 시행됨
  - 전자적 방법<sup>16)</sup>이란 다음과 같은 방법을 말함
    - 표준인증을 받은 ERP<sup>17)</sup> 및 ASP<sup>18)</sup>시스템을 통한 발급(1·2호)
    - 국세청장이 구축한 전자세금계산서 발급시스템을 이용한 발급(3호)
    - 현금영수증 발급장치를 통한 발급(4호)

16) 「부가가치세법 시행령」 제68조④

17) ERP(Enterprise Resources Planning: 전사적 자원관리): 기업 전체의 경영자원을 효과적으로 이용하기 위해 구축한 통합정보시스템

18) ASP(Application Service Provider): 전자세금계산서 발급 대행을 위한 응용프로그램을 활용한 중개 사업자

- 전자세금계산서는 종이 세금계산서를 발급하는 경우와 동일하게 재화 또는 용역을 공급할 때에 세금계산서를 공급받는 자에게 발급해야 함<sup>19)</sup>
  - 또한, 전자세금계산서를 발급한 후 즉시 국세청에 전송함을 원칙으로 하되, 전자세금계산서 발급일의 다음 날(공휴일인 경우 그 다음 날)까지는 반드시 국세청에 전송해야 함<sup>20)</sup>

## 나. 도입배경<sup>21)</sup>

### 1) 납세협력비용 절감

- 경제성장에 따라 기업간의 거래가 복잡·다양화되고, 거래규모가 증가함에 따라 세금계산서를 수동으로 작성·보관 및 신고하는 데 많은 비용이 발생하여 이에 대한 절감 노력이 필요

### 2) 세무거래 투명성 확보

- 종전 종이세금계산서는 신고 직전 소급발급 등 거짓 세금계산서를 발급하는 방법으로 세금을 탈루하는 사례가 있었음에도 이를 적발하는데 오랜 시간이 소요되는바, 종이세금계산서의 처리절차는 [그림 II-3]과 같음
  - ① 사업자와 거래처 간 거래가 이루어짐에 따라 양식에 직접 기입하거나 전산을 통해 세금계산서를 생성·보관
  - ② 부가가치세 신고/납부 기간에 사업장 관할세무서로 부가가치세 신고서를 수기 작성하여 세무서 방문 또는 우편신고를 수행하며, 세금계산서 합계표는 수기 또는 전산매체로 제출하거나, 또는 홈택스서비스(HTS)를 이용하여 전자신고를 하고, 세금계산서 합계표를 전자적으로 제출
  - ③ 사업장 관할세무서에서 신고서 및 세금계산서합계표를 입력함

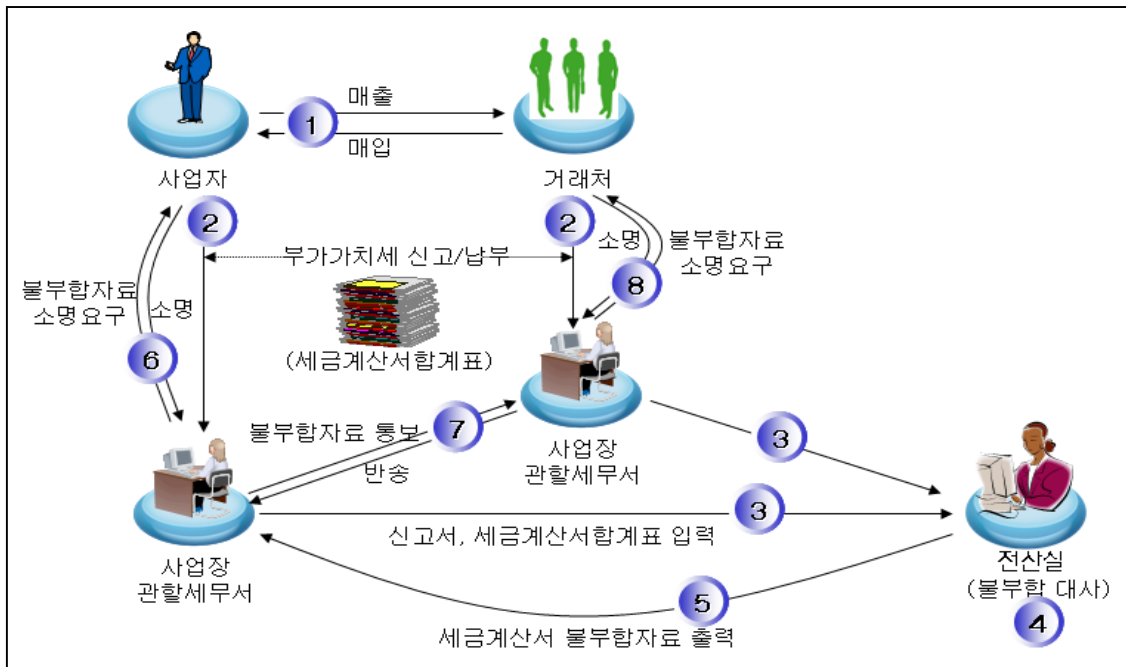
19) 「부가가치세법」 제34조

20) 「부가가치세법」 제32조③, 「부가가치세법 시행령」 제68⑥

21) 국세청(2015), p. 10

- ④ 사업자와 거래처에서 각각 제출한 세금계산서합계표의 불부합 여부를 검토 (세금계산서 불부합집계표 등 과세자료 전산처리)
- ⑤ 사업자와 거래처의 세금계산서합계표가 불부합할 경우, 사업자의 관할세무서로 세금계산서 불부합 자료 통보
- ⑥ 사업자의 관할세무서에서 해당 사업장에 세금계산서 불부합자료에 대한 소명자료를 요구, 사업자가 이에 대해 소명
- ⑦ 거래처 사업장 관할세무서로 세금계산서 불부합자료를 통보
- ⑧ 거래처 사업장 관할세무서에서 거래처로 세금계산서 불부합 자료를 통보 하고, 거래처에서 이에 대해 소명

[그림 II -3] 종이세금계산서 처리절차



자료: 국세청, 『전자세금계산서 시스템 구축 사업계획서』, 2008, p.10.

- 반면, 전자세금계산서는 발급 즉시 국세청에 전송하여 자료상 조기 색출 등 세무거래 투명성 확보에 기여
  - 이전에도 전자세금계산서 발행은 가능하였으나 국세청에 실시간 통보하는 시스템은 구축되어 있지 않았음

### 3) 경제의 디지털화로 도입여건 성숙

- 대기업을 중심으로 ERP 또는 ASP 시스템을 통하여 전자적인 방법으로 세금 계산서를 발급하는 기업이 확산되고 있는 추세

#### 다. 의무발급대상자

- 2010년부터 법인이든 개인이든 사업자는 전자세금계산서를 발행할 수 있으며 인터넷 등 전자발급 여건과 사업규모 등을 감안하여 단계적으로 전자세금계산서 발급을 의무화함
  - 법인사업자는 2011년부터, 직전연도의 사업장별 재화 및 용역의 공급가액의 합계액이 10억원 이상인 개인사업자는 2012년부터 의무적으로 전자세금계산서를 발급하여야 함
  - 2014.7.1.이후 공급하는 분부터 전자세금계산서 의무발급 개인사업자 대상 기준금액이 직전연도 사업장별 공급가액의 합계액 3억원 이상으로 변경됨
- 세무서장은 개인사업자가 전자세금계산서를 발급해야 하는 기간이 시작되기 1개월 전까지 그 사실을 해당 개인사업자에게 통지해야 함

〈표 II -6〉 전자세금계산서 발급의무 대상자 변천과정

연도	주요 내용
2010	- 2010.1.1.부터 대통령령이 정하는 법인사업자 → 1년 유예됨
2011	- 2011.1.1.부터 모든 법인 사업자
2012	- 모든 법인사업자 - 2012.1.1.부터 직전연도 사업자별 공급가액의 합계액이 10억원 이상인 개인 사업자
2014	- 2014.7.1.부터 모든 법인사업자와 2013년 매출이 3억원 이상인 개인사업자

주: 가산세의 경우 공급가액을 기준으로 부과

라. 발급방법

1) 국세청 홈택스 홈페이지를 통한 발급방법

- 전자세금계산서 발급이 필요한 경우 수시로 홈택스에 공인인증서로 로그인하거나 일반사용자 로그인 후 보안카드 번호를 입력을 통해 세금계산서를 작성하여 거래처에 발급(e-mail)하는 방법임
  - 별도 시스템 개발 없이 모든 사업자가 무료로 이용 가능하며, 국세청 시스템을 이용하는 경우 그 즉시 국세청 시스템에 입력처리되므로 별도의 전송절차가 필요 없음

<표 II -7> 전자세금계산서시스템 구축 및 운영 사업 추진 현황

사업명	주요 내용
ISP/BPR (’08.06~’08.09)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성공적인 전자세금계산서시스템 구축을 위한 미래모델 설계</li> <li>- 기업의 납세협력비용 절감 추진</li> <li>- 자료상 일소 등 세금계산서 수수질서 확립</li> </ul>
시스템 구축 (’09.1~’09.12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전자세금계산서 시스템 구축</li> <li>- 홈페이지(발급·조회), 내부직원업무지원 시스템</li> <li>- 대용량 연계 수집 시스템, 자료상 분석/모니터링 시스템</li> <li>- ARS 발급 및 상담서비스 시스템 구축</li> </ul>
고도화 1단계 (’10.01~’10.12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ e세로 홈페이지 고도화</li> <li>- 전자세금계산서 인증체계 개선</li> <li>- 사용자 중심의 홈페이지 메뉴체계 개선</li> <li>○ 자료상 혐의자 분석 고도화</li> </ul>
고도화 2단계 (’11.01~’11.12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개인사업자 시행 대비 발급 편의성 제공</li> <li>- 전자세금계산서 ARS보안카드 발급기능 개발 등</li> <li>○ 도로명주소법 시행에 따른 시스템 개선</li> <li>○ 모바일 전자세금계산서 조회 서비스 개발</li> <li>○ e세로 전용 e메일 계정 관리 서비스 제공</li> <li>○ 자료상 예측모형 고도화</li> </ul>

자료: 국세청(2012), p. 4

## 2) 세금계산서 발급시스템 임대사업자 등(ASP, ERP)을 통한 발급방법

- 세금계산서 발급시스템 임대사업자들이 사업목적으로 구축한 시스템(ASP) 또는 법인이 구축한 ERP시스템을 이용하는 방법임
  - 전자세금계산서 발급시스템을 개발하여 그 시스템을 제공하는 것을 주업으로 하는 임대사업자(ASP)의 시스템에 접속하여 발급 및 국세청에 전송하는 방법으로 건당 일정 수수료를 부담함
  - 대법인들이 기 구축된 ERP시스템에 전자세금계산서가 발급 및 국세청 전송까지 될 수 있도록 개발한 시스템을 이용하여 발급 및 국세청에 전송하는 방법임

## 3) 기타

- 이외의 전자세금계산서 발급방법은 <표 II-8>에 나타난 바와 같음

<표 II -8> 전자세금계산서 발급방법

발급방법	내용
국세청 홈택스 시스템	영세사업자의 부담 등을 감안하여 국세청에서 무료로 전자세금계산서를 발급할 수 있도록 구축한 시스템에 접속하여 발급하는 방법
시스템사업자(ERP, ASP)	표준인증을 받고 국세청에 등록된 민간 사업자의 ERP 시스템이나 ASP사이트 등에 접속하여 발급하는 방법
전화 ARS 방식	인터넷 사용이 어려운 경우 세무서에서 보안카드를 발급받아 국번없이 125-1-2-3번을 눌러 전화로 발급하는 방법
세무서 대리발급	거래관련 증명서류(거래계약서, 무통장 입금증 등)을 가지고 세무서에 방문하여 발급하는 방법

주: 국세청(2015), p. 207

## 마. 전자세금계산서 발급·전송으로 인한 혜택

### 1) 세액공제<sup>22)</sup>

- 2014.1.1.부터 2015.12.31.까지 발급하는 분은 개인사업자(법인사업자 제외)가 전자세금계산서를 발급하고 발급명세를 발급일의 다음 날까지 국세청에 전송한 경우에 한정하여 건당 200원의 발급세액 공제를 받을 수 있음
  - 연간 공제한도 100만원

### 2) 부가가치세 신고서(합계표) 작성 시 거래처별 명세표 작성의무 면제<sup>23)</sup>

- 전자세금계산서로 발급하고 국세청에 과세기간(예정신고의 경우에는 예정신고 기간) 마지막 날의 다음달 11일까지 전송된 분에 대해서는 「과세기간 종료일 다음달 11일까지 전송된 전자세금계산서 발급분」란에 합계액만 기재하고, 거래처별 개별명세표를 작성할 필요가 없음

### 3) 세금계산서 보관의무 면제<sup>24)</sup>

- 전자세금계산서를 발급하고 전송한 경우 세금계산서 보관의무 5년을 면제함
  - 세금계산서를 출력·보관할 필요가 없어 종이세금계산서 발급 시 작성·송달·보관 비용이 절감됨

## 바. 전자세금계산서 발급·전송의무 위반 시 가산세<sup>25)</sup>

- 전자세금계산서 발급의무자가 전자세금계산서를 미발급한 경우에는 원칙적으로 공급가액의 2%, 지연발급한 경우에는 1%, 미전송 및 지연전송한 경우에는 각각 0.3%(법인 1%), 0.1%(법인 0.5%)의 가산세를 부과함

22) 「부가가치세법」 제47조, 「부가가치세법 시행령」 제89조

23) 「부가가치세법」 제54조②

24) 「부가가치세법」 제71조③

25) 「부가가치세법」 제60조②

- 발급시기에 전자세금계산서 외의 세금계산서를 발급한 경우에는 발급자에게 1%의 가산세를 부과함
- 지연발급·미전송·지연전송가산세에 대해서는 그 위무위반의 종류별로 각각 5천만원(「중소기업기본법」제2조제1항에 따른 중소기업이 아닌 기업은 1억원) 한도로 부과함
  - 고의적 위반은 한도 없음
- 또한, 발급위반에 대한 가산세가 적용되는 경우에는 전송위반에 대한 가산세는 중복하여 부과되지 않음

〈표 II -9〉 전자세금계산서 발급 관련 가산세

구분	내용	발급자	수취자	
발급	미발급	- 발급시기가 지난 후 공급시기가 속하는 과세기간 <sup>1)</sup> 에 발급하지 않은 경우	2%	과세기간 경과 후 수취시 매입세액불공제
	지연발급	- 발급시기가 지난 후 공급시기가 속하는 달의 다음달 10일 지나서 해당 과세기간 내에 발급한 경우	1%	1%
	종이발급	- 발급시기에 전자세금계산서 외의 세금계산서 발급	1%	
전송	지연전송	- 발급일의 다음 날이 지난 후 공급시기가 속하는 과세기간 다음달 11일까지 전송	개인 0.1% 법인 0.5%	해당없음
	미전송	- 발급일의 다음 날이 지난 후 공급시기가 속하는 과세기간 다음달 11일까지 미전송	개인 0.3% 법인 1.0%	

주: 1) 1월~5월 거래분은 6월 30일까지 발급, 6월 거래분은 특례규정에 의해 7월 10일까지 발급  
7월~11월 거래분은 12월 31일까지 발급, 12월 거래분은 특례규정에 의해 1월 10일까지 발급  
자료: 국세청(2015), p. 24

- <표 II-10>에 나타난 바와 같이, 미전송 및 지연전송 시 높은 가산세율 적용 시기는 다음과 같음
- 법인사업자 : 2014.1.1.이후 공급하는 분부터 적용
  - 전자세금계산서 의무발급 개인사업자 : 2017.1.1.이후 공급하는 분부터 적용

<표 II -10> 전자세금계산서 발급 관련 가산세의 변천과정

연도	주요 내용
2010	전자세금계산서 발행 의무가 유예됨에 따라 부과하지 않음
2011	- 법인사업자 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 미발급 : 2%</li> <li>▪ 지연발급, 지연수취 : 1%</li> <li>▪ 지연전송 : 0.1%</li> <li>▪ 미전송 : 0.3%</li> </ul>
2012	- 법인사업자: 변화 없음 - 개인사업자: 법인사업자와 동일
2014	- 법인사업자 가산세 변경 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지연전송 : 0.1% → 0.5%</li> <li>▪ 미전송 : 0.3% → 1.0%</li> </ul>
2015	- 개인사업자 가산세 변경 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지연전송 : 0.1% → 0.5%</li> <li>▪ 미전송 : 0.3% → 1%</li> <li>▪ 2017.1.1.이후 공급하는 분부터 적용</li> </ul> - 미발급했으나 종이세금계산서를 발급한 경우에도 미발급가산세를 1% 부과

주: 가산세는 공급가액을 기준으로 부과

사. 전자세금계산서와 종이세금계산서의 비교

□ 전자세금계산서와 종이세금계산서를 비교한 내용은 <표 II-11>와 같음

<표 II -11> 전자세금계산서와 종이세금계산서의 비교

구분	전자세금계산서	종이세금계산서
발급의무자	- 법인사업자 - 직전연도공급가액 합계 3억원 이상 개인사업자	- 공급가액 3억원 미만 개인사업자
발급시기	- 부가가치세법 제15~17조(공급시기)에 발급 - 월합계 세금계산서 등 특례의 경우 익월 10일까지 발급	- 좌동
발급형태	- 전자적 방법으로 발급	- 종이로 발급
보관형태	- 보관의무 없음	- 종이로 보관
발급방법	- 국세청 홈택스를 이용하여 발급 - 발급대행서비스(ERP, ASP)을 이용하여 발급	- 수동
수신방법	- 이메일(E-mail) 등으로 수신	직접 또는 우편수신
전송의무	- 발급일 다음날까지 전송	신고 시 합계표 제출
혜택	- 발급건당 200원 세액공제(연간 100만원 한도, 법인제외) - 합계표 개별 명세 작성의무 면제	-
불이익	- 미(지연)발급: 공급가액의 2%(1%) - 미(지연)전송: 공급가액의 0.3%(0.1%) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 법인은 1%(0.5)</li> </ul>	- 좌동 - 없음
서명	- 공인인증서 또는 보안카드로 전자서명	- 실제인감(필수요건 아님)

자료: 국세청(2015), p. 12

### 3. 전자계산서의 의의<sup>26)</sup>

#### 가. 개요

- 「소득세법」 제163조제1항에 따른 전자계산서는 「전자문서 및 전자거래 기본법」 제24조제1항에 제정된 전자계산서의 표준에 따라 생성·발급·전송되어야 함
  - 원칙적으로 계산서도 재화 또는 용역을 공급할 때에 계산서를 공급받는 자에게 발급<sup>27)</sup>해야 하며, 전자계산서 발급명세를 발급일의 다음날까지 국세청에 전송<sup>28)</sup>하여야 함

#### 나. 도입배경

##### 1) 전자계산서 발급시스템 구축

- 전자계산서 발급의무가 적용되는 사업자 대부분이 전자세금계산서 발급에 참여하고 있어 전자계산서 발급의무 여건이 갖추어짐에 따라 전자계산서 발급의무를 단계적으로 시행하게 되었음
- 2013.4.4. 이후로 전자계산서 발급시스템을 도입하여 부가가치세 면세 전자계산서를 발급하거나 국세청에 전송할 수 있으나, 전자계산서 발급과 전송의 의무화되어 있지 아니하고 선택사항으로 규정되어 있었음
  - 2013년 4월 전자계산서 발급시스템이 구축되어 있고, 그간 발급의무 사항은 아니었으나 많은 사업자가 전자발급에 자발적으로 참여하고 있음

##### 2) 납세협력비용 절감

- 종이계산서 발급·송달·보관 등에 따른 불편 해소, 납세협력비용 절감 및 회계처리 편리성을 제고하고자 함

26) 국세청(2015), pp. 60~65 참조.

27) 「소득세법 시행령」 제212조②, 「법인세법 시행령」 제164조①

28) 「소득세법 시행령」 제211조⑨, 「법인세법 시행령」 제164조⑤

### 3) 세무거래 투명성 확보

- 부가가치세 과세거래에 비해 면세거래의 세원투명성이 취약한 점을 감안하여 계산서도 발급 즉시 국세청에 전송토록 하여 무자료 거래 및 소급발급 관행 등을 사전에 차단함으로써 세무거래의 투명성을 확보하고자 함

#### 다. 의무발급대상자<sup>29)</sup>

- 2015년 7월 1일 재화·용역 공급분부터 법인사업자 및 2014년 기준 사업장별 재화·용역의 공급가액의 합계액이 3억원 이상인 개인사업자는 종이계산서 대신 전자계산서를 의무발급해야 함
  - 전자세금계산서 의무발급 대상자는 계산서도 전자발급해야 함
  - 2014년 기준 전자계산서 의무발급 대상자는 약 1,122천명(법인사업자 673천명, 개인사업자 449천명)에 달함
- 2016년 1월 1일부터는 직전 과세기간의 총수입금액이 10억원 이상인 개인사업자는 계산서도 의무적으로 발급해야 함
  - 총수입금액이란 사업소득에 대응되는 총수입금액으로, 부가가치세 과세 공급가액 및 면세사업 수입금액의 합계액임
    - 직전 과세기간의 총수입금액 10억원 이상은 부가가치세 과세 공급가액 및 면세 수입금액의 합계액을 기준으로 판단함
- <표 II-12>는 2015년 7월 1일부터 시행되는 전자계산서 의무발급 대상자를 정리한 표임

29) 「소득세법」 제163조①, 「법인세법」 제121조①

〈표 II -12〉 전자계산서 의무발급 대상자

구분	사업형태	전자계산서 의무발급 여부(○, ×)	
		여부	내용
법인 사업자	부가가치세 과세, 면세 구분 없음	○	과세거래는 전자세금계산서, 면세 거래는 전자계산서 의무발급
개인 사업자	부가가치세 과세 사업만 영위	×	과세사업만 영위하므로 계산서 발급 대상 면세거래가 없음
	부가가치세 과세·면세 사업 겸업	○	직전연도 과세 공급가액이 3억원 이상인 경우 면세거래에 대해 발급의무
	부가가치세 면세 사업만 영위	○ (2016년 이후 적용)	직전연도 총수입금액이 10억원 이상인 경우 면세계산서 발급 의무가 있으며 → 2016년 이후 거래분부터 적용

자료: 국세청 보도자료, 「7월부터 전자계산서 발급의무 제도 시행」, 2015.6.29

## 라. 발급 방법

- 사업자 범용 또는 전자세금계산서용 공인인증서를 발급받거나, 공인인증서 발급이 어려운 경우 가까운 세무서를 방문하여 전자(세금)계산서 보안카드를 발급받은 후 국세청 홈택스, 발급대행 사업자(ASP, ERP), 전화(ARS) 그리고 세무서에 발급신청을 이용하여 발급함

## 마. 전자계산서 발급·전송으로 인한 혜택

- 장부작성과 회계처리 및 세무신고의 간편함으로 인한 납세협력비용 절감뿐만 아니라 전자계산서를 발급하고 그 발급내역을 국세청에 전송하면 다음과 같은 세제상 혜택을 부여함

### 1) 세액공제<sup>30)</sup>

- 법인을 제외한 개인사업자에 한해 전자계산서 발급명세를 국세청장에게 전송하는 경우 연간 100만원 한도 내에서 발급 건당 200원을 소득세 산출세액에서 공제함

○ 2015.1.1. 거래분부터 적용하며 2018.12.31.까지 적용함

30) 「소득세법」 제56조의3, 「소득세법 시행령」 제116조의4

2) 지출증명 보관 및 의무 면제<sup>31)</sup>

□ 전자계산서 발급명세를 국세청장에게 전송한 경우 증명서류 보관 의무를 면제함

3) 신고간편<sup>32)</sup>

□ 전자계산서를 발급하거나 발급받고 과세기간 종료일의 다음달 11일까지 국세청장에게 전송한 경우에는 매출·매입처별 계산서 합계표 작성 시 거래처별 명세서 작성을 요하지 않음

바. 전자계산서 발급·전송의무 위반 시 가산세

- 전자계산서를 과세기간 내에 발급하지 않거나 전송하지 않는 경우에는 계산서 발급자 또는 수취자에게 1~2%의 가산세를 부과함
  - 가산세 부과한도는 그 위무위반 종류별로 각각 5천만원(「중소기업기본법」 제2조 제1항에 따른 중소기업이 아닌 기업은 1억원)이며, 고의적 위반은 한도 없음
  - 발급 위반에 대한 가산세가 적용되는 경우에는 전송 위반에 대한 가산세를 부과하지 않음

〈표 II -13〉 전자계산서 발급 관련 가산세

구분		내용	발급자	수취자
발급	미발급	- 과세기간 <sup>1)</sup> 에 계산서를 발급하지 않은 경우	2%	-
	종이발급	- 발급시기에 전자계산서 외의 계산서 발급	1% - 2016년 이후	-
전송	지연전송	- 발급일의 다음 날이 지난 후 과세기간말의 다음달 11일까지 전송	*연도별·사업자별로 다름	-
	미전송	- 발급일의 다음 날이 지난 후 과세기간말의 다음달 11일까지 미전송		

주 : 1) 1월~11월 거래분은 12월 31일까지 발급, 12월 거래분은 특례규정에 의해 1월 10일까지 발급  
 자료: 국세청(2015), p. 63

31) 「소득세법 시행령」 제208의2⑤, 「법인세법 시행령」 제158조⑤

32) 「소득세법」 제163⑤, 「법인세법」 제121조⑤

- 다만, 2015년 7월 1일부터 전자계산서 발급의무제도가 단계적으로 시행됨을 감안하여 전자계산서 지연(미)전송 가산세는 발급의무일이 속하는 과세기간의 다음 과세기간부터 <표 II-14>와 같이 단계적으로 적용될 예정임
- 전자계산서 발급의무 적용시기는 다음과 같음
    - 전자세금계산서 의무발급자: 2015.7.1.부터
    - 직전과세기간의 총수입금액이 10억원 이상인 개인사업자: 2016.1.1부터

<표 II -14> 전자계산서 전송위반에 따른 연도별 가산세율

구분		2016	2017	2018	2019
지연전송	전자세금계산서 의무발급자	0.1%	0.5%	0.5%	0.5%
	직전과세기간 총수입금액 10억원 이상 개인	-	0.5%	0.5%	0.5%
미전송	전자세금계산서 의무발급자	0.3%	1%	1%	1%
	직전과세기간 총수입금액 10억원 이상 개인	-	1%	1%	1%

자료: 국세청(2015), p. 64

### Ⅲ. 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 의의 및 현황





### Ⅲ. 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 의의 및 현황

#### 1. 개요<sup>33)</sup>

- 2010. 1. 1.부터 전자세금계산서 발급제도가 시행되면서 동 제도를 활성화할 목적으로 전자세금계산서 발급분에 대하여 일정금액을 세액공제하여 납세자의 부담을 덜어주는 제도임
  - 「전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제특례」제도는 2010년 시행된 이후로 2013년과 2015년도 말까지로 두 차례에 걸쳐서 일몰이 연장됨

#### 가. 공제대상 사업자

- 2014.1.1.부터 2015.12.31.까지 발급하는 분은 개인사업자(법인사업자 제외)가 전자세금계산서를 발급하고 세금계산서 발급명세서를 발급일의 다음 날까지 국세청장에게 전송한 경우임
  - 2014.1.1.이후 발급하는 분부터는 세액공제 대상에서 법인사업자를 제외하고 개인사업자만 공제할 수 있도록 개정함
    - 2010.1.1.부터 2013.12.31.까지 발급하는 분은 사업자(개인사업자, 법인사업자)가 세액공제 대상이었음
  - 2013.1.1.이후 전자세금계산서를 발급하는 분부터 법정기한 내에 발급하고 전송한 경우에만 공제됨을 명확히 함

#### 나. 공제금액 및 공제한도

- 전자세금계산서 발급 건당 200원이며, 공제한도는 연간 100만원임

33) 「부가가치세법」 제47조, 「부가가치세법 시행령」 제89조

- 2010.12.31.이전 공급분까지는 발급건당 100원이었으나, 2011.1.1. 이후 공급분부터 건당 200원이 공제됨
- 공제한도는 2010.1.1. 이후로 연 100만원을 유지함

다. 공제방법 및 공제시기

- 예정·확정신고 시 전자세금계산서 발급세액공제신고서를 제출해야 하며, 해당 과세기간의 부가가치세 납부세액에서 공제할 수 있음

라. 연도별 변천과정

- 2014년 1월 1일부터 법인사업자의 경우 전자세금계산서 발급제도가 정착된 점을 고려하여 전자세금계산서 발급의 조기 정착을 위한 세액공제특례의 대상에서 제외하되, 개인사업자의 경우 세액공제특례의 적용기한을 2015년 12월 31일까지로 연장함
  - 전자세금계산서 의무발급대상자의 적용시기는 법인사업자는 2011년 1월부터, 직전연도의 사업장별 재화 및 용역의 공급가액의 합계액이 10억원 이상인 개인사업자는 2012년 1월부터, 직전연도의 사업장별 재화 및 용역의 공급가액의 합계액이 3억원 이상인 개인사업자는 2014년 7월부터임
- 2011.1.1. 이후 공급분부터 건당 100원에서 200원으로 공제금액이 상향조정되었으며, 한도는 100만원을 유지하고 있음

<표 III-1> 전자세금계산서 발급 전승에 대한 세액공제 변천과정

연도	주요 내용	일몰기한
2010	- 2010.1.1.부터 발급 건을 대상으로 건당 100원 - 연간 공제한도 100만원 * 의무대상자가 아닌 개인사업자의 경우도 공제가능	2011.12.31
2011	- 2011.1.1. 발행 건부터 건당 200원 - 연간 공제한도 100만 원	2013.12.31
2012	- 변화 없음	2015.12.31
2014	- 2014.1.1.부터 법인사업자 공제 폐지 - 개인사업자의 경우 건당 200원, 공제한도 100만 원	2015.12.31

## 2. 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황

### 가. 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 신고현황

- 전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제 신고현황을 살펴보면, 공제건수는 2011년 56만 6,354건에서 2013년에는 83만 4,166건으로 약 1.5배 증가하였으며, 전년 대비 16.7% 증가하였음
  - 전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제 신고현황을 살펴보면, 공제세액은 2011년 약 301억원에서 2013년에는 약 457억원으로 1.5배 증가하였으며, 전년 대비 10.9% 증가하였음
  - 2012년 사업자 수와 공제세액이 전년 대비 각각 26.3%, 37.1% 증가한 것은 사업장별 공급가액이 10억원 이상인 개인사업자의 전자세금계산서 발급이 2012년부터 의무화한 데 기인함

<표 III-2> 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 신고현황

(단위: 건, 백만원, %)

	2011	2012	2013
사업자수	566,354	715,073	834,166
	( - )	(26.3)	(16.7)
공제세액	30,118	41,290	45,772
	( - )	(37.1)	(10.9)

주: 1. ( ) 안은 전년대비 증감율임  
 2. 건수는 제2기의 건수임  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

### 나. 사업자유형별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황

- 전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제 신고현황을 사업자유형별로 살펴보면, 2013년 기준 신고건수는 법인사업자와 개인사업자가 각각 40만 5,679건, 42만 8,487건으로 나타났으며, 공제세액은 법인사업자 약 301억원, 개인사업자 약 15억원으로 집계되었음

- 한편, 개인사업자의 경우에는 사업장별 공급가액이 10억원 이상인 경우 2012년부터 전자세금계산서 발급이 의무화되어 2012년에 신고건수는 2011년 대비 약 47.7%, 공제세액은 168.6%가 증가하였음

<표 III-3> 사업자유형별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황

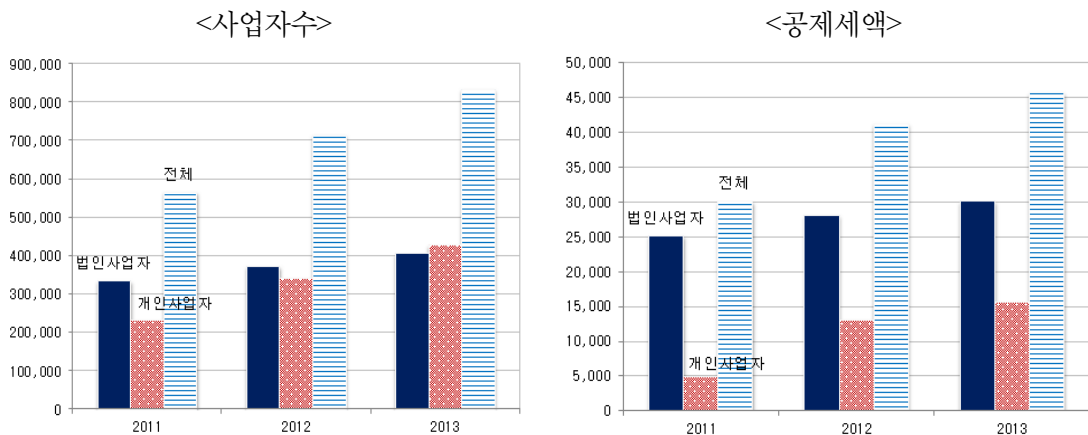
(단위: 건, 백만원, %)

	사업자수			세액		
	법인사업자	개인사업자	합계	법인사업자	개인사업자	합계
2011	334,788	231,566	566,354	25,227	4,891	30,118
	-	-	-	-	-	-
2012	373,135	341,938	715,073	28,154	13,136	41,290
	(11.45)	(47.66)	(26.26)	(11.60)	(168.57)	(37.09)
2013	405,679	428,487	834,166	30,139	15,633	45,772
	(8.72)	(25.31)	(16.65)	(7.05)	(19.01)	(10.85)

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

[그림 III-1] 사업자유형별·연도별 세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황

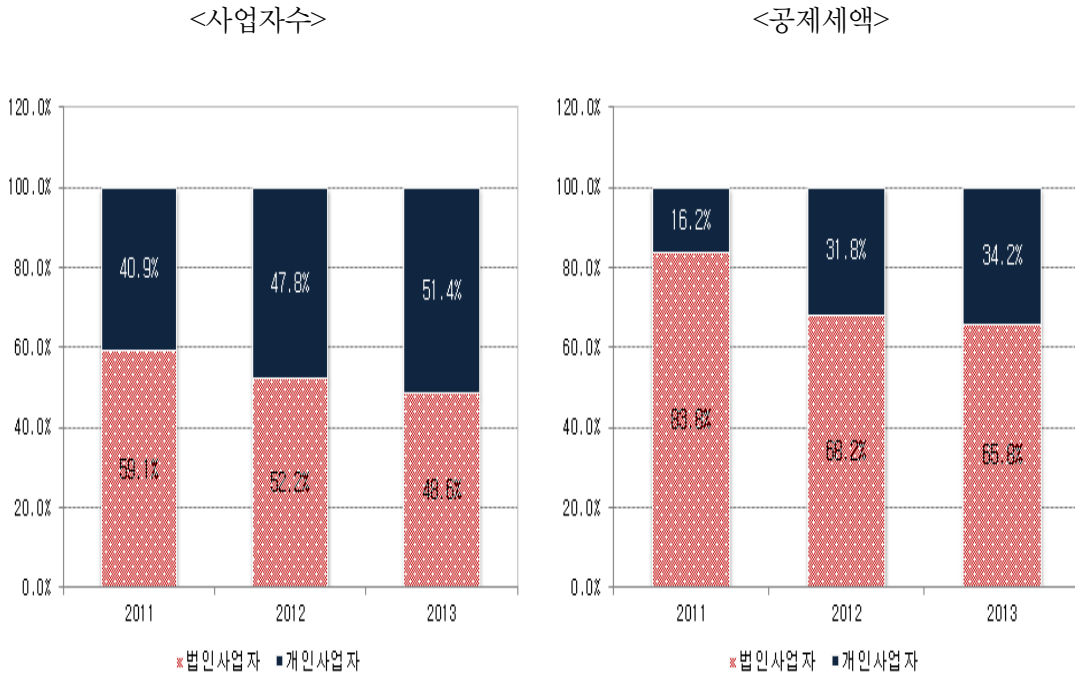
(단위: 건, 백만원)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각연도

- 사업자유형별로 세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 비중을 비교해 보면, 신고건수는 2013년 기준 법인사업자와 개인사업자 간의 비중이 각각 48.6%, 51.4%로 유사한 것으로 나타남
  - 반면, 공제세액 금액 측면에서는 법인이 65.8%로 그 비중이 더 큰 것으로 나타났음

[그림 III-2] 사업자유형별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 비중 비교



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

#### 다. 일반(법인 및 개인)과세자의 감면·공제세액 내역별 신고현황

- 일반과세자 부가가치세 경감·공제세액 신고 현황에서 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제가 차지하는 비중은 2013년 신고건수 기준 31.9%로 나타났으며, 전자신고세액공제가 34.9%로 가장 큰 비중을 보였고, 이어서 신용카드매출전표 발행세액 공제 33.1%의 순으로 나타남
- 반면, 세액공제 금액의 경우에는 신용카드매출전표 발행세액 공제가 전체 경감·공제세액에서 차지하는 비중이 80.7%에 이르고 있으며, 전자신고세액공제는 1.7%에 불과한 것으로 나타남

<표 III-4> 일반(법인 및 개인)과세자의 감면·공제세액 내역별 신고현황

(단위: 건, 백만원, %)

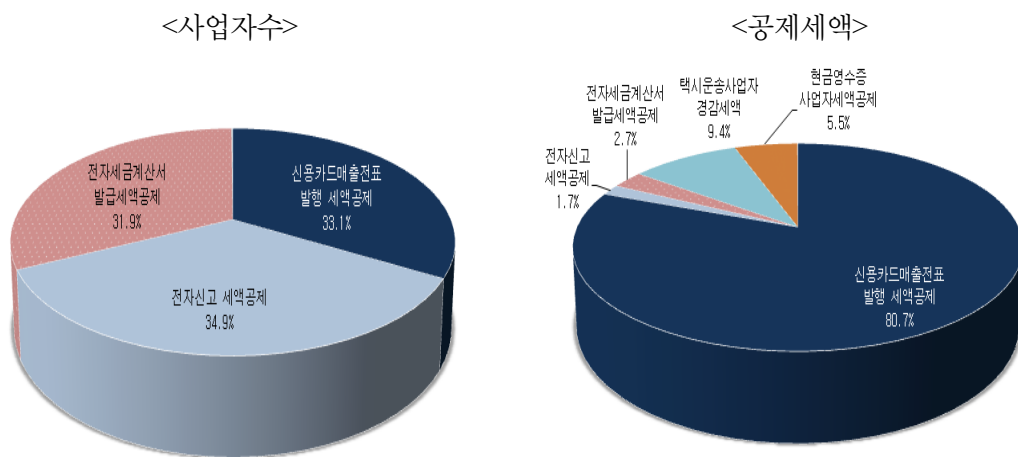
	2011		2012		2013	
	사업자수	공제세액	사업자수	공제세액	사업자수	공제세액
합 계	2,219,855	1,579,350	2,434,223	1,693,347	2,618,647	1,675,183
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
신용카드매출전표 발행세액공제 <sup>1)</sup>	809,599	1,264,875	834,197	1,364,319	867,754	1,352,283
	(36.5)	(80.1)	(34.3)	(80.6)	(33.1)	(80.7)
전자신고 세액공제	841,341	23,046	882,059	25,756	914,014	28,071
	(37.9)	(1.5)	(36.2)	(1.5)	(34.9)	(1.7)
전자세금계산서 발급세액공제	566,354	30,118	715,073	41,290	834,166	45,772
	(25.5)	(1.9)	(29.4)	(2.4)	(31.9)	(2.7)
원산지확인서발급세액공제	-	-	38	6	27	4
	-	-	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
택시운송사업자 경감세액	1,621	151,547	1,634	150,838	1,626	157,075
	(0.1)	(9.6)	(0.1)	(8.9)	(0.1)	(9.4)
현금영수증 사업자세액공제	123	109,431	113	110,592	227	91,442
	(0.0)	(6.9)	(0.0)	(6.5)	(0.0)	(5.5)
기타경감 세액공제	817	331	1,109	546	833	536
	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)

주: 1) 현금영수증 발행세액 공제를 포함함

1. ( ) 안은 전체 감면·공제세액에서 차지하는 비중

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

[그림 III-3] 일반(법인 및 개인)과세자의 감면·공제세액 내역별 비교(2013년 기준)



주: 현금영수증 발행세액 공제를 포함함

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

라. 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 신고현황

□ 법인사업자의 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 비중을 살펴보면, 2013년 기준으로 신고건수는 제조업이 26.4%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 이어서 서비스업 20.6%, 도매업 19.1%의 순으로 나타남

○ 공제세액 금액 측면에서 살펴보면, 공제건수와 마찬가지로 2013년 기준으로 제조업이 31.6%로 가장 높고, 이어서 서비스업 25.7%, 도매업 22.9%의 순임

<표 III-5> 법인사업자의 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황

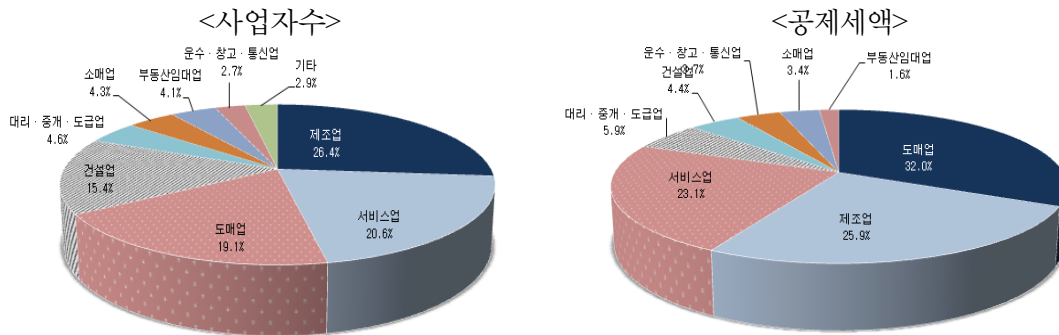
(단위: 건, 백만원, %)

	2011		2012		2013	
	사업자수	세액	사업자수	세액	사업자수	세액
<b>법인사업자</b>	334,788	25,227	373,135	28,154	405,679	30,139
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
농·임·어업	982	17	1,237	20	1,460	24
	(0.3)	(0.1)	(0.3)	(0.1)	(0.4)	(0.1)
광업	538	19	533	20	561	20
	(0.2)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)
제조업	86,912	6,336	98,033	7,147	106,989	7,733
	(26.0)	(25.1)	(26.3)	(25.4)	(26.4)	(25.7)
전기·가스·수도업	824	60	969	69	1,170	75
	(0.2)	(0.2)	(0.3)	(0.2)	(0.3)	(0.2)
도매업	65,649	8,218	72,414	9,070	77,655	9,533
	(19.6)	(32.6)	(19.4)	(32.2)	(19.1)	(31.6)
소매업	13,011	781	15,294	901	17,381	1,006
	(3.9)	(3.1)	(4.1)	(3.2)	(4.3)	(3.3)
부동산매매업	1,519	37	1,836	48	2,133	55
	(0.5)	(0.1)	(0.5)	(0.2)	(0.5)	(0.2)
건설업	55,415	1,078	59,395	1,208	62,349	1,301
	(16.6)	(4.3)	(15.9)	(4.3)	(15.4)	(4.3)
음식업	4,407	91	4,848	100	5,746	107
	(1.3)	(0.4)	(1.3)	(0.4)	(1.4)	(0.4)
숙박업	544	31	619	33	720	37
	(0.2)	(0.1)	(0.2)	(0.1)	(0.2)	(0.1)
운수·창고·통신업	9,551	981	10,371	1,068	10,976	1,115
	(2.9)	(3.9)	(2.8)	(3.8)	(2.7)	(3.7)
부동산임대업	13,586	402	15,086	453	16,583	489
	(4.1)	(1.6)	(4.0)	(1.6)	(4.1)	(1.6)
대리·중개·도급업	14,709	1,515	16,880	1,665	18,476	1,757
	(4.4)	(6.0)	(4.5)	(5.9)	(4.6)	(5.8)
서비스업	67,141	5,662	75,620	6,352	83,480	6,887
	(20.1)	(22.4)	(20.3)	(22.6)	(20.6)	(22.9)

주: ( ) 안은 전 업종에서 각 업종이 차지하는 비중임  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

[그림 III-4] 법인사업자의 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 비중(2013년)

(단위: %)

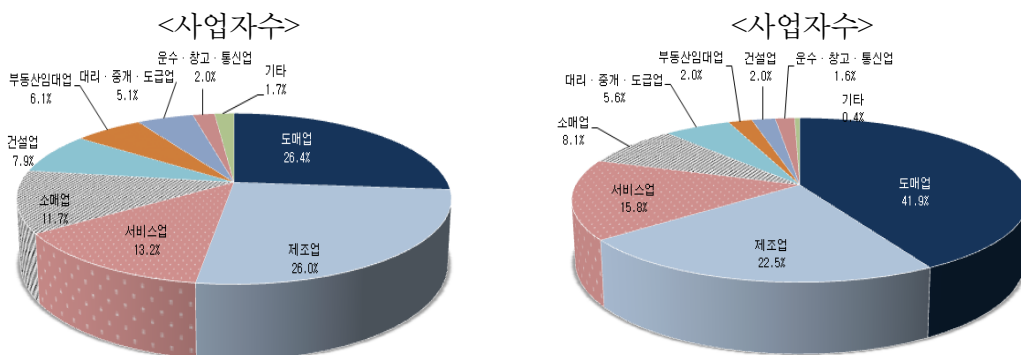


자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

- 개인사업자의 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 비중을 살펴보면, 2013년 기준으로 신고건수는 도매업이 26.4%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 이어서 제조업 26.0%, 서비스업 13.2%의 순으로 나타남
- 공제세액 금액 측면에서 살펴보면, 공제건수와 마찬가지로 2013년 기준으로 도매업이 41.9%로 가장 높고, 이어서 제조업 22.5%, 서비스업 15.8%의 순으로 나타남

[그림 III-5] 개인사업자의 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 비중(2013년)

(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

<표 III-6> 일반사업자의 업종별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 현황

(단위: 건, 백만원, %)

	2011		2012		2013	
	사업자수	세액	사업자수	세액	사업자수	세액
<b>일반사업자</b>	231,566	4,891	341,938	13,136	428,487	15,633
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
농·임·어업	115	-	161	2	192	2
	(0.0)	-	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
광업	45	-	56	2	66	2
	(0.0)	-	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
제조업	60,421	1,025	89,888	2,990	111,302	3,518
	(26.1)	(21.0)	(26.3)	(22.8)	(26.0)	(22.5)
전기·가스·수도업	264	1	518	2	1,073	5
	(0.1)	(0.0)	(0.2)	(0.0)	(0.3)	(0.0)
도매업	62,032	1,462	91,844	5,483	112,938	6,551
	(26.8)	(29.9)	(26.9)	(41.7)	(26.4)	(41.9)
소매업	27,086	275	40,298	1,034	50,150	1,268
	(11.7)	(5.6)	(11.8)	(7.9)	(11.7)	(8.1)
부동산매매업	167	3	334	9	429	10
	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)
건설업	15,353	98	24,677	229	33,679	310
	(6.6)	(2.0)	(7.2)	(1.7)	(7.9)	(2.0)
음식업	2,785	16	3,976	34	5,345	47
	(1.2)	(0.3)	(1.2)	(0.3)	(1.2)	(0.3)
숙박업	179	1	274	3	371	3
	(0.1)	(0.0)	(0.1)	(0.0)	(0.1)	(0.0)
운수·창고·통신업	4,673	185	6,452	257	8,386	257
	(2.0)	(3.8)	(1.9)	(2.0)	(2.0)	(1.6)
부동산임대업	13,255	95	20,690	269	26,154	315
	(5.7)	(1.9)	(6.1)	(2.0)	(6.1)	(2.0)
대리·중개·도급업	12,842	680	17,065	809	21,680	882
	(5.5)	(13.9)	(5.0)	(6.2)	(5.1)	(5.6)
서비스업	32,349	1,049	45,705	2,013	56,722	2,463
	(14.0)	(21.4)	(13.4)	(15.3)	(13.2)	(15.8)

주: ( ) 안은 전 업종에서 각 업종이 차지하는 비중임

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

마. 발급방법별 현황

□ <표 III-7>의 발급방법별 현황을 살펴보면, 개인사업자의 2014년 발급건수 기준으로 국세청 홈택스에 의한 전자세금계산서 발급이 59.2%로 가장 높게 나타났으며, 이어서 전자세금계산서 발급대행 사업자(ASP)에 의한 발급이 39.6%의 순으로 나타남

○ 개인사업자의 발급건수 기준으로 홈택스에 의한 발급은 2012년 50.7%에서 2014년에는 59.2%로 8.5%p 증가한 것으로 나타남

- 국세청의 홈택스 시스템에 대한 적극적인 홍보와 발급기능의 편리함으로 인하여 홈택스를 이용한 전자세금계산서 발급은 계속적으로 늘어날 전망이다

<표 III-7> 전자세금계산서 발급방법별 현황

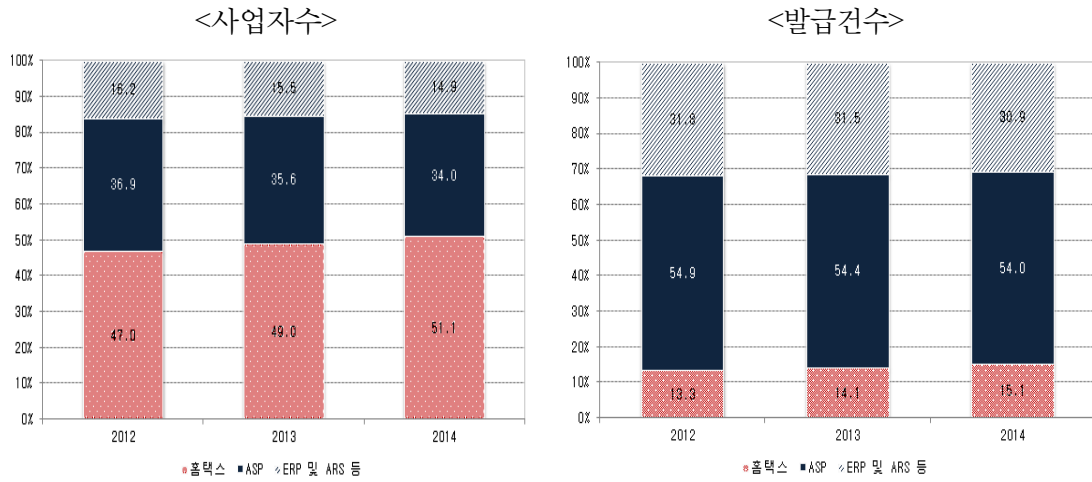
(단위: 개, 천건, 조원)

구 분			전자세금계산서 채널별 발급 내역						
			계	홈택스	ASP	ERP	ARS	대리발급	기타
2012년	법인	사업자수	445,252	209,149	164,127	71,273	394	2	307
		발급건수	344,158	45,767	188,976	15,354	11	-	94,050
		발급금액	2,419	385	1,571	411	-	-	52
	개인	사업자수	562,304	299,948	206,655	54,894	260	3	544
		발급건수	84,610	42,895	40,407	1,299	8	-	1
		발급금액	233	142	84	7	-	-	-
2013년	법인	사업자수	470,359	230,347	167,281	70,826	321	1	1,583
		발급건수	365,209	51,662	198,519	15,672	9	-	99,347
		발급금액	2,458	423	1,570	408	-	-	57
	개인	사업자수	684,306	394,343	213,905	52,289	13,362	3,239	7,168
		발급건수	97,036	52,529	43,096	1,248	24	7	132
		발급금액	248	158	83	7	-	-	-
2014년	법인	사업자수	501,355	256,091	170,399	72,230	257	2	2,376
		발급건수	386,740	58,350	208,951	16,155	7	-	103,277
		발급금액	2,481	448	1,559	413	-	-	61
	개인	사업자수	861,729	560,215	235,350	51,886	1,258	6	13,014
		발급건수	123,720	73,252	48,939	1,203	30	2	294
		발급금액	292	200	85	6	-	-	1

자료: 국세청 내부자료

[그림 III-6] 전자세금계산서 발급방법별 비중 추이(법인사업자)

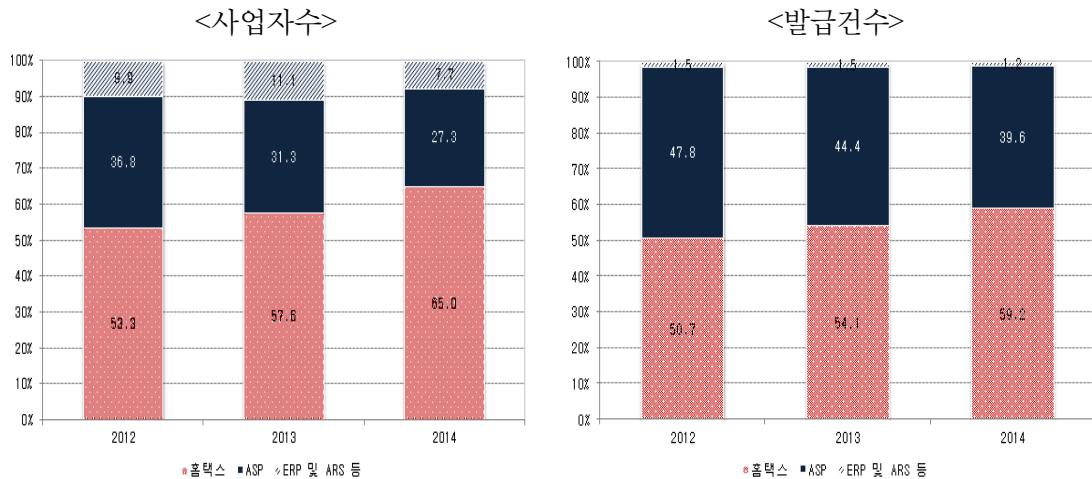
(단위: %)



자료: 국세청 내부자료

[그림 III-7] 전자세금계산서 발급방법별 비중 추이(개인사업자)

(단위: %)



자료: 국세청 내부자료

### 바. 공제금액규모별 현황

- 공제세액구간별로 살펴보면, 전자세금계산서 발급 공제한도는 도입 이후부터 연간 100만원을 유지하고 있는바, 2014년 기준 공제받은 사업자 581,784명 중 100만원 한도초과 사업자 수는 1,101명으로 0.19%임

- 공제받은 사업자 중 대부분이 공제세액 10만원 미만으로, 사업자 수 비중은 92.4%인 약 53만 7천명, 공제세액 비중은 43.3%인 약 81억원임

<표 III-8> 전자세금계산서 발급세액 공제 현황(공제금액구간별)

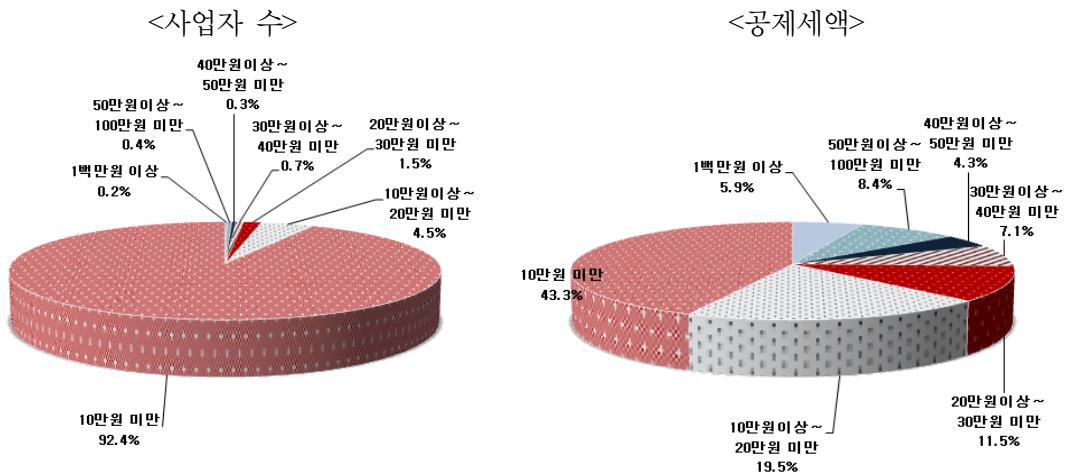
(단위: 명, 원, %)

구분	2014			
	사업자수		공제세액	
		비중		비중
100만원 이상	1,101	0.19	1,101,000,000	5.87
90~100만원	191	0.03	180,970,600	0.96
80~90만원	256	0.04	216,585,200	1.15
70~80만원	352	0.06	262,677,261	1.40
60~70만원	570	0.10	367,470,600	1.96
50~60만원	1,000	0.17	545,812,565	2.91
40~50만원	1,832	0.32	813,642,167	4.34
30~40만원	3,864	0.66	1,329,882,283	7.09
20~30만원	8,930	1.54	2,166,112,466	11.54
10~20만원	26,337	4.53	3,662,431,320	19.51
<b>10만원 미만</b>	<b>537,351</b>	<b>92.36</b>	<b>8,122,235,489</b>	<b>43.28</b>
계	581,784		18,768,819,951	

주: 1. 개인사업자 대상  
 2. 백분율의 경우, 소수점 셋째자리에서 반올림하여 표기  
 자료: 국세청 내부자료

[그림 III-8] 공제금액구간별 전자세금계산서 발급세액공제 비중 비교

(단위: %)



자료: 국세청 내부자료

사. 과세표준규모별 현황

- <표 IV-9>를 살펴보면, 2014년 2기 기준 과세표준 5억원 미만인 사업자가 차지하는 비중은 85.5%에 이르고, 공제세액에서 차지하는 비중도 66.1%에 달함
- 한편, 2014년 2기 기준 과세표준 1억원 미만의 사업자가 차지하는 비중은 36.5%이며, 이들이 공제세액에서 차지하는 비중은 12.2%임
  - 현행 전자세금계산서 발급의무자는 직전연도 공급가액이 3억원 이상 개인사업자이므로 동 구간의 사업자들은 자발적으로 참여하고 있는 사업자에 해당될 가능성이 높음

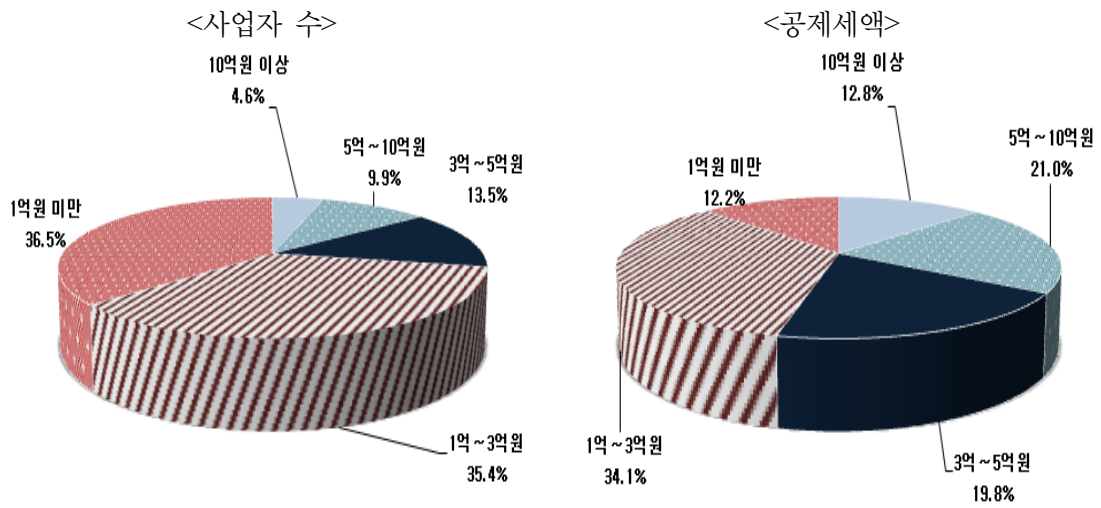
<표 III-9> 과표구간별 전자세금계산서 발급세액공제 현황

(단위: 명, 백만원, %)

구 분	14.1기		14.2기	
	사업자수	공제세액	사업자수	공제세액
계	433,868	8,560	531,684	10,206
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
10억원 이상	24,734	1,378	24,705	1,307
	(5.7)	(16.1)	(4.6)	(12.8)
5억원~10억원	48,489	2,063	52,479	2,147
	(11.2)	(24.1)	(9.9)	(21.0)
3억원~5억원	57,966	1,731	71,854	2,023
	(13.4)	(20.2)	(13.5)	(19.8)
1억원~3억원	141,163	2,478	188,426	3,484
	(32.5)	(28.9)	(35.4)	(34.1)
1억원 미만	161,516	911	194,220	1,244
	(37.2)	(10.6)	(36.5)	(12.2)

주: ( ) 안은 각 과세기간별 사업자 수 및 공제세액에서 차지하는 비중  
 자료: 국세청 내부자료

[그림 Ⅲ-9] 과표구간별 전자세금계산서 발급세액공제 비중 비교



자료: 국세청 내부자료

## IV. 주요 쟁점과 평가방법





## IV. 주요 쟁점과 평가방법

- 조세지출 성과평가제도가 자율평가와 종합심층평가의 형태로 재정의 효율성 및 효과성 제고를 위한 정책적 노력의 일환으로 2013년 도입·시행되고 있으며 2015년 조세지출 심층평가 대상 14건에 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」가 포함되었음
  - 특히, 2015년부터는 당해 일몰되는 조세특례제도 중 연평균 조세특례금액 300억원 이상인 제도는 심층평가를 실시하도록 의무화하되, 경제·사회적 상황변화에 대응할 필요 등 면제사항을 규정하였음
  - 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」의 조세지출금액은 2013년 실적기준 443억원이며, 부가가치세 조세지출규모에서 전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제가 차지하는 비중은 0.6%로 나타남
  - 동 제도의 일몰 기한이 2015년 말로 도래함에 따라 동 제도의 도입취지 달성 여부를 종합적으로 평가하여 향후 정책방향을 재설정할 필요가 있음
  
- 본 장은 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」제도의 평가목적を 살펴 보고, 주요 쟁점사항을 정리함으로써 심층평가의 범위 및 평가방법을 명확히 하는 데 목적이 있음
  - 첫째, 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」에 대한 평가목적을 살펴봄으로써 추후 연구범위 및 연구방향을 명확히 하고자 함
  - 둘째, 동 제도의 평가목적을 달성하기 위하여 평가항목별 주요 쟁점사항을 살펴보고, 이를 평가하기 위한 방법을 모색하고자 함
  - 셋째, 추후 연구 시 검토할 수 있도록 본 연구의 한계점을 제시하고자 함

## 1. 평가목적

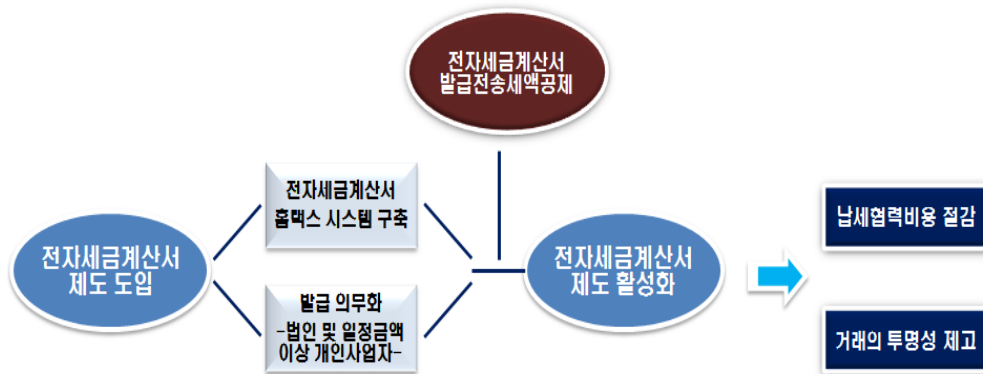
- 본 평가의 목적은 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」의 도입당시 및 현 관련 규정(법47, 영89)에 명시된 개정취지인 “전자세금계산서 제도의 원활한 정착”<sup>34)</sup>을 지원하였는지 여부를 평가하는 데 의의가 있음
  - 전자세금계산서제도는 영세·중소사업자의 준비기간 등을 감안하여 단계적으로 시행되었으며, 법인은 2011년부터, 개인사업자는 일정 공급가액 이상의 경우 2012년부터 의무화되었음
  - 2011.1.1.부터 전자세금계산서 의무발급제도가 법인사업자에게 적용됨에 따라 전자세금계산서제도의 원활한 정착을 지원하고자 공제금액이 건당 100원에서 200원으로 상향조정되었음
  
- [그림 IV-1]에서 알 수 있는 바와 같이, 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」의 도입취지인 전자세금계산서 제도의 활성화에는 동 제도를 비롯한 전자세금계산서 홈택스 시스템 구축과 전자세금계산서의 발급 의무화가 중요한 역할을 담당하였음
  - 즉, 전자세금계산서제도가 안정적으로 정착되었다고 하더라도 이를 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」 제도로 인한 정책적 효과로만 평가하는 것은 결과를 과대평가할 가능성이 높고, 과연 어느 정도까지 기여했는지를 구분하고, 직접적으로 연관시켜서 화폐가치화 하는 것은 현실적으로 어려움
  
- 따라서 주요 쟁점사항은 앞서 언급한 바와 같이, 화폐단위로 측정하는 비용편익 분석 시 정책효과를 어느 정도의 범위까지 포함시키고, 어떻게 화폐가치로 측정하는가임
  - 동 내용은 제Ⅷ장 효율성 평가에서 논의하게 되는데, 효율성 분석은 비용 대비 효과성, 즉 동 제도의 경제성에 대하여 분석하는 것으로 효율성이란

34) 기획재정부(2011), p. 224

조세특례제도 시행 관련 비용 대비 정책효과로 정의할 수 있음

- 본 평가에서는 화폐가치로 측정하여 실시하는 비용·편익 분석의 한계로 인하여 데이터가 가용한 정책수요자(사업자 입장)으로 한정하여 살펴보았음

[그림 IV-1] 전자세금계산서 관련 제도의 정책적 효과



## 2. 주요 쟁점사항 및 평가방법

### 가. 적용대상 측면

- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」는 도입 당시 발급의무와 관계 없이 전자세금계산서를 발행하는 사업자는 모두 적용받을 수 있었음
  - 전자세금계산서제도는 영세·중소사업자의 준비기간 등을 감안하여 단계적으로 시행되었는바, 법 시행 후 1년간은 선택적으로 발급할 수 있도록 하되 발급시 인센티브를 부여하였음
    - 법인사업자: '10.1.1.~'10.12.31.
    - 개인사업자: '11.1.1.~'11.12.31.
  - 2010.1.1.부터 2013.12.31.까지 발급하는 분은 사업자(개인사업자, 법인사업자)가 세액공제 대상이었으나, 2014.1.1.이후 발급하는 분부터 2015.12.31. 발급하는 분까지는 개인사업자만 공제받을 수 있음

- 2015년 현재 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」제도를 수혜자 측면으로 본다면 전자세금계산서 발급의무자인 직전연도 공급가액 3억원 이상인 개인사업자와 개인사업자 중 선택적으로 발급할 수 있는 비의무자로 구분할 수 있는바, 목적 달성 여부를 판단하는 정책대상의 범위를 어디까지 할 것인가도 중요함
- 본 평가에서는 전자세금계산서 발급의무자를 비롯하여 비의무자의 전자세금계산서 자발적 참여 정도를 구분하여 (1) 전자세금계산서 참여비율, (2) 전자세금계산서로의 대체율을 통하여 동 제도의 효과성을 살펴보고자 함
  - 제Ⅶ장. 효과성 평가에서 논의

#### 나. 지원수준 측면

##### 1) 발급방법 측면

- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」는 발급방법과 무관하게 일정 수수료를 부담하는 ASP 시스템과 국세청 홈택스를 무료로 이용하는 경우 모두 세액공제를 적용받을 수 있음
  - 전자세금계산서 발급대행 사업자(ASP)<sup>35)</sup>를 이용하여 전자세금계산서를 발급하는 경우에는 전자세금계산서 발급비용 보전이라는 금전적인 지원을 통해 납세자의 부담을 경감시켜 전자세금계산서제도의 안정적인 조기 정착에 기여할 수 있음
  - 반면, 국세청 홈택스 시스템을 이용하는 사업자의 경우에는 세금부담을 경감시키는 경제적 유인을 제공하여 사회적으로 바람직한 수준의 전자세금계산서 발행이라는 선택을 유도하여 전자세금계산서제도 활성화를 도모할 수 있음

35) ASP 시스템이란 중계 사업자가 보유한 대용량 H/W 및 운영시스템의 임대 개념으로 (세금)계산서 발행/전달/보관 대행 기능을 제공하며 회원 또는 비회원제로 운영되는 전자세금계산서 중계시스템을 말함

[그림 IV-2] 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제제도의 정책적 효과



- 본 평가에서는 전자세금계산서 제도 활성화라는 동 제도의 도입취지를 감안하여 전자세금계산서 발급방법과 관계없이 동 제도를 적용하는 것이 정책 목적을 달성하는 데 타당한지 여부를 평가하고자 함
  - 제VI장. 타당성 평가에서 논의

## 2) 지원금액 측면

- 동 제도는 2010년 도입 당시에는 발급 건당 100원을 공제하였다가 2011.1.1. 이후 공급분 이후로 현재까지 건당 200원을 세액공제하고 있음
  - 이는 전자세금계산서 발급대행사업자의 시스템을 이용하여 전자세금계산서를 발급·전송할 경우 1건당 200원이 소요되는 점을 감안하였음<sup>36)</sup>
    - 국세청 홈택스 시스템을 이용하여 무료로 발급받더라도 세액공제는 적용받을 수 있음
  - 도입 당시 세금계산서 운영현황은 사업자의 규모나 전산 환경에 따라 수기, 자체시스템, ASP 서비스 이용 등 다양한 발급형태가 혼재되어 있었음
    - 소규모 영세사업자인 경우, 수기로 작성하거나 ASP 서비스를 이용
    - 중소기업인 경우, 회계 프로그램을 도입하여 작성 후 출력하여 매입자에게 전달하거나, ASP 서비스를 이용
    - 대기업인 경우, 자체 시스템을 통해 발행하거나, ASP 서비스를 이용

36) 기획재정부(2011), p. 224

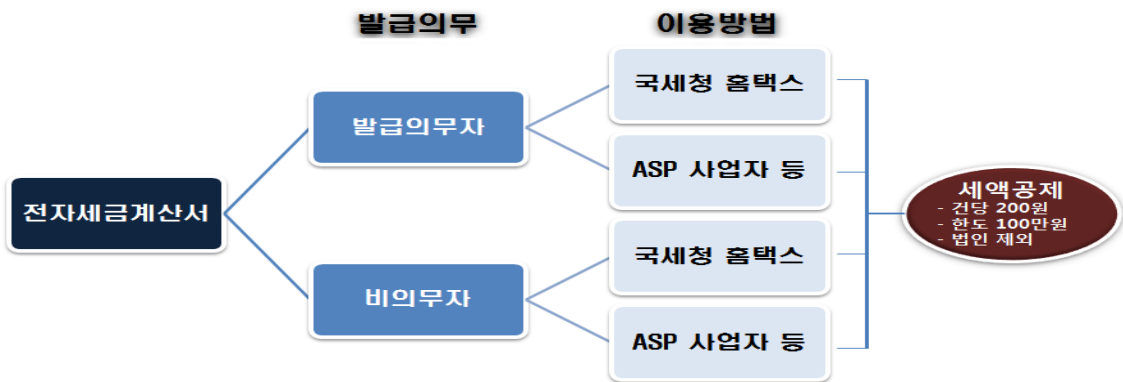
○ 한편, 전자세금계산서 발급 공제한도는 도입 이후부터 계속 연간 100만원을 유지하고 있음

□ 동 제도의 도입 목적은 ASP 시스템 이용에 따라 발생하는 수수료를 보전해 줌으로써 납세자의 부담을 경감시키는 것도 있지만, 국세청 홈택스 시스템의 무료 이용 시에도 세액공제 혜택을 제공함으로써 전자세금계산서 발행을 유도하여 궁극적으로 전자세금계산서제도를 활성화하는 것임

○ 이러한 사실을 감안할 때, 공제금액은 ASP 시스템 이용시 부담하는 일정 수수료 수준으로 지원하는 것이 적절한지, 향후 동 제도의 존속 시 동 지원수준을 계속 유지할 것인지에 대한 타당성을 검토할 필요가 있음

○ 제VI장. 타당성 평가에서 논의

[그림 IV-3] 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 정책대상



다. 주요국들과의 지원수준 비교

□ OECD 회원국을 비롯한 해외 국가에서는 전자세금계산서 도입을 의무화하고 있는지 여부와 동 제도의 원활한 시행을 위하여 세제상 혜택을 제공하고 있는지 여부를 비교할 필요가 있음

○ 주요 국가들과의 비교 및 정책적 시사점은 제V장에서 논의

### 3. 평가의 한계

- 앞서 언급한 바와 같이, 전자세금계산서제도의 활성화에는 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」 제도를 비롯한 전자세금계산서 홈택스 시스템 구축과 전자세금계산서의 발급 의무화가 중요한 역할을 담당하였음
  - 즉, 동 제도가 어느 정도까지 전자세금계산서제도의 활성화에 기여했는지를 직접적으로 연관시켜 구분하고, 이를 화폐가치로 측정하는 데 어려움이 있어 비용-편익 분석 시 한계가 있음
  
- 또한, 국세청의 평가항목별·연도별·업종별 데이터의 미제출 및 지연제출로 인하여 다양한 측면으로의 분석에는 어려움이 있었음
  - 전자세금계산서 발행비율의 경우 사업자 유형별로 2013년 이전에는 국세청에서 데이터가 생성되지 않아 심도 있는 효과성 분석에 한계가 있음
    - 개인사업자의 경우에는 발급의무가 시행되기 전·후인 2011년과 2012년의 데이터는 생성되지 않음
  - 또한, 공급가액 규모별 개인사업자의 전자세금계산서 발행비율에 대한 통계는 제공되지 않아 분석을 수행하지 못하였음



## V. 해외사례





## V. 해외사례

### 1. 개요

- 본 장에서는 전자세금계산서제도 활성화를 위하여 세제상 혜택을 제공하고 있는지 여부와 관련 내용을 살펴봄으로써 향후 우리나라의 제도적 발전방안 논의 시 정책적 시사점을 도출하는 데 의의가 있음
  - 조사한 바에 따르면 OECD 회원국 대부분 전자세금계산서 활성화를 위해 법적, 제도적 노력을 계속하고 있으나 전자세금계산서제도를 의무화하고 있는 국가 중 세제상 혜택을 제공하고 있는 국가는 칠레가 유일함
    - 칠레는 부가가치세 납부기한을 매월 12일에서 매월 20일로 연장하고 세금계산서 제출의무를 면제해 주고 있음
  - 특히, 우리나라와 같이 비용보전 측면에서 세액공제와 같은 금전적 지원을 하는 국가는 없는 것으로 나타남
    - EU에서는 세제상 혜택을 제공하기보다는 전자세금계산서 사용 시 납세 협력비용의 감소, 사용의 편리함, 처리의 신속함의 장점을 부각하여 전자세금계산서 시행을 권고하고 있음
- 따라서 세제상 혜택을 제공하고 있는 해외사례 및 관련 내용을 정리하는 데는 한계가 있는바, 전자세금계산서를 도입하여 시행하고 있는 해외사례 중심으로 간략하게 정리하고자 함
  - 전자세금계산서를 도입하여 시행하고 있는 국가를 먼저 살펴보고, 이어서 이들 국가 중 우리나라와 마찬가지로 의무화하고 있는지 여부를 살펴보고자 함
  - 마지막으로 전자세금계산서 발급·전송에 따른 세제상 혜택 여부와 관련 내용을 통하여 정책적 시사점을 도출하고자 함

□ <표 V-1>은 OECD 회원국을 비롯하여 전자세금계산서제도의 단계적 의무화를 시행하고 있는 인도네시아를 포함한 전자세금계산서 도입 현황을 정리한 것임

- EU를 비롯한 OECD 회원국 중 우리나라를 비롯한 38개국이 전자세금계산서 제도를 도입하여 시행하고 있으며, 이 중 전자세금계산서 발행을 단계적으로 의무화하여 시행하고 있는 국가는 스페인, 이탈리아, 칠레 그리고 멕시코임
- 다만, 스페인과 이탈리아는 의무발행 대상자를 정부 관련 기관으로 한정하여 의무화하여 시행하고 있음

<표 V-1> 해외사례: 전자세금계산서 도입현황

국가명	의무화	시행 여부
그리스		○
네덜란드		○
노르웨이		○
뉴질랜드		○
덴마크		○
독일		○
라트비아		○
루마니아		○
룩셈부르크		○
리투아니아		○
멕시코	○	
몰타		○
벨기에		○
불가리아		○
스웨덴		○
스위스		○
스페인 <sup>1)</sup>	△	
슬로바키아		○
슬로베니아		○
아이슬란드		○
아일랜드		○
에스토니아		○
영국		○
오스트리아		○
이스라엘		○
이탈리아 <sup>2)</sup>	△	
인도네시아	○	
체코		○

국가명	의무화	시행 여부
칠레	○	
캐나다		○
키프로스		○
터키		○
포르투갈		○
폴란드		○
프랑스		○
핀란드		○
한국	○	
헝가리		○
호주		○

주: 1) 2015년 1월 15일부터 스페인 공공법인에 한해서 의무화

2) 2014년 6월 6일부터 정부부처·국세청·국가사회보장·복지협회에 한해서 의무화, 2015년 3월 31일부터 국가 행정부처, 지역·주·시정촌의 지방당국으로 확대

1. OECD 회원국 중 전자세금계산서제도를 시행하고 있는 국가를 비롯하여 전자세금계산서 발행을 의무화하고 있는 국가로 인도네시아를 추가함

자료: EY, 『Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide』, 2015.

<http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/vat-gst-essentials/Pages/default.aspx>

[http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-h/gdz/07/vat\\_ec\\_el-en.pdf](http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-h/gdz/07/vat_ec_el-en.pdf)

## 2. 국가별 전자세금계산서 현황

### 가. EU

#### 1) 개요

□ EU 국가의 경우 1994년 전자문서교환(EDI) 방식을 도입하는 내용의 집행위원회지침(1994/820/EC)을 시작으로 2014년 공공조달(public procurement)부분의 전자세금계산서 사용을 장려하는 EU지침(2014/55/EU)까지 지속적으로 전자세금계산서 사용 활성화에 대한 노력을 하고 있음

○ 그 결과, 모든 EU 국가는 ‘부가가치세에 대한 일반지침(2006/112/EC)’에 준용하여 전자세금계산서제도를 허용하고 있음

○ 「부가가치세에 대한 일반지침(2006/112/EC)」은 2013년 1월 1일부터 EU 국가에서 효력이 발효됨

□ 또한, EU 국가 중 전자세금계산서 발급의 단계적 의무화를 시행하고 있는 국가는 스페인, 이탈리아에 불과함

- 스페인은 2015년 1월 15일부터 스페인 공공법인에 한해 전자세금계산서 발행을 의무화하고 있음
- 이탈리아는 정부 관련 기관에 한해서 단계적으로 전자세금계산서 발급을 다음과 같이 의무화하고 있음
  - ① 2014년 6월 6일부터 복지협약체, 국가사회보장기구뿐만 아니라 몇몇 중앙행정기관의 전자세금계산서 발급 의무화
  - ② 2015년 3월 31일부터 지역행정기관을 포함한 모든 정부 관련 기관의 전자세금계산서 발급 의무화

□ EU 국가 중 전자세금계산서 발행에 대한 세제상 혜택을 제공하고 있는 국가는 없으나, 전자세금계산서 사용을 장려하기 위해 전자세금계산서 사용의 장점을 다음과 같이 홍보하고 있음<sup>37)</sup>

- ① 상대방으로부터 자금의 빠른 회수
- ② 인쇄, 우편 요금 등의 비용 감소
- ③ 세금계산서 정보가 회사시스템에 직접적으로 연결됨에 따른 빠르고 값싼 처리과정
- ④ 저렴한 보관비용

## 2) EU DIRECTIVE

□ 다음은 EU 국가의 전자세금계산서제도에 관한 EU지침에 대한 설명임

가) Commission Recommendation 1994/820/EC

- 1994년 전자문서교환(EDI) 방식을 도입하는 내용을 발표, 전자문서교환 방식이 자료교환방법으로 공식 인정됨
  - 전자문서교환(EDI) 방식이란, 거래 당사자 간 데이터 전송·수신하는 정보 시스템으로 1994/820/EC에서 법률적 전자 데이터 교환 방식을 정하고 있음

37) [http://ec.europa.eu/growth/sectors/digital-economy/e-invoicing/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/digital-economy/e-invoicing/index_en.htm)

나) Directive 1999/93/EC

- 1999년 ‘전자서명(electronic signatures)에 대한 기본지침’을 발표, 전자서명과 고급전자서명(advanced electronic signature)에 대해 정의하고 그 요건, 활용법, 법률적 효력 등에 대한 체계를 규정
  - 전자서명이란, 전자문서 등의 증명, 인정, 또는 승인을 위해 논리적으로 첨부되어 있는 전자 형태의 자료를 뜻함<sup>38)</sup>
  - 고급전자서명이란, 다음과 같은 요건을 만족하는 전자서명을 뜻함<sup>39)</sup>
    - 오직 하나의 전자서명에 연결되어 있어야 함
    - 서명인(자)을 확인할 수 있어야 함
    - 오직 서명인(자)의 통제에서 서명되어야 함
    - 이후 데이터의 변경내용을 알아볼 수 있도록 연결되어 있어야 함
  - 이 지침은 전자자료가 전자서명 또는 고급전자서명을 통해 법적 진실성을 증명한다면, EU 국가 간 활용할 수 있다는 의의를 지님

다) Directive 2001/115/EC

- 2001년 「부가가치세법상 세금계산서에 대한 규정조건의 현대화·완화<sup>40)</sup>에 대한 지침」을 발표, “상대방의 동의가 있다면, 전자방식(electronic means)으로 세금계산서를 발행할 수 있다”고 함<sup>41)</sup>
  - 단, 전자방식으로 세금계산서를 발행하는 경우, 원본의 진위(authenticity of the origin) 그리고 내용의 진실성(integrity of the contents)이 보장되어야 함
    - 이는 고급전자서명 또는 전자문서교환(EDI)방식을 이용해 보장할 수 있음
    - 원본의 진위(authenticity of the origin)란, 세금계산서의 공급업체 또는 발급자의 보증을 뜻함

38) Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 1999/93/EC」, Article 2

39) Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 1999/93/EC」, Article 2

40) 정식명칭은 ‘amending Directive 77/388/EEC with a view to simplifying, modernising and harmonising the conditions laid down for invoicing in respect of value added tax’

41) Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 2001/115/EC」, Article 2, ©

- 내용의 진실성(integrity of the contents)이란, 지침에 따른 세금계산서의 내용이 변경되지 않음을 뜻함

라) Directive 2006/112/EC

- 2006년 ‘부가가치세에 대한 일반지침’을 발표, EU 국가 사이에서 지침에서 규정된 조건을 충족하는 종이 또는 전자방식을 이용한 세금계산서가 허용된다고 규정함<sup>42)</sup>
  - 전자방식을 이용한 전송·제공이란, 유무선, 광학 또는 다른 전자방식의 전자기기를 이용해 처리, 보관한 자료를 상대방에게 전송·제공하는 것을 뜻함<sup>43)</sup>
  - 이 지침은 부가가치세법상 세금계산서의 전자방식을 이용한 세금계산서를 허용하고, 전자방식을 이용한 전송·제공에 대한 법적 정의를 내렸다는 의의를 지님

마) Directive 2010/45/EC

- 2010년 전자세금계산서 사용은 산업의 비용을 줄임으로써 좀 더 경제적이며, 내수시장 활성화와 더불어 경제발전에 도움이 된다고 설명함<sup>44)</sup>
  - 따라서 기존의 「부가가치세에 대한 일반지침(Directive 2006/112/EC)」 중 전자세금계산서 활성화에 어려움이 되는 부분을 일부 개정하여 전자세금계산서 활성화에 이바지하고자 함
- 기존의 ‘전자방식을 이용한 전송·제공’이라는 정의를 개정하여 ‘전자세금계산서 (electronic invoicing)’이라는 용어를 정의함<sup>45)</sup>

42) Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 2006/112/EC」, Article 218

43) Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 2006/112/EC」, Article 217

44) Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 2010/45/EU」, (8)

45) Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 2010/45/EU」, Article 217

○ 전자세금계산서란, 모든 전자 형식으로 수령·발행된 지침상 요구되는 정보를 포함하고 있는 세금계산서를 뜻함

□ 기존의 전자세금계산서를 전송·제공하기 위해 원본의 진위, 내용의 진실성, 세금계산서의 가독성이 보장되어야 하며, 고급전자서명 또는 전자문서교환(EDI)방식을 이용해 이를 보장할 수 있다고 한 부분을 개정함<sup>46)</sup>

□ 이 지침을 통해 과세행정의 부담이 늘지 않도록 전자세금계산서와 종이세금계산서를 동등하게 취급해야 한다는 규정이 마련되었고, 이 지침은 2013년 1월 1일부터 시행됨

바) Directive 2014/55/EC

□ 2014년 ‘공공조달 부문의 전자세금계산서’에 대한 지침을 발표, EU 국가 간 공공조달 부문의 전자세금계산서를 활성화하고 향후 공공조달 부문의 전자세금계산서 사용을 의무화하기 위한 개선방향을 제시함

□ 전자세금계산서 사용이 계속 증가할 전망이나, 현재 EU 국가 간 전자세금계산서에 대한 표준 형식이 존재하지 않고 그 형식이 서로 호환되지 않음

○ 이러한 이유로 사업자 간 여러 전자세금계산서 형식을 이용해야 하는 불편함이 있었음

○ 이에 따른 전자세금계산서의 비호환성, 과도한 복잡함, 법률적인 불확실성 등의 경제적 추가 운영비용을 고려하여 EU 각 국가에서 사용되고 있는 전자세금계산서 형식을 고려해 EU 국가의 전자세금계산서 표준을 마련, 최소한의 기준을 정함

46) Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 2010/45/EU」, Article 233

### 3) EU DIRECTIVE 변천과정

□ 전자세금계산서와 관련한 EU지침의 변천과정을 <표 V-2>로 정리함

<표 V-2> EU의 전자세금계산서 지침

	내용
1994/820/EC	- 1994년 전자문서교환(Electronic Data Interchange, EDI) 방식을 도입하는 내용이 발표, 전자문서교환 방식이 공식적인 자료교환 방법으로 인정
1999/93/EC	- 1999년 전자서명에 대한 EU기본지침이 발표되어 전자서명의 사용을 용이, 법률적으로 인정하고 ‘고급 전자서명(advanced electronic signatures)’의 법적으로 정의, 규정
2001/115/EC	- 2001년 부가가치세법상 세금계산서 규정을 간소화·현대화·조화를 목적으로 개정 - 이 지침은 ‘세금계산서 종이 혹은 (상대방의 수용에 따라)전자적 수단 중 하나로 전송될 수 있다’고 설명
2006/112/EC	- 2006년 11월 28일 ‘부가가치세에 대한 일반지침(The common system of value added tax)’에 대하여 발표 - 전자적 수단에 의한 전달 혹은 제공이란 ‘유선, 무선, 광학 또는 다른 전자기적 수단을 이용하여 가공 또는 저장한 자료를 수신인에게 전달 혹은 제공하는 것’이라 정의
2010/45/EU	- 2006/112/EC의 ‘부가가치세에 대한 일반지침’ 중 전자세금계산서 활성화에 문제가 되는 부분을 개정 - 기존의 ‘전자적 수단에 의한 전달 혹은 제공’이라는 정의를 ‘전자세금계산서’라고 정의 - 전자세금계산서란 ‘전자적 형식으로 발급하거나 수신되는 세금계산서’라 정의하여 기존보다 의미가 확장
2014/55/EU	- EU 위원회는 공공조달 부문의 전자세금계산서 사용을 장려하고, 향후 전자세금계산서의 의무적인 사용을 위해 국가 간 표준을 기초로 EU 국가들 사이 전자세금계산서 표준을 제시

자료: 한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향」, 2011년 제1호, p.17, Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 1999/93/EC」, 19.1.2000, Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 2001/115/EC」, 17.1.2002, Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 2006/112/EC」, 11.12.2006, Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 2010/45/EU」, 22.7.2010, Official Journal of the European Communities, 「DIRECTIVE 2014/55/EU」, 6.5.2014

#### 4) 전자세금계산서 발급 의무화하고 있는 국가

##### 가) 스페인

□ 스페인은 일반적으로 수출품, 지역 내의 공급물품을 포함한 모든 과세물품에 대해 세금계산서를 발행해야 하며 공급가액이 400유로(어떤 물품에 한해서는, 4천유로)이 넘는 물품의 경우 세금계산서 발행이 자동적으로 요구되며, 2013년 1월 1일부터 2010/45/EU지침에 따라 전자세금계산서 발행을 법적으로 허용하고 있음<sup>47)</sup>

○ 또한, 2015년 1월 15일부터는 스페인 공공법인에 한해 전자세금계산서 발행을 의무화하고 있음

##### 나) 이탈리아

□ 이탈리아는 일반적으로 수출품, 지역 내의 공급물품을 포함한 모든 면·과세물품에 대해 세금계산서를 발행해야 하며 자동적으로 세금계산서를 발행해야 하는 의무는 없고, 2013년 1월 1일부터 2010/45/EU지침에 따라 전자세금계산서 발행을 법적으로 허용하고 있음<sup>48)</sup>

○ 다만, 이탈리아는 정부 관련 기관에 한해서 단계적으로 전자세금계산서 발급을 다음과 같이 의무화하고 있음

① 2014년 6월 6일부터 복지협의회, 국가사회보장기구뿐만 아니라 일부 중앙행정기관에 전자세금계산서 발급 의무화

② 2015년 3월 31일부터 지역행정기관을 포함한 모든 정부 관련 기관에 대하여 전자세금계산서 발급 의무화

##### 나. 멕시코

□ 2011년 1월 1일부터 ‘인터넷을 통한 디지털 세금계산서 법(law digital invoicing

47) EY, 「Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide, p.912, 2015

48) EY, 「Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide, pp.479-480, 2015

via internet, ‘comprobante fiscal digital traves de internet: CFDI’)에 따라 연간 총매출액이 400만페소 이상의 사업자의 경우 전자세금계산서 발급을 의무화함<sup>49)</sup>

- 이후 2014년 1월 1일부터는 연간 총매출액이 25만페소 이상의 모든 과세자의 경우 전자세금계산서 발급을 의무화함<sup>50)</sup>
- <표 V-3>은 멕시코 세무당국(SAT)에서 제공하는 2015년 3월까지의 전자세금계산서 발행인에 대한 통계자료를 정리한 것임
  - 2011년 1월 1일부터 멕시코의 전자세금계산서 발급이 의무화 되었으나 총매출액이 큰 일부 사업자를 대상으로 하였으므로 전자세금계산서 발행인이 크게 증가하지 않았음
  - 2014년 1월 1일부터 연간 총매출액이 25만페소 이상의 모든 과세자로 확대됨에 따라 2013년 총 발행인 372,915명과 비교해 2014년도는 전자세금계산서 발행인이 3,352,428명으로 798% 증가함

<표 V-3> 멕시코 전자세금계산서 발행인

(단위: 명)

구분	2011	2012	2013	2014
1월	1,335	10,894	36,115	571,504
2월	10,682	15,167	17,840	362,446
3월	10,362	15,926	15,057	349,286
4월	10,705	23,623	15,827	514,383
5월	14,351	14,949	13,802	332,377
6월	17,284	18,804	15,432	222,164
7월	53,103	23,967	21,474	246,877
8월	33,969	17,725	21,466	166,594
9월	21,754	15,136	22,245	153,521
10월	53,591	19,073	31,603	146,201
11월	62,511	6,708	45,322	135,540
12월	42,668	31,522	116,732	151,535
Total	332,315	213,494	372,915	3,352,428

자료: SAT, 「Estadística de Factura Electronica」, 2015. 3

49) Hyung Chul Lee, 「Can Electronic Tax Administration Enhance Tax Compliance?」, 2015

50) <http://www.invoicewareint.com/blog/mexico-einvoicing-no-cfd-grandfather-clause-you-must-move-to-cfdi-by-december-31-2013-link-to-mexican-sat-tax-authority>

□ <표 V-4>는 멕시코 세무당국(SAT)에서 제공하는 2015년 3월까지의 전자세금계산서 발행건수에 대한 통계자료를 정리한 것임

- 전자세금계산서 발행건수도 전자세금계산서 발행인과 마찬가지로 2014년 1월 1일 25만페소 이상의 모든 과세자로 의무화 대상이 확대됨에 따라 2013년과 비교해 2014년 전자세금계산서 발행건수가 36% 증가하였음
- 다만, 2013년과 비교한 2014년 전자세금계산서 발행인 증가폭에 비해 전자세금계산서 발행건수의 증가폭이 적은 것은 2011년 1월 1일 전자세금계산서 의무발급대상자의 전자세금계산서 발급건수가 많은 데 기인함

<표 V-4> 멕시코 전자세금계산서 발행

(단위: 건)

구분	2011	2012	2013	2014
1월	60,322,986	263,488,596	323,128,112	484,225,873
2월	84,758,612	230,049,548	188,648,496	393,261,812
3월	113,048,299	402,697,123	275,741,337	431,401,376
4월	168,514,209	238,779,066	262,982,100	453,294,219
5월	128,842,338	360,797,244	300,490,867	381,917,067
6월	154,307,008	214,545,405	329,925,754	384,343,078
7월	116,483,376	231,265,781	327,842,974	447,659,548
8월	293,330,821	222,117,908	420,723,801	462,297,967
9월	150,441,448	170,378,731	313,041,490	335,985,625
10월	140,952,914	197,879,510	339,215,556	433,567,611
11월	263,127,727	243,050,255	338,673,160	439,679,723
12월	108,367,532	206,636,815	344,616,479	489,903,986
Total	1,782,497,270	2,981,685,982	3,765,030,126	5,137,537,885

자료: SAT, 「Estadística de Factura Electronica」, 2015.3

#### 다. 칠레<sup>51)</sup>

□ 칠레 국세청(SII)은 2003년 10월부터 전자세금계산서 시스템을 가동하였고, 2014년에는 「전자세금계산서에 관한 새로운 지침과 일반적 사항」(Aspectos Generales

51) 칠레 국세청([http://www.sii.cl/factura\\_electronica/ley/beneficios.htm](http://www.sii.cl/factura_electronica/ley/beneficios.htm))

de la nueva Ley de Factura Electrónica, Ley 20.727 de 2014)을 발표, 이 법률은 전자세금계산서에 대한 발행 등 관련 법령에 대한 내용이 포함되어 있음

□ 또한, 칠레는 <표 V-5>와 같이 회사의 규모, 회사가 속한 지역에 따라 전자세금계산서 발급의무를 다르게 하고, 전자세금계산서 사용을 장려하기 위해 다음과 같은 전자세금계산서 장점을 설명하고 있음

- ① 시간과 비용의 절약
- ② 문서분실의 위험을 제거
- ③ 온라인으로 간편하게 세금계산서를 전송, 저장
- ④ 결제 절차가 신속하고 안전함
- ⑤ 사업의 신뢰성과 투명성 향상
- ⑥ 부가가치세 납부기한을 매월 12일에서 매월 20일로 연장
- ⑦ 세금계산서 및 관련 문서의 제출의무 면제

<표 V-5> 칠레의 전자세금계산서 의무화 시행 달력

규모 (Tamano)	회계연도기준 매출수입 <sup>1)</sup>	위치 (Ubicacion)	시행일자 (Fecha)
대기업 (Grandes)	100.000 UF <sup>2)</sup> 이상	모든 (Todas)	2014.11.01.
중소기업 (Medianas y Pequeñas)	2.400 UF 이상 100.000 UF 미만	도시 (Urbana)	2016.8.01
		도시 이외 (Rural)	2017.02.01
소기업 (Microempresas)	2.400 UF 미만	도시 (Urbana)	2017.02.01
		도시 이외 (Rural)	2018.02.01

주: 1) Ingresos anuales por ventas y servicio en el último año calendario

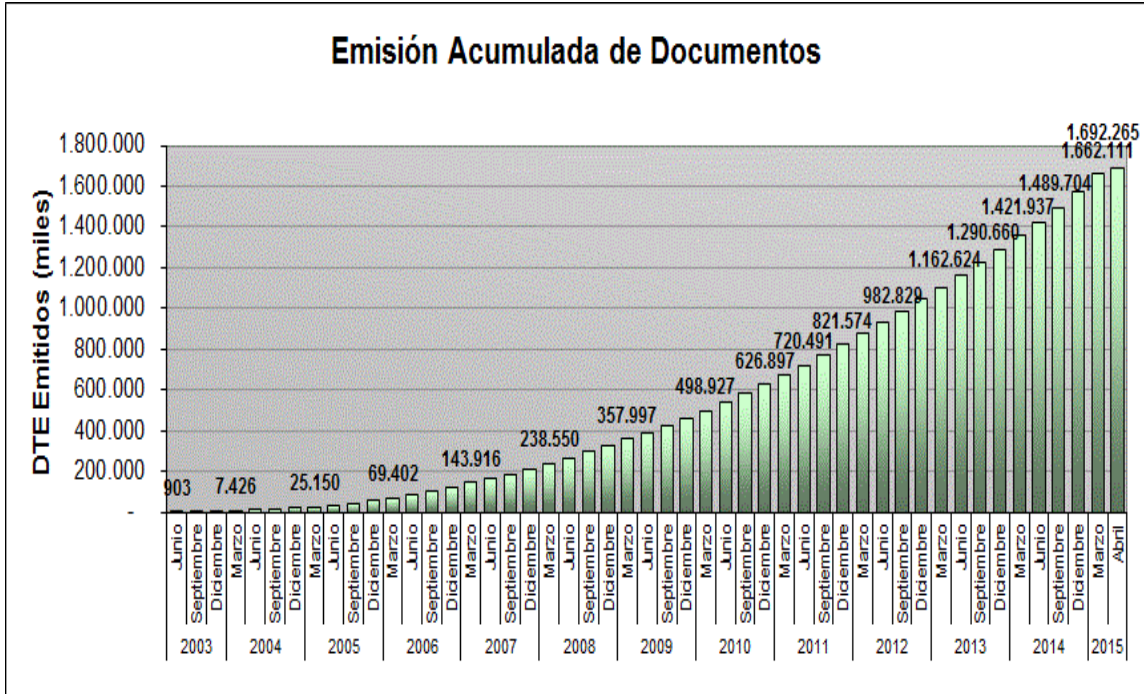
2) 칠레의 큰 화폐단위로 매달 1UF당 Pesos금액을 칠레 국세청에 개시, 위 표는 1UF = 23,400.00 Pesos를 기준으로 하고 있음. (<http://www.sii.cl/pagina/valores/uf/uf2015.htm>)

자료: 칠레 국세청([http://www.sii.cl/factura\\_electronica/ley/ley\\_fe\\_20727.htm](http://www.sii.cl/factura_electronica/ley/ley_fe_20727.htm))

□ [그림 V-1], [그림 V-2]는 칠레 국세청에서 제공하고 있는 칠레 전자세금계산서 누적 발행건수, 칠레 전자세금계산서 등록인 수 통계자료임

[그림 V-1] 칠레의 전자세금계산서 누적 발행건수

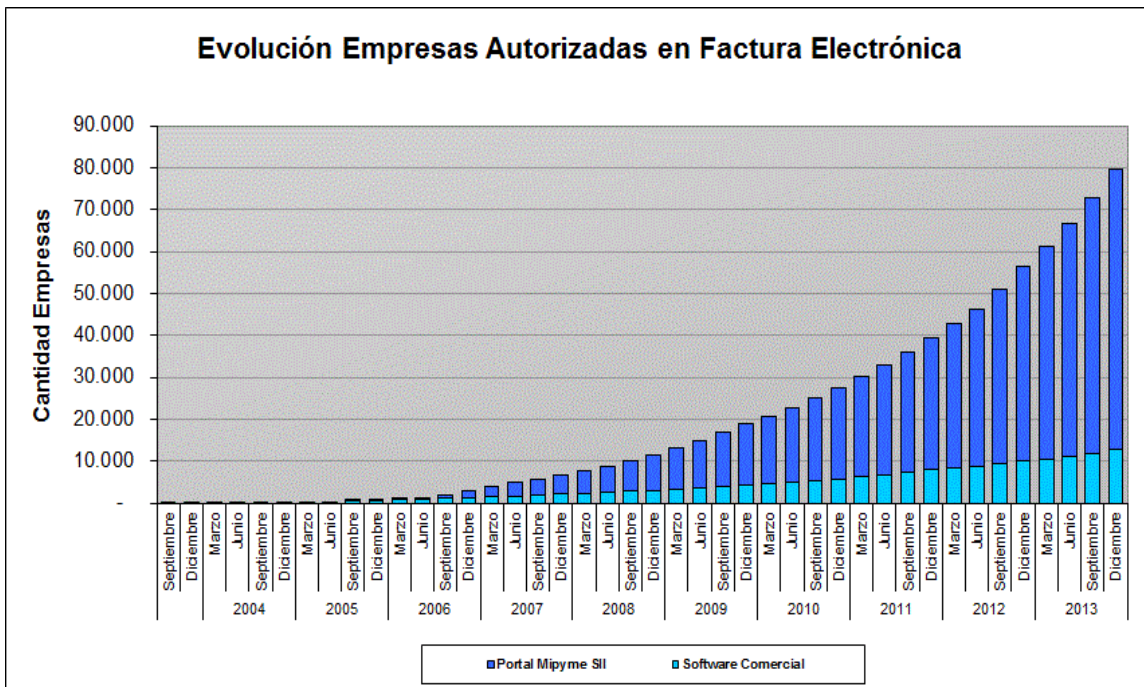
(단위: 천건)



자료: 칠레 국세청([http://www.sii.cl/factura\\_electronica/factura\\_mercado/estadistic.htm](http://www.sii.cl/factura_electronica/factura_mercado/estadistic.htm))

[그림 V-2] 칠레의 전자세금계산서 시스템 등록자

(단위: 명)



자료: 칠레 국세청([http://www.sii.cl/factura\\_electronica/factura\\_mercado/estadistic.htm](http://www.sii.cl/factura_electronica/factura_mercado/estadistic.htm))

- 또한, 칠레 국세청은 매년 전자세금계산서 현황에 대한 설명을 국세청 홈페이지에 간단히 요약하여 소개하고 있는바, 그 내용은 다음과 같음<sup>52)</sup>
  - 2013년 전자세금계산서 발급 시스템에 등록된 기업은 25,153개 기업으로 2012년과 비교해 36% 증가한 것으로 나타남
  - 2013년에 칠레 국세청이 발표한 ‘중소기업 중 칠레의 전자세금계산서 포털을 통해 전자세금계산서를 발급한 비율’은 88.5%에 달함
  - 2013년에만 24,700만개의 전자세금계산서가 발행되었고 총 발급된 세금계산서 중 51% 이상이 전자세금계산서로 발급되었음

### 3. 우리나라와의 비교 및 정책적 시사점

- EU를 비롯한 OECD 회원국 중 우리나라를 비롯한 38개국이 전자세금계산서 제도를 도입하여 시행하고 있음
  - EU는 최근 「공공조달 부문의 전자세금계산서 사용 장려에 대한 지침」(2014/55/EU)을 발표하는 등 전자세금계산서 발급의 활성화를 위한 노력을 계속하고 있음
- 조사대상 38개국 중 전자세금계산서 발행을 단계적으로 의무화하여 시행하고 있는 국가는 스페인, 이탈리아, 칠레 그리고 멕시코임
  - 다만, 스페인과 이탈리아는 의무발행 대상자를 정부 관련 기관으로 한정하여 의무화하고 있음
  - 멕시코 그리고 칠레의 경우 전자세금계산서제도의 단계적 의무화를 시행하고 있으며, 그 적용대상이 점점 확대되고 있음
    - 멕시코는 2011년 총매출액을 기준으로 하여 전자세금계산서 사용 의무화를 시행하였고, 2014년에 기준이 대폭 하향함과 동시에 의무화 대상이 확대됨

52) 칠레 국세청([http://www.sii.cl/factura\\_electronica/factura\\_mercado/estadistic.htm](http://www.sii.cl/factura_electronica/factura_mercado/estadistic.htm))

- 또한, 칠레는 회사의 규모, 회사가 속한 지역을 기준을 구분하여 2014년부터 2018년까지 점차 의무화 대상을 확대할 계획을 발표함

- OECD 회원국 대부분 전자세금계산서 활성화를 위해 법적, 제도적 노력을 계속하고 있으나 전자세금계산서제도를 의무화하고 있는 국가 중 세제상 혜택을 제공하고 있는 국가는 칠레가 유일함
  - 칠레는 부가가치세 납부기한을 매월 12일에서 매월 20일로 연장하고 세금계산서 및 관련 문서의 제출의무를 면제해 주고 있음
  - 한편, EU에서도 세제상 혜택을 제공하기보다는 전자세금계산서 사용의 장점으로 납세협력비용의 감소, 전자세금계산서 사용의 편리함, 세금계산서 처리의 신속함 측면에서 전자세금계산서 시행을 권고하고 있음



## Ⅵ. 타당성 평가





## VI. 타당성 평가

- 타당성 분석은 제도를 통한 정부 개입의 타당성과 수혜대상이나 그 내용의 적절성에 대하여 평가하는 것으로 정부 역할로서의 적절성, 방법의 적절성, 타 조세지출과의 중복 제도 여부 등을 종합적으로 검토하는 것으로 이루어짐

### 1. 정부 역할로서의 적절성

#### 가. 지원의 필요성

##### 1) 세제운영의 사회적 비용

- 조세정책의 목표는 가능한 한 적은 비용으로 정부가 민간에 필요한 서비스를 제공할 수 있도록 충분한 세원을 확보하는 것인바, 정부는 세법상 의무이행에 소요되는 납세협력비용과 조세제도를 관리·유지하는 데 소요되는 행정비용 즉, 운영비용에 민감하여야 함<sup>53)</sup>
- 과세는 부족한 자원을 가정과 기업에서 정부로 이전하는 것으로 그 과정에서 일반적으로 사회적 비용(Social Cost)을 수반하며, 사회적 비용은 효율비용(Efficient Cost), 행정비용(Administration Cost), 납세협력비용(Tax Compliance Cost)으로 구분할 수 있음<sup>54)</sup>
  - 효율비용(Efficiency Cost)은 초과부담으로 불리는데, 세금을 부과함으로써 제품의 상대가격을 변화시켜 생산자와 소비자의 선택을 왜곡시키며 전체 생산물이 감소하게 됨으로써 발생하는 것임

53) Vaillancourt 외(2008), p. 5., 김재진(2010), p. 49. 재인용

54) 김재진(2010), pp. 48~49 참조

- 행정비용(Administration Cost)은 조세법 입법 이전 단계에서 조세정책을 입안하고 기획하는 비용, 조세관련법의 입법과 관련된 비용, 기존 세법을 세무당국이 해석하고 시행하는 데 소요되는 비용, 세법의 해석이나 조세관련 분쟁이 발생하였을 경우 이를 해결하기 위해 소요되는 비용을 모두 포함함
- 이에 반해 납세협력비용(Tax Compliance Cost)은 납세액과 세금으로 인해 발생하는 자원배분의 왜곡에 따른 초과부담인 효율비용을 제외한 모든 민간부문의 비용을 포괄함

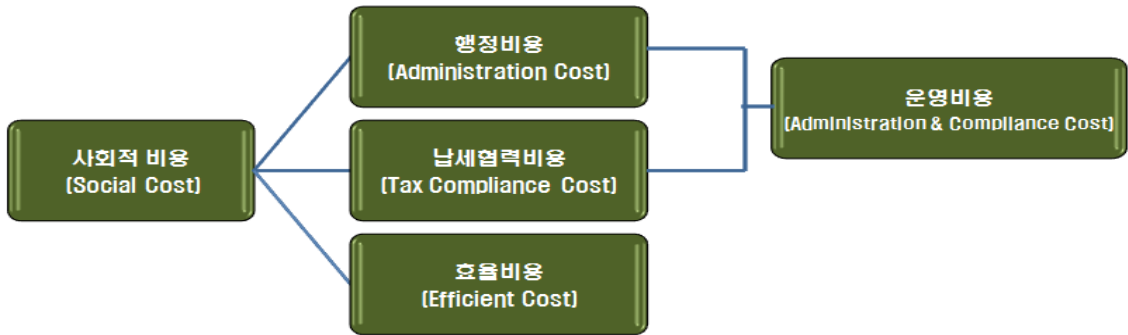
□ 세제 운영의 사회적 비용 중 정부 측이 지출하는 비용인 행정비용과 납세자가 지출하는 비용인 납세협력비용을 합하여 운영비용이라고 함<sup>55)</sup>

- 일반적으로 세법을 만들고 조세제도를 운영하는 과정은 다음의 5단계의 과정과 관련되어 있으며, 각 추진과정에 따라 세제를 운영하는 비용에 직접적인 영향을 미치게 됨
  - 1단계: 조세정책의 디자인 및 기획
  - 2단계: 세법 초안 작성 및 법제화 단계
  - 3단계: 조세제도의 관리 및 행정단계
  - 4단계: 납세순응단계
  - 5단계: 분쟁해결단계
- 납세협력비용은 제반 세무이행 과정에서 발생하는 내부비용과 외부전문가에게 지불하는 외부비용으로 구분함
  - 내부비용은 세금관련 자료의 준비·제출 등과 관련하여 내부에서 투입되는 비용이고, 외부비용은 세금문제와 관련하여 세무대리인 등 외부전문가에게 지불되는 비용을 말함<sup>56)</sup>
  - 즉, 장부 관리, 세무계획 마련, 신고납부에 소요된 시간(Time Costs) 및 금전적 비용(Out of Pocket Costs)과 납세와 관련하여 발생하는 심리적 비용뿐만 아니라 회계사나 변호사와 같은 세무대리인에게 지급하는 납세수수료도 포함됨

55) 김재진(2002), p. 34

56) 김유찬(2008), p. 28

[그림 VI-1] 세제운영의 사회적 비용



자료: 김재진(2010), p. 49

- 우리나라의 부가가치세제는 매출세액에서 세금계산서에 의하여 거래징수된 매입세액을 공제하는 방식인 전단계세액공제법<sup>57)</sup>을 채택하고 있는바, 세금계산서는 세제운영을 가능케 하는 중요한 역할을 하고 있음
  - 세금계산서는 사업자가 재화 등을 공급하는 때에 부가가치세를 거래상대방으로부터 징수하고 그 사실을 증명하기 위하여 발급하는 계산서로, 기업 간 거래계약의 증서이자 세무검증 시 증빙자료로서 반드시 작성·보관해야 되는 중요한 요소임
  
- 그러나 납세자 측면에서는 경제성장에 따른 기업 간의 거래 복잡·다양화, 거래규모 증가로 세금계산서를 수동 작성, 세무신고, 보관하는 데 많은 시간과 비용이 소모됨
  - 세금계산서는 5년의 보관 의무가 있기 때문에 보관장소 및 관리 비용이 발생할 뿐만 아니라 세금계산서 교부행위와 신고업무로 이원화되어 있음
  - 홍범교 외(2013)에 따르면, 2014년 기준 우리나라의 전체 납세협력비용 약 9조 8,878억원 중 부가가치세 분야 납세협력비용은 약 2조 7,644억원으로 28.0%를 차지하고 있음
    - 부가가치세 관련 납세협력비용 중 세금계산서 관련 비용이 9,967.3억원으로 36.1%의 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났음

57) 당해 과세기간 중의 매출액에 소정의 세율을 적용하여 계산한 세액에서 전단계 매입세액에 포함된 부가가치세액을 공제한 금액을 납부세액에서 차감하는 방식으로, 매입할 때 받은 세금계산서에 기재된 부가가치세액을 매입세액으로 공제하는 것임

<표 VI-1> 부가가치세 관련 상위 5개 납세협력비용(2011년 기준)

(단위: 억원, %)

순위	납세협력 업무	납세협력비용	비중
1	세금계산서 발급	9,967.3	36.1
2	장부 및 세금계산서 등 5년간 보존	5,443.7	19.7
3	매입·매출처별세금계산서 합계표/ 매입자발행세금계산서합계표 제출	4,263.0	15.4
4	장부기장 및 비치	4,085.7	14.8
5	부가가치세 예정·확정·기한후과세표준· 영세율등조기환급 신고서 제출	871.0	3.2
상위 5합계		24,630.7	89.1
부가가치세 관련 총비용		27,643.9	100.0

자료: 흥범교 외(2013), p. 122

- 또한, 과세관청 측면에서는 신용카드, 현금영수증 등 인프라 확대에 의한 외형 노출에 따른 소득 축소를 위하여 허위세금계산서 수수료가 증가하였음
  - 세금계산서합계표를 접수, 검토하는 데 걸리는 시간을 악용하여 활동하는 자료상이 지속적으로 발생하였음
    - 국세청 내부자료에 따르면, 2002~2006년간 자료상 고발인원은 12,496명으로, 추정세액은 7조 429억원에 달하였음
      - 자료상이란 유명업체를 설립하여 사업자등록을 한 후 다른 사업자에게 재화나 용역을 공급한 사실이 없음에도 마치 공급한 것처럼 가짜 세금계산서를 만들어주어 그 다른 사업자의 부가가치세 등의 포탈을 도와주는 일을 전문으로 하면서 대가를 받는 업자를 말함
  - 또한, 세금계산서합계표 접수부터 분석·조사착수까지 최소 6개월 이상 소요되어 자료상 색출 곤란 및 실효성이 저하되는 문제점이 발생하였음
  
- 전자세금계산서제도는 세금계산서의 발행·수수에 따른 납세협력비용의 감축, 허위세금계산서 발행 및 자료상의 근절과 이를 적발할 실효성 있는 시스템 도입의 필요성이 증대됨에 따라 2010년 이후로 본격적으로 시행되었음<sup>58)</sup>

58) 2007년도 기준 (세금)계산서 발행건수는 약 5.6억건이며, 국내 주요 ASP 서비스를 통해 발행된 연간

- 도입 당시 세금계산서 운영현황은 사업자의 규모나 전산 환경에 따라 수기, 자체시스템, ASP 서비스 이용 등 다양한 발급형태가 혼재되어 있었음
  - 소규모 영세사업자인 경우, 수기로 작성하거나 ASP 서비스를 이용
  - 중소기업인 경우, 회계 프로그램을 도입하여 작성 후 출력하여 매입자에게 전달하거나, ASP 서비스를 이용
  - 대기업인 경우, 자체 시스템을 통해 발행하거나, ASP 서비스를 이용

□ 따라서 다양한 발급형태의 혼재로 사업자 입장에서 세금계산서의 통합관리가 쉽지 않은 여건 하에서 전자세금계산서 제도의 안정적인 조기 정착을 위한 정부의 지원은 적절하였다고 판단됨

#### 나. 조세지원 vs. 재정지원<sup>59)</sup>

□ 조세지출은 기본적으로 외부효과 치유를 통한 경제적 효율을 제고하기 위한 목적에 역점을 두는 반면, 사회적 취약계층에 대한 지원은 재정지출이 보다 적합한 바, 이는 취약계층의 경우 세금부담이 없거나 적은 경우가 대부분이어서 조세지출의 효과가 매우 제한적이기 때문임

- 특히, 조세지출은 관련 시장이 형성되어 있는 경우, 보다 적절한 것으로 알려져 있는바, 재정지출에 비해 시장에 대한 개입 수준이 낮은 측면이 있어 민간의 자율성과 다양한 선호 반영에 유리함
- 또한, 행정비용 측면에서는 상대적으로 조세지출이 유리한바, 조세지출의 경우 행정적 절차가 단순하고, 관여 기관이 적으며, 수혜자가 제출해야 할 증빙서류도 적어 행정비용이 낮은 측면이 있음

□ 본 평가에서는 류덕현과 박기백(2012)이 제시한 재정지출과 조세지출 간 최적 선택 기준 평가표에 근거하여 종합적으로 판단한 결과, 전자세금계산서의 도입

---

<sup>59)</sup> 전자세금계산서는 약 2천만건으로 전체 (세금)계산서의 2%에 불과하였음  
 류덕현·박기백(2012), pp. 53~63 참조

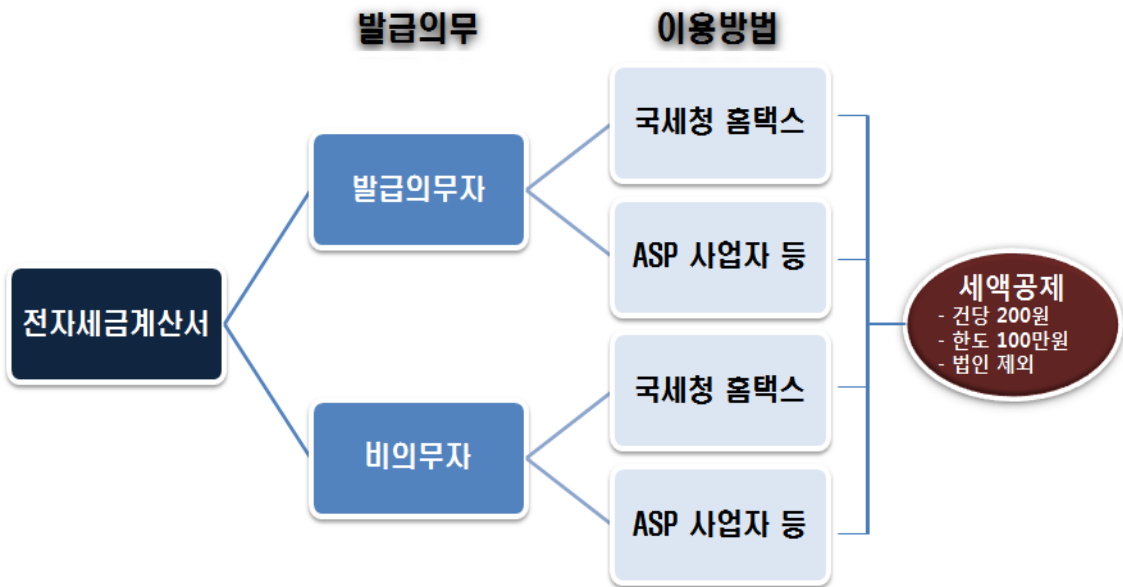
활성화를 위한 정부 지원은 조세지출이 더 적절하며, 그 근거는 다음과 같음

- 첫째, 목표가 세금부담이 있는 계층의 세부담을 완화하기 위한 것으로, 취약계층이 아닌 일반계층에 대한 지원이 핵심이며, 대상자 선정 기준 등을 설정할 수 없어 대상자를 사전적으로 알기 어려워 일정 기준을 충족하면 혜택을 줄 수 있어야 함
- 둘째, 지원대상이 단순하고, 일률적 비율 적용이 가능해야 함
- 셋째, 보조수준이 높지 않고, 효율적인 대상에 더 많은 지원을 하여야 함

## 2. 방법의 적절성

- 본 절의 쟁점사항은 [그림 VI-2]에 나타난 바와 같이, 발급의무별·이용방법별, 그리고 지원수준의 적절성 여부를 판단하는 것임

[그림 VI-2] 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 정책대상 및 주요 내용



### 가. 적용대상자 측면

- 전자세금계산서를 발급하고 세금계산서 발급명세를 발급일의 다음 날까지 국

세청장에게 전송한 경우에는 개인사업자에 한하여 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제를 적용받을 수 있음

- 2010.1.1.부터 2013.12.31.까지 발급하는 분은 사업자(개인사업자, 법인사업자)가 세액공제 대상이었으나, 2014.1.1.이후 발급하는 분부터 2015.12.31. 발급하는 분까지는 개인사업자만 공제할 수 있음

<표 VI-2> 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 적용대상자 변천과정

연도	적용대상자		적용기한
	개인사업자	법인사업자	
2010	○	○	2011.12.31
2011	○	○	2013.12.31
2012	○	○	
2013	○	○	
2014	○	×	2015.12.31

□ 동 제도를 수혜자 측면으로 본다면 2015년 현행 전자세금계산서 발급의무자인 직전연도 공급가액 3억원 이상인 개인사업자와 개인사업자 중 선택적으로 발급할 수 있는 비의무자로 구분할 수 있음

- 비의무자가 전자세금계산서를 자발적으로 발급하는 것을 유도하여 전자세금계산서제도의 활성화를 도모할 수 있다는 측면에서 발급의무와 무관하게 동 제도를 적용하는 것은 타당하다고 판단됨

□ 또한, 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」는 일정 수수료를 부담하는 ASP 시스템과 국세청 홈택스를 무료로 이용하는 경우 모두 세액공제를 적용받을 수 있음

- 전자세금계산서 발급대행 사업자(ASP)<sup>60)</sup>를 이용하여 전자세금계산서를 발급하는 경우에는 전자세금계산서 발급비용 보전이라는 금전적인 지원을 통해

60) ASP 시스템이란 중계 사업자가 보유한 대용량 H/W 및 운영시스템의 임대 개념으로 (세금)계산서 발행/전달/보관 대행 기능을 제공하며 회원 또는 비회원으로 운영되는 전자세금계산서 중계시스템을 말함

납세자의 부담을 경감시켜 전자세금계산서 제도의 안정적인 조기 정착에 기여할 수 있음

- 반면, 국세청 홈택스 시스템을 이용하는 사업자의 경우에는 세금부담을 경감시키는 경제적 유인을 제공하여 사회적으로 바람직한 수준의 전자세금계산서 발행이라는 선택을 유도하여 전자세금계산서제도의 활성화를 도모할 수 있음

□ 동 제도의 도입 목적이 ASP 시스템 이용에 따른 비용 보전을 통한 납세자 부담 경감과 국세청 홈택스 시스템 무료 이용을 통한 전자세금계산서 발행 유도를 통하여 궁극적으로 전자세금계산서제도의 활성화라는 사실에 비추어 볼 때, 개인사업자의 전자세금계산서 발급의무 여부와 전자세금계산서 발급 방법과 관계없이 전자세금계산서 발급 건당 일정금액을 지원하는 것은 적절하다고 판단됨

- 한편, 법인사업자의 전자세금계산서의 발급이 정착된 점을 고려하여 2014년 이후로 법인사업자를 공제대상에서 제외한 것은 정책 목적 달성 측면에서 바람직하였다고 판단됨

□ 다만, 향후 동 제도를 존속하거나 개인사업자의 전자세금계산서 발급의무를 공급가액 기준으로 확대하는 경우에는 적용대상자의 범위를 검토해 볼 필요가 있음

- 첫째, 의무발급자 이외에 자발적으로 참여하는 사업자로 한정하는 경우임
  - 이 경우에는 세금부담을 경감시키는 경제적 유인을 제공함으로써 바람직한 수준의 전자세금계산서제도 활성화를 도모할 수 있으며, 기존의 조세지원액이 감소할 것으로 판단됨
  - 다만, 의무발급자의 전자세금계산서 발급 참여가 다소 저해될 수 있으나, 가산세 규정<sup>61)</sup>으로 인하여 그 규모는 크지 않을 것으로 판단됨

61) 개인사업자의 경우에 미발급 2%, 지연발급 1%, 종이발급 1%, 지연전송 00.1%, 미전송 0.3%

- 둘째, 개인사업자의 전자세금계산서 의무발급 기준이 강화되어 일정 공급가액 미만의 개인사업자로 확대되는 경우로, 신규대상자 및 자발적으로 참여하는 개인사업자에 한하여 적용하는 것임
  - 이 경우에는 전자세금계산서 의무 발급을 조기에 정착시키는 데 기여하고, 기존의 조세지원액의 감소도 기대할 수 있어 추후 가장 합리적인 대안이라 판단됨
  - 다만, 기존의 세액공제 대상자의 전자세금계산서 발급 참여가 다소 저해될 수 있으나 앞서 언급한 바와 같이, 가산세 규정으로 인하여 커다란 영향을 미치지 않는 것으로 판단됨

나. 공제금액 측면

- <표 VI-3>에서 알 수 있는 바와 같이, 2010년 도입 당시에는 발급 건당 100원을 공제하였다가 2011.1.1. 이후 공급분 이후로 현재까지 건당 200원을 공제하고 있음
- 2011.1.1.부터 전자세금계산서 의무발급제도가 법인사업자에게 적용됨에 따라 전자세금계산서제도의 원활한 정착을 지원하고,
  - 전자세금계산서 발급대행사업자의 시스템을 이용하여 전자세금계산서를 발급·전송할 경우 1건당 200원이 소요되는 점을 감안한 것임<sup>62)</sup>

<표 VI-3> 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제 공제금액 및 한도 변천과정

연도	공제금액	공제한도	적용기한
2010	100원	100만원	2011.12.31
2011	200원		2013.12.31
2012			
2013			
2014			

62) 기획재정부(2011), p.224

- 한편, 전자세금계산서 발급 공제한도는 도입 이후부터 계속 연간 100만원을 유지하고 있음

### 1) ASP 사업자의 수수료 현황

- ASP사업자의 전자세금계산서 서비스 이용요금은 건당 이용료 또는 정액제와 초과이용료의 형태로 부과되고 있음
- <표 VI-4>에 나타난 바와 같이 2015년 6월 기준으로 ASP 사업자의 수수료는 건당 100~400원의 범위로 나타남

<표 VI-4> ASP사업자의 전자세금계산서 서비스 이용요금

업체명	요금제유형	기본료	초과이용료	비고
스마트빌 <sup>1)</sup> (SmartBill) [VAT포함]	후불 표준형	11,000원/월 (1~50건/월)	220원/건 (월 50건 초과시)	매월 1일~말일까지의 발행건수 기준으로 함 (이월 안됨) 발행건수가 없는 월은 부과되지 않음
	선불 건별형	0원	1,100원/건	선불로 충전된 금액에서 이용료가 차감됨 선불충전금액은 11,000/22,000/55,000원 중 선택 충전 잔액은 결제 후 1년 뒤 소멸됨
SafeBill <sup>2)</sup> [VAT별도]	1개월	5,000원	없음	각 요금제는 1개월, 3개월, 1년 단위로 이용료 결제(정액제) 3개월, 1년 요금제의 경우 각 월 이용료가 4,000원, 3,500원으로 요금할인이 적용되 므로 중도에 환불 및 취소 불가 이용료 이외의 가입비 없음
	3개월	12,000원		
	1년	42,000원		
Bill36524 <sup>3)</sup> [VAT별도]	일반형	200원/건	없음	10,000/20,000/30,000/50,000/100,000/200,000/300,000/500,000원 중 선택하여 선불충전식(건별형) 서비스별로 이용요금이 다르며, 일반형(이메일+문자)과 모바일(App이용)형 요금이 다름 재전송1은 전자세금계산서를 이메일로만 재전송2는 이메일+문자로 재전송하는 경우임
	재전송1	0원/건		
	재전송2	50원/건		
	모바일형	300원/건		
eTradebill <sup>4)</sup> [VAT별도]	정회원용	5,000원/월	200원/건	정/역발행 금액이 별도로 부과(200원/건) 월 최소 이용료(5,000원)이 정해져 있고, 기준금액을 초과하는 경우 200원/건 별도부과
SMILE EDI <sup>5)</sup>	연간 포인트	110,000원/연	200원/건	기본납부금액(110,000)을 선납할 경우 Point 제도로 추가포인트(22,000)제공 전자세금계산서 이용요금은 220포인트/

업체명	요금제유형	기본료	초과이용료	비고
	요금제 [VAT포함]			건으로 포인트 차감식
	월 정액제 [VAT별도]	10,000원/월	200원/건	월 최소 이용료(10,000원)이 정해져 있고, 기준금액을 초과하는 경우 200원/건 별도부과
	종량제	없음	400원/건	
tsisBill <sup>6)</sup> [VAT별도]	정액제 _Basic	100,000원/월		101~500건 이하/월인 경우
	정액제 _Standard	200,000원/월		501~2,000건 이하/월인 경우
	정액제 _Light	500,000원/월		2,001~5,000건 이하/월인 경우
	정액제 _Company	1500,000원/월		5,001~20,000건 이하/월인 경우
	정액제 _Enterprise	별도책정 (협약)		20,001건/월 이상
SPEEDBiLL <sup>7)</sup> [VAT포함]	실속형	4,400원/월	330원/건 (20건 초과)	
	기본형	11,000원/월	220원/건 (50건 초과)	
POPBiLL <sup>8)</sup>	일반회원	없음	200원/건	
	연동회원			협의 후 사용
비즈빌 <sup>9)</sup> [VAT포함]	라이트	3,300원/월		이용건수가 10건/30일인 경우
	스탠다드	5,500원/월		이용건수가 20건/30일인 경우
	프리미엄	11,000원/월		이용건수가 100건/30일인 경우
	1년 회원	106,000원/연		1,200건/1년인 경우
U <sup>+</sup> Biz <sup>10)</sup>	기본형	10,000원/월	200원/건	50건 이하인 경우 10,000원 이상일 경우 건당금액 발생
	기본형 (주거래업체 형)			주거래 업체별 요금제 적용
	연동형			고객센터 문의
아이퀘스트 <sup>11)</sup> [VAT별도]	일반형	없음	150원/건	기간 제한 없음
조아빌 <sup>12)</sup> [VAT별도]	후불제	10,000원/월	200원/건	50건까지 기본요금, 추가시 초과이용료 발생
	선불제	없음	300원/건	
freebill <sup>13)</sup> [VAT별도]	프리	무료	무료	월 최대 5건까지만
	베이직	5,000원/월	100원/건	월 최대 70건까지만
	플러스	10,000원/월	100원/건	월 최대 200건까지만
	플러스프로	20,000원/월	100원/건	월 최대 500건까지만
	비즈니스	무료		협의
EasyForm <sup>14)</sup>	일반형	없음	200원/건	충전금액(10,000/30,000/50,000/100,000/200,000/300,000)을 충전하면

업체명	요금제유형	기본료	초과이용료	비고
[VAT별도]	회원용	없음	110원/건	실제사용금액(10,000/30,600/52,500/105,000/210,000/315,000)이 다름
DTAX <sup>15)</sup>	종량제	11,000원/소진	110원/건	100건 소진시까지 사용
	기간제	11,000원/월	없음	무제한으로 사용
	[VAT포함] 연동형	55,000원/소진	110원/건	500건 소진시까지 사용
	무료형	0원/소진	없음	매월 20건 무료제공 추가 건수구매가능(100건/11,000원)

- 자료: 1) 스마트빌([https://www.smartbill.co.kr/Svc/dti/dti\\_intro04.aspx](https://www.smartbill.co.kr/Svc/dti/dti_intro04.aspx))  
2) SafeBill([https://www.safebill.co.kr/etax/pr/pr005a.action;jsessionid=Unatmnq3DI3DS6Xw7qvUJL7mH4elqTEewNRpgSWcSRJPgpBlqyVqcba4NR9vQIRj.DTIWAS1\\_servlet\\_engine3](https://www.safebill.co.kr/etax/pr/pr005a.action;jsessionid=Unatmnq3DI3DS6Xw7qvUJL7mH4elqTEewNRpgSWcSRJPgpBlqyVqcba4NR9vQIRj.DTIWAS1_servlet_engine3))  
3) Bill36524([https://www.bill36524.com/html/cost\\_guide.html](https://www.bill36524.com/html/cost_guide.html))  
4) eTradebill(<https://www.etradebill.co.kr/etb/etbService/etbService05.jsp>)  
5) SMILE EDI(<http://gist.smileedi.com/CenterHome.do?leftpath=Menu1200.do&bodypath=Edi120201.do>)  
6) tsisBill(<https://www.tsisbill.co.kr/ServicesAct.do?method=navi&pageGb=4>)  
7) SPEEDBiLL(<http://www.speedbill.co.kr/service/sinfo.do>)  
8) POPBiLL(<http://www.popbill.com/Help/Payment?gb=interop>)  
9) 비즈빌(<http://www.bizbill.co.kr/guide/charge.asp>)  
10) U<sup>+</sup> Biz(<http://edocu.uplus.co.kr/w20/main.intro.Charge.nologin.do>)  
11) 아이퀘스트([http://www.iquest.co.kr/products/tax\\_tax\\_05.do?tab=tax](http://www.iquest.co.kr/products/tax_tax_05.do?tab=tax))  
12) 조아빌(<http://www.joabill.co.kr/view>)  
13) freebill(<http://playauto.freebill.co.kr/web3/price>)  
14) EasyForm([http://www.easyform.co.kr/etax/ebill\\_sub.asp?ch=charge](http://www.easyform.co.kr/etax/ebill_sub.asp?ch=charge))  
15) DTAX([http://www.dtax.co.kr/etax/service/service\\_pay\\_info.php](http://www.dtax.co.kr/etax/service/service_pay_info.php))

## 2) ASP 사업자의 적정원가 산정

- 도입 당시 전자세금계산서 발급대행 사업자의 수수료를 감안하여 지원수준을 책정하였고, 이를 향후 근거자료로 활용하기 위해서는 도입 후 5년이 경과하여 초기 투자비용의 상당 부분을 회수한 현 시점에서 ASP사업자에 대한 적정원가를 재산정하여 적용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있음
  - 이는 ASP사업자의 비용절감 노력을 유인하고, 이에 근거한 적절한 비용보전으로 과도한 조세지원을 방지할 수 있으며, 적절한 지원을 통하여 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제제도의 타당성을 확보할 수 있음
  - 즉, 동 제도가 ASP 사업자 이용수수료에 따른 실비 보상적 성격을 포함하고 있으므로 ASP 사업자의 적정원가를 산정하여 책정하는 것도 대안이 될 수 있음

- 다만, 이를 위해서는 사업자별로 원가분석이 선행되어야 하며, 이에 따른 표준비용 산정이 가장 중요한 선결과제임
  - 특히, 전자세금계산서 처리 이외에 전자세금계산서 발급 원가에 영향을 미치는 다른 요인이 있는 경우나 사업자가 제출한 원가자료가 타당하지 않을 경우에는 산출원가의 적정성과 수용성이 담보되지 않음
  
- 또한, 표준원가 측정은 고정원가 및 가동률 인정정도, 원가추정방법<sup>63)</sup>에 따라 다르게 나타나므로, 이를 통한 조세지원 수준의 결정에는 한계가 있음
  - 즉, 표준원가 산정시 고정원가 가동률 인정 정도에 대한 고려가 필요하며, 고정원가 및 가동률 인정 정도에 따라 거래 건당 원가는 큰 폭으로 달라지므로 구분회계의 적절성이 필수적임
    - 구분회계의 부정확성으로 인하여 고정원가가 변동원가로 구분되는 경우에는 거래건당 변동원가가 과도하게 산정되기도 함
    - 예를 들어, 현금영수증 처리 업무와 매우 유사하여 동 업무에 활용되기 위해 준비된 시스템 자원이 전자세금계산서 업무에 활용될 수 있으며, 실제 이러한 현상은 상당한 수준일 것으로 판단됨

### 3. 타 조세지출과 유사·중복 여부

- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」제도와 유사하거나 중복되는 타 조세지출은 조사한 바에 따르면 없는 것으로 나타났음
  - 다만, 전자세금계산서제도의 활성화를 위한 정책적 노력의 일환으로 납세자의 부담을 완화하기 위하여 전자세금계산서 발급명세 지연전송·미전송 시 가산세를 완화하는 특례규정도 두고 있음
    - 개인사업자의 가산세 특례 적용기한은 2016년까지 일몰이 2년 연장되었으나 법인사업자는 제외되었음

63) 원가추정방법은 계정분류분석법, 손익분기분석법, 최소자승법, 고저점법 등이 있으며, 이를 이용하여 연간 원가합수 및 거래 건당 원가를 추정할 수 있음

<표 VI-5> 전자세금계산서 가산세

	법인		개인	
	지연전송	미전송	지연전송	미전송
2011	0.1%	0.3%	미적용	
2012	0.1%	0.3%	0.1%	0.3%
2013	0.1%	0.3%	0.1%	0.3%
2014	0.5%	1.0%	0.1% *2017.1.1.이후 0.5%	0.3% *2017.1.1.이후 1.0%

#### 4. 정책적 시사점

- 동 제도에 대한 타당성 분석을 통해 향후 고려해야 할 주요 사항별 긍정적인 측면과 부정적인 측면은 <표 VI-6>에 제시된 바와 같음

<표 VI-6> 적용대상 및 지원수준에 대한 향후 고려사항

		긍정적인 측면	부정적인 측면
적용대상	자발적 참여자	- 조세지원액 감소 규모 큼 - 자발적 참여 촉진으로 인한 제도 활성화 도모	- 전자세금계산서 발급 유인 감소로 인한 전자세금계산서 활성화 저해 - 미발급시 세원포착의 어려움
	자발적 참여자 + 발급의무 확대자 (신규대상자)	- 조세지원액 감소 - 신규의무자의 전자세금계산서 발급 정착 촉진	- ASP 사업자의 수익 창출원 감소 - 처리원가에 대한 비용보전의 문제
지원수준	ASP 적정원가 산출	- 적절한 수준의 비용 보전 가능	- 표준원가 산정시 고정원가 가동률 인정 정도에 대한 고려가 필요함 - 고정원가 및 가동률 인정 정도에 따라 거래 건당 원가는 큰 폭으로 변화가 가능함 - 구분회계의 적절성이 필수적임

## VII. 효과성 평가





## Ⅶ. 효과성 평가

- 본 장의 효과성 분석은 전자세금계산서 도입 당시 및 현 「부가가치세법」 관련 규정(법47, 영89)에 명시된 도입취지의 달성 여부를 평가하는 데 의의가 있음
  - 효과성 분석은 제도가 실제로 얼마나 기대했던 효과를 나타내었는지 그 실효성에 대한 분석을 의미함
  - 본 보고서에서는 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 도입 취지인 “전자세금계산서 제도 활성화 측면”을 전자세금계산서 발행비율 정도로 평가하며, 사업자 유형별 및 발급의무별로 나누어 살펴보고자 함
    - 다만, 전자세금계산서 발행비율의 경우 사업자 유형별·연도별로 일관성 있게 국세청에서 데이터가 생성되지 않아 심도 있는 분석에 한계가 있음
      - 개인사업자의 경우에는 발급의무가 시행되기 전·후인 2011년과 2012년의 데이터는 생성되지 않음
    - 또한, 공급가액 규모별 개인사업자의 전자세금계산서 발행비율에 대한 통계는 부분적으로만 제공되어 면밀한 분석을 수행하지 못하였음

### 1. 납세자 유형별 전자세금계산서 발행비율

- 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 도입 취지는 “전자세금계산서 제도의 정착을 지원”하기 위함으로, 2014년 기준 대부분의 의무발급자가 전자세금계산서 발급에 참여하고 있는바, 그 발행비율은 법인사업자 99.4%, 개인사업자 97.8%에 달하고 있음
  - 모든 법인사업자 및 2015년 7월 1일 재화·용역 공급분부터 사업장별 재화·용역의 공급가액의 합계액이 3억원 이상인 개인사업자는 종이계산서 대신 전자계산서를 의무발급해야 함

## 가. 법인사업자

- 영세·중소사업자의 준비기간 등을 감안하여 전자세금계산서제도가 단계적으로 시행되기 시작한 2010년의 법인사업자의 전자세금계산서 발행비율을 살펴보면, 2010년 사업자 수 기준 93.9%, 발급금액 기준 53.8%가 참여하였음
  - 2010년에는 종이계산서와 전자세금계산서를 선택적으로 발급할 수 있었음에도 불구하고, 대부분의 법인사업자가 전자세금계산서 발급에 참여하였음을 알 수 있음
- 모든 법인사업자의 전자세금계산서 발급이 의무화된 2011년에는 전자세금계산서 발행비율이 사업자 수 기준 98.94%, 발급금액 기준 99.97%에 이르러 전자세금계산서제도의 정착에는 그리 오랜 시간이 소요되지 않은 것으로 나타남

〈표 VII-1〉 법인사업자의 전자세금계산서 발행비율

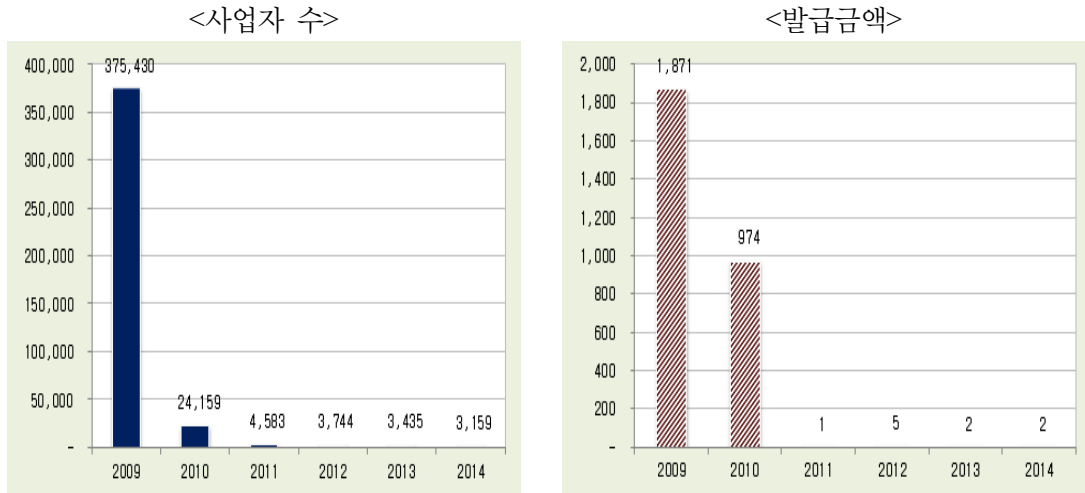
(단위: 개, 조원, %)

구 분	발 급 참 여			발급금액 및 비율		
	대상업체	참여업체	비율	종이+전자 발급금액	전자 발급금액	비율
2010년	396,225	372,066	<b>93.9</b>	2,107	1,133	<b>53.8</b>
2011년	430,532	425,949	<b>98.9</b>	2,346	2,345	<b>99.9</b>
2012년	448,996	445,252	<b>99.2</b>	2,421	2,416	<b>99.8</b>
2013년	473,794	470,359	<b>99.3</b>	2,456	2,454	<b>99.9</b>
2014년	504,514	501,355	<b>99.4</b>	2,482	2,480	<b>99.9</b>

자료: 국세청 내부자료

[그림 VII-1] 법인사업자의 연도별 종이세금계산서 발급 추이

(단위: 명, 조원)



자료: 국세청 내부자료

#### 나. 개인사업자

- 개인사업자의 전자세금계산서 발행비율은 2014년 사업자 수 기준으로 97.8%, 발급금액 기준으로 99.3%로 대부분의 의무대상자가 전자세금계산서를 발급하고 있는 것으로 나타남
  - 다만, 2014년 발행비율이 사업자 수 및 발급금액 기준으로 2013년 대비 각각 1.4%p, 0.5%p 감소하였는바, 이는 전자세금계산서 의무발급 대상자 확대에 인하여 중소기업자 중 일부가 전자세금계산서 발행에 참여하고 있지 않은 데 기인함
  - 2012년부터 직전연도의 사업장별 재화 및 용역의 공급가액의 합계액이 10억 원 이상인 개인사업자는 의무적으로 전자세금계산서를 발급하여야 함
    - 2014.7.1.이후 공급하는 분부터 전자세금계산서 의무발급 개인사업자 대상 기준금액이 직전 연도 사업장별 공급가액의 합계액 3억원 이상으로 변경됨

<표 VII-2> 개인사업자의 전자세금계산서 발행비율

(단위 : 개, 조원, %)

구 분	발급참여			발급금액 및 비율		
	대상업체	참여업체	비율	종이+전자 발급금액	전자 발급금액	비율
2013년	89,648	88,960	99.2	137.9	137.6	99.8
2014년	352,455	344,841	97.8	192.0	190.7	99.3

자료: 국세청 내부자료

## 2. 발급의무자별 세금계산서 발행비율

□ 한편, 2014년 기준 의무대상자가 아닌 개인사업자의 29.1%가 자발적으로 참여하고 있으며, 발급금액 기준으로 세금계산서 발급금액의 40.4%를 차지하고 있음

○ 공급가액 규모별로 살펴보면, 사업자 수 기준으로 1~3억원 미만은 43.0%, 2~3억원 미만은 57.3%으로 조사되었음

- 이는 전자세금계산서제도의 납세협력비용의 감소, 전자세금계산서 사용의 편리함, 세금계산서 처리의 신속함 등의 장점 때문인 것으로 판단됨
- 다른 한편으로는 거래상대방이 전자세금계산서 발급의무자인 경우에는 발급의무와 무관하게 원활한 거래를 위해서 불가피하게 발행하게 되는 측면도 있음

<표 VII-3> 개인사업자의 전자세금계산서 발행비율(사업자 수 기준)

(단위: 명, %)

개인사업자		대상업체	참여업체	비율
2013	의무자○	89,648	88,960	99.2
	의무자X	2,013,756	595,346	29.6
	<b>전체</b>	<b>2,103,404</b>	<b>684,306</b>	<b>32.5</b>
2014	의무자○	352,455	344,841	97.8
	의무자X	1,776,825	516,888	29.1
	<b>전체</b>	<b>2,129,280</b>	<b>861,729</b>	<b>39.3</b>

자료: 국세청 내부자료

<표 VII-4> 개인사업자의 전자세금계산서 발행비율(발급금액 기준)

(단위: 조원, %)

개인사업자		종이+전자 발급금액	전자 발급금액	비율
2013	의무자○	192	190.7	99.3
	의무자X	223	101	45.4
	<b>전체</b>	<b>415</b>	<b>292</b>	<b>70.4</b>
2014	의무자○	137.9	137.6	99.8
	의무자X	273	110	40.4
	<b>전체</b>	<b>411</b>	<b>248</b>	<b>60.3</b>

자료: 국세청 내부자료

### 3. 결론 및 정책적 시사점

- 본 장의 효과성은 제도가 실제로 얼마나 기대했던 효과를 나타내었는지 그 실효성에 대하여 분석하는 것으로, 규모가 큰 개인사업자의 경우에는 전자세금계산서 의무발급으로 인하여 전자세금계산서제도가 정착되었다고 판단됨
  - 다만, 직전연도 사업장별 재화 및 용역의 합계액인 3억원 미만인 영세·중소 개인사업자의 경우에는 아직까지 자발적 참여 정도가 높은 수준은 아님
  
- 향후 영세·중소 개인사업자의 전자세금계산서 발급을 자발적 참여를 유도하기 위해서는 전자세금계산서제도에 대한 홍보의 강화가 필요하다고 판단됨
  - 특히, 전자세금계산서 발급방법 중 국세청에서 무료로 운영하고, 발급과 동시에 국세청에 자동적으로 전송되는 홈택스 이용의 편리성에 대하여 적극적인 홍보를 할 필요가 있음
    - 앞서 언급한 바와 같이, 그간 전자세금계산서 발급 시 홈택스를 무료로 이용하더라도 동 제도는 적용받을 수 있는바, 비용 부담 없이 납부세액 경감 혜택 뿐 아니라 납세협력비용 절감이라는 경제적 유인이 제공되므로 전자세금계산서의 발행을 적극 유도할 필요가 있음



## VIII. 효율성 평가





## VIII. 효율성 평가

- 본 장은 비용 대비 효과성, 즉 동 제도의 경제성에 대한 분석을 하는 데 목적이 있으며, 효율성이란 조세특례제도 시행 관련 비용 대비 정책효과로 정의할 수 있음
- 조세특례 심층평가 지침에 언급된 바와 같이, 특례제도 시행비용은 직접적 조세특례금액(조세지출예산서 등)과 간접적 운영비용(정부 운영비용, 납세자 순응비용)의 합이며,
    - 정책효과는 조세특례와 직접적으로 연계된 정책목표 변수의 변화로 정의할 수 있음
  - 본 장의 주요 쟁점사항은 앞서 언급한 바와 같이, 화폐단위로 측정하는 비용-편익 분석 시 정책효과를 어느 정도의 범위까지 포함시킬 것인가의 문제임
    - 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」의 도입취지인 전자세금계산서제도의 활성화에는 동 제도를 비롯하여 전자세금계산서 홈택스 시스템 구축과 전자세금계산서의 발급 의무화가 중요한 역할을 담당하였음
    - 따라서 정책효과를 화폐가치로 측정 시 전자세금계산서 발급금액 중 동 제도가 기여한 부분을 정확하게 구분하는 것에는 한계가 있음
      - 특히, 자발적으로 전자세금계산서 발행에 참여한 사업자로 국한하더라도 거래 상대방이 발급의무자이거나 납세협력비용 절감 등의 전자세금계산서제도의 효과가 모두 영향을 미침
    - 또한, 전자세금계산서 제도 활성화를 통하여 궁극적으로 달성하고자 하는 납세협력비용 절감 및 거래의 투명성 제고 측면까지 정책효과를 고려한다면, 동 제도로 인하여 발생한 비용 역시 조세특례 금액뿐만 아니라 전자세금계산서로 인하여 발생하는 모든 운영비용을 고려하여야 함

- 본 평가에서는 동 제도로 인한 직접적으로 연계된 특례제도 시행비용과 정책 효과뿐만 아니라 궁극적으로 달성하고자 하는 간접적 편익(납세협력비용 감소 및 거래의 투명성 제고 측면)을 포함한 분석까지 범위를 확대하여 제시하고자 함
  - 전자세금계산서 도입으로 인한 납세협력비용 감축에 대한 분석은 박명호 (2014)의 연구결과를 따름
  - 거래의 투명성 제고 측면은 부가가치세 세수율(VRR), 자료상 조사실적 및 전자세금계산서 조기경보시스템 자료상 적발률로 측정하였음
  - 다만, 화폐가치로 측정하여야 하는 비용-편익 분석의 한계로 인하여 동 분석은 데이터가 가용한 정책수요자(사업자) 입장에서 살펴보고자 함

## 1. 비용 측면

### 가. 전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제의 조세지출규모

- 전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제의 조세지출규모는 5년 평균 333.2억 원으로 나타남
  - 한편, 국세청에서 제공한 2014년 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액 공제규모는 사업자 수 58만 1,784명, 공제금액 약 187억 6,882억원으로 조세지출예산서상 금액과는 다소 차이가 있음

<표 VIII-1> 연도별 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 조세지출규모

(단위: 억원, %)

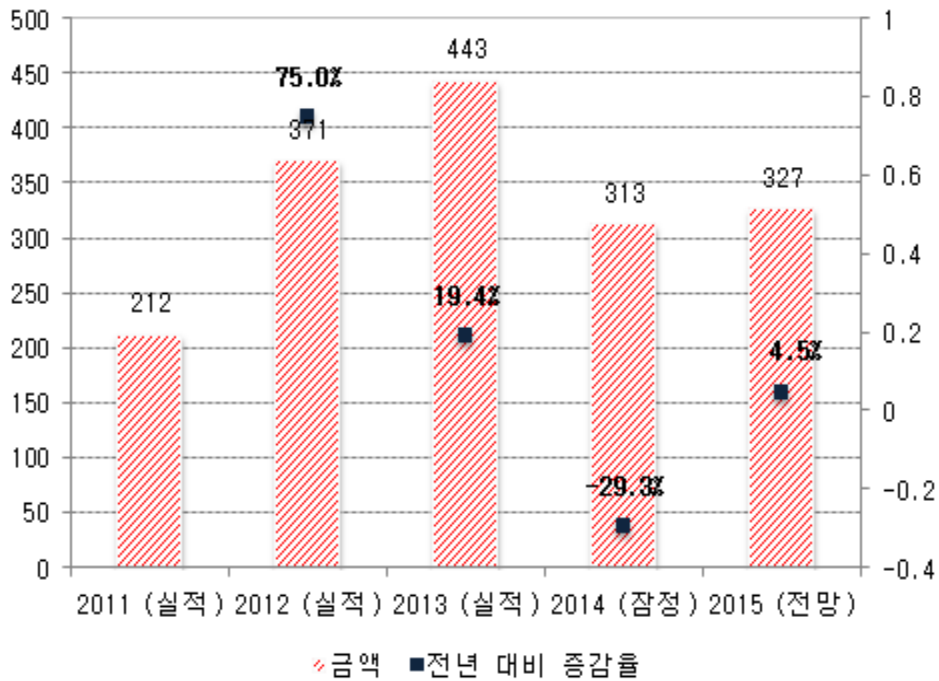
연도	금액	전년 대비 증감률
2011(실적)	212	-
2012(실적)	371	75.0
2013(실적)	443	19.4
2014(잠정)	313	-29.3
2015(전망)	327	4.5
<b>5년 평균</b>	<b>333.2</b>	

주: 2014년과 2015년은 잠정치 및 전망치로 실제와 다를 수 있음  
 자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

- 이는 2010.1.1.부터 2013.12.31.까지 발급하는 분은 개인사업자와 법인사업자 모두가 세액공제 대상이었으나, 2014.1.1.이후 발급하는 분부터는 개인사업자만 공제받을 수 있어 적용대상이 축소된 데 기인함

[그림 VIII-1] 연도별 전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제의 조세지출규모

(단위: 억원)



자료: 기획재정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

- 한편, 2013년(실적) 기준으로 부가가치세 조세지출규모에서 전자세금계산서 발급전송에 대한 세액공제가 차지하는 비중은 0.6%로 그리 많은 비중을 차지하고 있지는 않음
- 2013년 부가가치세 주요 조세지출 항목을 살펴보면, 농·수산물 등 의제매입세액공제가 2조 2,490억원으로, 30.2%의 가장 큰 비중을 차지하였음
  - 이어서 신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제가 1조 3,668억원으로 18.4%, 농업·축산업·임업·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율이 1조 3,155억원, 17.7%의 순으로 나타남

〈표 VIII-2〉 부가가치세 항목별 조세지출규모 (2011~2015)

구분	2011	2012	2013	2014(잠정)	2015(전망)
합 계					
2011대구세계육상선수권 대회 개최를 위한 세제지원	-	-	-	-	-
2012세계자연보전총회 개최를 위한 세제지원	-	-	-	-	-
2012여수세계박람회 개최를 위한 세제지원(12년 적용기한 종료)	4 (0.01)	-	-	-	-
2013년평창스피셜올림픽세계대회개최를위한세제지원	-	-	-	-	-
2014인천아시아경기대회 개최를 위한 세제지원	-	15 (0.02)	26 (0.03)	18 (0.03)	-
2015경북문경세계군인체육대회를 위한 세제지원	-	-	-	-	-
2015광주하계유니버시아드대회 개최를 위한 세제지원	-	-	-	-	-
2015세계물포럼 개최를 위한 세제지원	-	-	-	-	-
개인택시용 차량 구입비에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-
고급에 대한 의제매입세액공제(13년 적용기한 종료)	292 (0.81)	246 (0.34)	92 (0.12)	-	-

(단위: 억원, %)

구분	2011	2012	2013	2014(잠정)	2015(전망)
공동주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-
공장·학교 등의 급식용역제공에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-
교육·과학·문화관련 수입물품에 대한 부가가치세 면제	492 (1.37)	535 (0.73)	506 (0.68)	462 (0.65)	483 (0.66)
구리 스크랩등사업자의 수입금액의 증가 등에 대한 세액공제	-	-	-	-	-
국민주택 및 동 건설용역에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-
금지금 등에 대한 부가가치세 과세특례	197 (0.55)	113 (0.15)	53 (0.07)	-	-
금현물시장에서 거래되는 금지금에 대한 과세특례	-	-	-	-	-
노인복지주택 관리용역에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-
농·수산물 등 의제매입세액공제	-	20,691 (28.35)	22,490 (30.23)	20,941 (29.54)	21,896 (29.82)
농·어민이 직수입하는 농·축산·어업용 기자재에 대한 부가가치세 면제	61 (0.17)	45 (0.06)	46 (0.06)	44 (0.06)	46 (0.06)
농·어업 경영 및 농·어업 작업의 대행용역에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-
농·어업용 기자재에 대한 부가가치세 환급에 관한 특례	1,452 (4.04)	1,584 (2.17)	1,641 (2.21)	835 (1.18)	1,415 (1.93)

구분	2011	2012	2013	2014(잠정)	2015(전망)
농·임·어업용 석유류에 대한 간접세 면제(면세유)	4,194 (11.68)	4,278 (5.86)	4,135 (5.56)	3,599 (5.08)	3,752 (5.11)
농업·축산업·임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	13,265 (36.93)	13,442 (18.42)	13,155 (17.68)	13,462 (18.99)	13,757 (18.74)
어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	852 (2.37)	694 (0.95)	-	-	-
농업협동조합중앙회의 분할에 대한 과세특례	-	571 (0.78)	635 (0.85)	346 (0.49)	362 (0.49)
도서지방 자가발전용 석유류에 대한 간접세 면제	5 (0.01)	6 (0.01)	6 (0.01)	6 (0.01)	6 (0.01)
도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율	2,752 (7.66)	2,358 (3.23)	2,148 (2.89)	2,048 (2.89)	2,142 (2.92)
방위산업물자에 대한 부가가치세 영세율	2055 (5.72)	2192 (3)	2131 (2.86)	2370 (3.34)	2333 (3.18)
소액담배·특수제조용 담배에 대한 부가가치세 면제	13 (0.04)	8 (0.01)	7 (0.01)	12 (0.02)	13 (0.02)
신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	13,831 (38.51)	14,405 (19.74)	13,668 (18.37)	12,938 (18.25)	13,528 (18.43)
연인운항여객 선박용 석유류에 대한 간접세 면제	172 (0.48)	177 (0.24)	188 (0.25)	172 (0.24)	181 (0.25)
영구임대주택 난방용역에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-
영세개인사업자의 결손처분세액 납부의무 소멸 특례('14년 적용기한 종료)	-	-	-	-	-

구분	2011	2012	2013	2014(잠정)	2015(전망)
영유아용 기저귀와 분유에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-
외국인 관광객 호텔숙박료 부가가치세 환급 특례	-	-	-	16 (0.02)	17 (0.02)
외국인 투자기업의 자본재도입에 대한 관세등 면제	327 (0.91)	569 (0.78)	242 (0.33)	286 (0.4)	299 (0.41)
원산지확인서 발급에 대한 부가가치세 세액공제('13년 적용기한 종료)	-	-	-	-	-
일반택시 운송사업자에 대한 부가가치세 납부세액 경감	1,524 (4.24)	1,513 (2.07)	1,551 (2.08)	1,612 (2.27)	1,630 (2.22)
임산물 중 목재펠릿에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-
장애인용 보장구 등에 대한 부가가치세 영세율	311 (0.87)	407 (0.56)	455 (0.61)	432 (0.61)	451 (0.61)
재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액 공제 특례	6,732 (18.74)	6,653 (9.12)	6,494 (8.73)	6,765 (9.54)	6,407 (8.73)
전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제	212 (0.59)	371 (0.51)	443 (0.6)	313 (0.44)	327 (0.45)
전자신고에 대한 세액공제	236 (0.66)	262 (0.36)	282 (0.38)	310 (0.44)	297 (0.4)
제주도여행객의 면세점에 대한 간접세등의 특례	92 (0.26)	384 (0.53)	398 (0.53)	404 (0.57)	413 (0.56)
천연가스(CNG) 및 전기 시내버스에 대한 부가가치세 면제	300 (0.84)	302 (0.41)	312 (0.42)	302 (0.43)	316 (0.43)

구분	2011	2012	2013	2014(잠정)	2015(전망)
포물러원 국제자동차경주대회 개최를 위한 세제지원	-	-	-	-	-
학교시설을 이용하여 제공하는 재화·용역에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-
해저광물자원개발을 위한 과세특례	10 (0.03)	38 (0.05)	0.84 (0)	0.02 (0)	0.02 (0)
현금영수증 사업자 및 가맹점에 대한 과세특례	1,085 (3.02)	1,121 (1.54)	999 (1.34)	752 (1.06)	786 (1.07)
회귀병 치료제에 대한 부가가치세 면제	-	-	-	-	-

주: ( ) 안은 부가가치세 조세지출에서 차지하는 비중임  
자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도

## 나. 전자세금계산서 관련 행정비용 측면

- 전자세금계산서 행정비용은 2011~2015년 5년 평균 약 31.4억원으로 전자세금계산서 시스템 관련 비용이며, 총 사업비는 전자세금계산서 시스템의 고도화의 마무리로 인하여 감소하고 있는 추세임
  - 전자세금계산서 시스템 도입을 위한 초기 구축비용으로 볼 수 있는 2009 ~ 2010년까지의 사업비는 총 132.2억원으로 나타남
  - 총 사업비 중 전자세금계산서 발급·전송에 관한 세액공제로 인하여 국세청이 지출한 비용을 현실적으로 구분하기는 어려움
  - 또한, 과세관청의 행정비용(Administration Cost)<sup>64</sup> 중 동 제도로 인한 비용 역시 구분하기는 쉽지 않음

<표 VIII-3> 연도별 전자세금계산서 관련 운영비용

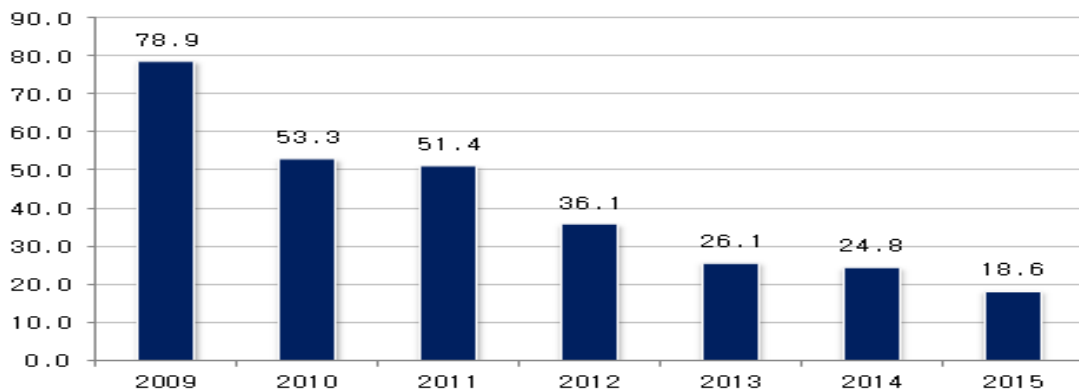
(단위: 억원)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
총사업비	78.9	53.3	51.4	36.1	26.1	24.8	18.6

자료: 국세청 내부자료

[그림 VIII-2] 연도별 전자세금계산서 운영비용 추이

(단위: 억원)



자료: 국세청 내부자료

64) 조세법 입법 이전 단계에서 조세정책을 입안하고 기획하는 비용, 조세관련법의 입법과 관련된 비용, 기존 세법을 세무당국이 해석하고 시행하는 데 소요되는 비용, 세법의 해석이나 조세관련 분쟁이 발생하였을 경우 이를 해결하기 위해 소요되는 비용을 모두 포함함

## 2. 효익 측면

### 가. 부가가치세 세수율(VRR)<sup>65)</sup>

□ 다음의 조건을 모두 만족하는 가상적인 부가가치세제도하에서는 잠재적인 세원에 세율을 곱하여, 이론적인 세수를 산정할 수 있으나 현실의 부가가치세제는 영세율 및 면세제도의 운용, 부가가치세 탈루 등의 조세범죄가 상당하므로 조건을 만족하기 어려움

- ① 영세율은 수출하는 재화 및 용역에만 적용
- ② 면세가 존재하지 않음
- ③ 경감세율이 없고 모든 재화 및 용역의 거래에 대해 단일세율 적용
- ④ 부가가치세 탈루 등 조세범죄가 일어나지 않으며 부과된 세액 모두 납부

□ 가상적인 부가가치세제에서의 세수와 현실에서의 세수 실적을 비교하여, 둘 사이의 비율인 부가가치세의 세수율(VAT Revenue Ratio; VRR)을 다음과 같이 정의함

- VAT Revenue는 실제 세수를, FCE는 최종소비지출을, VAT Rate는 부가가치세 표준세율을 의미함

$$VRR = \frac{VAT\ Revenue}{(FCE - VAT\ Revenue) \times VAT\ Rate}$$

□ 이론적인 부가가치세 하에서의 세수와 세수 실적치의 비율로 정의되는 부가가치세 세수율(VAT Revenue Ratio: VRR)을 살펴본 결과, 우리나라의 부가가치세 세수율(VRR)은 2013년 기준 약 0.67로 나타남

- 현금영수증제도의 정착과 2010년 이후 전자세금계산서 제도의 단계적 시행, 그리고 2012년 연간 공급가액 10억원 이상인 개인사업자의 전자세금계산서

65) OECD, *Consumption Tax Trends 2010, 2012*; 성명재; 홍성훈, 『부가가치세제 발전방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013.12, pp.32~34참조

의무발급 대상 확대로 인하여 부가가치세 세수율(VRR)은 0.69로 2009년 0.65 대비 0.04 증가하였음

- 한편, 2012년에는 부가가치세 세수율(VRR)은 신용카드 활성화정책이 본격적으로 시행되어 신용카드 이용이 보편적인 결제수단으로 자리 잡기 시작한 2002년 전년 대비 0.06 상승한 0.65로 2000년대 이후 가장 큰 폭의 증가세를 보였음
  - 2003년 신용카드 대란으로 인하여 신용카드 이용이 위축됨에 따라 2005년까지 감소하는 추세를 보이다가 현금영수증제도가 도입된 2005년 이후로 다시 증가하기 시작함

<표 VIII-4> 부가가치세 세수율(VAT Revenue Ratio, VRR)

(단위: 십억원, %)

연도	최종소비지출 (Final Consumption) (A)	실제 부가가치세수 (Actual VAT Revenues) (B)	잠재 세원 (Potential Tax Base) (C=A-B)	세율 (VAT Rate) (D)	부가가치세 세수율 (VRR) B/(C*D)
1990	120,301.5	6,964.4	113,337.1	10	0.61
1991	145,064.1	8,252.6	136,811.5	10	0.60
1992	168,446.2	10,076.3	158,369.9	10	0.64
1993	190,978.4	11,687.5	179,290.9	10	0.65
1994	226,117.4	13,058.0	213,059.4	10	0.61
1995	264,498.3	14,636.9	249,861.4	10	0.59
1996	304,646.5	16,789.5	287,857.0	10	0.58
1997	335,852.6	19,488.0	316,364.6	10	0.62
1998	323,452.7	15,706.8	307,745.9	10	0.51
1999	366,139.5	20,369.0	345,770.5	10	0.59
2000	413,461.2	23,212.0	390,249.2	10	0.59
2001	460,668.2	25,834.7	434,833.5	10	0.59
2002	515,616.0	31,608.8	484,007.2	10	0.65
2003	535,967.4	33,447.0	502,520.4	10	0.67
2004	562,020.2	34,571.8	527,448.4	10	0.66
2005	602,345.4	36,118.6	566,226.8	10	0.64
2006	643,408.0	38,092.9	605,315.1	10	0.63
2007	691,740.4	40,941.9	650,798.5	10	0.63
2008	740,804.6	43,819.8	696,984.8	10	0.63
2009	769,588.6	46,991.5	722,597.1	10	0.65
2010	819,821.2	51,706.8	768,114.4	10	0.67
2011	873,522.7	54,638.8	818,883.9	10	0.67
2012	911,938.2	58,597.6	853,340.6	10	0.69
2013	942,267.2	58,908.0	883,359.2	10	0.67

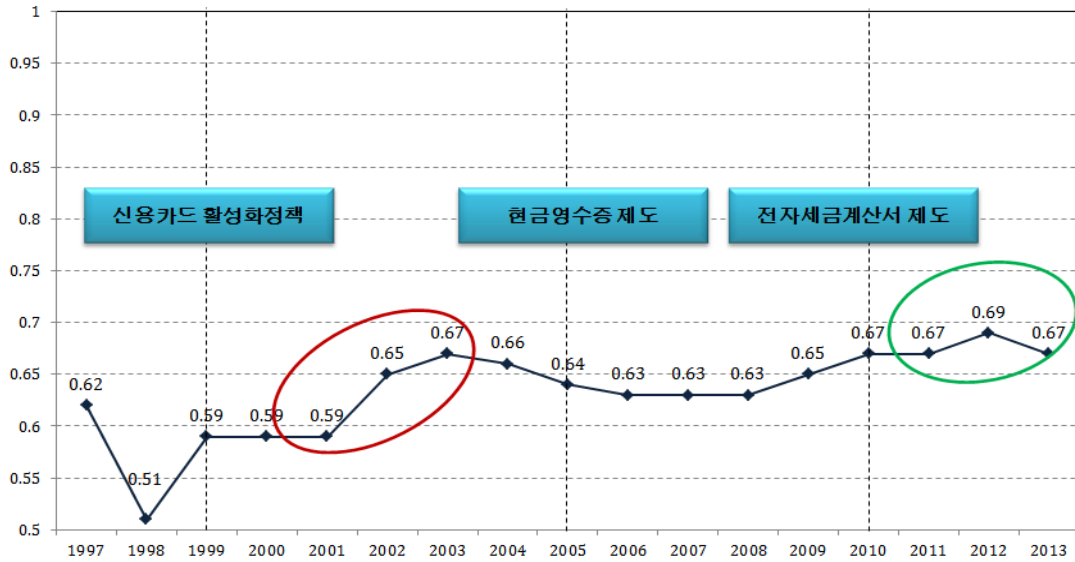
주: 1. 부가가치세수는 2010년부터 지방소비세 (부가가치세의 5% 할당) 신설, 합계 세수는 지방소비세를 포함 금액임

2. 국민계정 2010년 기준

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도; 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>); 성명재·홍성훈, 『부가가치세제 발전방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013.12, p.34를 참조로 하여 국민계정 2010년 기준으로 업데이트함

[그림 VIII-3] 부가가치세 세수율(VRR) 연도별 추이

(단위: %)



자료: 국세청, 『국세통계연보』; 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)

#### 나. 자료상 조사실적

- 자료상<sup>66)</sup> 조사실적을 살펴보면, 전자세금계산서 제도 도입 직후인 2011년에는 법인 및 개인사업자 모두 조사건수가 전년 대비 각각 196건, 55건 감소함
- 법인사업자의 조사실적은 2013년 기준으로 2010년 대비 503건 감소한 반면, 개인사업자는 2012년 이후로 증가하기 시작하여 오히려 20건 증가한 것으로 나타남

<표 VIII-5> 연도별 자료상 조사실적

(단위: 건, %)

	2010	2011	2012	2013	2010년 대비	
					건수	비율
법인사업자	1,281	1,085	961	778	-503	-39.3
개인사업자	970	915	937	990	20	2.1

자료: 국세청, 『국세통계연도』, 2014

66) 자료상이란 유통업체를 설립하여 사업자등록을 한 후 다른 사업자에게 재화나 용역을 공급한 사실이 없음에도 마치 공급한 것처럼 가짜 세금계산서를 만들어주어 그 다른 사업자의 부가가치세 등의 포탈을 도와주는 일을 전문으로 하면서 대가를 받는 업자를 말함

- 한편, 전자세금계산서 조기경보시스템 자료상 적발률<sup>67)</sup>은 2013년 22.5%, 2014년 23.6%로 나타남
  - 국세청은 전자세금계산서 발급상황을 실시간으로 감시하여 자료상 등 부당 거래자를 조기 색출할 수 있는 「전자세금계산서 조기경보시스템」을 개발하여 운영하고 있음
    - 「전자세금계산서 조기경보시스템」은 전자세금계산서 발급상황을 실시간으로 감시하여 조기에 자료상을 색출하는 (1)신고 전 조기경보시스템과 신고내용을 종합 분석하여 매입세액 부당공제 등 불성실 사업자를 적발하는 (2) 신고 후 조기검증시스템으로 구성됨
  - 기존에는 부가세 신고시 제출하는 매출(입)세금계산서 합계표를 입력·완료 후, 상당기간 경과(3·6개월)한 뒤에야 분석이 가능하였음

#### 다. 납세협력비용 감축 측면

- 박명호(2014)는 2012년 이후 납세협력비용 감축을 위해 추진한 다음의 주요 3개 과제에 대한 납세협력비용 감축효과를 다수의 OECD 국가들이 규제로 인한 행정비용을 측정하는 방법론으로 사용 중인 표준비용모형(Standard Cost Model)을 이용하여 측정하였음
  - 간이과세자 부가가치세 신고횟수 축소<sup>68)</sup>
  - 개인사업자 부가가치세 예정신고 의무제 폐지<sup>69)</sup>
  - 전자세금계산서 단계적 의무화

#### <표 VIII-6> 표준비용모형을 통한 납세협력비용 추정 계산식

<p style="text-align: center;">◎ 개별 납세협력비용 = 원가×수량 = ( 내부원가 + 외부원가 + 취득원가 )×( 수행 인원 )</p> <p style="text-align: center;">◎ 총납세협력비용 = <math>\sum_{\text{모든정보의제공의무}}</math> [개별 행정비용]</p> <p>*내부원가 = ( 임금률 × 투입시간 ) + 간접경비          *외부원가 = 외부용역비용 또는 ( 시간당 비용 × 시간 )          *취득원가 = 정보제공의무 이행과 직접적으로 연계된 구입물품의 연간비용</p>
--

67) 연도별 자료상 고발건수 / 연도별 조기경보발령건수

68) 「부가가치세법」 제3조, 제26조의4

69) 「부가가치세법 시행령」 제64조 제6항

- 박명호(2014)는 2011년 기준 우리나라의 사업자(법인사업자 및 개인사업자)와 비사업자에 대한 납세협력비용을 측정하되, 국세행정에 대한 납세협력비용은 약 9조 8,877.9억원으로 측정하였음
  - 이는 2011년 명목 GDP(1,235.2조원<sup>16</sup>)의 0.80%, 2011년 총 세수(180.2조원) 대비 5.49%에 해당하는 수준임
  
- 박명호(2014)가 측정한 주요 3가지 과제 중 전자세금계산서제도의 확대에 의한 납세협력비용 감축 효과는 총 727억 원으로 측정되었음
  - 전자세금계산서제도의 확대에 의한 내부 종사직원의 투입시간 절감에 따른 내부비용 감축효과는 580억원으로 파악
    - 발급의무: 약 250억원(내부비용 감축효과 대비 43%)
    - 수취의무: 약 255억원(내부비용 감축효과 대비 44%)
    - 보관의무: 약 53억원(내부비용 감축효과 대비 9%)
    - 합계표 작성 의무: 약 22억원(내부비용 감축효과 대비 4%)
  - 전자세금계산서제도의 확대에 의한 취득비용 감축효과는 147억원

〈표 VIII-7〉 전자세금계산서 도입으로 인한 납세협력비용

(단위: 억원)

내부비용 감축효과				취득비용	합계
발급	수취	보관	합계표 작성의무		
249.4	254.7	53.4	22.6	147.4	727.5

자료: 박명호, 『주요과제에 대한 납세협력비용 감축효과 측정』, 국세청 용역보고서, 2014. 11

### 3. 효율성(경제성) 분석

- 화폐단위로 측정하는 정책수요자(사업장 입장) 관점에서 비용-편익 분석 과정 및 결과는 <표 VII-8>에 제시된 바와 같음

- 정책수요자(사업장 입장) 관점에서 비용이란 ASP 시스템 이용 시 부담하는 수수료이며, 편익은 전자세금계산서 발급·전송으로 인한 세액공제금액(정부 차원의 조세지원금액)인 발급건당 200원으로 정의할 수 있음
  - 전자세금계산서 발급방법은 국세청 홈택스와 전자세금계산서 발급대행 사업자(ASP)를 이용하는 방법 이외에도 자체 구축(ERP)과 전화(ARS)를 이용한 방법 및 세무서 대리발급이 있으나 사업자의 비용을 정확히 파악할 수 없으므로 비용 추정이 가능한 두 가지 방법만을 화폐가치로 측정함
    - 한편, 국세청 홈택스는 무료로 이용이 가능하므로 사업자가 부담하는 비용은 없음
- 정책수요관점(사업장 입장)에서 B/C는 최소 1.2에서 최대 5.0의 범위임

<표 VIII-8> 정책수요관점(사업자 입장)의 비용-편익 분석

		비용	편익
정책수요 관점 (사업자 입장)	ASP 시스템 사용자	- ASP사업자에 대한 수수료 부담분 - 2015년 6월 기준 건당 평균 100~400원 - (비용) 발급건수×100~400원 = 48,939건 × 100~400원 = 48억 9,390만원 ~ 195억 7,560만원 * 2014년 개인사업자 ASP시스템 이용 발급건수 48,939건	- 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제분 (정부의 조세지원금액) - 발급건당 200원, 공제한도 100만원 - (편익) 발급건수 × 200원 = 48,939건 × 200원 = 최대 97억 8,780만원 * 한도 초과 없다고 가정
	+		
	국세청 홈택스 시스템 사용자	무료로 이용	- 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제분 (정부의 조세지원금액) - 발급건당 200원, 공제한도 100만원 - 발급건수 × 200원 = 73,252건×200원 = 최대 146억 5,040만원 * 한도 초과 없다고 가정
합 계	48억 9,390만원~195억 7,560만원	244억 3,820만원	
<b>B/C 분석</b>		<b>1.2~5.0</b>	



## Ⅸ . 향후 정책방향





## IX. 향후 정책방향

### 1. 요약

#### 가. 제도 요약

- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」<sup>70)</sup>는 전자세금계산서제도 활성화를 위한 지원의 일환으로 발급건당 일정금액을 세액공제하여 납세자의 부담을 경감시켜주는 제도인바, 2010.1.1.이후의 발급 건을 대상으로 하여 적용되기 시작하였음
  - 2011.1.1. 발급 건 이후로 건당 200원, 공제한도 100만원이 유지되고 있으며, 적용대상자는 개인사업자에 한하여 적용되고 있음
    - 법인사업자는 전자세금계산서 발급이 정착됨이 고려되어 2014년부터 적용대상에서 제외되었음
  - 동 제도는 일몰이 2013년과 2015년으로 두 차례에 걸쳐서 연장되었음

<표 IX-1> 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제제도의 변천과정

연도	적용대상자		공제금액	공제한도	적용기한
	개인사업자	법인사업자			
2010	○	○	100원	100만원	2011.12.31
2011	○	○	200원		2013.12.31
2012	○	○			
2013	○	○			
2014	○	×			

자료: 「부가가치세법」 제47조, 「부가가치세법 시행령」 제89조

70) 「부가가치세법」 제47조 ①

## 나. 부문별 종합평가 의견

### 1) 해외사례 및 정책적 시사점

- EU를 비롯한 OECD 회원국 중 우리나라를 비롯한 38개국이 전자세금계산서 제도를 도입하여 시행하고 있으며, 이 중 전자세금계산서 발행을 단계적으로 의무화하여 시행하고 있는 국가는 스페인, 이탈리아, 칠레 그리고 멕시코로 조사되었음
  - 다만, 스페인과 이탈리아는 의무발행 대상자를 공공기관으로 한정하여 의무화하고 있음
  
- 주목할 만한 점은 전자세금계산서제도를 의무화하고 있는 국가 중 세제상 혜택을 제공하고 있는 국가로 칠레가 있으나, 세액공제와 같은 경제적 유인을 제공하는 나라는 우리나라가 유일함
  - 칠레는 ① 부가가치세 납부기한을 매월 12일에서 매월 20일로 연장, ② 세금계산서 및 관련 문서의 제출의무를 면제해 주고 있음

### 2) 타당성 분석

- 타당성 분석은 제도를 통한 정부 개입의 타당성과 수혜대상이나 그 내용의 적절성에 대하여 평가하는 것으로 정부 역할로서의 적절성, 방법의 적절성, 타 조세지출과의 중복제도 여부 등을 종합적으로 검토하였음
  
- 정부 역할로서의 적절성
  - 도입 당시 총 사업자의 65%가 세금계산서를 발행하고 있고, 이 중 46%가 개인사업자로 전자세금계산서 시스템 도입 시 사용이 용이치 않고, 세금계산서가 다양한 발급형태로 혼재되어 있는 여건하에서 전자세금계산서 제도의 안정적인 조기 정착을 위한 정부의 지원의 필요성은 증대되었음

- 특히, 세금부담 여부·보조방식·행정비용 및 부작용 측면에서 조세지원이 재정지출보다 더 적절함

#### □ 방법의 적절성

- 첫째, 동 제도의 도입 목적은 ASP 시스템 이용 시 부담하는 비용을 보전하여 주고, 국세청 홈택스 시스템 무료 이용을 통한 전자세금계산서의 발행을 유도하여 납세자의 부담을 경감시켜 궁극적으로 전자세금계산서제도를 활성화하는 것임
  - 이러한 사실에 비추어 볼 때, 개인사업자의 전자세금계산서 발급의무 여부와 전자세금계산서 발급방법과 관계없이 전자세금계산서 발급 건당 일정금액을 지원하는 것은 적절하다고 판단됨
- 둘째, 도입 당시 전자세금계산서 발급대행 사업자의 수수료를 감안하여 지원수준을 책정하였고, 이를 향후 근거자료로 활용하기 위해서는 도입 후 5년이 경과하여 초기 투자비용의 상당 부분을 회수한 현 시점에서 ASP사업자에 대한 적정원가를 재산정하여 적용할 필요가 있음<sup>71)</sup>
  - 이를 위해서는 사업자별로 원가분석이 선행되어야 하며, 이에 따른 표준비용 산정이 가장 중요한 선결과제임
    - 다만, 전자세금계산서 처리 이외에 전자세금계산서 발급 원가에 영향을 미치는 다른 요인이 있는 경우나 사업자가 제출한 원가자료가 타당하지 않을 경우에는 산출원가의 적정성과 수용성이 담보되지 않음
    - 또한, 고정원가 및 가동률 인정 정도에 따라 거래건당 원가는 큰 폭으로 등락하므로 원가추정<sup>3)</sup> 시 고정원가의 분석 및 비용 인정범위의 결정이 거래건당 표준원가 산정 및 이에 따른 조세지원 수준의 결정에 매우 중요한 요소라고 할 수 있음

71) ASP사업자의 전자세금계산서 서비스 이용요금은 건당 이용료 또는 정액제와 초과이용료의 형태로 부과되고 있으며, <표 VI-4>에 나타난 바와 같이 2015년 6월 기준으로 ASP 사업자의 수수료는 건당 100~400원의 범위로 나타남

□ 타 조세지출과의 중복제도 여부

- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」제도와 유사하거나 중복되는 타 조세지출은 조사한 바에 따르면 없는 것으로 나타났음
- 다만, 전자세금계산서제도의 활성화를 위한 정책적 노력의 일환으로 납세자의 부담을 완화하기 위하여 전자세금계산서 발급명세 지연전송·미전송 시 가산세를 완화하는 특례규정을 두고 있음

### 3) 효과성 분석

□ 본 장의 효과성 분석은 전자세금계산서 도입당시 및 현 부가가치세법 관련 규정(법47, 영89)에 명시된 도입취지의 달성 여부를 평가하는 데 의의가 있음

- 전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제의 도입 취지인 전자세금계산서 제도 활성화 측면을 전자세금계산서 발행비율의 사업자유형별 및 발급 의무별로 나누어 살펴보았음

□ 효과성 분석결과는 다음과 같이 두 가지로 요약될 수 있음

- 첫째, 2014년 귀속 사업자 수 기준으로 전자세금계산서 의무발급 대상자<sup>72)</sup>의 발급 참여율은 법인사업자 99.4%, 개인사업자 97.8%로, 전자세금계산서제도는 정착되었다고 볼 수 있음
  - 특히, 2010년에는 법인사업자가 종이계산서와 전자세금계산서를 선택적으로 발급할 수 있었음에도 불구하고, 사업자 수 기준으로 93.9%, 발급 금액 기준으로 53.8%가 참여하였음
- 둘째, 2014년 기준 의무대상자가 아닌 개인사업자의 29.1%가 자발적으로 참여하고 있으며, 공급가액 규모별로 살펴보면, 사업자 수 기준으로 1억~3억원 미만은 43.0%, 2억~3억원 미만은 57.3%으로 조사되었음

□ 분석 결과에 비추어 볼 때, 규모가 큰 개인사업자는 전자세금계산서 의무발급으로 인하여 전자세금계산서제도가 정착되었다고 판단됨

72) 모든 법인사업자와 2014년 7월 1일부터 직전연도 공급가액 합계 3억원 이상의 개인사업자

- 다만, 직전연도 사업장별 재화 및 용역의 합계액인 3억원 미만인 영세·중소 개인사업자의 경우에는 아직까지 자발적 참여 정도가 그리 높은 수준은 아님

#### 4) 효율성 분석

- 효율성 분석은 비용 대비 효과성, 즉 동 제도의 경제성에 대한 분석을 하는데 목적이 있으며, 효율성이란 조세특례제도 시행 관련 비용 대비 정책효과로 정의할 수 있음
  - 본 장의 주요 쟁점사항은 앞서 언급한 바와 같이, 화폐단위로 측정하는 비용-편익 분석 시 정책효과를 어느 정도의 범위까지 포함시키고, 어떻게 측정할 것인가의 문제임
    - 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」의 도입취지인 전자세금계산서 제도의 활성화에는 동 제도를 비롯하여 전자세금계산서 홈택스 시스템 구축과 전자세금계산서의 발급 의무화가 커다란 역할을 담당하였음
    - 따라서 화폐가치로 측정하여 실시하는 비용-편익 분석의 한계로 인하여 데이터가 가용한 정책수요자(사업자 입장)로 한정하여 살펴보았음
- 조세특례 심층평가 지침에 언급된 바와 같이, 특례제도 시행비용은 직접적 조세특례금액(조세지출예산서 등)과 간접적 운영비용(정부 운영비용, 납세자 순응비용)의 합이며, 정책효과는 조세특례와 직접적으로 연계된 정책목표 변수의 변화로 정의할 수 있음
  - 정책수요자(사업장 입장) 관점에서 비용이란 ASP시스템 이용 시 부담하는 수수료이며, 편익은 전자세금계산서 발급·전송으로 인한 세액공제금액(정부 차원의 조세지원금액)으로 정의할 수 있음
    - 국세청 홈택스를 이용한 전자세금계산서 발급 시에는 사업자의 비용 부담은 없음

- 이러한 정의에 근거하여 화폐단위로 측정하는 정책수요자(사업장 입장) 관점에서 비용-편익 분석 결과에 따르면, B/C는 최소 1.2에서 최대 5.0의 범위로 나타남

## 2. 정책제언

- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」가 도입된 지 5년이 경과한 시점에서 동 제도의 입법 취지를 검토하고, 정책목표 달성여부를 평가함으로써 향후 정책방향을 재설정하고, 합리적인 개선방안을 도출할 시기가 도래하였음
  - 특히, 1998년 「조세특례제한법」 전면개정시 조세감면의 기득권화를 방지하고 조세지원의 유인효과를 극대화하기 위하여 조세특례제한법 자체는 영구법화하되, 개별지원제도별 적용기한(일몰시한)을 명시<sup>73)</sup>하였는바, 동 제도는 2015년 12월 31일 일몰이 도래하게 됨
- 「전자세금계산서 발급·전송에 대한 세액공제」제도는 원래 도입 취지인 전자세금계산서제도 활성화 도모 측면에서 정책목적은 달성하였다고 판단되므로 향후 일몰 도래 시 폐지하는 것이 바람직한바, 그 근거는 다음과 같음
  - 첫째, 2014년 의무발행자 중 법인사업자 99.4%, 개인사업자 97.8%가 전자세금계산서를 발행하여 전자세금계산서 제도는 정착되었다고 볼 수 있음
    - 의무대상자가 아닌 개인사업자의 29.1%가 자발적으로 참여하고 있는 바, 공급가액 1억~3억원 미만은 43.0%, 2억~3억원 미만은 57.3%으로 조사되었음
    - 직전연도 사업장별 재화 및 용역의 합계액인 3억원 미만인 영세·중소 개인사업자의 경우에는 자발적 참여 정도가 높은 수준은 아니나, 발급건수가 적은 영세사업자들은 주로 국세청 홈택스를 이용하여 전자세금계산서를 발급<sup>74)</sup>하므로 ASP시스템 이용 시 부담하는 수수료에 대한 비용보전의 문제는 그리 크지 않을 것으로 판단됨

73) 재정경제부(1999), p.286

74) 국세청(2015), p.20

- 둘째, 국세청 홈택스를 이용한 전자세금계산서 발급률이 2012년 50.7%에서 2014년에는 59.2%로 8.5%p 증가하여 개인사업자의 전자세금계산서 발급으로 인한 비용부담은 점차 감소하고 있음
  - 국세청 홈택스 시스템은 인터넷 사용이 쉽지 않은 소규모·영세사업자들도 쉽게 사용할 수 있고, 비용적 측면에서도 부담이 없다는 장점이 있음
  - 동 제도의 일몰 종료 시 ASP시스템을 이용하는 개인사업자의 납세협력 비용이 증가할 가능성은 있으나 국세청 홈택스 이용시 완화될 것으로 판단됨
    - 따라서 국세청에서 무료로 운영하고 발급과 동시에 국세청에 자동적으로 전송되는 홈택스를 이용한 전자세금계산서 발급방법에 대해 적극적인 홍보를 할 필요가 있음
- 마지막으로 본 연구에서 EU 및 OECD 회원국을 조사한 결과에 따르면, 전자세금계산서제도를 의무화하고 있는 국가는 스페인, 이탈리아, 칠레 그리고 멕시코로 이 중 세제상 혜택을 제공하고 있는 국가는 칠레가 유일함
  - 특히, 세액공제와 같이 납부세액을 경감시켜주는 경제적 유인을 제공하는 나라는 우리나라가 유일한 것으로 조사되었음



## 참고문헌

- 국세청, 『2011년도 재정사업 자율평가 보고서(정보화)』, 2012.
- \_\_\_\_\_, 『개정세법』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『국세통계연보』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『국세청 40년사』, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『국세청에서 보내드리는 인도네시아 진출기업을 위한 인도네시아 세정뉴스』, 2014-11호, 2014. 11. 28.
- \_\_\_\_\_, 『부가가치세 신고안내 및 상담실무』, 2015.
- \_\_\_\_\_, 『사업계획서(전자세금계산서시스템 구축)』, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『전자(세금)계산서 제도의 이해』, 2015.
- 국세청 보도자료, 「7월부터 전자계산서 발급의무 제도 시행」, 2015. 6. 29.
- 기획재정부, 『2011 개정세법 해설』, 2011.
- \_\_\_\_\_, 『조세지출예산서』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『국가채무관리보고서』, 각 연도.
- 김영락, 「전자세금계산서 제도가 납세자 신뢰도 및 납세순응 행위에 미치는 영향에 관한 연구」, 『세무회계연구』, Vol. 31, 2012, pp. 73~94.
- 김유찬, 「납세협력비용 감축의 기본원칙」, 『계간 세무사』, 한국세무사회, 2008.
- 김재진, 「세제복잡성의 사회적 비용과 세제단순화를 위한 선진국의 노력」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2002. 12.
- \_\_\_\_\_, 『부가가치세 매입자 납부제도를 통한 거래징수 효율화방안』, 한국조세연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「부가가치세 매입자납부제도의 도입방안」, 『조세·재정 BRIEF』, 2013. 07
- 김재진·홍범교, 『신용카드 활성화 정책 10년: 평가와 과제』, 한국조세연구원, 2012. 12.
- 김재진·황국재, 『현금영수증사업자 세액공제 방법 및 적정금액 산출』, 한국조세

- 연구원, 2012. 6.
- 김정배·서희열, 「전자세금계산서제도와 가산세 적용」, 『회계정보연구』, 제30권 제3호, 2012, pp. 355~382.
- 김진환·서성호, 「세법상 전자세금계산서제도에 관한 고찰」, 『산업경제연구』, 제25권 제1호, 2012, pp. 827~849.
- 김태완, 「전자세금계산서 제도의 확대적용과 개선방안」, 『한국경영교육학회』, 제28권 23호, 2013, pp. 393~413.
- 류덕현·박기백, 『재정지출과 조세지출간의 최적 활용방안 연구』, 기획재정부 용역보고서, 한국재정학회, 2012. 7.
- 박명호, 『주요 과제에 대한 납세협력비용 감축효과 측정』, 한국조세재정연구원, 2014.
- 반태현·송신근, 「납세협력비용, 조세회피 및 조세공평성 간의 관계」, 『국제회계연구』, 제54집, 2014, pp. 241~259.
- 성명재·홍성훈, 『부가가치세제 발전방향 연구』, 한국조세재정연구원, 2013. 12.
- 신용림, 「전자세금계산서 발급시스템(e-세로)에 대한 이용자만족도와 성과에 관한 연구」, 단국대학교 박사학위 논문, 2012.
- 오기수, 「전자세금계산서 이용실태와 개선방안에 관한 연구」, 『세무학연구』, 제19권 제2호, 2002, pp. 181~205.
- 오윤·전병욱, 『납세자 편의 증진을 위한 부가가치세 거래증빙 정부제출제도 개선방안 연구』, 국세청 용역보고서, 2012.
- 윤용석·김완일·이병철, 「전자세금계산서의 정보품질이 이용자 만족도와 제도 성과에 미치는 영향」, 『세무학연구』, 2013, 제30권 제4호, pp. 247~284.
- 이성식, 『부가가치세법해설』, 조세신보사, 2012.
- 장기용, 「현행 전자세금계산서제도의 문제점 및 개선방안」, 『경영컨설팅연구』, 제10권 제3호, 2010, pp. 89~113.
- 재정경제부, 『'98 간추린 改正稅法』, 1999.
- 홍범교 외, 『국세행정에 대한 납세협력비용 측정』, 한국조세재정연구원, 국세청

용역보고서, 1999.

홍성근, 「세무정보 전산화와 납세자 신뢰도가 납세의식 및 납세순응에 미치는 영향」, 계명대학교 박사학위 논문, 2012.

홍인수·홍정화, 「개인사업자의 납세협력비용이 납세순응도에 미치는 영향 연구」, 『경영교육연구』, 제 81권 제5권, 2013, pp. 271~301.

황재민, 「전자세금계산서 도입 요인이 이용자 만족도와 납세순응도에 미치는 영향」, 목포대학교 박사학위 논문, 2014.

한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향」, 2011년 제1호, 2011.

EC, *DIRECTIVE 1999/93/EC*, 2000.

\_\_\_, *DIRECTIVE 2001/115/EC*, 2002.

\_\_\_, *DIRECTIVE 2006/112/EC*, 2006.

\_\_\_, *DIRECTIVE 2010/45/EU*, 2010.

\_\_\_, *DIRECTIVE 2014/55/EU*, 2014.

EY, *Indirect tax developments in 2015*, 2015

\_\_\_, *Worldwide VAT, GST and Sales tax Guide 2015*, 2015.

HMRC, *VAT Notice 700/63: electronic invoicing*, 2015. 5. 22.

\_\_\_\_\_, *VAT Notice 700/63: electronic invoicing*, 2015. 5. 22.

Hyung Chul Lee, *Can Electronic Tax Administration Enhance Tax Compliance?*  
2015, p.18.

OECD, *Consumption Tax Trends 2010*, 2012.

\_\_\_\_\_, *Economic Outlook*, 2014. 5.

\_\_\_\_\_, *Revenue Statistics*, 2013.

SAT, *Estadística de Factura Electronica*, 2015. 3.

국가통계포털, <http://kosis.kr/>

국세청, <http://www.nts.go.kr/>

국회입법조사처, <http://www.nars.go.kr>

한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr/>

칠레 국세청 <http://www.sii.cl/>

# 부 록





## <부록 I> 전자세금계산서 관련 법률정보 연혁

개정일자	2008.12.26
개정안	<p>제16조 【세금계산서】</p> <p>② 법인사업자 등 대통령령으로 정하는 사업자는 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 전자적 방법으로 세금계산서(이하 "전자세금계산서"라 한다)를 교부하여야 한다. &lt;신설 2008.12.26.&gt;</p> <p>③ 제2항에 따라 전자세금계산서를 교부한 때에는 대통령령으로 정하는 기한까지 대통령령으로 정하는 세금계산서 교부명세를 국세청장에게 전송하여야 한다. &lt;개정 2008.12.26&gt;</p> <p>④ 제2항에 따른 사업자가 아닌 사업자도 제2항 및 제3항에 따라 전자세금계산서를 교부·전송할 수 있다. &lt;개정 2008.12.26.&gt;</p> <p>제32조의5 【전자세금계산서 교부·전송에 대한 세액공제 특례】</p> <p>① 사업자가 제16조에 따른 전자세금계산서를 2011년 12월 31일까지 교부(세금계산서 교부명세를 국세청장에게 전송한 경우에 한정한다)하는 경우에는 전자세금계산서 교부 건수에 따라 대통령령으로 정하는 금액을 해당 과세기간의 부가가치세 납부세액에서 공제할 수 있다. 이 경우 공제한도는 대통령령으로 정한다.</p> <p>② 제1항에 따른 세액공제를 받으려는 사업자는 제18조 및 제19조에 따라 신고할 때 기획재정부령으로 정하는 전자세금계산서 교부세액공제신고서를 제출하여야 한다.</p>
개정이유	<p>◇ 전자세금계산서제도 활성화(법 제16조·제20조 및 제22조, 법 제32조의5 신설)</p> <p>1) 현재 납세자는 종이세금계산서의 작성, 신고 및 보관에 많은 시간과 비용이 발생하고 과세관청은 가짜 세금계산서 색출 등에 막대한 행정력이 투입되는 등 과도한 납세협력 및 행정비용이 발생하는 문제점이 있음.</p> <p>2) 법인사업자 등에 대하여는 전자세금계산서 교부를 의무화하고 전자세금계산서 교부명세를 국세청에 전송하도록 함.</p> <p>3) 이와 같이 전자세금계산서 교부를 활성화함으로써 사업자의 납세협력비용을 줄이고 사업자 간 거래의 투명성을 제고함.</p>
개정일자	2010.01.01
개정안	<p>제16조 【세금계산서】</p> <p>② 법인사업자와 대통령령으로 정하는 개인사업자는 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 전자적 방법으로 세금계산서(이하 "전자세금계산서"라 한</p>

	<p>다)를 발급하여야 한다. 다만, 법인사업자는 2010년 12월 31일까지, 개인사업자는 2011년 12월 31일까지 전자세금계산서 이외의 세금계산서도 발급할 수 있다. &lt;개정 2010.1.1&gt;</p> <p>제32조의5 【전자세금계산서 교부·전송에 대한 세액공제 특례】</p> <p>① 사업자가 제16조에 따른 전자세금계산서를 2011년 12월 31일까지 발급(세금계산서 발급명세를 국세청장에게 전송한 경우에 한정한다)하는 경우에는 전자세금계산서 발급 건수에 따라 대통령령으로 정하는 금액을 해당 과세기간의 부가가치세 납부세액에서 공제할 수 있다. 이 경우 공제한도는 대통령령으로 정한다.</p> <p>② 제1항에 따른 세액공제를 받으려는 사업자는 제18조 및 제19조에 따라 신고할 때 기획재정부령으로 정하는 전자세금계산서 발급세액공제신고서를 제출하여야 한다.</p>
<p>개정이유</p>	<p>◇ 개정이유</p> <p>사업자 간(B2B) 거래의 투명성 제고를 위하여 전자세금계산서 교부대상자를 법인 외에 개인사업자까지 확대하되 납세자의 부담을 완화하기 위하여 제도시행 초기에는 세금계산서의 종류를 선택할 수 있도록 하고, 낮은 가산세율을 적용함</p> <p>◇ 주요내용</p> <p>2011년부터 일정 규모 이상의 개인사업자를 전자세금계산서 교부대상 사업자에 추가하되, 납세자의 부담을 완화하기 위하여 제도 시행 첫 해(법인은 2010년)에는 세금계산서의 유형을 선택할 수 있도록 하고 다음 해부터 2년간 전자세금계산서 교부의무를 위반하는 경우 낮은 미전송 가산세율을 적용하도록 함(법 제16조제2항 및 법 제22조제2항)</p>
<p><b>개정일자</b></p>	<p><b>2011.12.31</b></p>
<p>개정안</p>	<p>제32조의5 【전자세금계산서 교부·전송에 대한 세액공제 특례】</p> <p>① 사업자가 제16조에 따른 전자세금계산서를 2013년 12월 31일까지 발급(세금계산서 발급명세를 국세청장에게 전송한 경우에 한정한다)하는 경우에는 전자세금계산서 발급 건수에 따라 대통령령으로 정하는 금액을 해당 과세기간의 부가가치세 납부세액에서 공제할 수 있다. 이 경우 공제한도는 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2011.12.31&gt;</p> <p>② 제1항에 따른 세액공제를 받으려는 사업자는 제18조 및 제19조에 따라 신고할 때 기획재정부령으로 정하는 전자세금계산서 발급세액공제신고서를 제출하여야 한다.</p>

개정이유	사업자가 전자세금계산서를 발급하는 경우에 그 발급건수에 따라 대통령령으로 정하는 금액을 해당 과세기간의 부가가치세 납부세액에서 공제할 수 있도록 한 특례의 적용기한을 2011년 12월 31일에서 2013년 12월 31일까지 2년간 연장함으로써 전자세금계산서 제도의 정착을 지원함.
개정일자	2013.01.01
개정안	제32조의5 【전자세금계산서 교부·전송에 대한 세액공제 특례】 ① 사업자가 제16조에 따른 전자세금계산서를 2013년 12월 31일까지 발급(세금계산서 발급명세를 제16조제3항에 따른 기한까지 국세청장에게 전송한 경우에 한정한다)하는 경우에는 전자세금계산서 발급 건수에 따라 대통령령으로 정하는 금액을 해당 과세기간의 부가가치세 납부세액에서 공제할 수 있다. 이 경우 공제한도는 대통령령으로 정한다. <개정 2011.12.31., 2013.1.1> ② 제1항에 따른 세액공제를 받으려는 사업자는 제18조 및 제19조에 따라 신고할 때 기획재정부령으로 정하는 전자세금계산서 발급세액공제신고서를 제출하여야 한다.
개정일자	2014.01.01
개정안	제47조 【전자세금계산서 발급 전송에 대한 세액공제 특례】 ① 개인사업자가 전자세금계산서를 2015년 12월 31일까지 발급(전자세금계산서 발급명세를 제32조제3항에 따른 기한까지 국세청장에게 전송한 경우로 한정한다)하는 경우에는 전자세금계산서 발급 건수에 따라 대통령령으로 정하는 금액을 해당 과세기간의 부가가치세 납부세액에서 공제할 수 있다. 이 경우 공제한도는 대통령령으로 정한다. <개정 2014.1.1> ② 제1항에 따른 세액공제를 적용받으려는 개인사업자는 제48조 및 제49조에 따라 신고할 때 기획재정부령으로 정하는 전자세금계산서 발급세액공제신고서를 납세지 관할 세무서장에게 제출하여야 한다. <개정 2014.1.1>
개정이유	◇ 개정이유 전자세금계산서의 발급에 따른 세액공제 특례제도를 개선하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임. ◇ 주요내용 전자세금계산서 발급에 따른 세액공제 특례 제도의 적용기한 연장(제47조제1항) 1) 법인사업자의 경우 전자세금계산서 발급제도가 정착된 점을 고려하여 전자세금계산서 발급의 조기 정착을 위한 세액공제 특례의 대상에서 제외하되, 개인사업자의 경우 세액공제 특례의 적용기한을 2015년 12월 31일까지로 연장함. 2) 개인사업자의 전자세금계산서 발급에 따른 세액공제 특례의 적용기한을 연장함으로써 개인사업자의 전자세금계산서 발급을 촉진시키는 데에 이바지할 것으로 기대됨.
개정일자	2014.12.23.-12851호

개정안	<p>제60조제2항제1호 중 "과세기간[제34조제3항에 따라 세금계산서를 발급하는 경우 재화 또는 용역의 공급일이 속하는 과세기간 말의 다음 달 10일(그 날이 공휴일 또는 토요일인 경우에는 바로 다음 영업일)]"을 "과세기간"으로 하고, 같은 항 제2호를 다음과 같이 한다.</p> <p>2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 공급가액에 2퍼센트를 곱한 금액. 다만, 제32조제2항에 따라 전자세금계산서를 발급하여야 할 의무가 있는 자가 전자세금계산서를 발급하지 아니하고 제34조에 따른 세금계산서의 발급시기에 전자세금계산서 외의 세금계산서를 발급한 경우에는 그 공급가액의 1퍼센트를 곱한 금액으로 한다.</p> <p>가. 세금계산서를 제34조에 따른 세금계산서의 발급시기가 지난 후 재화 또는 용역의 공급시기가 속하는 과세기간 내에 발급하지 아니한 경우</p> <p>나. 제34조제3항에 따른 세금계산서의 발급시기가 재화 또는 용역의 공급일이 속하는 과세기간이 지나서 도래하는 경우로서 세금계산서를 해당 과세기간 말의 다음 달 10일(그 날이 공휴일 또는 토요일인 경우에는 바로 다음 영업일)까지 발급하지 아니한 경우</p> <p>제60조제2항제3호 단서 및 같은 항 제4호 단서 중 "2014년 12월 31일"을 각각 "2016년 12월 31일"로 하고, 같은 조 제9항을 다음과 같이 한다.</p> <p>⑨ 제1항부터 제7항까지를 적용할 때에 제1항, 제2항제1호·제2호, 제3항 또는 제6항이 적용되는 부분에는 다음 각 호의 구분에 따른 규정을 각각 적용하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제1항이 적용되는 부분: 제2항(제2호는 제외한다)·제5항 및 제6항</li> <li>2. 제2항제1호가 적용되는 부분: 제6항</li> <li>3. 제2항제2호 또는 제3항이 적용되는 부분: 제1항·제6항 및 제7항</li> <li>4. 제6항이 적용되는 부분: 제2항(제1호 및 제2호는 제외한다) 및 제5항</li> </ol>
개정이유	<p>◇ 주요내용</p> <p>- 종이세금계산서 발급 사업자에 대한 전자세금계산서 미발급 가산세 적용의 완화(제60조제2항제2호)</p> <p>전자세금계산서 발급의무자가 전자세금계산서를 발급하지 아니하였으나, 종이세금계산서를 발급한 경우에는 공급가액의 2퍼센트인 세금계산서 미발급 가산세보다 완화된 공급가액의 1퍼센트에 해당하는 금액을 가산세로 부과함.</p> <p>- 개인사업자에 대한 전자세금계산서 지연발급·미발급 가산세 특례 적용기한의 연장(제60조제2항제3호 및 제4호)</p> <p>전자세금계산서 의무 발급 대상이 확대된 점을 고려하여 개인사업자가 전자세금계산서 발급명세를 전자세금계산서 발급일의 다음 날부터 과세기간 말의 다음 달 11일까지 전송한 경우 공급가액의 0.1퍼센트를, 그때까지도 전송하지 아니한 경우 공급가액의 0.3퍼센트를 가산세로 낮게 부과하는 특례의 2014년 12월 31일에서 2016년 12월 31일로 2년간 적용기한을 연장함.</p>

## <부록 II> 전자세금계산서제도 시행에 따른 설문조사

### 1. 개요

- 국세청에서는 전자세금계산서 발급실태와 업무프로세스 진단 및 향후 정책 수립 반영하기 위한 의견수렴 목적으로 2012년 4월 9일~4월 13일 5일간 설문조사를 실시하였음
  - 응답대상은 납세자 62,538명으로 이 중 법인 28,595명, 개인 29,931명, 대리인 4,012명으로 구성되어 있음

### 2. 응답자 특성

- 사업유형별 응답자 특성을 살펴보면, 납세자 62,538명 중 법인사업자 28,595명이 조사에 응하여 응답대상 중 45.7%의 가장 큰 비중을 차지함
  - 연간 매출액 규모로는 10억원 이상인 사업자의 비중이 40.6%로 가장 높게 나타났으며, 이어서 3억원~10억원 미만인 26.9%로 나타남
  - 업태별로 살펴보면, 제조업 및 도·소매업의 비중이 각각 33.5%, 32.5%의 순으로 나타남

<부표 II -1> 응답자 특성

		(단위: 명, %)	
		응답자수	비율
전체		62,538	100.0
사업유형	세무대리인	4,012	6.4
	법인사업자	28,595	45.7
	공급가액 10억원 이상 개인 일반과세자(발급의무자)	8,421	13.5
	공급가액 10억원 미만 개인 일반과세자	20,027	32.0
	기타(간이과세자, 면세사업자, 비사업자)	1,483	2.4
연간 매출액 규모	10억원 이상	25,412	40.6
	3억원~10억원 미만	16,835	26.9
	1억원~3억원 미만	11,273	18.0
	1억원 미만	9,018	14.4
업태	제조업	20,964	33.5
	도·소매업	20,340	32.5
	건설업	7,170	11.5
	부동산임대업	1,432	2.3
	기타	12,632	20.2

### 3. 설문조사 결과 및 분석

#### 가. 전자세금계산서 발급 참여 경위(발급의무가 없는 개인사업자)

- 전자세금계산서 발급의무가 없는 일반과세자 중 전자세금계산서 발급에 참여하게 된 가장 큰 경위로 “세금계산서 발급 및 관리가 편리하다”는 응답이 37.3%로 가장 높게 나타남
- 이어서 “거래처에서 전자세금계산서 발급을 요구해서”와 “전자세금계산서 제도 참여 홍보”가 28.3%, 25.5%의 순으로 나타남

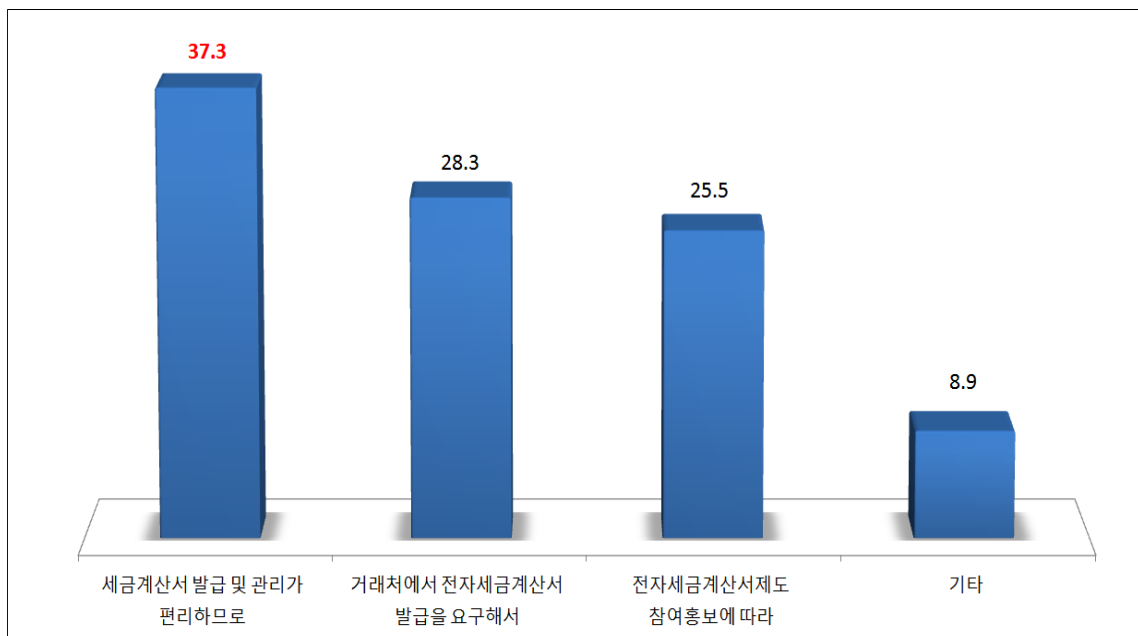
〈부표 II -2〉 전자세금계산서 발급 참여 경위(발급의무자가 아닌 경우)

(단위: 명, %)

	응답자 수	비율
세금계산서 발급 및 관리가 편리하므로	7,462	37.3
전자세금계산서제도 참여 홍보에 따라	5,115	25.5
거래처에서 전자세금계산서 발급을 요구해서	5,658	28.3
기타	1,792	8.9

[부도 II -1] 전자세금계산서 발급 참여 경위

(단위: %)



나. 전자세금계산서제도 인지 여부

- 전자세금계산서 제도에 대해 얼마만큼 알고 있는지 인지 여부를 조사한 결과 “e세로 시스템은 잘 알고 있으나 관련 세법은 모름”의 응답이 44.8%로 가장 높게 나타남
  - 이어서 “세법 및 시스템 등 제도와 관련된 사항을 충분히 파악”과 “전자세금계산서제도 전반에 대해 잘 모름”이 24.1%, 22.3%의 순으로 나타남

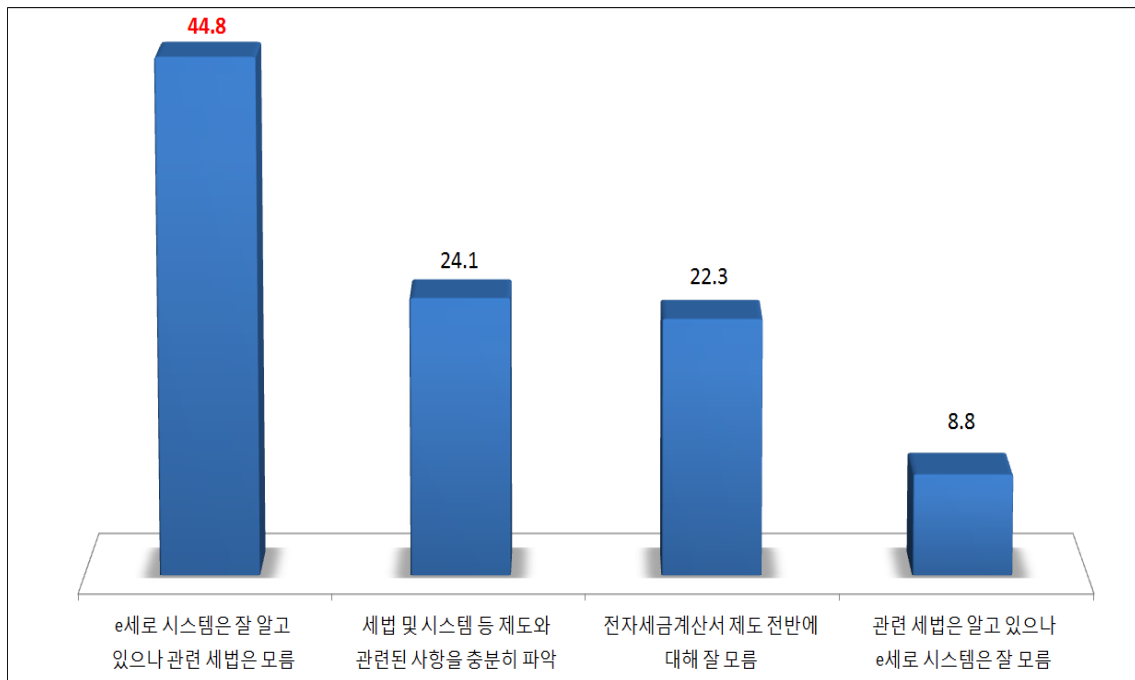
<부표 II -3> 전자세금계산서제도 인지 여부

(단위: 명, %)

	응답자 수	비율
세법 및 시스템 등 제도와 관련된 사항을 충분히 파악	15,086	24.1
관련 세법은 알고 있으나 e세로 시스템은 잘 모름	5,516	8.8
e세로 시스템은 잘 알고 있으나 관련 세법은 모름	28,000	44.8
전자세금계산서 제도 전반에 대해 잘 모름	13,936	22.3

[부도 II -2] 전자세금계산서제도 인지 여부

(단위: %)



다. 전자세금계산서제도 홍보 방법

- 전자세금계산서제도의 충분한 이해를 위해 설문지 응답자에게 가장 효율적인 제도 홍보 방법에 대해 설문한 결과 “제도 이해 책자 등 교육자료 배포를 통한 개별 안내”의 응답이 42.8%로 가장 높게 나타남
  - 이어서 “온라인·신문 등 언론매체 광고”와 “e세로 홈페이지 공지사항 및 자유게시판, Q&A 등”이 25.2%, 23.9%의 순으로 나타남

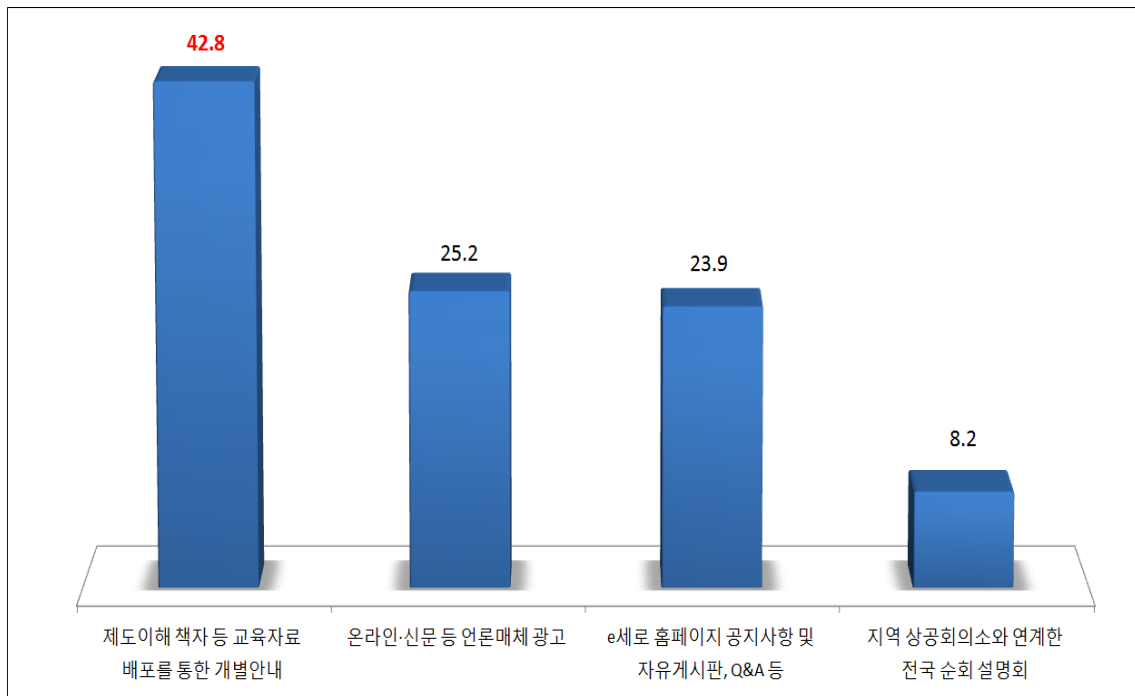
<부표 II -4> 전자세금계산서제도 홍보 방법

(단위: 명, %)

	응답자 수	비율
제도이해 책자 등 교육자료 배포를 통한 개별안내	26,759	42.8
지역 상공회의소와 연계한 전국 순회 설명회	5,119	8.2
e세로 홈페이지 공지사항 및 자유게시판, Q&A 등	14,919	23.9
온라인·신문 등 언론매체 광고	15,741	25.2

[부도 II -3] 전자세금계산서제도 홍보 방법

(단위: %)



라. 전자세금계산서제도 시행 이후 업무 변화

- 전자세금계산서제도 시행 이후 업무처리 프로세스 변화에 대한 의견으로 “업무처리가 편리해짐”의 응답이 39.9%로 가장 높게 나타남
  - 이어서 “업무처리가 일시적으로 불편하나 익숙해지면 편리해질 것임”과 “예전(종이세금계산서 제도)과 비교하여 별 차이가 없음”이 34.0%, 13.1%의 순으로 나타남

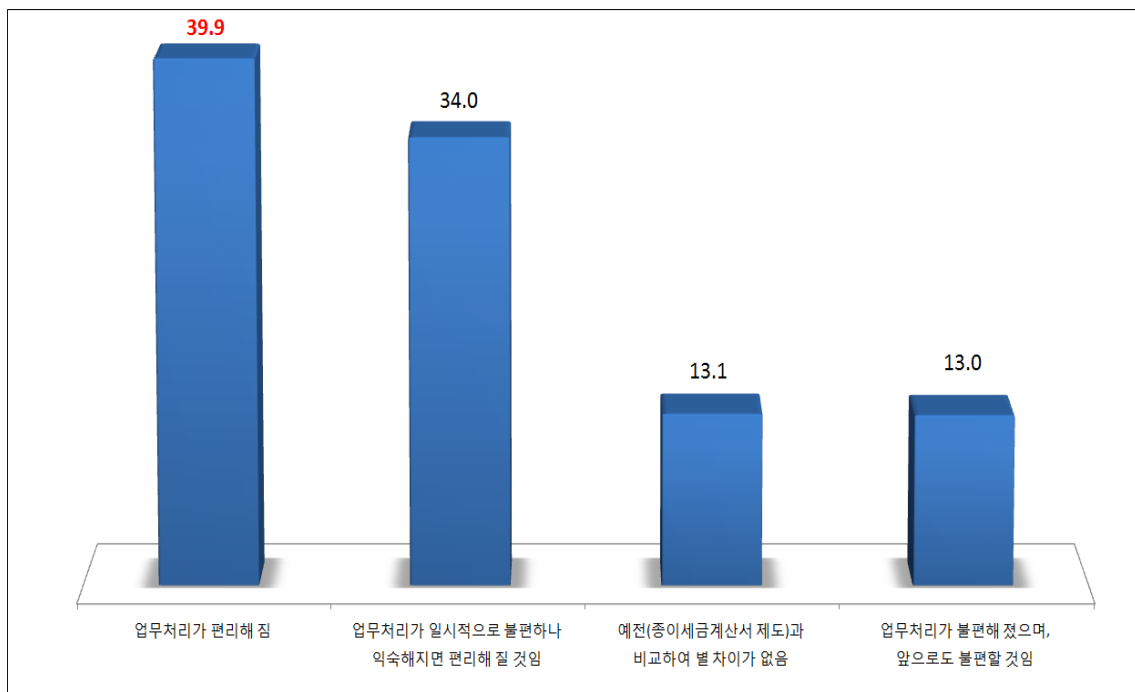
<부표 II -5> 전자세금계산서제도 시행 이후 업무 변화

(단위: 명, %)

	응답자 수	비율
업무처리가 편리해짐	24,939	39.9
업무처리가 일시적으로 불편하나 익숙해지면 편리해질 것임	21,258	34.0
예전(종이세금계산서 제도)과 비교하여 별 차이가 없음	8,202	13.1
업무처리가 불편해졌으며, 앞으로도 불편할 것임	8,139	13.0

[부도 II -4] 전자세금계산서제도 시행 이후 업무 변화

(단위: %)



마. 전자세금계산서제도 시행의 이점

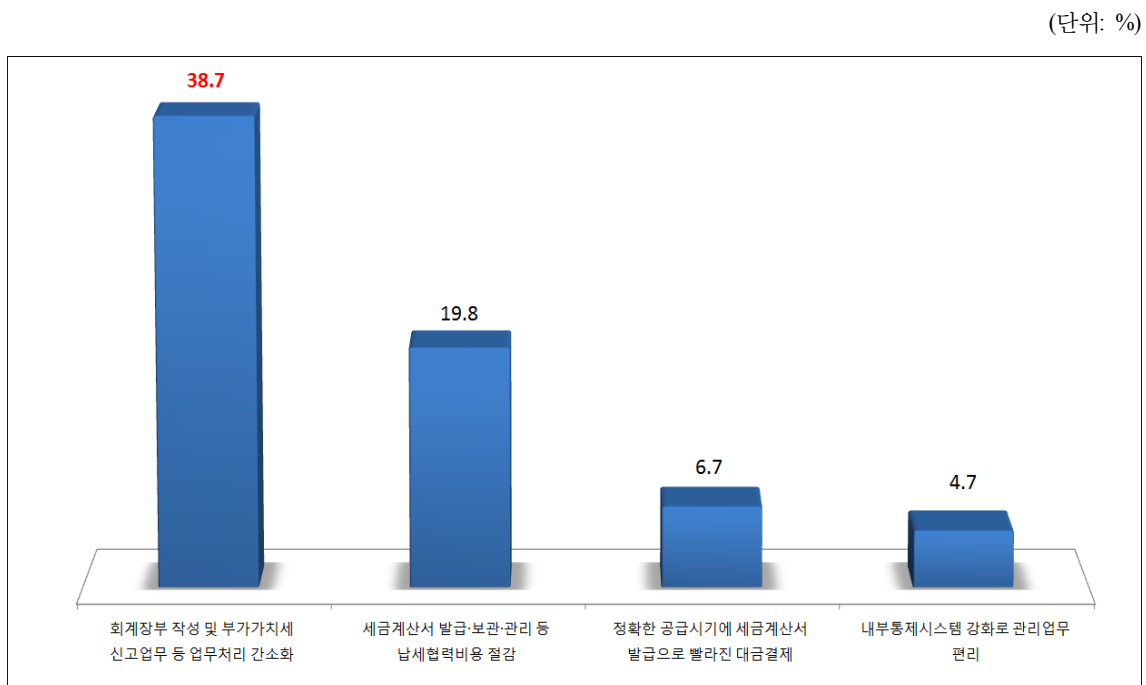
- 전자세금계산서제도 시행 이후 업무처리가 편리하다 또는 익숙해지면 편리해질 것이라 응답한 과세자들이 생각하는 제도 시행의 가장 큰 이점은 “세금계산서 발급·보관·관리 등 납세협력비용 절감”으로 49.8%가 응답
- 이어서 “회계장부 작성 및 부가가치세 신고업무 등 업무처리 간소화”와 “정확한 공급시기에 세금계산서 발급으로 빨라진 대금결제”가 38.7%, 6.7%의 순으로 나타남

<부표 II -6> 전자세금계산서제도 시행의 이점

(단위: 명, %)

	응답자 수	비율
세금계산서 발급·보관·관리 등 납세협력비용절감	23,022	49.8
회계장부 작성 및 부가가치세 신고업무 등 업무처리 간소화	17,893	38.7
정확한 공급시기에 세금계산서 발급으로 빨라진 대금결제	3,108	6.7
내부통제시스템 강화로 관리 업무 편리	2,174	4.7

[부도 II -5] 전자세금계산서제도 시행의 이점



바. 전자세금계산서제도 시행의 불편함

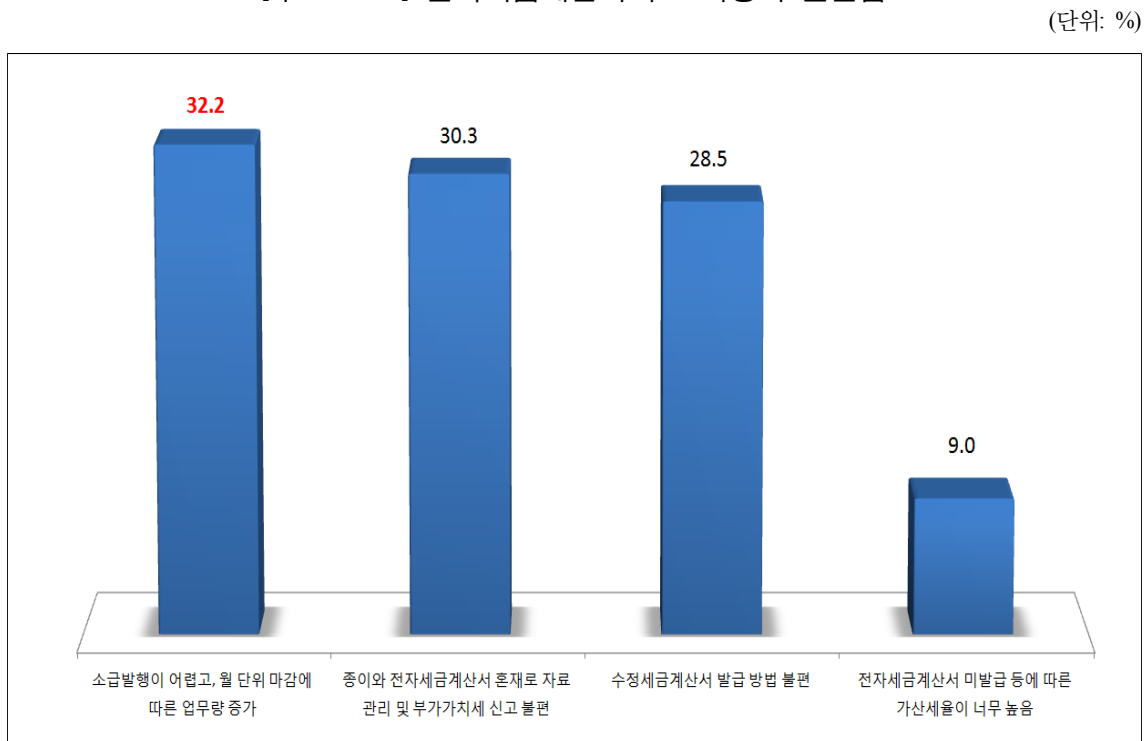
- 전자세금계산서제도 시행 이후 업무처리의 변화에 대해 별 차이가 없다 또는 불편해졌으며, 앞으로도 불편할 것이라 응답한 과세자들이 생각하는 제도시행의 가장 큰 불편함은 “소급발행이 어렵고, 월 단위 마감에 따른 업무량 증가”로 32.2%가 응답
- 이어서 “종이와 전자세금계산서 혼재로 자료 관리 및 부가가치세 신고 불편”과 “수정세금계산서 발급 방법 불편”이 30.3%, 28.5%의 순으로 나타남

<부표 II -7> 전자세금계산서제도 시행의 불편함

(단위: 명, %)

	응답자 수	비율
수정세금계산서 발급 방법 불편	2,323	28.5
전자세금계산서 미발급 등에 따른 가산세율이 너무 높음	729	9.0
소급발행이 어렵고, 월 단위 마감에 따른 업무량 증가	2,618	32.2
종이와 전자세금계산서 혼재로 자료 관리 및 부가가치세 신고 불편	2,469	30.3

[부도 II -6] 전자세금계산서제도 시행의 불편함



사. 전자세금계산서제도 전면시행에 대한 의견

- 모든 개인사업자(일반과세자)까지 전자세금계산서 발급의무를 확대하는 전면 시행에 대한 납세자들의 의견으로 “가급적 빠른 시일 내에 전면시행 추진 (2014년 전면시행)”의 응답이 39.0%로 가장 높게 나타남
  - 이어서 “규모, 전자발급 여건을 감안하여 단계적 추진(예: 2014년 3억원 이상자 의무발급, 2015년 전면시행)”과 “전면시행 필요하나 시행 시기는 최대한 늦추어 추진(2015년 이후)”가 35.9%, 12.8%의 순으로 나타남

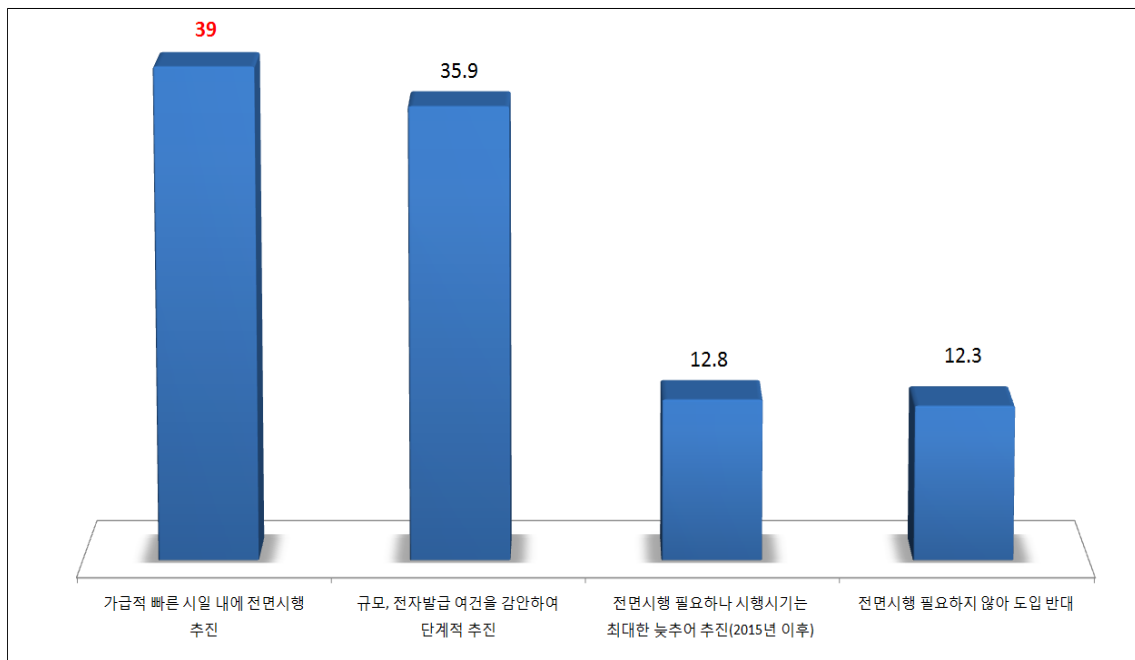
<부표 II -8> 전자세금계산서제도 전면시행에 대한 의견

(단위: 명, %)

	응답자 수	비율
가급적 빠른 시일 내에 전면시행추진	24,370	39.0
규모, 전자발급 여건을 감안하여 단계적 추진	22,457	35.9
전면시행 필요하나 시행 시기는 최대한 늦추어 추진	8,012	12.8
전면시행 필요하지 않아 도입 반대	7,699	12.3

[부도 II -7] 전자세금계산서제도 전면시행에 대한 의견

(단위: %)



### <부록 III> 전자세금계산서 관련 선행연구

#### <부표 III-1> 전자세금계산서 제도의 정책적 효과에 대한 선행연구

구분	저자(연도)	연구주제	연구방법	연구결과
납세자측면	신용림(2012)	전자세금계산서 발급시스템(e-세로)에 대한 이용자만족도와 성과에 대한 연구	설문조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>초기이용성, 연동성, 유연성, 보안성이 이용자만족도에 양(+)<sup>1</sup>의 영향</li> <li>이용자만족도가 세무대리인 사무실 성과 중 업무효율성에 양(+)<sup>1</sup>의 영향을 미치나 수익성에는 음(-)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 분석</li> <li>이용자만족도가 국제행정에 대한 평가(국제칭 평가, 세무환경 평가)에 양(+)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 분석</li> </ul>
	홍성근(2012)	전자세금계산서가 납세자 신뢰도와 납세의식 및 납세순응에 미치는 영향에 관한 연구	설문조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>전자세금계산서 발행이 납세자의 신뢰도와 납세의식에 유의한 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 분석</li> <li>또한, 납세의식이 납세순응 행위에 유의한 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 분석</li> </ul>
	윤용석 외(2013)	전자세금계산서 정보품질이 이용자 만족도와 제도성공에 미치는 영향에 관한 연구	설문조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>정확성, 신뢰성, 신속성 요인이 이용자 만족도에, 정확성, 신속성 요인이 납세협력비용감소에 유의한 정(+)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 분석</li> <li>반면, 신뢰성 요인은 공평과세에 유의한 부(-)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 분석</li> </ul>
	홍인수 외(2013)	개인사업자의 납세협력비용이 납세순응도에 미치는 영향에 관한 연구	설문조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>개인납세자들로부터 하요금 실제 납세협력비용의 증가만큼 조세회피 등을 증가시키는지 아니면 오히려 오히려 신고소득률을 높이는 납세순응도 및 성실납세 의향의 향상으로 이어지는지 검증</li> <li>납세협력비용은 신고소득률에 음(-)<sup>1</sup>의 영향을 미치며, 내부 납세협력비용은 성실납세 의향에 양(+)<sup>1</sup>의 영향을 미치는 것으로 분석</li> </ul>

구분	저자(연도)	연구주제	연구방법	연구결과
과세관청측면	박명호(2014)	주요과제에 대한 납세협력비용 감축효과 측정에 관한 연구	설문조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>과세청의 납세협력비용 감축목표 감축과제에 대한 감축효과를 측정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 간이과세자 부가가치세 신고횟수 축소의 감축효과 : 1,169억원</li> <li>- 개인사업자 부가가치세 예정신고 의무폐지의 감축효과 : 1,297억원</li> <li>- 공급가액 10억원 이상 개인사업자 대상 전자세금계산서 제도의 감축효과 : 727억원으로 추정</li> </ul> </li> </ul>
	황재민(2014)	전자세금계산서 도입요인이 이용자만족도와 납세순응도에 미치는 영향에 대한 연구	설문조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>협력비용절감, 거래의 투명성, 업무의 효율성이 이용자 만족도에 영향을 미치며, 이용자 만족도는 제도의 궁극적 목적인 시행기관에 대한 행정 신뢰도와 납세순응도에 영향을 미침 또한, 신뢰도는 납세순응도에 영향을 미치는 것으로 분석</li> </ul>
	오기수(2002)	전자세금계산서 이용실태와 개선방안에 관한 연구	문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>전자세금계산서 이용현황과 제도적 기반과 운영방식을 살펴보고 이에 따른 문제점을 인식하여 그 개선방안을 제시</li> </ul>
	장기용(2010)	전자세금계산서제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구	문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>2012년 복식부기의무자인 개인사업자까지 확대시행될 예정인 전자세금계산서제도의 도입효과와 문제점, 그에 대한 개선방안을 제시</li> </ul>
	김영락(2012)	전자세금계산서제도가 납세자 신뢰도 및 납세순응 행위에 미치는 영향에 관한 연구	설문조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>전자세금계산서 도입이 납세자신뢰도 증진으로 이어지고, 납세자신뢰도 증진이 납세순응행위에 미치는 영향을 분석               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전자세금계산서제도가 납세자신뢰도에 유의한 영향을 미치나, 납세자신뢰도의 경우 납세순응행위에 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타남</li> </ul> </li> </ul>

구분	저자(연도)	연구주제	연구방법	연구결과
그 외의 연구	김태완(2013)	전자세금계산서제도의 확대 적용과 개선방안에 관한 연구	문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>전자세금계산서제도와 관련된 문제점을 분석하고 그에 대한 개선방안을 제시</li> </ul>
	김진환 외(2012)	세법상 전자세금계산서제도에 관한 고찰	문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>전자세금계산서제도의 가산세제도에 대한 문제점 제시               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가산세 폐지와 납세자가 자발적으로 참여할 수 있는 인센티브를 제공해야 함을 주장</li> </ul> </li> </ul>
	김정배 외(2012)	전자세금계산서제도와 가산세 적용에 관한 연구	문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>제도의 보완 개선을 통해 강제된 가산세 제도를 보다 협력을 이끌어 낼 수 있는 방안을 찾아야 함을 제시</li> </ul>





# 제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제





# 제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 면제』 연구용역에 관한 최종보고서로 제출합니다.

연구진 : 이동규 한국조세재정연구원 부연구위원  
전호철 아이오와주립대학교 박사후과정

2015년 9월  
한국조세재정연구원  
원장 박형수



## 요 약

### 1. 제도 개요

- 정부는 1999년부터 제주도를 세계적인 관광·휴양도시로 육성하여 국가경제의 국제화에 있어 교두보로 개발하기 위한 계획을 추진하였고, 그 일환으로 2002년 4월, 「제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례」를 신설함
  
- 제주도 내 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례는 「제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례」 내용 중 하나로 제주 소재 회원제 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 부과 면제를 주된 내용으로 함
  
- 본 연구는 2002년 4월 신설되어 현재까지 실시되고 있는 제주도 내 회원제 골프장에 대한 개별소비세 면제로 인한 골프장 이용요금 인하, 이로 인한 제주도 내 회원제 골프장의 내장객 수 증가 및 경제적 파급효과를 추정하여 향후 개별소비세 면제제도의 일몰 혹은 연장에 관한 판단 근거를 제시하고자 함
  - 개별소비세 감면조치로 인하여 골프장 이용비용은 총 21,120원 감면되는 효과가 있음
    - 총 감면효과 (21,120원) = 개별소비세 (12,000원) + 교육세 (3,600원) + 농어촌 특별세 (3,600원) + 부가가치세 (1,920원)
  - 본고에서는 타당성 평가를 위해 업황 및 산업 특성 분석, 골프장 재무 분석을 실시하며, 이를 통해 정부 개입의 필요성과 그 방법의 적절성을 논의함
  - 효과성 분석을 위해 제도에 의한 입장료 가격변화와 이용객 수 변화 여부를 분석하고, 수요 변화가 지역경제에는 어떠한 파급효과를 가져올 수 있을지 연구함

## 2. 골프장 개별소비세 면제제도 및 쟁점사항

- 지금까지 골프장 입장행위에 대한 개별소비세와 관련한 면제제도는 다음과 같은 제도가 시행됨
  - 대중제 골프장 입장에 대한 개별소비세 면제
  - 제주도 내 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례
  - 관광레저형 기업도시 내 골프장에 대한 개별소비세 감면
  - 수도권 밖 소재 회원제 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 면제
  
- 동 제도와 관련하여 가장 쟁점이 되는 부분은 과연 개별소비세를 감면함으로써 골프장 이용수요가 실질적으로 증가하였느냐의 문제임
  - 더불어 동 제도의 취지를 감안할 때, 동 제도가 제주특별자치도의 지역경제에 얼마나 긍정적인 역할을 했는지 조세지출금액과 비교하여 그 효과성을 논하는 것 역시 필수적인 사항임
  - 이외에도 동 제도가 제주도 내 골프산업의 구조조정에 어떠한 영향을 줄 수 있는지 산업체질 개선과 관련한 제도 도입의 적절성 문제, 제주지역에 대해서만 회원제 골프장 입장에 대한 개별소비세를 면제해 주는 데에 따른 형평성 문제 등이 쟁점이 될 수 있음

## 3. 정부정책의 타당성 분석

### 가. 골프장 산업 현황

- 국내 골프장 산업은 외환위기 당시 박세리 선수의 세계대회 우승(1998년 4회 우승)과 1999년 김대중 대통령의 ‘골프대중화 선언’을 거치며 꾸준히 시장규모가 확대되고 있음

- 지역별로는 경기지역을 중심으로 한 수도권에 가장 많은 골프장이 운영되고 있으며 그 뒤로 경상, 충청, 전라, 강원, 제주의 순으로 분포함
  - 최근 5개년 지역별 회원제 골프장 가운데에서는 경상권의 내장객 수 증가세가 뚜렷함
  - 최근 5개년 지역별 대중제 골프장 내장객 수는 제주지역에만 정체되어 있고 전체적으로 증가세를 보이고 있음
  
- 회원제 골프장의 영업실적 추이를 살펴보면, 갈수록 영업여건이 악화되면서 현금창출능력도 최근 5년 사이에 상당히 악화된 것으로 보임
  - 회원제 골프장의 경우, 2000년대에는 골프회원권이 폭등하는 등 절정의 호황기를 누렸으나, 최근에는 시장이 거의 포화상태에 가까워짐
  
- 대중제 골프장의 경우, 그 수가 꾸준히 증가하여 2013년 말 처음으로 회원제 골프장 수를 추월하는 등 성장세가 지속됨
  - 대중제 골프장도 경영실적이 점차 저하되고 있으나 회원제 골프장의 실적 악화와 비교하면 아직은 상대적으로 양호한 편임
  
- 전 세계에는 2014년 말 기준으로 206개국에 34,011개의 골프장이 있는 것으로 조사됨
  - 국가별 골프장 현황을 비교해 볼 때, 우리나라가 절대적으로 골프장이 부족하다거나 많다고 단정지을 수는 없음
  
- 한편, 우리나라의 해외 골프여행 수요는 국내 골프여행과의 대체관계보다는 해외여행 여건에 더 많이 좌우되는 것으로 보임
  - 해외 골프관광 수요는 환율과 밀접한 역(逆)의 관계가 있음
  - 골프장 이용객의 수요 특징을 분석하기 위해 실시한 설문조사 결과에서도 국내 골프장이 해외 골프장을 대체할 수 있는 대체재로서의 기능은 크지 않은 것으로 보임

## 나. 제주도 내 산업 현황

- 제주도 내 골프장은 제주도라는 지리적·인구통계적 특수성으로 도외 골프장과는 영업에서 차이를 보이고 있음
  - 제주도 내 회원제 골프장은 이용객이 많지 않아 매출 물량이 절대적으로 부족하며, 골프장 이용료에 있어 가격경쟁이 심화되어 매출 건당 영업마진이 낮아진 양 방향에서 영업부진을 견인하고 있음
  - 제주지역은 타 지역과는 다르게 대중제 골프장도 홀당 내장객 수가 낮은 수준에서 정체되어 있음
  
- 이러한 골프장 유형에 상관없는 영업부진은 제주도 내 골프장이 갖는 특징에서 기인하는 것으로 파악됨
  - 수요의 성장을 제약하는 요소들이 많음
    - 교통편의 제약으로 도외 거주민의 제주지역 골프여행은 탄력적으로 증가하기 어려움
    - 외국 방문객의 제주여행 목적상 골프여행 수요 또한 제한적임
  - 골프 수요가 제한되어 있는 상황임에 반해, 골프장 공급은 지나치게 많음
    - 과잉공급에 따라 업체 간 가격경쟁이 매우 치열해졌으며, 지역 내 골프장 운영업체들의 수익구조가 상당히 취약해짐
    - 제주지역의 골프장 운영산업이 정상화되기 위해서는 과잉공급을 해소하는 것이 근본적인 해결책으로 판단됨
  
- 현재의 개별소비세 감면제도를 폐지할 경우 발생하게 될 경영상의 부담을 시나리오별로 분석한 결과, 세금감면제도 폐지 시 제주 회원제 골프장들은 영업상 일정 부분 부정적인 영향을 받게 될 것을 확인할 수 있음
  - 2013·14년 2개년의 기본 재무자료와 골프장 내장객 수를 확보한 12개 제주도 내 골프장 운영업체의 손익계산서를 바탕으로 시나리오 분석 실시
  - 영업에 미치는 부담의 크기는 세금을 가격에 얼마나 반영할지 그 반영율과 골프장 이용객의 가격탄력성에 따라 결정됨

- 이미 면세 상황에서도 영업에서 적자를 기록하는 업체들을 구제하기 위해 제도를 존속시켜야 한다는 주장은 타당성을 얻기 어려움
- 또한, 이용객들의 가격탄력성이 크지 않은 경우 동 제도로 인한 영업 실적 악화는 제한적일 것으로 보여 이를 근거로 제도 유지를 주장하기에는 타당성이 부족한 것으로 판단됨

#### 다. 설문조사를 통한 골프장 이용수요 특성 분석

- 골프장 이용수요의 특성을 파악하고자 설문조사를 실시한 결과, 가격에 대한 민감도는 그렇게 크지 않은 것으로 보임
  - 가격에 대한 직접적인 질문에는 탄력적으로 이용횟수를 변화하겠다고 답변하였으나 질문을 바꾸었을 때는 상대적으로 비탄력적인 수요를 추측할 수 있는 응답결과가 나옴
  - 제주 소재 회원제 골프장도 타 지역과 유사한 수준의 민감도를 보이고 있으며, 인하보다는 인상에 상대적으로 더 민감하게 조사됨
  - 회원제와 대중제 골프장 간의 대체관계를 알아본 결과, 4~5만원가량의 가격 변화가 생길 경우 두 유형의 골프장 이용을 대체할 용의가 있는 것으로 조사됨
- 근린국가(일본, 중국, 대만 및 동남아시아 등) 골프장을 이용한 응답자가 과반수였으며, 이들이 근린국가를 선택한 이유는 국내 골프장과 대체되기 어려운 이유가 많았음
  - 유경험자들이 근린국가의 골프장을 이용한 이유로는 ‘기후가 좋아서’(42.4%)나 ‘해외여행 시 골프칠 수 있는 여건이 되어서’(21.2%)를 가장 큰 이유로 꼽았음
  - 근린국가에서의 골프 유경험자들에게 어느 정도의 가격 할인이면 근린국가의 골프장 대신 제주 소재 골프장을 이용하겠는지 물어본 결과, 현실적인 수준의 가격할인으로는 전환하지 않을 것임을 보여줌

- 따라서 응답내용을 종합해 볼 때, 해외 골프장 이용수요를 국내 골프장으로 전환시키려는 노력은 상당히 제한적인 효과만을 기대할 수 있을 것임
- 한편, 제주 소재 골프장을 최근 3년간 이용한 응답자는 약 70% 정도였으며, 이들이 제주 소재 골프장을 선택한 이유는 해외 골프장 선택 이유와 유사한 면이 많았음
  - 제주도 내의 골프장은 국내 다른 지역과 비교하면 기후적으로는 차별성을 둘 수 있으나, 기후의 차이가 타 지역에 비해 우위를 가질 수 있는 시기가 초겨울이나 초봄과 같이 기간적으로 제한되어 있음
  - ‘여행 시 골프칠 수 있는 여건이 되어서’라는 응답은 골프가 여행의 부수적인 목적이므로 원래의 여행목적에 따라 골프수요가 결정되는 의존성이 큰 것으로 보임
  - 골프장 이용자들은 제주도에 대해 국내의 다른 지역과는 접근성에서 확연히 차이를 느끼고 있으며, 이는 제주로의 골프여행에 제약요소로 작용함
- 골프장 이용자들에게 가장 선호되는 골프장 소재지는 수도권으로 나타났으며, 선호 골프장의 조건으로 가장 많이 선택한 요소는 ‘접근성’으로 드러남

#### 라. 타당성 분석

- 동 제도의 도입취지는 제주도 소재 골프장의 주변국에 대한 가격경쟁력을 확보함에 있으나, 이러한 도입취지는 「제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례」의 목적을 전제로 고려해야 함
- 동 제도는 재정학에서 논하는 시장의 실패나 자원배분의 형평성 결여와 같은 이유로 정부 개입의 필요 사례로는 적절해 보이지 않으며, 그보다는 유치산업 보호론의 관점에서 정부가 개입한 사례로 보임

- 유치산업보호론에서 제시하는 대상산업의 조건을 감안해도 동 제도를 통한 정부의 개입은 크게 정당성을 얻기 어려운 것으로 보임
- 골프장 현황 분석에서 확인한 바, 현재 제주 소재 회원제 골프장의 영업실적이 매우 열악해져 취약기업에 대한 지원 차원에서 본다면 정부의 개입이 일견 타당한 부분이 있으나 이 또한 반론의 여지가 많음
  - 동 제도 시행의 필요성 내지 타당성보다 제도 폐지로 인한 악영향이 너무 클 수 있어 폐지는 시기상조라는 주장도 제기될 수 있음
- 개별소비세의 목적에 비추어 볼 때 회원제 골프장의 입장행위에 대한 과세는 회원권이라는 사치성 품목에 대한 사치세의 측면에서 타당성이 인정됨
  - 이러한 평가를 근거로 할 때, 회원권을 운영하는 회원제 골프장과 그렇지 않은 대중제 골프장이 동일한 과세체계를 적용받는 것은 형평성에서 의문이 있음
- 종합해 볼 때, 회원제 골프장의 개별소비세를 면제하여 골프장 산업을 지원하는 것은 방법 면에서 적절한 정책으로 보기는 어려움
  - 산업분석을 통해 볼 때, 제주도 내 골프장 산업이 난항을 겪는 보다 근본적인 원인은 과잉공급에 있는 것으로 평가됨
  - 과잉공급을 해결하기 위한 정책적 지원이 절실한 상황이지만, 개별소비세의 면제는 이러한 문제의 해결에 역할을 하기 어려운 것으로 판단됨

#### 4. 제도의 효과성 분석

##### 가. 골프장 입장료 및 내장객 변화 분석

- 제주도 내 회원제 골프장에 대한 개별소비세 면제제도로 인한 효과분석에 있어서 핵심적인 자료는 제도 시행 전후, 즉 2002년 전과 후의 회원제 골프장의

골프장 이용료 및 이용객 수에 관련한 제주도 내 개별 회원제 골프장 자료가  
지만 가용한 자료는 매우 제한적임

○ 2002년을 전후한 골프장 입장료 및 이용객 수에 관한 자료가 존재하지 아니  
하고 2004년 이후 데이터만 존재함

○ 이에 따른 대안으로 제주도 내 회원제 골프장의 개별소비세 면제제도와  
유사한 정책인 수도권 밖 골프장에 대한 개별소비세 면제제도(2008년 9월에  
실시되어 2010년 12월에 일몰됨)를 통하여 간접적으로 추정하고자 함

- 제도 내용상으로는 두 제도가 동일하다고 할 수 있으나, 제주도의 지리적  
특성상 효과가 같다고는 보기 어려움

- 특히 접근성 측면에서 제주도는 기타 지역과는 차별성이 존재하여 수  
요의 가격 탄력성이 매우 낮음

- 따라서 제주도 내 회원제 골프장에 대한 개별소비세 면제제도의 효과는  
수도권 밖 골프장에 대한 개별소비세 면제제도의 효과에 비하여 크지  
않음

□ 수도권 밖 회원제 골프장에 대한 개별소비세 면제제도 시행으로 인한 골프장  
입장료 변화를 조사하기 위하여 2007년 및 2009년의 회원제 골프장의 비회원  
주중 및 주말의 입장료를 이중차분법으로 추정한 결과 유의미한 입장료 인하가  
있었던 것으로 추정됨

○ 주중 비회원 골프장 입장료의 경우 30,811원, 주말의 경우 35,272원 인하된  
효과가 있는 것으로 추정됨

- 이러한 추정결과를 볼 때, 수도권 밖 회원제 골프장에서 개별소비세 면제  
제도 시행으로 감면된 세액 이상으로 골프장 입장료가 인하된 것으로  
파악됨

□ 개별소비세 감면으로 골프장의 입장료가 인하된 것이 골프장 내장객 수의 증  
가로 이어졌는지 확인하기 위해 다양한 측면에서 분석을 실시함

- 골프장 입장객 수에 영향을 미칠 수 있는 다양한 변인들(도시별 평균소득, 골프장이 위치한 지역의 연 평균기온 및 강수량, 서울에서부터의 거리 및 이동비용 등)을 통제된 상태에서 이중차분법으로 추정
    - 모형에 따라 평균적으로 (18홀 가정) 1,577~17,591명 증대되는 것으로 나타났으나 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남
  - 수도권 밖 골프장에 대한 개별소비세 면제제도의 폐지로 인한 수도권 밖 지역 회원제 골프장 입장객의 변화 추정
    - 개별 골프장 평균 11,170~13,750명 감소하는 것으로 추정되었으나 이 경우 역시 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남
- 상기 분석들은 수도권 밖 골프장의 경우를 살펴본 것으로 제주도의 경우를 동일한 효과로 인식할 경우 과대추정될 가능성이 높음
- 제주도의 지역적 특성으로 골프 수요의 변화가 도외 지역에 비해 상대적으로 비탄력적임
  - 또한, 이중차분모형의 실험군과 대조군의 시간별 추세가 같아야 한다는 가정이 지켜지지 않아 과대추정될 수 있는 변인이 존재
- 이러한 점을 일부 감안하여 2009년 및 2010년의 횡단면 자료(cross-sectional data)를 이용하여 회귀단절법으로 이용객 수 변화효과를 추정
- 서울로부터의 거리를 주요 요인변수로 하여 수도권 경계지역에 있는 비슷한 특성을 가진 골프장의 평균 입장객 수의 차이를 비교하는 개념
  - 추정결과 개별 골프장 평균 2,619명 증가하는 것으로 나타나지만 통계적으로 유의하지 않은 수준으로 나타남
  - 통계적으로 유의하지 않지만 이중차분모형의 결과보다 작은 값이 추정된 것으로부터 이중차분모형의 추정 값이 과대추정 되었음을 유추할 수 있음

#### 나. 골프장 수요함수 추정

- 제도의 효과성을 검증하기 위한 또 다른 접근방법으로 소비자의 효용함수에

기초하여 수요함수를 도출하여 골프장 선택에 있어 가격변수의 영향 및 그 크기를 추정함

- 본 연구의 경우, 제주도 내 회원제 골프장에 대한 효과를 직접적으로 분석할 수 있는 데이터가 존재하지 않아 앞에서 언급한 바와 같이 여러 가지 변인으로 인한 효과의 과대추정 우려가 존재함
- Berry(1995)의 집계자료(aggregate data)를 이용한 수요함수 추정방법론을 적용하여 회원제 골프장 수요함수를 추정하였음
- 가장 현실에 가깝게 설계되었을 것으로 보이는 모형(IV2)에서 가격변수는 0에 가까우며 통계적으로도 유의하지 않은 것으로 추정
  - 이는 앞의 정책효과 분석과도 일치하는 것으로 제도 도입으로 인한 가격 하락이 수요에 큰 영향이 미치지 않음을 간접적으로 알 수 있음

□ BLP 모형(Berry-Levinsohn-Pakes Model)을 통한 분석과정에서 내재된 한계를 보완하기 위해 설문조사를 기반으로 한 여행비용모형(Travel Cost Model)도 함께 분석함

- 본 연구를 위해 실행한 여행비용모형에서는 수도권과 수도권 밖, 제주지역으로 나누어 분석하였으며, 각각에 대해 대체재인 타 지역 골프장을 감안한 경우와 그렇지 않은 경우를 구별해 분석함
- 여행비용모형을 실행하여 분석한 결과, 골프장 이용수요를 결정하는 요소들은 지역별로 차이가 있는 것으로 나타남
- 제주 소재 회원제 골프장의 경우, 개별소비세 감면금액으로는 연간 라운드 횟수를 1회도 채 변화시키지 못하는 것으로 나타남
- 또한 제주지역에서는 여행비용 중 골프장 이용료가 차지하는 비중은 크지 않아 골프장 이용료의 가격 변화에는 상대적으로 덜 민감할 것으로 평가됨

#### 나. 지역경제 파급효과

□ 본 연구에서는 세제감면정책으로 인한 골프장 내장객 수 증가가 가지는 경제

적 파급효과에 대해 지역산업연관표를 이용하여 분석함

- 지역산업연관표 분석 결과, 제주지역 관광은 다른 산업에 비해 제주지역 경제에 상대적으로 큰 경제적 파급효과를 가지는 것으로 나타났음
  
- 정부 세금감면 정책으로 인해 증가한 것으로 추정된 골프장 내장객 수 변화를 바탕으로 정부 정책의 경제적 파급효과를 계측한 결과 시나리오별로 다양한 결과가 도출됨
  - 정부 정책으로 인해 제주지역 생산은 203억~3,126억원 정도 증가한 것으로 나타남
  - 제주지역 취업자는 170명~7,700명 증가한 것으로 계측됨
  - 정부 정책으로 인해 세수 또한 14억~405억원 증가한 것을 나타남
  
- 정부 정책의 경제적 파급효과는 골프장 내장객 수 변화, 관광업에 속하는 각 산업의 특징, 그리고 추정 시 사용된 가정에 따라 크게 달라지는 것으로 나타남
  - 특히, 파급효과 분석에서 사용한 시나리오들이 모두 앞선 내장객 수 변화 분석을 기초로 하고 있어 수요충격(수요 변화분)이 전체적으로 과대계상되어 있을 가능성이 높음
  
- 동 제도가 지역경제에 미치는 파급효과를 그동안의 조세지출액과 비교할 경우, 그 효과는 그리 크지 않은 것으로 판단됨
  - 일곱 가지 시나리오 중 가장 무난할 것으로 판단되는 시나리오 7의 결과를 보면, 그 파급효과는 최대 결과를 나타낸 시나리오와 비교할 때 상당히 작음 (총생산 유발효과는 437억원, 취업유발효과 1,028명, 생산세 유발효과는 22억원 수준에 불과함)
  - 지금까지 동 제도로 인한 조세지출액 규모가 총 3,370억원에 이르고 있음을 감안한다면 결코 파급효과가 크다고 말할 수 없음

- 산업연관분석에서 추정하는 파급효과는 제도가 가져오는 모든 효과를 의미함
- 따라서 이는 연간 규모가 아니며 모든 시간에 걸쳐 발생할 수 있는 총 파급효과임
- 동 제도로 인한 조세지출액이 2014년까지 총 3,370억원에 달하며, 최근 3개년 간의 연평균 조세감면규모는 400억원에 이룸
- 가장 큰 효과를 보이는 시나리오(시나리오 4)에서조차 총생산 유발효과가 3,126억원 수준으로 지금까지의 조세지출액에도 미치지 못함

□ 이상의 파급효과 분석을 토대로 볼 때, 동 제도가 지역경제에 미치는 영향은 투입된 자금에 비해 크지 않았다고 결론지을 수 있음

## 5. 결론 및 제도 개선방안

- 제도의 효과성 및 타당성을 분석한 결과, 동 제도는 일몰이 연장되어야 할 근거가 상당히 결여됨
  - 제도의 효과와 타당성이 부족한 상황에서 제도를 유지·연장하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단됨
    - 동 제도의 폐지가 오히려 제주 골프업계의 자발적인 M&A나 경영전략 개편 등의 구조조정을 촉매할 수도 있음
  - 당장의 폐지가 곤란하다면 단계적으로 폐지하는 방안도 고려할 수 있음
    - 단계적인 축소 방법으로는 회원에 대해서 우선적으로 개별소비세를 다시 부과하는 것이 하나의 방법이 될 수 있음
  - 제주도 내 골프산업을 지원해야 한다면, 동 제도보다는 업계 전반에 도움이 될 다른 지원책을 도모하는 것이 바람직할 것임
    - 이와 동시에 골프장 산업에서도 시장원리가 제대로 작동할 수 있도록 영업환경을 조성하는 노력이 필요함

# 목 차

I. 서 론	393
II. 골프장 개별소비세 면제제도 연혁과 주요 쟁점	399
1. 골프장 개별소비세 면제제도 연혁	401
가. 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 규정	401
나. 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 면제제도의 변천	404
2. 주요 쟁점	408
가. 주요 쟁점 사항	408
나. 제도 평가 내용	409
III. 정부정책의 타당성 분석	411
1. 골프장 산업 현황	413
가. 개요	413
나. 골프장 운영업종 영업실적 추이	419
다. 해외 골프장 및 해외 골프 수요	425
2. 제주도 내 골프장 산업 현황	428
가. 업황 비교	428
나. 제주도 내 골프장 특징	430
다. 골프장 영업실적 시나리오 분석	433
3. 설문조사를 통한 골프장 이용수요 특성 분석	440
가. 설문조사 개요	440
나. 가격에 대한 민감도	441
다. 골프장 이용행태의 특성	442
4. 타당성 분석	446
가. 정부 역할의 적절성	446
나. 수행방법의 적절성	448

IV. 제도 효과성 분석 .....	451
1. 골프장 가격 및 수요 추세 분석 .....	453
가. 골프장 입장료 가격 추세 .....	453
나. 골프장 이용수요 추세 .....	456
2. 골프장 입장료 및 내장객 변화 분석 .....	464
가. 개별소비세 면제에 따른 가격변화 분석 .....	465
나. 개별소비세 면제에 따른 내장객 변화분석 .....	467
다. 회귀단절법을 통한 분석 .....	473
3. 골프장 수요함수 추정 .....	474
가. BLP 모형을 이용한 수요함수 분석 .....	476
나. 여행비용모형을 통한 수요함수 분석 .....	479
4. 지역경제 파급효과 .....	485
가. 연구 대상 및 지역 .....	485
나. 파급효과 분석결과 .....	486
다. 개별소비세 면제의 경제적 효과 .....	488
V. 결론 및 제도개선방안 .....	497
참고문헌 .....	503
부 록 .....	505
<부록 1> 효과성 분석방법론 요약 .....	507
<부록 2> 지역산업연관분석 결과표 .....	522
<부록 3> 설문조사 응답의 기초분석 결과 .....	533
<부록 4> 골프장 이용자 수요조사 설문지 .....	548

## 표 목 차

<표 II-1> 골프장 구분에 따른 과세현황 .....	403	
<표 III-1> 운영 중인 골프장의 지역별 현황(2015년 초 기준) .....		415
<표 III-2> 건설 중인 골프장의 지역별 현황(2015년 초 기준, 미착공 포함) .....	415	
<표 III-3> 운영 중인 골프장의 홀수 현황(2015년 초 기준) .....	416	
<표 III-4> 건설 중인 골프장의 홀수 현황(2015년 초 기준, 미착공 포함) .....	416	
<표 III-5> 회원제 골프장의 경영지표 추이 .....	419	
<표 III-6> 회원제 골프장의 경영실적 추이 .....	420	
<표 III-7> 회원제 골프장의 지역별 영업이익률 추이(제주 제외) .....	420	
<표 III-8> 국내 골프장의 규모별 자본금 비중(2012년 말 기준) .....	421	
<표 III-9> 자본잠식 회원제 골프장의 지역별 현황 .....	422	
<표 III-10> 대중제 골프장의 경영실적 추이 .....	424	
<표 III-11> 대중제 골프장의 지역별 영업이익률 추이 .....	425	
<표 III-12> 전 세계 골프장의 지역별 현황(2014년 기준) .....	426	
<표 III-13> 회원제 골프장의 지역별 영업이익률 추이(제주) .....	428	
<표 III-14> 제주 소재 12개 회원제 골프장의 영업실적(2014년 기준) .....	436	
<표 III-15> 시나리오 1 적용 시 12개 골프장의 영업실적 .....	437	
<표 III-16> 시나리오 2 적용 시 12개 골프장의 영업실적 .....	437	
<표 III-17> 시나리오 3 적용 시 12개 골프장의 영업실적 .....	438	
<표 IV-1> 지역별 회원제 골프장 이용료(비회원 기준) .....		455
<표 IV-2> 지역별 회원제 골프장 이용료(회원 기준) .....	456	
<표 IV-3> 회원제 골프장 내장객 현황 .....	458	
<표 IV-4> 대중제 골프장 내장객 현황 .....	459	
<표 IV-5> 지역별 골프장 수 현황 .....	460	
<표 IV-6> 대중제 골프장 1홀당 내장객 현황 .....	462	

<표 IV-7> 회원제 골프장 1홀당 내장객 현황 .....	462
<표 IV-8> 개별소비세 면제가 골프장 입장료에 미치는 효과추정 .....	467
<표 IV-9> 개별소비세 면제가 골프장 내장객 수에 미치는 효과추정 .....	470
(2007년 → 2010년)	
<표 IV-10> 개별소비세 감면제도 일몰이 골프장 내장객 수에 미치는 효과추정 ..	472
(2010년 → 2011년)	
<표 IV-11> 골프장 수요함수 추정결과 .....	478
<표 IV-12> 수도권 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 미반영 시) .....	482
<표 IV-13> 수도권 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 반영 시) .....	482
<표 IV-14> 수도권 밖 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 미반영 시) ..	483
<표 IV-15> 수도권 밖 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 반영 시) .....	483
<표 IV-16> 제주도 내 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 미반영 시) ..	484
<표 IV-17> 제주도 내 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 반영 시) .....	484
<표 IV-18> 시나리오별 총생산 유발효과 .....	490
<표 IV-19> 시나리오별 취업유발효과 .....	492
<표 IV-20> 시나리오별 생산세 유발효과 .....	493
<표 IV-21> 시나리오별 부가가치 유발효과 .....	493
<부표 1-1> 지역 간 산업연관표 .....	517
<부표 2-1> 생산유발효과(관광업 세부 부문 기준) .....	522
<부표 2-2> 기타유발효과(관광업 세부 부문 기준) .....	523
<부표 2-3> 생산유발효과(재분류된 관광업 기준) .....	524
<부표 2-4> 기타유발효과(재분류된 관광업 기준) .....	525
<부표 2-5> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 1) .....	526
<부표 2-6> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 2) .....	527
<부표 2-7> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 3) .....	528
<부표 2-8> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 4) .....	529
<부표 2-9> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 5) .....	530
<부표 2-10> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 6) .....	531
<부표 2-11> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 7) .....	532

## 그림 목 차

[그림 III-1] 연도별 골프장수 추이 .....	413
[그림 III-2] 연도별 골프장 이용객 수 추이 .....	414
[그림 III-3] 지역별 골프장 수 추이 .....	417
[그림 III-4] 지역별 회원제 골프장 내장객 추이 .....	418
[그림 III-5] 지역별 대중제 골프장 내장객 추이 .....	418
[그림 III-6] 회원권 종합지수 추이(에이스회원권 지수 기준) .....	422
[그림 III-7] 회원제 골프장 이용료 추이 .....	423
[그림 III-8] 해외 골프관광객 현황 및 환율추이 .....	427
[그림 III-9] 권역별 회원제 골프장의 내장객 수 및 홀당 내장객 수 추이 .....	429
[그림 III-10] 권역별 대중제 골프장의 내장객 수 및 홀당 내장객 수 추이 .....	430
[그림 IV-1] 권역별 회원제 골프장 내장객 추이 .....	457
[그림 IV-2] 권역별 골프장 수 추이 .....	460
[그림 IV-3] 권역별 1홀당 내장객 추이 .....	463
[그림 IV-4] 회원제 골프장 주말 입장료(비회원 기준) 및 내장객 추이 .....	464
[그림 IV-5] 회귀단절법 추정결과 .....	474
[부도 1-1] 이중차분모형(DID)에서의 원인적 효과(causal effect) .....	507
[부도 1-2] 이중차분모형(DID) 과대추정 가능성 .....	510
[부도 1-3] 회귀단절법 분석 방법(Regression Discontinuity Design) .....	511
[부도 1-4] 산업연관분석 관련 승수 .....	518
[부도 3-1] 회원권 보유 여부 .....	534
[부도 3-2] 국내 회원제 골프장 이용료 인하 시 해당 골프장 예상 이용 횟수 ..	535
[부도 3-3] 국내 회원제 골프장 이용료 인하 시 해당 골프장 예상 이용 횟수 2 ..	536
[부도 3-4] 국내 회원제 골프장 이용료 인상 시 해당 골프장 예상 이용 횟수 ..	537

[부도 3-5] 제주 회원제 골프장 이용료 인상 시 해당 골프장 예상 이용 횟수	538
[부도 3-6] 제주 회원제 골프장 이용료 인하 시 해당 골프장 예상 이용 횟수	539
[부도 3-7] 제주 회원제 골프장 이용료 인상 시 해당 골프장 예상 이용 횟수 2	540
[부도 3-8] 국내 회원제 골프장 이용료 인하 시, 대중제에서 회원제 골프장으로 이용변화 여부	541
[부도 3-9] 국내 회원제 골프장 이용료 인상 시, 회원제에서 대중제 골프장으로 이용변화 여부	542
[부도 3-10] 골프장 특성(골프장소재지/회원제유무)별 이용 패턴	543
[부도 3-11] 골프장 주된 이용목적	544
[부도 3-12] 최근 3년간 근린 국가 소재 골프장 이용 경험	545
[부도 3-13] 최근 3년간 제주 소재 골프장 이용 경험	546
[부도 3-14] 가장 선호하는 골프장	547

# I. 서론





## I. 서론

- 정부는 1999년부터 제주도를 세계적인 관광·휴양도시로 육성하여 국가경제의 국제화에 있어 교두보로 개발하기 위한 계획을 추진<sup>1)</sup>
  - 제주도가 급변하는 세계 환경에 능동적으로 대처하기 위해 기존의 감귤·관광산업 중심의 취약한 산업구조를 고도화, 개방화해야 할 필요성 인식
  - 1999년부터 2002년까지 도입 단계, 2003년부터 2006년까지를 성장 및 발전 단계, 2007년부터 2010년까지를 성숙·정착 단계로 구분지어 사업을 진행
  - 주요 개발 방향은 다음의 세 가지로 요약됨
    - 첫째, 제주의 고유문화와 청정한 환경을 바탕으로 세계적인 관광산업과 항공·물류산업, 첨단과학 연구 및 교육산업, 1차 산업 등을 육성
    - 둘째, 제주도를 국제투자자유지역화 하여, 지역과 국가 발전의 견인차 역할을 담당할 수 있도록 특별 지위 부여
    - 셋째, 국제자유도시 추진을 위한 특례법 제정 및 정부 차원의 개발전담 기구와 지원기구 설치
  
- 2002년 4월, 정부는 제주개발계획의 일환으로 「제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례」를 신설함
  - 「조세특례제한법」 제5장의 2에 제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례 제정
  - 제121조의 8부터 제121조의 16까지 총 9가지 특례제도로 구성
    - 제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 법인세 등의 감면
    - 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세 등의 감면
    - 제주첨단과학기술단지 입주기업 수입물품에 대한 관세의 면제
    - 제주투자진흥지구 입주기업 수입물품에 대한 관세의 면제

1) 해당 단락의 내용은 네이버 지식백과 - 두산백과를 인용·정리함

- 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업에 대한 감면세액의 추징
- 제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등의 특례
- 제주 소재 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례
- 국제선박 등록에 대한 지방세 감면
- 제주국제자유도시개발센터에 대한 지방세 감면

□ 제주 소재 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례는 「제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례」 내용 중 하나로 제주 소재 회원제 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 부과 면제를 주된 내용으로 함

- 최초에는 개별소비세의 면제와 취득세 및 재산세의 감면을 골자로 하고 있었으나, 2007년 말 취득세 및 재산세의 과세특례를 삭제함으로써 현재는 개별소비세에 대한 과세특례만이 유지되고 있음
- 개별소비세 면제로 인한 1인당 세제감면액은 21,120원임  
 $21,120\text{원} = 12,000\text{원(개별소비세)} + 3,600\text{원(교육세)}$   
 $+ 3,600\text{원(농어촌특별세)} + 1,920\text{원(부가가치세)}$

□ 현재 한시적으로 운영되는 제주도 내 회원제 골프장 개별소비세 감면제도(이하 ‘동 제도’)는 금년 말 일몰을 앞두고 있어 일몰 연장 여부를 검토하기 위한 제도의 효과성·타당성 등 전반적인 분석 필요

- 2002년 제도 도입 당시에는 일몰을 명시하지 않았으나, 2006년 말 개정을 통해 동 제도의 일몰을 2009년 말로 정함
- 그러나 이후 세 차례(2010년 말, 2012년 말, 2015년 말)의 일몰 연장으로 지금까지 지속되었으며 금년 말 다시 일몰을 앞두고 있음

□ 이에 따라, 본 연구는 동 제도를 종합적으로 평가하고, 향후 제도개선을 위한 합리적인 방안을 모색하고자 함

- 동 제도의 정책적 타당성을 평가함
  - 동 제도가 실질적으로 효과를 거두고 있는지 효과성을 분석함
  - 종합적인 평가를 바탕으로 향후 제도의 유지 여부 내지 제도의 개선방향에 대해 연구함
- 본고에서는 타당성 평가를 위해 업황 및 산업 특성 분석, 골프장 재무 분석을 실시하며, 이를 통해 정부 개입의 필요성과 그 방법의 적절성을 논의함
- 정책의 타당성을 논하기 위해서는 정책의 목표와 산업의 현실을 명확히 이해하는 것이 중요함
- 제주도 내 골프장 산업의 현실에 대한 분명한 이해를 가져야만 특정 정책이 타당한지의 여부나 어떠한 정책이 적절한지에 대한 깊이 있는 논의가 가능함
- 이를 위해 본고에서는 우리나라 골프장 산업 현황 및 제주도 내 골프장 산업의 특징을 우선 파악하고, 골프장 영업실적 변화 추이 분석 및 세계의 영향에 대한 시나리오 분석(Scenario Analysis)을 실시함
- 제주도 내 골프장 산업에 대한 깊이 있는 이해를 돕기 위해서는 영위사업의 업종 특성과 제주도라는 지역적 특성의 분석이 매우 중요하며, 현재 도내 사업체들의 경영실태를 파악하는 것이 필요함
  - 그러나 골프장 경영실태에 대해서는 공개된 자료가 한정되어 있어 전반적인 현황을 파악하는 이상의 세부항목에 대한 분석은 어려운 실정임
  - 이를 보완하기 위해 접근 가능한 자료를 바탕으로 시나리오 분석을 보여줌으로써 동 제도가 미치는 영향에 대해 살펴보고 과연 동 제도가 정책적으로 얼마나 적절한지 논의하고자 함
- 상기한 방법들을 토대로 정책 수혜대상과 수단의 적절성을 검토하며, 여타 제도와의 유사성 여부도 함께 확인함

- 효과성 분석을 위해 제도에 의한 입장료 가격 변화와 이용객수 변화 여부를 분석하고, 수요 변화가 지역경제에는 어떠한 파급효과를 가져올 수 있을지 연구함
  - 동 제도의 정책적 효과의 핵심은 세금감면을 통해 골프장 이용수요를 얼마나 유도해 낼 수 있느냐에 달려있음
  - 따라서 동 제도로 인한 수요창출 효과를 면밀히 분석하는 것이 가장 중요하며, 이 수요창출 효과를 바탕으로 2차적 분석으로 파급효과를 논의할 수 있음
  
- 본고에서는 경제학에서 수요 변화의 실증 분석을 위해 대표적으로 활용하는 계량 분석방법들을 통해 수요창출 효과를 평가하며, 파급효과 분석을 위해 지역산업연관 분석을 실시함
  - 본고에서 다루는 이중차분법, 회귀단절법은 제도의 효과를 분석할 때 가장 유력하게 사용하는 계량분석방법 가운데 하나이며, BLP 모형 및 여행수요 모형은 각각 산업조직론과 환경경제학에서 사용하기 시작하여 다방면에서 두루 사용하는 분석모형임
  - 지역산업연관분석은 제도가 지역경제에 대한 생산·고용·부가가치·세금 등의 측면에서 미치는 파급효과를 분석하는 대표적인 분석방법임
  
- 다양한 분석기법을 사용함으로써 가용자료의 한계를 최대한 극복하고자 함
  - 접근할 수 있는 자료가 제한되어 있어 각 분석에서 일정 부분 가정을 전제해야 하는 한계를 피할 수 없음
  - 특히, 수요 변화에 대한 분석이 가장 중요한바, 해당 분석은 실증 데이터뿐 아니라 설문조사를 병행하여 최대한 가용자료의 범주를 넓히고자 하였음
  - 또한, 분석방법도 상술한 바와 같이 다양한 모형과 분석법을 사용하여 분석의 견고함(robustness)을 제고하고자 하였음

## Ⅱ. 골프장 개별소비세 면제제도 연혁과 주요 쟁점





## II. 골프장 개별소비세 면제제도 연혁과 주요 쟁점

### 1. 골프장 개별소비세 면제제도 연혁

#### 가. 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 규정

- 우리나라는 제4차 경제개발계획을 뒷받침하고 세제를 더욱 근대화하기 위해 간접세제의 전면적 개편의 일환으로 「부가가치세법」을 1976년에 제정하고 1977년부터 시행
  - 그러나 부가가치세는 단일세율로 운영되어 조세부담의 역진성 등의 불합리성을 내포하고 있음
  
- 부가가치세의 불합리성을 완화하고 사치성물품의 소비를 억제하고자 1976년 12월 「특별소비세법」을 제정하였으며, 2007년 12월에 「개별소비세법」으로 법령 개정
  - 특정한 물품, 특정한 장소 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위에 대하여 「개별소비세법」 부과 (「개별소비세법」 제1조)
  - 개별소비세는 부가가치세 도입 이전에 존재하던 간접소비세인 물품세, 직물류세, 석유류세, 입장세를 통합·보완한 것
  
- 골프장 이용은 개별소비세가 적용되는 특정한 장소의 입장행위에 해당되어 골프장 입장 시마다 개별소비세를 부과
  - 개별소비세 도입 당시부터 약 20년 동안 (1977.7.1.~1998.1.8.) 골프장 입장에 따른 개별소비세율은 3,000원이었으며, 1998년 1월 9일부터 현재까지는

12,000원의 세율이 유지됨<sup>2)</sup>

- 개별소비세가 부과될 경우, 개별소비세의 일정 비율로 교육세(30%)와 농어촌특별세(30%)가 함께 부과되며, 상기 세목을 합산한 금액의 10%가 부가가치세로 추가 부과됨
- 따라서 골프장 입장행위와 관련된 세금은 총 21,120원이 됨  
12,000원(개별소비세) + 3,600원(교육세: 개별소비세의 30%)  
+ 3,600원(농어촌특별세: 개별소비세의 30%)  
+ 1,920원(부가가치세: 개별소비세·교육세·농어촌특별세 합계액(19,200원)의 10%)

- 현재 시행되고 있는 골프장에 대한 과세 (입장행위에 대한 개별소비세 포함) 체계는 <표 II-1>로 요약될 수 있음
  - 골프장은 입장행위에 따른 개별소비세뿐 아니라 재산세 및 취·등록세 등에 대해서도 중과세되고 있음
  - 본 연구는 골프장 입장행위에 대한 개별소비세에 집중하므로 나머지 부과 세목은 참고사항으로 표에 정리함

---

2) 2008년 12월 26일 개정 시 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 세율을 12,000원에서 19,200원으로 인상하고 2010년 1월 1일부터 시행할 예정이었으나, 2010년 1월 1일 법 개정 시 세율변경 사항을 종전대로 환원하였음(박명호·전병힐(2010) p.4)

〈표 II -1〉 골프장 구분에 따른 과세현황

세 목	회원제 골프장		대중 골프장
	제주 이외 지역	제주지역	
취득세	취득가액의 10%	취득가액의 2%	취득가액의 2%
등록세	취득가액의 2%	취득가액의 2%	취득가액의 2%
재산세	토지 개발지: 4%(분리과세) 원형보존지: 0.2~0.5%(종합합산)	개발지: 3%(분리과세) 원형보존지: 0.2%(분리과세)	개발지: 0.2~0.4%(별도합산) 원형보존지: 0.2~0.4%(별도합산)
	건물 과세표준액의 4%	과세표준액의 0.25%	과세표준액의 0.25%
종합부동산세	토지 개발지: 없음 원형보존지: 0.75~2%(종합합산)	개발지: 없음 원형보존지: 없음	개발지: 0.5~0.7%(별도합산) 원형보존지: 0.5~0.7%(별도합산)
	개발소비세	없음	없음
체육진흥기금	1회 입장 시 : 12,000원/인 교육세: 3,600원(개소세의 30%) 농특세: 3,600원(개소세의 30%) 부가가치세: 1,920원 합 계: 21,120원	없음	없음
	1,500~3,000원	없음	없음

자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 2014.  
국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

## 나. 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 면제제도의 변천

- 지금까지 골프장 입장행위에 대한 개별소비세와 관련한 면제제도는 다음과 같은 제도가 시행됨
  - 대중제 골프장 입장에 대한 개별소비세 면제
  - 제주도 내 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례
  - 관광레저형 기업도시 내 골프장에 대한 개별소비세 감면
  - 수도권 밖 소재 회원제 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 면제

### 1) 대중제 골프장 입장에 대한 개별소비세 면제

- 김대중 당시 대통령의 골프 대중화 선언과 함께 골프 이용층 저변을 확대하고자 대중제 골프장 입장에 대해 개별소비세를 면제함
  - 대중제 골프장에서는 회원권의 구매 없이도 회원제 골프장에 비해 상대적으로 저가로 골프를 즐길 수 있음
  - 상대적으로 저렴하게 이용할 수 있는 대중제 골프장을 활성화하여 골프를 보편화하고자 함
  - 근거법: 「개별소비세법 시행령」 별표2
  - 신설시기: 1999년 12월 3일
  - 감면내용
    - 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 제7조 제1항 제2호에 따른 대중체육시설업에 해당하는 골프장은 개별소비세 과세장소에서 제외함

### 2) 제주 소재 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례

- 제주도 내 골프장의 가격경쟁력 확보를 통해 제주골프관광산업의 발전과 제주 지역의 경제 활성화를 도모하고자 제주 소재 골프장에 대한 개별소비세를 면제함

- 제주국제자유도시 육성의 일환으로 골프관광산업을 활성화하여 제주도를 세계적인 관광·휴양도시로 발전시키고자 함
- 근거법: 「조세특례제한법」 제121조의 14 및 동법 시행령 제116조의 19
- 신설시기: 2002년 4월 20일
- 일몰기한: 2015년 12월 31일
- 감면내용
  - 제주특별자치도에 있는 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 면세
  - 제주특별자치도지사는 동 과세특례가 제주국제자유도시의 관광 진흥에 기여하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 해야 함
    - 제주특별자치도에 소재한 골프장의 입장요금에 조세인하분의 반영 여부를 심의하기 위한 골프장입장요금심의위원회의 설치·운영
    - 골프장입장요금심의위원회가 골프장 입장요금에 조세인하분이 적정하게 반영되지 아니한 것으로 인정한 경우 이에 대한 가격인하 등의 시정권고
- 연도별 감면세액 (개별소비세 및 교육세, 농어촌특별세, 부가가치세 포함)

(단위: 억원)

연도	조세지출액	연도	조세지출액	연도	조세지출액
2003	146.1	2007	251.7	2011	325.6
2004	153.1	2008	274.6	2012	357.3
2005	205.9	2009	286.9	2013	394.2
2006	214.7	2010	313.3	2014	447.0 <sup>1)</sup>

주: 1) 2014년은 조세지출예산서상의 잠정치를 바탕으로 계산함  
 자료: 「조세지출예산서」, 기획재정부 내부자료를 바탕으로 저자 계산

- 주요 개정연혁
  - 2002. 4. 20: 제도 도입
  - 2006. 12. 30: 일몰 신설 (2009. 12. 31까지)
  - 2007. 12. 31: 제주도 내 골프장 관련 지방세 감면조항(제2항) 삭제(제주특별자치도 조례로 이관)

- 2010. 1. 1: 일몰 연장 (2010. 12. 31까지)
- 2010. 12. 27: 일몰 연장 (2012. 12. 31까지)
- 2013. 1. 1: 일몰 연장 (2015. 12. 31까지)

### 3) 관광레저형 기업도시 내 골프장에 대한 개별소비세 감면

□ 관광레저형 기업도시의 관광진흥 및 지역개발 등을 위해 해당 도시에 소재한 골프장에 대한 개별소비세를 면제함<sup>3)</sup>

- 근거법: 「조세특례제한법」 제121조의 18 및 동법 시행령 제116조의 22
- 신설시기: 2004년 12월 31일
- 일몰기한: 2015년 12월 31일
- 감면내용
  - 「기업도시개발 특별법」 제2조 제1호 다목에 따른 관광레저형 기업도시에 설치된 골프장의 입장행위에 대한 개별소비세 면제
  - 관광레저형 기업도시를 관할하는 광역시장·시장 또는 군수는 동 과세 특례가 기업도시의 관광 진흥에 기여하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 해야 함
    - 관광레저형 기업도시 내에 설치된 골프장의 입장요금에 조세인하분의 반영 여부를 심의하기 위한 골프장입장요금심의위원회의 설치·운영
    - 골프장입장요금심의위원회가 골프장 입장요금에 조세인하분이 적정하게 반영되지 아니한 것으로 인정한 경우 이에 대한 가격인하 등의 시정권고
- 현재까지는 동 제도에 의한 조세지출 실적이 없음
- 주요 개정연혁
  - 2004. 12. 31: 제도 도입
  - 2006. 12. 30: 일몰 신설 (2009. 12. 31까지)
  - 2010. 1. 1: 일몰 연장 (2010. 12. 31까지)

3) 관광레저형 기업도시에는 원주, 충주, 무안, 태안, 무주, 해남 등 6개 도시가 있음

- 2010. 12. 27: 일몰 연장 (2012. 12. 31까지)
- 2013. 1. 1: 일몰 연장 (2015. 12. 31까지)

#### 4) 수도권 밖 소재 회원제 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 면제

- 수도권 밖 소재 회원제 골프장의 조세부담을 줄여 그린피 인하를 유도함으로써 서비스산업 활성화를 도모하기 위해 입장행위에 대한 개별소비세를 면제함
  - 근거법: 「조세특례제한법」 제112조, 제112조의 2 및 동법 시행령 제112조의 4
  - 신설시기: 2008년 9월 26일
  - 폐지시기: 2010년 12월 27일
  - 감면내용
    - 수도권 밖에 소재하는 회원제 골프장의 입장행위에 대한 개별소비세 면제
    - 광역시장·시장 또는 군수는 동 과세특례가 해당 지역의 관광 진흥에 이바지하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 해야 함
      - 관할 구역에 소재한 회원제 골프장의 입장요금에 조세인하분의 반영 여부를 심의하기 위한 골프장입장요금심의위원회의 설치·운영
      - 골프장입장요금심의위원회가 골프장 입장요금에 조세인하분이 적정하게 반영되지 아니한 것으로 인정한 경우 이에 대한 가격인하 등의 시정권고
  - 연도별 감면세액 (개별소비세 및 교육세, 농어촌특별세, 부가가치세 포함)

(단위: 억원)

연도	2008	2009	2010	2011
조세지출액	589.6	1,849.8	2,140.2	535.0 <sup>1)</sup>

주: 1) 2011년의 경우, 적용기한은 종료되었으나 경과규정에 따라 운용되었음  
 자료: 「조세지출예산서」, 기획재정부 내부자료를 바탕으로 저자 계산

## 2. 주요 쟁점

### 가. 주요 쟁점 사항

- 동 제도와 관련하여 가장 쟁점이 되는 부분은 과연 개별소비세를 감면함으로써 골프장 이용수요가 실질적으로 증가하였느냐의 문제임
  - 개별소비세 감면의 주된 효과가 골프장 이용수요의 증가효과인지, 수요의 증감보다는 기존 골프장 이용자들의 골프장 선택상의 대체효과인지 구별할 필요가 있음
    - 개별소비세의 감면이 신규 골프 수요를 창출하지 못하고 대중제 골프장에서 회원제 골프장으로 수요를 이동시키는 대체효과를 주로 가져온다면 업계의 제살 깎아먹기(cannibalism)에 불과
  - 제도의 주된 목적이 주변국과의 가격경쟁력 제고에 있으므로, 개별소비세 면제로 주변국의 골프장 이용 수요를 제주 회원제 골프장으로 전환시키는 효과가 얼마나 되는지를 파악하는 것이 중요
  
- 더불어 동 제도의 취지를 감안할 때, 동 제도가 제주특별자치도의 지역경제에 얼마나 긍정적인 역할을 했는지 조세지출금액과 비교하여 그 효과성을 논하는 것 역시 필수적인 사항임
  - 동 제도는 제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례 가운데 하나임
  - 따라서 동 제도는 회원제 골프장만의 이익을 위함이 아니라 제주지역의 관광산업, 나아가 제주도 내 지역경제 성장에 이바지해야 함
  - 설령 개별소비세 면제로 골프장 이용객 수가 증가하였더라도 그것이 제주 지역에 미치는 파급효과가 동 제도를 위해 투입한 지출액보다 크지 않다면 동 제도의 존립 근거가 사라지는 것임
  
- 이외에도 동 제도가 제주도 내 골프산업의 구조조정에 어떠한 영향을 줄 수 있는지 산업체질 개선과 관련한 제도 도입의 적절성 문제, 제주 소재 회원제

골프장 입장에 대한 개별소비세를 면제해 주는 데에 따른 형평성 문제 등이 쟁점이 될 수 있음

- 제주도 내 골프산업은 근본적으로 공급과잉의 문제를 가지고 있음
- 이와 관련하여 지역 골프산업의 구조조정이 이슈가 되고 있는데, 동 제도가 이러한 측면에서 산업에 어떠한 영향을 미칠지 쟁점이 될 수 있음
- 또한, 제주지역에만 한정하여 회원제 골프장의 개별소비세를 감면해 주는 것이 타 지역에 대해서 또는 대중제 골프장에 대해서 형평성에 어긋난 것이 아닌가 하는 문제도 쟁점이 될 소지가 있음

#### 나. 제도 평가 내용

□ 본 연구에서는 동 제도에 대하여 크게 타당성과 효과성의 두 가지 측면에서 평가하고자 함

- 타당성 평가에서는 제도의 효과 여부를 떠나 조세지출제도로써 동 제도의 도입이 과연 타당한지에 대한 평가가 이루어짐
  - 정책 목적상, 특정 사적 집단의 이해보다는 공중이 혜택을 누릴 수 있는 공공재적 성격이 충분한지의 여부를 평가함
  - 제주도 내 골프산업의 특징을 감안할 때 동 제도의 운영이 과연 정부의 정책수단으로 적절한지에 대해 평가함
  - 제도의 수혜 대상과 운영방법에서 형평성이 훼손되지 않았는지, 다른 제도가 유사하게 이미 시행 중인 것은 아닌지 중복성 여부를 검토함
- 효과성 분석에서는 제도 시행으로 실질적인 변화가 있었는지, 있었다면 그 변화의 방향성이 시행 전 의도대로 되었는지에 대해 조사함
  - 개별소비세 면제가 실제 골프장 입장료의 가격인하효과로 이어졌는지를 조사함
  - 가격효과가 골프장 이용객들의 수요행태에도 실질적으로 변화를 가져왔는지에 대해 분석함

- 골프장 이용객 수 변화가 지역경제에 얼마만큼의 파급을 가져왔으며 이것이 세출규모와 비교할 때 효과적이었는지 분석함

□ 상술한 타당성 및 효과성 분석의 결과를 기반으로 제도에 대한 종합평가를 함과 동시에 제도에 대한 개선방안도 함께 모색

### Ⅲ. 정부정책의 타당성 분석





### Ⅲ. 정부정책의 타당성 분석

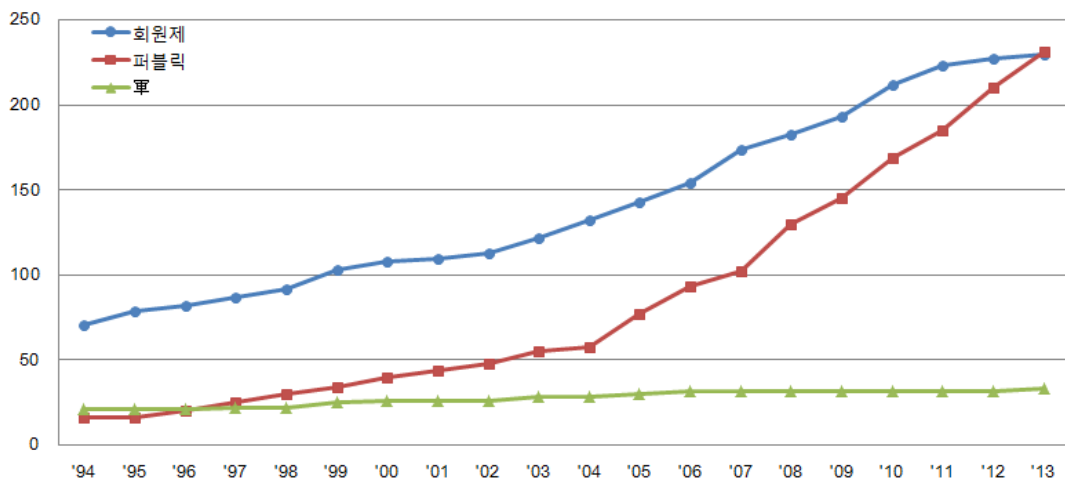
#### 1. 골프장 산업 현황

##### 가. 개요

- 국내 골프장 산업은 외환위기 당시 박세리 선수의 세계대회 우승(1998년 4회 우승)과 1999년 김대중 대통령의 ‘골프 대중화 선언’을 거치며 꾸준히 시장규모가 확대되고 있음
  - 1994년 100여 개에 불과했던 전국 골프장 수는 20년이 지난 2013년에는 500여 개에 육박할 정도로 크게 성장(20년간 연평균 7.9% 성장)
  - 골프장 이용객 수 역시 같은 기간 동안 연평균 7.5%의 성장세를 보이며 660만명(1994년)에서 2,780만명(2013년)으로 4배 이상 증가함

[그림 Ⅲ-1] 연도별 골프장수 추이

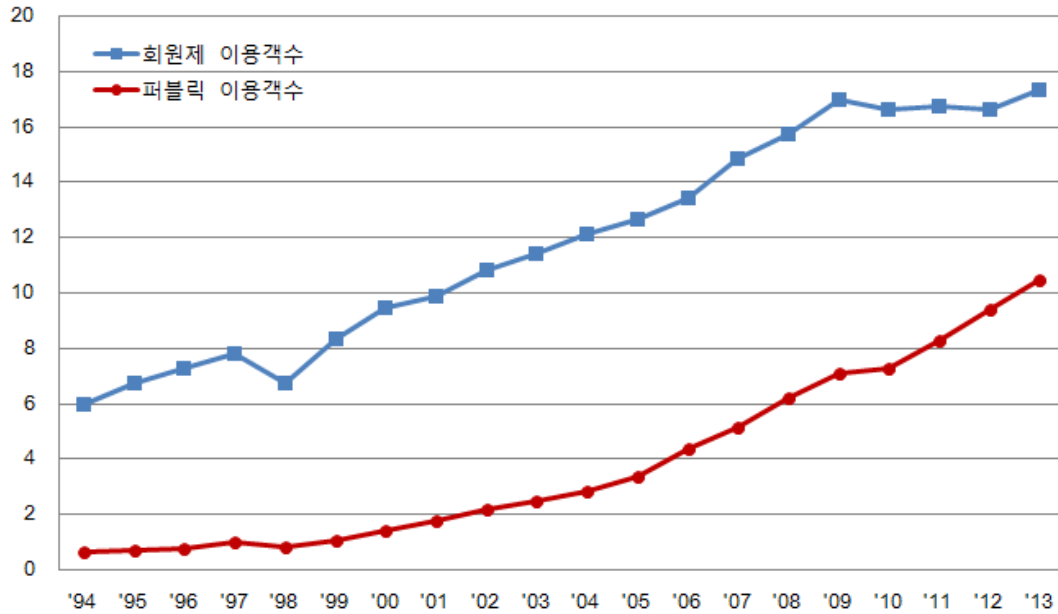
(단위: 개소)



자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 각 연도

[그림 III-2] 연도별 골프장 이용객 수 추이

(단위: 백만명)



자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 각 연도.

- 지역별로는 경기지역을 중심으로 한 수도권에 가장 많은 골프장이 운영되고 있으며 그 뒤로 경상, 충청, 전라, 강원, 제주의 순으로 분포 (<표 III-1>, <표 III-2> 참고)
  - 2015년 초 기준으로 전국에 478개 골프장이 운영 중이며, 이 중 149개의 골프장이 경기지역에 위치하는 등 수도권에 총 158개의 골프장이 분포하여 가장 높은 비중(33.1%)을 차지하고 있음
  - 경상권(경남, 경북, 부산, 울산, 대구)에 19.2%, 전라권(전남, 전북, 광주) 14.0%, 충청권(충남, 충북, 대전, 세종) 13.4%, 강원 11.9%, 제주 8.4%의 순서
  - 건설 중인 골프장도 전국적으로 76개에 이르고 있어, 현재 건설인가를 받은 골프장들이 모두 준공될 경우 전국의 골프장은 총 554개에 이를 전망이다
  
- 경기지역으로의 집중 현상은 회원제 골프장에서 더 크게 나타나고 있음(대중제: 27.9%, 회원제 38.5%)

- 수도권, 경상권, 제주지역은 회원제의 비중이 더 높으며, 충청권과 전라권, 강원지역은 대중제의 비중이 더 높음

〈표 III-1〉 운영 중인 골프장의 지역별 현황(2015년 초 기준)

(단위 : 개소)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산	세종
회원제	231	1	6	1	2	1	1	2	1
대중제	247	-	2	1	6	2	3	2	1
합계	478	1	8	2	8	3	4	4	2
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
회원제	86	25	17	9	6	11	19	19	24
대중제	63	32	20	13	19	27	26	14	16
합계	149	57	37	22	25	38	45	33	40

주: 군(軍) 골프장은 회원제에 포함시켜 계산함  
 자료: 골프장경영협회

〈표 III-2〉 건설 중인 골프장의 지역별 현황(2015년 초 기준, 미착공 포함)

(단위 : 개소)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산	세종
회원제	24	-	-	-	1	-	-	-	-
대중제	52	-	1	-	1	1	-	-	1
합계	76	0	1	0	2	1	0	0	1
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
회원제	2	5	2	2	-	5	2	3	2
대중제	14	4	2	5	3	4	3	12	3
합계	16	9	4	7	3	9	5	13	5

자료: 골프장경영협회

□ 골프장의 흡수 기준으로도 지역별 비중은 유사함

- 지역별 비중은 수도권(35.3%), 경상권(19.5%), 전라권(13.1%), 충청권(12.4%), 강원(11.5%), 제주(8.1%)의 순임
- 회원제와 대중제의 비중도 지역별로 골프장 수와 유사하게 나타나고 있으나, 수도권에서는 회원제(39.6%), 대중제(29.6%) 모두 더 집중되고 있음

- 건설 중인 골프장까지 완공되어 운영된다면 국내 골프장의 총 홀수는 만개를 넘을 예정임(10,395개)

〈표 III-3〉 운영 중인 골프장의 홀수 현황(2015년 초 기준)

(단위 : 개소)

구분	합계	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산	세종
회원제	5,139	18	135	18	36	18	18	54	27
대중제	3,808	0	18	9	186	18	27	19	18
합계	8,947	18	153	27	222	36	45	73	45
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
회원제	1,980	558	351	162	117	243	414	459	531
대중제	942	473	315	201	320	447	404	216	195
합계	2,922	1,031	666	363	437	690	818	675	726

주: 군(軍) 골프장은 회원제에 포함시켜 계산함  
 자료: 골프장경영협회

〈표 III-4〉 건설 중인 골프장의 홀수 현황(2015년 초 기준, 미착공 포함)

(단위 : 개소)

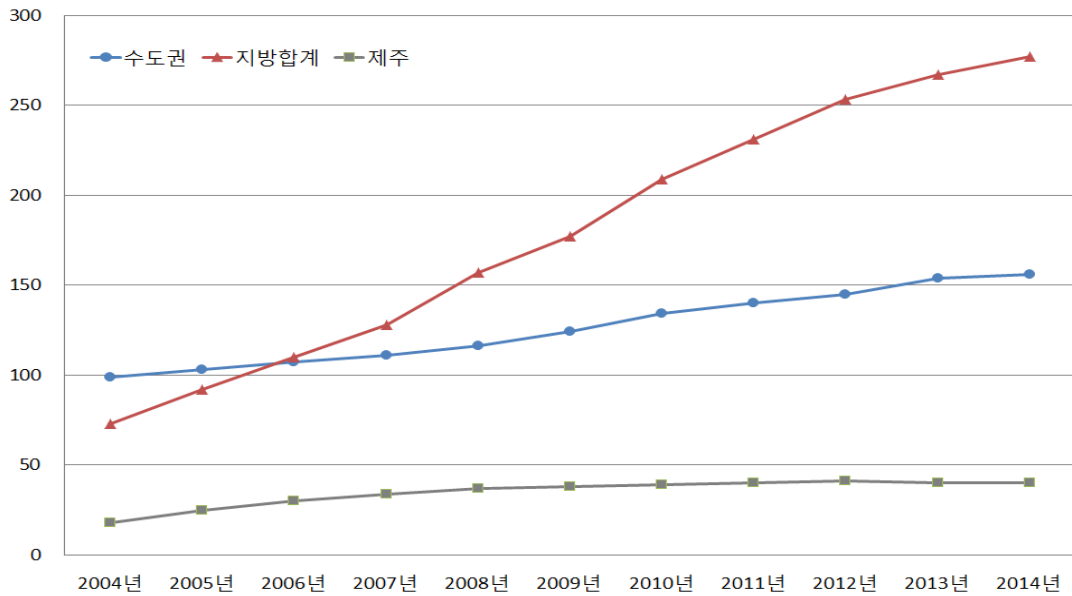
구분	합계	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산	세종
회원제	552	-	-	-	18	-	-	-	-
대중제	896	-	20	-	9	9	-	-	27
합계	1,448	0	20	0	27	9	0	0	27
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
회원제	36	90	45	54	-	153	48	72	36
대중제	195	114	27	108	36	99	54	162	36
합계	231	204	72	162	36	252	102	234	72

자료: 골프장경영협회

- 지역별 골프장 수의 변화추이를 살펴보면, 수도권 밖 지방의 골프장 수가 가파르게 상승하고 있음을 알 수 있음 ([그림 III-3] 참고)
  - 지방 골프장의 수가 급격히 증가하면서 2006년부터 수도권 골프장 수를 능가하였고 지금까지 추세적으로도 수도권보다 더 가파르게 성장하고 있음
  - 제주지역은 2010년 이후로는 골프장 수가 거의 정체되어 있음

[그림 III-3] 지역별 골프장 수 추이

(단위: 개소)



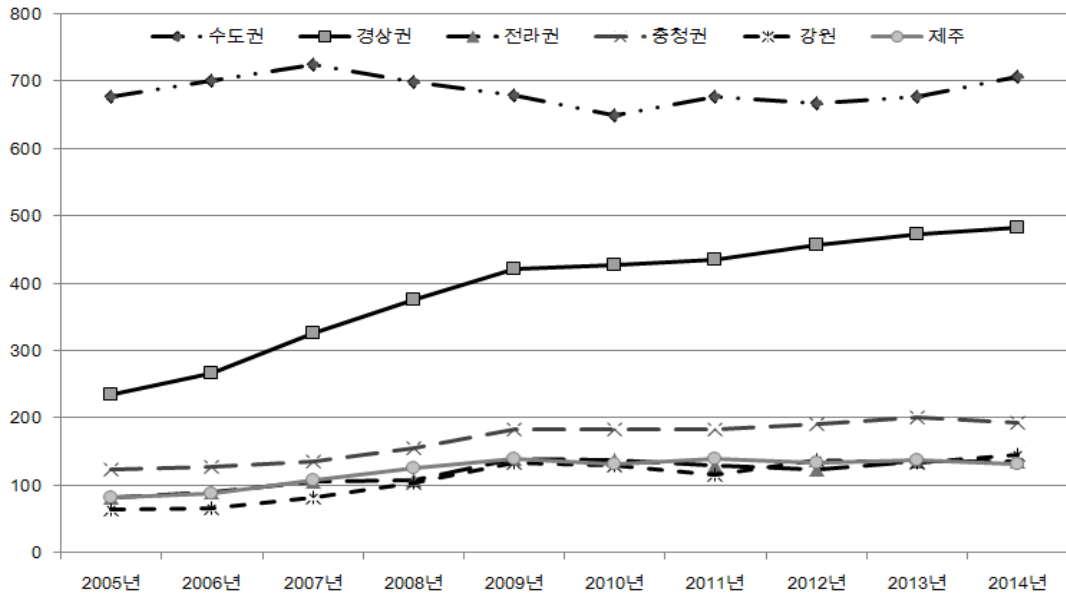
자료: 골프장경영협회

- [그림 III-4]를 살펴보면, 회원제 골프장 가운데에는 지역적으로 경상권의 내장객 수 증가세가 뚜렷함
  - 2009년까지는 수도권을 제외한 전 지역이 내장객 수가 증가하였으나 그 이후로는 경상권만이 증가흐름을 이어가고 있음
  - 수도권은 내장객 수의 증가와 감소가 반복되고 있지만 그 변동폭이 크지 않아 700만명 내외에서 유지되고 있음
  - 최근 3년간은 수도권과 경상권만이 이용객 수 증가세가 분명하게 나타남
  
- 지역별 대중제 골프장 내장객 수는 제주도를 제외하고는 전체적으로 증가세를 보이고 있음
  - 특히, 2010년 이후 최근 5년 동안 이용객 수의 증가세가 두드러지고 있어, 회원제 골프장과 대비를 이룸
  - 대중제 골프장도 회원제보다 가격이 낮다는 장점을 토대로 최근에는 시설마저 잘 갖춘 곳들이 등장하면서 비회원들을 대상으로는 회원제와의 경쟁 관계에서 우위를 점하기 시작한 것으로 판단됨

○ 제주도 내의 대중제 골프장 내장객 수는 2010년 이후 거의 변동 없이 유지되고 있음

[그림 III-4] 지역별 회원제 골프장 내장객 추이

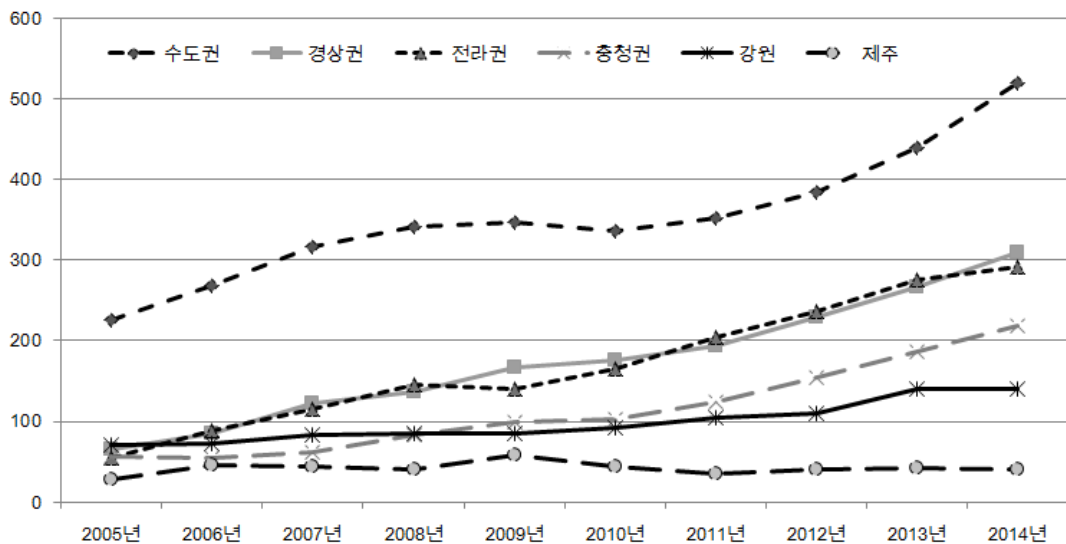
(단위: 만명)



자료: 골프장경영협회

[그림 III-5] 지역별 대중제 골프장 내장객 추이

(단위: 만명)



자료: 골프장경영협회

나. 골프장 운영업종 영업실적 추이

1) 회원제 골프장

- <표 III-5>를 보면, 회원제 골프장의 입장료(비회원 기준)는 10년 동안 상승하였으나 홀당 이용객 수가 줄어들면서 어려운 영업여건에 놓여 있음
  - 레저백서에 따르면, 비회원 입장료가 10년간 평균 20% 내외 오른 것으로 나타남
  - 한편, [그림 III-1], [그림 III-2]에서도 확인할 수 있듯, 골프인구도 늘어나고 있지만 늘어난 골프인구 이상으로 골프장 수가 회원제와 대중제 모두 크게 증가함
  - 그 결과, 홀당 이용객 수는 10년간 평균적으로 20% 이상 감소하였으며 이는 개별 회원제 골프장의 경영여건의 악화로 이어지고 있음

<표 III-5> 회원제 골프장의 경영지표 추이

(단위: 천원, 명, 억원, %)

구 분		2003년	2008년	2013년	10년 증가율 <sup>1)</sup>
비회원	주 중	135.5	158.9	161.5	19.2
입장료	토요일	169.4	199.1	208.5	23.1
홀당 이용객 수		4,346.0	3,835.0	3,376.0	-22.3
평균 매출액		127.0	162.0	118.0	-7.1
영업이익률		26.3	18.8	2.0	-24.3 <sup>2)</sup>

주: 1) 10년 증가율은 2003년 대비 2013년 실적의 증가율을 의미함  
 2) 영업이익률은 증가율 대신 2003년과 2013년 비율의 차이 값을 사용함  
 자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 각 연도.

- <표 III-6>을 통해 보다 자세히 회원제 골프장 영업실적 추이를 살펴보면, 갈수록 영업여건이 악화되면서 현금창출능력도 최근 5년 사이에 상당히 악화된 것으로 보임
  - 골프 저변이 확대되고 있는 상황 가운데 입장수입이 감소하는 것은 골프장의 수가 과도하게 증가한 측면이 큰 것으로 보임

- 영업이익이 급감하면서 이자비용 등의 영업외비용을 부담하고 나면 경사적인 이익은 업계 평균이 적자로 돌아선 상황임
- EBITDA(Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization)를 보면 업계의 현금창출능력이 현저히 저하되고 있음을 알 수 있으며, 타인자본에 대한 비용을 부담하면 창출된 현금 수준은 더욱 낮을 것으로 판단됨
- 지역별로는 강원지역의 영업이익률 하락이 심각하게 진행되고 있으며, 영남지역이 상대적으로 영업이익률 감소세가 작은 상황임 (<표 III-7> 참고)

<표 III-6> 회원제 골프장의 경영실적 추이

(단위 : 백만원, %)

과 목	2009년 (105개사)	2010년 (115개사)	2011년 (122개사)	2012년 (131개사)	2013년 (138개사)
매출액	15,441	13,978	13,098	12,326	11,793
(입장수입)	11,063	9,942	9,071	8,398	8,036
영업이익	2,958	1,651	903	406	236
(영업이익률)	19.2	11.8	6.9	3.3	2.0
경상이익	3,304	590	-119	-949	-1,739
(경상이익률)	21.4	4.2	-0.9	-7.7	-14.7
EBITDA	4,563	3,297	2,534	1,981	1,752
(EBITDA 이익률)	29.6	23.6	19.3	16.1	14.9
예수보증금	70,472	71,894	77,919	78,950	79,547

자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 각 연도.

<표 III-7> 회원제 골프장의 지역별 영업이익률 추이 (제주 제외)

(단위 : %)

지 역 별	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
수도권	14.9	9.5	9.8	5.0	1.8
강원권	26.7	0.8	-22.7	-23.7	-29.7
충청권	23.5	13.7	-6.2	-7.5	-0.1
호남권	27.3	16.8	9.2	2.6	-0.8
영남권	26.8	17.0	6.8	6.7	7.2

자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 각 연도.

- <표 III-8>에서 골프장의 자본금 규모 분포를 보면, 회원제 골프장의 경우 10억원 이하의 업체가 과반수(53.2%)이며 100억원을 초과하는 업체의 비중은 12.7%에 불과해 대중제 골프장의 자본금 분포보다 더 열악한 것으로 나타남
  - 자본금 10억원 이하인 대중제 골프장은 30.8%에 머물고 있어 회원제 골프장이 낮은 자본금으로 영업하는 업체 비중이 더 높음을 알 수 있음
  - 대중제 골프장의 경우, 자본금 규모가 100억원을 초과하는 업체의 비중이 24.7%에 이르는 등 전반적으로 자본금 규모 분포상 회원제 골프장의 여건보다 상대적으로 더 좋은 것으로 확인됨
  - 자본금 규모가 상대적으로 작다는 것이 열악한 영업 여건과 반드시 직결되는 것은 아니지만, 자본금의 절대적인 규모가 너무 작을 경우에는 분양금 반환 등의 금융여건이 악화되었을 때 그것을 감내할 수 있는 능력이 매우 취약하여 재무적인 안정성이 떨어짐

□ <표 III-9>에서 보면, 이미 자본잠식 상태에 놓인 사업체들도 80여 개에 이르고 있어 이들을 포함한 업계의 구조조정이 절실한 것으로 보임

<표 III-8> 국내 골프장의 규모별 자본금 비중 (2012년 말 기준)

(단위 : 개소, %)

자본금 규모별	회원제 골프장		대중제 골프장	
	골프장 수	비 중	골프장 수	비 중
1억원 이하	16	9.2	4	4.9
1억원 ~ 5억원	42	24.3	11	13.6
5억원 ~ 10억원	34	19.7	10	12.3
10억원 ~ 20억원	15	8.7	10	12.3
20억원 ~ 50억원	28	16.2	20	24.7
50억원 ~ 100억원	16	9.2	6	7.4
100억원 초과	22	12.7	20	24.7
합 계	173	100.0	81	100.0

자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 2014.

<표 III-9> 자본잠식 회원제 골프장의 지역별 현황

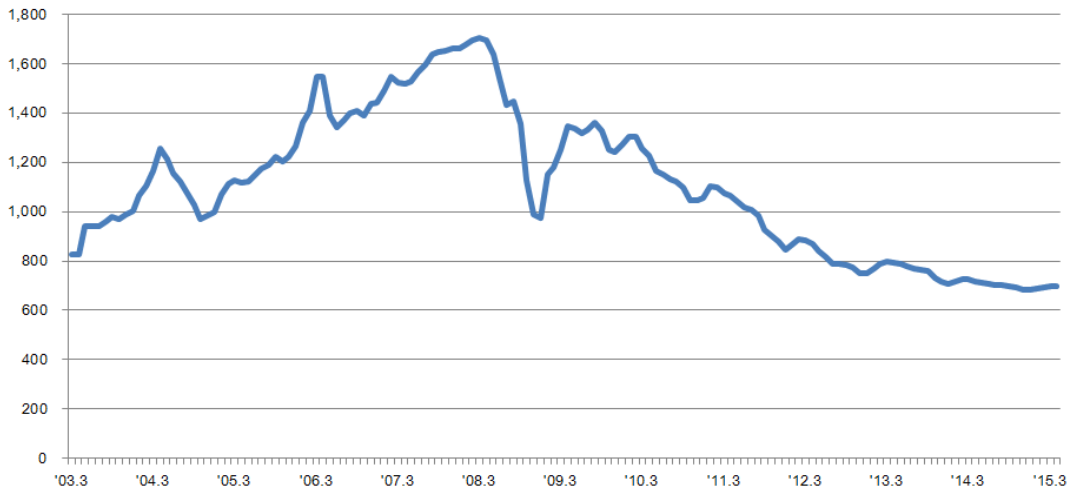
(단위 : 개소)

자본금 규모별	합 계	수도권	강원권	충청권	호남권	영남권	제주권
자본잠식	75	19	8	15	7	18	8
재평가액 제외 시	86	25	8	16	8	22	7

자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 2014.

- 회원제 골프장의 경우, 2000년대에는 골프회원권이 폭등하는 등 절정의 호황기를 누렸으나, 최근에는 시장이 거의 포화상태에 가까워짐
  - 2008년 골프회원권 가격이 고점에 닿기까지 회원제 골프장 증가세 지속
  - 이후 회원권 가격이 계속 하락하며 영업실적까지 악화되면서 회원제 골프장의 신규 건설은 기존 진행 물량을 제외하면 급격히 감소
    - 회원제 골프장은 회원권의 분양대금을 신규 건설자금으로 주로 활용
    - 회원권 가격이 급락하면서 분양난이 발생하고 회원권 분양금 반환요청이 증가하면서 신규 건설이 어려워짐
    - 2009~2010년 세금감면조치 등으로 2011년까지는 골프장 수가 증가세를 유지하였으나 이후 신규 골프장은 급감함

[그림 III-6] 회원권 종합지수 추이(에이스회원권 지수 기준)



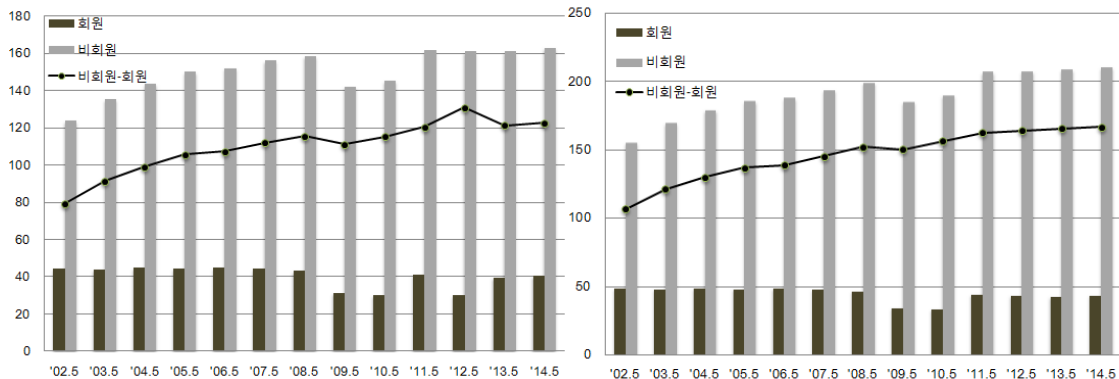
자료: 에이스골프포털(www.acegolf.com)

## 2) 대중제 골프장

- 대중제 골프장의 경우, 그 수가 꾸준히 증가하여 2013년 말 처음으로 회원제 골프장 수를 추월하는 등 성장세가 지속됨
  - 개별소비세 및 재산세 등의 세금감면을 통해 회원제에 비해 상대적으로 낮은 입장료로 고객 유치 가능
  - 대중제 골프장 역시 회원제 골프장과 마찬가지로 영업실적이 갈수록 저하되고 있으나, 상대적으로 양호한 수준에서 영업실적을 유지하고 있음

[그림 III-7] 회원제 골프장 이용료 추이(주중 가격: 左, 주말 가격: 右)

(단위: 천원)



주: '비회원-회원'은 비회원 입장료와 회원 입장료의 차이를 의미함  
 자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 각 연도.

- 대중제 골프장도 경영실적이 점차 저하되고 있으나 회원제 골프장의 실적악화와 비교하면 아직은 상대적으로 양호한 편임 (<표 III-6>, <표 III-10> 참고)
  - 2013년 기준으로 대중제 골프장의 영업이익률은 28.3%로 회원제 골프장 (2.0%)들이 과거 호황이었던 시기의 영업이익률과 비슷한 수준임
  - 다만, 대중제 골프장의 경우 회원으로부터 받는 분양대금이 없기 때문에 자기자본이 충분하지 않은 이상 초기 설립단계에서 회원제 골프장보다 금융기관으로부터의 대출금이 클 수밖에 없음

- 이에 따라 영업외비용 중 하나인 이자비용의 부담이 회원제 골프장보다 평균적으로 높아 경상이익률과 영업이익률 사이의 격차가 회원제 골프장보다 더 큰 것이 하나의 특징임
  - 이자비용까지 반영된 경상이익에서 2013년에 그 실적이 큰 폭으로 하락했음에도 불구하고 꾸준히 이익을 기록하고 있어 2011년부터 적자로 돌아선 회원제 골프장에 비해 영업여건이 양호하다고 평할 수 있음
- 지역별 영업이익률을 비교하면, 대중제 골프장에서도 강원지역의 영업실적 악화가 두드러지는 가운데, 회원제와는 다르게 충청지역의 대중제 골프장의 영업이익률이 매우 높게 나타남 (<표 III-11> 참고)
- 강원지역은 회원제 골프장에 이어 대중제 골프장도 최근 5년간 35%p 이상 영업이익률이 저하되는 등 가장 저조한 실적을 내고 있음
  - 강원지역을 제외하고는 대중제 골프장들이 평균적으로 20% 이상의 영업이익률은 기록하고 있음
  - 충청지역은 회원제 골프장의 경우 영업이익률이 2011년부터 마이너스(-)로 전환되었으나, 대중제 골프장의 경우 꾸준히 40% 내외의 영업이익률을 유지하는 등 가장 높은 영업이익률을 기록함

<표 III-10> 대중제 골프장의 경영실적 추이

과 목	(단위 : %)				
	2009년 (51개사)	2010년 (56개사)	2011년 (66개사)	2012년 (75개사)	2013년 (83개사)
영업이익률	39.1	34.7	36.9	33.5	28.3
경상이익률	19.7	17.5	16.3	15.9	1.8
EBITDA이익률	49.8	47.4	48.6	45.1	41.6
지급이자 비중	17.2	21.3	18.4	20.3	28.4
인건비 비중	15.8	17.5	18.1	18.7	19.0

주: 지급이자 비중은 매출액 대비 비중.  
 자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 각 연도.

<표 III-11> 대중제 골프장의 지역별 영업이익률 추이

지 역 별	(단위 : %)				
	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
수도권	39.4	37.0	37.1	32.7	23.2
강원권	47.6	48.6	39.7	23.1	11.8
충청권	44.6	36.9	39.3	41.4	40.6
호남권	39.9	37.4	38.8	29.9	27.4
영남권	23.1	20.6	30.5	35.0	33.9

자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 각 연도.

#### 다. 해외 골프장 및 해외 골프 수요

- 전 세계에는 2014년 말 기준으로 206개국에 34,011개의 골프장이 있는 것으로 조사됨(The R&A(2015) 참고)
  - 10개국에 전 세계 골프장의 79%가 집중되어 있음
  - 가장 골프장이 많은 국가는 미국(15,372개소)이며, 전 세계 골프장의 45%가 미국에 소재함
  - 미국에 이어 일본(2,383개소), 캐나다(2,363개소), 잉글랜드(2,084개소), 호주(1,628개소)의 순으로 골프장이 많이 있음
  
- 2014년 말 기준으로 우리나라에는 447개의 골프장이 있으며, 골프장당 인구 수는 11만명, 골프장당 국토면적은 223km<sup>2</sup>임
  - 골프장 수로 비교하면 중국, 스페인, 아일랜드, 스웨덴, 뉴질랜드와 비슷한 수준임
  - 골프장당 인구 수로 비교하면, 세계적으로 골프장이 많은 국가들인 미국(2만명), 일본(5만명), 캐나다(2만명), 잉글랜드(3만명), 호주(1만명) 등에 비하면 골프장이 적은 편이지만 스페인(11만명), 독일(11만명), 프랑스(10만명)와 유사한 수준임
  - 골프장당 국토면적으로 보면, 일본(159km<sup>2</sup>), 잉글랜드(117km<sup>2</sup>), 아일랜드(149km<sup>2</sup>) 등보다는 골프장의 밀도가 낮으나 독일(478km<sup>2</sup>), 프랑스(994km<sup>2</sup>) 등보다는 밀도가 높음

□ 국가별 골프장 현황을 비교해 볼 때, 우리나라가 절대적으로 골프장이 부족하다거나 많다고 단정지을 수는 없음

- 선진국이라고 골프장이 반드시 많은 것은 아님
  - 일본이나 잉글랜드와 같은 일부 선진국은 우리나라보다 인구나 국토면적 대비 골프장이 많으나, 프랑스나 독일과 비교하면 우리나라의 골프장 수가 적은 것이 아님
- 인구 수에 대한 비교는 단순히 국민 수로 비교하기보다는 실제적 또는 잠재적 골프인구에 대비하여 비교해야 할 것임
- 국토면적에 대한 비교 역시 절대적인 국토면적을 기준으로 비교하기보다는 국가의 국토개발에 대한 장기적 비전과 계획과 지리적·지형적 특성을 고려하여 골프장 수가 적절한지 비교해야 할 것임

<표 III-12> 전 세계 골프장의 지역별 현황 (2014년 기준)

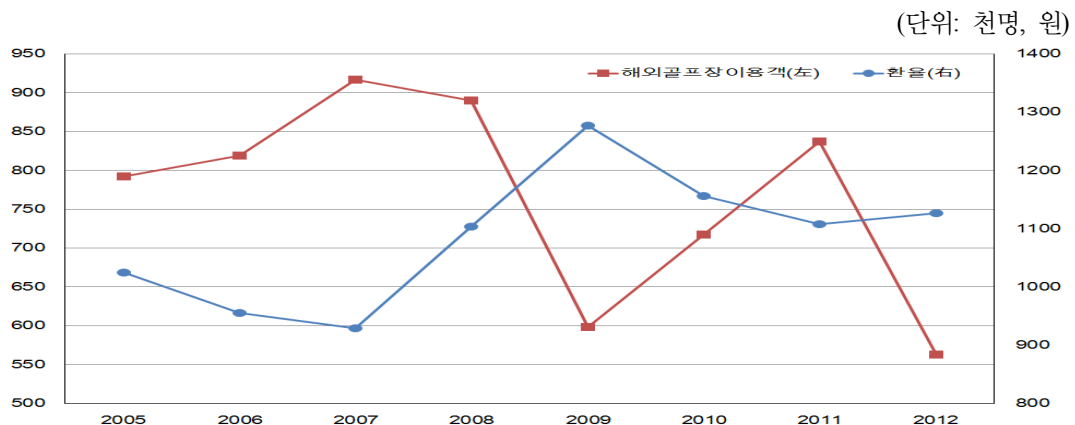
(단위: 개소, 백만명, km<sup>2</sup>)

대륙명	국가명	골프장 수	인구 수	국토면적	골프장당 인구수	골프장당 국토면적
아시아	중국	473	1,364.00	1,355,692,576	2.88	2,866,158
	태국	253	67.22	513,120	0.27	2,028
	대한민국	447	50.42	99,720	0.11	223
	일본	2,383	127.10	377,915	0.05	159
	인도	270	1,267.00	3,287,263	4.69	12,175
유럽	스페인	437	46.40	505,370	0.11	1,156
	프랑스	648	66.20	643,801	0.10	994
	이탈리아	285	61.34	301,340	0.22	1,057
	독일	747	80.89	357,022	0.11	478
	잉글랜드	2,084	64.51	243,610	0.03	117
	스웨덴	491	9.69	450,295	0.02	917
	아일랜드	472	4.61	70,273	0.01	149
북아메리카	미국	15,372	318.90	9,826,675	0.02	639
	캐나다	2,363	35.54	9,984,670	0.02	4,225
	멕시코	237	123.80	1,964,375	0.52	8,289
오세아니아	호주	1,628	23.49	7,741,220	0.01	4,755
	뉴질랜드	418	4.51	267,710	0.01	640
남아메리카	아르헨티나	319	41.80	2,780,400	0.13	8,716
	브라질	123	202.00	8,514,877	1.64	69,227
아프리카	나이지리아	52	178.50	923,768	3.43	17,765
	이집트	25	83.39	1,001,450	3.34	40,058
	케냐	41	45.55	580,367	1.11	14,155
합 계		29,568	4,267	1,406,127,817	0.14	47,556

자료: Worldbank(www.worldbank.org), CIA

- 한편, 우리나라의 해외 골프여행 수요는 국내 골프여행과 대체관계보다는 해외 여행 여건에 더 많이 좌우되는 것으로 보임
  - [그림 III-8]은 해외 골프관광 수요가 환율과 밀접한 역(逆)의 관계가 있음을 보여줌
    - 우리나라의 골프장 여건이 미치는 영향보다는 환율의 변화가 해외 골프 여행 수요에 대한 주요 결정요인이 될 수 있음을 암시함
  - 골프장 이용객의 수요 특징을 분석하기 위해 실시한 설문조사의 결과에서도 국내 골프장이 해외 골프장을 대체할 수 있는 대체재로서의 기능은 크지 않은 것으로 보임
    - 근린국가(중국, 일본, 대만 및 동남아시아 등)에 골프여행을 다녀온 사람들에게 해외 골프장을 이용하는 이유를 물은 결과, 해외여행지 고유의 특성과 관련된 답변(‘기후’(42.4%), ‘다른 목적의 해외여행 여건이 마련 되어서’(21.2%))을 응답한 비율이 60%를 상회함
  - 설문조사 결과를 근거로 할 때, 가격을 일정 수준 인하하는 것으로 해외 골프여행 수요를 국내로 대체하기는 어려울 것으로 판단됨
    - 제주도 내 골프장 이용료가 어느 정도 할인되면 근린국가 대신 제주도로 골프여행지를 바꿀 용의가 있는지 물은 질문에 대해서는 ‘가격과 무관하게 이용하지 않겠다’(21.5%)는 응답과 ‘30% 이상의 고율의 할인’(43.9%)으로 응답한 비율이 65%가량 됨

[그림 III-8] 해외 골프관광객 현황 및 환율추이



자료: 골프장경영협회

## 2. 제주도 내 골프장 산업 현황

### 가. 업황 비교

- 제주도 내 골프장은 제주도라는 지리적·인구통계적 특수성으로 도외 골프장과는 영업에서 차이를 보이고 있음
- 우선, 영업실적을 살펴보면 전국 회원제 골프장의 영업이익 평균치는 2011년부터 적자를 기록하고 있으나, 제주도 내 회원제 골프장은 2005년부터 이미 적자를 기록하고 있음
  - 제주도 내의 회원제 골프장 경영여건이 여타 지역보다 더 어려운 상황임을 유추할 수 있음

<표 III-13> 회원제 골프장의 지역별 영업이익률 추이 (제주)

(단위 : %)

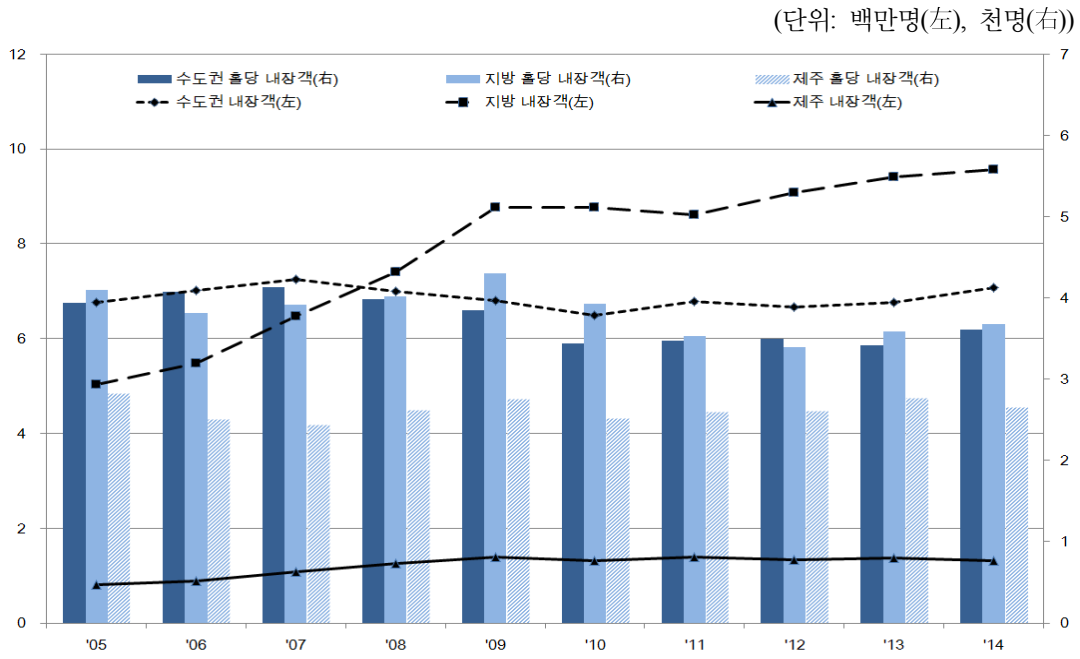
지 역 별	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
제주권	25.2	3.4	-8.9	-16.3	-31.7	-25.1	-25.4

자료: 한국레저산업연구소, 『레저백서』, 각 연도.

- 제주도 내 회원제 골프장의 영업실적이 악화된 것은 골프장 이용객이 많지 않아 매출 물량이 부족한 데에 반해 골프장 이용료에 있어 가격경쟁이 심화되어 매출 건당 영업마진이 낮아진 데에서 주로 기인한 것으로 판단됨
  - [그림 III-9]에서 보면, 홀당 내장객 수가 제주도는 2천 5백명 내외에서 정채되어 있어 다른 지방 평균 홀당 내장객 수와 수도권 평균 홀당 내장객 수인 3,400~4,300명과 비교하여 거의 천여 명 가까이 부족한 상황임
  - 제주특별자치도청에서 작성한 조세지출 평가서에 따르면, 제주지역의 그린피는 주중 106,000원, 주말 139,000원으로 여타 지역 평균가격인 139,200원과 184,400원에 비해 3~4만원가량 저렴함

- 이용객 수가 충분하지 못한 결과 이용객 유치를 위해 업체 간 가격경쟁이 치열하게 이루어지기 때문에 가격마진도 타 지역에 비해 상당히 낮은 수준에서 형성됨

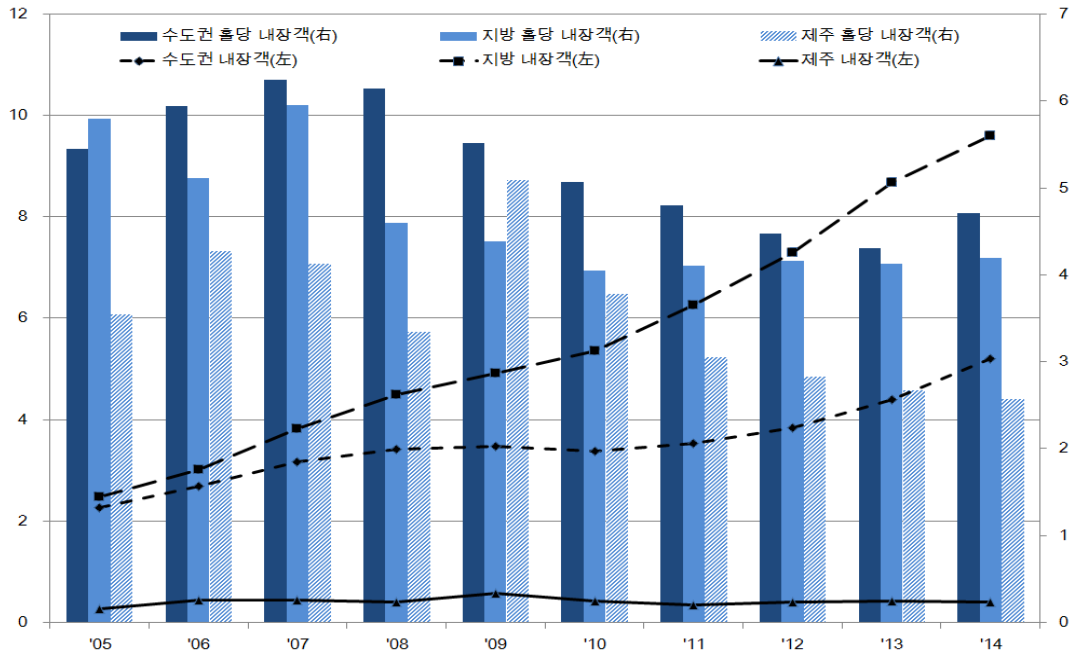
[그림 III-9] 권역별 회원제 골프장의 내장객 수 및 홀당 내장객 수 추이



- 제주지역은 타 지역과는 다르게 대중제 골프장도 홀당 내장객 수가 낮은 수준에서 정체되어 있음
  - [그림 III-10]에서 보면, 대중제 골프장의 경우 회원제 골프장과는 다르게 총 내장객 수가 크게 증가하고 있어 골프장 수의 증가에도 불구하고 홀당 내장객 수가 4천명 아래로 내려가지 않는 것이 제주를 제외한 다른 지역의 상황임
  - 그러나 제주지역은 총 내장객 수가 정체되면서 홀당 내장객 수가 지속적으로 감소하고 있으며, 그 수준도 회원제 골프장과 유사한 2,500명 수준임

[그림 III-10] 권역별 대중제 골프장의 내장객 수 및 홀당 내장객 수 추이

(단위: 백만명(左), 천명(右))



자료: 골프장경영협회

## 나. 제주도 내 골프장 특징

### 1) 골프 수요의 한도

□ 수요가 늘어날 수 있는 한도가 다른 지역에 비해 분명함

○ 제주도는 섬이라는 지리적 특성으로 도외 여행객의 출입이 교통수단에 의해 제한됨

- 항공 또는 선박으로만 출입이 가능하며, 일일 운행하는 항공편과 배편이 한정되어 있으므로 도외 여행객이 증가하는 데에는 한계가 있음

○ 교통수단이 제한되어 있는 상황에서 여행목적이 다른 여행객이 증가하게 되면 골프여행객은 줄어들 수밖에 없음

- 최근 크게 증가한 중국인 관광객이나 건강 테마 여행으로 인기를 얻고 있는 올레길 관광을 이용하는 도외 관광객들은 여행목적상 골프 이용 수요는 매우 제한적임

- 따라서 골프 외의 다른 목적의 제주여행객이 증가할수록 제주 골프산업은 이용객을 유치하기 더욱 어려워지는 구조임

□ 해외 여행객의 제주 골프여행 수요 또한 제한적임

- 제주 소재 골프장 경영진들과의 면담결과에서도 제주도에 골프여행을 오는 외국인은 거의 없는 것으로 언급함
- 과거 일부 일본 골프여행객이 있었으나 지금은 거의 없으며, 최근 제주를 방문하는 해외 여행객의 대다수를 차지하는 중국 여행객들은 쇼핑이나 관광지 여행 위주로 활동하고 제주도에서 골프를 치는 경우는 거의 없다고 함

□ 도외 거주민의 입장에서는 제주지역으로의 골프여행을 결정하는 데에 항공편의 영향이 절대적으로 작용함

- 제주도에 가기 위한 교통수단으로는 선박도 있으나 소요시간 등을 감안할 때, 골프여행객들에게는 선박보다 항공편이 더 선호되는 교통수단임
- 상술한 바와 같이, 다른 여행수요로 항공편의 매진 시 제주 골프여행 자체를 포기하고 다른 지역으로 대체할 가능성이 있음
- 또한, 항공편의 교통비용이 대략 15만원 내외(국내선 제주 왕복 기준)이며 특히, 성수기에는 20만원을 초과하기도 한다는 점에서 골프여행객 입장에서 항공편의 가격이 그린피 3~4만원의 가격차보다는 더 크게 다가올 수 밖에 없음

**2) 골프장의 과잉 공급**

□ 골프장 이용 수요는 성장에 한계가 있는 상황임에 반해, 골프장 공급은 지나치게 많음

- 제주도 내의 골프장 총 내장객 수는 [그림 III-9], [그림 III-10]에서 확인하는 바와 같이 최근 몇 해에 걸쳐 정체되어 있는 상황임
  - 또한 지금까지 논의한 것처럼 제주지역의 골프 수요는 현 상황에서 대대적으로 부양시킬만한 요소가 없는 상황임

- 제주지역의 홀당 내장객 수가 2,500명 수준에 머물러 있으며 이는 타 지역과 비교할 때 30% 이상 낮은 수준으로 제주도 내 골프장의 공급이 이미 과도한 수준에 이르렀음을 보여주는 결과임
  - 현재 건설 중인 골프장도 다섯 곳에 이르고 있어 이들까지 시장에 진입할 경우 제주도 내의 골프장 시장은 공급과잉 상태가 더욱 악화될 것임
- 과잉공급에 따라 업체 간 가격경쟁이 매우 치열해졌으며, 지역 내 골프장 운영업체들의 수익구조가 상당히 취약해짐
- 골프장 운영사업은 기본적으로 골프장 이용객들이 방문할 때마다 지불하는 이용료와 식대 등의 부대비용에서 수익을 내는 구조임
  - 이러한 구조에서 수익규모를 결정하는 가장 주요한 요인은 방문 내장객 수와 이용료 및 부대비용에서의 가격마진이라 할 수 있음
  - 제주지역 골프장들은 내장객 수도 상대적으로 부족한 데다, 공급과잉에 따른 가격경쟁으로 가격마진까지 최소화하고 있는 상황임
    - 수익을 결정하는 가장 핵심적인 두 가지 요소가 모두 악화되어 정상적인 수익을 기대하기 어렵게 됨

### 3) 골프장 산업의 구조조정 시급

- 제주도 내의 골프장 운영산업이 정상화되기 위해서는 과잉공급을 해소하는 것이 근본적인 해결책으로 판단됨
- 수요는 상대적으로 경직적이어서 인위적으로 부양할 수 있는 여지가 많지 않음
    - 제주도 내 회원제 골프장들은 세제혜택으로 가격을 일부 낮출 수 있게 되어 타 지역에 비해 평균적으로 저렴한 가격을 제시하고 있음
    - 그럼에도 불구하고 제한된 교통수단에 의한 시간적·금전적 비용의 크기가 가격 차이를 넘어서고 있어 개별소비세 감면제도가 제주도 내 골프장 산업에 큰 도움이 되지는 못하고 있음

- 결국 현재의 문제점을 해결하기 위해서는 업계의 구조조정을 통해 과잉공급을 타개하는 것이 바람직하다고 판단됨

#### 다. 골프장 영업실적 시나리오 분석

##### 1) 시나리오 분석의 개요 및 영업실적 현황

- 본 절에서는 최근 2개년의 기본 재무자료를 확보한 12개 제주도 내 골프장 운영업체의 손익계산서를 바탕으로 현재의 개별소비세 감면제도를 폐지할 경우 발생하게 될 경영상의 부담을 시나리오를 정하여 개략적으로 예상하고자 함
  - 제주도 내의 24개 회원제 골프장 중 절반에 해당하는 12개 업체의 전자공시된 2013·14년 손익계산서 자료를 수합하여 2개년 평균값을 활용함<sup>4)</sup>
  - 골프장경영협회로부터 입수한 해당 골프장의 2013·14년도 내장객 수 현황 자료를 이용하여 2개년 평균 내장객 수도 함께 사용함
  - 개별소비세 감면제도를 폐지할 경우 골프장 운영업체들의 경영부담을 가늠해보고자 세 가지 시나리오에서 예상되는 영업실적을 계산해 봄
- 시나리오는 개별소비세 부과를 다시 시행할 경우, 세부담을 가격에 얼마나 반영하느냐에 따라 세 가지로 나눔
- 첫 번째 시나리오(시나리오 1)에서는 이용객 수 유지를 위해 업체들이 모두 세부담을 전적으로 떠안고 가격을 동결시키는 경우임
  - 이 시나리오에서는 내장객 수는 변하지 않고, 따라서 영업에 관련하여 변동사항은 ‘판매비와관리비’에서 ‘세금과공과’ 항목만 ‘내장객 수 × 개별소비세 등(21,120원)’만큼 증가하는 것으로 단순화함

4) 분석에 활용된 12개 업체는 에니스, 라헨드리조트, 우리들리조트, 제피로스, 그랑블제주알앤지, 신안관광개발, 동국개발, 라온레저개발, 오라관광, 캐슬렉스제주, 에스케이핀크스, 타미우스골프앤빌리지 등임

- 두 번째 시나리오(시나리오 2)에서는 가격을 1만원 인상하여 세금의 일부를 가격에 반영함
  - 이 경우, 골프장 이용자들이 골프장 입장료 가격 인상에 따라 이용횟수를 일부 줄인다고 가정함(감소 비율은 5%, 10%로 경우를 나누어 비교)
  - 논의의 편의를 위해, 내장객 수 변화율이 매출총이익에는 그대로 반영되고 판관비에는 영향을 미치지 않는 것으로 가정함
  - 이는 매출원가는 변동비 성격의 비용이 많아 매출액과 비례적으로 변화할 가능성이 높은 데에 반해, 판관비는 매출원가에 비해서는 매출액 변화에 상대적으로 비탄력적으로 지출됨을 감안한 것임
  
- 세 번째 시나리오(시나리오 3)는 가격을 개별소비세만큼 그대로 인상하는 경우임
  - 이 시나리오에서도 내장객 수가 가격이 인상됨에 따라 일부 감소할 것으로 가정하며 두 번째 시나리오보다 높은 감소비율을 적용함(감소 비율은 10%, 20%로 경우를 나누어 비교)
  - 매출총이익은 내장객 수 변화율에 따라 변화하고, 판관비도 내장객 수 변화율보다는 작지만 일부 영향을 받아 감소하는 것으로 가정함
  - 이는 골프장에서 매출이 급감하게 되면 수익성을 보전하기 위해 운영에 대한 지출규모를 축소하려 할 것이고 결과적으로 판관비도 감소하게 될 것이라는 판단에서 세운 가정임
    - 다만, 판관비의 경우 비용 성격상 매출원가보다는 고정적인 비용이 많을 것으로 판단하여 감소율은 매출감소율 절반 수준으로 가정함 (내장객 10% 감소할 때 판관비 5% 감소, 내장객 20% 감소할 때 영업비용 10% 감소 가정)
  
- 먼저 2013-14년 2개년 평균기준으로 제주 소재 12개 회원제 골프장의 영업실적을 간략히 살펴보면(<표 III-14> 참고), 평균적으로 43억원의 영업이익과 59억 원가량의 경상이익을 기록함

- 12개 업체 중 세 곳이 평균보다 훨씬 양호한 영업실적을 기록하여 평균값을 견인하고 있음
  - 가장 양호한 영업실적을 기록한 한 개 업체만 제외해도 평균 영업이익과 경상이익은 각각 17억원과 37억원이 되며, 세 곳 모두 제외하면 각각 -22억원, 1억원 수준으로 더욱 악화됨
- 분석 대상 업체 수가 12개에 불과하여 실적이 매우 양호한 극단값(outlier)들도 포함하여 업계 영업사정을 논하는 것이 균형잡힌 분석이 될 것으로 판단하여 이하의 시나리오 분석에서는 모두 포함하여 진행함
- 따라서 실적이 양호한 극단값들을 대상에서 제외할 경우에는 시나리오 분석 결과가 보다 악화될 결과가 나올 것임을 감안할 필요가 있음

□ 영업을 통한 현금창출능력을 살펴보면(<표 III-14>의 ‘EBITDA’와 ‘순영업현금창출액’이 이에 해당함), 개략적으로 영업에서 66억원가량의 현금을 창출하는 것으로 보이며 이 중 타인자본에 대한 비용을 차감하면 43억원 수준임

- EBITDA<sup>5)</sup>는 영업활동을 통한 현금창출액의 개념으로 영업비용 중 비현금성 비용인 감가상각비, 무형자산상각비를 비용으로 인식하지 않을 경우 기록되는 영업이익을 의미함
- EBITDA에서 타인자본에 대한 대가(이자비용)를 차감하면 영업에서 창출한 현금액 중 순수하게 업체에 귀속될 금액이 될 것이며 이하에서는 ‘순(純)영업현금창출액’이라는 표현을 사용하여 이 개념을 다룸
- 영업 실적이 양호한 3개 업체를 제외하고 ‘EBITDA’와 ‘순영업현금창출액’을 계산할 경우, 두 가지의 현금창출액이 각각 -2억원, -28억원으로 조사되어 많은 업체들이 순수하게 영업활동만의 실적에서 이미 적자를 내고 있음을 확인할 수 있음

5) EBITDA는 당기순이익에 법인세, 이자비용, 감가상각비, 무형자산상각비를 합산하는 개념이지만, 순수 영업활동을 통한 현금창출액을 파악하기 위해 적용하다보니 실무적으로는 영업이익에 감가상각비, 무형자산상각비를 합산하여 산출함. 당기순이익에 법인세, 이자비용(영업외비용의 하나), 감가상각비, 무형자산상각비를 합산하여 산출할 경우, 영업활동 및 영업외활동을 모두 아울러 기업이 한 회계연도 동안 활동한 모든 활동에서 창출한 현금액을 의미함. 기업이 순수 영업활동에서 창출한 현금액을 계산하는 목적으로는 ‘영업이익 + 감가상각비 + 무형자산상각비’의 공식을 사용함. 따라서, 본 보고서에서는 순수 영업활동에서의 현금창출액을 산출하기 위해 ‘영업이익 + 감가상각비 + 무형자산상각비’의 공식을 적용함.

<표 III-14> 제주 소재 12개 회원제 골프장의 영업실적(2013/14년 평균)

(단위: 백만원, 명)

	합산 기준	12개사 평균
매출액	324,661	27,055
매출원가	199,152	16,596
매출총이익	125,509	10,459
판매비와관리비	74,454	6,205
감가상각비	27,512	2,293
무형자산상각비	215	18
영업이익	51,054	4,255
영업외수익	51,556	4,296
영업외비용	31,422	2,619
이자비용	26,689	2,224
경상이익	71,188	5,932
EBITDA	78,781	6,565
순영업현금창출액	52,092	4,341
내장객 수	755,168	62,931

주: 1. EBITDA는 'EBITDA = 영업이익 + 감가상각비 + 무형자산상각비'의 공식으로 산출함  
 2. 순영업현금창출액은 '순영업현금창출액 = EBITDA - 이자비용'의 공식으로 산출함  
 자료: 전자공시시스템(DART)

## 2) 시나리오별 분석결과

- 시나리오 1을 적용한 결과(<표 III-15> 참고), 개별소비세 감면제도를 폐지하고 그 세금분을 업체에서 전적으로 부담할 경우 영업이익은 평균 29억원 수준으로 30%가량의 영업실적 악화가 예상됨
  - 골프장 이용료에 개별소비세를 반영하지 않을 경우, 업체당 평균 약 13억원의 추가세금부담이 예상됨
  - 영업에서의 현금창출 능력은 기존의 66억원 수준에서 52억원으로 20%가량 감소할 것으로 추정됨

<표 III-15> 시나리오 1 적용 시 12개 골프장의 영업실적

(단위: 백만원)

	합산 기준		12개사 평균	
	내장객 5% 감소시	내장객 10% 감소시	내장객 5% 감소시	내장객 10% 감소시
추가세금부담	7,978	7,558	665	630
영업이익	36,801	30,946	3,067	2,579
경상이익	56,935	51,079	4,745	4,257
EBITDA	64,528	58,672	5,377	4,889
순영업현금창출액	37,839	31,984	3,153	2,665

□ 시나리오 2를 적용하면(<표 III-16> 참고), 내장객이 얼마나 감소하느냐에 따라 결과가 달라지며 시나리오상의 감소율로는 시나리오 1의 결과와 큰 차이가 나지 않는 것으로 나타남

- 가격을 1만원 인상하여 세부담을 줄일 경우, 내장객 수가 얼마나 민감하게 감소하느냐에 따라 영업실적이 판가름 날 것임
- 내장객이 6%가량 감소하게 된다면 영업에 미치는 효과는 가격에 세금을 전혀 반영을 하지 않아 내장객 수가 그대로 유지될 때와 비슷할 것으로 분석됨
- 시나리오 2에서의 가정으로는 내장객이 약 36% 감소하면 12개 업체 평균 영업이 적자 전환될 것으로 예상됨
  - 그러나 이하 효과성 분석에서 논의하는 바와 같이 골프장 이용객의 가격탄력성은 대체로 낮은 것으로 판단되어 현실적인 감소율은 크지 않을 것으로 보임

<표 III-16> 시나리오 2 적용 시 12개 골프장의 영업실적

(단위: 백만원)

	합산 기준		12개사 평균	
	내장객 5% 감소시	내장객 10% 감소시	내장객 5% 감소시	내장객 10% 감소시
추가세금부담	7,978	7,558	665	630
영업이익	36,801	30,946	3,067	2,579
경상이익	56,935	51,079	4,745	4,257
EBITDA	64,528	58,672	5,377	4,889
순영업현금창출액	37,839	31,984	3,153	2,665

□ 시나리오 3의 경우(<표 III-17> 참고), 내장객이 얼마나 감소하느냐와 함께 판매비와 관리비가 내장객 수 감소에 따라 얼마나 절감될 수 있느냐에 따라 결과가 달라짐

- 시나리오상의 가정에 의하면 내장객 수 감소 수준이 18% 이하일 경우(판관비는 약 9% 감소 가정), 영업적으로는 가격에 세금을 전혀 전가하지 않고 내장객 수를 유지하는 경우보다 실적이 양호할 것으로 보임
- 시나리오 3의 가정 하에서는 내장객 수가 58%가량 급감해야 평균적으로 영업을 적자를 기록하게 됨

<표 III-17> 시나리오 3 적용 시 12개 골프장의 영업실적

(단위 : 백만원)

	합산 기준		12개사 평균	
	내장객 10% 감소시	내장객 20% 감소시	내장객 10% 감소시	내장객 20% 감소시
추가세금부담	0	0	0	0
영업이익	42,226	33,398	3,519	2,783
경상이익	62,360	53,532	5,197	4,461
EBITDA	69,953	61,125	5,829	5,094
순영업현금창출액	43,264	34,436	3,605	2,870

### 3) 시나리오 분석의 한계와 시사점

□ 각 시나리오는 크게 두 가지 측면에서 실제 영업에서의 상황과 차이를 보일 수밖에 없다는 한계가 있음

- 먼저, 각 시나리오는 단순화와 가정에 기반하여 영업실적이 계산됨
  - 공시된 자료에서는 영업의 세부적인 사항까지 파악할 수 없으며 그만큼 영업의 기본구조에 의존하여 수치계산을 단순화하게 됨
  - 각 시나리오상의 영업전략을 취할 경우, 업황이 어떻게 변하고 영업실적은 어떻게 바뀌게 되는지를 기본적으로 가정에 의해 단순화하고 있음
  - 따라서 가정과 단순화 과정이 현실과 괴리감이 클수록 시나리오의 결과는 현실성이 떨어지게 됨

- 업계 전체에 대해 전수조사한 재무자료가 아니라 재무자료와 내장객 수 정보까지 모두 확보 가능했던 12개 업체를 대상으로 하고 있어 전수조사와 대비하여 대표성에 의문을 가질 수 있음
  - 시나리오 분석 대상이었던 12개 업체 중 세 곳은 실적이 매우 양호하였지만, 분석에서 제외된 나머지 12개 제주 회원제 골프장 운영업체들 중 이렇게 양호한 영업실적을 기록한 업체가 몇 개가 될지 모름
  - 또한, 사용한 자료도 최직근 2개년의 재무자료 및 내장객 수의 평균값을 사용하였으나 이것이 각 업체의 현재 업황을 정확히 대변하기에는 한계가 있음
  
- 이러한 한계에도 불구하고, 시나리오 분석을 통해 세금감면제도의 폐지 시 제주 회원제 골프장들이 영업상 일정 부분 부정적인 영향을 받게 됨은 확인할 수 있음
  - 동 제도의 타당성 여부를 떠나 당장 동 제도를 폐지할 경우, 제주 회원제 골프장의 영업에 부담으로 작용하게 됨
  - 영업에 미치는 부담의 크기는 세금을 가격에 얼마나 반영할지 그 반영율과 골프장 이용객의 가격탄력성에 따라 결정됨
    - 골프장 이용객들이 가격에 탄력적일수록 골프장 운영업체의 세 부담은 증가하게 되지만, 이용객들의 가격탄력성이 낮을 경우 그 효과는 크지 않음
  
- 그러나 이미 영업을 유지하기 어려운 정도의 실적을 보이는 여러 업체들이 존재하고 있다는 점에서 이들 업체의 영업 유지를 위해서 제도를 존속시켜야 한다고 주장하는 것은 크게 설득력을 가지지는 못함
  - 만약 한 제도의 존폐를 분석할 때, 그 효과성이 부족하더라도 양호한 영업 실적을 향유하던 업계가 해당 제도의 폐지로 영업환경이 크게 훼손된다면 제도를 존속시켜야 한다는 근거로 활용될 수도 있음
  - 그러나 이미 면세 상황에서 영업에서 적자를 기록하는 업체들을 구제하기 위해 제도를 존속시켜야 한다는 주장은 타당성을 얻기 어려움

- 또한, 상승한 바와 같이 이용객들의 가격탄력성이 크지 않은 경우 동 제도로 인한 영업 실적 악화는 제한적일 것으로 보여 이를 근거로 제도 유지를 주장하기에는 타당성이 부족한 것으로 판단됨

### 3. 설문조사를 통한 골프장 이용수요 특성 분석

#### 가. 설문조사 개요

- 골프장 이용수요의 특성을 파악하고자 설문조사를 실시함
  - 골프장 이용료가 변화함에 따라 이용자들의 수요가 어떻게 바뀌는지를 개략적으로 파악하기 위해 설문조사를 실시함
  - 이용가격의 변화에 따른 수요변화뿐만 아니라, 특정 지역(제주, 근린국가 등) 골프장을 이용하거나 이용하지 않는 이유나 한 번의 골프여행 시 여행 기간·소요되는 비용·라운드 횟수 등 골프장 이용수요에 대한 다양한 속성을 파악하고자 함
- 전국의 골프장 이용객들을 대상으로 면접 설문조사를 실시함
  - 골프장의 권역별, 유형별(회원제/대중제)로 유의할당하여 표본을 추출함
  - (주)한국갤럽조사연구소에 의뢰하여 골프장을 이용하는 사람들을 주 대상으로 클럽하우스에서 설문을 진행하고, 공항(김포, 제주)과 골프연습장에서도 일부 설문을 진행함
  - 전체 표본크기는 605명이며, 95% 신뢰수준에서  $\pm 4.0\%p$  표본오차임
- 회원제 골프장의 이용횟수가 대중제 골프장보다 상대적으로 많았으며, 지역별로는 수도권 소재 골프장의 이용횟수가 가장 많았음
  - 전체 평균 이용횟수는 회원제가 28.1회, 대중제가 10.8회로 회원제의 이용이 더 많았음

- 이 중 수도권 소재 골프장의 이용횟수가 회원제, 대중제 각각 17.5회, 5.1회로 유형에 상관없이 가장 많았음
- 응답자의 43.8%는 회원권을 보유하고 있었으며, 이들 중 67.9%가 수도권 골프장의 개인 회원권을 보유함

#### 나. 가격에 대한 민감도

- 가격에 대한 직접적인 질문에는 일정 수준 탄력적으로 이용횟수를 변화시켰다고 답변하였으나, 질문을 바꾸었을 때는 상대적으로 비탄력적인 수요를 추측할 수 있는 응답결과가 나옴
  - 제주를 제외한 회원제 골프장의 이용료가 2만원 인하할 경우, 평균적으로 골프장 이용횟수를 4.3회 증가할 것이라고 응답함
  - 같은 골프장에 대해 이용료가 얼마나 인하하면 골프장 이용횟수를 늘리겠느냐는 물음에는 평균 4.8만원 인하해야 이용횟수가 증가할 것이라 답하여 개별소비세 감면 정도의 수준으로는 골프장 이용수요를 크게 변화시키기 어려울 수 있음을 보여줌
  - 이용료가 얼마나 인상하면 골프장 이용횟수를 줄이겠느냐는 물음에는 평균 3.8만원 인상해야 이용횟수가 감소할 것이라 답하여 가격을 인하하는 것보다는 인상하는 것에 더 민감하게 반응함을 확인함
    - 그러나 3.8만원은 골프장 그린피의 약 30% 정도에 해당하는 변화이므로 이 정도 수준의 가격변화에 수요가 변화한다는 것은 골프이용 수요 자체가 그리 가격민감도가 높은 분야가 아님을 짐작할 수 있음
- 제주 소재 회원제 골프장도 타 지역과 유사한 수준의 민감도를 나타냄
  - 제주 소재 회원제 골프장이 이용료를 2만원 인상할 경우에는 평균적으로 1.9회 이용횟수를 감소할 것으로 답변함
  - 그러나 제주 소재 회원제 골프장의 이용료 가격이 인상되는 것이 이용횟수에 영향을 주는지의 여부를 묻는 질문에는 ‘이용횟수가 줄어든다’(50.9%)

와 ‘가격변화는 이용횟수에 영향을 주지 않는다’(44.8%)의 응답비율이 큰 차이가 없었음

- 또한 앞 질문에 대해 이용횟수가 줄어든 것으로 응답한 50.9%의 응답자가 해당 골프장의 이용횟수를 줄이기 시작하는 가격 인상금액은 평균 3.5만원으로 나타남
  - 응답자 가운데 16% 남짓만이 제주 회원제 골프장 이용료가 1~2만원 인상하는 것에도 이용횟수를 줄이겠다고 하고 나머지 응답자들은 2만원 정도의 인상 수준에는 이용횟수를 감소하지 않을 것으로 답함

□ 제주 소재 회원제 골프장도 가격의 인하보다는 인상에 상대적으로 더 민감하게 조사됨

- 골프장 이용횟수를 늘이기 시작하는 가격인하금액은 평균 4.8만원으로 조사되어 다른 지역과 유사한 결과를 보임

□ 회원제와 대중제 골프장 간의 대체관계를 알아본 결과, 4~5만원가량의 가격변화가 생길 경우 두 유형의 골프장 이용을 대체할 용의가 있는 것으로 조사됨

- 국내 회원제 골프장 이용료가 평균 5만원가량 인하할 경우, 동일 지역의 대중제 골프장 대신 회원제 골프장을 이용할 것이라 응답함
- 또한, 회원제 골프장 이용료가 평균 3.9만원 인상할 경우, 같은 지역의 대중제 골프장으로 골프장 이용 패턴을 바꾸겠다고 응답함

#### 다. 골프장 이용행태의 특성

□ 골프여행의 주된 목적은 ‘개인 여가활동’이었으며, 지역별 골프장 중 가장 선호하는 곳은 수도권 소재 골프장이었음

- 골프를 하는 목적으로는 골프장 소재지에 상관없이 ‘개인 여가활동’의 비율이 가장 높았으며, 제주도 내 골프장의 경우 개인여가 > 동호회 등 단체 활동 > 비즈니스의 순으로 골프여행의 목적을 꼽았음

- 이를 통해 볼 때, 제주도 내로의 골프여행은 사적인 목적인 경우가 많아 비즈니스 골프보다는 장소 선택에서 더 탄력적으로 결정할 가능성이 높음

### 1) 근린국가 골프장 이용의 특징

- 근린국가(일본, 중국, 대만 및 동남아시아 등) 골프장을 이용해 본 응답자가 과반수였으며, 이들이 근린국가를 선택한 이유는 국내 골프장과 대체되기 어려운 이유가 많았음
  - 응답자의 53.1%가 최근 3년간 근린국가에서 골프장을 이용한 경험이 있다고 대답함
  - 유경험자들이 근린국가의 골프장을 이용한 이유로는 ‘기후가 좋아서’(42.4%)나 ‘해외여행 시 골프칠 수 있는 여건이 되어서’(21.2%)를 가장 큰 이유로 꼽았음
  - 두 이유 모두 국내 골프장이 대안이 될 수 없는 요소가 많음
    - 기후조건의 차이는 국내 골프장들이 경쟁할 수 없는 항목임
    - 제주지역이 그나마 기후조건의 차이가 적을 수 있겠으나 한겨울이나 장마철과 같은 시기에는 제주를 포함한 국내 골프장을 이용할 수 없는 상황임
    - 해외여행 시 부수적으로 골프장을 이용하는 것은 골프 이외의 이유(비즈니스 목적, 친지방문, 교육 등)로 해외여행이 결정된 것이므로 이것 역시 국내 골프장이 선택에 있어서 대안이 되는 경우가 아님
- 근린국가에서의 골프 유경험자들에게 제주 소재 골프장들이 어느 정도 가격을 할인한다면 근린국가의 골프장 대신 제주 소재 골프장을 이용하겠는지 물어본 결과, 현실적인 수준의 가격할인으로는 전환하지 않을 것임을 보여줌
  - ‘30%가량 인하’(36.1%), ‘20%가량 인하’(27.7%), ‘가격이 원인이 아니기에 이용료 변화와 무관하게 이용하지 않을 것이다’(21.5%), ‘40% 이상 인하’(7.8%)의 순으로 응답함

- 현재 제주도 내 골프장의 그린피가 도내 골프장의 과잉공급에 따른 치열한 가격경쟁 가운데 결정된 가격이라는 점에서 지금보다 추가적으로 가격을 인하할 여지는 많지 않음
  - 그러한 점에서 지금보다 20% 이상의 가격인하는 어렵다고 볼 수 있으며, 이 경우 응답자의 93.1%가 현실적인 수준의 가격인하 범위에서는 해외 골프 여행 수요를 전환하지 않을 것임을 시사함
- 따라서 응답내용을 종합해 볼 때, 해외 골프장 이용수요를 제주 소재 골프장을 포함한 국내 골프장으로 전환시키려는 노력은 상당히 제한적인 효과만을 기대할 수 있을 것임

## 2) 제주 소재 골프장 이용의 특징

- 한편, 최근 3년간 제주 소재 골프장을 이용한 응답자는 약 70% 정도였으며, 이들이 제주 골프장을 선택한 이유는 해외 골프장 선택 이유와 유사한 면이 많았음
- 제주 소재 골프장을 이용한 이유로는 ‘기후가 좋아서’(34.8%), ‘여행 시 골프칠 수 있는 여건이 되어서’(25.5%)가 가장 높았으며, 이러한 응답결과는 근린국가 골프장 이용과 거의 유사한 것임
  - 제주 소재 골프장을 이용하지 않는 이유로는 ‘접근성이 떨어져서’(64.9%)가 압도적으로 높았으며, ‘가격이 비싸서’(21.6%)가 그 뒤를 잇고 있음
- 이상의 결과를 볼 때, 제주도 내 골프장 이용에는 국내 여타 지역에 비해 몇 가지 특징을 찾을 수 있으며 이는 앞 절에서 분석한 제주도 내 골프장 산업의 특징과 일맥상통함
- 제주도 내의 골프장은 국내 다른 지역과 비교하면 기후적으로는 차별성을 둘 수 있으나, 기후의 차이가 타 지역에 비해 우위를 가질 수 있는 시기가 초겨울이나 초봄과 같이 기간적으로 제한되어 있음

- ‘여행 시 골프칠 수 있는 여건이 되어서’라는 응답은 골프가 여행의 부수적인 목적  
이므로 원래의 여행목적에 따라 골프수요가 결정되는 의존성이 큰 것으로 판단됨
  
- 골프장 이용자들은 제주도에 대해 국내의 다른 지역과는 접근성에서 확연히 차이를  
느끼고 있으며, 이는 제주도로의 골프여행에 결정적인 제약요소로 작용함
  
- ‘가격이 비싸서’라는 응답은 교통비까지 감안할 때 국내 다른 지역보다 비싸다는  
의미와 해외여행 상품 중 특가상품들과 비교할 때 가격이 비싸다는 의미, 두 가지  
측면에서 해석할 수 있을 것으로 보임
  - 골프장의 그린피 절대금액만을 놓고 보면 제주도 내 골프장은 국내에서  
가장 저렴한 수준임
  - 따라서 가격이 비싸다는 것이 국내 골프장들과의 비교 결과라면 골프장  
이용료뿐만 아니라 이동비용과 숙박비용을 포함한 골프여행 전반에 소요  
되는 비용을 감안한 답변으로 판단됨
  - 해외 골프장들과의 비교에서 가격이 비싸다고 한다면 최근 여행알선 업체  
들이 제시하는 근린국가에 대한 특가상품들이 비정상적으로 저렴한 것들이  
있기 때문으로 보임
    - 최근 일부 해외골프여행 상품 중에는 여행패키지 상품 총 금액이 10만  
원이 채 안 되는 것들이 시판되고 있음
  
- 골프장 이용자들에게 가장 선호되는 골프장 소재지는 수도권으로 나타났으며,  
골프장의 선호 조건으로 가장 많이 선택한 요소는 ‘접근성’으로 드러남
  - 골프장 이용자들의 64.5%가 ‘수도권 소재 골프장’을 가장 선호하는 것으로  
나타남
  - 응답자가 각기 선택한 선호 골프장의 이유로는 ‘접근성이 좋아서’가 66.6%의  
높은 응답률로 손꼽힘
  - 이를 통해 볼 때, 제주지역의 지리적 특성은 골프장 이용자들에게는 장점  
(기후 등)보다는 단점(취약한 접근성 등)으로 더 크게 작용하는 것으로 보임

## 4. 타당성 분석

### 가. 정부 역할의 적절성

- 동 제도의 도입취지는 제주도 소재 골프장의 주변국에 대한 가격경쟁력을 확보함에 있으나 이 도입취지는 「제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례」의 목적을 전제로 고려해야 함
  - 「제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례」는 제주개발계획의 일환으로 제정되었으며 제주도를 국제경쟁력이 있는 관광·휴양도시로 육성함을 목적으로 함
  - 따라서 외국인과 도외 내국인의 제주도 골프관광을 유도하고, 제주 골프산업이 국제경쟁력을 갖출 수 있도록 도움을 주고자 함이 동 제도의 근본적인 목적임
  - 제도의 취지에 맞추려면 제주 골프산업 전체를 위한 조치가 취해져야 하나, 동 제도는 회원제 골프장에만 혜택이 돌아가는 구조여서 대중제 골프장과 대비할 때 형평성의 문제가 제기될 수 있음
  
- 동 제도는 재정학에서 논하는 시장의 실패나 자원배분의 형평성 결여와 같은 이유로 정부 개입의 필요 사례로는 적절해 보이지 않으며, 그보다는 유치산업 보호론의 관점에서 정부가 개입한 사례로 보임
  - 현재 제주도 내의 골프장 운영업체는 독과점의 폐해나 외부효과의 문제, 정보의 비대칭성과 같은 시장의 실패가 특별히 문제가 될 만한 상황이 아닌 것으로 보임
  - 그렇다고 자원배분의 효율성만 달성되고 형평성이 결여되어 정부의 재분배정책이 필요한 상황으로 보기도 어려움
  - 동 제도의 취지에 비추어 볼 때, 주변국의 골프산업과 비교하여 경쟁력을 가질 수 있도록 한시적으로 지원한다는 논리는 보호주의 무역론의 하나인 유치산업보호론의 내용에 부합함

- 유치산업보호론에서 제시하는 대상산업의 조건을 감안해도 동 제도를 통한 정부의 개입은 크게 정당성을 얻기 어려운 것으로 보임
  - 유치산업보호론이 모든 산업에 적용될 수 있는 것은 아니며, 일정 기간 보호를 통해 국제적으로 비교우위에 놓일 수 있어야 함
  - 또한, 산업이 성숙한 뒤 발생할 사회적 이익의 현재가치가 현재 해당 산업을 육성하는 데에 투입된 비용을 초과해야 함
  - 이러한 대상산업 조건을 감안할 때, 유치산업보호의 대상으로 제주 소재 회원제 골프장이 적절한지에 대해서는 의문이 많음
    - 제주도 내 회원제 골프장의 영업이익률이 제도 시행 직후인 2003년 25.2%에서 2009년 -25.4%까지 급락하는 등 영업실적은 지금까지 계속 악화됨
    - 국가의 지원을 통해 국제적으로 경쟁력이 있는 산업으로 육성될 수 있을지 지금까지의 영업실적으로 볼 때 회의적임
  
- 앞 절의 골프장 현황 분석에서 확인한 바와 같이, 현재 제주 소재 회원제 골프장의 영업실적이 매우 열악해져 취약기업에 대한 지원 차원에서 본다면 정부의 개입이 일견 타당한 부분이 있으나 이 또한 반론의 여지가 많음
  - 현재 제주 회원제 골프장들의 영업실적은 타 지역의 회원제 골프장과 비교해도 매우 열악한 수준이며, 이미 자본잠식에 이르거나 재산세를 체납하는 업체가 전체 업체 중 1/3 가까이 될 정도로 많은 사업체가 영업여건이 상당히 취약해짐
  - 따라서 취약업체에 대한 지원이 필요하다는 측면에서는 정부가 개입할 수도 있음
  - 그러나 이에 대한 반론으로 다음과 같은 사항들이 지적될 수 있음
    - 제주 회원제 골프장의 경우, 취약해진 업체 내지 업종을 지원하기 위해 정부가 개입한 것이 아니라 정부 개입 이후 계속하여 취약해진 것임
    - 굳이 골프장뿐 아니라 여러 분야에 걸쳐 취약업체나 업종은 존재하는데 왜 제주 회원제 골프장을 지원해야 하는지 분명한 명분이 없음

- 경쟁력을 잃은 업체들이 도태되는 것이 자유경쟁의 시장원리이며 이 시장원리를 통해 업계의 효율성이 유지되는데, 경쟁력을 상실한 업체들을 지원하는 것은 시장원리의 작동을 저해하여 업계의 비효율을 양성하고 자발적인 구조조정을 지연시킬 수 있음

□ 한편, 동 제도 시행의 필요성 내지 타당성보다 동 제도 폐지로 인한 악영향이 클 수 있어 폐지는 시기상조라는 주장도 제기될 수 있음

- 골프장 영업실적 시나리오 분석에서 볼 수 있듯, 동 제도가 폐지되면 골프장에서 세금 증가분을 가격에 반영하느냐의 여부와 상관없이 골프장 영업여건이 지금까지보다 악화되는 것은 분명한 것으로 보임
- 골프장 측에서 가격을 얼마나 인상하느냐와 골프장 이용객들이 얼마나 가격에 탄력적이냐에 따라 영업수지 악화의 정도가 결정될 것임
- 이러한 주장은 제도의 조정방법이나 조정시기상에서 논의될 수 있는 내용으로 이 주장이 정부의 개입을 정당화할 수는 없음
  - 제도의 도입이 바람직한 것이었는지 정부 개입의 타당성을 논함에 있어 제도를 폐지하기 곤란하니 제도를 도입한 것이 타당하다는 주장은 전후가 뒤바뀐 논의 전개임

#### 나. 수행방법의 적절성

□ 개별소비세의 목적에 비추어 볼 때 회원제 골프장의 입장행위에 대한 과세 타당성이 인정됨

□ 개별소비세는 주로 사치세로서의 역할과 소비에 따른 사회적 폐해를 조절하기 위한 역할, 외부불경제에 대한 사회적 비용 부과 역할 등의 목적을 가짐

- 사치세는 사치재에 대한 중과세를 통해 부가가치세가 가지는 조세부담의 역진성을 완화하고자 함

- 담배나 주류 등에 대한 소비세는 음주 및 흡연과 같은 사회적 폐해를 줄이기 위해 부과함
  - 외부불경제의 대표적인 예는 환경오염이며 자동차 및 연료에 부과되는 개별소비세 등이 이러한 외부불경제를 내부화하기 위한 목적을 가짐
- 골프장 입장행위에 부과하는 개별소비세는 목적상 회원권이라는 사치재에 대한 세금에 가장 가까운 것으로 보임
- 회원제와 대중제 골프장 가운데 회원제 골프장만 입장행위에 과세하고 있지만, 면제받는 대중제와 입장료를 비교한다면 회원제 골프장의 입장료가 매우 비싸다고 말하기는 어려움(비회원 기준)
  - 우리나라 가구당 월평균 오락·문화지출비를 감안할 때(2014년 말 기준 14.7만원), 골프장 입장료가 비싸기는 하지만 한 달에 한 번 정도 이용할 수준은 된다는 점에서 사치재로까지 분류하기에는 지나친 면이 있음
  - 결국, 회원제 골프장에 대한 입장행위만에 대해 과세하는 근거는 회원권이 일반 국민정서상 사치품에 해당되므로 이에 대한 사치세로 부과한다는 것이 가장 합당한 사유로 보임
- 회원권의 사치성의 관점에서 보면, 제주 소재 회원제 골프장의 개별소비세도 면제하는 것보다는 부과하는 것이 타당할 것임<sup>6)</sup>
- 우리나라 가구당 월평균 소득은 451.7만원(2014년 말 기준)인 데 반해, 제주도 내의 골프장 회원권 시세(2014년 말 기준)는 일반회원권 평균가격이 1억 3,491만원에 이름(최소 1,245만원에서 최고 3억원까지 분포함)
  - 즉, 평균적으로 한 가구가 제주 골프장 회원권을 보유하고자 한다면 소득 전부를 모아도 2년 반을 모아야 가능한 수준으로, 회원권을 사치재로 보는 것은 충분히 타당해 보임

6) 오윤·전병욱(2010)에서는 우리나라에서도 골프의 대중화가 이루어졌음을 내세워 골프장에 증과세를 하는 것이 부적절하다고 주장하기도 함. 그렇지만 이러한 주장을 회원권의 사치성을 반박하는 근거로 보기에는 어려운 것으로 보임

- 이러한 평가를 근거로 할 때, 회원권을 운영하는 회원제 골프장과 그렇지 않은 대중제 골프장이 동일한 과세체계를 적용받는 것은 형평성에서 의문이 있음
  - 뿐만 아니라, 회원제 골프장은 회원권 분양금을 건설자금으로 활용하는 데에 반해 대중제 골프장은 건설과정에서 부족한 자금을 금융기관으로부터의 대출 등으로 조달해야 한다는 점에서 이자비용의 부담이 다르다는 것도 형평성을 논의할 때 감안해야 함
  
- 종합해 볼 때, 회원제 골프장의 개별소비세를 면제하여 골프장 산업을 지원하는 것은 방법 면에서 적절한 정책으로 보기 어려움
  - 산업분석을 통해 볼 때, 제주도 내 골프장 산업이 난항을 겪는 보다 근본적인 원인은 과잉공급에 있는 것으로 평가됨
  - 과잉공급을 해결하기 위한 정책적 지원이 절실한 상황이지만, 개별소비세의 면제는 이러한 문제의 해결에 역할을 하기 어려운 것으로 판단됨

## IV. 제도 효과성 분석





## IV. 제도 효과성 분석

### 1. 골프장 가격 및 수요 추세 분석

- 골프장 수요에 대한 감면제도의 효과분석에 앞서 골프장 가격 및 내장객 수의 단순 추세를 살펴보고, 개략적인 연구 방향을 가늠하고자 함
  - 상술한 바와 같이 효과성 분석의 핵심 내용은 제주도 내 의 회원제 골프장에 대한 개별소비세 인하가 의도한 목적과 같이 제주도 내 의 골프장에 관한 수요를 창출하였는가 하는 것임
  - 이에 따라 가장 먼저 살펴보아야 할 것은 제주도 내 의 골프장에 대한 개별소비세 감면이 실제 골프장 입장료에 인하를 유도하였는지의 여부임
  
- 그러나 제주도 내 골프장 개별소비세 감면에 따른 골프장 입장료에 대한 효과를 직접적으로 살펴보는 것은 자료의 한계로 인하여 불가능함
  - 골프장 입장료에 관한 자료는 특히, 제주도 내 의 골프장 개별소비세 감면(2002년 4월) 이전의 자료가 존재하지 않음
  - 이에 대한 대안으로 2008년 9월 26일부터 실시되어 2010년 12월 31일에 일몰된 수도권 밖 골프장에 대한 개별소비세 감면제도의 효과를 통하여 간접적으로 제주도 내 골프장에 대한 효과를 살펴보고자 함

#### 가. 골프장 입장료 가격 추세

- <표 IV-1>에서 확인할 수 있듯, 세제 도입 전후인 2007년과 2009년의 가격을 비교하면 수도권역 회원제 골프장의 비회원 가격은 일부 상승하였으나 수도권 밖 골프장은 가격이 세금감면액 수준만큼 감소함

- 수도권 밖 골프장에 대한 개별소비세 감면제도가 2008년 9월에 도입되었으나, 2008년도 연중에 세면감면으로 인한 효과가 완전히 나타났다고 보기는 어려움
- 따라서 2007년과 2009년의 골프장 이용료 변화를 살펴봄으로써 가격인하에 대한 효과를 비교한 결과, 수도권은 가격이 상승하고 지방에서는 하락함
  - 수도권 지역의 주중 비회원 평균 골프장 이용료(그린피)는 2007년 168.5천원에서 2009년 172.2천원으로 3.7천원 상승(2.2%)하였으며, 주말의 경우는 204.6천원에서 215.4천원으로 10.8천원 상승(5.3%)한 것으로 나타남
  - 반면에 제주지역을 제외한 수도권 밖 회원제 골프장의 비회원 주중 골프장 이용료는 142.9천원에서 115.7천원으로 27.2천원 인하(19.0%)되었고, 주말의 경우는 181.1천원에서 156.7천원으로 24.4천원(13.5%) 인하된 것으로 나타남<sup>7)</sup>

□ 골프장 이용료에 영향을 미치는 요소는 다양하여 단순평균비교로 가격인하 효과를 정확히 판단할 수 없으나, 대체적으로 세제 혜택이 가격인하에 영향을 미치는 것으로 판단

□ 한편 동 기간 제주도 내의 주중 및 주말 골프장 이용료는 1.0천원(1.0%) 및 1.3천원(0.9%) 인하함

- 이는 수도권의 상승추이와 다르며 또한 다른 수도권 밖 회원제 골프장이 큰 폭으로 가격을 인하한 것과는 다른 양상임
- 제주도는 이미 감면제도를 적용받고 있어 큰 폭의 가격인하는 일어나지 않았던 것으로 보임
- 다만, 큰 폭의 가격인하를 기록한 수도권 밖 지방 골프장들과의 가격경쟁을 위해 추가적으로 가격을 일부 낮춘 것으로 판단됨

---

7) 제주도 내 회원제 골프장은 2002년 4월 20일부터 개별소비세 감면이 실시되어 수도권 밖 골프장 세금감면에 해당되지 않음

<표 IV-1> 지역별 회원제 골프장 이용료(비회원 기준)

(단위: 천원)

	2005년		2006년		2007년		2008년		2009년	
	주중	주말	주중	주말	주중	주말	주중	주말	주중	주말
수도권	149.6	185.8	153.1	190.9	168.5	204.6	176.7	218.7	172.2	215.4
지방평균	145.3	179.5	148.5	183.4	142.9	181.1	147.9	187.9	115.7	156.7
강원	149.5	187.3	152.3	190.3	149.6	193.8	151.9	198.4	122.5	167.5
충북	140.9	184.9	144.7	187.3	149.0	196.3	162.7	208.0	129.4	176.2
충남	139.0	178.7	136.5	177.8	135.7	176.5	141.5	184.0	108.7	150.9
전북	133.3	165.0	136.7	168.3	120.0	158.8	121.3	163.8	97.3	137.3
전남	141.8	175.7	146.1	186.4	118.1	171.9	122.5	175.0	96.0	147.9
경북	144.3	172.4	145.0	173.9	143.6	173.6	145.0	177.5	111.3	146.3
경남	153.2	179.2	157.9	184.4	154.1	178.7	158.5	183.7	120.1	151.8
제주	116.6	153.1	120.6	157.4	106.4	140.7	114.5	148.8	105.3	139.4

자료: 골프장경영협회

- 회원제 골프장의 비회원 이용료와 더불어 <표 IV-2>에서 세제감면 시행 전후 회원제 골프장의 회원 이용료 추이를 살펴보면, 수도권은 큰 변화가 없었던 반면 지방에서는 가격이 인하됨
- 수도권의 주중 이용료는 2007년 50.9천원에서 50.6천원으로 0.3천원 인하(0.7%)되었고, 주말 이용료는 56.0천원에서 55.5천원으로 0.4천원 인하(0.7%)됨
  - 반면, 지방의 경우는 주중의 경우 37.9천원에서 15.3천원으로 22.6천원 인하(59.5%)되었고, 주말은 40.4천원에서 18.6천원으로 21.8천원 인하(53.9%)됨
  - 한편, 제주의 경우 같은 기간 동안 주중, 주말 이용료가 각각 0.8천원(7.2%)과 0.4천원(2.6%) 인하된 것으로 나타남

<표 IV-2> 지역별 회원제 골프장 이용료(회원 기준)

(단위: 천원)

구 분	2005년		2006년		2007년		2008년		2009년	
	주중	주말	주중	주말	주중	주말	주중	주말	주중	주말
수도권	45.3	48.6	42.5	49.1	50.9	56.0	53.1	58.6	50.6	55.5
지방평균	45.4	48.2	43.7	46.8	37.9	40.4	38.1	41.2	15.3	18.6
강원	41.7	43.1	41.0	42.3	39.0	43.3	36.3	39.7	9.1	11.3
충북	36.0	42.1	36.8	42.4	37.0	41.6	37.4	47.8	19.6	29.1
충남	43.7	47.0	43.7	47.0	40.6	42.6	33.9	34.8	16.3	18.0
전북	51.0	55.0	52.7	56.7	45.5	46.8	48.0	49.3	18.8	26.3
전남	47.6	51.9	48.3	52.6	37.7	40.2	38.3	41.3	15.2	17.7
경북	47.5	44.0	41.9	44.7	40.4	40.4	41.3	41.3	19.3	20.1
경남	52.0	55.8	46.6	48.9	33.8	35.3	37.5	38.5	15.5	17.4
제주	31.2	39.8	30.1	35.4	11.3	15.0	8.5	9.9	10.4	14.6

자료: 골프장경영협회

- 수도권 밖 회원제 골프장 이용료는 개별소비세 감면 이후로 회원 및 비회원 이용료 모두 인하된 것으로 조사
  - 단순평균 비교에서는 주중 및 주말, 회원 및 비회원 모든 경우에서 감면금액인 21,120원보다 큰 금액이 인하된 것으로 나타남
  - 이는 골프장 이용료에 세금감면 이외의 요소가 영향을 미친 것으로 판단되며, 본 분석에서는 이러한 요인을 통제해야 함

#### 나. 골프장 이용수요 추세

- 앞에서 수도권 밖 골프장에 대한 개별소비세 감면제도 시행 이후 골프장 이용료가 인하한 것으로 나타남에 따라, 이러한 가격인하 효과가 평균적으로 수도권 밖 골프장의 내장객 증가로 이어졌는지 비교하고자 함

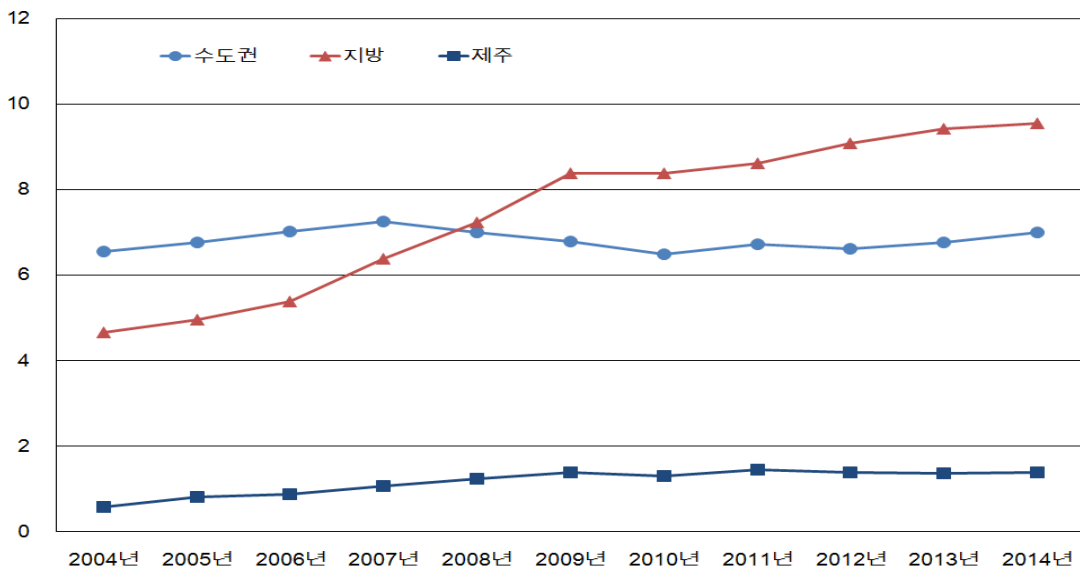
- 골프장 이용료의 경우와 마찬가지로 2007년과 2009년을 비교 대상으로 정함
- 수도권 골프장의 경우 458.3천명 감소(6.3%)하였으나, 수도권 밖 골프장의 경우에는 2,000.6천명 증가(31.4%)하였음

□ [그림 IV-1]을 살펴보면, 제도 전후로 수도권의 회원제 골프장 이용수요가 감소 내지 정체되고 있는 반면, 지방 골프장의 이용수요는 증가세를 유지함을 확인할 수 있음

- 수도권 밖 지역의 골프장 내장객 수는 꾸준히 증가하고 있는 추세이며 2008년과 2009년, 즉 세제혜택이 주어진 해에 더 크게 증가하는 추세임
- 반면, 수도권 지역의 골프장의 경우 2008년에서 2010년, 즉 세제 혜택이 주어진 해 내장객 수가 감소함<sup>8)</sup>
- 한편, 제주지역의 내장객 수는 2009년까지 꾸준히 증가하였으나 이후 정체되고 있음

[그림 IV-1] 권역별 회원제 골프장 내장객 추이

(단위: 백만명)



자료: 골프장경영협회

8) 그러나 내장객 수에 영향을 미치는 요소는 다양하며 여타의 효과를 적절히 제거하여 보다 정확한 제도의 효과를 분석한 내용은 다음 절 ‘IV-2. 골프장 입장료 및 내장객 변화 분석’에서 소개함

<표 IV-3> 회원제 골프장 내장객 현황

(단위: 천명)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
수도권	6,764 (57.7%)	7,010 (56.5%)	7,249 (53.2%)	6,993 (49.1%)	6,791 (44.8%)	6,495 (43.7%)
지방합계	4,949 (42.3%)	5,393 (43.5%)	6,379 (46.8%)	7,237 (50.9%)	8,380 (55.2%)	8,381 (56.3%)
강원	641	649	805	958	1,161	1,109
충북	791	816	827	915	1,106	1,068
충남	438	455	531	597	671	711
전북	169	212	262	277	314	294
전남	568	601	703	761	1,011	1,010
경북	714	884	1,168	1,515	1,780	1,831
경남	1,629	1,776	2,084	2,216	2,337	2,356
제주	814	878	1,075	1,248	1,388	1,312

자료: 골프장경영협회

- 지금까지 수도권 밖 회원제 골프장과 수도권 회원제 골프장을 중심으로 비교하였으나, 개별소비세 부담이 이전부터 없었던 대중제 골프장의 내장객 수도 비교할 필요가 있음
  - 동 기간 수도권 대중제 골프장의 내장객은 311.1천명 증가(9.8%)하였으며, 수도권 밖 대중제 골프장의 내장객은 1,237.9천명 증가(29.1%)
  - 대중제 골프장의 내장객 수 변화추이를 보았을 때 수도권 밖 골프장의 내장객은 회원제 및 대중제 모두 큰 폭으로 증가하였음
    - 이러한 추세로 볼 때, 수도권 밖 회원제 골프장의 개별소비세 면제 기간 동안의 내장객 수의 증가가 개별소비세 감면에 따른 골프장 입장료 인하의 효과가 아니거나 가격인하 효과와 더불어 다른 요인이 존재함을 유추할 수 있음

<표 IV-4> 대중제 골프장 내장객 현황

(단위: 천명)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
수도권	2,266 (45.1%)	2,686 (43.7%)	3,161 (42.6%)	3,421 (41.1%)	3,472 (38.7%)	3,371 (36.8%)
지방합계	2,760 (54.9%)	3,460 (56.3%)	4,259 (57.4%)	4,907 (58.9%)	5,497 (61.3%)	5,782 (63.2%)
강원	713	730	837	846	847	912
충북	318	291	331	452	519	542
충남	253	256	291	373	472	481
전북	367	571	642	803	855	965
전남	179	312	504	659	551	692
경북	533	707	905	1,085	1,267	1,343
경남	122	145	316	278	407	416
제주	276	448	433	410	579	430

자료: 골프장경영협회

- 골프장의 내장객 수는 골프장 1홀당 내장객 수와 골프장의 총 홀수의 곱으로 나타낼 수 있음
  - 하루 동안 골프장 1홀당 골프를 칠 수 있는 인원은 한정되어 있음
    - 따라서 골프장 수용규모가 충분하지 못하다면 골프장을 이용하고 싶어도 이용하지 못하는 경우가 발생할 수 있음
  - 골프 수요의 증가가 골프장 수익을 높이면서 공급(골프장 수 또는 홀수)의 증가를 견인할 수도 있지만, 역으로 공급의 증가로 잠재된 수요가 증가되는 면도 상존함
  - 내장객 수의 변화뿐만 아니라 홀당 내장객 수에 대한 분석이 동반되면 보다 깊이 있는 골프장 수요 추세 분석이 가능할 것임
  
- <표 IV-5> 및 [그림 IV-2]에서 볼 수 있듯, 지역별로 골프장 수도 내장객 수와 함께 증가하고 있음
  - 2007년까지 수도권 골프장 수 대비수도권 밖 골프장 수의 비율은 53.6%이었으나, 2010년 60.9%까지 증가함

- 같은 기간 (2007년~2010년) 수도권 골프장 수의 연평균 증가율은 4.8%인 데 비해 수도권 밖 골프장 수 증가율은 13.0%로 나타남
- 따라서 내장객 수와 골프장 수는 상호 영향을 미치는 관계임을 감안한다면 수도권 밖 내장객 수의 증가 효과는 부분적으로 골프장 수의 증가에 기인한 것으로 해석할 수도 있음

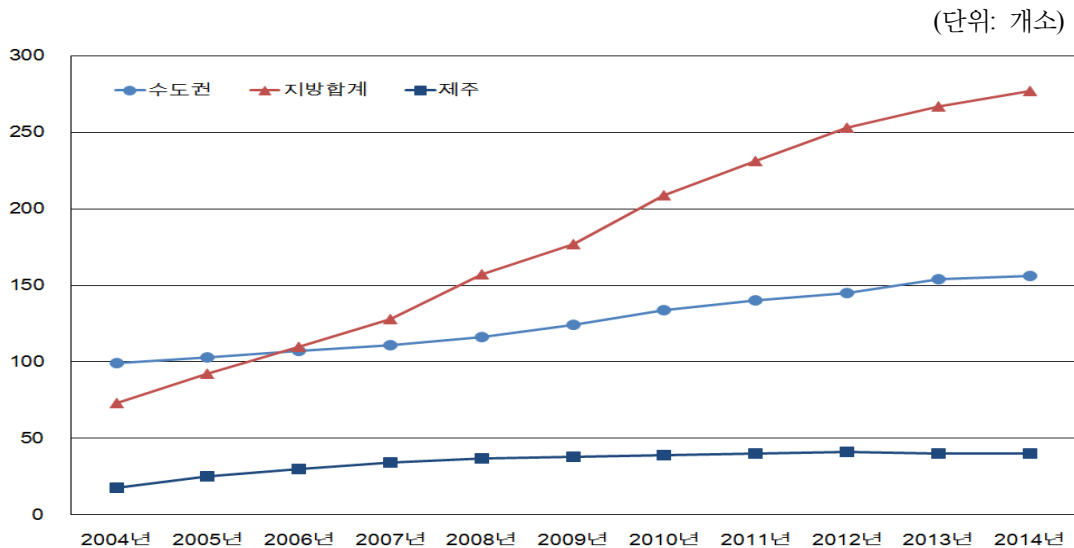
<표 IV-5> 지역별 골프장 수 현황

(단위: 개소)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
수도권	103 (52.8%)	107 (49.3%)	111 (46.4%)	116 (42.5%)	124 (41.2%)	134 (39.1%)
지방합계	92 (47.2%)	110 (50.7%)	128 (53.6%)	157 (57.5%)	177 (58.8%)	209 (60.9%)
강원	24	27	32	35	37	40
충북	12	12	13	19	22	28
충남	7	8	9	12	15	20
전북	7	9	10	12	15	18
전남	11	14	16	21	25	28
경북	14	19	26	33	37	42
경남	17	21	22	25	26	33
제주	25	30	34	37	38	39

자료: 골프장경영협회

[그림 IV-2] 권역별 골프장 수 추이



자료: 골프장경영협회

□ 이에 따라 총 내장객 수와 더불어 골프장 1홀당 내장객 수의 추이를 살펴보는 것이 병행되어야 함

- 골프장 1홀당 평균 내장객 수는 다음 수식과 같이 구해지며, 총 내장객 수는 가격 및 기타 다른 요인들에 의해 결정되는 함수로 볼 수 있음

$$1\text{홀당내장객} = \text{총 내장객 수} / \text{총 홀수}$$

- 따라서, 1홀당 내장객 수 또한 가격 및 기타 요인의 함수로 표현될 수 있으므로 가격에 따른 변화를 확인하기 위한 완벽한 지표로는 볼 수 없음<sup>9)</sup>
- 그러나 본 절에서는 내장객 수의 추이를 개략적으로 보는 것이 목적이므로 1홀당 내장객 수와 총 내장객 수의 비교를 통해 그 추이를 판단하고자 함

□ 먼저 수도권 대중제 골프장 1홀당 내장객 수는 2007년 6,247명에서 2009년 5,520명으로 727명 감소(11.6%)하였고, 수도권 밖 대중제 골프장의 1홀당 내장객 수는 1,574명 감소(26.4%)

- 수도권 밖의 1홀당 내장객 수가 수도권의 골프장 내장객 수에 비해 크게 감소하였으며, 이는 수도권 밖의 회원제 골프장에 대한 개별소비세 감면이 영향이 있는 것으로 판단
- 반면 같은 기간 제주도 내 대중제 골프장의 1홀당 내장객 수는 23.2% 증가하여 다른 지방의 골프장과는 다른 추이를 보임

---

9) 예를 들어, 골프인구의 증가속도보다 더 빠르게 골프장 수가 늘어났다고 하면 실제 골프장 내장객이 증가하였음에도 불구하고 1홀당 내장객 수는 줄어드는 것으로 나타날 수 있음

<표 IV-6> 대중제 골프장 1홀당 내장객 현황

(단위: 명)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
수도권	5,448	5,943	6,247	6,142	5,520	5,069	4,798	4,469	4,306	4,711
지방평균	5,790	5,114	5,956	4,600	4,382	4,044	4,100	4,158	4,128	4,197
강원	4,541	4,399	4,950	4,752	4,322	3,929	3,771	3,294	3,193	3,202
충북	5,886	5,388	5,262	4,565	4,118	3,344	3,167	3,735	4,164	4,155
충남	7,022	7,120	5,398	4,149	4,771	4,223	4,101	3,562	4,384	4,162
전북	6,321	4,018	4,521	4,752	4,231	4,573	4,199	3,831	3,790	3,980
전남	3,978	5,196	6,456	4,995	3,282	3,722	3,894	4,147	4,278	3,923
경북	5,985	5,660	6,331	5,119	4,929	4,994	4,756	5,402	4,948	5,724
경남	6,799	4,018	8,774	3,866	5,025	3,525	4,810	5,136	4,137	4,233
제주	3,534	4,269	4,122	3,335	5,080	3,776	3,044	2,822	2,662	2,562

자료: 골프장경영협회 자료를 바탕으로 저자 계산

- 2009년 수도권 회원제 골프장의 1홀당 내장객 수는 2007년에 비해 281명 감소(6.8%)한 반면 수도권 밖 골프장의 경우 389명 증가(9.9%)<sup>10)</sup>

<표 IV-7> 회원제 골프장 1홀당 내장객 현황

(단위: 명)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
수도권	3,935	4,078	4,131	3,984	3,850	3,437	3,468	3,493	3,412	3,615
지방평균	4,096	3,815	3,915	4,021	4,304	3,926	3,535	3,393	3,584	3,679
강원	2,739	2,573	2,256	2,610	3,144	3,045	2,284	2,621	2,633	2,735
충북	4,183	4,316	4,377	3,958	4,308	3,460	3,163	3,072	3,476	3,528
충남	4,424	3,887	4,535	4,421	3,923	3,764	3,563	3,593	3,637	3,481
전북	4,684	3,933	3,636	3,845	4,355	4,087	3,442	2,789	3,014	3,368
전남	4,252	4,020	4,642	4,231	4,625	4,310	4,176	3,231	3,618	3,822
경북	4,176	3,779	3,328	4,316	4,600	4,521	4,084	4,226	4,262	4,511
경남	4,211	4,199	4,631	4,764	5,173	4,291	4,034	4,218	4,449	4,309
제주	2,826	2,502	2,437	2,617	2,754	2,514	2,592	2,613	2,769	2,650

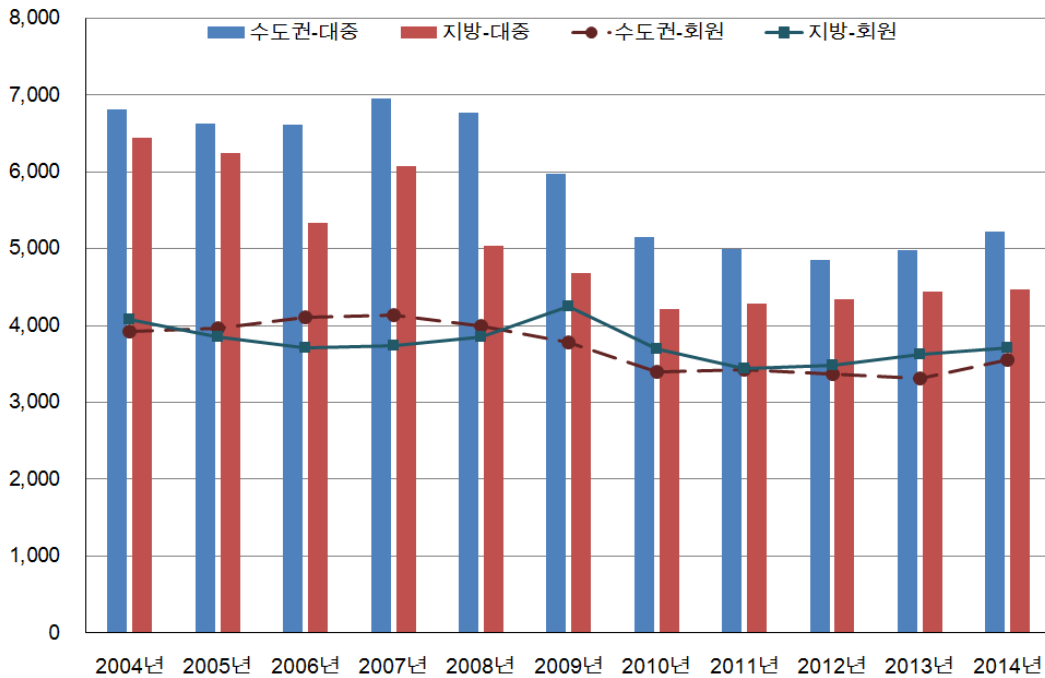
자료: 골프장경영협회 자료를 바탕으로 저자 계산

10) 본 결과는 가격인하로 인한 효과뿐 아니라 다양한 요소가 결합되어 나온 결과이므로 단순평균 비교값이 가격인하의 효과라고 단정할 수는 없음. 다음 장에서 다른 효과를 통제된 상태에서 가격 효과가 얼마나 통계적으로 유의미한지를 살펴볼 것임

- [그림 IV-3]을 보면, 대중제 및 회원제 골프장의 1홀당 내장객 수가 전반적으로 하락 내지 정체되어 있는 가운데 2008·09년 사이에 수도권 밖 회원제 골프장의 1홀당 내장객 수는 다소 증가하였음
  - 앞의 표에서 살펴본 바와 같이 수도권 밖 회원제 골프장의 경우에만 2008년 및 2009년에 상승 추세
  - 그러나 2010년 역시 세금감면혜택이 있던 때였음에도 불구하고 감소함

[그림 IV-3] 권역별 1홀당 내장객 추이

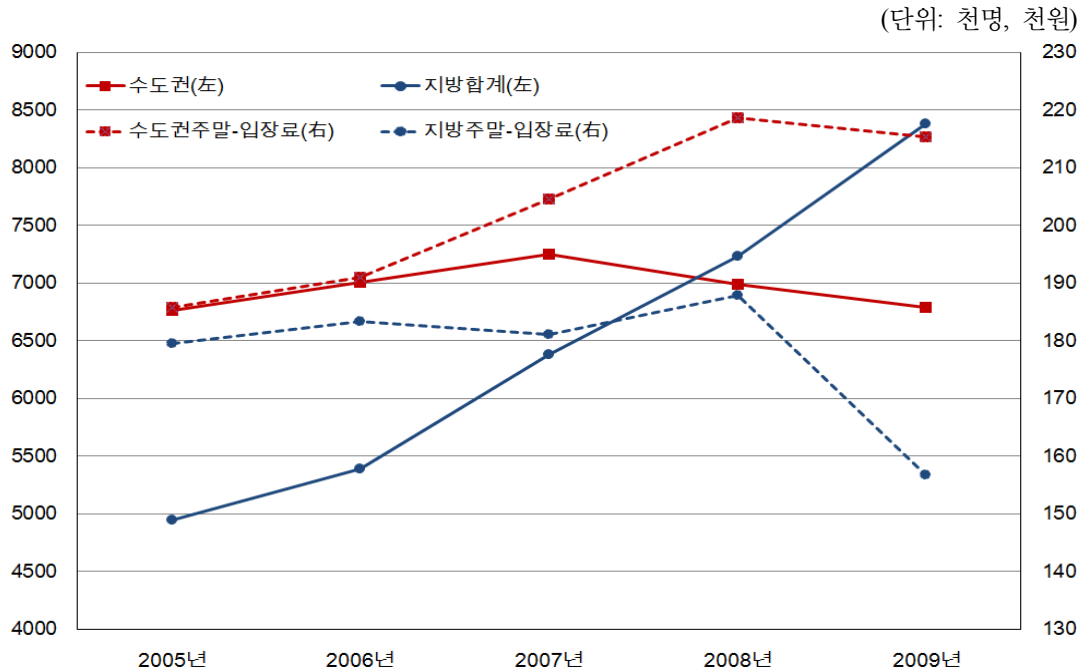
(단위: 명)



자료: 골프장경영협회

- [그림 IV-4]에 따르면, 수도권 밖 회원제 골프장의 비회원 주말 입장료는 개별 소비세 감면 기간 중 인하되었으나 이러한 가격인하가 내장객 수 증가에 얼마나 크게 영향을 주었는지 그래프만을 가지고 판단하기 어려움
  - 수도권 밖 골프장 내장객 수는 꾸준히 증가 추세에 있어 본 증가의 요인이 가격인하에 기인한 것인지의 여부는 평가하기 어려움

[그림 IV-4] 회원제 골프장 주말 입장료(비회원 기준) 및 내장객 추이



자료: 골프장경영협회

## 2. 골프장 입장료 및 내장객 변화 분석

□ 본 절에서는 앞 절에서 도표와 평균값의 추이를 통하여 간략히 살펴본 개별 소비세 감면제도가 골프장 입장료 및 내장객 수에 미치는 영향을 계량경제학적 방법론을 통하여 살펴보려 함

○ 본 연구에서는 먼저 정책효과 분석(treatment effect) 방법론으로 널리 사용되는 이중차분법(Difference-in-Differences; DID)을 중심으로 분석을 진행함<sup>11)</sup>

□ 본 장의 주된 목적은 제주도 내 회원제 골프장에 대한 개별소비세 면제제도의 효과를 살펴보는 것이지만 접근 가능한 데이터의 제약으로 다른 지역의 데이터와 몇 가지 가정에 근거하여 분석을 시작함

11) 박명호·전병힐(2010)의 연구에서도 입장료와 내장객 변화 분석은 거의 유사하게 접근하고 있으며 결과도 거의 유사함. 그러나 박명호·전병힐(2010)에서는 이중차분법 외에 매칭 이중차분법(matching DID)을 함께 사용한 데 반해, 본 연구에서는 이중차분법 외에 회귀단절법, BLP 및 여행비용모형 등 보다 다양한 접근법을 적용함

- 목적에 가장 적합한 데이터는 제주도 내의 회원제 및 대중제 골프장의 개별 소비세 감면제도 전후 골프장 입장료 및 내장객 수에 관한 것임
- 그러나 해당 자료는 현재 존재하지 않아 다른 방법 및 가정을 통하여 간접적으로 추정하여야 함
- 가장 유사한 경우의 자료는 2008년 10월 1일부터 2010년 12월 31일까지 수도권 밖(제주지역 제외) 회원제 골프장에 대한 개별소비세 면제제도임
  - 효과성 분석의 첫 번째 방법은 수도권 밖 골프장에서 나타나는 개별소비세 면제효과와 제주지역 내의 세금감면 효과가 같을 것이라는 가정하에 세금정책 효과를 분석하고자 함

#### 가. 개별소비세 면제에 따른 가격변화 분석

- 현재 골프장경영협회나 대중제 골프장협회에서 제시하는 다수의 효과분석자료에는 모두 감면제도의 전후 입장료 가격의 차이를 제도의 효과로 명시하고 있음
- 그러나 이러한 단순평균의 차이로 접근하는 것은 해당 기간 동안 제도 이외의 요소들에 의해 제도와 상관없이 가격이 변화한 부분조차 모두 제도의 효과로 해석하게 되는 오류를 범하게 됨
  - 예를 들어, 해당 기간 동안 골프장 업체 수가 증가하면서 업체 간 가격경쟁이 심화되어 제도와는 별개로 가격을 낮출 수도 있음
  - 이러한 경우, 전체 가격변화분에서 가격경쟁에 의한 가격조정분을 제외한 나머지 부분만이 제도의 효과로 해석되어야 함
  - 그러나 제도 전후 가격의 단순평균값 차이를 제도의 효과라고 한다면 경쟁에 의해 가격을 낮춘 효과만큼 세제효과를 과대추정(overestimation)하게 됨
- 이러한 추정상의 오류를 최소화하기 위해 본 연구에서는 이중차분법과 회귀단절법(regression discontinuity)이라는 계량기법을 통해 가격효과를 추정함<sup>12)</sup>

- 수도권 및 수도권 밖 지역의 골프장에 관한 개별 자료 (골프장 입장료, 즉 회원 및 비회원의 주중/주말 입장료)를 이용하여 분석을 실시함
  - 골프장경영협회에서 제공한 업체별·연도별 가격자료를 기본 분석 자료로 사용함
  - 분석의 단순화를 위하여 2008년 자료를 제외하고 2007년(개별소비세 면제 전)과 2009년(개별소비세 면제 후) 자료를 이용하여 분석하였음
    - 세금감면제도가 2008년 연중(2008년 9월)에 실시되어 2008년 가격자료를 제도 전후로 분리하는 것이 가용 자료를 가지고는 실제적으로 불가능함
  - 개별 회원제 골프장에 관한 자료 162개소(수도권 72개소, 수도권 밖 90개소) 중 이용 가능한 142개소(수도권 71개소, 수도권 밖 71개소)에 관한 자료를 이용하여 감면제도에 의한 가격인하분을 추정
  
- 분석 결과, 제주도 내 회원제 골프장과 수도권 밖 회원제 골프장의 가격 정책 및 전략이 유사하다는 가정하에 제주도 내 골프장에 대한 개별소비세 면제제도는 비회원 기준 골프장 입장료를 인하하는 효과가 있었을 것으로 판단됨
  - <표 IV-8>의 추정 결과에 따르면, 주중·주말의 회원·비회원 모든 경우에서 가격인하효과가 통계적으로 유의하게 나타남
    - 추정한 비회원 주중·주말 요금에 대한 인하효과는 각각 30,811원, 35,272원 가량으로 개별소비세 면제에 따른 1인당 혜택금액인 21,120원에 보다 높은 수준으로 가격인하가 이루어짐
    - 회원의 경우도 세금면제금액과 유사한 수준에서 가격이 인하됨 (주중: 22,232원, 주말: 21,354원)

12) 두 방법론에 대한 개괄적인 설명은 <부록 1>에서 다루고 있음

<표 IV-8> 개별소비세 면제가 골프장 입장료에 미치는 효과추정

추정치	주중 (비회원)	주중 (회원)	주말 (비회원)	주말 (회원)
2009년 더미×수도권 밖 더미 ( $\beta$ )	-30.811*** (5.283)	-22.232*** (4.541)	-35.272*** (5.854)	-21.354*** (5.325)
2009년 더미 ( $\alpha_1$ )	3.657 (4.392)	-0.341 (3.623)	10.848** (4.952)	-0.410 (4.261)
수도권 밖 더미 ( $\alpha^j$ )	-25.662*** (2.767)	-13.025*** (3.258)	-23.421*** (2.542)	-15.594*** (3.829)
상수항 ( $\alpha$ )	168.535*** (1.830)	50.945*** (2.571)	204.563*** (1.479)	55.959*** (3.090)
수도권 밖 골프장 입장료 변화 (%)	21.6%	58.6%	19.5%	52.9%
수도권 밖 골프장 입장료 변화 (원)	30,811	22,232	35,272	21,354

주: 1. 괄호 안은 robust 표준오차

2. \* : p-value < 10%, \*\* : p-value < 5%, \*\*\* : p-value < 1%

#### 나. 개별소비세 면제에 따른 내장객 변화분석

- 이중차분법을 활용하여 수도권 밖 회원제 골프장의 내장객 수 변화를 분석하고, 이 결과를 통해 제주도 내 회원제 골프장에 대한 개별소비세 면제제도가 골프장 수요 증대에 미치는 효과를 간접적으로 추정함
  - 앞 절에서 적용한 이중차분법 외에 패널데이터가 아닌 횡단면 자료를 이용한 방법, 예를 들어 매칭기법(matching) 혹은 회귀단절법 모형 등을 활용할 여지도 있음
    - 그러나 매칭기법의 경우, 제주지역은 다른 지역과 이질적(거리, 여행 목적 등)이므로 방법론으로 사용하기 부적절한 면이 있음
  - 본 분석에는 내장객 현황이 조사된 총 214개 회원제 골프장 중 누락된 값이 존재하는 골프장을 제외하고 수도권 75개소, 수도권 밖 92개소 데이터가 사용됨

□ <표 IV-9>의 추정 결과상으로, 수도권 밖 회원제 골프장에 대한 개별소비세 면제가 골프 수요에 미치는 효과는 양(+)<sup>13)</sup>의 값으로 나왔으나 통계적으로 유의하지 못함

○ 크게 세 가지 모형을 적용하여 회귀분석을 실시함

- 첫 번째는 가장 단순하게 시간과 장소 더미변수만을 사용한 것임 (<표 IV-9>의 두 번째 열)

- 두 번째, 세 번째 모형(<표 IV-9>의 세 번째, 네 번째 열)은 몇 가지 주요할 것으로 판단되는 설명변수들을 포함한 경우로 이동에 따른 교통 비용을 설명변수에 추가했느냐에 따라 모형을 나눔

○ 첫 번째 모형의 추정결과, 개별소비세 면제정책은 골프장 수요에 양(+)<sup>13)</sup>의 효과를 갖지만 90% 신뢰수준에서 유의한 것으로 나타남

- 내장객 수는 2007년도에 비해 약 18.4% 증대된 것으로 나타나고, 이는 골프장당 평균적으로 17,591명 증가한 것이지만 신뢰수준이 90%에 불과함

○ 두 번째, 세 번째 모형의 추정결과, 모두 평균 내장객 수가 증가한 것으로는 나오고 있으나 통계적으로 유의하지 못하며, 그 크기도 각각 2,824명, 1,578명으로 첫 번째 모형보다 훨씬 작게 추정됨<sup>13)</sup>

□ <표 IV-9>의 다섯 번째부터 마지막 열은 앞의 세 모형과 동일한 설명변수를 사용하되 종속변수를 전체 내장객 수 대신 홀당 내장객 수를 적용한 경우임

○ 이 경우, 첫 번째 모형에서 통계적으로 유의미한 결과가 나옴

○ 그러나 종속변수를 홀당 내장객 수로 할 경우에는 전체 내장객 수를 홀수로 나눈 값이기에 분석 기간 동안 변화한 골프장 홀수에 대한 분석이 동반되어야 함

○ 골프장 분석에서 중요할 것으로 판단되는 설명변수들을 추가할 경우(두 번째, 세 번째 모형)에는 증가인원이 통계적으로 유의미하지 못함

13) 변수 선정에 있어서는 유대중·이상경(2013)을 참고하였음

- 두 번째 모형은 더미변수들과 더불어 골프 수요에 영향을 미칠 수 있으며 시간에 따라 변하는 변수들을 포함하여 추정한 것임
  - 대표적으로 소득수준 변수는 골프 수요에 양(positive)의 영향을 주는 변수로 경기에 영향을 받는 골프 수요의 특성을 반영하고자 함
    - 직관적으로는 소득수준이 높을수록 골프를 더 많이 칠 것으로 예상됨
    - 추정 결과, 예상과 동일하게 양(+)의 효과를 보이며 통계적으로도 유의한 것으로 추정됨
  - 또한 골프는 야외 운동으로 기온 및 강수량에 영향을 받을 수 있음
    - 평균기온은 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타나지만 강수량의 상관관계는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남
  - 총 내장객 수와 홀당 내장객 수 모두 소득수준과 기온변수가 통제되었을 때는 개별소비세 면제정책이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남
  
- 세 번째 모형은 두 번째 모형에 이동에 따른 교통비용 변수를 포함하여 추정한 것임
  - 이동비용은 실질적으로 골프장 입장료와 합하여 골프여행을 구성하는 대표적인 항목으로 골프장 이용수요를 결정하는 중요한 요소가 될 것으로 판단됨
    - 직관적으로는 이동비용이 많이 소요될수록 골프장 이용수요가 줄어들 것으로 예상됨
    - 추정 결과, 예상과 동일하게 음(-)의 효과를 보이며 통계적으로도 유의한 것으로 추정됨
  - 제도 효과에 의한 내장객 수 증가분은 세 모형 중 가장 작게 나타남
    - 중요한 설명변수들이 추가될수록 더미에서 설명하던 것들이 여타 설명변수들이 설명하는 것으로 재분류되고 있으며, 따라서 첫 번째 모형이 제도의 효과를 과대추정하고 있을 가능성이 높은 것으로 판단됨
  - 총 내장객 수와 홀당 내장객 수 모두 이동비용까지 통제되었을 때는 개별소비세 면제정책이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남

**<표 IV-9> 개별소비세 면제가 골프장 내장객 수에 미치는 효과추정  
(2007년 → 2010년)**

종속변수	내장객 수 (천명)	내장객 수 (천명)	내장객 수 (천명)	홀당내장객 (천명)	홀당내장객 (천명)	홀당내장객 (천명)
2009년 더미 × 수도권 밖 더미 ( $\beta$ )	17.59* (9.55)	2.82 (10.65)	1.58 (10.49)	0.86*** (0.30)	0.50 (0.33)	0.46 (0.29)
2009년 더미 ( $\alpha_1$ )	-7.59 (6.41)	-22.40** (9.41)	-15.48* (9.17)	-0.31* (0.18)	-0.50* (0.28)	-0.25 (0.24)
수도권 밖 더미 ( $\alpha^j$ )	-12.21* (7.13)	10.50 (12.44)	26.86* (13.78)	-0.40* (0.23)	-0.11 (0.40)	0.70* (0.39)
log(도시별 평균소득) ( $\delta_1$ )		388.79*** (112.13)	370.86*** (106.19)		8.02** (3.56)	7.66*** (2.75)
연 평균기온 ( $\delta_2$ )		12.43*** (2.81)	18.80*** (3.16)		0.53*** (0.10)	0.82*** (0.10)
연 강수량 ( $\delta_3$ )		-0.00 (0.01)	-0.01 (0.01)		-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)
이동비용 ( $\delta_4$ )			-11.96** (5.69)			-0.62*** (0.18)
상수항 ( $\alpha$ )	97.44*** (4.65)	-3708.89* (1051.12)	-3492.68* (998.95)	4.14*** (0.13)	-77.60** (33.04)	-71.75*** (25.76)
평균 내장객수 변화 (명)	△17,591	△2,824	△1,578	△860	△501	△464
제주지역 내장객수변화 (명) <sup>4)</sup>	△457,378	△73,427	△41,027	△487,501	△283,818	△263,105

주: 1. 괄호 안은 robust 표준오차  
 2. \* : p-value < 10%, \*\* : p-value < 5%, \*\*\* : p-value < 1%  
 3. 이동비용 = 서울시청으로부터 거리(km)/12.4\*해당년도 평균 휘발유 가격\*2  
 4. 제주도 내 회원제 골프장에 대한 개별소비세 감면효과가 수도권 밖 회원제 골프장에 대한 개별 소비세 감면 효과와 같다는 가정하에 (평균 내장객 수 × 제주도 내 회원제 골프장 수) 로 추정

- 세금감면제도의 도입이 골프장 이용수요에 미친 영향을 알아보는 것 못지않게 제도의 폐지가 골프장 이용수요에 어떠한 영향을 주었는지 파악하는 것도 효과성을 파악하는 데에 매우 의미 있는 분석임
  - 제도의 도입과 폐지효과를 모두 분석한 결과, 각 변수별로 계수의 부호와 통계적 유의성이 일관되게 유지된다면(robustness check) 모형 분석의 결과를 더욱 견고하게 지지할 수 있음
  - 본 연구가 동 제도의 일몰을 앞두고 폐지 여부를 판단하기 위한 자료라는 측면에서 볼 때, 제도의 도입효과를 보는 것 이상으로 제도의 폐지효과를 예상하는 것이 의미를 가질 수 있음
  
- <표 IV-10>에서 확인할 수 있듯, 제도 일몰로 인한 수도권 밖 골프장의 수요 감소 효과를 추정한 결과, 각 설명변수와 제도효과의 부호는 일관되게 나왔으며 제도 효과의 유의성도 도입효과 분석의 경우와 마찬가지로 낮게 나타남
  - 개별소비세 면제제도의 도입으로 인한 수도권 밖 골프장의 수요 증대 효과와 마찬가지로 총 내장객 수를 종속변수로 하여 추정한 결과, 제도 폐지의 효과는 통계적으로 유의하지 않은 수준에서 음(-)의 값으로 추정됨
  - 반면, 홀당 내장객 수를 종속변수로 하여 추정하였을 때는 유의수준 5%에서 내장객 수의 감소가 나타남
  
- 입장료 가격 및 내장객 수 변화를 분석한 결과를 요약하면, 개별소비세 면제 제도로 인한 가격인하 효과는 명확하였으나 내장객 수의 변화는 통계적으로 유의미하지 않음
  - 면제제도 도입 시, 평균 내장객 수는 증가한 것으로 나오고 있으나 통계적으로 확실히 지지받기에는 유의성이 낮았으며, 주요한 설명변수들이 추가될수록 제도의 효과는 더 작은 것으로 추정됨
  - 면제제도 폐지 시에도 내장객 수가 감소한 것으로 나타나고 있어 제도 효과의 방향성은 일관성이 있으나, 감소효과 역시 통계적으로 유의하지 않게 나타남

<표 IV-10> 개별소비세 감면제도 일몰이 골프장 내장객 수에 미치는 효과추정  
(2010년 → 2011년)

종속변수	내장객 수 (천명)	내장객 수 (천명)	내장객 수 (천명)	홀당내장 객(천명)	홀당내장 객(천명)	홀당내장 객(천명)
2011년 더미 × 수도권 밖 더미 ( $\beta$ )	-13.75 (8.88)	-11.17 (8.57)	-11.24 (8.57)	-0.60** (0.24)	-0.54** (0.23)	-0.55** (0.23)
2011년 더미 ( $\alpha_1$ )	1.65 (5.82)	-7.26 (10.80)	-6.19 (11.11)	0.06 (0.15)	-0.04 (0.27)	0.05 (0.27)
수도권 밖 더미 ( $\alpha^j$ )	12.49* (6.41)	7.76 (8.86)	11.19 (9.94)	0.66*** (0.18)	0.35 (0.22)	0.63** (0.27)
log(도시별 평균소득) ( $\delta_1$ )		223.10** (86.53)	223.63** (86.88)		3.28 (2.38)	3.32 (2.39)
연 평균기온 ( $\delta_2$ )		12.52*** (2.41)	13.78*** (2.77)		0.52*** (0.08)	0.62*** (0.09)
연 강수량 ( $\delta_3$ )		-0.03 (0.02)	-0.03 (0.02)		-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)
이동비용 ( $\delta_4$ )			-3.46 (5.18)			-0.28** (0.14)
상수항 ( $\alpha$ )	84.49*** (4.10)	-2142.92** * (819.73)	-2127.05** (826.04)	3.57*** (0.11)	-33.22 (22.30)	-31.92 (22.43)
평균 내장객수 변화 (명)	▽13,750	▽11,170	▽11,238	▽605	▽544	▽549
제주지역 내장객수변화 (명) <sup>4)</sup>	▽357,495	▽290,421	▽292,189	▽342,831	▽308,386	▽311,355

주: 1. 괄호 안은 robust 표준오차

2. \* : p-value < 10%, \*\* : p-value < 5%, \*\*\* : p-value < 1%

3. 이동비용 = 서울시청으로부터 거리(km)/12.4\*해당년도 평균 휘발유 가격\*2

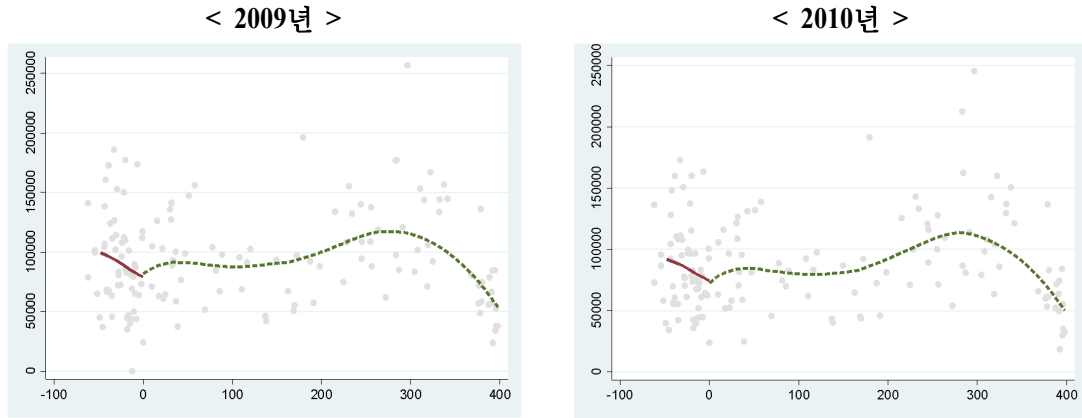
4. 제주도 내 회원제 골프장에 대한 개별소비세 감면효과가 수도권 밖 회원제 골프장에 대한 개별소비세 감면 효과와 같다는 가정하에 (평균 내장객 수 × 제주도 내 회원제 골프장 수) 로 추정

#### 다. 회귀단절법을 통한 분석

- 지금까지는 제도의 효과를 분석하기 위해 이중차분법을 이용하였으나, 분석 결과가 얼마나 견고한 것인지를 확인(robustness check)하기 위해 다른 모형을 통한 분석도 필요할 것으로 보임
  - 골프장 수요 변화를 분석하는 데 이중차분법을 사용하면 제도효과가 과대 추정될 소지가 있음<sup>14)</sup>
  - 이를 보완하기 위해 본 절에서는 회귀단절법으로 내장객 수의 변화를 다시 분석함
  
- 이중차분법과 마찬가지로 회귀단절법 적용에 있어서도 제주도 내 회원제 골프장에 실시되고 있는 개별소비세 면제제도의 효과를 직접적으로 추정하는 대신 간접 추정방법을 사용함
  - 가용 자료의 부족으로 직접 추정이 불가능한 상황임
  - 이에 따라 수도권 밖 회원제 골프장에 실시되었던 개별소비세 면제제도의 효과를 분석하여 간접적으로 추정하고자 함
  
- 그러나 제주지역의 골프장은 다른 지역과 이질성이 상당하여 과대추정의 가능성이 있음
  - 특히, 접근성에 있어서 다른 지역과는 차이가 크기 때문에 수도권 지역의 골프장 이용수요가 수도권 밖으로 이동하는 것보다 제주도로 이동하는 것은 더 어려움
  - 수도권 밖 지역의 면제제도 효과보다 제주도에 대한 면제제도 효과가 수요대체효과는 작을 것으로 예상할 수 있는바, 두 제도효과가 동일하다고 가정하고 추정할 경우 과대추정될 가능성이 높음

14) 이에 대한 자세한 설명은 <부록 1>의 '나. 회귀단절법'에서 다루고 있음

[그림 IV-5] 회귀단절법 추정결과



평균 내장객수 변화 (명) (표본오차)	2,619 (16,655)	평균 내장객수 변화 (명) (표본오차)	-1,954 (16,109)
제주지역 내장객수 변화 (명)	68,082	제주지역 내장객수 변화 (명)	-50,794

□ [그림 IV-5]에서 보는 바와 같이, 수도권과 수도권 밖 골프장에 입장객 수에서 급격한 변화(jump)가 보이지 않아 회귀단절법에서도 이중차분법에 의한 분석 결과를 지지하고 있음

- 회귀단절법의 추정값 역시 2009년 및 2010년에 모두 유의하지 않은 것으로 나타났으며, 2010년의 경우에는 음(-)의 값을 나타내기도 함
- 회귀단절법에 의한 2009년의 분석 결과, 이중차분법을 통하여 추정된 내장객수 증가분보다 작은 값으로 추정됨
  - 이러한 점은 부록에서 설명하는 바와 같이, 이중차분법에서 실험군과 대조군의 시간적 추이(time trend)가 동일하다는 가정이 성립하지 않아 과대 추정되었기 때문인 것으로 판단됨

### 3. 골프장 수요함수 추정

□ 앞 절에서는 정책효과 추정방법론인 이중차분법(DID)을 중심으로 제주도 회원제 골프장의 개별소비세 감면효과를 간접 추정하였음

- 앞에서도 언급한 바와 같이, 제주지역의 개별소비세 면제정책 실시 전과 후를 비교할 수 있는 데이터가 존재하지 않음
  - 따라서 그와 유사한 정책인 수도권 밖 회원제 골프장에 대해 개별소비세를 감면해 준 시기의 데이터를 이용하여 효과를 간접적으로 추정하였음
- 이러한 분석이 타당하기 위해서는 기본적으로 제주도 내 골프장 수요가 수도권 밖 골프장 수요와 동질성을 갖는다는 가정이 성립되어야 하나 이러한 가정은 제주지역의 특수성을 감안할 때 상당히 강한 가정임
- 동질성을 저해하는 가장 큰 요소로 교통에 대한 시간적·금전적 비용의 차이를 꼽을 수 있음
- 예를 들어, 타 지역의 골프장은 자가운전을 통하여 1~2시간 내에 보통 접근이 가능하나 제주도 내 골프장은 제주도 거주자를 제외하고는 항공편이나 배편을 이용하여 이동하여야 함
- 항공편의 이용은 금전적인 교통비뿐만 아니라 공항을 거쳐 제주까지 가는 데에 걸리는 시간도 다른 지역에 비해 많이 소요된다는 제약요소가 있어 당일치기로 골프여행을 다녀오기 곤란함<sup>15)</sup>
  - 따라서 도외인의 경우 제주지역의 골프여행은 숙박을 동반한 여행이 절대적으로 많을 것임은 쉽게 예상할 수 있음
  - 이러한 점은 제주도 내 골프장 이용수요가 다른 지역의 골프장 이용수요와는 이질성을 갖는 요소가 됨
- 본 절에서는 수요함수를 추정하여 수요의 가격민감도를 파악하고, 이를 근거로 골프장 이용료가 수요에 얼마나 영향을 미치는지 분석하여 앞 절의 내장객 수 변화 분석이 얼마나 타당했는지 확인하고자 함
- 앞 절의 분석에 따르면, 세금감면제도로 인한 가격효과는 분명하나 수요유발 효과는 분명하지 않은 것으로 나타남

15) 배편은 이동시간이 더 많이 소요되므로 더욱 당일치기 여행이 어려움

- 만일 골프장 이용수요 함수를 추정한 결과, 가격민감도가 낮아 수요가 가격에 민감하게 반응하지 않는다면 이는 앞 절의 분석 결과와 일맥상통하는 결과라고 볼 수 있음
- 골프장 이용수요를 파악하기 위해 이 절에서는 BLP 모형과 여행비용모형의 두 가지 방법을 사용하여 각 모형 추정 결과를 비교분석하고자 함<sup>16)</sup>
  - BLP 모형(Berry-Levinsohn-Pakes Model)을 통해서는 전국 주요 골프장의 특성변수들을 활용해서 실증 자료를 근거로 수요함수를 추정함
  - 여행비용모형(Travel Cost Model)에서는 골프장 이용수요를 파악하고자 실시한 설문조사 결과를 기본 자료로 하여 골프여행에 소요되는 비용과 골프장 이용수요의 관계를 파악함

#### 가. BLP 모형을 통한 수요함수 분석

- 입장료와 기타 설명변수들을 사용하여 BLP 모형을 구축함
  - 회원 입장료는 회원권의 종류 및 다른 요소들에 의해 결정되기 때문에 본 분석에서는 비회원 입장료만을 추정에 이용함
  - 기타 설명변수로는 이동비용, 평균기온, 강수량, 도시별 평균소득 및 골프장 연식 등을 사용함
  - 주중 및 주말 비회원 입장료는 모두 골프수요에 영향을 미치는 요소이지만 비례적인 관계이므로 함께 사용하면 다중공선성의 문제가 발생하여 각각 이용하여 추정
- 입장료가 외생적으로 결정된다고 가정할 때는 OLS 모형(Ordinary Least Squares Model)을, 입장료가 내생적으로 결정된다고 가정할 때는 도구변수 모형(Instrument Variable Model)을 적용하여 추정함<sup>17)</sup>

16) 모형에 대한 구체적인 설명은 <부록 1> '2. 골프장 수요함수 추정방법론'을 참고할 것

17) <표 IV-11>에서 OLS1, OLS2는 각각 OLS 모형을 연도 더미변수 포함여부에 따라 나눈 모형들이고, IV1, IV2는 도구변수 모형을 연도 더미변수 포함여부에 따라 나눈 것임

- 자료접근이 가능한 전국의 모든 골프장(제주도 포함)을 표본으로 사용하여 추정함
  - 이와 함께 제주도 내 골프장만을 자료로 하여 별도로 추정하였으나, 그 결과가 전국 모형과 큰 차이가 없고, 표본의 크기도 매우 작아 보고서에서는 생략함
  
- <표 IV-11>에서 확인 가능한 것처럼 연도 더미변수(year dummy)를 이용하여 추정한 경우에 있어서 입장료는 골프장 수요에 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남
  - 홀수를 제외한 다른 설명변수들 역시 통계적으로 유의하지 않게 나타남
  - 골프장별 더미변수들은 대부분 유의하게 나타나는 것으로부터 골프장별 관측되지 않은 특성(unobserved characteristics)이 골프장 수요에 결정적인 영향을 주고 있음을 알 수 있음<sup>18)</sup>
  - 연도 더미변수를 추가함으로써 연도별로 관측되지 않는 특성들의 효과를 구분하여 추정이 가능하므로 연도 더미변수가 없는 모형의 결과는 식별(specification)에 있어서 문제가 있을 것으로 판단됨
    - 연도 더미의 사용으로 관측되지 않는 특성들이 무엇인지 또는 각각의 효과가 얼마나 되는지를 개별적으로 분리해 낼 수는 없지만, 이러한 특성들로 인한 효과를 더미의 계수로 복합적으로 분리해 냄으로써 관측되는 설명변수에 의한 효과를 보다 정확하게 추정할 수 있게 됨
  
- BLP 모형(구조모형)을 통한 수요함수의 추정결과는 이중차분법 및 회귀단절법의 추정결과와 일관됨
  - 골프장 수요에 영향을 미치는 주요 영향변수에 그린피는 통계적으로 유효하지 않거나, 미미한 정도임
  - 모형으로서 타당성이 큰 연도 더미변수가 들어간 모형들에서 모두 입장료의 영향이 통계적으로 유의하지 못함

18) 관측되지 않은 특성 (unobserved characteristics)으로 골프장별 품질(quality) 등을 고려할 수 있음

- 현실에서는 입장료가 외생적이기보다 내생적일 가능성이 크다는 점에서 <표 IV-11>의 모형 중에서 IV2의 모형이 가장 현실에 가깝다고 볼 때, 통계적 유의성 및 계수의 절대적인 크기 모두 미미하여 앞의 이중차분법과 회귀단절법에 따른 분석 결과를 지지하고 있음

□ 개별소비세 면제제도를 통한 골프장 입장료의 인하가 제주도 내 골프장 수요 증대에 미치는 영향은 매우 작은 것으로 나타남

- 모든 모형에서 제주도의 교차가격탄력성 값은 매우 작게 추정됨
- 따라서 설령 이 값이 통계적으로 유의하다 할지라도 제주도 내 골프장이 저가 경쟁으로 타 지역에서 이용수요를 견인하기는 어려울 것임을 암시함

<표 IV-11> 골프장 수요함수 추정결과

추정모형	OLS1	OLS2	IV1	IV2
비회원 주중 그린피 (천원)	-0.0067* (0.004)	-0.0067 (0.005)	-0.0058*** (0.001)	-0.0004 (0.007)
도시별 평균소득	0.0318 (0.058)	0.0398 (0.061)	0.0227 (0.031)	0.0107 (0.053)
홀 수	-0.2349*** (0.025)	-0.1492 (0.297)	-0.2369*** (0.019)	-0.4239 (0.366)
연평균기온	-0.0038 (0.038)	-0.1391 (0.371)	-0.0073 (0.037)	0.2244 (0.461)
연 강수량	-0.0046 (0.006)	-0.0083 (0.006)	-0.0034 (0.005)	-0.0069 (0.006)
이동비용 (천원)	-0.0106 (0.009)	-0.0086 (0.011)	-0.0092* (0.005)	0.0042 (0.016)
연도 터미변수		○		○
가격탄력성 (전국평균)	-0.915	-0.910	-0.790	-0.056
교차가격탄력성 (전국평균)	0.003	0.003	0.003	0.0002
가격탄력성(제주평균)	-0.934	-0.928	-0.806	-0.057
교차가격탄력성(제주평균)	0.003	0.003	0.002	0.0002

주: 1. 괄호 안은 robust 표준오차  
 2. \* : p-value < 10%, \*\* : p-value < 5%, \*\*\* : p-value < 1%  
 3. 이동비용은 서울시청으로 부터의 거리에 연비 12.7km/ℓ 및 각 연도 서울지역 평균 휘발유 가격을 적용하여 계산하였고, 제주지역은 연도별 김포-제주 간 평균항공요금을 이용하였음

#### 나. 여행비용모형을 통한 수요함수 분석

- BLP 모형을 통한 분석과정에서 내재된 한계를 보완하기 위해 설문조사를 기반으로 한 여행비용모형을 추가로 분석함
  
- BLP 모형을 추정하는 과정에서 비록 실제 관측치 자료를 사용하였으나 자료의 정교함 등에서 한계를 내포하고 있음
  - 예를 들어, 이동비용의 경우는 각 골프장에 대해 서울시청으로부터의 떨어진 거리를 기초로 평균 연료비를 곱하여 산정함
  - 거리기준을 서울시청으로 정한 것은 수도권에 가장 골프 수요가 많을 것으로 보고 수도권의 중심인 서울, 그 서울의 중심지로 시청을 선택한 것이지만 이것 역시 가정과 일반화를 기반으로 하고 있음
  
- 이러한 수요함수 추정 과정에서의 한계를 보완하는 방법으로 설문조사라는 전혀 다른 자료를 활용하게 됨
  - 실제 골프장 이용객들을 대상으로 실시한 설문조사를 통해 이용객들이 체감하고 있는 골프장 가격의 민감도를 추정함
  - 설문조사 중 민감도와 관련된 가상질문에 대한 응답 자료는 실제 관측치가 아니라 응답자의 진술(stated preferences)을 토대로 분석한다는 점에서 또 다른 한계가 있음
  - 그러나 설문조사 중 응답자가 다녀온 골프여행의 비용, 기간 등에 대한 자료는 응답자의 경험한 것을 기술한 것으로 현시선호(revealed preferences) 자료에 가까운 것으로 판단됨
    - 따라서 여행비용모형은 진술선호에 기초한 설문 문항보다 객관적인 결과를 도출할 것으로 기대됨
  
- 가상질문의 경우, 설문지 문항 내용에 따라서도 결과가 달라질 수 있음을 감안하여 여러 가지 방법으로 가격이 수요에 미치는 영향을 파악함

- 직접적으로 가격이 바뀔 때 골프장 이용횟수가 어떻게 바뀌게 될지 질문함
    - 가격탄력성의 개념에 유사한 답변을 유도함
  - 자신의 이용횟수에 변화를 주게 할 가격변화의 임계치가 어디인지 물어봄
    - 골프여행 횟수의 한계변화(marginal change)를 가져오는 가격변화 수준을 파악함
- 응답자가 경험한 골프여행에 대해서는 한번 골프여행을 갈 때 소요되는 비용과 시간, 라운드 횟수 등을 질문함
- 골프여행에 대한 기초자료를 근거로 여행비용모형을 추정할 수 있으며, 여행비용모형을 통해 골프장 이용수요에서 가격의 영향력 정도를 파악함
- 직접적인 가격 변화와 관련된 질문에도 개별소비세 감면제도에 의해 변할 수 있는 가격 수준으로는 골프장 이용횟수를 크게 변화시키지 않을 것으로 응답함<sup>19)</sup>
- 본 연구를 위해 실행한 여행비용모형에서는 수도권과 수도권 밖, 제주지역을 나누어 분석하였으며, 각각에 대해 대체재인 타 지역 골프장을 감안한 경우와 그렇지 않은 경우를 구별해 분석함
- 골프장은 수도권 회원제, 수도권 밖 회원제, 제주도 내 회원제 골프장을 각각 구분하여 분석함
  - 종속변수는 응답자의 연간 라운드 횟수임
  - 독립변수에는 개인의 특성변수(성별, 나이, 해당 지역 골프장의 회원권 보유 여부, 교육수준, 결혼 여부, 소득수준)와 해당 지역 회원제 골프장에 1회 라운드에 소요되는 여행비용을 사용함
    - 라운드당 여행비용은 설문지 중 1회의 골프여행에 소요되는 여행비용에서 1회의 골프여행에서 즐기는 평균 라운드 횟수로 나누어 산출함

19) 자세한 내용은 본 보고서 III.3.‘설문조사를 통한 골프장 이용수요 특성 분석’에서 정리함

- 대체재를 감안할 경우, 제주와 수도권 밖에 대해서는 수도권 회원제 골프장을 대체재로 삼고, 수도권에 대해서는 수도권 밖 회원제 골프장을 대체재로 적용함
- 총 여섯 개의 모형에서 표본 수는 최대 416개에서 최소 145개의 범주를 가짐
- 제주도 내 회원제 골프장을 이용한 응답자가 상대적으로 적어 제주도 내 모형에서는 표본 수가 대체재가 없는 모형과 있는 모형에서 각각 192개, 145개였음
  - 수도권이 가장 응답자가 많아 대체재가 없는 모형과 있는 모형에서 각각 416개와 240개의 표본 수로 모형을 실행함
- 여행비용모형을 실행하여 분석한 결과, 골프장 이용수요를 결정하는 요소들은 지역별로 차이가 있는 것으로 나타남(<표 IV-12> ~ <표 IV-17> 참고)
- 수도권의 경우, 골프여행비용보다는 회원권 보유여부, 개인소득수준, 나이가 유의미한 변수로 분석됨(<표 IV-12>, <표 IV-13> 참고)
  - 제주도의 경우, 제주지역 골프여행비용과 대체지역 골프여행비용이 유의미한 변수로 분석됨
- 제주도 내 회원제 골프장에 대한 두 개의 여행비용모형에서 모두 개별소비세 감면금액으로는 연간 라운드 횟수를 1회도 채 변화시키지 못하는 것으로 나타남(<표 IV-16>, <표 IV-17> 참고)
- 대체 골프장을 감안한 모형과 그렇지 않은 모형 각각에 대해 동 제도에 의한 감면세액 규모의 여행비용 변화는 연간 라운드 횟수를 각각 0.7, 0.5회 변화시킬 것으로 추정됨
- 또한 제주지역에서는 여행비용 중 골프장 이용료가 차지하는 비중은 크지 않아 골프장 이용료의 가격변화에는 상대적으로 덜 민감할 것으로 평가됨

- 제주지역의 골프여행에 대해 응답한 사람들은 회원제 골프장을 이용할 경우 74.5만원을, 대중제 골프장을 이용할 경우 62.2만원을 한 번의 골프여행에서 지출하는 것으로 답함
- 응답된 여행비용을 기준으로 할 때, 회원제 골프장에 대한 개별소비세는 골프여행 비용에서 7% 수준에 불과함<sup>20)</sup>

<표 IV-12> 수도권 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 미반영 시)

	계수 추정치	표준오차	t-값	P-값
성별	-2.85	2.74	-1.04	0.30
나이	0.76	0.13	5.98	0.00
해당지역 회원권 보유 여부	19.48	2.41	8.08	0.00
수도권 회원제 골프장 여행비용	-0.17	0.12	-1.37	0.17
교육수준	6.15	3.24	1.9	0.06
결혼 여부	-1.56	7.46	-0.21	0.83
소득	3.59	1.26	2.85	0.01
상수	-28.28	10.25	-2.76	0.01
관측값 수	416			
R 제곱값	0.347			
조정 R 제곱값	0.336			

<표 IV-13> 수도권 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 반영 시)

	계수 추정치	표준오차	t-값	P-값
성별	-5.34	3.55	-1.5	0.13
나이	0.60	0.18	3.24	0.00
해당지역 회원권 보유 여부	19.08	3.06	6.22	0.00
수도권 회원제 골프장 여행비용	0.10	0.16	0.63	0.53
수도권 밖 회원제 골프장 여행비용	0.05	0.13	0.37	0.71
교육수준	9.59	4.17	2.3	0.02
결혼 여부	2.38	10.69	0.22	0.82
소득	5.65	1.74	3.25	0.00
상수	-33.73	14.80	-2.28	0.02
관측값 수	240			
R 제곱값	0.335			
조정 R 제곱값	0.312			

20) 응답자들은 평균적으로 한 번의 골프여행에서 74.5만원의 비용이 소요되었으며, 한 번의 골프여행에서 2.5회 정도의 라운드를 즐기는 것으로 나타났음. 개별소비세는 라운드 별로 부과되므로 라운드 횟수를 가중하여 전체 비용에서의 비중을 산출함.

<표 IV-14> 수도권 밖 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 미반영 시)

	계수 추정치	표준오차	t-값	P-값
성별	-0.36	2.51	-0.14	0.89
나이	0.16	0.13	1.22	0.23
해당지역 회원권 보유 여부	6.09	2.42	2.52	0.01
수도권 밖 회원제 골프장 여행비용	-0.07	0.09	-0.78	0.43
교육수준	1.65	2.95	0.56	0.58
결혼 여부	4.26	7.57	0.56	0.57
소득	0.99	1.26	0.79	0.43
상수	-3.93	10.02	-0.39	0.70
관측값 수	283			
R 제곱값	0.045			
조정 R 제곱값	0.021			

<표 IV-15> 수도권 밖 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 반영 시)

	계수 추정치	표준오차	t-값	P-값
성별	-1.73	1.65	-1.04	0.30
나이	0.05	0.08	0.56	0.58
해당지역 회원권 보유 여부	5.90	1.54	3.84	0.00
수도권 밖 회원제 골프장 여행비용	-0.03	0.06	-0.44	0.66
수도권 회원제 골프장 여행비용	0.05	0.08	0.7	0.49
교육수준	-0.76	1.95	-0.39	0.70
결혼 여부	3.41	5.01	0.68	0.50
소득	0.13	0.80	0.16	0.87
상수	2.46	6.93	0.36	0.72
관측값 수	240			
R 제곱값	0.076			
조정 R 제곱값	0.044			

<표 IV-16> 제주도 내 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 미반영 시)

	계수 추정치	표준오차	t-값	P-값
성별	7.25	4.45	1.63	0.11
나이	0.25	0.19	1.3	0.20
해당지역 회원권 보유 여부	-2.37	5.49	-0.43	0.67
제주도 내 회원제 골프장 여행비용	-0.33	0.07	-4.77	0.00
교육수준	-3.48	5.91	-0.59	0.56
결혼 여부	0.18	8.80	0.02	0.98
소득	-0.87	1.84	-0.47	0.64
상수	9.87	12.41	0.8	0.43
관측값 수	192			
R 제곱값	0.130			
조정 R 제곱값	0.097			

<표 IV-17> 제주도 내 회원제 골프장 여행수요모형 결과(대체재 반영 시)

	계수 추정치	표준오차	t-값	P-값
성별	1.37	3.53	0.39	0.70
나이	0.09	0.15	0.58	0.56
해당지역 회원권 보유 여부	3.88	4.09	0.95	0.34
제주도 내 회원제 골프장 여행비용	-0.23	0.06	-4.08	0.00
수도권 회원제 골프장 여행비용	0.40	0.11	3.58	0.00
교육수준	1.97	4.95	0.4	0.69
결혼 여부	-0.09	7.62	-0.01	0.99
소득	0.05	1.44	0.04	0.97
상수	0.06	11.29	0.01	1.00
관측값 수	145			
R 제곱값	0.185			
조정 R 제곱값	0.138			

## 4. 지역경제 파급효과

### 가. 연구 대상 및 지역

- 본 연구에서는 2005년도 지역산업연관표를 바탕으로 골프장 개별소비세 면제 정책의 경제적 파급효과를 분석하고자 함
  
- 이를 위해 개별소비세 면제로 인한 외생수요의 정의를 우선적으로 명확히 해야 함
  - 만약 외생수요 증가를 외부 관광객의 증가로 가정할 경우 개별소비세 면제 효과는 관광업 전체에 1차적으로 영향을 미치게 됨
  - 반면, 외생수요의 증가가 골프장 이용객으로 해석될 경우 개별소비세 면제 효과는 오직 골프장 산업에만 한정됨
  - 본 연구의 자료를 통해서는 두 가지 경우의 구분이 불가능함에 따라 각 가정에 따른 파급효과와 그 차이를 분석하고자 함
  
- 다음으로 관광업의 지역산업연관표상의 정의가 필요함
  - 골프산업은 168개 산업 부문 중 오락서비스산업에 속함
  - 관광업의 경우, 많은 산업이 연관되어 있어 지역산업연관표상의 특정 부문으로 한정지을 수 없음
  
- 본 연구에서는 관광산업에 속한 세부부문을 합쳐 ‘관광업’ 부문으로 재분류하여 지역산업연관표 분석에 이용함
  - 이강욱(2009)의 정의에 따라 관광산업을 도소매(관광쇼핑), 음식점(식음료), 숙박, 여객운송(철도 운송, 도로 운송, 수상 운송, 항공 운송), 운수보조서비스(운수보조), 기타사업서비스(차량임대업), 문화서비스(문화예술공연), 오락서비스(운동경기 오락유흥)를 포함하는 것으로 정의함

- 재분류된 산업연관표는 Hwkins-Simon condition을 만족하는 것으로 나타남<sup>21)</sup>
- 연구 대상 지역은 제주도로 한정하며, 지역 내 파급효과만을 분석대상으로 함
  - 제주도의 경우, 광업 및 제조업 분야의 타 지역 의존도가 매우 높음
  - 이에 따라 산업연관표상의 총산출이 0인 부분은 본 연구에서 제외됨(78 부문 기준으로 석탄 및 원유, 금속 광석, 담배, 섬유사 및 직물, 석탄제품, 합성수지 및 합성고무, 화학섬유, 철강 제1제품, 영상, 음향 및 통신기기, 가정용전기기기, 자동차, 기타 수송장비 부분은 제외)
  - 제주지역 내 잔폐물의<sup>22)</sup> 경우, 잔폐물 발생액을 잔폐물 종류와 상관없이 잔폐물 항목에 일괄계상함(한국은행(2014))

#### 나. 파급효과 분석결과

- 제주지역 관광업에 대한 외생수요 증가는 다른 산업에 비해 제주지역 경제에 상대적으로 큰 파급효과를 가지며, 정책 효과의 크기는 정책 효과에 영향을 받는 외생수요에 대한 가정에 따라 다양하게 나타남
- 관광산업에 속한 세부부문의 평균 생산유발효과는 전 산업 평균보다 높은 1.60으로 예측됨 (<부표 2-1> 참고)
  - 제주지역의 전 산업 평균 생산유발효과는 1.46으로 예측된 가운데, ‘교육 및 보건’ 부문이 가장 큰 생산파급효과(1.81)를 가지며 기타운수관련서비스(1.80)와 공공행정 및 국방(1.77)이 그 뒤를 따름

21) 산업 부문 j가 자신의 생산물을 직간접적으로 생산에 사용한다고 가정할 경우, Hwkins-Simon condition은 산업 j부문의 생산을 1단위 늘리기 위해 직간접적으로 투입되는 산업 j의 생산물의 합이 1보다 적어야 된다는 조건임(Takayama(1985))

22) 잔폐물은 투입요소의 값이 부(-)인 경우를 말하며, 재화의 생산이나 처분과정에서 발생하는 재활용 가능 물질로서 발생부문에서 유상으로 판매하는 고철, 파지, 폐플라스틱 등이 해당됨. 발생부문에서 유상 판매하지 않고 무상으로 처리하는 재활용 물질에 대해서는 잔폐물에 포함되지 않고 자원 재활용서비스 부문에 포함됨(한국은행(2014))

- 관광산업에 속한 부문 중 앞서 언급한 ‘기타운수관련서비스’ 부문이 가장 큰 생산과급효과를 가지며, 문화서비스(1.71)와 기타사업보조서비스부문(1.70)이 그 뒤를 따름
    - 오락산업의 생산유발효과는 1.54로 계측됨
  - 관광업 부문의 생산유발효과는 1.54로 계측되었으며, 관광부문에 속한 세부 부문의 평균 생산유발효과와 비슷하게 계측됨
    - 이는 관광업에 대한 수요가 1단위 증가하였을 경우, 제주지역의 생산이 1.54단위만큼 증가함을 나타냄 (<부표 2-3> 참고)
- 관광산업에 속한 세부부문의 평균 취업유발효과는 10억원당 35.2명으로 산업 전체 평균인 24.5명/10억원보다 다소 높게 나타남 (<부표 2-2> 참고)
- 구체적으로, 섬유 및 가죽제품 부문이 가장 높은 취업유발효과를 가지며 (114.6명/10억원), 도소매 부문(60.5명/10억원)과 정밀기기 부문(50.9명/10억원)이 그 뒤를 따르는 것으로 나타남
  - 관광산업에 속한 산업 부문의 경우, 대부분이 산업 전체 평균보다 큰 취업유발효과를 가지며, 여객운송 부문(18.5명/10억원), 운수보조서비스 부문(5.7명/10억원), 그리고 오락서비스 부문(13.4명/10억원)은 상대적으로 작은 취업유발효과를 가지는 것으로 계측됨
  - 관광업 부문의 취업유발효과는 36.2명/10억원이며, 이는 관광업 부문에 대한 외생수요가 10억원 증가하였을 경우, 제주지역 취업자가 약 36명 증가하는 것을 의미함 (<부표 2-4> 참고)
- 부가가치 유발효과 역시 관광 산업에 속한 세부부문의 평균(0.97)이 제주지역 전 산업 평균(0.65)보다 높은 것으로 나타남 (<부표 2-2> 참고)
- 관광업 부문에 속한 세부부문 중 운수보조서비스(1.46), 기타사업서비스(1.15), 숙박 부문(1.02)이 가장 큰 부가가치 유발효과를 가지는 것으로 계측됨
    - 이 중 운수보조서비스의 경우 전 산업에서 가장 큰 부가가치 유발효과를 가지는 것으로 계측됨

- 오락서비스 부문의 부가가치 유발효과는 1.00으로 계측됨
- 세부부문을 합쳐 재분류한 관광업 부문의 경우, 부가가치 유발효과가 0.82로 계측됨
  - 이는 관광업 부문에 대한 최종수요가 1단위 증가하였을 경우, 부가가치가 0.82단위 증가하는 것으로 해석할 수 있음 (<부표 2-4> 참고)
- 마지막으로 관광업에 속한 세부부문의 평균 생산세 유발효과(0.07) 역시 전 산업 평균 생산세 유발효과(0.05)보다 큰 것으로 계측됨 (<부표 2-2> 참고)
  - 관광업에 속한 세부부문 중 오락서비스(0.26), 음식점 부문(0.14)은 제주지역 전 산업 부문 중 가장 큰 생산세 유발효과를 가지는 것으로 나타남
  - 관광업에 속한 개별 부문을 재분류하여 계측한 생산세 유발효과는 0.08이며, 이는 관광업 부문에 대한 외생수요가 1단위 증가하였을 경우, 생산세가 0.08 단위 정도 증가하는 것을 의미함 (<부표 2-4> 참고)

#### 다. 개별소비세 면제의 경제적 효과

- 개별소비세 면제로 인한 골프장 내장객 수의 변화가 제주지역 경제에 미치는 영향을 앞서 언급한 시나리오별로 계측하고자 함
  - 각 시나리오는 개별소비세 감면으로 인한 내장객 수 변화를 뜻함
  - 시나리오 1부터 시나리오 6은 <표 IV-9>의 추정된 내장객 수 변화와 차례로 대응하며, 시나리오 7은 불연속회귀추정방법의 결과를 바탕으로 함
- 본 연구에서는 정부의 세금감면 정책에 영향을 받는 제주지역 산업 부문을 오락 부문과 관광업 부문으로 구분함
  - 전자의 경우, 정부의 세금감면 정책이 오직 골프장 산업의 수요에만 영향을 미친다고 가정함
  - 후자의 경우, 정부 정책으로 인해 제주지역 관광 산업의 외생수요가 증가하였다고 가정함

- 관광업 부문의 경제적 파급효과의 경우, 관광업에 속한 세부부문을 이용하여 산정한 값과 재분류된 관광업 부문을 바탕으로 산정한 값 모두를 제시하였음<sup>23)</sup>
- 관광객 1인 평균 지출액은 고태호 외(2012)에서 제시한 417,023원과 레저백서에서 제시한 1인당 지출액(320,000원)을 가정함<sup>24)</sup>
  - 관광객이 사용한 1인당 비용을 산업연관표상의 세부부문별로 구분하기 위해 이강욱(2009)에서 제시된 세부관광 지출액 비율을 이용함 (<부표 2-5> 참고)
  - 오락 부문을 기준으로 세금감면 정책의 경제적 파급효과를 계산할 경우, 레저백서에서 제시한 1인당 지출액(320,000원)을 이용하였으며, 이는 입장료와 카트비 그리고 캐디비를 포함한 금액임
- 본 연구에서는 앞서 도출한 골프장 내장객 수 증가가 모두 제주지역 관광객의 증가를 의미한다고 가정함
- 이러한 가정을 기반으로 할 때, 실제 관광객 수 증가분보다 증가분을 과대추정하게 됨
  - 추정한 내장객 수는 도외 관광객과 도민을 모두 포함한 골프장 이용자의 증가분이므로 이 숫자를 관광객 수로 적용할 경우, 도민들까지 관광객으로 계상하게 되어 과대추정됨
    - 골프장 내장객 중 도민의 비중이 높을수록 파급효과 분석에 사용된 관광객 수 증가분은 더욱 과대계상됨
  - 또한 관광객 1명이 제주도 내 골프장을 2회 이상 이용했을 경우, 실제 정부의 세금감면 정책으로 인해 유발된 관광객 수는 추정된 값보다 크게 적을 수 있음

23) 전자의 경우, 정부 정책으로 인한 각 세부 부문별 경제적 파급효과를 계측할 수 있는 장점이 있음. 후자의 경우, 세부부문을 관광 부문으로 재분류함으로써, 정부 정책의 경제적 효과를 보다 간편하고 직관적으로 계측할 수 있음

24) 레저 스포츠를 목적으로 한 관광객의 1인당 평균 관광 지출액임

- 관광객 1명이 제주도 내 골프장을 평균적으로 2회 이용했을 경우, 추정된 내장객 수는 2명으로 계산되지만 실제 관광객 수는 1명이 되어 실제보다 2배 과대추정하게 됨
  - 따라서 평균 라운드 횟수가 높을수록 파급효과 분석에 사용된 관광객 수 증가분은 더 과대계상됨
- 따라서 이하 추정하게 될 파급효과는 실제보다 과대추정될 가능성이 매우 높음

<표 IV-18> 시나리오별 총생산 유발효과

(단위: 백만원)

	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4	시나리오5	시나리오6	시나리오7
관광업 <sup>1)</sup> (세부 부문)	278,906	44,775	25,128	297,275	173,070	160,440	41,516
관광업 <sup>2)</sup>	293,313	47,088	26,426	312,630	182,010	168,727	43,660
오락부문	225,044	36,128	20,275	239,866	139,648	129,456	33,498

주: 1) 관광업 세부부문의 경우, 관광객이 사용한 1인당 비용을 산업연관표상의 세부 부문별로 구분하여 산출한 값임  
 2) 관광업의 경우, 관광업에 속한 세부 부문을 관광업으로 통합하여 만든 관광업부문을 바탕으로 산출하였음

- 세금감면 정책의 총생산 유발효과는 시나리오별로 큰 차이가 나는 것으로 계측됨 (<표 IV-18> 참고)
- 관광업 부문을 기준으로 할 경우, 시나리오 4가 가장 큰 약 3,126억원의 총생산 유발효과를 가지는 것으로 나타남
  - 이와는 반대로 시나리오 3의 경우, 정부 정책의 총생산 유발효과가 약 260억원으로 계측됨
  - 이러한 차이는 시나리오별로 예측한 외생수요 증가 폭이 상이하기 때문임
- 각 산업에 대한 1인당 지출액에 대한 가정에 의해 관광업 부문으로 바탕으로 계측한 총생산 유발효과가 오락 부문을 기준으로 계측한 총생산 유발효과보다 큰 것으로 나타남

- 시나리오 가운데에는 시나리오 7이 가장 현실적일 것으로 판단됨
  - 시나리오 중 시나리오 4~6은 홀당 내장객 수 모형을 근거로 하고 있어 상대적으로 모형의 설명력이 부족할 것으로 보임
    - 상술한 바와 같이, 홀당 내장객 수를 종속변수로 한 경우에는 분석기간 동안 변화한 홀수가 반영이 되어야 하지만 모형에서는 그렇지 않았기 때문임
  - 시나리오 1과 시나리오 4는 다른 설명변수를 무시한 채 오직 시간과 지역 더미변수만 사용한 모형이므로 다른 설명변수에 의한 효과가 통제된 다른 모형들에 비해 결과가 과대계상되었을 가능성이 큼
  - 시나리오 1~6은 이중차분법에 의한 결과로, 골프장 내장객 수 추정모형으로 활용할 때 이중차분법의 기본가정인 실험군과 대조군의 시간 변화에 따른 효과가 동일하다는 가정이 성립되지 않을 가능성이 높아 과대추정의 우려가 있음
  - 시나리오 7은 회귀단절법 모형의 결과를 바탕으로 한 것으로 이중차분법에 의한 과대계상 우려와 설명변수 생략에 따른 과대추정 가능성 등의 영향을 가장 적게 받는 경우이므로 가장 무난하게 받아들일 수 있는 시나리오로 판단됨
  
- 세금감면 정책으로 인해 제주지역 취업자는 약 176~7,700명 증가한 것으로 계측됨 (<표 IV-19> 참고)
  - 취업유발효과는 총생산 유발효과와는 달리 정부 정책으로 인해 증가한 외생 수요에 대한 가정에 매우 민감한 것으로 나타남
  - 각 시나리오별로 관광업 부문을 기준으로 계측한 취업유발효과가 오락부문을 기준으로 계측한 취업유발효과보다 3배 이상 큰 것으로 나타남
    - 이는 관광업부문의 취업유발계수가 오락부문의 취업유발계수보다 크기 때문임

- 관광업 세부 부문을 기준으로 할 경우, 시나리오 3은 오직 654명의 취업유발 효과를 계측한 반면 시나리오 4는 정부의 세금감면 정책으로 인해 제주지역의 취업자가 약 7,700명 증가한 것으로 계측됨
  - 관광업 세부 부문을 기준으로 계측한 취업유발효과와 재분류된 관광업 부문을 바탕으로 계측된 취업유발효과는 큰 차이가 없는 것으로 나타남

<표 IV-19> 시나리오별 취업유발효과

(단위: 명)

	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4	시나리오5	시나리오6	시나리오7
관광업 <sup>1)</sup> (세부 부문)	7,264	1,166	654	7,742	4,507	4,179	1,081
관광업 <sup>2)</sup>	6,908	1,109	622	7,363	4,287	3,974	1,028
오락부문	1,954	314	176	2,083	1,213	1,124	291

주: 1) 관광업 세부 부문의 경우, 관광객이 사용한 1인당 비용을 산업연관표상의 세부 부문별로 구분하여 산출한 값임  
 2) 관광업의 경우, 관광업에 속한 세부 부문을 관광업으로 통합하여 만든 관광업부문을 바탕으로 산출하였음

- 개별소비세 면제정책으로 인해 증가한 생산세는 약 14-405억원으로 계측되었으며, 시나리오와 외생수요에 대한 가정에 따라 크게 변화하는 것으로 나타남(<표 IV-20> 참고)
  - 오락부문을 기준으로 계측된 생산세 유발효과가 관광업을 기준으로 계측한 생산세 유발효과보다 2배 이상 큰 것으로 나타남
    - 이는 오락부문의 생산세 유발효과가 관광업부문의 생산세 유발효과보다 크기 때문임
  - 시나리오별로는 가장 큰 내장객수 증가를 추정된 시나리오 4가 가장 큰 생산세 유발효과를 가지며, 시나리오 3이 가장 작은 생산세 유발효과를 가지는 것으로 나타남

<표 IV-20> 시나리오별 생산세 유발효과

(단위: 백만원)

	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4	시나리오5	시나리오6	시나리오7
관광업 <sup>1)</sup> (세부 부문)	16,357	2,626	1,474	17,435	10,150	9,410	2,435
관광업 <sup>2)</sup>	14,985	2,406	1,350	15,972	9,299	8,620	2,231
오락부문	37,998	6,100	3,423	40,500	23,578	21,858	5,656

주: 1) 관광업 세부 부문의 경우, 관광객이 사용한 1인당 비용을 산업연관표상의 세부 부문별로 구분하여 산출한 값임  
 2) 관광업의 경우, 관광업에 속한 세부 부문을 관광업으로 통합하여 만든 관광업부문을 바탕으로 산출하였음

- 세금감면 정책으로 인해 증가한 제주지역 부가가치는 약 115~1,669억원으로  
 계측됨
  - 세부 부문을 기준으로 계산된 부가가치 유발효과가 오락부문이나 재분류된 관광업부문을 기준으로 하여 계측된 부가가치 유발효과보다 다소 작은 것으로 나타남
  - 앞선 경우와 마찬가지로 시나리오 4가 가장 큰 부가가치 유발효과를 가지며 (관광업부문 기준 약 1,669억원), 시나리오 3이 가장 작은 부가가치 유발효과를 가지는 것으로 계측됨(관광업 세부 부문 기준 약 115억원)

<표 IV-21> 시나리오별 부가가치 유발효과

(단위: 백만원)

	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4	시나리오5	시나리오6	시나리오7
관광업 <sup>1)</sup> (세부 부문)	128,169	20,576	11,547	136,610	79,533	73,729	19,078
관광업 <sup>2)</sup>	156,607	25,142	14,109	166,921	97,180	90,088	23,311
오락부문	145,955	23,431	13,150	155,567	90,570	83,960	21,726

주: 1) 관광업 세부 부문의 경우, 관광객이 사용한 1인당 비용을 산업연관표상의 세부 부문별로 구분하여 산출한 값임  
 2) 관광업의 경우, 관광업에 속한 세부 부문을 관광업으로 통합하여 만든 관광업부문을 바탕으로 산출하였음

- 정부 정책의 경제적 파급효과는 골프장 내장객 수 변화, 관광업에 속하는 각 산업의 특징, 그리고 추정 시 사용된 가정에 따라 크게 달라지는 것으로 나타남
  - 특히, 파급효과 분석에서 사용한 시나리오들이 모두 앞선 내장객 수 변화 분석을 기초로 하고 있어 수요충격(수요 변화분)이 전체적으로 과대계상 되어 있을 가능성이 높음
  - 7 가지 시나리오 중 가장 무난할 것으로 판단되는 시나리오7의 결과를 보면 그 파급효과는 최대 결과를 나타낸 시나리오와 비교할 때 상당히 작음 (총생산 유발효과는 437억원, 취업유발효과 1,028명, 생산세 유발효과는 22억원 수준에 불과함)
  
- 지금까지 동 제도로 인한 조세지출액 규모가 총 3,370억원에 이르고 있음을 감안한다면 동 제도가 지역경제에 미치는 파급효과는 그리 크지 않은 것으로 판단됨
  - 산업연관분석에서 추정하는 파급효과는 제도가 가져오는 모든 효과를 의미함
    - 따라서 이는 연간 규모가 아니며 모든 시간에 걸쳐 발생할 수 있는 총 파급효과임
  - 동 제도로 인한 조세지출액이 2014년까지 총 3,370억원에 달하며, 최근 3개년 간의 연평균 조세감면규모는 400억원에 이룸
  - 가장 큰 효과를 보이는 시나리오(시나리오 4)에서조차 총생산 유발효과가 3,126억원 수준으로 지금까지의 조세지출액에도 미치지 못함
  
- 각 시나리오는 과대계상된 수요충격을 적용하였기에 실제 파급효과는 시나리오 결과보다 더 작은 수준에 그칠 것으로 판단됨
  - 이미 상술한 바와 같이 각 시나리오에서 사용한 수요 증가분이 과대계상 되었을 가능성이 매우 높음
  - 과대계상된 수요충격을 적용해도 조세지출액 대비 파급효과가 크지 않았다는 점에서 실제 파급효과는 더욱 조세지출액에 미치지 못할 것으로 예상됨

- 이상의 파급효과 분석을 토대로 볼 때, 동 제도가 지역경제에 미치는 영향은 투입된 자금에 비해 크지 않았으며 결과적으로 효율성이 떨어지는 것으로 결론지을 수 있음



## V. 결론 및 제도개선방안





## V. 결론 및 제도개선방안

- 타당성 분석을 종합할 때, 제주도 내 골프장 산업을 위해 부분적으로 정부 개입의 여지가 인정되는 측면이 있기는 하나 동 제도의 타당성은 크지 않음
- 국제적인 관광도시를 지향하는 제주도에서 대표적인 관광업 중 하나인 골프산업의 영업여건이 지속적으로 악화되고 있음
  - 제주도 내의 골프장 산업은 공급과잉으로 인한 가격 경쟁이 치열하여 가격 마진이 낮아질 대로 낮아진 상태이며, 전체 이용객 수는 정체된 데 반하여 골프장 수는 증가하여 골프장 홀당 내장객 수는 점차 감소하고 있음
    - 제주도 내의 골프장 산업은 초과공급시장으로서 건설 중인 골프장마저 시장에 진입할 경우 공급과잉 상태는 더욱 심화될 것으로 보임
    - 이에 반해, 수요는 지리적 특성 등으로 증가할 수 있는 여력이 거의 없으며 최근 수년간 정체하고 있는 양상임
- 정부에서 제주 회원제 골프장의 열악한 조건을 감안하여 취약기업을 지원하는 차원에서 동 제도를 적용하는 것은 기업의 현실에 비추어 보면 정부 개입 사유로 일부 인정할 수도 있겠으나 이론적 근거가 빈약하고 반론들이 적지 않음
- 정부가 개입하더라도 동 제도를 통해 지원하는 것은 그리 적절한 정책수단이 아닌 것으로 평가됨
  - 동 제도를 통한 세금감면 지원을 받음에도 불구하고 개별 골프장의 영업실적이 이미 적자를 기록하는 업체가 상당수 있으며 지속적으로 영업실적이 악화되는 상황임
  - 설문조사를 통해 골프장 이용수요의 특성을 파악해 본 바, 해외 골프여행 수요를 제주로 유치하려는 노력은 효과가 제한적인 수준에서 그칠 것으로

- 보여 현실적으로 동 제도의 취지(가격경쟁력을 통한 해외 골프수요 유치)를 달성하기 어려움
- 정부 개입의 수행방법으로 동 제도를 이용하는 것은 제주 소재 대중제 골프장과의 형평성 측면에서도 쟁점이 될 수 있음
- 동 제도에 대한 효과성 분석을 종합해 볼 때, 동 제도를 유지해야 할 명분은 상당히 부족한 것으로 판단됨
- 동 제도로 말미암아 가격이 인하된 것은 확실해 보임
- 가격인하의 효과는 분석결과 부호뿐만 아니라 통계적 유의성에서도 상당히 유의미한 것으로 조사됨
- 그러나 동 제도로 실제 골프장 이용수요가 증가하였다는 통계적인 근거가 부족함
- 제도 효과의 계수 값이 양(+)이 나왔다는 점에서는 평균적으로 증가하였다고 말할 수도 있겠으나 통계적으로 유의미하지 않은 수준임
  - 골프장 이용수요 함수도 추정해 보았으나 이용수요에 골프장 입장료가 미치는 영향은 절대적인 값도 크지 않고 통계적 유의성도 낮은 수준임
    - 뿐만 아니라, 제주도 내 골프장의 교차가격탄력성도 값이 매우 작고 통계적으로 유의하지 않아 제주도 내 골프장 이용료가 낮아지더라도 도외의 골프장을 이용하던 사람들이 제주지역으로 이동할 여지가 거의 없는 것으로 확인됨
- 설문조사를 통한 골프장 이용행태를 파악한 결과, 이용객들의 가격민감도가 그리 크지 않은 것으로 확인됨
- 2만원 이하의 가격변화에 수요를 바꾸려는 응답자는 많지 않았음
  - 특히, 제주도의 경우 타 지역의 골프장과 비교할 때 가격의 차이보다는 교통비용의 차이가 결정적이어서 가격인하로 인한 수요창출은 제한적인 것으로 평가됨

- 동 제도로 인한 수요 증가분의 추정값으로 지역경제에 대한 파급효과를 알아본 결과, 파급효과도 그동안의 조세지출액과 비교할 때 크지 않은 것으로 분석됨
  - 생산·취업·부가가치·생산세 유발효과의 측면을 분석한 결과, 지금까지 동 제도로 인한 조세지출액의 합계금액보다도 낮은 수준의 효과를 가져오는 데 그침
  - 이 효과조차 통계적으로 유의하지 않으며, 분석에 사용한 이용수요의 증가분이 과대추정되었을 가능성이 매우 높아 실제 효과는 더 작을 것으로 예상됨
  
- 제도의 효과성 및 타당성을 분석한 결과, 동 제도는 일몰이 연장되어야 할 근거가 상당히 결여됨
  - 제도의 효과와 타당성이 부족한 상황에서 제도를 유지·연장하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단됨
    - 동 제도의 폐지가 오히려 제주 골프업계의 자발적인 M&A나 경영전략 개편 등의 구조조정을 촉매할 수도 있음
  
- 당장의 폐지가 곤란하다면 단계적으로 폐지하는 방안도 고려할 수 있음
  - 단계적인 축소 방법으로는 회원에 대해서 우선적으로 개별소비세를 다시 부과하는 것이 하나의 방법이 될 수 있음
  - 골프장 이용에 대한 개별소비세가 사치재에 대한 과세의 성격이 큰 점을 감안할 때, 회원권을 보유하고 있는 회원들에 대해 우선적으로 과세하는 것이 감면제도 축소의 자연스러운 순서가 될 것임
  
- 제주도 내 골프산업을 지원해야 한다면, 동 제도보다는 업계 전반에 도움이 될 다른 지원책을 도모하는 것이 바람직할 것임
  - 제주 소재 골프장들은 회원제, 대중제 나눌 것 없이 경쟁관계에 놓여있어 어느 한 쪽만을 지원하는 것은 다른 쪽 골프장에 상대적인 박탈감을 안겨 줄 수 있으며 실질적으로도 영업에서 손해를 감수하게 될 수 있음

- 그와 동시에 골프장 산업에서도 시장원리가 제대로 작동할 수 있도록 영업 환경을 조성하는 노력이 필요함
- 자율적인 구조조정이 이루어질 수 있도록 업계에 적용되는 규제를 조정하는 것도 고려해 봄직한 상황임

## 참고문헌

- 고태호·임정현·강정미, 「제주지역 관광산업의 경제적 효과분석[요약]」, 제주발전연구원·한국은행 제주본부, 2012.
- 권오상, 『환경경제학』, 제2판, 박영사, 2007.
- 기획재정부, 『간추린 개정세법』, 각 연도.
- 김홍배, 『도시 및 지역경제 분석론』 기문당, 2009.
- 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도.
- 박명호·전병힐, 『골프장 개별소비세 면세제도 개선방안 연구』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2010.12.
- 서천범, 『레저백서』, 한국레저산업연구소, 2002, 2006, 2010, 2014.
- 성재훈·김관수·안동환, 「다지역산업연관모형을 이용한 식품산업의 지역간 생산 및 소비 연계성 분석」, 『농업경제연구』 제52권 제1호, 한국농업경제학회, 2011, pp.107-127
- 오윤·전병욱, 「한국 골프산업 관련 과세제도 개선방안」, 한국세무학회, 2010.12.
- 유대중·이상경, 「골프회원권 가격 결정요인 및 회원권 종류별 특성 분석」, 『부동산학연구』 제19집 제4호, 한국부동산분석학회, 2013.12, pp.55-69.
- 이강욱, 「지역산업연관표를 활용한 관광산업의 경제 파급효과 분석」, 한국문화관광연구원, 2009.
- 제주특별자치도, 「제주특별자치도 골프장에 대한 조세지출 평가서」, 제주특별자치도 스포츠산업과, 2015.
- 지해명, 「수요승수(final demand multiplier)와 생산승수(Ritz-Spaulling multiplier) 비교분석 : 문화산업과 지식기반산업을 중심으로」, 『경제학 연구』, 제55집 제1호, 한국경제학회, 2007, pp.135-154.
- \_\_\_\_\_, 「산업연관모형에서 수요-수요 승수의 적용과 수요연관구조의 분석」, 『경제학 연구』, 제56집 제3호, 한국경제학회, 2008, pp.29-53.

한국은행, “Quarterly national accounts review”. 서울: 한국은행, 2014.

Angrist, J. D. and Pischke, J.-S., *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton University Press, 2009.

Berry, S., Levinsohn, J., & Pakes, A., “Automobile Prices in Market Equilibrium.”. *Econometrica*, 63(4), 1995. pp.841-890.

Nevo, A., “A Practitioner's Guide to Estimation of Random-Coefficients Logit Models of Demand.”, *Journal of Economics & Management Strategy*, 9(4), 2000. pp.513-548.

Takayama, A., *Mathematical economics*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

The R&A, “Golf around the world 2015”. 2015.

#### <웹 주소>

국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>) 접속일: 2015.6.11.

네이버 지식백과 (<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1217250&cid=40942&categoryId=31811>) 접속일: 2015.7.23.

전자공시시스템 (<https://dart.fss.or.kr/>) 접속일: 2015.7.10.

# 부 록





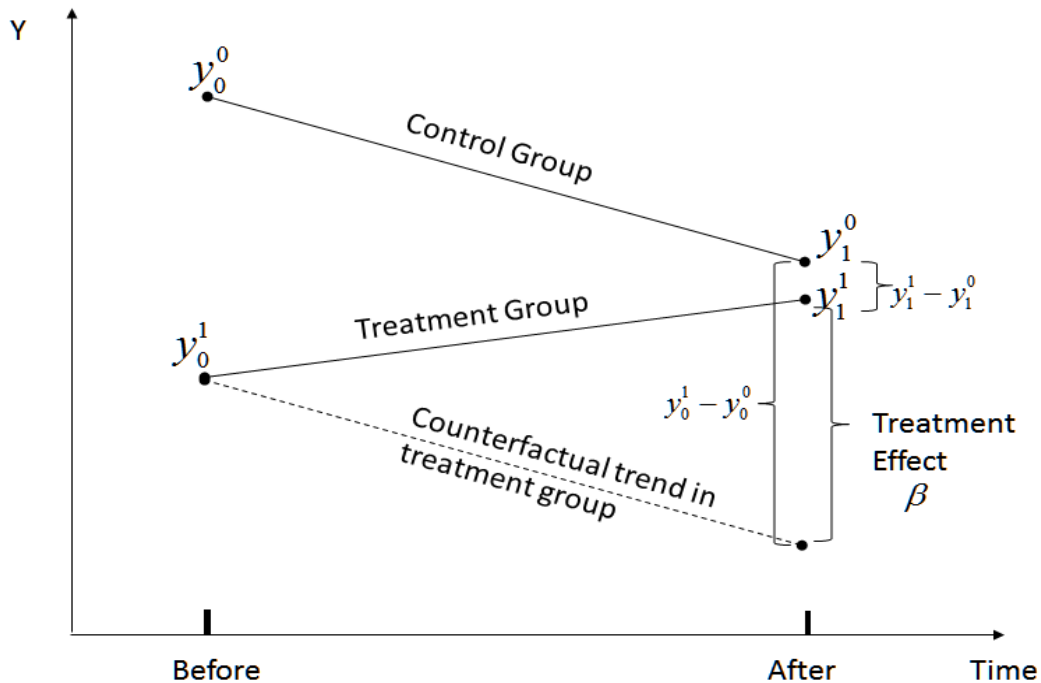
## <부록 1> 효과성 분석방법론 요약

### 1. 개별소비세 면제효과 분석방법론

#### 가. 이중차분법 (Difference-in-Differences; DID)

- 이중차분법(DID)은 기본적으로 두 개의 집단, 즉 통제집단(control group)과 처리 집단(treatment group)의 두 시점, 정책시행 전(前)과 후(後)에 관한 데이터가 존재할 때 주로 적용되는 방법임
- [부도 1-1]은 이러한 방법론을 직관적으로 보여주는 그래프임
- 즉, 통제집단과 처리집단의 시점 간 추이가 같을 것이라는 가정하에 실제 관찰된 처리집단과 가상의 값(counterfactual) 사이의 차이를 정책효과로 추정

[부도 1-1] 이중차분모형(DID)에서의 원인적 효과(causal effect)



(추정모형)

- 먼저 정책집행(본 연구에서는 세제혜택)과 관련된 더미변수를 사용하여 단순 회귀모형으로 추정을 할 경우 어떠한 문제점이 있는지 확인이 필요
- 본 연구에서 제주도 내 회원제 골프장의 개별소비세 면세제도 전후의 골프장 입장료와 내장객 수에 관련한 데이터 ( $y_{it}$ )가 존재한다면 가장 단순한 경우로 아래와 같은 회귀모형을 생각해 볼 수 있음

$$y_{it} = \alpha + \beta d_t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

$y_{it}$ :  $t$ 년도  $i$  골프장 입장료 혹은 내장객 수

$d_t$ : 더미변수 (면세제도가 시행된 후면 1, 그렇지 않으면 0)

$\epsilon_{it}$ : 교란항

- 수식 (1)을 단순회귀 추정하면 면세혜택 효과의 추정치는 다음과 같음

$$\hat{\beta} = \frac{1}{N} \sum_i^N (y_{i1} - y_{i0}) = \bar{y}_1 - \bar{y}_0 \quad (2)$$

- 수식 (2)의  $\hat{\beta}$ 값이 올바른 추정치가 되기 위해서는  $E(\epsilon_{it}|d_t) = 0$  즉, 면세혜택 다른 구조적인 변화를 일으켜서는 안 된다는 가정이 성립되어야 함
  - 누락 변수에 의한 편향(omitted variable bias)이 없는 경우임
- 그러나 이는 일반적으로 성립하지 않음

- 이중차분방법은 통제집단(control group)을 모형에 도입함으로써 이러한 문제를 해결함

- 본 연구주제와 관련하여 이중차분방법 모형식을 설정하면 다음과 같음

$$y_{it}^j = \alpha + \alpha_1 d_t + \alpha^j d^j + \beta d_t^j + X_{it}^j \delta + \epsilon^j \quad (3)$$

- $j$ 는 집단을 나타내는 지표이며,  $j=1$ 는 처리 집단, 즉 수도권 밖 회원제 골프장을 나타냄

- 따라서,  $d^j = 1$ 는 수도권 밖 회원제 골프장에 관한 더미변수,  $d_t = 1$ 는 2008년, 즉 세금감면 이후 연도에 관한 더미변수
- $d_{it}^j = d_t \times d^j$  는 세금감면기간 및 수도권 밖 골프장인 경우 1의 값을 갖는 더미변수
- 또한 본 연구에서는 기타 시간에 따라 변화(time-variant)하는 설명변수  $X_{it}^j$  를 포함
  - 예를 들어 기온, 강수량 등 골프수요에 영향을 줄 수 있는 변수 및 공시지가 등 골프장 입장료에 영향을 줄 수 있는 변수
- 본 연구에서 관심이 있는 계수는 수식 (3)에서  $\beta$ 로, 이는 OLS를 통하여 간단히 추정될 수 있으며, 다음과 같이 산출됨<sup>25)</sup>

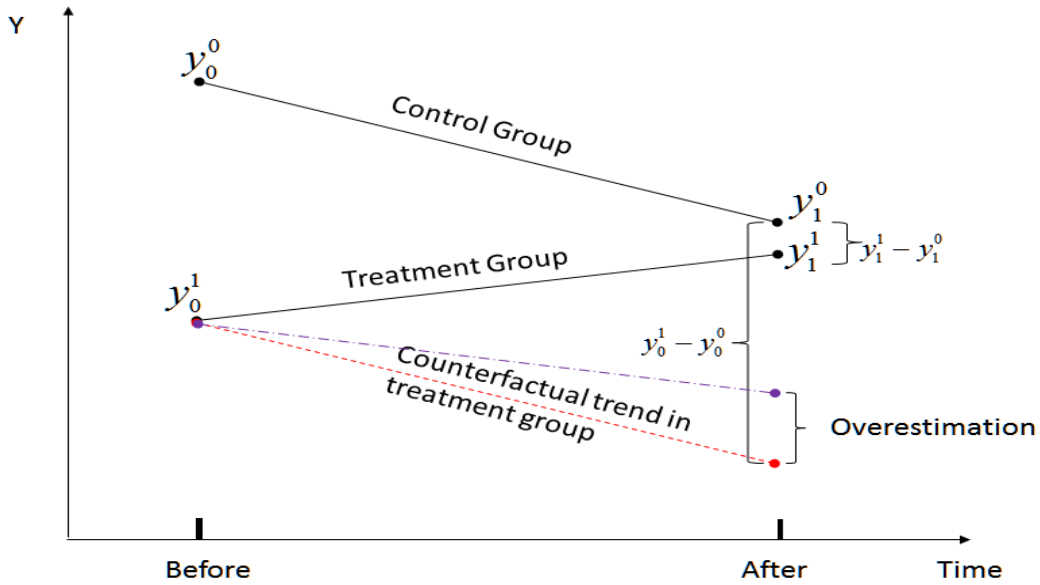
$$\hat{\beta} = (\bar{y}_1 - \bar{y}_1^0) - (\bar{y}_0 - \bar{y}_0^0) \quad (4)$$

#### 나. 회귀단절법 (Regression Discontinuity)

- 이중차분 모형(DID)의 가장 중요한 가정 가운데 하나는 실험군과 대조군의 시계열적 경향, 즉 시간적 추세(time-trend)가 같다는 것임
- 그러나 본 연구의 대상인 수도권과 수도권 밖, 혹은 비제주도 및 제주도 내의 골프장은 서로 일정 정도의 음의 관계(negative relationship), 즉 대체재적 성격을 띠고 있음
  - 수도권 밖의 골프장에 대한 개별소비세 면제에 따른 가격 하락은 수도권 밖의 골프장에 대한 일부 신규 수요도 창출할 가능성이 존재
  - 이와 더불어 수도권의 골프장 수요가 수도권 밖의 골프장으로 이동하는 가능성도 공존
  - 따라서 이중차분 모형의 기본 가정이 지켜지지 않아 [부도 1-2]와 같이 개별소비세 면제제도의 효과가 과대추정될 가능성이 존재함

25) 수식을 간단히 표현하여 직관적으로 이해될 수 있도록 기타 변수  $X_{it}^j$  는 무시하고 도출

[부도 1-2] 이중차분모형(DID) 과대추정 가능성



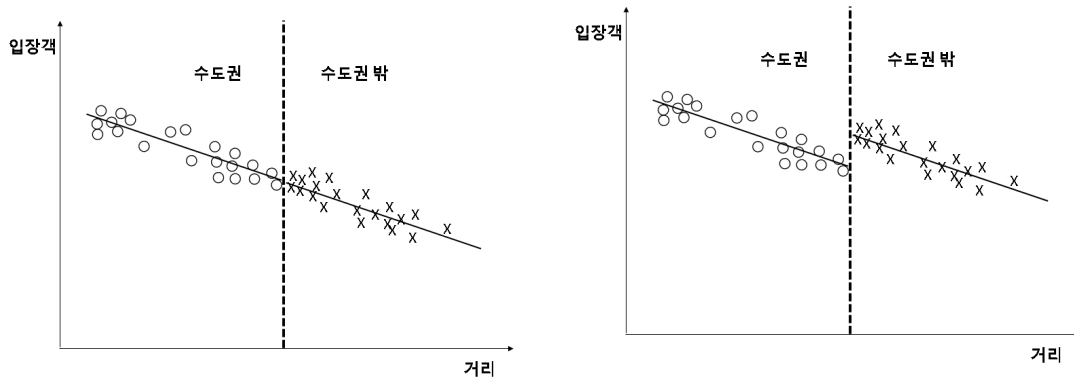
- 패널데이터는 이러한 분석에 있어서 아주 유용한 특성을 가짐에도 불구하고, 위에서 살펴본 바와 같이 패널데이터를 이용한 통상적인 분석 방법에 있어 과대추정의 우려가 있음
  - 2008년의 개별소비세 감면제도는 수도권 지역과 수도권 밖의 지역으로 구분되어 개별소비세 혜택이 존재
  - 이러한 자료 특성을 고려할 때 회귀단절법이 응용될 수 있음<sup>26)</sup>
- 회귀단절법의 소개는 수학적 설명보다 그래프를 통한 개략적으로 소개하고자 함<sup>27)</sup>
  - [부도 1-3]의 좌측에 있는 그래프(선형관계를 가정)는 수도권 안과 밖의 입장객 수가 거리에 반비례하는 관계를 나타나고 경계지역에서의 입장객 수의 급격한 변화(jump)가 존재하지 않은 경우임

26) 실험 효과 (Treatment Effect) 추정에 널리 통용되는 매칭 방법론도 고려될 수는 있으나, 본 연구의 대상이 되는 개별소비세 면제 제도는 확률적으로 결정되는 것이 아닌 권역 즉, 수도권 지역과 아닌 지역에 따라 확정적으로 구분되기 때문에 적합하지 않음

27) 자세한 사항은 Angrist, and Pischke (2009) 참고 요망

- 반면, 우측 그래프는 전체적으로 거리와 입장객 수가 반비례하는 관계를 나타내고 있으나, 경계지역에서 변화(jump)가 있으며, 그 크기만큼이 개별 소비세 감면 효과를 나타냄

[부도 1-3] 회귀단절법 분석 방법 (Regression Discontinuity Design)



## 2. 골프장 수요함수 추정방법론

### 가. 축약적 접근방법(reduced-form approach)

- 인과 추론(causal inference)의 실증적 접근에서 어려운 점은 관측되지 않은 요인을 통제하는 방법임
  - 이러한 경우 도구 변수(instrumental variables) 접근법이 자주 적용되나, 적절한 도구 변수를 찾는 것이 어려움
- 본 연구와 관련한 데이터의 기본 특성은 패널데이터(연도별 골프장별 수요량)로 관측되지 않은 요소로 인하여 발생하는 변수 누락 문제(omitted variable bias)를 효율적으로 처리할 수 있음
  - 패널데이터 모형으로 가장 널리 사용되는 고정효과모형(fixed effect model)을 축약형 수요함수 추정에 이용하고자 함

○ 추정모형은 다음과 같이 간단히 표현될 수 있음

$$y_{it} = \alpha_i + \lambda_t + \beta P_{it} + X'_{it}\rho + \epsilon_{it} \quad (5)$$

- $\alpha_i$ 는 골프장별 고정효과(fixed effect)로 패널데이터가 주어졌을 때 용이하게 처리될 수 있음
- $P_{it}$ 는  $i$  골프장의  $t$ 년도 입장료
- 기타 골프수요에 영향을 미치는 설명변수( $X_{it}$ )로는 기후조건, 소득수준, 골프장 공시지가, 거리에 따른 연료비용(제주의 경우, 항공요금)<sup>28)</sup> 등 시간에 따라 변하는 변수(time-variant explanatory variables)임

□ 식 (5)에서 고정효과 ( $\alpha_i$ )는 추정되어야 할 변수지만 시계열이 충분히 많지 않으면 표본 수에 비해 추정되어야 할 고정효과가 너무 많아 추정될 수 없음

□ 고정효과모형에서는 골프장의 평균을 차분함으로써 고정효과를 제거할 수 있음

$$\bar{y}_i = \alpha_i + \bar{\lambda} + \beta \bar{P}_i + \bar{X}'_i \rho + \bar{\epsilon}_i \quad (6)$$

$$y_{it} - \bar{y}_i = \lambda_t - \bar{\lambda} + \beta(P_{it} - \bar{P}_i) + (X_{it} - \bar{X}'_i)\rho + (\epsilon_{it} - \bar{\epsilon}_i) \quad (7)$$

#### 나. BLP 모형 (Berry-Levinsohn-Pakes Model)

(구조적 접근방법 (structural-form approach))

□ 구조적 접근방법은 이론적 모형을 기초로 하여 계량경제모형을 도출하고 이를 실제 데이터를 이용하여 분석하는 방법

○ 따라서 경제학적인 측면에서 이론적 배경이 존재하고 이를 통해서 도출된 모형은 개연성 측면에서 보다 높은 평가를 받을 수 있음

28) 거리는 서울시청으로부터의 거리를 적용, 이는 서울경기지역에 많은 인구, 특히 골프인구가 거주하고 있기 때문

- 그러나 일반적으로 구조적 접근방법은 이론에서 추정모형을 도출함에 있어 많은 가정들이 필요한 경우가 많고 때로는 작위적(ad-hoc)일 수 있음
- 또한 데이터 및 계량모형의 제 문제들로 인하여 식별(identification) 문제가 발생할 수 있음

□ 현재까지 본 연구자가 아는 범위에서는 골프장 수요에 대한 구조적 접근방법을 이용하여 수요를 추정하는 문헌은 없음

□ 본 연구에서는 차별화된 품질을 가지는 상품(differentiated good) 수요 추정에 널리 사용되는 BLP(1995) 모형을 응용하고자 함

- 골프장 이용객  $i$ 는 각기 다른 특성을 가진 골프장들 중 효용극대화의 원리에 따라서  $j \in J$  골프장을 선택한다고 가정

$$u_{ijt} = X_{jt}\beta + \alpha p_{jt} + \xi_{jt} + \epsilon_{ijt} \quad (8)$$

- $x_{jt}$ : 관측 가능한 골프장 특성 (홀수, 크기 등)
- $\xi_{jt}$ : 관측 불가능한 골프장 특성
- $X_{it}$ : 관측 가능한 골프이용객의 특성 (소득)
- $\epsilon_{ijt}$ : 오차항

- 위의 식 (8)은 다음과 같이 다시 표현할 수 있음

$$u_{ijt} = \delta_{jt} + \epsilon_{ijt} \quad (9)$$

- 여기에서  $\delta_{jt}$  는 골프장  $j$ 의 시점  $t$ 에서의 평균효용을 의미하며 다음과 같이 표현 가능

$$\delta_{jt} = X_{jt}\beta + \alpha p_{jt} + \xi_{jt} \quad (10)$$

□ Berry(1995)는 개인별 마이크로 데이터가 존재하지 않고, 집계된 데이터만이 존재할 때 분석하는 방법을 제시함

- 위의 평균효용은 다음과 같은 식으로 도출될 수 있음
- 먼저 식 (9)의 오차항  $\epsilon_{ijt}$ 가 일반적인 로짓(logit) 모형에서와 같이 Type I 분포를 따른다고 가정하면, 골프장  $j$ 의 시장 점유율은 다음과 같이 추정될 수 있음

$$s_{jt} = \frac{\exp(X_{jt}\beta + \alpha p_{jt} + \xi_{jt})}{\sum_k \exp(X_{kt}\beta + \alpha p_{kt} + \xi_{kt})} \quad (11)$$

- 위의 식 (11)을 로그변환을 하면 다음과 같은 선형회귀식으로 표현 가능

$$\ln(s_{jt}) = \delta_{jt} - \ln\left(\sum_{k=1}^J \exp(\delta_{kt})\right) \quad (12)$$

- 또한 outside good, 즉 골프장에 가지 않는 행위를 0이라고 하면, 다음과 같이 정리됨

$$\delta_{jt} = \ln(s_{jt}) - \ln(s_{0t}) = X_{jt}\beta + \alpha p_{jt} + \xi_{jt} \quad (13)$$

- 식 (13)에서 골프장 이용료  $p_{jt}$ 가 외생적이라고 하면 OLS로 쉽게 추정될 수 있으며, 내생적인 경우에는 도구변수 추정법(IV Regression)으로 추정될 수 있음

□ 또한 가격탄력성 및 교차 가격탄력성은 다음과 같이 계산될 수 있음

$$\eta_j^k := \frac{\partial s_j}{\partial p_k} \frac{p_k}{s_j} = \frac{p_k}{s_j} \alpha (-s_j s_k + 1_{\{j=k\}} s_k) \quad (14)$$

#### 다. 여행비용모형 (Travel Cost Model)

- 주로 환경경제학에서 휴양수요(recreational demand)분석법의 대표적인 방법으로 활용되고 있음<sup>29)</sup>
  - 휴양수요분석법은 크게 여행비용모형과 확률효용모형(random utility model; RUM)으로 양분됨
  
- 여행비용모형은 특정 기간 동안 특정 여행지에 방문하는 횟수를 여행비용을 주축으로 하는 설명변수들로 분석하는 기법
  - 여행수요를 여행에 필요한 비용 및 소득을 포함한 개인의 특성 변수들의 함수로 가정하고 추정함
  - 특정 장소에 대한 여행 횟수( $y_i$ )를 종속변수로, 나머지 설명력을 가질 것으로 예상되는 다양한 변수들을 설명변수로 하여 회귀분석을 실시함

$$y_i = \alpha + \beta P_i + X_i' \gamma + \epsilon \quad (15)$$

- $P_i$ : 골프장 이용객  $i$ 가 골프여행에 투입하는 여행비용
- $X_i$ : 골프장 이용객  $i$ 의 개인 특성변수(소득, 성별, 나이, 교육, 결혼여부, 해당 지역 회원권 보유여부 등)

- 전형적인 여행비용모형에서는 여행비용을 입장료, 교통비, 숙박비와 같은 금전적 여행비용과 여행시간의 기회비용의 합으로 산출함
  - 여행시간의 기회비용이라 함은 여행시간 동안 포기하게 되는 총임금액을 의미하며 일반적으로 실무에서는 개인의 시간당 임금과 왕복 여행시간을 곱하여 산출함

29) 이하의 여행비용모형에 대한 설명은 권오상(2007)을 참고·인용함

- 그러나 본 연구에서는 여행시간의 기회비용은 적용하지 않음
  - 개인이 일할 수 있는 시간을 자유롭게 정하지 못함
    - 즉, 골프여행 하는 날은 내가 일하여 돈을 벌 수 있는 날이라기보다 내가 직장에서 쉬는 날에 여가활동으로 선택한 것으로 골프여행을 안 하고 직장에 나가서 일을 한다고 해서 더 많은 급여를 받는다고 말하기는 어려움
  - 여행시간의 기회비용은 여행시간 자체가 주는 즐거움은 반영하지 않음
  - 여행시간의 기회비용은 골프여행 시 골프 외의 다른 활동은 하지 않는 것을 가정하지만, 특히 제주도의 경우 이러한 가정은 성립되기 어려움

- 한편, 본 연구에서는 지역별(수도권, 비수도권, 제주) 회원제 골프장이 서로 대체관계의 여행지가 될 수 있음을 감안하여 대체재가 될 수 있는 골프장 여행비용을 추가한 모형 분석을 병행함
  - 이 경우, 회귀방정식에 대체재가 될 골프장의 여행비용( $P_i^s$ )이 추가됨

$$y_i = \alpha + \beta P_i + X'_i \gamma + \delta P_i^s + \epsilon \quad (16)$$

- 비수도권과 제주지역 회원제 골프장은 수도권 회원제 골프장을, 수도권 회원제 골프장은 비수도권 회원제 골프장을 대체재로 가정함
  - 수도권 골프장의 대체재로 제주도 골프장을 사용하기에는 비수도권 골프장에 비해 이질성(지리적 특성 - 여행소요시간, 여행소요비용 등)이 클 것으로 판단됨

### 3. 지역경제 파급효과 분석방법론

#### 가. 지역산업연관표

- 지역 간 산업연관표는 지역 내 산업별 기관 단위로 직접 조사하여 작성되며, 각 지역별 생산구조의 지역 간 상호 연관관계를 행렬형태로 나타낸 것임

- 예를 들어, 국민경제가 두 지역(지역 1, 지역 2)로 구성되어 있으며, 각 지역이 2개의 산업 (산업 1, 산업 2)으로 구성되어 있다고 가정할 경우, 지역 간 산업 연관표는 아래 <부표 1-1>과 같음

<부표 1-1> 지역 간 산업연관표

			중간수요				최종수요		지역 내 산출액
			지역1		지역2		지역1	지역2	
			산업1	산업2	산업1	산업2			
중간투입	지역1	산업1	$X_{11}^{11}$	$X_{12}^{11}$	$X_{11}^{12}$	$X_{12}^{12}$	$Y_1^{11}$	$Y_1^{12}$	$X_1^1$
		산업2	$X_{21}^{11}$	$X_{22}^{11}$	$X_{21}^{12}$	$X_{22}^{12}$	$Y_2^{11}$	$Y_2^{12}$	$X_2^1$
	지역2	산업1	$X_{11}^{21}$	$X_{12}^{21}$	$X_{11}^{22}$	$X_{12}^{22}$	$Y_1^{21}$	$Y_1^{22}$	$X_1^2$
		산업2	$X_{21}^{21}$	$X_{22}^{21}$	$X_{21}^{22}$	$X_{22}^{22}$	$Y_2^{21}$	$Y_2^{22}$	$X_2^2$
수입			$I_1^1$	$I_2^1$	$I_1^2$	$I_2^2$	$Y^1$	$Y^2$	
부가가치			$V_1^1$	$V_2^1$	$V_1^2$	$V_2^2$			
지역 내 투입액			$X_1^1$	$X_2^1$	$X_1^2$	$X_2^2$			

주:  $X_{ij}^{kl}$ 는 지역  $k$  내 산업  $j$ 의 생산에 투입된 지역  $l$ 에서 생산된 산업  $i$  제품의 양

- 두 지역의 순 투입산출계수와 지역 간 교역계수를 아래 식 (17)과 같이 나타낼 수 있음

$$\begin{aligned}
 \text{지역 내 투입계수} : a_{ij}^{11} &= X_{ij}^{11}/X_j^1, \quad a_{ij}^{22} = X_{ij}^{22}/X_j^2 \\
 \text{지역 간 교역계수} : a_{ij}^{12} &= X_{ij}^{12}/X_j^2, \quad a_{ij}^{21} = X_{ij}^{21}/X_j^1 \quad i, j = 1, 2
 \end{aligned} \tag{17}$$

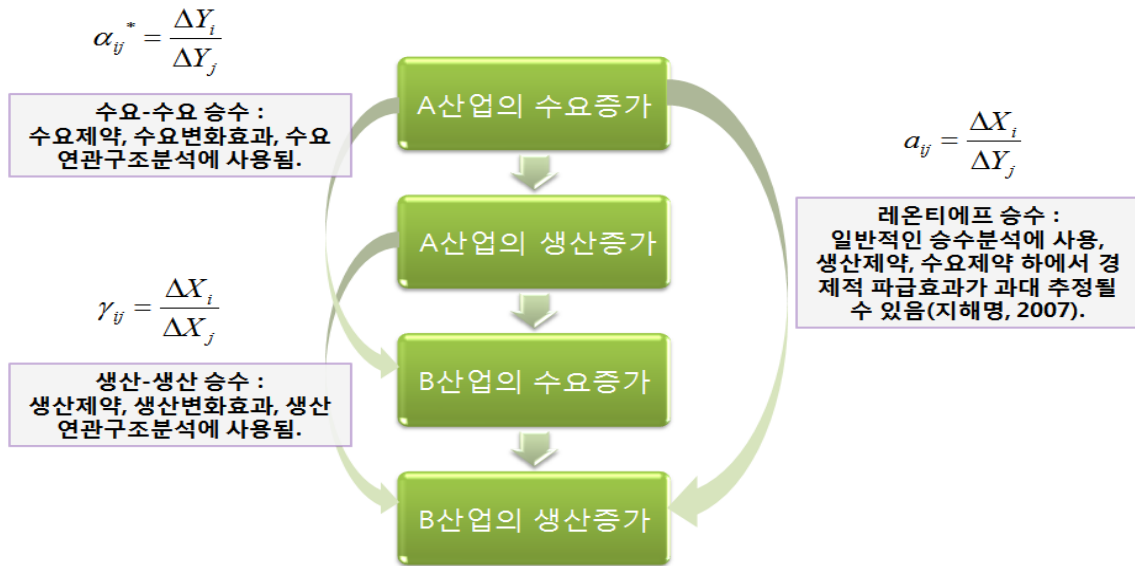
- 순투입계수는 지역 내 산업  $i$ 의 생산에 필요한 투입물 중 지역 내 생산물 (산업1, 산업2)이 차지하는 비중을 나타내며, 이와는 반대로 지역 간 교역계수는 지역 내 산업  $i$ 의 생산에 필요한 투입물 중 지역 외 생산물 (산업1, 산업2)이 차지하는 비중을 나타냄
- 본 연구의 경우, 순 투입계수를 바탕으로 한 제주지역의 단일 지역 투입산출 모형을 구성하였으며, 이는 유발효과 분석에 사용될 수요-산출승수행렬에 사용됨

나. 산업연관분석관련 승수

- 지해명(2007, 2008)은 산업연관분석과 관련된 3가지 승수와 그 의미를 소개함 ([부도 1-4])
- 수요-생산승수는 최종수요를 독립변수, 산출을 종속변수로 간주하며, 최종수요 1 단위 증가 시 발생하는 생산유발효과를 나타냄
  - 예를 들어 지역 1의 수요-생산승수 ( $\alpha_{ij}^1$ )는 식 (18)과 같이 도출할 수 있음

$$\begin{bmatrix} X_1^{11} \\ X_2^{11} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} (1-a_{11}^{11}) & -a_{12}^{11} \\ -a_{21}^{11} & (1-a_{22}^{11}) \end{bmatrix}^{-1} \begin{bmatrix} Y_1^{11} \\ Y_2^{11} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \alpha_{11}^1 & \alpha_{12}^1 \\ \alpha_{21}^1 & \alpha_{22}^1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} Y_1^{11} \\ Y_2^{11} \end{bmatrix} \quad (18)$$

[부도 1-4] 산업연관분석 관련 승수<sup>30)</sup>



30) [부도 1-4]에서는 논의의 편의를 위해 수요와 생산이 증가하는 경우를 단순화하여 표현함. 엄밀하게는 A산업과 B산업의 수요 및 생산의 변화(증가와 감소를 모두 포함한 개념)라고 해야 할 것임

□ 생산-생산승수(Ritz-Spaulding 승수)는  $j$ 산업의 생산변화가  $i$ 산업의 생산에 미치는 효과로 해석될 수 있음

- 식 (19)에서 나타나듯이 산업별 최종수요를 매개하지 않고 한 산업의 생산 증가가 전체 경제성장이나 타산업의 성장에 미치는 영향을 평가할 수 있음

$$\gamma_{ij}^* = \frac{\alpha_{ij}^1}{\alpha_{jj}^1} \equiv \frac{\Delta X_i^{11}}{\Delta X_j^{11}} \quad (19)$$

$$\Delta X_i^{11} = \gamma_{ij}^* \times \Delta X_j^{11}$$

- 수요-생산승수의 경우 중간투입만을 내생화하고 있는 반면, 생산-생산승수는 총투입에서의 변화를 의미하므로 중간투입에 부가가치 생산요소인 노동과 자본을 포함할 경우 나타나게 되는 효과를 측정할 수 있는 지표임

□ 수요-수요승수는 독립변수와 종속변수로 최종수요를 사용하는 것이며 식 (20)과 같이 표현됨

- 수요-생산승수의 경우 한 산업에 대한 수요의 변동이 타산업의 생산에 미치는 경제적 효과를 측정하는 것으로서 생산에 필요한 중간투입과 부가가치 유발효과를 포함
- 반면, 수요-수요승수는  $j$ 산업의 최종수요의 변화가  $i$ 산업의 최종수요의 변화에 미치는 효과로 해석될 수 있음

$$\alpha_{ij}^* = \frac{\alpha_{ij}^1}{\alpha_{ii}^1} = \frac{\Delta Y_i^{11}}{\Delta Y_j^{11}} \quad (20)$$

$$\Delta Y_i^{11} = \alpha_{ij}^* \times \Delta Y_j^{11}$$

- 본 연구에서는 3가지 승수 중 수요-생산승수를 선택하여 골프장 소비세 면제로 인한 지역경제 파급효과를 분석하였음
- 연구의 목적이 정부보조로 인한 외부 수요의 변화가 미치는 지역 파급효과를 계측하는 것인 것을 감안할 경우, 나머지 두 승수의 경우 [부도 1-4]와 같이 최종적인 파급효과를 계측하는 데에는 한계가 있음
- 생산-생산승수 및 수요-수요승수의 경우, 지역 내 산업 간 또는 지역 간의 생산연계구조와 수요연계구조 연구에 사용될 수 있음 (성재훈 외(2011))

#### 다. 단일 지역 모형의 유발효과

- 제주지역의 생산 유발효과와 경우 식 (21)에 나타난 수요-생산승수 행렬의 각 행의 합으로 계측됨
- 생산유발효과는 지역산업  $j$ 제품에 대한 1단위 최종 수요 변화가 지역경제에 미치는 영향을 나타냄

$$O_j = \sum_{i=1} \alpha_{ij}^{31)} \quad (21)$$

- 취업유발효과, 부가가치 유발효과, 순간접세 유발효과는 아래 식 (22)과 같이 생산유발계수와 관련계수의 곱을 바탕으로 산정됨

$$E_j = \sum_{i=1} e_{n+1,i} \alpha_{ij} \quad (22)$$

- 취업유발효과와 경우,  $e_{n+1,i}$ 로 한국은행이 제공한 산업별 취업계수를 이용함
- 부가가치 유발효과와 경우, 제주지역의 부가가치 유발계수를 이용하여 산정하며, 부가가치 유발계수는 총 투입액 중 부가가치투입액이 차지하는 비중을 나타냄

31) 본 연구의 경우, 제주도 한 지역만을 대상으로 함으로, 지역과 관련된 상첨자는 생략하였음

- 순간접세 유발효과의 경우, 개별산업의 생산세를 총 투입액으로 나눈 순간접세 투입계수를 바탕으로 계산함
  
- 본 연구에서는 폐쇄 투입산출 모형(closed input-output model)과 개방 투입산출 모형(open input-output model)을 이용하여 세금감면으로 인한 유발효과를 추정하고자 함 (김홍배(2009))
  - 개방 투입산출 모형은 가계부문의 소득과 소비를 외생부문으로 취급하는 모형이며, 폐쇄 투입산출 모형은 가계 부문을 내생화시킨 것임
  - 개방 투입산출 모형은 가계부문의 소득 수준과 소비 수준이 경제의 산업별 고용구조와 무관한 것으로 가정하여 고용구조와 가계 소득이 밀접한 연관을 가지고 있는 현실을 반영하지 못함
  - 폐쇄 투입산출 모형의 경우, 가계부문을 내생화시키므로 개방형 투입산출 모형의 단점을 극복할 수 있으며 유발효과(Induced effect) 즉, 가계부문의 소득 증가로 인해 산업 생산이 증가된 효과를 추정할 수 있음

## <부록 2> 지역산업연관분석 결과표

<부표 2-1> 생산유발효과(관광업 세부 부문 기준)

	간접효과	유발효과	최종생산 유발효과
농림수산업	1.17	0.12	1.29
광산품	1.20	0.22	1.41
음식료품	1.38	0.13	1.51
섬유 및 가죽제품	1.12	0.20	1.32
목재 및 종이제품	1.16	0.18	1.35
인쇄 및 복제	1.17	0.27	1.44
석유제품	1.05	0.03	1.08
화학제품	1.10	0.15	1.25
비금속광물제품	1.18	0.18	1.35
제1차 금속제품	1.28	0.06	1.34
금속제품	1.09	0.19	1.28
일반기계	1.10	0.17	1.28
전기 및 전자기기	1.05	0.11	1.16
정밀기기	1.10	0.19	1.29
선박	1.09	0.27	1.35
기타제조업제품	1.11	0.27	1.39
전력·가스 및 수도	1.09	0.15	1.25
건설	1.16	0.32	1.48
운수 및 보관	1.23	0.44	1.67
통신 및 방송	1.32	0.26	1.59
금융 및 보험	1.32	0.32	1.64
부동산 및 사업서비스	1.17	0.13	1.30
공공행정 및 국방	1.25	0.52	1.77
교육 및 보건	1.16	0.65	1.81
사회 및 기타서비스	1.27	0.30	1.56
기타	1.51	0.09	1.61
도소매	1.28	0.31	1.59
음식점	1.27	0.21	1.49
숙박	1.16	0.33	1.49
여객운송	1.13	0.29	1.42
운수보조서비스	1.08	0.60	1.69
기타 운수관련서비스	1.31	0.49	1.80
기타사업서비스	1.21	0.48	1.70
문화서비스	1.22	0.49	1.71
오락서비스	1.26	0.28	1.54
전 산업평균	1.19	0.27	1.46
관광업 평균	1.21	0.39	1.60

<부표 2-2> 기타유발효과(관광업 세부 부문 기준)

	취업유발효과 (10억원당)	생산세 유발효과	부가가치 유발효과
농림수산업	25.87	0.01	0.72
광산품	8.24	0.01	0.85
음식료품	6.93	0.13	0.35
섬유 및 가죽제품	114.55	0.08	0.31
목재 및 종이제품	15.88	0.02	0.38
인쇄 및 복제	16.32	0.08	0.67
석유제품	8.21	0.00	0.08
화학제품	7.63	0.01	0.32
비금속광물제품	7.56	0.01	0.36
제1차 금속제품	15.24	0.00	0.02
금속제품	7.00	0.01	0.35
일반기계	9.82	0.01	0.32
전기 및 전자기기	2.76	0.00	0.19
정밀기기	50.94	0.08	0.36
선박	35.52	0.01	0.40
기타제조업제품	39.47	0.09	0.52
전력·가스 및 수도	2.58	0.03	0.63
건설	15.22	0.10	0.67
운수 및 보관	25.33	0.01	0.81
통신 및 방송	6.23	0.06	0.76
금융 및 보험	15.54	0.06	0.97
부동산 및 사업서비스	4.72	0.14	0.96
공공행정 및 국방	19.18	0.00	1.25
교육 및 보건	32.10	0.00	1.26
사회 및 기타서비스	48.34	0.09	0.69
기타	0.00	0.00	0.00
도소매	60.54	0.01	0.97
음식점	44.49	0.14	0.54
숙박	28.27	0.13	1.02
여객운송	18.53	0.00	0.57
운수보조서비스	5.65	0.02	1.46
기타 운수관련서비스	46.59	0.01	1.02
기타사업서비스	48.61	0.03	1.15
문화서비스	50.40	0.03	1.01
오락서비스	13.35	0.26	1.00
전 산업평균	24.50	0.05	0.65
관광업 평균	35.16	0.07	0.97

〈부표 2-3〉 생산유발효과(재분류된 관광업 기준)

	간접효과	유발효과	최종생산 유발효과
농림수산업	1.17	0.12	1.29
광산품	1.20	0.23	1.43
음식료품	1.38	0.13	1.51
섬유 및 가죽제품	1.12	0.21	1.33
목재 및 종이제품	1.17	0.19	1.36
인쇄 및 복제	1.17	0.28	1.45
석유제품	1.06	0.03	1.09
화학제품	1.10	0.15	1.26
비금속광물제품	1.18	0.18	1.37
제1차 금속제품	1.28	0.07	1.34
금속제품	1.09	0.20	1.29
일반기계	1.10	0.18	1.28
전기 및 전자기기	1.05	0.11	1.16
정밀기기	1.10	0.20	1.30
선박	1.09	0.28	1.36
기타제조업제품	1.11	0.29	1.40
전력·가스 및 수도	1.09	0.16	1.25
건설	1.16	0.33	1.50
운수 및 보관	1.24	0.44	1.68
통신 및 방송	1.32	0.27	1.59
금융 및 보험	1.32	0.34	1.66
부동산 및 사업서비스	1.17	0.14	1.30
공공행정 및 국방	1.25	0.55	1.79
교육 및 보건	1.16	0.68	1.84
사회 및 기타서비스	1.27	0.31	1.58
기타	1.50	0.11	1.62
관광업	1.23	0.31	1.54

<부표 2-4> 기타유발효과(재분류된 관광업 기준)

	취업유발효과 (10억원당)	생산세 유발효과	부가가치 유발효과
농림수산업	37.03	0.02	1.03
광산품	10.47	0.01	1.08
음식료품	7.73	0.14	0.39
섬유 및 가죽제품	143.96	0.10	0.39
목재 및 종이제품	19.02	0.03	0.46
인쇄 및 복제	18.11	0.09	0.74
석유제품	11.96	0.00	0.11
화학제품	9.41	0.01	0.39
비금속광물제품	8.47	0.01	0.41
제1차 금속제품	17.01	0.00	0.03
금속제품	7.89	0.01	0.39
일반기계	10.98	0.01	0.36
전기 및 전자기기	3.33	0.01	0.23
정밀기기	53.93	0.08	0.38
선박	35.86	0.01	0.41
기타제조업제품	38.69	0.08	0.51
전력·가스 및 수도	2.77	0.03	0.68
건설	13.66	0.09	0.60
운수 및 보관	22.11	0.01	0.63
통신 및 방송	5.11	0.05	0.62
금융 및 보험	12.22	0.05	0.76
부동산 및 사업서비스	4.69	0.14	0.95
공공행정 및 국방	13.92	0.00	0.91
교육 및 보건	22.30	0.00	0.87
사회 및 기타서비스	38.78	0.07	0.55
기타	0.00	0.00	0.00
관광업	36.22	0.08	0.82

<부표 2-5> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 1)

	지출비율 <sup>1)</sup>	직접효과 (백만원)	총생산 유발효과 (백만원)	취업 유발효과 (명/10억)	생산세 유발효과 (백만원)	부가가치 유발효과 (백만원)
농림수산업	0.020	3,815	4,903	99	51	2,738
섬유 및 가죽제품	0.066	12,589	16,625	1,442	979	3,868
석유제품	0.071	13,542	14,680	111	41	1,026
정밀기기	0.012	2,289	2,958	117	177	814
수송장비 (선박)	0.025	4,768	6,440	169	60	1,917
도소매	0.063	12,016	19,097	728	100	11,623
음식점	0.294	56,077	83,394	2,495	7,977	30,173
숙박	0.105	20,027	29,859	566	2,557	20,489
여객운송	0.165	31,472	44,746	583	-	17,865
운수보조 서비스	0.022	4,196	7,077	24	66	6,113
기타 운수 관련서비스	0.019	3,624	6,526	169	50	3,696
기타사업 서비스	0.048	9,155	15,529	445	315	10,501
문화서비스	0.012	2,289	3,904	115	73	2,320
오락서비스	0.079	15,068	23,169	201	3,912	15,026
계	1	190,928	278,906	7,264	16,357	128,169
관광업	-	190,928	293,313	6,908	14,985	156,607
오락산업	-	190,928	293,571	2,549	49,568	190,398

주: 1) 이강욱(2009)의 수치를 사용함

<부표 2-6> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 2)

	지출비율 <sup>1)</sup>	직접효과 (백만원)	총생산 유발효과 (백만원)	취업 유발효과 (명/10억)	생산세 유발효과 (백만원)	부가가치 유발효과 (백만원)
농림수산업	0.020	612	787	16	8	440
섬유 및 가죽제품	0.066	2,021	2,669	231	157	621
석유제품	0.071	2,174	2,357	18	7	165
정밀기기	0.012	367	475	19	28	131
수송장비 (선박)	0.025	766	1,034	27	10	308
도소매	0.063	1,929	3,066	117	16	1,866
음식점	0.294	9,002	13,388	401	1,281	4,844
숙박	0.105	3,215	4,794	91	411	3,289
여객운송	0.165	5,052	7,183	94	-	2,868
운수보조 서비스	0.022	674	1,136	4	11	981
기타 운수 관련서비스	0.019	582	1,048	27	8	593
기타사업 서비스	0.048	1,470	2,493	71	51	1,686
문화서비스	0.012	367	627	19	12	372
오락서비스	0.079	2,419	3,720	32	628	2,412
계	1	30,651	44,775	1,166	2,626	20,576
관광업	-	30,651	47,088	1,109	2,406	25,142
오락산업	-	30,651	47,219	409	7,958	30,566

주: 1) 이강욱(2009)의 수치를 사용함

<부표 2-7> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 3)

	지출비율 <sup>1)</sup>	직접효과 (백만원)	총생산 유발효과 (백만원)	취업 유발효과 (명/10억)	생산세 유발효과 (백만원)	부가가치 유발효과 (백만원)
농림수산업	0.020	344	442	11	5	247
섬유 및 가죽제품	0.066	1,134	1,498	172	88	348
석유제품	0.071	1,220	1,323	11	4	92
정밀기기	0.012	206	266	14	16	73
수송장비 (선박)	0.025	430	580	21	5	173
도소매	0.063	1,083	1,720	104	9	1,047
음식점	0.294	5,052	7,513	334	719	2,718
숙박	0.105	1,804	2,690	76	230	1,846
여객운송	0.165	2,835	4,031	75	-	1,609
운수보조 서비스	0.022	378	638	4	6	551
기타 운수 관련서비스	0.019	327	588	27	5	333
기타사업 서비스	0.048	825	1,399	68	28	946
문화서비스	0.012	206	352	18	7	209
오락서비스	0.079	1,358	2,087	28	352	1,354
계	1	17,201	25,128	654	1,474	11,547
관광업	-	17,201	26,426	622	1,350	14,109
오락산업	-	17,201	26,448	230	4,466	17,154

주: 1) 이강욱(2009)의 수치를 사용함

<부표 2-8> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 4)

	지출비율 <sup>1)</sup>	직접효과 (백만원)	총생산 유발효과 (백만원)	취업 유발효과 (명/10억)	생산세 유발효과 (백만원)	부가가치 유발효과 (백만원)
농림수산업	0.020	4,066	5,226	105	54	2,918
섬유 및 가죽제 품	0.066	13,418	17,720	1,537	1,043	4,122
석유제품	0.071	14,434	15,647	119	44	1,093
정밀기기	0.012	2,440	3,152	124	189	868
수송장비 (선박)	0.025	5,082	6,865	181	64	2,043
도소매	0.063	12,808	20,354	775	106	12,389
음식점	0.294	59,770	88,886	2,659	8,502	32,161
숙박	0.105	21,346	31,826	603	2,726	21,839
여객운송	0.165	33,544	47,693	622	-	19,041
운수보조 서비스	0.022	4,473	7,543	25	70	6,515
기타 운수 관련서비스	0.019	3,863	6,955	180	53	3,939
기타사업 서비스	0.048	9,758	16,552	474	335	11,193
문화서비스	0.012	2,440	4,161	123	78	2,472
오락서비스	0.079	16,061	24,695	214	4,170	16,016
계	1	203,502	297,275	7,742	17,435	136,610
관광업	-	203,502	312,630	7,363	15,972	166,921
오락산업	-	203,502	312,906	2,717	52,833	202,937

주: 1) 이강욱(2009)의 수치를 사용함

<부표 2-9> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 5)

	지출비율 <sup>1)</sup>	직접효과 (백만원)	총생산 유발효과 (백만원)	취업 유발효과 (명/10억)	생산세 유발효과 (백만원)	부가가치 유발효과 (백만원)
농림수산업	0.020	2,367	3,043	61	31	1,699
섬유 및 가죽제 품	0.066	7,812	10,316	895	607	2,400
석유제품	0.071	8,403	9,109	69	25	636
정밀기기	0.012	1,420	1,835	72	110	505
수송장비 (선박)	0.025	2,959	3,997	105	37	1,189
도소매	0.063	7,457	11,850	451	62	7,213
음식점	0.294	34,797	51,748	1,548	4,950	18,724
숙박	0.105	12,428	18,529	351	1,587	12,714
여객운송	0.165	19,529	27,766	362	-	11,086
운수보조 서비스	0.022	2,604	4,391	15	41	3,793
기타 운수 관련서비스	0.019	2,249	4,049	105	31	2,293
기타사업 서비스	0.048	5,681	9,636	276	195	6,516
문화서비스	0.012	1,420	2,423	72	46	1,439
오락서비스	0.079	9,350	14,377	125	2,428	9,324
계	1	118,477	173,070	4,507	10,150	79,533
관광업	-	118,477	182,010	4,287	9,299	97,180
오락산업	-	118,477	182,170	1,582	30,759	118,148

주: 1) 이강욱(2009)의 수치를 사용함

<부표 2-10> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 6)

	지출비율 <sup>1)</sup>	직접효과 (백만원)	총생산 유발효과 (백만원)	취업 유발효과 (명/10억)	생산세 유발효과 (백만원)	부가가치 유발효과 (백만원)
농림수산업	0.020	2,194	2,821	57	29	1,575
섬유 및 가죽제 품	0.066	7,242	9,564	830	563	2,225
석유제품	0.071	7,790	8,444	64	24	590
정밀기기	0.012	1,317	1,701	67	102	468
수송장비 (선박)	0.025	2,743	3,705	97	35	103
도소매	0.063	6,912	10,985	419	57	6,686
음식점	0.294	32,258	47,972	1,435	4,589	17,357
숙박	0.105	11,521	17,176	326	1,471	11,787
여객운송	0.165	18,104	25,740	335	-	10,277
운수보조 서비스	0.022	2,414	4,071	14	38	3,516
기타 운수 관련서비스	0.019	2,085	3,754	97	29	2,126
기타사업 서비스	0.048	5,267	8,933	256	181	6,041
문화서비스	0.012	1,317	2,246	66	42	1,334
오락서비스	0.079	8,668	13,328	116	2,250	8,644
계	1	109,831	160,440	4,179	9,410	73,729
관광업	-	109,831	168,727	3,974	8,620	90,088
오락산업	-	109,831	168,876	1,466	28,514	109,526

주: 1) 이강욱(2009)의 수치를 사용함

<부표 2-11> 개별소비세 면제정책의 경제적 효과(시나리오 7)

	지출비율 <sup>1)</sup>	직접효과 (백만원)	총생산 유발효과 (백만원)	취업 유발효과 (명/10억)	생산세 유발효과 (백만원)	부가가치 유발효과 (백만원)
농림수산업	0.020	568	730	15	8	408
섬유 및 가죽제 품	0.066	1,874	2,475	215	146	576
석유제품	0.071	2,016	2,185	17	6	153
정밀기기	0.012	341	440	17	26	121
수송장비 (선박)	0.025	710	959	25	9	285
도소매	0.063	1,789	2,843	108	15	1,730
음식점	0.294	8,347	12,413	371	1,187	4,491
숙박	0.105	2,981	4,445	84	381	3,050
여객운송	0.165	4,685	6,661	87	-	2,659
운수보조 서비스	0.022	625	1,053	4	10	910
기타 운수 관련서비스	0.019	539	971	25	7	550
기타사업 서비스	0.048	1,363	2,312	66	47	1,563
문화서비스	0.012	341	581	17	11	345
오락서비스	0.079	2,243	3,449	30	582	2,237
계	1	28,420	41,516	1,081	2,435	19,078
관광업	-	28,420	43,660	1,028	2,231	23,311
오락산업	-	28,420	43,699	379	7,378	28,341

주: 1) 이강욱(2009)의 수치를 사용함

### <부록 3> 설문조사 응답의 기초분석 결과

지난해 골프장 이용 횟수

- 골프장 특성별(소재지/유형)로 지난해(2014년)의 골프장 이용횟수를 묻은 결과,
  - 회원제 골프장의 이용횟수가 대중제 골프장보다 상대적으로 높았고,
  - 회원제 골프장과 대중제 골프장 모두에서 수도권 소재 골프장(각각 17.53 회, 5.06회)의 이용횟수가 가장 높았음

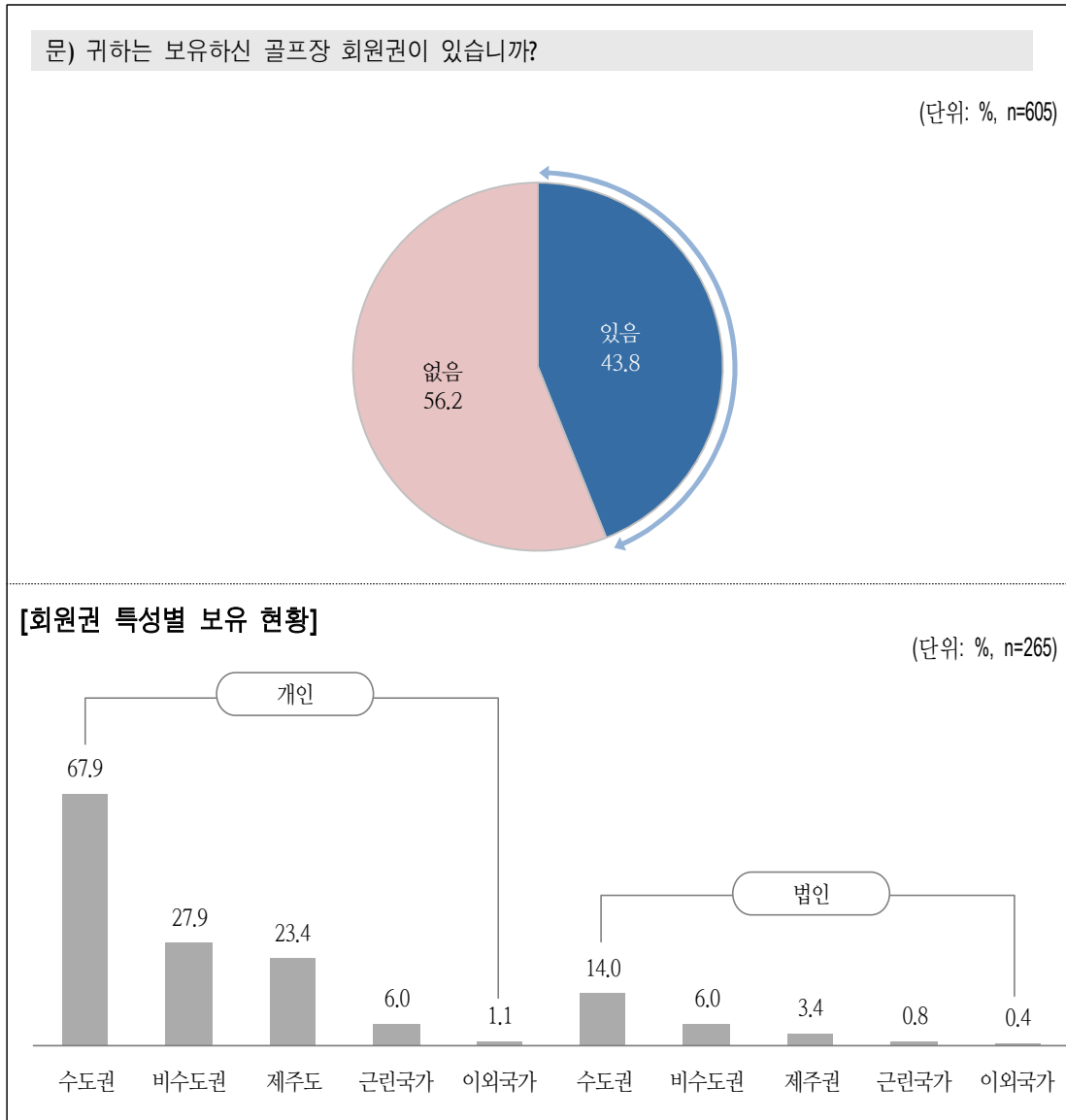
문) 귀하는 지난해(2014년)에 다음 각 골프장을 총 몇 회 이용하셨습니다?

결 과	회원제 (회)	대중제 (회)
수도권	17.53	5.06
수도권 밖	4.94	3.40
제주도	4.19	1.67
근린국가	1.26	0.69
이외국가	0.20	0.02

회원권 보유 여부

- 회원권 보유 여부를 묻는 질문에서는 응답자의 43.8%가 회원권을 소유하고 있었으며,
- 회원권 특성별로 보유 현황을 살펴보면 개인과 법인 모두에서 수도권 소재 골프장 회원권의 보유 비율(각각 67.9%, 14.0%)이 가장 높았음

**【부도 3-1】 회원권 보유 여부**



□ 국내 회원제 골프장 이용료 인하 시 해당 골프장 예상 이용 횟수

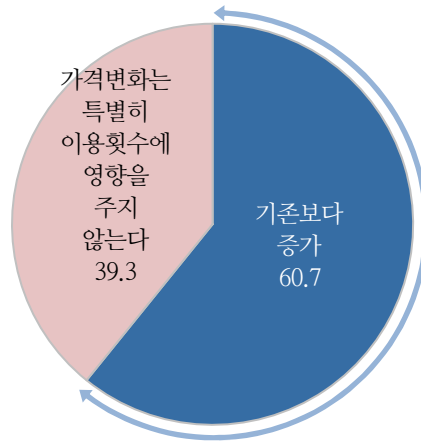
○ 국내(제주 제외) 회원제 골프장의 이용료 인하(2만원) 시 골프장 예상 이용횟수를 물은 결과,

- ‘기존보다 증가’한다는 의견이 60.7%로 ‘가격변화는 이용횟수에 영향을 주지 않는다’(39.3%)는 의견보다 높았고,
- 전체 평균 ‘4.3회’ 이용횟수가 증가할 것이라고 응답하였음

**【부도 3-2】 국내 회원제 골프장 이용료 인하 시 해당 골프장 예상 이용 횟수**

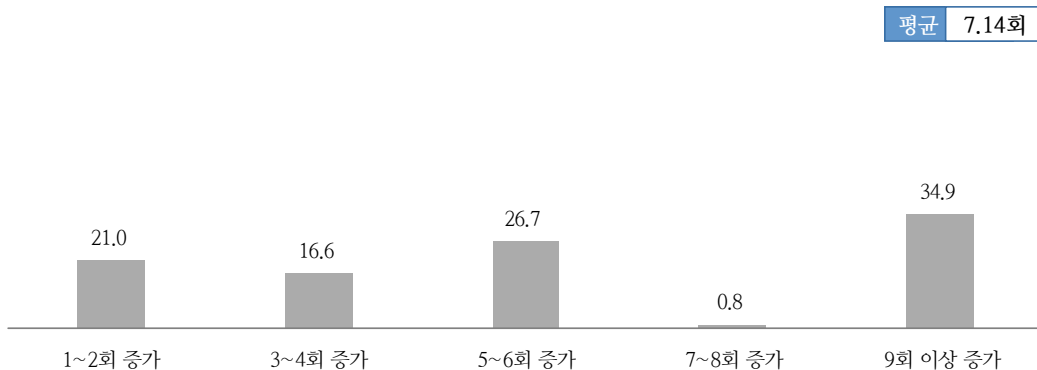
문) 만약 **국내(제주 제외) 회원제** 골프장의 이용료(그린피)가 **2만원 낮아진다면**, 해당 골프장 (제주를 제외한 국내의 회원제 골프장) 이용횟수가 어떻게 변할 것 같으십니까?

(단위: %, n=605)



**【기존대비 국내 회원제 골프장 이용 증가 횟수】**

(단위: %, n=367)



□ 국내 회원제 골프장 이용료 인하정도에 따른 해당 골프장 예상 이용 횟수

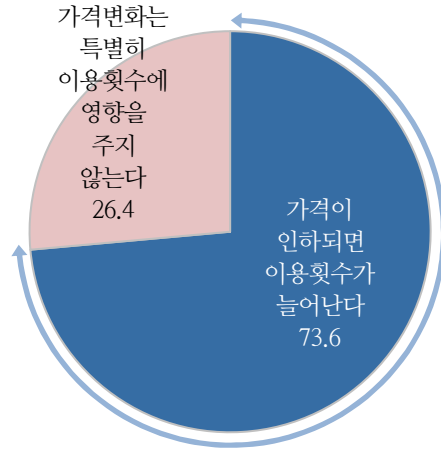
○ 국내(제주 제외) 회원제 골프장의 이용료 인하 시 해당 골프장의 이용횟수에 대해서는,

- ‘가격이 인하되면 이용횟수가 늘어난다’는 응답이 73.6%로 ‘가격변화는 특별히 이용횟수에 영향을 주지 않는다’(26.4%)는 응답보다 세 배가량 높았고,
- 해당 골프장의 이용횟수의 증가가 시작하는 인하금액은 평균 4.78만원으로 응답함.

**【부도 3-3】 국내 회원제 골프장 이용료 인하 시 해당 골프장 예상 이용 횟수 2**

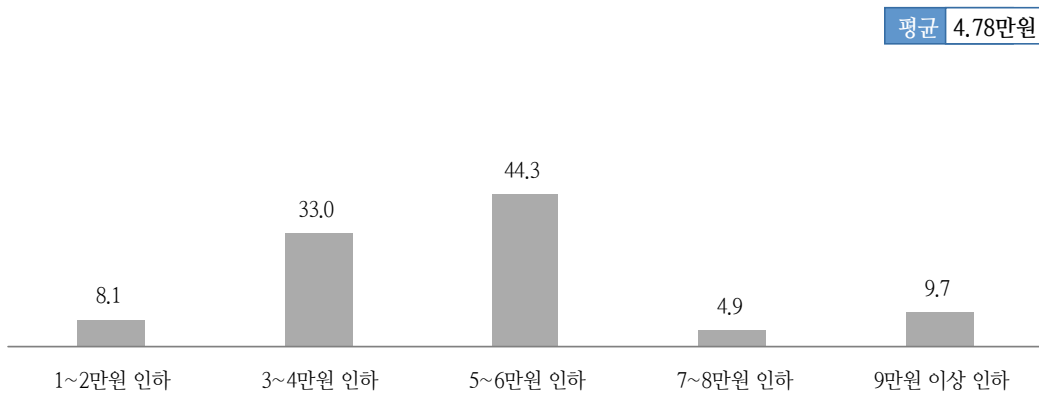
문) 국내(제주 제외) 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 어느 정도 인하된다면, 해당 골프장(제주를 제외한 국내의 회원제 골프장) 이용횟수가 늘어나기 시작할 것 같으십니까?

(단위: %, n=605)



**【국내 회원제 골프장 이용횟수 증가가 시작하는 인하 금액】**

(단위: %, n=445)



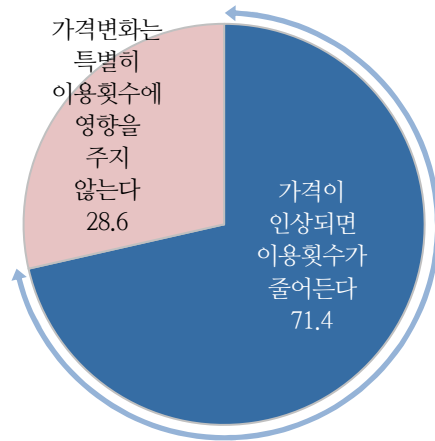
□ 국내 회원제 골프장 이용료 인상시 해당 골프장 예상 이용 횟수

- 국내 회원제 골프장 이용료 인상시 해당 골프장 예상 이용 횟수를 묻은 결과,
  - ‘가격이 인상되면 이용횟수가 줄어든다’는 응답이 71.4%로 ‘가격변화는 이용 횟수에 영향을 주지 않는다’(28.6%)는 의견보다 매우 높았고,
  - 해당 골프장 이용횟수 감소가 시작하는 인상 금액은 평균 ‘3.76만원’으로 나타남

**【부도 3-4】 국내 회원제 골프장 이용료 인상 시 해당 골프장 예상 이용 횟수**

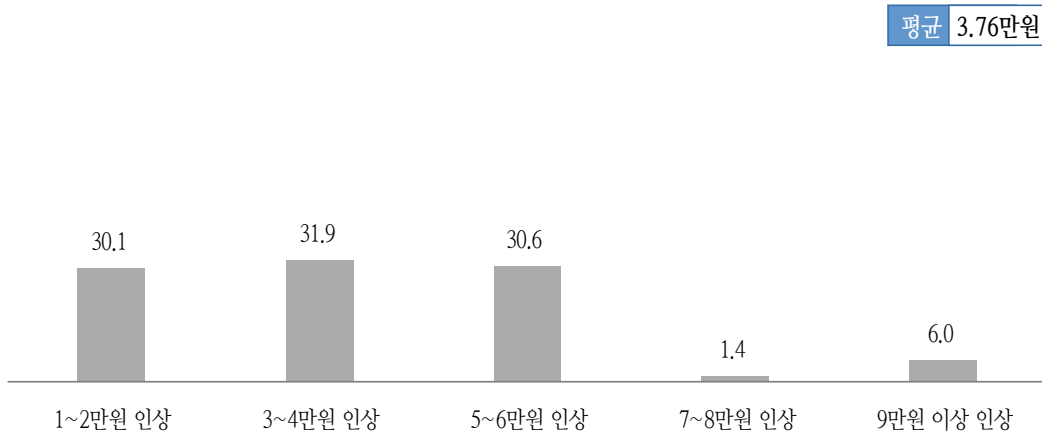
문) 국내(제주 제외) 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 어느 정도 인상된다면, 해당 골프장(제주를 제외한 국내의 회원제 골프장) 이용횟수가 줄어들기 시작할 것 같으십니까?

(단위: %, n=605)



**【국내 회원제 골프장 이용횟수 감소가 시작하는 인상 금액】**

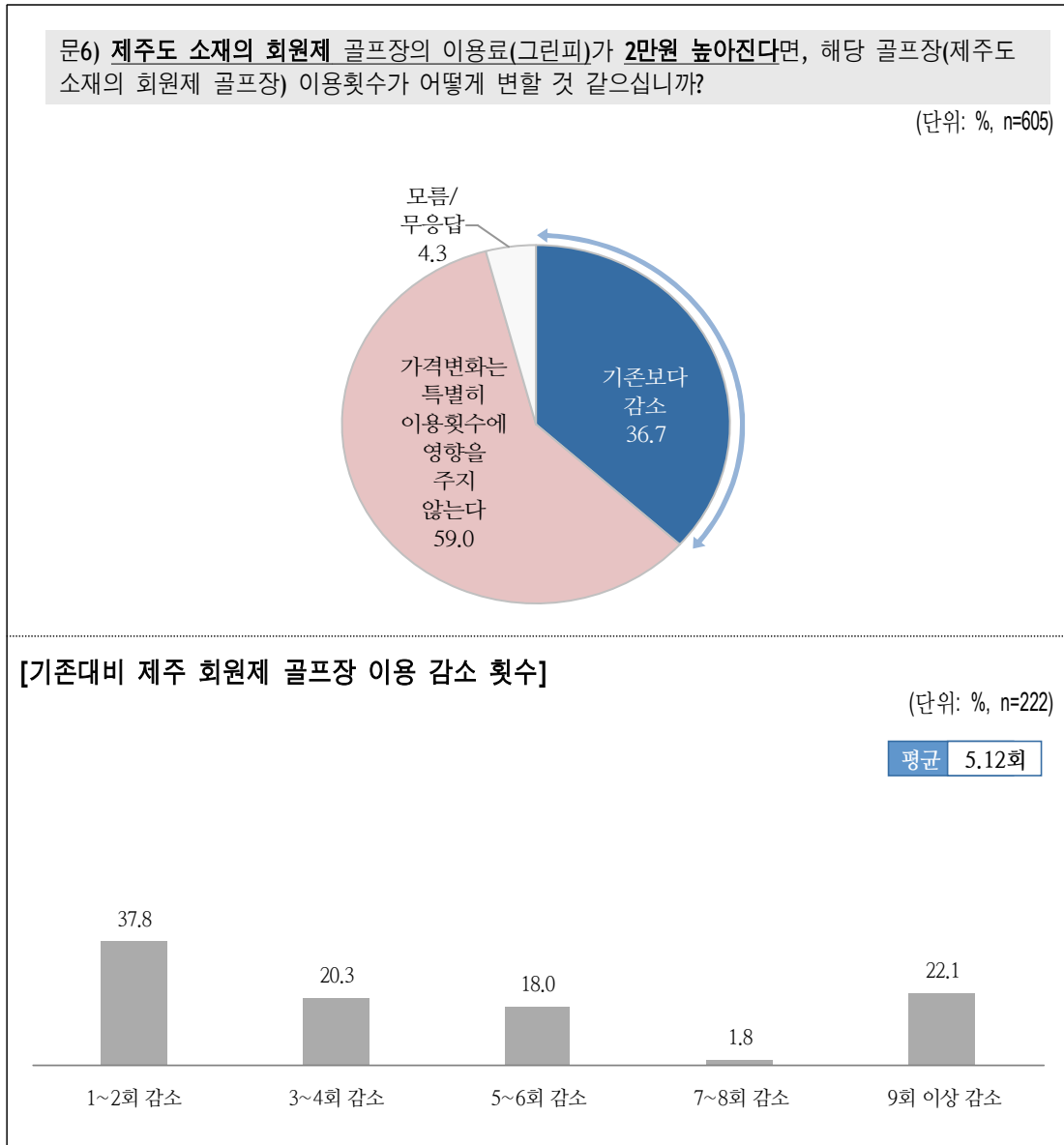
(단위: %, n=432)



□ 제주도 소재 회원제 골프장 이용료 인상시 해당 골프장 예상 이용 횟수

- 제주의 회원제 골프장의 이용료 인상(2만원)시 해당 골프장의 이용횟수 변화 문항에서는,
  - ‘가격변화는 이용횟수에 영향을 주지 않는다’는 응답이 59.0%로 ‘기존보다 감소’(36.7%)한다는 응답보다 높았고,
  - 해당 골프장의 이용횟수의 이용 감소 횟수는 전체 평균 ‘1.9회’로 응답됨.

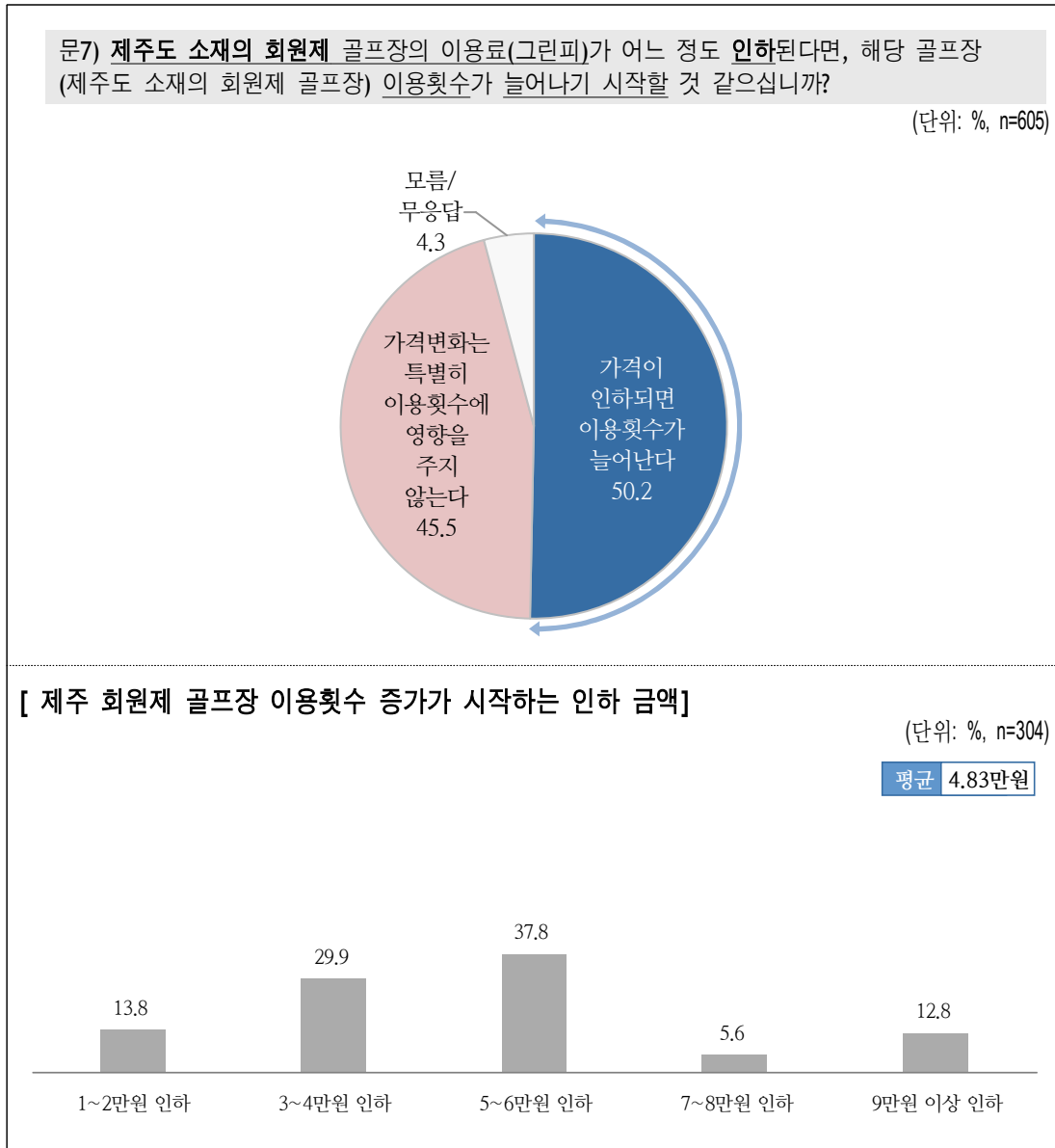
**【부도 3-5】 제주 회원제 골프장 이용료 인상 시 해당 골프장 예상 이용 횟수**



□ 제주 회원제 골프장 이용료 인하시 해당 골프장 예상 이용 횟수

- 제주의 회원제 골프장의 이용료 인하시 해당 골프장의 이용횟수를 물은 결과,
  - ‘가격이 인하되면 이용횟수가 늘어난다’(50.2%)는 응답과 ‘가격변화는 특별히 이용횟수에 영향을 주지 않는다’(45.5%)는 응답이 큰 차이를 보이지 않았음
  - 한편, 해당 골프장의 이용 횟수 증가가 시작하는 인하금액은 평균 4.83만원으로 응답됨.

**【부도 3-6】 제주 회원제 골프장 이용료 인하 시 해당 골프장 예상 이용 횟수**

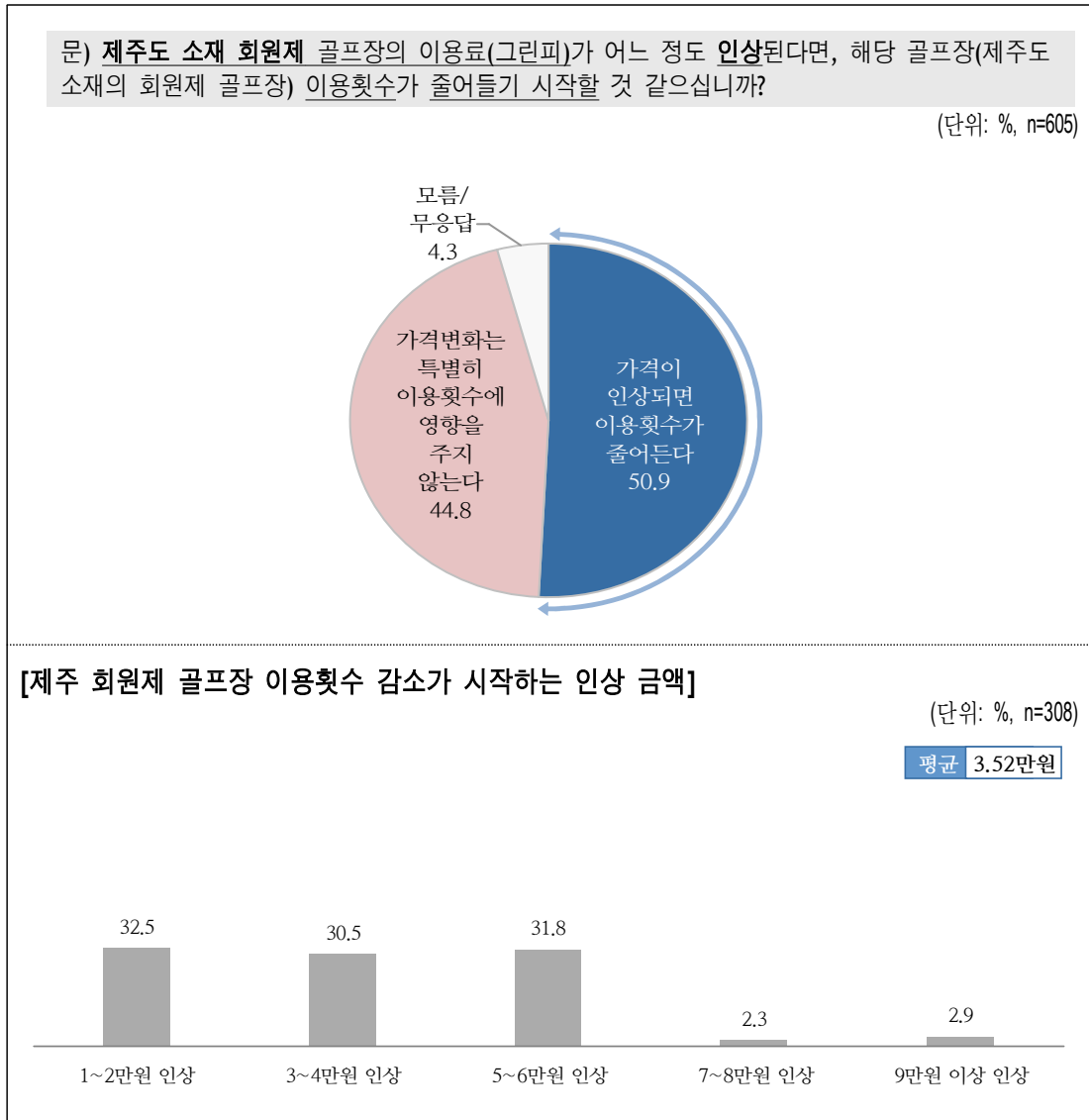


□ 제주 회원제 골프장 이용료 인상시 해당 골프장 예상 이용 횟수

○ 제주의 회원제 골프장 이용료 인상시 해당 골프장 예상 이용 횟수를 묻는 질문에서는,

- ‘가격이 인상되면 이용횟수가 줄어든다’(50.9%)는 응답과 ‘가격변화는 이용 횟수에 영향을 주지 않는다’(44.8%)는 응답이 큰 차이를 보이지 않았음
- 해당 골프장 이용횟수 감소가 시작하는 인상 금액은 평균 3.52만원으로 나타남.

**【부도 3-7】 제주 회원제 골프장 이용료 인상 시 해당 골프장 예상 이용 횟수 2**



□ 국내 회원제 골프장 이용료 인하시, 대중제에서 회원제 골프장으로 이용 변화 여부

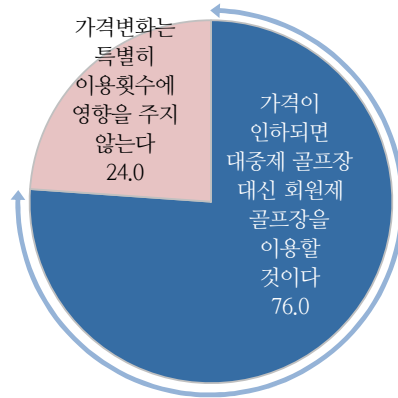
○ 국내 회원제 골프장 이용료 인하시 대중제에서 회원제 골프장으로 이용 변화 여부를 묻은 결과,

- 응답자 네 명 중 세 명이 '가격이 인하되면 회원제 골프장을 이용할 것'(76.0%)이라고 응답했고, '가격변화는 이용횟수에 영향을 주지 않는다'는 의견은 24.0%에 그쳤음
- 대중제에서 회원제 골프장으로 이용이 변화하는 이용료 인하 금액은 평균 '4.95만원'으로 응답됨.

**【부도 3-8】 국내 회원제 골프장 이용료 인하 시, 대중제에서 회원제 골프장으로 이용 변화 여부**

문9) 국내 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 어느 정도 인하된다면, 같은 지역의 대중제(퍼블릭) 골프장 대신 회원제 골프장을 이용할 것 같으십니까?

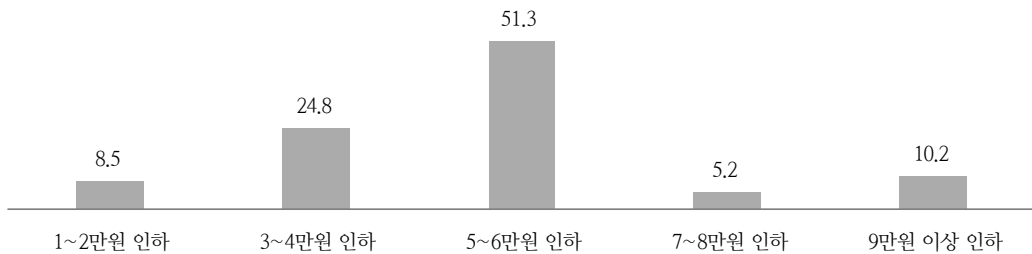
(단위: %, n=605)



**[대중제에서 회원제 골프장으로 이용이 변화하는 골프장 이용료 인하 금액]**

(단위: %, n=460)

평균 4.95만원

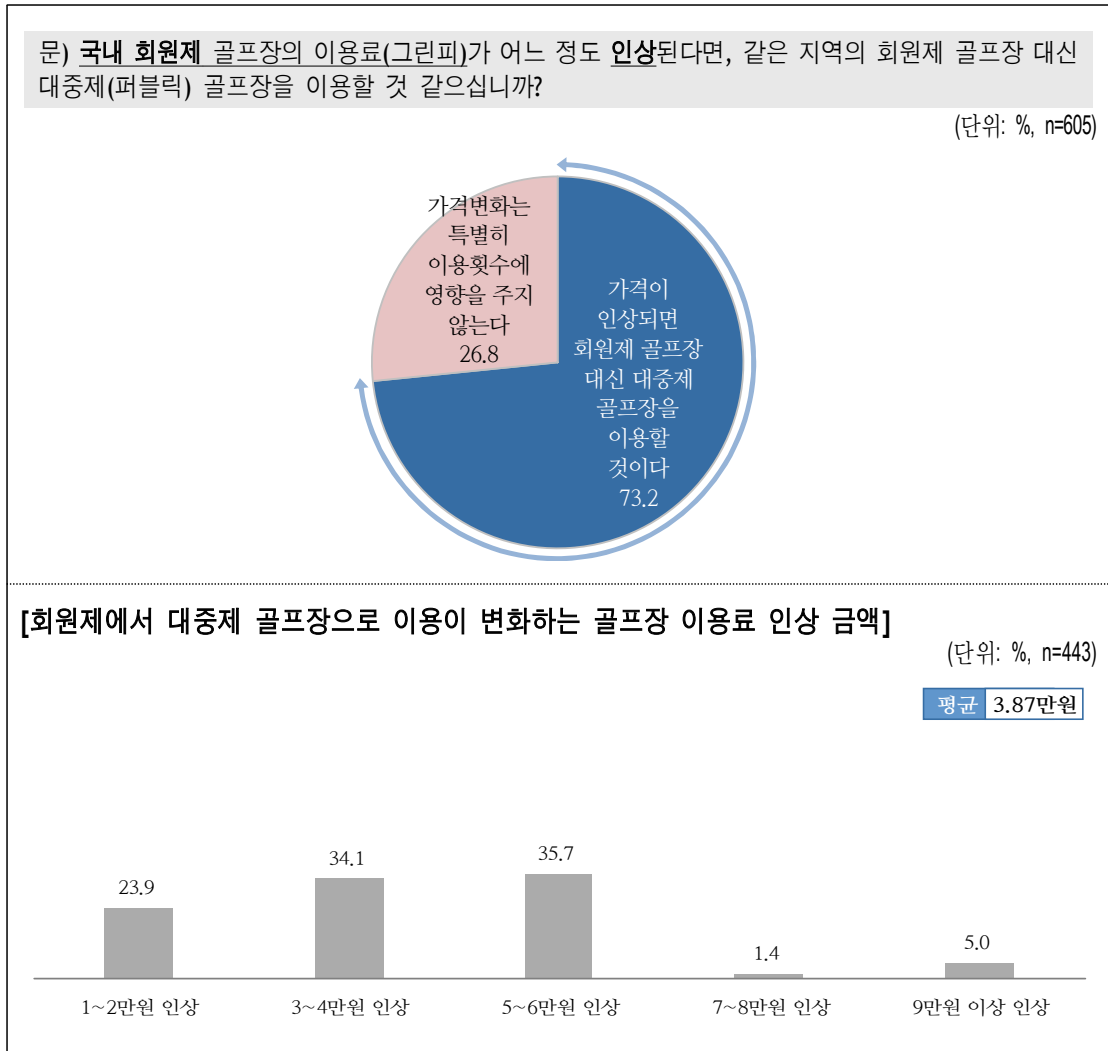


□ 국내 회원제 골프장 이용료 인상시, 회원제에서 대중제 골프장으로 이용 변화 여부

○ 국내 회원제 골프장 이용료 인상시 회원제에서 대중제 골프장으로 이용 변화 여부를 묻은 결과,

- ‘가격이 인하되면 회원제 골프장을 이용할 것’이라는 응답이 73.2%로 ‘가격변화는 이용횟수에 영향을 주지 않는다’(26.8%)는 의견보다 세배 가량 높았고,
- 회원제에서 대중제 골프장으로 이용이 변화하는 이용료 인상 금액은 평균 ‘3.87만원’으로 응답됨.

**【부도 3-9】 국내 회원제 골프장 이용료 인상 시, 회원제에서 대중제 골프장으로 이용 변화 여부**



□ **골프장 특성(골프장소재지/회원제유무)별 이용 패턴**

- 골프장 특성별 이용 패턴에 대한 응답결과에서,
- 골프장 유형(회원제/대중제)에 따른 이용 패턴의 차이는 미미하였으나,
- 골프장 소재지에 따라 수도권, 수도권 밖, 제주권, 근린국가, 이외국가의 순으로 여행기간/총라운드수/총 소요비용은 모두 증가하였음

【부도 3-10】 골프장 특성(골프장소재지/회원제유무)별 이용 패턴



□ 골프장 주된 이용목적

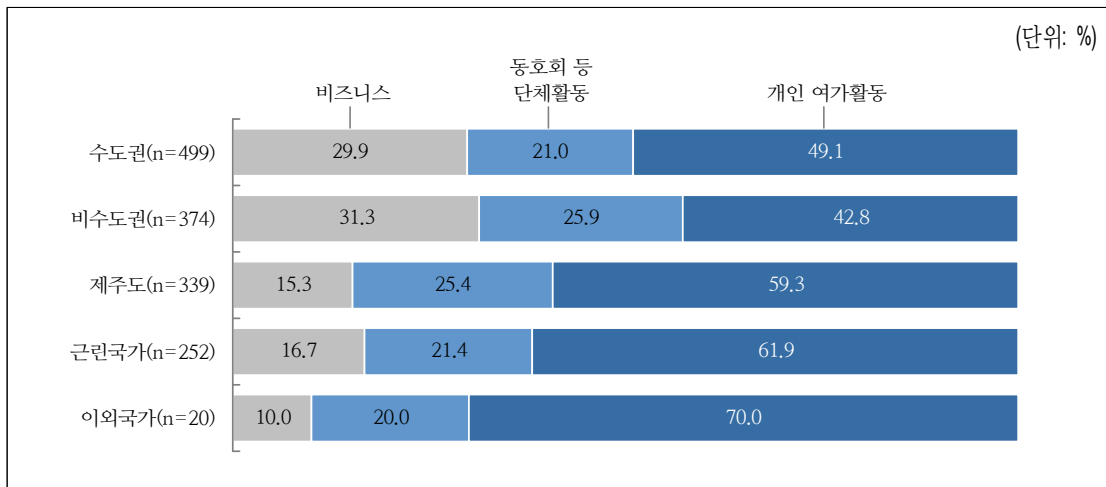
○ 소재지별로 골프장을 이용하는 주된 목적으로는,

- 모든 소재지의 골프장에서 '개인 여가활동'의 목적으로 이용하는 비율이 가장 높았고,
- 수도권과 수도권 밖 소재의 골프장에서의 이용목적 순(개인여가>비즈니스>동호회 등 단체활동)과 나머지(제주/해외국가) 골프장에서 이용목적 순(개인여가>동호회 등 단체활동>비즈니스)에서는 차이를 보였음

문) 다음 각 골프장을 이용하는 귀하의 주된 목적은 무엇입니까?

결 과	비즈니스 (%)	동호회 등 단체활동 (%)	개인 여가활동 (회)
수도권	29.9	21.0	49.1
수도권 밖	31.3	25.9	42.8
제주도	15.3	25.4	59.3
근린국가	16.7	21.4	61.9
이외국가	10.0	20.0	70.0

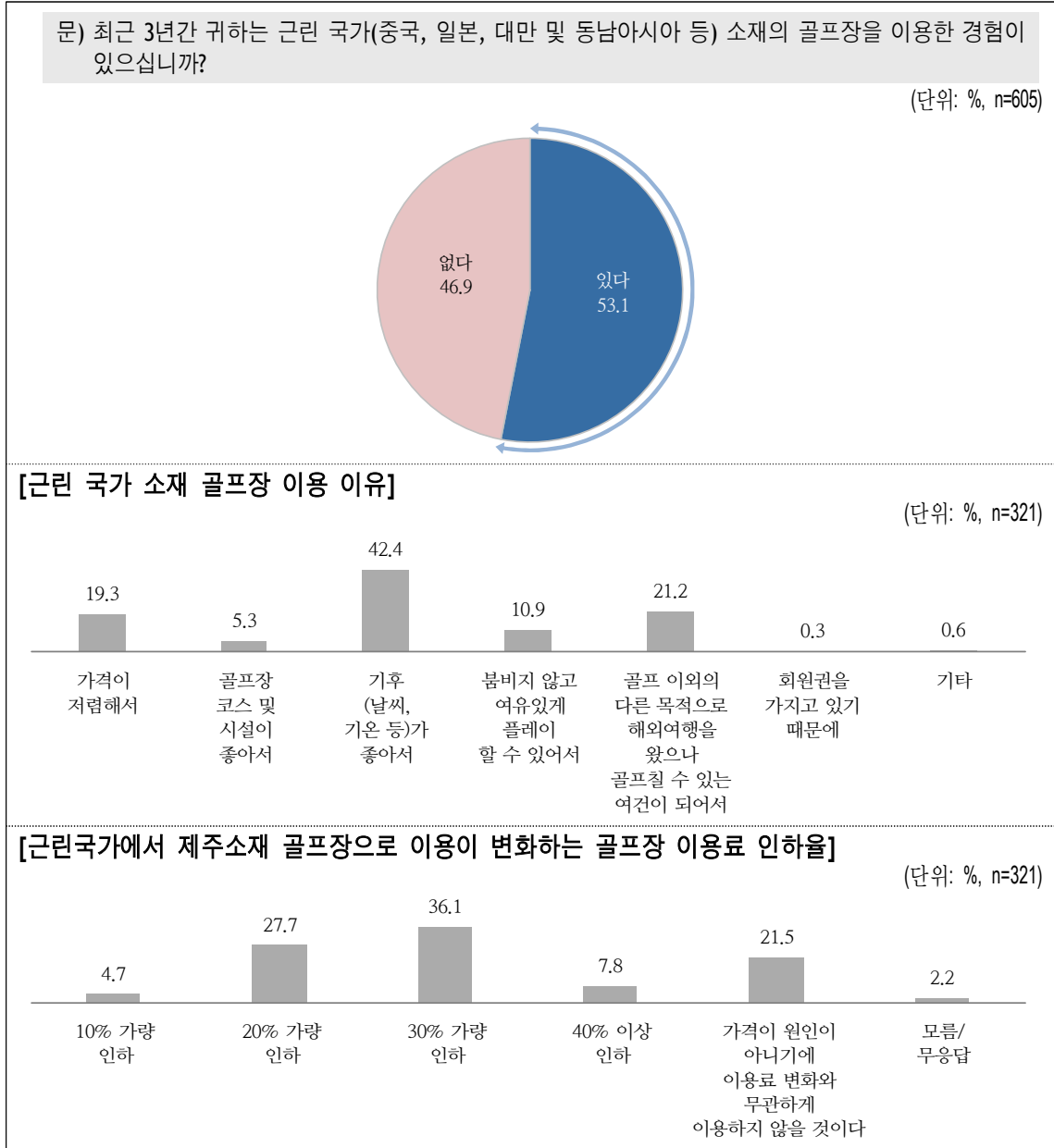
【부도 3-11】 골프장 주된 이용목적



□ 최근 3년간 근린국가 소재 골프장 이용 경험

- 근린국가의 골프장을 이용한 경험(최근 3년간)이 있는 응답자는 53.1%로 조사되었고,
- 해당 골프장을 이용하는 이유를 물은 결과, '기후가 좋아서'가 42.4%로 가장 높았고, '골프 이외의 목적으로 해외여행을 왔으나 골프칠 수 있는 여건이 되어서'(21.2%), '가격이 저렴해서'(19.3%) 등의 순으로 높았음
- 한편, 근린국가에서 제주소재 골프장으로의 이용이 변화하는 골프장 이용료 인하율은 '30%가량 인하'(36.1%)시가 가장 높았음

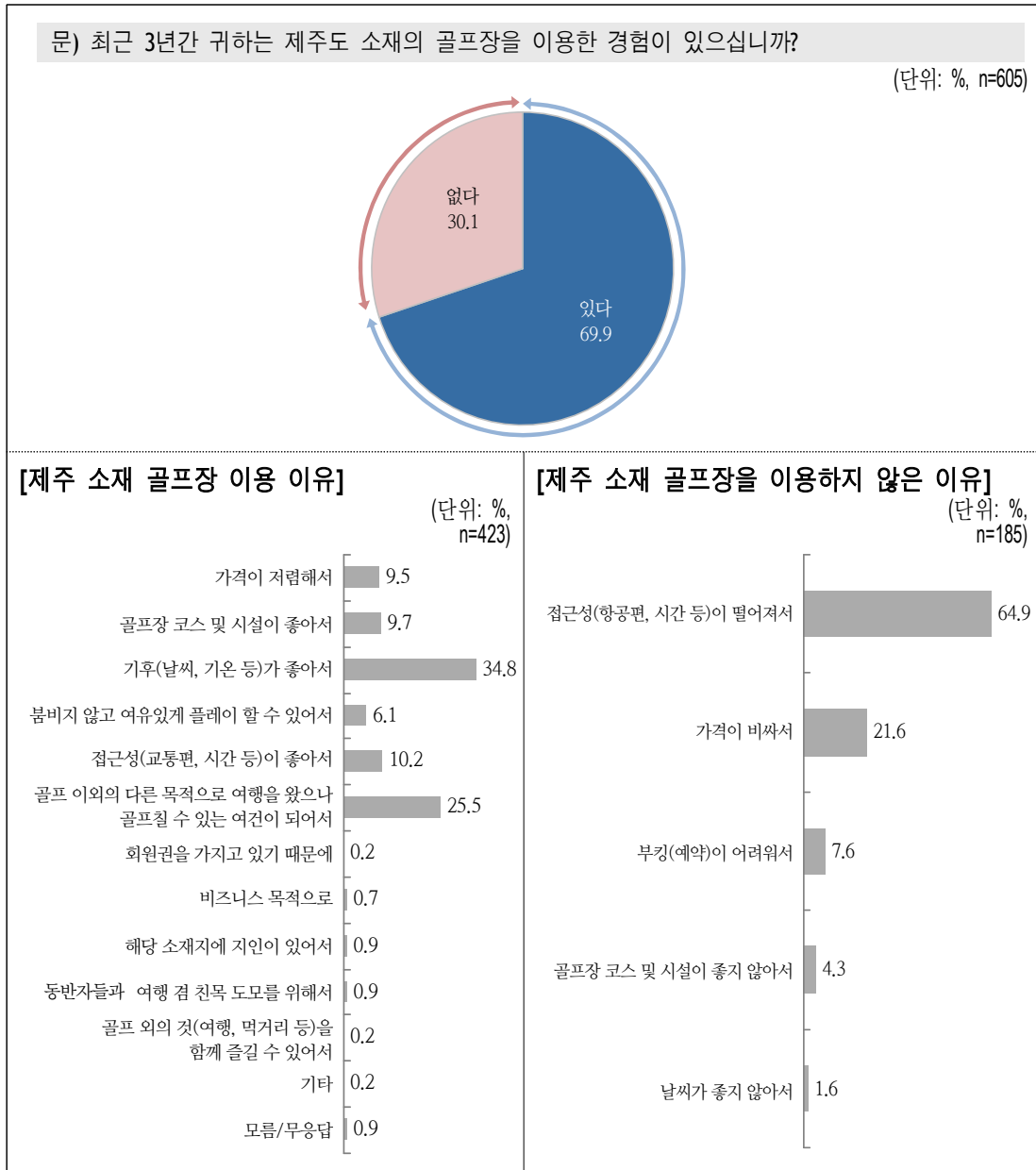
**【부도 3-12】 최근 3년간 근린 국가 소재 골프장 이용 경험**



□ 최근 3년간 제주 소재 골프장 이용 경험

- 제주 소재의 골프장 이용 경험 문항에서, 유경험자가 69.9%로 이용한 경험이 없는 응답자(30.1%)보다 두 배 이상 높았음
- ‘기후가 좋아서’가 34.8%로 제주 소재 골프장을 이용하는 이유 중 가장 높았고,
- ‘접근성이 떨어져서’가 64.9%로 제주 소재의 골프장을 이용하지 않는 이유 중 가장 높았음

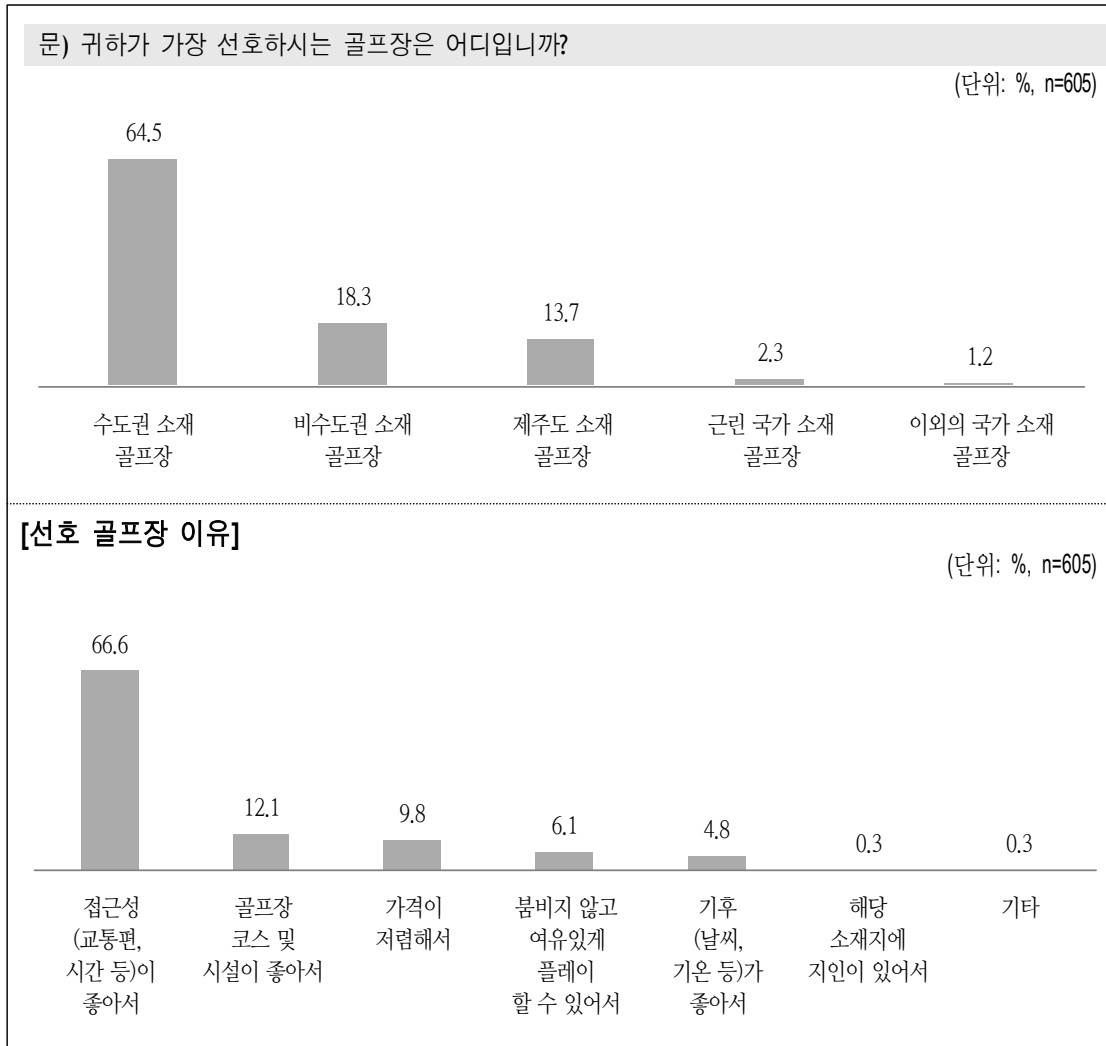
**【부도 3-13】 최근 3년간 제주 소재 골프장 이용 경험**



□ 가장 선호하는 골프장

- 골프장 이용자들이 가장 선호하는 골프장으로는 '수도권 소재 골프장'이 64.5%로 매우 높았고,
- 응답자가 각기 선택한 선호 골프장의 이유로는 '접근성이 좋아서'가 66.6%로 가장 높았고, '골프장 코스 및 시설이 좋아서'(12.1%), '가격이 저렴해서'(9.8%) 등의 순으로 뒤를 이었음

**【부도 3-14】 가장 선호하는 골프장**



## <부록 4> 골프장 이용자 수요조사 설문지



110-054 서울시 종로구 사직동 208 전화 (02) 3702-2100, 팩스 (02) 3702-2121, 한국갤럽홈페이지 www.gallup.co.kr, 갤럽패널홈 panel.gallup.co.kr  
**한국갤럽 GALLUP KOREA** affiliated with GALLUP INTERNATIONAL

Gallup 2015-164-003

### 골프장 이용자 수요 조사

--	--	--	--

안녕하십니까?  
 저는 한국갤럽의 면접원 000입니다. 이번에 저희 기관에서는 골프장 이용행태 분석을 위해 골프장 이용자 분들을 대상으로 설문조사를 실시하게 되었습니다.  
 제가 여쭙게 되는 질문에는 맞고 틀리는 답이 없으며, 귀하의 의견은 국민의 몇 퍼센트(%)가 이런 의견을 갖고 있다는 식으로 통계를 내는 데에만 사용되며, 그 외의 목적에는 절대로 사용되는 일이 없으니 평소 생각하시는 대로 말씀해 주시면 됩니다. 잠시만 시간을 내어 협조해 주시면 감사하겠습니다.

한국갤럽조사연구소  
 회장 박무익  
 담당연구원 한경석

실사연구원 김정은 대리  
 주소 서울시 종로구 사직동 208번지  
 연락처 (전화) 02-3702-2677

SQ1) 귀하의 거주지에 ○표하여 주십시오

1. 서울    2. 부산    3. 대구    4. 인천    5. 광주    6. 대전    7. 울산    8. 세종    9. 경기  
 10. 강원    11. 충북    12. 충남    13. 전북    14. 전남    15. 경북    16. 경남    17. 제주

(문지 말고 기록)

SQ2) 성 별 : 1. 남성                      2. 여성

SQ3) 귀하의 연세는 올해 만으로 어떻게 되십니까?      세

문1) 귀하는 지난해(2014년)에 다음 각 골프장을 총 몇 회 이용하셨습니다?

\* 라운드 기준으로 횟수를 응답해 주십시오

(예시 : 해외/국내 골프여행 시 3박 4일간 2회 라운드를 한 경우, 2회로 기록)

골프장 소재지	회원제 골프장 이용횟수	대중제(퍼블릭) 골프장 이용횟수
1) 수도권	(    )회	(    )회
2) 비수도권 (제주도 제외)	(    )회	(    )회
3) 제주도	(    )회	(    )회
4) 근린 국가 (중국, 일본, 대만 및 동남아시아 등)	(    )회	(    )회
5) 이외의 국가 (미주, 유럽, 오세아니아 등)	(    )회	(    )회

문2) 귀하는 보유하신 골프장 회원권이 있습니까?

1. 있다

2. 없다 → 문 3)으로 갈 것

▼ **(문2의 1번, '있다'는 응답자만)**

문2-1) 아래 표에서 이용하시는 회원권이 해당되는 곳에 O표하여 주십시오. (해당사항이 복수일 경우, 복수응답 가능)

골프장 소재지	개인 회원권	법인 회원권
1) 수도권	(        )	(        )
2) 비수도권 (제주도 제외)	(        )	(        )
3) 제주도	(        )	(        )
4) 근린 국가 (중국, 일본, 대만 및 동남아시아 등)	(        )	(        )
5) 이외의 국가 (미주, 유럽, 오세아니아 등)	(        )	(        )

**(문2의 1번, '있다'는 응답자만 계속)**

문2-2) 귀하는 지난해(2014년)에 골프장 이용하신 중에 회원권을 각각 몇 회 이용하셨습니까?

골프장 소재지	개인 회원권 이용횟수	법인 회원권 이용횟수
1) 수도권	(        )회	(        )회
2) 비수도권 (제주도 제외)	(        )회	(        )회
3) 제주도	(        )회	(        )회
4) 근린 국가 (중국, 일본, 대만 및 동남아시아 등)	(        )회	(        )회
5) 이외의 국가 (미주, 유럽, 오세아니아 등)	(        )회	(        )회

지금부터는 골프장 이용자들의 가격민감도 수준을 알아보려고 합니다.

문3) 만약 국내(제주 제외) 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 **2만원 낮아진다면**, 해당 골프장(제주를 제외한 국내의 회원제 골프장) 이용횟수가 어떻게 변할 것 같으십니까?

1. 기존보다 증가 ..... ( + ) 회 증가
2. 기존보다 감소 ..... ( - ) 회 감소
3. 가격변화는 특별히 이용횟수에 영향을 주지 않는다

문4) 국내(제주 제외) 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 어느 정도 **인하**된다면, 해당 골프장(제주를 제외한 국내의 회원제 골프장) 이용횟수가 늘어나기 시작할 것 같으십니까?

1. ( ) 만원 인하
2. 가격변화는 특별히 이용횟수에 영향을 주지 않는다

문5) 국내(제주 제외) 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 어느 정도 **인상**된다면, 해당 골프장(제주를 제외한 국내의 회원제 골프장) 이용횟수가 줄어들기 시작할 것 같으십니까?

1. ( ) 만원 인상
2. 가격변화는 특별히 이용횟수에 영향을 주지 않는다

문6) 만약 제주도 소재의 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 **2만원 높아진다면**, 해당 골프장(제주도 소재의 회원제 골프장) 이용횟수가 어떻게 변할 것 같으십니까?

1. 기존보다 증가 ..... ( + ) 회 증가
2. 기존보다 감소 ..... ( - ) 회 감소
3. 가격변화는 특별히 이용횟수에 영향을 주지 않는다

문7) 제주도 소재의 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 어느 정도 **인하**된다면, 해당 골프장(제주도 소재의 회원제 골프장) 이용횟수가 늘어나기 시작할 것 같으십니까?

1. ( ) 만원 인하
2. 가격변화는 특별히 이용횟수에 영향을 주지 않는다

문8) 제주도 소재 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 어느 정도 **인상**된다면, 해당 골프장(제주도 소재의 회원제 골프장) 이용횟수가 줄어들기 시작할 것 같으십니까?

1. ( ) 만원 인상
2. 가격변화는 특별히 이용횟수에 영향을 주지 않는다

문9) 국내 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 어느 정도 **인하**된다면, 같은 지역의 대중제(퍼블릭) 골프장 대신 회원제 골프장을 이용할 것 같으십니까?

1. ( ) 만원 인하
2. 가격변화는 특별히 이용횟수에 영향을 주지 않는다

문10) 국내 회원제 골프장의 이용료(그린피)가 어느 정도 **인상**된다면, 같은 지역의 회원제 골프장 대신 대중제(퍼블릭) 골프장을 이용할 것 같으십니까?

1. ( ) 만원 인상
2. 가격변화는 특별히 이용횟수에 영향을 주지 않는다



**(문13의 1번, '있다'는 응답자만 계속)**

문13-2) 제주도 소재 골프장 이용료가 어느 정도 인하된다면 귀하는 근린 국가의 골프장 대신 제주도 소재 골프장을 이용하시겠습니까?

1. 10% 가량 인하
2. 20% 가량 인하
3. 30% 가량 인하
4. 40% 이상 인하
5. 가격이 원인이 아니기에 이용료 변화와 무관하게 이용하지 않을 것이다

문14) 최근 3년간 귀하는 제주도 소재의 골프장을 이용한 경험이 있으십니까?

1. 있다
2. 없다 → 문 14-2)로 갈 것

**(문14의 1번, '있다'는 응답자만)**

문14-1) 귀하께서 제주도 소재의 골프장을 이용한 이유는 무엇입니까?

1. 가격이 저렴해서
2. 골프장 코스 및 시설이 좋아서
3. 기후(날씨, 기온 등)이 좋아서
4. 붐비지 않고 여유있게 플레이 할 수 있어서
5. 접근성(교통편, 시간 등)이 좋아서
6. 골프 이외의 다른 목적으로 여행을 왔으나 골프칠 수 있는 여건이 되어서
7. 기타 ( \_\_\_\_\_ )

**(문 14의 2번, '없다'는 응답자만)**

문14-2) 제주도 소재의 골프장을 이용하지 않은 이유는 무엇입니까?

1. 가격이 비싸서
2. 골프장 코스 및 시설이 좋지 않아서
3. 접근성(항공편, 시간 등)이 떨어져서
4. 부킹(예약)이 어려워서
5. 기타 ( \_\_\_\_\_ )

문15) 귀하가 가장 선호하시는 골프장은 어디입니까?

1. 수도권 소재 골프장
2. 비수도권(제주도 제외) 소재 골프장
3. 제주도 소재 골프장
4. 근린 국가(중국, 일본, 대만 및 동남아시아) 소재 골프장
5. 이외의 국가(미주, 유럽, 오세아니아 등) 소재 골프장

문15-1) 귀하께서 문15에서 선택하신 골프장을 가장 선호하시는 이유는 무엇입니까?

1. 가격이 저렴해서
2. 골프장 코스 및 시설이 좋아서
3. 기후(날씨, 기온 등)이 좋아서
4. 붐비지 않고 여유있게 플레이 할 수 있어서
5. 접근성(교통편, 시간 등)이 좋아서
6. 기타 ( \_\_\_\_\_ )

**자료분류용 질문**

마지막으로 자료분류를 위해 몇 가지만 더 여쭙겠습니다.  
이 항목들은 통계적인 자료분류 목적 이외에는 결코 사용되지 않을 것을 약속드립니다.

DQ1) 귀하의 직업은 무엇입니까?

- |  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| 1. 농업/어업/임업(가족종사자 포함)                    | 7. 경영/관리직(5급 이상의 고급공무원, 교장, 기업체 부장이상) |
| 2. 자영업(종업원 9사람 이하의 소규모장사 및 가족 종사자, 택시기사) | 8. 전문/자유직(대학교수, 의사, 변호사, 예술가)         |
| 3. 판매/서비스직(상점점원, 세일즈맨 등)                 | 9. 가정주부(주로 가사에만 종사하는 부인)              |
| 4. 기능/숙련공(운전사, 선반, 목공 등 숙련공)             | 10. 학생                                |
| 5. 일반작업직(토목관계의 현장작업, 수위)                 | 11. 무직                                |
| 6. 사무/기술직(일반회사 사무직, 기술직, 초/중/고 교사)       | 12. 기타 ( _____ )                      |

DQ2) 귀하의 최종학력은 무엇입니까? (중퇴는 졸업에 포함되지 않음)

- |              |                    |
|--------------|--------------------|
| 1. 중학교 졸업 이하 | 3. 대학교 졸업 (전문대 포함) |
| 2. 고등학교 졸업   | 4. 대학원 졸업 (석/박사 등) |

DQ3) 귀하께서는 결혼을 하셨습니까?

- |       |       |
|-------|-------|
| 1. 기혼 | 2. 미혼 |
|-------|-------|

DQ4) 함께 살고 있는 가족 모두의 연소득 총합은 얼마 정도입니까? 저축, 임대소득, 이자 등을 모두 포함한 귀하의 모든 수입을 말씀해 주십시오. (지난해 세전소득 기준)

약 (        )억 (        )천만원

- |                       |                    |                    |
|-----------------------|--------------------|--------------------|
| 1. 3,000만원 미만         | 6. 1.1 ~ 1.3억원 미만  | 11. 2.1 ~ 2.3억원 미만 |
| 2. 3,000 ~ 5,000만원 미만 | 7. 1.3 ~ 1.5억원 미만  | 12. 2.3 ~ 2.5억원 미만 |
| 3. 5,000 ~ 7,000만원 미만 | 8. 1.5 ~ 1.7억원 미만  | 13. 2.5 ~ 2.7억원 미만 |
| 4. 7,000 ~ 9,000만원 미만 | 9. 1.7 ~ 1.9억원 미만  | 14. 2.7 ~ 2.9억원 미만 |
| 5. 9,000만원 ~ 1.1억원 미만 | 10. 1.9 ~ 2.1억원 미만 | 15. 2.9억원 이상       |

DQ5) 귀하 본인의 개인 연소득은 얼마 정도입니까? 저축, 임대소득, 이자 등을 모두 포함한 귀하의 모든 수입을 말씀해 주십시오. (지난해 세전소득 기준)

약 (        )억 (        )천만원

- |                       |                    |                    |
|-----------------------|--------------------|--------------------|
| 1. 3,000만원 미만         | 6. 1.1 ~ 1.3억원 미만  | 11. 2.1 ~ 2.3억원 미만 |
| 2. 3,000 ~ 5,000만원 미만 | 7. 1.3 ~ 1.5억원 미만  | 12. 2.3 ~ 2.5억원 미만 |
| 3. 5,000 ~ 7,000만원 미만 | 8. 1.5 ~ 1.7억원 미만  | 13. 2.5 ~ 2.7억원 미만 |
| 4. 7,000 ~ 9,000만원 미만 | 9. 1.7 ~ 1.9억원 미만  | 14. 2.7 ~ 2.9억원 미만 |
| 5. 9,000만원 ~ 1.1억원 미만 | 10. 1.9 ~ 2.1억원 미만 | 15. 2.9억원 이상       |

**장시간 조사에 협조해 주셔서 진심으로 감사드립니다.**

**면접후 기록**

<b>응답자 이름</b>			
<b>응답자 전화번호</b>	-	-	
<b>면접원 이름</b>		<b>면접원 ID</b>	
<b>Supervisor</b>		<b>검 증 원</b>	

