

조세
재정

BRIEF

2017 조세 · 재정 브리프 (Vol. 1)



2017 조세·재정 브리프 (Vol. 1)

BRIEF

목 차

- 공공기관의 투명성 제고 1
- 소득세 Tax Gap 규모와 지하경제 규모 추정 15
- 재정권한 배분의 국제비교분석 42
- 주거부문 재정지출 현황과 저소득층 주거지원정책의 방향 55
- 상속·증여세제가 부의 축적과 소비에 미치는 영향 78
- 국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석 97
- 글로벌 금융위기 이후 통화·재정정책의 변화와 향후 정책방향 108
- 트럼프 세제개편안의 주요 내용 및 평가 121
- 공공기관 경영실적 평가제도 실증연구 135
- 우리나라 에너지세의 분배효과 연구 153
- 다국적기업 이자공제제도 개선방향 연구 162





BRIEF

공공기관의 투명성 제고

허경선 연구위원 (044-414-2241)



I 배경 및 문제점

- ● 2016년 「부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」, 일명 ‘김영란 법’ 시행을 통해 사회 전반에 걸친 부정부패를 척결하고 투명성을 제고하고자 하는 노력이 추진되고 있음

- ● 우리나라의 부패문제와 투명성 수준은 OECD 회원국에서 낮게 평가되고 있음
 - 국제투명성기구(Transparency International)에서 발표하는 국가별 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, 이하 CPI)에서 우리나라의 순위는 전체 167개 국가 중에서 2015년 37위로 2014년 38위, 2013년 39위, 2012년 39위에서 조금 상승했으나 OECD 회원국 34개 국가 중에서는 28위를 차지해 부패문제가 가장 심각한 국가에 포함됨

- ● 공공부문의 부패는 공기업의 부패/투명성과 높은 연관성을 가짐
 - 공기업이 정부의 기능을 대행하는 과정에서 공무원과 동일한 역할을 한다는 점과 대다수의 공기업이 부패가 많이 발생하는 특정 산업분야에서 운영되고 있기 때문임

- ● 우리나라뿐만 아니라 OECD에서도 최근 공기업의 부패와 투명성 문제에 주목하고 있음(OECD, 2014)
 - 공기업의 복잡한 소유구조는 주인-대리인 문제와 기업 내외부의 정보 비대칭으로 인한 비효율을 야기할 수 있음
 - 각종 권한 행사와 대규모 공사가 집중된 산업의 공기업에서 부패가 많이 발생
 - 공공기관의 투명성 제고를 위한 다양한 제도가 추진되고 있음
 - 공공기관의 투명성을 제고하고 부패를 방지하는 것은 공공기관의 대리인 문제를 해결하고 자원의 효율적 배분을 가능하게 하여 장기적으로 공공기관의 성과와 효율성을 개선

- 우리나라는 공기업의 투명성을 제고하기 위해 통합공시 시스템인 알리오 시스템 (www.alio.go.kr)을 운영중이며, 321개 전체 공공기관의 방대한 재무, 비재무 정보를 온라인으로 공시
 - 공공기관의 투명성을 제고하는 방법 중의 하나는 공공기관의 정보를 공개하여 투명성과 책무성(accountability)을 제고하는 것
 - 온라인으로 전체 공공기관의 재무, 비재무 정보를 통합공시하는 알리오시스템은 OECD 회원국에서도 공공기관 투명성 관련 제도의 우수 사례로 평가받음

- 공공기관의 투명성은 다양한 개념을 포함하고 있으며, 알리오시스템의 경영정보 공시 외에도 다양한 제도가 시행중이며, 공공기관의 투명성 제고를 위한 관련 평가와 제도가 운영중임
 - 공공기관의 투명성 수준을 측정하기 위해서는 이러한 투명성의 다양한 측면을 반영하는 것이 필요함
 - 투명성 제고를 위해서는 공공기관의 투명성에 영향을 미치는 제도에 대한 이해가 선행되어야 함

II 조사 및 분석결과

1. 공공기관의 투명성

● ● 공공기관의 부패 위험성

- 공기업은 시장에서 큰 역할을 하지만 부패위험 역시 매우 높음
- OECD Foreign Bribery Report(OECD, 2014)에 따르면 2014년 OECD 반부패협정이 발효된 이후 종결된 427개의 해외 공무원에게 뇌물을 제공한 부패사건(foreign bribery)에서 뇌물을 받은 전체의 27%가 공기업 직원임

〈그림 II-1〉 OECD Foreign Bribery Report(2014)의 공공부문 뇌물 현황

PERCENTAGE OF OFFICIALS WHO TOOK THE BRIBE			PERCENTAGE OF BRIBES PROMISED, OFFICIALS OR GIVEN	
27%		SOE official		80.11%
11%		Customs official		1.14%
7%		Health official		0.92%
6%		Defence official		2.93%
4%		Resource official		0.08%
4%		IO official		0.22%
4%		Tax official		0.21%

출처: OECD, *OECD Foreign Bribery Report*, 2014. p.24

●● 공공기관의 부패 발생 원인과 영향 요인(OECD, 2014)

- 공기업이 정부의 기능 대행 과정에서 공무원과 동일한 권한을 행사
- 대다수의 공기업이 부패가 많이 발생하는 특정 산업분야에서 운영
 - 에너지/채취, 건설, 교통, 정보통신
- 공기업이 이사회 중심으로 운영되지 않고 정부의 영향력이 클 때, 공기업 임원의 전문성이 취약할 때 공기업의 부패가 더 커질수 있음
- 공기업의 공시 품질과 신뢰도가 취약할수록 부패 위험이 높음

●● 우리나라 공공부문의 투명성

- 세계경제포럼(WEF)이 해마다 발행하는 세계경쟁력보고서¹⁾에서 2016년 우리나라는 전체 138개 국가 중에서 경쟁력은 26위를 기록하였으나 윤리/부패/투명성과 관련된 지수에서는 전반적으로 중위권 이하의 성적을 보임 (WEF, 2016)

〈표 II-1〉 우리나라의 세계경쟁력보고서 내 투명성 관련 항목 순위: 2015~2016년

WEF 세계경쟁력 보고서 항목		우리나라 순위	
		2016년 (총 138개 국가)	2015년 (총 140개 국가)
전체 국가 경쟁력 순위		26	26
공공부문 투명성 /부패 관련 항목	공공기금의 전용	69	66
	정치인에 대한 국민의 신뢰	96	94
	비정기 급여와 뇌물	52	46
정부효과성 관련 항목	정부 정책결정의 투명성	115	123
민간부문 항목	기업의 윤리적 행위	98	95
	감사와 사업보고서 기준의 강도	62	72
	기업 이사회 의 효과성	109	120

자료: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, 2016; World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, 2015의 자료를 저자가 재구성

1) World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, 2016

● ● 투명성의 정의

- 직접적인 의미의 투명성은 기업 내부의 정보를 외부에 공개하여 정보의 비대칭을 줄이는 것을 뜻함
- 법과 규정을 따르고 부패를 방지하는 준법/윤리경영도 투명성의 범주에 포함됨
- 기업의 사회적 책임활동을 포함한 기업의 다양한 윤리경영도 넓은 의미의 투명성에 포함되기도 함

● ● 투명성의 구성요소

- 기업 내 의사결정과 관련된 이사회 투명성, 기업의 운영과 관련된 사업현황의 투명성, 회사의 재무정보와 관련된 회계 투명성으로 구분
- 기업 내부의 지배구조 및 통제장치가 적절히 확보되어 있는 정도를 뜻함

〈표 II-2〉 기업의 투명성 구성 요소

공개 정보	투명성 요소	항목
재무정보	회계 투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 적시성 • 적절성 • 정확성
비재무정보	이사회 투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회 구성 • 이사의 경력, 전문성, 다양성 • 이사회 활동 • 이사회 주요 의사결정
	사업현황 투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 전략 • 사업의 성과

자료: 강동관(2011)의 내용을 저자가 재구성

2. 공공기관의 투명성 제도

- OECD 공기업가이드라인(2015)에서는 공사와 투명성과 관련하여 투명성의 기준, 통합 연차보고서, 외부 회계감사, 정보공시 등에 대하여 가이드라인을 다음과 같이 제시

〈표 II-3〉 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(2016)의 공사와 투명성 기준

공사와 투명성 세부항목	2015년
투명성 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 고도의 투명성 기준을 준수해야 함 - 회계, 감사 기준, 공시, 준법 감시 등에 상장기업과 동일한 기준을 적용해야 함
통합연차 보고서	<ul style="list-style-type: none"> - 소유권 주체는 공기업에 대한 일관성 있는 보고 체계를 구축하고, 전체 공기업에 대한 통합 연차보고서를 발간해야 함 - 일반 대중이 접근하기 쉽도록 웹을 통해 커뮤니케이션 하는 것이 바람직함
외부 회계감사	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업 결산재무제표는 엄격한 기준에 기초해 독립된 외부회계감사를 받아야함 - 특정 정부감사절차가 외부회계감사를 대체할 수 없음
정보 공시	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업은 재무·비재무 정보를 국제적으로 인정된 기업공시 기준과 비슷한 수준으로 보고해야 함 - 소유주로서 국가와 일반 대중의 주요 관심 영역이 정보에 포함되어야 함 - 특히, 공공의 이익을 위해 수행하는 공기업 활동도 정보에 포함됨 - 정보공시는 공기업 역량과 규모를 감안해야함

자료: OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, 2015

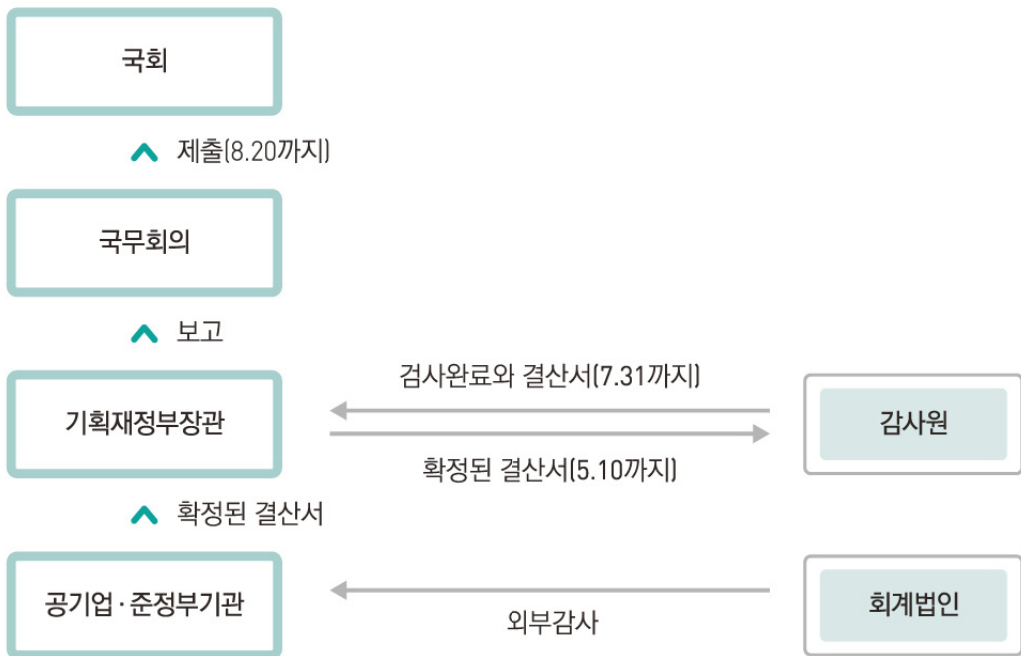
- 우리나라 공공기관은 회계기준, 감사 및 보고 절차, 개별공시, 통합공시에 대하여 다음과 같은 기준과 제도가 운영 중임
- 공공기관의 회계기준
 - 공기업과 준정부기관 모두 국제회계기준(IFRS)을 적용

- 기타공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 회계처리기준이 명문화되어 있지 않아 현재 공기업·준정부기관 회계기준, 일반기업회계기준 및 자체 회계규정에 따라 각 기관별로 별도의 회계기준을 준용

●● 공공기관의 감사 및 보고 절차

- 회계연도가 종료된 후 회계연도의 결산서를 외부 회계감사인에게 회계감사를 받음
- 공기업은 기획재정부장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 다음 연도 2월 말일까지 제 1항에 따라 작성된 다음 각 호의 결산서를 각각 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정

[그림 Ⅱ-2] 공기업·준정부기관의 감사 및 보고 절차



출처: 허경선·장지인(2015)

●● 공공기관의 개별 공시

- 공공기관은 의무적으로 정해진 항목에 대한 최근 5년간의 정보를 기관의 인터넷 홈페이지를 통하여 공시 및 서류 비치
- 공공기관은 공시된 사항에 대한 열람이나 복사를 요구하는 자에 대하여 이를 열람하게 하거나 그 사본이나 복제물을 내주어야 할 의무가 있음

●● 공공기관의 통합공시

- 2005년부터 공공기관 통합경영공시정보시스템인 알리오 도입 및 운영
- 321개 전체 공공기관의 최근 5년간 재무, 비재무 정보 39개 항목 공시

●● 공기업·준정부기관의 투명성과 공시제도 운용은 국제회계기준 운용, 외부회계감사 의무화, 통합공시 운영 등 OECD의 가이드라인을 준수하고 있다고 볼 수 있음

- 공기업의 공적 활동(PSO), 정부대행사업 등에 대한 정보가 구분되어 공시될 필요가 있음

●● 기타공공기관의 경우 별도의 회계기준이 다양하게 적용되고 있어 단일한 회계기준을 적용받는 일반기업과 차별성이 발생(전규안 외, 2015). 또한 외부회계감사와 보고에 대한 절차와 실행이 공기업·준정부의 기준을 준용하도록 하고 있으나 기관별 이행에는 차이가 발생

3. 공공기관의 투명성 관련 평가 및 제도

- ● 공공기관 투명성의 다양한 개념을 측정하고 이를 제고하기 위한 다양한 제도가 실행 중임
 - 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 조사는 공공기관의 준법/부패 여부/공정행위를 중점적으로 평가
 - 행자부의 정부3.0 평가는 공공부문의 적극적인 정보활용과 정보공개 추진의지를 평가
 - 2016년 9월부터 시행된 「부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(2015)은 금품수수와 부정청탁을 금지하기 위한 구체적인 시행방안을 규정하여 부패를 줄이고 투명성을 제고하고자 함

- ● 공공기관 청렴도 조사
 - 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제12조 및 제29조에 의거, 국민권익위원회(구 국가청렴위원회) 주관으로 매년 실시
 - 2002년부터 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 시·도교육청, 공직유관단체, 국공립대, 공공의료기관 등을 대상으로 시행되고 있으며 ‘15년에는 617개의 기관을 조사
 - 공공기관의 청렴수준 및 부패유발요인을 진단하고 각급 기관들의 자율적 개선 노력을 유도함으로써 공공분야의 투명성 제고를 목적으로 함
 - 청렴도 조사는 외부 청렴도 및 정책고객평가는 응답자의 인식과 경험에 대해 전화조사와 온라인(이메일, 모바일) 조사를 실시
 - 설문조사 결과(외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가를 가중합산)에 부패사건 발생현황 및 신뢰도 저해행위 감점을 적용하여 종합청렴도를 산출

- ● 정부3.0 평가
 - ‘정부3.0 실적 평가’는 공공정보를 적극적으로 개방하고 공유하는 한편, 기관들이 소통하고 협력함으로써 국민들에게 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는 기반을 조성하고자 행정자치부 주관으로 매년 실시

- 2014년 61개 공공기관, 2015년 116개 공공기관 대상 평가

〈표 II-4〉 2015년 정부3.0 평가항목

(단위: 점)

평가항목	평가착안사항 세부기준	배점
추진 기 반 (30점)	① 기관장 정부3.0 추진의지 및 일하는 방식 혁신 노력도	20
	② 정부3.0 변화관리 실적	10
중점 과 제 성 과 (70점)	③ 사전정보 공표 및 홈페이지 접근성 개선 실적	20
	④ 공공데이터 개방·활용 및 추진 노력도 실적	25
	⑤ 기관간 정보공유 실적	10
	⑥ 맞춤형 서비스 추진 실적	15
합 계		100

출처: 행정자치부 보도자료, 「한국도로공사 등 14곳 지난해 국민과 소통 잘 했다」, 2015.4.22.

●● 「부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(2015) (김영란법)

- 공직자의 부정한 금품 수수를 막겠다는 취지로 제안
- 직접적인 적용 대상은 공무원을 비롯해 공직유관단체 임직원(160만명), 교직원(70만명), 언론사 임직원(20만명) 등 250만명이며, 이들의 배우자까지 포함하면 약 400만명
- 금품 수수 금지, 부정청탁 금지, 외부강의 수수료 제한 등의 세 가지 축으로 구성
- 직무 관련성이나 대가성에 상관없이 1회 100만원(연간 300만원)을 초과하는 금품을 수수하면 형사처벌(3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금)
- 직무 관련자에게 1회 100만원(연간 300만원) 이하의 금품을 받았다면 대가성이 입증되지 않더라도 수수금액의 2~5배를 과태
- 누구나 직접 또는 3자를 통해 공직자 등에게 부정청탁을 해선 안 된다고 규정
- 불필요한 식사접대, 선물, 경조사 부조에 대한 기준 설정
- 외부강의의 경우 사례금 상한액 설정

Ⅲ 정책제언(구체적인 정책방향 및 과제를 제안과제별로 기술)

- ● 공공기관의 효율적 운영을 위해 공공기관 투명성 제고에 대한 관심 증가
 - 공공기관 투명성의 정의는 매우 광범위함

- ● 투명성이 포함하는 범위는 기관의 정보공시뿐만 아니라 회계기준, 외부회계감사, 국회와 감사원의 감시, 부패 척결, 준법/윤리 경영 등 매우 다양하며, 이는 다양한 제도의 활용을 통해 다면적인 공공기관 투명성을 제고할 수 있음

- ● 공공기관 투명성 제고를 위한 기본적인 제도의 적용이 적절하게 이루어져야 함
 - 공공기관 회계기준, 감사와 보고, 공시 (개별, 통합) 제도에 대한 운용이 필요함
 - 공기업의 공적의무, 정부정책 대행 등에 대한 정보 공개 확대 필요
 - 기타공공기관은 공기업, 준정부의 규정을 준용하도록 되어 있으나 기타공공기관에 대한 명확한 기준 제시가 필요
 - 공시점검을 통해 공시의 정확성과 적절성에 대한 개선이 지속적으로 모니터링되어야 함

- ● 공공기관의 적극적인 정보공개, 청렴도, 부패방지를 위한 다양한 제도 활용
 - 정부3.0, 청렴도조사, 부정청탁 및 금품 수수 금지법
 - 다양한 평가 결과를 활용하여 공공기관 투명성 수준을 종합적으로 측정하여, 지속적으로 개선을 확인하는 것이 필요함

- 기업의 자발적인 사회적 책임활동 장려
 - 정부의 직접적인 규제 이행과 더불어 기관의 자율적인 투명성 제고 활동에 대한 장려가 이루어져야 함
 - 의무공시 항목 이외에 기업의 자율 공시에 대한 장려
 - 지속가능보고서 발행, 사회적 책임활동 확대 등 기업의 자발적인 투명성 제고 활동을 장려하는 인센티브 제공이 필요

- 정기적인 공공기관 투명성 정도의 측정과 개선에 관한 Follow-up 필요
 - 공공기관과 공공부문의 투명성을 종합적으로 측정하는 것이 필요

| 참고문헌 |

- 강동관, 「공개정보를 이용한 기업투명성의 측정과 활용: 사회현황의 투명성과 대리인 비용」, 『재정정책논집』, 제13권 제2호, 2011, pp.55~84.
- 김진수·허경선, 『공공기관 통합공시제도 발전방향 연구』, 한국조세연구원, 2010.
- 전규안·배성규·윤성만, 『공공기관의 회계기준 현안 및 재무정보 품질의 제고방안』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 허경선, 「공공기관 경영정보 공개와 활용: 알리오시스템을 중심으로」, 『재정포럼』, 174호, 한국조세연구원, pp.44~74, 2010.
- 허경선·장지인, 『공공기관의 회계투명성 강화방안』, 한국조세재정연구원, 2015.
- 허경선, 『공공기관의 투명성 결정요인과 정책효과 연구』, 한국조세재정연구원, 2016.
- 행정자치부 보도자료, 「한국도로공사 등 14곳 지난해 국민과 소통 잘 했다」, 2015.4.22.
- OECD, *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paris, 2014.
- OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition, OECD, 2015.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, 2015.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, 2016.



BRIEF

소득세 Tax Gap 규모와 지하경제 규모 추정

안종석 선임연구위원 (044-414-2210)

강성훈 부연구위원 (044-414-2207)

오종현 부연구위원 (044-414-2289)



I 연구목적

- ● 지난 수년간 지하경제 양성화 및 탈세의 축소가 국세청의 중요한 과제가 되었음
 - 탈세의 축소는 세입기반을 확충하는 효과가 있을 뿐만 아니라 과세의 공평성을 개선하여 조세정책 등 정부정책의 신뢰도를 제고하고, 사회통합을 달성하는 데 기여할 것으로 기대됨
- ● 탈세를 축소하기 위해서는 세무조사를 과학화함으로써 조사의 효과성을 제고할 필요가 있으며, 이를 위해 세목별 탈세 규모와 구조 등 현황을 파악하고, 그것을 바탕으로 세무조사 계획을 선정하고 인력을 재배치하는 등 조사체계를 개편할 필요가 있음
 - Tax Gap은 이론적 세부담과 실제 세부담의 격차를 의미함
 - 이론적 세부담은 세법을 정확하게 적용하였을 때 납부해야 할 세액을 의미함
 - Tax Gap은 탈세와 조세회피를 모두 포괄하는 개념임
 - 그러한 연구의 일환으로 본 연구에서는 종합소득세의 Tax Gap 규모를 추정함
 - Tax Gap은 과소신고 갭과 과소납부 갭으로 구분할 수 있는데, 본 연구에서는 과소신고 갭을 국세청이 포착한 부분(관측된 과소신고 갭)과 포착하지 못한 부분(관측되지 않은 과소신고 갭)으로 구분하여 추정함
 - 관측된 과소신고 갭은 신고기한이 지난 후에 세무조사 등에 의해 국세청이 발견한 과소신고 금액을 의미하며, 관측되지 않은 과소신고 갭은 국세청이 파악하지 못한 과소신고 금액을 의미함
- ● 또한 본 연구에서는 우리나라의 지하경제 규모를 추정하는 연구를 수행함
 - 지하경제 규모에 대해서는 국내외에서 다양한 추정결과가 있음
 - 다양한 연구를 통해 다양한 추정결과가 나왔는데, 각 연구의 장단점을 살펴보고, 적절한 방법을 선택하여 지하경제 규모를 추정해 볼 필요가 있음
- ● 지하경제 추정방법은 미시자료를 사용하는 방법과 거시자료를 사용하는 방법으로 구분할 수 있는데, 본 연구에서는 거시자료를 사용하는 방법을 사용함

- 거시자료를 사용한 지하경제 규모 추정방법 중 가장 널리 사용되는 현금통화수요함수에 기반한 지하경제 규모 추정방법을 사용함
 - 모형의 형태와 사용한 변수의 차이에 따라 추정결과가 달라질 수 있다는 점을 고려하여 다양한 모형과 다양한 변수를 사용하여 지하경제 규모를 추정하고, 추정결과를 비교하여 시사점을 도출함

II 소득세 Tax Gap 추정

- 본 연구의 주 목적은 종합소득세의 과소신고 갭을 추정하는 것임
 - 종합소득세 납세자를 사업자와 비사업자로 구분할 수 있는데, 과소신고 갭 추정에서 가장 중요한 부분은 사업자의 종합소득세임
 - 사업소득자의 종합소득세는 대부분 사업소득세로서 사업자의 신고자료에 의존하여 과세가 이루어지는데, 신고자의 수가 많고, 최종소비자 대상 사업, 현금거래 비중이 높은 사업 등이 많아 과소신고 갭 발생 가능성과 소득대비 과소신고 세액 비율이 높은 편임
 - 참고로 『국세통계연보』 「3-1-2 총수입금액 및 소득금액 신고현황」을 살펴보면, 종합소득신고액 총액에서 사업·부동산 소득이 차지하는 비중은 2011년 (귀속) 기준 93.59%인데, 사업자의 경우 이 비율이 더 높을 것으로 판단됨
 - 비사업자의 경우에는 소득이 근로소득, 이자 및 배당소득, 연금소득, 기타소득 등으로 구성되는데, 이 경우 신고내용의 정확성을 평가할 수 있는 과세자료를 국세청이 확보하기가 용이하여 비사업자의 과소신고 갭 규모가 크지 않을 것으로 판단됨
 - 다만, 경정신고 또는 세무조사에 따른 경정 등을 통해 국세청이 발견한 과소신고 갭은 존재함
- 본 연구는 종합소득세의 과소신고 갭을 관측된 과소신고 갭과 관측되지 않은 과소신고 갭으로 구분하여 추정함
 - 관측된 과소신고 갭은 납세자가 의도적으로 또는 실수로 과소신고한 세액 중 국세청이 파악하고 있는 세액을 의미하며, 관측되지 않은 과소신고 갭은 국세청이 파악하지 못한 세액을 의미함

- 관측된 과소신고 갭의 경우, 사업자 그룹과 비사업자 그룹 모두에 대해 국세청이 경정신고 또는 세무조사를 통해 포착한 과소신고 갭이 있음
- 관측되지 않은 과소신고 갭은 사업자 그룹에 대해서만 추정함
 - 사업자 그룹은 탈루행위를 할 가능성이 높기 때문에 국세청이 발견하지 못한 과소신고 갭이 있을 것으로 인식되는 반면, 비사업자 그룹은 탈루행위를 할 가능성이 낮기 때문에 관측되지 않은 과소신고 갭은 미미할 것으로 보임
 - 사업자 중에서도 단순경비율 신고자의 과소신고 갭 중 관측되지 않은 부분은 추정하지 않아 0으로 가정함
- 사업자의 종합소득세에 대한 관측되지 않은 과소신고 갭은 미국과 영국의 경우처럼 모집단을 대표할 수 있는 표본을 무작위로 추출하고 추출된 표본자료를 활용하여 추정함
 - 국세청에서는 과소신고 갭 추정을 목적으로 2012~2013년 귀속소득에 대해 종합소득세 신고를 한 사업자를 대상으로 무작위 표본을 추출하여 세무조사를 실시하였음
 - 본 연구에서는 이 자료를 사용하여 2011년의 종합소득세 과소신고 갭을 추정함
 - 안종석 외(2016)에서 종합소득세를 제외한 다른 세목의 Tax Gap을 추정하였는데, 그 자료와 일관성을 유지하기 위하여 2011년 기준 과소신고 갭을 추정함
 - 그런데 2011년 무작위 표본에 대한 세무조사 자료가 없으므로 2012~2013년 세무조사 자료를 사용하여 추정한 분석결과를 2011년 모집단에 적용하여 추정함

1. 관측되지 않은 과소신고 갭의 추정

가. 분석방법

- 본 절에서는 무작위 표본추출 자료를 사용하여 사업자의 종합소득세에 대한 관측되지 않은 과소신고 갭을 추정하고, 다음 절에서 관측된 과소신고 갭과 더하여 총과소신고 갭을 산출함
 - 관측되지 않은 과소신고 갭이란 납세자가 의도적으로 혹은 실수로 과소신고를 하였으나, 국세청이 종합소득세 신고자료에서 오류, 누락, 조세회피 등을 발견하지 못해 징수하지 못한 과소신고 세액을 의미함

- 무작위로 추출한 표본에 대해 세무조사를 실시하여 탈루행위에 대한 자료를 구축함
- 수정신고나 세무조사 대상이 아닌 납세자 집단에서 표본을 추출하였음
 - 국세청이 이 집단의 신고자료를 추가적으로 검토하지 않았다면 과소신고 갭은 발견되지 않았을 것임
- 무작위 표본 조사결과를 활용하여 모집단의 과소신고 갭을 추정하는 가장 쉬운 방법은 표본을 구성한 각 집단에서의 과소신고율을 그대로 모집단에 반영하여 모집단의 과소신고 갭을 추정하는 것임
 - 표본이 충분히 많아 표본평균이 신뢰도가 높을 경우에는 이 방법을 적용하는 것만으로 충분할 수 있음
 - 우리나라의 경우 2012년과 2013년 표본이 각각 500개와 497개, 2개년도 합하여 997개로써 표본 수가 적은 편임
- 이러한 문제를 보완하기 위하여 본 연구에서는 표본 원자료 분석방법 외에 계량모형을 활용한 추정방법을 보완하는데, 표본 원자료 분석과 계량모형을 활용한 추정방법을 개괄적으로 설명하면 다음과 같음
- (표본 원자료 분석) 표본 원자료를 사용하여 신고세액 대비 과소신고 세액 비율을 산출하고 이 비율을 모집단에 적용하여 과소신고 갭을 추정함
 - (1단계) 무작위 표본조사 자료를 사용하여 업종별·수입금액 분위별로 당초신고세액과 과소신고 세액을 산출함
 - (2단계) (1단계) 결과값을 사용하여 업종별·수입금액 분위별로 당초신고세액 대비 과소신고 세액 비율을 산출함
 - (3단계) (2단계)에서 산출한 당초신고세액 대비 과소신고 세액 비율을 모집단의 당초신고세액에 업종별·수입금액 분위별로 적용하여 관측되지 않은 과소신고 갭을 추정함
 - (4단계) (3단계)에서 추정한 업종별·수입금액 분위별 과소신고 갭을 모두 합산하여 총과소신고 갭을 산출함

- (계량 모형 분석) (1) 사업체의 특성에 따른 사업체별 과소신고 확률 및 과소신고율에 대한 회귀방정식을 계량모형을 통해 추정하고, (2) 추정된 회귀방정식에 모집단의 납세자 과세정보(수입금액 대비 과세표준 비율, 수입금액, 업종)를 반영하여 과소신고 갭을 추정함
 - (1단계) 수입금액 대비 과세표준 비율, 수입금액, 업종의 차이가 과소신고 확률 및 과소신고율에 영향을 미친다고 가정하고 과소신고 확률 및 과소신고율을 설명하는 회귀방정식을 구축함
 - 과소신고율은 $[\text{과소신고 세액}/(\text{당초신고세액}+\text{과소신고세액})\times 100]$ 을 의미함
 - (2단계) Tobit과 Two-Part 추정방식을 사용하여 (1단계)에서 구축한 회귀방정식을 추정함
 - (3단계) (2단계)에서 추정한 회귀방정식에 모집단의 납세자 신고자료-수입금액 대비 과세표준 비율, 수입금액, 업종 더미 변수 값을 반영하여 모집단 내 개별 납세자의 과소신고 세액을 추정함
 - (4단계) 납세자별 과소신고 세액을 모두 합산하여 모든 관측되지 않은 과소신고 갭을 추정함
- 계량모형 분석의 장점은 납세자의 과소신고 요인을 계량모형을 통해 추정하고, 그 추정결과에 모집단 개별 납세자의 특성을 적용하여 개별 납세자의 과소신고를 추정한다는 점임
 - 즉, 과소신고를 유발하는 사업체의 특성을 파악하고, 그 특성을 근거로 모집단의 과소신고를 추정하므로, 과소신고가 발생한 원인을 분석하고 과소신고를 축소하는 정책을 개발하는데 추정결과를 직접 활용할 수 있다는 장점이 있음
- 한편 계량모형 분석방법의 가장 큰 단점은 계량모형에서 고려한 수입금액 대비 과세표준 비율, 수입금액, 업종의 고유한 특성 외에 다른 요인들이 과소신고 확률 및 과소신고율과 관련이 있을 수 있으나, 이를 회귀분석에서 효과적으로 고려할 수 없다는 점임
 - 회귀분석에서 고려한 탈루행위에 대한 주요 요인 외에 다른 요인들의 영향은 관측되지 않기 때문에 오차항에 포함됨

- 모형에서 더 많은 변수들을 고려할수록 모형의 설명력이 좋아지나, 현재 가지고 있는 자료 중에서는 모형의 설명력을 개선할 수 있을 것으로 판단되는 다른 지표를 찾지 못하였음
- 본 연구에서는 표본 원자료 분석과 계량모형 분석을 병행하여 상호 비교함으로써, 계량모형을 통해 추정되는 과소신고분과 계량모형으로 포착하지 못하는 과소신고분을 비교함

나. 관측되지 않은 과소신고 갭

- 표본 원자료 분석을 통해 추정한 관측되지 않은 과소신고율은 31% 정도이며, 계량모형의 표본 추정치를 사용하여 추정한 경우보다 6~9%포인트 정도 큰 것으로 나타남
 - 이 분석결과는 수입금액 대비 과세표준 비율, 수입금액, 업종의 고유한 특성 외에 다른 요인들이 탈루행위에 영향을 미칠 수 있음을 보여줌
 - 표본분석에서 드러난 과소신고 갭의 80% 정도는 모형에서 설명이 가능하지만 20% 정도는 모형에 포함되지 않은 다른 요인들과 단순한 오차에 의해 발생하는 것으로 해석할 수 있음

〈표 1〉 2011년 (귀속) 추정모형별 관측되지 않은 과소신고 갭

(단위: 백만원, %)

구분	표본 원자료 분석	Tobit 모형 분석	Truncated Normal Hurdle 모형 분석
과소신고 갭	3,508,873.8	2,504,073.0	2,202,706.1
과소신고율 ¹⁾	31.39	24.62	22.32

주: 1) 과소신고율은 관측된 과소신고 갭에 대한 당초신고세액과 관측된 과소신고 갭은 포함하지 않고, (관측되지 않은 과소신고 갭에 대한 모집단 당초신고세액+관측되지 않은 과소신고 갭)에서 관측되지 않은 과소신고 갭이 차지하는 비중을 의미함
 자료: 저자 작성

- ● 표본 원자료 분석 결과와 계량모형 분석 결과의 차이가 단순한 오차라고 보기에는 큰 것으로 나타났는데, 이는 과소신고 갭을 정확하게 설명하기 위해 앞으로 모형의 개발이 필요함을 시사함
 - 특히 개별 사업체의 특성 중에서 과소신고를 할 확률과 과소신고한 경우에 과소신고 갭 규모에 영향을 주는 요인들을 설명하는 자료들을 구축할 필요가 있음
 - 본 연구에서는 무작위 표본조사 자료 중 사용할 수 있는 자료를 검토한 결과 수입금액 대비 과세표준 비율, 수입금액, 업종별 더미 변수만을 사용하였는데, 그 외에 다른 자료들을 생성하는 방안을 모색할 필요가 있음

- ● 계량모형 분석 중에서는 Tobit 모형을 사용하여 추정한 과소신고 갭이 Truncated Normal Hurdle 모형의 경우보다 높게 추정됨
 - 이와 같은 차이가 발생하는 이유는, Tobit 모형은 과소신고 여부와 과소신고 세액에 대한 의사결정을 하나의 메커니즘으로 설명하는 반면, Truncated Normal Hurdle 모형은 이를 구분하여 두 개의 메커니즘으로 설명하기 때문인 것으로 판단됨
 - Tobit 모형과 달리 Truncated Normal Hurdle 모형은 과소신고 여부와 과소신고율에 대한 의사결정이 서로 독립적이라고 보기 때문에 이 모형에서는 수입금액 대비 과세표준 비율, 수입금액, 업종의 고유한 특성 등이 과소신고확률과 과소신고율에 다른 영향을 미칠 수 있음
 - 실제 추정결과를 비교해보면, 과소신고확률과 과소신고 세액에 대한 설명변수의 계수값과 부호가 서로 다르게 추정됨
 - 결과적으로 Truncated Normal Hurdle 모형에 비해 Tobit 모형은 설명변수의 계수값을 추정할 때 제약을 가지며, 이로 인해 Tobit 모형과 Truncated Normal Hurdle 모형의 과소신고 갭 추정값이 서로 다르게 나타나는 것으로 보임

2. 관측된 과소신고 갭과 총과소신고 갭 추정

가. 관측된 과소신고 갭 추정

- 본 연구는 2011년(귀속) 국세청 경정자료를 사용하여 사업자와 비사업자에 대한 종합 소득세의 관측된 과소신고 갭, 즉 납기 후 경정을 통한 과소신고분을 산출함
 - 관측된 과소신고 갭은 사업자의 과소신고 갭과 비사업자의 과소신고 갭으로 구분할 수 있음
- 관측된 과소신고 갭은 가산세가 포함되지 않은 경정세액에서 당초신고세액을 차감하여 산출함
 - 관측된 과소신고 갭 = [경정세액 - 당초신고세액]
- 2011년 관측된 과소신고 갭(납기 후 경정을 통한 과소신고분)은 1조 3,856억원이며, 관측된 과소신고율은 22.59%임
 - 사업자 그룹과 비사업자 그룹에 대한 관측된 과소신고 갭은 각각 1조 3,350억원과 507억 원이며, 관측된 과소신고율은 각각 23.67%와 11.38%임

〈표 2〉 사업자 그룹과 비사업자 그룹에 대한 2011년 (귀속)
관측된 과소신고 갭과 과소신고율

(단위: 백만원, %)

구분	당초신고세액	과소신고 갭 ¹⁾	과소신고율 ²⁾
	A	B	(B/(A+B))×100
사업자	4,304,065.6	1,334,975.7	23.67
비사업자	445,311.6	50,664.6	11.38
합계	4,749,377.2	1,385,640.3	22.59

주: 1) 신고납부세액과 경정납부세액에는 가산세가 포함되지 않음

2) 과소신고율은 관측되지 않은 과소신고 갭에 대한 모집단 당초신고세액과 관측되지 않은 과소신고 갭은 포함하지 않고,
(관측된 과소신고 갭에 대한 당초신고세액+관측된 과소신고 갭)에서 관측된 과소신고 갭이 차지하는 비중을 의미함

자료: 국세청 내부자료

나. 총과소신고 갭

- ● 총과소신고 갭은 관측된 과소신고 갭과 관측되지 않은 과소신고 갭의 합으로 나타남
 - 관측되지 않은 과소신고 갭은 국세청에서 포착하지 못한 과소신고 갭을 의미하며, 앞 절에서 표본 원자료 분석과 계량모형 분석을 통해서 추정하였음
 - 관측된 과소신고 갭은 법정 신고기일 내에 신고한 당초 신고에서는 과소신고하였으나 기한이 지난 후 경정신고 또는 세무조사에 따른 경정 등을 통해 경정된 것으로서 국세청에서 포착한 과소신고 갭을 의미함

- ● 표본 원자료 분석결과를 토대로 추정한 종합소득세의 총과소신고 갭과 과소신고율은 각각 4조 8,945억원과 24.45%이며, 이는 계량모형 분석방법의 결과보다 높은 수준임
 - 과소신고율은 이론적 세부담 대비 총과소신고 갭 비율을 의미함
 - 이론적 세부담 = 당초신고세액 + 관측되지 않은 과소신고 갭 + 관측된 과소신고 갭

- ● Tobit과 Two-part 모형(Truncated Normal Hurdle 모형)의 모집단 추정치 분석결과를 토대로 추정한 총과소신고 갭은 각각 3조 8,897억원과 3조 5,884억원이며, 총과소신고율은 각각 20.46%와 19.13%임
 - Tobit 모형 분석결과를 토대로 추정한 총과소신고 갭과 총과소신고율이 Truncated Normal Hurdle 모형의 분석결과를 토대로 추정한 경우보다 더 높으며, 이런 결과가 나타난 이유는 앞서 언급한 바와 같이 Tobit 모형이 Truncated Normal Hurdle 모형에 비해 좀 더 제약적이기 때문임

〈표 3〉 2011년 (귀속) 분석방법별 종합소득세 총과소신고 갭 및 과소신고율

(단위: 억원, %)

분석방법	이론적 세부담	당초신고세액 ¹⁾	총과소신고 갭	총과소신고율
	A=B+C	B	C	C/A×100
표본 원자료 분석	200,652	151,707	48,945	24.45
Tobit 모형 분석	190,604	151,707	38,897	20.46
Truncated Normal Hurdle 모형 분석	187,591	151,707	35,884	19.13

주: 1) 전체 모집단 당초신고세액은 관측된 과소신고 갭에 대한 당초신고세액과 관측되지 않은 과소신고 갭에 대한 모집단 당초 신고세액의 합을 의미함

자료: 저자 작성

- 총과소신고율을 관측되지 않은 과소신고율과 관측된 과소신고율로 구분해 보면 〈표 4〉와 같음
- 2011년 관측되지 않은 과소신고율은 추정방법에 따라 11.74~17.53%의 범위에 있음
 - 표본 원자료 분석 결과, 관측된 과소신고율은 6.92%, 관측되지 않은 과소신고율은 17.53%임
 - Tobit 모형의 모집단 추정치 분석 결과, 관측된 과소신고율은 7.29%이고 관측되지 않은 과소신고율은 13.17%임
 - Truncated Normal Hurdle 모형의 모집단 추정치 분석 결과, 관측된 과소신고율은 7.39%이고 관측되지 않은 과소신고율은 11.74%임

〈표 4〉 분석방법별 2011년 관측된 과소신고율과 관측되지 않은 과소신고율

(단위: %)

분석방법	관측된 과소신고율	관측되지 않은 과소신고율	총과소신고율
	A	B	C=A+B
표본 원자료 분석	6.92	17.53	24.45
Tobit 모형 분석	7.29	13.17	20.46
Truncated Normal Hurdle 모형 분석	7.39	11.74	19.13

자료: 저자 작성

다. 과소신고 갭 추정의 한계점

- ● 본 연구의 가장 큰 한계는 무작위 표본 수가 작아 좀 더 정확하게 회귀분석을 수행하기에는 부족한 측면이 있다는 점임
 - 본 연구의 무작위 표본이 모집단을 제대로 대표하지 못할 가능성이 존재하며, 이는 통계치 및 추정치가 불안정해지는 문제를 초래할 수 있음
 - 향후 종합소득세의 과소신고 갭을 추정하는 연구에서는 회귀분석을 위한 무작위 표본 수를 점차 확대해 나갈 필요가 있음

- ● 본 연구는 계량모형 분석에서 탈루행위가 주로 수입금액 대비 과세표준 비율, 수입금액, 업종의 고유한 특성에 영향을 받는다고 보았으나, 표본 원자료 분석 및 계량모형의 표본 추정치 분석결과는 주요 요인 외에 다른 요인들이 탈루행위에 영향을 미칠 수 있음을 보여줌
 - 이는 계량모형을 통해 추정된 과소신고 갭이 편의(bias)될 수 있음을 의미하므로, 앞으로 계량모형의 개발 및 사용할 수 있는 자료의 구축을 통해 계량모형의 설명력을 제고해 나갈 필요가 있음

- ● 또한 무작위 표본에 대해 세무조사를 할 때 납세자가 탈루를 했음에도 불구하고 조사관이 이를 발견하지 못할 가능성도 존재하기 때문에 실제 관측되지 않은 과소신고 갭은 본 연구에서 추정한 추정치보다 더 클 것으로 판단됨

3. 세목별 Tax Gap 추정결과 종합

- 안중석 외(2016)에서는 종합소득세를 제외한 주요 세목의 과소신고 갭을 추정하였음
 - 본 연구에서 수행한 종합소득세 과소신고 갭 추정결과와 안중석 외(2016)의 다른 세목 과소 신고 갭 추정 결과, 그리고 국세청에서 제공한 과소납부 갭을 모아서 세목별 Tax Gap 규모를 정리하면 <표 5>와 같음
 - <표 5>의 경우, 대항목으로 구분하기 위해 본 연구에서 추정한 종합소득세는 소득세에 포함하여 구성함
 - 과소납부 갭은 신고기한 내에 정확하게 신고하였으나 납부를 기한내에 하지 않는 체납된 세액을 의미함
 - <표 5>에서는 과소납부 갭과 과소신고 갭을 합한 총 Tax Gap을 제시하였는데, 과소납부 갭은 체납을 의미하는 것으로 과소신고 갭과는 다른 성격을 가지고 있음
- <표 5>에는 (1)~(3)의 세 개의 패널이 있는데, 이 구분은 종합소득세 과소신고 갭 추정방법에 따른 구분임
 - 종합소득세 외의 다른 세목에 대해서는 한 가지 방법으로만 적용하여 각 패널에서 소득세 Tax Gap에만 차이가 있고, 다른 세목은 패널 간 차이가 없음
- 추정결과를 보면, 주요 세목의 Tax Gap 합계가 2011년 신고분 기준으로 25조 5천억~26조 8천억원 정도 되는 것으로 나타났음
 - 이는 정확하게 신고한 경우에 납부했어야 할 세액의 14.4~15.1%에 해당하는 규모(Tax Gap 비율)임
 - 총Tax Gap 중에서 70.1~71.6%를 과소신고 갭이 차지하고, 28.4~29.9%를 과소납부 갭이 차지함
 - 세목별로 보면, 부가가치세 Tax Gap이 11조 7천억원으로 가장 많고, 그다음이 소득세 6조 7천억~8조원이며, 법인세 Tax Gap은 5조 9천억원임

〈표 5〉 세목별 Tax Gap 추정결과 종합

(단위: 억원, %)

(1) 표본 원자료 분석						
	이론적 세부담 (a) ¹⁾	기한내 신고세액 (b) ²⁾	무신고, 과소신고액 (c=a-b) ³⁾	과소납부액 (d) ⁴⁾	총 Tax Gap (e=c+f)	Tax Gap 비율 (f=e/a)
소득세 ⁵⁾	509,781	444,472	65,309	14,993	80,302	15.8
법인세	458,734	403,375	55,359	3,901	59,260	12.9
부가가치세	611,145	550,373	60,772	55,755	116,527	19.1
개별소비세 ⁶⁾	167,537	165,246	2,291	368	2,659	1.6
상속·증여세	36,148	27,816	8,332	1,314	9,646	26.7
합계 ⁷⁾	1,782,838	1,591,282	192,063	76,331	268,394	15.1
(2) Tobit 모형 분석						
소득세 ⁵⁾	499,733	444,472	55,261	14,993	70,254	14.1
법인세	458,734	403,375	55,359	3,901	59,260	12.9
부가가치세	611,145	550,373	60,772	55,755	116,527	19.1
개별소비세 ⁶⁾	167,537	165,246	2,291	368	2,659	1.6
상속·증여세	36,148	27,816	8,332	1,314	9,646	26.7
합계 ⁷⁾	1,772,790	1,591,282	182,015	76,331	258,346	14.6
(3) Truncated Normal Hurdle 모형 분석						
소득세 ⁵⁾	496,720	444,472	52,248	14,993	67,241	13.5
법인세	458,734	403,375	55,359	3,901	59,260	12.9
부가가치세	611,145	550,373	60,772	55,755	116,527	19.1
개별소비세 ⁶⁾	167,537	165,246	2,291	368	2,659	1.6
상속·증여세	36,148	27,816	8,332	1,314	9,646	26.7
합계 ⁷⁾	1,769,777	1,591,282	179,002	76,331	255,333	14.4

- 주: 1) 납세자가 세법에 따라 기한 내에 납부해야 할 세금
 2) 신고서의 산출세액에서 공제세액을 차감한 금액, 또는 납부할 세액에서 가산세를 차감한 금액 합계
 3) 기한내 신고하지 않았거나 신고를 적게 하여 발생한 Tax Gap
 4) 기한내 신고하였지만, 납부기한 내에 납부하지 않아 체납된 세액
 5) 비사업자 종합소득세의 경우 세무조사에 다른 경정액만 포함
 6) 개별소비세(유류·경마장 입장행위·과세유흥장소 등 일부 품목), 교통에너지환경세(휘발유·경유) 및 이에 부가되는 교육세·농특세 포함
 7) 주세, 증권거래세, 인지세, 증부세는 ①세수비중이 크지 않거나 ②추정 근거가 되는 자료가 부족하거나 ③Tax Gap 발생 가능성이 낮아 측정하지 않음

자료: 저자 작성

Ⅲ 우리나라 지하경제 규모 추정

- 본고에서는 거시적 접근법 중의 하나인 현금통화수요함수에 기초하여 1975~2015년 자료를 사용하여 우리나라 지하경제의 규모를 추정함
 - 현금통화수요함수를 이용한 방법 이외에도 거시적 접근법에는 전력수요함수에 기초한 방법과 다중지표다중요인(Multiple Indicators Multiple Causes) 모형을 이용한 방법 등이 있음
 - 다만 다른 방법들은 기준연도 대비 상대적인 지하경제의 규모를 파악할 수는 있으나 절대적인 지하경제 비율을 추정하기에는 한계가 있음
- 현금통화수요함수에 기초한 지하경제 규모 추정은 지하경제의 발생원인이 세부담 회피에 있고, 지하경제에서는 모든 거래가 현금으로 거래된다는 것을 가정으로 지하경제 규모를 추정하는 것임
 - 현금통화수요함수의 설명변수에 세부담을 추가하여 현금통화수요함수를 추정하고, 그 추정 결과를 사용하여 추정하는 연도의 현금통화수요와 세부담이 0일 때의 현금통화수요를 각각 추정하여 그 차이를 지하경제에서의 현금통화수요라고 정의함
 - 추정된 지하경제에서의 현금통화수요에 통화유통속도를 곱하면 지하경제 규모를 추정할 수 있음

1. 현금통화수요함수와 지하경제 추정방법

- 현금통화수요함수는 아래의 식 (1)과 같은 로그계열과 식 (2)와 같은 원계열을 가정한 경우에 대해 추정함
 - 뒤에서 살펴보겠지만 로그계열과 원계열 중 어느 것을 가정하느냐에 따라 주요 변수 외의 통제변수들이 지하경제의 추정에 영향을 미치는 방법이 달라져 추정 결과에 상당한 차이가 발생함
 - 아래에서 C_t 는 현금통화, $M2_t$ 는 광의통화, TAX_t 는 세율변수, X_t 는 기타 통제변수들을 의미함

- 통제변수들로는 전체 현금통화 발행잔액에서 5만원권의 비율, 1인당 실질 GDP, 명목이자율, 국민소득 대비 피용자보수 등을 고려함

$$\ln\left(\frac{C_t}{M2_t}\right) = \beta \ln(1 + TAX_t) + X_t\gamma + \epsilon_t \quad \text{식 (1)}$$

$$\left(\frac{C_t}{M2_t}\right) = \beta TAX_t + X_t\gamma + \epsilon_t \quad \text{식 (2)}$$

- ● 선행연구에서는 로그계열을 이용한 Log-Log 형태와 원계열을 이용한 Level-Level 형태의 회귀식을 가정한 분석이 모두 존재함
 - 로그계열을 이용한 선행연구로는 Tanzi(1983), 이우성(2001), 배민근(2005) 등이 존재함
 - 원계열을 이용한 선행연구로는 노기성 · 윤여필(2007), 강문수 외(2015) 등이 있음
- ● 위 식 (1)과 (2)를 추정하는 방법으로 OLS 추정법과 더불어 계열상관(serial correlation) 문제를 고려하기 위한 Prais-Winsten 추정법을 이용함
 - Tanzi(1983)는 계열상관 문제를 고려하기 위하여 Cochrane-Orcutt 추정법으로 현금통화수요 함수를 추정함
 - 하지만 Cochrane-Orcutt 추정법은 첫 번째 관측치가 사라지는 문제점이 존재함
 - Prais-Winsten 추정법은 이와 같은 Cochrane-Orcutt 추정법의 문제점을 보완한 방법임
 - 또한, Prais-Winsten 추정법은 FGLS(Feasible Generalized Least Squared) 추정법으로 일단 현금통화수요함수가 추정된 이후에는 OLS 추정법과 동일한 방법으로 지하경제의 규모를 추정함
 - 다만, OLS 추정법에 비해 Prais-Winsten 추정법은 잔차의 계열상관 모수(ρ)를 추가적으로 추정해야 하기 때문에 OLS 추정법보다 반드시 우월하다고 할 수 없음

- 위와 같은 방법으로 추정된 현금통화수요함수로부터 지하경제를 대변하는 현금통화 규모를 추정하고, 그 추정치에 통화유통속도를 곱하여 지하경제 규모를 추정할 수 있음
 - 지하경제의 통화유통속도는 공식경제의 통화유통속도와 같다고 가정함
 - 총통화량에서 지하경제 현금통화량을 차감한 부분을 공식경제 통화량이라고 할 수 있는데, GDP를 공식경제 통화량으로 나누면 공식경제 통화유통속도를 산출할 수 있음
- 공식경제에서의 통화유통속도를 산출할 때 총통화량의 정의를 어떻게 하는지에 따라 지하경제 규모 추정치가 달라질 수 있음
 - 현금과 요구불예금의 합계로 정의되는 협의통화(M1)와 협의통화(M1)에 2년 미만의 저축성예금 및 이와 유사한 성격의 예금 및 신탁을 포함하는 광의통화(M2) 중 어느 것을 적용하여 산출한 유통속도를 적용하는지에 따라 지하경제 규모가 상당히 달라짐
- 선행연구를 살펴보면 대부분 협의통화(M1)를 이용하였으나 광의통화(M2)를 사용한 선행연구도 존재함
 - Tanzi(1983), 강문수 외(2015) 등은 총통화량으로 협의통화(M1)를 가정함
 - 반면, 노기성·윤여필(2007)은 총통화량으로 광의통화(M2)를 가정하여 분석함
- 선행연구가 주로 협의통화(M1)의 유통속도를 적용하여 지하경제 규모를 추정한 것은 지하경제의 유통수단이 현금이라는 기본적인 가정하에 현금과 가장 유사한 개념의 통화량 유통속도를 적용한 것으로 판단됨
- 한편 다음과 같은 측면을 고려하면 광의통화(M2)의 유통속도를 적용하는 것이 타당한 측면이 있음
 - 금융시장 분석에서 일반적으로 사용하는 통화유통속도는 광의통화(M2)의 유통속도임

- 지하경제의 유통수단은 주로 현금이라는 측면에서는 협의통화(M1)의 유통속도가 더 적절할 것으로 보이지만, 지하경제에서는 공식경제에서보다 통화유통속도가 낮을 수 있다는 점을 고려하면 광의통화(M2)의 유통속도가 더 적절할 수도 있음
 - 지하경제에서는 거래 당사자가 직접 만나 재화를 화폐와 교환하여야 하는 제약이 있어 통화 유통속도가 공식경제보다 낮을 가능성이 있음
- ● 이런 점을 고려하여 본 연구에서는 협의통화(M1)의 유통속도를 기본으로 지하경제 규모를 추정하되, 민감도 분석에서 광의통화(M2)의 유통속도를 적용한 경우도 추정하여 협의통화(M1)의 유통속도를 적용한 경우와 비교함

〈표 6〉 지하경제 규모 추정의 세부방법론

구분	종속변수	추정방법	총통화량	선행연구
방법 1	로그계열	OLS	협의통화(M1)	이우성(2001), 배민근(2005)
방법 2			광의통화(M2)	
방법 3		Prais-Winsten	협의통화(M1)	Tanzi(1983)
방법 4			광의통화(M2)	
방법 5	원계열	OLS	협의통화(M1)	강문수 외(2015)
방법 6			광의통화(M2)	노기성·윤여필(2007)
방법 7		Prais-Winsten	협의통화(M1)	
방법 8			광의통화(M2)	

주: 1. 이우성(2001)과 배민근(2005)은 총통화량에 대한 정의를 밝히지 않음
 2. 이우성(2001)은 공적분 관계를 추정하였다고 밝히나 오차수정모형으로 추정한 것인지, 장기관계식을 OLS로 추정한 것인지 명확하지 않음
 3. 배민근(2005)은 추정방법에 대해 구체적으로 설명하지 않음
 4. Tanzi(1983)는 Prais-Winsten 추정법과 유사한 Cochrane-Orcutt 추정법을 사용함

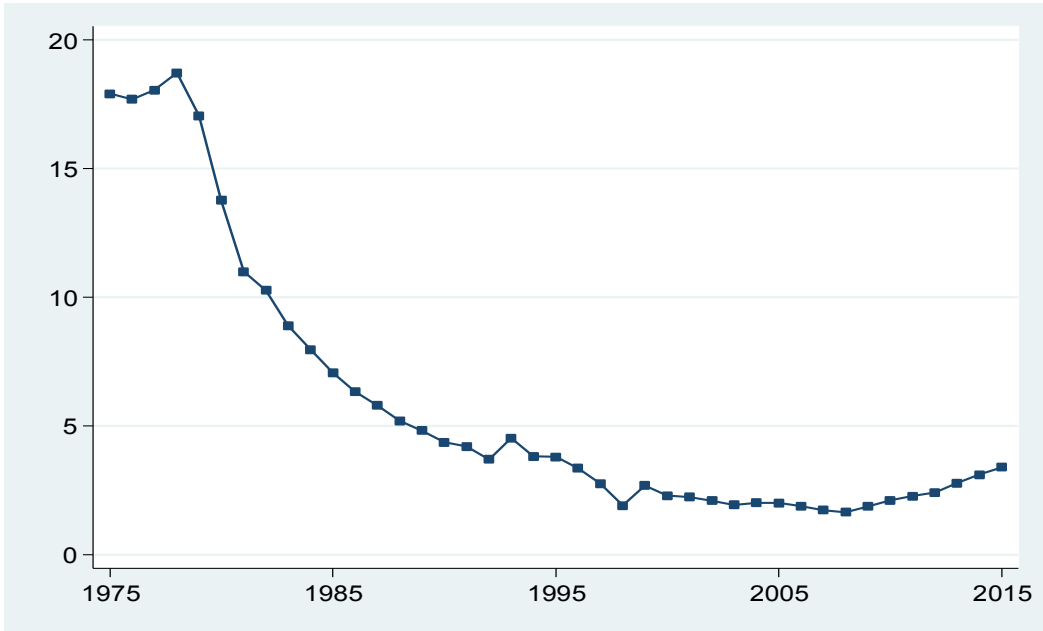
자료: 저자 작성

2. 세율변수의 선택

- 현금통화수요함수 추정 시에 세부담으로 어떤 지표를 사용하는지가 매우 중요한데, 본 연구에서는 소득세 명목세율을 단순평균하여 산출한 평균소득세율, 소득세 법정 최고세율, 그리고 조세부담률 및 국민부담률을 적용하여 현금통화수요함수를 추정하고자 시도하였음
 - 평균소득세율은 사전적 세부담 지표라는 점에서 장점이 있으나, 명목세율을 단순평균한 것이 논리적 근거가 부족하다는 점, 다른 세목의 세부담을 고려하지 못하였다는 점 등에서 문제가 있음
 - 최고소득세율은 평균소득세율과 마찬가지로 사전적 세부담 지표이지만, 저소득 계층도 조세 회피를 통해 지하경제를 발생시킴에도 불구하고 고소득 계층의 세부담만 대변한다는 점에서 한계가 존재함
 - 조세부담률과 국민부담률은 모든 세목을 포괄하는 세부담 지표라는 점에서 장점이 있으나, 납세자가 사전에 인식할 수 있는 사전적 지표가 아닌 사후적 지표라는 문제가 있음
- 현금통화수요함수 추정 결과 조세부담률과 국민부담률은 현금통화수요와 유의적인 양(+)의 관계를 보여주지 않아 이 지표들을 사용하여 지하경제 규모를 추정하지 못하였음
 - 현금통화수요함수의 종속변수인 광의통화(M2) 대비 현금통화의 비중은 최근을 제외하고는 지속적으로 하락하는 추세임([그림 1] 참고)
 - [그림 2]의 사전적 세율 변수들 또한 [그림 1]과 유사한 추세를 나타냄
 - 반면 [그림 3]의 사후적 세율 변수들은 전반적으로 증가하는 추세에 있어 현금통화수요함수의 종속변수와 역의 상관관계가 나타날 가능성이 높음

[그림 1] 현금통화수요함수의 종속변수인 (C/M2)의 추이

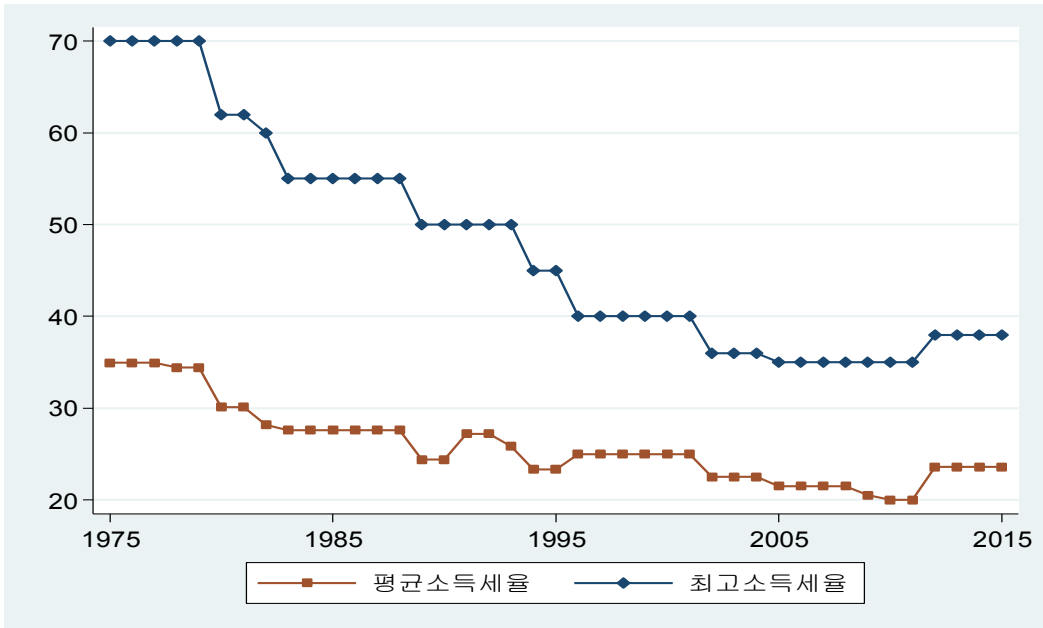
(단위: %)



자료: 한국은행, 경제통계시스템(ECOS)

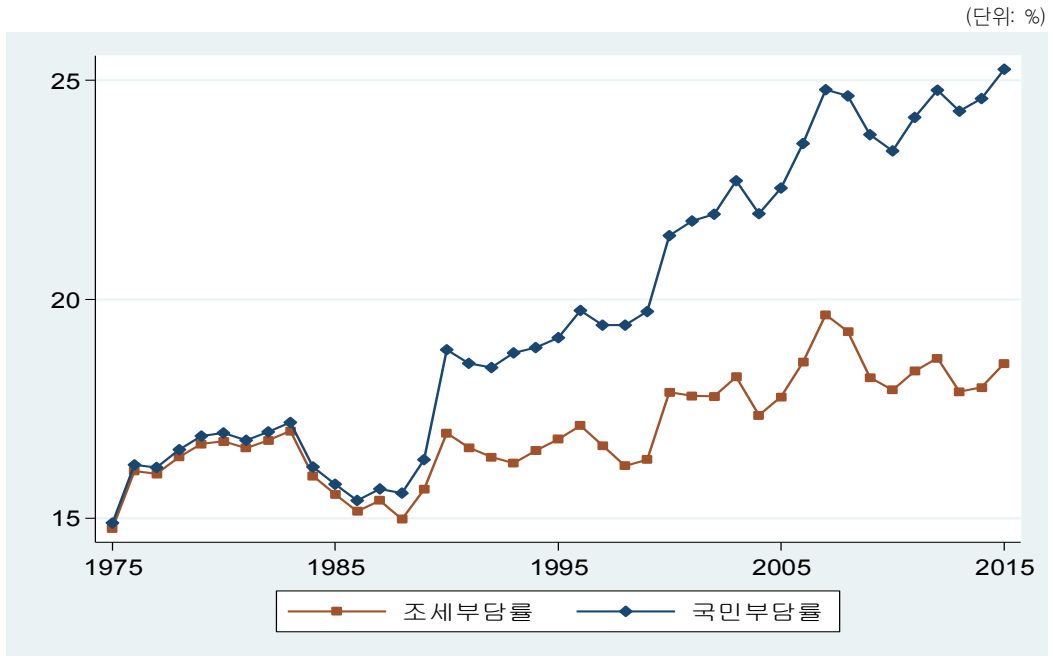
[그림 2] 사전적 세율 변수의 추이

(단위: %)



자료: 1. 평균소득세율: 국가법령정보센터의 각 연도별 소득세제 정보를 이용하여 저자 작성
 2. 최고소득세율: 국가법령정보센터의 각 연도별 소득세제 정보를 이용하여 저자 작성

[그림 3] 사후적 세율 변수의 추이



자료: OECD, Revenue Statistics

- 조세부담률과 국민부담률이 현금통화와 양(+)의 관계를 보여주지 못한다는 문제점에 대해서는 아래와 같이 세 가지 해석이 가능함
 - 첫 번째로는 조세부담률과 국민부담률이 지하경제 규모의 추정에 적합한 변수가 아니라는 해석임
 - 두 번째로는 조세 외의 다른 요인으로 인하여 총통화 대비 현금통화 비율이 하락하는 추세를 보여주었는데, 본 연구에서 사용한 현금통화수요함수 추정 모형이 그 다른 요인으로 인한 영향을 잘 설명하지 못한다는 해석임
 - 즉, 조세 외의 다른 변수들이 현금통화수요 감소를 충분히 잘 설명한다면, 세부담과 현금통화 사이에 양(+)의 상관관계가 나타났을 수 있는데, 그렇지 못하였다는 것임
 - 세 번째 해석은 조세부담률이나 국민부담률이 지하경제 규모의 추정에 적합한 변수이지만 우리나라의 경우 조세부담으로 인해 발생하는 지하경제의 규모가 매우 작아 통계적으로 유의미한 값으로 추정될 수 없다는 해석임

- ● 위 세 가지 해석 중 세 번째 해석은 거의 가능성이 없다고 할 수 있으나, 첫 번째와 두 번째 해석은 모두 가능성이 있는 것으로 판단되며, 이 두 가지가 복합적으로 작용하여 위와 같은 결과가 나타났을 가능성이 큰 것으로 판단됨
- ● 한편, 조세부담률이나 국민부담률이 지하경제 규모를 추정하기 위한 적합한 변수라고는 할 수 없으나 평균소득세율 등 다른 변수들에 비해 동 변수들에 대한 장점도 존재함
 - 평균소득세율은 사전적 세부담에 대한 지표라는 장점이 존재하지만 세율의 변화만 반영할 뿐 과세표준 구간의 변화나 각종 비과세 · 감면제도의 변화 등으로 인한 과세체계의 변화는 반영하지 못하는 한계가 존재함
 - 초과누진세율이 적용되는 소득세제에서 소득단계별 세율을 단순평균한 것이라는 점도 문제점 중의 하나임
 - 반면 조세부담률이나 국민부담률은 사후적 세부담에 대한 지표라는 단점이 있지만 다양한 과세체계의 변화를 반영할 수 있는 장점이 존재함
- ● 그러므로 어느 것이 압도적인 우위에 있다고 보기는 어려우나, 실증적으로 보면 평균 소득세율이 현금통화 수요와 통계적으로 유의미한 양(+)의 상관관계가 나타나고, 그것이 모형의 변화에 관계없이 안정적이라는 특징이 있음
- ● 그러나 평균소득세율과 현금통화수요 사이의 양(+)의 상관관계가 평균소득세율이 더 적합한 지표라는 것을 의미하지는 않음
 - 앞에서 언급한 두 번째 해석에서와 같이 조세 외의 다른 변수들이 조세 외의 요인에 따른 현금통화수요의 변화를 충분히 잘 설명하지 못할 가능성을 배제할 수 없음
 - 이 경우, 같은 모형을 사용한 분석에서 평균소득세율과 현금통화수요 사이에 양(+)의 상관관계가 나타났다면, 그것은 평균소득세율이 현금통화수요에 영향을 주었다는 인과관계를 설명하는 것이라기보다는 우연히 나타난 통계적인 관계일 뿐이라고 해석할 수도 있기 때문임

- 결론적으로 이야기하면, 현재 사용하고 있는 현금통화수요 모형을 활용해서 지하경제 규모를 추정할 때, 조세부담률과 국민부담률을 사용하여 지하경제 규모를 추정하는 데 어려움이 있음
 - 세부담의 증가가 현금통화수요를 증가시킨다는 점을 통계적으로 입증할 수 없기 때문임
 - 그러한 결과가 나타나는 이유는 이 두 지표가 세부담 지표로서 적절하지 않은 요소들이 있다는 점과, 세부담 외에 현금통화수요에 영향을 주는 다른 요인을 적절히 통제하지 못하였다는 데 있는 것으로 추측됨

3. 지하경제 규모 추정 결과와 시사점

- 평균소득세율을 세부담 지표로 사용하여 현금통화수요함수를 추정하고, 그것을 근거로 지하경제 규모를 추정한 결과를 보면, 현금통화수요함수 추정 시 사용한 종속변수의 형태에 따라 공식경제 대비 지하경제의 비율에 상당한 차이가 발생함
- 종속변수로 총통화 대비 현금통화 비율 자료를 그대로 사용한 원계열 추정의 경우보다 총통화 대비 현금통화 비율에 로그를 취하여 사용한 로그계열 추정에서 최근의 지하경제 규모가 현저하게 작게 추정됨
 - 2015년의 공식경제 대비 지하경제 비율을 보면, 로그계열 추정에서는 5.33~7.96%, 원계열 추정에서는 그보다 대여섯배 큰 것으로 나타남
- 시계열의 자기상관 문제를 고려하지 않고 OLS로 추정하였을 때와 자기상관을 고려하여 Prais-Winstone 방법을 적용하였을 때를 비교해 보면, Prais-Winstone 방법을 적용하였을 때 지하경제 규모가 작게 추정됨
 - 로그계열에서는 OLS 추정에서 6.65~7.96%, Prais-Winstone 추정에서 5.33~6.43%로 나타남

- 원계열의 경우 2015년 공식경제 대비 지하경제 비율은 OLS 추정에서는 로그계열 추정에 비해 대여섯배, Prais-Winston 추정에서는 네배 정도 큰 것으로 나타남
- ● 추정모형은 각각 장단점이 있으나 모형의 설명력, 추정계수의 유의성 및 이론적 예측과의 부합성 등을 종합적으로 고려하였을 때 원계열 추정보다는 로그계열 추정이 더 적합한 것으로 판단됨
 - 로그계열을 가정한 경우에 현금통화수요함수의 설명력이 더 높게 나타남
 - 로그계열의 현금통화수요함수 추정 결과 결정계수(R²)가 OLS 추정에서는 0.97~0.99, Prais-Winston 추정에서는 0.90~0.93으로 나타남
 - 한편, 원계열의 경우 OLS 추정에서는 0.93~0.97로 높은 편이나, 계열상관을 제거한 Prais-Winston 추정에서는 0.67~0.81로 낮아짐
 - 개별 설명변수의 상관계수에 대한 추정치를 비교하더라도 로그계열을 가정한 경우에 방향성이 직관에 더 부합하며, 통계적 유의성도 높음
- ● 본 연구의 민감도 분석에 따르면, 총통화 지표로 협의통화(M1)를 사용하였을 때에 비해 광의통화(M2)를 사용하였을 때 지하경제 규모가 작아지는 것으로 나타남
 - 로그계열의 경우에는, 더미변수를 포함하지 않고, 총통화로 협의통화(M1)를 사용한 경우에 2015년 지하경제 규모가 공식경제의 7.96%인데, 총통화로 광의통화(M2)를 사용하면 이 비율이 2.38%로 낮아짐
- ● 현금통화수요함수의 종속변수를 로그계열로 가정하고 총통화량을 협의통화(M1)로 정의한 경우 우리나라의 공식경제 대비 지하경제 비율은 1975년 이후 전반적으로 하락하는 추세에 있는 것으로 나타남
 - 이러한 변화는 총통화량을 광의통화(M2)로 가정하더라도 동일하게 나타남

- 특히 2013년~2015년 공식경제 대비 지하경제 비율은 각각 8.72%, 8.49%, 7.96%로 점차 감소하는 추세임
 - 이는 현금통화수요함수를 외환위기 등의 더미변수 없이 OLS로 추정된 경우의 분석 결과임
 - 민감도 분석에서 동일한 경우에 대해 5만원권에 대한 효과를 반영한 경우 최근 3년간의 공식경제 대비 지하경제 비율은 10.08%, 9.88%, 9.30%로 위 수치보다 다소 높은 것으로 나타남
 - 이는 세부담 변수와 마찬가지로 5만원권의 발행으로 인한 추가적인 현금통화수요는 지하경제로 인해 발생하였다는 가정하에 추정한 지하경제 규모임
 - 2015년의 공식경제 대비 지하경제 비율인 7.96%(9.30%)를 규모로 환산하면 약 124조원(145조원)에 이르는 수치임

- 평균소득세율 대신 최고소득세율을 세부담 지표로 이용하여 지하경제 규모를 추정한 경우에도 현금통화수요함수 추정 시 사용한 종속변수의 형태에 따라 공식경제 대비 지하경제의 비율이 상당히 다르게 추정됨
 - 종속변수를 로그계열로 가정한 경우 2013년~2015년 지하경제 비율은 10.06%, 9.83%, 9.28%로 추정됨
 - 현금통화수요함수를 외환위기 등의 더미변수 없이 OLS로 추정된 경우임
 - 반면, 원계열로 가정한 경우에는 같은 기간 지하경제 비율이 로그계열을 가정한 경우보다 네배 정도 높게 추정됨
 - 평균소득세율과 마찬가지로 최고소득세율을 이용하여 현금통화수요함수를 추정한 경우에도 원계열보다는 로그계열을 가정한 경우에 모형의 설명력과 추정계수의 유의성 및 이론적 부합성이 높아 로그계열로 추정한 경우가 더 적합한 것으로 판단됨

- 이와 같은 추정 결과에도 불구하고, 현금통화수요함수에 기초한 지하경제 추정결과가 추정방법, 변수의 선택, 변수 적용 방법 등에 따라 추정결과가 상당히 달라지므로 본 연구를 포함한 기존의 연구결과만으로 우리나라 지하경제 규모를 단정할 수 없음

- 본 연구에서도 드러났듯이 핵심적인 변수인 세부담 변수와 통화량 변수에 대해서도 이론의 여지가 있으며, 어떤 것을 사용하느냐에 따라 추정결과가 상당히 달라짐
- 추정모형으로 원계열을 사용하는지, 로그계열을 사용하는지에 따라 지하경제 규모가 극단적으로 달라짐
- 뿐만 아니라 현재 많이 사용되고 있는 모형이 세부담 외에 다른 요인으로 인해 발생하는 현금통화수요 변화를 충분히 잘 설명하고 있는지에 대해서도 의문이 있음
 - 특히 우리나라는 경제가 급속도로 성장하는 과정에서 총통화 대비 현금통화수요 비율이 빠른 속도로 하락하는 경향을 보여주었는데, 그 원인이 모형 안에서 충분히 설명되는지에 대한 의문이 있음

| 참고문헌 |

- 강문수 · 노기성 · 권선주 · 배득중 · 성명재 · 전병목, 『지하경제 규모의 추정방법과 추정치의 국제 비교에 관한 연구』, 경제·인문사회연구회 미래사회 협동연구 총서 15-15-01, KDI국제정책대학원·경제인문사회연구회, 2015.
- 노기성 · 윤여필, 『정보화의 진전에 따른 과세기반 확충방안』, 정책연구시리즈 2007-11, KDI, 2007.
- 배민근, 「우리나라 지하경제비중 줄고 있다」, 『LG 주간경제』, LG경제연구원, 2005. 12. 28, pp. 34-38.
- 안종석 · 김학수 · 박명호 · 강성훈 · 신상화 · 이동규, 『세목별 Tax Gap 추정과 조세관련 지하경제 규모 추정』, 한국조세재정연구원, 2016.
- 이우성, 「우리나라 지하경제규모 어느 수준인가」, 『LG 주간경제』, LG경제연구원, 2001. 4. 25, pp. 4-25.
- Tanzi, Vito, "The underground economy in the United States: annual estimates, 1930-80," Staff Papers 30 (2), 1983, pp. 283-305.

〈웹 사이트〉

- 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속일: 2016. 12. 15.
- 한국은행, 경제통계시스템(ECOS), <http://ecos.bok.or.kr/>, 최종접속일: 2016. 11. 21.
- 통계청, 국가통계포털, <http://kosis.kr/>, 최종접속일: 2016. 11. 21.
- OECD, Revenue Statistics, <http://stats.oecd.org/>, 최종접속일: 2016. 12. 13.



BRIEF

재정권한 배분의 국제비교분석

김종면 선임연구위원 (044-414-2211)



I 서론

- (배경) 최근 진행되고 있는 개헌논의 중 일각에서 국회의 재정권한 강화를 주장하며 주로 아래 두 가지 논지를 근거로 제시하고 있음
 - “우리나라는 행정부에 재정권한이 과도하게 편중되어 있어 견제와 균형의 원리에 맞지 않으므로 재정민주주의를 위해 개선할 필요”
 - “대통령제 국가의 대표적 사례인 미국의 재정제도가 대통령제와 부합되므로 우리도 대통령제 국가인 이상 미국과 같은 재정권한 배분을 지향해야 함”
- (질문) 이러한 주장의 타당성을 논의하기 이전에, 위의 두 가지 논지에 대한 팩트체크 (fact check)가 필요하며, 특히 논지의 암묵적 전제를 검증하는 것이 중요하다고 판단됨
 - 우리나라 행정부에 재정권한이 과도하게 편중되었는가?
 - 미국 제도가 과연 대통령제 국가 재정권한 배분의 전형적 사례인가?
- (분석방법) 이를 위해 대표적인 6개 국가의 재정권한을 비교분석하여, 위의 질문에 대한 답과 함께 우리가 참고할 시사점을 도출
 - 분석대상 국가는 우리나라, 미국, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴 등 6개국으로 모두 OECD 회원국임
 - 객관적 사실 확인의 취지에 따라 가급적 각국 헌법 및 재정제도법의 관련 조문을 직접 확인하며,
 - 재정권한에 대해서는 주로 법안발의권, 예산편성권, 국회의 수정에 대한 제약 등을 확인
 - 우리나라와 일본만 예외적으로 예산비법률주의를 따르며, 그 외 모든 국가들이 매년도의 예산을 각기 하나의 법률로 간주하는 예산법률주의를 따르므로 법률안의 발의권은 재정권한 배분을 판단하는 중요한 요소임
 - 또한 예산 이외의 일반법률의 경우를 생각하더라도 법안발의권의 소재는 행정부와 입법부 간 권한의 배분을 나타내는 중요한 지표임
 - 예산의 편성권과 의회수정권은 예산의 결정과 관련된 가장 중요한 권한임

- 6개 비교 대상국의 특성은 아래와 같이 요약되며, 재정제도의 국제비교 대상으로서 우리가 참고할 수 있는 대표성을 갖춘 구성이라고 사료됨

〈OECD 주요 6개국의 특성〉

국가	정치체제	법체계	기타 특성
한국	대통령제	시민법계	
미국	대통령제	보통법계	연방제 의회 중심 예산제도
영국	의원내각제	보통법계 (불문헌법)	격년제 자원배분 영연방 국가의 특성을 대표
독일	의원내각제	시민법계	연방제 (대표적 시민법체계)
프랑스	반대통령제	시민법계	'라틴계'로 스페인과 중남미 국가와 법·행정 특성이 유사
스웨덴	의원내각제	시민법계	증기+하향식 재정모델

- 정부의 3부 간 권한 배분의 차이를 규정하는 가장 중요한 요소는 정치체제이며, 대통령제와 의원내각제를 모두 포함하였음
 - 이 중 프랑스는 대통령제이면서도 내각 불신임제를 채택하므로 반대통령제 또는 이원집정부제로 분류
- 법체계에 따라 각국에서의 법률의 형식 및 내용의 해석·적용에 차이가 있을 수 있으므로 분석에 포함. 크게 시민법계(civil law 또는 German-Roman law)와 보통법계(common law)로 구분됨
- 기타 특성
 - 미국과 독일은 연방제국가이며,
 - 프랑스는 범라틴계 국가(지중해 연안 유럽 남부 국가와 중남미의 스페인어, 포르투갈어권 국가)의 특성을 대표한다고 해석할 수 있음

- 스웨덴은 재정운용이 모범적이라고 평가되는 북유럽 국가를 대표하며, 스웨덴의 중기재정 및 하향식 예산제도는 국제기구가 장려하는 MTEF 모형의 원형 사례임
- 영국은 불문헌법의 특성이 있으며, 영연방 국가들의 특성을 대표하는 사례임

II 주요국의 재정권한 배분

- ● 6개 비교 대상국의 재정권한 배분 현황은 아래 표에 요약되어 있음
 - 대부분 헌법에서 명문조항으로 규정되어 있음을 확인할 수 있음
 - 대부분의 국가는 주요 재정권한 측면에서 사실상 우리와 동일한 구조임을 확인
 - 오히려 정부 증액동의권은 예산뿐 아니라 일반법안에도 적용되므로 우리보다도 강력한 제약을 일반적으로 채택

〈주요 6국에서의 재정권한 배분 요약〉

주요 재정권한	영국	한국	프랑스	스웨덴	독일	미국
법안발의권을 의회와 정부에 공히 부여	●	●	●	●	●	의회
정부 예산편성권	●	●	●	●	●	▲
정부 증액동의권 (적용 범위) 의회 수정제한	법안예산	예산	법안예산 분야별 한도	법안 분야별 한도	법안예산	법안 (PAYGO) 분야별 한도

■ : 헌법에서 명문조항으로 규정(영국은 불문헌법이므로 하원규정에서 명시)
■ : 기타 법률에서 명문조항으로 규정(스웨덴의 법률안에 대한 정부동의권은 불문 관행)

●● 법률안 발의권(right of (legislative) initiative)

- 조사 대상 6개국 중, 미국 이외의 모든 국가에서 의회와 정부에 공히 부여됨을 확인(미국은 의회에만 부여)
 - 대부분 헌법에서 명문조항으로 규정되어 있음¹⁾(영국과 미국만 예외)
 - 영국은 불문헌법 체제이며 하원규칙도 법률안 발의권을 명시적으로 규정하지 않았음. 그러나 하원규칙 제23조, 제50조 등은 장관이 법률안을 제출하는 경우를 다루고 있으며, 의회 홈페이지에서 법안발의권이 정부, 상하원 의원, 개인 또는 법인에 있음을 확인할 수 있음²⁾
 - 미국 헌법 제1조 제1항은 “모든 입법 권한을 의회”에 부여하고 이에 대한 예외조항이 없기 때문에 법안발의권도 의원에 한정

●● 예산편성권³⁾

- 모든 국가에서 편성권을 정부에 부여(미국은 이론의 여지가 있음)
- 실제로 6개 주요국의 예산편성권을 조사한 결과, 대부분 국가들이 헌법에서 행정부에 명문조항으로 편성권을 부여⁴⁾(영국과 미국은 법률이나 규정에서 이를 명시)
 - 불문헌법 체제인 영국은 하원규칙 제48조에서 이를 다루며, 동 조항은 정부편성권은 물론, 증액동의권을 규정함
 - 300여년 전에 도입된 동 규정은 포괄적 용어로 서술되어 있어 왕권(행정부)의 동의 없이는 국고에 대한 청구나 지출을 다루는 일체의 법안 및 수정발의조치 금하고 있음
 - 따라서 정부편성권을 부여함은 물론, 예산안에 대한 의회의 수정 발의가 금지되며,
 - 비용이 수반되는 일반법률도 의원 발의를 금지하는 강력한 증액동의권으로 해석되고 있음

1) 대한민국 헌법 제52조, 프랑스 헌법 제39조, 독일 기본법(헌법) 제76조, 스웨덴 헌법(IG) 제4장 제4조 및 국회법 제9장 제2조

2) <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills> 참조. 2017.2.15. 접속

3) 대부분의 국가에서는 헌법에 편성권을 별도로 명시함. 이는 우리와 달리 대부분의 국가들이 예산법률주의를 채택하기 때문이며, 예산법률주의하에서는 예산안이 법안이기에 때문에 이의 발의(제출)권이 대개는 곧 편성권을 의미하게 됨.

그러나 헌법에 별도 규정이 없으면 예산(법)안 제출권도 법안발의권에 준할 수밖에 없으며, 이때 예산법안의 발의 및 처리과정이 현실적으로는 일반법안과 다를 수밖에 없으므로 일반법안과의 이러한 차이를 인정하고 헌법에 이를 구체적으로 적시할 필요가 있음

4) 대한민국 헌법 제54조 제2항, 프랑스 헌법 제39조, 독일 헌법 제110조, 스웨덴 헌법(IG) 제9장 제2조 및 제11조와 국회법 제9장 제5조. 프랑스 헌법은 정부발의안은 'projet', 의원발의안은 'proposition'이라는 상이한 용어로 칭하여 혼동의 소지가 전혀 없음

- 미국은 흔히 의회가 예산편성을 하는 것으로 이해되기도 하나, 이론의 여지가 있음
 - 미국 예산과정의 필수 절차로 행정부가 ‘대통령예산’을 의회에 제출하도록 법률에 의무화하였으며, 이는 1974년의 의회예산법이 아니라 1921년의 예산회계법의 관련 조항에 근거한 것으로,⁵⁾ 관련 법조항은 文理상으로 정부의 예산안 제출을 다루고 있음이 명백함
 - 또한 예산 전체를 포괄하는 문서는 전 예산과정을 통하여 대통령예산이 유일하므로, 예산안 편성은 정부가 하고, 의회가 이를 대폭 수정할 수 있다고 해석하는 것이 합리적임
 - 즉 의회는 재량지출만 각 분야별로 나누어 입법화하며, 의회 예산과정 어디에도 전 예산이 나타나는 문서가 없음
- ※ 필리핀은 미국과 헌법이 유사하여 법안의 의원 발의만 가능하나,⁶⁾ 대통령이 예산을 편성하여 의회에 이송토록 헌법에 명시.⁷⁾ 즉 예산법률주의하에서 법안발의권이 의회에만 있더라도 예산(법)안의 편성권은 정부에 부여할 수도 있음을 보이는 사례임

● ● 증액동의권은 6개국 모두에 있음

- 예산증액만 제한하는 우리나라에 비해 다른 5개국 모두 지출증가 또는 세입감소를 초래하는 법안까지도 발의를 금하며, 이는 우리보다 강력한 제약임
- 프랑스, 한국, 독일은 이러한 제한을 헌법에 명시⁸⁾
 - 정부의 동의 없이는 지출증가가 수반되는 의원 발의가 금지되며, 우리나라는 예산에만 이러한 제한이 적용됨
- 영국은 하원규칙 제48조에서 왕권, 즉 행정부가 승인하지 아니하면 공공사업과 관련한 금액의 어떠한 청원이나 공공세입으로부터의 어떠한 출연이나 청구도 하원이 접수할 수 없다고 명시
 - 동 조항은 행정부 이외에는 예산안 제출을 금하여 정부편성권을 명시함은 물론 의원의 예산증액 수정안도 금하고 있으며, 그 외에도 지출이 수반된 법안의 의원 발의를 금지하고 있음

5) 미법전 제31장 제1104조 및 제1105조

6) 필리핀 헌법 제6장 제1조

7) 필리핀 헌법 제5장 제25조 제1항

8) 대한민국 헌법 제57조, 프랑스 헌법 제40조, 독일 기본법(헌법) 제113조

- 스웨덴의 정부 증액동의권은 명문화되지 않았으나, 예산실의 사전 검토 및 동의 없이 비용수반 법안 발의가 불가능함⁹⁾
- 미국은 정부의 동의를 요하지 않으나, 동일한 취지의 제도를 통해 의회 내의 동이가 없이는 의무지출 등의 지출증가 또는 세입감소가 유발될 수 있는 법안의 발의를 금지하고 있음
 - 잘 알려진 PAYGO 제도 등이 이러한 취지의 제도이며, 의사진행 규칙(point of order)에 따라 도입 결과 중기적인 재정중립 위배를 유발할 수 있는 법안에 대해 상원의원 개개인에게 실질적 법안 거부권이 부여되어, 단 1인의 의원이라도 이의를 제기하면 재적의원 5분의 3의 동이가 있어야만 발의가 접수될 수 있음.
 - PAYGO 제도 이외에도 의회의 예산과정에서 point of order를 통하여 재정규율을 준수토록 의회 내의 자체적인 구속 방안을 강구하고 있으며, 이 중 다수가 자체적인 증액동의권이라고 해석될 수 있음

●● 기타 의회의 예산수정 제한

- 증액동의권 이외에, 의회의 예산결정이 재정규율을 지키도록 제약하는 제도로 의회가 예산을 확정하는 의사결정을 2단계로 하도록 법으로 요구하기도 함
 - 즉 1단계에서는 예산의 총액 및 분야별 한도를 확정하고, 2단계에서는 상임위별로 각 분야별 한도 내에서 분야 예산의 내역에 대해 심의를 진행토록 법으로 정함으로써 예산의 거시적 건전성을 보호
 - 우리나라에도 도입된 행정부 내의 하향식(top-down) 예산제도와 매우 유사하며, 다만 의회 내의 예산과정에 적용되는 것임
 - 프랑스는 의회가 정부예산안의 미션(분야)별 총액을 주어진 한도로 존중해야 하며, 각 미션의 한도 내에서만 지출항목의 증액과 신설 등을 포함하여 수정이 가능함¹⁰⁾

9) 2016년 9월 파리 OECD 국제재정포럼에서 이에 대한 스웨덴 예산실장의 설명 녹취. 의원내각제의 특성상 의회가 정부 내 실권자인 재무장관의 의사에 반해 국고지출을 관철할 수 없음

10) 헌법 제40조의 증액금지 조항은 미션 단위에 적용되는 것으로 예산조직법(LOLF)이 2001년에 개정되어 2005년부터 시행되고 있음 (LOLF 제47조)

참고로 동일한 1958년의 헌법하에서도, LOLF 2001과 달리 이전의 1959년 LOLF는 의회의 수정권한을 보다 엄격히 제한했었음. LOLF 1959 제41조는 전 기존 사업들의 예산총액(전 예산의 94%)에 대해서 의회가 일체의 수정없이 단 한번의 표결로써 가부만 결정토록 요구 하였음. 그 외에 신규사업은 심의·수정이 가능하나, LOLF 1959 제42조가 증액 및 지출항목의 신설을 금지하였음

- 그러나 증액 및 항목 신설이 이루어지는 수정안에 대해서는 그 사유를 명시하고 소요 재원을 명시해야 하며, 이러한 요건이 충족되지 않으면 수정발의 접수를 금지(LOLF 제47조)
- 삭감만 인정하는 헌법 제40조의 제약에도 불구하고 LOLF 2001에서 2005년부터 미션 내에서의 의회의 수정권을 인정하였으나, 실제로는 헌법이 제40조 이외에도 다른 조항들을 통해 의회의 권한을 제한하므로 수정권의 실효성이 낮음¹¹⁾
- 스웨덴 국회법 제11장 제18조에 따라 의회는 총액 및 분야별 한도를 먼저 결정한 후 동 한도 내에서 각 분야별 심의를 진행
 - 의회의 수정권에 대한 명시적 제약은 없으나 의원내각제의 특성상 정부안의 총량과 한도를 대부분 그대로 채택하며, 분야별 한도 내에서도 무리한 수정은 발생하지 않음
- 미국의 경우에도 1974년의 의회예산법에 따라 의회는 4월 15일까지 예산의 총액 및 분야별 한도를 정한 예산결의안(budget resolution)을 채택해야 하며,¹²⁾ 여기서 결정된 한도는 이후 분야별 재량지출의 세출법안을 작성하는 과정에서 준수되어야 함¹³⁾
 - 단 프랑스 또는 스웨덴 사례와 달리 상대적으로 의회의 권한이 크므로 총액 및 분야별 한도가 정부예산안에 구애받지 않고 결정될 수 있음
- 위의 사례와 달리 의회 내 2단계 예산 의사결정을 하지 않는 다른 3개국의 실질적 수정권을 보면 아래와 같이 요약됨
 - 영국은 지난 100여년 동안 단 1건의 수정발의조차 없었을 정도로 의회의 권한이 가장 취약한 사례로 알려져 있음
 - 특히 사전예산제도를 통하여 개략적인 지출 전망을 의회에 우선 보고한 후 실제 예산안 제출은 통상적으로 회계연도 개시 약 4개월 이후에 이루어지므로, 예산 및 관련 절차의 개념 자체가 우리와 큰 차이

11) 헌법 제42, 44, 45, 47, 49조 등은 의회의 법안 및 예산법안 처리 과정에서 정부가 의회의 수정발의를 배고 정부 원안대로 즉각 표결토록 요구하거나 예산안 표결을 내각신임 의결로 간주토록 요구하는 등, 의회를 압박할 수 있는 다양한 제도적 방법들을 제공하고 있음

12) 미법전 제2장 제632조

13) 미법전 제2장 제633조에서 예산결의안이 채택된 후 새로이 지출권한(budget authority)을 부여하여 한도를 수정하는 것을 point of order를 통해 금지. 또한 미법전 제2장 제634조는 예산결의안이 채택되지 않으면 그 이후의 일체의 세출 입법 과정의 진행을 금지

- 우리나라는 헌법 제57조의 정부 증액동의권에 따라 형식적으로는 삭감만 가능하나, 실제로는 계수조정 등을 통해 일부 증액도 이루어짐
- 독일의 경우 예산안의 의회 수정이 빈번히 발생하나, 항목별로는 증액보다는 주로 삭감이 발생함¹⁴⁾
 - 상임위별로 예산 분석관(야당)과 부분석관 3인(각 당을 대표) 등 전문가가 국회 임기(4년) 동안 임명되어 당해 분야의 정부예산안을 검토하여 조정안을 작성하며, 주로 삭감 조정 의견으로 구성되어 상임위에서 그대로 채택되는 경향

Ⅲ 대통령제 국가의 재정권한 배분

- 상술한 OECD 주요 6개국의 비교분석 결과, 재정권한의 배분에서 미국만 독특한 차이가 있으므로, 본 절에서는 대통령제 국가로 한정된 비교분석을 수행하고자 함
 - 미국은 대통령제 국가의 대표적 사례로 거론되므로, 미국 사례를 참고하여 대통령제에 부합되는 제도 개선 방향을 도출하기 전에 미국의 이러한 차이가 대통령제 고유의 특성을 나타내는 것인지 재확인할 필요가 있음
 - 이를 위해 전 세계 주요 대통령제 국가를 망라하여 각국 헌법에 나타난 재정권한의 국제비교 분석을 수행
- 전 세계의 총 20개국에 이르는 대통령제 주요 국가를 분석에 포함하였으며, 대륙별로는 아래와 같음 (*로 표시된 OECD 국가는 4개국임)
 - 북 미: 미국* 1개국
 - 중남미: 아르헨티나, 브라질, 칠레,* 콜롬비아, 코스타리카, 에콰도르, 과테말라, 멕시코,* 니카라과, 파나마, 파라과이, 페루, 우루과이, 베네수엘라 등 14개국
 - 유 럽: 벨라루스, 키프로스 등 2개국

14) 실제로는 분야별 심의에서 항목의 증액도 가능하나, 대체로 헌법 제113조의 정부 증액동의권의 영향으로 주로 삭감 조정이 이루어짐

■ 아시아: 대한민국,* 필리핀, 인도네시아 등 3개국

※ 분석 결과를 명료하게 하기 위해 의원내각제 요인이 작용할 수 있는 반대통령제 또는 이원집정부제는 제외하였음(프랑스, 러시아 등). 즉 대통령이 있는 국가들 중 헌법에서 의원이 장관을 겸직할 수 있도록 한 국가들이 제외되었으며, 주로 동유럽 국가들이 제외되었음. 단 중남미 국가들은 상당수가 장관 겸직이 허용되나 뚜렷한 대통령제 국가로 일반적으로 인식되고 우리나라처럼 의원직을 휴직해야 장관이 될 수 있으므로 분석에서 제외하지 않았음. 아프리카에도 다수의 대통령제 국가가 있으나 분석에 포함하지 않았음¹⁵⁾

● ● 전 세계 20개의 주요 대통령제 국가의 헌법에서 규정된 재정권한의 배분을 분석한 결과, 거의 모든 대통령제 국가에서도 주요 재정권한의 배분은 의원내각제 국가와 동일하였으며, 미국이 유일하면서 독특한 예외임

■ 일반법안 발의권: 미국과 필리핀만 제외하고 모든 국가의 헌법이 입법부와 행정부 양자에 공히 부여

- 미국 헌법은 의회에만 법안발의권을 인정하며, 건국 과정에서 미국 체제를 모방한 것으로 알려진 필리핀 헌법은 의회의 법안발의권과 함께 국민발의를 인정하나 정부에는 법안발의권이 없음

■ 예산(법)안 편성권: 미국 이외의 모든 국가의 헌법이 행정부에 예산편성권을 부여

- 미국은 이미 설명했듯이 이론의 여지가 있으며, 헌법이 아니라 1921년의 예산회계법에서 정부예산안 제출을 요구
 - 또한 필리핀은 미국과 같이 예산법률주의를 채택하고 정부에 법안발의권이 없음에도 불구하고 예산편성은 정부(대통령)가 하도록 헌법에서 명시¹⁶⁾

■ 의회의 예산증액 및 세입감소 제한: 대다수 국가의 헌법이 의회의 단독 예산증액을 금하는 조항을 포함하고 있음

● ● 결론적으로, 재정권한의 배분에서 대통령제 국가들도 앞서 살펴본 의원내각제 국가들과 사실상 동일한 양상을 보이고 있으며, 미국의 재정권한 배분은 의원내각제와 다른 것은 물론, 대통령제 국가들 중에도 매우 독특한, 사실상 전 세계적으로 유일한 예외 사례임

15) 본 자료의 분석에서 제외된 7개 동유럽 국가(OECD 회원국 3개 포함)들의 헌법에서도 다른 국가들과 동일한 재정권한 배분을 확인하였음

16) 필리핀 헌법 제5장 제25조 제1항

- 따라서 미국의 제도가 대통령제를 대표하거나 대통령제 고유의 특성을 반영한다고 볼 수 있는 근거가 전혀 없으며, 미국 사례를 참조하여 대통령제와 부합되는 재정권한 배분을 정하는 것은 심각한 ‘예외의 일반화’ 오류를 범할 우려가 있음

IV 요약 및 시사점

- 대표적인 OECD 6개국의 재정권한 배분을 검토한 결과, 미국만 제외하고 모든 국가가 우리나라와 매우 유사한 모습을 보임
 - 법안발의권은 의회와 정부에 부여
 - 예산(법)안 편성권은 정부에 있음
 - 정부 증액동의권, 또는 유사한 취지의 제약이 일반 법률안에도 적용됨
- 더불어, 전 세계 주요 대통령제 국가들의 사례에서는 위와 같은 재정권한 배분이 의원 내각제는 물론, 대통령제 국가에서도 예외 없이 확인되는 보편성을 확인할 수 있음
 - 즉 미국의 재정권한 배분은 대통령제 국가 중에도 매우 독특한 예외 사례이며,
 - 따라서 미국 사례를 참조하여 대통령제와 부합되는 재정권한 배분을 정하는 것은 심각한 ‘예외의 일반화’ 오류를 범할 우려
- 재정제도가 공식적으로 의회의 예산 수정을 인정하는 경우에도, 무리한 수정을 제한할 수 있는 추가적인 견제장치가 있음. 우리나라는 이러한 추가적인 견제장치가 사실상 전무하므로 만일 국회의 예산 수정을 인정하는 경우 이의 실효성이 있는 보완이 반드시 선결되어야 함
 - 프랑스는 비록 미션 단위 내의 제한적 수정만 허용하나, 헌법의 다른 조항을 통하여 의회가 정부의 의사에 반하여 무리한 결정을 하는 것을 지양하도록 압박할 수 있음

- 또한 의회의 예산 수정은 사유의 타당성과 자원 확보 방안을 서면으로 제출하지 않는 경우 발의 접수가 금지됨
 - 스웨덴, 독일은 예산 수정에 대한 명문화된 제약은 약하나, 의원내각제의 특성상 정부 예산안을 크게 수정하기는 어려움. 즉 정치체제 자체가 의회의 예산 수정에 대한 제약으로 작용
 - 스웨덴과 미국은 의회 내의 예산 의사결정이 2단계로 진행되도록 법으로 규정하며, 1단계에서 예산의 총액과 분야별 한도를 2단계의 분야별 심의에 앞서 결정하도록 하여 거시적 측면에서 재정건전성을 보호
 - 스웨덴은 의원내각제의 특성상 정부안의 한도를 의회가 대체로 존중하나,
 - 미국의 경우 이러한 제약이 없으므로 상대적으로 재정건전성이 취약하며, 국제적으로 재정제도나 운영의 모범사례로 거론되지 않음
- ● 서론에서 소개한 최근의 재정민주주의 관련 논의에 대해서 재정권한 배분의 국제비교 분석을 통해 아래와 같은 시사점을 얻을 수 있음
- 우리나라의 재정권한 배분이 행정부에 편중되었다고 판단할 근거가 전혀 없으며, 오히려 매우 정상적이라고 판단됨
 - 단, 증액동의권은 일부 취약한 편이라고 판단되어, 향후 예상되는 재정여건 악화에 대응하여 재정건전성 제고를 위해 증액동의권의 적용 범위를 일반법안으로까지 확대하는 것을 고려할 필요도 있음
 - 재정민주주의가 강조하는 ‘견제와 균형’은 다수의 성격이 상이한 권한을 복수 주체 간에 배분함으로써 각 주체 간에 서로 견제하며 권력의 균형을 유지하는 원리임을 상기할 필요가 있음
 - 따라서 어느 특정 권한만 볼 때는 하나의 주체에 편중되는 것은 오히려 견제와 균형이 성립될 때 나타나는 당연한 현상이며, 이를 근거로 견제와 균형이 없다고 논하는 것은 논리의 오류라고 사료됨
 - 즉 예를 들어 사법권한이 사법부에 편중되는 것은 견제와 균형의 당연한 결과이며, 재정권한에 관한 한 정부는 편성, 의회는 심의·확정 권한(기능)에 각기 전문화함으로써 상호 견제와 균형을 이루도록 하는 것이 바람직함. 즉 의회에 의한 삭감 이외에

증액·신설 권한은 편성의 연장이라고 해석할 수 있는바, 국회와 정부 간에 같은 권한이 중복적으로 부여되는 결과가 되므로, 지양하는 것이 바람직함

- 또 하나의 시사점은, 대통령제 국가의 대표적 사례로서 미국의 제도를 참조하기에는 부적합하다는 사실임. 미국 제도를 지향하는 ‘예외의 일반화’ 오류를 피하고 객관적 사실의 분석에 입각하여 우리 실정에 맞는 합리적 제도를 설계하는 노력이 긴요함



BRIEF

주거부문 재정지출 현황과 저소득층 주거지원정책의 방향

최성은 연구위원(044-414-2288)



I 서론

- ● 최근 들어 전세가격이 주택 매매가격에 육박하는 전세가격의 급등으로 인해 반전세와 월세 형태의 임대차 계약이 증가하는 현상이 나타나고 있음
 - 가까운 미래에는 외국처럼 월세 형태의 임대계약이 주를 이룰 것이라는 전망과 함께, 저소득층뿐 아니라 중산층 이상까지도 가구소득에서 임대료가 차지하는 비중이 커지고 있음
 - 이는 향후 주거지원정책을 통한 가구 임대료 부담 완화와 주거안정에 대한 정책의 필요성이 커질 수 있음을 시사함
- ● 주거지원정책은 대체로 임차가구를 중심으로 가구의 임대료 부담을 완화하고 주거불안정을 해소하기 위한 정책목표하에 이루어지지만, 동시에 주택시장 및 노동시장 나아가서는 거시경제에 대한 스피로버(spill over) 효과를 가져올 수 있음
 - 이는 주택가격 불안전성으로 인하여 거시경제 안정과 노동시장에 영향을 미치기 때문임
- ● 그간의 우리나라의 저소득층 주거지원정책은 주로 대규모 신규 아파트 단지를 중심으로 한 공공임대주택의 확충에 치중됨
 - 그러나 주거 취약계층을 우선적 정책대상으로 하여 공공임대주택을 공급하였다기보다는 각 정권마다 산발적이고 통합되지 못한 형태로 시행된 주택공급 확충정책의 일환으로 전개되어옴
 - 주거취약계층은 인구구조의 변화와 사회경제적 변화에 따라 다양하게 나타남
 - 특히, 신혼부부, 1인 가구, 대학생 및 취업준비생, 노인단독 가구 등 다양한 주거취약계층의 주거수요를 만족시키기 위해서는 아파트 유형 외에도 지역별로 다양한 유형의 임대주택이 필요할 수 있음
- ● 한편, 최근 들어 주거급여가 개별 급여화되고 지원대상과 급여수준이 확대되면서 수요 측면의 주거비 지원이 본격화되는 시점에 이르게 됨
 - 개편 이전의 주거급여는 임차가구에 대한 상징적 수준의 현금급여를 지원하는 소득보장정책의 하나에 지나지 않았지만, 개편된 주거급여는 대상과 급여수준이 상당히 확대됨

- 하지만 이 역시 공급 측면의 지원 및 융자지원과 통합적으로 추진되지 못한 채로 제도가 확대되어, 정책의 목표와 방향성이 명확하지 않은 채 주거지원 수혜의 중복성과 중첩성의 문제가 발생하고 있음
- 또한 수혜의 중복성과 중첩성과 상반되게 어떠한 지원도 받지 못하는 주거취약계층의 문제는 여전히 해소되지 못하고 있음
- 이에 따라 본고에서는 우리나라 주거부문 재정지출과 정책현황을 개관하고 저소득층 주거지원정책의 문제점을 살펴봄으로써 주거바우처를 비롯한 주거지원정책에 대한 시사점을 제시하고자 함

II 저소득층 주거지원부문 재정투입 및 주거지원정책 현황

1. 주거부문 재정투입 현황

- 저소득층 주거지원사업으로는 국토교통부, 보건복지부 등 6개 부처에서 2016년 기준 27개의 사업을 운영 중이며, 약 18조원(총복지지출 대비 약 15%)을 지원하고 있음
 - 지원 유형별로는 2016년 기준 주거비지원에 1.1조원, 주택개량사업에 0.2조원, 공공임대주택공급에 7조원, 융자사업에 9.6조원을 지원함
 - 재정지출 구조별로는 2016년 기준 일반회계 1.2조원, 특별회계 0.2조원으로 일반재정은 전체 주거지원 재정지출의 약 7.4%를 차지하는 것으로 나타났고, 주택도시기금을 통한 지출은 17조원으로 전체 주거지원 재정지출의 92.6%를 차지하는 것으로 나타남
 - 수요자에 대한 재정지원은 공급 측면의 지원에 비해 매우 작은 규모이지만, 2012년 이후 빠른 속도로 증가하고 있음
 - 수요자에 대한 전세금 및 주택구입자금 등의 융자지원도 증가하는 추세에 있는 반면 공공임대주택 공급 및 분양에 대한 지원은 감소추세에 있는 것으로 나타남

〈표 1〉 회계별 저소득층 주거지원부문 재정지출

(단위: 억원, %)

구분		2012	2013	2014	2015	2016
복지지출		926,310	974,030	1,064,390	1,156,830	1,228,830
주거지출		176,666 (19.07)	176,132 (18.08)	203,098 (19.08)	205,709 (17.78)	185,788 (15.12)
일반 재정	일반회계	7,302 (0.79)	9,585 (0.98)	9,790 (0.92)	13,938 (1.20)	11,694 (0.95)
	특별회계	494 (0.28)	862 (0.28)	1,172 (0.24)	2,279 (0.24)	2,035 (0.27)
	소 계	7,796 (4.41)	10,447 (5.93)	10,962 (5.40)	16,217 (7.88)	13,729 (7.39)
기금	주택도시기금	164,687 (93.22)	162,483 (92.25)	187,600 (92.37)	185,831 (90.34)	167,719 (90.27)
	주택금융 신용보증기금	4,183 (2.37)	3,202 (1.82)	4,536 (2.23)	3,661 (1.78)	4,340 (2.34)
	소 계	168,870 (95.59)	165,685 (94.07)	192,136 (94.60)	189,492 (92.12)	172,059 (92.61)

주: () 안은 비중임

- 자료: 1. 2012~2015년 예산은 국회예산정책처(2015), 『주거안정사업평가』, pp. 3~4를 바탕으로 재구성하였으며, 2016년 예산은 각 부처별 예산 및 기금운용계획 자료를 바탕으로 저자 작성
 2. 금융위원회 2016년 예산은 대한민국 정부, 「2016년도 성과계획서(금융위원회)」, p. 101을 참조

〈표 2〉 주거부문 재정지출

(단위: 억원, %)

	소관	사업명	회계	2012	2013	2014	2015(A)	2016(B)	B-A
주거비 지원	국토부	주거급여(주택바우처)	일반회계	-	-	-	157	10,289	△941 ¹⁾
	복지부	주거급여(집수리포함)	일반회계	5,194	5,691	7,285	11,073	-	-
		긴급복지		589	971	699	1,013	1,013	0
		영주귀국사할린한인지원		43	40	39	49	32	△17
	소계				5,826	6,702	8,023	12,292	11,334
주택 개량	국토부	재정비축진시범사업지원	일반회계	650	1,800	1,250	1,150	50	△1,100
		노후공공임대주택개선		740	850	500	481	310	△171
		사회취약계층주택개보수용자	주택도시기금	300	-	-	-	-	-
	산업부	저소득층에너지효율개선	에특회계	311	411	671	612	489	△123
		에너지바우처		-	-	-	1,058	915	△143
	환경부	저소득층옥내급수관개량	한특회계	30	30	21	14	-	-
		슬레이트처리지원사업		60	192	288	370	344	△26
	국토부	주거환경개선지원용자 (기존주택개선)	주택도시기금	50	45	130	30	255	225
	농림부	농어촌주택개량자금지원	농특회계	93	229	192	225	287	62
	복지부	농어촌장애인주택개조	일반회계	19	19	17	15	-	-
	소계				2,253	3,576	3,069	3,955	2,650
공공 임대· 분양 (공급 지원)	국토부	영구임대주택 출자	주택도시 기금	5,213	4,397	2,109	1,959	715	△1,244
		국민임대주택 출자		4,657	6,211	7,114	2,886	3,173	287
		행복주택 출자		-	-	1,425	3,878	6,595	2,717
		임대주택리츠 출자		-	-	4,083	9,702	9,630	△72
		다가구매입임대 출자		2,769	1,998	3,996	5,315	4,438	△877
		전세임대경상보조 출자		298	379	566	660	607	△53
		국민임대주택 용자		9,605	14,458	13,008	6,090	7,086	996
		공공임대주택 용자		29,730	28,810	25,190	19,839	19,899	60
		행복주택 용자		-	-	2,869	6,576	6,616	40
		임대주택리츠 용자		-	-	-	3,240	2,111	△1,129
		공공분양주택 용자		47,868	16,424	11,254	8,363	4,618	△3,745
		준주택지원 용자		900	1,374	1,237	301	206	△95
		매입임대 용자		700	-	-	-	-	-
		다가구매입임대 용자		-	-	-	5,575	4,825	△750
소계				101,740	74,051	72,851	74,384	70,519	28,623
주택 자금 대출 (수요 지원)	국토부	주택신용보증기금출연	주택도시 기금	1,097	1,097	1,097	1,074	1,074	-
		주택구입전세자금용자		61,500	86,740	112,372	108,750	94,530	△14,220
		주택구입자금대출이자보전		-	550	1,150	1,593	1,341	△252
	금융위	금리우대보급자리론	일반회계	67	214	-	-	-	-
	주택금융신용보증기금운영 (주택신용보증계정)	주택금융신용 보증기금	4,183	3,202	4,536	3,661	4,340	679	
소계				66,877	91,803	119,155	115,078	101,285	△13,793
총계				176,666	176,132	203,098	205,709	185,788	23,780

주: 1) 주거급여 사업은 복지부에서 국토부로 이관하였으므로 2016년 국토부 예산에서 2015년에 배정된 복지부와 국토부 예산의 합을 차감하여 계산하였음

자료: 1. 2012~2015년 예산은 국회예산정책처(2015), 『주거안정사업평가』, pp. 3~4를 바탕으로 재구성하였으며, 2016년 예산은 각 부처별 예산 및 기금운용계획 자료를 바탕으로 저자 작성

2. 금융위원회 2016년 예산은 대한민국 정부, 「2016년도 성과계획서(금융위원회)」, p.101을 참조

2. 저소득층 주거지원정책 현황

- ● 주거지원정책은 크게 수요자에 대한 지원정책과 임대주택 및 공공주택 분양 등 공급 측면의 정책으로 분류할 수 있고, 주택점유 형태별로는 자가와 임차가구에 대한 지원으로 분류할 수 있음
- ● 수요자에 대한 지원은 지원의 성격에 따라 주거비지원, 노후주택개량지원정책이 있고, 임대료나 주택구매에 대한 융자, 이차보전 등의 지원이 있음
 - 자가의 경우 주택구입지원은 주택구입자금의 융자 및 이차보전 지원정책이 있고, 주택유지 보수지원으로는 노후주택 개량, 에너지비 보조 등의 정책이 있음
 - 이외에도 주택구매에 대한 각종 세제혜택 등도 자가주택 수요자에 대한 지원으로 간주할 수 있음
 - 임차가구의 경우 주거비지원은 현금 혹은 바우처 형식의 임대료 지원으로 이루어지거나, 임대보증금에 대한 융자 및 이차보전 지원을 통해 이루어질 수 있으며, 임대료에 대한 각종 세제혜택도 임차 수요자에 대한 지원이 될 수 있음
- ● 공급 측면의 지원정책은 직접적인 주택의 건설과 공급 증가를 통하여 주거문제를 안정화시키기 위한 것으로 공공임대주택과 공공주택 분양 등에 대하여 국고와 도시주택기금에서 각각 출자 및 융자가 지원되고 있음
 - 공공임대주택은 저소득층에 대한 장기공공임대주택과 주로 중산층 이상까지의 공공임대주택으로 분류할 수 있는데, 국고상의 재정지원은 주로 장기공공임대주택 건설비에 대하여 이루어지고 있음
 - 저소득층을 위한 공급 측면에서의 공공임대주택 지원은 택지공급가격을 할인하거나 토지수용권을 부여하여 택지를 지원하는 방식과 임대주택 건설비에 대하여 시중보다 낮은 금리로 융자지원하는 금융지원 방식, 그리고 취득세나 등록세 등을 감면하는 세제지원 방식이 있음
 - 또한, 공급 측면에서 임차가구에 대한 지원으로 공공임대주택, 국민임대주택 등의 건설에 대하여 출자, 융자 등의 방식으로 임대주택의 공급을 늘려주는 정책과 자가 가구에 대해서 공공분양주택 건설에 대한 출자 및 융자 등을 통한 지원을 공급 측면의 정책으로 볼 수 있음
 - 한편, 임대주택과 공공분양주택에 대한 택지개발 및 공급을 지원하거나 임대주택사업자 및

개발사업자에 대한 세제혜택 제공 등도 간접적인 공급 측면의 지원정책에 포함될 수 있고, 토지이용 규제나 주거밀도 규제 완화 등도 공급 측면의 주거지원정책에 포함될 수 있음

〈표 3〉 소득계층별, 유형별 주거지원정책 현황

소득 계층	수요지원					공급지원										
	자가		임차			자가	임차									
1분위	슬레이트 지붕 처리	-주택구입 자금대출 -주택구입 자금대출 이차보전 주거환경 개선지원 용자	-주거급여 -에너지바우처 -농어촌주택 개량자금대출	-긴급복지 -영주귀국 사할린한인지원 -노후임대주택 개선	전 세 자 금 대 출	공공분양주택 용자	-영구임대주택 공급	국민임대주택 공급 -행복주택공급	임 대 주 택 리 츠 공 급							
2분위							-매입·전세임대주택 공급									
3분위																
4분위																
5분위																
6분위																
7분위																
8분위																
9분위							시장기능 일임									
10분위																

주: 1. 주택구입자금대출 세부사업: 내집 마련 디딤돌대출, 공유형 모기지, 오피스텔 구입자금, 주거안정 구입자금, 부도임대아파트 경력주택 구입자금
 2. 전세자금대출 세부사업: 소년·소녀가정 및 교통사고 유자녀 전세자금, 기존주택 전세임대 자금, 버팀목 전세자금, 주거안정 월세자금, 부도임대아파트 퇴거자 전세자금

Ⅲ 공공임대주택의 문제점과 개선방안

1. 공공임대주택 공급 현황

- 우리나라의 주거지원정책은 주로 주택공급 확충을 위해 임대주택과 분양주택 등의 신규건설 목표치 달성에 치중해 왔다고 볼 수 있음
 - 주택정책이 주로 주택가격 상승과 그로 인한 주거불안정의 문제를 해소하기 위하여 공급확대를 우선적으로 추진하여 왔고, 그 과정에서 정책대상도 최저소득계층에서 최근에는 주택가격의 급증으로 내집 마련에 어려움을 겪고 있는 젊은 세대를 대상으로 그 포괄범위가 다양해짐

- 이에 따라 공공임대주택의 수적 규모에 있어서 상당한 확충이 이루어졌다고 볼 수 있음
- 2014년 기준 임대주택 재고는 총 170만호로, 전체 주택의 약 10.8%를 차지함
 - 공공임대주택 재고는 약 117.8만호로 전체 주택의 7.4%이며, 전체 임대주택 대비는 약 68.9%임
 - 공공임대주택 중 임대기간이 10년 이상인 장기공공임대주택은 약 107만호로 전체 주택의 약 6.7%이며, 전체 임대주택 대비 약 63%임
 - 공공임대주택 유형별로는 국민임대주택의 비중이 48.7%로 가장 높고, 영구임대주택(18%), 전세임대주택(10.8%) 순으로 구성되어 있음

〈표 4〉 공공임대주택 재고 및 전체 주택 수 대비 비율

(단위: 천호, %)

구분	전체 주택	총공공임대	영구임대 (B)	50년공공 (C)	국민임대 (D)	5,10년 (E)	사원임대 (F)	매입임대 (G)	전세임대 (H)
2005	13,223	1,243 (9.4)	190 (1.4)	92 (0.7)	77 (0.6)	636 (4.8)	39 (0.3)	210 (1.6)	- (0.0)
2006	13,534	1,330 (9.8)	190 (1.4)	93 (0.7)	111 (0.8)	651 (4.8)	40 (0.3)	236 (1.7)	9 (0.1)
2007	13,793	1,335 (9.7)	190 (1.4)	100 (0.7)	156 (1.1)	597 (4.3)	30 (0.2)	247 (1.8)	16 (0.1)
2008	14,169	1,341 (9.5)	190 (1.3)	101 (0.7)	258 (1.8)	476 (3.4)	23 (0.2)	269 (1.9)	25 (0.2)
2009	14,456	1,311 (9.1)	190 (1.3)	96 (0.7)	296 (2.0)	391 (2.7)	26 (0.2)	274 (1.9)	39 (0.3)
2010	14,677	1,399 (9.5)	191 (1.3)	101 (0.7)	376 (2.6)	391 (2.7)	28 (0.2)	260 (1.8)	52 (0.4)
2011	15,007	1,460 (9.7)	191 (1.3)	101 (0.7)	432 (2.9)	371 (2.5)	25 (0.2)	275 (1.8)	65 (0.4)
2012	15,306	1,487 (9.7)	191 (1.2)	102 (0.7)	455 (3.0)	354 (2.3)	25 (0.2)	275 (1.8)	86 (0.6)
2013	15,628	1,616 (10.3)	192 (1.2)	103 (0.7)	489 (3.1)	363 (2.3)	29 (0.2)	326 (2.1)	115 (0.7)
2014	15,989	1,709 (10.7)	193 (1.2)	106 (0.7)	521 (3.3)	385 (2.4)	30 (0.2)	358 (2.2)	116 (0.7)

주: () 안은 비중임

자료: 다음 자료를 바탕으로 저자 계산

1. 전체 주택 수: 국토교통부 국토통계누리 홈페이지(<https://stat.molit.go.kr/portal/cate/partStat.do>)
2. 국토교통부(2015), 『2015 주택업무편람』, p. 470

2. 공공임대주택 재고비중의 국제비교

- 외국의 경우 공공임대주택이 전체 주택에서 차지하는 비중은 0~32%로 다양함
 - 덴마크, 네덜란드, 오스트리아는 공공임대주택의 비중이 전체 주택의 20% 이상으로 큼
 - 스웨덴, 스페인, 프랑스, 영국 등은 전체 주택 재고의 11~20%가 공공임대주택임
 - 반면 독일, 이탈리아, 에스토니아와 같이 공공임대주택이 전체 주택의 5% 이하인 국가도 있음
 - 대체로 동유럽 국가들의 경우 자가 비율이 높고 공공임대주택의 비율이 전체 주택 중 상당히 낮은 수준에 속하고, 사회주택이 일찍이 발전한 서유럽 국가들의 경우 독일을 제외하고는 대부분 공공임대주택의 비중이 15~20% 정도로 나타나고 있음
 - 그러나 이렇듯 사회주택이나 공공임대주택이 일찍이 발달해 왔던 국가들에서도 임대주택시장의 민영화와 자가로의 전환이 이루어지고 있는 국가가 많이 보이고 있어, 공공임대주택의 비중은 줄어드는 추세에 있다고 볼 수 있음

- 임대주택시장에서 공공부문의 역할도 국가마다 매우 상이함
 - 공공임대주택이 전체 임대주택에서 차지하는 비중은 0~75%로 국가에 따라 매우 다양함
 - 네덜란드, 폴란드, 오스트리아, 덴마크, 영국 등 많은 국가들에서 공공부문이 임대주택 재고량의 50% 이상을 차지하고 있음
 - 동유럽 국가의 경우 임대주택의 비중 자체도 작지만, 공공부문의 역할도 매우 낮은 것으로 나타났고, 독일¹⁾의 경우 공공임대주택의 재고수준 자체도 낮지만, 임대주택시장에서 공공부문의 비중도 9%로 낮은 수준으로 나타나고 있음
 - 미국의 경우 공공부문은 임대주택 건설에 전혀 관여하지 않고, 민간이 임대주택을 대부분 공급
 - 보다 최근에는 공공임대주택의 매각, 민영화 등의 움직임을 보이고 있는 국가도 있는 등, 임대주택시장에서 공공부문의 직접적 공급은 줄어들고 민간임대주택을 지원하는 방향으로 전환하는 국가들이 증가하고 있음

1) 독일의 경우 자가비율이 45%(2003년)로 임차가구의 비중이 높으면서 공공임대주택은 15%에 그치는, 민간임대주택 시장이 잘 발달된 나라임

● ● 자가보유 촉진에 대한 정책방향도 매우 상이함

- 동유럽 국가와 같이 자가비율이 90% 이상으로 대부분이 자가인 국가가 있는가 하면, 자가 보유를 촉진하기보다는 중산층 이상까지 사회주택 공급을 통한 임대주택의 안정적 공급을 도모하는 국가들도 있음

〈표 5〉 임대 공공주택비율 국제비교

	1980		1990		2000		2004		2008	
	전체 주택대비	임대 주택대비	전체 주택대비	임대 주택대비	전체 주택대비	임대 주택대비	전체 주택대비	임대 주택대비	전체 주택대비	임대 주택대비
오스트리아	na	40	22	53	23	52	na	na	23	59
벨기에	na	18	na	19	7	24	7	24	7	24
불가리아	na	na	na	na	na	na	na	na		
키프로스	na	na	na	na	na	na	na	na	6	
체코	na	na	na	na	na	na	20	80		
덴마크	14	35	17	40	19	43	19	42	19	51
에스토니아	na	na	na	na	na	na	4	40	1	46
핀란드	na	39	na	56	16	49	16	49	16	53
프랑스	15	37	17	44	18	44	17	43	17	44
독일	na	na	na	na	na	na	6	12	5	9
그리스	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
헝가리	na	na	na	na	na	na	3	48	3	38
아일랜드	12	53	10	44	9	49	8	38		
이탈리아	5	13	6	23	6	25	5	24	4	19
라트비아	na	na	na	na	na	na	1	2	0	2
리투아니아	na	na	na	na	na	na	na	na		
룩셈부르크	na	na	na	na	na	na	na	na	na	na
몰타	na	na	na	na	na	na	6	28	na	na
네덜란드	34	58	38	70	36	75	34	77	32	75
폴란드	na	na	na	na	na	na	12	47	12	71
포르투갈	na	34	na	26	na	21	na	na		
루마니아	na	na	na	na	na	na	na	na		
슬로바키아	na	na	27	100	4	97	4	80		
슬로베니아	na	na	na	na	na	na	6	73		
스페인	na	na	2	21	na	na	na	na	na	na
스웨덴	20	48	22	50	19	48	18	46	17	46
영국	31	74	25	73	21	69	20	65		

자료: The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations, *Housing Statistics in the European Union*, 2010, p.67

3. 공공임대주택의 문제점과 개선방안

●● 공공임대 확충정책 목표량 달성을 위한 공공임대주택의 수적인 확충에 따른 문제

- 장기공공임대주택 거주 가구는 전체 가구의 약 6.7%로 OECD 평균에 비해서는 낮은 수준으로 나타나고 있지만, 사회주택 등 임대주택 비중이 높은 유럽국가들과 직접적인 비교를 하기는 힘들고, 규모적으로 비교적 짧은 기간 내에 급성장하였다는 점에서는 괄목할 만함
- 적정수준의 장기공공임대주택 비중에 대한 논의는 어떠한 소득계층까지를 포괄할 것인가라는 정책 목표에 따라 달라질 수 있음
- 장기공공임대주택의 비중을 10%까지 늘린다고 하더라도, 지역별로 다양한 임대주택 수요계층과 그 임대주택 유형에 대한 수요를 충족하기는 어려움
- 공공임대주택의 재고량에 대한 목표와 수적인 확충보다는 주거취약계층의 수요에 부응할 수 있는 다양한 유형의 임대주택이 지역별로 적재적소에 공급될 수 있느냐는 것이 공공임대주택정책에 있어 더욱 주요한 문제로 볼 수 있음
- 향후의 공공임대주택 확충은 지역별 임대주택 수요계층과 수요에 부합할 수 있도록 매입임대, 전세임대 등을 충분히 확충하고 임대주택 유형을 대규모 신규 아파트 건설에서 기존 주택을 활용하는 방향 등으로 다각화할 필요가 있고, 이를 위해 해당 지자체 등의 적극적 공급정책과 정부와 주택기금에서의 지원도 강화할 필요가 있음
 - 공공임대주택이 주로 LH공사의 신규건설물량을 위주로 공급되어 왔던 탓에, 보유 택지의 소진 및 LH공사 경영부담 가중 등으로 인해 최근 공공임대주택의 신규건설은 감소하고 있음
 - 공공임대주택은 건설과정 외에도 노후화에 따른 관리운영비용이 지속적으로 발생하기 때문에 시간이 지날수록 노후화에 따른 수선유지와 주변시세보다 낮은 임대료에 따른 비용 부담 문제가 발생하여 사업주체(LH공사)의 부채문제도 가중 요인이 됨. 따라서 LH공사 주도의 공공임대주택공급은 한계에 봉착할 수밖에 없음
- 우리나라 공공임대주택 공급은 정권별 공공임대주택 확충정책 목표량 달성을 위해 아파트와 같은 대규모 신규건설 위주로 추진되었고, 주로 도심 외곽의 대규모 택지개발지구 등을 중심으로 공급되었기 때문에, 도심지역에 밀집한 저소득층의 주거문제를 해결하기에는 어려움이 있었음
 - 주로 택지 확보가 수월한 수도권 외곽을 중심으로 이루어진 임대주택건설은 노동시장이 밀집된 수도권 지역 저소득 취약계층의 더욱 심각한 주거불안정 문제를 해결하는 데는

한계가 있음

- 전반적인 임대주택 물량 확보가 저소득층의 주거안정으로 이어지지 못하는 비효율성이 발생한 것은 지역적으로 불균형한 형태의 신규공급에도 원인을 찾을 수 있음

● ● 공공임대주택 공급주체 다각화 필요성

- 임대주택의 확충은 저소득층과 노인가구 및 1인가구 등 주거취약계층의 주거안정을 위해 분명 선결되어야 할 부분이지만, 향후의 공공임대주택 확충은 먼저 공공임대주택 유형을 다각화할 필요가 있음
 - 최근에는 다가구주택 등 기존 주택을 매입하여 임대하거나(매입임대), 기존 주택을 전세하여 임대(전세임대)하는 등 공급방식을 다각화하고 있음. 지역별 임대주택 수요계층과 수요에 부합할 수 있도록 매입임대, 전세임대 등을 충분히 확충하고 임대주택 유형을 다각화하기 위해 해당 지자체 등의 적극적 공급정책과 정부와 주택기금에서의 지원을 강화할 필요가 있음
- 진미윤(2015)에 의하면 공공임대주택 신규건설의 71%가 LH공사에 의해 이루어지고, 민간업체가 20%이며, 지자체의 신규건설은 9%로 나타나고 있음.
- 공공임대주택 공급 유형을 신규건설에서 매입임대 및 전세임대 등으로 다양화함과 동시에, 지자체 중심으로 지역의 최저주거수준 미달 가구나 주거취약계층의 수요에 맞는 임대주택공급이 이루어질 필요가 있음
- 임대주택 공급주체는 독일을 비롯한 유럽의 사회주택처럼 주택조합, 주택협회, 협동조합 등 다양한 비영리단체의 참여를 활성화하고, 민간부문의 역할을 강화할 필요도 있음
- 이때 발생할 수 있는 저소득층 대상 민간임대주택 시장에서 시장임대료 수준에 대한 가구 부담의 증가는 수요자에 대한 임대료 지원을 통해 해소할 수 있도록 실효성 있는 주택바우처 프로그램의 확대가 필요함
- 임대주택사업자를 통한 임대주택 공급이 활발해질 수 있도록 민간임대주택에 대해 지원함과 동시에 임대료 상한을 도입하는 방안도 고려할 수 있음

● ● 공공임대주택 유형 간 상이한 운영체계 통합과 소득기준의 통일

- 공공임대주택의 유형이 다양하고 각각의 공공임대주택이 개별적으로 칸막이 식으로 운영되어 통합된 지원체계가 부재하다는 문제점이 있음

- 우리나라의 임대주택 공급은 정확한 정책적 지향점이 부재한 채로, 각 정권마다 각종 임대주택 공급계획을 공약사항으로 추진해 온 경향이 있음
 - 1998년 국민임대주택의 도입을 시작으로, 2003년에는 2012년까지 10년 동안 국민임대주택 100만호 건설계획, 장기공공임대주택 150만호 공급, 10년 공공임대주택 50만호 건설계획 등이 발표됨
 - 2009년에는 2018년까지 10년 동안 보금자리주택 150만호 공급계획이 추진되면서, 2018년까지 공공분양주택 70만호와 공공임대주택 80만호 공급을 목표로 하고 있고, 2013년에는 대학생, 신혼부부 등을 대상으로 한 행복주택 14만호 공급계획이 추진되기도 함
- 위와 같이 각 정권들의 공공임대주택정책은 그 유형에 따라 임차 대상자와 임대기간, 정부 지원체계, 사업주체, 공급방식 등이 일관성이 없이 각각 매우 다양함
- 또한, 입주 대상자 자격이 되는 소득계층도 저소득층이 우선이기는 하지만 각각의 공공주택 유형에 따라 소득기준의 일관성이 없음

●● 공공임대주택의 유형에 따른 수평적 형평성 문제

- 임대료 산정의 경우 공공임대주택 유형에 따라 소득계층별로 상이하게 산정되고 있어, 공공임대주택 유형별로 수혜액의 차이가 상당히 발생하는 문제가 나타남
- 공공임대주택은 낮은 임대료 수준으로 인해 입주자와 비입주자 간의 수평적 형평성의 문제가 흔히 제기되지만, 우리나라의 경우는 다양한 임대주택 유형과 임대료 수준의 차이로 인해 입주자와 비입주자, 임대주택 유형에 따른 입주자 간의 수평적 형평성의 문제가 더욱 심각하게 드러남
 - 김혜승 외(2004)는 5년 공공임대주택 입주자의 수혜액은 연간 787만원, 국민임대주택이 152만원, 영구임대주택은 135만원, 50년 공공임대주택은 100만원, 영세민 전세자금보조의 수혜자는 연간 90만원, 근로자-서민 전세자금 수혜자는 61만원의 혜택이 주어지는 것으로 추정하고 있음
- 최근에는 공공임대주택에 대한 소득기준을 통일화하려는 노력을 하고 있지만, 각각의 공공임대주택의 유형이 너무 복잡하고 주택 공급체계가 다르기 때문에 기준 통일의 어려움이 존재함
- 이러한 측면에서는 상이한 공공임대주택 공급체계하의 대상자를 통합적으로 관리할 수 있는 시스템의 구축도 필요함

● ● 공공임대주택 자격재심사 강화와 대상자 선정 시스템의 개선

- 시장 임대료 이하의 임대료를 적용받는 공공임대주택 입주에 따른 혜택은 상당히 큼
 - 공공임대주택 입주자의 경우 낮은 임대료만큼 주거비지원을 받고 있는 셈인데, 주변 임대료 시세가 비싼 도심지역 등의 경우는 입주만 하게 되면 상당한 주거비지원을 받게 된다고 볼 수 있음
 - 그러나 한번 공공임대주택에 입주하게 되면 소득이나 자산이 증가하더라도 자격 여부를 재파악하기 어렵기 때문에, 혜택의 항구화가 발생하기도 함
- 2014년 주택실태조사를 보면 장기공공임대주택 거주자 중 소득 7분위 이상의 거주자 약 8%, 소득 6분위 이상 가구는 약 22%로 나타났고, 단기공공임대주택 거주 가구의 약 38%는 소득 6분위 이상 가구로 분석됨
- 장기공공임대주택 거주자 중에서도 중산층 이상의 거주자들이 상당한 것으로 나타나는 것은, 장기공공임대주택의 유형별로 소득자격이 다양하고, 장애인, 국가보훈자, 탈북자등 일부 유형에 대하여서는 소득자격이 적용되지 않는 등의 이유도 있을 것임. 그러나 이러한 점을 감안하더라도 대략 소득 6분위까지가 장기공공임대주택 거주 대상자라고 볼 수 있기 때문에, 소득 6분위 이상 가구의 비중은 상당히 높을 가능성이 있음. 이러한 점은 장기공공임대주택에 대한 자격 재심사가 엄격히 이루어지지 않고 있기 때문일 가능성이 있음
- 따라서 공공임대주택 입주자의 소득기준, 가구구성의 변화 등에 대해 정기적인 자격심사를 실시하고, 자격 재심사에서 부적합으로 판정될 경우 적절한 탈거조치나 소득인상분을 반영한 임대료 인상이 제대로 이루어질 수 있는 시스템 정착도 필요
- 더불어 공공임대주택 입주는 주거취약계층의 임대수요가 먼저 충족될 수 있도록 주거취약계층과 저소득층에 우선순위를 부여할 수 있도록 대상자 선정방식도 개선할 필요가 있음

〈표 6〉 공공임대주택 거주자의 소득계층별 분포

(단위: 가구, %)

소득분위	장기공공임대주택		단기공공임대주택	
	가구 수	분위비율	가구 수	분위비율
1분위	180.0156	20.32	9.294396	6.28
2분위	129.13	14.57	19.07159	12.89
3분위	161.1202	18.19	25.97684	17.55
4분위	152.9781	17.27	19.54515	13.21
5분위	67.31496	7.6	17.43799	11.78
6분위	89.69971	10.12	25.43129	17.18
7분위	35.15471	3.97	3.439975	2.32
8분위	32.56362	3.68	14.80862	10.01
9분위	23.79534	2.69	9.952233	6.72
10분위	14.22772	1.61	3.041923	2.06

주: 1. 장기공공임대주택: 영구임대주택, 50년 임대주택, 국민임대주택, 장기전세주택(shift), 기존주택매입임대, 기존주택전세임대, 행복주택 20년

2. 단기공공임대주택: 5년·10년 공공임대주택, 분납형 임대주택, 분양전환임대주택, 행복주택 6년

3. 표본가중치를 적용하여 분석함

자료: 주거실태조사 데이터를 활용하여 저자가 작성

IV 주거급여(주택바우처)의 문제점과 개선방안

●● 주거급여 확대에 따른 수요자 지원정책의 정책목표 명확화가 필요

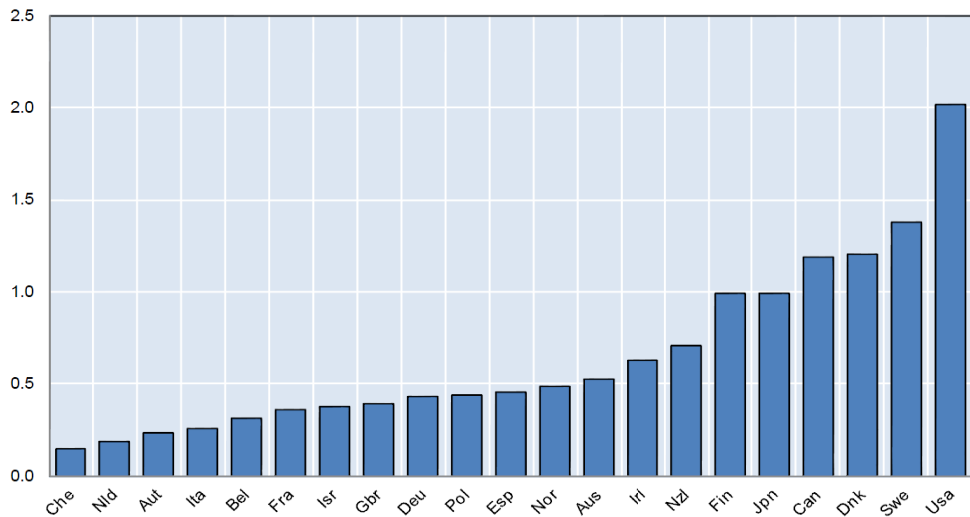
- 우리나라의 주거급여는 이제 막 본격적 정책의 시작 단계임
- 개편 이전의 주거급여는 주거급여라는 명목으로 주어지기는 했으나, 실질적인 주거비 보조라기보다는 생계급여를 보충하는 소득보장적인 성격이 강하였음
- 생계급여와 주거급여가 분리되면서, 주거급여 대상자도 중위소득 40% 이하까지 확대되었고, 임차가구에 대한 급여수준도 확대되었으며, 거의 상징적이었던 자가가구에 대한 현물급여도 대폭 강화됨
- 기초생활보장 대상자는 기준임대료를 상한으로 한 실질임대료를 급여로 지급받게 되고, 기초생활보장 대상가구 소득보다 높은 대상가구는 여기서 자기부담금을 제외한 나머지 금액을 받게 됨

- 그러나 외국의 경우 수요 측면의 임대료 지원정책은 공공임대주택과 관련한 공급 측면 정책을 민영화 혹은 시장화가는 방향전환의 일환으로 발전되어 온 것과는 달리, 우리나라의 주거급여는 임대주택 공급정책과는 별도의 정책으로 공급 측면의 정책과 연계성과 일관성이 부재한 채로 확대되고 있다는 것은 상당한 문제점이라고 볼 수 있음
- 주거급여의 정책대상과 주거비 부담 완화에 대한 명확한 방향성이 부재한 채로 임대주택 시장의 여건 등을 전혀 고려하지 않고 주거급여의 대상과 급여수준 등 제도를 확대한 측면이 있음
- 주거급여의 정책목표는 단순히 저소득가구의 주거비 부담을 줄여준다는 것보다는 임대료 부담 완화를 목표로 하여야 함
- 주거비 부담 완화는 생계급여 확대 등 소득보장을 통해서도 시행할 수 있지만 주거지원정책이 소득보장정책과 다른 것은 저소득층이 양질의 주택에서 안정적인 주거를 유지할 수 있도록 지원한다는 것이므로, 임대주택 공급정책을 고려하여 함께 설계되어야 함
- 이러한 맥락에서 주거급여의 정책목표는 저소득 주거취약계층의 임대료 지원으로 방향을 명확히 하여야 함

● ● 주거급여와 공공임대주택 정책에 대한 통합화된 접근방식

- 수요 측면의 주거지원정책은 임대주택시장과 공급 측면과의 연계성을 가지면서 통합된 틀에서 전개되어야 함
- 이는 수요자에 대한 지원 외에도, 주거취약계층 및 저소득층이 적절한 주택을 탐색하는 것에 있어 어려움이 없도록 공급 측면에서 다양한 형태의 임대주택이 확충될 필요가 있기 때문
- 즉, 주거급여의 확대로 임대료 지원을 확대하여 주거비 부담을 덜어주고자 하는 경우 지역 내 임대주택 수요는 늘어나게 되지만, 주택공급이 비탄력적일 경우 지역 내 임대료만 상승되는 부작용이 발생할 수 있기 때문임
 - 대부분의 국가에서 단기적인 주택시장에서는 주택공급이 상당히 비탄력적으로 나타나고 있음. 장기적인 주택공급은 보다 탄력적으로 변화할 수 있으나, Caldera and Johansson(2011)에 의하면 장기 공급탄력성도 미국과 북유럽 국가를 제외하고는 비탄력적인 경우가 많다고 보고되고 있음

[그림 1] 신규 주택 공급의 장기가격 탄력성: OECD 주요 국가별



자료: Caldera and Johansson(2011)

- 이는 임대료 지원의 실효성을 제고할 수 있는 수준으로 임대료 보조정책을 확대할 필요가 있다 하더라도, 수도권 등 신규 임대주택의 공급이 원활하지 않을 수 있는 지역에 있어서는 보다 다각화된 임대주택 공급정책이 병행될 필요가 있음을 시사함
- 즉, 주거급여의 확대만으로는 저소득층과 주거취약계층의 주거안정을 도모하고 주거비 부담을 완화하기 어렵기 때문에 본격적으로 주거급여를 소비자 측면의 지원으로 확대하지는 무조건적인 저소득층에 대한 온정주의적 논의는 지양할 필요가 있음
- 주거급여제도를 공공임대주택정책과 통합된 틀 속에서 바라보면서, 주거급여와 공공임대주택의 대상자와 급여수준, 임대료 등을 통합적으로 재설계할 필요가 있음

〈표 7〉 선행연구상의 주택공급 가격탄력성 추정치

저자	년도	종속변수	추정치
Blackley	1999	실질 주택 건설수치	1.6~3.7 수준에서, 0.8 차이
Harter-Dreiman	2004	실질 주택 가격 로그, 개인 소득 수준	
Green, Malpezzi and Mayo	2005	단위 주택 수량	-0.3~29.9
Goodman	2005	주택 전체 저장 중 가치 및 임대 로그 차이	1.25~1.42
Goodman and Thibodean	2008	주택 전체 저장 중 가치 및 임대 로그 차이	0.35
Malpezzi and Maclennan	2001	신규 건설 주택 상대가격 로그	- 유량모형: US Pre-war: 4~10, Post war: 6~13, UK Pre-war: 1~4, Postwar: 0~1. - 저장조정: US: 1~6; UK 0~1.
Pryce	1999	개인 주택 착공 실적	boom:0.58, slump:1.03
Buckley and Mathema	2008	주거 및 서비스의 가구 지출 로그	Addis Ababa: 1.25, Accra: 0.43, Nairobi: 0.94, Dar es Salaam: 2.83
Mayo and Sheppard	1996	주택가격 지수 로그	Malaysia: 0~1.5, Thailand: infinite, Korea: 1~1.5
Malpezzi and Mayo	1997	단위당 주택 상대가격 로그	Malaysia: 0~0.35, Thailand: infinite, Korea: 0~0.17, US: 12.59~19.88
Vermeulen and Rouwendal	2007	주택 투자량 및 신규 주택시장 착공 실적	단기 및 장기 모두 0에 가까움
Tse	1998	주택가격지수, 대지 공급	관계없음
Hui and Ho	2003	주택가격	관계없음
Peng and Wheaton	1994	실질 개인 주택가격, 개인 부분 신규 주택 단위	1.1
Malpezzi	1999	실질 주택가격의 연간 변화분	단기에서 완전 탄력적이지 않음
Muth	1960	주택가격	완전 탄력적임
Follain	1979	주택가격	완전 비탄력적임
Poterba	1984	주택 총투자량	0.5~2.3
Stover	1986	주택비용	무한대로 공급 탄력적임
Topel and Rosen	1988	단독주택 착공 실적	장기:3.0, 단기:1.0
DiPasquale and Wheaton	1994	단독주택 착공 실적	desired stock: 1.2~1.4, 건축 탄력성: 1.0~1.2
Follain, Leavens, and Velz	1993	다가구주택 착공 실적	3.0~5.0
Mayer and Somerville	2000b	단독주택 착공 실적	착공 탄력성: 6.3, 저장 탄력성: 0.08
Meen	2005	주택 착공 실적	0.79~1.58
Wang, Han, Zheng	2010	주택가격	

자료: 김경환(2012), p.12

●● 공공임대주택정책과 기타 수요 측 지원정책과의 중복성과 중첩성

- 주거급여 대상자는 전체 가구의 약 3% 정도로 낮고 주거취약계층과 차상위계층 일부에 대한 지원은 이루어지지 않는 반면, 이들 대상자들은 공공임대주택은 물론 전세자금 대출지원, 지자체가 자체적으로 시행하는 주택개량 사업의 혜택도 받을 수 있기 때문에 일부 계층에 수혜가 집중되는 급여의 중복성과 중첩성이 발생함

〈표 8〉 주거급여 지원 실적(2010~2014)

(단위: 천가구, 가구, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014
일반가구 수(A, 천가구)		17,339	17,719	18,057	18,408	18,773
전체 수급가구 수(B, 가구)		878,799	850,689	821,879	810,544	814,184
주거급여 지원가구	합계(C=D+E)	815,789	771,716	726,255	717,744	692,874
	현금주거급여(D)	797,478	755,092	711,650	703,579	678,997
	현물주거급여(E)	18,311	16,624	14,605	14,165	13,877
주거급여 지원가구 비율	일반가구 대비(C/A)	4.70	4.36	4.02	3.90	3.69
	전체 수급가구 대비(C/B)	92.8	90.7	88.4	88.5	85.1

자료: 보건복지부(2014); 보건복지부(2014), 내부자료; 보건복지부·한국보건사회연구원(2015), 『통계로 보는 사회보장 2015』, p. 463 재인용

- 2014 주택실태조사를 분석하여 보면 공공임대주택 입주가구 중 약 35%가 주거급여도 중복으로 수급하고 있는 것으로 나타나고 있음
 - 물론 공공임대주택 거주가구 중 임대료 체납가구의 비중도 상당한 것으로 나타나고 있는 등 여전히 임대료를 내지 못하는 계층도 있는 것도 사실이지만, 공공임대주택 입주자는 상당히 낮은 수준의 임대료를 지불하도록 주거 지원이 되는 부분이므로, 이들에 대해서는 필요한 부분의 소득보장이 되어야 하는 것이지, 주거급여를 통한 임대료 지원이 될 필요는 없음
- 즉, 주거급여와 임대주택 정책을 통합하여, 주거급여 대상자는 좁히더라도 주거급여액은 높여서, 공공임대주택 입주자와의 수평적 형평성을 제고하고, 나아가 정책의 효과성을 도모할 필요가 있음

〈표 9〉 공공임대주택 및 주거급여 상대비율

(단위: 명, %)

거주구분	공공임대주택 거주자 중 주거급여		주거급여 수급자 중 공공임대주택 거주자	
	주거급여 수급자 수	비율	주거급여 수급자 수	비율
장기공공임대주택	204.72	22.90	196.75	46.40
단기공공임대주택	18.29	12.27	19.88	4.69
전체	223.01	35.17	216.63	51.09

주: 1. 표본가중치를 사용하여 분석함
 2. 장기공공임대주택: 영구임대주택, 50년 임대주택, 국민임대주택, 장기전세주택(shift), 기존주택매입임대, 기존주택전세임대, 행복주택 20년
 3. 단기공공임대주택: 5년·10년 공공임대주택, 분납형 임대주택, 분양전환임대주택, 행복주택 6년
 자료: 국토교통부 주거실태조사 데이터를 활용하여 저자가 작성

● ● 기준임대로 산정의 세분화

- 주거급여액 선정에 쓰이는 지역별 기준임대로는 서울, 경기 및 인천, 광역시 및 세종시, 기타 등 4급지로 구분되고 있는데, 이러한 기준임대로가 지역별 임대료의 격차를 반영하기에는 너무 광범위하여 현실의 임대료 차이를 잘 반영하고 있지 못하는 문제점이 있음
- 기준임대로를 지역별로 보다 세분화하여 현실화할 필요가 있음

〈표 10〉 가구원수별 지역별 기준임대로(2015년)

(단위: 만원/월)

구분	1급지	2급지	3급지	4급지
1인	19	17	14	13
2인	22	19	15	14
3인	26	23	18	17
4인	30	27	21	19
5인	31	28	22	20
6~7인	36	33	25	23
8~9인	39	36	27	25
10~11인	42	39	29	27

주: 가구원 수가 7인 이상인 경우에는 가구원 2인 증가 시마다 기준 임대료를 10% 인상하되, 만원 미만 단위는 절사하여 산정
 자료: 국토교통부(2015), 「2015년도 주거급여 사업안내」, p.96

〈표 11〉 2015년 기준 중위소득 및 주거급여 수급자 선정기준

(단위: 원)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
2015년 중위소득	1,562,337	2,660,196	3,441,364	4,222,533	5,003,702	5,784,870	6,566,040
주거급여 수급자 선정기준 (중위소득 43%)	671,805	1,143,884	1,479,787	1,815,689	2,151,592	2,487,494	2,823,397

주: 8인 이상 가구의 급여별 선정기준: 1인 증가 시마다 7인가구 기준과 6인가구 기준의 차이를 7인가구 기준에 더하여 산정.
 예) 1,838,491원(7인가구 기준) + 218,727원(7인가구 기준-6인가구 기준) = 2,057,218원
 자료: 국토교통부(2015), 「2015년도 주거급여 사업안내」, p. 53

●● 주거급여 전달체계의 통합적 접근

- 주거급여의 주무부처가 복지부에서 국토부로 이관되고 주거급여의 전달체계도 상당히 개편됨에 따라 과도기적인 전달체계상의 문제점들도 발생하고 있음
- 주거급여는 저소득층을 대상으로 함과 동시에 주택개량사업 등을 위한 주거환경 파악이 필요한 부분이어서, 정보와 전산망, 인력 등의 효과적 통합이 필요함
- 사회보장정보원의 수급자 정보와 주택도시공사의 공공임대주택 관리망, 주택개량사업 등을 위한 주거환경 파악 시스템을 통합적으로 연계할 필요도 있음
- 본격적인 수요자 지원의 확대에 선행하여, 주거지원과 관련한 지자체의 역할 강화와 세부적 제도개선이 선행될 필요가 있음

V 결론 및 정책적 시사점

- ● 주거급여의 개편으로 인한 본격적 수요자 측면의 지원 확대가 예상되고 있지만, 수요자 측면의 지원을 강화함에 있어서는 임대주택시장에서 공급 측면의 반응까지를 고려하여 신중한 제도 설계가 필요함
 - 임대주택 공급시장이 임대료의 변화에 비탄력적인 경우, 수요자 측면의 지원 강화는 공급의 확대보다는 임대료 인상을 가져올 수 있기 때문임
 - 인구밀집도가 높은 도심지역 등은 신규 임대주택의 공급이 비탄력적인 경우가 많기 때문에, 임대료 보조를 확대한다 하더라도 임대료 지원의 실효성을 제고하기는 힘든 측면이 있음
- ● 따라서 본격적으로 주거급여를 소비자 측면의 지원으로 확대하지는 무조건적인 저소득층에 대한 온정주의적 논의는 지양할 필요가 있음
 - 주거급여제도는 공공임대주택정책과 연계하여, 대상자와 급여수준, 임대료 등에 대해 통합적으로 재설계할 필요성이 있음
 - 정체성이 모호한 주거급여의 확대만으로는 저소득층과 주거취약계층의 주거안정을 도모하고 주거비 부담을 완화시키기 어려운 측면이 있음
- ● 임대주택 공급물량의 확충은 수요자 측면 지원 확대 이전에 선행되어야 할 요건임은 분명하지만, 기존의 임대주택 공급정책을 현 시점에서 재점검하고, 임대주택 공급정책의 방향성과 목적성을 명확히 할 필요가 있음
 - 공공임대주택의 공급 유형에 있어서도 기존의 대형 단지 위주의 신규건설은 지양하고, 다양한 주거취약계층의 주거 수요를 충족할 수 있도록 기존 주택을 활용하는 등 공급방식을 다각화할 필요가 있음
 - 이를 위해서는 임대주택 공급에서의 지자체의 역할이 강화되어야 하고 필요한 부분에 대한 재정적 지원의 강화도 요구됨
 - 임대주택 공급이 주로 공공의 영역에서 이루어지고 있는 부분이 크지만, 점차적으로 민간부분의 역할 강화와 사회적 기업, 협동조합, 주택협회 등 다양한 공급주체의 역할이 강화되어야 함

| 참고문헌 |

- 박광국, 『공공기관 협업 촉진을 위한 연구』, 한국행정학회, 2013.
- 김승기, 『2016년도 예산안 및 기금운용계획안』, 보건복지위원회, 2015.10.
- 김혜승 외, 『주거복지지원 및 전달체계 구축방안 연구』, 2004.
- 국토교통부, 『2016년 회계연도 국토교통부 소관 예산 및 기금운용계획안 개요』, 2016.1.
- 국토교통부, 『2015년도 주택업무편람』, 2015.
- 농림축산식품부, 『2015년도 예산 및 기금운용계획 개요』, 2014.12.
- 이주원, 「공공임대주택 관리 및 운영 실태와 개선방안」, 월간 『복지동향』, 참여연대사회복지위원회, 2012.
- 지규현, 「주거복지 수요의 확대와 정책방향」, 『주택금융월보』, 제103호, 한국주택금융공사, 2013.2.
- 진미윤, 『주거복지성장기의 과제』, 2015.
- 진미윤, 『공공임대주택의 운영손실 보전을 위한 재정지원연구』, 2015.
- 진익 · 한노덕, 『주거안정사업평가』, 국회예산정책처, 2015.
- Caldera, Sánchez, A. and Å. Johansson, “The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries,” OECD Economics Department Working Papers, No. 837, OECD Publishing, 2011.



BRIEF

상속·증여세제가 부의 축적과 소비에 미치는 영향

오종현 부연구위원 (044-414-2289)



I 연구 배경

- ● 최근 부의 대물림과 저성장에 대한 논의가 활발하며 이 두 가지 문제를 해결하기 위한 정책수단으로 상속·증여세제가 거론됨
 - 상속·증여세는 기회의 균등이라는 사회적 정의를 실현하기 위한 주요한 정책 수단으로 인식되며, 부의 집중 및 대물림을 완화하기 위해서는 상속·증여세를 유지 혹은 강화해야 한다는 주장이 존재함
 - 반면 저성장·고령화 사회에 직면한 우리 경제에서 소비 진작을 통한 경제 활성화를 위해서는 상속·증여세제를 완화해야 한다는 주장도 제기됨
 - 소비와 같은 경제활동은 고령층보다는 젊은 계층에서 더 활발한 반면, 이러한 경제활동을 뒷받침하기 위한 자산은 고령층에 집중되어 있음
 - 이에 고령층으로부터 젊은 계층으로의 원활한 자산이전이 이루어질 수 있도록 상속·증여세 부담을 낮추어 경제에 활력을 불어넣자는 주장임
- ● 이에 본 연구에서는 다음의 세 가지 사항에 대해 논의하고자 함
 - 먼저 상속과 증여의 세부담에 차이가 발생하는 원인에 대해 논의함
 - 우리나라의 경우 상속보다는 증여에 대한 세부담이 높아 사전증여를 확대하기 위해서는 증여세제를 완화해야 한다는 주장이 존재함
 - 그다음으로 상속·증여세제의 완화가 소비를 진작시키는지에 대해 설문조사를 통해 분석함
 - 마지막으로 상속·증여세제가 세대 간 자산이전과 세대별 자산분포에 미치는 영향에 대해 중첩세대 일반균형모형을 통해 분석함

II 우리나라 상속·증여세제의 특징

1. 상속세와 증여세의 과세방식

- 우리나라의 상속세는 유산세 방식을, 증여세는 유산취득세 방식을 따르며 이에 따라 동일한 자산이전이라도 세부담에 차이가 발생함
 - 유산세 방식은 자산을 이전하는 사람을 기준으로 과세함
 - 즉, 부모가 자녀에게 자산을 이전할 경우 부모를 기준으로 과세함
 - 유산취득세 방식은 자산을 이전받는 사람을 기준으로 과세함
 - 즉, 부모가 자녀에게 자산을 이전할 경우 자녀를 기준으로 과세함
- 유산세와 유산취득세 방식에 따른 세부담 차이를 이해하기 위해 [그림 1]과 같이 아버지가 10억원을 두 명의 자녀 각각에게 5억원씩 이전하는 경우에 대해 살펴봄
 - 논의를 단순화하기 위해 공제제도 등은 고려하지 않음
 - 유산세 방식하에서는 아버지가 이전한 총자산 10억원에 <표 1>의 세율을 적용하여 총 세부담은 2억 4천만원임
 - 유산취득세 방식하에서는 두 자녀가 이전받은 자산 5억원에 대하여 각각 <표 1>의 세율을 적용하여 9천만원씩 총 1억 8천만원의 세부담이 발생함

[그림 1] 유산세와 유산취득세의 세부담 비교 I



〈표 1〉 상속·증여세율

과세표준 구간	세율
1억원 이하	10%
1억원 초과 ~ 5억원 이하	1천만원 + 1억원 초과금액의 20%
5억원 초과 ~ 10억원 이하	9천만원 + 5억원 초과금액의 30%
10억원 초과 ~ 30억원 이하	2억 4천만원 + 10억원 초과금액의 40%
30억원 초과	10억 4천만원 + 30억원 초과금액의 50%

자료: 「상속세 및 증여세법」 제26조, 제56조

● 과세방식의 차이로 인하여 상속과 증여의 세부담에 차이가 발생하지만 어느 한 방식이 다른 방식보다 세부담 측면에서 항상 더 유리한 것은 아님

- [그림 1]을 살펴보면 유산취득세 방식이 유산세 방식에 비해 세부담 측면에서 유리함
- 하지만 [그림 2]의 경우에는 반대로 유산세 방식이 유산취득세 방식보다 유리함
 - 유산취득세 방식인 우리나라 증여세제의 경우 직계존속은 모두 동일인으로 간주하여 아버지와 어머니가 각각 5억원씩 한 명의 자녀에게 총 10억원을 이전하였다면, 10억원에 〈표 1〉의 세율을 적용해 세부담은 2억 4천만원임
 - 유산세 방식의 경우 아버지와 어머니가 각각 이전한 자산 5억원을 달리 취급하기 때문에 각각에 대하여 9천만원의 세부담이 발생하며, 총세부담은 1억 8천만원임
- 즉, 세부담의 유불리는 자산을 이전하는 사람과 자산을 이전받는 사람 중 누구의 관점에서 생각하느냐에 따라 달라지는 문제임

[그림 2] 유산세와 유산취득세의 세부담 비교 Ⅱ



- 세부담의 유불리를 떠나 우리나라의 경우 상속과 증여가 서로 다른 과세방식을 취하고 있어 동일한 자산이전이라도 세부담에 차이가 발생하는 문제는 피할 수 없음
 - 다만 세부담의 높고 낮은 문제는 과세방식의 문제가 아니라 뒤에서 설명하는 공제제도의 차이로 인해 발생함
- 우리나라는 상속세와 증여세의 과세방식을 달리 적용하고 있으나 주요국에서는 대체로 두 세제의 과세방식을 동일하게 적용함
 - 미국은 상속세와 증여세가 모두 유산세 방식임
 - 반면 일본, 독일, 프랑스는 모두 유산취득세 방식을 따르고 있음
- Mirrlees(2011, pp. 356~367)는 과세 형평성 차원에서 유산취득세 방식을 사용하여 세금이 부과되어야 함을 주장함
 - 이는 자산이전에 대한 의사결정권자인 피상속인의 관점에서 유산취득세 방식하에 자산을 여러 사람에게 분배할수록 세부담이 낮아지기 때문인 것으로 해석됨
 - 또한 자산이 감소한 사람보다는 증가한 사람에게 세금을 부과하는 것이 응능과세원칙에 더 부합한다면 상속세와 증여세는 유산세 방식보다는 유산취득세 방식을 따라야 함
- 우리나라의 상속세가 유산세 방식을 따르는 이유는 과세행정 및 과세환경상의 이유일 가능성이 높음
 - 상속세가 유산취득세 방식을 따르게 되면 각 상속인의 상속지분과 상속가액이 먼저 확정되어야 상속세를 신고·납부할 수 있으나, 상속인들 간의 분쟁으로 상속가액이 확정되지 않는 경우가 자주 발생한다면 유산취득세하에서 과세관청이 상속세를 거두어들이기가 쉽지 않을 것이고 행정비용도 높아질 것임
 - 또한 나성길 외(2015, pp. 32~36)가 지적한 것처럼 유산취득세 방식은 세금부담을 낮추기 위한 위장분할의 가능성이 존재하는 문제점도 있음

2. 상속과 증여의 세부담 차이

- 우리나라의 경우 동일한 자산이전에 대해서 일반적으로 상속보다 증여의 세부담이 더 높음
 - 상속세와 증여세가 동일한 세율체계를 가지고 있음에도 불구하고 세부담에 차이가 발생하는 이유는 과세표준을 결정하는 공제제도에 많은 차이가 있기 때문임
 - 기업상속 등 예외적인 경우를 제외하면 상속세제와 증여세제의 공제제도는 주로 인적공제에 해당됨
- 부모가 자녀에게 자산을 이전한다면 상속의 경우 상속가액 5억원까지는 세부담이 발생하지 않으나, 증여의 경우에는 일반적으로 증여가액이 5천만원을 초과하면 세부담이 발생함
 - 증여의 경우 직계존속 공제는 5천만원임
 - 상속 또한 자녀공제가 1인당 5천만원이나, 배우자공제를 제외한 인적공제와 기초공제의 합이 5억원보다 작을 경우 일괄공제 5억원을 적용받을 수 있음

〈표 2〉 상속세의 주요 공제제도

구분		공제액	
배우자공제		법정상속지분 내 실제 상속가액과 5억원 중 큰 금액(30억원 한도)	
공제 ①	기초공제	2억원	
	인적공제	자녀공제	1인당 5천만원
		미성년자공제	1천만원 × 19세까지의 잔여연수
		연로자공제	1인당 5,000만원
		장애자공제	1천만원 × 기대여명 ¹⁾ 의 연수
공제 ②	일괄공제	5억원	
공제 적용 금액		배우자 공제 + [공제 ①과 공제 ② 중 큰 금액]	

주: 1) 2010년 12월 27일부터 「상속세 및 증여세법」 제20조 제1항 제4호 중 “75세까지의 잔여연수”를 통계청장이 승인·고시하는 통계표에 따른 “성별·연령별 기대여명의 연수”로 함

자료: 「상속세 및 증여세법」 제18조~제21조

〈표 3〉 증여세의 주요 공제제도

구분	공제액
배우자 공제	6억원
직계존속 공제	5,000만원
직계비속 공제	5,000만원
미성년자 공제	2,000만원
기타친족 공제	1,000만원

자료: 「상속세 및 증여세법」 제53조

- 상속에 비해 상대적으로 높은 증여에 대한 세부담은 고령층으로부터 젊은 계층으로의 자산이전 시기를 늦추는 요인으로 작용함
 - 또한 사망 전 10년 이내의 증여는 상속으로 간주하여 상속세를 부담하게 되는데, 이때 증여의 높은 세부담으로 인하여 이미 납부한 증여세가 납부해야 할 상속세보다 많더라도 세금을 환급해주지 않음
 - 즉, 자신의 여생이 얼마 남지 않았다고 판단되는 부모는 굳이 자녀에게 많은 자산을 증여하여 높은 수준의 세금을 부담하려 하지 않을 가능성이 높음
- 동일한 자산이전에 대해 자산이전의 시기가 다르다는 이유로 세부담이 달라지면, 세부담을 낮추기 위해 자산이전의 행위에 왜곡이 발생하고 불필요한 사회적 비용을 야기하기 때문에 상속과 증여의 세부담이 유사해지도록 제도를 개선할 필요성이 있음
 - 상속과 증여의 과세방식의 통일에 대해 검토할 필요성이 있음
 - 상속과 증여의 공제규모가 유사해지도록 공제제도를 개선할 필요성이 있음

Ⅲ 상속·증여세가 소비에 미치는 영향

1. 설문조사 개요

- ● 증여세를 완화할 경우 소비가 진작되는지에 대해 설문조사를 통해 분석함
 - 앞서도 논의하였듯이 상속보다 증여의 세부담이 높기 때문에 증여세를 완화하여 고령층으로부터 젊은 계층으로의 자산이전을 앞당겨야 한다는 주장이 제기됨
 - 재정패널자료 등 일반적인 미시자료들은 상속·증여세의 대상이 되는 고자산가들이 과소표집되어 실증분석에 한계가 존재하기 때문에 고자산가들을 대상으로 설문조사를 실시함
- ● 부모세대와 자녀세대 각각 250명씩을 대상으로 자산이전이 발생할 가능성이 높은 응답자들을 선별하여 설문조사를 실시함
 - 부모세대는 55세 이상으로 자녀가 1명 이상이며, 순자산이 5억원 이상인 사람으로 구성됨
 - 자녀세대는 30세~45세로 부모 중 최소한 1명이 생존하고, 부모의 순자산이 5억원 이상인 사람으로 구성됨
 - 부모세대와 자녀세대 모두 순자산 기준 5억~10억원이 100명, 10억~20억원이 100명, 20억원 이상이 50명임
 - 자녀세대의 경우 부모의 순자산 기준임
- ● 이하에서는 증여세 완화가 세대 간 자산이전에 미치는 효과, 그리고 자산이전 시 젊은 계층의 소비에 미치는 효과에 대해 살펴봄
 - 증여세 완화가 소비 진작으로 이어지기 위해서는 위 두 가지 효과가 모두 유의미해야만 함

2. 자금지원의 목적 및 자산이전 규모 변화

- ● 부모가 자녀에게 실제로 지원한 자금의 주된 목적은 주택자금과 결혼자금에 대한 지원인 것으로 조사됨
- ● 부모세대의 경우 자녀에게 평균적으로 지원한 1억 6,240만원 중 주택자금과 결혼자금

의 합이 1억 2,778만원으로 약 78.68%를 차지하는 것으로 나타남

- 부동산을 직접적으로 이전하거나 부동산을 구입하기 위한 자금으로 약 5,130만원을 지원한 것으로 나타남
- 전월세 보증금을 위하여 평균 4,145만원을 지원한 것으로 조사됨
- 혼수, 예물 등 결혼자금으로 평균 3,503만원을 지원한 것으로 응답함

〈표 4〉 부모세대가 자녀에게 지원한 금액

(단위: 만원)

구분	평균	표준편차	최소	최대
부동산 또는 부동산 구입자금	5,130	10,669	0	54,640
전월세 보증금	4,145	8,869	0	45,418
결혼자금	3,503	5,290	0	32,054
주식	130	1,327	0	18,213
자동차 구입자금	1,268	2,442	0	19,549
사업자금	1,076	4,907	0	45,855
정기적인 생활비 지원	563	2,579	0	24,500
기타 실물자산	17	116	0	1,101
기타 금융자산	407	2,027	0	18,213
총지원금액	16,240	19,242	0	110,424

- 자녀세대의 경우 평균적으로 약 3억 1,208만원을 부모로부터 지원받았으며, 이중 주택 자금과 결혼자금이 2억 7,217만원으로 약 87.21%를 차지하는 것으로 나타남
 - 부동산 또는 부동산 구입자금이 평균 1억 8,561만원으로 월등히 높은 것으로 나타남
 - 그다음으로는 전월세 보증금으로 평균 4,391만원을 지원받았다고 응답함
 - 혼수, 예물 등 결혼자금 지원이 4,265만원으로 세 번째로 높은 것으로 조사됨

〈표 5〉 자녀세대가 부모로부터 현재까지 지원받은 금액

(단위: 만원)

구분	평균	표준편차	최소	최대
부동산 또는 부동산 구입자금	18,561	31,267	0	227,666
전월세 보증금	4,391	8,750	0	64,197
결혼자금	4,265	5,902	0	47,878
주식	73	1,152	0	18,213
자동차 구입자금	753	3,241	0	42,307
사업 자금	1,425	5,710	0	50,000
기타 실물자산	72	408	0	3,764
기타 금융자산	1,668	14,978	0	227,547
총지원금액	31,208	44,142	0	463,213

● ● 한편 증여세를 완화하더라도 고령층으로부터 젊은 계층으로의 자산이전이 촉진될지는 미지수임

- 순자산이 5억원 이상인 부모세대에 대한 설문조사 결과 증여세제의 직계존속 공제금액을 현행 5천만원에서 2억원으로 확대하더라도 향후 5년간 자산이전의 증가는 평균 2,243만원에 그칠 것으로 조사됨
- 순자산을 10억~20억원을 보유한 계층의 자산이전 증가 폭이 가장 높아 동 계층이 증여세 완화에 가장 민감하게 반응하는 것으로 조사됨

〈표 6〉 증여세제 공제제도 변화 시 향후 5년간 자녀 1인당 증여 계획

(단위: 만원)

공제규모	순자산 규모			평균
	5~10억원	10~20억원	20억원 이상	
5천만원(현행)	3,349	8,701	16,493	8,119
2억원	4,861	12,093	17,903	10,362
증가규모	1,512	3,392	1,410	2,243

- 증여세 공제규모를 확대하더라도 자산이전의 증가가 크지 않은 이유는 증여세 공제규모의 확대가 실질적으로는 증여세제의 현실화일 가능성이 반영된 결과로 해석할 수 있음
 - 설문조사에서 자산이전에 대해 실제로 증여세를 신고한 응답자의 비율은 조사하지 못했지만 현실에서 주거비용과 결혼자금을 부모로부터 지원받으면서 증여세를 신고·납부하지 않는 경우가 많을 것으로 예상됨
 - 과세관청에서도 30세 이상의 가구주가 2억원 이하의 부동산을 매입할 경우 일반적으로 자금출처를 조사하지 않음
 - 이는 사회적 규범상 이 정도 규모의 자산이전에 증여세를 부과하게 되면 강력한 조세저항이 발생할 수 있기 때문인 점도 고려되었을 것으로 판단됨
 - 따라서 증여에 대한 직계존속공제액을 현행 5천만원에서 2억원가량으로 증가시키더라도 실질적으로 부모가 자녀에게 이전하는 자산의 규모에는 큰 영향을 미치지 않을 가능성이 높음
 - 이 경우 증여세 공제제도의 완화는 사전증여의 유도를 통한 실질적인 자산이전 효과보다는 증여세제의 현실화에 가까울 것으로 판단됨

3. 부모로부터 자금지원을 받을 경우 소비 변화

- 자녀세대가 부모로부터 1억원을 이전받을 경우 단기적으로는(향후 1년간) 소비보다는 저축성 지출에 사용할 것이라고 응답함
 - 1억원 중 소비에는 평균적으로 1,261만원가량 지출할 의향이 있는 것으로 조사됨
 - 반면, 저축 및 투자에는 5,293만원, 부채상환으로 1,750만원가량 사용할 것이라 응답함
- 상속·증여세를 납부하는 계층이 주로 고자산가들이라면 상속·증여의 세부담을 낮추어 자산이전을 확대하더라도 소비에 미치는 영향은 제한적일 수 있음
 - 설문조사 결과 소득, 자산, 부채수준이 높아질수록 이전자산 중 소비에 사용하는 비중이 낮아지는 것으로 조사됨
 - 이는 고소득·고자산가의 한계소비성향이 상대적으로 낮다는 것을 의미함
 - 소비 진작을 위해 세대 간 자산이전을 촉진시켜야 한다고 주장하는 이유는 고령층보다 젊은 계층의 한계소비성향이 높기 때문임

- 하지만 젊은 계층이더라도 상속·증여세제 주요 대상자의 한계소비성향도 낮아 소비 진작 효과는 제한적일 수 있음

〈표 7〉 자녀세대가 부모로부터 1억원을 증여받았을 경우 향후 1년간 지출

(단위: 만원)

지원목적	집단	저집단	중집단	고집단	전체평균
소비	가구소득	1,432	1,353	833	1,261
	총자산	1,440	1,064	953	
	총부채	1,433	1,108	708	
부채상환	가구소득	1,476	1,628	2,370	1,750
	총자산	1,616	2,100	1,605	
	총부채	211	3,487	5,458	
저축 및 투자	가구소득	5,703	5,383	4,593	5,293
	총자산	5,275	5,564	4,863	
	총부채	6,492	3,772	2,958	
사업자금	가구소득	1,270	1,346	2,074	1,484
	총자산	1,331	1,200	2,579	
	총부채	1,653	1,354	875	

주: 가구소득 저집단: 5천만원 미만(63명), 중집단: 5천만~1억원(133명), 고집단: 1억원 이상(54명)
 총자산 저집단: 5억원 미만(142명), 중집단: 5억~10억원(70명), 고집단: 10억원 이상(38명)
 총부채 저집단: 0원(147명), 중집단: 0원 초과 1억원 미만(79명), 고집단: 1억원 이상(24명)

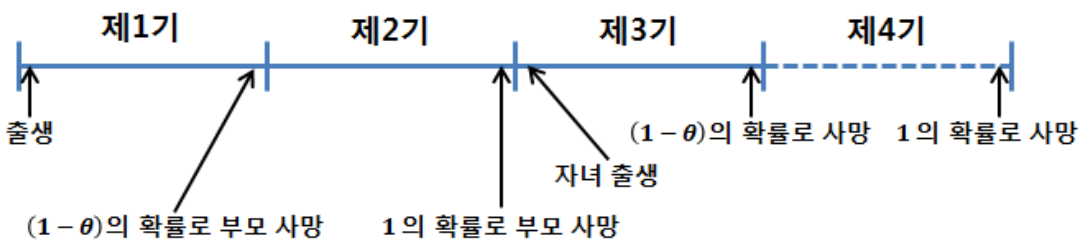
IV 상속·증여세가 세대별 자산분포에 미치는 영향

1. 일반균형모형과 자산이전 동기에 대한 가정

- 상속·증여세제가 자산분포에 미치는 영향에 대해서 중첩세대 일반균형모형을 통해 분석함
 - 본 연구는 상속세만 존재하는 Nishiyama(2002)의 모형에 증여세를 도입하여 분석함
 - 이에 상속세와 증여세 간의 차이로 인한 세대 간 부의 이전문제를 다룰 수 있음
 - 한편, 설문조사나 실증분석 등을 통한 방법으로는 자산분포를 설명하기 위한 적절한 자료의 확보가 어려워 모형을 통한 분석을 시도함

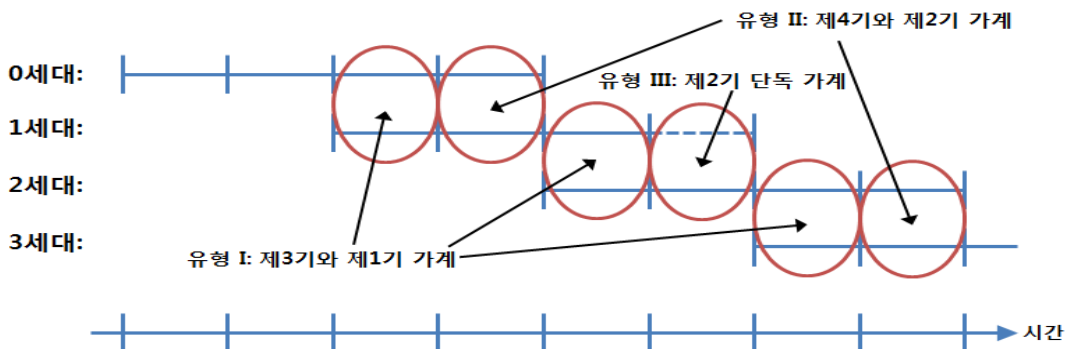
- 동 모형에서는 세대별 자산분포가 모형에서 내생적으로 결정되기 때문에 상속·증여세가 세대별 자산분포에 미치는 영향을 분석하는 데 적합함
 - 모형에서 한 개인의 생애는 [그림 3]과 같이 총 4기로 구분되며, 한 기간은 15년이라 가정함
 - 제1기(30~44세)와 제2기(45~59세)는 자녀세대이며, 제3기(60~74세)와 제4기(75~89세)는 부모세대임
 - 개인은 제4기 말(89세)까지 생존할 수 있으며, 제3기 말(74세)에도 사망할 확률이 존재함
 - 이에 한 경제에는 [그림 4]와 같이 세 가지 유형의 가계가 존재함
 - 제3기의 부모와 제1기의 자녀로 구성된 가계
 - 제4기의 부모와 제2기의 자녀로 구성된 가계
 - 부모가 사망하여 제2기의 자녀가 홀로 존재하는 가계

[그림 3] 개인의 생애주기



자료: Nishiyama(2002)의 FIG. 1.(p. 898)을 저자 수정

[그림 4] 가계의 3가지 유형



자료: Nishiyama(2002)의 FIG. 2.(p. 899)를 저자 수정

- Nishiyama(2002)와 마찬가지로 동 모형에서는 부모가 자녀에게 자산을 이전하는 가장 중요한 동기로 이타적(altruistic) 동기를 가정함
 - 이타적 동기에 의하면 자녀의 효용이 증가하면 부모의 효용도 함께 증가하기 때문에 부모가 자녀에게 자산을 이전하는 이유를 부모 자신의 효용을 극대화하기 위한 것으로 설명함
 - 이타적 동기의 가장 중요한 특징은 자산수준이 낮아 효용수준이 낮은 자녀의 한계효용이 더 크기 때문에, 자녀들 간의 자산수준이 다를 경우 저자산 자녀에게 더 많은 부를 이전하여 자녀들 간의 부의 불평등도를 완화시키는 것이 부모의 효용을 증가시킨다는 것임
 - 한편, 동 모형에는 이타적 동기와 함께 우발적(accidental) 동기로 인한 자산이전도 존재함
 - 우발적 동기는 자신의 사망시점에 대한 불확실성과 연금보험(annuity)시장의 불완전성으로 인해 의도치 않게 사망시점에 남겨진 자산이 자녀에게 이전되는 것을 의미함
- 세대 간 자산이전을 포함하는 일반균형모형에서 자산이전의 동기로 자기만족적(joy-of-giving 또는 warm-glow) 동기를 가정하는 선행연구도 존재함(De Nardi, 2004; Bossmann et al., 2007)
 - 이타적 동기와 달리 자기만족적 동기를 지닌 부모는 자녀의 효용이 아닌 자신이 이전한 자산의 규모가 자신의 효용에 직접적으로 영향을 미침
 - 이타적 부모와 달리 자기만족적 부모는 자산이전에 대한 의사결정 시 자녀의 능력이나 소득 및 자산수준 등은 고려사항이 아니며, 이질적인 여러 명의 자녀를 둔 경우에도 자녀들 간의 형평성 또한 고려하지 않음
- 부모가 자녀에게 자산을 이전하는 동기로 전략적 동기(strategic 또는 exchange)도 존재함
 - 전략적 동기는 부모가 자녀로부터의 봉양이나 효도를 유도하기 위해 자신의 자산을 전략적으로 이용하는 것을 의미함

2. 상속·증여세제가 자산이전과 자산분포에 미치는 영향

- 일반균형모형을 통해 다음과 같이 상속·증여세제가 변화하였을 경우에 대해 세대 간 자산이전과 궁극적으로 세대별 자산분포에 미치는 영향에 대해 살펴봄

- 증여세제의 직계존속공제 한도를 현행 5천만원에서 2억원과 5억원으로 확대한 경우에 대해 분석함
- 상속·증여세제의 전반적인 실효세율의 변화로 인한 효과에 대해서도 살펴보기 위해 현행 제도와 비교하여 0.8배로 세부담을 완화하거나, 1.2배로 세부담을 증가시키는 경우에 대해서도 분석함
- 증여세제의 공제규모를 확대하여 상속과 증여 간의 세부담 격차가 작아질 경우 부모세대에서 자녀세대로의 자산이전 시기가 빨라지며 전체적인 자산이전의 규모도 증가하는 것으로 분석됨
 - <표 8>의 공제금액 증가에 대한 결과를 살펴보면 부모세대는 상속을 줄이는 대신 증여를 늘려 자산이전 시기를 앞당기는 것으로 나타남
 - 자산이전에 대한 절대적인 세부담 수준이 감소하였기 때문에 상속의 감소 폭보다 증여의 증가 폭이 더 커 전체적인 자산이전 규모 또한 증가하는 것으로 분석됨
- 상속·증여세의 실효세율을 낮출 경우에도 상속을 줄이고 증여를 확대하여 전반적인 자산이전의 시기가 빨라지는 것으로 나타남
 - 다만 제3기와 제4기의 상속에 대한 동기가 다르기 때문에 실효세율을 낮출 경우 제3기의 상속 규모는 증가하는 반면 제4기의 상속은 감소함
 - 제3기의 상속은 이타적 동기와 함께 사망에 대한 불확실성으로 우발적 동기로 인한 상속이 포함되어 있고, 제4기의 상속은 모두 이타적 동기로 인한 상속임
 - 증여 또한 이타적 동기로 인한 자산이전이기에 때문에 상속·증여세의 실효세율이 낮아질 경우 이타적 동기로 인한 자산이전의 규모와 시기가 빨라져 제4기의 상속은 감소함
 - 제3기에 발생하는 상속은 실제로 부모가 자녀에게 이전하려던 자산이 아닌 본인이 제4기에 소비를 증가시키기 위해 저축한 자산이 우발적 사망으로 인해 발생한 상속 또한 포함되어 있음
 - 즉, 상속세의 실효세율이 낮아질 경우 제3기의 저축에 대한 비용이 감소해 우발적 상속이 증가하는 효과가 존재함

〈표 8〉 상속·증여세제에 따른 자산이전 규모 변화

(단위: %)

		공제금액 증가		실효세율 변화	
		2억원	5억원	0.8배	1.2배
총 자산이전	경제전체	9.71	19.01	5.45	-4.99
	제3기→제1기	11.23	20.46	4.46	-4.15
	제4기→제2기	-0.64	9.15	12.23	-10.72
상속	경제전체	-7.23	-11.18	-0.03	0.29
	제3기→제1기	-4.51	-6.38	1.79	-1.44
	제4기→제2기	-39.84	-68.75	-21.86	21.02
증여	경제전체	33.23	60.93	13.05	-12.32
	제3기→제1기	36.40	63.38	8.71	-8.49
	제4기→제2기	20.44	51.03	30.56	-27.79

주: 현행 제도 대비 변화율임

- ● 증여세의 공제제도가 확대될 경우 지니계수로 측정된 경제 전체와 각 세대별 불평등도는 개선되는 것으로 나타남
 - 이는 동 모형에서 부모가 자녀에게 자산을 이전하는 동기로 이타적 동기를 가정하였기 때문에 나타나는 결과로 해석됨
 - 자산이전의 동기로 이타적 동기를 가정할 경우 부자인 부모로부터 가난한 자녀에게로의 자산이전이 상대적으로 활성화되어 부모세대와 자녀세대 모두 자산 불평등도가 감소하며, 경제 전체적인 불평등도 또한 감소함
 - 이타적 동기를 가정할 경우 세대 간 자산이전은 각 세대별 자산 불평등도를 완화시키는 방향으로 작용하는데, 증여세제는 이러한 경로에 마찰적 요인으로 작용하는 것으로 해석할 수 있음
- ● 이러한 결과는 상속·증여세의 완화가 부의 불평등도를 악화시킨다는 직관과는 상반되는데, 이는 모형의 단순한 가정에 기인할 가능성이 있어 현실 경제에 직접적으로 적용하는 데에는 신중해야 함
 - 현실적으로 부모와 자녀 간의 자산이전은 이타적 동기뿐만 아니라 앞에서 언급한 자기만족적 동기와 전략적 동기 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용함

- 만약 일반균형모형에 자기만족적 동기를 가정하여 분석한다면 증여세제를 완화할 경우 자녀 세대의 불평등도가 악화될 가능성이 있음
- 자기만족적 동기에서는 자녀의 자산수준과 상관없이 부모의 자산수준만이 자산이전을 결정하는 데 중요한 요소이기 때문에 부유한 부모가 그렇지 않은 부모보다 많은 자산을 이전할 것이기 때문임

〈표 9〉 상속·증여세제에 따른 기초자산 지니계수 변화

		현행제도	공제금액 증가		실효세율 변화		
			2억원	5억원	0.8배	1.2배	
지 니 계 수	경제전체	0.7577	0.7533	0.7507	0.7611	0.7551	
	자녀 세대	소계	0.7931	0.7834	0.7773	0.7961	0.7911
		제1기	-	-	-	-	-
		제2기	0.7931	0.7834	0.7773	0.7961	0.7911
	부모 세대	소계	0.7279	0.7268	0.7266	0.7315	0.7249
		제3기	0.6915	0.6898	0.6887	0.6948	0.6888
		제4기	0.7922	0.7877	0.7877	0.7979	0.7870
변 화 율 (%)	경제전체	0.00	-0.59	-0.92	0.44	-0.34	
	자녀 세대	소계	0.00	-1.22	-2.00	0.38	-0.25
		제1기	-	-	-	-	-
		제2기	0.00	-1.22	-2.00	0.38	-0.25
	부모 세대	소계	0.00	-0.15	-0.19	0.49	-0.41
		제3기	0.00	-0.25	-0.41	0.48	-0.40
		제4기	0.00	-0.57	-0.57	0.72	-0.66

주: 제1기 초에는 자산이 없음

- 상속·증여세제의 완화가 불평등도에 미치는 영향이 자산이전의 동기에 따라 다르다는 것은 상속·증여세의 실효세율을 완화한 경우 자산의 지니계수의 변화를 통해서 확인할 수 있음
 - 〈표 9〉에서 앞의 경우와는 달리 실효세율이 낮아질 경우 자산의 불평등도는 오히려 악화되어 직관에 부합하는 것을 확인할 수 있음
 - 동 모형에서 증여는 이타적 동기에 의해서만 발생하는 반면, 상속은 이타적 동기와 함께 우발적 동기에 의해서도 발생함

- 증여세의 공제제도 확대는 증여를 확대하고 상속을 축소시키는 정책으로 이타적 동기에 의한 자산이전을 강화하고 우발적 동기에 의한 자산이전은 약화시킴
- 상속·증여세의 실효세율을 낮추는 정책은 상속이나 증여와 관계없이 자산이전 전반을 촉진시키는 정책으로 이타적 동기와 우발적 동기에 의한 자산이전을 모두 강화시킴
- 즉, 증여세의 공제규모를 확대한 경우와는 다르게 실효세율을 낮춘 경우 고자산가인 부모가 자녀의 자산수준과 상관없이 자녀에게 우발적으로 상속하는 규모가 증가하며, 이는 불평등도를 약화시키는 방향으로 작용함

V 결론 및 시사점

- ● 상속세와 증여세의 과세방식을 통일하고 공제제도의 개선을 통해 동일한 자산이전에 대해서는 상속과 증여의 세부담 또한 동일하거나 최소한 유사해지도록 제도적 설계를 고민할 필요가 있음
 - 동일한 자산이전 행위에 대해 자산이전의 시점이 다르다는 이유로 세부담이 달라지면 세부담을 낮추기 위한 불필요한 사회적 비용이 발생하고 자산이전의 행위에 왜곡이 발생하기 때문에 바람직하지 않음
- ● 설문조사 결과 증여세제를 완화하더라도 고령층으로부터 젊은 세대로의 자산이전이 활성화될지는 미지수이며, 자산이전이 증가하지 않는다면 단기적인 소비 진작 효과도 기대하기 어려움
 - 순자산이 5억원 이상인 55세 이상의 부모세대에 대한 설문조사 결과 증여세제의 직계존속 공제금액을 현행 5천만원에서 2억원으로 확대하더라도 향후 5년간 자산이전의 증가는 평균 2,243만원에 그칠 것으로 조사됨
 - 한편, 주택 및 결혼자금으로 부모세대는 자녀에게 약 1억 2,778만원을 지원하였고, 자녀세대는 부모로부터 2억 7,217만원을 이전받은 것으로 조사되어, 증여세 공제규모의 확대는 실질적으로 공제규모를 확대하는 효과보다는 증여세제를 현실화하는 효과가 클 것으로 판단됨
 - 다만, 주택 및 결혼자금은 주로 증여세를 납부하지 않고 이전할 것으로 생각되나, 설문조사에서 자산이전 시 실제로 증여세를 납부하였는지에 대하여 조사하지 못하였기 때문에 위 주장에 대해서는 추가적인 연구가 필요함

- 일반적으로 상속·증여세제는 부의 대물림을 축소하여 자산 불평등도를 개선할 것으로 생각하지만, 일반균형모형의 분석 결과는 이러한 주장이 특정한 상황에서는 성립하지 않을 수도 있음을 보여줌
 - 본 연구에서 가정한 경우처럼 부모가 이타적인 동기로 자녀에게 자산을 이전할 경우 부모는 자녀가 보유하고 있는 자산수준을 고려해 자산이전의 규모를 결정함
 - 이 경우 경제주체들의 자발적인 의사결정으로 인하여 부의 재분배가 이루어지는데, 증여세제의 완화는 오히려 이러한 자발적인 부의 재분배를 활성화시켜 자산 불평등도를 개선시킨다는 것을 의미함
 - 물론 이론적 모형이 현실을 지나치게 단순화시킴으로써 도출된 결론일 수 있으며, 자산이전 동기에 대한 가정에 따라 이와 같은 결론은 달라질 수 있음
 - 하지만 상속·증여세제가 부의 재분배에 미치는 영향에 대해서는 다양한 측면에서 검토해야 할 필요성이 있음을 제시하는 결과라 할 수 있음
 - 특히, 우리나라의 부모세대가 자녀세대에게 자산을 이전하는 동기에 대한 실증연구가 필요하며, 자산이전 동기에 따른 상속·증여세제가 불평등도에 미치는 영향에 대한 연구 또한 향후 연구과제로 남겨둠

| 참고문헌 |

- 나성길·정찬우·정평조, 『사례와 함께하는 상속세 및 증여세법 해설』, 삼일인포마인인, 2015.
- Bossmann, Martin, Christian Kleiber, and Klaus Wälde, “Bequests, taxation and the distribution of wealth in a general equilibrium model,” *Journal of Public Economics* 91 (7), 2007, pp. 1247–1271.
- De Nardi, Mariacristina, “Wealth inequality and intergenerational links,” *The Review of Economic Studies* 71 (3), 2004, pp. 743~768.
- Mirrless, James A., *Tax By Design: The Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Nishiyama, Shinichi, “Bequests, inter vivos transfers, and wealth distribution,” *Review of Economic Dynamics* 5 (4), 2002, pp. 892~931.



BRIEF

국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석

김현아 선임연구위원(044-414-2214)



I 배경 및 연구 목적

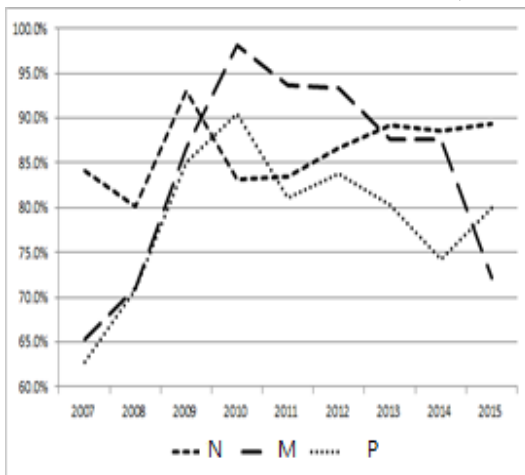
- 2005년 균형발전특별회계 도입 이후 광역발전특별회계를 거쳐 현재의 지역발전특별회계를 ‘포괄보조금’으로 10년간 운영해 왔으며 분석적 평가 필요성이 있음을 인식
 - 2009년 광특회계로 전환 시 『균형발전특별회계법』 제40조에서 ‘포괄보조금’ 명시
- 향후 저출산·고령화 및 소득 양극화로 복지지출의 증가추세가 지속적으로 이어질 것으로 전망되고 따라서 SOC 재정지출 축소 불가피
 - 그러나 지역의 SOC 재정지출 감소는 인구 불균형 완화 차원에서 바람직하지 않으므로 지역 인프라 구축을 위한 재정지출 효율성 방안 강구 필요 → 포괄보조금 재정지출 효율화 및 효과성 확대 방안 마련
- 국고보조금 개편 관련 선행연구는 다수 존재하지만 현행 지역발전특별회계를 중심으로 한 포괄보조금 분석은 많지 않고, 정성적 분석이라는 한계점이 있음
 - 그 이유로는 첫째, 현재 포괄보조금 통계는 국고보조금 일부로 잡히고 있어서 지역 간 배분액 및 사업별 배분액의 계량적 분석이 원천적으로 한계가 있음
 - 둘째, 포괄보조금 자체의 복잡성과 객관화하기 어려운 제도적 속성 때문임. 포괄보조금은 운용 단계별로 국고보조금과의 제도적 차이가 드러날 때 정책적 의의가 있음. 그러기 위해서는 객관적 자료를 바탕으로 한 분석 시도가 필요함
 - 포괄보조금은 미국에서 가장 활용도가 높지만 우리와는 중앙·지방 간 재정관계가 전혀 다르고, 북유럽 국가들도 일부 활용하고 있으나 사업 내용이 상이하여 보조금 운용의 정책적 모델로 삼는 것은 한계가 있음
- 포괄보조금 관련하여 확보할 수 있는 자료를 바탕으로 그간의 포괄보조금의 정책적 목적이 실현되었는지에 대하여 평가한 바 있음
 - 그 외에 자료 확보가 어려운 경우, 일반도 및 광역시의 예산부서, 사업부서, 해당 사업의 부처 사업담당과의 심층인터뷰를 통해 실증분석 결과가 의미하는 보조금 성격파악과 실제 적용되는 사례를 파악하고자 하였음

II 조사 및 분석 결과

- (포괄보조금 정책의 효과성: 집행률 분석) 포괄보조금 집행률 자료추이 분석에서는 국고보조금과 비교 시 집행률이 낮다고 볼 수 없음을 확인
 - 전체 평균수치에서는 지특회계 집행률이 다소 낮은 것으로 나타나지만, 부처별 집행률을 구분하여 살펴보면, 사업의 성격에 따른 집행률 차이가 보다 더 근본적인 차이점이라는 것을 확인
 - (부처별) 같은 부처 사업일 경우, 지특회계사업이 일반회계 국고보조사업에 비하여 뚜렷하게 집행률이 낮다고 볼 수 없음
 - (지역별) 광역시 지역의 경우, 지특회계 집행률과 국고보조금 집행률 차이가 크게 나타나고 있음. 이는 광역시 지역과 일반도지역의 사업구성이 상이함에 따른 것임. 예를 들어 인구집중지역은 경상비 지출 위주의 복지지출 비중이 높기에, 구조적으로 일반회계 국고보조사업 집행률이 지특회계사업에 비하여 보다 높게 나타나는 것임
 - (포괄보조금에서 국고보조금 전환 사례분석) 포괄보조금에서 국고보조금으로 이관된 사업의 이력을 추적한 결과, 국고보조금으로 전환된 이후에 집행률 변화는 거의 나타나지 않았음
 - 결론적으로 지특회계가 지자체와 부처 연계가 느슨하여 자치단체의 사업관리의 허점으로 인하여 집행이 소홀하다는 지적에 대해서, 본 연구의 단순 수치 분석으로는 확인할 수 없었음

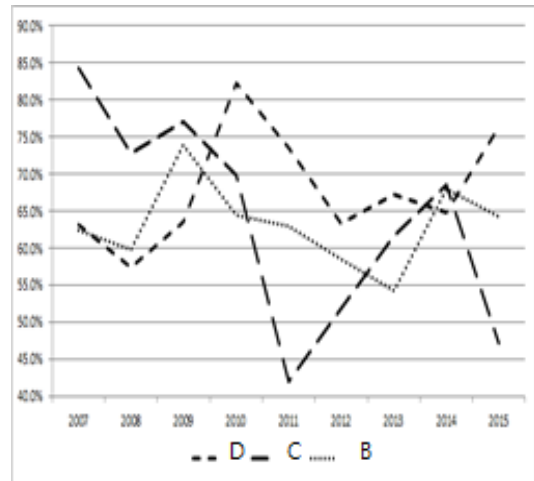
[그림 1] 도지역 지특회계 집행률 변화

(단위: %)



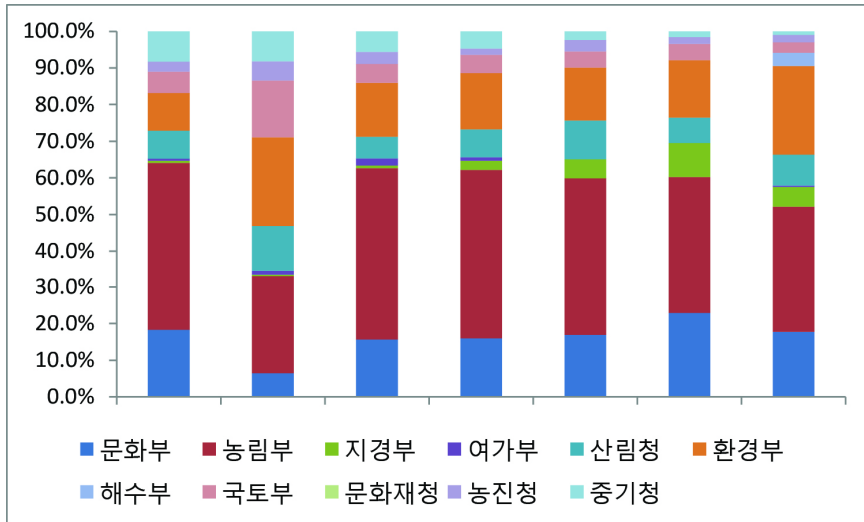
[그림 2] 광역시 지특회계 집행률 변화

(단위: %)



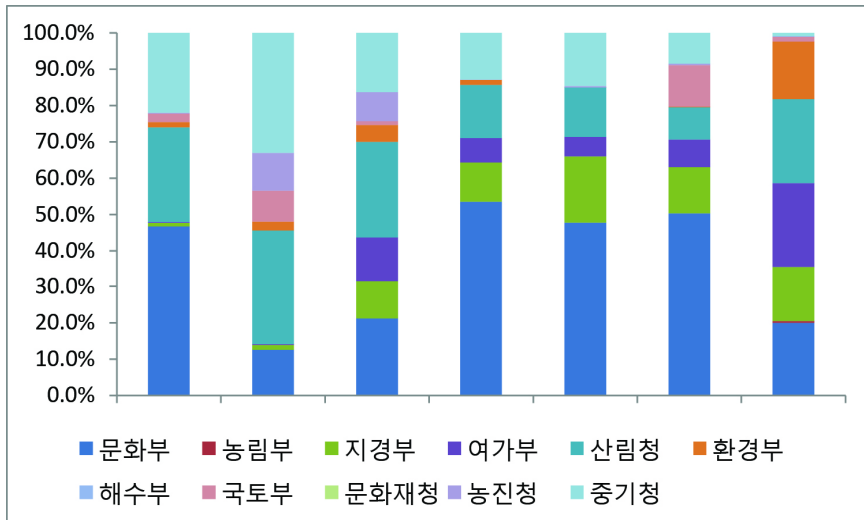
[그림 3] L도의 지특회계 포괄보조사업 배분비중

(단위: %)



[그림 4] B광역시의 지특회계 포괄보조사업 배분비중

(단위: %)



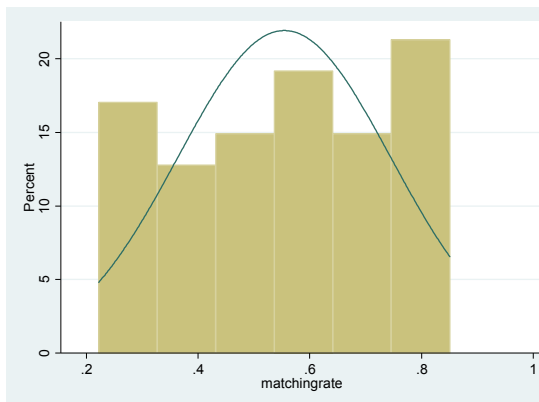
- ● (포괄보조금 사용의 자율성: 보조율 분석) 포괄보조금제도의 가장 근본적인 의의는 재원 사용자에게 자율성을 보장하여 지역의 사업 선호를 극대화하고, 불필요한 사업을 수행하지 않는 예산 편성적 권리를 보장한 것임

- 본 분석에서는 이를 확인하기 위하여 지특회계 내 국고보조율 활용 정도를 살펴보고자 하였음

- 보조율은 법에 지정되어 있긴 하지만, 지자체 단위 적용단계에서 단위사업 내 도단위, 시군단위 조정이 가능하고, 사업별 내역단위에서도 조정이 가능하므로 지자체 예산운용 과정에서 어느 정도의 자율적인 여지가 있다고 볼 수 있음
- 지특회계 내 사업별 보조율 분석을 위하여 본 분석에서는 2009년부터 2014년(t)까지의 해당 자치단체 홈페이지 ‘각 회계연도 결산서첨부자료’ 중 ‘보조금집행현황’ 자료를 사용하였고, 대상지역(i)은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 충남, 충북, 10개 지역 (n=490)이며 관련 부처(i)의 국고보조금 집행액과 시도비 금액을 파악하였음
- (부처별 보조율 차이) 부처별 보조율 단순 분석에서는 실제 법에서 제시하고 있는 범위 내에서 문화부와 국토부가 상대적으로 자유롭게 지방비 매칭을 활용하고 있음을 알 수 있었음. 그리고 상대적으로 농림부와 환경부는 매칭비율이 높고, 집중도가 높은 것을 알 수 있음

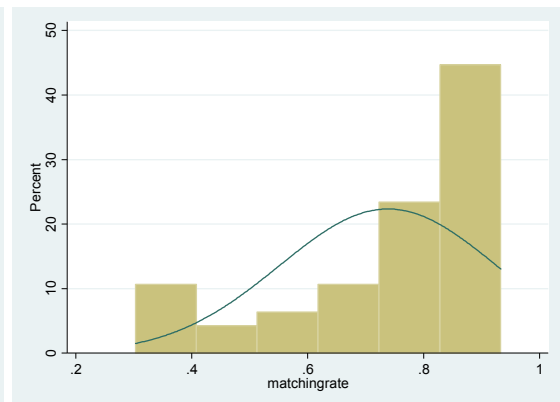
[그림 5] 문화부 국고보조율 분포

(단위: %)



[그림 6] 농림부 국고보조율 분포

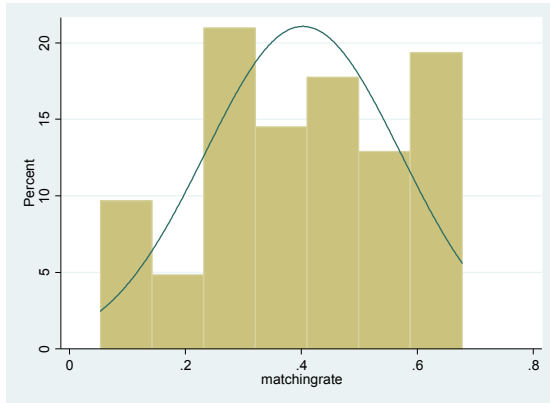
(단위: %)



- (지역별 보조율 차이) 본 분석에서는 해당 지자체가 보조율로 사업선택의 의지를 표명한다고 보았음. 광역시 간에는 보조율의 차이가 나타났고, 도지역 간에도 보조율의 차이가 있음을 확인할 수 있었음

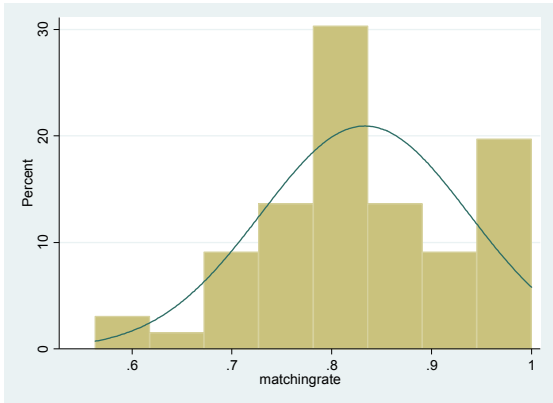
[그림 7] G광역시 국고보조율 분포

(단위: %)



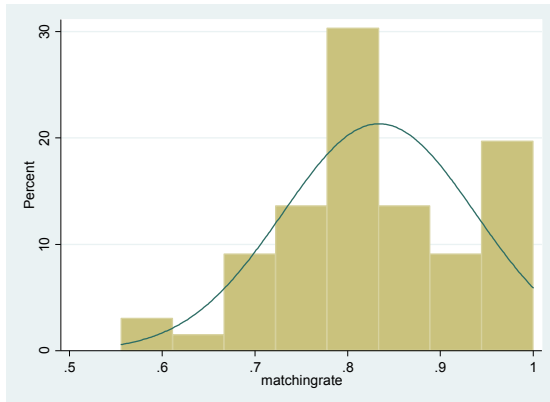
[그림 8] F광역시 국고보조율 분포

(단위: %)



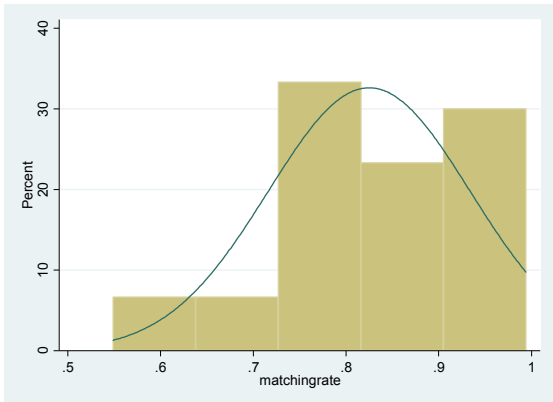
[그림 9] H도 국고보조율 분포

(단위: %)



[그림 10] K도 국고보조율 분포

(단위: %)

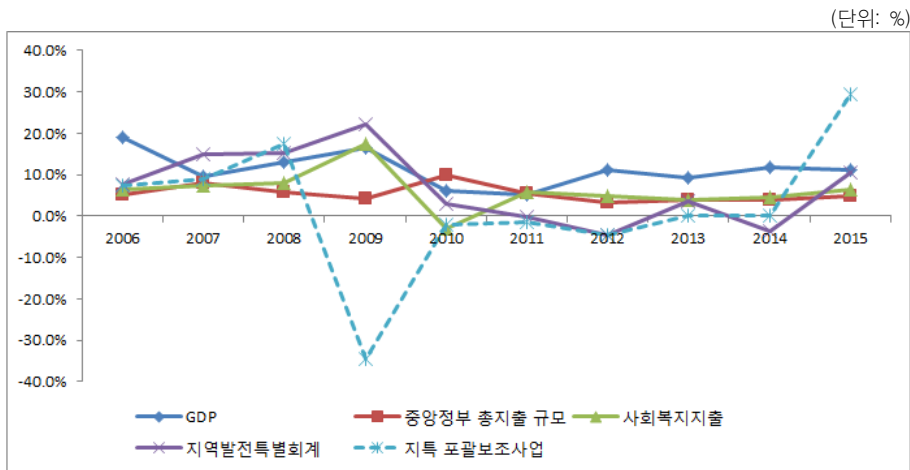


- 사업의 국고보조율(지방비 부담비율)이 일정 구간 정해져 있는 상황에서 지방비 부담의 지역 간 차이가 나는 이유는 지방재정 여건이 차이가 나기 때문임. 특히, 특정 지역의 지방비 부담이 낮은 이유는 의무지출 등의 복지지출사업의 지방비 부담이 커서 지역 SOC사업에 대한 지방비가 부족하기 때문일 것으로 추정됨

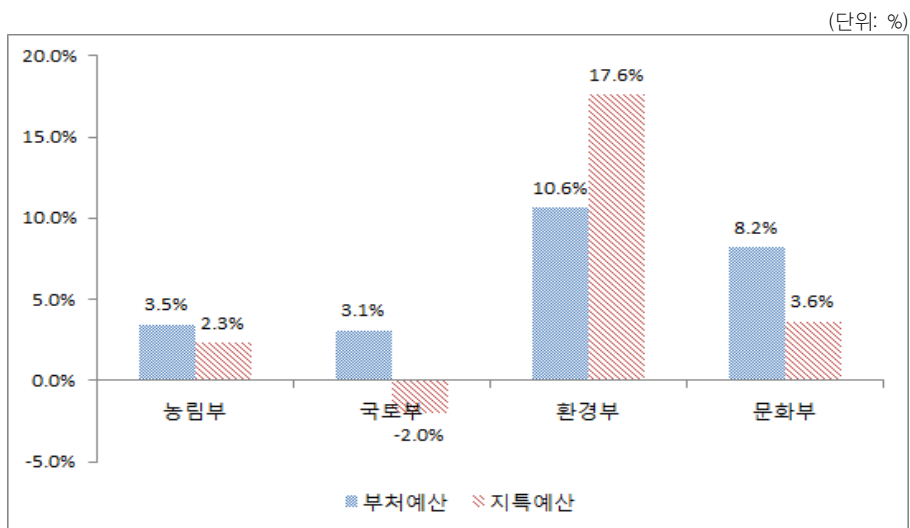
- ● (포괄보조금 재원조절 효과: 실링재원 증가율 분석) 예산부처 입장에서 기대하는 포괄보조금제도의 효과는 경기 변화에 따른 재원조절 기능에 있음. 미국의 사례에서도 포괄보조금의 자율성 등의 효과는 분명하게 나타나지 않은 반면, 재원감축 효과는 가시적으로 나타난 바 있음

- 연도별 GDP 증가율을 기준으로 볼 때, 정부지출 증가율과 복지지출 증가세는 높았던 반면, SOC 관련 부처 보조금의 증가세는 GDP 증가세보다는 낮았고, 그 중에서도 특히 포괄보조사업 부분의 증가세는 더더욱 낮았던 것을 확인할 수 있었음. 따라서 부처 전체 예산 증가에 비하여 지특회계 분야 사업예산 증가율이 일관적으로 낮게 유지한 것으로 볼 수 있음
- (부처별 증가율 분석) 농림부와 환경부는 포괄보조사업 부분 증가세가 전체 국고보조금 증가세보다 높았고, 국토부와 문화부는 그보다 낮게 나타났음. 포괄보조금 관련 주요 4개 부처 증가세 역시 국고보조금 증가율보다 다소 낮게 유지되고 있음

[그림 11] 주요 재정변수 및 지특회계 변화율

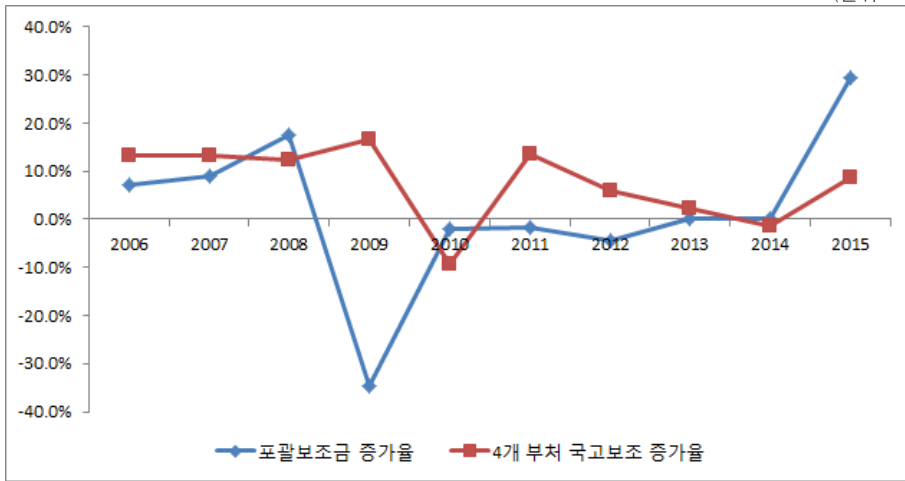


[그림 12] 2005년부터 2015년까지의 연평균 부처별 예산규모 및 지특회계 변화율

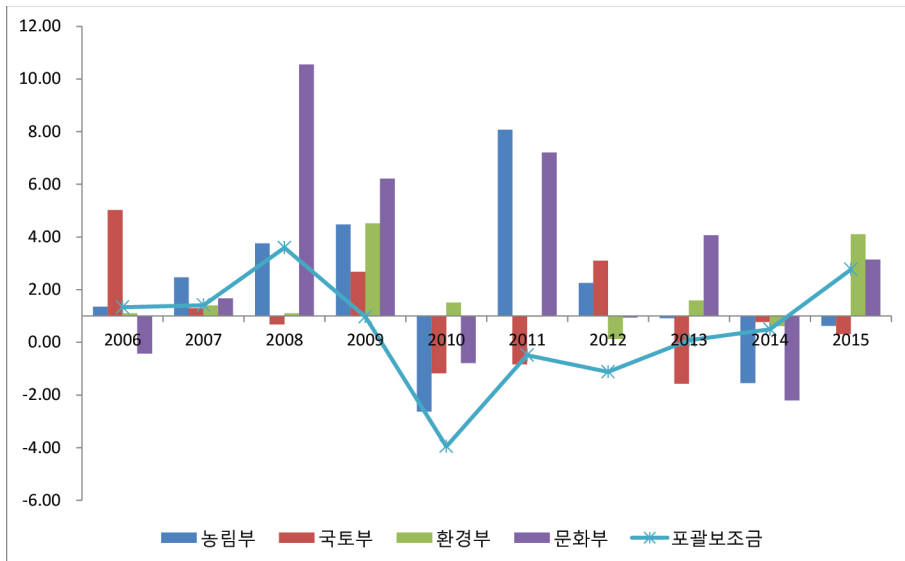


[그림 13] 지특회계 부처 국고보조 증가율과 포괄보조금 증가율

(단위: %)



[그림 14] 지특회계 부처별 국고보조금 및 포괄보조금 GDP 대비 탄력성



- ● (포괄보조금의 국고보조금 증가 효과) 본 분석에서는 당해 연도 포괄보조금이 배분될 경우, 해당 부처의 국고보조금 지출이 증가하는 것으로 나타났음

- (포괄보조금의 국고보조금과의 중복지원 가능성) 이론적으로 포괄보조금은 해당 지역이 자율적으로 편성 가능하므로, 국고보조사업 혹은 자체사업에서 수행하지 못하는 사업을 수행할 수 있고, 국고보조사업과는 보완적인 관계를 보여준다고 가정할 수 있음
- 그러나 결과를 통해서 볼 때, 포괄보조사업을 하는 경우에 유의하게 해당 부처 국고보조사업 증가가 나타난 것은 지자체 운용단계에서 포괄보조사업으로서의 기능이 제대로 발휘되지 못하고, 국비지원 증가효과만이 나타난 것으로 보임. 이는 지자체 포괄보조금 운용의 단면을 볼 수 있는 중요한 결과에 해당함
- (포괄보조금의 집행률) 당해 연도 포괄보조금 국비 비중이 높게 배분될 경우, 해당 부처의 국고보조금 지출이 증가하는 것으로 나타났음
 - 또한, 해당 자치단체의 복지지출 증가는 국고보조사업의 집행률은 낮출 수 있음도 확인
- (포괄보조금의 보조율) 전체 국고보조사업과 비교했을 때, 포괄보조사업의 국고보조율이 다소나마 높을 수 있고, 자치단체가 포괄보조사업을 선택할 때 가능하면 보조율이 높은 사업을 할 유인이 있다는 것임
 - 자치단체가 포괄보조사업을 구성할 때, 포괄보조사업 중 보조율이 높은 사업을 우선 선택하도록 영향을 미치고 있음을 의미함

Ⅲ 결과 요약 및 정책 제언

●● 본 실증분석 내용을 요약하면

- 1) 포괄보조사업을 수행할 경우, 관련 부처의 국고보조금 지출을 증가시키는 것으로 나타남
- 2) ‘집행률’의 경우, 포괄보조금 자체규모가 클 경우에만 해당 포괄보조사업의 집행률이 높아질 수 있음을 보여주었고, 기타 포괄보조사업 내의 비중 등은 영향을 미치지 못하였음
- 3) ‘보조율’의 경우, 포괄보조사업 선택 시 국고보조율이 높은 사업을 선택할 가능성이 높음

제언 1) (자치단체의 재정여건이 보다 중요) ‘집행률’과 ‘보조율’의 종속변수를 설명하는 데 있어

보조금 관련 자치단체 운용 변수보다는, 자치단체의 복지지출 압박 요인이나 ‘자치단체 재정여건’이 유의한 영향을 미치고 있는 점을 확인

제안 2) (포괄보조금 내 보조율 완화 및 폐지) 이론적으로 포괄보조사업 구성 시에는 자유롭게 사업을 구성할 수 있도록 하여, 지역의 선호와 사업의지가 제대로 구현될 수 있어야 함. 그리고 기존 국고보조사업처럼 보조율이 명시적으로 존재하는 것은 바람직하지 않음

- 그러므로 포괄보조금의 취지상 기존 국고보조사업보다는 보조율을 자유롭게 구성할 수 있도록 하는 것이 포괄보조금의 효과성 확보를 위하여 필요함

제안 3) (부처효과) 지역효과: 부처 연계성 지속적 유지) 대부분의 실증분석에서 포괄보조사업의 부처효과는 지역효과보다 설명력이 높게 나타나고 있고, 포괄보조금의 경우임에도 특정 사업심사 및 관리 등을 위한 부처 연계성이 유지되고 있는 것으로 나타남

IV 정책의 기대효과 및 필요성

● ● 포괄보조사업 탄력적 재정운용 수단 활용 가능성 확인

- 자치단체 설문조사 내용에 따르면, 포괄보조사업 내 비중 변화에서는 부처 간 비중 변화가 자유롭게 이루어지고 있음을 확인할 수 있었고, 포괄보조사업이 탄력적인 재정운용의 수단으로 활용 가능성도 확인할 수 있었음
- 동시에 본 분석은 포괄보조사업의 낮은 집행률이나 사업기피 현상 또한 발견하지 못하였음

● ● 포괄보조금을 통한 경기조절 기능 수행

- 불안정한 경제상황이 지속되는 가운데 재정조절 기능을 수행한 것으로 나타남. 단, 포괄보조금이 재정긴축의 수단으로만 사용되는 것은 지양
- 재정책대 및 재정긴축 시 포괄보조금을 유용하게 사용할 수 있는 것은 탄력적 재정운용 면에서는 필요하지만, 향후 SOC 노후화와 중장기 재정운용의 지속가능성을 위해서는 추가적인 대안 마련이 시급

- 사업을 집행하고 재원을 직접 사용하는 자치단체가 ‘아래로부터의(Bottom-up)’ 유사중복사업 제거 유인이 존재하고, 현재 포괄보조금이 유일한 아래로부터의 유사중복 축소 기능을 담당하고 있으므로 SOC 분야의 포괄보조금 확대 논의 필요
 - 복지지출 감소 및 지역 SOC 노후화 개선을 위한 추가재원 마련은 포괄보조금과 민간투자 방식으로 보완하는 적극적인 대안 필요
 - 포괄보조금 방식이 필요한 이유는 기존 국고보조금 방식인 위로부터의(Top-down) 재원은 집행사용자인 자치단체가 사업을 결정하는 것이 아니므로 유사중복사업 제거에 근본적인 한계가 존재함. 국고보조금 부정수급을 엄벌하고 감사 및 모니터를 강화하는 방식만으로는 유사중복사업의 제거유인이 작동하지 않을 수 있음. 최종 자원 사용자이면서 사업집행을 주관하고 지역의 재정수요를 직접 다루는 자치단체의 사업책임성을 높여주는 것이 유사중복을 근본적으로 차단하는 방법이 될 수 있음

| 참고문헌 |

- 김정훈 · 김현아, 『광역·지역발전특별회계 발전방안』, 한국조세연구원, 2013.
- 김현아, 『지역발전정책과 재정정책』, 한국조세재정연구원, 2014.
- 김현아, 『포괄보조금제도 운영 현황 분석을 통한 제도 개선방안 연구』, 한국조세연구원, 2011.12.
- Waller, Margy, “Block grants: Flexibility vs. Stability in Social service,” Policy Brief, Center on Children & Families #34, Brookings Institution, December 2005.



BRIEF

글로벌 금융위기 이후 통화·재정정책의 변화와 향후 정책방향

홍범교 선임연구위원(044-414-2226)



I 배경

- ● 2007년 미국의 서브프라임 모기지 사태로 시작된 금융위기는 리먼 브라더스(Lehman Brothers)의 파산으로 이어지면서 1930년대 대공황의 재현이 아닌가 할 정도로 심각한 경기 침체를 가져왔음
 - 선진국의 정책당국은 통화팽창과 재정확대정책으로 이에 대응하였으나, 기존의 정책수단이 효과를 발휘하지 못함에 따라 양적완화(Quantitative Easing)와 마이너스금리정책(Negative Interest Rate Policy) 등 비전통적 정책 수단을 동원하기에 이룸
- ● 1980년대 이후 금융위기가 발발하기까지 20여 년의 안정기(Great Moderation)를 거치면서 거시경제학계에서는 경기변동에 대한 고민은 끝났다고 선언하였음¹⁾
 - 그러나 금융위기로 인한 대불황(Great Recession)의 도래와 이에 대응하는 기존의 정책수단이 효과를 발휘하지 못함에 따라 학계와 정책당국은 미증유의 고민에 빠짐
 - 비전통적 정책수단까지 동원하여 경기침체를 벗어나고는 있으나, 기존의 거시경제 이론과 정책의 전달 메커니즘에 대한 반성과 재검토가 이루어지고 있음
- ● 우리나라는 금융위기의 영향을 곧바로 받지는 않았으나, 소규모 개방경제로서 글로벌 경제하에서 경기침체를 겪고 있음
 - 금융시장이 개방됨에 따라 선진국과의 동조화 현상이 발생하고, 정책결정에 있어서 해외요인의 중요성이 증가하였기 때문에 우리도 거시정책수단의 유효성에 관한 논의에서 자유로울 수 없음
 - 본고에서는 IMF 등을 중심으로 진행되고 있는 과거에 대한 반성과 새로운 정책수단의 발굴 논의에 대하여 검토하고 우리에게 주는 정책적 시사점을 찾아보고자 함²⁾

1) Lucas(2003) 참조

2) IMF에서는 2011년부터 2년 주기로 이러한 주제를 논의하기 위한 심포지엄을 개최해 왔음

II 주요국의 금융위기 대응과 혼돈의 시대

1. 금융위기 대응 정책

- 미국에서 시작된 금융위기가 전 세계적인 경기침체를 야기함에 따라, 각국 정책당국은 금융완화정책과 확장적 재정정책으로 위기에 대응함
 - 그러나 이미 금리가 상당히 낮고 국가채무비율은 높은 상황에서, 기존의 정책수단이 효과를 발휘하지 못함에 따라 양적완화와 마이너스 금리정책 등 비전통적인 정책수단을 사용하여 전방위적으로 침체를 탈피하기 위한 노력을 기울임³⁾
- 미국은 3차례에 걸친 양적완화와 부실자산 구제프로그램(Troubled Asset Relief Program)과 같은 맞춤형 재정지출을 통하여 위기를 극복함
 - 유럽은 금리인하와 양적완화정책으로 위기를 극복하는 듯하였으나, 2010년 그리스를 시작으로 남유럽국가들의 재정위기가 도래함에 따라 다시 경기침체에 빠지게 되어, 마이너스 금리정책도 도입함
 - 일본은 아베정부에서 통화완화·재정확대·구조조정이라는 ‘3개의 화살’ 정책으로 경기침체에 대응함
- 정책효과 측면에서 미국은 유럽이나 일본과 비교할 때 마이너스 금리정책을 채택하지 않았음에도 불구하고 가장 양호하게 대불황(Great Recession)에서 벗어나고 있는 것으로 평가할 수 있음
 - 이것은 미국의 정책당국이 비교적 신속하게 반응하였고, 통화 및 재정정책 측면에서도 양적으로 충분한 자금을 공급하였기 때문으로 평가할 수 있음
 - 이에 반하여 유럽은 유럽연합의 정책 결정이 회원국의 이해관계에 따라 지연되고, 회원국의 경제 상황이 서로 다른 가운데 일괄적인 정책의 효과를 기대하기 어려운 측면이 있기 때문에 경기 회복이 지연됨

3) 금융위기 이후 주요국의 양적완화정책과 유럽중앙은행의 대응에 대해서는 강유덕(2014), 이승호·강현주(2016) 등을 참고하기 바란다.

- 통화정책은 유럽중앙은행(ECB)에 의하여 공통적으로 적용되는 데 반하여, 재정정책은 각국의 재정당국이 결정하고 집행함에 따른 정책 간의 부조화도 경기 회복 지연의 요인임
 - 일본의 경우에는 양적완화와 마이너스 금리정책까지 동원하였으나, 경기 회복이 상대적으로 더딘 것은 저출산 · 고령화로 나타나는 인구구조 변화가 그 근본적인 원인으로 보임
- ● 금융위기의 극복 과정에서 주요국의 정책당국은 기존의 정책수단이 기대했던 효과를 달성하지 못함에 따라 비전통적인 정책수단까지 동원하였으며, 그 과정에서 정책의 이론적 기저와 현상 간의 괴리로 인하여 혼란에 빠짐
- 예를 들어, 마이너스 금리정책은 대출 증대를 통하여 소비를 진작시키기 위한 정책임에도 불구하고, 오히려 미래에 대한 불확실성을 증폭시킴으로써 저축이 증가하는 현상이 발생함
 - 일본에서 마이너스 금리정책을 도입한 이후 엔화 가치가 예상과 달리 오히려 절상되는 현상도 나타남
 - 유동성 함정으로 인하여 금리인하의 효과가 제대로 나타나지 않는 가운데, 높은 국가채무비율은 재정운용에 있어서 제약조건으로 작용하여 효과적인 정책수단을 찾기 어려움

2. 정책적 판단의 혼선

- ● 금융위기의 극복과정에서 미국이나 유럽의 최고정책결정자 간의 정책적 판단의 차이도 거시정책을 뒷받침할 수 있는 이론의 존재 내지 유효성에 대한 의문을 던짐
- 금융위기의 대응과정에서 미국 연방공개시장위원회(FOMC)가 정책금리를 지속적으로 인하하는 과정에서 캔사스시티 연방은행장인 회니히(Thomas Hoening)는 일관되게 금리인하에 반대함⁴⁾
 - 회니히(Hoenig)의 논리는 이미 금리가 충분히 낮은 상황에서 추가적인 금리인하는 경기 진작에 도움이 안 될 뿐 아니라, 버블을 생성하는 원인이 될 것이라고 봄

4) 금융위기 당시 미국 연방준비위원회 의장이었던 버냉키(Ben Bernanke)의 회고록(2015)에 보면 Hoenig의 반대표는 항상 고정표로서 예상할 수 있었음을 증언하고 있음

- 연준에서 제공하는 경기에 대한 동일한 통계자료와 분석자료에도 불구하고 개별 FOMC 위원들의 판단이 이렇게 다르다는 것은 정책이 기반하고 있는 이론적인 근거가 있는가 하는 의문을 품게 만듦
- 최고위 정책결정 그룹의 일원인 미국 오바마 행정부의 첫 재무장관 가이트너(Timothy Geithner)와 미국 연방예금보험공사(FDIC) 의장 베어(Sheila Bair) 간의 의견 충돌도 정책판단상의 이견을 보인 또 다른 예라고 할 수 있음
 - 금융위기를 초래한 대형금융기관에 대한 구제금융 제공 여부를 둘러싸고 시스템 위험을 감안하여 구제금융을 제공해야 한다는 가이트너(Geithner)와 도덕적 해이에 대한 경종을 울리기 위하여 구제금융을 삼가야 한다는 베어(Bair) 간의 갈등⁵⁾은 현실에서 정책담당자의 주관적인 판단이 얼마나 중요한가를 보여줌
 - 양측 모두 'Too big to fail'의 고질적인 문제에 대하여 인식하고 있으나, 시스템 위험 감수에 따른 현재와 미래의 비용에 대한 인식 차이가 이러한 결과로 이어짐⁶⁾
- 선진국들의 국가채무/GDP 비율이 100%를 초과하고 있는 상황에서 재정정책 운용의 한계도 노정됨
 - 과도한 국가채무의 위험성에 대해서는 대다수가 동의하지만, 재정건전성을 위하여 확장적 재정정책을 긴축재정정책으로 전환할 적절한 타이밍과 속도에 대해서는 전문가들 사이에서도 의견이 분분
 - Lawrence Summers(2016)는 현재와 같은 저금리 상황에서 보다 적극적으로 재정정책을 활용할 것을 강조하는 반면, Reinhart and Rogoff(2010)의 논리에 따른 영국의 전임 재무장관 George Osborne은 긴축재정정책을 시행
- 유럽에서는 화폐통합을 통하여 공통적인 통화정책을 시행함으로써 각 회원국의 입장에서 전통적인 정책수단을 하나 상실한 반면, 통화정책의 영향은 회원국의 경제력 차이에 따라 다르게 나타남

5) Bair(2012) 참조

6) Geithner(2014) 참조

- 유럽 중앙은행(ECB)의 금리 인상 여부, 양적완화의 규모 및 기간 연장 등 통화정책 결정과 정에서 회원국들의 입장은 엇갈릴 수밖에 없음
- 유럽 전체의 입장을 중요시할 수밖에 없는 유럽중앙은행(ECB) 총재 درا기(Mario Draghi)와 유럽연합의 최대 주주이면서 자국의 입장도 고려해야 하는 독일 재무장관 쇼이블레(Wolfgang Schäuble) 간의 갈등이 대표적인 사례임
- 국가로 본다면 최대 지원국 독일과 지원을 받아야 하는 그리스의 경우를 이러한 양 극단의 대표적인 국가의 예로 들 수 있음⁷⁾

III 금융위기 재발에 대비한 정책 과제

- ● 금융위기를 통하여 기존의 거시정책수단에 대한 회의와 새로운 수단의 발굴을 위한 국제적 노력이 IMF 등을 중심으로 이루어짐
 - 학계와 정책담당자들은 기존 이론의 문제점과 향후의 대응방안에 대하여 심도 있는 논의를 지속하여 왔으며 이러한 논의가 의미있는 결론에 도달할 수 있기를 기대
 - 현 단계에서는 아직 일관성 있는 결론에 도달하지 못한 이슈들이 많이 있으나, 지금까지의 논의를 바탕으로 다음과 같은 정책과제를 정리할 수 있음

1. 통화정책 메커니즘에 대한 재검토

- ● 금융위기 이전에는 정책금리를 조정하여 인플레이율이라는 중간목표를 통해서 경기에 대응하는 것이 전형적인 통화정책 메커니즘이었음
 - 그러나 금융위기 이후 금리의 정책수단으로서의 유용성에 대한 신뢰가 흔들리면서 복수의 정책수단과 복수의 정책목표를 설정하자는 주장이 대두

7) 재정위기를 맞아 EU, ECB, IMF 등과 국제금융에 대하여 협상을 담당했던 그리스의 전 재무장관 Varoufakis(2016)는 국제금융을 받는 나라의 입장에서 국제금융시스템의 문제점에 대하여 서술하고 있음

- 이는 금리조정과 경기순환 간의 관계가 미약해지고, 마이너스 금리정책이라는 비전통적인 정책이 실행됨에 따라 제기된 다양한 대안의 하나임
- 동 주제는 재정정책과의 정책혼합(policy mix)이라는 관점에서 중앙은행의 독립성 이슈에까지 연결되는 광범위한 주제로서 보다 심층적인 재검토가 필요함

2. 대마불사 문제의 해결

- 시스템 위험 때문에 불가피하게 대마불사의 관행이 이어져 왔으며, 금융위기에서도 이를 확인함
 - 대형금융기관의 자본금 확충에 대해서는 대부분 동의하며, 더 나아가 대마불사 문제의 해결을 위한 방안을 모색할 필요
 - 대형금융기관을 100% 자본금을 가진 공기업화하면서 규제를 강화하는 방안⁸⁾과 대형금융기관을 분할하는 방안이 제시됨⁹⁾
 - 두 가지 방안의 실현 가능성에 대한 지속적인 연구와 우리나라의 실정에 보다 적합한 방식의 모색이 필요

3. 자본이동에 대한 추가적인 대비수단으로서 자본통제방식의 시스템 구축

- 과거에는 자본통제(capital control)는 언제 어디서도 사용해서는 안 되는 정책수단이었으나, 금융위기 이후 국제적인 인식의 대전환이 이루어짐
 - 급격한 자본이동에 대한 대비책으로서 자본통제의 유효성을 IMF도 인정함
 - 우리나라도 거시건전성 3중 세트와 통화스와프 이외에 영세율 2단계 토빈세¹⁰⁾와 같은 외환거래세의 도입도 진지하게 검토할 필요가 있음

8) Kashkari(2016) 참조

9) Bair(2014) 참조

10) 홍범교·이상엽(2012) 참조

4. 재정건전성의 유지

- ● 재정정책 측면에서는 일본의 ‘잃어버린 20년’을 반면교사로 삼을 필요가 있음¹¹⁾
 - 일본은 버블 붕괴로 인한 임금삭감과 수요 부족을 SOC투자 등의 재정지출 확대를 통하여 극복하고자 하였음
 - 그러나 저출산 · 고령화의 인구구조 변화는 수요를 확대시키지 못하고 복지비용이 증가하게 되면서 세계에서 국가채무/GDP 비중이 가장 높은 국가가 됨
 - 우리나라도 가계, 기업, 정부의 대차대조표가 일본과 유사하게 나타나고 있으며, 저출산 · 고령화의 인구구조 변화는 오히려 일본보다 빨리 일어나고 있음을 감안하여 재정운용에 신중을 기해야 할 것임

5. 금융과잉(excess)에 대한 조치의 필요성

- ● 영국의 Big Bang 이후 금융규제완화는 전 세계적인 자본시장 개방과 함께 금융산업의 폭발적인 성장을 유발함
 - 과거 실물경제를 뒷받침하던 금융은 이제 독립적인 산업으로서 금융부문 자체가 훨씬 더 큰 규모로 독자적으로 작동하고 있음
 - 주기적으로 발생하는 금융위기로 금융부문이 실물경제에 미치는 외부성이 너무 크기 때문에 이에 대한 적절한 대응이 필요함
 - Archand et al.(2012)은 민간부문에 대한 신용의 GDP 대비 비율로 측정한 금융심도(depth)를 금융과잉의 대리변수로 보고 금융과잉과 경제성장과의 관계에 대한 실증분석을 수행한 결과, 그 비율이 80~100%를 넘게 되면 성장에 미치는 효과가 마이너스가 된다는 것을 보임
 - 상기 연구에서 우리나라도 금융과잉이 100%를 넘는 국가로 지목된 바, 금융과잉의 문제는 선진국에만 국한되는 문제가 아님

11) Eiji(2016) 참조

- 금융충격이 실물경제에 부과하는 비용을 고려할 때, 금융활동이나 금융구조의 부정적 외부 효과에 대하여 어떠한 형태이든 교정세(Pigouvian tax)를 부과하는 것이 바람직¹²⁾

IV 결론

- 2003년 전미경제학회장에 취임하면서 경기변동에 대한 고민은 끝났다고 선언한 루카스(Lucas) 교수의 발언은 한 개인의 지나친 자신감인가 아니면 경제학 분석 수준 또는 방법론의 한계인가?
 - 2008년 영국 여왕이 런던 정치경제대학교(London School of Economics)를 방문한 자리에서 경제학자들이 왜 금융위기의 도래를 미리 예측하지 못하였는가라는 질문을 던짐
 - 영국의 금융서비스 감독당국(Financial Services Authority) 의장이었던 Adair Turner는 “만일 당신의 이론과 모형이 위기가 불가능하다는 가정하에 작동한다면 당신은 위기가 오는 것을 알 수 없다”¹³⁾고 답함
- Turner(2016)는 경제학은 Newton 물리학의 수학적 엄밀함의 기준을 따라갈 수 없음에도 불구하고, ‘물리학에 대한 부러움(physics envy)’에 기인한 경제학계의 ‘물리학 따라하기’는 결론의 확실성에 대하여 위험하고 정당화될 수 없는 자신감으로 이어진다고 봄
 - Krugman(2009)도 집단으로서의 경제학자들이 수학을 사용함으로써 나타나는 수려함을 진리로 착각하는 오류를 범하고 있다고 지적
- 금융위기 이후 거시경제학에 대한 수많은 논의와 비판이 있었는데, 이론적 측면에서 가장 공통적으로 지적되고 있는 문제점은 대다수의 이론이 인간의 합리성과 시장의 효율성을 기본 가정으로 하고 있다는 점임

12) Romer(2014) 참조

13) “You cannot see a crisis coming if you have theories and models that assume that the crisis is impossible.”(p.246)

- 또한 Romer(2012)와 Blanchard(2014) 등은 거시경제 모델의 최신 버전이라고 할 수 있는 동태확률일반균형(DSGE) 모형을 비롯한 현재의 거시모델이 금융부문을 충분히 담아내지 못하고 있음을 지적하고 있음
 - 과거와는 비교할 수 없을 정도의 규모로 성장한 금융부문의 메커니즘을 모형에 담아내지 못하는 것은 현대 거시모델의 치명적인 약점이라고 할 수 있음
- ● 경험적으로 볼 때 경제위기가 주기적으로 찾아온다면, 위기는 예외적인 현상이 아니라 경기변동의 일부로서 이를 설명하는 새로운 경제학적 프레임을 찾는 것이 경제이론에 있어서의 향후 과제일 것임
 - Reinhart and Rogoff(2010)는 경제위기가 예외적이라기보다는 주기적으로 발생하는 것임을 보여주었고, Romer(2014)도 과거 역사를 볼 때 금융위기는 예외적인 것이 아니라 일상적인 것임을 지적함
 - 금융위기 당시 미국의 재무장관으로서 위기극복을 진두지휘했던 Paulson(2013)도 금융위기는 반드시 다시 발생할 것이라고 단언함
- ● 이번 금융위기는 지금까지의 경제학이 가진 이론적 · 방법론적 문제점을 되돌아보게 하는 계기가 되었다고 평가할 수 있음
 - 또한 기존의 이론에 근거한 정책수단의 무기력함을 확인하고, 새로운 이론과 정책수단을 실험하고 발굴하는 기회가 되었음
 - 그러나 대공황을 맞이하여 유효수요이론을 들고 나왔던 Keynes에 견줄만한 새로운 프레임의 이론이 정립된 것은 아니며, 그러기 위해서는 아직도 많은 시간과 논의가 필요한 것으로 보임
- ● 특히 경제와 정치 및 정치적 프로세스와의 관계에 대한 연구가 보다 활발하게 진행될 필요가 있어 보임

- 정책은 정치의 산물이며, 특히 조세 및 재정정책은 정치적인 협상의 결과라고 보는 것이 현실적임
- Paulson(2013)은 미국 정치에서도 양당 간의 정치적 타협이 점차 실종되어가는 현실을 개탄하면서, 경제정책을 좌지우지하는 정치적 과정의 개선이 반드시 필요하다고 역설¹⁴⁾
- 우리나라에서도 정치적 과정이 정책결정에 중요한 영향을 미치기 때문에 보다 효율적인 정책결정 시스템을 만들기 위한 각고의 노력이 필요함

14) "I am not sure what the solutions for this ever more troubling political dysfunction, but it is certain that we must find a way to improve the collective decision-making process in Washington. The stakes are simply too high not to."(p.439)

참고문헌

- 강유덕, 『유럽 재정위기에 대한 유럽중앙은행의 대응과 역할 변화』, 대외경제정책연구원 지역 경제시리즈, 14-01, 2014.12.22.
- 이승호 · 강현주, 『양적완화 정책에 대한 고찰 및 시사점』, 자본시장연구원, 2016.1.
- 홍범교 · 이상엽, 『금융거래세 도입방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2012.11.
- Archand, Jean-Louis, Enrico Berkes and Ugo Panizza, “Too Much Finance?,” IMF Working Paper, WP/12/161, June 2012.
- Bair, Sheila, *Bull by the Horns: Fighting to Save Main Street from Wall Street and Wall Street from Itself*, New York: Simon & Schuster, 2012.
- _____, “Everything the IMF Wanted to Know about Financial Regulation and Wasn’t Afraid to Ask,” in *What Have We Learned?: Macroeconomic Policy after the Crisis*, ed. by Akerlof, George et al., Cambridge: The MIT Press, 2014, pp.129~134.
- Bernanke, Ben, *The Courage to Act: A Memoir of a Crisis and Its Aftermath*, New York: W.W.Norton, 2015.
- Blanchard, Oliver, “Rethinking Macroeconomic Policy,” in *What Have We Learned?: Macroeconomic Policy after the Crisis*, ed. by Akerlof, George et al., Cambridge: The MIT Press, 2014, pp.321~333.
- Eiji Tajika, “Japanese economy and Public Finance: What is the Root Cause of the Mounting Public Debt and What to Do about It?,” 제11회 세종열린대화 발표자료, June 2016.
- Geithner, Timothy, *Stress Test: Reflections on Financial Crises*, New York: Broadway Books, 2014.
- Kashkari, Neel, “Lessons from the Crisis: Ending Too Big To Fail,” President’s speech at the Brookings Institution, The Federal Reserve Bank of Minneapolis, Feb 16, 2016.
- Krugman, Paul, “How Did Economists Get It So Wrong?,” *The New York Times Magazine*, Sep. 2, 2009.

- Lucas, Robert, “Macroeconomic Priorities,” *American Economic Review*, Vol. 93, No. 1, March 2003, pp.1~14.
- Paulson, Henry, *On the Brink: Inside the Race to Stop the Collapse of the Global Financial System*, New York: Business Plus, 2013.
- Reinhart, Carmen and Kenneth Rogoff, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Romer, David, “What Have We Learned about Fiscal Policy from the Crisis,” in *In the Wake of the Crisis*, ed. by Blanchard, Oliver et al., Cambridge: The MIT Press, 2012, pp.57~66.
- _____, “Preventing the Next Catastrophe: Where Do We Stand?,” in *What Have We Learned?: Macroeconomic Policy after the Crisis*, ed. by Akerlof, George et al., Cambridge: The MIT Press, 2014, pp.327~333.
- Summers, Lawrence, “Secular Stagnation and Monetary Policy,” 2016 Homer Jones Memorial Lecture, The Federal Reserve Bank of St. Louis, YouTube, 접속일 2016. 8. 5.
- Turner, Adair, *Between Debt and the Devil*, Princeton: Princeton University Press, 2016.
- Varoufakis, Yanis, *And the Weak Suffer What They Must*, New York: Nation Books, 2016.



BRIEF

트럼프 세제개편안의 주요 내용 및 평가

세법연구센터(044-414-2325)

I. 들어가며	02
II. 세제개편안의 주요내용	03
III. 평가	12



I 들어가며

- ● 트럼프 대통령은 대선 후보 당시 미국의 경제성장 문제를 해결하고자 미 공화당의 세법개정안을 바탕으로 세제공약을 발표한 바 있음¹⁾
 - 미 공화당의 세법개정안은 감세정책을 통해 일자리 창출, 미국 내 투자를 증대시키는 것을 주요 목적으로 함
- ● 트럼프의 세제공약은 개인과 법인의 세부담을 낮춰 개인의 노동, 저축, 투자를 장려하고, 기업의 미국이전을 유도하여 투자를 증대시키는 데 중점을 두었음
 - 개인의 세부담을 낮추는 방안으로 소득세율 인하, 상속·증여세 폐지 등을 제시함
 - 법인의 미국 정착을 유도하기 위한 방안으로 법인세율 인하, 신규사업 투자비용 전액 공제, 해외유보소득에 저세율로 일회성 과세를 할 것을 제시함
- ● 미국 트럼프 행정부는 2017년 4월 26일 ‘2017년 주요 세제개편안’을 발표하였으며, 대선 시 공약한 다수의 세법개정 내용을 담음²⁾
 - 이번 세법개정안은 미국 내 일자리 창출, 경제성장, 중산층 세제지원 강화, 법인세율 인하, 세법규정 단순화를 주 목적으로 하고 있음
 - 한편, 미 공화당을 중심으로 논의가 진행된 국경조정세³⁾와 관련된 내용은 이번에 발표된 2017년 세제개편안에 포함되지 않음
 - 개정사항에 대해 큰 원칙만 제시하고 있으며, 상세한 내용은 5월 중 의견 수렴 절차를 거쳐 향후 발표할 예정임
- ● 본 보고서는 트럼프 행정부가 발표한 「2017년 세제개편안」의 내용 및 정책목적에 살피는 데 목적이 있음

1) 트럼프 대통령의 대선 시 세제공약은 미국 공화당, “A better way,” 2016.06.24.를 참고하여 작성함

2) 트럼프 행정부가 발표한 2017년 세제개편안은 미국 백악관, “Briefing by Secretary of the Treasury Steven Mnuchin and Director of the National Economic Council Gary Cohn”을 참고하여 작성함
(<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/26/briefing-secretary-treasury-steven-mnuchin-and-director-national>, 검색일자: 2017.04.27.)

3) 국경조정세는 수출 시 매출액 과세하지 않고, 수입비용은 공제를 허용하지 않는 법인세 과세방법으로, 수입기업에 종과하여 미국기업이 생산 시설을 미국으로 이전하게 하기 위한 목적임(자료: 미국 공화당, “A Better way,” 2016.06.24.)

II 세계개편안의 주요내용

- 트럼프 행정부의 세계개편안은 전반적으로 감세정책을 통해 미국의 중산층 가정을 지원하고, 기업들의 미국 이전 및 해외 유보소득을 미국으로 송환하도록 유도하여 미국 내 투자를 증대시키고 일자리 창출을 통해 경제성장을 이루고자 함

1. 소득세

- 미국 가정의 세제지원을 확대하기 위한 방안으로 1) 소득세율 구조 단순화 및 최고세율 인하, 2) 기존의 소득 공제제도 폐지 및 표준공제액 확대, 3) 자녀 및 부양가족을 둔 가족의 세액공제 확대를 제시함
 - 또한, 세법규정 단순화를 통해 납세자의 납세협력비용을 완화시키고자 함
- 첫째, 소득세 최고세율을 인하하면서 소득세 과세체계를 현행 10~39.3%의 7단계 누진세율구조에서 10, 25, 33%의 3단계 누진세율구조로 개정할 것을 제안함
 - 트럼프의 대선공약에서는 12, 25, 33%의 세율을 제시하였으나 이번 세계개편안에서는 최저세율이 10%로 발표됨
 - 이번 세계개편안에서는 소득세율이 적용되는 소득구간은 발표하지 않았으나 트럼프 세제공약을 미루어볼 때 독신의 경우 과세표준이 37,450달러 이하 납세자와 90,750달러 이상인 납세자의 세부담이 경감될 것으로 보임(〈표 1〉참조)
 - 단, 이는 각종 공제금액을 반영하여 계산한 실효세율이 아닌 명목세율이므로 납세자에게 적용되는 공제금액에 따라 세부담 경감 여부는 달라질 수 있음
 - 최근 G7국의 일부는 최고세율을 인상하였으나, 이외는 대조적으로 트럼프 행정부는 소득세율 인하를 발표하였으며, 이로 인해 캐나다와 함께 G7국에서 가장 낮은 세율이 적용될 예정임(〈표 2〉참조)

〈표 1〉 트럼프 대선공약에서 제시한 소득세율 개편안

(단위: 달러, %)

과세표준						현행 세율	제안 세율
단독신고		부부합산, 적격미망인		세대주신고			
이상	이하	이상	이하	이상	이하		
0	9,225	0	18,450	0	13,150	10	12
9,225	37,450	18,450	74,900	13,150	50,200	15	12
37,450	90,750	74,900	151,200	50,200	129,600	25	25
90,750	189,300	151,200	230,450	129,600	209,850	28	25
189,300	411,500	230,450	411,500	209,850	411,500	33	33
411,500	413,200	411,500	464,850	411,500	439,000	35	33
413,200	-	464,850	-	439,000	-	39.6	33

자료: Tax Foundation, "Details and Analysis of the 2016 House Republican Tax Reform," Table1, 2016.07.

〈표 2〉 G7국과 우리나라 개인소득세 법정최고세율¹⁾

(단위: %)

구분	세율				변동결과
	2013	2014	2015	2016	
미국	39.6	39.6	39.6	39.6	유지
일본	40	40	45	45	인상
영국	45	45	45	45	유지
프랑스	45	45	45	45	유지
독일	45	45	45	45	유지
이탈리아	43	43	43	43	유지
캐나다	29	29	29	29	유지 ²⁾
한국	38	38	38	38	유지 ³⁾

주: 1) 개인소득세 최고세율은 지방소득세를 제외함

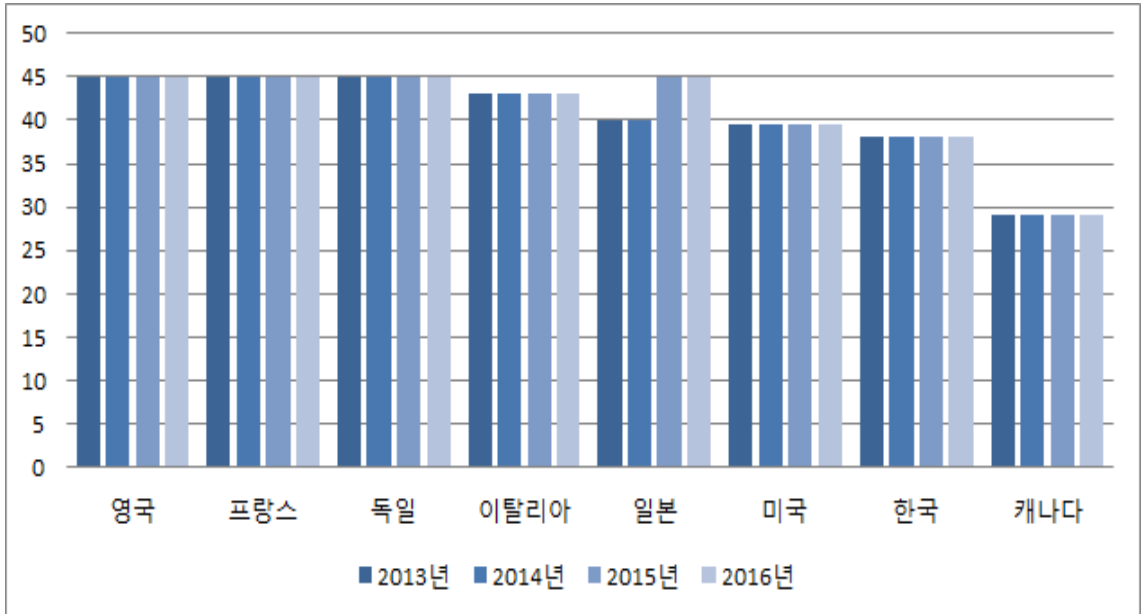
2) 캐나다는 2016년 세법개정을 통해 2017년부터 최고세율이 33%로 인상됨

3) 우리나라는 2016년 세법개정을 통해 2017년부터 최고세율이 40%로 인상됨

자료: OECD statistics, Dataset: Table I.1. Central government personal income tax rates and thresholds.

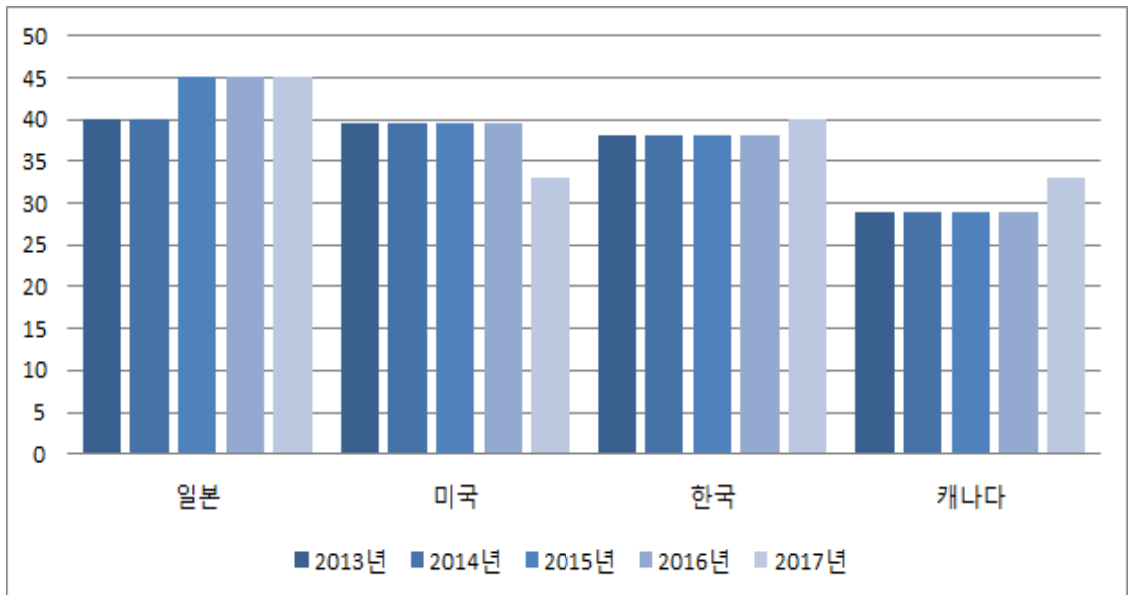
[그림 1] G7국과 우리나라 개인소득세 법정최고세율

(단위: %)



[그림 2] 개인소득세 최고세율 변경된 국가들

(단위: %)



주: 미국은 세제개편안에 제시된 최고세율임

- ● 둘째, 표준공제액을 현행보다 2배로 확대하겠다고 발표하였으며, 이처럼 표준공제액이 인상되면 소득세 면세점이 높아질 것으로 예상됨
 - 2017년 기준 표준공제액은 독신 6,350달러, 부부합산 신고 시 12,700달러로 표준공제액을 2배로 인상 시 독신의 경우 조정된 총소득(AGI)이 12,700달러, 부부합산 신고 시 25,400달러 이하인 경우 소득세가 과세되지 않음
- ● 이와 동시에 현재의 다양한 소득공제 제도를 폐지하여 세법은 단순화하는 한편, 자녀 및 부양가족에 대한 세액공제는 유지할 것으로 발표함
 - 주택담보대출이자, 기부금, 퇴직연금계좌 관련 소득공제 혜택은 유지하는 한편 그 외 소득 공제 항목은 폐지할 것으로 보이나 구체적인 항목은 제시하지 않음
 - 또한, 주정부 · 지방정부 납부세액의 소득공제를 허용하지 않을 것이라 발표해 주정부의 소득세율이 높은 캘리포니아, 오리건, 미네소타, 뉴저지, 뉴욕 주 등에 거주하는 납세자의 세 부담이 높아질 우려가 있음
 - 단, 각 주별로 누진세율 구조를 가지고 있고, 최저세율 또한 상이하여 소득에 따라 세 부담 여부는 달라질 수 있으나 최고세율만 보았을 때 캘리포니아 거주자의 납세부담이 가장 커질 것임
 - 2016년 기준 주정부 개인소득세 최고세율은 캘리포니아 13.9%, 오리건 9.9%, 미네소타 9.85%, 뉴저지 8.97%, 뉴욕 8.82%인 것으로 나타남⁴⁾
- ● 셋째, 소규모사업자 가업승계 지원 등의 목적으로 상속세의 폐지를 제안함
 - 특히 소규모 사업자의 경우 상속세 부담으로 인해 가업승계가 원활히 이루어지지 못하고 있으며, 상속세 부담을 줄이기 위한 조세전략 수립과 같은 시간과 비용의 불필요한 소모가 발생하고 있음에 따라 이를 해결하기 위해 제안함
 - 한편, 현행 세법상 상속 · 증여재산가액 통합공제를 통해 일생 동안 543만달러 한도까지 공제되고 있으므로 상속세 폐지 시 고소득층의 세 부담이 적어지게 될 것이라는 평가가 존재함
 - 이는 상속세를 유지하면서 가업상속 지원을 위해 각종 특례제도를 제공하는 일본, 독일, 우리나라와 차이가 있음⁵⁾

4) Tax Foundation, "State Individual Income Tax Rates and Brackets for 2016," 2016.02.

- 미국의 경우 기업상속공제제도를 운영하였으나 상속·증여세 면세점 상향으로 기업상속 공제가 불필요한 규정이라는 인식과 제도가 지나치게 복잡하고 어렵다는 이유로 2013년 폐지된 바 있음
 - 트럼프 대통령이 상속세에 대해 회의적인 시각을 나타낸 것도 상속세 폐지안에 영향을 미친 것으로 판단됨⁶⁾
- ● 넷째, 자본투자를 장려하기 위해 투자소득에 부과되는 3.8%의 오바마케어세(Obamacare tax) 폐지를 발표함
 - 오바마케어세는 건강보험 재원을 마련하기 위해 2013년부터 고소득 투자자의 투자소득에 대해 3.8%의 세율로 추가 과세하는 제도임⁷⁾
 - 고소득 투자자 기준은 부부합산 신고 시 순 투자소득이 25만달러 이상, 부부별도 신고 시 12만 5천달러 이상, 개인신고의 경우 20만달러 이상인 납세자를 말함
 - ● 마지막으로 납세자의 불필요한 납세협력비용을 줄이기 위한 목적으로 최저한세 폐지를 제안함
 - 최저한세란 과도한 공제 및 감면에 의해 세부담이 지나치게 감소하는 것을 방지하고자 최소한의 세금을 납부하도록 하는 제도임
 - 최저한세 폐지를 통해 정규세액과는 별도로 최저한세를 산출해야 하는 번거로움을 줄이는 한편, 세부담을 줄이기 위해 의도적으로 비용을 과다하게 공제하는 조세회피 행위를 방지할 수 있음

5) 안종석·송은주·정경화, 『주요국의 기업상속 과세특례제도 연구』, 2014.09. p.64, 한국조세재정연구원

6) 상속인 또는 증여인은 일생 동안 납세의무를 다하였기 때문에 상속증여 재산에 과세하는 것은 이중과세문제를 발생시킨다고 주장한 바 있음 (Trump Camp, "An America First Economic Plan: winning the global competition," Detroit Economic Club 연설내용 중, 2016.08.08.)

7) 미국 국세청, <https://www.irs.gov/uac/newsroom/net-investment-income-tax-faqs> (검색일자: 2017.04.28.)

2. 법인세

- ● 트럼프 정부는 경제성장 및 일자리 창출을 목적으로 1) 법인세율 인하, 2) 원천지소득과세 제도로의 전환, 3) 해외유보소득에 일회성 과세, 4) 이자비용에 대한 공제 축소를 제안함
- ● 첫째, 법인세율을 현행 35%에서 15%로 20%p 인하할 것을 발표함
 - 현행 미국의 법인세율은 G7국 중 가장 높은 35%로(〈표 3〉참조), 높은 법인세율을 피하기 위해 기업들의 Inversion 거래가 지속적으로 증가해옴
 - Inversion 거래란 외국기업과의 합병을 통해 실제 회사는 미국에 그대로 위치하면서 서류상의 본사만 해외로 이전하여 과세를 회피하는 것을 의미함
 - 이러한 조세회피행위를 방지하고자 2004년부터 Inversion 방지 규정을 제정하여 규제해 왔으며 트럼프 행정부는 법인세율 인하를 통해 대처하고자 함
- ● 대선 당시 트럼프는 법인세율 인하로 기업이 해외로 이전할 동기를 감소시키며 이는 결과적으로 미국 내 일자리 창출, 국내 생산 및 투자를 증대시킬 수 있음을 주장한 바 있음
 - 세율 인하를 통해 조세피난처를 찾아 미국을 떠났던 기업들이 국내로 회귀할 것을 기대함
- ● 개정안 통과 시 미국의 법인세율은 G7국의 평균 법인세율인 24%보다 낮은 15%가 적용될 예정이며 이는 캐나다와 함께 G7국 중에서 가장 낮은 수준임
 - 법인세율이 15%로 인하될 경우 다국적 기업이 주로 소재하는 아일랜드의 법인세율인 12.5%와 비슷한 수준이 됨

〈표 3〉 G7국 및 우리나라 법인세 법정최고세율

(단위: %)

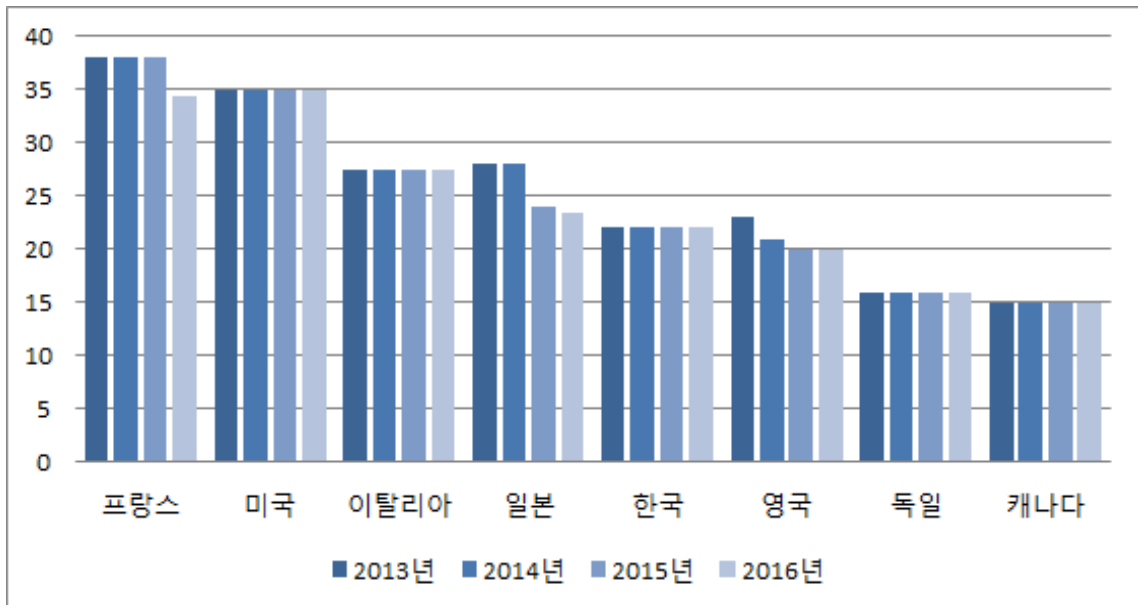
구분	2013	2014	2015	2016	변동결과
미국	35	35	35	35	유지
일본	28.05	28.05	23.9	23.4	인하
영국	23	21	20	20	인하
프랑스	38	38	38	34.43	인하
독일	15.83	15.83	15.83	15.83	유지
이탈리아	27.5	27.5	27.5	27.5	유지
캐나다	15	15	15	15	유지
한국	22	22	22	22	유지

주: 법인세 최고세율은 지방세를 제외함

자료: OECD statistics, Dataset: Table II.1. Corporate income tax rate.

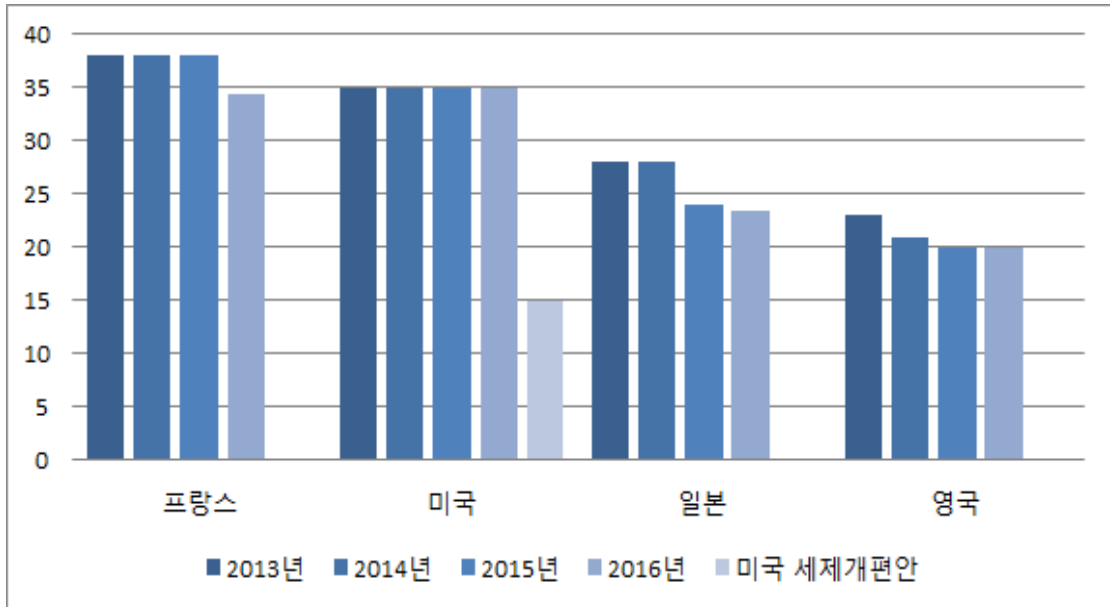
[그림 3] G7국 및 우리나라 법인세 법정최고세율

(단위: %)



[그림 4] 법인세 최고세율 변경 국가들

(단위: %)



주: 미국은 세계개편안에 제시된 최고세율임

- 둘째, 기존의 전세계소득과세체계(Worldwide System)에서 원천국가과세체계(Territorial System)제도로의 전환을 발표함⁸⁾
 - 원천국가과세체계 전환 시 국외발생소득에 대해 과세 없이 국내 송금이 가능함
 - 두 과세방법의 우위에 대한 논란은 지속되고 있으나 많은 국가들이 전세계소득 과세체계에서 원천국가과세체계로 전환하는 추세임⁹⁾
- 셋째, 국내로 송환되기 전까지 과세되지 않는 해외유보소득에 대해 낮은 세율로 일회성 세금(one-time tax)을 부과하여 국내로 자금을 유입시키고자 함
 - 현행 제도하에서 다국적 기업의 해외자회사(Controlled Foreign Company, 이하 CFC) 소득은 국내로 송환되기 전까지 과세되지 않아 부적절하게 과세를 이연하는 문제가 발생해옴¹⁰⁾

8) 전세계소득과세체계(Worldwide System)란 거주자의 전세계소득에 대해 거주국가에서 과세권을 행하는 방법으로서 국내의 투자 여부와 무관하게 환수이익에 대해 거주국가의 실효세율을 적용받음. 원천국가과세체계(Territorial System)란 소득의 원천국가에서 과세권을 행사함에 따라 거주국가에서는 국외에서 발생한 소득에 대한 과세권을 포기하는 과세방식임

9) 우리나라는 미국과 같이 전세계소득과세체계를 운용 중이며 외국납부세액공제를 통해 이중과세를 방지함

- 애플, 마이크로소프트, 구글, 시스코, 오라클과 같은 IT 기업의 해외누적소득은 총현금보유액의 41%로 추정됨¹¹⁾
- 대선 당시 해외에 누적된 유보소득에 대해 10%의 낮은 세율을 부과하고 기업들의 해외소득에 대한 조세 유예제도 폐지를 주장하였으나 이번 개정안에서 구체적인 세율은 제시하지 않음
 - 해외유보소득을 국내로 송환하여 미국 내 일자리 창출, 설비투자를 유도하고 동시에 일회성 과세를 통해 법인세율의 급격한 인하로 인한 세수 감소분을 어느 정도 충당할 수 있을 것으로 주장한 바 있음
- 마지막으로, 이자비용 공제 축소를 발표하였으나 구체적 내용이 언급되지 않음
 - 이자비용은 배당과는 달리 과세소득에서 공제됨에 따라 기업들이 과도한 차입금 조달로 인해 재무구조가 악화된 상황이 지적되어 있음
 - 추가적인 분석에 한계가 있으나 기업의 재무구조 개선을 위한 방안으로 판단됨

10) 해외자회사 소득은 미국 내 주주에게 배당형태로 지급될 때 과세되며, 미국 내로 송환되지 않더라도 Subpart F 소득(주로 수동소득, CFC가 속한 국가와 경제적 연관성이 없는 소득), 미국 내 자산에 대한 투자소득, 배당간주금액에 과세함. 이를 통해 과세이연문제를 일정 수준에서 방지할 수 있으나, 과세되는 범위가 매우 제한적인 상황이었음

11) S&P Global Ratings, "Technology: Awaiting the Return of Cash Stockpiles,"

(<https://www.spglobal.com/our-insights/Technology-Awaiting-the-Return-of-Cash-Stockpiles.html>, 검색일자: 2017.04.28.)

Ⅲ 평가

- ● 트럼프 행정부는 개인의 노동·저축·소비를 장려하는 동시에 기업의 국내 투자를 제고함으로써 경제성장을 촉진시키기 위한 세제개편안을 제시함
 - 므누친 재무장관은 본 감세안으로 기업의 투자 및 일자리 증대를 통해 3%의 경제성장을 기대하며 이로써 세수 감소분을 충당할 수 있을 것이라 강조함
- ● 납세자들의 세부담 완화로 개인의 노동·저축·투자 동기를 증가시키며 기업의 불필요한 조세회피행위 감소 및 기업의 국내이전을 촉진시킬 것이라는 긍정적인 의견이 존재함
 - Tax Policy Center(이하 TPC) 및 Tax Foundation이 2016년 발표한 보고서에 따르면 세부담 완화로 TPC는 개인 및 법인의 세후소득이 7.1%p, Tax Foundation은 10.2%p 증가할 것으로 예측함¹²⁾
- ● 반면, 감세규모에 대한 구체적 정보 및 재정적자에 대한 세부계획의 미흡, 국경조정세의 불포함, 입법화 과정의 난항 예상 등의 이유로 세제개혁안의 실효성에 대해 회의적인 시각도 다수 존재함¹³⁾
 - 대선 당시 해외에 누적된 유보소득에 대해 10%의 낮은 세율을 부과하고 기업들의 해외소득에 대한 조세 유예제도 폐지를 주장하였으나 이번 개정안에서 구체적인 세율을 제시하지 않은 점에 대해서도 회의적인 시각임
- ● 트럼프 정부의 감세안에 기인한 구체적인 세수감소의 규모 및 재정적자 해결방안은 여전히 많은 과제를 안고 있음
 - 감세 정책의 대안으로 고소득층에 집중된 공제제도 폐지, 기업의 이자비용에 대한 조세혜택 제도 폐지 등을 제안하였으나 구체적인 규모나 근거를 제시하지 않아 세수감소분을 충당하

12) 발표된 세법개정안에 따른 감세 규모 및 재정수지 금액은 아직 공개되지 않음에 따라 트럼프 대통령의 대선후보시절의 세제공약을 토대로 분석한 수치임을 밝힘

13) TIME, "The White House Unveiled a Tax Reform Plan. It's Not Really a Plan," (<http://time.com/4756442/trump-tax-reform-plan-mnuchin/>)

- 기 위한 방안이 부족하다는 평가임
- 미의회예산국(CBO)은 세수손실을 충당하지 못할 경우 국가부채가 증가해 결국 경제성장을 저해할 것이라는 의견을 표명함¹⁴⁾
 - 세수 부족분에 대한 후속대책이 실효성을 높이기 위해서는 해외유보소득에 대한 과세 가능성, 미국 기업의 국내복귀(Reshoring) 효과가 실제로 존재할 것인지의 여부가 관건이 될 것임¹⁵⁾
- 미 공화당은 국경조정세¹⁶⁾를 통해 수출에 대해 면세를 확대하고 수입에 대한 과세 강화를 제안한 바 있으나 이번 세제개혁안에는 포함되지 않음
 - 북미 수출비중이 높은 우리나라 기업의 입장에서는 국경조정세가 세제개혁안에 포함되지 않아 다행스러운 측면이 존재하나, 향후 수정안의 논의가능성이 열려있음에 따라 국경조정세의 도입가능성을 간과할 수 없음
 - 또한 의회에서의 조율이 난항을 겪을 것으로 예상됨에 따라 원안 통과 여부 역시 불투명하다는 시각이 다수임
 - 민주당은 최저한세, 상속세, 오바마케어세 폐지 등 감세안의 혜택이 주로 고소득층에 집중됨에 따라 불평등을 심화시키고 막대한 세수손실을 발생시킬 것이라며 세제개편안에 반대 입장을 표명함
 - 공화당 역시 일자리 창출, 조세부담 경감, 미국 내 투자 증대를 목표로 함에 따라¹⁷⁾ 트럼프 정부의 세제개혁안과 궤를 잇고 있으나, 지나치게 공격적인 조세개혁에 대한 재정적자 확대 우려 등 다수의 이견이 존재하는 상황임
 - 요약하자면, 트럼프 행정부는 대규모 감세정책을 통해 개인의 노동, 저축, 소비를 장려하는 동시에 기업의 투자를 제고함으로써 미국의 경제성장을 촉진시키고자 함

14) Committee for a Responsible Federal Budget, "Fiscal FactCheck: How Much Will Trump's Tax Plan Cost?," (<http://www.crfb.org/blogs/fiscal-factcheck-how-much-will-trumps-tax-plan-cost>)

15) Reshoring이란 제조업 기업들의 생산시설을 본국으로 유입시키는 것으로 비용상승에 대응하기 위해 생산기지 등을 해외로 진출하는 Offshoring과 대비되는 개념임

16) 국경조정세는 수입기업과 수출기업의 법인세 과세소득을 조정하는 방식으로, 수입기업에 대해서는 관련 비용의 공제를 허용하지 않아 법인세를 증가하고 수출기업에 대해서는 수출 관련 소득을 과세소득에서 제외해 법인세를 면제하는 방법임

17) 미국 공화당, "A better way," 2016.06.24

- 일부에서는 이러한 대규모 감세정책이 미국의 경제성장에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대하는 반면, 감세안으로 막대한 세수감소가 발생하여 재정적자가 심각해질 것이라는 우려도 존재함



BRIEF

공공기관 경영실적 평가제도 실증연구

최한수 부연구위원(044-414-2206)



I 배경 및 문제점

- ● 2015년 기준으로 총 316개의 기관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」으로 약칭)에 의해 ‘공공기관’으로 지정되어 있음
 - 공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중은 상당함(총자산 약 778조원, 총부채는 520조원, 당기 순이익 11.4조원)
 - 특히 이들 316개의 기관은 27만 9천 여명의 인력을 고용하고 있는데 이는 국가 행정부 공무원 정원의 약 45% 수준에 해당하는 규모(Alio, 2016)

- ● 공공기관이 국민경제에서 차지하는 경제적 비중과 고용 규모를 살펴보았을 때 공공기관의 효율적 운영은 중요한 국가 정책
 - 이를 달성하기 위한 수단으로서의 공공기관의 경영실적 평가제도(이하 ‘경평제도’로 약칭)는 정책적으로 매우 중요한 이슈

- ● 경평제도는 공공기관의 경영실적을 객관적으로 평가하여 그 결과를 기관장의 임기 및 직원의 성과급과 연동시키는 제도(기획재정부, 2016A)
 - 이는 공공기관의 경영효율성을 향상시키고 자율적이고 책임 있는 경영관행을 수립하기 위해 만들어짐(기획재정부, 2016A)
 - 경평제도의 연원은 1983년 「정부투자기관관리기본법」상의 정부투자기관 경평제도까지 거슬러 올라갈 수 있으나(이원희 · 라영재, 2015) 현재와 같은 경평제도는 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행 이후 시작

- ● 경평제도의 효과와 그 필요성에 대해서는 상반된 견해가 존재
 - 관리의 사각지대에 놓여 있던 공공기관에 현대적 경영관리기법을 적용하여 효율성과 책임성을 제고시킨 선진적인 평가관리제도로서(장지인 외, 2013) 국내의 다른 기관(금융공기업 혹은 지방공기업)뿐 아니라 다른 개발도상국에서 참고 대상(benchmarking)이 되고 있다는 긍정적 견해

- ● 본 연구의 주된 질문은 경쟁제도를 정보(information)와 유인(incentive)이라는 경제학의 기본 분석틀 안에서 이해하고 그 기능과 역할을 분석하는 것
 - 경제학적 관점에서 경쟁제도의 존재 이유를 어떻게 정당화할 수 있을까
 - 유인계약의 시각에서 경쟁제도를 어떻게 설계하는 것이 사회적으로 최적의 결과를 발생시킬까
 - 공공기관 구성원의 성과급을 평가결과에 연동되도록 설계하는 것이 과연 공공기관의 효율성과 공공성을 높여주는 결과를 가져올까
 - 경쟁제도의 설계에 있어 효율성과 공공성을 동시에 추구해야 하는 공공기관의 이중성을 어떻게 고려해야 하는 것인가

- ● 이러한 질문에 답하는 과정에서 우리는 현행 경쟁제도의 설계와 운영에 대한 규범적 평가기준과 사회적으로 바람직한 최적 경쟁제도의 설계에 정책적 시사점을 얻을 수 있음

II 분석방법 및 연구 결과

1. 분석방법

- 공공기관 임직원의 보수가 경평 결과에 영향을 받는다는 점에 착안하여 경평제도를 주인과 대리인 사이에 체결되는 유인계약의 하나로 이해하여 분석
 - 공공기관 경평제도가 갖고 있는 특성들을 가장 잘 분석해주는 이론적 틀로서, Holmström과 Milgrom이 지난 1991년 Journal of Law, Economics, & Organization에 발표한 논문 (“Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design”)에서 처음 제시한 다중(多重) 임무하의 주인-대리인 사이의 최적 계약이론을 사용
 - 여기에 계약이론 (contract theory)의 일반적 통찰을 더하여 최종적으로 현행 경평제도의 설계의 적정성을 판단하는 데 도움을 주는 몇 가지 규범적 명제들을 도출

- 명제의 내용은 다음과 같음
 - (명제 1) 도덕적 해이의 문제가 심각한 기관(예컨대 부채비율나 복리후생비 지출 수준이 높은 기관)이 경영평가에서 불이익을 받아야 한다.
 - (명제 2) 이번 기에 경영평가 점수가 좋지 않은 공공기관의 경우 다음 기에 도덕적 해이 문제를 해결하기 위해 더 많은 노력(예컨대 부채비율이나 복리후생비 개선)을 해야 한다.
 - (명제 3) 경평 결과가 효율성이나 공공성 제고를 위한 기관의 노력과 무관한 요인(기관의 크기나 업력 등)에 의해 결정되어서는 안된다.
 - (명제 4) 경평 결과가 효율성이나 공공성을 개선하기 위한 노력 수준에 대한 정확한 정보를 담고 있다고 보기 어려운 항목(리더십·책임경영범주)에 의해 크게 영향을 받아서는 안된다.

- 이와 같이 도출된 규범적 명제를 실제 데이터를 통해 검증
 - 본 연구에서는 2008년부터 2013년까지 경평의 대상이 된 공공기관 전체(총 138개 공공기관)를 분석대상으로 설정하고 공공기관 경평제도가 일종의 유인계약의 기제로 작용하는가를 실증적으로 분석함

● ● 기관유형별 분석대상 공공기관은 <표 1>과 같음

<표 1> 기관유형별 분석대상 공공기관

기관유형	기관명
시장형	부산항만공사, 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한국중부발전, 한국지역난방공사
준시장형	대한석탄공사, 대한주택보증주식회사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국관광공사, 한국도로공사, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 해양환경관리공단
위탁집행형	건강보험심사평가원, 교통안전공단, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 국제방송교류재단, 국토교통과학기술진흥원, 농림수산식품교육문화정보원, 농림수산식품기술기획평가원, 농업기술실용화재단, 대한무역투자진흥공사, 대한지적공사, 도로교통공단, 독립기념관, 선박안전기술공단, 소상공인시장진흥공단, 에너지관리공단, 우체국금융개발원, 우체국물류지원단, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 축산물안전관리인증원, 축산물품질평가원, 한국가스안전공사, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국기상산업진흥원, 한국노인인력개발원, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국디자인진흥원, 한국방송통신전파진흥원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건산업진흥원, 한국보훈복지의료공단, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국소방산업기술원, 한국소비자원, 한국수산자원관리공단, 한국시설안전공단, 한국에너지기술평가원, 한국연구재단, 한국예탁결제원, 한국우편사업진흥원, 한국원자력안전기술원, 한국인터넷진흥원, 한국임업진흥원, 한국장애인고용공단, 한국장학재단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국정보화진흥원, 한국철도시설공단, 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국해양수산연수원, 한국환경공단, 한국환경산업기술원
기금관리형	공무원연금공단, 국민연금공단, 근로복지공단, 기술신용보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 영화진흥위원회, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단, 한국원자력환경공단, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
총계	112개 공공기관

자료: 한국조세재정연구원 내부자료 이용 저자 작성

- 2012년도 공공기관 경영평가편람에 나온 공기업과 준정부기관의 지표 및 가중치기준은 <표 2>, <표 3>과 같음

<표 2> 공기업·준정부기관(중소형 제외)의 지표 및 가중치 기준

평가 범주	평가지표	공기업		준정부기관							
				위 탁 집행형		기금관리형					
						연금형		정 책 금융형		사 업 기금형	
						비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량
리더십· 책 임 경 영	1. 리더십	5		5		5		5		5	
	2. 책임경영	3		3		3		3		3	
	3. 국민평가		5		8		8		8		8
	4. 사회적기여										
	- 사회공헌	2		2		2		2		2	
	- 정부권장정책		5		5		5		5		5
	소 계	10	10	10	13	10	13	10	13	10	13
경영효율 ²⁾	1. 업무효율		8		6		6		6		6
	2. 조직 및 인적자원관리	4		4		4		4		4	
	3. 재무예산관리 및 성과 ¹⁾										
	- 재무예산관리	4		4		6		5		5	
	- 재무예산성과		6		2		4		2		1
	- 계량관리업무비		2		5		4		4		4
	4. 보수 및 성과관리										
	- 보수 및 성과관리	4		4		4		4		4	
	- 총인건비 인상률		4		4		4		4		4
	5. 노사관리	3		3		3		3		3	
소 계	15	20	15	17	17	18	16	16	16	15	
주요사업 ²⁾	소 계	15	30	25	20	22	20	25	20	26	20
전체 합계		40	60	50	50	49	51	51	49	52	48

주: 1) 기금관리형의 경우 '재무예산관리 및 성과(재무예산관리, 재무예산성과, 계량관리업무비)'는 '기금운용관리 및 성과(기금운용관리, 기금운용성과, 계량관리업무비)'로 변경됨

2) 개별 기관의 현안과제, 성과지표 도출 한계 등의 특성에 따라 세부지표별 가중치 조정

자료: 기획재정부, 『2012년도 공공기관 경영평가 편람』, 2011. 12. p.13

〈표 3〉 준정부기관 중 중소형 유형의 지표 및 가중치 기준

평가범주	평가지표	중소형	
		비계량	계량
리더십·책임경영	1. 국민평가		8
	2. 정부권장정책		5
	소 계		13
경영효율	1. 업무효율		6
	2. 재무예산성과 ¹⁾		
	- 재무예산성과 ²⁾		2
	- 계량관리업무비		5
	3. 총인건비 인상률		4
소 계		17	
주요사업 ²⁾	1. 주요사업 성과관리의 적정성	10	
	2. 주요사업 성과		20
	소 계	10	20
전체 합계		10	50

주: 1) 중소형으로 구분된 기금관리형 준정부기관의 경우 '재무예산성과'는 '기금운용 관리 및 성과'로 변경됨

2) 개별기관의 성과지표 도출의 한계 등의 특성을 고려하여 계량, 비계량 지표 가중치 조정

자료: 기획재정부, 『2012년도 공공기관 경영평가 편람』, 2011. 12, p.13

- 연도별·공공기관 유형별 표준화 순위(standardized rank)를 다음과 같이 구성함으로써 일종의 가중치 조정순위를 정의한 뒤 경영 결과의 연도별 변동성과 그 크기, 그리고 경영순위의 지속성을 확인해보고자 함

$$\text{표준화 순위: } zRank_{ijt} = \frac{Rank_{ijt}}{(\# \text{ of firms})_{jt}} \times 100$$

- $zRank_{ijt}$: t기의 j 유형 공공기관 i의 표준화 순위
- $Rank_{ijt}$: t기의 공공기관 i의 j 유형 내 순위
- $(\# \text{ of firms})_{jt}$: t기 j 유형의 공공기관의 수

- 이와 같은 표준화 순위는 거리개념을 차용하면 이해하기 쉬운데 표준화 순위는 n 개의 공공기관이 0에서 100 사이에 동일한 간격($100/n$)으로 평가점수의 순서대로 정렬한 상태라고 볼 수 있으며, 이에 최저 순위(혹은 최댓값)는 항상 100이 됨
 - 표준화 순위에서 1계단 상승은 100개의 기관 중에서는 1계단 상승을, 1,000개의 기관 중에서는 10계단 상승을 의미하는데 이와 같이 표준화 순위는 상대적인 개념을 차용하고 있기 때문에, 공공기관 유형별·연도별 비교를 가능케 한다는 장점을 지님
- 이 밖의 다른 주요 변수에 대한 기초통계량은 <표 8>에 제시되어 있음

2. 연구 결과

- (명제 1) 도덕적 해이의 기준을 부채비율과 복리후생비로 설정하였을 때, 부채비율이 높은 기관이 그렇지 않은 기관에 비해서 경영평가 결과가 좋지 않게 나오거나 복리후생비의 지출이 높다고 하여 경영평가에서 불이익을 받는 것은 아닌 것으로 확인됨
 - <표 4>를 보면 부채/자본 비율의 계수는 모두가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났으며, 이는 경영 순위나 평가등급이 부채비율에 영향을 받지 않는다는 것을 의미함
- 이는 현행 경영제도는 공공기관의 도덕적 해이를 규율하는 데 큰 역할을 하지 못하고 있는 것으로 해석 가능

〈표 4〉 공공기관의 재무정보가 경영평가 결과에 미치는 효과

	전체 표본		기금관리형 제외 표본	
	표준화 순위	평가등급	표준화 순위	평가등급
	(1)	(2)	(3)	(4)
부채/자본 비율	0.0019	-0.0001	0.0084	0.0002
	(0.0102)	(0.0006)	(0.0107)	(0.0006)
ROA(당기순이익/자산)	31.6870	1.6931	46.7246	3.2808
	(15.7616)**	(1.2237)	(18.4782)**	(1.3632)**
자산(조원)	0.6858	0.0099	0.6996	0.0105
	(0.4075)*	(0.0237)	(0.4079)*	(0.0238)
기관 업력	0.1246	0.0100	0.1328	0.0107
	(0.0932)	(0.0059)*	(0.0961)	(0.0061)*
정규직 상시근로자수(천명)	-0.4721	0.0079	-0.4569	0.0087
	(0.4946)	(0.0309)	(0.4978)	(0.0309)
정규직 1인당 복리후생비(백만원)	0.0426	-0.0315	-0.0963	-0.0501
	(0.8603)	(0.0564)	(0.8689)	(0.0570)
정규직 1인당 평균보수(백만원)	0.4823	0.0423	0.4311	0.0377
	(0.1608)***	(0.0116)***	(0.1691)**	(0.0121)***
정규직 평균근속년수	1.9999	0.1891	2.3176	0.2071
	(1.5088)	(0.1086)*	(1.5147)	(0.1088)*
(정규직 평균근속년수) ²	-0.1201	-0.0112	-0.1318	-0.0119
	(0.0650)*	(0.0046)**	(0.0654)**	(0.0046)**
기관장 출신: 정치인	-3.7461	-0.3269	-3.9216	-0.3396
	(9.1066)	(0.5678)	(9.1282)	(0.5685)
기관장 출신: 관료	9.2688	0.4619	8.1155	0.3927
	(3.6205)**	(0.2371)*	(3.7197)**	(0.2435)
공공기관 유형 더미	YES	YES	YES	YES
연도별 시간 고정효과	YES	YES	YES	YES
R^2 / LR χ^2	0.11	54.25	0.11	49.28
N	289	289	269	269

주: 1. 괄호 안의 값은 표준오차를 의미

2. *, **, ***는 각각 1%, 5%, 1%의 유의수준을 의미

자료: 저자 작성

●● (명제 2) 이번 기에 경영평가 결과가 좋지 않았다고 해서 다음 기에 부채비율이 낮아지는 현상은 발견 할 수 없었음

- <표 5>와 <표 6>의 (1)열과 (2)열은 직전 연도의 표준화 순위 혹은 경영등급이 현재의 부채/자본 비율의 변화에 영향을 주지 않는다는 것을 보여줌

<표 5> 경영평가 결과가 주요 재무정보에 미치는 효과(전체 표본)

	부채/자본 비율		ROA		정규직 1인당 복리후생비		정규직 1인당 평균보수	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
표준화 순위 _{t-1}	0.0131 (0.2115)		0.0005** (0.0003)		0.0014 (0.0044)		0.0973*** (0.0259)	
경영평가 A등급 더미 _{t-1}		-7.2873 (33.5689)		0.0446 (0.0398)		-0.0875 (0.7206)		15.4277*** (4.2058)
경영평가 B등급 더미 _{t-1}		2.2850 (31.6113)		0.0194 (0.0373)		-0.3233 (0.6790)		9.7024** (3.9630)
경영평가 C등급 더미 _{t-1}		-5.1297 (32.0488)		0.0060 (0.0379)		-0.0440 (0.6876)		9.2905** (4.0132)
경영평가 D등급 더미 _{t-1}		-9.6596 (36.5716)		-0.0028 (0.0434)		-0.5352 (0.7810)		3.5441 (4.5582)
기관 업력	-0.3464 (0.3059)	-0.3601 (0.3094)	0.0002 (0.0004)	0.0002 (0.0004)	0.0107* (0.0065)	0.0112* (0.0065)	-0.0151 (0.0385)	-0.0072 (0.0382)
기관장 출신: 정치인	-6.6384 (35.8361)	-3.9366 (36.2797)	-0.0323 (0.0422)	-0.0348 (0.0428)	-0.0291 (0.6686)	-0.0473 (0.6727)	-1.9269 (3.9717)	-2.5420 (3.9262)
기관장 출신: 관료	11.1788 (12.6913)	9.6762 (13.0376)	-0.0035 (0.0151)	-0.0007 (0.0156)	0.0962 (0.2636)	0.1121 (0.2697)	-3.9099** (1.5656)	-3.3445** (1.5742)
공공기관 유형 더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
연도별 시간 고정효과	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
R^2	0.01	0.02	0.06	0.06	0.03	0.04	0.29	0.32
N	191	191	186	186	207	207	207	207

주: 1. 괄호 안의 값은 표준오차를 의미

2. *, **, ***는 각각 1%, 5%, 1%의 유의수준을 의미

3. 경영평가 등급더미는 E등급이 기준등급(base)

자료: 저자 작성

〈표 6〉 경영평가 결과가 주요 재무정보에 미치는 효과(기금관리형 제외 표본)

	부채/자본 비율		ROA		정규직 1인당 복리후생비		정규직 1인당 평균보수	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
표준화 순위 _{t-1}	0.0015 (0.2226)		0.0005 (0.0003)*		0.0014 (0.0048)		0.0881 (0.0281)***	
경영평가 A등급 더미 _{t-1}		-9.1824 (34.9607)		0.0500 (0.0407)		-0.1746 (0.7614)		14.3889 (4.3217)***
경영평가 B등급 더미 _{t-1}		2.3762 (32.7117)		0.0150 (0.0379)		-0.2437 (0.7124)		9.9379 (4.0437)**
경영평가 C등급 더미 _{t-1}		-4.9988 (33.1267)		0.0084 (0.0384)		-0.0856 (0.7215)		9.6619 (4.0950)**
경영평가 D등급 더미 _{t-1}		-10.0149 (37.7553)		-0.0024 (0.0440)		-0.4948 (0.8223)		3.9387 (4.6672)
기관 업력	-0.3475 (0.3202)	-0.3567 (0.3239)	0.0002 (0.0004)	0.0002 (0.0004)	0.0113 (0.0070)	0.0114 (0.0071)	-0.0213 (0.0404)	-0.0153 (0.0400)
기관장 출신: 정치인	-6.6321 (36.9936)	-3.9262 (37.4575)	-0.0325 (0.0428)	-0.0355 (0.0434)	-0.3174 (0.8059)	-0.3367 (0.8158)	-4.7126 (4.6622)	-5.4401 (4.6304)
기관장 출신: 관료	12.0777 (13.3794)	10.0516 (13.8267)	-0.0011 (0.0157)	0.0036 (0.0163)	0.2092 (0.2915)	0.2070 (0.3011)	-3.7497 (1.6862)**	-3.2248 (1.7092)*
공공기관 유형 더미	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
연도별 시간 고정효과	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
R^2	0.01	0.02	0.04	0.05	0.04	0.04	0.29	0.32
N	179	179	174	174	179	179	179	179

주: 1. 괄호 안의 값은 표준오차를 의미
 2. *, **, ***는 각각 1%, 5%, 1%의 유의수준을 의미
 3. 경영평가 등급더미는 E등급이 기준등급(base)

자료: 저자 작성

- (명제 3) 경영평가의 결과가 기관의 설립 목적을 달성하기 위한 노력과 상관없는 요인들의 영향을 받음
 - 앞의 <표 4>에서 경평결과가 해당 기관의 효율성이나 공공성을 높이기 위한 노력과 무관한 요인에 영향을 받는 현상을 보여주고 있음
 - 자산의 크기가(10%의 유의수준에서) 평가 결과에 영향을 줌. 즉 자산의 규모가 큰 공공기관이 중소규모의 자산을 보유하고 있는 공공기관에 비해 경영평가에서 보다 유리한 결과를 얻는 것이 확인됨
 - 공공기관의 업력(age)도 경평결과에 영향을 미침. 즉 해당 기관의 설립연도가 오래되었을수록 평가에서 좋은 결과를 받음. 현재와 같은 틀을 갖춘 경영평가의 시행 역사가 최소 10년 이상 되었다는 점을 감안하면 이는 업력이 오래된 기관일수록 경영평가의 경험이 내부에 축적되어 있을 가능성이 높고 이것이 경평결과에 영향을 미친 것으로 해석할 수 있음

- (명제 4) 공공기관의 노력에 대한 제대로 된 정보를 담고 있다고 보기 어려운 지표가 경영평가 결과의 순위에 가장 큰 영향을 줌
 - <표 7>에서 기간 1에서는 리더십 지표가 순위에 미치는 영향은 가장 큰 것으로 나타났으며, 기간 2에서도 리더십 지표의 중요도가 상대적으로 매우 높다는 것을 알 수 있음
 - 비계량지표의 계수가 계량지표의 계수들보다 상대적으로 크다는 것을 알 수 있는데, 이는 비계량지표가 계량지표들보다 경영평가의 결과에 미치는 영향이 상대적으로 크다는 것으로 볼 수 있음
 - 양적으로 측정하기 어려워 측정오차가 큰 지표들, 즉 리더십·책임경영 혹은 비계량 지표들이 경평 결과에 더욱 주요한 요인으로 작용하고 있다는 것을 매우 일관되게 보여주고 있음

〈표 7〉 경영평가 순위의 결정요인 분석

변수	종속변수: (유형 내) 표준화 역순위	
	기간 1: 2008년~2010년	기간 2: 2011년~2013년
리더십(계량)		4.0567*** (0.9937)
경영효율(계량)		4.6201*** (0.5384)
주요사업(계량)	4.9797*** (0.2552)	3.1667*** (0.5627)
리더십(비계량)	7.3128*** (1.0788)	4.7511** (2.1322)
경영효율(비계량)	5.3011*** (0.6889)	7.3045*** (1.5143)
주요사업(비계량)		5.5456*** (0.9085)
공공기관 유형 더미	YES	YES
연도별 시간 고정효과	YES	YES
R2	0.71	0.85
관측치	184	186

주: 1. 괄호 안의 값은 표준오차를 의미
 2. *, **, ***는 각각 1%, 5%, 1%의 유의수준을 의미
 자료: 한국조세재정연구원 내부자료 이용 저자 작성

Ⅲ 정책적 시사점

1. 경영평가제도의 운영목적에 대한 제안

- ● **현행 경평제도는 공공기관으로 하여금 변화하는 경영환경에 신속한 대처를 어렵게 만드는 방식으로 설계되어 있음**
 - 변화 대처 노력에 원칙적으로 어떠한 가중치도 부여하고 있지 않기 때문
 - 현행 제도하에서 경평성과급은 노동시장에서 최고 경영진의 스톡옵션 계약과 같은 역할을 할 수 없음
 - 문제는 지난 30년 이상 운영되어온 경평제도의 틀을 바꾸는 것은 많은 시간과 노력을 필요로 한다는 것임
 - 이러한 평가지표의 경직성에서 비롯된 비효율성으로 인해 경평제도의 유인계약적 역할은 크게 약화될 수밖에 없음

- ● **만약 정부가 현행 경평제도의 평가들을 그대로 유지하고 싶다면 경평제도의 목적을 공공기관의 도덕적 해이에 대한 통제장치로 제한하고 운영해나가는 것이 타당함**
 - 예컨대 경평제도의 평가지표를 부채비율이나 복리후생비와 같은 몇 가지 객관적 재무지표로 한정된 뒤 그 수준에 따라 기관에 페널티를 부과
 - 기관의 부채비율이나 복리후생비 같은 운영비용의 상승을 방지할 경우 이후 국가재정에도 상당한 부담 요인이 될 수 있다는 점에서 이러한 규제의 필요성은 충분히 인정되며 이 경우 공공기관의 경영효율성의 향상은 도덕적 해이에서 기인하는 비효율을 줄임으로써 이루어질 수 있음
 - 현행 제도의 틀을 유지하는 가운데 그 평가지표들을 간결하게 만듦으로써 새로운 성과평가제도 도입에 따른 사회적 비용을 줄일 수 있음
 - 평가대상자인 공공기관으로 하여금 이들이 성취해야 할 목표를 분명히 함으로써 제도에 대한 순응성을 높여주어야 함. 이러한 개선방향은 최근 경영의 운영방향을 부채관리와 방만경영 평가 강화에 두는 정부의 정책기조와도 일치함

2. 경영평가지표 설계의 문제

- ● 경영 결과가 비본질적 요인에 의해 영향을 받는 상황을 개선하기 위해 평가지표를 더욱 축소하고 평가내용도 최대한 단순해지도록 재설계하는 것이 필요함
 - 유인계약이 효과적으로 작동하기 위해 필요한 가장 중요한 전제조건 중 하나는 성과지표들이 대리인의 노력 수준의 변화를 제대로 반영해야 함
 - 실제 기관의 노력 수준을 반영한다고 보기 어렵거나 기관의 고유 목적사업을 통해 달성하고자 하는 공공성과 직접 관련이 없는 지표들은 평가항목에서 과감하게 제외할 필요가 있음 (고객만족도, 리더십, 정부 권장정책 지표 등이 그 대표적 예)
 - 공공기관의 인력이나 자산 크기, 그리고 업력처럼 경영에 대한 단기적 대응 능력과 관련이 있는 요인들이 경영결과에 영향을 주어서는 안됨
 - 실제 재무정보가 아닌 ‘조정된’ 재무정보나 ‘목표치 결과’에 근거한 평가방식은 기관의 장기적 재무건전성에 대한 부정확한 정보를 제공해주는 결과를 가져온다는 점에서 개선할 필요가 있음
- ● 현재처럼 경영성과급의 크기가 리더십이나 책임경영처럼 공공기관의 노력 수준에 대한 부정확한 정보를 제공해주는 지표에 의한 결정이 지속된다면 경영성과급의 크기를 줄여나가거나 일정한 경우 폐지하는 것이 사회적으로 최적일 수 있음을 고려해야 함

3. 경영평가성과급 설계에 대해

- ● 현행 제도는 기관유형에 따라 월 기본급의 100%에서 300% 이내의 성과급을 받는데, 성과급의 크기가 클 뿐만 아니라 기관 간 격차가 과도하다는 견해가 많음
 - 라영재 · 윤태범(2013)이 준정부기관 종사자들을 상대로 실시한 여론조사에 따르면 기관 사이에 경영성과급의 규모 및 기관 간 격차를 개선해야 한다는 견해가 거의 50% 비중을 차지했음

- Holmström and Milgrom(1991)이 말하는 것처럼 측정이 용이한 것과 측정이 불가능한 것을 나누어 각각의 주체에게 일을 맡기는 아이디어를 경쟁성과급의 설계에 적용할 필요가 있음
- 즉 해당 기관의 활동이 평가하기 어려운 것이라면 아예 경쟁성과급을 폐지하고 기본급만을 주는 방식을 채택해야 하며 반대로 경쟁보다 해당 기관의 활동을 평가할 수 있는 더 좋은 기제(예컨대 상장공기업의 경우 주가)가 있다면 이들 기관 역시 경쟁 대상에서 제외하여 자연스럽게 경쟁의 대상 기관을 재조정하는 결과를 가져와야 함

〈표 8〉 주요 재무정보의 기초통계량

변수명	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
부채/자본 비율	297	14.8676	162.3401	-530.559	2421.092
ROA(당기순이익/자산)	289	0.021806	0.109946	-0.90125	0.761841
자산(억원)	297	242.8653	4059.902	0.001204	69973.19
정규직 1인당 평균보수액(백만원)	318	64.91797	12.37033	35.894	101.021
정규직 1인당 복리후생비(백만원)	318	1.666072	1.939957	0.015	15.442
정규직 상시근로자수(천명)	318	1.563577	3.720349	0.0498	29.732
정규직 평균근속년수(년)	318	12.97264	4.553116	0.81	22.79
공공기관 업력(년)	320	23.38125	20.05349	0	105
기관장출신 더미					
정치인	320	0.04375	0.204859	0	1
관료	320	0.528125	0.49999	0	1
공공기관 유형 더미					
기금관리형	320	0.134375	0.341589	0	1
시장형	320	0.13125	0.338202	0	1
위탁집행형	320	0.596875	0.4912937	0	1
준시장형	320	0.1375	0.344914	0	1

| 참고문헌 |

- 기획재정부, 「2015년도 공공기관 경영실적 평가결과 확정」, 2016A.
- _____, 「2016년도 공기업 · 준정부기관 예산집행지침」, 2016B.
- 라영재 · 윤태범, 『공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 이원희 · 라영재, 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』, 한국조세재정연구원, 2015.
- Hölmstrom, Bengt. and Paul Milgrom, “Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design,” *Journal of Law, Economics, & Organization* 7 (1991), 24-52.

<웹 사이트>

- “공기업 경영평가 점수 포기하더라도 인천공항 보안 비용 충분히 쓸 것”, 『조선일보』 2016년 2월 3일(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/02/03/2016020300349.html(2016년 10월 17일 접속))



BRIEF

우리나라 에너지세의 분배효과 연구

이동규 부연구위원(044-414-2212)



I 배경 및 문제의식

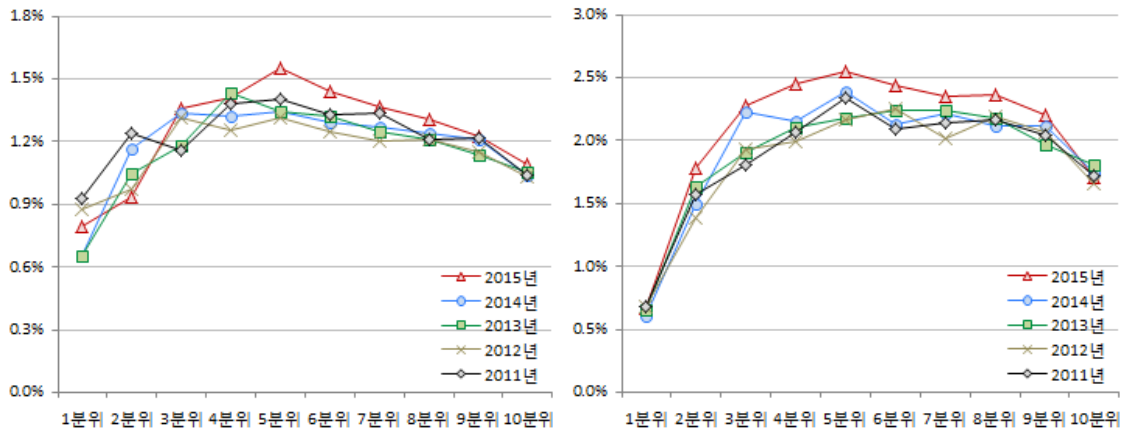
- ● 우리는 환경 보전의 사회적 요구가 높아지는 시대에 살고 있으며, 이 문제에 대한 적극적인 해결 노력이 필요함
 - 지구 온난화와 같은 환경 문제는 삶의 질 향상의 측면을 넘어서 인류의 생존권까지 위협하는 상황임
 - 이러한 시대적 · 사회적 여건은 에너지세제를 더욱 강화시켜 그 교정적 기능이 적극적으로 발휘되도록 요구함
- ● 조세제도에 대한 평가기준은 전통적으로 효율성이 가장 주요한 요소였으나, 현대 사회에서는 그에 못지않게 형평성이 주요한 항목으로 자리함
 - 세제를 여러 세목이 조합된 시스템으로 보고 효율성이나 형평성을 전체적인 구조에서 평가해야 하나, 개별 세목에서조차 이 두 가지 특성을 모두 평가의 기준으로 삼는 경우를 빈번히 보게 됨
 - 에너지세제는 교정적인 기능이 주된 목적이므로 효율성이 그 평가기준이 되어야 하나 형평성의 잣대로 제도 강화를 반대하는 시각도 존재함
 - 간접세는 역진적이라는 일반론에 기반하여 에너지세제의 강화를 반대하는 주장이 있음
 - 따라서 현실적으로 에너지세제를 강화하기 위해서는 효율성을 극대화하려는 노력과 함께 분배상으로도 그 한계를 개선하려는 노력이 필요함
- ● 본 연구는 우리나라 에너지세제의 형평성 수준을 먼저 파악하고 어떤 방향으로 세제를 강화하는 것이 분배상으로도 더 도움이 될 수 있는지 살펴봄
 - 일반적으로 간접세가 역진적이라고는 하나 에너지세도 항상 역진적이라고 단정지을 수는 없으며, 따라서 우리나라 에너지세제의 형평성 수준을 먼저 파악하는 것이 필요함
 - 향후 에너지세제를 강화할 경우에 대한 몇 가지 시나리오를 가정하고 각 시나리오별 분배효과를 추정하여 그 정책적 시사점을 도출함

II 분석 결과

- 계층별 에너지세 세부담 현황과 에너지세제 개편 시 예상되는 분배효과를 분석하기 위하여 미시모의실험분석(micro-simulation analysis)과 투입-산출분석(input-output analysis)을 활용함
 - 우리나라 에너지세제의 계층별 세부담 현황분석을 위해 미시모의실험방법을 활용하였고, 에너지세제 개편 시 분배효과 분석은 미시모의실험과 투입-산출분석방법을 결합하여 사용함
 - 분석을 위해 미시모의실험에는 통계청의 최근 5개년 『가계동향조사』를, 투입-산출분석에는 한국은행의 가장 최근 산업연관표인 2013년 『산업연관표』를 실증자료로 사용함
 - 에너지세 세부담 현황분석 시에는 OECD 국가들과의 비교가능성을 위해 Flues and Thomas (2015)와 동일한 용어개념과 산식을 적용함

가. 계층별 에너지세 세부담 수준

[그림 1] 우리나라의 분위별 수송용 연료 세부담률 추이(소득기준(左), 지출기준(右))

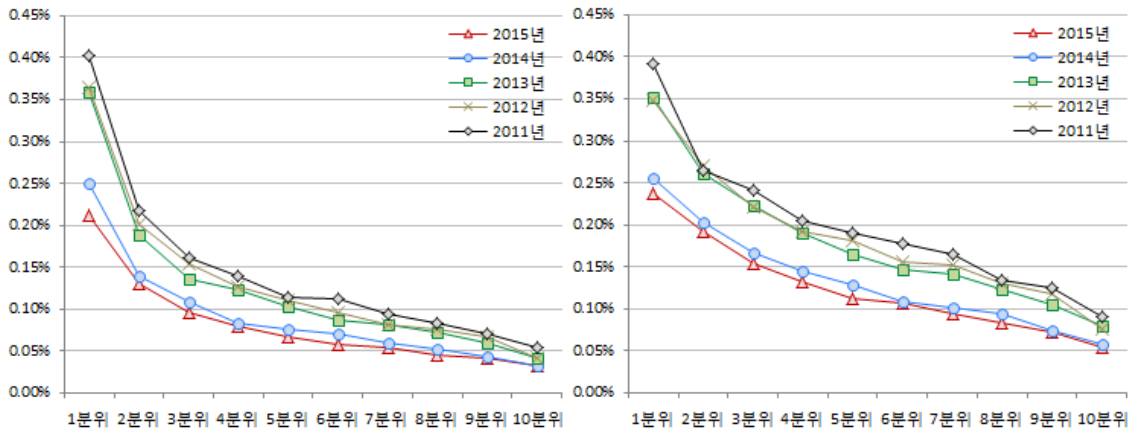


자료: 이동규·김승래(2016) p.55 [그림 IV-3]

- 우리나라의 수송용 연료에 대한 소득(및 지출)분위별 세부담은 역U자형에 가까운 모양을 가지는 것으로 분석됨

- 저소득(지출) 계층에서 명확한 누진성을 보이고 있으며, 고소득(지출) 계층에서는 약한 역진성이 나타남
 - 2015년 OECD의 보고서(Flues and Thomas, 2015)에서 추정된 OECD 회원국 중 21개국 평균 수송용 연료의 계층별 세부담에서도 완만한 역U자 형태가 나타나며, 우리나라는 그 평균 결과보다 중간 계층 이하에서 더 누진성이 강하게 나타남
 - 이는 자가차량 이용에 대해 대중교통이라는 대체재가 존재하여 자가차량 이용비용이 증가할 경우 대중교통을 이용함으로써 세부담에서 벗어날 수 있기 때문으로 판단됨
- ● 2014년부터 진행된 저유가 기조에도 불구하고 휘발유와 경유는 최근 그 세부담률이 더 증가함
- 저유가 기조임을 감안할 때, 가격 하락 수준보다 가격 하락에 따른 소비 증가 수준이 더 커서 총소비액이 증가하는 양상으로 평가됨

[그림 2] 우리나라의 분위별 가정용 연료 세부담률 추이(소득기준(左), 지출기준(右))

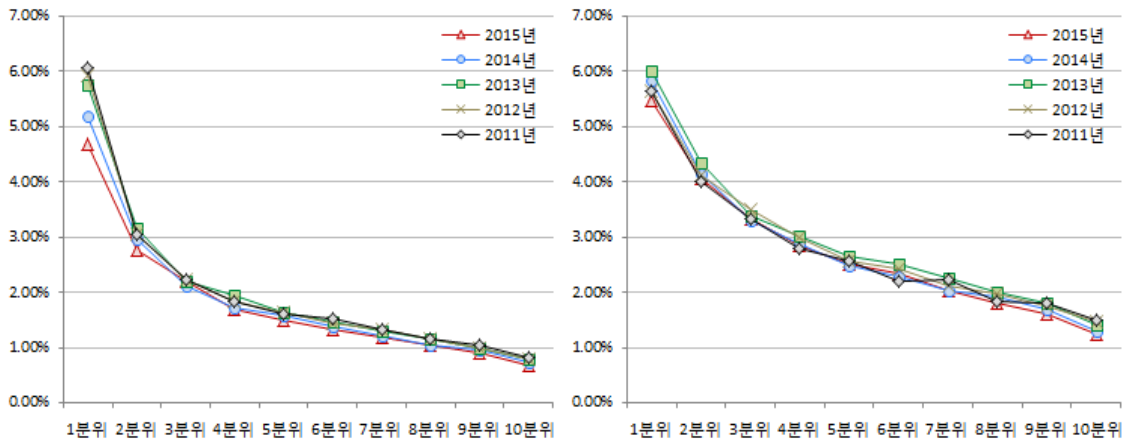


자료: 이동규·김승래(2016) p.57 [그림 IV-7]

- ● 수송용 연료에 대한 누진성에 반해, 가정용 연료와 전기요금은 역진성이 명확히 드러남
- 소득 및 지출기준 모두 전 계층에서 역진적으로 분석되었으며, 저소득(지출) 계층에서 그 역진도가 더 큰 것으로 나타남

- 이러한 현상은 OECD 대부분의 국가에서도 유사하게 나타나고 있으며, 이는 가정용 연료나 전기 소비량이 소득이나 지출수준에 대해 비탄력적으로 반응하기 때문으로 판단됨
- 저소득자도 생활에 필요한 일정 수준의 연료 소비는 불가피하고, 소득이 증가하더라도 소득이 증가한 만큼 적극적으로 소비량을 늘리지 않는 필수재로서의 특징을 보여줌

[그림 3] 우리나라의 분위별 전기요금 부담률 추이(소득기준(左), 지출기준(右))



자료: 이동규·김승래(2016) p.59 [그림 IV-9]

- 가구특성별 세부담 효과를 분석한 결과, 에너지 소비량에 가장 큰 영향을 주는 것은 소득으로 판단됨
 - 수송용 연료 사용량은 차량 보유대수의 역할이 크지만, 차량 보유대수도 소득과 상관성이 높다는 점에서 결국 수송용 연료의 소비량도 소득의 역할이 절대적인 것으로 평가됨
 - 가정용 연료나 전기의 경우에는 소득 이외에도 가구원 수나 가구의 연령이 많을수록 소비량이 증가함
 - 가정용 연료나 전기는 한 사람이 최소한 사용하게 되는 필요적인 소비 수준이 있다는 점과 고령자일수록 일터보다는 집에서 보내는 시간이 길 가능성이 높다는 점을 감안할 때 일반상식과 부합하는 결과라 할 수 있음

나. 에너지세제 개편 시나리오별 분배효과

- ● 에너지세제 개편 시나리오로는 기본적인 정책대안 네 가지와 각 정책대안을 세수중립적으로 조정한 대안 네 가지 등 총 8개의 시나리오를 사용함
 - 기본적인 정책대안은 각각 다음과 같음
 - 연료별 온실가스 배출량에 따라 각 연료에 탄소세를 부과하는 방안(A안)
 - 경유에 대한 과세를 강화하는 방안(B안)
 - 발전용 유연탄에 대한 과세를 강화하는 방안(C안)
 - 전기에 대해 소비세를 과세하는 방안(D안)
- ● 세수중립적 대안들은 각 기본 시나리오에 대해 과세 강화에 따라 증가하는 추가세수의 규모가 모든 대안에서 1조원으로 동일하게 되도록 세율을 조정한 시나리오임(A', B', C', D'안)
- ● 기본 4개 시나리오 가운데에서는 전기에 대한 소비세 과세(D안)가 분배적 형평에 대한 손실이 가장 작게 나타남
 - D안이 세수효과와 물가 상승효과가 가장 작았고, 지니계수 상승도 가장 낮아 분배적으로 손실이 가장 작은 것으로 예상됨
 - 기본 4개 시나리오 중에서는 C안(발전용 유연탄에 대한 과세 강화)이 세수효과와 물가 상승효과가 가장 크고 지니계수도 가장 크게 상승하여 소득분배수준도 가장 악화시키는 것으로 나타남
- ● 추가 세수 규모를 1조원으로 동일하게 조정한 정책대안들 가운데에서는 모든 연료에 배출량에 따라 탄소세를 부과하는 방안(A'안)이 분배 측면에서 가장 긍정적인 효과를 가지는 것으로 나타남
 - A'안이 물가 상승효과가 가장 낮고, 지니계수의 증가분도 가장 낮은 것으로 분석됨
 - 형평성이 가장 낮은 방안은 기본 시나리오의 결과와 마찬가지로 C안으로 나타남
 - 물가 상승효과나 지니계수 증가분 모두 가장 높은 것으로 예상됨

Ⅲ 정책제언

- (제언 1) 수송용 연료에 대한 에너지세의 교정적 기능을 강화하는 정책은 효율성 측면에서뿐 아니라 형평성의 관점에서도 오히려 긍정적인 측면이 있음
 - 수송용 연료에 대한 에너지세 강화는 특히, 저소득층부터 중위 소득층 사이에서 효율성과 형평성을 동시에 개선시킬 수 있음

- (제언 2) 가정용 연료나 전기에 대한 에너지세제는 교정적 기능에 충실하도록 설계하고, 취약계층에 대한 재정지원을 통해 에너지세제로 인한 분배 측면의 부정적 효과를 완화시키는 것이 필요함
 - 가정용 연료나 전기는 저소득자들도 필수적으로 사용해야 하는 수준이 있기 때문에 에너지세제만으로는 역진성을 피할 수 없으며 분배 측면은 악화될 것임
 - 따라서 에너지세제는 효율성을 높이는 데에 집중하고, 형평성을 높이기 위해 재정지원이 조합을 이루는 것이 합당할 것임
 - 이때, 지원방식은 가격지원이 아닌 소득지원의 형태가 되어야 에너지세제 고유의 효율성을 저해하지 않고 분배문제도 개선할 수 있음
 - 가격지원을 할 경우, 에너지 소비 절약의 동기를 부여하지 않기 때문에 에너지세제의 효율성이 저하될 가능성이 높음

- (제언 3) 향후 에너지세제 개편은 특정 에너지원에 대한 과세만 강화하기보다는 연료별 사회적 비용에 따라 세금을 부과하는 방향으로 이루어지는 것이 더 적절할 것으로 보임
 - 시나리오 분석 결과를 볼 때, 특정 에너지원에 대한 과세 강화보다는 연료별 외부효과에 비례하여 과세되는 것이 교정적 기능뿐 아니라 분배 측면이나 물가관리 측면에서도 상대적으로 부정적인 효과를 줄일 것으로 보임

IV 기대효과

- ● 수송용 연료에 대한 에너지세 강화로 효율성과 형평성이 동시에 개선될 것으로 기대되며, 가계부담을 줄이기 위해 세율을 낮출 경우 소비 증가효과가 커서 오히려 세부담률을 상승시키는 결과를 가져올 수 있음
 - 수송용 연료는 중·저분위에서 누진적인 것으로 확인된바, 에너지세제가 비록 간접세라 하더라도 에너지세제로 교정효과와 분배효과를 모두 얻을 가능성이 큼
 - 최근 유가하락 시기에 세부담률이 증가한 실증결과는 세율을 낮추어 가격을 내릴 경우 가계는 소비를 늘려 세부담액이 증가할 가능성이 있음을 암시함

- ● 향후 에너지에 대한 과세를 강화할 경우, 분배 측면의 부정적인 효과를 피하기는 어려우나 증가한 세수를 재분배를 위한 재정정책에 활용할 경우 부정적 효과는 충분히 상쇄될 것으로 기대됨
 - 시나리오 분석 결과를 볼 때, 에너지세제 개편이 소득분배에 미치는 부정적인 효과는 세수 규모 대비 상대적으로 크지 않을 것으로 추정됨
 - 따라서 세수 증가분의 일정 부분을 소득재분배에 활용한다면 형평성 악화의 문제는 해소될 수 있을 것으로 예상됨

- ● 결국, 증가한 세수를 소득재분배에 적절히 활용한다면 향후 환경세의 기능을 강화하는 세제개편은 효율성과 형평성 양 측면 모두에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 정책 대안이 될 수 있음

| 참고문헌 |

- 이동규 · 김승래, 『우리나라 에너지세의 분배효과 연구』, 연구보고서 16-04, 한국조세재정연구원, 2016.
- Flues, F. and A. Thomas, “The distributional effects of energy taxes,” OECD Taxation Working Papers, No. 23, OECD Publishing, Paris, 2015. (<http://dx.doi.org/10.1787/5js1qwkqrbv-en>)



BRIEF

다국적기업 이자공제제도 개선방향 연구

홍성훈 부연구위원(044-414-2222)

정재호 선임연구위원(044-414-2120)



I 다국적기업의 세금회피와 국제적 대응

- ● 다국적기업은 세금 부담을 축소하기 위해 계열사들의 지배구조와 거래구조를 복잡하게 조직하여 운영하고 있으며, 국가별 상이한 세법과 조세조약의 취약부분을 이용하여 세 부담을 낮추는 전략을 취하고 있음
 - 다국적기업을 여러 계열사들을 포함하는 기업 그룹으로, 계열사들을 복잡한 구조로 운영하고 있는 것에는 다양한 이유가 있지만, 세금 부담을 줄이려는 노력도 중요한 이유 중 하나로 들 수 있음
 - 다국적기업 그룹의 조세전략은 국가마다 상이한 세법과 조세조약에서 취약한 부분을 이용하는 방식으로 구성

- ● 국가별 세법과 조세조약을 이용하기 때문에 법 규정을 준수하고 있다고 볼 수 있지만, 법 규정의 취약한 부분을 이용하기 때문에 법의 원래 취지 및 법에 대한 사회의 도덕적 관점과 배치되는 상황이 발생할 수 있음

- ● 최근 여러 주요국의 정부와 국제기구는 조세회피에 악용될 여지가 있는 취약한 국제조세제도를 보완하려는 움직임을 보이고 있음
 - 주요국의 정부와 국제기구에서는 다국적기업 등의 조세회피 전략에 남용될 여지가 있는 취약한 국제조세제도를 보완하고자 함
 - OECD/G20에서 추진해온 세원잠식 및 소득이전(BEPS; Base Erosion and Profit Shifting) 방지 프로젝트가 대표적인 사례
 - 다국적기업 그룹의 다양한 조세회피 전략 중에서도 특히 계열사 간 차입거래 및 이자지급을 통한 전략을 방지하는 문제가 큰 관심을 받고 있음

II 다국적기업의 세금회피 전략

- 다국적기업 그룹이 계열사 간 차입거래 및 이자지급을 통해 세금을 줄일 수 있음
 - 기업의 자금조달에 있어 차입을 한 경우에는 채권자에게 이자를 지급하고, 출자를 받은 경우에는 주주에게 배당을 지급
 - 많은 국가에서 기업에 법인세 부과 시 이자를 비용으로 간주하여 과세소득에서 이자비용에 대해서는 공제하고 있으나, 배당에 대해서는 대체로 비용 공제를 허용하지 않음
 - 그러므로 기업은 재무구조를 선택할 때 출자보다는 차입으로 자금을 조달하여 이자비용을 공제받고 세금을 줄일 수 있음

- 장기적이고 안정적으로 차입금을 조달하여 재무적 불확실성을 관리하고자 특수관계인 (즉 대주주 또는 계열사)으로부터 차입함
 - 개별 기업의 입장에서 아무리 세금을 줄일 수 있다고 하더라도 차입금을 무제한적으로 확대할 경우 재무 건전성의 문제가 발생할 수 있음
 - 그러므로 마치 주주로부터 출자를 받는 것처럼 장기적이고 안정적으로 차입금을 조달하여 재무적 불확실성을 관리하는 것이 중요
 - 안정적인 차입금 조달 방법 중 하나가 특수관계인(즉 대주주 또는 계열사)으로부터의 차입임

- 국가별로 법인세율에 차이가 있는 상황에서 이자비용 공제, 전략적인 이자율(이전가격) 산정, 혼성금융상품 거래, 거주국 과세이연 등을 결합하여, 다국적기업 그룹이 계열사 간 차입거래 및 이자지급을 통해 세금을 회피할 수 있음
 - 저세율국에 있는 계열사와의 차입 계약에서 이자율을 시장이자율보다 높게 책정하면 더 많은 수익을 저세율국으로 이전할 수 있음
 - 차입 계약시 부채·자본 혼성금융상품을 이용하여 지급국(고세율국)의 계열사에서는 이자비용을 공제받으면서 수취국(저세율국)의 계열사에서는 과세소득에 포함되지 않도록(익금불산입 되도록) 하면, 이자 지급을 통해 이전된 소득에 대해 국제적으로 세금을 전혀 부담하지 않는 것도 가능함

- 몇몇 그룹은 저세율국의 계열사에 소득을 유보하여 모회사의 소득이 감소하고 주주에게 지급하는 배당도 감소하여 주식 가치가 하락하는 것을 방지하기 위해, 저세율국 계열사로부터 모회사가 자금을 차입하여 자사주를 매입
- 저세율국 계열사로부터의 차입과 자사주 매입을 결합하여, 거주국 조세회피의 대표적인 방법 중 하나인 과세이연으로 인한 주식 가치 하락의 가능성을 방지

Ⅲ 우리나라 및 국가별 이자공제제한 제도 현황

- 우리나라는 ‘과소자본세제’라는 이름으로 이자공제제한제도를 운영 중이지만, 현 제도는 최근 국제적인 제도의 형태와는 차이를 보이고 있음
 - 출자금 대비 차입금의 비율에 한도를 설정하여, 한도를 넘어서는 차입금에 대해 지불하는 이자를 비용으로 인정하지 않고 배당으로 간주하여 법인소득에 대해 과세하도록 함
 - 한도가 상대적으로 낮고 초과분 이자를 배당으로 간주한다는 점에 있어 상당히 강한 과소자본세제를 갖추고 있다고 볼 수 있으나 최근 OECD를 비롯한 국제기구에서 논의하고 있는 제도의 형태와는 약간의 차이를 보이고 있음
 - 최근의 국제적 논의에서는 주로 출자금 대비 차입금의 비율로 한도를 두는 것이 아니라, 소득(EBITDA; 이자, 세금, 감가상각비 차감 전 소득) 대비 이자비용의 비율을 기준으로 한도를 설정하는 방안을 논의 중임
 - 비율을 계산할 때 개별 기업 기준으로 보거나 그룹 전체를 기준으로 보는 방법 등 다양한 한도 설정 방법을 고려할 필요가 있음
 - OECD/G20의 BEPS 방지 프로젝트의 Action 4 보고서에서 다루고 있음
- 미국은 1986년부터 소득잠식(earnings stripping) 방지규정을 도입하였으며, 자기자본 대비 부채비율이 150%를 초과하는 기업에 대해서는 EBITDA의 50% 이하로만 이자지급액을 비용으로 인정하고 있음
 - 자기자본 대비 부채비율이 150%를 초과하는 기업에 대해서는 EBITDA의 50% 이하로만 이자지급액을 비용으로 인정하여 소득에서 공제하도록 허용하고, 50%를 초과하는 이자는 공제를 허용하지 않고 있음
 - 자기자본 대비 부채비율이 150% 이하인(이른바 ‘세이프 하버’ 규정을 충족하는) 기업에 대해서는 이자비용 공제에 제한을 두지 않음
- 독일도 2008년부터 소득잠식(earnings stripping) 방지 규정을 도입하였으며 부채비율과 EBITDA 비율에 따라 공제를 허용하고 있음

- 다국적기업 그룹의 독일 계열사가 그룹의 평균적인 부채비율을 감안한 기준(그룹 평균 부채 비율에 2%p를 더한 값)보다 낮은 부채비율을 유지하고 특수관계인에게 지급하는 이자비용이 EBITDA의 10% 이하이면 공제에 제한없음
 - 이상의 두 가지 조건을 만족하지 못하는 경우에는 EBITDA의 30% 이하인 이자에 대해서만 공제를 허용하고, 30%를 초과하는 이자는 공제를 부인
- ● 일본은 출자금 대비 차입금의 비율 및 EBITDA 대비 이자비용의 비율을 모두 기준으로 공제하고 있음
 - 2013년 이전에는 출자금 대비 차입금의 비율만을 기준으로 하였고, 2013년부터는 두 기준을 함께 고려하여 공제 제한 여부를 결정하고 있음
 - 구체적으로 출자금 대비 차입금의 비율이 3배를 초과하는 경우의 초과분 차입금에 대한 이자지급액과 EBITDA 대비 이자비용의 비율이 50%를 초과하는 경우의 초과분 이자지급액을 비교하여, 더 큰 금액의 이자에 대해 공제를 부인
- ● 제도는 출자금 대비 차입금의 비율로 삼느냐 또는 EBITDA 대비 이자비용의 비율로 삼느냐에 따라 차입 또는 이자지급의 대상을 특수관계인으로만 제한하느냐에 따라 구분 가능
 - 우리나라와 주요국의 이자비용 공제제도를 비교하면, 공제를 제한하는 기준을 출자금 대비 차입금의 비율로 하는지 또는 EBITDA 대비 이자비용의 비율로 하는지에 따라 제도를 큰 틀에서 구분할 수 있음
 - 차입 또는 이자지급의 대상을 특수관계인으로만 제한하느냐 아니냐에 따라서도 구분할 수 있음
 - 각각의 기준 비율을 어느 수준에서 정하느냐에 따라서도 제도가 크게 변화

IV 실증분석

- (실증분석 목적) 앞에서 설명한 각각의 비율 기준이 다국적기업의 실효적인 세금 부담과 어떤 상관성을 보이는지 실증적으로 확인하는 연구를 진행
 - 국가마다 다국적기업 그룹의 이자비용 공제를 제한하는 기준이 다르다면, 과연 각각의 기준이 다국적기업의 실효적인 세금 부담과 어떤 상관성을 보이는지 실증적으로 확인할 필요
 - 구체적으로 다국적기업의 부채(차입금) 비율, 이자비용 비율과 실효세율 사이의 실증적 관계를 분석
 - 각각의 비율 기준이 실효세율과 음(-)의 상관성을 통계적으로 유의하게 보인다면, 각각의 비율을 기준으로 다국적기업의 이자비용 공제를 제한하여(즉 각각의 비율을 낮추도록 정책적으로 유도하여) 실효세율을 높일 수 있음

- (실증분석 도구) 톰슨 로이터스 아이콘에서 추출한 미국계 주요 다국적기업 그룹의 재무제표 자료를 이용하여 분석을 진행
 - 실증분석을 위해 톰슨 로이터스 아이콘(Thomson Reuters Eikon)에서 추출한 미국계 주요 다국적기업(S&P 500 지수 구성 기업) 그룹의 재무제표 자료를 이용하여 분석
 - 분석 대상 미국계 다국적기업 그룹은 대부분(98%) 이자비용 공제한도인 EBITDA의 50% 이하에서 이자를 지급
 - 한편 EBITDA 대비 이자비용 비율이 30%를 초과하는 기업이 약 5% 정도 있었고, 비율이 10%를 초과하는 기업은 적어도 25% 정도 존재

- (이자비용 비율-실효세율 분석결과) 다국적기업 그룹의 EBITDA 대비 이자비용 비율이 증가하면 실효세율은 감소할 것으로 전망하였고, 실증분석 결과는 이러한 전망을 대체로 지지하는 것으로 나타남
 - 현금 실효세율을 기준으로 보는 경우와 회계기준 실효세율을 기준으로 보는 경우 모두에 있어, 이자비용 비율이 증가할 때 실효세율이 감소하는 경향을 보임

- 뿐만 아니라 다국적기업의 무형자산 및 연구개발비 비중을 통제하면 이러한 경향이 통계적으로 상당히 유의하게 나타나는 결과를 도출함
- (세이프 하버 규정-실효세율 분석결과) 대다수 다국적기업이 세이프 하버 규정을 충족하는지 여부와 실효세율 사이의 관계를 분석한 결과, 제한적으로만 음(-)의 상관성을 관찰함
 - 이자비용 공제한도를 초과하지 않도록 이자비용을 지급하는 경우에는, 세이프 하버 규정 충족과 실효세율 사이에 음(-)의 상관관계가 있을 것으로 전망하였음
 - 분석결과, 두 변수 사이의 관계를 확신하기 어려웠고 제한적으로만 음(-)의 상관성을 관찰할 수 있었음
 - 단순히 세이프 하버 규정을 충족하는지 여부만이 아니라, 일반적으로 미국계 다국적기업의 자기자본 대비 차입금(부채) 비율과 실효세율 사이의 관계도 명확하게 나타나지 않았음

V 이론분석

- 실증분석을 보완하기 위해 국외원천소득에 대한 거주국의 과세방식에 따라 구분하여 다국적기업 그룹의 재무구조가 국제적으로 부담할 세금의 합계에 어떤 영향을 미치는지 이론적으로 분석
 - 이론 모형에서는 두 계열사가 각각 거주국의 모회사와 원천국의 자회사로 있는 상황을 가정하였고, 국외원천소득에 대한 거주국의 과세방식에 따라 경우를 구분
- 거주국에서 전 세계 소득에 대해 과세하며 외국납부세액공제를 허용할 때는 통상적인 세율 조건하에서 원천국 자회사의 재무구조가 다국적기업 그룹의 전 세계 세금 부담 수준에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남
 - 통상적인 세율 조건하에서는 거주국에서의 법인세율이 충분히 높아서 차입을 통해 원천국에서 절감한 세금만큼을 거주국에서 다시 부담하기 때문인 것으로 보임
- 거주국에서 국외원천 배당소득에 대해 과세하지 않을 때는, 거주국 법인세율의 상대적인 크기에 따라 원천국에서 차입거래를 통해 소득을 이전하여 국제적으로 세금을 절감할 수 있는지 여부가 결정됨
 - 특히 거주국의 법인세율이 원천국의 법인세율과 배당소득 원천세율을 합산(gross-up)한 세율보다 작은 경우, 다국적기업 그룹은 원천국 자회사가 차입거래를 통해 이자를 지급하도록 함으로써 국제적인 세부담을 낮출 수 있었음
- 다국적기업 그룹이 저세율국 자금조달 계열사가 원천국 자회사에 자금을 대출하고 이자의 형태로 소득을 이전받도록 하여 국제적인 세금 부담을 경감할 수 있는 경우, 원천국은 자회사의 이자비용 비율 한도를 조정하여 세원 잠식을 방지할 수 있는 것으로 나타남

VI 결론 및 시사점

- 지금까지의 분석결과를 종합해 보면, 우선 출자금 대비 차입금의 비율을 기준으로 이자비용 공제를 제한하는 현행 제도를 EBITDA 대비 이자비용의 비율을 기준으로 제한하는 제도로 전환하는 것을 검토할 필요가 있음
 - 제도 전환에 따른 기업 경영난 또는 세금 부담 증가에 대한 우려를 줄이려면, 미국 과소자본세제의 세이프 하버 규정을 참고하여, 우리나라의 현행 규정을 마치 세이프 하버 규정처럼 남겨 놓은 상태에서 추가적으로 EBITDA 대비 이자비용의 비율을 기준으로 한 제도를 도입하는 방안을 검토할 수 있음
 - 이 경우, 출자금 대비 차입금의 비율이 2배 이하로, 현행 규정에 따라 모든 이자 지급액을 공제받을 수 있었던 다국적기업 그룹의 우리나라 계열사는 고스란히 모든 공제 혜택을 받을 수 있어 제도 전환에 따른 세금 부담 증가 없음
 - 차입금 비율이 2배를 초과하는 다국적기업 계열사는, EBITDA 대비 이자비용의 비율을 기준으로 설정한 한도에 따라, 한도 이하인 경우에는 모든 이자지급액을 공제받을 수 있고, 이 한도마저 초과하는 경우에만 초과분 이자지급액에 대해 공제를 받을 수 없음

- 위 방식으로 제도를 전환하면, 출자금 대비 차입금의 비율이 한도인 2배를 초과하면서 EBITDA 대비 이자비용 비율의 한도 역시 초과하는 다국적기업 계열사만 모든 이자지급액을 공제받을 수 없음
 - 구체적으로 EBITDA 대비 이자비용 비율의 한도를 어느 수준에서 설정하느냐에 따라 이자비용 공제가 제한되는 기업이 결정되겠지만, 통상적인 한도에서 공제가 제한되는 기업의 비율은 그렇게 크지 않을 것으로 예상

- 제도 전환을 적극적으로 검토한다면, 다국적기업 그룹의 우리나라 계열사에 대한 재무 자료를 수집하여 구체적인 EBITDA 대비 이자비용 비율의 한도에 따라 제도 전환의 효과가 어떻게 달라지는지 분석하여 제도를 설계해야 함



BRIEF

2017 조세·재정 브리프 (Vol. 1)

- 발행인 : 박형수
 - 발행처 : 한국조세재정연구원
 - 주 소 : 30147 세종특별자치시 시청대로 336
 - 전 화 : 044-414-2123
 - 팩 스 : 044-414-2129
 - 인쇄처 : 아미고디자인
-