

월간

# 재정포럼

2017. June\_Vol.252

6  
월호

MONTHLY  
PUBLIC  
FINANCE  
FORUM

## 권두칼럼

행정부의 예산편성 권한에 대한 단상/ 강태혁

## 현안분석

일본의 고향납세제도와 시사점/ 원종학  
지체상금 부과제도 개선방안/ 김경래

## 정책연구

일반균형 중첩세대 모형을 이용한 재정지속가능성 평가 외

## 주요국의 조세·재정동향

네덜란드, 미국과 국가별보고서 교환협정 체결 외

## CONTENTS

### 권두칼럼

행정부의 예산편성 권한에 대한 단상 · 강태혁 ..... 02

### 현안분석

일본의 고향납세제도와 시사점 · 원종학 ..... 06  
 지체상금 부과제도 개선방안 · 김경래 ..... 24

### 정책연구

일반균형 증첩세대 모형을 이용한 재정지속가능성 평가  
 · 한중석 · 김선빈 ..... 52  
 보육료 지원정책 변화가 총노동공급에 미치는 영향  
 · 한중석 · 홍재화 ..... 54  
 중소기업 지원 재정사업 성과평가  
 · 박노옥 · 강희우 · 이상현 · 표한형 ..... 57  
 민간위탁 사회서비스 사업의 가격 결정 정책에 관한 연구  
 · 박노옥 · 원종학 · 오영민 · 강희우 · 서문희 ..... 60  
 건강보험 부과체계 개편의 효과 분석  
 · 이은경 · 김중면 · 성명재 · 이창우 ..... 65  
 저소득층 주거지원을 위한 재정정책에 관한 연구 · 최성은 ..... 68  
 국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석 · 김현아 ..... 73

### 주요국의 조세·재정동향

네덜란드, 미국과 국가별보고서 교환협정 체결 외 ..... 79

### 조세·재정 정책 및 연구 동향

세미나 & 정책 및 연구 ..... 112

### 정책흐름

일자리 창출과 일자리 여건 개선을 위한 총 11,2조원의  
 추가경정 예산안 편성 ..... 117  
 기획재정부, 「2016회계연도 국가결산보고서」 국회 제출 ..... 120  
 2017년 기금평가결과 ..... 122

## 행정부의 예산편성 권한에 대한 단상



강태혁  
아산경제연구소 소장

예산편성은 국가의 한 해 살림살이 규모를 정하고, 정부의 수입과 지출에 관한 의사를 결정하는 정치과정이다. 이러한 예산편성은 국민의 세금으로 재원을 조성하여 국민이 원하는 공공서비스를 공급하는 의사결정인 만큼, 국민의 대표기관인 국회가 주도하는 것이 민주주의의 원칙에 맞다.

사실, 현대 예산제도의 종주국이라고 할 수 있는 미국에서 처음 예산제도가 도입된 배경을 보더라도 예산제도는 행정부의 자의적 지출행위를 통제하는 정책도구로서 고안된 것이었다. 따라서 예산편성은 국민의 대표기관인 의회가 주도하는 것이 당연한 논리적 귀결이었고, 의회의 소관 상임위원회가 행정부 각 부처의 요청을 받아 예산을 편성하였다.

### 정부지출의 팽창과 행정부의 예산편성 필요성 대두

행정부 예산편성의 필요성이 제기된 것은 제1차 세계대전 이후 정부의 지출규모가 급속히 팽창하면서부터이다. 빠르게 늘어나는 정부규모를 통제할 필요가 있다는 인식이 확산되는 한편, 정부지출의 삭감과 감세는 중앙집권적 예산통제를 통해서만 달성할 수 있다는 생각으로부터 행정부의 예산편성이 주목받게 된 것이다. 기실 행정부의 예산편성은 1912년 태프트위원회(The Taft Commission)에서도 그 필요성이 제기된 바 있었으나, 의회의 반대로 좌절되었던 유산이기도 했다. 그것이 1921년에 이르러 예산회계법(The Budget and Accounting Act)의 제정으로 재무부 내에 예산실(Bureau of Budget, BoB)이 신설되면서 행정부의 예산편성이 시작된 것이다. 그러나 예산회계법 제정 이후에도 행정부의 예산편성이 정착되기까지는 상당한 시일이 소요되었고 1920년대 후반에 가서야 공고한 제도로서 뿌리를 내릴 수 있었다.<sup>1)</sup>

1921년 예산회계법의 제정은 미국 의회의 재정운용 권한을 대폭 약화시키

1) Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, 2nd. ed. Harper Collins Publishers Inc, 1992.

는 결과를 가져왔다. 그럼에도 미국 의회가 예산회계법을 제정한 것은 재정운용의 책임성·효율성에 대한 강력한 정책의지의 표현이라고 할 수 있다. 국가 경영의 성과에 책임질 사람이 예산을 편성하는 것이 타당하다는 인식을 바탕으로, 행정수반이 성과를 내려면 강력한 권한을 행정부가 행사할 수 있어야 한다고 본 것이다. 또한, 예산은 사업내용을 가장 잘 아는 기관이 편성하는 것이 가장 효율적인데, 그 기관은 바로 예산을 집행하는 행정부라는 것이다. 이러한 행정부의 예산편성에 대해 Allen Schick 교수는 “예산을 집행하는 최고 책임자인 대통령의 책임 아래 행정부가 예산을 편성하는 것이 효율성·책임성을 확보할 수 있다는 신념에 근거한 가장 오래된 예산개혁의 하나”라고 말한다.<sup>2)</sup>

행정부 예산편성제도가 도입된 저변에는 의회의 민주적 절차에 의한 예산 편성은 효율성을 저해한다는 문제의식이 깔려있다. ‘공유지 비극(The Tragedy of Commons)’ 이론으로 설명되기도 하지만, 예산편성을 의회에 맡기다 보면 ‘무임승차의 문제(the free rider problem)’가 발생하여 재정지출이 최적 규모보다 커진다는 주장이 대표적이다. 도로건설의 예를 보자. 도로가 건설되면 그 혜택은 제한된 이용자에게 집중된다. 그러니 수혜자는 적극적이다. 반면, 도로건설 비용은 조세부담자에게 조금씩 분산된다. 문제는 미미하게 늘어나는 세금부담을 이유로 비효율적인 도로공사를 막겠다고 자기 돈을 써가며 정책결정에 개입하는 사람을 기대하기는 어렵다는 점이다. 따라서 정치적 절차에 의해 결정되는 재정지출은 수익보다 비용이 큰 지점, 즉 최적규모를 초과하여 결정되고, 그것이 재정적자와 부채증가의 원인이 된다는 것이다.

현행 우리 「헌법」 제54조 제2항에는 “정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.” 또 제57조에는 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.”고 규정해 놓고 있다.

이처럼 우리 헌법이 행정부 예산편성의 원칙을 규정하고, 또 정부 동의 없이 국회의 증액이나 새 비목 설치를 금지하는 규정은 1948년에 제정된 제헌헌법에서 유래하고 있다. 우리 헌법이 일찍이 행정부 예산편성 원칙을 채택한 것은 의회의 정치적 의사결정에 내재된 비효율성과 재정의 건전성에 대한 위

.....  
**행정부 예산편성제도가 도입된 저변에는 의회의 민주적 절차에 의한 예산편성은 효율성을 저해한다는 문제의식이 깔려있다.**  
 .....

2) Allen Schick, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, 1995.

.....

우리나라 헌법에는  
견제와 균형의  
권력분립 논리와 함께,  
국민대표기관으로서  
국민부담을  
최소화해야 한다는  
납세자주권의 원칙,  
나아가 안정적 국가운영의  
전제가 되는 건전재정의  
이념이 오롯이  
담겨 있는 것이다.

.....

험을 직시한 징표인 것이다.


### 제헌헌법에 규정된 행정부와 의회의 예산 관련 권한

단기 4282년 9월 10일 발행된 유진오 박사의 『헌법해의』(憲法解義, 제4판, 서울: 明世堂)를 보면, 제헌헌법이 행정부 예산편성 원칙을 규정한 배경과 목적을 잘 설명해 주고 있다.

“본 조 제3항은..... 정부의 동의 없이는 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 또는 새 비목을 설치할 수 없음을 규정하고 있는데, 이것은.....예산의 제안권을 법률과 달라서 정부만이 가지게 한 당연한 결과라고 할 수 있다. 불란서에서는 헌법에 이상과 같은 명문이 없었기 때문에..... 국회의원이 자기가 선출된 지방민의 환심을 얻기 위하여 예산의 증액을 제안하는 일이 많아 폐해가 적지 않았으며, 그것이 불란서의 의회정치가 실패한 일 중대(一重大) 원인이 되었음에 비추어 그와 같은 폐해를 일소하기 위하여 우리나라 헌법은 특히 본 조항을 설치한 것이다. 그러므로 우리나라 국회는.....예산안에 대하여는 오즉 삭감권을 가졌을 뿐이므로 이것을 증액하거나 또는 신비목을 설정할 권한이 없는 것이다.”

이처럼 행정부의 예산편성을 제헌헌법에 규정한 논리는 국회의 법안심의 과정에서도 확인할 수 있다. 국회의 질의응답 과정에서 당시 전문위원이었던 유진오 박사는 이렇게 답변한다.<sup>3)</sup>

“국회는.....이상적인 계획을 제출해서 그것을 가결하면 정부는 그것을 집행해 나갈 수가 없다. 따라서 국회는 정부의 지출을 삭감해서 국민의 부담을 경하게 하는 것에 치중해야 하고, 정부가 제출한 예산을 증가시켜 국민의 부담을 증가시키는 것은 아니라는 취지에서 예산 각 항을 증액시키지 못한다.”

이처럼 우리나라 헌법이 행정부 예산편성을 규정한 것은 단순히 정치적 흥정의 산물이 아니었다. 견제와 균형의 권력분립 논리와 함께, 국민 대표기관으로서 국민부담을 최소화해야 한다는 납세자주권의 원칙, 나아가 안정적 국가운영의 전제가 되는 건전재정의 이념이 오롯이 담겨 있는 것이다. 선각자들의 심려 깊은 제도적 장치로서 오늘날까지 그 빛을 발하고 있는 이유이다. 

3) 김인철, 『해설 국가재정법』, 동강사, 2007.

\* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 본지의 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다.



# | 현안분석 |

- 일본의 고향납세제도와 시사점  
원종학 · 한국조세재정연구원 선임연구위원
- 지체상금 부과제도 개선방안  
김경래 · 아주대 건축학과 교수

---

\* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

# 일본의 고향납세제도와 시사점

## I. 서론



원종학

한국조세재정연구원  
 선임연구위원  
 (jweon@kipf.re.kr)

우리나라의 지역별 인구 분포의 추이를 보면,<sup>1)</sup> 1970년 서울과 경기도를 포함한 수도권에 전체 인구의 약 30%가 거주하고 있었으나, 그 비중은 점점 증가하여 2015년 현재 전체 인구의 50% 정도가 수도권에 집중하여 살고 있다. 이러한 수도권 인구 집중 현상은 2010년 이후에도 증가하고 있다.<sup>2)</sup> 인구분포를 도시부와 비도시부로 나누어 살펴보면, 2015년 현재 도시부가 91.8%로 인구의 대부분이 도시지역에 거주하고 있다.<sup>3)</sup> 수도권 또는 도시부에 인구가 집중되어 있으며, 그 비율이 1960년대 경제성장과 더불어 급속히 진행되어 왔다는 점, 그리고 현재도 수도권 또는 도시부로 인구가 집중되는 현상이 진행되고 있다는 점 등은 많은 사람들이 자신의 현재 거주지가 자신이 나고 자란 지역과는 다르다는 것을 보여주는 것이라고 하겠다.

우리나라 정도는 아니나 일본도 대도시권을 중심으로 인구가 집중되어 있으며 이 역시 20세기 중반 이후 급격히 진행된 것이다. 한국과 일본 모두 인구가 도시부로 집중함에 따라 비도시 지역의 재정상황은 어려워졌다. 이에 여러 이유를 생각할 수 있으나, 농촌에서 자라 도시에서 거주하는 경우 현재 거주하고 있는 도시에는 지방세 납입 등 세수에 기여를 하나, 그가 태어나 교육을 받고 자란 고향의 지자체에는 아무런 기여를 하지 못하고 있는 것도 하나의 요인이라고 지적되고 있다.

이에 일본에서는 자신이 나고 자란 ‘고향’에 얼마만이라도 세금을 낼 수 있도록 하는 제도가 필요하다는 의견이 제기되었다. 이러한 의견을 검토하기 위해 2007년 아베 수상은 총무성 산하에 ‘고향납세연구회(ふるさと納税研究会)’를 설치하

여, 고향납세제도 도입 가능성에 대해 연구하게 하였으며, 연구결과를 바탕으로 2008년 4월 지방세법 개정을 통해 고향납세제도를 도입하였다.<sup>4)</sup>

이름에 ‘납세’라는 단어가 있으나, 고향납세제도는 고향에 세금을 직접 납부하는 제도가 아니라, 개인이 공헌 또는 응원하고 싶은 지자체에 기부를 하면, 그 기부금에 대해 세액공제를 해주는 일종의 기부금 세액공제제도이다. 일본에서 고향납세제도가 도입된 이후 우리나라에서도 고향납세와 유사한 형태의 제도를 도입하기 위한 움직임이 계속 있어 왔다.<sup>5)</sup> 그러나 ‘고향납세’라는 이름으로 수차례에 걸쳐 도입이 제기되어 왔으나, 그 내용이나 형식이 반드시 일치하는 것은 아니었다. 본고에서는 고향납세제도의 도입을 둘러싼 논의에 시사점을 제공할 목적으로, 일본에서 도입되어 실시되고 있는 고향납세에 대해, 고향납세를 도입하게 된 계기, 도입 과정에서의 논의 및 실제 도입에 따른 경제적 효과, 문제점 등에 대해 살펴보기로 한다.

## II. 일본의 고향납세제도의 내용

### 1. 도입배경 및 개정

2006년 3월 16일 일본경제신문에 지방재정을 재검토하는 ‘고향세제’라는 기사를 계기로 일부의 정치가가 이를 거론한 것이 고향납세와 관련한 논의의 시작점이다.<sup>6)</sup> 같은 해 10월 지방 간 격차와 과소문제 등에 따른 세수 감소에 고민하던 당시 후쿠이현 지사였던 니시카와 카즈미(西川一誠) 씨가 ‘고향기부금공제’ 도입을 제안하면서 본격적으로 논의가 시작되었다.

2006년 당시 제1차 아베정권은 지방을 중시한다는 점을 선명하게 보이기 위해 고향납세 제도 도입을 위한 적극적인 자세를 취하여, 도입에 따른 논의 사항을 구체적으로 검토한 뒤, 2007년 5월 ‘고향납세’ 제도의 도입을 표명하고, 2009년부터 실시하였다.

지역 간 재정격차를 줄이는 것을 목표로 도입이 논의된 시점에서 고향납세제도를 모든 지자체가 찬성한 것은 아니었다. 만성적인 적자로 고민하는 지방에서는 찬성 의견이 많았으나, 세수가 많은 대도시는 신중한 입장을 취하는 곳이 많았다. 고향납세제도에 찬성하는 입장은, ① 태어나고 자란 고향을 떠났어도

- 1) [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1007](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1007)(접속일자: 2017년 2월 8일)
- 2) 전체 인구에서 수도권 인구가 차지하는 비중은  
2012년 49.64%,  
2013년 49.56%,  
2014년 49.64%,  
2015년 49.68%이다(출처: 각주 1) 과 같음).
- 3) [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1200](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1200)(접속일자: 2017년 2월 8일)
- 4) 고향납세를 둘러싼 논의과정에 대한 내용 및 관련한 자세한 자료는 [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/furusato\\_tax/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/)(접속일자: 2017년 2월 8일)에서 확인할 수 있다.
- 5) 2008년 당시 창조한국당 대통령 후보였던 문국현 후보가 대선 공약으로 제시한 것을 필두로, 국회나 지자체에서 지속적으로 도입을 제안하고 있다.
- 6) <http://ja.wikipedia.org/wiki/ふるさと納税>(접속일자: 2017년 2월 7일)

**제2차 아베정권에서  
'지방창생'이 정부의 중점  
과제로 추진됨에 따라  
2015년 1월 고향납세제도  
활성화를 위해  
지방세법을 개정하였다.**

그 지역에 공헌을 할 수 있다. ② 지역격차 해소에 도움이 된다. ③ 조례 등으로 사용처를 한정하고 있는 곳도 많기 때문에, 현재 주소지라 하더라도 세금의 사용에 대해 납세자가 관여할 수 있다. ④ 엄밀한 의미에서 '납세'가 아니라, '기부금 세제'의 일환이라면 제도 설계가 가능하다, 등을 도입 찬성의 주된 근거로 제시하였다.

도입을 반대하는 측에서는, ① '고향'에 대한 명확한 정의가 불명확할 뿐 아니라, 적용대상이 광역인지 기초인지가 명확하지 않다. ② 주민세의 '수익자 부담의 원칙'에 위반된다. ③ 지자체의 세무행정 부담이 증가된다. ④ 근본적인 지방 활성화·격차시정을 위한 대책이 아니다, 등을 주된 의견으로 제시하였다.

고향납세제도의 도입을 둘러싼 찬반양론이 비등함에 따라, 총무성은 고향납세연구회를 설치하여 이론적 검토를 시작하였다. 고향납세연구회는 고향납세 도입에 대한 찬성과 반대의 논리에 대한 검토와 분석을 거쳐 고향납세제도를, 비록 '납세'라는 단어가 붙어는 있으나, 실제로는 지역(도도부현 및 시정촌)<sup>7)</sup>으로의 '기부금'에 대한 세액공제로 도입할 것을 권고하였다. 구체적으로는, 개인이 지자체에 기부를 하면, 기부금 가운데 일정액(2,000엔)을 초과하는 부분에 대해 소득세와 주민세로부터 원칙적으로 전액 공제되는 기부금 세액공제제도로서 고향납부세를 도입하도록 제시하고 있다. 여기서 고향은 자신이 태어난 곳만이 아니라, 어떤 지자체라도 개인이 고향으로 지정하는 곳을 고향이라고 정의하였다.

제2차 아베정권에서 '지방창생(地方創生)'이 정부의 중점 과제로 추진됨에 따라 2015년 1월 고향납세제도 활성화를 위해 지방세법을 개정하였는데, 그 내용은 다음과 같다.<sup>8)</sup> 우선, 고향납세 특례공제의 상한액을 주민세 소득할액의 10%에서 20%로 2배 확대하였다. 또한 확정신고가 불필요한 급여소득자 등에게 확정신고를 요구할 경우 고향납세를 주저하는 원인이 될 수 있는 점을 고려하여, 고향납세를 한 지자체 수가 5개 이내이면 고향납세 원스톱 특례제도를 도입하였다. 이에 따라 종전에는 고향납세액에 대한 기부금 공제를 받기 위해 고향납세를 한 다음 해에 확정신고를 해야 했으나 기부자가 원스톱 특례제도 적용을 신청할 경우 확정신고 없이도 기부금 공제를 적용받을 수 있도록 되었다. 2015년의 개정은 고향납세를 할 경우에 경제적 이익과 절차의 간편함을 도모한 것으로, 고향납세를 촉진시키기 위한 강력한 유인(incentive)라고 할 수 있다.

7) 도도부현은 우리나라의 광역지자체, 시정촌은 기초지자체에 해당한다.

8) 일본 총무성([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusha/to/topics/20150401.html#block01](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusha/to/topics/20150401.html#block01)(접속일자: 2017년 2월 8일))

## 2. 고향납세제도의 세액공제액

고향납세를 할 경우 기부한 금액에 근거하여 아래와 같이 소득세와 주민세로부터 세액공제를 받게 된다. 구체적인 세액공제액은 다음과 같이 구해진다.

세액공제액 = A + B + C (또는 D)

A. 소득세 공제 = (고향납세액 - 2,000엔) × (소득세율)  
 : 총소득금액의 40%가 상한

B. 주민세 공제(기본분) = (고향납세액 - 2,000엔) × 10%  
 : 총소득금액의 30%가 상한

C. 주민세 공제(특별분) = (고향납세액 - 2,000엔) × (100% - 10% - 소득세율)

D. 주민세 공제(특별분) = (주민소득할액) × 20%

특별분 C가 주민소득할액의 20%를 초과하는 경우는 D 계산식으로 세액공제액을 계산한다. 위 식에서 알 수 있듯이, 고향납세를 하게 되면 적용하한액인 2,000엔을 초과하는 금액에 대해 소득세, 주민세로부터 전액이 공제되는 구조이다. 아울러, 국세인 소득세보다는 주민세에 대한 세액공제가 많아 결과적으로 지역 간에 세금이 재배분되는 결과가 된다.

공제액에 대한 이해를 돕기 위해, 연소득이 700만엔<sup>9)</sup>인 급여소득자가 3만엔을 고향납세로 기부한 경우를 들어 설명하면 다음과 같다.

〈표 1〉 고향납세와 세액공제액(연소득 700만엔의 경우)

적용하한액	소득세 공제액	주민세 공제액(기본분)	주민세 공제액(특별분)
2,000(엔)	(고향납세액 - 2,000엔) × 소득세율	(고향납세액 - 2,000엔) × 주민세율(10%)	(고향납세액 - 2,000엔) × (100% - 10% - 소득세율) (소득할액의 20%를 한도)
	(30,000엔 - 2,000엔) × 23% = 6,440(엔)	(30,000엔 - 2,000엔) × 10% = 2,800(엔)	(30,000엔 - 2,000엔) × (100% - 10% - 23%) = 18,760(엔)

30,000엔을 고향납세로 기부할 경우, 소득세 공제액은 6,440엔이 되며, 주민세 공제액은 기본분이 2,800엔, 특별분이 18,760엔 공제되므로 결국은 적용

고향납세를 하게 되면 국세인 소득세보다는 주민세에 대한 세액공제가 많아 결과적으로 지역 간에 세금이 재배분되는 결과가 된다.

9) 일본 소득세법에 따르면, 소득세 한계세율은 23%이다.

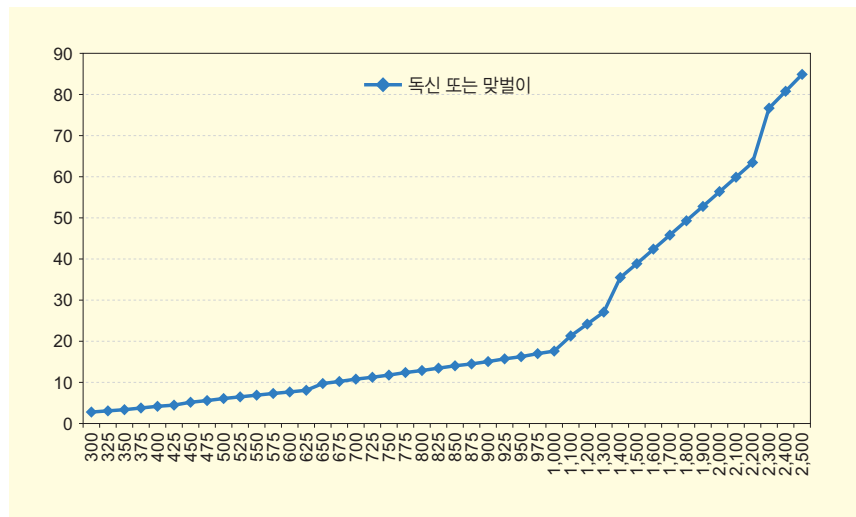
고향납세에 따른  
세액공제 한도액은  
수입과 가족형태에 따라  
다르게 설계되어있으나,  
소득이 높아질수록  
더 많은 세액공제를  
받을 수 있도록 되어 있어,  
고소득자에게  
유리한 형태이다.

하한액인 2,000엔을 제외한 28,000엔이 공제되게 된다. 즉, 3만엔을 공제하더라도 28,000엔이 세액공제를 통해 자신에게 돌아오므로 기부자는 실질적으로 2,000엔의 비용만 부담하게 된다.<sup>10)</sup>

고향납세에 따른 세액공제 한도액은 수입과 가족형태에 따라 다르게 설계되어 있으나, [그림 1]에서 보듯이 소득이 높아질수록 더 많은 세액공제를 받을 수 있도록 되어 있어, 고소득자에게 유리한 형태이다.

[그림 1] 가족형태 및 소득액과 고향납세 세액공제 한도액<sup>11)</sup>

(단위: 만엔)



출처: 총무성 홈페이지(주11 참조)의 값을 이용하여 저자 작성

10) 여기서 주의해야 할 점은 개인은 2,000엔의 부담만 지나, 현재 거주하고 있는 지자체, 그리고 국세인 소득세의 세수감소를 초래한다는 점이다. 특히 거주하고 있는 지자체의 주민세가 감소하는 구조이다.

11) 세액공제 한도액은 소득과 가족 형태에 따라 다르며, 이에 대한 자세한 내용은 [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/mechanism/deduction.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/deduction.html) (접속일자: 2017년 2월 8일)를 참조하기 바람

12) 소득세법 제78조, 일본 국세청 (<http://www.nta.go.jp/taxanser/shotoku/1150.htm>) (접속일자: 2017년 2월 8일)

### 3. 고향납세와 세법

#### 1) 소득세법

소득세법에서는 고향납세에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않고 이를 특정 기부금의 범주에 포함하여 규정하고 있다.<sup>12)</sup> 여기서 특정기부금이란, 중앙정부 및 지자체에 대한 기부금(고향납세), 공익법인 중 특정 요건을 충족하여 재무부장관이 지정한 단체에 대한 기부금, 특정공익증진법인에 대한 기부금, 정치활동에 대한 기부금, 인정 NPO법인 등에 대한 기부금을 의미한다.

일본 소득세법 제78조에 의하면, 납세자가 국가나 지자체 등에 대하여 특정

기부금(고향납세)을 지출하는 경우 그해 지출한 기부금합계액에서 2,000엔을 차감한 금액에 대해 소득공제를 받을 수 있다.<sup>13)</sup> 단, 그해 지출한 기부금합계액은 총소득금액의 40% 상당액을 한도로 한다.

고향납세에 대해 소득공제를 받기 위해서는 ‘확정신고’를 해야 한다.<sup>14)</sup> 확정신고란, 일본의 조세에 관한 신고절차를 의미하며, 개인이 1.1~12.31까지를 과세기간으로 하여 그 기간 내의 수입, 지출, 의료비와 기부금, 부양가족 상황 등을 고려한 소득을 계산한 신고서를 세무서에 제출하고 납부해야 할 소득세액을 확정하는 것을 말한다. 연 2천만엔 이하의 근로소득만 있는 납세자는 소득세 확정신고 의무가 면제되지만, 납세자가 소득세 확정신고의 대상자가 아니라 하더라도 기부금 소득공제를 받기 위해서는 반드시 확정신고를 하여야 한다.

## 2) 지방세법

지방세법상 납세자가 고향납세를 포함한 특정기부금을 지출하는 경우 전년도 대상 기부총액에서 2,000엔을 차감한 금액의 10% 상당액에 대하여, 그 해 지출한 기부금합계액은 총소득금액의 30% 상당액을 한도로 세액공제를 적용한다(이하 “기본세액공제”).<sup>15)</sup> 지방세법상 세액공제 적용대상 기부금으로는 ① 도도부현, 시읍면 또는 특별구에 대한 기부금(고향납세) ② 사회복지공동모금회, 일본적십자사에 대한 기부금 ③ 공익법인 중 특정 요건을 충족하여 재무부장관이 지정한 단체, 특정공익증진법인에 대한 기부금 등이 있다.

납세자가 특정기부금 중 지자체에 대한 기부(고향납세)를 하는 경우에는 상기한 기본세액공제에 더하여 고향납세 연간 총액에서 2,000엔을 차감한 금액에 납세자의 소득세 한계세율을 고려하여 계산한 금액을 추가로 세액공제 받을 수 있다(이하 “특례세액공제”).<sup>16)</sup> 구체적으로 설명하면, 주민세 특례세액공제액은 소득할액의 20% 상당액을 한도로<sup>17)</sup> “(고향납세액-2,000엔)×(1-10%-소득세 한계세율)”으로 계산한다.

여기서 주목할 점은 특례세액공제의 적용으로 여타의 일반 기부금 공제와 달리 고향납세의 경우 개인이 2,000엔을 초과하여 부담한 금액 전액에 대해 원칙적으로 세액공제를 받을 수 있게 된다는 점이다. 단, 소득할액의 20% 상당액이 한도이므로, 이를 초과하는 기부자의 경우 실부담액이 2,000엔을 초과하게 된다.

**고향납세에 대해  
소득공제를 받기 위해서는  
‘확정신고’를 해야 한다.  
확정신고란,  
일본의 조세에 관한  
신고절차를 의미한다.**

13) 소득세법 제78조, 일본 국세청 (<http://www.nta.go.jp/taxanswer/shotoku/1150.htm>)

14) 소득세법 제120조

15) 지방세법 제37조의2 제1항, 제314조의7 제1항

16) 지방세법 제37조의2 제2항, 제314조의7 제2항

17) 일본 총무성 ([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/mechanism/deduction.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/mechanism/deduction.html)) (접속일자: 2017년 2월 11일)

**고향납세 원스톱  
특례제도를  
신청하기 위해서는  
당초 확정신고를 할  
필요가 없는  
납세자이어야 한다.**

3) 원스톱(one-stop) 특례제도

고향납세와 관련하여 주목할 만한 세법상의 제도로써 원스톱 특례제도가 있다. 고향납세의 원스톱 특례제도는 확정신고를 할 필요가 없는 급여소득자가 고향납세를 한 경우 확정신고를 하지 않더라도 고향납세 기부금 공제를 받을 수 있도록 한 제도로 2015년 고향납세 관련 법률 개정으로 도입된 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 세법상 기부금 세액공제를 적용받기 위해서는 확정신고가 필수적이나,<sup>18)</sup> 고향납세에 한정하여 고향납세 원스톱 특례제도의 적용을 신청하는 경우 확정신고 없이 간편하게 세액공제를 적용받을 수 있다.<sup>19)</sup> 단, 고향납세 원스톱 특례제도를 신청하기 위해서는 ① 당초 확정신고를 할 필요가 없는 납세자이어야 하며 ② 1년간 5개 이하의 지방자치단체에 고향납세를 한 경우이어야 한다는 2개의 요건을 모두 충족하여야 한다.

고향납세 원스톱 특례제도의 적용을 신청하는 경우 지방세법상 기부금 기본세액공제, 특례세액공제에 더하여 소득세 공제세액 상당액까지 주민세에서 세액공제를 받을 수 있다(이하 “신고특례세액공제”). 이는 납세자의 편의 제고를 위해, 원스톱 특례제도를 적용할 경우 소득세 확정신고를 생략할 수 있도록 한 것인데, 확정신고를 하지 않을 경우 고향납세액에 대한 소득세 공제를 받을 수 없는 점을 고려하여 소득세 공제대상세액까지 주민세에서 세액공제로 반영해주는 것이다.

4) 일반 기부금 공제제도와 고향납세제도

〈표 2〉는 일반 기부금 공제제도와 고향납세제도의 공제신고 절차와 공제세액 산정에 관한 내용을 비교하여 정리한 것이다. 표에서 알 수 있듯이, 고향납세제도는 기부금 공제제도로써 도입된 만큼 기본적인 골격은 유사하나 동일한 기부를 한다고 하더라도, 고향납세제도가 더 많은 혜택을 주고 있다. 특히, 일반적인 기부금 공제의 경우 납세자가 기부에 따른 공제를 적용받기 위해 반드시 확정신고를 해야 하는 반면, 고향납세의 경우 원스톱 특례제도를 통해 확정신고 없이도 기부에 따른 공제를 적용받을 수 있도록 규정하고 있는 점 등은 매우 두드러지는 차이점이라고 할 수 있다.

18) 지방세법상 별도의 확정신고 의무가 있으나, 소득세 확정신고를 한 경우에는 지방소득세 확정신고를 한 것으로 간주함(지방세법 제45조의3, 제317조의3)

19) 지방세법 부칙 제7조, 제7조의2

〈표 2〉 일반 기부금 공제제도와 고향납세제도의 비교

구분	일반 기부금 공제제도		고향납세제도		
기부금 공제 신고절차	확정신고 필수		확정신고 필수 단, 원스톱 특례제도 적용 신청 시에는 확정신고 없이 세액공제 가능		
공제세액 산정	세목	공제세액	세목	확정신고 시	원스톱 특례제도 적용 신청 시
	소득세	(고향납세액-2,000엔) × 소득세 한계세율	소득세	(고향납세액-2,000엔) × 소득세 한계세율	N/A
	지방세	기본세액공제: (고향납세액-2,000엔) × 10%	지방세	① 기본세액공제: (고향납세액-2,000엔) × 10% ② 특례세액공제: (고향납세액-2,000엔) × (1-10%-소득세 한계세율)	① 기본세액공제: (고향납세액-2,000엔) × 10% ② 특례세액공제: (고향납세액-2,000엔) × (1-10%-소득세 한계세율) ③ 신고특례세액공제: (고향납세액-2,000엔) × 소득세 한계세율

이하에서는 고향납세에 의한 기부금 세액공제가 다른 기부금 공제와 비교할 때 어느 정도 유리한 것인가에 대해 살펴보기로 한다. 이를 위해 일본의 기부금 공제제도를 설명하면 다음과 같다.

일본에서는 납세자가 중앙정부나 지방공공단체, 특정 공익증진법인 등에 대해 ‘특정기부금’을 지출한 경우에는, 소득공제를 받을 수 있다. 이를 기부금공제라 한다. 한편, 정치활동에 관한 기부금, 인정 NPO 법인 등에 대한 기부금 및 공익사단법인 등에 대한 기부금 가운데 일정한 것에 대해서는, 소득공제 대신에 세액공제를 선택할 수 있다.

소득공제를 선택하는 경우의 공제는 (특정기부금 합계액 - 2,000엔) × 한계세율이며, 세액공제를 선택하는 경우는 (특정기부금 합계액 - 2,000엔) × 40%이다. 따라서 한계세율이 40%를 초과하지 않는 경우는 세액공제가 유리하며, 한계세율이 40%를 초과하는 과세금액 4,000만엔 이상인 경우는 소득공제가 유리한 형태를 취하고 있다. 한편, 주민세 10% 공제는 지자체의 조례에 따라도록 하고 있다.

고향납세와 특정기부금을 비교하면 특정기부금의 경우 세액공제를 받더라도 기부금의 40% 정도만을 공제받을 수 있는 데 비해, 고향납세의 경우 거의 전액을 세액공제받을 수 있으므로 상당한 혜택이라는 것을 쉽게 알 수 있다.<sup>20)</sup>

20) 따라서, 고향납세를 하더라도 세액공제를 받을 수 있는 상한을 설정하는 것은 당연하다.

고향납세는  
제도 도입 초기에는  
매우 완만한  
증가추세를 보이다가,  
2014년부터  
급속히 증가하여  
2015년에는 726만건,  
총 1,653억엔의  
실적을 보였다.

### Ⅲ. 고향납세제도의 현황 및 평가

#### 1. 고향납세액 현황 및 추이

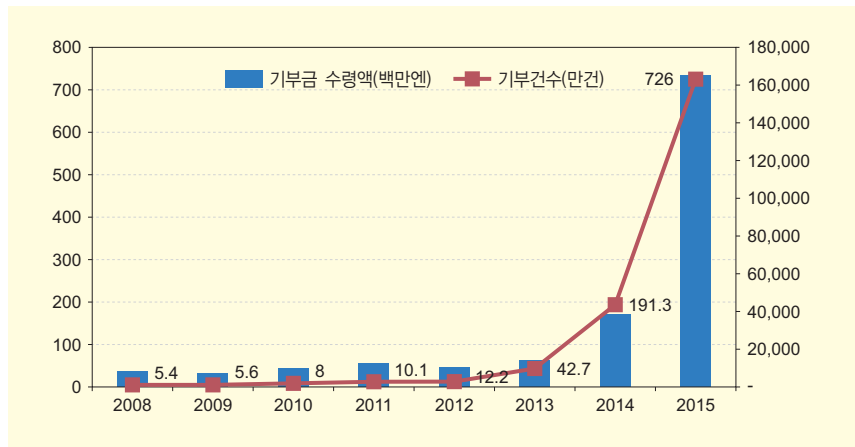
##### 1) 고향납세액 추이

[그림 2]는 고향납세제도가 도입된 2008년부터의 각 지자체가 집계한 기부금 수령액과 기부건수이다. 그림에서 확인할 수 있듯이, 제도가 도입된 초기에는 매우 완만한 증가추세를 보이다가, 2014년부터 급속히 증가하여 2015년에는 건수로 726만건, 금액으로 총 1,653억엔의 실적을 보이고 있다.<sup>21)</sup> 이는 2013년에 비해 급속히 증가한 2014년과 대비해서도 기부건수는 약 3.8배, 기부금액은 약 4.25배 증가한 것으로 2014년 이후 고향납세에 대한 관심이 일본 전역에서 증가하고 있다는 것을 보여주는 것이라 하겠다.

이렇듯 고향납세액이 급격히 증가한 이유에 대해, 2015년 10월 총무성이 지역단체를 대상으로 조사한 결과<sup>22)</sup>에 의하면 기부금의 급격한 증가 원인으로 답례품의 충실(41%),<sup>23)</sup> 신용결제 등의 수납환경의 정비(16%), 고향납세제도의 정착(15%) 등을 들고 있다. 한편, 기부건수와 기부금액은 각 지자체단체들이 집계한 수치<sup>24)</sup>로 법인으로부터의 기부를 포함하는 단체도 있으며, 2011년 동북지방 지진 관련 기부금은 포함하지 않은 단체도 있다.

[그림 2] 고향납세 수령액 및 수령건수

(단위: 백만엔, 만건)



출처: 總務省, 「ふるさと納税に関する現況調査結果」(2016)의 자료를 이용하여 저자 작성

21) 일본 총무성(2016), 「ふるさと納税に関する現況調査結果」, p. 3.  
 22) 일본 총무성(2015), 「ふるさと納税に関する現況調査結果について」, p. 2.  
 23) 고향납세에 대해 각 지자체가 제공하는 답례품과 관련한 문제점 들은 제2절에서 다루기로 한다.  
 24) 고향납세와 관련한 자료는 각 지자체단체가 집계한 값과, 기부금을 내고 세액공제를 받은 사람 양측에 기부금액과 지급자 수를 계산할 수 있으며, 양자가 반드시 일치하는 것은 아니다.

고향납세에 따른 지방세 세액공제 실적을 살펴본 것이 <표 3>이다.<sup>25)</sup> 2016년 기준 공제금액은 약 999억엔, 적용자 수는 약 130만명으로, 각각 전년 대비 약 5.4배, 약 3배 증가하였다.<sup>26)</sup>

<표 3> 연도별 고향납세에 따른 지방세 세액공제 실적

(단위: 만명, 억엔)

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
고향납세액	72.6	65.5	67.1	649.0	130.1	141.9	341.1	1470.0 (247.8)
공제액	18.9	18.1	20.4	210.2	45.3	60.6	184.2	998.5 (228.5)
적용자수	3.31	3.31	3.35	74.17	10.64	13.39	43.57	129.53 (41.95)

주: 1. 지방세는 전년도 소득을 기준으로 산정되므로, 2016년 고향납세액이란 2015년 1월 1일부터 12월 31일까지의 실적을 의미함

2. 2016년 실적의 괄호안 숫자는 원스톱 특례제도 이용실적임

출처: 總務省(2016), 「ふるさと納税に関する現況調査結果」, p. 2.

이러한 고향납세액의 급격한 증가는 일본 내에서의 기부문화의 확대에 인한 것인가? 아니면 고향납세라는 특정한 제도에 대한 관심의 증대에 기인하는가? 이를 확인하기 위해 고향납세가 아닌 일반적인 기부금의 변동에 대해 살펴본 것이 [그림 3]이다. 일본 펀드레이징 협회가 발간한 『기부백서』(2015)<sup>27)</sup>에 의하면 조사대상 기간 동안 개인 기부금 총액은 전반적으로 완만한 증가세를 보이고 있으며 2014년 기준 개인 기부금 총액은 7,409억엔이었다. 한편, 기부금으로 집계되지는 않았으나 실질적으로 기부의 성격을 가지는 회비 총액은 3,129억엔으로 추정되었다. 조사는 2013년을 제외한 2009~2014년을 대상으로 이루어졌으며, 조사대상 기간 중 2011년의 기부금이 증가한 것은 동일본대지진 관련 기부금의 증가로 인한 것으로 추정된다. 2014년 개인 기부금 총액은 2012년 금액(6,931억엔) 대비 약 6.9%가 증가한 데 그치고 있어, 고향납세의 증가 비율과는 많은 차이를 보이고 있다. 이 결과는 2014년 이후의, 고향납세 급증은 일반적인 기부문화의 확산이라기보다는 고향납세라는 제도를 이용하는 기부가 증가하고 있다는 것을 보여주는 것이라 하겠다.

2014년 이후의, 고향납세 급증은 일반적인 기부문화의 확산이라기보다는 고향납세라는 제도를 이용하는 기부가 증가하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

25) <표 3>은 개인 기부자 중 지방세 납세자별 고향납세액과 세액공제액을 나타내는 자료로 지역자치단체가 집계한 고향납세액 총계인 [그림 2]와 금액이 일치하지 않음에 주의할 필요가 있다.

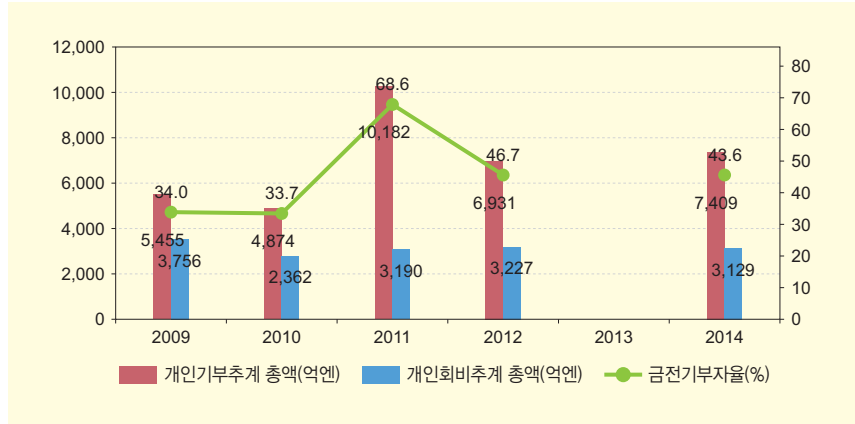
26) 일본 총무성, 「ふるさと納税に関する現況調査結果」, p. 2, 2016.8.2.

27) 일본 펀드레이징 협회 (<http://jfra.jp/research>(검색일자: 2016년 11월 15일))

도쿄도와  
오사카부와 같이  
대도시권으로  
고향납세액이 크게  
집중하고 있다는 것은,  
지역간 재정 격차의  
해소라는 고향세 도입의  
원래의 취지에  
반하는 결과라고도  
할 수 있다.

[그림 3] 연도별 기부금액 추이

(단위: 억엔, %)



주: 2011년은 동일본지진 관계 기부(5,000억엔)를 포함, 금전기부자율도 동일본지진 관계 이외의 기부자율(29.4%)을 포함  
출처: 『기부백서』(2015) (<http://jira.jp/research>)(접속일자: 2016년 11월 15일)

## 2) 지역별 고향납세

앞에서 설명한 바와 같이 고향납세는 지역 간 재정격차를 시정하기 위해 도입된 것이다. 고향납세액이 2014년 이후 급증하고 있음은 이미 살펴본 바와 같은데, 과연 이러한 고향납세의 증가는 원래의 목적인 지역 간 재정격차 해소에 도움을 주고 있는가? 이를 살펴보기 위해 우선 주요 도도부현별로 수령한 고향납세액과 건수를 구한 것이 <표 4>이다. <표 4>에서 금액과 건수는 일본 총무성이 집계한 수치이며, 평균금액은 금액을 건수로 나누어 계산한 것이다. 한편 고향납세로 수령한 금액은 이 금액은 법인으로부터의 고향세 기부금을 포함하고 있다.

도도부현별 고향납세액이 가장 많은 곳은 도쿄도(東京都)로서 14억 4,800만 엔이었으며, 그다음이 홋카이도(北海道), 히로시마현(広島県), 오사카부(大阪府), 효고현(兵庫県)의 순으로 나타나고 있다. 대략적으로 나눈다면 도쿄도와 오사카부는 대도시권이며 홋카이도와 히로시마현은 지방을 대표한다고 할 수 있다. 따라서 홋카이도와 히로시마현으로 고향납세가 증가한 것은 고향납세의 취지를 고려할 때 당연한 것이라 할 수 있으나, 도쿄도와 오사카부와 같이 대도시권으로 고향납세액이 크게 집중하고 있다는 것은, 지역간 재정 격차의 해소라는 고향세 도입의 원래의 취지에 반하는 결과라고도 할 수 있다.<sup>28)</sup>

28) 대도시권에 고향납세액이 많은 이유로, <표 4>의 금액이 법인으로부터의 고향납세 기부금을 포함하는 금액이기 때문일 가능성이 지적되고 있다. 물론 그 가능성이 적지 않다고 여겨지나 명확히 금액을 분리할 수 없기 때문에 어디까지나 추측의 범위를 벗어나지는 못한다.

지역별로 차이가 나는 이유를 보다 자세히 살펴보기 위해 고향세액의 평균을 지역별로 보면, 2008년에는 15.1만엔이었으나 2015년에는 2.3만엔 정도로 약 6분의 1 수준으로 줄어들었다. 2014년 기부한 사람들의 평균 기부금이 1.7만엔인 것으로 판단할 때,<sup>29)</sup> 2008년에는 법인이 주로 고향납세를 하였으나, 2015년은 개인이 주된 납부자인 것으로 추정할 수 있다. 또한, 도쿄나 교토와 같은 대도시권일수록 고향납세로 받은 평균 금액이 큰 것으로부터 대도시권에서는 여전히 법인으로부터의 기부가 많은 것으로 보인다. 한편, 홋카이도나 미야자키현(宮崎県)과 같이 지역 특산품이 명확한 곳에 대한 고향납세 건수가 많은 것에서 고향납세에 대한 답례품이 고향납세를 결정하는 중요한 요인이 되고 있으며 이러한 경향은 2014년 이후 강화되고 있다고 할 수 있다.

한편, 고향납세 금액을 건수로 나눈 평균금액을 보면 도쿄도가 약 287만엔으로 전체 평균액 15만엔의 20배에 가까운 수준이며, 히로시마현이 약 105만엔으로 두 번째로 높다. 절대 금액에서는 2위를 차지한 홋카이도의 경우 평균금액은 약 18만엔 정도로 평균을 약간 상회하는 수준에 그치고 있다.

〈표 4〉 지역별로 수령한 고향세 건수 및 금액

(단위: 백만엔, 건, 엔)

	2008			2015		
	금액(백만엔)	건수	평균금액(엔)	금액(백만엔)	건수	평균금액(엔)
Hokkaido	954	5,222	182,689	15,036	880,689	17,073
Aomori	46	389	118,252	811	45,758	17,724
Iwate	125	654	191,131	2,381	147,461	16,147
Miyagi	53	578	91,696	1,907	94,761	20,124
Akita	81	811	99,877	1,408	79,999	17,600
Yamagata	83	1,253	66,241	13,908	735,418	18,912
Fukushima	137	946	144,820	1,422	36,606	38,846
Gunma	83	726	114,325	2,935	82,638	35,516
Saitama	61	650	93,846	1,458	57,903	25,180
Tokyo	1,448	505	2,867,327	1,243	9,381	132,502
Toyama	69	576	119,792	297	11,205	26,506
Nagano	303	1,925	157,403	10,456	318,889	32,789
Gifu	180	575	313,043	1,954	90,780	21,525
Shizuoka	31	389	79,692	9,430	373,037	25,279
Aichi	118	2,650	44,528	2,162	96,224	22,468

**홋카이도나 미야자키현과 같이 지역 특산품이 명확한 곳에 대한 고향납세 건수가 많은 것에서 고향납세에 대한 답례품이 고향납세를 결정하는 중요한 요인이 되고 있다.**

29) 기부백서에 의하면 2014년에 기부를 한 사람의 평균기부액은, 1인당 평균 17,215엔으로, 2012년의 15,457엔에서 2만엔 가까이 증가하였다. 한편 기부액의 중앙값은 2,300엔인 것으로 조사되었다. (<http://jitra.jp/research>(검색일자: 2016년 11월 15일))

〈표 4〉의 계속

(단위: 백만엔, 건, 엔)

	2008			2015		
	금액(백만엔)	건수	평균금액(엔)	금액(백만엔)	건수	평균금액(엔)
Mie	59	368	160,326	2,272	95,971	23,674
Kyoto	57	1,021	55,828	1,285	13,561	94,757
Osaka	396	4,956	79,903	3,642	106,223	34,286
Hyogo	319	3,585	88,982	4,462	175,440	25,433
Tottori	77	620	124,194	3,438	200,465	17,150
Hiroshima	685	655	1,045,802	1,270	37,156	34,180
Tokushima	80	455	175,824	256	13,621	18,795
Kagawa	80	532	150,376	733	31,751	23,086
Saga	70	617	113,452	9,662	425,805	22,691
Nagasaki	48	616	77,922	8,245	300,396	27,447
Miyazaki	41	545	75,229	10,328	618,262	16,705
Kagoshima	187	2,502	74,740	7,451	293,608	25,377
Okinawa	63	523	120,459	986	27,076	36,416
Total	8,140	53,761	151,411	165,291	7,260,093	22,767

출처: 総務省(2016), 「ふるさと納税に関する現況調査結果」, p. 3.

3) 개인주민세의 기부금 공제세액(지방세)

〈표 5〉 연도별 고향납세 실적 및 공제세액(지방세)

(단위: 명, 천엔, 엔, %)

연도	기부자 (명)	기부금액 (천엔)	공제액 (천엔)	1인당 기부금 (엔)	1인당 공제액 (엔)	기부금 대비 공제액 비율
2008	33,149	7,259,958	1,891,669	219,010	57,066	0.26
2009	33,104	6,553,113	1,805,457	197,955	54,539	0.28
2010	33,458	6,708,590	2,043,318	200,508	61,071	0.30
2011	741,667	64,914,901	21,017,144	87,526	28,338	0.32
2012	106,446	13,011,278	4,526,323	122,234	42,522	0.35
2013	133,928	14,189,345	6,062,439	105,948	45,266	0.43
2014	435,720	34,111,165	18,424,621	78,287	42,285	0.54

출처: 総務省, 「ふるさと納税実績」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/furusato/archive/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/)(접속일자: 2017년 2월 28일)

〈표 5〉는 각 지자체별로 고향납세를 납부한 사람의 수와 납부금액을 나타낸 것이다. 표에서 알 수 있듯이 매년 기부자 수, 기부금액 모두 증가하고 있다. 특히 2013년 이후 급증하고 있는데 이는 앞에서 설명한 내용과 일치한다. 2011년의 기부자와 기부금액이 급증한 것은 동일본지진 발생지역에 고향납세제도를 이용하여 기부가 증가하였기 때문으로 추정되고 있다.

여기서 흥미로운 점은 기부금액을 기부자 수로 나눈 1인당 기부금은 줄어들고 있다는 점이다. 이는 해가 지남에 따라 개인의 기부금액이 줄었다기보다는 초창기에는 개인보다는 법인의 기부가 많았으나, 시간이 지남에 따라 개인의 참여가 늘어나면서 1인당 기부금액이 줄어든 것으로 보인다. 또한, 기부금 대비 세액공제의 비율이 높아지고 있는 것은 한도액을 초과하여 고향납세로 기부하는 금액이 줄어들고 있음을 보여주는 것으로 이 역시 개인기부자가 증가하고 있는 것을 나타내는 결과라 하겠다.

## 2. 답례품

2014년 이후 고향납세를 통한 기부가 급증하고 있으며, 이러한 급증이 법인이 아니라 일반 개인들의 기부에 의해 증가하고 있다는 것은 고향납세의 도입 취지를 생각할 때 매우 바람직하며 고무적인 일이라고 할 수 있다. 그러나 현재 일본에서 고향납세와 관련하여 많은 관심을 끌고 있는 것은 답례품과 관련한 문제이다.

개인이 고향납세를 한 경우, 고향납세를 받은 지자체는 고향납세(기부)에 대한 감사의 표시와 더 많은 기부 모집을 위해 기부자에게 지역 특산물을 증정하는 경우가 많은데 이를 고향납세의 답례품이라고 한다. 답례품은 2013년 홋카이도 가미시호로정(上士幌町)에서 고향납세액의 절반을 쇠고기, 공예품 등의 특산품으로 답례하기 시작하면서 고향납세 기부금이 폭발적으로 증가한 것이 계기가 되었다.<sup>30)</sup>

가미시호로정의 성공사례가 알려지면서 전국의 지자체에서 답례품을 활용한 고향납세 유치 경쟁을 벌이게 되었고, 현재는 고향납부액 전액에 해당하는 답례품이 등장하기도 하고, 지역 특산품이 없는 지역에서는 전자제품을 답례품으로 제공하는 경우도 있으며,<sup>31)</sup> 전국의 고향납세 답례품을 비교하는 인터넷 사이트<sup>32)</sup>와 서적 등이 쏟아져 나올 정도로 지방의 재정 격차를 시정하기 위해 도

**흥미로운 점은 기부금액을 기부자 수로 나눈 1인당 기부금은 줄어들고 있다는 점이다. 이는 시간이 지남에 따라 개인의 참여가 늘어나면서 1인당 기부금액이 줄어든 것으로 보인다.**

- 30) 가미시호로정의 고향납세 관련 홈페이지 (<http://www.kamishihoro.jp/sp/ftax>)에는 고향납세제도에 대한 설명과 함께 답례품에 대한 자세한 설명이 제시되어 있어, 여전히 답례품이 고향납세를 유지하기 위한 강력한 도구로 사용되고 있음을 알 수 있다.
- 31) 예컨대, 나가노현 아즈미노시와 야마가타현 요네자와시는 PC를, 후쿠오카현 후쿠치초에서는 가전제품을 답례품으로 제시하고 있다.
- 32) 고향납세의 답례품에 대해 소개하고 있는 사이트의 예로 <http://furu-po.com/ranking>, <http://www.furusato-tax.jp/rank.html> 등을 들 수 있다.

**답례품을 제공할 경우,  
기부를 받는 지자체의  
입장에서는 답례품 비용을  
지불하게 되므로  
개별 기부자별 지자체의  
기부수입은 줄어드나,  
더 많은 기부를 유도할 수  
있다는 이점도 있어  
답례품을 제공하려는  
유인은 존재한다.**

입한다는 본래의 취지가 아닌, 지역 특산품을 싼값에 획득하기 위한 수단으로 고향납세가 오용되는, 본말이 전도된 양상마저도 보이고 있다.

고향납세의 답례품이 문제가 되는 이유를 살펴보기 전에 우선 고향납세가 이루어지는 경우의 득실을 살펴보면 다음과 같다. 제2절에서 소개한 예를 다시 들어 살펴보면, 우선 고향납세로 기부를 한 기부자의 경우, 자신의 소득수준에 따른 상한액에 맞추어 기부를 했다고 가정하면 기초공제 2,000엔을 제외한 전액이 세액공제의 형태로 환급된다. 따라서 실질적으로 부담하는 금액은 2,000엔이다. 고향납세로 기부를 받는 지자체는 어떠한가? 기부를 받는 지자체는 기부액 3만엔 전액이 수입이 되므로 3만엔의 수입이 증가한다. 그러나 기부자가 거주하는 지자체는 주민세 기본분과 특별분을 합하여 21,560엔만큼의 세수가 감소하며, 중앙정부는 소득세액 공제액인 6,440엔만큼 세수가 줄어들게 된다.

결국 고향납세제도는 기부자는 2,000엔의 비용이 들며, 기부자가 거주하는 지자체 및 중앙정부는 손실을, 고향납세를 받은 지자체는 이득을 얻는 구조이다. 따라서 각 지자체가 적극적으로 고향납세를 유치하기 위한 노력을 기울이려는 유인(incentive)은 존재하며, 더 많은 고향납세 기부를 받기 위한 유인책으로 등장한 것이 답례품이라고 할 수 있다. 답례품을 제공할 경우, 기부를 받는 지자체의 입장에서는 답례품 비용을 지불하게 되므로 개별 기부자별 지자체의 기부수입은 줄어드나, 더 많은 기부를 유도할 수 있다는 이점도 있어 답례품을 제공하려는 유인은 존재한다.

한편, 답례품이 존재하는 경우 기부자의 득실은 크게 변한다. 기부자의 입장에서 보면, 3만엔의 고향납세 기부를 해도 2만 8,000엔의 세액공제를 받으므로 실질적인 부담은 2,000엔이다. 그런데 답례품을 받게 되면 2,000엔을 내고 지역의 특산물인 답례품을 구입한 것과 동일한 효과를 지닌다. 따라서 고향납세를 하면 할수록 이득을 얻게 된다.<sup>33)</sup> 이에 따라 고향납세에 따른 답례품이 고향납세 후원 대상 지자체를 선택하는 하나의 기준이 되고 있는 실정이다.

답례품은 기부액의 30~50% 정도가 암묵적인 수준이었으나, 최근에는 80~100%의 답례품을 증정하는 곳도 발생하고 있는 실정이다. 이러한 답례품의 증가가 고향납세의 증가로 이어지고 있다는 사실은 부정하기 어렵다. 비근한 예로, 최근 20~60대 남녀 500명을 대상으로 한 ‘고향납세’에 관한 의식·실태조사에서 응답자의 80% 정도가 ‘고향납세’를 한 적이 있으며, ‘고향납세’를 하려고 한 이유에 대해서는 79%가 ‘답례품에 매력을 느껴’라고 응답한 것으로 나

33) 물론 고향납세에 따라 받을 수 있는 세액공제액은 자신의 수입 및 가족형태에 따라 상한이 존재하므로 무한정으로 싼 가격에 지역 특산물을 구입할 수 있는 것은 아니다. 그러나 세액공제의 상한이 수익이 높을수록 높게 설정되어 있어, 답례품이 증가할수록 상대적으로 고소득자가 더 유리한 구조이다.

타났다.

답례품이 문제가 되는 또 하나의 이유는, 답례품의 경우 대체로 지역의 특산물이므로, 특정업자에게 혜택을 주는 결과를 야기할 수 있어 지방정부와 특정업체 간에 유착이 발생할 수 있다는 점이다. 또한 개별 구매자에게는, 결과적으로는 영리업자에게 구입을 한 상품에 대해 세제혜택을 주는 결과이므로 세제운영의 일반원칙과 부합하지 않는다는 점이다.

따라서 답례품은 특정업자의 이익을 증대시키지 않는 범위에서 인정하는 조치가 필요하다고 여겨지며, 실제로 2017년 4월 일본 총무성은 고향납세에 따른 답례품을 기부액의 30%를 상한으로 할 것을 권고하였다.

**답례품은 특정업자의 이익을 증대시키지 않는 범위에서 인정하는 조치가 필요하다고 여겨지며, 실제로 2017년 4월 일본 총무성은 고향납세에 따른 답례품을 기부액의 30%를 상한으로 할 것을 권고하였다.**

#### IV. 일본 고향납세제도가 주는 시사점

일본에서는 지역에 따라 재정격차의 확대를 시정하기 위한 노력으로 2009년부터 ‘고향납세’ 제도를 도입하여 시행하고 있다. 고향납세제도는 명칭은 납세이나 실제로는 고향이라고 생각하는 지방자치단체에 기부한 기부액에 대해 세액공제를 해주는 기부금 세액공제제도이다. 단지 여타의 기부금 세액공제 제도에 비해 세액공제액의 폭이 크다는 것이 다른 점이라고 할 수 있다.

고향납세제도가 도입된 지 8년이 지난 시점에서 평가해 볼 때 고향납세의 긍정적 측면으로는 지역균형발전, 자치의식의 진화 등을 들 수 있다. 우선, 지역균형발전은 고향납세제도를 통한 지역 간 재정격차 축소를 통해 지역균형발전을 도모한다는 것이 가장 중요한 도입 근거였는데, 지자체에 따라서는 그 지역의 예산액을 넘는 기부액이 모이는 등 지방재정에 도움이 되는 것은 명확하다. 특히, 2011년의 동일본대지진과 같이 자연피해나 재난이 발생한 경우 고향납세를 통해 기부가 급증하는 등 지역의 재원확보에 일정부분 기여하는 것으로 판단된다.

고향납세액의 증가는 2014년 이후 급격히 증가하고 있는데, 이는 재난 지역에 대한 기부에 더하여 고향납세제도가 납세자와 지방자치단체를 직접 연결하는 고리로서의 역할을 수행하고 있다는 반증이라고도 할 수 있다. 물론 앞서 지적한 바와 같이, 2014년 이후의 고향납세의 대폭적인 증가의 배경에 고가의 답례품 증정이 있었다는 것도 무시할 수 없으나, 고향납세제도로 인해 납세자가


**고향납세제도를 기부금에 대한 세액공제제도로서 도입할 경우, 기존의 기부금 공제와의 관계를 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 필요하다.**

지방자치단체에 대해 더 많은 관심을 가지게 된 것도 사실이다.

그러나 고향납세제도는 큰 규모의 공제와 환부금을 야기하여, 기부자가 거주하는 지자체의 입장에서는 예상 밖의 비용(환부금)을 부담하는 사태가 발생하기도 하였다. 또한 비영리단체에 기부할 경우에도 세액공제 또는 소득공제를 받을 수 있으나, 고향납세에 의한 공제액과 차이가 있어 세제운영상의 형평성을 충족하지 못하고 있다는 점과 고소득자에게 유리하게 설계되어 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있다. 아울러 기부자가 고향을 지원하기 위하여 제도를 이용하는 것보다 답례품 때문에 쇼핑하듯 기부하고, 지자체 간 답례품 경쟁이 과열되는 부작용이 발생하기도 하였다.

우리나라도 일본과 마찬가지로 지역 간 재정격차가 존재하며, 이를 시정하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력의 일환으로 일본에서 시행되고 있는 고향납세제도와 유사한 형태의 제도 도입을 위한 노력이 있었다. 일본의 고향납세제도의 내용 및 추이 등에 대해 고찰한 본고의 결과로부터 우리나라에 유사한 제도를 도입한다고 할 경우에 유의해야 할 점을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 고향납세제도를 기부금에 대한 세액공제제도로서 도입할 경우, 기부금 활성화가 예상되므로 적극적으로 검토할 필요성이 있다고 여겨지나, 기존의 기부금 공제와의 관계를 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 단순히 기존의 것과 동일한 세제상의 혜택을 준다고 한다면 특별히 새로운 제도를 도입할 이유가 부족하며, 기존의 혜택보다 더 많은 혜택을 준다고 할 경우 그 근거를 어디에 두어야 할지, 대상을 소득세에 한정할 것인지 지방세를 포함할 것인지 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

아울러, 일본과 유사한 형태로 고향납세제도가 도입된다고 할 경우 반드시 답례품의 문제가 발생할 것으로 예상된다. 답례품이 과열될 경우 고향납세제도를 도입한 본래의 취지를 퇴색시킬 수 있으므로, 과열을 방지하기 위한 대비책을 처음부터 강구하는 것이 필요하다. 

**<참고문헌>**

總務省, 「ふるさと納税に関する現況調査結果について」, 2015.  
 \_\_\_\_\_, 「ふるさと納税に関する現況調査結果」, 2016.

寄附白書, <http://jfra.jp/research>, 2015.

〈인구관련 통계 사이트〉

[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1007](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1007)

〈일본 고향납세 관련 인터넷 사이트〉

일본 총무성 고향납세

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/080430\\_2\\_kojin.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/080430_2_kojin.html)

〈고향납세 연구회〉

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/furusato\\_tax/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/)

〈고향납세 답례품 관련 사이트〉

<http://furu-po.com/ranking>

<http://www.furusato-tax.jp/rank.html>

<http://www.kamishihoro.jp/sp/ftax>

〈일본의 소득세법〉

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S40/S40HO033.html>

〈일본의 지방세법〉

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S25/S25HO226.html>

# 지체상금 부과제도 개선방안

## I. 서론



김경래  
아주대 건축학과 교수  
(kyungrai@ajou.ac.kr)

현재 공공 건설공사는 점점 더 대형화, 복잡화 되고 있다. 하지만 이러한 건설공사의 공기는 발주자의 계약공기 단축 요구 증대로 점점 더 짧아지고 있는 실정이다. 따라서 공기 지연에 대한 지체상금 부과와 공기 연장비용 지불 여부는 발주자와 시공사 즉, 계약당사자 간 분쟁의 핵심 쟁점으로 떠오르고 있고 지체상금 관련 분쟁 발생이 증가하고 있다.

지체상금이란 발주기관과 계약상대자가 건설공사 도급계약을 체결함에 있어서 계약상대자가 약정완공기일 내에 공사를 완성하지 못하는 등 도급계약에 따른 의무 이행을 지체할 경우에 발주기관에 지급하여야 할 손해배상액을 미리 정하여 둔 약정을 말한다. 이는 계약상대자로 하여금 계약이행을 강제하고 손해를 전보하며, 증명의 곤란을 덜어주고, 분쟁을 예방하려는 목적으로 활용되고 있다.

하지만 실제로 계약을 이행하는 과정에서는 이러한 목적과 다르게 지체상금 관련 계약조건 이행이 잘되지 않아 지체상금은 유명무실한 계약조건이 되었고, 이로 인하여 지체상금에 대한 과다 금액 청구가 일반화되어 있는 실정이다. 그 원인은 지체상금 산정의 신뢰성 결여에 있으며 이로 인하여 건설현장에서는 지체상금 부과 대상 기간 산정 논란과 지체상금률 적용 논란이 끊이지 않고 있다. 따라서 원활한 계약이행을 위한 지체상금 부과 기준 제시 및 관련 제도 개선이 필요하다.

본 연구에서는 지체상금 부과제도를 손해배상액 예정으로 명확하게 재정립하고 이에 따른 제도 개선을 제안하여 지체상금 과다 부과에 따른 분쟁을 예방하고자 한다.

\* 본고는 한국조세재정연구원이 주관하는 「2016년 정부계약 네트워크」 사업의 논문을 저자가 수정·보완한 것입니다. <편집자 주>

## II. 지체상금 관련 현행 제도

### 1. 지체상금 관련 개념 소개

#### 가. 지체상금의 정의

발주기관과 계약상대자가 건설공사 도급계약을 체결함에 있어서 계약상대자가 약정한 완공기일 내에 공사를 완성하지 못하는 등 도급계약에 따른 의무의 이행을 지체할 경우에 발주기관에 지급하여야 할 손해배상액을 미리 정하여 둔 약정을 지체상금약정이라 한다.<sup>1)</sup> 이는 계약상대자로 하여금 계약이행을 강제하고 손해를 전보하며, 증명의 곤란을 덜어주고, 분쟁을 예방하려는 목적으로 사용되고 있다.

#### 나. 지체상금의 법적 성격

지체상금은 손해배상액 예정과 위약벌(penalty)의 2가지 법적 성질을 가진 것으로 구분될 수 있다. 위약벌이란 실제 발생하는 손해와는 관계없이 우월적 계약 지위를 갖는 일방이 타방의 이행을 강제하기 위하여 산정된 금액을 말한다. 계약상대자에게 묵시적으로 부과되는 가장 중요한 의무는 약정한 완공기일 내에 공사를 완성하는 공사완성의 의무이다. 이에 따라 이 의무를 다하지 못한 계약상대자에게는 징벌적 개념의 위약벌이 부과되어야 한다고 판단하여 지체상금은 전통적으로 위약벌 위주의 법적 성격이 부여되어 왔다. 하지만 「민법」 제398조 제4항의 위약금 약정을 손해배상액 예정으로 추정하고 있고, 위약벌은 계약상대자에게 불리한 결과를 초래할 수 있으므로 최근에는 손해배상액의 예정이 지체상금의 법적 성격으로 타당하다고 판단하고 있다.

#### 다. 지체상금의 발생요건

지체상금의 발생은 계약상대자의 이행지체로 인한다. 귀책사유가 지체상금 청구의 요건일 때, 그 증명책임은 「민법」 제390조 단서에 따라 계약상대자에게 있다. 계약상대자는 공사가 지연된 기간 중 계약상대자의 귀책사유 없이 지연된 기간을 주장, 증명하여 그 기간 동안 지체일수에서 공제할 것을 항변할 수 있다. 이러한 면책항변이 받아들여지면 지체의 원인이 계약상대자의 지배영역 밖에서 발생한 사건으로서 계약상대자가 통상의 수단을 다하였어도 이를 예상하

지체상금은 계약상대자로 하여금 계약이행을 강제하고 손해를 전보하며, 증명의 곤란을 덜어주고, 분쟁을 예방하려는 목적으로 사용되고 있다.

1) 윤재윤, 「건설분쟁 관계법」, 제5판, 박영사, 2014

지체상금의 지급시기는  
공사대금의 지급시기와  
동일하므로 공사대금과  
지체상금을 상계할 경우는  
지연손해금 산정문제는  
발생하지 않는다.

거나 방지하는 것이 불가능하였음이 인정되어야 한다.

지체상금의 약정은 손해배상액의 예정에 해당하므로 지연으로 인해 발주기관에 발생한 실제 손해액이 지체상금 만큼일 필요는 없다. 따라서 계약상대자는 실제 발생한 손해가 없거나 예정액보다 적음을 증명하여도 면책될 수 없다. 또한 발주기관도 실제 발생한 손해가 예정액보다 많음을 증명하더라도 이에 대하여 추가로 손해배상청구를 할 수 없다.

#### 라. 지체상금의 산정

지체상금은 손해배상액 예정으로 추정하며 아래와 같이 산정된다.

$$\text{지체상금} = \text{총공사금액} \times \text{지체일수} \times 1\text{일당 지체상금률(대개 } 1/1000) \quad (1)$$

지체일수는 약정 준공일 다음날을 시점으로 공사완공일을 종점으로 하여 산정하며 계약상대자가 책임질 수 없는 사유로 공사가 지연된 기간은 산정된 기간에서 공제하며 이에 대한 증명 책임은 계약상대자에게 있다. 지체상금의 지급시기는 공사대금의 지급시기와 동일하므로 공사대금과 지체상금을 상계할 경우는 지연손해금 산정문제는 발생하지 않는다.

위약벌인 경우는 총공사금액에 대한 일정한 비율을 높게 책정한다. 또한 공동수급인의 경우는 공동이행방식은 전체 공사대금이 지체상금의 기준이 되는 총공사금액이 되며, 분담이행방식은 공사 지체를 직접 야기한 구성원만 분담 부분에 한하여 지체상금을 부과한다. 지체상금액이 부당히 과다한 경우는 「민법」 제398조 제2항에 의하여 적당히 감액될 수 있다. 해외의 경우 과도한 지체상금에 대한 법원의 판결은 단지 계약 당시 지연으로 인한 정확한 손해액 산정이 어려웠는지와 예측 가능한 지연 비용을 바탕으로 지체상금 산정이 합리적이었는지에만 영향을 받는다. 또한 산정된 지체상금이 터무니없이 높다면, 법원은 이를 위약벌이라 판단하고 이에 대한 집행을 강제하지 않는다.

#### 마. 지체상금과 계약보증금의 관계

지체상금은 발주기관이 이를 완공일 이전에 시공자의 기성대금에서 유보하는 것이 가능하며, 또한 계약보증금으로도 이를 충당할 수 있다. 계약보증금을 초과한 지체상금도 배상한다는 규정이 있는 경우는 계약보증금에 해당하는 지

체상금은 계약보증금으로 충당되고 이를 초과하는 부분은 계약보증금과 별도로 지체상금을 구할 수 있다.

#### 바. 동시발생 공기지연(Concurrent delay)

동시발생 공기지연이란 시공자의 이행 지체와 발주자의 책임하에 있는 사유가 동시적으로 발생하여 공기를 지연시킨 공기지연의 한 종류이다.<sup>2)</sup> 영국에서는 동시발생으로 지연된 공기에 대하여 방해이론(prevention principle)<sup>3)</sup>을 적용하여 시공자에게 공기연장만을 부여하고 연장된 기간 동안 발생하는 추가적인 현장관리비는 보상하지 않는다. 반면에 미국에서는 공기연장만을 부여하는 영국과 같은 접근방식과 아울러 당사자 원인사유들이 각기 분리되어 각자의 책임을 따로 명확히 정할 수 있는 경우에는 책임 배분의 접근방식을 적용하여 이 두 가지 방식이 공존하고 있다. 책임 배분(apportionment)은 공정분석을 통하여 발주자나 시공자 책임으로 각각 배분하는 것이 가능하다면, 배분된 시공자 책임으로 인한 지연만 지체일수에 포함한다. 국내 법원의 입장에서는 동시발생 공기지연을 정면으로 다룬 판례는 없으나, 기존 대법원 판례의 입장은 도급인과 수급인의 책임을 배분하고 있기 때문에 동시발생 공기지연의 경우도 그러할 것으로 예상하고 있다.

따라서 지체상금 산정을 위하여 동시발생 공기지연을 고려한 지체일수는 실제 준공일에서 약정 준공일을 차감하여 산정되며 여기서 약정 준공일은 계약완공일(contract completion date)+ 면제가능 공기지연(excusable delay)<sup>4)</sup>으로 산정되고, 실제 준공일은 실질완공일(substantial completion)-동시발생 공기지연(concurrent delays)으로 산정된다. 지체일수는 일반적으로 휴일을 포함한 날일(calendar day)로 산정하며 단, 계약기간이 실작업일수(work day)로 되어 있는 경우는 휴일을 제외한다.

#### 사. 지체상금의 상한제 설정

현재 국내 방산 및 군수 조달분야에서 국내 업체와의 계약 시 이행 지체가 발생할 경우, 지연 배상금의 개념이 아닌 위약벌의 개념으로 지체상금을 무한정 부과함으로써 분쟁이 지속되고 있으며 이에 따라 방위사업청의 행정낭비와 업체의 비용부담이 가중되고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 국내 방산 및 군수 조달분야의 지체상금제도 개선이 요구되고 있는 실정이다.

**현재 국내 방산 및 군수 조달분야에서 국내 업체와의 계약 시 이행 지체가 발생할 경우, 지연 배상금의 개념이 아닌 위약벌의 개념으로 지체상금을 무한정 부과함으로써 분쟁이 지속되고 있다.**

2) 정홍식, 「해외건설프로젝트에서 동시발생 공기지연(concurrent delay)」, 2013.

3) 방해이론은 발주자의 방해행위에 의해 야기된 공기지연에 대해 공기연장을 부여하는 조항이 계약상 존재하지 않을 때 작동한다.

4) 발주자나 제3자 귀책사유로 인한 공기지연

5) 민원배, 「국내 방산 및 군수조달분야의 지체상금 상한제 설정 방안 연구」, 『한국정보통신학회논문집』 제17권 제4호, 2013.

**「국가계약법」 제26조에서는 지체상금을 “정당한 이유 없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자에게 지체상금을 부과한다”고 하여 법적 근거를 마련하고 있다.**

하지만 국내 민간기업은 지체상금의 상한액을 계약금액의 5~10%로 설정하고 있으며 미국 연방조달규정 또한 정부 예상손해액의 최대치를 반영할 수 있는 경우 지체상금의 한도액이나 한도 기간을 설정하도록 규정하고 있다. 영국의 물품계약표준조건에서도 쌍방합의에 의한 지체상금의 상한선을 설정하고 있다. 따라서 민원배(2012)는 「국내 방산 및 군수조달분야의 지체상금 상한제 설정 방안 연구」에서 지체상금을 계약보증금 상당액(계약금액의 10%)로 제한할 것을 주장하였다.

## 2. 현행 지체상금 부과제도

### 가. 국가계약법<sup>6)</sup>

#### 1) 지체상금

「국가계약법」 제26조에서는 지체상금을 “정당한 이유 없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자에게 지체상금을 부과한다.”고 하여 법적 근거를 마련하고 있다.

### 나. 국가계약법 시행령

#### 1) 지체상금

「국가계약법 시행령」 제74조에서는 “지체상금은 계약금액(장기계속계약의 경우 연차별 계약금액)× 기획재정부령이 정하는 율× 일수로 산정한다. 지체상금은 현금으로 납부하며, 계약상대자의 책임 없는 사유로 계약이행이 지체된 경우 이는 지체일수에 산입하지 아니한다. 부분 인수한 경우 그 부분은 계약금액에서 공제한다.”고 규정하여 위에서 살펴본 법적 근거를 바탕으로 지체상금 산정 방법과 지체일수 산입 방법을 제시하고 있다.

#### 2) 계약의 해제·해지

「국가계약법」 제75조에서는 계약의 해제·해지와 관련하여 “지체상금이 계약보증금상당액에 달하는 경우로 계약상대자가 계약을 수행할 가능성이 없으면 계약보증금을 국고에 귀속하고 계약을 해지하고, 계약상대자가 계약을 이행할 가능성이 있고 계약 유지가 필요한 경우는 계약이행이 완료되지 아니한 부

6) 정식 명칭은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」로서 이하 시행령, 시행규칙에서도 마찬가지로 지칭

분에 상당하는 계약보증금을 추가 납부하고 계약을 유지한다.”고 하여 지체상금과 계약보증금과의 관계를 규정하고 있다.

#### 다. 국가계약법 시행규칙

##### 1) 지체상금률

「국가계약법」 시행규칙 제75조에서 지체상금률에 대하여 규정하고 있다. 공사는 1/1000, 물품의 제조·구매는 1.5/1000, 물품의 수리·가공·대여·용역 및 기타는 2.5/1000, 군용 음·식료품 제조·구매는 3/1000, 운송·보관 및 양곡가공은 5/1000로 종류별로 구분하여 규정하고 있다.

##### 2) 지체상금률 변천 연혁

현행 「국가계약법」 시행규칙에 규정되어 있는 지체상금률은 공사의 경우 0.1%/일로 1984년 계약처리사무규칙에서 제정된 이후 30년 이상 변동 없이 적용되어 오고 있는 실정이다. 한국은행 기준 금리가 1984년 11%에서 현재 1.25% 변동된 점을 감안하면 현행 지체상금률은 위약벌로서의 규제로밖에 해석할 수 없다.

〈표 II-1〉 지체상금률 변천 연혁

구분	계약 사무처리 규정 (69.4.23)	계약 사무처리 규정 (76.5.17)	계약 사무처리 규정 (84.4.2)	현행 국계약법 시행규칙 (96.12.31)
공사	2/1000	2/1000	1/1000	1/1000
물품 제조·구매	3/1000	3/1000	1.5/1000	1.5/1000
물품 수리·가공·대여, 용역, 기타	5/1000	5/1000	2.5/1000	2.5/1000
군용 음·식료품 제조· 구매	-	-	-	3/1000
운송·보관 및 양곡 가공	10/1000	10/1000	5/1000	5/1000
한은 기준금리	-	-	11%	1.25%

또한 「건설산업기본법」의 과징금부과 “시행령 제80조제1항 [별표6]; 과징금의 비율은 도급금액에 따라 차등 적용한다. 예를 들면 도급금액 5천만원 이하는 30%, 도급금액 1억원 이하는 24%, 도급금액 5억원 이하는 16%, 도급금액

현행 「국가계약법 시행규칙」에 규정되어 있는 지체상금률은 공사의 경우 0.1%/일로 1984년 계약처리사무규칙에서 제정된 이후 30년 이상 변동 없이 적용되어 오고 있는 실정이다.

거의 모든 과징금이  
공사금액을 기준으로  
부과되고 있으나  
지체상금의 경우만이  
공사금액에 상관없이  
획일적인 요율에 의하여  
부과되고 있다.

30억원 이상은 8%로 차등 적용한다. 과징금의 비율을 산정하는 경우에 각 구역 사이의 도급금액 등 해당 과징금의 비율은 직선보간의 방법으로 산정하되, 소수점 이하 셋째 자리까지 하고, 해당 과징금의 비율을 적용하여 산정한 과징금 중 1,000원 미만의 금액은 버린다. 직선보간의 방법으로 산정된 각 구역 사이의 과징금이 해당 구역의 도급금액 중 최고 금액에 해당하는 과징금으로 한다.”의 경우와 같이 거의 모든 과징금이 공사금액을 기준으로 부과되고 있으나 지체상금의 경우만이 공사금액에 상관없이 획일적인 요율에 의하여 부과되고 있다.

### 라. 기획재정부 계약예규-공사계약일반조건

#### 1) 지체상금

기획재정부 계약예규 제25조(지체상금)에서 “다음에 해당되어 공사가 지체되었다고 인정할 때 지체일수에 산입하지 아니한다.”고 규정하고, 불가항력의 사유, 계약상대자가 대체 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급지연, 발주기관의 책임으로 착공지연 또는 시공중단, 계약상대자의 부도 등으로 연대보증인이 보증시공, 계약상대자의 부도 등으로 보증기관이 보증이행업체를 지정하여 보증시공, 설계변경으로 인하여 준공기한 내에 계약을 이행할 수 없을 경우, 원자재의 수급 불균형으로 관급자재의 조달지연 또는 사급자재의 구입곤란 등을 지체일수 산정 예외 조항으로 규정하고 있다.

특히, 연대보증의 경우 “연대보증인의 보증시공의 경우 부도 등이 확정된 날로부터 보증시공을 지시한 날까지 지체일수에 산입하지 아니한다. 다만, 공동 이행방식의 경우는 마지막 남은 구성원의 부도가 확정된 날을 기준으로 분담이행방식의 경우는 분담구성원의 부도 등이 확정된 날을 기준으로 한다. 보증기관의 보증시공의 경우는 발주기관으로부터 보증채무 이행청구서를 접수한 날로부터 보증이행 개시일 전일까지는 지체일수에 산입하지 아니한다.”고 세부사항을 규정하고 있다.

또한 준공일 산정을 위하여 “지체일수 산정방법은 준공기한 내에 준공신고서를 제출한 때에는 준공검사에 소요된 기간은 지체일수에 산입하지 아니한다. 단, 준공기한 이후에 전 페이지 사유에 대한 시정조치를 한 때에는 시정조치를 한 날부터 최종 준공검사에 합격한 날까지의 기간을 지체일수에 산입한다. 준공기한을 경과하여 준공신고서를 제출한 때에는 준공기한 익일부터 준공검사

에 합격한 날까지의 기간을 지체일수에 산입한다. 준공기한이 말일이 공휴일인 경우 지체일수는 공휴일 익일 다음날부터 기산한다.”고 하여 여러 가지 경우의 수를 고려하여 세부사항을 규정하고 있다.

지체상금 지불방법 또한 “지체상금은 계약상대자에게 지급될 대가, 대가지급 지연에 대한 이자 또는 기타 예치금 등과 상계할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

### 2) 계약기간의 연장

지체상금 부과의 예외조항으로 제26조(계약기간의 연장)에서 “계약담당공무원은 연장청구를 승인하였을 경우 동 연장기간에 대하여는 지체상금을 부과하여서는 안 된다. 계약담당공무원은 지체상금이 계약보증금상당액에 달한 경우로서 계약목적물이 국가정책사업 대상이거나 계약의 이행이 노사분규 등 불가피한 사유로 인하여 지연된 때에는 계약기간을 연장할 수 있다. 단, 이렇게 연장된 계약기간에 대하여는 지체상금을 부과하여서는 안 된다.”고 세부사항을 규정하고 있다.

또한 국가정책사업 납기연장제도는 국가정책사업에 대하여 계약업체의 귀책이 인정되는 경우에도 지체상금이 계약이행보증금 상당액에 대한 경우에 예외적으로 계약기간을 연장해주고, 그 이후의 지연기간에 대한 지체상금을 면제해주는 제도이다. 2007년 6월 19일자 기획재정부 유권해석에 따르면 어떤 사업이 국가정책사업에 해당되는지 여부는 해당 발주기관 또는 당해 사업주관부서가 당초 사업계획 등을 고려하여 판단 결정하도록 하고 있다.

### 3) 검사

준공일 산정에 준공검사 기간을 포함할 것인가의 여부에 대하여 제27조(검사)에서 “계약담당공무원은 제1항의 통지를 받은 때에는 계약서, 설계서, 준공신고서 기타 관계서류에 의하여 그 날로부터 14일 이내에 계약상대자의 입회하에 그 이행을 확인하기 위한 검사를 하여야 한다. 다만, 천재지변 등 불가항력적인 사유로 인하여 검사를 완료하지 못한 경우에는 당해사유가 존속되는 기간과 당해사유가 소멸된 날로부터 3일까지는 이를 연장할 수 있으며, 공사계약금액(관급자재가 있는 경우에는 관급자재 대가를 포함한다)이 100억원 이상이거나 기술적 특수성 등으로 인하여 14일 이내에 검사를 완료할 수 없는 경우에는 7일 범위 내에서 검사기간을 연장할 수 있다. 계약담당공무원은 제2항의 검사

**지체상금 부과의  
예외조항으로  
연장청구를 승인하였을 경우  
동 연장기간에 대하여는  
지체상금을  
부과하여서는 안 된다.**

계약담당공무원은  
 검사에 있어서  
 계약상대자의  
 계약이행 내용의  
 전부 또는 일부가 계약에  
 위반되거나 부당함을  
 발견한 때에는  
 필요한 시정조치를  
 하여야 한다.

에 있어서 계약상대자의 계약이행 내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견한 때에는 필요한 시정조치를 하여야 한다. 이 경우에는 계약상대자로부터 그 시정을 완료한 사실을 통지받은 날로부터 제2항의 기간을 계산한다.”고 상세하게 규정하고 있다.

### Ⅲ. 해외 사례와 판례를 통해 본 현행 제도의 문제점

#### 1. 해외 건설공사 사례조사

여기서는 국내 대형 건설회사들이 해외에서 수행 완료하였거나 현재 진행하고 있는 건설공사의 지체상금 조건을 분야별로 정리해보았다. 이를 통하여 현행 제도의 개선에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

#### 가. 토목공사

토목공사의 지체상금 관련 조건들을 공사지역별로 구분하여 정리하면 <표 Ⅲ-1>과 같다.

<표 Ⅲ-1> 토목공사 지체상금 관련 조건

구분	지역	계약금액(백만달러)	지체상금조건(달러/day)	지체상금 상한	지체상금률
1	중동	2,634	455,786	10%	0.02%
2	중동	1,501	120,434	3%	0.01%
3	중동	1,217	440,000	10%	0.04%
4	중동	246	132,000	10%	0.05%
5	중동	51	83,173	10%	0.16%
6	동남아	740	144,431	5%	0.02%
7	동남아	239	87,534	10%	0.04%
8	동남아	154	0.20%	10%	
9	동남아	150	28,449	-	0.02%
10	동남아	131	0.1%	10%	
11	동남아	48	0.03%	10%	
12	남미	570	18,074	15%	0.003%
13	남미	303	0.05%	-	
14	유럽	768	0.15%	12%	

〈표 Ⅲ-1〉에서 보여주는 바와 같이 지체상금의 법적 성격을 위약벌보다는 손해배상예정액으로 보고, 지체상금을 지체상금률로 설정하기보다는 손해배상예정액으로 산정하여 설정하고 있고, 지체상금의 상한액도 일반적으로 계약금액의 10% 정도로 설정하고 있다. 대부분의 토목공사가 대형공사로 지체상금률이 국내(0.1%/일)보다 적으며 공사계약금액이 클수록 계약금액에 대한 지체상금 비율이 적은 경향을 보인다.

#### 나. 건축공사

건축공사의 지체상금 관련 조건들을 공사이역별로 구분하여 정리하면 〈표 Ⅲ-2〉와 같다.

〈표 Ⅲ-2〉 건축공사 지체상금 관련 조건

구분	지역	계약금액(백만달러)	지체상금조건(달러/day)	지체상금 상한	지체상금률
1	중동	834	9,613~94,760	10%	마일스톤별 상이
2	중동	484	16,480~329,600	10%	마일스톤별 상이
3	중동	435	440,000	10%	0.10%
4	동남아	811	29,907~124,736		마일스톤별 상이
5	동남아	811	1,094~337,006		마일스톤별 상이
6	동남아	523	0.10%	10%	
7	동남아	370	43,038~65,651		마일스톤별 상이
8	동남아	200	58,356		0.03%
9	동남아	132	40,120		0.03%
10	동남아	129	38,000	10%	0.03%
11	동남아	46	30,273	5%	0.07%

건축공사에서도 토목공사와 마찬가지로 지체상금의 법적 성격을 위약벌보다는 손해배상예정액으로 보고, 지체상금을 지체상금률로 설정하기보다는 손해배상예정액으로 산정하여 설정하고 있고, 지체상금의 상한액도 일반적으로 계약금액의 10% 정도로 설정하고 있다. 대부분의 건축공사가 대형공사로 지체상금률이 국내(0.1%/일)보다 적으며 공사계약금액이 클수록 계약금액에 대한 지

대부분의 토목공사가 대형공사로 지체상금률이 국내(0.1%/일)보다 적으며 공사계약금액이 클수록 계약금액에 대한 지체상금 비율이 적은 경향을 보인다.

건축공사는  
중간 마일스톤이  
설정되어 있고,  
중간 마일스톤별로  
달성 여부에 따라  
지체상금을  
부과한다.

체상금 비율이 적은 경향을 보인다. 특별히 건축공사는 중간 마일스톤이 설정되어 있고, 중간 마일스톤별로 달성 여부에 따라 지체상금을 부과한다.

다. 플랜트공사

플랜트공사의 지체상금 관련 조건들을 공사지역별로 구분하여 정리하면 <표 Ⅲ-3>과 같다.

<표 Ⅲ-3> 플랜트공사 지체상금 관련조건

구분	지역	계약금액(백만달러)	지체상금조건(달러/day)	지체상금 상한	지체상금률
1	중동	6,040	365,695	10%	0.01%
2	중동	5,792	200,000	5%	0.003%
3	중동	1,900	300,000	2.90%	0.02%
4	중앙아	3,140	2,750,000	10%	0.09%
5	남미	2,530	485,714	3%	0.02%

플랜트 공사에서도 지체상금의 성격과 상한액에 대하여 위의 토목공사나 건축공사와 동일한 지적을 할 수 있다. 또한 대부분의 플랜트공사가 대형공사로 지체상금률이 국내(0.1%/일)보다 적으며 공사계약금액이 클수록 계약금액에 대한 지체상금 비율이 적은 경향을 보인다. 입찰자인 건설회사 관점에서 지체상금에 대한 위험은 지체상금 상한액에 도달 시까지 소요되는 지연일수로 파악된다.

라. 전력공사

전력공사의 지체상금 관련 조건들을 공사지역별로 구분하여 정리하면 <표 Ⅲ-4>와 같다.

<표 Ⅲ-4> 전력공사 지체상금 관련 조건

구분	지역	계약금액(백만달러)	지체상금조건(달러/day)	지체상금 상한	지체상금률
1	중동	978	164,879	15%	0.02%
2	동남아	707	250,000	20%	0.004%
3	중앙아	828	0.2%/week	10%	0.02%
4	남미	483	0.05%	15%	

전력공사의 경우에도 동일하게 지체상금의 법적 성격을 위약벌보다는 손해배상예정액으로 보고 있다. 지체상금을 지체상금률로 설정하기보다는 손해배상예정액으로 산정하여 설정하고 있고, 지체상금의 상한액도 일반적으로 계약금액의 10% 정도로 설정하고 있다. 대부분의 전력공사가 대형공사로 지체상금률이 국내(0.1%/일)보다 적으며 공사계약금액이 클수록 계약금액에 대한 지체상금 비율이 적은 경향을 보인다.

## 2. 분쟁 판례조사

2012년 10월 5일자 인천신문 기사에 따르면 전일 국회 국토해양위 소속 민주당 문병호(부평갑) 의원이 철도공사로부터 제출받은 국정감사 자료에 따르면, 지난 2005년 철도공사 설립 이래 지금까지 현대로템 등 5개 철도차량 제작사들이 출고나 제작이 늦어지면서 납기 지연으로 공사에 지불한 지체상금이 1,482억원에 달하는 것으로 이는 같은 기간 철도공사의 발주총액 7,226억원의 20.5%에 달하는 금액으로 지체상금이 과다하다. 이러한 국내 지체상금 과다 부과 관련 원인은 지체상금의 개념을 '손해배상액 예정'으로 보는 것이 아니라 '위약벌'로 보기 때문이다. 이러한 사례는 대법원과 지방법원 판례에도 나타나고 있으며, 그 원인을 지체상금 부과 대상금액과 지체일수로 구분하여 분석 정리하면 다음과 같다.

### 가. 지체상금 부과 대상금액

#### 1) 연도별 계약금액 vs 총계약금액

• 대법원 2011. 2. 10. 선고 2009다81906 판결에 따르면, 장기계속계약에서 연도별 계약금액이 아닌 총계약금액을 기준으로 지체상금을 산정하도록 한 약정의 효력은 갑 회사와 국가간 계약에서 최종 납기지연으로 인한 지체상금에 관하여 연도별 계약금액이 아닌 총계약금액을 기준으로 산정하기로 합의한 사안에서 그 합의가 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제4조에 위배되어 무효라고 할 수 없다고 본 원심판단을 수긍한 사례이다. 「국가계약법 시행령」 제4조(계약의 원칙)는 각 중앙관서의 장 또는 그 위임·위탁을 받은 공무원은 계약을 체결함에 있어서 법, 이 영 및 관계법령에 규정된 계약상대자의 계

**국내 지체상금  
과다 부과 관련 원인은  
지체상금의 개념을  
'손해배상액 예정'으로  
보는 것이 아니라 '위약벌'로  
보기 때문이다.**

**「국가계약법」에서는  
이 영 및 관계법령에  
규정된 계약상대자의  
계약상 이익을  
부당하게 제한하는  
특약 또는 조건을  
정하여서는 아니 된다고  
규정하고 있다.**

약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

2) 공동이행방식

• 대법원 1994. 3. 25. 선고 93다42887 판결에 따르면, 갑과 을이 함께 지하차도 확장공사를 국가로부터 도급받아 갑은 포장을 제외한 전체 공사를, 을은 포장공사를 각 나누어 받기로 한 경우 공사 중 갑 및 을이 각 책임지기로 한 부분이 특정되어 있기는 하나, 공사 이행에 관하여 상호연대보증을 하였으며 도급인인 국가의 입장에서 보면 갑 및 을이 맡은 위 각 공사는 전체로서 지하차도 확장공사라는 하나의 시설공사를 이루고 있는 것이고, 또한 위 공사의 성질상 을이 맡은 포장공사는 갑이 맡은 나머지 공사를 완공한 후에 할 수 있는 공사이어서, 갑이 자신이 맡은 공사를 완공하지 못하는 경우는 을도 그가 맡은 포장공사를 준공기한 내에 하지 못하는 것이며, 위도급계약에서 정한 준공기간도 갑이 맡은 공사만의 준공기한이 아니라 을이 맡기로 한 포장공사까지 포함한 공사 전체의 준공기한이므로 갑이 자신이 맡은 공사를 위 준공기한 내에 하지 못함으로써 지체상금을 부담하는 경우 그 지체상금의 기준이 되는 계약금액은 갑이 맡은 부분에 해당하는 공사대금뿐만 아니라 공사의 전체 공사대금으로 보아야 한다.

3) 분담이행방식

• 대법원 1998. 10. 2. 선고 98다33888 판결에 따르면 공동수급인이 분담이행방식에 의한 계약을 체결한 경우에는 공사의 성질상 어느 구성원의 분담 부분의 공사가 지체됨으로써 타 구성원의 분담 부분 공사도 지체될 수밖에 없는 경우라도 특별한 사정이 없는 한 공사 지체를 직접 야기한 구성원만 분담 부분에 한하여 지체상금의 납부의무를 부담한다.

나. 지체일수

1) 종점의 산정

• 대법원 1994. 9. 30 선고 94다32986 판결에 따르면 건물 신축공사의 미

완성과 하자를 구별하는 기준은 공사가 도중에 중단되어 예정된 최후의 공정을 종료하지 못한 경우에는 공사가 미완성된 것으로 볼 것이지만, 그것이 당초 예정된 최후의 공정까지 일용 종료하고 그 주요 구조 부분이 약정된 대로 시공되어 사회통념상 건물로서 완성되고 다만 그것이 불완전하여 보수를 하여야 할 경우에는 공사가 완성되었으나 목적물에 하자가 있는 것에 지나지 않는다고 해석함이 상당하고, 개별적 사건에 있어서 예정된 최후의 공정이 일용 종료하였는지 여부는 수급인의 주장에 구애됨이 없이 당해 건물 신축도급계약의 구체적 내용과 신의성실의 원칙에 비추어 객관적으로 판단할 수밖에 없고, 이와 같은 기준은 건물 신축도급계약의 수급인이 건물의 준공이라는 일의 완성을 지체한 데 대한 손해배상액의 예정으로서의 성질을 가지는 지체상금에 관한 약정에 있어서도 그대로 적용된다.

• 대법원 1997. 10. 10 선고 97다23150 판결에 따르면 공사가 당초 예정된 최후의 공정까지 일용 종료되고 그 주요 구조 부분이 약정된 대로 시공되어 사회통념상 공사가 완성되었고 다만 그것이 불완전하여 보수를 하여야 할 경우에는 하자보수책임을 부담함은 별도로 하더라도 지체상금을 부담하지는 않는다. 다만, 당사자 사이에 건축공사의 완공 후 부실공사와 하자보수를 둘러싼 분쟁이 일어날 소지가 많음이 예상됨에 따라 그러한 분쟁을 사전에 방지할 의도로 통상의 건축공사 도급계약과는 달리 도급인의 준공검사 통과를 대금지급의 요건으로 삼음과 동시에 하자보수 공사 후 다시 합격을 받을 때까지 지체상금까지 부담하게 함으로써 공사의 완전한 이행을 담보하기 위해 지체상금의 종기를 도급인의 준공검사 통과일로 정하였다고 볼 만한 특별한 사정이 있다면 그에 따라야 할 것이다.

• 대법원 2009. 6. 25 선고 2008다18932, 18949 판결에 따르면 이와 같은 여러 가지 사실과 사정을 앞서 본 법리에 비추어 보면, 이 사건 건물의 사용승인 당시 이 사건 건물의 내화피복 시공이나 방화구획 시공에 이 사건 건물을 그 본래의 용도대로 사용할 수 없을 정도로 중대한 하자가 있었다고 보여지지 않고, 한국부동산신탁이나 광명이 원고에게 이 사건 건물에 대한 사용승인을 받음으로써 이 사건 건물신축공사를 일용 완성된 것으로 처리하겠다는 의사를 표명한 것으로 보여지므로, 이 사건 건물 신축공사는 원고가 일용 공사를 마치고 이 사건 건물에 대한 사용승인을 받은 2001. 7. 31 당시 비록 그 목적물에 일부 하자가 있었다 하더라도, 당초 예정된 최후의 공정까지 일용 종료하고 그 주요

**사회통념상 공사가  
완성되었고  
다만 그것이 불완전하여  
보수를 하여야 할 경우에는  
하자보수책임을 부담함은  
별도로 하더라도  
지체상금을  
부담하지는 않는다.**

**완성된 목적물에 대하여  
하자가 있음을 이유로  
하자의 보수 또는  
이로 인한 손해의 배상을  
구할 수는 있다 할지라도  
약정 준공기일까지  
공사가 완성되지  
아니하였음을 전제로  
지체상금을 구하는 것은  
허용되지 않는다고  
보아야 한다.**

구조 부분이 약정된 대로 시공됨으로써 완성되었다고 봄이 상당하며, 따라서 완성된 목적물에 대하여 하자가 있음을 이유로 원고에 대하여 하자의 보수 또는 이로 인한 손해의 배상을 구할 수는 있다 할지라도 약정 준공기일까지 공사가 완성되지 아니하였음을 전제로 지체상금을 구하는 것은 허용되지 않는다고 보아야 한다.

- 대법원 2010. 1. 14 선고 2009다7212,72299 판결에 따르면 원심이 이 사건 공사계약의 약정준공일 당시 이 사건 공사가 당초 예정된 최후의 공정까지 일용 종료하고 그 주요 구조 부분이 약정된 대로 시공되어 사회통념상 일이 완성되었는지 여부를 기준으로 지체상금의 종기를 판단하지 아니하고, 이 사건 공사계약 일반조건 제28조 제6항만을 근거로 원고와 피고 사이에 지체상금의 종기에 관한 법리를 오해하거나 이 사건 공사계약의 해석에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 할 것이므로 이를 지적하는 상고이유의 주장은 이유 있다.

2) 귀책사유-동시발생지연

- 수원지방법원 2011. 12. 6 선고 2010가합11685 판결에 따르면 지체일수가 공제되는 수급인에게 책임지울 수 없는 사유란 공사도급계약에서 예상하지 못하였던 사정이 발생하였고, 그 사정으로 인하여 일정한 기간 동안 예정된 공사를 진행할 수 없어 공사의 지연이 불가피하였음을 입증하여야 하는 것이지, 단지 어떤 사유가 수급인의 귀책사유와 경합하여 공사기간이 연장될 수 있는 가능성만 있는 때에는 배상예정액의 감액에서 고려할 수 있을 뿐이며, 면책을 주장하려면 그 지체의 원인이 수급인의 지배영역 밖에서 발생한 사건으로서 수급인이 통상의 수단을 다하였더라도 이를 예상하거나 방지하는 것이 불가능하였음이 인정되어야 한다.

3) 귀책사유-변경계약

- 부산지방법원 2009. 5. 6. 선고 2008가합11385 판결에 따르면 발주처가 외부색채심의를 거쳐 외부색채를 확정해 주어야만 피고가 외부 석공사 등을 시공할 수 있는데 원고의 외부색채심의를 지연으로 인하여 전체 공사가 일부 지연된 사실은 인정할 수 있으나, 공사도급변경계약을 체결하면서 당시 외부색채심의를 지연으로 인한 전체 공사지연이 발생할 수 있음을 충분히 예상할 수 있었음에도 공사대금만을 증액하고 공사기간 연장에 대한 별도의 약정을 두지 않았

다면, 위 변경계약 체결전의 사유를 들어 피고에게 공사지연에 대한 귀책사유가 없다고 주장할 수 없다.

#### 4) 발주자의 무리한 공기단축 요구

• 대법원 1997. 6. 24 선고 97다2221 판결에 따르면 도급인의 지위에 있는 행정기관이 당초의 입찰이나 계약체결시에 약정한 공사기간을 그 후 행정상의 이유로 일방적으로 수급인이 당초 전혀 예상하지 못했을 정도로 상당한 기간의 단축을 요구하여 수급인으로 하여금 이에 부득이 응하게 한 경우, 공사기간을 단축할 당시에 있어서의 기성공정률과 그 공사의 완공에 필요한 총기간 및 남은 공사기간 등을 참작하여 그 단축된 기간 내에 공사를 준공하는 것이 물리적으로 불가능하거나 총체적으로 부실공사를 강요하는 것이 될 수밖에 없다면, 당초의 지체상금에 관한 약정을 그대로 적용하여 그와 같이 준공이 불가능할 정도로 단축된 준공기한을 기준으로 일률적으로 계산한 지체일수 전부에 대하여 당초의 약정에 의한 지체상금의 배상을 그대로 물게 하는 것은 선량한 풍속 기타 사회질서에 비추어 허용할 수 없으므로 준공기한을 앞당기기로 하는 그 합의는 준공에 절대적으로 필요한 최소한의 기간에 해당하는 지체상금 부분에 한하여 무효라고 한다.

**준공기한을  
앞당기기로 하는  
그 합의는 준공에  
절대적으로 필요한  
최소한의 기간에 해당하는  
지체상금 부분에 한하여  
무효라고 한다.**

## IV. 지체상금 부과제도 개선방안

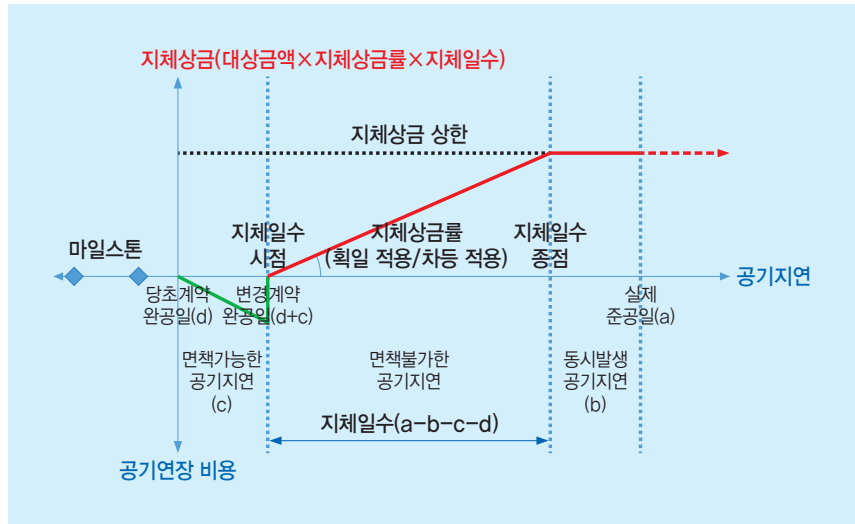
### 1. 개념의 재정립

#### 가. 예정 손해배상액으로서의 지체상금

먼저, 지체상금은 계약당사자가 건설공사 도급계약을 체결함에 있어서, 계약상대자가 약정완공기일 내에 공사를 완성하지 못하는 등 도급계약에 따른 의무의 이행을 지체할 경우에 발주기관에 지급하여야 할 손해배상액을 미리 정하여 둔 약정에 따라 지급하는 손해배상액 예정을 말한다. 이와 같이 지체상금의 개념을 위약벌이 아닌 손해배상액 예정으로 명확하게 정의하고자 한다.

지체상금은  
 도급계약에 따른 의무의  
 이행을 지체할 경우에  
 발주기관에 지급하여야 할  
 손해배상액을  
 미리 정하여 둔 약정에 따라  
 지급하는 손해배상액  
 예정을 말한다.

[그림 IV-1] 지체상금 정의



이에 따라 [그림 IV-1]에서 보여주는 바와 같이 지체상금은 아래와 같이 정의되며, 지체상금 상한을 갖고 지체상금률은 대상금액에 따라 차등 적용한다.

$$\text{지체상금} = \text{대상금액} \times \text{지체일수} \times \text{지체상금률} \quad (2)$$

여기서 지체일수는 지체일수 종점에서 지체일수 시점을 차감하여 산정하며, [그림 IV-1]에서 보여주는 바와 같이 지체일수 종점은 실제 준공일(a)에서 동시발생 공기지연(b)을 차감하여 산정하고, 지체일수 시점은 변경계약 완공일로 당초계약 완공일(d)에 면책가능한 지연(c)을 더하여 산정한다. 그 결과 지체일수는 아래와 같다.

$$\text{지체일수} = \text{실제 준공일(a)} - \text{동시발생 공기지연(b)} - \text{면책가능한 지연(c)} - \text{당초계약 완공일(d)} \quad (3)$$

당초계약 완공일 이전에 발주기관과 계약상대자가 합의하여 중간 마일스톤 관리일들을 설정할 수 있으며, 이들을 기준으로 지체상금률을 설정하여 합의하고 지체상금을 부과할 수 있다. 한편, 지체상금과 반대로 면책가능한 공기지연

에 대하여서는 계약상대자가 발주기관에 공기연장 비용을 청구할 수 있다.

#### 나. 지체상금의 부과 요인

위에서 정의된 지체상금의 개념에 따라 앞서의 조사 결과를 바탕으로 지체상금 부과 관련 요인들을 분석정리하면 [그림 IV-2]와 같다. 그림에서 보는 바와 같이 지체상금 부가가 단순히 지체일수 산정, 대상금액 결정, 지체상금을 적용만으로 결정되는 것이 아니라 계약이행 과정에서 파악되는 다양한 요인들과 밀접하게 연관되어 있다.

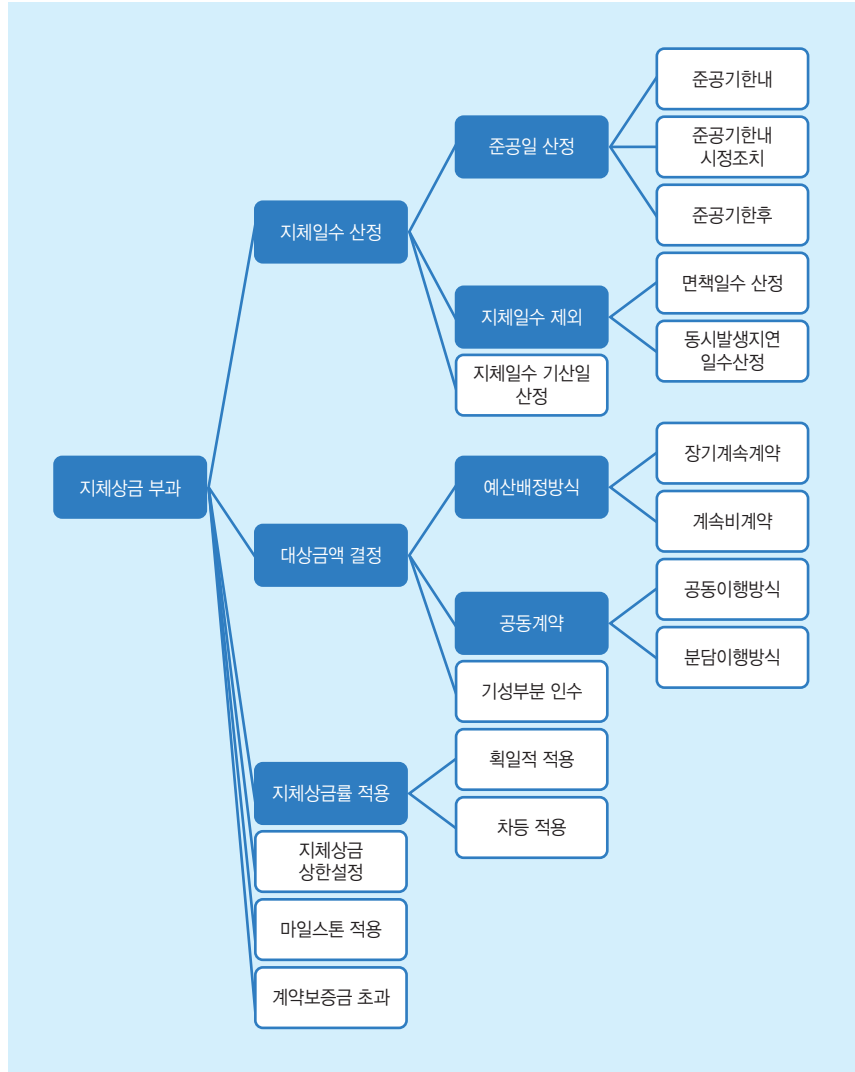
먼저, 지체일수 산정을 위하여 지체일수 제외 일수가 우선적으로 결정되어야 한다. 지체일수 제외 일수는 면책일수와 동시발생 지연일수로 이들을 산정하여 결정되어야 한다. 준공일의 산정은 조금 복잡한 결정이 필요한데 준공신고서 제출일을 기준으로 이것이 준공기한 내에 신청되었는지 아니면 준공기한 후에 신청되었는지 준공기한 내에 신청되었더라도 시정조치가 준공기한 내에 발생되었는지에 따라 달라지고 동시발생 지연일수를 고려하여 결정된다. 한편, 지체일수 기산일도 당초계약 완공일을 기준으로 면책일수를 고려한 변경계약 완공일을 기준으로 결정된다.

둘째, 대상금액의 결정은 예산배정방식이 장기계속계약인지 계속비계약인지에 따라 달라지고, 이외에 공동계약 공동이행방식인지 공동계약 분담이행방식인지에 따라 달라지며, 기성부분 인수가 있으면 이에 따라서도 달라진다. 셋째, 지체상금률은 현재까지 1일당 계약금액의 1/1000로 획일적으로 적용되어 왔으나 지체상금의 개념을 위약벌이 아닌 손해배상액 예정으로 명확히 하면 계약금액에 따라 차등적으로 적용하는 것이 바람직하다. 마지막으로 이들 세 가지 요인들 외에 지체상금 상한 설정 여부, 중간 마일스톤 적용 여부, 계약보증금 초과분 지체상금의 처리 여부가 결정되어야 할 요인들이다.

**지체상금률을 설정하여  
합의하고 지체상금을  
부과할 수 있다.  
한편, 지체상금과  
반대로 면책가능한  
공기지연에 대하여서는  
계약상대자가 발주기관에  
공기연장 비용을  
청구할 수 있다.**

지체상금의 개념을  
위약벌이 아닌  
손해배상액 예정으로  
명확히 하면  
계약금액에 따라  
차등적으로 적용하는  
것이 바람직하다.

[그림 IV-2] 지체상금 부과요인



## 2. 현행 기준의 개선

지체상금 부과 관련 요인들에 대한 각각의 부과기준 설정이 필요하며 이는 현행 기준을 바탕으로 새로운 지체상금 개념 정립에 따라 개선된 기준을 중심으로 제안하고자 한다.

가. 지체일수 산정

지체일수 산정을 위하여 지체일수 제외 일수가 우선적으로 결정되어야 한다. 지체일수 제외 일수는 면책일수와 동시발생 지연일수로 이들을 산정하여 결정되어야 한다. 현행 부과기준에 따라 면책일수는 불가항력, 관급자재 공급지연, 발주기관 책임 지연, 계약상대자의 부도로 보증시공, 설계변경, 원자재 수급 불균형 등의 6가지의 계약상대자의 책임에 속하지 아니한 사유로 지연된 일수로 산정한다. 동시발생 지연일수는 지연의 책임배분에 대한 입증방법이 법원 판례로 일반화되기 전까지 방해이론을 적용하여 지체일수 산정에서 제외하는 것으로 개선한다.

준공일의 산정은 현행기준과 동일하게 준공신고서가 준공기한내에 제출되었다면 준공신고서 제출기일로 결정하고, 준공신고서가 준공기한내에 제출되었으나 준공기한 이후 시정조치가 발생하였다면 준공검사 합격한 날로 결정하고, 준공신고서가 준공기한 이후 제출되었다면 준공검사 합격한 날로 결정한다. 한편, 지체일수 기산일도 현행기준과 동일하게 준공기한 익일(공휴일 익일)로 결정한다.

〈표 IV-1〉 지체일수 산정

구분		부과기준	
		현행	개선
준공일 산정	준공기한내 준공신고서 제출	준공신고서 제출기일	-
	준공기한내 준공신고서 제출 (단, 준공기한 이후 시정조치 발생)	준공검사 합격한 날	-
	준공기한후 준공신고서 제출	준공검사 합격한 날	-
지체일수 제외	면책일수 산정	1) 불가항력, 2) 관급자재 공급 지연, 3) 발주기관 책임 지연, 4) 계약상대자의 부도로 보증시공, <sup>1)</sup> 5) 설계변경, 6) 원자재 수급 불균형 등 계약상대자의 책임에 속하지 아니한 사유로 지연된 일수	-
	동시발생지연일수 산정	-	제외(방해이론 적용)
지체일수 시점 산정(지체일수 기산일)		준공기한 익일(공휴일 익일)	-

주: 1) 보증시공의 면책일수: 부도 확정일(공동이행: 마지막 구성원의 부도 확정일, 분담이행: 분담 구성원의 부도 확정일)부터 보증시공 지시일 또는 발주기관의 보증채무 이행청구서 접수일부터 보증이행 개시일 전일

**공동계약의 대상금액에 대한 현행 부과기준은 없으므로 대법원 판례를 기준으로 공동이행방식의 경우는 전체 계약금액으로, 분담이행방식의 경우는 지연을 직접 야기한 구성원의 분담계약금액으로 결정하는 것으로 개선한다.**

**나. 지체상금 부과 대상금액의 결정**

지체상금 부과 대상금액은 현행 기준과 동일하게 예산배정방식이 장기계속 계약인 경우는 연차별 계약금액으로 결정하고, 계속비계약인 경우에는 총계약 금액으로 결정하고, 기성부분 인수가 있으면 기성부분에 상당하는 금액을 공제 하고 결정한다. 공동계약의 대상금액에 대한 현행 부과기준은 없으므로 대법원 판례를 기준으로 공동이행방식의 경우는 전체 계약금액으로, 분담이행방식의 경우는 지연을 직접 야기한 구성원의 분담계약금액으로 결정하는 것으로 개선 한다.

**〈표 IV-2〉 지체상금 부과 대상금액의 결정**

구분		부과기준	
		현행	개선
예산배정방식	장기계속계약	연차별 계약금액	-
	계속비공사	총계약금액	-
공동계약	공동이행방식	-	전체 계약금액 <sup>1)</sup>
	분담이행방식	-	지연을 직접 야기한 구성원 분담계약금액 <sup>2)</sup>
기성부분의 인수		기성부분에 상당하는 금액 공제	-

주: 1) 대법원 1994. 3. 25. 선고 93다42887 판결

2) 대법원 1998. 10. 2. 선고 98다33888 판결

**다. 지체상금을 적용**

지체상금률은 건설공사의 경우 현행기준으로 1일당 공사계약금액의 1/1,000로 획일적으로 적용되어 왔으나 지체상금의 개념을 위약벌이 아닌 손해배상액 예정으로 명확히 하면 공사계약금액에 따라 차등적으로 적용하는 것이 바람직하다. 따라서 공사계약금액이 300억원 미만인 경우는 1일당 공사 계약금액의 1/1,000, 300억원 이상 1,000억원 미만인 경우는 0.75/1,000, 1,000억원 이상인 경우는 0.5/1,000로 개선한다.

〈표 IV-3〉 지체상금률 적용

구분	부과기준	
	현행	개선
획일적 적용 <sup>1)</sup>	1/1000	공사계약금액에 따른 차등 적용
차등 적용 <sup>2)</sup>	-	300억원 미만: 1/1000 300억원 이상 1000억원 미만: 0.75/1000 1000억원 이상: 0.5/1000

주: 1) 지체상금의 법적 성격을 위약벌로 규정(특별한 사정)

2) 지체상금의 법적 성격을 손해배상액 예정으로 규정(일반적 경우)

#### 라. 지체상금 상한 설정

지체상금 상한 설정은 현행 기준에는 없으나 손해배상액 예정이라는 지체상금의 새로운 개념 정립에 따라 필요하다고 판단되며, 이에 따라 해외 및 민간 기준을 바탕으로 공사계약금액의 10%로 새롭게 개선을 제안한다.

〈표 IV-4〉 지체상금 상한

구분	부과기준	
	현행	개선
지체상금 상한(LD Max) 설정 <sup>1)</sup>	-	공사계약금액의 10%

주: 1) 지체상금의 법적 성격을 위약벌이 아닌 손해배상액 예정으로 규정

#### 마. 중간 마일스톤 적용

중간 마일스톤은 해외 건축공사에서 많이 적용되어지고 있으나 건설공사마다 중간 마일스톤별 공정진척률이 상이하기 때문에 설정 및 관리에 어려움이 많고 분쟁의 대상이 될 수 있다. 따라서 현행과 같이 이에 대한 적용은 시행하지 않는다.

〈표 IV-5〉 중간 마일스톤 적용

구분	부과기준	
	현행	개선
중간 마일스톤 적용 <sup>1)</sup>	-	-

주: 1) 중간 마일스톤 적용의 어려움으로 도입하지 않음

지체상금 상한 설정은 현행 기준에는 없으나 손해배상액 예정이라는 지체상금의 새로운 개념 정립에 따라 필요하다고 판단된다.

국가정책사업의 경우는  
 현행 기준과 같이  
 납기연장제도를 적용하여  
 계약기간을  
 연장하고 지체상금을  
 면제하도록 한다.

바. 지체상금이 계약보증금상당액에 달한 경우  
 지체상금이 계약보증금상당액에 달한 경우는 현행 기준과 동일하게 계약상  
 대자가 계약을 수행할 가능성이 없는 경우는 계약보증금을 국고에 귀속시키고  
 계약을 해지하고, 계약이행 가능성이 있고 계약유지가 필요한 경우는 계약이행  
 이 완료되지 아니한 부분에 상당하는 계약보증금을 추가 납부하고 계약을 유지  
 토록 한다. 또한 국가정책사업의 경우는 현행 기준과 같이 납기연장제도를 적  
 용하여 계약기간을 연장하고 지체상금을 면제하도록 한다. 단, 기획재정부에서  
 국가정책사업에 대한 정의와 예시를 명확히 하여 건설현장에서 발생하고 있는  
 국가정책사업의 납기연장제도 적용의 혼란을 최소화할 수 있도록 개선한다.

〈표 IV-6〉 지체상금이 계약 보증금상당액에 달한 경우

구분	부과기준	
	현행	개선
계약을 수행할 가능성이 없음	계약보증금을 국고에 귀속, 계약 해지	-
계약이행 가능성이 있고, 계약유지가 필요한 경우	계약이행이 완료되지 아니한 부분에 상당하는 계약보증금을 추가 납부하고 계약 유지	-
국가정책사업 납기연장제도	지체상금이 계약이행보증금 상당액에 달한 경우 예외적으로 계약기간 연장, 지체상금 면제	국가정책사업의 정의 및 예시

### 3. 법령 개정안

#### 가. 국가계약법

「국가계약법」 제26조에 지체상금에 대한 정의가 있으며, 추가적인 개선은 필  
 요하지 않다고 판단된다.

〈표 IV-7〉 국가계약법

구분	법	
	현행	개선
제26조(지체상금)	정당한 이유 없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자에게 지체상금 부과	-

나. 국가계약법 시행령

「국가계약법」 시행령 제74조(지체상금)에 계약상대자의 책임 없는 사유로 계약이행이 지체된 경우만 지체일수에 산입하지 않는다는 현행 규정을 계약상대자의 책임 없는 사유 및 동시발생 공기지연(계약상대자의 이행지체와 발주기관의 책임하에 있는 사유가 동시에 발생하여 공기지연을 야기한 경우)으로 계약이행이 지체된 경우 지체일수에 산입하지 않는다고 개선한다.

또한 현행 규정에 없던 지체상금의 상한을 공사계약금액의 10%로 설정하고, 공동계약의 경우 공동이행방식은 전체 공사계약금액을, 분담이행방식은 지연을 직접 야기한 구성원 분담 공사계약금액을 지체상금 대상금액으로 한다는 규정을 추가적으로 개선한다.

공동계약의 경우  
공동이행방식은  
전체 공사계약금액을,  
분담이행방식은  
지연을 직접 야기한  
구성원 분담 공사계약금액을  
지체상금  
대상금액으로 한다

〈표 IV-8〉 국가계약법 시행령

구분	시행령	
	현행	개선
제74조(지체상금)	계약금액(장기계속계약의 경우 연차별 계약금액) × 기획재정부령이 정하는 율 × 지체일수	-
	현금 납부	-
	계약상대자의 책임 없는 사유로 계약이행이 지체된 경우 지체일수에 산입하지 않음	계약상대자의 책임 없는 사유 및 동시발생 공기지연(계약상대자의 이행지체와 발주기관의 책임하에 있는 사유가 동시에 발생하여 공기지연을 야기한 경우)으로 계약이행이 지체된 경우 지체일수에 산입하지 않음
	부분 인수한 경우 그 부분은 계약금액에서 공제	-
	-	지체상금의 상한을 공사계약금액의 10%로 설정
	-	공동계약의 경우 공동이행방식은 전체 공사계약금액을 분담이행방식은 지연을 직접 야기한 구성원 분담 공사계약금액 대상

판례에 따르면  
과거에는 지체상금의  
법적 성격이 위약벌로  
규정되었으나  
최근에는 손해배상액  
예정으로 판결하고  
있는 추세이다.

다. 국가계약법 시행규칙

「국가계약법 시행규칙」은 제75조에서 지체상금률을 규정하고 있다. 건설공사의 경우 현행은 1일당 공사계약금액의 1/1,000로 지체상금률을 획일적으로 규정하고 있으나 이를 공사계약금액에 따라 차등 적용하여 300억원 미만은 공사계약금액의 1/1,000, 300억원 이상 1,000억 미만은 0.75/1,000, 1,000억원 이상은 0.5/1,000로 개선한다.

〈표 IV-9〉 국가계약법 시행규칙


구분	시행규칙	
	현행	개선
제75조(지체상금률)	공사: 1/1000	공사계약금액에 따른 차등 적용 300억원 미만: 1/1000 300억원 이상 1000억원 미만: 0.75/1000 1000억원 이상: 0.5/1000
	물품의 제조 구매: 1.5/1000	-
	물품의 수리 가공 대여, 용역 및 기타: 2.5/1000	-
	군용 음식료품 제조 구매: 3/1000	-
	운송 보관 및 양곡가공: 5/1000	-

V. 결론

지체상금은 손해배상액 예정과 위약벌의 2가지 법적 성격을 가진 것으로 구분될 수 있다. 판례에 따르면 과거에는 지체상금의 법적 성격이 위약벌로 규정되었으나 최근에는 손해배상액 예정으로 판결하고 있는 추세이다. 하지만 현재 국가계약법 시행규칙에 규정되어 있는 지체상금률은 공사의 경우 0.1%/일로 1984년 계약처리사무규칙에서 제정된 이후 30년 이상 변동 없이 적용되어 오고 있는 실정이다. 한국은행 기준 금리가 1984년 11%에서 현재 1.25% 변동된 점을 감안하면 현행 지체상금률은 위약벌로서의 규제로밖에 해석할 수 없다. 따라서 공기지연에 대한 지체상금 과다 부과는 발주자와 시공자 즉, 계약당사자간의 분쟁의 핵심 쟁점으로 떠오르고 있고, 지체상금 관련 분쟁 발생이 증가하고 있다.

한편, 해외사례를 살펴보면 상당수의 건설공사들이 더 이상 공사계약금액에 대한 비율로 지체상금률을 산정하지 않고 손해배상액을 근거로 하여 하루당 손해배상액의 금액을 기준으로 지체상금을 산정하고 지체상금의 상한선을 설정하여 적용하고 있다. 이러한 추세는 지체상금의 법적 성격이 위약벌이 아니라 손해배상액 예정이라는 것을 명확히 하고 있음을 의미한다. 또한 민간 아파트 공사에서도 입주지연에 대한 지체상금은 잔금에 대한 연체이자율을 적용하고 있어 위약벌이 아니라 손해배상액 예정이라는 것을 명확히 하고 있다.

그러나 현행 공공 건설공사에 적용되고 있는 지체상금은 아직도 위약벌이라는 법적 성격을 기반으로 규정되어 있어서 이에 대한 법적 성격을 손해배상액 예정으로 전환하여 새롭게 개념을 정립하고 이에 따라 지체상금 부과기준을 개선하고 관련 제도를 개선하는 것이 필요하다.

따라서 본 연구에서는 지체상금의 법적 성격을 손해배상액 예정으로 규정하고 이에 대한 정의를 위약벌에서 손해배상액 예정으로 전환하고, 현재 획일적으로 적용하고 있는 지체상금률을 공사계약금액에 따라 차등 적용하여 공사계약금액이 큰 경우는 현행보다 적은 비율의 지체상금률을 적용하고 공사계약금액이 적은 경우는 현행 기준을 적용하였다. 또한 지체상금의 상한선을 제안하여 일정 금액 이상이 되면 더 이상의 지체상금이 부과되지 않는 방안을 제시하였다. 현행 지체일수 제외 규정의 면책일수에 계약상대자의 책임 없는 사유뿐만 아니라 계약상대자의 이행지체와 발주기관의 책임하에 있는 사유가 동시적으로 발생하여 공기지연을 야기한 경우인 동시발생지연을 추가하였다. 이러한 지체상금 관련 제도개선은 현재 빈번하게 발생하고 있는 지체상금 관련 분쟁을 최소화하고 원활한 계약이행을 담보할 수 있을 것이다. 

### 〈참고문헌〉

- 민원배, 「국내 방산 및 군수조달분야의 지체상금 상한제 설정 방안 연구」, 『한국 정보통신학회논문지』, 제17권 제4호, 2013, pp. 1034~1041.
- 윤재윤, 「건설분쟁 관계법」, 제5판, 제5장 지체상금 : 박영사, 2014.
- 정원, 「공공계약과 지체상금」, 『공공계약의 주요 쟁점과 법률 문제-제2주제』, 2012.

현행 공공 건설공사에 적용되고 있는 지체상금은 법적 성격을 손해배상액 예정으로 전환하여 새롭게 개념을 정립하고 이에 따라 지체상금 부과기준을 개선하고 관련 제도를 개선하는 것이 필요하다.

정홍식, 「해외건설프로젝트에서 동시발생 공기지연(concurrent delay)」, 『한국 비교사법학회 비교사법』, 제21권 2호, 2014.

조영준, 「공기연장조항과 지체상금을 부과하지 않는 조항의 연관성에 관한 연구」, 대한건축학회논문집 『구조계』 제27권 제11호, 2011, pp. 185~192.

Richter, L., and R. Mitchell, *Handbook of Construction Law and Claims*, Chapter 12 Calculating damages, Hill Willingboro, NJ, 1989.

# 政策研究

## 정책연구

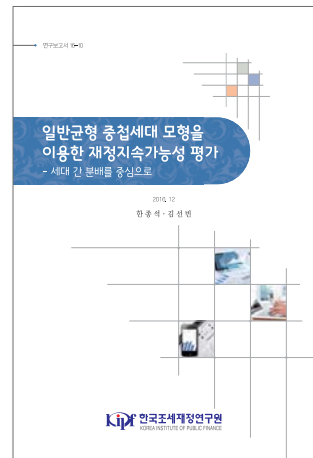


- 일반균형 중첩세대 모형을 이용한 재정지속가능성 평가  
한종석 · 김선빈
- 보육료 지원정책 변화가 총노동공급에 미치는 영향  
한종석 · 홍재화
- 중소기업 지원 재정사업 성과평가  
박노옥 · 강희우 · 이상현 · 표한형
- 민간위탁 사회서비스 사업의 가격 결정 정책에 관한 연구  
박노옥 · 원종학 · 오영민 · 강희우 · 서문희
- 건강보험 부과체계 개편의 효과 분석  
이은경 · 김종면 · 성명재 · 이창우
- 저소득층 주거지원을 위한 재정정책에 관한 연구  
최성은
- 국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석  
김현아

# 일반균형 중첩세대 모형을 이용한 재정지속가능성 평가 - 세대 간 분배를 중심으로

한종석 / 한국조세재정연구원 부연구위원  
김선빈 / 연세대학교 경제학과 교수

한국은 저출산과 급속한 고령화가 진행되면서 중장기적으로 세원 확보가 어려워지고 의무지출을 비롯한 각종 정부지출은 증가할 것으로 예상되어 재정지속가능성 여부에 대해서 계속적으로 문제가 제기되고 있다. 정부는 2015년 최초로 장기재정전망 결과를 발표하여 중장기적으로 재정의 지속가능성 여부를 객관적으로 평가·제시하고자 노력하고 있다. 공식적으로 장기재정전망 결과를 발표한 것 자체도 큰 의미를 갖지만 방법론적으로도 앞으로 개선해야 될 측면도 존재한다. 본 연구는 장기재정전망의 방법론을 개선하는 방향을 모색하기 위해서 준비 작업을 시도한 연구이다. 첫 번째로, 지속가능성을 평가하는 지표를 국가채무나 재정수지와 같은 총량변수에서 다양화하는 것이 필요하다는 것을 제시하였다. 이와 같은 문제에 대해서는 이미 Auerbach and Kotlikoff(1987), Auerbach, Kotlikoff and Gokhale(1991) 등이 제기했다. 그 해결 방안으로 현재 세대와 미래 세대, 세대별 부담을 측정해서 제시하는 세대 간 회계 방법이 개발되었고, 학계에서는 한국에도 적용해서 제시한 결과들이 많다. 따라서 앞으로 공식적인 장기재정전망 결과에도 세대별 부담을 측정해서 제시하는 세대 간 회계를 활용하는 것이 필요하다는 것을 제안하고 있다. 두 번째는, 정책




B5변형/ 115면  
2016. 12

변화에 따른 경제주체의 행동변화를 고려하는 것이 장기재정전망에도 활용되어야 된다는 점이다. 본 연구에서는 일반균형 중첩세대 모형을 구성하여 시뮬레이션 자료를 구성한 후 기존의 회계방식을 적용해서 측정한 세대별 부담과 일반균형 모형을 직접 계산해서 측정한 세대별 부담을 비교한다. 회계방식으로 측정한 세대별 부담과 일반균형을 통해서 측정한 세대별 부담에 상당한 차이가 발생하는 것을 확인함으로써 정책의 환류

효과와 일반균형 효과를 반영하는 것이 중요하다는 것을 제시하고 있다.

구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 2015년을 기준경제로 모형 경제를 구성한 다음 출산율과 성장률이 하락한 저출산·저성장 경제를 구성하여 기준경제와 비교한다. 저출산·저성장 경제에서는 기준경제에 비해서 상환능력이 하락하고 모든 세대의 생애순부담이 증가하는 것을 제시한다. 상환능력을 회복시키기 위해 세 가지 형태의 정책 모의실험을 실시한다. (모의실험 1)은 정부소비를 감소시키는 정책이고, (모의실험 2)는 소비세율을 인상하는 정책이다. 마지막으로 (모의실험 3)은 정년을 2년 연장하는 정책이다. 각 정책을 저출산·저성장 경제에 도입한 후 일반균형 모형을 직접 계산해서 세대별 생애순부담을 측정해서 제시한다. (모의실험 2)와 (모의실험 3)은 세원이 증대하면서 상환능력이 대폭 향상되지만 모든 세대의 생애순부담이 증가하는 것으로 나타난다. 다음은 각 모의실험 환경에서 생애순부담을 회계방식으로 측정한 결과를 일반균형을 계산해서 측정한 결과와 비교한다. 회계방식으로 측정한 세대별 생애순부담은 (모의실험 2)와 (모의실험 3) 모두에서 젊은 세대의 부담은 과소 측정하고 노령 세대의 부담을 과대 측정하여 해당 정책이 젊은 세대의 순부담을 경감해 주는 것으로 나타난다. 그러나 정책변화로 인해 경제주체들의 행동변화가 고려된 일반균형 중첩세대 모형을 활용한 결과에서는 젊은 세대의 순부담에 큰 변화 없이 노령 세대의 순부담이 증가하는 형태로 측정된다. 따라서 환류 효과나 일반균형 효과를 고려하지 않으면 세대별 부담을 왜곡해서 측정할 수 있다는 것을 보여 준다.

최근 연구된 OECD의 장기재정전망 방법론에 대한 가이드라인에 따르면 세대별 부담을 제시하는 것과 환류 효과나 일반균형 효과를 고려하는 것이 향후 중요한 방법론으로 제시되었다. 본 연구 결과에 따르면 이

두 요소가 독립적으로 존재하는 것이 아니기 때문에 앞으로 방법론을 개선하는 데 모두 고려되어야 한다고 제안한다. 새로운 전망 방법을 개발하는 과정에서 두 요소를 모두 고려하는 것이 필요하지만 상대적으로 연구가 많이 이루어진 세대 간 회계를 우선적으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 여기서 본 연구 결과는 세대 간 회계 결과를 활용하여 정책 방향을 설정할 때 회계방식으로 측정된 세대별 부담에 왜곡이 존재함을 인식하고 신중하게 판단할 필요가 있다는 것까지 제시하였다. 

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-10 『일반균형 중첩세대 모형을 이용한 재정지속가능성 평가』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 보육료 지원정책 변화가 총노동공급에 미치는 영향

한종석 / 한국조세재정연구원 부연구위원

홍재화 / 서울대학교 경제학과 교수

한국은 여성 경제활동참가율이 여타의 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준이고, 연령에 따른 경제활동참가율이 일반적으로 나타나는 역U자 형태가 아닌 M자 형태로 나타나고 있다. 저출산·고령화로 인해 2017년부터 생산인구 감소가 전망되는 상황에서 이와 같은 특징을 갖는 여성 노동력을 활용하는 방안이 지속적으로 모색되어 왔다. 특히, M자 형태의 여성 경제활동참가율을 역U자 형태로 전환하기 위해 출산과 자녀 양육 등으로 노동시장 이탈이 급격히 증가하는 30세~34세 기혼 여성들에게 보육료를 지원하는 정책들이 지난 10년간 다양한 형태로 이루어져 왔다. 2013년에 들어서는 전 계층 무상보육과 보육시설을 이용하지 않는 영유아 가구에 보육료를 지원하는 양육수당이 전면적으로 도입되면서 보육정책이 획기적인 전환을 맞이하게 된다. 이처럼 보육정책의 지원대상과 범위가 크게 확대되면서 여성 경제활동참가율이 증가할 것이라는 기대와는 달리 아직까지 여성 노동공급의 유의미한 변화가 나타나지 않고 있다. 오히려 현재 도입된 보육 지원방식은 모의 경제활동상태 여부와 상관없이 지원을 하고 있기 때문에 여성 경제활동참가율 제고라는 측면에서는 정책 실효성이 크지 않다는 문제가 제기되고 있다. 따라서 본 연구는 여성 노동공급 측

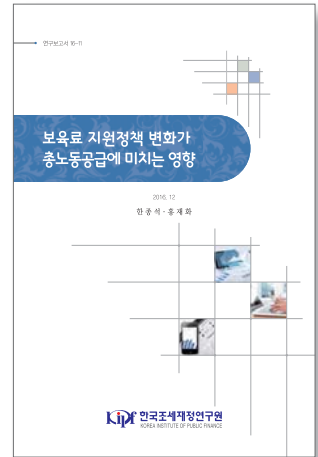
면에서 2013년에 도입된 전 계층 무상보육과 대안 정책으로 제시되고 있는 조건부 지원정책의 효과를 구조 모형을 바탕으로 정량적으로 분석하고자 한다.

기혼여성의 노동공급 결정요인을 분석하거나 보육 지원정책의 변화가 여성 노동공급에 미치는 영향을 분석하고 있는 기존의 연구들에서는 개인 혹은 가구의 미시자료들을 바탕으로 결정요인이나 정책효과를 추정하는 축약 분석(reduced form analysis)을 실시하고 있다. 그러나 축약 분석은 분석하는 자료의 특성과 분석 시점, 대상, 추정모형 등에 따라 결과들이 다양하게 나타나고 있어 정책효과에 대해서 명확한 판단을 내리기 어려운 경우가 많이 존재한다. 특히 2013년 도입된 보육지원정책의 효과를 분석하는 측면에서는 현재 축적된 자료의 시점이 분석에 충분하지 않다는 점과 정책이 전국적으로 도입되면서 정책 효과 분석을 위한 적절한 대조군을 설정하는 데 어려움이 존재하는 단점이 있다. 이와 같은 문제점들을 해결하기 위해 본 연구에서는 생애주기 모형을 이용하여 기혼 여성의 노동공급을 남편과 아내의 공통적 의사결정(joint decision)으로 구성한 모형을 바탕으로 정책효과를 분석하고자 한다. 본 연구에서는 기혼 여성의 노동공급 의사결정에 대한 분석을 하기 위해서 남성

과 여성을 명시적으로 구분하는 안정적 중첩세대모형(stationary overlapping generation model)을 기본으로 한다. 기존에 구조모형을 통해서 다양한 보육지원정책의 효과를 분석하고 있는 조운영(2006)이나 우석진(2008)과는 달리 가구 특성을 학력과 노동생산성, 자녀 수, 맞벌이에 대한 태도(맞벌이 비효율) 등 다양한 측면에서 고려하여 모형을 구성한 후 임금과 이자율이 시장에서 결정되는 일반균형 모형을 통해서 해를 도출하는 특징을 가지고 있다. 정책 효과 분석 측면에서도 기존 연구들과 차별성을 지닌다. 조운영(2006)과 우석진(2008)은 보육지원정책이 없는 경제와 보육지원정책이 도입되는 경제를 비교하고 있기 때문에 보육지원정책 효과의 최대효과를 분석하고 있다. 반면, 본 연구는 2011년을 기준경제로 삼고 2013년에 도입된 정책의 효과를 기준경제와 비교하여 분석하고, 대안적 보육지원정책을 제시하고 있는 조건부 지원정책 역시 기준경제 대비로 분석함으로써 현재 정책 도입 효과 크기를 직접 측정하고 있다는 차별성을 가지고 있다.

본 연구가 분석 대상으로 하고 있는 보육정책은 전 계층에 보육료 지원을 제공하는 보편적 지원과 취업모에게만 보육료 지원을 하는 조건부 지원 정책 두 가지이다. 두 가지 정책 개별적으로 도입된 경제에 양육수당을 추가적으로 도입하여 양육수당이 개별 정책 효과에 미치는 영향도 분석하고 있다.<sup>1)</sup> 분석 결과에 따르면 조건부 지원정책하에서는 기준경제 대비 여성 고용률이 1.1% 증가하는 반면 보편적 지원(보육시설 이용률 53%) 정책은 여성 고용률을 0.23%만 증가시키는 것으로 나타난다. 보편적 지원의 경우 보육시설 이용률이 증가하면서 여성 고용률의 증가 폭이 하락하며 이용률이 80%와 100%인 경우 기준경제보다 고용률

B5변형/ 139면  
2016. 12



이 낮아지는 결과를 가져온다. 보편적 지원 경제와 조건부 지원 경제에 양육수당을 도입하면 취업하지 않는 경우의 가치(value)를 상대적으로 높이기 때문에 양육수당이 없는 경제보다 여성 고용률이 모두 하락하는 결과를 초래한다. 조건부 지원의 경우 양육수당이 도입되면 여성 고용률이 기준경제 대비 0.18%만 증가하여 양육수당이 없는 경제에 비해서 증가 폭이 현저하게 낮아진다. 보편적 지원에서는 양육수당으로 인해 여성 고용률이 기준경제보다 낮아지는 것으로 나타난다. 따라서 여성 경제활동 향상이라는 정책 목표를 달성시키기 위해서는 양육수당을 제공하지 않은 상태에서 취업모에게만 보육료 지원을 하는 조건부 지원이 가장 효과적이다. 이 과정에서 신규로 편입되는 여성들은 대부분 학력수준이 높거나 노동생산성이 높은 여성들이기 때문에 노동의 질까지 고려한 총노동 측면에서는 고용률 증가보다 더 큰 폭으로 증가하는 것으로 나타난다.<sup>2)</sup> 그러나 모형에서 여성의 인적자본 축적을

1) 2013년 시점의 보육정책은 보편적 지원과 양육수당이 동시에 존재하는 경제이다.

2) 본 연구에서는 정책에 대한 평가는 정책목표인 여성 경제활동참가율을 기준으로 평가하고 있다. 즉, 정책별 후생분석(welfare analysis)을 하고 있지 않기 때문에 경제주체들의 후생수준을 극대화하는 정책에 대해서는 논의를 하고 있지 않다.

내생적으로 결정되도록 구성하였음에도 불구하고 보육 지원을 받는 연령의 고용률만 증가하고 이후 연령 대에서는 고용률 변화가 거의 없는 것으로 나타난다. 그 결과, GDP 대비 보육료 지원은 보편적 지원에서는 55%(이용률 53%, 기준경제 대비), 조건부 지원에서는 8% 증가하는 것에 반해 고용률은 각각 0.23%와 1.1%만 증가하는 것으로 나타나 비용 대비 정책효과가 크게 나타나지 않는 것으로 분석된다. 따라서 보육 지원정책의 정책 목표를 여성 경제활동참가율 제고로 설정하는 것에는 큰 실효성이 없는 것으로 판단된다. 즉, 여성 노동력을 보다 적극적으로 활용하기 위해서는 남녀 간 임금 격차 해소와 같이 노동시장 구조를 직접적으로 변화시키는 정책이 더 효과적일 수 있다.<sup>3)</sup>

본 연구는 기혼 여성의 노동참여 의사결정을 고려한 중첩세대 모형을 통해서 보육지원정책의 변화가 여성 고용률과 거시경제 변수에 미치는 영향을 정량적으로 분석하고 있다. 전 계층 무상보육과 양육수당이 전면적으로 도입되기 이전인 2011년을 기준경제로 모형을 구성하고, 2013년 도입된 보편적 보육지원정책과 대안적으로 제시되고 있는 조건부 보육지원정책이 여성 고용률과 총량변수에 미치는 영향을 수량적으로 계산하여 제공한다. 각각의 보육정책이 도입된 경제에 양육수당을 도입하여 앞서 여성 노동공급과 거시경제 변수에 미치는 영향을 추가적으로 분석하고 있다. 분석 결과 여성 노동공급을 증가시키는 측면에서는 조건부 보육지원정책을 양육수당 없이 제공하는 것이 가장 효과적이다. 그러나 보육지원정책을 통해서 추가적으로 확보되는 여성 노동력이 크지 않다. 따라서 여성 노동공급 확보라는 측면에서 보육지원정책은 효과성이

높지 않은 것으로 판단되기 때문에 보육정책은 출산율 제고와 미래 인적자본 확충이라는 정책 목표에 집중하고, 여성 노동공급 확보는 성별 임금 격차 해소나 육아 휴직 확대, 유연한 근무 환경 제공 등과 같이 노동시장을 직접 개선시키는 정책을 활용하는 것이 더 효과적일 것으로 판단된다. **KIPF**

3) 본 연구에서 출산율은 외생적으로 결정되기 때문에 보육정책이 출산율에 미치는 영향에 대한 분석에는 한계가 있다. 따라서 보육정책이 출산율 제고를 위해서 활용되는 것에 대해서는 판단을 내리기 어렵다. 본 연구는 부분은 보육정책의 목표를 여성 경제활동참가율로 설정하는 것에는 한계가 있다는 것에 초점을 두고 있다.

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-11 『보육료 지원정책 변화가 총노동공급에 미치는 영향』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 중소기업 지원 재정사업 성과평가

박노옥 / 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장

강희우 / 한국조세재정연구원 부연구위원

이상헌 / 성균관대학교 경제학과 연구교수

표한형 / 중소기업연구원 성과확산센터 연구위원

본 연구에서는 중소기업 현황 및 기존 연구에서의 쟁점 정리를 출발점으로 하여, 중소기업 지원사업의 새로운 분류체계 개발과 사업의 효과성 분석을 다양한 각도에서 시도하였다. 본 연구의 기여는, 중소기업 지원사업 통합관리시스템이라는 새로운 데이터를 활용하여 과거 연구에 비해 포괄적인 효과성 분석을 시도했다는 것과 사업의 특성을 반영하는 새로운 분류체계를 개발함으로써 향후 사업관리와 성과평가를 위한 새로운 기반을 마련했다는 것이다. 2차년도 연구에서는 새로운 분류체계에 기반한 실증분석을 시도할 예정이다.

본 연구의 사업 효과성 분석 결과는, 과거 연구에 비해 긍정적인 효과를 보여주고 있다. 사업유형별로 약간의 편차는 있지만, 대체로 매출액, 고용인원 수, 부가가치에 대해 지원의 효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 사업유형별로 지원금액에 비해 기업의 매출액 증가분이 더 커서, 비용 대비 효과성이 양호한 것으로 일차적으로 나타났다. 중기 사업의 효과성도 지원시점에서 3년이 경과해도 대체로 지속되는 것으로 나타났다. 타 사업유형 간 중복수혜로 인한 효과도 긍정적으로 작동하는 것으로 나타났다. 타 사업유형 간 중복수혜가 긍정적이라는 것은, 기업의 성장단계별로 다른

필요를 종합사업의 형태로 지원할 경우, 사업의 효과가 증폭될 수 있다는 가능성을 보여주는 결과라고 판단된다. 다만 동일 사업유형 내의 중복수혜 분석은 이루어지지 못했으므로, 동일 유형의 중복수혜 효과는 다음 연구에서 분석할 필요가 있다. 중복수혜의 부정적인 측면은 기업의 실제 수요와 성과와 관계없이 동일 기업이 반복적으로 지원을 받고 연명할 개연성이 있기 때문이다. 이런 부작용은 동일 사업유형 내의 중복수혜의 효과성을 분석함으로써 보다 명확히 확인 가능할 수 있을 것으로 예상된다.

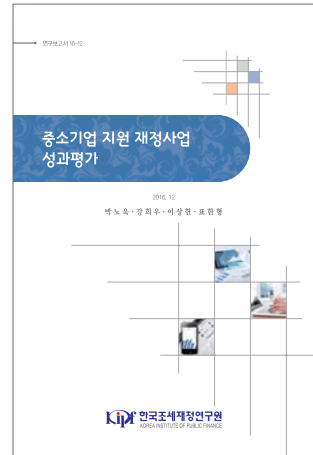
효과성 분석 결과, 다른 연구에 비해 양호한 결과가 도출된 것은, 본 연구가 수혜기업과 비수혜기업을 보다 명확히 구분하였기 때문이라고 판단된다. 통합관리시스템을 통해, 거의 모든 중소기업 지원사업 수혜기업을 파악할 수 있었기 때문에, 비수혜기업을 보다 완벽히 선별할 수 있었다. 반면에 기존 연구들은, 특정 사업유형에만 집중하여 수혜기업과 비수혜기업을 구분하였기 때문에, 비수혜기업 중에도 다른 유형의 중소기업 지원사업의 수혜를 받았을 가능성을 완전히 배제하지는 못하였다. 다시 말해, 본 연구에서는 수혜기업과 비수혜기업이 보다 완벽하게 식별하여 분석이 되었기 때문에, 중소기업 지원사업의 효과가 보다

극대화되어 식별될 수 있었다고 판단된다. 이런 결과에 대한 해석은 두 가지로 가능하다고 보인다. 첫째, 중소기업 지원사업이 수혜기업의 매출액 고용인원 부가가치에 긍정적인 영향을 미친다는 점이 보다 분명히 밝혀졌다. 둘째, 중소기업 지원사업의 지원대상 선정 시에, 성장 가능성이 높은 기업을 선정하였을 개연성이 있다. 매칭을 통해 유사한 속성을 가진 수혜 및 비수혜 기업을 비교분석하였기 때문에, 통계적으로 최대한 이러한 선택 편이의 문제를 최소화하고자 하였지만, 여전히 통상적인 기업 특성 변수로 잡히지 않는 무형의 선택편이가 사업 추진과정에서 발생하고 있을 수도 있다.

연구기간의 한계로 인해, 본 연구에서 개발된 분류체계를 기반으로 사업의 효과성 분석을 수행하지는 못했다는 한계가 있지만, 본 연구의 실증분석 자체로도 과거 연구와 차별화되는 의미는 있다. 그러나 향후 연구에서는, 세분화된 분류체계에 기반하여 사업유형별 지원 효과와 중복 유형별 효과를 식별하는 연구를 수행할 필요가 있다. 기존 분류체계에서는 금융지원 내에 다양한 성격의 사업이 포함되어 있음에도 불구하고, 사업수단인 금융을 지원 영역으로 간주하여 분류하고 있다는 문제가 있다. 그로 인해 실제 어떤 사업수단으로 어떤 영역에 대한 지원을 어떤 전달체계를 통해서 하고 있는지를 제대로 파악하지 못했다. 보다 세분화된 분류체계를 활용한다면, 실증분석을 기반으로 보다 구체화된 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

본 연구는 중소기업 지원사업의 새로운 분류체계의 개발과 포괄적인 중소기업 수혜 데이터를 활용한 다양한 각도의 효과성 분석이라는 일차적인 목표를 달성하였다. 이러한 연구 결과의 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 중소기업 지원사업을 일반적인 사업 정보와




B5년형/ 201면  
2016. 12

더불어, 지원 목적(투입요소지원, 시장매칭 지원, 컨설팅 및 정보 제공), 지원대상(규모, 업종, 기술기준, 신용 기준 등), 지원수단(활동 및 수행방식)을 기준으로 분류하여 관리하면, 지원사업의 포트폴리오 분석에 기반하여 자원배분과 신규 사업을 개발할 수 있다. 중소기업 지원사업 통합관리시스템의 목적은 수혜기업에 대한 정보 생산에 초점을 두었기 때문에, 사업 자체를 어떤 관점에서 유형화해서 분석하고 관리할 것인지에 대한 부분이 미흡하다. 본 연구에서 제안한 분류체계가 중소기업 지원사업의 통합관리에 효과적으로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 특히 사업 목적의 명확화에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 기존 사업들 중에는 사업의 목적이 추상적으로 설정되었거나, 지나치게 광범위하게 설정된 경우가 있으므로 본 분류체계를 참고하여, 사업의 목적과 초점을 명확히 하고 성과관리도 할 수 있을 것으로 예상된다. 그리고 사업 목적에 따라 어떠한 정책수단을 활용하고 중앙부처나 사업수행기관이 어떤 활동을 하는지도 분석이 가능하게 되므로, 목적 달성을 위해 효과적인 사업수단이 무엇인지

도 평가를 통해 분석이 가능하게 될 것으로 기대된다. 그리고 기존 사업을 분류체계에 따라 분류하면, 기존 사업의 분절화, 중복 및 중첩문제 해소를 위한 기초적인 정보 생산도 가능하다. 그리고 서비스 수행기관과 사업 정보의 연계를 통해, 실제 전달체계 분석을 위한 기본 정보 생산도 가능해질 것으로 기대된다.

둘째, 본 연구의 실증분석 결과는 중소기업 지원사업이 기업의 성장단계에 따른 필요에 따라 중첩적인 지원이 이루어지면 효과성이 증가한다는 것을 시사한다. 그리고 중소기업 지원사업 자체의 효과성은 지원 이후 3년까지의 중단기적 시계에서는 존재한다고 보여주고 있다. 이상의 연구 결과는 중소기업 지원사업의 효과적인 조합이 존재할 수 있다는 것을 시사한다. 본 연구에서 개발된 분류체계를 기반으로 효과성 분석을 수행하면, 보다 세밀한 정책적 시사점 도출이 가능할 것으로 기대된다.

물론 이러한 연구결과가 중소기업 지원사업이 시장 전체에 미치는 왜곡현상의 발생 가능성 자체를 부인하지는 못한다. 수혜기업의 성과는 개선된다는 일차적인 결과를 보여주고 있다. 다시 말해, 중소기업 지원사업의 효과성 자체를 제대로 논하기 위해서는, 수혜기업과 비수혜기업의 차이만을 분석하는 데에서 한 걸음 더 나아가, 사업의 사중손실, 대체효과 그리고 기타 시장왜곡 발생 가능성 등에 대한 종합적 평가가 필요하다. 기존 연구에서는 수혜기업과 비수혜기업의 차이의 존재 자체에 대해서도 논란이 존재하였으나, 본 연구는 3년 시계 내에서는 어느 정도의 지원성과가 있다는 점을 보여주고 있으므로, 지원사업의 종합적 평가의 필요성이 더욱 부각된다. 향후 중소기업 지원사업이 시장에 미치는 영향에 대한 후속연구와 결합하여 보다 완결성 있는 정책적 시사점이 도출되기를 기대한다. 

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-12 『중소기업 지원 재정사업 성과평가』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 민간위탁 사회서비스 사업의 가격 결정 정책에 관한 연구

박노욱 / 한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장  
 원종학 / 한국조세재정연구원 선임연구위원/성과관리팀장  
 오영민 / 한국조세재정연구원 부연구위원/평가제도팀장  
 강희우 / 한국조세재정연구원 부연구위원  
 서문희 / 한국보육진흥원 원장

복지국가의 주요 특성 가운데 하나로 국가의 사회서비스 제공을 꼽을 수 있다. 본 연구에서는 보편적 복지국가의 형태로 발전해 나가는 과정에서, 사회서비스를 국가가 제공할 경우, 가격정책의 역할과 쟁점 그리고 정책적 시사점을 도출해 내고자 하였다. 전통적 국가의 기능은 공공재의 공급에 있지만, 사회서비스는 비경합성과 비배제성이라는 공공재의 특성을 거의 가지고 있지 않다. 사회적 위험에 대해 정부가 보호장치와 보호서비스를 제공해야 한다는 관점에서의 서비스 제공이라는 성격이 더욱 강하다. 사회적 위험을 보다 광범위하게 해석하고, 보호 기능을 개인에 대한 돌봄이라는 영역으로까지 확대한 것이 복지국가 체제라고 볼 수 있다.

사회서비스 기능을 정부가 담당하는 체제인 복지국가는 그 자체로 여러 가지 정책 과제를 안고 있다. 비효율적인 국가가 비효율성이 높은 사회서비스를 제공한다는 점에서, 비효율이 양산되고 재정적으로 유지 가능하지 않을 위험이 상당하다는 것이다. 최근에는 유지 가능한 복지국가 체제의 수립을, 새로운 국가 형태를 만들어내는 하나의 혁명의 과정으로 보는 견해도 나타나고 있다. 특히 새로운 기술의 발달과 정부의 경영기능의 혁신을 통해 유지 가능한 복지국가 체

제를 만들어낼 수도 있다는 희망이 담긴 노력이 나타나고 있다. 본 연구에서는 이러한 문제인식을 바탕으로 사회서비스의 특성과 사회서비스 관련 쟁점을 분석하면서, 이러한 쟁점들을 해결하기 위한 가격정책은 어떤 형태를 가져야 하는지에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

사회서비스의 특성은 서비스의 접근성과 선택권의 상대적 중요도, 서비스 품질의 관찰 가능성, 민간부분의 공급 능력, 이용자의 서비스 선택 능력, 서비스 수요 강도의 차별성 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 본 연구에서 살펴본 보육, 장기요양, 직업능력개발, 취업지원 서비스를 비교해 보면 다음과 같다. 보육과 장기요양 서비스는 서비스 자체의 특성이라기보다는 사회적 합의에 의해, 보편적 접근성이 더욱 강조되는 형태의 사회서비스가 되었다. 직업능력개발도 바우처의 도입을 통해 실직자나 재직자의 접근성이 강화되었으며, 취업지원서비스도 고용과 복지의 연계라는 관점에서 취약계층의 접근성이 강화되었다. 사회서비스를 정부가 담당하면서 전반적으로 접근성이 강화되는 추세가 나타나고 있음을 볼 수 있다.

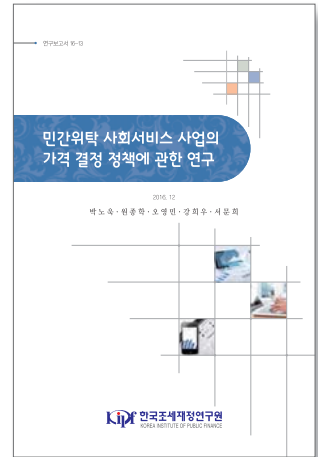
보편적 접근성이 강화될수록, 재정적 유지 가능성이 정책적 쟁점으로 부각되고, 서비스 가격은 원가 중

심의 통제 방식으로 책정되는 경향이 있다. 다만 원가 조사 방법론과 어느 정도의 마크업(markup)을 허용할 것인지에 대해서는 신중한 접근법이 요구된다. 서비스 제공기관마다 효율성이 다를 수 있고, 지역마다 비용이 다를 수 있으므로, 원가 산정의 기준에 대한 명확한 설정과 합의 도출이 필요하다. 현재 장기요양서비스는 매년 장기요양기관들의 재무상태를 가능한 한 최대한 조사하여 경영상황을 파악하고, 이를 바탕으로 매년 수가 인상을 결정에 활용한다. 문제는 회계기준이 존재함에도 불구하고, 장기요양기관들이 제대로 재무정보를 관리하고 있지 못한 상황에서 전수 조사를 추구한다는 점이다. 대표적인 벤치마킹 기관을 선정하여, 원가 조사 및 경영상황 파악을 실시하는 것이 바람직하다고 판단된다. 장기요양서비스 기관들의 효율성 제고를 위한 벤치마킹 사례를 제시한다는 점에서도, 주요 지역별 벤치마킹 기관을 대상으로 심층적 원가 및 경영상황 조사를 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

보편적 접근성이 중요한 정책목표가 될수록, 재정적 유지 가능성 확보를 위해, 재원조달의 문제와 더불어 가격 통제가 심해지는 상충관계가 발생하는 경향이 있다. 재정적 유지 가능성과 서비스 품질 제고 및 혁신을 위해서는, 가능하면 보편적 접근성보다는 선별적 접근성이 정책 목표가 되는 것이 바람직하다. 보편적 접근성이 사회적 합의에 의해 불가피하다면, 획일적인 통제보다는 벤치마킹이 될 수 있는 기관을 설정하여 모니터링하고 벤치마킹기관의 효율성을 기준으로 가격을 책정하는 것이 바람직하다. 보편적 접근성이 강조되는 서비스 영역일수록, 가격 통제가 심해지면서, 서비스 품질의 문제가 발생할 개연성이 높다는 현상에 유의할 필요가 있다. 본 보고서에서 조사한 보육과 장기요양이 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

서비스 품질의 측정 가능성 측면에서는 보육과 장기요양의 난이도가 높으며, 직업능력개발과 취업지원사

B5변형/ 199면  
2016. 12



업의 경우 비교적 난이도가 낮다고 볼 수 있다. 서비스 품질의 측정 난이도가 낮을수록, 명시적인 성과계약에 기반한 민간위탁이 이루어질 수 있다. 직업능력개발훈련과 취업지원서비스의 경우가 이에 해당된다. 반면에 보육과 장기요양 서비스의 경우, 구체적인 성과에 기반한 사업관리가 어렵다. 보육과 장기요양의 경우 인증과 평가 방식을 통해 품질을 확보하고자 하는 노력을 하고 있다. 그러나 인증과 평가는 투입과 과정에 대한 내용을 기반으로 이루어지고 있으며, 투입과 과정의 적정성에 대한 평가도 쉽지는 않다는 한계가 있다. 실제 영유아와 장기요양 서비스가 필요한 환자들이 서비스의 결과로 인해, 행동 발달이나 건강상태가 어떻게 개선되고 있는지에 대한 정보 생산이 어렵기도 하고 생산되지 않기 때문에, 가격정책을 통해 유인을 제공하기가 용이하지 않다. 다만, 정보기술의 발달로, 보육과 장기요양 서비스에 있어서도 서비스 제공의 적정성에 대한 모니터링을 더욱 효과적으로 할 수 있는 방법이 개발될 가능성이 있다. 서비스 제공의 주요 투입 요소에 대한 모니터링과 서비스 제공 과정에 대한 모

니터링이 데이터 기반으로 이루어지게 될 수 있으며, 실제 수혜자들의 발달 및 건강상태에 대한 측정과 모니터링도 데이터 기반으로 될 수 있다. 이러한 데이터 기반의 관리기법은 다양한 분야에서 확산되고 있다. 교육, 의료, 국방 분야 등에서 이러한 노력이 전개되고 있다. 사회서비스에서도 데이터 기반의 관리기법의 개발과 확산을 위한 투자가 이루어질 필요성이 있다. 데이터 기반의 관리기법이 개발되면, 가격정책을 활용한 유인 제공과 혁신 공간 제공이 용이할 수 있다.

민간부문의 서비스 공급능력을 살펴보자. 정부의 보편적 서비스 추구에 따른 재정지출 확대로, 단기간에 민간서비스 공급자의 급속한 확대가 이루어졌다는 점에서, 보육, 장기요양, 취업지원, 직업능력개발훈련의 네 가지 서비스가 공통점을 가지고 있다. 이 과정에서 서비스 품질 저하와 영세기관의 난립이라는 부작용이 발생하였다. 특히 장기요양서비스 기관에서 이러한 문제가 두드러졌으며, 민간 보육시설에서도 유사한 문제가 발생하였다. 다만, 보육서비스의 경우, 양질의 서비스에 대한 대기수요가 존재한다. 정부가 제공하는 가격수준에서 양질의 서비스 제공이 용이하지 않기 때문에 특정 형태의 정부 지원이 있는 국공립 형태의 보육 서비스에 대한 초과수요가 존재한다고 볼 수 있다. 정부가 서비스 제공기관에 대해 인증을 하고 있지만, 서비스 품질 자체에 대한 만족도는 높지 않다고 볼 수 있다. 정부가 보편적 서비스를 지향하여 재정지출을 확대하면, 이에 대응하여 서비스 제공기관들은 확대되지만, 양질의 서비스가 자동으로 확보되는 것은 아님을 알 수 있다. 정부에 의한 일정 서비스 제공 요건에 대한 인증과 적절한 가격구조가 결합이 되어야만 양질의 서비스 공급도 확대될 수 있다. 본 연구에서 살펴본 네 가지 영역의 사회서비스에서는 양질의 서비스 확대라는 문제를 아직 제대로 해결하지 못한 것으로 보인다.

이용자의 서비스 선택 능력을 살펴보면, 서비스 수

혜자의 특성에 의해 보육과 장기요양 서비스의 이용자 선택능력은 제한적이라고 볼 수 있다. 수혜자가 의사 표시를 분명히 할 수 없기 때문에 학부모나 부양자가 대신하여 의사결정을 하는 경우가 많다. 그리고 시장에 다수의 공급자가 존재하긴 하지만, 접근성이 중요하기 때문에 선택 대상기관이 제한될 수밖에 없다는 문제도 있다. 반면에 직업능력개발훈련과 취업지원서비스의 경우에는, 비교적 접근성보다는 선택권이 중요하고, 다수의 공급자가 존재하고, 수혜자가 서비스 품질에 대한 의견을 가지고 선택권을 행사할 수 있다. 다만, 정부가 제공하는 가격수준에 의해, 시장이 형성되기 때문에, 양질의 서비스에 대해 자부담 증가를 통해 수요의 차별성을 표시할 수 없다면, 수요자의 선택권은 제한적일 수 있다. 다시 말해, 완전히 정부의 규제를 벗어난 사적 서비스를 소비할 수 있는 계층이 아니라면, 정부의 가격정책에 의해 선택할 수 있는 서비스 수준의 제약을 받을 수밖에 없다.

마지막으로 서비스 수요 강도의 차별성 정도에 따라 살펴보자. 보육과 장기요양은 수요 강도의 차별성이 강하게 존재한다. 보편적 수요가 있으면서도 서비스의 종류나 품질 차별화에 대한 수요가 강하게 존재한다. 반면에 직업능력개발사업이나 취업지원서비스는 선별적 속성이 강하면서도 수요의 차별성은 강하지 않은 측면이 있다. 우리나라에서는 아직까지는 개인의 정보나 네트워크에 의해 취업을 하는 경우가 더 많기 때문에, 정부가 제공하는 직업능력개발사업이나 취업지원사업에의 의존도가 높지는 않은 측면이 있기 때문이다. 이러한 상황에도 불구하고 역설적으로 수요의 강도의 차별성을 이용자가 표현할 수 있는 공간은, 보육과 장기요양 서비스가 더욱 작다. 직업능력개발훈련의 경우, 자부담의 확대를 통해 보다 양질의 서비스를 제공하는 기관을 선택할 수 있지만, 보육과 장기요양 서비스의 경우는 정부가 제공하는 재정 지원의 영향을

받는 시장을 완전히 벗어나지 않는다면, 이러한 선택권이 제한적이다. 보육의 경우는 정부가 서비스 내용에 대해 통제를 하고 있고, 장기요양의 경우도 서비스 내용과 종류에 대한 통제가 작동하고 있다. 정부의 재정 지원을 바탕으로 이러한 서비스를 소비하고자 한다면, 이용자도 서비스 내용에 대한 선호의 차별성을 표현할 공간이 줄어들어는 것이다. 수요자가 자부담의 확대를 통해 무제한적으로 차별화된 서비스를 받지는 못하도록 정부가 규제를 하고 있다. 이는 보편적 접근성을 유지하기 위해서 불가피한 측면이 있다. 서비스 제공기관들이 정부의 재정 지원은 주어진 것으로 보고, 필수적이지는 않은 부가적 서비스를 양산하는 현상을 억제하려는 정책 의도가 작동하고 있다.

이상의 네 가지 사례 조사 분석을 바탕으로, 민간위탁 사회서비스의 가격정책과 관련된 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 민간위탁 사회서비스를 도입할 때, 가능한 한 선별적이고 점진적으로 도입하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 포괄적인 사회서비스를 제공한 이후에 사업의 범위와 수혜수준을 축소하는 것은 거의 불가능하기 때문이다. 보육서비스가 대표적인 사례이다. 보편적 무상보육에서 맞춤형 보육으로의 전환을 시도하는 과정에서, 서비스 공급자와 수혜자의 반발로 인해, 결국 원래 의도했던 재정 절감이나 선별적 서비스 제공이라는 목적 달성이 어려워지고 있다. 복지국가 역설 중의 하나가, 정부가 사회서비스를 확대해 나가지만 동시에 국민의 불만족도 증가한다는 것이다. 그러므로 사회서비스의 확대 과정에서, 국민의 기대수준 관리가 중요하며, 가능하면 선별적이면서도 효과성이 높은 양질의 서비스를 제공하도록 하는 것이 중요하다. 재정여력의 제한으로 인해, 수혜 범위는 확대하고 서비스의 품질이 확보되지 않을 경우, 국민의 불만족이 더욱 커지고 정부에 큰 부담으로 작용하게 된다.


민간위탁 사회서비스의 가격정책은 정부가 제공하

고자 하는 사회서비스의 범위 및 품질수준과 재원조달 방안 및 규모에 의해 영향을 받는다. 특히 정부가 지원해야 하는 재정규모를 결정할 경우, 재정적 여건과 더불어 국민에게 제공하고자 하는 서비스의 범위 및 수준에 대한 결정을 명시적으로 하는 것이 필요하다. 재정규모와 수혜의 범위가 결정되면, 그에 따라 정부가 서비스 제공기관이나 수혜자에게 지급하는 가격(수가)가 정해진다. 이상적으로는 국민이 만족할 수 있는 수준의 서비스를 목표로 하고, 가격수준을 결정하고, 이에 소요되는 재정소요를 추정하고, 수혜 대상이나 서비스 내용의 범위를 설정하는 것이 필요하다. 서비스 질이 확보되지 않는 서비스의 제공은 부작용만 초래할 위험이 크다는 점을 유의해야 한다.

둘째, 보편적 접근성이 중요한 사회서비스의 가격정책 수립에 있어서는, 재정적 유지 가능성 문제 해결을 위한 재원조달방안의 수립과 가격수준 자체의 설정 원칙에 대한 합의가 중요하다. 보편적 접근성을 확보하기 위해서는, 재정소요가 클 수밖에 없는데, 적절한 재원이 확보되지 못한 상태에서 보편적 서비스를 제공하게 되면, 가격수준이 낮아지고 양질의 서비스 제공을 위한 시장 여건을 마련하지 못하게 된다. 심한 경우에는 양질의 서비스 제공기관들이 시장에서 구축되는 현상이 발생할 수도 있다. 주어진 가격수준에서, 시장에서 생존하기 위해서는 효율성을 높이거나 편법으로 서비스 질을 낮추는 방법밖에 없기 때문이다. 서비스수준과 연계된 재원조달방안을 몇 가지 시나리오로 제시하고, 사회적 합의를 도출하여 정책을 추진해야 할 것이다. 우리나라에서는 지금까지 가격수준과 서비스수준 사이의 연계와 재원조달방안에 대한 구체적인 논의가 미약한 가운데, 보편적 서비스 제공이라는 선언적 목표를 우선으로 하여 정책이 추진되었다. 이로 인해, 낮은 수준의 가격과 서비스 질에 대한 논란이 계속 발생하고 있다.

셋째, 정부의 민간위탁 계약 및 사업관리 역량의 강화가 필요하다. 정책 목표와 환경 변화에 따라, 계약 및 사업관리방식의 변화가 지속적으로 필요하다. 이를 위해서는 정부가 행정기능을 넘어서서 경영(management)을 할 수 있는 전문성을 보유하여야 한다. 가격정책의 수립은 경영기능의 중요한 요소이다. 의사결정 조직과 실제 사업관리 조직 간의 괴리와 경영기능의 작동을 위한 조직 운영이 미흡하다 보니, 능동적인 접근법보다는 현상 유지를 기본으로 현안 대응을 위한 업무가 주로 이루어지고 있다. 개별 사회서비스의 가격정책을 포함한 계약 및 사업관리를 능동적으로 수행할 수 있는 중앙 조직의 명확화와 역량 강화가 필수적이다. 장기요양서비스는 매년 수가 조정을 위한 서비스 기관들의 재무현황 및 원가 조사를 실시하고 위원회를 통하여 의사결정을 한다. 보육서비스의 경우는, 표준 보육비를 비정기적으로 도출하여 제공하고, 이를 바탕으로 보건복지부가 안을 마련하고, 이후 일반회계 의사결정 과정을 따르게 된다. 현재의 의사결정체계는 현상 유지를 기본으로 하여, 물가인상률 정도를 반영하고 있다. 제도 도입 시의 구도가, 환경과 정책목표의 변화에도 불구하고 그대로 유지되는 경향이 있다. 특히 시장의 상황을 모니터링하면서 수요자와 공급자의 전략적 행동에 대응하기 위한 방안 마련과 기술발전애 따른 계약구조와 사업관리방식의 개선 등의 변화를 능동적으로 추진할 전문성과 독립성이 있는 중앙 조직의 기능이 필요하다.

넷째, 사회서비스 시장의 초기 단계가 지나면, 사회서비스의 혁신과 성장을 유도하기 위해 최대한 결과중심의 성과관리에 기반한 사업관리를 추구하여야 한다. 민간위탁 사회서비스 제공 초기에는 민간의 역량 발달을 돕기 위해, 구체적인 지침이나 규제가 필요할 수 있지만, 일정 시점이 지나면, 서비스 혁신의 공간을 허용하는 체제로의 전환이 필요하다. 결과 중심의

성과계약의 도입을 포함한 결과 중심의 유인체계 도입으로, 민간 사업수행 기관들이 자율적으로 서비스 내용과 제공방식을 혁신할 수 있는 공간을 마련해 주는 것이 중요하다. 이 과정에서 비용 절감과 서비스의 질 개선이 동시에 달성될 수 있도록 모니터링하는 기능은 정부가 수행해야 할 것이다. 복지국가의 유지 가능성을 위협하는 가장 큰 요인은, 경직적이고 비효율적인 정부의 작동 원리가 대인(對人)서비스가 특징인 사회서비스 영역의 전통적 비효율성과 결합하는 것이다. 사회서비스의 제공 기능을 민간에 위탁한 이후에도, 정부의 규정 중심의 보수적 사업관리방식이 그대로 작동한다면, 새로운 기술과 사업관리기법을 활용한 사회서비스의 혁신이 일어날 수 없다. 사회서비스를 제공하기 위한 민간시장이 발달하지 못한 초기에는 구체적인 정부의 가이드라인과 규제가 필요하지만, 일정 시점이 지난 후에는 민간서비스 전달기관의 자율성이 최대한 발휘될 수 있도록, 블랙박스 방식의 결과중심의 관리체제로 전환해야 한다. 현재 우리나라의 사회서비스는 대체적으로 서비스 절차와 내용에 대한 세밀한 규제가 작동하고 있다. 과거의 취업지원서비스인 희망리본사업의 중요한 교훈은, 블랙박스 접근법이 민간서비스 전달기관에 강한 동기 부여를 하고 서비스 혁신을 가능하게 했다는 것이다. 희망리본 사업이 사업의 중복 문제로 인해, 고용노동부로 이관되어 과거의 접근법이 유지되지 못하게 되었지만, 우리나라의 민간위탁 사회서비스 사례 중에서는 서비스 혁신의 공간을 가장 많이 제공한 사례였다고 볼 수 있다. 

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-13 『민간위탁 사회서비스 사업의 가격 결정 정책에 관한 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 건강보험 부과체계 개편의 효과 분석: 부담의 형평성 효과를 중심으로

이은경 / 한국조세재정연구원 연구위원

김종면 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

성명재 / 홍익대학교 경제학부 교수

이창우 / 가톨릭대학교 보건대학원 초빙교수

우리나라의 의료시스템은 공공의 영역에서 재원을 조달하고 사회보험 방식으로 운영된다. 자발적 가입, 위험에 연동된 보험료 책정, 계약에 따라 차별화된 보험급여를 특징으로 하는 민영보험과 달리, 사회보험은 강제가입, 부담능력(대체로 소득수준)에 보험료 연동, 보험급여 혜택 균등을 원칙으로 한다. 사회보험의 이러한 특성 때문에 건강보험은 두 가지 측면에서 재분배 기능을 담당한다. 첫째, 질병 위험이 높은(낮은) 그룹은 기대 위험보다 보험료를 적게(많이) 부담하므로, 질병 위험이 낮은 그룹에서 질병 위험이 높은 그룹으로 재분배가 이루어진다. 둘째, 같은 위험에 직면해 있더라도, 건강보험료는 소득에 따라 증가하므로 고소득 그룹에서 저소득 그룹으로 재분배가 발생한다. 건강보험의 목표는 각 개인의 건강에 대한 위험을 풀링(pooling)하여 의료비 지출 부담을 분산하는 것이지만, 동시에 소득 재분배 기능을 수행하고 있다.

본 연구의 목적은 건강보험 부과체계 개편이 가구·개인의 보험료 변화를 통해 부담의 형평성 제고(재분배)와 건강보험 재정에 미치는 효과를 분석하고자 한다. 건강보험의 분배(귀착) 및 재분배 효과를 분석함에 있어, 통계청의 가계동향조사자료(HIES) 2006~2014를 이용하여 횡단면적 관점에서 단기적 효과를 분

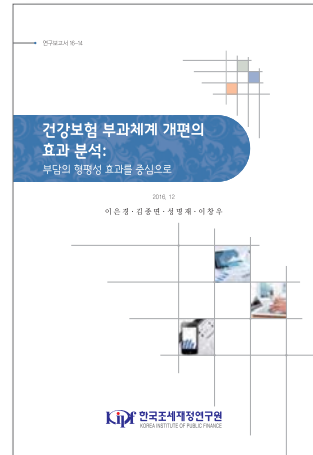
석하는 한편, 한국조세재정연구원의 재정패널자료(NaSTaB) 2008~2014를 사용하여 생애주기적 관점에서 장기효과를 함께 분석하였다. 본 보고서에서 담은 내용을 차례로 소개하면 다음과 같다.

제Ⅱ장은 건강보험 부과체계의 현황 및 문제점을 기술하였다. 현행 부과체계는 직장과 지역으로 이원화되어 있을 뿐만 아니라 직장가입자 내에서는 보수외소득 7,200만원 이상과 이하, 지역가입자 내에서는 세대 과세소득 500만원 이상과 이하로 구분되어 각기 다른 부과기준이 적용되는 복잡한 구조를 가지고 있다. 다양한 부과기준이 적용됨에 따라, 부담능력이 맞게 보험료가 책정되었는가 하는 형평성 문제가 끊임없이 논란이 되고 있다. 형평성 이슈는 직역 간 부과요소 차이, 피부양자 인정조건 차이, 지역보험료 부과 역진성 등으로 인해 발생한다. 또한 본 장에서는 건강보험을 민영보험이 아닌 사회보험으로 운영해야 하는 타당성을 논의하고, 강제가입을 원칙으로 하는 조세제도와 건강보험을 비교하여 부과체계의 형평성 논의를 재검토 하였다.

제Ⅲ장에서는 건강보험 부과체계 개편안에 대한 선행연구를 소개하고 2013년부터 지금까지 부과체계 개편을 위한 논의들을 정리하였다. 2013년 건강보험공

단의 부과체계 개선기획단과 이후 당정협의체에서 논의된 내용, 2016년 4월 총선에서 발표한 주요 3당의 부과체계 개편안 비교, 그리고 최근 더민주당에서 발표한 건강보험 부과체계 개편안까지 시간의 흐름에 따라 논의된 내용을 자세히 소개하였다. 선행연구와 정치권 및 정부에서 논의하고 있는 개편안을 파악한 후, 본 연구에 적용할 세 가지 개편 기준을 제시하였다. 이는 소득 중심 부과체계로 이행할 때 출발점이 될 수 있는 가장 단순하면서도 원시적인 형태의 기준으로, 기본 원칙은 직역 구분을 없애고 부담능력에 비례하여 보험료를 부과하는 것이다. 우리의 세 가지 기준 중 기준 A와 기준 B는 완전히 소득 중심으로 부과체계를 단일화하는 것이고, 기준 C는 소득 보험료 80%에 재산 보험료 20%를 추가하여 직역 구분을 없애고 모든 소득 및 모든 재산으로 부과기반을 확대하는 가설이다. 부과대상 소득은 정기적으로 발생하는 종합소득(근로, 사업, 금융, 연금, 기타소득)이고, 비근로소득에 대한 보험료율은 당해연도 보험료율 6.12%(2016년 기준)에서 직장가입자의 본인부담 비율인 3.06%씩 부담한다고 가정하였다. 기준 A와 기준 B의 차이점은 기준 A는 모든 소득구간에서 정률 보험료를 부과하는 데 비해 기준 B는 연 종합소득이 직장가입자의 최저보험료 부과 소득구간(336만원) 이하이면 정액 보험료를 부과하고 그 이상에서만 정률 보험료를 부과한다.

제Ⅳ장에서는 가계동향조사자료를 이용하여 모의실험을 통해 분석해본 결과, 건강보험료는 미소하게 정(+ )의 소득재분배 효과를 나타내며, 건강보험급여는 소득재분배 효과가 매우 큰 것으로 추정되었다. 현행 건강보험료 부과체계는 부과대상 과세소득 대비 미약하게 역진적인 부담구조를 가지고 있지만, 저소득층의 경우 보험료 부과대상에 포함되지 않는 이전소득의 비중 등이 높기 때문에 총소득 또는 가처분소득을 기준으로 하는 경우 건강보험료는 정(+ )의 소득재분배 효



B5변형/ 142면  
2016. 12

과를 나타내는 것으로 분석되었다. 건강보험급여는 노인들의 수급비중과 평균급여액이 모두 현저하게 높은 특징을 지닌다. 생애주기상 노인가구는 은퇴가구가 주류를 이루는 만큼 대부분 최저소득층에 귀속된다. 이 두 가지 요인이 결합되어 건강보험급여의 소득재분배 효과는 소득세보다도 더 클 정도로 높은 재분배 효과를 지니는 것으로 분석되었다. 건강보험료 부과기준을 소득기준으로 전환하면, 주로 노인가구로 구성된 최저소득층의 경우 현행 보험료 부담 비중보다 이전소득을 제외한 종합소득 비중이 더 작기 때문에 보험료 부담이 감소하는 반면, 나머지 계층에서는 보험료 부담이 증가하면서 소득재분배 효과가 소폭 증가하는 것으로 추정되었다. 가상적으로 재산기준의 보험료 부과방식을 가미하는 경우 오히려 소득재분배 효과는 미미하지만 (-)로 전환되는 효과가 있는 것으로 분석되었다.

제Ⅴ장에서는 건강보험료 부과체계 개편에 대한 세 가지 시나리오에 따라 재정패널조사자료를 이용하여 보험료 부담률과 재분배에 대한 효과를 살펴보았다. 보험료 부담률에 대한 중단면 분석결과, 단순 소득기

준인 기준 A로 보험료 부과체계가 개편될 경우 보험료 부담률(가구소득 대비 보험료)은 0.0279로 나타났는데 이는 현재 보험료 부과방식(0.0263)과 비교해보면 약간 상승한 수치이다. 단순 소득기준이지만 최저보험료를 적용한 기준 B로 부과체계가 개편될 경우 보험료 부담률은 0.0313으로 현행 보험료 부과방식뿐만 아니라 기준 A보다 상승하였다. 재분배 효과에 대한 종단면 분석결과, 기준 A의 보험료 부과방식은 소득 재분배에 긍정적인 것으로 나타났으나 기준 B의 보험료 부과방식의 재분배 효과는 부정적인 것으로 나타났다. 하지만 두 기준 모두 현행 보험료 부과방식보다는 재분배에 긍정적인 것으로 나타났다. 소득과 재산을 동시에 보험료 부과기준으로 포함시킨 기준 C는 소득 재분배에 부정적인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 보험료 부과방식이 단순 소득기준에 가장 가까울수록 보험료 부담률이나 재분배 효과에서 가장 긍정적인 결과를 가져올 수 있음을 시사한다.

제Ⅵ장은 결론 및 정책적 시사점을 서술하였다. 본문의 내용을 요약·정리하였을 뿐만 아니라 소득기준으로 부과방식을 단일화하는 방안의 장단점을 살펴본다. 현재 논의되고 있는 방식이 최선의 방안인지 고찰하였다. 결론적으로 적정 건강보험 부과체계는 시대와 사회에 따라 변할 수 있으며 절대적인 최선의 안이 존재하지는 않는 것으로 판단하였다. 그러나 현 상황에서 최선이라고 생각되는 개혁안이 소득 중심 부과체계이고, 이를 완성하기 위해서는 자영업자의 정확한 소득과약 등이 제도적으로 선행되어야 할 것이다. **KIPF**

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-14 『건강보험 부과체계 개편의 효과 분석』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 저소득층 주거지원을 위한 재정정책에 관한 연구

최성은 / 한국조세재정연구원 연구위원

저소득층 주거지원재정정책으로서는 국토교통부, 보건복지부 등 6개 부처에서 27개 사업(2016년)이 시행되고 있으며, 약 18조원의 재정이 투입되고 있다. 이는 우리나라 전체 복지지출의 약 15% 수준에 해당한다. 주거지원정책의 유형별로는 주거비 지원 등 수요 측면의 지원에 약 1.3조원, 공공임대주택 공급에 7조원, 각종 용자사업에 9.6조원을 지원하고 있다. 회계별로는 일반회계 1.2조원, 특별회계 0.2조원, 주택도시기금 17조원으로 주택도시기금이 전체 재정투입의 약 92.6%를 차지하고 있다.

우리나라의 주거지원정책은 주로 주택공급 확충을 위해 임대주택과 분양주택 등의 신규건설 목표치 달성에 치중해 왔다고 볼 수 있다. 주택정책이 주로 주택가격 상승과 그로 인한 주거 불안정의 문제를 해소하기 위하여 공급확대를 우선적으로 추진되어 왔고, 그 과정에서 정책대상도 최저소득계층에서 최근에는 주택가격의 급증으로 내집 마련에 어려움을 겪고 있는 젊은 세대까지 그 포괄범위가 다양해지고 있다. 이에 따라 수적으로는 공공임대주택의 규모 면에서 상당한 확충이 이루어졌다고 볼 수 있다. 2014년 기준 임대주택 재고는 총 170만호로, 전체 주택의 약 10.8%를 차지하고 있다. 이 중 공공임대주택의 재고는 전체 주택의 약

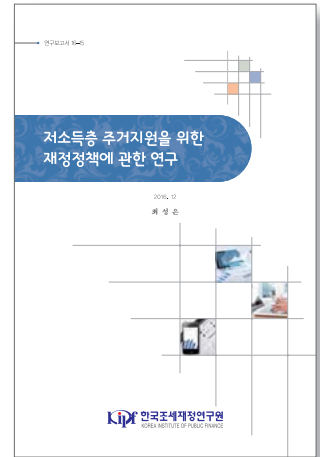
7.4%, 임대주택의 약 68.9%를 차지하고 있다. 이는 OECD 평균에 비해서는 낮은 수준으로 나타나고 있지만, 사회주택 등 임대주택 비중이 높은 유럽국가들과 직접적인 비교를 하기는 힘들고, 규모적으로는 비교적 짧은 기간내에 급성장을 하였다라는 점에서는 괄목할 만하다. 공공임대주택의 적정한 물량과 비중을 단적으로 말하기는 힘들다. 적정수준의 장기공공임대주택 비중에 대한 논의는 어느 소득계층까지를 포괄할 것인가라는 정책목표에 따라 달라질 수 있다. 그러나 장기공공임대주택의 비중을 10%까지 늘린다고 하더라도, 지역별로 다양한 임대주택 수요계층과 그 임대주택 유형에 대한 수요를 다양하게 충족하기는 어렵다. 즉, 공공임대주택의 재고량에 대한 목표와 수적인 확충은 효과적인 임대주택정책이 되기 어렵다.

우리나라 공공임대주택 공급은 정권별 공공임대주택 확충정책 목표량 달성을 위해 아파트와 같은 대규모 신규건설을 위주로 추진되었고, 주로 도심 외곽의 대규모 택지개발지구 등을 중심으로 공급되었기 때문에, 도심지역에 밀집한 저소득층의 주거문제를 해결하기 어려웠다. 주로 택지 확보가 수월한 수도권 외곽을 중심으로 이루어진 임대주택건설은 노동시장이 밀집된 수도권 지역의 저소득 취약계층의 경우 더욱 심각

한 주거불안정 문제를 해결하는 데는 한계가 있었다. 전반적인 임대주택 물량확보가 저소득층의 주거안정으로 이어지지 못하는 비효율성이 발생한 것은 지역적으로 불균형한 형태의 신규 공급에도 원인이 있다. 공공임대주택이 주로 LH공사의 신규건설물량을 위주로 공급되어 왔던 탓에, 보유 택지의 소진 및 LH공사 경영부담 가중 등으로 인해 최근 공공임대주택의 신규건설은 감소하고 있는 추세이다. 공공임대주택은 건설과정 외에도 노후화에 따른 관리운영비용이 지속적으로 발생하기 때문에, 주변 시세보다 낮은 임대료로 제공되는 공공임대주택의 운영관리는 시간이 지날수록 노후화와 낮은 임대료에 따른 비용문제가 발생할 수밖에 없는 구조이다.

임대주택의 확충은 저소득층과 노인가구 및 1인가구 등 주거취약계층의 주거안정을 위해 분명 선결되어야 할 부분이다. 그러나 향후의 공공임대주택 확충을 위해서는 먼저 공공임대주택 유형을 다각화할 필요가 있다. 최근에는 다가구주택 등 기존주택을 매입하여 임대하거나(매입임대), 기존주택을 전세하여 임대(전세임대) 하는 등 공급방식을 다각화하고 있다. 지역별 임대 주택수요계층과 수요에 부합할 수 있도록 매입임대, 전세임대 등을 충분히 확충하고 임대주택 유형을 다각화하기 위해 해당 지자체 등의 적극적 공급정책과 정부와 주택기금에서의 지원도 강화할 필요가 있다.

둘째, 공공임대주택 공급주체도 다각화할 필요가 있다. 진미운(2015)에 의하면 공공임대주택 신규건설의 71%가 LH공사에 의해 이루어지고, 민간업체가 20%이며, 지자체의 신규건설은 9%로 나타나고 있다. 공공임대주택 공급 유형을 신규건설에서 매입임대 및 전세임대 등으로 다양화함과 동시에, 지자체 중심으로 지역의 최저주거수준 미달 가구나 주거취약계층의 수요에 맞는 임대주택 공급이 이루어질 필요가 있다. 임대주택 공급주체는 독일을 비롯한 유럽의 사회주택처럼



B5변형/ 142면  
2016. 12

주택조합, 주택협회, 협동조합 등 다양한 비영리단체의 참여를 활성화하고, 민간부문의 역할을 강화할 필요도 있다. 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 필요하다. 임대주택사업자를 통한 임대주택 공급이 활발해질 수 있도록 민간임대주택에 대한 지원과 임대료 상한을 도입하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 우리나라의 공공임대주택은 외국에 비해 그 종류와 유형이 매우 복잡하고 다양하여, 각 유형의 공공임대주택이 각각의 규정에 따라 개별적으로 칸막이 식으로 운영되어, 통합된 지원체계는 부재하다는 문제점이 있다. 우리나라의 임대주택 공급은 정확한 정책적 지향점이 부재한 채로, 각 권관마다 각종 임대주택 공급계획을 공약사항으로 추진해 온 경향이 있었다. 1998년 국민임대주택의 도입을 시작으로, 2003년에는 2012년까지 10년 동안 국민임대주택 100만호 건설계획, 장기공공임대주택 150만호 공급, 10년 공공

임대주택 50만호 건설계획 등이 발표되었다. 2009년에는 2018년까지 10년 동안 보급자리주택 150만호 공급계획이 추진되면서, 2018년까지 공공분양주택 70만호와 공공임대주택 80만호 공급을 목표로 하고 있다. 2013년에는 대학생, 신혼부부 등을 대상으로 한 행복주택 14만호 공급계획이 추진되기도 했다. 각 정권들의 공공임대주택정책은 그 유형에 따라 임차 대상자와 임대기간, 정부지원체계, 사업주체, 공급방식 등에 일관성이 없이 각각 매우 다양하게 추진되었다. 입주 대상자 자격이 되는 소득계층도 저소득층이 우선이기는 하지만 각각의 공공주택 유형에 따라 소득기준의 일관성이 부재하다.

넷째, 임대료 산정도 공공임대주택 유형에 따라 소득계층별로 상이하게 산정되고 있어, 공공임대주택 유형별로 수혜액의 차이가 상당히 발생하는 문제가 있다. 공공임대주택은 낮은 임대료 수준으로 인해 입주자와 비입주자 간의 수평적 형평성 등이 흔히 제기되는 문제이기도 하다. 그러나 우리나라의 경우는 다양한 임대주택 유형과 임대료 수준의 차이로 인해 입주자와 비입주자, 임대주택 유형별 입주자 간의 수평적 형평성의 문제가 더욱 심각하게 드러난다. 김혜승 외(2004)는 5년 공공임대주택 입주자의 수혜액은 연간 787만원, 국민임대주택이 152만원, 영구임대주택은 135만원, 50년 공공임대주택은 100만원, 영세민 전세자금보조의 수혜자는 90만원, 근로자-서민 전세자금 수혜자는 61만원의 혜택이 주어지는 것으로 추정하고 있다. 최근에는 공공임대주택에 대한 소득기준을 통일하려는 노력을 하고 있지만, 각각의 공공임대주택의 유형이 너무나 복잡하고 주택공급체계가 다르기 때문에 기준 통일의 어려움이 존재하고 있다. 이러한 측면에서는 상이한 공공임대주택 공급체계하의 대상자를 통합적으로 관리할 수 있는 시스템의 구축도 필요하다.

다섯째, 시장임대료 이하의 임대료를 적용받는 공공임대주택 입주에 따른 혜택은 상당히 크다. 공공임대주택 입주자의 경우 낮은 임대료만큼 주거비 지원을 받고 있는 셈인데, 주변 시세가 비싼 도심지역 공공임대주택의 경우 입주만 하게 되면 상당한 주거비 지원을 받게 되는 셈이다. 그러나 한번 공공임대주택에 입주하게 되면 소득이나 자산이 증가하더라도 자격 여부를 재파악하기 어렵기 때문에, 혜택의 항구화가 발생하기도 한다. 장기공공임대주택 거주자 중에서도 중산층 이상의 거주자들이 상당한 것으로 나타나는 것은, 자격 재심사가 엄격히 이루어지지 않고 있기 때문일 수도 있다. 따라서 공공임대주택 입주자의 소득기준, 가구구성의 변화 등에 대한 정기적인 자격심사를 실시하고, 자격 재심사에 부적합으로 판정될 경우 적절한 탈거조치가 수행될 수 있는 시스템 정착도 필요하다. 더불어 공공임대주택 입주는 주거취약계층의 임대수요가 먼저 충족될 수 있도록 주거취약계층과 저소득층에게 우선순위를 부여할 수 있도록 대상자 선정방식도 개선할 필요가 있다.

한편, 수요자 측면의 주거지원정책인 주거급여는 이제 막 본격적 정책의 시작을 맞고 있다. 개편 이전의 주거급여는, 주거급여라는 명목으로 주어지기는 했으나, 실질적인 주거비 보조라기보다는 생계급여를 보충하는 소득보장적인 성격이 강하였다. 그러나 생계급여와 주거급여가 분리되면서, 주거급여 대상자도 중위소득 40% 이하까지 확대되었고, 급여수준도 확대되었다. 기초생활보장 대상자는 기준임대료를 상한으로 한 실질임대료를 급여로 지급받게 되고, 기초생활보장 대상가구 소득보다 높은 대상가구는 여기서 자기부담금을 제외한 나머지 금액을 받게 되었다. 주거급여는 임차가구에는 임대주택 유형에 상관없이 임차료 보조액을 지급하고, 자가가구는 주택개량을 지원하는 형태이다.

그러나 수요 측면의 임대료 지원정책이 임대주택과 관련한 공급 측면의 정책에서 방향 전환의 일환으로 발전되어 온 외국의 경우와는 달리, 우리나라의 주거급여는 임대주택 공급정책과는 별도의 정책으로 공급 측면의 정책과 연계성과 일관성이 부재한 채로 확대되고 있는데, 이는 상당한 문제점이라고 볼 수 있다. 주거급여의 정책대상과 주거비 부담 완화에 대한 명확한 방향성이 부재한 채로 임대주택 시장의 여건 등을 전혀 고려하지 않고 주거급여의 대상과 급여수준 등 제도를 확대한 측면이 있다. 주거급여의 정책목표는 단순히 저소득가구의 주거비 부담을 줄여준다는 것으로는 부족하다. 주거비 부담 완화는 생계급여 확대 등 소득보장을 통해서도 시행할 수 있기 때문이다. 주거지원정책이 소득보장정책과 다른 것은 저소득층이 양질의 주택에서 안정적인 주거를 유지할 수 있도록 지원한다는 것이므로, 임대주택 공급정책을 전혀 고려하지 않고 설계되어서는 안된다. 이러한 맥락에서 주거급여의 정책목표는 저소득 주거취약계층의 임대료 지원으로 방향을 명확히 하여야 한다. 이는 수요자에 대한 지원 외에도, 주거취약계층 및 저소득층이 적절한 주택을 탐색하는 것에 있어 어려움이 없도록 공급 측면에서 다양한 형태의 임대주택이 확충될 필요가 있기 때문이기도 하다. 주거급여의 확대로 임대료를 지원을 확대하여 주거비 부담을 덜어주고자 하는 경우 지역내 임대주택 수요는 늘어나게 되지만 증가된 수요를 만족시킬 수 있는 임대주택이 부족할 경우 지역 내 임대료만 상승되는 부작용이 발생할 수 있기 때문이다. 즉, 주거급여의 확대만으로는 저소득층과 주거취약계층의 주거안정을 도모하고 주거비 부담을 완화시키기 어렵다. 따라서 본격적으로 주거급여를 소비자 측면의 지원으로 확대하자는 무조건적인 저소득층에 대한 온정주의적(paternalism) 논의는 지양할 필요가 있다. 주거급여제도를 공공임대주택 정책과 통합된 틀

속에서 바라보면서, 주거급여와 공공임대주택의 대상자와 급여수준, 임대료 등을 통합적으로 재설계할 필요가 있다.

그러한 측면에서 이미 시장임대료 이하의 임대료를 지불하고 있는 공공임대주택 입주가구들의 주거급여의 중복수혜는 문제가 있다. 공공임대주택 입주가구 중 상당 가구가 주거급여도 중복으로 수급하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또 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 주택개량사업의 혜택도 받을 수 있기 때문에 일부 계층에 수혜가 집중되는 급여의 중복성과 중첩성이 발생하고 있다. 물론 공공임대주택 거주 가구 중 임대료 체납가구의 비중도 상당한 것으로 나타나는 등 여전히 임대료를 내지 못하는 계층도 있는 것도 사실이다. 그러나 공공임대주택 입주자는 상당히 낮은 수준의 임대료를 지불하도록 주거지원이 되는 부분이므로, 이들에 대해서는 필요한 부분 만큼의 소득보장이 되어야 하는 것이지, 주거급여를 통한 임대료 지원이 될 필요는 없다. 즉, 주거급여와 임대주택 정책을 통합하여, 주거급여 대상자는 좁히더라도 주거급여액은 높여서, 공공임대주택 입주자와의 수평적 형평성을 제고하고, 나아가 정책의 효과성을 도모할 필요가 있다.

주거급여액 선정에 쓰이는 지역별 기준임대료의 단순성도 문제가 된다. 지역별 기준임대료는 서울, 경기 및 인천, 광역시 및 세종시, 기타 등 4급지로 구분되고 있는데, 이러한 기준임대료가 지역별 임대료의 격차를 반영하기에는 너무 광범위하여 현실의 임대료 차이를 잘 반영하고 있지 못하는 문제점도 있다. 따라서 기준임대료를 지역별로 보다 세분화하여 현실화할 필요가 있다. 한편, 주거급여의 주무부처가 복지부에서 국



토부로 이관되고 주거급여의 전달체계도 상당히 개편됨에 따라 과도기적인 전달체계상의 문제점들도 발생하고 있다. 주거급여는 저소득층을 대상으로 함과 동시에 주택개량사업 등을 위한 주거환경 파악이 필요한 부분이어서, 정보와 전산망, 인력 등의 효과적 통합이 필요하다. 사회보장정보원의 수급자 정보와 주택도시공사의 공공임대주택 관리망, 주택개량사업 등을 위한 주거환경 파악 시스템을 통합적으로 연계할 필요도 있다. 본격적인 수요자 지원의 확대에 선행하여, 주거지원과 관련한 지자체의 역할 강화와 세부적 제도개선이 이루어질 필요가 있다. **KIPF**

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-15 『저소득층 주거지원을 위한 재정정책에 관한 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석

김현아 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

## I. 실증분석을 통한 포괄보조사업 예산운용 평가

포괄보조사업 보조금에 대한 분석은 단순히 국고보조금의 한 형태인 이전재원 항목 연구에 그치지 않는다. 현재 급격하게 진행되고 있는 노령화와 불안한 경기는 향후 엄청난 규모의 복지지출 증가를 예고하고 있다. 따라서 전체 재정이전 규모에서 '개인에 대한 재분배 재원비중'은 증가속도가 관건이고, 어떠한 형태로든 지금보다 급격히 증가할 것으로 예상된다. 재정 건전성을 유지한다는 가정하에서 어느 정도의 SOC 예산 감소가 예상 가능하며, 포괄보조사업 재원은 지방 자치단체가 편성하여 사용하는 대표적인 지역 SOC 예산으로서 역시 감소대상에 포함된다.

본 분석은 '지역 간 재분배 재원' 부분 중 재량지출 부분인 '지역 SOC 재원'의 계량적 성과평가 논의를 시도한 최초의 연구이다. 지역 SOC 재원이 예산실로부터 부처를 거쳐 부처사업으로서 전달하는 방식(국고보조금)과 지자체에 직접 예산을 지원하는 방식(포괄보조금) 중 어떠한 것이 향후 우리 재정상황에 어떤 의미를 줄 것인가에 대한 판단을 위한 기초자료에 해당한다. 즉 지역 SOC 재원에 대한 배분방식 중 '부처 직접지원 VS 지자체 Top-down'에 대한 논의이다. 물론

각각의 방식은 장단점이 존재하는바 정부 간 재정상황, 지역주민의 재정수요와 사업의 효과성 정도에 따라 적절히 배분하는 것이 필요하다.

본 분석에서는 2009년 이후의 포괄보조사업 정책 성과를 계량적으로 평가하였다. 첫째, 포괄보조금 도입 이후의 국고보조금 증감 효과를 살펴보았는데 포괄보조사업을 수행할 경우, 즉 포괄보조사업 국비배분액이 존재할 경우 해당 지역의 관련 부처 국고보조금은 증가하는 것으로 나타났다. 본 분석에서는 이에 대해 국비지원 효과로 해석하였다. 자치단체가 사업을 시행하는데 있어서 무엇보다 해당 사업의 국비투입이 갖는 의미가 중요하다. 포괄보조사업이 기존 국고보조금의 일부이므로 국고보조금 지출에 사실상 아무런 영향을 미치지 못했을 것이라는 기존의 견해와는 차이가 있음을 알 수 있었다. 나아가 해당 자치단체가 특정 부처의 사업 구성 시 포괄보조사업과 국고보조사업을 보완적으로 운용하기보다는 중복 사용할 가능성도 있다고 보았다.

둘째, 포괄보조사업 집행률의 경우 역시, 자체 국비 투입 규모만이 집행률에 영향을 미칠 뿐 기타 포괄보조금의 국고보조금 대비 비중 등 다른 요인에 대해서는 설명하지 못하였다. 동일부처 내 타 사업의 국고보

조율 증가 혹은 지방비 부담 증가 등도 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 개별 사업단위별로 정해진 최소한의 보조율을 지키고 있기에 단위사업 내에서 개별 사업 간의 보조율 조정 등은 이루어지지 못하는 것으로 파악된다.

셋째, 보조율 분석에서는 전체 부처별 국고보조금에서 지특회계가 차지하는 비중이 높을수록 국고보조율이 높은 것으로 나타났다. 본 분석에서는 이를 자치단체가 포괄보조사업을 기획할 때 보조율이 높은 사업을 우선순위로 선택한 결과로 해석하였다. 포괄보조사업 내 보조율이 존재하는 한 기존 국고보조사업과의 차별화가 사실상 이루어지기 불가능한 구조임을 보여주는 결과이다. 한편 지방비부담비율은 지방자치단체가 가장 적극적으로 표현하는 사업의사표현이라고 볼 수 있는데 본 분석에서는 이를 통한 지방자치단체의 사업운용 차별화는 파악하지 못하였다.

반면 지금까지의 분석에서 일관되게 강한 통계적 유의성을 보여주고 있는 변수는 '자치단체 복지지출 비중' 혹은 '자치단체 복지지출 규모'이다. 자치단체의 복지지출 증가로 인하여 가용재원이 잠식될 가능성이 높고 그런 경우에는 SOC 사업집행 및 관리에 영향을 줄 것을 가정하여 살펴보았다. 그리고 '집행률'과 '보조율'의 종속변수를 설명하는 데 있어 보조금 관련 자치단체 운용 변수보다는 자치단체의 복지지출 압박 요인, '자치단체 재정여건'이 유의한 영향을 미치고 있는 점을 확인하였다. 즉 지역 SOC 재정지출을 증가시키기 위해서는 자치단체의 재정여력 확보가 무엇보다 중요함을 파악할 수 있었다.

다섯째, 본 실증분석에서는 '부처 연계성'이 매우 강건하게 나타나고 있음을 알 수 있었다. 기타 재정여건이나 보조금 운용 효과를 감안하고 나서도 부처터미는 포괄보조금 종속변수를 통계적으로 일관되게 설명하고 있다. 이는 부처연계성 면에서 포괄보조사업이 국

고보조사업과 큰 차이가 없는 것을 의미하기도 한다. 당초 부처관리 약화로 인한 사업집행률 저하에 대한 우려는 나타나지 않았다. 결과를 통해서 보면 부처 연계성은 포괄보조사업의 중요한 명분에 해당한다. 따라서 해당 자치단체가 포괄보조사업을 부처 간 자유롭게 운영할 경우에는 부처 터미변수 효과가 다소 불분명하게 나타날 수도 있을 것으로 예상했으나 본 분석에서는 부처효과가 여전히 존재하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 요약하면 포괄보조사업이 일반 국고보조사업과 달리 운용되고 있음을 계량적으로 보여주었다고 보기 어렵다. 국비지원액이 높은 사업의 경우 집행률이 높게 나타나는 것은 일반 국고보조사업도 마찬가지이며, 보조율에 있어서도 자율적인 의사표현보다는 국고보조율이 높은 사업을 선택하는 것이 포괄보조사업의 특징이라고 볼 수 없기 때문이다. 부처연계성 관점에서도 포괄보조사업적인 특성을 보여주지는 못하였고, 지방재정 여건의 영향력 역시 일반 국고보조사업과 다르지 않았다고 볼 수 있다.

## II. 포괄보조사업 효과성 확보 대안

### 1. 사업효과성과 자율성 확대를 위한 대안

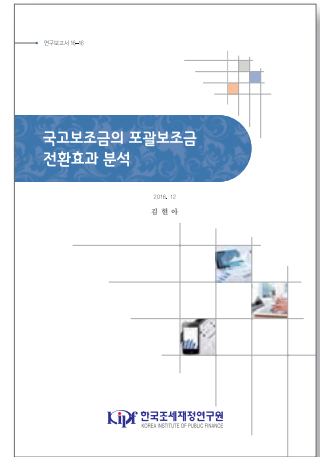
본 연구의 실증분석 결과에 따르면 포괄보조사업의 집행률을 견인할 수 있는 중요한 요인은 '국비지원액 규모'이다. 그리하여 국비지원 시기와 실링(ceiling) 재원 규모를 가능한 한 확대하여 단위사업별 배분규모를 키우는 것이 집행률 제고 관점에서는 바람직하다는 결론이다. 보조율 분석에서도 포괄보조사업 선택 시 보조율이 높은 사업을 선택하는 경향이 있음을 알 수 있었다. 이 두 결과는 결론적으로 포괄보조사업의 실링

재원 부분을 확대하는 것이 집행률 제고와 사업 선택 가능성을 높이는 것임을 설명하고 있다.

한정된 재원하의 포괄보조사업 재원 확대는 관련 국고보조사업의 감소를 의미하는 것이므로 이른바 ‘순증(純增)’ 효과가 아닐 경우, 부처나 자치단체 모두 이를 개선대안으로 받아들이지 않을 것으로 보인다. 그러나 본 연구에서는 부분적으로 반드시 그렇지 않을 수 있음을 제안한다. 실증분석 결과, 포괄보조사업 배분액이 있는 경우 해당 부처의 국고보조금 규모가 증가할 수 있음을 보여주었고, 적어도 포괄보조재원 확대는 동일 부처 국고보조사업을 감소시키지는 않는다고 해석할 수 있다. 실증분석 결과를 바탕으로 한 제도적 개선방안으로는 ‘포괄보조사업 내 보조율 완화 및 폐지’를 통한 사업매칭 자율성을 확보하는 것이다.

더 나아가 포괄보조사업은 지자체 배분이므로 각 ‘사업별 예산규모’ 논의가 정치적으로 이용될 유인이 적은 편이다. 따라서 재원규모 전체가 실링으로 보호 받을 수 있어 부처 사업타당성 심의 이후 불필요한 사업이나 정치적인 예산삭감 논의에서 자유로울 수 있다. 그리하여 본 연구는 지특회계 관련 부처 사업의 일정부분을 포괄보조사업으로 별도 관리하여 지자체에 배분하는 방식을 유지하는 것이 국고보조금 사업 효과성 확보를 유인하는 데 필요하며, 포괄보조사업 비중을 증가시키는 것이 지역주민의 후생 면에서도 바람직할 것으로 보고 있다. 또한 운용에 있어 국고보조금과의 차별화 부재는 포괄보조금제도 자체의 문제라기보다는 우리나라의 지방자치단체 보조사업 운영의 근본적인 문제점으로부터 찾는 것이 타당하다.

결론적으로, 본 연구는 이상에서 제안한 보조율 완화 및 폐지, 배분시기와 운용에 있어서의 불확실성 제거 등 사업효과성과 자율성 확대 조치가 보완되어 궁극적으로는 포괄보조사업 규모가 확대되는 것이 바람직할 것으로 제안한다.



B5변형/ 166면  
2016. 12

## 2. 재정건전성 및 SOC 예산 탄력성 확보

본 분석에서 파악한 포괄보조사업 운용의 성과는 4개 부처 포괄보조사업 예산증가율이 같은 부처 내의 일반 국고보조사업 증가추세보다는 낮았다는 점을 들 수 있다. 다시 말해, 포괄보조사업의 재원 규모는 해당 연도의 경기변화와 재정수요를 반영하여 정치적으로 결정되는 바, 그간의 의무지출 증가로 인한 재정여건의 어려움이 SOC 포괄보조사업에 반영된 것으로 보여진다. 또한 일반 국고보조금과 달리 지특회계의 특징인 국회예산증감 대상에서 제외되는 점도 지금까지의 주요부처 지특회계 증가요인을 억제한 기제로 작용했을 것으로 추론할 수 있다. 따라서 재정건전성 관점에서 본다면 지특회계가 별도의 SOC 재원항목으로 재정기조에 따라 탄력적으로 운용할 수 있는 완충역할 기능을 한다고 볼 수 있다.

지특회계를 통한 SOC 예산 증가의 완화는 예산부처 입장에서는 한정된 재원 내에서 재정을 사용할 때 재정건전성을 고려하기 위한 불가피한 선택의 결과로 볼

수 있겠다. 그러나 재원을 사용하는 지자체 입장에서 보면 결국 재원삭감 용도로 이용되는 포괄보조금 재원 자체에 대한 의구심을 가질 수밖에 없다. 지자체는 어차피 재원을 줄여야 하는 사업을 포괄보조사업으로 전환시킨다거나, 포괄보조금으로 제한시켜 놓고 그 안에서 사업 간 조정을 하여 경쟁력 없는 사업을 배제하는 장치로 사용한다고 인식하게 된다. 이렇게 되면 포괄보조금의 중요한 취지와 달리 포괄보조사업에 대한 부정적인 시그널을 줄 우려가 있어 재원사용의 집행이나 운용에 어려움을 주게 된다. 결론적으로 단순 현황 분석에서는 적어도 주요 부처의 지특회계는 재원을 사용하는 지자체 입장보다는 예산부처 입장에서 활용되어 왔다고 볼 수 있다. 따라서, 재정건전성면에서는 지역 SOC 예산을 별도 관리하는 지금의 포괄보조금은 유용한 수단이었던 것으로 결론 내릴 수 있다.

### 3. 유사중복 사업 제거 유인 확보

기존 선행연구에서 재정사업의 유사중복 제거를 위한 논의의 대부분은 Top-down에 의한 컨트롤 강화 및 협의체를 통한 사업 점검을 위주로 하고 있다. 현재 국회 및 감사원의 적발위주로 관리가 진행되고 있는데 이에 대한 대안으로 다부처 간 사업 협의체 구성 및 성과 관리 강화가 주요 개선대안으로 강조되어 왔다. 또한 예산집행 단계에서 실시간으로 관리하고 점검하는 것이 필요하므로 국고보조금 사업관리를 전산화하는 등 장부상 중복을 거를 수 있도록 하는 장치도 마련되어 진행될 예정이다. 이러한 방식은 재원을 주는 쪽, 감시하는 쪽의 대안이며 '사후관리 시스템' 방식을 의미한다.

그러나 이러한 관리가 효과적이기 위해서는 사업을 신청하는 단계에서 사전적으로 유사중복 사업이 걸러지도록 하는 사전관리 시스템을 갖추는 것이 보다 더


바람직하다. 재원을 사용하는 지자체 입장에서는 자율적으로 재원을 사용할 수 있는 권한을 부여받고, 사업 기획 및 신청 단계에서 필요하지 않은 사업을 하지 않고 필요한 사업만 걸러서 하도록 하는 시스템을 구축하는 것이 지속가능한 중복사업 관리에 해당한다. 즉 사전적으로 'Bottom-up' 방식을 통한 자치단체의 유인 구조를 개선하는 것이 보다 근본적인 대안일 수 있다는 것이다. 그러기 위해서는 지금의 포괄보조사업 재원 내에 유사중복 가능성이 있는 사업 메뉴를 제공하고, 자치단체로 하여금 우선순위에 맞게 선택하도록 하는 것이 유사중복사업을 최소화하는 대안이다.

## Ⅲ. SOC 추가재원 마련 대안

본 분석 결과에서 자치단체의 자율적 재량 조절이 나타나지 못한 가장 큰 이유는 자치단체가 재정여건상 어려움에 처해 있기 때문으로 볼 수 있다. 이는 포괄보조사업이나 국고보조사업 모두 정해진 보조율을 최소한 지키는 것으로 나타나며, 사업집행의 소극적인 운용의 결과로 해석해 볼 수 있다.

결국 포괄보조사업의 자율적 편성이 차별화되어 가능하기 위해서는 자치단체의 자체재정력 강화가 이루어지고 국비의존도를 낮추는 것이 무엇보다도 중요해 보인다. 미국의 포괄보조금이나 북유럽 국가들의 포괄보조금이 정책수단으로 유용하게 작동될 수 있는 이유는 자치단체의 자율적 재정권한에 있다. 미국은 주마다 다른 자치를 실현하고 있으며, 북유럽은 뿌리 깊은 지방자치로 포괄보조사업으로 전환하면 지방비 부담의사가 즉각적으로 반영되는 등 성숙된 이전재원 운용을 발전시켜나가고 있다. 두 사례의 정치적 상황, 중앙지방 간 재정관계 등은 매우 다름에도 불구하고 포괄보조금을 자유롭게 활용하는 기저에는 지방정부의

재정권한과 책임이 공통적으로 있기 때문이다. 따라서 자치단체의 적극적인 포괄보조금 활용을 위해서는 재산세 확대 방안, 공공요금 등의 현실화 방안을 통한 세외수입 확보와 같은 자체 세입을 확보하려는 노력이 무엇보다 중요하다. 차별화된 지역사업 성공사례가 축적되어 지역 간 자체사업 경쟁구도가 이루어지면 재정 책임성은 저절로 확보될 것이기 때문이다.

또한 지역 SOC 재원에 대한 국고비중이 앞으로 지속될지 의문인 가운데, 자체적인 재원이 마련되지 않으면 지역의 자본시설 낙후가 심각해질 우려가 있다. OECD의 지역연구나 국내 선행연구에서 보여준 바와 같이 인구유입을 통한 지역의 거주생활권 및 상권 확대로 인한 전국의 고른 인구분포를 확보하기 위해서는 지역의 자본시설 투자가 절대적으로 필요하다. 그러므로 SOC 부분 재원을 위하여 국고뿐만 아니라 민간재원을 적절히 활용하는 대안을 마련할 필요가 있다. 그러나 예산부처와 지방자치단체는 자치단체와 민간재원의 연성예산 속성으로 인하여 일정부분 국가부채로 연계된다. 결국 ‘정부 간 재정관계 논의’는 ‘정부 간 부채부담 관계’란 사실을 염두해 두어야 한다. 

\* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 16-16 「국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석」의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.



# 주요국의 조세 · 재정동향

---

\* 이 자료는 한국조세재정연구원 세법연구센터의 「주요국의 조세동향」과 재정지출분석센터에서 발간하고 있는 「재정동향」 자료를 요약 · 정리한 것입니다. (편집자 주)

## 주요국의 조세동향

### 동향 17-5

#### > 유럽

#### [네덜란드-미국과 국가별보고서 교환협정 체결]

- 네덜란드와 미국은 2017년 4월 BEPS프로젝트 Action 13에 따른 국가별보고서의 교환을 위한 협정<sup>1)</sup>을 체결함<sup>2)</sup>
  - 미국이 현재 국가별보고서 자동교환을 위한 OECD의 다자간협약(Multilateral Competent Authority Agreement)을 체결하지 않은 상태에서 양자 간 조세조약에 기반하여 국가별보고서 교환협정을 체결함
  - 동 협정은 네덜란드와 미국 간의 조세조약 제30조 정보교환과 행정지원에 의거하여 체결됨
  
- 동 협정은 2016년 1월 1일 또는 그 이후 개시되는 사업연도에 대한 국가별보고서를 최초 교환 대상으로 하며, 국가별보고서의 최초 교환은 2016 사업연도의 종료일로부터 18개월 이내에 이루어져야 함
  - 2017년 1월 1일 또는 그 이후 개시하는 사업연도

에 대한 국가별보고서의 경우 사업연도 종료일로부터 15개월 이내에 국가별보고서의 교환이 이루어져야 함

- 동 협정은 BEPS프로젝트 Action 13의 권고에 따라 교환된 국가별보고서의 사용을 규제함
  - 교환된 국가별보고서는 이전가격 관련 사전 위험 평가 목적으로 과세당국에 의해서만 사용되어야, 양국 과세당국은 국가별보고서만을 근거로 다국적기업의 이전가격 관련 소득조정을 하여서는 안 됨

(자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사)

#### [노르웨이-이자공제 제한 규정에 관한 개정안 발표]

- 2017년 5월 4일 노르웨이 재무부는 BEPS Action 4에서 권고한 내용을 수렴하여 이자비용 공제를 제한하는 개정안을 발표하고 의견수렴 절차를 진행함<sup>3)</sup>
  - 의견수렴은 2017년 8월 3일까지 진행할 예정임
  
- EBITDA(Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization, 법인세 이자 감가상각비 차감 전 영업이익)의 25%<sup>4)</sup>를 초과한 이자비용의 공제를 제한함

1) Netherlands-United States Competent Authority Agreement on Exchange of Country-By-Country Reports, 2017.  
 2) Netherlands; United States-Arrangement on exchange of country-by-country reports between Netherlands and United States signed-details(17 May 2017), News IBFD.  
 3) E&Y, "Norway proposes changes to interest deduction limitation rules," <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert-norway-proposes-changes-to-interest-deduction-limitation-rules>(접속일자: 2017년 5월 29일)  
 4) 2016년 예산 및 수정 예산에서 Action 4를 수용하여 제3자 이자비용까지 확대하는 방안과 한도를 EBIT의 40% 변경하는 것을 제안하였으나 개정안에는 반영되지 않음[출처: BEPS 대응지원센터 BEPS 액션별 동향, [http://www.kipf.re.kr/Beps/sub/sub4detail.aspx?Serial\\_no=190&typeno=1&Search=undefined&SearchWord=&page=1](http://www.kipf.re.kr/Beps/sub/sub4detail.aspx?Serial_no=190&typeno=1&Search=undefined&SearchWord=&page=1)(접속일자: 2017년 5월



- 노르웨이는 2014년부터 손익기준의 이자공제제한 규정을 갖추고 순이자비용이 5백만크로네 이상인 경우 그룹 내 관계기업 간 이자비용에 대해 세법상 EBITDA의 25%를 한도로 공제를 제한하고 있음<sup>5)</sup>
- 개정안은 공제제한 대상 이자비용을 현행 기준보다 확대하여 연결그룹 내 기업 간 부채에서 발생한 이자비용뿐만 아니라 외부 부채에서 발생한 이자비용도 이자공제 제한 대상에 포함함
- 또한, 이자공제 제한 규정의 면세점을 기존 5백만 크로네 이상에서 10백만크로네 이상으로 상향 조정함
- 발생한 사업연도 중 공제되지 않은 이자비용은 이월되어 향후 10년 동안 공제됨
  - 현행 이자공제 제한규정도 10년 동안 이월공제를 허용함
- 한편, 노르웨이 재무부는 소득이전과 관련 없는 이자비용을 이자공제 제한 대상에서 제외하기 위하여 자본면제규정(Equity Escape Rule)의 도입을 제안함
  - 기업의 자본비율이나 연결 기업그룹에 속한 노르웨이 기업그룹의 자본비율과 전세계 기업그룹의 자본비율과 같거나 거의 유사한 수준이면 자본면

제규정의 적용대상임

〈자료 수집 및 정리: 유현영 회계사〉

**[독일-연결그룹 간 로열티 지급 시 비용공제 제한하는 규정 승인]**

- 독일은 2017년 4월 27일 연결그룹 간 로열티 지급 시 로열티 지급액의 비용공제를 제한하는 규정을 최종 승인함<sup>6)</sup>
    - 연결그룹 간 로열티 지급액의 비용공제를 제한하는 규정은 2016년 12월 19일 입법을 제안한 바 있으며 이번 발표는 입법안을 승인한 내용임
    - 이 규정은 2017년 12월 31일 이후 지급되는 로열티 지급액부터 적용됨
  - 비용공제가 제한되는 계열사는 OECD BEPS Action 5의 연계접근법을 적용하지 않고, 실효세율이 25% 미만인 국가에 소재하는 기업이며 비용공제를 제한해 실효세율이 낮은 국가에 로열티를 지급하는 방법으로 조세회피하는 문제를 방지하고자 함<sup>7)</sup>
    - 비용공제 허용금액은 ‘로열티 지급액 × (실효세율/25%)’이며, 실효세율이 낮은 국가일수록 비용공제가 허용되는 금액이 적어짐
- 〈자료 수집 및 정리: 김민경 연구원〉

29일[재인용: E&Y, "Norwegian Government issues revised Fiscal Budget for 2016 and proposal for implementation of CbC reporting," Global Tax Alert, 13 May 2016, p. 2.,

<http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert-norwegian-government-issues-revised-fiscal-budget-for-2016-and-proposal-for-cbc-reporting-implementation>]]

5) BEPS 대응지원센터 BEPS 액션별 동향.

[http://www.kipt.re.kr/Beps/sub/sub4detail.aspx?Serial\\_no=190&typeno=1&Search=undefined&SearchWord=&page=1](http://www.kipt.re.kr/Beps/sub/sub4detail.aspx?Serial_no=190&typeno=1&Search=undefined&SearchWord=&page=1)(접속일자: 2017년 5월 29일)[재인용: E. Furuseth, Norway-Corporate Taxation sec. 1., Country Surveys IBFD.]

6) Tax Notes, "Bundestag Votes to Limit Patent Box Use," Volume 86, Number 6, 2017.05.08.

7) 한국조세재정연구원 세법연구센터, 「주요국의 조세동향 17-1호」, 2017.02.

**[벨기에-크라우드펀딩의 이자소득 비과세 한도금액 유지 발표]**

- 벨기에 재무부는 2017년 4월 4일 중소기업에 투자하는 크라우드펀딩에 투자 시 발생하는 이자소득의 비과세 한도금액을 현행과 동일하게 1만 5,000유로로 유지하는 시행규칙을 발표함<sup>8)</sup>
  - 벨기에는 2015년 8월 중소기업에 투자하는 크라우드펀딩에 투자 시 발생하는 이자소득의 1만 5,000유로 까지 원천징수를 면제하는 규정을 신설한 바 있음
- 투자자가 적격요건을 갖춘 중소기업에 투자하는 크라우드 펀딩에 투자 시 이자소득의 비과세를 적용 받음
  - 적격기업은 설립한 지 4년 미만이며, 종업원, 매출액, 재무제표 잔액 조건 중 1개 이상을 충족하는 기업임
    - 연간 평균 종업원 수는 50명 미만이어야 함
    - 연간 총 매출액(VAT제외)이 730만유로 미만이어야 함
    - 당해연도 재무제표 잔액이 365만유로 미만이어야 함
- 이자소득의 비과세 규정은 거주자, 비거주자에게 동일하게 적용됨

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

**[아일랜드-중소기업 주식의 인지세 비과세 규정 도입 발표]**

- 아일랜드 재무부는 2017년 5월 17일 중소기업의 주식거래 시 인지세를 비과세하는 규정을 도입함<sup>9)</sup>
  - 아일랜드 재무장관은 중소기업에 대한 투자를 장려해 중소기업 성장 및 일자리 창출을 지원하기 위한 목적이라 언급함
  - 현행 규정상 아일랜드 기업의 주식 거래 시 1%의 인지세가 부과되며, 이번 인지세 비과세규정으로 인한 감면 규모는 연간 5백만유로로 추정됨
  - 이 비과세 규정은 2013년 발표되었으나 입법이 되지 않고 있다가 이번에 도입된 것이며,<sup>10)</sup> 2017년 6월 5일부터 시행될 예정임
- 인지세가 비과세되는 주식은 아일랜드의 Enterprise Securities Market(ESM)에서 거래되는 주식임
  - ESM은 자금이 필요한 중소 규모 스타트업 기업의 주식이 거래되는 주식시장임

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

8) IBFD News, "Belgium-Circular on tax exemptio," 2017.04.21.

9) 아일랜드 재무부, <http://finance.gov.ie/news-centre/press-releases/minister-noonan-makes-it-easier-invest-ireland%E2%80%99s-growing-businesses>

10) Irish Times, <http://www.irishtimes.com/business/markets/budget-2017-noonan-urged-to-keep-promise-on-shares-1.2798495>, 2016.09.21.일자 기사



**[영국-해외 온라인 사업자의 조세회피에 관한 보고서 발표]**

- 2017년 4월 19일 영국 감사원(the National Audit Office, NAO)은 해외 온라인 사업자의 부가가치세 납세순응<sup>11)</sup>에 대한 조사를 실시하고 보고서를 발행함<sup>12)</sup>
  - 영국 감사원은 영국 국세청, 하원의원 공공재정위원회(PAC), 영국 기업그룹(U.K. trader group), 아마존과 이베이로부터 받은 의견을 조사에 반영함
- 감사원 보고서에 따르면 2015-16 사업연도 중 해외 온라인 사업자가 부가가치세법상 등록을 하지 않아 미납된 부가가치세액을 국세청이 십억파운드~1.5십억파운드에 상당할 것으로 추계함
  - 2015-16 사업연도의 부가가치세 조세격차가 12.2십억파운드인 점을 감안할 때 부가가치세 조세격차의 8%~12%가 해외 온라인 사업자로부터 발생한 것임
- 영국 감사원은 국세청의 뒤늦은 대응이 해외 온라인 사업자의 탈세를 증가시켰다고 지적하는 한편 최근 국세청의 적극적인 대응은 긍정적으로 평가함
  - 해외 온라인 사업자의 탈세가 계속 쟁점이 되었으나, 국세청은 2014년에 와서 이러한 쟁점을 최우선순위 해결 과제로 채택하고 2015년 해당 업무에 국세청 내 인력과 자원을 확대 배치함

- 영국 기업그룹도 이러한 쟁점이 2009년 초부터 문제가 되었으며, 국세청이 조세회피에 적극적으로 대응하지 않은 5년의 기간 동안 탈세 정도가 심화되었다고 주장함
  - 2016년 9월부터 해외 온라인 사업자가 영국 내 부가가치세 납세의무를 대행하는 대리인을 지정하거나 보증금을 예치하도록 강제하고 미납 시 대리인이나 보증금을 통해 부가가치세를 추징하는 등 탈세에 적극적으로 대응함
- 그 밖에 보고서에는 주요 탈세품목이나 탈세원인 등에 관한 내용도 포함됨
- VATFraud.org와 같은 영국 기업그룹은 탈세 규모가 큰 거래품목 중 하나가 휴대폰 악세사리이며, 해당 품목을 공급하는 해외 온라인 사업자가 부가가치세를 거의 징수하지 않는다고 밝힘
  - 아마존이나 이베이는 주요 탈세 원인 중 하나로 해외사업자가 영국 내 부가가치세 납세의무에 대한 무지를 지적함
  - 한편, 국세청은 중국에 소재한 해외 온라인 사업자가 영국 내 창고를 두고 온라인을 통해 재화를 판매하면서, 재화를 부가가치세가 과세되지 않는 품목으로 위장하거나 저평가하는 방식으로 부가가치세를 탈세하고 있다고 밝힘

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

11) 영국 내 소비자에게 온라인으로 재화나 용역을 공급하는 해외 온라인 사업자는 직접 영국 내 사업자로 등록하고 부가가치세를 납부할 의무가 있는데, 여기서 해외 온라인 사업자는 EU 비회원국에 소재하는 사업자를 의미함[출처: 「조세동향 17-04」, 「영국 2017년 예산안 발표」, [http://www.kjof.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/영국-2017년-예산안-발표/524860](http://www.kjof.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/영국-2017년-예산안-발표/524860)(접속일자: 2017년 5월 26일)]

12) TAX NOTES INTERNATIONAL, "Online VAT Fraud Cost U.K. Over £1 billion in 2016," 2017.4.24.

**[영국-2017 재정법 확정]**

- 2017년 4월 27일 영국의 2017년 재정법이 영국 국왕의 승인을 얻어 확정됨<sup>13)</sup>
  - 당초 발표한 2017 재정법 개정안<sup>14)</sup>에 포함된 중요한 법인세 개정 내용이 포함되지 않은 채 확정됨
    - 법인세 개정안에 포함된 중요한 개정사항 중 하나인 혼성불일치, 특허박스 조세혜택에 대한 원가분담, 법인의 손실공제나 이자비용공제 관련 개정안이 확정된 재정법에는 제외됨
  - 2017년 6월로 예정된 대선을 고려하여 재정법을 예상보다 조기 확정함

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

- 107백만파운드르는 2015년 6월 말과 2016년 6월 말로 중요한 2년 동안 발생한 소득에 부과된 법인세와 이자 자산금의 합임

- 디아지오나 영국 국세청이 우회이익세의 과세근거를 구체적으로 보도하지 않았으며, 이번 우회이익세의 부과 근거가 이전가격과 관련된 쟁점이라는 점만 밝힘
  - 디아지오는 자사의 거래가 영국의 우회이익세 부과 대상에 해당하지 않는다는 입장임<sup>17)</sup>

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

**[영국-국세청의 우회이익세 부과]**

- 영국 국세청은 대표적인 다국적기업 중 하나인 디아지오(Diageo PLC)에 우회이익세(diverted profits tax)<sup>15)</sup> 명목으로 107백만파운드의 법인세를 부과할 계획임<sup>16)</sup>

**[영국-조세회피 방지를 위한 형사재정법 개정 확정]**

- 2017년 4월 27일 조세회피 방지<sup>18)</sup>를 위한 형사재정법(the UK Criminal Finances Act)이 영국 국왕의 승인을 얻어 확정됨<sup>19)</sup>
  - 이 법은 2017년 9월 말부터 시행됨

13) 영국 의회, <http://services.parliament.uk/bills/2016-17/financen02.html>(접속일자: 2017년 5월 26일)

14) 「조세동향 16-12」, '영국 2016년 추계예산안, 2017년 재정법 발표', [http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/영국-2016년-추계예산안-2017년-재정법-발표/524655](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/영국-2016년-추계예산안-2017년-재정법-발표/524655) 및 「조세동향 17-04」, '영국 2017년 예산안 발표', [http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/영국-2017년-예산안-발표/524860](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/영국-2017년-예산안-발표/524860)(접속일자: 2017년 5월 26일)

15) 영국은 2015년 4월 1일이 포함된 과세연도부터 우회이익세를 과세하였으며, 우회이익세가 적용되는 소득은 일반 법인세율인 20%의 세율보다 높은 25%의 세율을 적용하여 과세함

16) TAX NOTES INTERNATIONAL, "HMRC to Hit Diageo with £107 Million Diverted Profits Tax Bill," 2017.5.15. 및 BBC, "Diageo told to pay £107m in extra tax in profits row," <http://www.bbc.com/news/business-39871218>, 2017.3.10.

17) 우회이익세는 다국적기업이 영국 내 고정사업장의 지위를 인위적으로 회피하여 경제적 실질이 거의 없는 해외로 이익을 이전하는 조세회피 행위를 방지하기 위해 도입되었으나, 디아지오의 우회이익세 과세근거가 고정사업장과 관련되기 보다는 이전가격과 관련된 쟁점이라는 점에서 우회이익세의 과세 근거에 논란이 발생한 것으로 보임  
[출처: 영국 정부, <https://www.gov.uk/government/publications/taxing-multinationals-transfer-pricing-rules/taxing-multinationals-how-international-transfer-pricing-rules-work>(접속일자: 2017년 5월 29일)]

18) 이 법은 조세회피 방지 외에 돈세탁, 부패, 테러범의 자금조달 방지를 강화하기 위한 목적을 가짐

19) 영국 국회, <http://services.parliament.uk/bills/2016-17/criminalfinances.html>, 접속일자: 2017년 5월 26일 및 E&Y, "UK enacts new corporate criminal offense for failure to prevent facilitation of tax evasion," <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert-uk-enacts-new-corporate-criminal-offense-for-failure-to-prevent-facilitation-of-tax-evasion>, 2017.5.26.



■ 개정된 형사재정법에 따르면 직원, 세무대리인이나 사회사의 조세회피 행위를 방지하지 못한 기업<sup>20)</sup>을 처벌할 수 있음

- 기존 2002년 형사법(the Criminal Act 2002)에 따른 경우 제3자의 조세회피 행위가 입증되더라도 해당 기업을 처벌하지 못하는 한계가 존재함
- 개정을 통해 기업의 경영진이 직원의 조세회피 행위에 참여하거나 인지하지 않았더라도 직원의 조세회피 행위를 방지하지 못한 기업을 처벌할 수 있는 근거를 마련함
  - 다만, 기업이 합리적인 조세회피 방지 절차를 이행한 것으로 인정될 경우 책임을 면할 수 있음

■ 형사재정법 제3절에서 기업이 처벌받는 관련자의 영국법과 외국법에 따른 조세회피 행위 등을 규정함

- 영국법에 따른 조세회피 행위는 세금을 줄여 개인이 이익을 취하는 행위나 세금을 회피하는 행위에 의도적으로 참여하거나 단계적으로 조치를 취하는 행위를 모두 포함함<sup>21)</sup>
- 외국법에 따른 조세회피 행위는 외국 법률에 따라 범죄에 해당하거나, 외국의 법률에서 정한 납세의무의 위반과 관련되거나, 세금을 회피하는 행위에 의도적으로 참여하거나 단계적으로 조치를 취하는 행위로 영국 내 지방 법원에서 조세회피로 인정한 행위를 의미함<sup>22)</sup>

• 그 밖에 형사재정법의 처벌을 피하기 위해 기업이 갖춰야할 절차나 각 용어의 정의와 범위 등을 포함함

〈자료 수집 및 정리: 유현영 회계사〉

**[이탈리아-각료회의 조세 관련 긴급 조치 법령 발표]**

■ 이탈리아 각료회의(Council of Ministers)는 2017년 4월 24일 EU의 이탈리아에 대한 추가적인 재정 손실 방지 요구에 대한 대응의 일환으로 조세 관련 긴급 조치 법령을 실행함<sup>23)</sup>

• 각료회의 결정에 따라 동 법령은 즉각적인 효력을 가지며, 60일 이내에 국회의결을 통해 입법될 예정임

■ 동 조치로 개인소득세와 법인세 그리고 부가가치세 등이 개정됨

- 개인소득세와 법인세 관련 개정 사항으로는 자본 투자에 대한 명목이자 공제, 이전가격세제, 특허 박스제도, 투자이익분배금에 대한 과세처리 방법 등이 있음
- 부가가치세법 개정 항목에는 매입세액공제 결정 청구 제척기한 단축, 부가가치세 분할납부 대상 거래 확대, 부가가치세율 인상, 부가가치세 채권과 여타 조세채무 상계 적용 기준금액 조정 등이 포함됨<sup>24)</sup>

20) 기업은 법인과 파트너십을 의미함

21) 형사재정법 제45조, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/22/contents/enacted/data.htm>(접속일자: 2017년 5월 31일)

22) 형사재정법 제46조, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/22/contents/enacted/data.htm>(접속일자: 2017년 5월 31일)

23) Italy—Law decree on urgent tax measures—details of new corporate taxation measures(11 May 2017), News IBFD.; EY, Global Tax Alert, 1 May 2017, <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert—italian-parliament-introduces-urgent-measures-on-tax-matters>(접속일자: 2017년 5월 24일)

24) KPMG, Italy: New VAT measures introduced, 28 April 2017, <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2017/04/Inf-italy-new-vat-measures-introduced.html>(접속일자: 2017년 5월 25일)

- 법인의 자본투자에 대해 적용하는 명목이자공제 (nominal interest deduction) 관련 현행 규정에 기한 요건을 추가하여 공제가능 금액을 축소함
  - 명목이자공제는 이탈리아 법인의 자본투자를 장려하기 위하여 이익잉여금과 현금출자 금액에 특정 공제율을 적용하여 과세소득에서 공제하는 제도임
    - 자본투자는 부채를 통한 자금조달과 비교할 때 관련 이자비용 공제를 받을 수 없기 때문에, 명목이자공제를 통해 자본투자를 장려하는 것임
  - 기존 규정은 2010년 1월 1일을 기준으로 하여 특정 사업연도의 이익잉여금과 현금출자의 증가분에 대하여 2017년에는 2.3%, 2018년에는 2.7%의 명목이자 공제를 적용하였음
  - 이번 개정은 2010년 1월 1일이 아닌 특정 사업연도의 5 사업연도 전 개시일의 이익잉여금과 현금출자를 기준으로 명목이자공제를 계산하도록 하여 법인들의 명목이자공제 금액을 실질적으로 낮추는 효과를 가짐
- 이전가격세제와 관련하여 정상가격 개념을 도입하고, 정상가격을 적용하여 이탈리아에서의 과세소득 감소 조정이 일어나는 경우 이에 대한 과세소득 조정 신청절차를 도입함
  - 특수관계자 간 거래에 적용하는 거래금액을 기존 정상가치(normal price)에서 OECD 이전가격지침에 따른 정상가격(arm's length price)으로 대체함
  - 기존에는 특수관계자와의 거래와 관련하여 이탈리아에서의 과세소득을 감소시키는 조정은 양자 조세조약 상 상호합의를 통하여서만 가능하였으나, 이번 개정으로 납세자의 별도 요청에 따라 과세소득 감소 조정이 가능해짐
    - 관련 과세소득 조정 신청에 대한 상세 절차는 추후 이탈리아 국세청이 고시할 예정임
- BEPS프로젝트 Action 5에 따라 기존 특허박스 (patent box)제도하에서 조세특례 적용 대상이었던 상표권(trademark)을 지적재산권 분류에서 제외하여 조세특례 적용을 배제함
- 이탈리아 또는 이탈리아와 정보교환 협정을 체결한 국가에 소재한 법인 또는 집합투자기구의 임직원 등에 귀속되는 투자이익분배금(carried interest)을 근로소득이 아닌 자본이득으로 간주하여 과세함
  - 투자이익분배금이 자본이득으로 분류되어 과세되기 위해서는 지분율 요건과 투자비율 요건, 투자보유기간 등의 조건을 만족시켜야 함
  - 투자이익분배금이 기존 근로소득에서 자본이득으로 과세됨에 따라 해당 소득에 대한 조세부담율이 45%에서 26%선으로 감소할 것으로 예상됨
- 매입세액공제 또는 환급 경정청구 제척기한을 기존 3년에서 당해 사업연도 내로 단축함
  - 이번 개정으로 납세자는 해당 사업연도 부가가치세 신고기한 내에 매입세액공제와 환급 청구를 완료하여야 함
- 부가가치세 분할 납부 대상 거래를 기존 공공기관에서 공공기관의 자회사와 이탈리아 증권거래소 (Borsa Italiana)에 상장된 법인으로 확대 적용함
  - 한편, 2017년 말로 일몰기한이 도래하는 분할 납부 제도와 관련하여 이탈리아 정부는 EU위원회 (European Commission)에 2020년까지 제도 유



지 연장 허가를 요청함

- 현행 부가가치세율을 단계적으로 인상하여 표준세율은 2021년까지 현행 22%에서 25%로, 경감세율은 2020년까지 현행 10%에서 13%까지 인상하기로 함
  - 현행 22%의 표준세율을 2018년 25%, 2019년 25.4%, 2020년 24.9%, 2021년 25%로 인상함
  - 현행 10%의 경감세율을 2018년 11.5%, 2019년 12%, 2020년에 13%로 인상함
- 부가가치세 환급채권과 기타 세목의 조세채무의 상계 적용 최소기준을 현행 1만 5천유로에서 5천유로 하향 조정하고, 부가가치세 환급채권 입증 절차를 간소화함

(자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사)

### [체코-국가별보고서 제출대상의 보고기한 연장]

- 체코 정부는 국가별보고서의 제출대상에 대한 보고기한을 당초 2017년 9월 30일에서 2017년 10월 31일로 1달 연장함<sup>25)</sup>
  - 체코는 2016년 8월 국가별보고서에 관한 개정안을 발표<sup>26)</sup>했으나, 법안이 아직 확정되지 않은 상태이며 계속 논의 중임
    - 개정안에 따르면 신고대상자는 연결기준 매출액이 7.5억유로를 초과하는 다국적기업이며, 회

계기간 종료일로부터 12개월 이내 제출해야 함

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

## > 아시아

### [인도-'Clean Money' 2단계 실시]

- 인도의 중앙 직접세부(Central Board of Direct Taxes; CBDT)는 클린머니 운영(Operation Clean money) 프로그램의 2단계로 개인납세자 6만명 이상을 조사할 예정임<sup>27)</sup>
  - 클린머니 운영 프로그램의 목적은 지하경제 양성화 및 조세회피 근절이며, 지난 해 화폐개혁 시 예치된 현금예금에 대한 전자검증이 포함됨
  - 클린머니 운영 프로그램 2단계는 4월 14일부터 실시됨
    - 클린머니 운영 프로그램 1단계는 2016년 단행된 1,000루피 등의 통화폐기에 따른 대규모 현금예금에 대한 전자검증으로 2017년 1월 31일 시작되었으며, 중앙 직접세부의 납세자 소득세 신고서 데이터베이스 정보와 통화폐기 데이터 비교 등이 주요 작업임
- 인도의 지난해 화폐개혁에 따라 은행에 예치된 구권액에 대한 소명이 불충분한 과잉 현금거래자인 1,300명은 클린머니 운영 프로그램 2단계에서 고위험군으로 분류되었음

25) E&Y, "The Latest on BEPS-8 May 2017,"

[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/The\\_Latest\\_On\\_BEPS\\_May\\_8\\_2017/\\$FILE/2017G\\_03060-171GbL\\_The%20Latest%20on%20BEPS%208%20May%202017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/The_Latest_On_BEPS_May_8_2017/$FILE/2017G_03060-171GbL_The%20Latest%20on%20BEPS%208%20May%202017.pdf)(접속일자: 2017년 5월 26일)

26) BEPS 대응지원센터 BEPS 액션별 동향.

[http://www.kjpf.re.kr/Beps/sub/sub4detail.aspx?Serial\\_no=249&typeno=1&Search=undefined&SearchWord=&page=2](http://www.kjpf.re.kr/Beps/sub/sub4detail.aspx?Serial_no=249&typeno=1&Search=undefined&SearchWord=&page=2)(접속일자: 2017년 5월 29일)

27) Taxnotes, "India-Phase 2 of 'Clean Money' Program Begins,"(접속일자: 2017년 5월 23일)

- 조세회피 고위험군은 과거 은행 예치금 등과 비교하여 현금을 초과보유한 자, 사업거래 시 주로 현금을 이용하는 자, 고액자산을 보유한 공무원 등이 포함됨
- 2016/17 과세연도의 순 직접세수입은 8조 4,700억 루피로, 클린머니 운영 프로그램을 통해 2015/16 과세연도 대비 약 14.2%가 증가됨
  - 소득세신고자도 2015/16 과세연도 대비 21.7% 증가하였음
- 금융기관의 개인과 기업에 대한 계좌정보를 수집하는 데 있어서의 절차를 규정하는 것으로 대부분의 주요 내용은 OECD의 일반보고기준(CRS)을 따르고 있음
  - 중국 내 금융기관은 오는 7월 1일부터 비거주자의 신규 금융계좌 및 기존계좌에 대한 소유자명, 주소, 납세지위, 계좌 정보(계좌명, 계좌번호, 잔액) 등을 실시하여 소재지 과세관청에 2017년 말까지 실사 완료하여 보고해야 함
    - 보고 대상: 투자기관의 주식 및 채권, 예금, 보험 및 연금계약 등
    - 보고 대상 금융기관: 상업은행, 증권사, 신탁회사, 자산운용사, 보험사 등을 포함하며, 금융리스회사, 자동차 금융회사, 통화중개회사 등은 제외됨<sup>29)</sup>

(자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원)

(자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원)

### [중국-비거주자 금융계좌정보 실사 정보관리방법 발표]

- 중국의 재정부, 인민은행, 국가세무총국, 중국 은행 감독관리위원회, 중국 증권 감독위원회, 중국 보험 감독관리위원회 7개 기관은 비거주자의 금융계좌정보 실사 정보관리방법을 5월 9일 발표함<sup>28)</sup>
  - 비거주자 금융계좌정보 실사 정보관리방법 시행의 취지는 세원 관리 강화 및 외국 과세관청과 비거주자의 금융계좌 정보 교환에 있음
- 금융계좌정보의 보고 및 실사에 관한 공통보고기준(Common Reporting Standard; CRS) 규정을 이행하기 위한 것으로 2017년 7월 1일부터 적용될 것임
  - 금융기관으로부터 제출받은 정보가 역외탈세 고위험군으로 분류되는 경우에는 과세관청의 세무조사가 진행될 수 있음

28) 중국 국가세무총국, <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c2623078/content.html>(접속일자: 2017년 5월 21일)

29) 중국 국가세무총국, <http://hd.chinatax.gov.cn/hudong/noticedetail.do?noticeid=921021>(접속일자: 2017년 5월 25일)



## ▶ 오세아니아

### [호주-재무장관 2017/18년 연방정부 예산안 발표]

- 호주 재무부 장관은 2017/18년 연방정부 예산안을 5월 9일 발표함<sup>30)</sup>
  - 2017/18 회계연도 예산 총 규모는 약 4,650억호주달러(약 400조원)임
  - 조세 관련 주요 내용은 주택가격 안정대책, 법인세율 인하, 은행세 도입 등이 있음

#### 가. 소득세(주택가격 안정대책)

- 10년 이상 거주한 주택을 매각한 후, 최대 30만호주달러까지 퇴직연금의 비과세적립금(Non-Concessional Contribution)으로 불입하는 경우 소득세 면제 혜택을 부여함
  - 65세 이상인 자가 보유한 주택에 대해서만 적용되며, 부부의 경우 최대 60만호주달러까지 주택 매각금액을 퇴직연금에 불입가능함
- 적격 저가주택을 구매하는 거주자에게 자본이득세 10% 감면 혜택이 부여됨<sup>31)</sup>
  - 적격 저가주택을 최소 3년간 보유하여 적격임차인에게 임대해야 자본이득세 감면혜택이 주어짐
  - 개인 거주자에게만 자본이득세 감면혜택이 주어지며, 임대료는 실거래가보다 저렴한 임대료로

주택을 임대한 경우에만 적용됨

- 적격 저가주택은 주택공급재단(Community Housing Providers)에 의해 등록된 주택이며, 적격 임차인은 소득 및 가구 구성에 따라 결정됨<sup>32)</sup>
- 한편, 비거주자에 대한 주된 주택(main residence)의 양도소득세 면제 폐지 등 비거주자의 호주 내 주택 소유에 대한 제한규정이 7월 1일부터 강화됨<sup>33)</sup>
  - 비거주자에게도 적용하던 주된 주택(1세대1주택)의 양도소득세 비과세 규정을 폐지함
  - 비거주자가 부동산 매각 시 부담하는 양도소득세 원천징수세율이 현행 10%에서 12.5%로 인상되며, 실거래가 기준이 현행 200만호주달러에서 75만호주달러 이상으로 변경됨
- 비거주자가 신규로 투자하는 주택사업에도 제한이 있으며, 비거주자 소유의 미임대 주거용 부동산에 대해서 부담금이 5월 9일부터 부과됨
  - 신규 개발 주택투자사업의 경우 비거주자가 사업의 50%까지만 투자할 수 있도록 제한함
  - 비거주자 소유 주택이 연간 6개월 이상 미임대시 부담금이 부과됨
    - 비거주자가 부동산 취득 시점에 해당 부동산에 부과된 비거주자 투자 신청 수수료와 동일하게 매년 부과됨<sup>34)</sup>

30) 호주 재무부.

[http://www.treasury.gov.au/~media/Treasury/Publications%20and%20Media/Publications/2017/Portfolio%20Budget%20Statements%20201718/Downloads/PDF/07\\_ATO.aspx](http://www.treasury.gov.au/~media/Treasury/Publications%20and%20Media/Publications/2017/Portfolio%20Budget%20Statements%20201718/Downloads/PDF/07_ATO.aspx)(접속일자: 2017년 5월 17일)

31) 호주 예산안. [http://www.budget.gov.au/2017-18/content/glossies/factsheets/html/HA\\_110.htm](http://www.budget.gov.au/2017-18/content/glossies/factsheets/html/HA_110.htm)(접속일자: 2017년 5월 31일)

32) 적격임차인에 대한 세부적인 법안을 마련 중이며, 예산안에는 저소득자 및 중간소득자로만 규정되어 있음

33) 호주 예산안. [http://www.budget.gov.au/2017-18/content/glossies/factsheets/html/HA\\_16.htm](http://www.budget.gov.au/2017-18/content/glossies/factsheets/html/HA_16.htm)(접속일자: 2017년 5월 31일)

34) 투자수수료는 취득가격이 100만호주달러이하인 경우 5,000호주달러, 100만호주달러~200만호주달러는 1만호주달러, 900만호주달러~1,000만호주달러 미만인 경우 91,300호주달러가 부과됨

## 나. 법인세

- 법인세율 인하 및 과표구간 조정이 2026/27년 과세기간까지 시행될 예정임
  - 2016/17 현재 법인세율은 매출액 기준 과세소득 금액 1,000만호주달러 미만의 중소기업은 27.5%, 대기업은 30%의 법인세율이 적용됨<sup>35)</sup>
  - 2018/19 과세연도부터 법인세의 경감세율이 적용되는 중소기업 매출액은 5,000만호주달러로 인상되어 적용됨
  - 매출액 기준으로 순차적으로 인하하여 장기적으로 향후 10년 내 중소기업의 세율을 25%로 인하할 예정이며, 대기업의 법인세율 인하는 없음

(단위: 만호주달러, %)

과세연도	매출액	중소기업 법인세율	대기업 법인세율
2015/16	200	28.5	30
2016/17	1,000	27.5	30
2017/18	2,500	27.5	30
2018/19~2023/24	5,000	27.5	30
2024/25	5,000	27.0	30
2025/26	5,000	26.0	30
2026/27	5,000	25.0	30

- 연매출액 1,000만호주달러 미만의 소규모 기업의 2만호주달러 미만 자산구입항목에 대해 즉시상각 규정을 연장함
  - 2015년 5월 12일부터 2018년 6월 30일 사이에 구입한 대부분의 사업용 자산을 즉시상각할 수 있음

- 2017년 6월 30일이 일몰예정이었으나 2018년 6월 30일까지 연장됨

- 다국적기업 탈세 단속 강화를 위해 지하경제 단속 태스크포스(Black Economy Taskforce) 구성함
  - 2,820만호주달러를 투입하여 조세범죄 및 다국적기업 탈세 단속을 강화함으로써 약 4억 850만호주달러의 세수가 확보될 것으로 예상됨

## 다. 기타

- 여신금융기관(Authorized Deposit-taking Institutions)에 은행세(bank levy)를 부과하는 방안이 2017년 7월 1일부터 도입됨
  - 위험 선호적 투자를 제한하기 위해 회사채, 상업어음 등과 같은 금융부채에 분기당 0.015%(연 0.06%)의 은행세가 신설되어 부과됨
- 2017년 7월 1일부터 비트코인과 같은 디지털 통화 구매시 GST가 부과되지 않아 이중과세 문제를 해소함
  - 현재는 비트코인 구매시 GST가 부과되고, 비트코인을 통해 상품 구매시에도 GST가 부과되어 GST가 이중으로 과세되는 문제점이 있음
  - 비트코인과 같은 디지털 통화 구매시에만 GST가 부과되면 디지털 통화가 활성화되어 호주의 핀테크 산업의 성장도 기대될 것으로 예상됨

35) 호주 국세청.

<https://www.ato.gov.au/Business/Small-business-entities-concessions/Concessions/Income-tax-concessions/Small-business-company-tax-rate/>(접속일자: 2017년 5월 28일)



- 담배소비세가 2017년부터 2020년까지 매년 12.5% 인상될 예정임
  - 2017년 9월 1일부터 시작하여 2020년 9월 1일까지 총 4회 담배소비세가 인상될 예정이며, 담배 소비세의 세율은 물가연동제에 따라 조정됨
  - 스틱당 담배성분이 0.8g을 초과하지 않는 담배: 현행 \$0.61054/stick → \$0.61726/stick
  - 기타 담배: 현행 \$763.20/담배성분 1kg → \$771.60/담배성분 1kg

〈자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원〉

한 교환협정도 증가할 것으로 예상됨

- 2017년 1월 현재 MCAA 체결국은 총 57개국에 이르며, OECD 국가 중 MCAA 미체결국은 미국과 터키 2개국이 존재함<sup>37)</sup>
- OECD 홈페이지<sup>38)</sup>를 통하여 각 국가 간 국가별보고서에 대한 자동교환 체계를 확인할 수 있음

〈자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사〉

## 국제기구

### [OECD-국가별보고서의 국가 간 교환체계 현황 발표]

- OECD는 2017년 5월 4일 BEPS프로젝트 Action 13에 따른 국가별보고서의 교환과 관련하여 국가 간 교환체계 현황을 발표함<sup>36)</sup>
  - OECD의 발표에 따르면 2017년 5월 현재 다자간 협약(MCAA)과 EU의 관련 지침을 포함하여 전 세계에 약 700개 이상의 국가별보고서 자동교환 체계가 체결됨
  - OECD 홈페이지를 통하여 각 국가 간 국가별보고서 자동교환 체계를 확인할 수 있음
- 현재까지는 OECD의 다자간협약과 EU의 국가별보고서 관련 지침을 중심으로 국가별보고서 자동교환 체계가 구축되었으며, 향후 양자 간 조세조약을 통

36) OECD, <http://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm>(접속일자: 2017년 5월 23일)

37) OECD, <https://www.oecd.org/tax/beps/CbC-MCAA-Signatories.pdf>(접속일자: 2017년 5월 26일)

38) Ibid.

## 주요국의 재정동향\*

### EU

- EU 집행위, 우크라이나(Ukraine)에 6억유로 지원 (MFA, Macro-Financial Assistance) 승인(2017. 3.16.)<sup>1)</sup>
  - ※ EU 집행위는 2014년에 우크라이나에 지원을 시작한 뒤로 이번 지원은 두 번째 분할발행(tranche)<sup>2)</sup>
  - 총 지원금액은 28억유로로 비유럽연합 국가에 지급된 MFA중 가장 큰 액수이며 우크라이나의 국제수지 위기 당시 대외조달수요(external financing needs)를 맞추고 넓은 범위의 구조개혁 의제 실행 지원을 목적으로 함
    - 집행위는 6억유로를 국제자본시장(international capital market)에서 조달하여 3월 말 또는 4월 초에 우크라이나에 지급할 예정
  
- EU 재무장관이사회 개최(2017.3.21.)<sup>3)</sup>
  - (European Semester) 국가별 정책권고(country-specific recommendations) 실행 관련, 국가별 개혁 사례 및 기업환경에 미친 영향에 대해 논의
  - (G20 관련 회의) G20 재무장관회의(독일 바덴바덴에서 개최, 2017.3.17.-18.) 안건(세계 경제, 아프리카와의 협정, 국제금융기구, 조세, 금융규제, 송금, 및 불법 자금세탁 등)에 대하여 논의
  
- EU 통계청, 2016년 EU 국가별 GDP 기여도(share in EU GDP) 발표(2017.4.10.)<sup>4)</sup>
  - 2016년 EU의 GDP는 14조 8천억유로를 기록(독일, 영국, 프랑스가 EU GDP의 50% 이상을 차지)
    - 독일 GDP는 3조 1천억유로를 기록하며 EU의 경제를 이끌었음(독일은 EU 총 GDP의 21.1%를 차지)
    - 반면 하위 11개 국가의 개별 GDP 기여도는 1% 미만으로 나타남
  
- EU 통계청, EA19와 EU28<sup>5)</sup>의 2016년 재정적자 및 채무 발표(2017.4.24.)<sup>6)</sup>
  - EA19와 EU28의 2016년 재정적자와 정부채무는 2015년 대비 감소
    - (EA19) GDP 대비 재정적자는 2015년 2.1%에서 2016년 1.5%로 감소, GDP 대비 정부채무는 2015년 90.3%에서 89.2%로 감소
    - (EU28) GDP 대비 재정적자는 2015년 2.4%에서 2016년 1.7%로 감소, GDP 대비 정부채무는 2015년 84.9%에서 83.5%로 감소
  - EA19와 EU28의 2016년 지출은 전년 대비 감소하였으며, 수입은 EA19에서 감소하고 EU28은 변동 없었음
    - (EA19) 2016년 지출은 GDP 대비 47.7%, 수입은 GDP 대비 46.2%
    - (EU28) 2016년 지출은 GDP 대비 46.6%, 수입은 GDP 대비 44.9%

\* 자료 수집 및 정리: 구윤모 전문연구원, 이소영 연구원

1) EU 집행위, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-643\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-643_en.htm)

2) 『KIPF 재정동향』, 2014년 상반기, p. 148 및 『재정포럼』 2014년 5월호 p. 59 참고

3) EU 의회, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2017/03/21/>

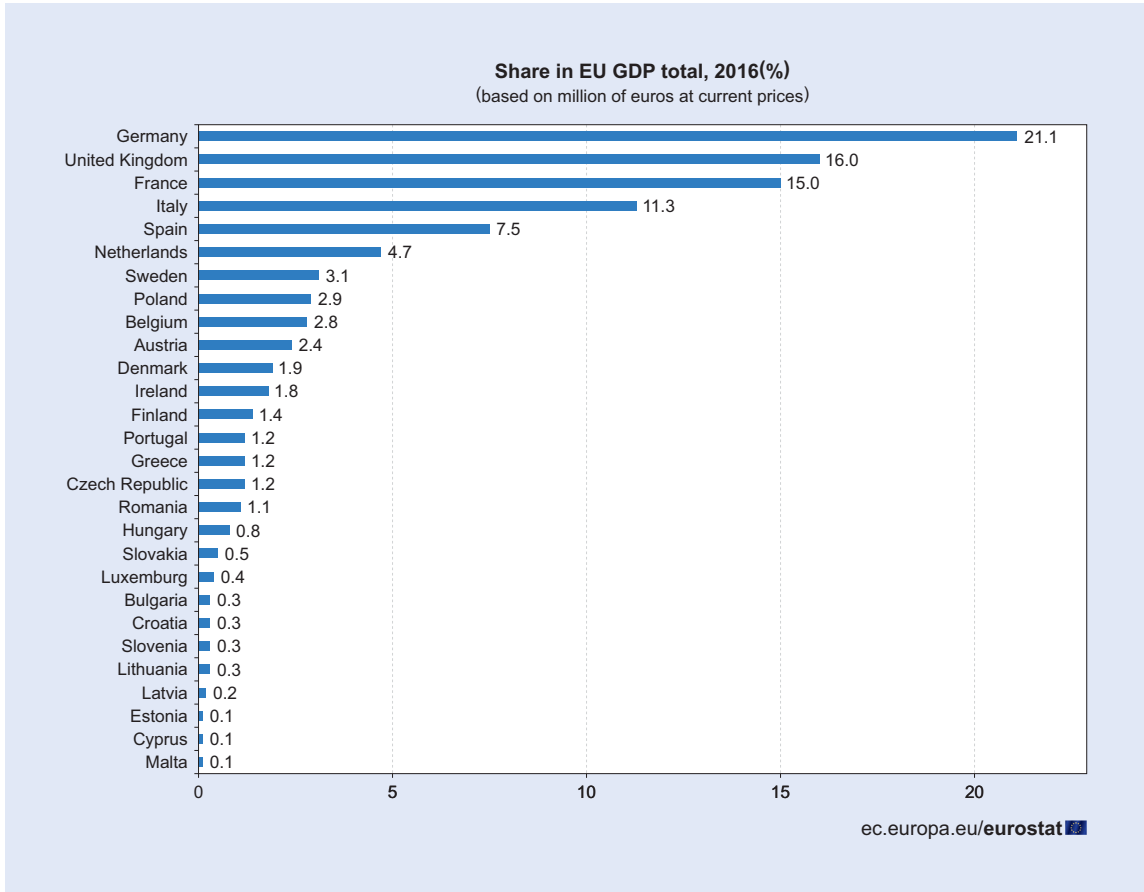
4) EU 통계청, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20170410-1?inheritRedirect=true&redirect=%2FEurostat%2F>

5) EA19: 유로지역 19개 국가; EU28: 유럽연합 28개 국가

6) <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7997684/2-24042017-AP-EN.pdf/d83f50f3-ecab-457a-a46b-f58d3e42a030>



[그림 1] 국가별 EU GDP 기여도



출처: EU 통계청

〈표 1〉 유럽의 2016년 재정지출

		2015	2016
유로지역(EA19)			
GDP 시장 가격	(백만유로)	10,473,905	10,753,121
재정수지	(백만유로)	-217,445	-166,116
	(GDP 대비 %)	-2.1	-1.5
정부지출	(GDP 대비 %)	48.5	47.7
정부수입	(GDP 대비 %)	46.4	46.2
정부채무	(백만유로)	9,453,220	9,588,159
	(GDP 대비 %)	90.3	89.2
유럽연합(EU28)			
GDP 시장 가격	(백만유로)	14,728,539	14,832,834
재정수지	(백만유로)	-349,274	-251,141
	(GDP 대비 %)	-2.4	-1.7
정부지출	(GDP 대비 %)	47.2	46.6
정부수입	(GDP 대비 %)	44.9	44.9
정부채무	(백만유로)	12,498,380	12,392,803
	(GDP 대비 %)	84.9	83.5

출처: EU 통계청-Euro indicators



■ IMF, Fiscal Monitor 2017: Achieving More with Less 발표(2017.4.6.)<sup>7) 8)</sup>

- 재정정책의 역할
  - 세계 경제는 생산성 저하, 기술 변화, 세계 경제 통합과 같은 큰 변화를 겪고 있으며, 이에 맞춰 부정적 영향에 대응할 수 있는 새로운 공공정책이 필요
  - 정부의 재정정책은 지속가능한 성장과 포용적 성장을 추진함에 있어 큰 역할을 하며, 전망이

- 매우 불분명할 경우나 부채 확대는 위기에 대한 효율적 관리와 깊은 이해가 수반되어야 함
- 세계개선을 통한 생산성 증가
  - 국가의 세계개선은 재원의 효율적인 분배와 관련되고, 생산성이 높은 기업들을 발굴해낼 수 있기에 총생산과 성장에 긍정적인 영향을 끼침

7) <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/04/06/fiscal-monitor-april-2017>

8) 자세한 내용은 IMF 원문 보고서 및 한국조세재정연구원의 요약 보고서 참고



■ IMF, World Economic Outlook 2017: Gaining Momentum 발표(2017.4.18.)<sup>9) 10) 11)</sup>

• 개요

- 금융시장과 제조 산업의 회복장세로 인하여 세계 경제 성장률은 2016년 3.5%에서 2017년 3.5%, 2018년 3.6%으로 상승할 전망
- 하지만 낮은 생산성 성장과 높은 소득 격차와 같은 구조적 문제로 인하여 경제회복과 세계 경제 통합이 둔화될 여지가 있음
- 국가별 내수 정책으로 수요 지원 및 필요시 국가재무제표 개선, 구조적 개혁 및 공급 친화적인 재정 조치(supply friendly fiscal measure) 등이 취해질 수 있음
- 공공 채무의 안정화를 위하여 여러 국가별로 신뢰할만한 전략이 필요하며, 세계 경제 통합의 걸림돌에 대응하기 위하여 새로운 다자간 협력이 요구됨
- 복잡한 대외환경에서의 신흥국과 개발도상국의 경제성장
  - 세계 경제 성장에서 차지하는 신흥국과 개발도상국의 생산소비 비중은 약 75%를 차지하였으며 20여 년 전에 비해 두 배로 성장
  - 신흥국과 개발도상국의 경제가 세계 경제와 통합되면서 무역조건, 대외 수요와 대외 금융 등의 대외환경이 중기 성장에 매우 중요한 변수로 자리매김함
  - 세계 경제의 지속적인 구조적 변화로 인하여 이들 경제는 과거에 비해 비우호적인(less supportive) 대외환경을 맞이할 수 있음
    - ☞ ‘선진국’과 ‘신흥시장 및 개발도상국들’의 소

득 격차는 신흥시장 및 개발도상국들이 더욱 성장할 수 있는 여지가 있음을 보여주고 있음

- ☞ 또한 제도 체제 강화, 무역통합 보호, 환율 유연성 등의 대외 조건 향상과 함께 높은 경상수지적자와 대외차입 및 고채무로 인한 취약성 대응(containing vulnerabilities)을 통하여 추후 성장의 여지가 있음

• 노동소득분배율(labor income share)의 하향세

- 전 세계적으로 노동소득분배율이 감소하고 있으며 이는 생산 임금이 평균 노동 생산성보다 더욱 느리게 인상되고 있음을 의미
  - ☞ 기술 발전으로 인해 노동 생산성과 노동 임금이 상승할 경우 노동소득분배율의 하향세는 긍정적 산물이지만, 몇몇 국가들에서 관찰되는 노동 분배율의 감소는 생산 임금 성장의 실패에서 나타나는 결과임
- 신흥·개발도상국에서는 글로벌 통합이 자본과 기술에 접근성을 마련해주었고, 생산성 성장을 통하여 국민들의 삶의 질을 높임
  - ☞ 하지만 이들 국가에서의 글로벌가치사슬(global value chain) 참여는 생산 활동을 더욱 자본 집약적인 방향으로 이끌어 노동 소득분배율 감소의 원인이 될 수 있음
- 선진국에서 나타나는 노동소득분배율 감소는 중급 기술을 요하는 분야에서 크며 이는 단순 기술이 노동자를 대체하여 고기술과 저기술 노동자 사이에 일자리의 양극화를 심화시키는 데 일조함

9) IMF, <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>

10) IMF blog, <https://blog-imfdirect.imf.org/2017/04/10/drivers-of-declining-labor-share-of-income/>

11) 자세한 내용은 IMF 원문 보고서 및 한국조세재정연구원의 요약 보고서 참고

 OECD

- OECD, 2017년 구조개혁평가보고서 “Going for Growth Interim Report” 발간(2017.3.17.)<sup>12) 13)</sup>
  - (배경) 중국 및 신흥국의 경기둔화로 인해 지난 2년 동안의 세계 경제성장률은 약 3%를 기록(세계 금융위기 이후 OECD 국가들의 평균 경제성장률은 2% 이하)
    - 생산성의 급격한 하락, 소득의 정체, 열악한 일자리 전망 및 높은 실직 리스크에 따른 구조개혁의 필요성 대두
  - (구조개혁 진행 상황) 2015년에 시작되었던 구조개혁은 현저히 낮은 속도로 진행되고 있으며 교육 및 혁신 분야에서의 노동생산성 관련 정책 개혁이 둔화되었으나, 여성 및 저소득 노동자의 일자리 창출 관련 개혁은 증가
  - (개혁 우선순위) 노동 생산성 증가와 산출된 이득이 사회 전체적으로 광범위하게 공유되도록 만드는 개혁이 우선순위로 강조
    - 혁신적 기업의 진입과 성장 촉진, 교육의 질 향상, 여성과 이주민 참여, 인프라 투자 등이 포용적 성장을 위한 정책과제로 채택
    - 양질의 일자리 확대와 소득불평등 및 빈곤 해소를 위하여 조세제도과 소득분배제도 개선 필요
  - (정책제언) 포용적 성장을 위한 정책개혁 권고사항 제시
    - 혁신정책, 노동시장 개선(① 여성과 이주민의 참여확대, ② 노동시장 구조 및 분절화 대처), 교육(훈련 및 활성화), 조세제도 및 소득 효율성 개선, 무역 및 투자 관련 정책을 광범위하게

포함하고 있음

- 2015~2016년에 제시했던 정책 권고사항 중 구조개혁 진행 현황 검토 및 새로운 우선순위 제시
  - ☞ 개혁 우선순위에 반영된 포용성 관련 정책 과제 제시 및 잠재적 조치방안(potential remedies) 관련 평가 제공
- 한국의 과제(Country Note on Korea)
  - (현황) 한국의 생산성은 상위국가의 절반 수준이며, OECD 국가 중 노동 시간이 가장 긴 것으로 나타남
    - ☞ 한편, 한국의 1인당 GDP는 급속한 성장 지속으로 OECD 주요 선진국 평균의 4분의 1 이내로 증가, 소득불평등도(Gini index)는 OECD 평균보다 낮지만 한국의 고성장기인 1980년대보다 여전히 높음
      - \* 인구의 최하위 20%의 가처분 소득 비중은 OECD 평균치를 하회하며, 이는 노동시장 이중구조로 인한 임금 불평등과 세금 및 사회이전 시스템의 취약한 재분배 효과에 기인
  - (2015년 과제 검토) 2015년의 경영진, 노동계, 정부 간 노사정 협약은 노동시장 이중구조 완화에 목표를 둠
    - ☞ ‘경제혁신 3개년 계획(Three-Year Plan for Economic Innovation)’에서 규제개혁을 최우선 과제로 삼았으며, 특히 규제비용총량제(Cost-In, Cost-Out)를 도입하여 기업 규제에 대한 부담을 축소
    - ☞ 보육의 질을 향상 및 가용성 확대를 위한 정책은 육아휴직을 촉진하면서 여성의 취업률을 높이고 있음

12) OECD, <http://www.oecd.org/economy/goingforgrowth.htm>

13) 자세한 내용은 OECD 원문 보고서 및 한국조세재정연구원의 요약 보고서 참고

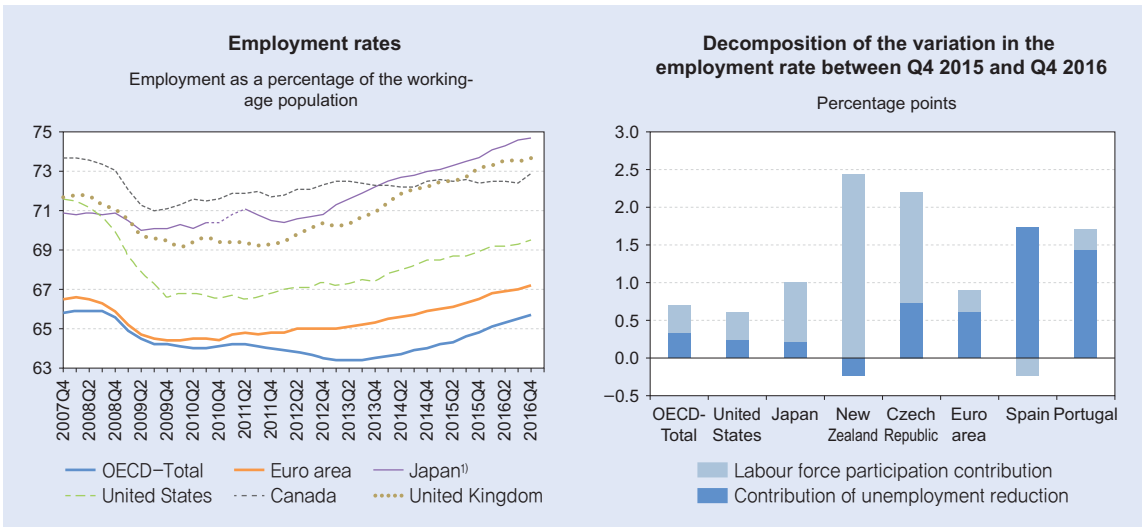


- ☞ 한국은 2014-15년에 5차례의 자유무역협정을 추가로 체결하여 총 15개국의 농산물 수입 장벽을 낮춤
- (권고사항) 정규직과 비정규직 간 임금 격차 심화에 기인한 높은 임금 불평등을 줄이기 위해서는 포괄적인 노동시장 이중구조 해소 전략이 필수적
- ☞ 이러한 전략은 보육의 질을 향상하고 일·가정양립과 육아휴직을 장려하는 정책과 함께 여성의 고용 증대의 핵심
- ☞ 생산성을 높이기 위한 우선순위로 규제개혁의 추가 시행과 행정 지침의 역할 감소를 언급

- ☞ 65세 이상 인구의 빈곤율을 줄이기 위해 '세금 재원조달 기초연금(tax-financed Basic Pension)'을 저소득층 노령 인구에 집중적으로 지원해야 함
- ☞ 높은 수준의 농업 보호를 줄이면 효율성이 제고되고 소비자를 위한 비용이 절감 될 것임

- OECD, 2016년 4분기 고용률 발표(2017.4.13.)<sup>14)</sup>
  - (OECD 전체) OECD 회원국의 2016년 4분기 고용률은 전분기 대비 0.2%p 상승하여 67.2%를 기록
    - (전분기 대비) 캐나다(72.9%) 0.5%p 상승, 유로지역(65.7%), 영국(73.7%), 미국(69.5%) 각

[그림 2] OECD 국가의 분기별 고용률



주: 1) Statistical Breaks for Japan in Q1-2011 and Q3-2011

출처: OECD Quarterly Labour Market Statistics

14) OECD, <http://www.oecd.org/newsroom/employment-situation-fourth-quarter-2016-oecd.htm>

- 0.2%p씩 상승, 한국(66.3%), 일본(74.7%), 터키(50.5%) 각 0.1%p씩 상승, 반면 멕시코(61.0%)는 0.4%p 하락
- (2015년 4분기 대비) 0.7%p의 상승이 있었으며, 경제활동참가율의 증가와 실업률 하락의 결과임
  - ☞ 뉴질랜드(2.2%p 상승, 76.3%), 체코(2.2%p 상승, 72.8%), 일본(1.0%p 상승)에서 나타난 고용률의 상승 또한 경제활동참가율의 증가로 풀이됨
- (실업률) 전년도 4분기 대비 유로지역의 고용률 증가(0.9%p)는 실업률의 감소로 인함

- (Building a Strong Middle Class Through Innovation)」을 주제로, 세계 경제에서의 경쟁력 유지, 중산층 성장·강화를 위해서는 혁신을 위한 노력이 필요함을 강조하며, 직업창출에 대한 의지를 함께 보이고 있음
- FY2017 예산안은 3가지 지출 관리 프로그램을 작수할 것임을 언급
  - ☞ ① 최소 3개 부처에 대한 포괄적 검토(comprehensive review)를 통해 목적 불분명·비효율적·비효과적·낭비 예산 제거
  - ☞ ② 연방 고정자산에 대한 3개년도 검토(three-year horizontal review)
  - ☞ ③ 모든 부처를 대상으로 연방 혁신 및 연방 청정기술 프로그램을 검토하여 효과성 제고의 일환으로 프로그램 간소화 및 지출 조정을 이행할 계획
- (경제전망) 2016년에는 견고한 소비지출과 원유와 가스분야의 투자원화 조치 및 완화적 통화정책

## 캐나다

- 캐나다 재무부, FY2017 예산안(Budget 2017) 하원 상정(2017.3.22.)<sup>15)</sup>
- (예산기조) 「혁신을 통한 견고한 중산층 구축

〈표 2〉 캐나다 경제전망

(단위: %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016-2021
<b>실질GDP 성장률</b>							
2016 Fall Update	1.4	2.1	1.8	1.8	1.8	1.9	1.8
Budget 2017	1.3	1.9	2.0	1.7	1.7	1.8	1.7
<b>실업률</b>							
2016 Fall Update	7.0	6.9	6.8	6.7	6.5	6.2	6.7
Budget 2017	7.0	6.9	6.7	6.7	6.6	6.4	6.7
<b>소비자물가지수(CPI) 상승률</b>							
2016 Fall Update	1.6	2.1	1.9	2.0	1.9	2.0	1.9
Budget 2017	1.5	2.0	2.0	1.9	1.9	2.0	1.9

출처: 캐나다 재무부, Budget 2017(2017.3.22), Table A1.1 일부 발췌

15) 캐나다 재무부, <http://www.budget.gc.ca/2017/docs/plan/budget-2017-en.pdf>



책과 정부의 재정조치(Government's fiscal measures)로 강한 성장(2016년 3분기: 3.8%, 4분기: 2.6%)을 보였으며, 2017년에는 2% 초반대의 성장을 보일 것으로 전망

- 실업률의 경우, 2016년에 7.0%를 보였으나, 점차 감소하여 2021년에는 6.4%까지 하락할 전망

\* 한편, 취업률은 2015년 말 이후로 꾸준히 증가(매달 평균 2만개 이상의 일자리 생성)하고 있으며, 2012년 이후로 가장 높은 상승세를 보이고 있음

• (재정전망) FY2017-18 재정적자는 285억캐나다달러로 전년 GDP 대비 0.3%p 증가한 1.4%를 기록하며, 이후 점차 감소하여 FY2021-22에는 0.8%를 기록할 전망

- FY2017-18의 GDP 대비 연방채무 비율은 전년 대비와 비슷한 31.6%로 전망되며, FY2019-20부터 감소하여 FY2021-22에는 GDP 대비 30.9%까지 하락할 전망

• (세입전망) FY2017-18 GDP 대비 총세입은 전년 수준과 동일한 수준인 14.4%(3,047억캐나다달러)로 전망되며, 이후 FY2021-22까지 동일한 규모로 유지될 전망

• (세출전망) FY2017-18 GDP 대비 전년 대비 0.1%p 증가한 15.6%(3,302억캐나다달러)로 FY2018-19에 소폭 상승한 이후 지속 감소할 전망

- FY2017-18 프로그램 지출은 전년 대비 약 5% 증가한 3,054억캐나다달러, 이자지출은 전년 보다 소폭 증가한 247억캐나다달러로 전망

• (주요정책)

- (기술·혁신·중산층 직업) 4년간 실업자들이 실업보험을 받는 동시에 직업훈련도 가능할 수 있도록 1억 3,240만캐나다달러, 직업기술개발을 지원하기 위한 조직(organization) 설립을 위해 향후 4년간 2억 2천 5백만캐나다달러 및

〈표 3〉 캐나다 재정전망

(단위: 억캐나다달러, %)

	Actual	Projection					
	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
총세입 (GDP 대비 %)	2,955 (14.9)	2,921 (14.4)	3,047 (14.4)	3,156 (14.4)	3,277 (14.4)	3,403 (14.4)	3,560 (14.5)
총세출 (GDP 대비 %)	2,964 (14.9)	3,151 (15.6)	3,302 (15.7)	3,400 (15.8)	3,481 (15.3)	3,590 (15.2)	3,718 (15.2)
프로그램지출	2,708 (13.6)	2,909 (14.4)	3,054 (14.5)	3,137 (14.3)	3,198 (14.1)	3,286 (13.9)	3,385 (13.8)
이자지출	256 (1.3)	243 (1.2)	247 (1.2)	263 (1.2)	283 (1.2)	304 (1.3)	333 (1.4)
재정수지 (GDP 대비 %)	-10 (0.0)	-230 (-1.1)	-285 (-1.4)	-274 (-1.2)	-234 (-1.0)	-217 (-0.9)	-188 (-0.8)
연방채무 (GDP 대비 %)	616.0 (31.0)	637.1 (31.5)	665.5 (31.6)	692.9 (31.6)	716.3 (31.5)	738.1 (31.3)	756.9 (30.9)

주: 이자지출에 대한 예산조치 영향 포함

출처: 캐나다 재무부, Budget 2017(2017.3.22), Table A1.5

- 경제성장을 위한 혁신 클러스터 지원에 향후 5년간 9억 5천만캐나다달러 배정 등
- (지역사회 변화) 대중교통 개선을 통한 지역 간의 접근성 향상, 포용적 국가 주택 전략<sup>16)</sup> 구축, 무역지원을 위한 운송 인프라 투자 및 인프라 은행 설립 등
- (대내/대외적으로 강한 캐나다) 주 및 지방정부 등에 건강보조(health transfer)를 위해 371억 캐나다달러, 재향군인의 민간생활 전환 지원, 전역 후 대학교 및 전문학교의 교육 제공을 위해 6년간 1억 3,390만캐나다달러 배정 및 이를 위한 법 개정 계획
  - ☞ 성에 기반한 폭력(gender-based violence)에 대응한 국가 전략 구축을 위해 5년간 1억 90만캐나다달러 배정
- (중산층의 조세 형평성) 공평하고 효율적인 조세 시스템 구축(탈세 및 조세회피 단속 등)을 통해 FY2017-18기간 동안 4억 9백만캐나다달

- 리 절감 계획
- (FY2016-17 예산집행 실적 및 경제효과) 아동복지급여(Canada Child Benefit), 중산층의 세금 인하 등의 개인소득세 및 법인세 조치를 포함한 FY2016 이니셔티브의 대부분이 정상적으로 진행되고 있음을 언급
- FY2016 예산정책으로 인해 FY2016-17 실질 GDP가 0.4% 기여한 것으로 나타남

〈표 4〉 FY2016 예산조치(Budget 2016 Measures) 경제가치 및 집행수준

(단위: 백만캐나다달러)

	FY2016-17	집행 수준
주택 투자 조치(Housing investment measures)	1,359	□
인프라 투자(Infrastructure investment)	3,967	○
개인소득세 조치(Personal income tax measures)	-1,345	□
중위소득 및 저소득 가구를 위한 조치(Measures for modest- and low-income households)	5,591	□
기타 지출 조치(Other spending measures)	2,100	□
법인소득세 조치(Corporate income tax measures)	-102	□
총 규모	11,570	□

주: □: 75%~100%/○: 50~75%

출처: 캐나다 재무부, Budget 2017(2017.3.22), Table 4

16) inclusive national housing strategy(향후 11년 동안 112억캐나다달러를 투자하여 건축(build), 수리(repair), 개선(renew) 등을 통해 적절한 수준의 주택이 구축될 수 있도록 함)



**프랑스**

- 프랑스 통계청, 2016년도 재정 집계 결과 발표(2017. 3.24.)<sup>17)</sup> **18)** **19)**
  - 2016년 재정적자는 GDP 대비 3.4%(759억유로), 공공부채는 2조 1,470억유로, 조세부담률(pré-lèvements obligatoires)은 0.1%p 상승하여 GDP 대비 44.3%를 기록
    - GDP 대비 수입은 2015년 52.8%에서 2016년 53.1%로 감소, 지출 또한 0.5%p 감소하여 56.2%로 집계

〈표 5〉 2016년 공공재정 수치

(단위: GDP 대비 %)

	2015	2016
재정적자	3.6	3.4
공공부채	95.6	96.0
수입	53.1	52.8
지출	56.7	56.2
조세부담률 (prélèvements obligatoires)	44.4	44.3
총지출(전기 대비 %)	1.4	1.1

출처: 프랑스 통계청 General government national accounts—first results—year 2016

- 2017-2020 안정화 프로그램(Programme de stabilité) 발표(2017.4.12.)<sup>20)</sup>
  - \* EU 회원국들은 안정성장협약에 따라 매년 4월 동 보고서를 EU 집행위원회(EU Commission)와 경제재무이사회(ECOFIN

Council)에 제출

- (주요 목적) 공공 우선순위에 부합하는 공공 지출의 통제 및 민간 대상 조세부담률 감세
- 2017년 경제성장률은 1.5%, 재정적자는 GDP 대비 2.8%로 전망
  - (경제성장률) 2016년의 경제성장률은 1.2%이었으며 프랑스 경제의 회복이 지속되어 2017과 2018년에 1.5%대의 성장을 보인 후 더욱 급속화되어 2019년에 1.6%, 2020년에 1.7%를 기록할 것으로 전망
  - (인플레이션) 2016의 0.2%에서 2017년 1.2%, 2018년 1.7%까지 인상할 전망
  - (요인) 2015년 초 발생하였던 유가와 유로 가치 하락의 영향이 2018년에 약해질 것으로 예상
- (재정적자) 2017년 재정적자는 GDP 대비 2.8%(2016년, 3.4%)를 기록하며 전년 대비 0.6%p 감소할 전망
  - 안정화 프로그램은 재정적자 감소 목표를 달성하기 위하여 34억유로의 추가적 조치를 포함함
- (재정지출) 2016년의 공공 지출은 전년 대비 1.2% 증가(세금공제(tax credit) 제외)
  - 공공 지출은 인플레이션의 인상으로 인하여 2017년에는 1.4%, 2018년에는 1.3% 증가 예상
  - GDP 대비 공공 지출은 2014~2018년도에 매년 2.3%p 감소하여 2018년엔 53.6%대 진입 전망

17) 프랑스 통계청, <https://www.insee.fr/en/statistiques/2669749#consulter>

18) 프랑스 예산안 문서 모음

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2017/publication-chiffres-deficit-public-2016-baisse-deficit-a-34-pib-stabilisation-dette-reprise-croissance-a-12#.WN0QJ1WLSUI>

19) 매년 3월 말 프랑스 통계청에서 재정집계의 예비결과를 발표하고 EU 집행위에서 발표한 수치와 대조하므로, 5월 30일에 재발표되는 결과의 수치와 상이할 수 있음

20) <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2017/programme-stabilite-2017-2020#.WPAKFmmlLSUk>

- (공공부채) 부채는 안정화되어 2016년 GDP 대비 96.0%를 기록하였고 2020년에는 GDP 대비 93.1%로 하락할 전망
- (조세부담률 감소) 의무세율(mandatory tax rate)은 3년간 지속 하락하여 2016년에 GDP 대비 44.3%를 기록한 후 2017년까지 유지되며 2018년에 GDP 대비 44.1%으로 다시 하락할 전망

〈표 6〉 경제 · 재정 전망

	2016	2017	2018	2019	2020
(단위: 연간성장률%)					
GDP	1.2	1.5	1.5	1.6	1.7
가계 지출	1.8	1.2	1.5	1.6	1.7
일반정부지출	1.4	0.8	0.2	-0.5	-0.2
총고정자본형성 <sup>1)</sup>	2.8	2.7	2.7	3.5	3.2
수입	3.6	3.6	3.6	4.2	4.2
수출	1.2	3.4	3.7	4.4	4.4
(단위: GDP 대비 %)					
재정수지(public balance)	-3.4	-2.8	-2.3	-1.6	-1.3
구조적 재정수지	-1.5	-1.0	-0.5	0.0	0.0
부채	96.0	96.0	95.9	94.7	93.1

주: 1) 비금융법인기업제외  
출처: Programme de stabilité 2017

 독일

1. 예산 · 결산 등

- FY2018 예산안 및 FY2017-2021 중기재정계획안에 대한 기본수치 내각결의(2017.3.15.)<sup>21)</sup>
  - (주요정책) 대내 · 외 안보 강화, 국제개발협력, 인프라 건설, 교육 및 연구 지속적 투자 등
  - (재정지출) 2018년 기본수치는 3,355억유로로 2017년 예산 대비 64억유로 증가
- 2021년까지 신규차입 없는 균형예산 제시하며, 이를 위하여 2018년도에 난민 지원 및 거주 예산 81억유로가 추가적으로 필요할 것으로 전망
- 부처별 예산변동
  - (국방부) 2018년에 385억유로 배정 계획(전년 대비 14억유로 증가)
  - (내무부)<sup>22)</sup> 2013년 58억유로에서 2018년 91.6억유로로 57% 인상

21) 독일 재무부, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/03/2017-03-15-pm-eckwertebeschluss.html>  
22) Ministry of Interior



〈표 7〉 FY2018 예산 및 FY2017-21 중기재정계획 기본수치

(단위: 십억유로, %)

	2016 수치	2017 목표	2018 기본수치	중기재정계획안 기본수치		
				2019	2020	2021
재정지출	317.4	329.1	335.5	347.3	348.4	355.6
전년 대비 증가율(%)	1.8	3.8	1.9	3.5	0.3	2.1
재정수입	317.4	329.1	335.5	347.3	348.4	355.6
조세수입	289.0	301.0	306.1	318.1	322.9	334.9
주요투자	33.2	36.1	35.7	36.2	31.6	31.8

출처: 재무부, Bundeskabinett beschließt Eckwerte für Haushalt 2018 und Finanzplan bis 2021

- (교육부) 2018년 175억유로로 2010년 대비 75% 증가
- (외교부·경제개발협력부) 2016년부터 GDP 대비 ODA 지출금이 매년 0.69%, 0.66%, 0.52%씩 증가

• 주요분야별 지출

- (사회복지) 총지출 대비 사회복지 지출 비율이 51.8%(1,736억유로)를 차지, 2021년에 52.5%(1,866억유로)까지 증가될 전망
  - ☞ 연금 보험과 실업수당, 의료보험에 각각 940억, 215억, 145억유로 지출 예정
- (난민지원) 독일 입국 난민 지원, 난민 생성의 원인 해결 등에 예산 200억유로 배정, 2021년에 150억유로로 감소시킬 계획

2. 기타

- 연방내각, 독일 안정화 프로그램 2017(Deutsches Stabilitätsprogramm Aktualisierung 2017) 채택 (2017.4.12.)<sup>23)</sup>

\* EU 회원국들은 안정성장협약에 따라 매년 4월 동 보고서를 EU 집행위원회(EU Commission)와 경제재무이사회(ECOFIN Council)에 제출

- (연방재정) 2016년 독일의 연방재정은 EU와 독일 금융정책의 요구조건을 충족함
  - 2016년 공공재정은 GDP 대비 0.8%의 흑자를 달성하였으며, 채무 비율은 68.3%으로 하락
  - 2017년 정부재정은 GDP 대비 0.5%의 흑자를 기대하며 채무 비율 또한 66%으로 감소 예상
  - 2020년에는 국가채무가 GDP 대비 60%까지 감소 및 총 경제적 투자(total economic investment)의 연간 성장률 5%대 진입 기대
- (정책방향 및 과제)
  - 난민에 대한 인도주의적 지원, 난민의 발생원인 및 사회융합

23) 독일 재무부,

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/04/2017-04-12-stabilitaetsprogramm.html>

〈표 8〉 재정 전망

(단위: GDP 대비 %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
재정수지(Finanzierungssaldo)	0.8	0.5	0.25	0.25	0.5	0.5
구조적 재정수지 (Struktureller Finanzierungssaldo)	0.8	0.5	0.25	0.25	0.5	0.5
채무(schuldenstand)	68.3	66.25	64.0	61.75	59.75	57.0

출처: 재무부, *Deutsches Stabilitätsprogramm Aktualisierung 2017*

- 2016년에 세금(overall tax rate) 및 관세(duty rate)가 GDP의 40%를 차지하였으며 금융정책의 성장과 일자리의 증가를 위하여 높은 수준의 임금과 지출 규율이 필요(향후 금융정책에서는 이자율의 정상화를 위한 적절한 조치가 취해져야 함)

\* 사회의 고령화로 인하여 국가의 재정 부담이 증가하고 사회적 지출이 전체 지출에서 큰 비율을 차지

- ☞ R&D 확충, 혁신과 신기술 개발 지원, 성장 가능지역에 공공투자를 확대하여 경제 활성화에 노력

- ☞ 임금 인상과 비정규직의 노동환경 개선을 통하여 노동 방식 개혁

- (재정건전화)

- ☞ 재정건전화 계획의 기준을 따라 일반 지출의 증가 억제

- ☞ 증가하는 사회보장 관련 지출 억제와 공정한 부담금 과징 및 혜택 제공

- 총지출 974,540억엔에서 일반지출(general Expenditure)<sup>25)</sup>은 75.9%에 달하는 739,260억엔에 달함

- 사회 고령화의 영향으로 인하여 기초재정수지 경비 중 사회 보장비용이 전년 대비 4,990억엔 상승하였으며 가장 큰 비율인 33.3%를 차지

- 2012년 아베정권 출범 이후 5년째 계속 증가하는 국방비 역시 동아시아 지역의 긴장감과 맞물려 710억엔 상승

 **일본**

- FY2017년도 예산안 정부안대로 국회통과(2017.3.27.)<sup>24)</sup>

- 일본 정부는 4월부터 시작하는 FY2017년도 예산안의 일반 회계 총액을 97조엔 규모로 책정

- 2017년도 예산은 크게 두 개의 기조로 작성

- (경제 활성화)

- ☞ 보육교사 임금 인상, 보육시설 확충, 출산휴가 확대, 고용보험료 인하, 정부 장학금 도입 등 모든 시민들이 다양하게 사회에 참여할 수 있도록 하는 정책 구상

24) 일본 재무성, <http://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2017/01.pdf>

25) 중앙정부 기초재정의 총지출-국채비-지방교부금



〈표 9〉 FY2017 일반회계 세입·세출 예산

(단위: 십억엔)

	2016년 (A)	2017년 (B)	비교증감액 (B-A)
<b>수입</b>			
조세	57,604.0	57,712.0	108.0
기타수입	4,685.8	5,372.9	687.1
국채발행수입	34,432.0	34,369.8	-62.2
공채금 (Construction Bond)	6,050.0	6,097.0	47.0
특례공채금 (Special Deficit-Financing Bonds)	28,382.0	28,272.8	-109.2
계	96,721.8	97,454.7	732.9
<b>지출</b>			
국채비	23,612.1	23,528.5	-83.6
일반지출	57,828.6	58,359.1	530.5
지방교부금	15,281.1	15,567.1	286.0
계	96,721.8	97,454.7	732.9
채권의존률(bond dependency ratio)	35.6%	35.3%	0.3%p

주: 일반지출=중앙정부 기초재정의 총지출-국채비용-지방교부금  
출처: 재무성, Highlights of the Draft FY2017 Budget

〈표 10〉 FY2017 일반회계 세출 주요경비별 내역

(단위: 십억엔)

	2016년 (A)	2017년 (B)	비교증감액 (B-A)
국채비(National Debt Service)	23,612.1	23,528.5	-83.6
<b>지출</b>	57,828.6	58,359.1	+530.5
사회보장	31,973.8	32,473.5	+499.7
교육과학	5,358.0	5,356.7	-1.3
군인연금	342.1	294.7	-47.4
국방	5,054.1	5,125.1	+71.0
공공사업	5,973.7	5,976.3	+2.6
경제협력	516.1	511.0	-5.1
중소기업활성	182.5	181.0	-1.4
에너지	930.8	963.5	+32.7
식량공급	1,028.2	1,017.4	-10.8
기타	6,119.3	6,109.8	-9.5
예비비	350.0	350.0	-
지방교부금	15,281.1	15,567.1	+286.0
계	96,721.8	97,454.7	+732.9

출처: 재무성, Highlights of the Draft FY2017 Budget

 영국

- 영국의 공식적인 EU 탈퇴 절차 개시(2017.3.29.)<sup>26) 27)</sup>
  - 영국의 총리 Theresa May는 3월 29일 유럽의회에 서한을 보내 영국의 EU 탈퇴를 공식적으로 요청
    - 본 서한은 2016년 6월 23일에 치러진 영국의 BREXIT 찬반 투표에 따른 것이며 리스본조약 50조항(Article 50; Lisbon treaty)에 근거를 두고 있음
  - 이에 따라 영국정부는 다른 EU 국가에 거주하고 있는 영국 국민들과 영국에 거주하고 있는 EU 국민들의 신분 보장에 노력하고자 함
    - \* 주요 외신에 따르면 협상과정에 난항이 예상됨
  - 영국정부는 공식적인 탈퇴 절차가 마무리될 때까지 EU 멤버로서의 권리와 의무 보장을 강조
  - EU는 BREXIT으로 인하여 초래되는 혼란을 최소화하고 건설적인 협상을 타결하여 향후 영국과의 긴밀한 파트너십을 유지하는 방향 언급
- 영국 고용률, 74.6%로 1971년 이후 최고치 기록<sup>28)</sup>
  - 전년 대비 31만 2천명 증가한 3,184만명이 노동 활동을 하고 있는 것으로 나타나며 실업률은 매우 낮은 수치임(4.7%)
  - 정규직 노동자가 고용률 상승에 가장 큰 요인으로 작용
    - 작년에 비하여 상여금을 포함한 평균 주급이 2.3% 올랐으며 2016년 초부터 매 월마다 평균 임금이 2%씩 상승

 미국

1. 예산·결산 등

- 미국 예산관리처(OMB), 2018 회계연도(2017.10~2018.9.) 대통령 예산안 발표(2017.3.16.)<sup>29)</sup>
  - (예산기조) 본 예산안은 트럼프 대통령의 대선 당시 공약인 미국우선주의(America First)를 명확하게 드러내며 ‘안보가 없으면 번영도 없다’라는 메시지를 담음
    - 미 연방정부 총 예산 약 4조달러 중 재량지출(discretionary spending)에 해당하는 약 1조달러에 관한 것으로 5월에 의무지출을 포함한 종합예산안이 발표될 예정

〈예산안 서문 원문 내용〉

“Our aim is to meet the simple, but crucial demand of our citizens—a Government that puts the needs of its own people first”  
 “A budget that puts America first must make the safety of our people its number one priority—because without safety, there can be no prosperity”

- 주요 정책(Trump’s Budget Blueprint for 2018)
  - 부채의 증액 없이 국방비 예산을 최대치로 인상
  - 이민자 관리 관련 예산 대폭 인상

26) <https://www.gov.uk/government/collections/uk-leaving-the-eu-what-you-need-to-know>

27) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-793\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-793_en.htm)

28) <https://www.gov.uk/government/news/employment-remains-at-record-high-rate-of-746>

29) [https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/ty2018/2018\\_blueprint.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/ty2018/2018_blueprint.pdf)



- 멕시코 국경 장벽, 확대된 구금 수용력 등 보안 관련 재원 책정
- 강력범죄 및 약물 오남용 감소를 위한 예산 인상
- 국내소비를 통한 미국우선주의 실천
- 주요 부처별 예산 배정
  - 국방부 10%, 국토안보부 7% 등 '하드파워' 관련 부처 예산 증액
    - ☞ '국경 장벽' 건설을 위하여 26억달러 책정
  - 및 3억 1,400만달러 추가 예산으로 1500여 명의 국경 수비대·이민국 인원 증가
  - 교육부 -14%, 국무부 -29% 등 '소프트파워' 관련 부처 예산 감소
    - ☞ 국무부 예산 대폭 삭감으로 인하여 미국의 국제기구 분담금 감소 예정

〈표 11〉 미국 2018 주요부처별 예산안

(단위: 십억달러)

부처	2018년 예산	2017년 대비	
		\$	%
주요부처(Cabinet Departments)			
Agriculture	17.9	-4.7	-20.7%
Commerce	7.8	-1.5	-15.7%
Defense	574.0	+52.3	+10.0%
Education	59.0	-9.2	-13.5%
Energy	28.0	-1.7	-5.6%
Health and Human Services	65.1	-12.6	16.2%
Homeland and Security	44.1	+2.8	+6.8%
Housing and Urban Development <sup>1)</sup>	40.7	-6.2	-13.2%
Interior	11.6	-1.5	-11.7%
Justice <sup>2)</sup>	27.7	-1.1	-3.8%
Labor	9.6	-2.5	-20.7%
State, USAID, Treasury International Programs	27.1	-10.9	-28.7%
Transportation	16.2	-2.4	-12.7%
Treasury	11.2	-0.5	-4.4%
Veterans Affairs	78.9	+4.4	+5.9%
주요기관(Major Agencies) <sup>3)</sup>	40.4	-3.5	-8.0%
기타기관(Other Agencies)	26.5	-2.9	-9.8%
합계	1065.4	-2.7	-0.3%

주: 1) HUD gross total(excluding receipts)

2) DOJ program level(excluding offsets)

3) Corps of Engineers를 포함한 6개 기관

출처: 예산관리처, America First: A budget blueprint to make America great again

〈표 12〉 미국 2018 예산안 재량지출 한도

(단위: 십억달러)

재량지출 항목	2018년 예산 한도		2017년 대비	
	Current Law	Proposed	규모(\$)	증가율(%)
안보	549	603	+54	+10%
비안보	516	462	-54	-10%
합계(2018 기준선)	1,065	1,065	.....	.....

출처: 예산관리처, America First: A budget blueprint to make America great again

- 미 의회예산처(CBO), 2017 장기재정전망(Long-Term Budget Outlook) 보고서 발표(2017.3.9.)<sup>30)</sup>
  - ※ 2040년까지의 장기재정전망은 10년을 기준(10 year base-line)으로 한 기준선전망을 기준으로 추론하여 분석
  - (국가채무) 비정부부문 소유채무가 GDP 대비 77%로 세계2차전쟁 이후로 가장 높은 수치를 기록
    - 2027년에 GDP 대비 89%, 2047년에 GDP 대비 150% 까지 상승할 것으로 예측
  - (재정수지) 현행법이 유지될 경우, 향후 30년간 재정적자가 2017년의 GDP 대비 2.9%에서 2027년 GDP 대비 5%, 2047년 GDP 대비 9.8%까지 상승
    - 베이비부머 세대의 고령화와 기대수명 증가로 인하여 대부분의 사회 보장 및 건강보험 관련 지출이 상승
    - 연방지출이 2017년(3월 기준) 21%에서 2027년 23%, 2047년 29%까지 증가, 반면 세입은 금년 17.8%에서 2027년 18.4%까지 더욱 더디게 상승할 전망
  - (인구추계) 금년 초의 3억 3천만명에서 2047년에 3억 9천만명까지 인구가 증가할 것으로 예상하며

- 이는 연평균 0.6%의 성장률임
  - 또한 인구가 고령화의 길로 들어서며 2047년에는 22%의 인구가 65세 이상이 될 것으로 전망
    - \* 현재는 인구의 15%가 65세 이상
  - 2017~2047년의 출생률은 한 여성당 1.9로 예상되며 이는 1987~2007년의 수치인 2.0보다 낮음
- (경제전망) 향후 30년간의 실질GDP 성장률 평균 전망치는 1.9%로 지난 50년간의 성장률(2.9%) 보다 낮은 수준임
- (지출전망) 사회 보장제도 분야 지출의 증가로 인하여 미국 정부의 지출 패턴에 변화가 있을 것으로 전망
  - 현재의 사회보장제도와 의료 · 건강 프로그램 관련 지출은 총 연방 비이자지출의 54%를 차지하며 지난 50년간의 평균 지출인 37%보다 높음
    - ☞ 현행법이 유지될 경우 2047년에는 67%까지 인상될 전망
  - 재량지출과 법정지출은 지금의 46% 비이자지출에서 2047년에 33%까지 하락

30) <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/52480-llbo.pdf>



☞ 재량지출은 1967년 GDP 대비 12.7%에서 2016년 GDP 대비 6.4%까지 크게 하락하였으며 2011년 예산통제법(Budget Control

Act of 2011)에 의하여 2027년까지 GDP 대비 5.3%까지 감소할 것으로 예상

〈표 13〉 장기재정전망

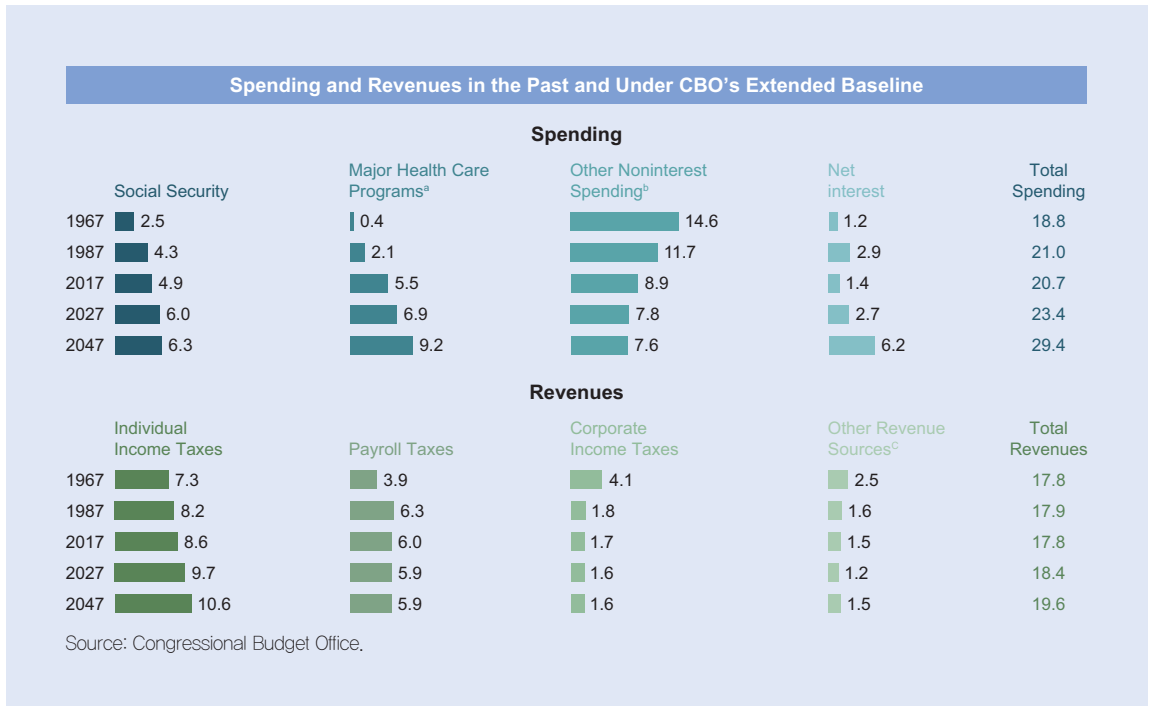
(단위: GDP 대비 %)

	2017	연평균 전망		
		2018-2027	2028-2037	2038-2047
<b>재정수입</b>				
개인 소득세	8.6	9.4	10.0	10.4
사회보험급여세 (payroll tax)	6.0	5.9	5.9	5.9
법인세	1.7	1.6	1.6	1.6
기타	1.5	1.3	1.3	1.4
총소득	17.8	18.2	18.7	19.3
<b>재정지출</b>				
법정지출				
사회보장	4.9	5.6	6.3	6.4
주요 의료 보험	5.5	6.2	7.6	8.8
기타	2.6	2.6	2.4	2.2
소계	13.0	14.3	16.2	17.4
재량지출	6.3	5.6	5.3	5.4
이자	1.4	2.2	3.4	5.2
총지출	20.7	22.2	24.9	28.0
재정적자	2.9	4.0	6.2	8.6
비정부부문 소유채무	77	89	113	150

출처: CBO, The 2017 Long-Term Budget Outlook

[그림 3] CBO의 기준선 내 지출과 수입

(단위: Percentage of Gross Domestic Product)



출처: CBO, The 2017 Long-Term Budget Outlook

- 미 의회예산처(CBO), FY2017 상반기 잠정(Preliminary) 재정 결산 발표(2017.4.7.)<sup>31)</sup>
  - 상반기 총 누적(2016.10.1.~2017.3.31.) 재정적자는 5,220억달러로, 전년 동기 대비 630억달러 상승하였음
  - (세입) 총 1조 4,740억달러로 전년 동기 대비 20억달러 증가
    - ☞ 세입 증가분의 가장 많은 비중을 차지하고 있는 사회보험급여세(Payroll Taxes)는 전년 동기 대비 4.7%(250억달러) 증가. 법인

- 세외의 경우, 18.1%(220억달러) 감소한 1천억달러를 기록
  - ☞ 기타 수입은 총 1,300억달러(전년 동기 대비 270억달러 감소)로 대부분이 FAST(Fixing America's Surface Transportation Act; P.L. 114-94)법에 의한 FRB(연방준비은행)로부터 진출된 잉여금(190억달러)을 포함하고 있음
  - (세출) 총 1조 9,960억달러로 전년 동기 대비 610억달러 증가

31) <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/52543-mbr.pdf>



- ☞ 메디케이드와 메디케어 지출은 전년 동기 대비 각각 130억달러(3.9%), 90억달러(5.1%) 증가
- ☞ 공공채무 순이자지출(net interest on the public debt)은 전년 동기 대비 280억달러(22%) 증가한 1,520억달러를 기록

〈표 14〉 FY2016 상반기 재정 잠정 결산

(단위: 십억달러)

구분	FY 2016 상반기 (A)	FY 2017 상반기 (B)	증가 (B-A)
재정수입	1,476	1,474	-2
재정지출	1,936	1,996	61
재정적자	459	522	-63

출처: CBO, Monthly Budget Review for March 2017, April, 7 2017

## 2. 기타

- 트럼프케어<sup>32)</sup>(American Health Care Act of 2017, AHCA) 법안, 표결 철회로 무산(2017.3.24.)<sup>33)</sup>
  - CBO와 미 의회 합동조세위원회(JCT)는 트럼프케어 입법 시, 2017~2026년 동안 3,370억달러\*의 재정적자 절감이 가능할 것임을 분석(비용추계)한 바 있음
  - \* 동 기간동안 지출은 1.2조달러 감소, 세입은 0.9조달러 감소하는 것으로 나타남

32) 트럼프케어는 기존의 오바마케어로 불리던 미국 건강보험법을 대체하는 법안(H.R. 1628)으로서, 작년 미국 대선기간 중 당시 트럼프 후보의 주요 공약이었음

33) <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/24/remarks-president-trump-health-care-bill>



# 조세 · 재정 정책 및 연구 동향

■ 정책 및 연구 동향: 5.10.~6.9. 세미나 등: 6.1.~6.31.

\* 이 자료는 국내외 조세 · 재정과 관련한 정책 및 연구 동향을 정리한 것입니다. (편집자 주)



▶ 세미나

세미나 개요	주최(주관)기관	개최일
<p>■ 한국국제조세협회 2017년 하계학술대회</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 17. 6.30.(금) 16:00~18:00</li> <li>• 장소: 서울지방변호사회 5층 정의실</li> <li>• 주제: 국제거래의 주요 조세쟁점과 동향</li> <li>• 발표: 박설아 판사(서울중앙지방법원), 윤준석 판사(창원지방법원)</li> <li>• 토론: 정재희 재판연구관(대법원) 외</li> </ul>	한국국제조세협회	17-06-30
<p>■ 제6회 국민노후보장패널 학술대회</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 17. 6.23.(목) 12:30~16:30</li> <li>• 장소: 코엑스 컨퍼런스룸(317, 318호)</li> <li>• 발표: 박철성(한양대), 최강식(연세대) 외</li> <li>• 토론: 송헌재(서울시립대) 외</li> </ul>	국민연금연구원	17-06-23
<p>■ 지방재정에 관한 아시아공공거버넌스포럼</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 17. 6.21.(수) 09:00~17:00</li> <li>• 장소: 웨스틴조선호텔 그랜드볼룸</li> <li>• 주제: 전환과 혁신-재정분권화를 통한 공공서비스 개선</li> </ul>	OECD 대한민국정책센터	17-06-21
<p>■ 새정부의 지속가능한 환경-에너지 정책 방향과 향후 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 17. 6.19.(월) 14:00~17:00</li> <li>• 장소: 은행회관 국제회의실</li> <li>• 주제: 환경과 포용성장을 고려한 에너지세계 개편 과제 외</li> <li>• 발표: 김승래 교수(한림대) 외</li> <li>• 토론: 강성진 교수(고려대) 외</li> </ul>	한국경제학회	17-06-19
<p>■ 한국회계학회 2017 하계 국제학술대회</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시: 17. 6.15.(목)~16(금)</li> <li>• 장소: 부산 파라다이스호텔</li> <li>• 주제: 회계 투명성 및 신뢰성 제고</li> <li>• 발표: 정경철(고려대) 외</li> <li>• 토론: 신유진(충남대) 외</li> </ul>	한국회계학회	17-06-15

▶ 정책 및 연구

(1) 정책

제목	발행기관	발행일
<p>◇ <b>일자리 100일 계획 발표</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>일자리 정책의 기본방향 : 양질의 일자리 창출을 정책의 최우선순위에 두고, 경제·사회 시스템을 고용친화적으로 전환하여 “성장-일자리-분배”의 선순환 구조를 복원</li> <li>취임 100일 내에 일자리 중심 행정체계를 완비하고 정부 조치만으로 추진이 가능한 과제들은 가시적인 성과가 창출될 수 있도록 속도감 있게 추진하고, 중장기 과제에 대해서는 ‘5년 로드맵’ 마련</li> </ul>	일자리위원회	17-06-01
<p>◇ <b>2016년 소득분배지표</b> - 2016년 소득분배 및 2017년 1분기 가계소득 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>‘11년 이후 지니계수 등 소득분배지표는 개선세를 보였으나, 저소득층 위주로 소득이 감소하여 ‘16년 들어 악화 전환</li> <li>* 지니계수(전체가구) : (‘11년)0.311 (‘12년)0.307 (‘13년)0.302 (‘14년)0.302 (‘15년)0.295 (‘16년)0.304</li> <li>정부는 일자리 창출을 최우선 과제로 소득창출기반을 강화하고, 저소득층 중심으로 소득증대 및 불균형해소에 최선을 다할 계획</li> </ul>	기획재정부	17-05-25
<p>◇ <b>2017년 제2차 보조금관리위원회 개최</b> - 효율성이 낮은 보조사업 0.3조원 감축(‘18년~’20년)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>보조사업 연장평가 결과, 9개 사업 폐지, 0.3조원 감축</li> <li>신규 보조사업 적격성 심사 결과, 각 부처가 제출한 28건 중 8건만 ‘18년 예산요구 가능</li> </ul>	기획재정부	17-05-22
<p>◇ <b>2018년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 추가지침</b> - 새정부 정책과제를 재정적으로 뒷받침</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>기획재정부는 새정부 정책과제 반영 및 지출 구조조정을 위해 2018년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 추가지침을 부처에 통보</li> <li>각 부처는 금번 추가지침에 따라 내년도 예산안 및 기금운용계획안에 새정부 정책과제를 최대한 반영하여 요구</li> <li>아울러, 새정부 정책과제 이행을 위해 예산 요구 단계부터 지출 절감 등 강도 높은 재정개혁을 추진</li> </ul>	기획재정부	17-05-19



(2) 국내외 연구(Papers & Briefs)

제목	발행기관	발행일
<p>◇ 지방소비세 세율인상 논의의 현황과 향후 과제 / 류영아</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부는 열악한 지방재정 여건을 극복하기 위해 지방세 세입을 확대해야 한다고 보고, 2010년 지방 소비세를 신설</li> <li>• 하지만 지속되는 경제위기 때문에 2013년 8월 부동산 취득세 세율을 인하하게 되었고, 이에 따라 지방세 세입이 줄어들게 되었음.</li> <li>• 이에, 지자체에서는 취득세율 인하에 대한 지방세 세수 보전을 요구하였고, 정부는 2014년부터 지방소비세 세율을 기존의 5%에서 11%로 인상하였으나 이는 보전조치일 뿐 지방세 세입을 확대하는 조치가 아니기 때문에, 당초 합의대로 지방소비세 세율을 인상해야 한다는 주장 제기</li> </ul>	국회입법조사처	17-06-08
<p>◇ 혼성 해외지점 관련 과세문제 대응방안</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OECD 재정위원회 산하 제11작업반은 지난 5.3~4회의에서 혼성 해외지점 (Hybrid Branch) 관련 과세문제에 대한 대응방안 논의</li> <li>• 혼성지점과 관련된 과세문제는 본점 소재지국과 지점 소재지국이 본지점 간 소득과 비용의 배분에 있어서 서로 다른 과세기준을 가지고 있거나, 지점의 과세상 실재성(Taxable Presence)에 대해 서로 다른 입장을 갖는 경우에 발생한다고 하면서, 유형별 대응방안에 대해 논의</li> </ul>	OECD 대한민국정책 센터	17-06-02
<p>◇ 가계(4) : 주요국의 기본소득 논의 동향 / 이재호</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본소득(Basic Income)이란 원칙적으로 자산조사를 실시하지 않고 근로 여부와도 관계없이 개인 모두에게 지급되는 소득을 의미</li> <li>• 현재까지의 기본소득 실험에 따르면 일부 긍정적인 효과와 함께 한계점도 나타나고 있어 기본소득의 효과를 속단하기 어려움             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본소득 도입 필요성 및 실행방안 등에 대해서는 좀 더 면밀한 연구가 선행될 필요</li> </ul> </li> </ul>	한국은행	17-05-26
<p>◇ 가계(3) : 주요국 가계의 특징과 시사점 / 이현진</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요국에서 가계는 소득, 일자리, 자산여건 등이 전반적으로 악화된 가운데 사회안전망도 재정악화 등으로 충분히 제공되지 않는 상황</li> <li>• 향후 가계경제의 개선 여부가 불확실한 가운데 가계경제의 위축은 경제 성장 및 금융안정 기반의 약화와 함께 정치적 불안정도 야기할 우려</li> <li>• 이에 대응하여 주요국들은 가계소득 증가 등 가계경제 회복을 위한 다양한 정책적 노력을 추진하고 있어 그 효과를 면밀히 주시할 필요</li> </ul>	한국은행	17-05-19

제목	발행기관	발행일
<p>◇ <b>가계(2) : 소득불평등 심화 배경과 영향-유로지역을 중심으로</b> / 정흥순</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 유로존 출범(1999년) 이후 유로지역의 소득불평등 정도는 독일, 그리스 등 국가별 경제상황과 큰 상관없이 전반적으로 악화되고 있음</li> <li>• 글로벌화 진전에 따른 기술 집약도 상승, EU 지역의 저생산성·저임금 서비스업 위주로의 산업구조 변화, 이민 및 난민 유입 증가 등이 근본적인 원인으로 지적되고 있으며, 이와 함께 금융위기와 재정위기를 거치면서 청년 고용사정이 크게 악화된 가운데 재정위기 극복과정에서 저소득층에 대한 이전지출이 감소하면서 재정의 소득재분배 기능이 약화된 것도 소득불평등을 악화시킨 요인으로 분석됨</li> </ul>	한국은행	17-05-14
<p>◇ <b>Tax Advantages and Imperfect Competition in Auctions for Municipal Bonds</b> / Daniel Garrett and others</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• We show that the effect of tax advantages of municipal bonds on the market microstructure of municipal bond auctions is a crucial determinant of state and local governments' borrowing costs. Reduced-form estimates show that increasing the tax advantage by 3 pp. ... (후략)</li> </ul>	NBER	17-06-05
<p>◇ <b>Optimal Taxes Under Private Information : The Role of the Inflation Tax</b> / Pedro Gomis-Porqueras, Christopher Waller</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• We consider an overlapping generation framework with search and private information to study optimal taxation. Agents sequentially trade in markets that are characterized by different frictions and trading protocols. ... (후략)</li> </ul>	FRB of St. Louis	17-05-31
<p>◇ <b>Capital Taxation with Heterogeneous Discounting and Collateralized Borrowing</b> / Nina Biljanovskay, Alexandros P. Vardoulakis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• We study optimal long-run capital taxation in a closed economy with heterogeneity in agents' time-discount factors where borrowing is allowed but restricted by a collateral constraint. ... (후략)</li> </ul>	FRB of Governors	17-05-19
<p>◇ <b>The Impact of Energy Taxes on The Affordability of Domestic energy</b> / Florens Flues, Kurt van Dender</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Energy affordability can be defined as a household's ability to pay for necessary levels of energy use within normal spending patterns. This paper uses three indicators to measure energy affordability risk in 20 OECD countries. Energy affordability risk differs widely between countries. ... (후략)</li> </ul>	OECD	17-05-11



## | 정책 흐름 |

- 일자리 창출과 일자리 여건 개선을 위한 총 11.2조원의 추가경정 예산안 편성
- 기획재정부, 「2016회계연도 국가결산보고서」 국회 제출
- 2017년 기금평가결과

## 일자리 창출과 일자리 여건 개선을 위한 총 11.2조원의 추가경정 예산안 편성

\* 본 자료는 2017년 6월 5일 기획재정부 예산실 예산정책과에서 발표한 「일자리 창출과 일자리 여건 개선을 위한총 11.2조원의 추가경정 예산안 편성」의 전문입니다. (편집자 주)

- ◇ 정부는 일자리 창출 및 일자리 여건을 개선하고, 일자리 기반이 되는 서민생활 안정을 지원하는추가경정 예산안을 6.7일 국회에 제출할 예정
- ◇ 금번 추경을 통해 11만개 이상의 일자리가 창출되면서 「일자리 중심 경제성장」의 토대가 마련될 것으로 기대

- 정부는 청년 등 고용시장 침체 지속, 분배지표 악화 등에 대응하여 총 11.2조원 규모의 추경예산안을 편성하였음
  - 이번 추경예산안은 6.5일 국무회의를 거쳐 6.7일 국회에 제출할 계획임
- 이번에 마련한 추경의 규모와 재원은 다음과 같음
  - 세출확대 11.2조원
  - 재원은 지난해 세계잉여금 잔액(1.1조원)과 국세 예상 증가분(8.8조원) 및 기금여유재원(1.3조원)으로 조달

☞ 국채 발행없이 재원을 조달하고, 국세 증가 예상분을 모두 일자리 사업에 투입

- 2017년 추경예산안은 일자리 창출과 일자리 여건 개선에 중점을 두고 편성하였음

### ① 일자리 창출 : 4.2조원

#### 〈공공부문 일자리〉

- 소방·경찰·근로감독관·사회복지전담공무원 등 국민안전·민생 공무원 1.2만명 추가 채용

(중앙 : 4,500명) 경찰관 1,500명,  
부서관·군무원 1,500명,  
근로감독관·집배원·인천공항 제2터미널 등 1,500명

(지방 : 7,500명) 사회복지공무원 1,500명,  
소방관 1,500명,  
교사 3,000명,  
가축방역관·재난안전 등 현장 인력 1,500명

- 보조교사와 대체교사를 5천명 확충(1.6만→2.1만명)하는 등 사회서비스 일자리를 2.4만명 확대
- 노인일자리 3만명 확대 및 단가 인상(+5만원, 22 → 27만원)

(예시) [보육] 보조교사 4,000명,  
 대체교사 1,000명,  
 시간제보육교사 40명  
 [요양] 노인돌봄서비스 600명  
 [의료] 치매관리 5,125명,  
 방문건강관리사 508명  
 [사회복지] 아동안전지킴이 3,073명,  
 여성경제활동촉진지원 80명

〈민간부문 일자리〉

- 중소기업이 청년 3명을 정규직으로 채용시 세번째 근로자의 임금을 지원하여 중소기업 일자리 1.5만명 확대  
 \* 성장유망업종, 양질의 근로여건을 갖춘 중소기업 등을 대상으로 5천명 우선 시범사업 실시(연 2천만원 한도로 3년 까지 지원)
- 청년들이 과감하게 창업에 도전할 수 있도록 청년창업펀드를 5천억원 확대하고, TIPS\* 등 창업사업화 지원  
 \* Tech Incubator Program for Startup(기술창업지원프로그램) : 지원기업에 대해 정부와 민간투자자가 매칭하여 최대 10억원 지원
- 연대보증 면제 등을 위해 신·기보에 자금을 지원하고, 3천억원 규모의 재기지원 펀드를 신설
- 신산업 일자리 창출을 위해 4차 산업혁명 전용 펀드 조성

(예시) 중소기업 청년 취업지원사업(80억원),  
 청년창업펀드(5,000억원),  
 창업사업화지원(320억원),  
 신용보증기관출연(2,049억원),  
 재기지원펀드(3,000억원),

4차산업혁명펀드(4,000억원),  
 4차산업혁명파트너자금(1,000억원)

〈지역 밀착형 일자리〉

- 낙후된 도심을 지역의 산업여건에 맞춰 재생\*하고, 광주형 일자리 도입을 위해 모텔개발 및 시범사업 실시  
 \* 공용주차장 조성, 커뮤니티 공간 마련, 낙후 주거지 정비 등
- 농특·지특회계 재원보강을 통해 재원부족으로 지연된 수리시설 개보수 등 지역사업을 정상적으로 추진

(예시) 도시재생 지원(1,014억원),  
 일터혁신 컨설팅 지원(3억원),  
 지역산업맞춤형 일자리 지원(30억원)

② 일자리 여건 개선 : 1,2조원

- 중소기업에 근무하는 청년의 자산형성\*을 지원하고, 청년구직촉진수당을 도입하여 미취업 청년의 구직활동을 지원  
 \* 청년이 받는 청년내일채움공제 수령액을 1,200만원에서 1,600만원으로 확대(33% 인상)
- 여성경력단절 예방을 위해 새일센터에 창업매니저(30명)와 취업설계사(50명)를 새로 배치하고, 직업교육 과정 확대
- 첫 3개월간 육아휴직 급여를 2배 수준 확대\*하고, 국공립 어린이집도 당초 계획보다 2배 확대(180 → 360개소)  
 \* 통상임금의 40% → 80%
- 은퇴자의 경험·노하우를 청년의 아이디어와 결합하는 세대융합형 창업 신설

- 소상공인의 재창업 또는 임금근로자 전환을 지원하고, 경영애로를 겪는 소상공인에게 경영안정자금 지원

(예시) 청년내일채움공제(255억원),  
 취업성공패키지(1,350억원),  
 여성경제활동 촉진지원(24억원),  
 모성보호육아지원(517억원),  
 국공립 어린이집 확충(205억원),  
 시니어기술창업(109억원),  
 소상공인 재기지원(35억원)

### ③ 일자리 기반 서민생활 안정 : 2.3조원

- 금년중 전국 모든 시군구에 치매안심센터를 252개소 설치하고, 치매안심병원을 확충하여 치매 국가책임제 인프라 구축  
\* (치매안심센터) +205개소(47 → 252개소)  
 (치매안심병원) +45개소(34 → 79개소)
- 수급자와 부양의무자 가구에 모두 노인·중증장애인이 포함된 경우 기초생보 부양의무를 면제하여 4.1만가구 추가 지원
- 도심 역세권에 청년층을 대상으로 시세보다 저렴하게 임대주택을 공급(2,700호)
- 전국 초등학교에 미세먼지 측정기를 설치하고, 도시철도 승강장에 스크린도어 안전보호벽을 개선

(예시) 청년전세·매입임대(3,053억원),  
 부양의무자 완화(490억원),  
 치매관리체계 구축(2,023억원),  
 초등학교 간이 미세먼지 측정기 설치 지원(90억원)

### ④ 지방재정 확충 : 3.5조원

- 국세 증가에 따라 지방에 교부되는 재원으로 추경 사업 및 지방 자체적으로 필요한 일자리 사업 창출에 최대한 활용

\* 지방교부세(1.7조원), 지방교육재정교부금(1.8조원)

- 정부는 추경예산안이 국회에서 확정된 이후 신속히 집행될 수 있도록 사전준비를 철저히 해나갈 계획
- 금번 “일자리 추경”으로 공공부문의 선도적인 일자리 창출이 민간부문 수요를 견인하는 마중물 역할을 하면서
- 구직난을 겪고 있는 청년, 경력단절에 처한 여성, 전직·노후를 준비하는 중장년·노인 등의 어려움이 완화될 것으로 기대

# 기획재정부, 「2016회계연도 국가결산보고서」 국회 제출

\* 본 자료는 2017년 5월 31일 기획재정부 재정관리국 회계결산과에서 발표한 「기획재정부, 「2016회계연도 국가결산보고서」 국회 제출」의 전문입니다.  
(편집자 주)

- 정부는 헌법과 국가재정법에 따라 감사원의 결산 검사를 받아 수정 반영한 「2016회계연도 국가결산보고서」 등을 5. 31(수) 국회에 제출하였다.
  - 기획재정부는 지난 4월 4일 국무회의에서 심의·의결한 「2016회계연도 국가결산보고서」 등을 4월 10일 감사원에 제출한 바 있으며,
  - 감사원은 4월 10일부터 5월 20일까지 「2016회계연도 국가결산보고서」 등에 대한 검사를 수행하여, 그 결과를 5월 20일 기획재정부에 송부하였다.
- 금번에 제출한 2016회계연도 국가결산은 국회법에 따라 정기회 개회(9.1) 전까지 국회에서 심의·의결될 예정이다.

## 붙임 1 국가결산 주요 내용(감사원 검사결과 수정사항 반영)

### 1. 세입세출 결산: 세입, 세출, 재정수지 등 당초와 변동 없음

- (세입·세출) 총세입 345.0조원, 총세출 332.2조원
- (예비비) 1.4조원(예산액 대비 42.3% 집행)
- (재정수지) 통합재정수지 16.9조원 흑자(GDP 대비 1.0%), 관리재정수지 22.7조원 적자(GDP 대비 △1.4%)

### 2. 재무제표 등: 재무제표, 국유재산 등 일부 변동

- (재무제표) 자산·순자산 과소 계상(4.7조원) 반영 결과 자산 1,966.8조원, 순자산 533.7조원으로 증가, 부채는 변동없음
- (국유재산) 관리항목 등재누락 등으로 인한 과소계상 5.2조원 반영 결과 1,044.4조원
- (기타) 국가채권 297.6조원, 물품 11.6조원, 성과보고서 목표 달성률 76.1%

감사원 결산검사 반영 후 국가결산 주요 내용

(단위: 조원)

구 분		2015년	2016년		
			검사 전	수정	검사 후
세입세출	총세입	328.1	345.0	-	345.0
	총세출	319.4	332.2	-	332.2
	수입·지출	583.2	643.0	-	643.0
통합재정수지		△0.2	16.9	-	16.9
재무제표 등	자산	1,856.2	1,962.1	4.7 <sup>1)</sup>	1,966.8
	부채	1,293.2	1,433.1	-	1,433.1
	순자산(자산-부채)	563.0	529.0	4.7 <sup>1)</sup>	533.7
	국가채무	556.5	591.9	-	591.9
	국가채권	267.8	297.6	△0.003	297.6
	국유재산	990.2	1,039.2	5.2 <sup>2)</sup>	1,044.4
	물품	11.6	11.6	-	11.6

주: 1) 자산항목인 건설중인 철도노선 부지의 국유재산 미등재 등에 기인

2) 과소 계상 : 철도, 도로 등 국유재산 등재 누락(4.8조원), 가격 재평가 오류(0.7조원)

## 2017년 기금평가결과

\* 본 자료는 2017년 5월 23일 기획재정부 재정관리국 재정관리총괄과에서 발표한 「2017년 기금평가결과」의 전문입니다. <편집자 주>

- ◇ 기획재정부는 기금평가단의 기금존치평가(21개 기금), 기금운용평가(자산운용 : 38개 기금) 결과를 국무회의에 보고
- ◇ 자산운용평가 결과, 공무원연금·사립학교교직원연금(사회보험성), 예금보험기금채권상환기금(금융성), 문화예술진흥기금·중소기업창업및진흥기금(사업성)이 '탁월' 등급으로 평가

- 기획재정부는 2017년 기금평가결과(2017년 기금존치평가 결과, 2016회계연도 기금운용평가 결과)를 5월 23일(화) 국무회의에 보고하였다.

### <기금평가제도>

- 기금평가는 국가재정법 제82조에 따라 매년 기금의 존치여부와 사업성과·자산운용 실태 등 기금운용실태를 평가하는 제도로서, 기금존치평가와 기금운용평가로 구성
  - 기금존치평가는 기금의 존치타당성, 기금사업 및 재원구조의 적정성을 평가
  - 기금운용평가는 기금의 사업성과와 여유자산 운용 실태(자산운용)를 평가

\* 존치평가와 자산운용평가는 민간전문가로 기금평가단을 구성하여 평가하고, 기금의 사업성과는 "통합 재정사업 평가" 결과를 활용·제출

### <2016회계연도 기금운용평가 결과 : 자산운용>

- 고용보험기금, 주택도시기금 등 38개 기금의 자산운용 체계·정책과 수익률을 평가한 결과, 자산운용평가 총 평점(국민연금 제외)은 전년대비 소폭 상승(71.1→72.6점)하였다.
  - 기금 유형별로 '탁월' 등급을 받은 기금은 공무원연금·사립학교교직원연금(사회보험성), 예금보험기금채권상환기금(금융성), 문화예술진흥기금·중소기업창업및진흥기금(사업성)이다.
    - 공무원연금과 사립학교교직원연금은 자산운용 전담기관의 전문성을 바탕으로 주식, 대체투자 등을 운용함에 따라 수익률이 높았고 (공무원 3.72%, 사학 3.91%),
      - \* 문화예술진흥기금은 사업 수행기관에서 자산운용을 하고 있으나, 주식·대체투자 등에서 수익률이 높았음 (3.41%)
    - 예금보험기금채권상환기금과 중소기업창업 및 진흥기금은 수입·지출 계획을 정교하게 수립하여 휴먼자금을 최소화하는 등 가용자금을 적극적으로 운용함에 따라, 우수한 평가

결과를 받았다.

- '16년 자산운용 수익률은 기준 금리 인하 등 채권시장 변동성으로 인해, 투자 가능 자산에 제약\*\*이 있는 사업성·금융성 기금의 수익률은 하락하였으나, 주식, 해외·대체투자 등으로 분산투자가 가능한 사회보험성 기금의 수익률은 상승하였다.

\* 기금유형별 전년대비 수익률 변화(평가대상 기금):  
 (사회보험성) 3.30 → 3.49%, (금융성) 2.45 → 1.64%,  
 (사업성) 2.22 → 1.56%

\*\* (금융성) 기금법령에 국고채 등 채권 외의 자산을 운용하기 위해서는 기금관리주체의 승인이 필요하다고 규정하여, 법적으로 투자가 가능 자산을 제한  
 (사업성) 사업 지출 소요에 대응하기 위해 MMF 등 유동성 확보가 용이한 상품으로 운용

- 특히, 금년도 평가에서는 여유자금 규모가 516조원('16년, 평잔기준)에 이르는 국민연금을 규모·성격이 유사한 해외 연기금의 모범 사례를 참조하여 새로운 평가지침\*으로 평가한 결과, 국민연금은 '양호' 등급으로 평가되었다.

\* 대규모 장기투자자인 국민연금의 역량을 객관적으로 평가할 수 있도록 규모와 성격이 유사한 일본 후생연금 등 5개 해외연기금과 비교 평가하는 제도 마련('15.8월, 재정전략협의회)

- 위험관리나 성과평가 등 기금운용본부의 운용 역량은 비교적 우수한 것으로 나타났으나,  
 - 기금운용본부의 독립성\*을 제고할 필요가 있는 것으로 평가되었고,

\* 기금운용본부가 공단 내부의 한 부서로 소속되고, 본부장의 연임결정 권한이 공단 이사장에 있어(공공기관의 운영에 관한 법률), 기금운용본부장의 예산, 인력운영, 투자의사결정이 자율적으로 이루어지는 데 한계

- 국민연금의 자산배분, 목표수익률 등 자산운용방향을 결정하는 기금운용위원회의 전문성을 제고할 필요가 있는 것으로 평가되었다.

\* 캘리포니아 공무원연금(CalPERS)의 이사회도 국민연

금처럼 가입자 대표자 중심으로 구성되어 있으나, 이사회 임기의 장기화, 교육훈련 프로그램 등을 통해 전문성을 강화하기 위해 노력

- 또한, 국민연금의 지속가능성을 제고하기 위해서는 대규모·장기투자자로서 자산을 다변화하여 장기적으로 수익률을 제고할 필요가 있는 것으로 평가되었다.('16년 수익률 4.69%)

\* '16년 자산배분 : 채권 55.5%(국내 51.2%, 해외 4.3%),  
 주식 32.8%(국내 18.5%, 해외 14.3%),  
 대체투자 11.2%

### 〈2017년 기금존치평가 결과〉

- 전력산업기반기금, 문화재보호기금 등 21개 기금을 대상으로 존치타당성을 평가한 결과, 21개 기금 모두 존치가 타당한 것으로 평가되었다.

- 방송통신발전기금, 정보통신진흥기금\* 등 일부 기금은 기금의 효율적 운용을 위해 제도 개선 등을 권고하였다.

\* 정보통신과 방송통신의 경계가 불분명하고, 동일한 수입원(주파수할당 대가)을 고시된 비율에 따라 배분하여 타력적 운용 곤란 → 중장기적으로 관리 효율성 제고 필요

- 사업의 적정성을 평가한 결과, 사업 실효성이 낮은 사업(15개)\*과 유사중복 사업(2개)\*\*에 제도개선 등을 권고하였다.

\* 사물인터넷활성화 기반조성(방송통신발전기금)과 사물인터넷융합기술개발(정보통신진흥기금) 등 사업 통합(3개), 농지관리기금의 매입비축사업 등 지원방식 개선 및 정책대상 조정 등 제도개선(12개) 권고

\*\* 원자력연구개발사업(원자력 기금)과 원자력핵심기술개발사업(전력기금) 유사

- 재원의 적정성을 평가한 결과, 자체수입 비중이 낮거나 자산을 과다 보유하는 기금 등 15개 기금에 대해 제도개선 등을 권고하였다.

\* 자체수입 비중이 낮아 중장기적으로 사업수행이 어려운 것

으로 예상되는 기금 4개에 대해서는 재원확보, 사업 축소 등을 권고하고 자산을 과다 보유하는 기금 10개에 대해서는 공자기금 예탁 등을 권고

\*\* 기금 자산 대비 용자사업 규모가 과다한 기금 4개는 기금 지출 수요 등을 검토하여 필요시 재원의 적극적 활용방안을 모색하도록 권고

〈평가결과 활용〉

- 기금평가 결과는 5월말 국회에 제출할 계획이며,
  - 2017년 공공기관 경영평가에 반영하고, 2018회계연도 기금운용계획안 편성 참고자료로 활용된다.
  - \* 자산운용평가 → 공공기관 경영평가에 활용, 상·하위 1/3 기금의 기금운영비 증액·삭감 기금존치평가(공공자금관리기금 예탁 등) → 기금운용계획안 편성 참고자료로 활용

참고 1 '17년 기금 평가 대상(49개)

• (자산운용평가) 고용보험기금, 주택도시기금 등 38개 기금\*

\* 매년 평가하는 공공기관경영평가 대상 기금(20개), 여유자금 1조원 이상 기금(4개)과 격년으로 평가하는 기금(14개)

－ 국민연금은 별도 평가지침으로 자산운용평가 실시

\* 대규모 장기투자자인 국민연금에만 적용하는 별도의 평가제도를 마련('15.8월), 기금운용본부의 독립성, 운용위원회의 전문성 및 장기 수익률 등을 평가

구분		기금명
매년 평가(24개)	공공기관 경영평가 대상(20개)	국유재산관리기금, 산업기반신용보증기금, 공무원연금기금사립학교교직원연금기금, 정보통신진흥기금, 방송통신발전기금, 국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금, 언론진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 무역보험기금, 방사성폐기물관리기금, 국민연금기금, 근로복지진흥기금, 기술보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금주택금융신용보증기금, 중소기업창업및진흥기금,
	여유자금 규모 1조원 이상(4개)	고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금주택도시기금, 농림수산업자신용보증기금
격년 평가(14개)		복권기금, 과학기술진흥기금, 원자력기금, 관광진흥개발기금, 농산물가격안정기금, 농어업재해보험기금, 농지관리기금, 농업소득보전직접지불기금, 축산발전기금, 전력산업기반기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 수산발전기금, 문화재보호기금
'17년 평가기금(38개)		-

주: 음영은 자산운용평가 및 존치평가 중복기금

• (존치평가) 전력산업기반기금, 문화재보호기금 등 21개 기금\*

\* 매년 전체기금의 1/3 내외 평가

공공자금관리기금, 대외경제협력기금, 외환평형기금, 원자력기금, 정보통신진흥기금, 방송통신발전기금, 국제교류기금, 남북협력기금, 군인복지기금, 관광진흥개발기금, 언론진흥기금, 영화발전기금, 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 양곡증권정리기금, 전력산업기반기금, 주택도시기금, 수산발전기금, 공적자금상환기금, 문화재보호기금, 보훈기금

**참고 2** 국민연금 자산운용평가지침

■ 그동안 자산 운용 평가제도는 대규모·장기투자를 지향하는 국민연금의 특수성을 반영하지 못한 다는 지적이 제기

\* 국민연금은 수익률 감소와 운용본부의 독립성 부족에 대한 비판에도, 중소형기금과 동일한 기준으로 평가받아 매년 최우수등급을 차지

• 이에 따라, 국민연금의 실적을 객관적으로 평가할 수 있도록 자산운용 평가시스템을 개선하고 (재정전략협의회, '15.8.12)

- 국민연금에만 적용되는 맞춤형 평가지침을 별도로 마련

**자산운용 평가 시스템 개선 주요내용**

구분	기존	개선
평가유형	• 대형기금(1조원 이상) • 중소형기금(1조원 미만)	• 대규모기금 (100조원 이상) 신설
평가단	• 대형 및 중소형 각각 2팀	• 국민연금팀 신설
평가지표	계량 • 단기(1·3년) 운용성과 평가 • 국내 중소형기금과 실적 비교 • 계량평가 비중 50%	• 중장기(1·5·20년) 운용성과 평가 • 해외 주요 연기금과 실적 비교 • 계량평가 비중 30%
	비계량 • 거버넌스에 대한 평가항목 부재	• 거버넌스에 대한 평가항목 신설 - 기금운용본부의 독립성 - 기금운용위원회의 전문성 - 지속가능투자 및 의결권 행사를 위한 의사결정과정의 적절성 • 비계량평가 비중 50%

**참고 3** 16회계연도 기금운용평가 결과 : 자산 운용 부문

평가등급	구분	기금명
탁월 (5개)	연금성	공무원연금, 사립학교교직원연금
	금융성	예금보험기금채권상환기금
	사업성	문화예술진흥기금, 중소기업창업및진흥기금
우수 (12개)	연금성	
	금융성	
	사업성	근로복지진흥기금, 방사성폐기물관리기금, 농산물가격안정기금, 농어업재해보험기금, 농업소득보전직접직불기금, 축산발전기금, 국민체육진흥기금, 원자력기금(연구개발 계정), 복권기금, 방송통신발전기금, 정보통신진흥기금, 언론진흥기금
양호 (18개)	연금성	산업재해보상보험및예방기금
	금융성	기술보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 무역보험기금
	사업성	주택도시기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 수산발전기금, 전력산업기반기금, 농지관리기금, 과학기술진흥기금, 국유재산관리기금, 문화재보호기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금,
보통 (2개)	연금성	고용보험기금
	금융성	
	사업성	관광진흥개발기금
미흡 (0개)	연금성	
	금융성	
	사업성	
아주미흡 (0개)	연금성	
	금융성	
	사업성	

주: 국민연금 자산운용 평가제도를 개선함에 따라, 국민연금은 국내 기금과 다른 별도의 평가지침으로 평가

참고 4 기금 존치평가 결과 : 기금사업 적정성

기금명	사업명(세부사업)	'16년 예산 (백만원)	'17년 예산 (백만원)	평가 결과	평가 내용
관광진흥개발기금	공예관광산업육성	4,400	4,400	개선	- '한국관광콘텐츠 활성화' 사업이나 지자체사업과 차별화 필요
	한스타일 육성지원	5,903	5,314	개선	- 한식 관련 농식품부 사업이나 외래 관광객 유치 마케팅 사업과 차별화 필요
	크루즈관광사업활성화	807	767	통합	- '외래관광객 유치 마케팅 활성화 지원'에 통합하여 추진 가능
방송통신발전기금	사물인터넷활성화기반조성	40,992	24,190	통합	사물인터넷 기술 개발에 대한 지원이므로, 시너지 효과를 위해 통합
정보통신진흥기금	사물인터넷융합기술개발	12,000	27,561	통합	
원자력 기금 (연구개발)	원자력연구개발사업	144,889	135,288	개선	두 사업 간 연구개발 결과 및 성과활용 측면에서 차별성이 적으므로, 사업의 목표와 성과를 차별화하거나 통합하는 방안을 모색할 필요
전력산업기반기금	원자력핵심기술개발사업	73,568	68,625	개선	
국제교류기금	글로벌센터운영	2,464	3,932	개선	각 부처, 지자체, 민간 등에서 수행하는 문화 교류 사업과 유사 중복 가능하므로, 사업 조정 등을 통해 차별화할 필요
군인복지기금	복지시설 운영사업	254,630	275,575	개선	운영비 중 34%가 골프장 지출액으로 지출되므로, 군대 내 복지시설 혜택 대상을 넓힐 수 있는 사업 발굴 필요
	군간부전세대부	113,324	66,543	개선	주택시장 환경변화에 대응하여 전세금 무이자 용자 이외에 보증부 월세 임대에 대한 지원 등 지원방식을 다양화 필요
농산물가격안정기금	한식진흥및음식관광활성화	10,609	10,539	개선	민간기관에서 시행하는 사업과 차별성이 부족하므로, 이를 개선할 필요
	전통발효식품육성	7,720	13,732	개선	전통발효식품 육성을 통한 국산 농산물 소비촉진효과가 미흡. 국산 농산물 유통 활성화에 기여할 수 있도록 사업 개선 필요
	식품외식융합자금	100,146	120,280	개선	국산 농산물 유통 활성화라는 기금 목적에 기여할 수 있도록, 국내 농산물을 원료로 사용하는 제조·가공 기업의 용자 확대를 검토할 필요
농지관리기금	농지매입비축	148,597	180,000	개선	농지매입비축, 농특회계의 경영이양직접지불제 등을 통해 은퇴·고령 농업인에게 집중 지원되는 경향이 있으므로, 등 사업방식 개선
문화재보호기금	문화재연구소 운영(단위사업)	24,441	25,709	개선	경상비적 성격의 문화재연구소 운영 지원비로, 중장기적으로 재원이 부족한 등 기금보다는 일반회계로 지원하는 방안을 검토
언론진흥기금	뉴스미디어 진흥 (뉴스콘텐츠디지털화 5,360백만원, 뉴스콘텐츠 품질제고 630백만원)	10,003	10,486	개선	뉴스콘텐츠디지털화 사업은 대부분 인프라 구축 사업들로 지원비중이 높아, 인프라 구축이 진행됨에 따라 사업 규모를 조정할 필요
영화발전기금	영화제작지원	21,080	32,542	개선	창작지원이나 독립영화, 저예산영화에 대한 제작지원은 확대하면서, 공공성이 낮은 외국영상물로케이션 유치 홍보 지원 등은 지원규모를 조정할 필요

### 참고 5 기금 존치평가 결과 : 재원구조 적정성

#### ■ (재원의 적정성) 15개 기금에 대해 개선 권고

\* (평가기준) 기금사업을 ① 당해 연도에 자체수입으로 수행 가능하고, ② 3년 동안 대외재원 의존없이 수행가능한지 여부를 평가

① 전체 수입 중 자체수입 비중이 낮아 중장기적으로 사업수행이 어려울 것으로 예상되는 기금 : 4개

– 자체수입 확보, 사업축소, 차관방식 개선 등을 권고

\* 남북협력기금, 대외경제협력기금, 문화재보호기금, 언론진흥기금

② 자산규모가 사업 지출 소요에 비해 과다한 기금 : 10개

– 부담금 효율 조정, 공자기금 예탁 등을 권고

\* 국제교류기금, 수산발전기금, 원자력 기금(연구개발 계정), 전력산업기반기금, 주택도시기금, 군인복지기금, 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 보훈기금, 영화발전기금

③ 기금 자산 대비 용자사업 규모가 과다한 기금 : 4개

– 향후 기금 지출수요 등을 검토해서 필요 시 이차보전으로의 전환 등을 통해 재원을 적극적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요

\* 농산물가격안정기금, 농지관리기금, 관광진흥개발기금, 수산발전기금

# 재정포럼

2017년 6월호 통권 제252호

- 발행처 / 한국조세재정연구원
- 발행인 / 박형수 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장 / 홍범교 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김재진 (한국조세재정연구원 선임연구위원)  
박명호 (한국조세재정연구원 선임연구위원)  
원종학 (한국조세재정연구원 선임연구위원)  
최성은 (한국조세재정연구원 연구위원)  
강성훈 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
이동규 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
한종석 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)  
신지원 (한국조세재정연구원 전문원)

## ■ 월간 재정포럼

2017년 6월 15일 발행 / 제21권 제6호(통권 제252호)  
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007  
발행처 / 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044) 414-2130~2 E-mail: pub@kipf.re.kr  
Homepage: <http://www.kipf.re.kr>

## ■ 값 3,000원

- 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

■ 편집디자인 / 상일인쇄(주) TEL: (02) 2269-6770

■ 인쇄 / 상일인쇄(주) TEL: (02) 2269-6770

## 『재정포럼』 정기구독 신청 안내

### ■ 정기구독회원이 되시면

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.  
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독 시 두 달치의 책값이 절약됩니다.

### ■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하셔서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL: (044) 414-2114
- FAX: (044) 414-2509
- E-mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336  
한국조세재정연구원 지식정보팀

### ■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.  
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

### ■ 구독료 납부방법

- 지로이용: 본원 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
- 온라인 입금: 우리은행 가락중앙지점
  - 계좌번호: 441-05-000011
  - 예금주: 한국조세재정연구원