

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

34

제13권 제2호
2024년 6월

- 분야별 재정지출의 거시경제적 효과
김지운
- 복지 분야 의무지출과 재량지출의 관계에 관한 연구
신헌태·윤주철
- 가상자산소득 관련 세법상 과세 쟁점:
가상자산거래소에 대한 최초 과세처분 사례를 중심으로
정연대·김완용·천태영



국회예산정책처
National Assembly Budget Office

제13권 제2호 2024년 6월

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

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

편집위원회

위원장	최병호	부산대 경제학부 교수
위원	김영록	강원대 행정학과 교수
	김병조	서울대 행정대학원 부교수
	김봉환	서울대 행정대학원 교수
	류덕현	중앙대 경제학부 교수
	류철	KDI 국제정책대학원 교수
	박훈	서울시립대 세무학과 교수
	신석하	숙명여대 경제학과 교수
	오영민	동국대 행정학과 교수
	오종현	한국조세재정연구원 연구위원
	유승원	경찰대 행정학과 교수
	이동규	동아대 재난관리학과 교수
	이은미	국민대 교양대학 조교수
	임상수	조선대 경제학과 교수
	전승훈	대구대 경제금융학부 교수
	정종필	행정안전부 지방자치인재개발원 교수
	최영준	연세대 행정학과 교수

편집간사 심혜정 국회예산정책처 조세분석심의관

실무간사 채효정 국회예산정책처 기획예산담당관실 주무관

「예산정책연구」는 한국연구재단의 등재 학술지입니다.

이 학술지에 수록된 논문은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여
보실 수 있습니다.

예산정책연구

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

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

제13권 제2호 2024년 6월



차례

- 1 분야별 재정지출의 거시경제적 효과
김지운
- 31 복지 분야 의무지출과 재량지출의 관계에 관한 연구
신헌태·윤주철
- 71 가상자산소득 관련 세법상 과세 쟁점:
가상자산거래소에 대한 최초 과세처분 사례를 중심으로
정연대·김완용·천태영

분야별 재정지출의 거시경제적 효과*

김지운**

국문초록

본 연구는 1995~2019년에 대해 22개 OECD 국가로 구성된 불균형패널 자료를 구축하여, 10대 분야별 재정지출 비중 변화가 생산, 고용, 생산성 등 주요 거시경제 변수에 미친 영향을 실증분석하였다. 실증분석 결과, 생산 측면에서는 보건 분야 재정지출 비중이 1%p 늘어날 때 실질GDP가 1.5% 증가하고 사회보호 분야의 재정지출이 1%p 증가할 때 실질GDP는 2.1% 감소하였다. 고용 측면에서는 일반공공행정, 공공질서·안전, 경제업무 분야의 재정지출 비중이 1%p 증가할 때 고용률은 0.64%p, 2.53%p, 0.14%p 감소하는 것으로 나타났다. 생산성 측면에서는 경제업무와 보건 분야의 재정지출 비중이 1%p 증가할 때 노동생산성(실질GDP/취업자 수)은 각각 0.2%, 2.0% 증가하였다.

□ 주제어: 분야별 재정지출, 거시경제적 효과, 생산, 고용, 생산성

투고일: 2024. 05. 13. 수정일: 2024. 6. 5. 게재확정일: 2024. 6. 11.

* 본 논문은 한국조세재정연구원(KIPF)의 연구보고서 21-03, 「적극적 재정운용을 위한 지출구조조정 체계 구축에 관한 연구」의 제4장인 “분야 간 상위 재원배분방향 결정을 위한 방법론 검토”의 일부분을 수정·보완하여 학술논문 형태로 재구성한 것이다. 이 논문은 2023학년도 홍익대학교 학술연구진흥비에 의하여 지원되었다.

** 홍익대학교 경제학부 조교수 (jwkim@hongik.ac.kr)

I. 서론

2010년대 후반부터 이루어진 지속적인 재정확장 기조에 따라 재정지출 규모가 추세적으로 확대되고 있다. 2021~2025년 국가재정운용계획에 따르면 2021~2025년 기간 중 재정수입은 연평균 4.7% 증가할 전망이다 반면, 재정지출은 연평균 5.5% 증가할 것으로 나타났다. 재정지출이 경제성장, 고용 확대 등 거시경제에 미치는 긍정적 효과가 충분한 경우 재정지출은 장기적으로 재정건전성에 오히려 도움이 될 수도 있다. 그러나 재정지출의 거시경제적 효과가 낮은 분야에서의 지속적인 재정지출은 장기적으로 재정건전성을 악화시킬 것이다.

본 연구는 재정지출의 효과성 제고 및 지출효율화를 위한 정책 방향을 모색하기 위해 분야별 재정지출 비중 변화가 주요 거시경제 변수에 미친 영향을 분석한다. 구체적으로 OECD 국가 패널자료를 활용하여 UN에서 제정한 정부기능 분류(Classification of the Functions of Government, COFOG)에 따른 10대 재정지출 분야 비중의 변화 추이를 파악하고, 분야별 재정지출 비중 변화가 생산, 고용, 생산성 등 거시경제 변수에 미친 영향을 실증분석한다.

OECD에서는 재정지출을 크게 일반공공행정(general public services), 국방(defense), 공공질서·안전(public order and safety), 경제업무(economic affairs), 환경보호(environmental protection), 주택·지역개발(housing and community amenities), 보건(health), 오락·문화·종교(recreation), 교육(education), 사회보호(social protection)의 10개 분야로 구분하고 있다. 본 연구에서는 GDP 대비 10대 분야의 재정지출 비중 변화가 생산, 고용, 생산성 등 주요 거시경제 변수에 미치는 영향을 분석하고, 이를 바탕으로 한국에서 재정지출의 효율적인 배분을 위한 정책적 시사점을 제시하는 것을 목표로 한다.

본 연구의 제II장에서는 분야별 재정지출 비중을 다룬 주요 국내 선행연구를 소개한다. 제III장에서는 분석 자료 및 분석 방법을 설명하고, 제IV장에서는 분야별 재정지출 비중 변화가 주요 거시경제 변수에 미친 영향에 대한 실증분석 결과를 제시한다. 마지막으로 제V장에서는 연구 결과를 요약하고 재정지출의 효과성 제고를 위한 정책적 시사점을 제시한다.

II. 선행연구

본 장에서는 분야별 재정지출 비중을 다룬 국내 선행연구를 소개한다.¹⁾ 국내 선행연구들은 대부분 OECD 국가 패널자료를 활용하여 분야별 재정지출 비중을 국제비교하거나 분야별 재정지출 비중 변화의 결정요인에 대한 분석을 수행하였다. 세부 분야별 재정지출의 경제적 영향을 분석한 국내 선행연구는 있으나, 본 연구에서 사용하는 COFOG 기준의 분야별 재정지출 비중 변화가 주요 거시경제 변수에 미치는 영향에 대한 분석은 찾기 어렵다.²⁾

고영선 외(2004)에서는 IMF의 Government Finance Statistics(GFS) 자료를 활용하여 개발도상국을 포함하여 전 세계 국가를 대상으로 분야별 재정지출 비중을 국제비교하였다. 중앙정부 통계를 사용한 분석을 수행한 결과, 한국은 다른 나라들과 비교하여 경제업무 및 교육 분야의 지출 비중이 높은 반면 사회보호 분야의 지출 비중은 전 세계 국가의 평균 수준으로 나타났다. 박형수(2005)에서는 COFOG 기준으로 분류된 OECD의 분야별 재정지출 자료를 활용하여 국제비교를 수행하였다. 1970년 이후 한국의 분야별 재정지출 비중 변화를 살펴본 결과, 국방 분야의 지출은 하락하고 있는 반면 보건, 사회보호 분야의 지출은 상승하고 있는 것으로 나타났다. 고영선 외(2004)에서 나타난 결과와 유사하게, 2002년 기준으로 한국은 OECD 국가와 비교하여 경제업무 및 국방 분야의 지출 비중이 상대적으로 높았으며, 사회보호 분야의 지출 비중은 매우 낮게 나타났다.

전승훈(2006)에서는 COFOG 기준으로 분류된 OECD의 분야별 재정지출 자료와 재정지출국제비교지수(International Expenditure Comparison Index, IEC지수)를 활용하여 국가 간 경제·사회여건의 차이를 반영하는 방식으로 분야별 재정지출 비중을 국제비교하였다. 분석 결과, 2001~2002년 기준 한국은 OECD 국가에 비교하여 경제업무, 일반공공행정, 환경보호, 보건, 오락·문화·종교, 교육 분야의 지출 비중이 높게 나타났다. 한편 공공질서·안전, 주택·지역개발, 사회보호 분야 재정지출 비중은 OECD 국가보다 낮게 나타났다. 이러한 분석 결과는 분야별 재정지출 비중 변화를 단

1) 분야별 재정지출 비중의 결정요인에 대한 다양한 해외 선행연구 결과는 Sanz and Velazquez(2002) 및 전승훈·박승준(2013)에 자세히 소개되어 있다.

2) 분야별 재정지출 비중의 경제적 효과에 대한 국내의 선행연구는 전승훈·박승준(2013)에 자세히 소개되어 있다.

순 국제비교한 기존 연구 결과와 달라 분야별 재정지출 비중을 국제비교할 때 국가 간 경제·사회여건의 차이를 명시적으로 반영할 필요성이 있음을 시사한다.

최준욱 외(2005)에서는 COFOG 기준으로 분류된 OECD의 분야별 재정지출 자료를 활용하여 1970~2002년 기간의 분야별 재정지출 비중 변화의 결정요인을 실증분석하였다. 한국을 포함하여 회귀분석을 하는 경우와 한국을 제외하고 회귀분석을 하는 경우 결과에 큰 차이가 나타났으며, 이는 한국의 분야별 재정지출 비중이 다른 OECD 회원국과 차이가 크게 때문이라고 해석하였다. 시스템 회귀분석 결과에 따르면 복지 및 교육 분야 지출 비중은 인구구조 변화에 큰 영향을 받는 것으로 확인되었다. 한편 전승훈·박승준(2013)에서는 OECD 국가 패널자료를 활용하여 분야별 재정지출 비중 변화의 결정 요인을 살펴보았다. 실증분석 결과, 경제업무 분야의 지출 비중은 주택·지역개발 분야 지출 비중과 역의 관계가 있는 것으로 나타났다. 주택·지역개발 분야 재정지출은 넓게 보아 사회개발 영역에 속하는 지출로 경제업무 분야 지출과 상충관계에 있기 때문에 이러한 역의 관계가 나타나는 것으로 해석되었다. 또한 1인당 GDP가 증가할 때 일반공공행정, 경제업무, 보건 분야의 지출 비중은 증가하지만, 사회보호 분야 지출 비중은 감소하는 것으로 나타났다. 인구구조 측면에서는 15세 미만 인구와 65세 이상 인구 비중이 증가할 때 보건 및 일반공공행정 분야 지출이 증가하는 것으로 나타났다.

재정지출의 세부 분야가 성장, 고용 등 거시경제 변수에 미치는 경제적 영향을 분석한 국내 선행연구는 일부 존재하나, 본 연구에서 사용하는 COFOG 기준의 재정지출 비중 변화가 거시경제 변수에 미치는 영향에 대한 분석은 많지 않다. 박승준·윤용중(2013)에서는 한국의 분야별 재정지출 비중 시계열 자료를 활용하여 VAR 분석을 수행하였다. 충격반응 분석 결과, 경제업무, 교육, 일반공공행정 및 공공질서·안전 분야의 지출 비중 확대가 2~3년 동안 실질GDP를 높이는 것으로 나타났으며, 사회개발(환경, 보건, 오락·문화·종교, 주택·지역개발, 사회보호) 및 국방 분야 지출 비중 확대는 실질GDP를 낮추는 것으로 나타났다.

본 연구는 자료 및 분석방식 측면에서 관련 국내 선행연구와 차별화된다. 구체적으로 본 연구에서는 비교적 최근 자료인 1995~2019년 기간의 OECD 분야별 재정지출 자료와 고정효과패널모형을 활용하여 분야별 재정지출 비중 변화가 생산, 고용, 생산성 등 주요 거시경제 변수에 미치는 영향을 분석한다는 점에서 국내 선행연구 대비 추가적인 기여가 있다.

Ⅲ. 분석 자료 및 분석 방법

1. 분석 자료

가. 분야별 재정지출

본 연구의 실증분석에서 핵심이 되는 설명변수는 분야별 재정지출 비중이다. 분야별 재정지출 비중은 명목GDP에서 분야별 명목 재정지출이 차지하는 비중(%)으로 정의하였다. 본 연구에서의 분야별 재정지출은 UN에서 제정한 정부기능 분류(COFOG)에 따른 10개 분야의 재정지출을 의미한다. COFOG 기준으로 재정지출은 일반공공행정, 국방, 공공질서·안전, 경제업무, 환경보호, 주택·지역개발, 보건, 오락·문화·종교, 교육, 사회보호의 10개 분야로 구분된다.

OECD 국가에 대한 10대 재정지출 자료는 OECD Statistics의 Government expenditure by function(COFOG)에 제공되어 있다.³⁾ 2021년 기준 38개의 OECD 회원국 중 캐나다, 멕시코, 뉴질랜드, 튀르키예를 제외한 34개 국가에 대해 분야별 재정지출 자료가 존재한다. 본 연구에서는 분야별 재정지출 자료 및 자본량 자료가 존재하는 22개 국가를 대상으로 불균형 패널자료를 구축하여 실증분석을 수행한다. 국가별로 분야별 재정지출 자료의 제공 기간이 다르지만, 27개 국가에서 1995~2019년에 대해 해당 자료를 제공하고 있어 본 연구에서는 1995~2019년 자료를 활용하여 분석하였다. [표 1]은 38개 국가에 대한 분야별 재정지출 자료의 제공 기간을 보여준다. 캐나다, 멕시코, 뉴질랜드, 튀르키예는 해당 자료가 존재하지 않으며, 호주, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 아이슬란드, 일본, 한국의 경우에는 자료의 시작 시점이 1995년 이후이거나 자료의 종료 시점이 2019년 이전으로 나타났다.

3) 분야별 재정지출 자료는 IMF에서 제공하는 Government Finance Statistics(GFS) 자료를 활용할 수도 있으나, 본 연구에서는 다음의 이유로 대부분의 선행연구에서처럼 OECD 자료를 활용하고 있다. 전승훈·박승준(2013)에 따르면, IMF에서 제공하는 GFS 자료는 개발도상국을 포함하여 더 많은 국가에 대한 분야별 재정지출 자료를 포함하고 있는 장점이 있으나 중앙정부와 지방정부 간의 내부거래를 보정하지 않아 일반정부 기준 분석에 사용하기에는 적절하지 않다. 한편 OECD 자료는 중앙정부와 지방정부 간의 내부거래를 차감한 순계기준으로 재정지출을 합산한 일반정부 기준의 자료이다.

[표 1] OECD 국가의 분야별 재정지출 자료 제공 기간

순번	국가	제공 기간	순번	국가	제공기간
1	호주	1998~2019	20	일본	2005~2019
2	오스트리아	1995~2019	21	한국	1970~2018
3	벨기에	1995~2019	22	라트비아	1995~2019
4	캐나다	자료 없음	23	리투아니아	1995~2019
5	칠레	2013~2019	24	룩셈부르크	1995~2020
6	콜롬비아	2009~2019	25	멕시코	자료 없음
7	코스타리카	2012~2017	26	네덜란드	1995~2019
8	체코	1995~2019	27	뉴질랜드	자료 없음
9	덴마크	1995~2019	28	노르웨이	1995~2019
10	에스토니아	1995~2019	29	폴란드	1995~2019
11	핀란드	1990~2019	30	포르투갈	1995~2019
12	프랑스	1995~2019	31	슬로바키아	1995~2019
13	독일	1995~2019	32	슬로베니아	1995~2019
14	그리스	1995~2019	33	스페인	1995~2019
15	헝가리	1995~2019	34	스웨덴	1995~2019
16	아이슬란드	1998~2019	35	스위스	1995~2019
17	아일랜드	1995~2019	36	튀르키예	자료 없음
18	이스라엘	1995~2019	37	영국	1995~2019
19	이탈리아	1995~2019	38	미국	1970~2020

자료: OECD, OECD Statistics, "Government expenditure by function(COFOG)"

분야별 명목 재정지출 자료를 명목GDP로 나누어 분야별 재정지출 비중(%)을 계산하였으며, [표 2]는 34개 국가에 대한 분야별 재정지출 비중의 기간 평균을 나타낸다. 호주, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 아이슬란드, 일본, 한국의 경우는 1995~2019년 기간 사이에 자료가 존재하는 기간의 평균을 나타낸다. 미국의 환경보호 분야 재정지출 비중이 0%로 나타나는데, 전승훈·박승준(2013)에 따르면, 미국에서는 환경보호 지출을 주택·지역개발 분야에 포함하여 분류하고 있기 때문이다. 한국의 GDP 대비 전체 재정지출 비중은 27.8%로 나타나 OECD 국가 평균인 42.7%보다 14.9%p 낮게 나타났다. 이는 34개 비교 국가 중 33위 해당하는 수치로 OECD 국가의 최하위권에 속한다고 볼 수 있다.

[표 2] OECD 국가의 GDP 대비 분야별 재정지출 비중의 평균

(단위: %)

순번	국가	일반 공공 행정	국방	공공 질서 안전	경제 업무	환경 보호	주택 지역 개발	보건	오락 문화 종교	교육	사회 보호	전체 정부 지출
1	호주	4.3	2.0	1.8	4.8	0.8	0.6	6.7	0.9	5.8	10.1	37.9
2	오스트리아	7.6	0.7	1.4	6.0	0.5	0.5	7.5	1.3	5.1	20.8	51.5
3	벨기에	9.6	1.1	1.7	6.0	1.0	0.4	7.1	1.2	5.9	18.2	52.1
4	칠레	2.8	1.1	2.0	2.5	0.2	0.9	4.0	0.3	5.0	6.2	25.0
5	콜롬비아	4.7	1.5	2.1	3.3	0.5	0.5	4.7	0.6	4.5	8.4	30.9
6	코스타리카	3.4	0.0	2.5	2.9	0.4	0.8	6.2	0.2	7.4	8.1	31.9
7	체코	4.4	1.2	1.9	7.5	1.0	1.0	7.2	1.4	4.6	12.5	42.7
8	덴마크	7.9	1.4	1.0	3.5	0.5	0.4	7.7	1.7	6.6	23.3	53.8
9	에스토니아	3.6	1.6	2.3	4.6	0.6	0.4	4.8	2.1	6.3	11.5	37.9
10	핀란드	7.8	1.5	1.3	5.0	0.3	0.4	6.7	1.2	6.2	22.3	52.7
11	프랑스	7.2	1.9	1.5	5.1	0.9	1.1	7.6	1.3	5.5	22.5	54.7
12	독일	6.5	1.1	1.6	4.1	0.6	0.7	6.7	1.1	4.2	20.0	46.6
13	그리스	11.3	2.6	1.6	5.6	0.8	0.3	5.7	0.6	4.0	16.5	49.1
14	헝가리	10.0	1.1	2.0	6.7	0.7	0.8	5.1	1.9	5.3	15.6	49.2
15	아이슬란드	10.4	0.0	1.4	6.5	0.6	0.4	7.6	3.3	7.2	9.4	46.9
16	아일랜드	4.6	0.4	1.5	4.5	0.7	1.0	5.9	0.6	4.3	12.7	36.3
17	이스라엘	7.8	7.0	1.6	2.9	0.6	0.2	5.1	1.5	7.0	11.1	44.9
18	이탈리아	10.1	1.2	1.9	4.1	0.8	0.6	6.5	0.7	4.3	18.6	48.8
19	일본	4.2	0.9	1.2	3.8	1.2	0.7	7.1	0.4	3.5	15.3	38.3
20	한국	4.0	2.4	1.1	5.6	0.8	1.1	3.0	0.7	4.4	4.7	27.8
21	라트비아	4.3	1.2	2.2	5.9	0.5	1.1	3.8	1.4	5.8	11.7	37.8
22	리투아니아	5.1	1.3	1.8	4.6	0.5	0.4	5.5	1.0	5.5	11.7	37.3
23	룩셈부르크	5.2	0.4	1.0	5.5	0.8	0.7	5.0	1.2	4.6	16.7	41.0
24	네덜란드	6.1	1.3	1.7	4.5	1.5	0.7	6.4	1.3	5.1	16.0	44.7
25	노르웨이	5.1	1.8	1.0	5.0	0.8	0.6	7.5	1.5	5.4	17.5	46.3
26	폴란드	6.0	1.7	2.2	4.7	0.6	1.0	4.3	1.1	5.6	17.0	44.2
27	포르투갈	7.5	1.3	1.8	4.9	0.6	0.7	6.6	1.1	5.8	15.4	45.8
28	슬로바키아	5.9	1.1	2.8	6.2	1.0	0.7	6.5	1.1	3.9	14.4	43.5
29	슬로베니아	6.1	1.2	1.7	5.4	0.7	0.6	6.6	1.5	6.1	17.8	47.6
30	스페인	6.2	1.0	1.9	5.0	0.9	0.8	5.8	1.3	4.1	14.9	42.0
31	스웨덴	8.3	1.7	1.3	4.2	0.4	0.8	6.5	1.4	6.7	21.3	52.6
32	스위스	4.6	1.0	1.5	4.0	0.7	0.2	1.8	1.0	5.2	12.9	32.9
33	영국	4.5	2.2	2.0	2.8	0.7	0.9	6.4	0.8	5.2	14.9	40.4
34	미국	6.2	3.7	2.1	3.6	0.0	0.7	7.8	0.3	6.2	7.4	37.9
OECD 평균		6.3	1.5	1.7	4.7	0.7	0.7	6.0	1.2	5.4	14.6	42.7

자료: OECD, OECD Statistics, "Government expenditure by function(COFOG)," 1995-2019

분야별 재정지출 비중의 평균을 단순비교하면, 한국에서는 OECD 회원국에 비교하여 국방(2.4%), 경제업무(5.6%), 환경보호(0.8%), 주택·지역개발(1.1%) 분야의 재정지출 비중은 상대적으로 높게 나타났다. 한편 한국에서는 OECD 회원국에 비교하여 일반공공행정(4.0%), 공공질서·안전(1.1%), 보건(3.0%), 오락·문화·종교(0.7%), 교육(4.4%), 사회보호(4.7%) 분야의 재정지출 비중은 상대적으로 낮게 나타났다. 1995~2019년 기간 동안 한국에서 경제업무 분야의 지출 비중이 높게 나타나며, 사회보호 분야의 재정지출 비중이 매우 낮게 나타나는 점은 고영선 외(2004)와 박형수(2005)에서 2000년도 초반 또는 그 이전 자료를 사용해서 분석한 결과와 유사하다. 2000년 이후 최근 20년 동안 한국에서는 여전히 경제업무 분야의 재정지출 비중이 상대적으로 높고 사회보호 분야의 재정지출 비중이 상대적으로 낮게 유지되고 있음을 시사한다.

[표 3]은 34개 국가에 대한 분야별 재정지출 비중의 증가폭을 나타낸다. 1995~2019년 기간의 자료가 모두 존재하는 27개 국가에 대해서는 1995~2019년의 재정지출 비중 증가폭을 계산하였으며, 호주, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 아이슬란드, 일본, 한국의 경우는 [표 1]에 나타난 기간의 재정지출 비중 증가폭을 계산하였다. 한국의 GDP 대비 전체 재정지출 비중은 10.2%p 증가하여 OECD 국가 평균인 -3.0%보다 높게 나타났으며, 비교 대상인 34개 OECD 국가 중 가장 높은 증가폭을 기록하였다. 지난 20여 년간 한국의 재정지출 비중은 매우 빠르게 증가하였지만, 2017년 기준 한국의 GDP 대비 재정지출 비중(30.3%)이 여전히 OECD 국가의 최하위권(34개 국가 중 32위)에 머물러 있다.

OECD 국가에서는 평균적으로 보건 분야 재정지출 비중(1.2%p)이 가장 크게 늘었으며, 일반공공행정 분야 재정지출 비중(-2.6%p)이 비교적 큰 폭으로 줄어들었다. 한편 한국은 보건(3.4%p), 사회보호(4.5%p) 분야 재정지출이 가장 크게 증가하였으며, 경제업무(-0.5%p) 분야의 지출 비중이 가장 크게 감소하였다. 이는 2000년도 초반 또는 그 이전 자료를 사용해서 분석한 고영선 외 (2004)와 박형수(2005)에서의 제언과 부합하게 지난 20여년간 한국에서는 경제 분야의 재정지출 비중을 줄이고 사회 분야의 재정지출 비중을 늘린 결과로 풀이된다.

[표 3] OECD 국가의 GDP 대비 분야별 재정지출 비중 증가폭

(단위: %p)

순 번	국 가	일반 공공 행정	국방	공공 질서 안전	경제 업무	환경 보호	주택 지역 개발	보건	오락 문화 종교	교육	사회 보호	전체 정부 지출
1	호주	-1.5	0.5	0.5	2.8	0.5	0.0	1.9	0.0	0.8	1.0	6.3
2	오스트리아	-3.6	-0.3	-0.2	-0.3	-0.8	-1.1	1.6	-0.2	-0.7	-1.7	-7.4
3	벨기에	-6.7	-0.7	0.2	2.0	0.5	0.0	1.6	0.5	0.4	1.6	-0.6
4	칠레	0.7	-0.2	0.1	-0.1	0.0	0.1	1.2	0.0	1.5	0.0	3.5
5	콜롬비아	0.1	-0.8	0.1	0.2	0.1	0.0	1.0	0.4	-0.2	0.6	1.5
6	코스타리카	0.8	0.0	0.2	0.2	0.0	-0.1	-0.4	0.0	0.5	0.6	1.9
7	체코	0.6	-0.8	0.0	-12.8	-0.3	-0.4	0.2	0.1	-0.4	1.6	-12.2
8	덴마크	-4.8	-0.6	0.0	-0.8	-0.1	-0.5	1.5	0.0	0.0	-3.6	-8.9
9	에스토니아	-0.6	0.9	-1.2	-1.2	0.1	0.0	0.5	0.0	-1.2	2.5	-0.2
10	핀란드	-0.5	-0.6	-0.2	-4.7	-0.1	-0.4	0.9	0.2	-1.3	-1.0	-7.8
11	프랑스	-2.8	-0.8	0.2	0.1	0.4	0.2	0.9	0.4	-0.5	2.4	0.5
12	독일	-1.8	-0.3	0.0	-7.8	-0.3	-0.3	1.2	0.0	0.2	-1.1	-10.3
13	그리스	-8.8	0.6	1.2	-1.1	1.0	-0.1	0.3	0.4	0.3	7.7	1.5
14	헝가리	-4.5	0.0	0.4	0.3	-0.3	0.2	-1.2	1.2	-0.8	-5.0	-9.7
15	아이슬란드	0.2	0.1	0.0	-1.7	-0.1	0.2	0.4	0.2	0.0	3.2	2.5
16	아일랜드	-4.8	-0.6	-0.9	-1.5	-0.2	-0.3	-0.7	0.0	-2.5	-4.8	-16.4
17	이스라엘	-10.6	-3.1	0.2	-1.5	-0.1	0.1	0.3	-0.3	-0.6	0.2	-15.4
18	이탈리아	-7.7	0.0	-0.1	-0.3	0.3	-0.2	1.7	0.1	-0.5	3.6	-3.1
19	일본	-0.7	0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	1.6	0.1	-0.1	3.1	3.7
20	한국	1.2	0.1	0.2	-0.5	0.1	-0.1	3.4	0.5	0.8	4.5	10.2
21	라트비아	-0.5	0.9	-0.4	0.9	0.3	0.3	1.1	0.4	-0.1	0.0	2.8
22	리투아니아	-0.8	0.4	-0.4	-3.2	0.2	-0.1	2.1	0.3	-0.6	2.2	0.0
23	룩셈부르크	0.4	-0.2	0.4	-0.8	-0.1	-0.5	0.2	0.1	0.2	1.8	1.5
24	네덜란드	-5.0	-0.6	0.4	-0.8	-0.2	-5.1	3.0	0.0	-0.2	-3.3	-11.9
25	노르웨이	-1.3	-0.6	0.2	-0.5	0.0	0.0	1.6	0.3	-0.6	1.7	0.8
26	폴란드	-6.0	-0.8	0.1	1.4	-0.1	-1.2	2.9	0.7	-0.9	-2.3	-6.1
27	포르투갈	-2.7	-0.9	0.1	-1.2	0.1	-0.2	1.1	-0.2	-1.1	4.9	-0.2
28	슬로바키아	-0.6	-0.4	-1.7	-4.7	-0.8	-0.7	3.6	-0.3	0.7	-0.7	-5.7
29	슬로베니아	-6.0	-0.1	0.0	-1.7	-0.1	-0.2	0.0	0.1	-0.8	-0.9	-9.8
30	스페인	-2.6	-0.5	-0.1	-1.8	0.1	-0.6	0.8	-0.2	-0.3	3.1	-2.0
31	스웨덴	-4.0	-1.1	-0.1	-1.1	0.1	-1.8	1.0	-0.7	0.0	-6.3	-14.0
32	스위스	-1.0	-0.7	0.1	-0.4	-0.2	0.1	0.5	-0.1	0.2	0.8	-0.6
33	영국	-1.0	-0.8	-0.1	1.2	0.1	-0.1	2.6	-0.2	0.4	-0.1	2.1
34	미국	-2.0	-0.4	0.0	-0.1	0.0	-0.2	2.8	0.0	0.0	0.3	0.3
OECD 평균		-2.6	-0.4	0.0	-1.2	0.0	-0.4	1.2	0.1	-0.2	0.5	-3.0

자료: OECD, OECD Statistics, "Government expenditure by function(COFOG)," 1995-2019

나. 주요 거시경제 변수

본 연구에서 다루는 주요 거시경제 변수는 생산, 고용, 생산성과 관련된 변수이다. 생산과 관련된 변수는 실질GDP 자료를 사용하여 계산한다. 실증분석에서 로그변환 실질GDP를 피설명변수로 사용하여 실질GDP의 증가율, 즉 경제성장률과 관련된 분석을 수행하게 된다. 고용과 관련된 변수로는 15세 이상 고용률(취업자 수/15세 이상 인구)을 사용한다. 생산성과 관련된 변수로는 총요소생산성(total factor productivity)과 노동생산성을 사용한다. 총요소생산성은 OECD Statistics에서 제공하는 Multifactor productivity(MFP)를 사용하였으며, 이는 솔로우 잔차(Solow residual)에 해당하는 변수이다. MFP를 제공하고 있는 국가가 제한적이므로 대안으로 실질GDP를 취업자 수로 나눈 노동생산성(노동생산성 1)과 실질GDP를 총근로시간으로 나눈 노동생산성(노동생산성 2)을 사용한다.

다. 기타 변수

본 연구에서 주요 거시경제 변수는 실증분석에서의 피설명변수로 사용되며, 분야별 재정지출 비중은 주요 설명변수로 사용된다. 주요 거시경제 변수별 실증분석에서 분야별 재정지출 비중 이외에 거시경제 변수에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 경제규모와 관계된 실질GDP, 인구 수, 자본량, 경제의 특성과 관련된 무역개방도, 인구구조와 관련된 15~64세 인구비중, 65세 인구비중 등을 사용한다. 무역개방도는 GDP에서 수출과 수입의 합이 차지하는 비중을 나타낸다. 거시경제 변수별로 실증분석에 추가로 활용되는 설명변수의 종류는 소폭 달라지며 이와 관련된 내용은 실증분석 모형을 설명하는 부분에서 자세히 소개될 것이다.

2. 분석 방법

본 연구에서는 OECD 국가 패널자료에 대해 패널고정효과모형을 사용하여 분야별 재정지출 비중 변화가 생산, 고용, 생산성 등의 주요 거시경제 변수에 미치는 영향을 추정한다. 구체적인 추정식은 식 (1)과 같다.

$$y_{i,t} = \alpha_i + \sum_{j=1}^{10} \beta_j G_{i,j,t} + \sum_{k=1}^{n_x} \gamma_k X_{i,k,t} + \theta_t + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

$y_{i,t}$ 는 주요 거시경제 변수를 나타내며, 생산, 고용, 생산성으로 구분된다. 생산에 대한 실증분석에서는 로그변환 실질GDP를 사용한다. 고용에 대한 실증분석에서는 15세 이상 고용률(%)을 사용한다. 한편 생산성에 대한 실증분석에서는 로그변환된 총요소생산성(MFP), 로그변환 노동생산성 1(실질GDP/취업자 수), 로그변환 노동생산성 2(실질GDP/총근로시간)를 사용한다. $G_{i,j,t}$ 는 GDP 대비 분야별 재정지출 비중(%)을 나타내며, $G_{i,1,t} \sim G_{i,10,t}$ 는 각각 일반공공행정, 국방, 공공질서·안전, 경제업무, 환경보호, 주택·지역개발, 보건, 오락·문화·종교, 교육, 사회보호 분야의 재정지출 비중을 의미한다.

$X_{i,k,t}$ 는 분야별 재정지출 비중 이외에 각 거시경제 변수에 영향을 미치는 설명변수를 나타낸다. 고려하는 거시경제 변수에 따라 $X_{i,k,t}$ 를 구성하는 변수들은 달라진다. 생산에 대한 실증분석에서는 로그변환 자본량의 1차 시차변수, 로그변환 취업자 수의 1차 시차변수,⁴⁾ 무역개방도, 로그변환 인구 수, 15~64세 인구비중, 65세 이상 인구비중을 설명변수에 포함하였다. 취업자 수와 자본량에 있어서 해당 기 변수 대신 1차 시차변수를 설명변수로 포함시킨 것은, 피설명변수인 실질GDP의 변화가 역으로 설명변수인 노동 및 자본 수요에 미치는 이론적인 영향을 감안하였기 때문이다. 고용에 대한 실증분석에서는 로그변환 실질GDP의 1차 시차변수, 로그변환 자본량의 1차 시차변수, 무역개방도, 로그변환 인구 수, 15~64세 인구비중, 65세 이상 인구비중을 설명변수에 포함시켰다. 실질GDP와 자본량의 해당 기 변수 대신 1차 시차변수를 포함시킨 이유는 고용이 생산(실질GDP) 및 자본량 결정에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

생산성에 대한 실증분석에서는 공통적으로 로그변환 실질GDP의 1차 시차변수, 로

4) 경기 변동 측면에서 취업자 수(고용)는 실질GDP보다 대체로 1분기 정도 뒤늦게 움직이는 후행 변수인데, 본 연구에서는 연(年) 자료를 사용하기 때문에 같은 기에 실질GDP가 취업자 수에 영향을 미치게 된다. 이와 관련된 역의 인과관계에 따른 내생성 문제를 완화하기 위하여 본 연구에서는 해당 기의 취업자 수 대신 취업자 수의 1차 시차변수를 설명변수로 사용하였다. 취업자 수 시계열의 높은 지속성(persistence)을 고려할 때, 생산함수의 해석 측면에서 생산과 같은 기의 취업자 수를 사용하지 않고 취업자 수의 1차 시차변수를 대신 사용하는 데서 발생하는 오차는 크지 않을 것이라 판단된다.

그변환 자본량의 1차 시차변수, 무역개방도, 로그변환 인구 수, 15~64세 인구비중, 65세 이상 인구비중을 설명변수에 포함시켰다. 총요소생산성 또는 노동생산성이 생산(실질GDP) 및 자본량 결정에 미치는 영향을 감안하여 실질GDP와 자본량의 해당 기 변수 대신 1차 시차변수를 사용하였다. 총요소생산성에 대한 실증분석에서는 총요소 생산성의 정의상 총요소생산성에 직접 영향을 줄 수 있는 로그변환된 취업자 수를 설명 변수에 추가하였으며, 총요소생산성이 취업자 수에 미칠 수 있는 영향을 고려하여 1차 시차변수를 사용하였다. 실질GDP를 취업자 수로 나눈 노동생산성 1에 대한 실증분석에서는 설명변수에 반영되어 있는 취업자 수 대신 노동생산성 1에 반영되지 않았지만 노동생산성 1에 직접 영향을 미칠 수 있는 로그변환 취업자 1인당 근로시간 변수의 1차 시차변수를 추가로 포함시켰다.

마지막으로 θ_t 는 연도더미(year dummy) 변수를, α_i 는 국가별 고정효과(fixed effect)를 나타낸다. $\epsilon_{i,t}$ 는 백색잡음(white noise)의 오차항이다. 모든 실증분석에 대해 거시경제 변수가 분야별 재정지출 비중에 영향을 주는 역의 인과관계 문제, 즉 잠재적 인 내생성 문제를 완화하기 위해 분야별 재정지출 비중의 1차 시차변수를 설명변수로 사용한 실증분석도 추가로 실시하였다.

본 연구에서는 각국의 자본량을 설명변수에 포함시키고 있다. 생산, 고용, 생산성 모두 각국의 자본량과 밀접한 연관이 있어 설명변수에 포함시켰다. 이러한 실증분석에서 자본량을 설명변수에 포함시키지 않는 경우에는 누락변수(omitted variable) 문제로 인해 내생성이 발생할 가능성이 높다. 자본량을 설명변수에 포함시킴에 따라 분야별 재정지출 비중 자료가 존재하는 34개 OECD 국가 중에서 자본량 자료가 존재하지 않는 12개 나라인 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 체코, 에스토니아, 헝가리, 아이슬란드, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아는 분석에서 제외하였다. 결과적으로 본 연구에서는 분야별 재정지출 비중 자료가 존재하지 않는 4개 나라와 자본량 자료가 존재하지 않는 12개 나라를 제외하고 총 22개 국가의 불균형 패널자료를 사용하여 패널고정효과모형으로 추정을 수행한다.⁵⁾

5) 불균형패널 자료를 사용하는 경우 균형패널 자료를 사용하는 경우보다 더 많은 변수와 표본 수를 확보할 수 있는 장점이 있다. 한편 불균형패널 자료에서의 표본탈락(attrition)이 임의적(random)으로 발생하지 않는 경우에는 내생성 문제가 발생할 수 있는 단점도 있다. 본 연구에서 발생하는 표본탈락에 특별한 규칙성이 발견되지 않는 것으로 보아 표본탈락으로 인한 내생성 문제는 제한적일 것으로 판단된다.

분야별 재정지출 변화가 생산, 고용, 생산성 등 거시경제 변수에 미치는 영향은 분석 시계(단기, 중기, 장기 등)에 따라 다르게 나타날 수 있으나, 본 연구에서는 1년 이내의 단기 효과에 중점을 두고 있다. 따라서 분야별 재정지출의 중장기적 거시경제 효과는 본 연구에서의 분석 결과와 다르게 나타날 수 있음을 유의할 필요가 있다.

본 연구에서는 VAR 방법으로 충격반응함수를 추정하는 통상적인 시계열 분석과 달리, 패널고정효과모형을 활용하여 분야별 재정지출 변화가 거시경제 변수에 미치는 영향을 분석하고 있다. OECD 국가 패널자료를 사용하여 패널고정효과모형 분석을 수행하는 경우 횡단면 및 시계열 측면의 정보를 모두 활용 가능하고, 표본 수가 충분히 확보되어 단순한 방법을 통해 안정적인 추정치를 얻을 수 있는 장점이 있다. 그러나 패널고정효과모형으로는 분야별 재정지출 변수와 거시경제 변수 사이에 발생하는 내생성 문제를 적절히 통제하기 어려운 한계가 있다. 따라서 본 연구에서 제시하는 패널고정효과모형 분석 결과는 분야별 재정지출 변수가 거시경제 변수에 미치는 인과적 효과이기보다는 두 변수 간 상관관계로 해석하는 것이 더 적절할 것이다.

분야별 재정지출이 거시경제 변수에 미치는 인과관계를 보다 엄밀하게 추정하기 위해서는 VAR 문헌에서 주로 활용되는 Cholesky 분해 방법(Fatas and Mihov 2009), 부호 제약 방법(Mountford and Uhlig 2009), 그리고 세율과 재정지출의 GDP에 대한 탄성치 추정을 기반으로 한 모수 식별 방법(Blanchard and Perotti 2002) 등과 같이 구조적 충격 식별을 통해 충격반응함수 분석을 수행하는 것이 더 적절할 것이다. 그러나 한국에서 분야별 재정지출에 대한 자료는 분기가 아닌 연간 자료만 존재하며, 자료의 시계열 역시 길지 않아 VAR 방법론을 적용하여 분석하기에는 일정 부분 한계가 있다고 판단된다.

IV. 분석 결과

1. 생산

[표 4] 재정지출 비중 변화에 대한 실증분석 결과: 실질GDP

종속변수: ln(실질GDP)		모형 1		모형 2(시차변수)		모형 1(한국 제외)	
설명변수		계수	P-value	계수	P-value	계수	P-value
분야별 재정지출 비중	일반공공행정	0.002	0.607	0.003	0.430	0.004	0.346
	국방	-0.009	0.666	-0.013	0.542	-0.004	0.858
	공공질서·안전	-0.007	0.866	0.007	0.868	0.000	0.998
	경제업무	-0.002	0.189	-0.001	0.448	-0.001	0.312
	환경보호	0.000	0.984	-0.003	0.906	-0.001	0.978
	주택·지역개발	-0.011	0.508	-0.003	0.691	-0.004	0.820
	보건	0.015***	0.008	0.016**	0.016	0.015***	0.007
	오락·문화·종교	0.026	0.411	0.012	0.680	0.014	0.606
	교육	0.011	0.450	0.007	0.548	0.001	0.938
	사회보호	-0.021***	0.000	-0.020***	0.000	-0.021***	0.000
ln(자본량) 1차 시차변수		0.395***	0.000	0.385***	0.002	0.287**	0.025
ln(취업자 수) 1차 시차변수		0.426***	0.001	0.399***	0.003	0.453***	0.001
무역개방도		0.000	0.514	0.000	0.861	0.000	0.701
ln(인구 수)		0.216	0.331	0.286	0.227	0.311	0.168
15~64세 인구비중		0.025***	0.003	0.025***	0.005	0.010	0.259
65세 이상 인구비중		0.029***	0.002	0.030***	0.001	0.012	0.202
연도더미		○		○		○	
국가 수		22		22		21	
표본 수		509		508		486	
결정계수 (R^2)	within	0.9664		0.9626		0.9656	
	between	0.0950		0.1039		0.1276	
	overall	0.0792		0.0781		0.0847	

주: 1. 모형 2는 분야별 재정지출 비중($G_1 \sim G_{10}$)의 시차변수를 설명변수로 사용한 모형임

2. ***은 1%, **는 5%, *는 10% 수준의 통계적 유의수준(significance level)을 나타냄

3. 강건 표준오차(robust standard error)를 사용함

자료: OECD, OECD Statistics, 1995-2019

[표 4]는 분야별 재정지출 비중 변화가 생산(실질GDP)에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다.⁶⁾ 기본모형인 모형 1과 분야별 재정지출 비중의 1차 시차변수를 사용한 모형 2의 결과 모두에서 보건 분야의 재정지출 비중을 높이는 경우 실질GDP가 늘어나는 것으로 나타났다. 구체적으로 모형 1의 결과에 따르면, 보건 분야 재정지출 비중이 1%p 늘어날 때, 실질GDP가 1.5% 증가하는 것으로 나타났다. 보건 분야 재정지출 비중 증가는 국민들의 건강상태 개선을 통한 노동생산성 증가로 이어져 실질GDP 개선에 기여하는 것으로 판단된다. 후술될 재정지출 비중 변화가 노동생산성에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과([표 7])에서 나타나듯이, 보건 분야 재정지출 증가가 노동생산성 증가로 이어지는 결과는 이러한 추론을 뒷받침해준다.

한편 사회보호 분야 지출은 실질GDP를 낮추는 것으로 나타났다. 구체적으로 모형 1의 결과에 따르면, 사회보호 분야 지출이 1%p 증가할 때 실질GDP는 2.1% 감소하는 것으로 추정되었다. 사회보호 분야 지출은 대체로 소득을 지원 및 보전하는 지출로 근로의욕을 낮출 가능성이 있다. 소득지원에 따른 노동공급 감소 중 일부는 도덕적 해이(moral hazard)에 따른 부정적인 영향일 수도 있다. 그러나 한국처럼 노후소득보장체계가 충분히 갖추어지지 않은 상태에서 고령층이 과다한 노동공급을 제공하고 있는 경우에는 사회보호 분야 지출로 인해 고령층의 노동공급이 감소할 수 있으며 이는 일부 긍정적인 현상으로도 해석할 여지가 있다.

실질GDP 변화가 분야별 재정지출 비중 변화에 영향을 미칠 가능성, 즉 역의 인과관계에 따른 내생성을 완화하기 위해 분야별 재정지출 비중 변화의 1차 시차변수를 사용한 분석(모형 2)도 수행하였다. 모형 2의 분석 결과가 모형 1의 결과와 대체로 유사하게 나타나 실질GDP와 관련된 실증분석에서는 역의 인과관계에 따른 내생성 문제는 크지 않은 것으로 판단된다.

한편 [표 2]에서 확인되듯이 한국은 OECD 국가들과 상당히 다른 재정지출 비중을 나타내고 있어 한국을 표본에서 제외하는 경우 실증분석 결과가 바뀔 가능성이 있다. 한국을 표본에서 제외하여 동일한 분석을 수행한 결과, 여전히 보건 분야 지출은 실질

6) 실질GDP, 고용률, 중요소생산성, 노동생산성 2에 대한 모형 1의 실증분석 결과에서 15~64세 인구비중과 65세 인구비중에 대한 추정치가 통계적으로 유의미하게 추정되나, 한국을 표본에서 제외하는 경우에는 추정치의 유의성이 사라지는 것으로 나타났다. 이러한 추정결과는 한국의 급격한 인구구조 변화가 이상점(outlier)으로 반영된 추정결과로 이와 관련하여 해석에 유의할 필요가 있다.

GDP를 높이고 사회보호 분야의 지출은 실질GDP를 낮추는 것으로 나타났으며 추정 계수의 크기도 크게 다르지 않았다. [표 4]에 나타난 일관된 실증분석 결과들을 바탕으로 판단할 때, 보건 분야 및 사회보호 분야의 재정지출이 실질GDP에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과는 상당히 강건한 것으로 판단된다.

2. 고용

[표 5]는 분야별 재정지출 비중 변화가 고용(고용률)에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다. 일반공공행정, 공공질서·안전, 경제업무 분야의 재정지출이 늘어날수록 고용률이 줄어드는 것으로 나타났다. 구체적으로 모형 1의 결과에 따르면 일반공공행정, 공공질서·안전, 경제업무 분야의 재정지출 비중이 1%p 증가할 때 경제 전체의 고용률은 0.64%p, 2.53%p, 0.14%p 감소하는 것으로 나타났으며, 이러한 결과는 분야별 재정지출 비중의 1차 시차변수를 사용한 모형 2에도 유사하게 나타났다. 한국을 표본에서 제외하여 동일한 분석을 수행한 결과도 거의 비슷하게 나타났다. [표 5]에 나타난 일관된 실증분석 결과들을 바탕으로 판단할 때, 일반공공행정, 공공질서·안전, 경제업무 분야의 재정지출이 고용률에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과는 상당히 강건한 것으로 판단된다.

이론적으로 재정지출 증가가 고용에 미치는 영향은 승수효과(multiplier effect)와 구축효과(crowding-out effect)로 구분하여 분석할 수 있다. 승수효과는 재정지출에 따른 경제 전반의 수요 증가로 노동수요가 늘어나는 효과를 나타내며, 구축효과는 한정된 경제 내 자원을 민간 대신 정부가 사용함에 따라 민간수요가 줄어들어 고용이 줄어드는 효과를 의미한다. 본 연구에서 일반공공행정, 공공질서·안전, 경제업무 분야의 재정지출 비중 증가가 고용률 감소로 이어진 것은 이들 분야에서는 승수효과보다 구축효과가 더 크게 나타났기 때문으로 추론된다. 이러한 분석 결과는 특정 정책목표 달성을 위해 일반공공행정, 공공질서·안전, 경제업무 분야의 재정지출 비중을 늘릴 때, 의도치 않게 고용이 줄어드는 부작용이 발생할 수 있음을 시사한다.

[표 5] 재정지출 비중 변화에 대한 실증분석 결과: 고용률

종속변수: 고용률		모형 1		모형 2(시차변수)		모형 1(한국 제외)	
설명변수		계수	P-value	계수	P-value	계수	P-value
분야별 재정지출 비중	일반공공행정	-0.636***	0.001	-0.617***	0.001	-0.665***	0.000
	국방	0.022	0.972	-0.130	0.801	-0.093	0.881
	공공질서·안전	-2.533**	0.043	-3.184**	0.034	-2.645*	0.082
	경제업무	-0.141**	0.016	-0.187***	0.001	-0.157**	0.015
	환경보호	1.489	0.161	1.480	0.144	1.491	0.161
	주택·지역개발	-0.529	0.562	-0.412	0.131	-0.474	0.604
	보건	-0.567	0.237	-0.745	0.123	-0.585	0.244
	오락·문화·종교	0.576	0.681	0.617	0.596	0.733	0.585
	교육	0.200	0.741	0.269	0.667	0.380	0.557
	사회보호	0.014	0.941	-0.070	0.722	0.034	0.855
ln(실질GDP) 1차 시차변수		-7.797	0.140	-5.387	0.268	-5.785	0.283
ln(자본량) 1차 시차변수		27.114***	0.000	25.096***	0.000	28.608***	0.000
무역개방도		-0.000	0.978	0.004	0.781	0.000	0.989
ln(인구 수)		-6.995	0.465	-9.626	0.313	-11.516	0.294
15~64세 인구비중		-0.759**	0.024	-0.789**	0.016	-0.478	0.213
65세 이상 인구비중		-0.663**	0.021	-0.661**	0.017	-0.325	0.329
연도더미		○		○		○	
국가 수		22		22		21	
표본 수		510		509		487	
결정계수 (R^2)	within	0.6731		0.6941		0.6828	
	between	0.0130		0.0146		0.0121	
	overall	0.0279		0.0264		0.0217	

주: 1. 모형 2는 분야별 재정지출 비중($G_1 \sim G_{10}$)의 시차변수를 설명변수로 사용한 모형임

2. ***은 1%, **는 5%, *는 10% 수준의 통계적 유의수준(significance level)을 나타냄

3. 강건 표준오차(robust standard error)를 사용함

자료: OECD, OECD Statistics, 1995-2019

3. 생산성

가. 총요소생산성

[표 6]은 분야별 재정지출 비중 변화가 총요소생산성에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다. 모형 설정 및 표본 구성에 따라 추정치의 유의성이 일관되게 나타나

지 않았다. 모형 1 기준으로 살펴보면, 환경보호 분야의 재정지출이 늘어날수록 총요소생산성이 줄어드는 것으로 나타났다. 환경보호 분야의 재정지출 비중이 1%p 증가할 때 총요소생산성은 3.6% 감소하는 것으로 나타났다. 총요소생산성에는 자본량과 노동 투입량 이외에 생산에 영향을 주는 여러 요인들이 반영되어 있는데, 법·제도의 효율성, 날씨, 환경, 노동 및 금융시장의 효율성, 경영의 효율성 등을 예로 들 수 있다. 환경보호는 한정된 자원의 낭비를 막아 장기적으로는 경제의 생산 및 효율성을 높일 수 있으나, 단기적으로는 생산의 비효율성을 야기할 수 있다. 예를 들어 친환경·저탄소 경제로의 전환을 위한 환경보호 분야의 재정지출 증가는 산업경쟁력을 약화시켜 총요소생산성의 저하로 나타날 가능성이 있다. 친환경·저탄소 경제로의 전환에 따른 관련 기술변화 속도가 충분하지 않거나 기업의 적응속도가 늦는 경우에는 동일한 자본량과 노동투입량을 가진 기업들의 생산성이 단기적으로는 낮아질 것으로 예상할 수 있다.

그러나 분야별 재정지출 비중의 1차 시차변수를 사용한 모형 2에서는 환경보호 분야의 재정지출 비중 변화가 총요소생산성에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않았다. 따라서 환경보호 분야의 재정지출 지출 증가가 총요소생산성에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과 해석에 유의할 필요가 있다. 한국을 표본에서 제외하여 동일한 분석을 수행한 결과에서도 기본분석인 모형 1 결과와 유사하게 환경보호 분야의 재정지출이 늘어날수록 총요소생산성이 줄어드는 것으로 나타났다. 반면 한국을 표본에서 제외한 경우에는 경제업무 분야의 재정지출이 늘어날수록 총요소생산성이 증가하는 것으로 나타났다. [표 6]에 나타난 실증분석 결과들을 바탕으로 판단할 때, 재정지출 비중 변화가 총요소생산성에 미치는 영향은 일관되게 나타나지 않아 실증분석 결과를 해석할 때 유의할 필요가 있다.

[표 6] 재정지출 비중 변화에 대한 실증분석 결과: 총요소생산성

종속변수: ln(총요소생산성)		모형 1		모형 2(시차변수)		모형 1(한국 제외)	
설명변수		계수	P-value	계수	P-value	계수	P-value
분야별 재정지출 비중	일반공공행정	0.001	0.801	0.002	0.438	0.003	0.173
	국방	-0.011	0.421	-0.013	0.230	-0.006	0.619
	공공질서·안전	-0.027	0.105	-0.024	0.158	-0.017	0.388
	경제업무	0.001	0.337	0.001	0.123	0.002***	0.007
	환경보호	-0.036*	0.077	-0.025	0.180	-0.037**	0.023
	주택·지역개발	0.006	0.595	0.001	0.917	0.009	0.387
	보건	0.009	0.185	0.010	0.169	0.010	0.121
	오락·문화·종교	-0.004	0.841	-0.007	0.677	-0.015	0.457
	교육	0.003	0.763	0.004	0.658	-0.005	0.655
	사회보호	0.000	0.979	0.004	0.170	-0.001	0.685
ln(실질GDP) 1차 시차변수		0.743***	0.000	0.791***	0.000	0.643***	0.000
ln(자본량) 1차 시차변수		-0.131**	0.028	-0.205***	0.000	-0.215***	0.000
ln(취업자 수) 1차 시차변수		-0.356***	0.000	-0.335***	0.000	-0.272***	0.002
무역개방도		0.000**	0.041	0.000*	0.075	-0.001**	0.037
ln(인구 수)		-0.150	0.184	-0.113	0.322	-0.028	0.781
15~64세 인구비중		0.013**	0.024	0.014**	0.013	0.000	0.985
65세 이상 인구비중		0.017***	0.010	0.017***	0.007	0.002	0.746
연도더미		○		○		○	
국가 수		22		22		21	
표본 수		503		502		480	
결정계수 (R^2)	within	0.8752		0.8796		0.8331	
	between	0.1800		0.2032		0.1541	
	overall	0.1086		0.1226		0.0975	

주: 1. 모형 2는 분야별 재정지출 비중($G_1 \sim G_{10}$)의 시차변수를 설명변수로 사용한 모형임

2. ***은 1%, **는 5%, *는 10% 수준의 통계적 유의수준(significance level)을 나타냄

3. 강건 표준오차(robust standard error)를 사용함

자료: OECD, OECD Statistics, 1995-2019

나. 노동생산성 1: 실질GDP/취업자 수

[표 7]은 분야별 재정지출 비중 변화가 노동생산성에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다. 여기서 노동생산성은 실질GDP를 취업자 수로 나눈 값으로 정의한다.

[표 7]에서 공통적으로 확인된 실증분석 결과는 경제업무, 보건 분야의 재정지출이 늘

어날수록 노동생산성이 늘어난다는 점이다. 구체적으로 모형 1의 결과에 따르면 경제
업무, 보건 분야의 재정지출 비중이 1%p 증가할 때 노동생산성은 각각 0.2%, 2.0% 증
가하는 것으로 나타났다.

[표 7] 재정지출 비중 변화에 대한 실증분석 결과: 노동생산성 1(실질GDP/취업자 수)

종속변수: ln(노동생산성 1)		모형 1		모형 2(시차변수)		모형 1(한국 제외)	
설명변수		계수	P-value	계수	P-value	계수	P-value
분야별 재정지출 비중	일반공공행정	0.006	0.116	0.006	0.108	0.006*	0.091
	국방	-0.011	0.533	-0.017	0.296	-0.006	0.723
	공공질서·안전	0.023	0.409	0.026	0.381	0.024	0.463
	경제업무	0.002**	0.033	0.002**	0.024	0.003***	0.002
	환경보호	-0.032	0.160	-0.033	0.161	-0.041*	0.059
	주택·지역개발	0.006	0.672	0.007	0.136	0.007	0.665
	보건	0.020**	0.025	0.024**	0.018	0.019**	0.034
	오락·문화·종교	-0.020	0.473	-0.028	0.274	-0.021	0.443
	교육	-0.011	0.345	-0.006	0.581	-0.014	0.263
	사회보호	-0.011**	0.025	-0.004	0.305	-0.010**	0.023
ln(실질GDP) 1차 시차변수		0.407***	0.000	0.473***	0.000	0.389***	0.000
ln(자본량) 1차 시차변수		0.296***	0.006	0.206*	0.057	0.243*	0.061
ln(취업자 1인당 근로시간)		-0.215	0.410	-0.126	0.620	-0.003	0.994
무역개방도		-0.001	0.135	-0.001	0.274	-0.001	0.136
ln(인구 수)		-0.833***	0.000	-0.779***	0.000	-0.733***	0.002
15~64세 인구비중		-0.005	0.632	-0.002	0.819	-0.009	0.393
65세 이상 인구비중		-0.002	0.845	-0.001	0.951	-0.008	0.313
연도더미		○		○		○	
국가 수		22		22		21	
표본 수		512		511		489	
결정계수 (R^2)	within	0.8854		0.8820		0.8515	
	between	0.0025		0.0026		0.0014	
	overall	0.0108		0.0124		0.0015	

주: 1. 모형 2는 분야별 재정지출 비중($G_1 \sim G_{10}$)의 시차변수를 설명변수로 사용한 모형임

2. ***은 1%, **은 5%, *는 10% 수준의 통계적 유의수준(significance level)을 나타냄

3. 강건 표준오차(robust standard error)를 사용함

자료: OECD, OECD Statistics, 1995-2019

사회보호 분야 지출은 모형 1에서는 노동생산성을 낮추는 것으로 나타났지만, 1차 시차변수를 사용한 모형 2에서는 통계적으로 유의한 결과가 나타나지 않았다. 한편 한국을 표본에서 제외한 실증분석에서는 추가적으로 일반공공행정 분야의 재정지출이 늘수록, 환경보호 분야의 재정지출이 줄어들수록 노동생산성이 높아지는 것으로 나타났다.

[표 7]에 나타난 실증분석 결과들을 종합할 때, 경제업무, 보건 분야 지출이 노동생산성(실질GDP/취업자 수)을 높이는 실증분석 결과는 상당히 강건한 것으로 판단된다. 이러한 실증분석 결과는 [표 4]에서 분야별 재정지출 비중 변화가 생산(실질GDP)에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과와 일맥상통한다. 노동생산성을 실질GDP를 취업자 수로 나눈 값으로 정의했기 때문에 비슷한 결과가 나타나는 것으로 보인다. 실질GDP에 대한 실증분석 결과와 차이가 발생하는 부분은 경제업무 분야의 재정지출 증가가 노동생산성 증가로 이어지지만, 실질GDP 증가로는 이어지지 않는다는 점이다. 이는 [표 5]에서 경제업무 분야의 재정지출 증가가 고용률을 낮추는 것과 관계가 있다. 결과적으로 요약하자면 경제업무 증가는 실질GDP를 늘리지는 않지만 고용률을 낮춰 노동생산성을 높이고 있다. 따라서 본 연구 결과를 종합적인 관점에서 살펴볼 때 노동생산성 제고를 위해 경제업무 분야의 재정지출 비중을 높이는 정책을 고려하는 것은 바람직하지 않다고 볼 수 있다.

다. 노동생산성 2: 실질GDP/총근로시간

노동생산성을 정의하는 다른 방법으로 실질GDP를 취업자 수 대신 취업자 1인당 근로시간까지 반영한 총근로시간으로 나누는 방법을 고려할 수 있다. 구체적으로 본 분석에서의 총근로시간은 개별 취업자의 연간 근로시간을 모든 취업자에 대해 더한 값으로 한 나라의 총노동투입량을 의미한다.

[표 8]은 분야별 재정지출 비중 변화가 총근로시간이 반영된 노동생산성에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과를 보여준다. [표 8]에서 공통적으로 확인된 실증분석 결과는 경제업무 분야의 재정지출이 늘어날수록 노동생산성이 늘어나며, 환경 보호 분야의 재정지출이 늘어날수록 노동생산성이 줄어드는 점이다. 구체적으로 모형 1의 결과에 따르면 경제업무 분야의 재정지출이 1%p 증가할 때 노동생산성은 0.3% 증가하며, 환경 보호 분야의 재정지출이 1%p 증가할 때 노동생산성은 6.5% 감소하는 것으로 나타났

다. 분야별 재정지출 비중의 1차 시차변수를 사용한 모형 2에서는 일반공공행정과 보건 분야의 재정지출 비중 증가가 노동생산성 상승으로 이어졌다. 한편 한국을 표본에서 제외한 실증분석은 모형 2의 결과와 대체로 유사하게 나타났다. [표 8]에 나타난 실증 분석 결과들을 종합할 때, 경제업무, 환경 분야 지출이 노동생산성(실질GDP/총근로시간)을 높이는 실증분석 결과는 상당히 강건한 것으로 판단된다.

[표 8] 재정지출 비중 변화에 대한 실증분석 결과: 노동생산성 2(실질GDP/총근로시간)

종속변수: ln(노동생산성 2)		모형 1		모형 2(시차변수)		모형 1(한국 제외)	
설명변수		계수	P-value	계수	P-value	계수	P-value
분야별 재정지출 비중	일반공공행정	0.004	0.189	0.005*	0.091	0.007**	0.036
	국방	-0.003	0.871	-0.010	0.542	0.004	0.823
	공공질서·안전	-0.004	0.884	-0.003	0.926	0.004	0.918
	경제업무	0.003*	0.074	0.003***	0.000	0.004***	0.001
	환경보호	-0.065**	0.021	-0.053**	0.047	-0.064***	0.001
	주택·지역개발	-0.002	0.920	-0.002	0.724	0.001	0.965
	보건	0.012	0.137	0.018*	0.087	0.014	0.111
	오락·문화·종교	-0.002	0.953	-0.013	0.668	-0.014	0.679
	교육	0.002	0.845	0.003	0.772	-0.010	0.408
	사회보호	-0.006	0.236	0.001	0.778	-0.007*	0.064
ln(실질GDP) 1차 시차변수		0.482***	0.000	0.571***	0.000	0.406***	0.000
ln(자본량) 1차 시차변수		0.284*	0.083	0.173	0.228	0.161	0.267
무역개방도		-0.001	0.191	-0.001	0.317	-0.001	0.195
ln(인구 수)		-0.796***	0.000	-0.732***	0.000	-0.541***	0.001
15~64세 인구비중		0.013	0.193	0.014	0.180	-0.050	0.646
65세 이상 인구비중		0.018*	0.055	0.018*	0.070	-0.003	0.734
연도더미		○		○		○	
국가 수		22		22		21	
표본 수		512		511		489	
결정계수 (R^2)	within	0.9083		0.9099		0.8884	
	between	0.0059		0.0065		0.0035	
	overall	0.0187		0.0223		0.0038	

주: 1. 모형 2는 분야별 재정지출 비중($G_1 \sim G_{10}$)의 시차변수를 설명변수로 사용한 모형임

2. ***은 1%, **는 5%, *는 10% 수준의 통계적 유의수준(significance level)을 나타냄

3. 강건 표준오차(robust standard error)를 사용함

자료: OECD, OECD Statistics, 1995-2019

[표 8]의 결과에는 총요소생산성에 대한 실증분석 결과와 실질GDP를 취업자 수로 나누어 정의한 노동생산성에 대한 실증분석 결과가 종합적으로 나타나고 있다. 일관된 실증분석 결과가 나타나지는 않지만 환경보호 분야의 재정지출 비중 증가가 총요소생산성 감소로 나타나는 실증분석 결과와 경제업무 분야의 재정지출 비중 증가가 노동생산성(실질GDP/취업자 수) 증가로 나타나는 실증결과가 동시에 나타나고 있다.

V. 요약 및 결론

본 연구에서는 분야별 재정지출 변화가 주요 거시경제 변수에 미친 영향을 분석하였다. 구체적으로 OECD 국가 패널자료를 활용하여 COFOG 기준에 따른 GDP 대비 10대 재정지출 분야 비중의 변화 추이를 파악하고, 분야별 재정지출 비중 변화가 생산, 고용, 생산성에 미친 영향을 실증분석하였다.

[표 9] 재정지출 비중 변화에 대한 실증분석 결과 요약

거시경제 변수		일반 공공 행정	국방	공공 질서 안전	경제 업무	환경 보호	주택 지역 개발	보건	오락 문화 종교	교육	사회 보호
생산	실질GDP							+			-
								(1.50)			(-2.10)
고용	고용률 (취업자 수/인구)	- (-0.64)		- (-2.53)	- (-0.14)						
생산성	총요소생산성										
	노동생산성 1 (실질GDP/취업자 수)				+			+			
	노동생산성 2 (실질GDP/총근로시간)				+	-					
					(0.20)			(2.00)			
					(0.30)	(-6.50)					

주: 1. 실증분석 결과 중 모형 설정(1차 시차변수 포함 여부) 및 표본 설정(한국 포함 여부)과 상관없이 강건한 결과(부호)들을 요약 정리함

2. 괄호 안의 수치는 모형 1(한국 포함) 기준 추정치를 나타냄

자료: OECD, OECD Statistics, 1995-2019

모형 설정(1차 시차변수 포함 여부) 및 표본 설정(한국 포함 여부)과 상관없이 강건한 결과들을 중심으로 실증분석 결과를 정리하면 다음과 같다([표 9] 참조). 생산 측면에서는 보건 분야 재정지출 비중이 1%p 늘어날 때, 실질GDP가 1.5% 증가하는 것으로 나타났다. 보건 분야 재정지출 비중 증가는 국민들의 건강상태 개선을 통한 노동생산성 증가로 이어져 실질GDP 개선에 기여하는 기제가 작동할 수 있음을 시사한다. 실제로 보건 분야 재정지출 증가가 노동생산성 1(실질GDP/취업자 수) 증가로 이어지는 실증분석 결과는 이러한 추론을 뒷받침해주고 있기도 하다.

한편 사회보호 분야의 재정지출이 1%p 증가할 때 실질GDP가 2.1% 감소하는 것으로 추정되었다. 사회보호 분야의 재정지출은 대체로 소득지원 및 소득보전 성격의 지출

로 근로의욕을 낮출 가능성이 있어 소득지원에 따른 노동공급 감소 중 일부는 도덕적 해이에 따른 부정적인 영향으로 해석할 수 있다. 그러나 한국처럼 노후소득보장체계가 충분히 갖추어지지 않은 상태에서 고령층이 과다한 노동공급을 제공하고 있는 경우에는 사회보호 분야의 재정지출 증가로 인해 고령층의 노동공급이 감소할 수 있으며 이는 일부 긍정적인 현상으로도 해석할 여지가 있다.

고용 측면에서는 일반공공행정, 공공질서·안전, 경제업무 분야의 재정지출 비중이 1%p 증가할 때 경제 전체의 고용률은 0.64%p, 2.53%p, 0.14%p 감소하는 것으로 나타났다. 본 연구에서 일반공공행정, 공공질서·안전, 경제업무 분야의 재정지출 비중 증가가 고용률 감소로 이어진 것은 이들 분야에서는 재정지출에 따른 승수효과보다 구축 효과가 더 크게 나타났기 때문으로 추론된다. 이러한 분석 결과는 특정 정책목표 달성을 위해 일반공공행정, 공공질서·안전, 경제업무 분야의 재정지출 비중을 늘릴 때, 의도하지 않게 고용률이 줄어드는 부작용도 있을 수 있음을 시사한다.

마지막으로 생산성 측면에서 분야별 재정지출 비중 변화가 노동생산성 1(실질 GDP/취업자 수)에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과에서는 경제업무와 보건 분야의 재정지출 비중이 1%p 증가할 때 노동생산성은 각각 0.2%, 2.0% 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 분야별 재정지출 비중 변화가 실질GDP에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과와 일맥상통하는 결과이다. 다만 실질GDP에 대한 실증분석 결과와 차이가 발생하는 부분은 경제업무 분야의 재정지출 증가가 노동생산성 증가로 이어지지만, 실질GDP 증가로는 이어지지 않다는 점이다. 이는 경제업무 분야의 재정지출 증가가 고용률을 낮추는 것과 함께 해석할 수 있다. 본 연구의 실증분석 결과에 따르면 경제업무 분야의 재정지출 비중 증가는 실질GDP를 늘리지는 않지만 고용률을 낮춰 노동생산성을 높이고 있다. 따라서 본 연구결과를 바탕으로 노동생산성을 제고하기 위해 경제업무 분야의 재정지출 비중을 높이는 방향의 정책은 반드시 바람직하다고 볼 수는 없다.

앞서 언급한 것처럼 본 연구에서는 분야별 재정지출 변화가 거시경제 변수에 미치는 단기 효과만을 분석하고 있는 한계가 있으므로 분석 결과 해석에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 국방, 주택·지역개발, 오락·문화·종교, 교육 분야의 재정지출은 단기적으로 거시경제 변수에 미치는 영향이 제한적일 수 있지만, 중장기적으로는 긍정적 또는 부정적 효과를 야기할 수도 있다. 분야별 재정지출 변화가 거시경제 변수에 미치는 영향은 분석 시계(단기, 중기, 장기 등)에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문에 분야별 재정지출

이 거시경제 변수에 미치는 중장기 효과에 대한 후속연구를 통해 본 연구의 분석 결과가 보완될 수 있기를 기대한다.

[표 10] 한국의 분야별 재정지출 비중이 OECD 평균 수준이 되었을 때의 거시경제 변수 변화

(단위: %, %p)

변수		일반 공공 행정	국방	공공 질서 안전	경제 업무	환경 보호	주택 지역 개발	보건	오락 문화 종교	교육	사회 보호
분야별 재정 지출 비중	한국 평균	4.0	2.4	1.1	5.6	0.8	1.1	3.0	0.7	4.4	4.7
	OECD 평균	6.3	1.5	1.7	4.7	0.7	0.7	6.0	1.2	5.4	14.6
	OECD 평균 - 한국 평균(%p)	2.3	-0.9	0.6	-0.9	-0.1	-0.4	3.0	0.5	1.0	9.9
거시 경제 변수 변화	생산(실질GDP)							4.5			-20.8
	고용(고용률)(%p)	-1.5		-1.5	0.1						
	총요소생산성										
	노동생산성 1				-0.2			6.0			
	노동생산성 2				-0.3	0.7					

주: 1. 한국과 OECD 국가 평균의 분야별 재정지출 비중(%)은 [표 2]의 내용을 바탕으로 작성함
2. [표 9]에 제시된 추정치를 바탕으로 거시경제 변수 변화율(%) 또는 변화분(%p)을 계산함

[표 10]은 한국의 분야별 재정지출 비중이 OECD 국가 평균 수준으로 변화하였다고 가정했을 경우의 거시경제 변수 변화에 대한 가상의 시뮬레이션 결과를 보여준다. [표 2]의 내용을 바탕으로 일반공공행정, 공공질서·안전, 보건, 오락·문화·종교, 교육, 사회보호 분야의 재정지출 비중은 각각 2.3%p, 0.6%p, 3.0%p, 0.5%p, 1.0%p, 9.9%p 증가하는 것으로 가정한 반면, 국방, 경제업무, 환경보호, 주택·지역개발 분야의 재정지출 비중은 각각 0.9%p, 0.9%p, 0.1%p, 0.4%p 감소하는 것으로 가정하였다.

시뮬레이션 결과 생산 측면에서는 보건 분야 재정지출 비중 증가로 실질GDP가 4.5% 증가한 반면, 사회보호 분야 재정지출 비중 증가로 실질GDP가 20.8% 감소하는 것으로 나타났다. 고용 측면에서는 일반공공행정과 공공질서·안전 분야의 재정지출 비중 증가는 고용률을 각각 1.5%p 감소시키며, 경제업무 분야의 재정지출 비중 증가는 고용률을 0.1%p 증가시키는 것으로 나타났다. 마지막으로 생산성(노동생산성 1) 측면에서는 경제업무 분야에서의 재정지출 비중 감소는 노동생산성 1을 0.2% 감소시키는

반면, 보건 분야의 재정지출 비중 증가는 노동생산성 1을 6.0% 증가시키는 것으로 나타났다.

분야별 재정지출은 개별 정부 부처가 특정한 목적을 달성하기 위해 계획 및 집행하고 있으므로 본 연구에서 분석한 거시경제적 성과만을 바탕으로 각 분야 재정지출의 효과성 및 타당성을 평가하는 것은 적절하지 않을 것이다. 다만 본 연구의 실증분석 결과는 분야별 재정지출 변화가 의도하지 않게 성장, 고용, 생산성 측면에서의 긍정적 또는 부정적인 거시경제 효과를 발생시킬 수 있음을 보여주고 있다. 재정지출의 효과성 제고를 위해 분야별 재정지출의 일차적인 정책목표와 더불어 부수적으로 발생하는 거시경제적 효과도 감안하여 분야별로 효율적인 재정지출 예산 배분이 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

- 고영선 외, “재정지출의 생산성 제고를 위한 연구,” 「연구보고서」 2004-07, 한국개발연구원, 2004.
- 박승준·윤용중, “분야별 재정지출의 경제성장 및 소득재분배 효과,” 「예산정책연구」 제2권 제1호, 국회예산정책처, 2013, 71~95쪽.
- 박형수, “분야별 재정지출 구조의 국제비교,” 「재정포럼」 2월호, 한국조세연구원, 2005.
- 전승훈, “분야별 재원배분에 대한 국제비교 연구,” 「경제현안분석」 제7호, 국회예산정책처, 2006.
- 전승훈·박승준, 「OECD 주요 국가의 재원배분 변화와 시사점」, 국회예산정책처, 2013.
- 최준욱·류덕현·박형수, 「재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005.
- Blanchard, Olivier, and Roberto Perotti, “An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output,” *Quarterly Journal of Economics*, vol.117 no.4, 2002, pp.1329-1368.
- Fatas, Antonio, and Ilian Mihov, “Why Fiscal Stimulus is Likely to Work,” *International Finance*, vol.12 no.1, 2009, pp.57-73.
- Mountford Andrew, and Harald Uhlig, “What are the Effects of Fiscal Policy Shocks?,” *Journal of Applied Econometrics*, vol.24, 2009, pp.960-992.
- Sanz, Ismael, and Francisco J. Velazquez, “Determinants of the Composition of Government Expenditure by Functions,” *European Economy Group Working Papers*, no.13, European Economy Group, 2002.

Macroeconomic Effects of Government Expenditure by Function*

Jiwoon Kim**

Abstract

This study empirically examines the effects of government expenditure by function in 10 major sectors on key macroeconomic variables such as production, employment, and productivity using unbalanced panel data consisting of 22 OECD countries from 1995 to 2019. According to the empirical analysis, regarding the production aspect, when the government expenditure share in the health sector increases by 1%p, real GDP increases by 1.5%, while an increase of 1%p in government expenditure share in the social protection sector leads to a decrease of 2.1% in real GDP. From an employment perspective, when the government expenditure share in general public services, public order and safety, and economic affairs sectors increases by 1%p, the employment rate decreases by 0.64%p, 2.53%p, and 0.14%p, respectively. In terms of productivity, when the government expenditure shares in economic affairs and health sectors increase by 1%p, labor productivity (real GDP/number of employees) increases by 0.2% and 2.0%, respectively.

□ Keywords: Government Expenditure by Function, Macroeconomic Effects, Production, Employment, Productivity

* This paper is a reconfiguration with modifications and enhancements, in the form of an academic paper, of Chapter 4 of the research report 21-03 titled “A study on establishing an expenditure restructuring system for active fiscal policy management” from the Korea Institute of Public Finance (KIPF). This work was supported by 2023 Hongik University Research Fund.

** Assistant Professor, School of Economics, Hongik University

복지 분야 의무지출과 재량지출의 관계에 관한 연구

신헌태* 윤주철**

국문초록

기존의 의무지출과 재량지출에 관한 연구는 주로 구분기준에 관한 것으로, 양자 간의 관계를 분석한 연구는 상대적으로 부족한 편이다. 이에 본 연구는 의무지출의 비중이 큰 사회복지 분야의 주요 6개 부문(고용·노동, 아동·보육, 취약계층지원, 노인, 기초생활보장, 여성·가족·청소년)을 대상으로 의무지출이 재량지출에 미치는 영향을 자기회귀시차분포 오차수정모형(ARDL-ECM)을 통해 추정하였다. 추정 결과, 의무지출의 변화가 재량지출의 변화에 미치는 영향은 같은 복지 분야 내에서도 부문별로 다르게 나타났다. 고용·노동 부문의 재량지출은 의무지출과 장기균형에서 정(+)의 관계에 있는 것으로 나타나 의무지출과 재량지출이 함께 증가하는 것으로 나타났다. 반면 아동·보육 부문의 재량지출은 단기에 의무지출과 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 다만 취약계층지원, 노인, 기초생활보장, 여성·가족·청소년 부문에서는 양자 간에 의미 있는 관계가 나타나지 않았다. 이러한 결과는 복지 분야에서 의무지출이 전반적으로 확대되는 가운데 재량지출의 패턴은 정책대상집단의 특성이나 지출 규모, 지출의 변동성 등에 따라 달라질 수 있음을 시사한다.

□ 주제어: 복지지출, 의무지출, 재량지출, ARDL-ECM

투고일: 2024. 2. 16. 수정일: 2024. 4. 23. 게재확정일: 2024. 5. 14.

* 제1저자: 국회예산정책처 추계세제분석관 (heontshin@assembly.go.kr)

** 교신저자: 국회예산정책처 추계세제분석관 (yjc@assembly.go.kr)

I. 서론

고령인구의 증가 등 인구구조의 변화는 복지지출의 증가를 초래하고 이러한 재정부담은 재정의 지속가능성을 악화시킬 수 있다(국회예산정책처 2022). 복지지출의 상당 부분은 의무지출로 구성되어 있는데, 의무지출의 증가는 재정에 대한 경직적 운용으로 연결될 수 있다는 견해에 대해서는 대체로 동의하고 있는 것으로 보인다(박인화 2014; 김영록 2014; 김현아·조희평 2022; 박노옥 2024).¹⁾ 실무적으로도 재정당국은 의무지출을 주어진 것으로 가정하고 재량지출 재원의 배분에 권한과 역량을 집중한다(김현아·조희평 2022). 한편 박노옥(2024)은 실제 정부가 재정권한을 행사할 수 있는 유연성 높은 재량지출은 의무지출과 경직성 경비를 제외할 때 2024년 예산안 기준으로 120조원 정도라고 추정한 바 있다. 이러한 배경에서 의무지출의 증가가 재량지출의 감소로 연결되는지에 관한 연구 질문이 자연스럽게 제기될 수 있다. 본 연구는 복지 분야를 중심으로 의무지출과 재량지출의 관계 분석을 통해 이러한 질문에 대해 답하고자 한다.

재량지출은 정의상 의무지출이 아닌 재정지출을 의미하므로 재량지출의 분석을 위해서는 의무지출에 대한 검토가 선행되어야 한다. 기초연금처럼 법률에 따라 정부의 지출의무가 발생하고 근거법령을 통해 지출 규모를 추정할 수 있는 의무지출(mandatory spending)은 법령 제·개정이 이루어지지 않는 한 상당히 안정적이고 예측 가능한 지출이다.²⁾ 반면 재량지출(discretionary spending)은 다양한 재정수요에 대응하여 회계연도마다 정부의 예산안 편성과 국회의 예산심의과정을 통해 그 규모가 확정된다는 점에서 지출 규모의 예측이 쉽지 않다. 즉 재량지출은 그 수준의 결정에 있어 고려할 사항이 많고 복잡하며, 이익집단정치에 직면할 가능성이 크다.

1) 전체 재정지출에서 의무지출이 차지하는 비중이 경기변동성과 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구도 있다. Grechyna(2017)는 전체 재정지출에서 의무지출의 비중이 증가하면 경기변동성이 작아질 수 있다고 하였다. Bianchi et al.(2019)은 의무지출이 경기역행적으로 운용될때 재정건전성에 긍정적일 수 있다고 하였으며, 1980년부터 2018년까지 131개국의 의무지출을 분석한 Galeano et al.(2021)에 따르면, 의무지출이 전체 재정지출에서 차지하는 비중은 선진국의 경우 58% 수준으로, 선진국은 의무지출이 경기역행적으로 운영되는 반면 개도국에서는 경기동행적인 추이를 보인다고 하였다.

2) 어떠한 의무지출 사업이 새로 도입될지는 예측하기 어렵더라도 의무지출은 일단 도입되면 수급요건이나 지급단가 등을 규정한 근거법령에 근거하여 일정한 가정에 따라 지출 규모의 전망이 가능하다. 즉 의무지출에 대해서는 재정전망을 통해 향후 재정의 추이와 재정위험(fiscal risk) 정도, 제도와 재정의 지속가능성(sustainability) 등을 가늠할 수 있다.

특히 예산제약이 있는 상황에서 재량지출과 의무지출의 관계를 보면, 일견 의무지출의 증가로 인해 재정압박(fiscal pressure)이 커지면 재량지출의 규모를 축소하고 재량지출 내에서 우선순위 또는 자원배분을 조정할 것으로 기대할 수 있다. 하지만 정책대상집단에 따라서는 재량지출의 소요가 의무지출 사업을 통한 재정지원과 함께 증가할 가능성도 배제하기 어렵다. 예를 들어 고용·노동 부문에서 최저임금의 인상에 따라 의무지출이 증가하였는데, 이와 더불어 소상공인 등 특정 정책대상집단의 경제적 부담 완화를 위한 재량지출 사업도 증가할 수 있다. 이에 본 연구는 의무지출의 비중이 큰 복지 분야를 중심으로 부문을 고려하여 의무지출이 재량지출에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 분석한다.

정부가 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하기 시작한 것은 2012년 예산안부터 이나 본 연구는 2007년까지 시계열을 확장하고, 의무지출의 규모와 변화가 재량지출에 미치는 영향을 단위근 검정 및 공적분 검정에 근거하여 자기회귀시차분포 오차수정모형(Autoregressive Distributed Lag - Error Correction Model, ARDL-ECM)을 통해 추정하고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 제 I 장 서론에 이어 제 II 장에서는 주요 선행연구를 검토하고, 제 III 장에서는 복지 분야 각 부문의 의무지출과 재량지출 사업을 식별하여 지출의 변화 양상을 분석한다. 제 IV 장에서는 ARDL-ECM에 따른 추정결과를 제시하고 끝으로 제 V 장에서는 연구 결과를 요약하고, 연구의 한계 및 향후 과제를 제시한다.

II. 선행연구 검토

1. 의무지출과 재량지출에 관한 주요 선행연구

우리나라에서 의무지출과 재량지출을 본격적으로 구분한 연구는 고영선 외(2006)에서 출발한다. 동 연구는 재정당국의 통제 용이성을 고려하여 지출을 의무지출과 경직성 경비, 재량지출로 구분하고, 의무지출과 경직성 경비의 전망에는 일정한 공식의 적용 가능성이 있으나 재량지출 전망에 있어서는 경제성장률 연동과 같은 가정이 필요함을 피력하였다.

고영선 외(2006) 이후 의무지출과 재량지출에 관한 초기 연구는 의무지출과 재량지출의 분류 기준에 관한 연구(국경복·황선호 2007; 임명현·이재운 2007; 국회예산정책처 2008)가 주를 이루는데, 이 시기는 주로 전망 관점에서의 지출 구분 논의가 중심이 되었다. 후속으로는 의무지출 추이를 분석하고 전망을 수행하거나 관리방안을 검토하는 연구의 흐름(박인화 2010; 김춘순 2012; 김춘순 외 2012; 김태완 2013; 김영록·이남국 2013)이 이어지며 복지 분야 의무지출이 중요한 논의 대상이었다. 재량지출을 직접적인 분석대상으로 한 연구는 재량지출 전망 방법론 탐색을 주제로 한 윤주철·신현태(2023) 정도에 그친다.

국경복·황선호(2007)는 의무지출과 재량지출의 구분 필요성(지출 근거, 기준선 전망의 기초, 비용추계 등)을 제시하고, 미국과 한국의 분류 기준을 검토한 후 지출의무의 발생요인, 지출규모의 결정요인, 근거법률의 성격, 예산의 성격, 예산과 지출과의 관계, 집행대상자에게 미치는 영향, 의회에서 지출결정 등을 양자의 분류 기준으로 제시하였다.³⁾ 국민기초생활보장급여의 재정지출을 전망한 임명현·이재운(2007) 또한 위와 유사한 분류 기준을 제시하였다.

국회예산정책처(2008)는 기존의 의무지출과 재량지출의 구분 논의에 대한 종합적 검토와 미국 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO) 사례의 분석을 통해 형식적 요건과 실질적 요건으로 구분하여 분류 기준을 제시하였다. 형식적 요건으로는

3) 이러한 기준에 근거하여 국경복·황선호(2007)는 의무지출을 이전지출, 상환지출, 기타지출로 구분하고, 분야별·사업별 의무지출 규모를 비교 분석하였다. 재정당국의 분류 기준에 대해서는 재량적 사업비의 통제를 위한 용도(지출 구조조정)로 활용하기 위한 측면이 강하다고 지적하였다.

지출의무와 규모에 대한 법적 근거를 검토하고, 실질적 요건으로 물량 또는 단가 결정에 있어 재정당국(행정부, 입법부)의 재량 정도, 사업의 내용 및 실질적 집행 현황, 유사지출과의 연계성 및 일관성 등을 고려하는 방안을 모색하였다. 이러한 기준에 따라 재정지출을 의무지출과 준의무지출, 그리고 재량지출로 구분하였으며, 준의무지출에 해당하는 것은 대표적으로 인건비라고 하였다.

정부가 재정지출을 공식적으로 의무지출과 재량지출로 구분하기 시작한 시기는 2012년으로, 이 시기 김춘순 외(2012)는 2007~2012년 의무지출의 추이와 구조를 분석하고, 의무지출임에도 단가 등이 법률이 아닌 하위 법령에 규정됨에 따라 지출규모가 입법과정인 아닌 예산과정을 통해 결정되는 사례를 제시하였다(영유아 보육료 지원 사업, 무공영 예수당·참전명예수당 등).⁴⁾ 비슷한 맥락에서 김영록·이남국(2013) 역시 향후 의무지출 규모 축소를 위해서는 의무지출의 핵심사항을 법률에 명시할 필요가 있다고 하였다.

한편 의무지출은 지출 성격상 경직적이고, 자동안정화장치로서 경기침체 시 증가하는 경향이 있어 재정당국의 합리적인 예산편성 및 운용을 저해할 수 있으므로 규모를 관리할 필요가 있다는 연구도 한 축을 이룬다(정문중 2006; 박인화·이덕만 2007; 김도승 외 2010; 김도승 2011; 국회예산정책처 2011; 2013; 김태완 2013; 김영록 2014). 의무지출의 통제 및 관리를 위한 주요 제도로는 의무지출의 증가가 재정수지에 미치는 영향이 중립적이어야 한다는 미국의 페이고(Pay-as-you-go) 제도, 의무지출 관련 법령에 대한 비용추계와 재정전망을 함께 고려하는 기준선(baseline) 전망과 스코어키퍼(scorekeeping) 등이 논의되었다.⁵⁾

앞서 검토한 연구는 주로 의무지출과 재량지출의 구분기준에 관한 연구이거나 특정 의무지출 사업에 대한 분석이 주를 이루었으나, 최근 연구로 김현아·조희평(2022)은 의무지출 사업 간 분석을 통해 의무지출 간 조정 필요성을 강조한 바 있다. 동 연구는 전체 의무지출 중 규모가 큰 복지 분야 의무지출과 지방교부세 등 지방이전재원 의무지출 간의 관계를 분석하였는데, 경직성이 더 강한 지방이전재원의 증가가 복지분야 의무

4) 예를 들어, 시행령·고시 개정을 전제로 예산을 편성하거나 예산심의 결과에 따라 사후적으로 시행령·고시 등을 개정하는 경우가 이에 해당한다. 이렇게 법률 제·개정 과정이 아닌 연례적인 예산심의과정을 통해 의무지출이 확대되면 장기 추세의 확인을 통한 지출 수준 관리에 어려움이 가중될 수 있다.

5) 그밖에 재정전망과 관련하여 의무지출 개별 사업에 대한 전망모형 개발에 관한 연구(고영선 외 2006; 박형수·류덕현 2006; 국회예산정책처 2008; 2013), 지방정부의 재정지출에 대한 의무지출과 재량지출 구분 연구 등도 있다(이원희 2002).

지출을 잠식할 수 있다는 결론을 제시하면서 세수연동형 법정지출인 지방이전재원에 대한 개편을 주장하였다.

반면 재량지출에 관한 연구는 의무지출의 경우에 비해 상대적으로 많지 않으며, 최근 들어 나타난다. 재정전망 방법론 연구의 일환에서 주요 재량지출을 분석한 윤주철·신현태(2023)는 시계열의 추세와 체계적 패턴을 활용한 전망 가능성이 있는 인건비, 고용·노동 부문, 아동·청소년 영역, 환경 분야 재량지출을 ARDL-ECM을 추정모형으로 활용하여 전망하였다. 전망 결과 전망대상별로 GDP 대비 비율의 변화 방향이 상이하게 나타나 국회예산정책처와 기획재정부 등이 현재 사용하고 있는 재량지출 전망방식—GDP 대비 일정 비율로 가정—을 개선할 필요가 있는 것으로 나타났다.

박노옥(2024)은 미래 재정소요 증가에 따른 재정의 지속가능성 확보와 더불어, 사회경제적 상황변화에 대응할 수 있는 재정운용의 유연성 확보를 중요한 정책과제로 제시하였다. 이와 관련하여 상대적으로 유연성이 큰 재량지출 규모를 추정하였는데, 의무지출 및 경직성이 높은 복지지출을 제외하는 경우 사실상 재량지출 규모는 2024년 예산안 기준으로 120조원 규모에 머문다고 하였다. 이 연구는 재량지출 중 경직성 경비에 해당하는 지출을 식별하였다는 점뿐 아니라, 의무지출을 포함한 경직성 지출을 관리하기 위해 의무·경직성 지출에 대한 총량 관리 및 조정 장치 운용, 개인 수혜 총량 관리, 범정부적 지출 구조조정 체제 운용 등 다양한 개선방안을 제시하였다는 점에서 연구의 의의가 있다.

의무지출과 재량지출에 관한 해외 연구는 재정지출을 동 기준에 따라 분류하는 국가(재정체계)가 많지 않기 때문에 역시 제한적으로 나타난다. 미국은 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하는 대표 국가로 Austin(2017; 2023)은 미 연방정부의 의무지출과 재량지출에 대한 역사적 추이를 분석하였다. 미국의 경우 2008~2009년 금융위기와 2020~2021년 코로나19 팬데믹으로 재정지출이 큰 폭으로 증가하였는데, 각각의 재정위기 상황에서 재량지출에 대해 상한(caps)을 두는 법률 개정의 변화를 살펴보았다. 한편 Bowen et al.(2014)은 공공재 공급에 있어서 의무지출과 재량지출의 차이를 수리적 모형을 통해 분석하였으며, 의무지출이 재량지출에 비해 정치적 환경 변화(power fluctuations)에 따른 변동 가능성이 상대적으로 낮다는 점에서 공공재 공급에는 의무지출이 더욱 효과가 있다고 하였다. 그리고 의회의 여야 정치 진영이 덜 극단적일 때 타협의 여지가 크기 때문에 의무지출의 도입 확률이 높다고 하였다.

2. 선행연구 검토 및 연구의 의의

우리나라의 의무지출과 재량지출에 관한 연구 흐름을 보면, 「국가재정법」이 제정·시행되고 기초노령연금이나 노인장기요양보험 등 주요 의무지출 관련 법률의 제·개정이 이루어진 2007~2008년,⁶⁾ 정부가 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하기 시작한 2012년 직후 활성화된 바 있음을 알 수 있다. 다만 최근에는 인구구조의 변화나 새로운 의무지출의 도입 등으로 의무지출의 지속적인 증가 자체가 “기정사실”이 되어⁷⁾ 의무지출의 지속가능성에 관한 연구는 빈번하지 않은 것으로 보인다.⁸⁾ 특히 재량지출 연구에서는 재량지출을 단순히 의무지출의 여집합 개념으로 인식하고 재정당국의 정책 의지나 지향성에 따라 외생적으로 결정된다는 관점에서 접근하였던 경향이 있었다.

그러나 재정 제약의 상황에서 의무지출의 향후 추이를 고려하여 재량지출 소요를 판단하는 실제 예산과정을 고려하면, 기존 선행연구에서 상대적으로 충분히 나타나지 않은 재량지출의 결정요인에 관한 연구의 필요성이 크다고 볼 수 있다. 재정당국은 2004년 즉 2005년 예산안부터 매년 중기 시계(mid-term)의 재정운용계획을 함께 작성하고 있는데,⁹⁾ 국가재정운용계획은 예산안 제출 당해연도를 포함한 5개년의 국세수입 전망뿐 아니라 의무지출 전망과 재량지출 계획을 포함한다. 동 계획에서 재정당국은 의무지출 수준 또는 증가 추세로 인한 재량지출에 대한 지출 구조조정의 필요성을 매년 강조하고 있다. 즉 “의무지출은 지출 규모를 축소할 수 있는 여력이 제한적이므로 전체 지출 규모의 통제 가능성, 재정건전성 관리 등의 측면에서 의무지출과 재량지출을 구분하여 관리하는 것이 중요”하다는 것이다.¹⁰⁾ 미국 연방정부의 의무지출과 재량지출의

6) 이 시기는 「국가재정법」 제정(2006. 10. 4. 제정, 2007. 1. 1. 시행)으로 프로그램 예산제도가 도입되어 예산체계가 기존 장·관·항 체계에서 분야·부문·프로그램 등으로 개편된 때이다. 예산의 기능별 분류에 따른 의무지출 및 재량지출의 추이 등에 대해서는 윤주철·신헌태(2023)의 연구 참고. 한편 국민연금에서는 2008년부터 20년 가입 완전노령연금 수급권자가 나타나기 시작함에 따라 연금지출이 빠르게 증가하기 시작한 구조적 변화가 있었던 시기이기도 하다(김춘순 외 2012).

7) 의무지출이 향후 지속 증가하여 총지출에서 차지하는 비중이 커진다면 공적연금 등 복지분야 의무지출은 현행 수입-지출 구조로는 지속성이 없다는 전망 결과가 보고되고 있다. 예를 들어, 국회예산정책처는 2012년부터 장기 재정전망을 격년으로 실시하고 있고, 기획재정부도 2015년부터 5년 주기로 장기 재정전망을 실시하고 있는데, 이러한 전망의 주요 결론은 의무지출, 특히 복지 분야 의무지출의 지속적인 증가와 그에 따른 국가채무의 증가 및 재정의 지속가능성 위협 등이다.

8) 다만 최근에는 지방교육재정교부금과 같이 특정 쟁점을 중심으로 의무지출의 적정 규모 등에 관한 논의가 있었다(김학수 2021).

9) 현재의 형태와 같은 국가재정운용계획은 ‘2004~2008년 국가재정운용계획’에서 시작되었다(대한민국정부 2004).

추이를 분석한 Austin(2017; 2023)에 따르면, 예산집행법(Budget Enforcement Act) 등을 통해 재량지출에 상한(caps)을 둔 배경 역시 의무지출의 증가에 있다.

이에 본 연구는 복지 분야 주요 부문에서 의무지출이 재량지출에 미치는 영향을 분석하고자 하며, 이를 위해 사회복지 분야의 지출에 영향을 미치는 다양한 요인을 효과적으로 통제할 필요가 있다. 사회복지 분야의 지출 수준을 결정하는 영향요인은 다양하게 논의되는데, 지출 규모 확대가 지속되고 있는 복지 분야에서는 분석모형에 추세를 반영함으로써 해당 분야의 재정총량이 증가하는 요인을 통제할 필요가 있다. 우리나라 중앙정부의 사회복지 분야 지출 규모는 2012년 84.8조원으로 중앙정부 전체 총지출 대비 26.4% 수준이었으나 10년 후인 2022년에는 195.1조원으로 총지출의 29.1%로 증가하였으며, 같은 기간 재량지출도 29.4조원(총 재량지출 대비 17.3%)에서 60.5조원(17.9%)으로 증가하였다. 즉 복지 분야는 총지출에서 가장 높은 비중을 보이는 동시에 의무지출뿐 아니라 재량지출에서도 증가 추세가 지속되고 있다.

또한 사회복지 분야의 지출은 그 대상 및 규모가 인구통계학적 특성을 반영하는 집단으로 한정되는 특성이 있다. 재량지출에 대한 전망방법론을 연구한 윤주철·신헌태(2023)는 복지 분야 부문별로 정책대상집단 변수를 전망모형에 포함한 바 있으며, 지방정부의 사회복지 지출 수준에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구에서도 인구변수를 통제하고 있다(양재진 외 2020; 전영준·엄태호 2022; 한지후 외 2023).¹¹⁾ 나아가 지방정부의 재정여력(fiscal space)과 연결되는 중앙정부의 보조금 증감이 지방정부의 재정지출 변화에 미치는 비대칭적 영향(끈끈이 효과, flypaper effect)을 분석한 일련의 연구에서도 재정적 변수 외에 지역내총생산(GRDP)과 같은 경제변수, 그리고 총인구, 고령인구비율과 같은 인구변수 등 사회경제적 변수를 주요 설명변수로 활용하고 있다(김재영 2019; 김경동 외 2023; 김민정 2024).

한편 의무지출이 재량지출에 영향을 미치더라도 그 방향성은 분야 혹은 부문별로 상이할 수 있다. 왜냐하면 분야별 또는 부문별로 사업 구성에 차이가 있으며, 경기 및 재정

10) 기획재정부의 연도별 국가재정운용계획에는 이와 같은 표현이 거의 매년 반복되고 있다.

11) 지방정부의 당파성이 복지지출에 미치는 영향을 분석한 양재진 외(2020)는 시군구의 자체 사회복지 지출에 영향을 미치는 통제변수로 인구변수를 활용하였다. 지방정부 사회복지 분야에서 예산지출에 대한 기금지출의 영향을 분석한 전영준·엄태호(2022) 역시 통제변수로 재정적 특성, 정치적 요인, 인구변수로 대표되는 복지서비스 수요 등을 활용하였다. 공간계량분석을 통해 기초지방자치단체의 사회복지 분야 지출 수준을 분석한 한지후 외(2023)는 지출 수준에 대한 주요 영향요인으로 지방정부의 재정, 정치, 인구구조와 같은 특성 등을 고려하였다.

상황에 따라 민감하게 반응하는 재량지출 사업이 다르기 때문이다. 특히 본 연구의 분석대상인 복지 분야는 의무지출뿐 아니라 재량지출도 규모가 크며, 복지 분야를 구성하는 부문에 따라 재량지출과 의무지출의 관계가 다양하게 나타날 수 있다. 예를 들어, 고용·노동 부문은 실업급여 사업과 같은 재정의 자동안정화 장치가 있어 경기가 좋지 않을 때 의무지출이 증가하는데, 이러한 시기 고용유지지원금 등 재량지출 사업 또한 함께 증가하는 경향이 있다. 반면 장애인 대상 지원사업의 경우 의무지출과 재량지출 사업 간 정책대상자의 동질성이 커 의무지출의 증가는 재량지출의 감소로 연결될 수도 있다. 이에 의무지출은 재량지출에 대하여 동행(comovement) 요인 또는 제약(constraints) 요인으로 작용할 여지가 있다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 복지 분야의 부문별로 의무지출이 재량지출에 미치는 영향에 대한 실증분석을 수행하며, 이하에서는 복지 분야 부문별 의무지출과 재량지출의 식별 방법을 설명하고 추이를 분석한다. 본 연구는 의무지출과 재량지출 모두 규모가 큰 복지 분야를 대상으로 부문별로 양 지출을 식별·측정하고 그동안 연구가 미비했던 양자 간 관계를 분석한다는 점에서 의의와 차별성이 있다.

Ⅲ. 복지 분야 의무지출과 재량지출의 식별과 추이

1. 복지 분야 주요 부문별 재량지출의 식별

본 연구는 의무지출이 재량지출에 미치는 영향을 추정하기 위한 것으로 유사한 성격의 세부사업 묶음인 “부문”을 분석단위로 한다. 즉 a라는 의무지출 “사업”이 b라는 재량지출 “사업”에 미치는 영향을 분석하기보다는 특정 “부문”의 의무지출(A)이 동 “부문”의 재량지출(B)에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 분석단위로서 부문은 부문에 따라 하나의 부처에 해당하기도 하고, 부처의 실·국 단위이거나 주요 프로그램 단위이기도 하다. Austin(2023)은 미국 연방정부의 재량지출에 대한 역사적 분석에서 부문별(subfunction) 재량지출 추이를 제시하면서 분석단위로서 부문은 다양한 부처에 걸쳐 있는 사업들을 유사한 정책영역(목표)으로 묶는다는 점에서 이를 통해 기능을 고려한 비교가 가능한 장점이 있다고 하였다.

「국가재정법」 제7조에 따르면, 의무지출은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 의미하며, 재량지출은 의무지출이 아닌 지출로 정의된다. 따라서 정부의 모든 재정사업(세부사업 단위)은 그 지출 성격에 따라 의무지출 아니면 재량지출 사업으로 구분되며, 의무지출 사업은 정부의 예산안과 국가재정운용계획을 통해 식별할 수 있다. 우리나라 중앙정부의 총지출은 2012년 321.0조원에서 2022년 670.8조원으로 연평균 7.6% 증가하였으며, 재량지출의 경우 같은 기간 151.1조원에서 332.6조원으로 연평균 7.1% 증가하였다(표 1).

정부의 재정사업에 대한 의무지출과 재량지출 자료가 2012년부터 가용하더라도 동 자료만 활용하는 경우 의무지출이 재량지출에 치는 영향 내지는 양자 간 관계의 추정에 있어 시계열이 상대적으로 짧은 한계가 있다. 따라서 본 연구는 현행 프로그램 예산체계가 확립된 「국가재정법」 제정 시점을 기준으로 부문과 세부사업의 연계·조정 작업을 거쳐 분석 대상인 사회복지 분야 주요 부문의 재량지출과 의무지출에 대해 2007~2011년의 시계열 자료를 추가로 구축하였다. 시계열의 시작 시점을 2007년으로 한 이유는 2007년 이전의 예산체계는 이후의 프로그램 예산체계(분야·부문·프로그램 구분)와 분류체계가 크게 달라 시계열의 확장에 한계가 있기 때문이다.

[표 1] 의무지출 및 재량지출 추이: 2012~2022년

(단위: 조원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017
총지출	321.0	337.3	347.7	371.8	384.6	402.5
의무지출	151.1	156.2	165.8	172.5	182.8	198.9
재량지출	170.0	181.2	181.9	199.3	201.9	203.6
(비중)	(52.9)	(53.7)	(52.3)	(53.6)	(52.5)	(50.6)
구분	2018	2019	2020	2021	2022	증가율
총지출	427.5	473.9	549.5	598.5	670.8	7.6
의무지출	214.4	239.6	252.8	279.5	332.6	8.2
재량지출	213.1	234.4	296.8	319.0	338.1	7.1
(비중)	(49.8)	(49.4)	(54.0)	(53.3)	(50.4)	-

주: 증가율은 2012~2022년 실적치(세출외 제외) 기준 연평균 증가율

자료: 윤주철·신헌태(2023) 자료를 바탕으로 저자 작성

이때 시계열 확장은 단순히 자료의 시간 범위만 확대하는 것으로 가능하지 않은데, 부문의 명칭과 포괄범위가 달라지고 재량지출과 의무지출의 분류 기준인 세부사업의 명칭이 변화하거나 다른 사업과 통합·분화하여 시계열에 단절과 불연속이 있기 때문이다. 재정지출 분야는 2007년 프로그램 예산제도 도입 이후 단순 명칭 변경만 있었으나, 부문의 경우는 사업 재편 등에 따라 부문 간 변동이 있었으며 이로 인해 부문별 의무지출과 재량지출의 시계열 자료에 단절 또는 단속 구간이 있다(윤주철·신헌태 2023).¹²⁾ 이때 부문 간 조정이 있었던 경우 변경 전 부문의 모든 사업이 변경 후 부문으로 승계된 것은 아니었으므로 부문의 변천 과정을 분석한 후 세부사업을 기준으로 재량지출과 의무지출을 구분하여 연계하였다.¹³⁾ 재량지출은 정의상 의무지출이 아닌 재정지출이므로 전체 재정지출에서 의무지출을 차감하여 산출하였다.

현행 프로그램 예산체제는 재정지출을 총 16개 분야로 구분하고, 각 분야에 대해 최

12) 사회복지 분야의 경우 2019년에 부문 개편이 있었는데, 노동 부문이 노동 부문, 고용 부문, 고용노동 일반 부문으로 분화되었고, 노인·청소년 부문은 노인 부문과 아동·보육 부문, 보육·가족 및 여성 부문은 여성·가족·청소년 부문과 아동·보육 부문으로 일부 변경되었다.

13) 이러한 시계열 연계·조정 작업은 세부사업 단위로 재량지출 및 의무지출 사업을 식별하는 데서 출발하였으며, 사업명이 시기별로 다른 경우는 근거법령을 확인하였다. 기초연금의 경우 2007년은 경로연금지급, 기초노령연금으로 지출되었으며, 2008~2014년은 기초노령연금지급, 2015년 이후에는 기초연금지급으로 지출되었다. 영유아보육료의 경우도 2010년 이전 사업명은 차등보육료 지원, 만5세아무상보육료 지원 등이었다.

소 1개(예비비 분야)에서 최대 12개(사회복지 분야)의 부문을 두고 있다. 부문 수는 2023년 예산 기준으로 총 74개이다. 부문은 다시 프로그램-단위사업-세부사업으로 체계화되며, 의무지출과 재량지출의 구분은 세부사업을 기준으로 이루어진다. 2023년 예산 기준으로 사회복지 분야는 고용, 고용노동일반, 공적연금, 기초생활보장, 노동, 노인, 보훈, 사회복지일반, 아동·보육, 여성·가족·청소년, 주택, 취약계층지원 등 12개 부문으로 구성된다.

본 연구는 시계열 자료를 일관되게 2007년까지 확장할 수 있는지, 의무지출 또는 재량지출이 해당 부문 전체 지출에서 유의미한 비중을 차지하는지 여부 등을 고려하여 분석대상을 6개 부문으로 한정하였다. 이때 고용, 노동, 고용노동일반 세 개 부문은 “고용·노동”이라는 하나의 부문으로 간주하였다. 부문별로 소관부처, 회계·기금, 세부사업 수, 지출 규모 등이 상이한데, 사업 규모가 큰 주요 의무지출 및 재량지출 사업은 [표 2]와 같다.

[표 2] 사회복지 분야의 부문별 주요 사업: 2023년 예산 기준

부문	소관부처	주요 회계·기금	주요 사업
고용	고용노동부, 기획재정부	일반회계, 고용보험기금 등	(의무) 구직급여, 모성보호육아지원 (출산전후휴가급여, 육아휴직급여 등) 등 (재량) 국민취업지원제도, 사회보험사각지대해소, 내일배움카드 등
고용노동일반	고용노동부, 기획재정부	일반회계 등	(재량) 지방고용노동관서인건비, 본부인건비 등
공적연금	교육부, 국방부, 보건복지부, 인사혁신처	사학연금기금, 군인연금기금, 국민연금기금, 공무원연금기금 등	(의무) 연금급여, 퇴직급여 등 (재량) 생활안정자금대여, 국고대여학자금용자 등
기초생활보장	교육부, 국토교통부, 보건복지부	일반회계	(의무) 생계급여, 의료급여, 주거급여 등 (재량) 자활사업, 긴급복지 등
노동	고용노동부	산재보험기금, 임금채권보장기금, 에특회계 등	(의무) 산재보험급여, 대지급금지급 등 (재량) 클린사업장조성지원, 산재예방시설용자 등
노인	보건복지부	일반회계, 국민건강증진기금 등	(의무) 기초연금지급, 노인장기요양보험사업운영 등 (재량) 노인일자리및사회활동지원, 노인맞춤돌봄서비스, 치매관리체계구축 등

부문	소관부처	주요 회계·기금	주요 사업
보훈	국가보훈처, 기획재정부	일반회계, 보훈기금, 순국선열애국지사 사업기금 등	(의무) 보상금, 6·25 자녀수당, 보훈병원진료 등 (재량) 고엽제수당, 독립유공자및유족지원 등
사회복지일반	기획재정부, 보건복지부	일반회계, 복권기금 등	(의무) 사회복지공동모금회지원 등 (재량) 본부인건비, 지역자율형사회서비스투자사업, 사례관리전달체계개선 등
아동·보육	기획재정부, 보건복지부	일반회계, 국민건강증진기금 등	(의무) 아동수당지급, 영유아보육료 지원 등 (재량) 보육교직원인건비및운영지원, 부모급여(영아수당)지원, 첫만남이용권지원 등
여성·가족· 청소년	여성가족부	일반회계, 양성평등기금, 청소년육성기금 등	(의무) 한부모가족자녀양육비등지원, 일본군위안부피해자생활안정 및기념사업 등 (재량) 아이돌봄지원, 건강가정및다문화가족지원, 여성경제활동촉진지원 등
주택	국토교통부	일반회계, 주택도시기금 등	(의무) 국공채이자상환, 주택금융신용보증기금출연 등 (재량) 주택구입·전세자금(용자), 전세임대(용자), 다가구매입임대(용자) 등
취약계층지원	기획재정부, 보건복지부, 행정안전부	일반회계, 복권기금 등	(의무) 장애수당(기초), 장애인연금, 장애인활동지원 등 (재량) 장애인거주시설운영지원, 발달장애인지원, 장애인일자리지원 등

주: 1. 음영은 본 연구의 분석대상인 지출 부문임

2. 주요 사업 중 “의무”는 의무지출 사업, “재량”은 재량지출 사업을 의미함

자료: 열린재정 자료를 바탕으로 저자 작성

2. 복지 분야 주요 부문별 의무지출과 재량지출 추이

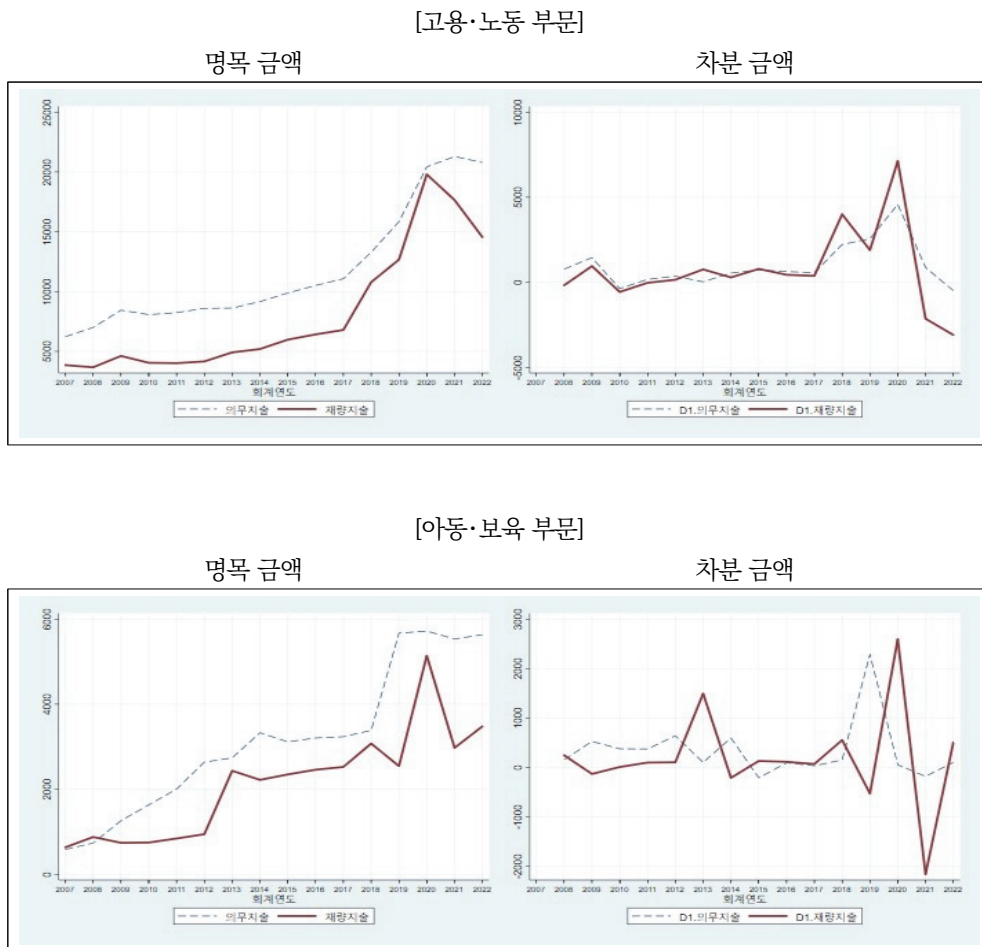
앞서 살펴본 바와 같이 본 연구는 분석대상 복지 부문에 대해 의무지출과 재량지출의 시계열 자료를 2007년까지 확대하였다. 각 부문의 명목 금액 실적치를 기준으로 의무지출과 재량지출의 추이를 명목 금액과 차분 금액(1차)의 추이를 살펴보면 [그림 1]과 같다.

2022년 기준으로 재량지출 명목 금액이 가장 큰 부문은 고용·노동 부문으로 실적치는 14.6조원 규모이다. 동 부문의 재량지출은 2008~2009년 글로벌 금융위기, 2020

년 이후 코로나19 팬데믹 상황 등의 시기에 의무지출과 함께 증가하였으며, 2018~2022년 기간은 최저임금 인상에 따른 “일자리 안정자금 지원” 사업 시행 등으로 증가하였다. 코로나19 팬데믹 이후에는 경기대응적 재량지출이 감소하여 2019년 이전 수준으로 규모가 감소하였다. 고용·노동 부문 다음으로 재량지출이 큰 부문은 아동·보육 부문으로 2022년 실적치는 3.5조원이며, 2020년 코로나19 위기 시 “아동양육한시지원” 사업 등으로 일시적으로 증가한 바 있다. 취약계층지원, 노인, 기초생활보장 부문의 재량지출은 2022년 기준 2.0~2.4조원 수준이고, 여성·가족·청소년 부문은 1.0조원으로 명목 금액으로는 그 규모가 가장 작았다.

[그림 1] 복지 분야 주요 부문의 의무·재량지출 추이: 2007~2022년

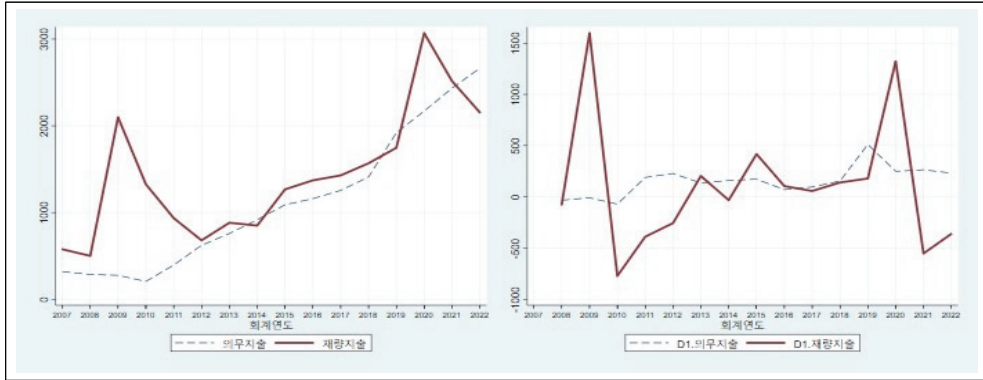
(단위: 십억원)



[취약계층지원 부문]

명목 금액

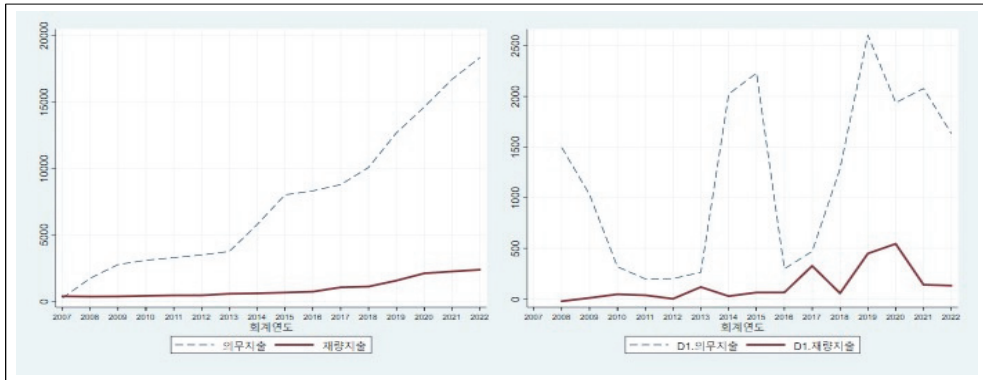
차분 금액



[노인 부문]

명목 금액

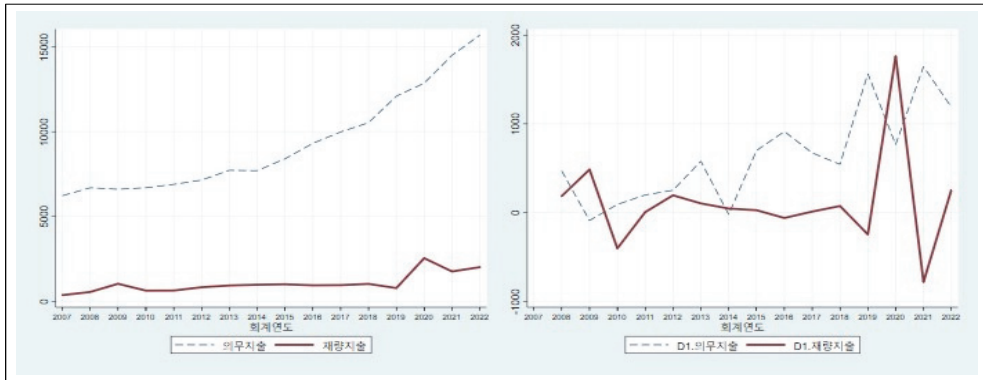
차분 금액



[기초생활보장 부문]

명목 금액

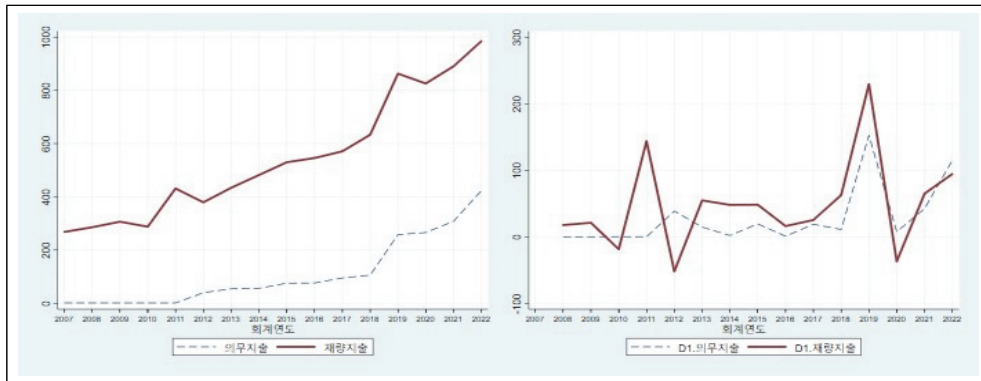
차분 금액



[여성·가족·청소년 부문]

명목 금액

차분 금액



자료: 저자 작성

IV. 실증분석

1. 변수 설명과 기술통계량

본 연구에서 분석에 활용되는 시계열 자료의 시간적 범위는 2007~2022년으로 결산 기준이며, 분석에 활용되는 변수에 대한 기술통계량은 크게 지출 변수와 인구통계학적 변수, 그리고 총수입, 1인당 GDP, 정책지향성 변수로 구분하여 볼 수 있다(표 3). 금액 변수는 모두 명목 기준이다. 재량지출의 수준을 결정하는 주요 요인으로 본 연구는 해당 부문의 의무지출 수준을 고려하는데, 앞서 검토한 바와 같이 의무지출은 정책의 상호보완성과 정책대상의 동질성에 따라 재량지출을 제약할 수도 있고 동행하는 요인일 수도 있다.

먼저, 복지 분야에서 재량지출 평균은 14조 1,846억원, 의무지출 평균은 32조 9,970억원으로 재량지출의 비중은 30.1% 수준이다. 복지 분야의 부문별로 살펴보면, 고용·노동 부문에서는 재량지출 평균은 8조 661억원, 의무지출 평균은 11조 7,136억원으로 재량지출의 비중은 40.8%이고, 아동·보육 부문에서는 재량지출과 의무지출 평균이 각각 2,123억원, 3,151억원으로 재량지출 비중이 40.3%로 양 부문에서는 재량지출 비중이 약 40% 수준이다. 취약계층지원 부문은 재량지출 평균이 1조 4,355억원으로 56.2%의 비중을 보이며 의무지출 평균은 1조 1,177억원이다. 노인 부문과 기초생활보장 부문에서는 의무지출이 비중 면에서 재량지출을 압도하는 측면이 있었다. 노인 부문 재량지출 평균은 9,569억원, 의무지출이 7조 5,875억원으로 각각의 비중은 11.2%, 88.8%이고 기초생활보장에서는 재량지출 평균이 1조 579억원으로 비중이 10.2%, 의무지출은 9조 3,171억원으로 89.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 한편 여성·가족·청소년 부문에서는 재량지출이 5,448억원, 의무지출이 1,102억원으로 지출규모가 상대적으로 작은 편이며 비중 면에서는 재량지출이 83.2%로 의무지출보다 그 비중이 컸다.

[표 3] 기술통계량

변수	단위	관측치 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
복지 분야 재량지출	십억원	16	14184.66	8478.52	6057.82	33465.46
복지 분야 의무지출		16	32997.02	16145.4	13584.48	63517.81
총인구	천명	16	50629.13	1058.90	48683.64	51836.24
고용·노동 재량지출	십억원	16	8066.18	5316.93	3665.55	19795.32
고용·노동 의무지출		16	11713.68	5092.99	6225.04	21289.19
15세 이상 65세 미만 인구	천명	16	36851.80	766.26	35208.58	37627.75
아동·보육 재량지출	십억원	16	2123.35	1259.27	633.33	5139.54
아동·보육 의무지출		16	3150.83	1731.20	583.08	5719.02
6세 미만 인구	천명	16	2574.25	294.58	1867.45	2811.42
취약계층지원 재량지출	십억원	16	1435.50	731.90	500.11	3069.01
취약계층지원 의무지출		16	1117.71	808.03	205.29	2664.95
장애인 인구	천명	16	2500.45	144.16	2104.89	2652.86
노인 재량지출	십억원	16	956.93	713.87	349.71	2369.30
노인 의무지출		16	7587.54	5573.86	231.71	18307.96
65세 이상 인구	천명	16	6564.69	1316.00	4760.68	9018.41
기초생활보장 재량지출	십억원	16	1057.92	571.12	361.17	2539.90
기초생활보장 의무지출		16	9317.07	3023.250	6224.37	15695.64
기초생활수급가구	천가구	16	1068.21	298.57	810.54	1699.50
여성·가족·청소년 재량지출	십억원	16	544.78	234.57	267.88	984.77
여성·가족·청소년 의무지출		16	110.19	130.59	1.22	422.70
9세 이상 25세 미만 인구	천명	16	9600.59	805.80	8146.82	10643.37
총수입	조원	16	393.87	104.99	268.02	617.77
1인당 GDP	천원/명	16	31864.07	6035.96	22382.47	41872.03
정책지향성	일할 비율	16	0.3947	0.4699	0	1

자료: 저자 작성

인구통계학적 변수는 정부지출의 대상을 반영하여 총인구뿐만 아니라 복지 분야 부문별에 대하여 15세 이상 65세 미만 인구, 6세 미만 인구, 장애인 인구, 65세 이상 인구, 기초생활수급가구, 9세 이상 25세 미만 인구로 설정하였다. 재량지출 수준에 영향을 미치는 예산제약으로는 국가채무나 재정수지와 같은 재정운용의 결과 지표가 아닌 직접적인 투입 지표인 총수입 수준을 고려한다.¹⁴⁾ 국제수입을 포함하여 총수입 수준을

14) 명시적인 채무준칙을 운영하는 경우 국가채무 수준은 예산제약으로서 기능할 수 있다. 예를 들어, 2020년 정부의 장기 재정전망의 결과를 보면, 국가채무 수준을 일정 수준으로 유지한다고 가정할 때

정하고 의무지출을 제외한 재량지출의 수준과 재원배분을 고려하는 예산안 편성과정, 재량지출 중심의 예산안 심의과정을 고려할 때 총수입이 예산제약으로서 더욱 의미가 있을 것으로 판단된다. 총수입은 2007~2022년의 기간 동안 연평균 394조원 수준으로 나타났다. 1인당 GDP는 재정의 경기대응성 또는 재정의 경제안정화 기능을 고려할 때(Darby and Melitz 2008; Baunsgaard and Symansky 2009; Dolls et al. 2010) 재량지출에 영향을 미치는 대표 변수 중 하나로 설정할 필요가 있다. 1인당 GDP 규모는 동기간 동안 평균 3,186만원/명이다. 정책지향성 변수는 정치적 결정이 복지 분야 지출에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인으로 제시되어왔다는 점에서(유금록 2021; 한승훈·이준석 2022) 대통령 임기를 기준으로 대통령이 속한 정당의 정책지향성이 진보 성향이면 1, 보수 성향이면 0으로 코딩하고 정책지향이 재량지출에 미치는 영향을 고려하여 연중 임기 기간에 따라 조정하였다(윤주철·신헌태 2023).

2. 단위근 및 공적분 검정

단위근 검정과 공적분 검정에는 로그변환 변수가 활용되었다. 변수의 시차 설정에 있어서는 점증적 예산변동론에 근거하여 1기 시차를 원칙으로 한다. 정부지출의 변동에 관한 오랜 가설 중 하나인 점증적 예산변동론은 Lindblom(1959), Wildavsky(1964) 등에 의해 주장되었는데, 이에 따르면 정부지출은 급격한 변화를 겪기보다는 전년도 수준에서 크게 달라지지 않는 범위 내에서 변동한다. 본 연구의 각 종속변수 시계열의 자기상관함수(autocorrelation function, ACF)의 형태로부터 1기 시차와의 상관계수가 가장 크게 나타남을 확인할 수 있다(부록 [그림 2]).¹⁵⁾

오차항의 자기상관(autocorrelation)을 고려하는 단위근 검정에는 ADF(augmented Dickey and Fuller) 및 PP(Phillips-Perron) 방법을 활용하면서 결정적(선형) 추세(deterministic trend) 포함 여부에 따른 결과를 제시하였다([표 4]). 단위근

의무지출의 증가는 재량지출 재정여력을 구축할 가능성이 크다는 점을 보여주었다(김현아·조희평 2022). 다만 우리나라의 재정운용 경험을 고려할 때 이러한 채무 제약은 크게 고려되지 않았던 것으로 볼 수 있으며, 오히려 의무지출의 확장 추이에서 재량지출도 증가하여 결과적으로 국가채무가 증가한 결과를 낳았다.

15) 나아가 1기 시차를 활용함으로써 본 연구에서 활용하는 재량지출 시계열이 길지 않음에 따른 자유도 감소 문제를 최소화할 수 있다.

검정 결과, 분석모형에 포함되는 모든 변수에서 “시계열에 단위근이 존재한다”는 귀무가설이 전반적으로 기각되지 않아 모든 변수가 비정상(non-stationary) 시계열($I(1)$)인 것으로 판단하였다.¹⁶⁾

[표 4] 단위근 검정 결과

변수	ADF 검정		PP 검정	
	추세 미포함	추세 포함	추세 미포함	추세 포함
ln(복지 분야 재량지출)	-0.457 (0.9002)	-1.967 (0.6193)	-0.537 (0.8845)	-2.514 (0.3210)
ln(복지 분야 의무지출)	0.155 (0.9696)	-3.012 (0.1287)	-0.400 (0.9101)	-2.001 (0.6011)
ln(총인구)	-2.051 (0.2646)	2.480 (1.0000)	-3.409** (0.0107)	4.137 (1.0000)
ln(고용·노동 재량지출)	-0.466 (0.8985)	-1.786 (0.7117)	-0.280 (0.9282)	-2.011 (0.5952)
ln(고용·노동 의무지출)	-0.212 (0.9371)	-1.949 (0.6291)	-0.019 (0.9570)	-1.391 (0.8636)
ln(15세 이상 65세 미만 인구)	-1.625 (0.4701)	2.282 (1.0000)	-2.826* (0.0546)	3.902 (1.0000)
ln(아동·보육 재량지출)	-0.940 (0.7744)	-1.678 (0.7803)	-1.287 (0.6350)	-2.789 (0.2010)
ln(아동·보육 의무지출)	-3.090** (0.0273)	-3.185* (0.0874)	-3.077** (0.0283)	-2.104 (0.5438)
ln(6세 미만 인구)	2.483 (0.9990)	-0.292 (0.9897)	3.891 (1.0000)	1.726 (1.0000)
ln(취약계층지원 재량지출)	-2.201 (0.2061)	-2.940 (0.1498)	-1.978 (0.2965)	-2.902 (0.1615)
ln(취약계층지원 의무지출)	-0.654 (0.8583)	-2.803 (0.1958)	-0.218 (0.9364)	-2.601 (0.2796)
ln(장애인 인구)	-2.174 (0.2158)	-2.689 (0.2406)	-5.284*** (0.0000)	-3.674** (0.0241)
ln(노인 재량지출)	0.817 (0.9919)	-1.838 (0.6860)	1.164 (0.9957)	-2.401 (0.3791)
ln(노인 의무지출)	-0.178 (0.9411)	-2.712 (0.2310)	-4.275*** (0.0005)	-12.389*** (0.0000)
ln(65세 이상 인구)	1.201 (0.9960)	-0.978 (0.9469)	-1.384 (0.9970)	-0.286 (0.9898)
ln(기초생활보장 재량지출)	-1.345 (0.6082)	-3.006 (0.1305)	-2.100 (0.2445)	-3.916** (0.0115)

16) 다만 검정모형과 유의수준에 따라 단위근 검정 결과 귀무가설이 기각되는 경우도 있으나, 이 자체가 정상적 시계열임을 의미하는 것은 아니다(민인식·최필선 2016).

변수	ADF 검정		PP 검정	
	추세 미포함	추세 포함	추세 미포함	추세 포함
ln(기초생활보장 의무지출)	3.224 (1.0000)	-1.423 (0.8541)	3.106 (1.0000)	-0.616 (0.9781)
ln(기초생활수급가구)	-0.814 (0.9919)	-0.853 (0.9609)	1.249 (0.9963)	-0.845 (0.9617)
ln(여성·가족·청소년 재량지출)	-0.053 (0.9540)	-3.492** (0.0403)	-0.082 (0.9512)	-5.113*** (0.0001)
ln(여성·가족·청소년 의무지출)	-1.045 (0.7367)	-1.980 (0.6122)	-0.851 (0.8038)	-2.126 (0.5313)
ln(9세 이상 25세 미만 인구)	2.212 (0.9989)	-0.487 (0.9839)	4.601 (1.0000)	0.528 (0.9969)
ln(총수입)	0.940 (0.9936)	-2.823 (0.1887)	1.268 (0.9964)	-1.873 (0.6685)
ln(1인당 GDP)	-1.927 (0.3193)	-2.270 (0.4508)	-2.015 (0.2801)	-2.382 (0.3890)

주: 1. 괄호 안은 유의확률(p-value; p)
 2. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$
 3. 1기 시차 변수를 모형에 포함한 검정 결과
 자료: 저자 작성

이상의 단위근 검정 결과를 고려하여 비정상 시계열 간 선형결합의 정상성을 확인하는 공적분 검정(cointegration test)을 통해 오차수정모형(error correction model)의 적용 가능성을 확인하였다. 오차수정모형을 적용하기 위해서는 내생변수 간에 공적분 관계(cointegrating relationship)가 존재해야 하고 공적분 관계는 내생변수 모두에서 단위근이 있는 경우를 전제로 한다. 모형에 포함된 시계열 간에 공적분 관계가 있는 경우 이들 간에는 장기적인 균형관계(long-run equilibrium)가 존재하는 것으로 볼 수 있다. 이는 균형으로부터의 일시적 혹은 단기적인 시계열 이탈에도 시간 경과에 따라 다시 장기 균형관계로 회복된다는 의미이다(홍우형·김원기 2022). 공적분 검정에는 최우추정법(maximum likelihood approach)을 활용하여 임계치(critical value)를 제시하는 Johansen 검정을 활용하면서 1기 시차 변수를 모형에 포함한다. 공적분 검정 결과, 대각합(trace)이 임계치를 초과하여¹⁷⁾([표 5]), 모든 추정모형에서 “시계열 간에 공적분이 존재한다”는 귀무가설이 기각되지 않아 오차수정모형의 활용이 가능하다.

17) 기초생활보장 부문에서 총수입을 설명변수로 한 모형에서는 5% 임계치를 초과하였고, 다른 부문 모두는 1% 임계치를 초과하였다.

[표 5] 공적분 검정 결과

추정모형	Johansen 검정		
	대각합	5% 임계치	1% 임계치
ln(복지 분야 재량지출), ln(복지 분야 의무지출), ln(총인구), ln(총수입) 또는 ln(1인당 GDP)	68.3385 82.3705	47.21	54.46
ln(고용·노동 재량지출), ln(고용·노동 의무지출), ln(15이상 65미만 인구), ln(총수입) 또는 ln(1인당 GDP)	76.1922 79.3531		
ln(아동·보육 재량지출), ln(아동·보육 의무지출), ln(6세 미만 인구), ln(총수입) 또는 ln(1인당 GDP)	76.8884 80.8788		
ln(취약계층지원 재량지출), ln(취약계층지원 의무지출), ln(장애인 인구), ln(총수입) 또는 ln(1인당 GDP)	79.7330 77.7079		
ln(노인 재량지출), ln(노인 의무지출), ln(65세 이상 인구), ln(총수입) 또는 ln(1인당 GDP)	93.9626 90.2362		
ln(기초생활보장 재량지출), ln(기초생활보장 의무지출), ln(기초생활수급가구), ln(총수입) 또는 ln(1인당 GDP)	52.2992 56.5024		
ln(여성·가족·청소년 재량지출), ln(여성·가족·청소년 의무지출), ln(9이상 25미만 인구), ln(총수입) 또는 ln(1인당 GDP)	72.3598 64.5889		

주: 1기 시차 변수를 모형에 포함한 검정 결과

자료: 저자 작성

3. 추정모형

본 연구는 회계연도 기반 1년 주기 시계열 자료를 활용하면서 종속변수인 재량지출에 대한 설명변수인 의무지출, 인구 변수, 총수입 또는 1인당 GDP와의 장기 공적분 관계를 반영하기 위해 자기회귀시차분포 오차수정모형(Autoregressive Distributed Lag - Error Correction Model, ARDL-ECM)을 추정모형으로 설정하였다. ARDL-ECM은 ARDL과 달리 변수 간 공적분 관계를 활용하여 단기(short-run)와 장기(long-run) 관계를 구분하면서 종속변수에 영향을 미치는 다양한 설명변수를 모형에 포함할 수 있다는 이점이 있으며(Pesaran and Shin 1999) 재정수입이나 재정지출과 같은 시계열 자료를 대상으로 한 전망모형으로도 채택되고 있다(국회예산정책처 2011; 윤주철·신헌태 2023).

다만 추정에 있어 설명변수인 총수입과 1인당 GDP 간의 상관관계에 따른 다중공선성(multicollinearity)이 문제가 될 수 있다.¹⁸⁾ 이에 사회복지 분야의 부문별 재량지

출 추정모형은 총수입, 1인당 GDP, 그리고 외생변수로서 추세변수의 포함 여부에 따라 달리 구성함으로써, 모형 간 평균 제곱근 오차(Root Mean Squared Error, RMSE)를 비교하여 평균 제곱근 오차가 가장 작은 모형을 최종적으로 선정하고 추정결과의 강건성(robustness)을 점검하였다.

이상의 논의를 바탕으로 종속변수별 4개 모형과 오차수정항(error correction term)에 대한 추정모형식은 다음과 같다.

총수입 변수 포함: (1)

$$\Delta \ln DS_t = \alpha + \beta_1 \Delta \ln MS_t + \gamma_1 \Delta \ln PO_t + \delta_1 \Delta \ln TR_t + \eta GO_t - (1 - \lambda) ECT_{t-1} + \epsilon_t$$

1인당 GDP 변수 포함: (2)

$$\Delta \ln DS_t = \alpha + \beta_1 \Delta \ln MS_t + \gamma_1 \Delta \ln PO_t + \zeta_1 \Delta \ln EG_t + \eta GO_t - (1 - \lambda) ECT_{t-1} + \epsilon_t$$

총수입, 추세변수 포함: (3)

$$\Delta \ln DS_t = \alpha + \beta_1 \Delta \ln MS_t + \gamma_1 \Delta \ln PO_t + \delta_1 \Delta \ln TR_t + \eta GO_t + \theta t - (1 - \lambda) ECT_{t-1} + \epsilon_t$$

1인당 GDP, 추세변수 포함: (4)

$$\Delta \ln DS_t = \alpha + \beta_1 \Delta \ln MS_t + \gamma_1 \Delta \ln PO_t + \zeta_1 \Delta \ln EG_t + \eta GO_t + \theta t - (1 - \lambda) ECT_{t-1} + \epsilon_t$$

오차수정항: (5)

$$ECT_{t-1} = \ln DS_{t-1} - \frac{(\beta_1 + \beta_2)}{1 - \lambda} \ln MS_{t-1} - \frac{(\gamma_1 + \gamma_2)}{1 - \lambda} \ln PO_{t-1} - \frac{(\delta_1 + \delta_2)}{1 - \lambda} \ln TR_{t-1} - \frac{(\zeta_1 + \zeta_2)}{1 - \lambda} \ln EG_{t-1}$$

(DS_t 는 재량지출, MS_t 는 의무지출, PO_t 는 인구 변수, TR_t 는 총수입, EG_t 는 1인당 GDP, GO_t 는 정책지향성, ECT_{t-1} 은 오차수정항, α 는 상수항, ϵ_t 는 오차항)

4. 추정결과

가. 복지 분야

본 연구의 분석대상 복지 분야 전체를 범위로 할 때 재량지출은 장기균형에서 의무지출과 정(+)의 관계가 나타났다. 즉 의무지출이 1% 증가하는 경우 재량지출이 1.3% 증가($\beta = 1.3027^{***}$)하는 경향을 보였다(표 6의 모형(4)). 즉 최근 코로나19 팬데믹 전후로

18) 예를 들어, 고용·노동 재량지출 로그값을 종속변수로 한 모형에서 OLS 추정 결과, 고용·노동 의무지출 로그값과 총수입 로그값, 1인당 GDP 로그값 모두를 설명변수로 포함하는 경우 평균 분산팽창요인 값은 25.75로 나타난다. 한편 1인당 GDP를 설명변수에서 제외하면 분산팽창요인 값이 10.14, 총수입 제외 시는 6.25로 나타나 다중공선성은 크게 문제 되지는 않는 것으로 볼 수 있다.

증가한 재량지출이 기존 추세로 회복됨에 따라 재량지출과 의무지출의 증가 패턴이 달라졌음에도 장기적으로는 재량지출과 의무지출이 함께 증가하는 모습을 보였다. 의무지출의 증가로 인해 재량지출이 감축될 가능성이 있음에도 본 연구의 분석대상 복지 분야에서는 이러한 개연성이 나타나지 않았다. 물론 이러한 결과는 복지 분야 전체를 대상으로 한 결과이며 후술할 각 부문에서는 다른 패턴이 나타났다.

[표 6] 복지 분야 재량지출 ARDL-ECM 추정 결과

종속변수 모형	D.ln(복지 분야 재량지출)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
ADJ(adjustment)				
L.ln(재량지출)	-1.4114 ^{**} (0.3895)	-1.6569 ^{**} (0.4841)	-1.5844 ^{**} (0.4242)	-1.7325 ^{**} (0.4582)
LR(long-run)				
L.ln(의무지출)	1.7491 ^{***} (0.4066)	1.8242 ^{***} (0.3183)	1.0099 (0.7675)	1.3027 ^{**} (0.4940)
L.ln(총인구)	-3.6245 (5.3284)	7.6773 (8.2140)	-20.3497 (15.5469)	6.1287 (7.2113)
L.ln(총수입)	-1.1195 [*] (0.5586)		-2.5857 (1.4619)	
L.ln(1인당 GDP)		-2.6221 [*] (1.2067)		-4.9154 [*] (2.2302)
SR(short-run)				
D.ln(의무지출)	-0.6913 (0.9580)	-1.3115 (0.9429)	-0.1850 (1.0775)	-1.6893 (0.9293)
D.ln(총인구)	-14.5778 (38.6310)	3.8203 (40.0858)	1.0543 (41.4849)	28.0878 (41.7701)
D.ln(총수입)	-0.0224 (1.4239)		1.5679 (2.1133)	
D.ln(1인당 GDP)		2.9451 (3.3987)		5.1722 (3.5980)
정책지향성	0.2043 (0.1175)	0.1924 (0.1030)	0.2105 (0.1174)	0.2086 [*] (0.0975)
추세			0.3559 (0.3503)	0.2724 (0.2030)
상수항	109.7665 (128.0346)	-234.6603 (191.5200)	-9.6291 (173.5268)	-686.7128 (381.9017)
R-squared	0.8734	0.8954	0.8951	0.9231
RMSE	0.1109	0.1009	0.1106	0.0948
관측치 수	15	15	15	15

주: 1. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

2. 괄호 안은 표준오차(standard error)

자료: 저자 작성

한편 통제변수 중 1인당 GDP는 부(-)의 영향이 나타나 상대적으로 경기침체 시 복지 분야의 재량지출이 늘어남을 보였으며, 진보 성향의 정부 시기에 복지 분야 재량지출도 증가하는 것으로 나타났다.

나. 복지 분야의 주요 부문별 추정 결과

고용·노동 부문의 재량지출은 장기균형에서 의무지출과 정(+)의 관계가 나타났는데, 의무지출이 1% 증가하는 경우 재량지출이 1.0% 증가($\beta=1.0078^{***}$)하는 경향을 보였다(표 7의 모형(4)). 동 부문은 최근 의무지출과 재량지출의 증가 패턴이 달라지기는 하였으나, 장기적으로 의무지출과 재량지출이 함께 증가하는 모습을 보여주었다. 동 부문의 의무지출은 실업급여와 해당금지급 등이 전년 대비 감소한 2010년과 2022년을 제외하고 지속 증가하였으며, 재량지출은 2007~2017년 동안 완만한 증가세를 보이다가 2018년에 큰 폭으로 증가하였고 코로나19 팬데믹으로 2020년 증가하였다가 2021년 이후 감소하였다.

재량지출의 증가 폭이 컸던 시기를 중심으로 설명하면, 2018년은 최저임금 인상에 따른 소상공인의 경제적 부담 완화를 위한 재량지출이 큰 폭으로 증가하였다. 2018년 고용·노동 부문의 의무지출은 13.3조원으로 전년 대비 20.0% 증가하였는데, 이는 “구직급여”, “출산전후휴가급여”, “육아휴직급여”, “육아기근로시간단축급여” 등 주요 의무지출에서 제도변화가 반영된 것이다. 문재인 정부는 2018년부터 최저임금을 큰 폭으로 인상하였는데,¹⁹⁾ 이에 따라 구직급여의 일 하한액, 출산전후휴가급여의 월 상한액이 인상되었으며, 육아휴직급여와 육아기근로시간단축급여의 경우도 소득대체율이 상향되었고 월 상·하한액 모두 인상되었다.²⁰⁾

한편 같은 시기 최저임금 인상에 따른 소상공인 등의 부담 완화를 위한 “일자리 안정자금 지원” 명목으로 대규모 재량지출 사업이 시행되었다. 시행 첫해인 2018년의 사업비는 3.0조원 규모로 편성되었으며,²¹⁾ 사업이 종료된 2022년까지 총 9.6조원이 지출

19) 문재인 정부는 “최저임금 1만원 달성”을 목표로 2018년 적용 최저임금부터 급격히 인상하였는데, 2018년 최저임금은 시간당 7,530원으로 2017년 6,470원에 비해 16.4% 인상되었다.

20) 육아휴직급여와 육아기근로시간단축급여의 경우 최저임금의 인상에 따른 단가 인상 측면뿐 아니라 저출산 대책의 일환으로 소득대체율을 상향한 측면도 있다. 육아휴직급여의 소득대체율은 첫 3개월의 경우 80%, 4개월째부터는 40%이었으나, 2018년부터 후자의 경우 50%로 확대되었다. 육아기근로시간단축급여의 경우는 소득대체율이 60%에서 80%로 확대되었다.

되었다. 이는 최저임금의 인상에 따른 의무지출 증가와 재량지출 증가가 맞물려 의무지출과 재량지출의 상호보완적 관계를 보이는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

2020년은 의무지출을 크게 확대하는 제도변화가 없었음에도 코로나19 팬데믹 상황에서 구직급여 등이 늘어남에 따라 의무지출이 큰 폭으로 증가하는 동시에 코로나19 팬데믹에 따른 경기대응적 재량지출(고용유지지원금, 고용창출장려금 등)도 함께 증가하였다. 이 시기는 경기적 요인에 의해 자동안정화 기능을 수행하는 의무지출이 늘어나는 상황에서 재량지출도 함께 증가한 시기이며, 이러한 패턴은 글로벌 금융위기 시기였던 2009년의 경우에도 유사하게 나타났다.

의무지출 외 다른 통제변수의 영향력을 보면, 장기균형에서 1인당 GDP의 감소는 고용·노동 부문의 재량지출을 증가시키는 것으로 나타나 상대적으로 경기가 좋지 않을 때 동 부문의 경기대응적 재량지출이 증가한다는 것을 알 수 있다. 그리고 정책지향성 변수와 추세변수의 영향력이 양(+)의 효과를 보여 사회복지 분야에 호의적인 정부에서 고용·노동 부문의 재량지출 증가가 나타났으며, 재량지출 증가 추세가 영향을 미치는 것으로 나타났다.

아동·보육 부문의 경우 장기균형에서 의무지출과 재량지출의 관계는 통계적으로 유의한 수준은 아니었으나, 단기균형에서는 의무지출이 재량지출에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향($\beta = -1.1671^{**}$)을 보였다(표 8의 모형(4)). 즉 단기균형에서 의무지출이 1% 증가하는 경우 재량지출은 1.2% 감소하였다. 동 부문의 의무지출은 아동수당 사업이 도입된 2019년에 큰 폭으로 증가하였으며, 재량지출은 증가 추세를 보이면서도 상당한 변동성을 보였다.²²⁾ 특히 의무지출과 재량지출의 정책대상집단이 중첩되는 특성이 있어 의무지출의 확대가 단기적으로 재량지출의 감소로 이어졌다고 볼 수 있다.²³⁾

21) 2017년에는 전산시스템 구축 등을 위해 예비비 71억원이 지출되었다.

22) 재량지출의 전년 대비 증가율을 보면, 2013년(158.3%), 2018년(21.8%), 2019년(-17.3%), 2020년(102.1%), 2021년(-42.2%)에 큰 폭의 변화가 있었는데, 주요 증가 요인은 2013년의 경우 기존 재량지출 사업의 확대, 2018년은 제도변화, 2020년은 코로나19 팬데믹 등 경기적 요인 때문이었다. 2013년 “가정양육수당”의 확대로 인해 재량지출이 크게 증가하였으며, 동 사업은 어린이집이나 유치원 등을 이용하지 않고 가정에서 양육하는 취학 전 아동에게 양육수당을 지원하는 사업으로 2009년에 차상위 계층의 0~1세 아동을 대상으로 도입된 사업이 0~6세 전 계층으로 확대된 것이다. 이 사업의 2012년 지출 규모는 0.1조원이었으나 2013년에는 0.8조원 규모로 증가하였다. 2020년 이후는 코로나19 팬데믹 상황에서 “아동양육한시지원” 사업이라는 재량지출이 시행됨에 따라 아동·보육 부문의 재량지출이 2019년 2.5조원에서 2020년 5.1조원으로 증가하였다.

23) 아동수당 사업은 2018년에 시작되었으나 예산편성 당시에는 관련 법령 개정이 모두 이루어진 상황이 아니었으므로 재량지출로 분류되었으나, 2019년부터는 의무지출로 분류되었다. 따라서 아동·보

[표 7] 고용·노동 재량지출 ARDL-ECM 추정 결과

종속변수	D.ln(고용·노동 재량지출)			
모형	(1)	(2)	(3)	(4)
ADJ(adjustment)				
L.ln(재량지출)	-0.8676 ^{**} (0.2500)	-0.9351 ^{**} (0.2555)	-1.0102 ^{**} (0.3258)	-1.6398 ^{***} (0.3743)
LR(long-run)				
L.ln(의무지출)	1.3526 ^{***} (0.3291)	1.3419 ^{***} (0.3066)	1.1342 ^{**} (0.4018)	1.0078 ^{***} (0.1705)
L.ln(15이상 65미만 인구)	2.6614 (2.7318)	2.5651 (3.9748)	-2.1029 (5.9430)	1.2231 (1.7324)
L.ln(총수입)	-0.1765 (0.5103)		-1.0703 (1.1831)	
L.ln(1인당 GDP)		-0.0811 (0.8159)		-4.8894 ^{**} (1.4342)
SR(short-run)				
D.ln(의무지출)	0.8333 (0.5788)	1.0157 (0.5289)	0.6694 (0.6434)	-0.3659 (0.7456)
D.ln(15이상 65미만 인구)	-4.2320 (11.1664)	-2.9419 (10.6333)	0.8393 (13.5543)	23.9680 (14.6671)
D.ln(총수입)	0.0402 (0.7040)		0.4295 (0.9073)	
D.ln(1인당 GDP)		1.1945 (1.5060)		4.7952 [*] (1.9997)
정책지향성	0.0752 (0.0972)	0.0581 (0.0864)	0.1107 (0.1124)	0.2515 [*] (0.1100)
추세			0.0853 (0.1171)	0.3977 [*] (0.1791)
상수항	-44.7579 (28.5701)	-51.3685 (60.0039)	-103.2458 (85.6163)	-773.1811 [*] (328.3454)
R-squared	0.9368	0.9420	0.9429	0.9708
RMSE	0.0729	0.0699	0.0759	0.0543
관측치 수	15	15	15	15

주: 1. *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1

2. 괄호 안은 표준오차(standard error)

자료: 저자 작성

육 부문의 2018년 재량지출은 전년 대비 크게 증가하였으나 2019년에는 다시 감소하였다. 다만 이러한 영향 때문에 동 부문에서 단기적으로 의무지출의 증가가 재량지출의 감소를 가져오는 것은 아닌 것으로 나타났다. 즉 2018년 아동수당 사업을 본문의 분석처럼 재량지출이 아닌 의무지출로 분류 하더라도 추정결과는 크게 달라지지 않았다.

[표 8] 아동·보육 재량지출 ARDL-ECM 추정 결과

종속변수	D.ln(아동·보육 재량지출)			
모형	(1)	(2)	(3)	(4)
ADJ(adjustment)				
L.ln(재량지출)	-0.8099 ^{***} (0.2102)	-0.9033 ^{***} (0.1990)	-0.8539 ^{**} (0.3117)	-1.2721 ^{***} (0.2072)
LR(long-run)				
L.ln(의무지출)	0.2790 (0.3032)	0.5613 (0.3104)	0.2053 (0.4642)	0.1606 (0.1967)
L.ln(6세 미만 인구)	1.5037 (2.2873)	4.3359 ^{**} (1.4010)	1.5407 (2.3665)	5.2186 ^{***} (0.7702)
L.ln(총수입)	1.3010 (1.2151)		0.6713 (3.1390)	
L.ln(1인당 GDP)		-0.4449 (1.5328)		-6.5257 ^{**} (2.1417)
SR(short-run)				
D.ln(의무지출)	-1.4580 ^{***} (0.3216)	-1.7237 ^{***} (0.3457)	-1.3971 ^{**} (0.4570)	-1.1671 ^{**} (0.3367)
D.ln(6세 미만 인구)	-4.0816 (8.4761)	-20.8631 ^{**} (7.1880)	-4.3285 (9.3211)	-18.1043 [*] (5.3654)
D.ln(총수입)	-5.7867 ^{***} (1.4388)		-5.4238 [*] (2.3467)	
D.ln(1인당 GDP)		-10.9847 ^{***} (2.6339)		-3.0574 (3.7101)
정책지향성	0.1335 (0.2189)	-0.2785 (0.2040)	0.1010 (0.2854)	-0.3979 [*] (0.1565)
추세			0.0419 (0.2013)	0.5139 [*] (0.2056)
상수항	-36.5561 (49.3370)	-43.2775 (24.8412)	-103.5539 (326.5679)	-1036.3875 ^{**} (397.8231)
R-squared	0.9118	0.9167	0.9126	0.9630
RMSE	0.1616	0.1571	0.1762	0.1147
관측치 수	15	15	15	15

주: 1. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$
 2. 괄호 안은 표준오차(standard error)

자료: 저자 작성

한편 아동·보육 부문에서는 정책대상집단과 관련하여 인구변수가 유의한 영향이 있는 것으로 나타났다. 다시 말해, 장기균형에서 6세 미만 인구의 감소는 동 부문 재량지출 감소로 연결되는데([표 8]의 모형(4), $\beta = 5.2186^{**}$), 실제로 분석기간 동안 6세 미만 아동 수는 연평균 -2.7%씩 감소하였다. 다만 단기균형에서는 장기균형과 달리 계수의

부호가 반대로 나타났는데, 이는 정책대상집단인 6세 미만 인구수 감소에 저출산 정책 등을 통한 단기적 대응 과정에서 재량지출이 증가한 것으로 해석할 수 있다.

취약계층지원 부문의 경우 장단기균형에서 모두 의무지출이 재량지출에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다([표 9]의 모형(3)). 동 부문의 주요 의무지출 사업인 “장애수당(기초)”, “장애인연금”, “장애인활동지원” 등은 지속적으로 증가하였으나, 재량지출 사업은 매우 큰 변동성을 보여 두 유형의 지출 간에 관계가 드러나지 않았다. 다만 주요 정책대상집단인 장애인 인구수와는 단기적으로 양(+)의 관계를 보이는 것으로 나타났다.

노인 부문에서는 의무지출이 재량지출에 미치는 영향이 단기뿐 아니라 장기균형에서도 통계적으로 유의하지 않았다([표 10]의 모형(2)). 동 부문의 의무지출은 기초연금 사업 등의 지속적인 확대로 높은 증가율을 보였으며, 재량지출은 완만하게 증가하였다. 두 유형의 지출 간 관련성이 없는 것으로 나타난 이유를 주요 의무지출 사업 구조를 중심으로 설명하면 다음과 같다.

먼저, 노인 부문의 의무지출 사업은 “기초연금”과 “노인장기요양보험 국고지원”으로 의무지출 증가를 야기하는 주요 제도변화는 기초연금의 지급단가 인상에 따른 것이다.²⁴⁾ 이러한 기초연금의 지출 증가는 고령인구에 대한 소득수준 보전 측면이 있어 일견 재량지출의 감소로 이어질 것으로 예상되지만, 노인 부문의 주요 재량지출은 “노인 일자리사업”(2023년 예산 기준 1.5조원), “노인맞춤돌봄서비스”(0.5조원) 등으로 소득수준이 상대적으로 낮은 노인 집단이 정책대상으로 한정된다는 점에서 양 지출분류에 속하는 사업의 대상 차이로 양자 간에 직접적인 연관성이 크지 않은 것으로 보인다. 또한 노인장기요양보험 국고지원은 노인장기요양보험이라는 사회보험에 대한 재정지원(예상수입액의 20%)과 공무원·교직원의 보험료 부담을 포함한다. 노인장기요양보험 국고지원은 보험료 인상 및 보험 성숙에 따른 예상수입액의 증가에 따라 자동 증가하며, 동 지원금은 국가재정에 포함되지 않는 노인장기요양보험의 지출 사업에 사용된다는 점에서 역시 재량지출과 직접적인 관련성이 작은 것으로 볼 수 있다.

24) 기초연금은 1998년 당시(경로연금) 65세 이상 노인 중 저소득층에 한정하여 지급하던 것이 2008년 기초노령연금으로 개편되면서 65세 이상 노인 중 소득 하위 70% 수준으로 확대되어 현재까지 수급 대상이 유지되고 있다. 급여 수준은 기초노령연금으로의 개편 이후 지속하여 인상되었는데, 2008년 기초노령연금 시행 당시 급여 수준은 국민연금 A값의 5% 수준이었으나 2014년 기초연금으로 명칭이 변경되면서 국민연금 A값의 10% 수준으로 인상되었고 2022년에는 307,500원으로 인상되었다.

[표 9] 취약계층지원 재량지출 ARDL-ECM 추정 결과

종속변수	D.ln(취약계층지원 재량지출)			
모형	(1)	(2)	(3)	(4)
ADJ(adjustment)				
L.ln(재량지출)	-0.7462* (0.3504)	-1.0887** (0.3340)	-1.2542** (0.4432)	-1.5552* (0.6450)
LR(long-run)				
L.ln(의무지출)	1.4196 (1.1802)	0.6172 (0.6215)	-0.4215 (0.7362)	-0.3445 (0.8644)
L.ln(장애인 인구)	21.1450* (9.4558)	15.1590** (5.4321)	7.3080 (5.6961)	8.1347 (6.5723)
L.ln(총수입)	-4.2767 (3.9054)		-4.1463* (2.0373)	
L.ln(1인당 GDP)		-2.3313 (3.3906)		-3.6979 (2.8437)
SR(short-run)				
D.ln(의무지출)	-0.1914 (0.3733)	-0.2684 (0.5065)	0.3220 (0.4600)	0.0411 (0.6328)
D.ln(장애인 인구)	21.2017** (5.6883)	15.7337* (5.6979)	17.0814** (5.6655)	9.2503 (9.5812)
D.ln(총수입)	1.6798 (2.1499)		3.3208 (2.1653)	
D.ln(1인당 GDP)		3.7983 (6.0499)		6.5240 (6.9683)
정책지향성	-0.2911 (0.2387)	-0.1051 (0.2784)	-0.3199 (0.2129)	-0.0219 (0.3012)
추세			0.4724 (0.2932)	0.3905 (0.4579)
상수항	-133.9507** (50.0823)	-211.2340** (60.9397)	-863.0274 (454.6981)	-869.3336 (774.1523)
R-squared	0.9098	0.8753	0.9406	0.8912
RMSE	0.2136	0.2511	0.1899	0.2570
관측치 수	15	15	15	15

주: 1. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$
 2. 괄호 안은 표준오차(standard error)
 자료: 저자 작성

장기균형에서 65세 이상 인구의 증가는 재량지출을 증가시키는 것으로 나타났는데 이는 정책대상집단의 특성이 반영된 결과이며, 1인당 GDP가 감소하여 상대적으로 경기가 좋지 않을 때 동 부문의 경기대응적 재량지출도 증가한다는 것을 알 수 있다. 그리고 정책지향성 변수의 영향력이 양(+)의 효과를 보여 사회복지 분야에 호의적인 정부에서 노인 부문의 재량지출 증가가 나타났다.

[표 10] 노인 재량지출 ARDL-ECM 추정 결과

종속변수	D.ln(노인 재량지출)			
모형	(1)	(2)	(3)	(4)
ADJ(adjustment)				
L.ln(재량지출)	-0.6045** (0.2393)	-1.3121*** (0.3266)	-0.9991** (0.3407)	-1.3019** (0.3698)
LR(long-run)				
L.ln(의무지출)	-1.1500 (0.7358)	-0.2183 (0.1399)	-0.6467 (0.4300)	-0.2308 (0.1934)
L.ln(65세 이상 인구)	13.2858* (6.5960)	6.9399*** (0.9318)	14.7988** (3.8179)	6.4924 (4.3528)
L.ln(총수입)	-4.2294 (2.9154)		-2.2345 (1.6799)	
L.ln(1인당 GDP)		-3.0740*** (0.7300)		-3.3161 (2.4139)
SR(short-run)				
D.ln(의무지출)	-0.0498 (0.0724)	-0.0347 (0.0606)	-0.0423 (0.0660)	-0.0356 (0.0668)
D.ln(65세 이상 인구)	-6.8475 (7.6256)	-6.1870 (5.8020)	-10.2563 (7.2908)	-6.1564 (6.3550)
D.ln(총수입)	0.1948 (0.9038)		0.0251 (0.8291)	
D.ln(1인당 GDP)		1.0818 (1.1481)		1.2980 (2.3791)
정책지향성	0.2091** (0.0768)	0.2992*** (0.0783)	0.3032** (0.0937)	0.2932** (0.1023)
추세			-0.2575 (0.1711)	0.0401 (0.3752)
상수항	-2.8491 (13.7508)	-65.9153** (22.4088)	408.4441 (273.5812)	-134.1150 (638.0355)
R-squared	0.8202	0.8648	0.8762	0.8651
RMSE	0.0835	0.0724	0.0759	0.0792
관측치 수	15	15	15	15

주: 1. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

2. 괄호 안은 표준오차(standard error)

자료: 저자 작성

기초생활보장 부문의 경우 장단기균형에서 모두 의무지출이 재량지출에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다([표 11]의 모형(4)). 동 부문의 주요 의무지출 사업인 “생계급여”, “의료급여”, “주거급여”, “교육급여” 등은 지속 증가하였으나, 재량지출 사업은 2020년 코로나19 시기를 제외하면 큰 변화가 없는 패턴을 보여 두 유형의 지출 간에 관계가 드러나지 않았다. 특히 복지 분야의 다른 부문과 달리 재량

지출 비중이 작아(2023년 예산 기준 6.6%) 어느 한 유형의 지출 변화가 다른 유형의 지출 수준에 미치는 영향이 미미할 수 있다는 잠정적인 추론을 할 수 있다.

[표 11] 기초생활보장 재량지출 ARDL-ECM 추정 결과

종속변수	D.ln(기초생활보장 재량지출)			
모형	(1)	(2)	(3)	(4)
ADJ(adjustment)				
L.ln(재량지출)	-1.3919*** (0.3526)	-1.0818* (0.4753)	-1.4284** (0.3803)	-1.3848** (0.4170)
LR(long-run)				
L.ln(의무지출)	6.4286* (2.7634)	3.4137 (2.7186)	5.6268 (3.1665)	-2.1604 (2.8840)
L.ln(기초생활수급가구)	-2.5656 (1.4815)	-1.0653 (1.8793)	-2.0660 (1.7729)	0.5197 (1.3869)
L.ln(총수입)	-3.1486 (1.9410)		-3.7834 (2.3272)	
L.ln(1인당 GDP)		-1.3124 (2.2798)		-10.0943* (4.9165)
SR(short-run)				
D.ln(의무지출)	-8.2777** (2.6477)	-5.7460* (2.4477)	-7.8792** (2.9024)	-2.6756 (2.5229)
D.ln(기초생활수급가구)	3.0206* (1.5033)	1.9638 (1.5256)	2.3678 (1.9782)	-0.6795 (1.8184)
D.ln(총수입)	5.3365 (3.8349)		5.7163 (4.1314)	
D.ln(1인당 GDP)		0.0762 (7.0008)		9.4495 (7.4001)
정책지향성	-0.5950* (0.2812)	-0.3370 (0.2651)	-0.6076* (0.2996)	-0.2340 (0.2227)
추세			0.0891 (0.1593)	0.8658 (0.4336)
상수항	-31.5670 (18.1061)	-52.5005 (41.7756)	-157.2875 (225.5121)	-1,514.3956 [△] (732.9792)
R-squared	0.8715	0.8263	0.8790	0.9034
RMSE	0.2247	0.2612	0.2388	0.2134
관측치 수	15	15	15	15

주: 1. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

2. 괄호 안은 표준오차(standard error)

자료: 저자 작성

여성·가족·청소년 부문의 경우 장기균형에서 의무지출이 재량지출에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향($\beta = -0.0537^{**}$)을 미치는 것으로 나타났으며([표 12]의 모형(4)), 동시에 단기균형에서는 통계적으로 유의한 정(+)의 영향($\beta = 0.0798^{**}$)이 나타났다. 다만 의무지출이 1% 증가하는 경우 재량지출은 장기적으로 0.05% 감소하면서 단기에는 0.08% 증가하는 패턴을 보여 그 영향의 크기가 미미하였다.

[표 12] 여성·가족·청소년 재량지출 ARDL-ECM 추정 결과

종속변수	D.ln(여성·가족·청소년 재량지출)			
모형	(1)	(2)	(3)	(4)
ADJ(adjustment)				
L.ln(재량지출)	-1.0502 (0.8212)	-1.2375 ^{**} (0.5007)	-1.7755 [*] (0.7615)	-1.9245 ^{***} (0.2592)
LR(long-run)				
L.ln(의무지출)	0.0111 (0.0896)	-0.0023 (0.0502)	-0.0122 (0.0514)	-0.0537 ^{**} (0.0201)
L.ln(9이상 25미만 인구)	-0.2592 (6.3563)	-2.5514 [*] (1.2515)	-1.7935 (2.6293)	3.8900 ^{**} (1.2753)
L.ln(총수입)	1.5053 (2.5966)		-0.6665 (0.9322)	
L.ln(1인당 GDP)		1.0601 (0.7891)		-3.4854 ^{***} (0.7065)
SR(short-run)				
D.ln(의무지출)	-0.0212 (0.0489)	-0.0073 (0.0351)	0.0588 (0.0564)	0.0798 ^{**} (0.0231)
D.ln(9이상 25미만 인구)	-0.1716 (15.2595)	-1.9268 (10.8881)	-3.6516 (12.5695)	-15.9849 [*] (5.5480)
D.ln(총수입)	-1.4453 (1.6106)		-0.4466 (1.4053)	
D.ln(1인당 GDP)		-3.3568 [*] (1.6281)		0.0119 (0.9783)
정책지향성	0.0281 (0.1213)	-0.0640 (0.0932)	-0.0803 (0.1128)	-0.1037 [*] (0.0419)
추세			0.1779 (0.0888)	0.6062 ^{***} (0.1194)
상수항	-20.6224 (182.3312)	73.7089 (53.7599)	-219.2310 (178.7482)	-1,233.5514 ^{***} (258.5836)
R-squared	0.6252	0.7754	0.7921	0.9635
RMSE	0.1239	0.0960	0.1011	0.0424
관측치 수	15	15	15	15

주: 1. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$
 2. 괄호 안은 표준오차(standard error)
 자료: 저자 작성

V. 결론

본 연구는 사회복지 분야 의무지출의 규모 확대가 지속되고 있는 가운데, 사회복지 분야의 주요 6개 부문(고용·노동, 아동·보육, 취약계층지원, 노인, 기초생활보장, 여성·가족·청소년)을 대상으로 의무지출이 재량지출에 미치는 영향을 자기회귀시차분포 오차수정모형(ARDL-ECM)을 통해 추정하였다. 의무지출 또는 재량지출에 관한 기존 연구가 주로 구분기준에 관한 연구에 한정되어 양자의 관계에 관한 연구는 찾아보기 어렵다. 이에 선행연구의 미비점을 보완하고자 본 연구는 복지 분야 부문별로 의무지출과 재량지출을 식별하고 재량지출 규모 결정에 있어 의무지출이 제약조건인지 혹은 동행요인인지를 파악하는 것에 주안점을 두었다.

우리나라는 2012년 예산안부터 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하고 있어 관련 재정자료가 제한적이다. 이에 본 연구는 현행 프로그램 예산체계가 구축된 2007년부터 분석대상 복지 분야의 세부사업을 식별·연계하는 방식으로 의무지출과 재량지출의 시계열 자료를 확대하였다. 그리고 변수 간 공적분 관계를 활용하여 장기와 단기 균형을 구분하면서 종속변수에 영향을 미치는 다양한 설명변수를 모형에 포함할 수 있는 ARDL-ECM을 단위근 및 공적분 검정을 통해 추정모형으로 채택하였다.

추정 결과, 같은 복지 분야임에도 의무지출의 변화가 재량지출의 변화에 미치는 영향은 부문별로 다르게 나타났다. 이러한 결과에 비추어 볼 때, 재량지출 전망에 있어 지출 기능에 따른 이질성을 고려할 필요가 있다. 추정결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저, 고용·노동 부문의 재량지출은 장기균형에서 의무지출과 정(+)의 관계가 나타나 의무지출의 증가는 재량지출의 증가를 수반한다고 볼 수 있다. 특히 2018년 이후 최저임금의 인상에 따른 실업급여 등 의무지출의 증가와 일자리 안정자금 지원 등 재량지출 사업이 동행하였으며, 2020년 이후 코로나19 팬데믹 상황에서는 자동안정화 장치로서 의무지출의 증가가 경기대응적 재량지출과 함께 증가하는 패턴을 보였다.

반면 아동·보육 부문의 경우 장기균형에서 의무지출과 재량지출의 관계는 통계적으로 유의한 수준은 아니었으나, 단기균형에서는 의무지출이 재량지출에 통계적으로 유의한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 의무지출과 재량지출의 정책대상집단이 중첩되는 특성이 있어 의무지출의 확대가 단기적으로 재량지출의 감소로 이어졌

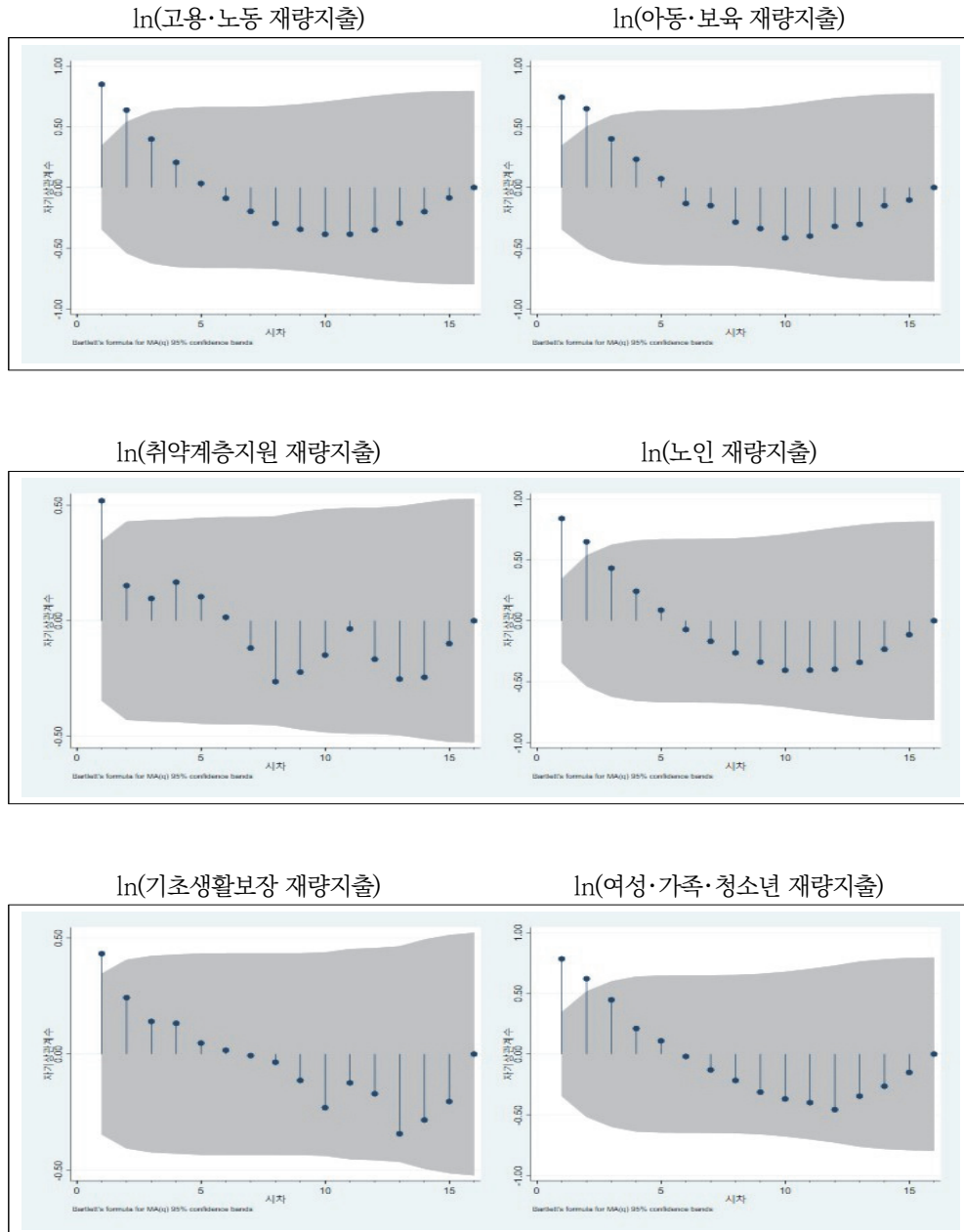
다고 볼 수 있다. 다만 취약계층지원, 노인, 기초생활보장 부문의 경우 장단기균형에서 모두 의무지출과 재량지출 간 통계적으로 유의한 관계가 나타나지 않았으며, 여성·가족·청소년 부문에서는 양자 간에 통계적으로 유의한 결과에도 그 영향의 크기가 미미하였다.

이러한 추정결과는 복지 분야 내에서도 정책대상집단을 달리하는 부문별로 의무지출과 재량지출의 증가 패턴이 서로 달라 그 관계가 다양하게 나타남을 보여준다. 본 연구는 그간 선행연구에서 충분히 검토되지 않았던 의무지출과 재량지출 간의 관계를 규모가 지속하여 증가하는 복지 분야를 대상으로 부문 분류와 시계열 확장을 통해 실증분석을 시도하였다는 점에서 그 의의가 있다. 본 연구의 탐색적 시도가 향후 재정지출 연구의 외연을 넓힐 수 있는 토대가 되기를 기대한다.

다만 여전히 의무지출과 재량지출 간에 어떠한 이유로 상호대체적인 혹은 상호보완적인 관계가 형성되는지에 대한 보다 이론적이고 심층적인 연구가 필요한 측면이 있다. 이를 위해 지출의 경기대응성 정도, 정책대상집단의 범위와 특성 등에 따른 의무지출과 재량지출 간 상호관계가 더욱 구체적으로 분석될 필요가 있다. 이러한 한계에도 본 연구는 의무지출이 그 규모와 비중 측면 모두에서 지속 확대될 것이라는 전망을 고려할 때 우리나라 재정의 지속가능성 확보를 위한 방안 도출에 기여가 있을 것이다. 이를 위해서는 추가적인 표본 확보를 통해 분석모형을 더욱 정교화하고 분석 결과의 신뢰성과 강건성을 확보하기 위한 지속적 노력이 요구된다.

부록

[그림 2] 복지 분야 주요 부문의 재량지출 자기상관함수



자료: 저자 작성

참고문헌

- 고영선·이삼호·김동준, 「중기 재정전망모형 개발에 관한 기초 연구」, 국회예산정책처, 2006.
- 국경복·황선호, “의무지출과 재량지출 구분 기준에 관한 연구,” 「2007 한국재정학회 추계학술대회 발표 논문」, 한국재정학회, 2007.
- 국회예산정책처, 「재정 기준선 전망」, 국회예산정책처, 2008.
- _____, 「국회예산정책처 세수추계 모형: 기존 모형의 검토 및 개선방안」, 국회예산정책처, 2011.
- _____, 「의무지출 기준선 전망」, 국회예산정책처, 2013.
- _____, 「2022~2070년 NABO 장기 재정전망」, 국회예산정책처, 2022.
- 김경동·김범·이도은, “정치적 기회주의가 비대칭적 flypaper 효과에 미치는 영향,” 「재정학연구」, 제16권 제1호, 한국재정학회, 2023, 119~154쪽.
- 김도승, 「국가재정법상 의무지출 관리·통제에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2011.
- 김민정, “지방교부세가 지방정부지출에 미치는 영향: 세수 감소 요인의 조절효과로 인한 끈끈이 효과의 발견,” 「지방정부연구」 제27권 제4호, 한국지방정부학회, 2024, 45~67쪽.
- 김영록, 「재정건전성 확보를 위한 의무지출 체계 분석 및 개선방안 연구: 사회복지예산을 중심으로」, 한국행정연구원, 2014.
- 김영록·이남국, “사회복지분야 의무지출 분석을 통한 재정정책의 시사점,” 「한국공공관리학보」 제27권 제3호, 한국공공관리학회, 2013, 69~97쪽.
- 김재영, “무조건 지원금의 변화에 따른 지방자치단체 재정지출행태에 관한 연구:비대칭 끈끈이 효과(Asymmetric Flypaper Effect)를 중심으로,” 「지방정부연구」 제23권 제1호, 한국지방정부학회, 2019, 365~389쪽.
- 김춘순, 「우리나라의 의무지출 예산구조와 정책과제」, 국회예산정책처·한국회계학회 공동정책포럼, 2012.
- 김춘순·연훈수·박인화, “의무지출 예산의 추이와 결정과정 분석,” 「의정논총」 제7권 제2호, 한국 의정연구회, 2012, 105~136쪽.
- 김태완, “우리나라 의무지출 현황 및 정책과제,” 「예산정책연구」 제2권 제2호, 국회예산정책처, 2013, 135~164쪽.

- 김학수, “지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야 하나?,” 「KDI FOCUS」 제110호, 한국개발연구원, 2021, 1~8쪽.
- 김현아·조희평, 「의무지출의 재정운용에 대한 연구: 복지 및 지방이전지출의 정합성 제고」, 한국조세재정연구원, 2022.
- 대한민국정부, 「2004~2008년 국가재정운용계획」, 대한민국정부, 2004. 10.
- 박노옥, “재정 여력 확보를 위한 재정제도 혁신: 의무·경직성 지출 관리체계 수립을 중심으로,” 「재정포럼」 제331호, 한국조세연구원, 2024. 1., 34~57쪽.
- 박인화, 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 국회예산정책처, 2010.
- _____, “의무지출과 복지재정,” 「보건·복지 ISSUE & FOCUS」 제228호, 한국보건사회연구원, 2014.
- 박인화·이덕만, “법정지출 예산의 생산성 제고를 위한 국회의 역할: 복지분야 법정지출을 중심으로,” 「의정논총」 제2권 제1호, 한국의정연구회, 2007, 35~61쪽.
- 박형수·류덕현, 「한국의 장기재정모형」, 한국조세연구원, 2006.
- 양재진·이윤경·이태형, “지자체 당파성은 복지지출에 영향을 미치는가?: 자체복지사업 지출분석을 통한 검증,” 「한국행정학보」 제54권 제4호, 한국행정학회, 2020, 323~348쪽.
- 유금록, “거버넌스와 재정제도, 정치제도가 일반정부 총지출의 생산성에 미치는 영향 분석: OECD 국가를 중심으로,” 「한국행정학보」 제55권 제4호, 한국행정학회, 2021, 119~162쪽.
- 윤주철·신헌태, 「재량지출에 대한 중장기 재정전망 방법론 연구」, 국회예산정책처, 2023.
- 이원희, “지방재정운영의 자율권 확대를 위한 경직성 경비의 정책과제,” 「한경대학교 논문집」, 한경대학교, 2002.
- 임명현·이재윤, 「국민기초생활보장급여 재정지출 전망」, 국회예산정책처, 2007.
- 전영준·엄태호, “지방정부의 기금과 예산 간 관계 분석- 사회복지분야 사업에 대한 지출을 중심으로,” 「한국자치행정학보」 제36권 제4호, 한국자치행정학회, 2022, 1~34쪽.
- 정문종, 「미국의 재정개혁 논의동향과 시사점」, 국회예산정책처, 2006.
- 한지후·박서진·손종민, “행정학에서의 공간계량분석의 유용성과 활용가능성에 관한 고찰: 기초지방자치단체 사회복지분야지출의 실증적 적용을 통하여,” 「한국행정학보」 제57권 제2호, 한국행정학회, 2023, 99~139쪽.

- Austin, D. A., *Present Trends and the Evolution of Mandatory Spending*, Congressional Research Service, 2017.
- _____, *Discretionary Budget Authority by Subfunction: An Overview*, Congressional Research Service, 2023.
- Baungsaard, T., and Symansky, S. A., *Automatic Fiscal Stabilizers: How can They be Enhanced without Increasing the Size of Government?*, IMF Staff Position Note, 2009.
- Bianchi, J., P. Ottonello, and I. Presno, *Fiscal Stimulus under Sovereign Risk*, Working Paper Series 26307, NBER, September 2019.
- Bowen, T. R., Chen, Y., and Eraslan, H., “Mandatory versus Discretionary Spending: The Status Quo Effect,” *The American Economic Review*, vol.104 no.10, 2014, pp.2941-2974.
- Darby, J., and Melitz, J., “Social Spending and Automatic Stabilizers in the OECD,” *Economic Policy*, vol.23 no.56, 2008, pp.716-756.
- Dolls, M., Fuest, C., and Peichl, A., *Social Protection as an Automatic Stabilizer*, IZA Policy Paper, no.18, 2010.
- Galeano, L. et al., *Can Automatic Government Spending be Procyclical?*, NBER Working Paper, 28521, 2021.
- Grechyna, D., “Mandatory Spending, Political Polarization, and Macroeconomic Volatility,” *MPRA Paper* no.83452, Dec 2017.
- Lindblom, C. E., “The Science of Muddling Through,” *Public Administration Review*, vol.19 no.2, 1959, pp.31-40.
- Pesaran, M. H., and Shin, Y., “An Autoregressive Distributed Lag Modelling Approach to Cointegration Analysis,” In *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century: The Ragnar Frisch Centennial Symposium*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.
- Wildavsky, A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown, 1964.

A Study on the Relationship between Mandatory and Discretionary Spending in Social Protection

Shin, Heontae* Yoon, Joochul**

Abstract

Previous studies on mandatory and discretionary spending have had limited classifications of spending. This study utilizes the autoregressive distributed lag-error correction model (ARDL-ECM) to estimate the impact of mandatory spending on discretionary spending within social protection functions such as unemployment, children, disability, old age, basic living, and family. The findings of the study are vital in understanding the dynamics of mandatory and discretionary spending. The study reveals that the impact of mandatory spending on discretionary spending varies by function, even within social protection. This study found a positive relationship between mandatory spending and discretionary spending for unemployment in long-run equilibrium. However, in the short-run equilibrium, a negative relationship was observed in spending on children and family. There was no significant relationship in spending for disability, old age, basic living, or family. These results indicate that while mandatory spending is generally expanding in social protection, the pattern of discretionary spending can vary depending on the characteristics of the policy target group, the scale, and the volatility of spending.

□ Keywords: Social Spending, Mandatory Spending, Discretionary Spending, ARDL-ECM

* First Author, Estimates and Tax Analyst, National Assembly Budget Office

** Corresponding Author, Estimates and Tax Analyst, National Assembly Budget Office

가상자산소득 관련 세법상 과세 쟁점: 가상자산거래소에 대한 최초 과세처분 사례를 중심으로

정연대* 김완용** 천태영***

국문초록

본 연구는 현재 가상자산 관련 세법의 의미와 문제를 탐색하기 위해 가상자산소득에 대한 최초 과세처분에서 문제 된 쟁점을 분석하는 것에서부터 출발하였다. 비록 외국회원의 가상자산 양도소득을 '부동산 외의 국내자산 양도소득'에 포섭할 수 있을 것이라는 과세관청의 직관적 판단에서 시작된 것이긴 하지만, 그 안에는 정교한 판단을 해야 하는 수 개의 쟁점이 자리 잡고 있다. 비거주자의 가상자산소득을 구 「소득세법」상 열거된 소득으로 과세할 수 있는지, 가상자산거래소를 원천징수의무자로 볼 수 있는지, 그리고 과세요건 사실을 구성하는 비거주자라는 사실에 대한 증명책임은 누가 부담하는지가 문제이다. 쟁점 분석 결과, 과세처분 유지의 전제가 되는 '부동산 외의 국내자산 양도소득'에 해당하지 않는다는 결론에 이르렀다.

이렇게 가상자산소득에 관련된 과세처분 사례 분석을 통해 현재 법령의 의미와 문제점을 제시하였다. 가상자산거래소로부터 거래내역을 제출받아 검증하도록 설계된 현재 법령의 치명적 결함은 가상자산의 본질적 특성인 익명성과 탈중앙화에 대응할 과세기반이 충분히 마련되어 있지 않다는 점이다. 이는 가상자산소득 과세 시행 장애의 주된 원인이고, 이에 따라 2025년 시행도 장담할 수 없게 되었다. 사정이 이와 같다면 충분한 과세기반이 마련되거나 취득가액 결정에 대한 입법적 결단을 내리기 전까지 일단은 거래세 과세로 시작하는 것을 생각해 볼 수 있다. 물론 거래세를 과세하는 해외 사례가 없고, 거래세 과세가 가상자산 산업분야에 미치는 영향을 현시점에서 예측하기 어려운 한계도 있다. 그럼에도 불구하고 가상자산 거래의 중심에 있는 가상자산거래소를 둘러싼 과세 쟁점을 분석함으로써 현재 법령이 만들어지게 된 과정과 의미, 나아가 문제점과 개선방안을 제시하였다는 면에서 본 연구의 가치가 있다고 본다.

□ 주제어: 가상자산, 가상자산거래소, 소득과세, 과세기반, 거래세

투고일: 2024. 5. 1. 수정일: 2024. 5. 29. 게재확정일: 2024. 6. 4.

* 제1저자: 세경, 세무사 (qwer022376@gmail.com)

** 교신저자: 한양사이버대학교 재무·회계·세무학과 조교수 (wykim@hycu.ac.kr)

*** 공동저자: 세무사 (ctyarea@naver.com)

I. 시작하며

2018년 1월 10일, 서울지방국세청 조사4국은 제2차 세계대전의 전격전을 연상시키 듯 오전에는 가상자산거래소(이하 '거래소'라 한다) 코인원에, 오후에는 빗썸에 대한 특별 세무조사에 착수하였다.¹⁾ 2017년 초 약 965달러였던 1비트코인의 가격이 그해 말 10,000달러까지 폭등하였다. 투기 열풍의 중심에 거래소가 있었고, 정부는 세무조사를 통해 가상자산 투자를 잠재우는 동시에 불법행위를 적발하여 사업장 폐쇄 등과 같은 행정상, 법률상 제재를 염두에 두었다. 세무조사 결과는 놀라웠다. 국세청은 외국회원의 원화출금액이 비거주자의 국내원천소득에 해당하는 것으로 판단하여 거래소에 약 800억 원의 기타소득세 과세처분을 하였다.²⁾ 이것이 우리나라 최초의 가상자산소득에 대한 과세(이하 '최초 과세처분 사례'라고 한다)이다.

2020년 말, 국회는 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(이하 '특금법'이라 한다)을 개정³⁾하여 가상자산사업자 및 가상자산의 개념과 범위를 설정하고, 동시에 세법상 과세근거를 마련하여 가상자산소득⁴⁾에 세금을 매기기 위한 준비를 마쳤다. 그러나 2022년 1월 1일부터 시행하기로 했던 가상자산소득에 대한 과세는 '선정비 후과세 원칙' 아래 두 차례 유예를 거듭한 끝에 2025년 1월 1일 이후로 미루어졌다.

이후 가상자산에 관련된 법령의 문제점을 지적하며 다른 소득과의 과세형평을 도모하고 과세공백을 메우려는 방안을 모색한 연구가 활발히 이루어졌다. 가상자산 및 거래 특성을 고려하여 양도소득 또는 금융투자소득으로 과세해야 한다는 것이 다수 연구의 결론이다. 가상자산소득 과세의 고갱이는 익명성과 탈중앙화에 맞설 수 있는 과세기반 마련이다. 현재 법령은 거래소가 제출한 거래내역에 기초하여 세원을 포착하고 신고 내용의 적정성을 검증하는 구조로 설계되었다. 그러나 단일 거래소 내의 이동을 제외한

1) 김중수, "국세청, 가상화폐 거래소 빗썸·코인원 세무조사," 연합뉴스, 2018. 1. 10. <<https://www.yna.co.kr/view/MYH20180110021200038>, 접속: 2024. 2. 15.>

2) 이한나, "빗썸, 외국인 소득세 대신 내라...800억대 세금 폭탄," SBS Biz, 2019. 12. 30. <<https://biz.sbs.co.kr/article/10000967555>, 접속: 2024. 2. 15.> 정확히 말하면 거래소에 대한 원천징수세액의 부과이다.

3) 정부는 2023년 가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률을 제정하여 가상자산사업자 및 가상자산의 개념을 신설하고, 특금법은 이를 준용하는 방식으로 법제를 개편하였다.

4) 본문에서 사용하는 가상자산소득은 문맥에 따라 가상자산 양도소득 또는 개정 법률에서 규정하고 있는 가상자산소득(양도 또는 대여로 인한 소득)의 의미를 갖는다.

나머지 가상자산 이동에 대해서는 그 경로와 거래내용의 추적·확인이 어려운 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 가상자산 거래의 대부분이 거래소 내에서 이루어지고 있는 현실을 헤아려 본다면 거래소와의 협력과 공조는 절대적이다. 거래소의 거래구조와 이를 둘러싼 과세 쟁점을 파악해야 하는 의미가 여기에 있다.

본 연구는 이러한 생각에서 출발한 것으로서 제Ⅱ장부터 제Ⅳ장에서는 가상자산소득에 대한 최초 과세처분 사례의 쟁점을 분석한다. 이 사건은 가상자산소득이 비거주자의 국내원천소득을 구성하는지, 거래소에 원천징수의무가 있는지, 과세요건 및 과세요건사실에 대한 증명책임은 누가 부담하는지, 아울러 법인이 매각한 가상자산의 원가를 어떤 방법으로 평가해야 하는 것인지에 쟁점이 있다. 이 쟁점 안에는 법률의 해석과 법리 판단, 사실인정과 증명책임에 관련된 10개의 세부 쟁점이 자리 잡고 있다. 세부 쟁점의 분석은 2020년 가상자산 관련 세법 규정의 평가뿐만 아니라 조세법 연구 측면에서도 중요한 의미가 있을 것으로 생각한다. 과세처분 사례의 분석을 통해서 제Ⅴ장에서는 개정 법령의 내용과 의미, 그리고 문제점과 개선방안을 제시한다. 현재로서는 가상자산의 익명성을 극복할 수 있는 현실적 대안이 마련되어 있지 않기 때문에 일단 거래세로 과세한 후 과세기반이 갖추어진 시점에 소득과세로 전환하는 방안에 대한 의견을 제시하는 것으로 연구를 마무리한다.

II. 최초 과세처분의 내용과 쟁점

1. 과세처분 내용

2018년 1월 30일, 가상통화 거래 실명제⁵⁾ 시행 전에는 외국인도 국내 거래소를 제한 없이 이용할 수 있었다. 최초 과세처분의 대상이 된 사업연도는 실명제 시행 이전인 2015~2017년이고, 그 당시 외국회원의 가상자산 거래 규모가 상당하였다. 처분청은 외국회원의 원화출금액(이하 ‘쟁점 원화출금액’이라 한다)이 [표 1]에 따른 비거주자의 국내원천 기타소득에 해당함에도 불구하고 원천징수의무를 이행하지 않았다는 이유로 거래소에 기타소득세 징수처분(이하 ‘기타소득세 과세처분’이라 한다)을 하였다.

[표 1] 기타소득 과세처분 근거법률

관련 조항	내용
「소득세법」 제119조 제12호 마목	국내법에 따른 면허, 허가 또는 그 밖에 이와 유사한 처분에 따라 설정된 권리와 그 밖에 부동산 외의 국내자산을 양도함으로써 생기는 소득(이하 ‘쟁점 ① 규정’이라 한다)
「소득세법」 제119조 제12호 타목	가목부터 카목까지의 규정 외에 국내에서 하는 사업이나 국내에서 제공하는 인적용역 또는 국내에 있는 자산과 관련하여 받은 경제적 이익으로 인한 소득 또는 이와 유사한 소득으로서 대통령령으로 정하는 소득(이하 ‘쟁점 ② 규정’이라 한다)

아울러 거래소의 가상자산 매각차익을 총평균법이 아닌 선입선출법에 따라 계산해야 한다는 이유로 법인세 과세처분을 하였다.

5) 2018년 1월 23일, 금융위원회는 가상통화 투기근절을 위한 특별대책 중 하나로 가상통화 거래 실명제를 발표하였다. 이 제도는 은행의 기존 가상계좌 서비스가 실명확인 입출금계정 서비스로 전환되는 것으로서, 가상통화 취급업소 거래 은행에 본인 계좌를 보유하고 있는 이용자는 해당 계좌를 통해 입출금을 하게 되며, 가상통화 취급업소 거래 은행에 본인 계좌를 보유하고 있지 않은 이용자는 출금은 가능하나, 입금은 할 수 없게 된다. 그리고 외국인과 민법상 미성년자는 실명확인 입출금계정 서비스의 이용이 제한된다(금융위원회, 자금세탁방지 가이드라인과 가상통화 거래 실명제 시행(붙임 1 : 금융위원회 부위원장 모두 발언) 참조).

2. 기타소득세 과세처분의 쟁점

가. 거래소의 거래구조

거래소는 비트코인 등 가상자산 매매 및 중개업을 영위하는 회사다. 점유인증을 거쳐 가입한 회원은 가상계좌를 발급받고, 원화 또는 가상자산 입금액에 상응하여 부여받은 포인트로 가상자산 거래를 한다. 거래소 내의 가상자산 거래 과정을 상세히 설명하면 다음과 같다(류경은 2002).

① 매수를 희망하는 회원이 가상계좌에 원화를 입금하면 거래소는 1대 1 비율로 원화포인트(KRW)를 매수회원의 전자지갑⁶⁾에 부여한다. 이후 거래소에 가상자산 매매 주문을 제출하고 매매계약이 체결되면 매수회원의 거래소 내 전자지갑에서 가상자산 시가에 상응하는 KRW는 줄어들고 가상자산포인트는 증가한다.

② 매도를 희망하는 회원이 가상계좌에 가상자산을 입금하면 시가에 상응하는 가상자산포인트를 매도회원의 전자지갑에 부여한다. 매매계약이 체결되면 거래소 내 전자지갑에서 가상자산포인트는 줄어들고, KRW는 증가한다.

③ 거래소 내 전자지갑에 KRW 또는 가상자산포인트를 보유한 회원은 플랫폼상의 포인트를 이용하여 지속적인 가상자산 거래를 할 수 있으며, 거래소는 회원 간의 매매를 중개한다. 이후 회원이 출금을 요청하면 거래소는 원화 또는 가상자산을 지급하고 동시에 회원이 보유한 포인트는 같은 수치로 줄어든다.

나. 쟁점 도출

기타소득세 과세처분에서 거주자의 가상자산소득이 비영업소득에 해당된다는 점에 대한 다툼은 없었다. 다툼이 되었던 것은 비거주자의 가상자산소득이 국내원천소득 중 ‘부동산 외의 국내자산 양도소득’ 내지 ‘국내자산 관련 경제적 이익’에 해당되는지 여부였다. 이와 관련된 쟁점을 순차로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 비거주자의 가상자산소득이 쟁점 ① 또는 ② 규정에서 정한 과세요건을 충족하는지 여부이다.

6) 거래소에서는 통상 ‘전산지갑’이라 부르기도 한다. 이하에서는 전자지갑으로 통칭하여 사용한다.

둘째, 가상자산 거래를 ‘중개’ 또는, 원화 또는 가상자산의 ‘예치’를 주업으로 하는 거래소를 원천징수의무자로 볼 수 있는지 여부이다.

셋째, 과세요건 및 과세요건 사실에 대한 증명책임을 누가 부담하는지의 문제이다. 구체적으로 쟁점 원화출금액의 상대방이 비거주자라는 사실, 쟁점 원화출금액에 관련된 필요경비의 공제에 대한 증명책임 주체와 증명의 정도에 대한 문제가 발생한다.

3. 법인세 과세처분의 쟁점

가상자산 거래소의 법인세 과세처분에서는 가상자산의 평가와 관련하여 세법과 회계 기준 적용에 있어 다음과 같은 쟁점이 존재한다.

첫째, 세법적용에 있어서 가상자산의 법적 성질 또는 경제적 실체를 재고자산으로 단정하는 것이 타당한지에 대한 문제이다.

둘째, 회계기준을 적용함에 있어서 가상자산의 평가방법 변경이 회계정책의 개발인지 임의 변경인지에 대한 판단 문제이다.

Ⅲ. 기타소득세 과세처분 쟁점 분석

1. 비거주자의 과세소득에 해당되는지 여부

가. 세부 쟁점

구 「소득세법」 제119조는 비거주자의 국내원천소득으로 쟁점 ①·② 규정에 따른 소득을 열거하고 있다. 처분청은 비거주자가 국내 거래소 서버를 통해 가상자산을 거래함으로써 얻은 이익을 위 규정에 따른 과세소득으로 보았다. 비거주자가 매도한 가상자산은 거래소의 서버에 보관·관리되고 있으므로 이는 국내자산의 양도소득 또는 국내에 있는 자산과 관련하여 받은 경제적 이익에 해당하고, 또한 2020년 「소득세법」 개정을 통해 마련된 가상자산소득에 대한 과세근거 규정은 확인적·주의적 규정에 불과하므로 기타소득세 과세처분은 정당하다고 주장하였다. 이와 관련된 쟁점을 세분화해 보면 아래와 같다.

첫째, 국내 거래소에 보관된 가상자산의 자산성과 소재지의 판단 문제이다. 자산성의 판단은 가상자산의 법적성질에 따라 결정될 문제이고, 비거주자의 국내원천소득은 자산 소재지, 소득 지급지, 사용지 등의 기준에 따라 판단하는데, 쟁점 ①·② 규정에 따른 소득은 자산 소재지를 기준으로 판단해야 한다. 물리적 실체가 없는 가상자산의 성질상 자산성과 소재지에 대한 다툼은 불가피하다.

둘째, 가상자산을 ‘부동산 외의 자산’에 포섭할 수 있는지의 문제이다. 디지털(digital) 기술의 발달로 인해 그야말로 창발(emergence)한 가상자산이 아날로그(analogue) 시대의 전유물인 부동산 외의 자산에 포섭될 수 있느냐 하는 것이다.

셋째, 가상자산소득이 국내 소재 자산과 관련하여 받은 경제적 이익에 해당되는지의 문제이다. 추가로 소득의 성질상 양도소득과 경제적 이익이 양립할 수 있는지도 살펴볼 필요가 있다.

넷째, 2020년 「소득세법」 개정을 통해 마련된 비거주자의 가상자산소득에 관련된 법률이 새로운 과세근거를 창설한 것인지, 아니면 확인한 것에 불과한지의 문제이다.

다섯째, 비거주자의 가상자산소득에 대해서만 과세하는 것이 조세평등주의 또는 조세조약상 무차별 원칙에 반하는 것은 아닌지에 대한 문제이다.

나. 쟁점의 순차 검토

(1) 자산성 검토

대법원은 중대범죄에 의하여 취득한 비트코인의 몰수가 문제된 사건에서 “비트코인은 재산적 가치가 있는 무형의 재산”이라고 하면서도,⁷⁾ 횡령죄가 문제된 사건에서는 “가상자산은 소유권의 객체가 될 수 없으나 재산상 이익”이라 판단⁸⁾하기도 하였다. 그러나 대법원이 횡령죄 객체인 재물성 판단 과정에서 비트코인을 재산상 이익으로 판단한 것은 “가상자산은 물건에 해당하지 않는다”는데 방점을 둔 것일 뿐 자산성까지 부인한 것으로 보기 힘들다. 요컨대 가상자산은 물리적 실체가 없는 무형재산의 일종으로 이해된다. 그러므로 가상자산은 세법상 자산에 해당한다.

(2) 소재지 검토

가상자산은 국가의 통제를 받지 않고 블록체인과 같은 암호화된 분산원장에 의하여 부여된 경제적 가치가 디지털로 표상된 정보에 해당한다.⁹⁾ 가상자산은 블록체인 기술에 기반을 두어 탄생했으나, 그렇다고 하여 블록체인과 가상자산이 같은 것은 아니다. 블록체인은 거래내용 등의 정보를 담고 있는 반면 비트코인의 경우 컴퓨터로 암호를 풀고 블록을 생성할 권한을 얻은 채굴자 또는 블록체인 네트워크 참여자¹⁰⁾(이때 참여자들이 사용하는 기계를 ‘노드(node)’라고 부른다)에게 주어지는 보상이다. 결론적으로, 블록체인 분산원장에 기록·저장되는 것은 가상자산 거래 정보이지 가상자산 자체는 아니다.

가상자산에는 물리적 보관이라는 개념을 대입할 수 없으므로, 물리적 개념에 근거하여 소재지를 특정할 것은 아니다. 블록체인은 모든 참여자가 함께 공유하는 분산원장 시스템으로, 거래 정보가 담긴 장부를 중앙 서버 한 곳에서 관리하는 것이 아니라 블록체인 네트워크에 연결된 여러 컴퓨터에 저장 및 보관함으로써 위·변조를 방지하는 기

7) 대법원 2018. 5. 30. 선고 2018도3619 판결.

8) 대법원 2021. 11. 11. 선고 2021도9855 판결.

9) 대법원 2021. 12. 16. 선고 2020도9789 판결.

10) A가 B에게 1비트코인을 주는 거래가 발생했다고 가정할 경우, A는 본인이 설치한 전자지갑을 통해 B의 지갑주소를 입력해 전송 버튼을 누르면 거래 정보가 생성된다. 거래정보가 생성되면 근접한 이웃 노드에게 순차로 거래내역이 공유되고, 거래정보를 받은 노드들은 실제 존재하는 BTC인지, 적혀 있는 서명이 유효한지 등 중요한 정보 내용에 대해 검증한다.

술¹¹⁾이라는 점을 헤아려 보면 가상자산의 소재지가 국내라고 단정 지을 수 없는 것처럼 보인다. 그러나 아래와 같은 이유로 거래소 내에서 매매되고 있는 가상자산은 국내 소재 자산에 해당하는 것으로 보인다.

첫째, 가상자산은 물리적 보관이 불가능하므로, 가상자산 거래·전송을 위해서는 소프트웨어가 필요한데, 이것이 전자지갑(wallet)이다(김범준·김석환 2023). 전자지갑은 가상자산 거래 정보를 기록하기 위한 유효한 서명에 필요한 키를 보관·관리하는 도구인데, 전자지갑의 키는 공개키와 개인키로 나뉜다.¹²⁾ 개인 간 거래(peer to peer, P2P)에서 가상자산 소유자는 본인 지갑과 키를 사용하여 거래하고, 그 거래 내용이 블록체인 분산 원장에 기록된다. 반면 거래소 내에서 가상자산을 매매하기 위해서는 본인의 가상자산을 거래소의 전자지갑에 이전해야 하고, 거래소 내의 거래는 거래소의 네트워크상 가상자산을 보유하고 있다는 데이터만 송수신하는 것에 불과하여 이용자가 보유한 가상자산은 거래소의 정보로만 기록된다(류경은 2022). 위의 사정을 고려해 보면 가상자산을 보관하는 전자지갑의 소재지를 가상자산이 소재하는 곳으로 볼 수 있다.

둘째, 하급심 법원은 거래소와 회원의 법률관계를 유사 유상임치로 파악하고 있다.¹³⁾ 또한 회원이 예치한 가상자산을 보관하고 있던 거래소에 해킹 유출사고가 발생하여 손해배상이 문제 된 사건에서 “피고가 관리하는 전자지갑에 보관되어 있던 가상화폐 중 일부가 외부로 유출되었다”고 보았다.¹⁴⁾ 하급심 법원이 거래소와 회원의 법률관계를 유상임치 유사 관계로 파악하면서 ‘보관’이라는 표현을 사용한 점을 고려해 보더라도 가상자산은 거래소 내 서버에 소재하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 부동산 외 자산의 범위에 포섭되는지 여부

‘국내법에 의한 면허, 허가 또는 이와 유사한 처분에 의하여 설정된 권리와 부동산 이외의 국내자산을 양도함으로써 발생하는 소득’은 구 「소득세법」(1975. 12. 22. 법률 제 2796호로 개정된 「소득세법」을 말한다) 개정으로 신설되었다.¹⁵⁾ 사실상 쟁점 ① 규정

11) 서울행정법원 2024. 2. 8. 선고 2022구합58346 판결.

12) 공개키는 가상자산의 이전을 위한 공개 주소(public address)로 사용되고, 개인키는 공개 주소와 관련된 가상자산의 접근권한을 부여하는 데 사용된다.

13) 서울고등법원 2021. 12. 8. 선고 2021나2010775 판결.

14) 서울고등법원 2022. 10. 20. 선고 2021나2047876 판결.

15) 1976. 1. 21. 대통령령 제7955호 개정 「소득세법 시행령」 제185조 제6항 제4호.

이 최초로 입법된 시점은 1976년인 것이다. 한편 대법원은 “국내에서 발생한 외국법인의 소득이라 하더라도 열거되지 않은 소득은 법인세 과세대상이 될 수 없다”고 판시¹⁶⁾ 하였다. 비거주자의 국내원천소득 또한 위 법리에 따라 판단해야 한다.

처분청은 거주자와 비거주자의 과세소득 범위가 일치하는 것은 아니므로, 거주자의 과세소득이 아니라고 하여 비거주자의 과세소득에서도 당연히 제외되는 것은 아니라고 주장하였다. 조세심판원 또한 부동산 이외의 ‘모든 자산’의 양도소득이 국내원천소득에 해당한다고 보았다.¹⁷⁾ 그러나 아래와 같은 이유로 처분청의 주장이나 조세심판원의 결정에 수긍할 수 없다.

첫째, 처분청과 같이 해석하면 비거주자의 과세소득은 사실상 포괄주의에 따라 그 범위를 무한정 확장하는 결과를 초래하게 되어 열거주의 과세원칙을 벗어나게 된다. 아울러 소득 발생의 원천이 되는 자산 또한 열거·한정되었다고 보아야 한다. 그렇다면 ‘부동산 외의 자산’이란 「소득세법」 제119조 제1호부터 제11호까지 규정된 소득 발생의 원인이 되는 자산으로 한정·해석하는 것이 타당하다.

[표 2] 「소득세법」 제119조에 열거된 자산의 범위

조항	열거된 자산	양도 과세여부
제3호	부동산, 부동산상의 권리, 국내에서 취득한 광업권, 조광권, 지하수의 개발·이용권, 어업권, 토사석 채취에 관한 권리	과세 ○
제4호	선박, 항공기, 등록된 자동차·건설기계 또는 산업상·영업상·과학상의 기계·설비·장치	과세 ×
제5호	재고자산	과세 ○
제9호	부동산에 관한 권리, 영업권, 특정시설물이용권, 부동산과다보유법인의 주식	과세 ○
제10호	저작권, 특허권, 상표권 및 일정한 정보 또는 노하우	과세 ○
제11호	유가증권	과세 ○

둘째, 법문이 ‘부동산 외의 자산’으로 표현했다고 하여 과세대상 자산의 범위를 부동산이 아닌 모든 자산으로 융통성 없이 해석해서는 안 된다.¹⁸⁾ 「소득세법」은 국내원천

16) 대법원 2019. 8. 29. 선고 2019두43290 판결 참조.

17) 조세심판원 2020서859, 2021.12.7. 결정 ; 2020서7378, 2022.1.18. 결정 ; 2023서7513, 2023. 10. 5. 결정 참조.

기타소득을 ‘제1호부터 제11호까지의 규정에 따른 소득 외의 소득으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 소득’으로 규정하고 있다. 부동산이 아닌 자산이라 하더라도 제1호에서 제11호까지 규정된 자산의 양도소득은 기타소득으로 과세하지 않는다. 만약 처분청과 같이 해석하게 되면 ‘부동산 외의 국내자산’을 ‘국내자산’으로 문언을 변경했을 때와 그 의미가 다르지 않다. 오히려 민법 제99조 제2항의 ‘부동산 이외의 물건은 동산’이라는 표현을 「소득세법」이 차용한 것은 아닌지 생각해 볼 필요가 있다.

셋째, 설령 부동산 외의 자산의 범위를 넓게 해석하는 것이 가능하다 하더라도 쟁점 ① 규정이 입법된 1976년 당시 2000년 이후 디지털 기술의 발달로 창발하게 될지 모를 가상자산을 염두에 두고 이와 유사한 새로운 유형의 자산을 부동산 외의 자산에 포섭하기 위하여 법률을 창설하였다고 보기 어렵다.

(4) 국내 자산과 관련된 경제적 이익인지 여부

처분청은 비거주자의 가상자산소득은 쟁점 ① 내지 ② 규정에 따른 소득에 해당한다고 하면서, 「소득세법」은 비거주자의 과세소득을 단순히 열거하고 있는 것이 아니라 국내에 있는 자산과 관련된 경제적 이익 및 이와 유사한 소득¹⁹⁾에 해당한다면 과세대상이 될 수 있도록 포괄적 과세근거를 두고 있다고 주장하였다. 일부 학자 또한 쟁점 ② 규정은 경제적 성질상 원천이 우리나라라고 보아야 할 마땅한 소득이라면 이를 비과세할 이유가 없다는 반성에서 입법한 것이라는 견해를 취한다(이창희 2014). 조세심판원 또한 다르지 않은데, 결정문 중 관련 내용을 발췌하면 [표 3]과 같다.²⁰⁾

18) 법령의 문자는 본래 무의미하게 사용되는 것이 아니라 입법자는 세심한 주의를 기울여 입법자의 의도를 정확히 표현하기 위하여 가장 적당한 문자를 사용하기 때문에 성문법의 해석에 있어서는 먼저 그 문자를 충실히 파악하여 해당 법령의 의미를 찾고자 노력해야 하는 것이 원칙이나, 지나치게 문리 해석에만 구애되어 융통성 없는 해석을 하면 바람직하지 못한 결과가 될 가능성이 있다(정해성, “법령해석 실무 및 법령해석 사례,” 법제처, 2009, 30쪽). 처분청과 조세심판원은 법령 해석의 과정에서 이러한 잘못을 범하였다.

19) 「소득세법 시행령」은 유사한 소득에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않다.

20) 조세심판원 2020서859, 2021. 12. 7. 결정(비공개). 이 글의 본문에서 발췌한 조세심판원 결정문의 내용은 모두 동일 사건에 대한 것으로서 이하에서는 사건 번호를 별도 표기하지 않았다.

[표 3] 조세심판원 결정문 중 일부 발췌

이 건에 있어 거주지 등을 외국으로 기재하여 회원으로 가입한 쟁점회원 간의 ① 쟁점비트코인등 거래가 국내에 존재하는 청구법인의 서버를 통해 거래되고 있는 점, ② 이러한 쟁점비트코인등의 거래로 실현된 쟁점지급액은 국내 금융계좌를 통해 원화로만 지급되고 있는 점, ... 중략 ... ③ 쟁점지급액은 부동산 외의 국내자산인 쟁점비트코인등을 양도함으로써 생기는 소득이거나 국내에 있는 자산과 관련하여 받은 경제적 이익과 관련된 것으로, 이러한 소득은 비거주자의 국내원천 기타소득에 해당한다고 봄이 합리적이라 판단된다.

경제적 이익과 소득 발생의 원천이 되는 자산은 직접 연결되어 있어야 한다. 이렇게 보면 경제적 이익 발생의 원인이 되는 국내 자산은 비거주자 본인 소유로 한정된다.²¹⁾ 타인 소유의 자산에서 발생한 경제적 이익까지 비거주자에게 귀속된다고 보는 것은 불합리하다. 아울러 자산과 경제적 이익의 관련성 측면에서, 자산의 소유와 경제적 이익의 발생이 ‘직접’ 관련된 경우로 해석함이 타당하다. 이제껏 검토한 쟁점 ② 규정의 의미를 조세심판원 결정에 대입해 본다면, 거래소의 서버는 비거주자 소유가 아니고, 국내 금융계좌 보유를 통한 비거주자에 대한 원화 지급과 가상자산소득의 발생이 직접 관련된 것은 아니므로 조세심판원이 근거로 든 ①과 ②는 모두 틀렸다. 조세심판원은 가상자산소득이 부동산 외 양도소득이거나 국내 자산과 관련 있는 경제적 이익에 해당한다고 보았다. 소득의 발생 원천과 성격을 고려했을 때 자산 양도소득과 자산에 관련된 경제적 이익은 양립할 수 없다(③). 조세심판원은 과세근거가 되는 근거조항이 무엇인지 특징지어야 했다.

(5) 2020년 개정 규정이 창설적 규정인지 여부²²⁾

대법원은 “법령을 개정하면서 부칙의 개별적 적용례에서 개정 규정의 시행시기를 별도로 정하는 경우 시행시기를 명시한 개정 취지를 고려할 때 ‘일반적으로’ 그 규정은 창설적 규정”이라는 입장이다. 그렇다고 하여 이를 ‘일률적’으로 창설적 규정이라 단정할 것

21) 대법원 2019. 8. 29. 선고 2019두43290 판결.

22) 법률 개정으로 새롭게 마련된 규정이 창설적 규정인지 아니면 확인적·선언적 규정인지의 판단은 기존 법률 또는 신설 법률의 해석·운용에 차이를 가져온다. 창설적 규정은 새로운 규정의 창설로 말미암아 새롭게 납세의무를 부과하거나 감면하는 효과를 가져 온다. 달리 말하면 기존 법률만으로는 새롭게 창설한 법률에서 규정한 납세의무의 부과 효과가 나타나지 않는다. 반면 확인적 규정은 종래부터 적용되던 당연한 법리를 법령으로 명확하게 확인하기 위한 규정에 불과하므로 해당 규정의 문언에 구애됨 없이 기존 법리에 따라 세법을 운용할 수 있다(정연대·김완용, “취득의 개념 정립에 따른 당사자별 신탁재산의 취득세 쟁점에 관한 고찰,” 『세무학연구』 제39권 제2호, 한국세무학회, 2022, 104쪽).

은 아니고 법령의 내용과 형식, 입법 취지, 관련 법리 등을 모두 고려하여 판단해야 한다는 의미로 새겨야 할 것이다.²³⁾

2020년 개정 「소득세법」은 거주자와 비거주자의 가상자산소득을 기타소득으로 최초 입법하며 과세표준 산정 및 적용 세율, 원천징수의무 등에 관련된 과세요건과 납세 절차를 구체적으로 규정하였다. 이어 부칙은 2022년 1월 1일 이후 가상자산을 양도·대여하는 분부터 적용하도록 하였다가, 부칙을 개정하여 2023년 1월 1일 이후로 시행 시기를 유예했고, 2022년 12월 31일에 이르러서는 과세인프라 준비에 시간이 필요하다는 등의 이유에서 과세시행을 2025년 1월 1일 이후로 미루었다.

2017년 가상자산 투기열풍이 일어나자, 정부는 2020년에 이르러 특금법 개정을 통해 거래소의 진입장벽과 규제, 이용자보호와 관련된 법률을 마련했다. 그러나 가상자산의 법적성질에 대해서는 현재까지도 금융과 세제, 민사 및 형사 등 어떤 분야에서도 명확히 정립된 바 없다. 2018년 당시뿐만 아니라 현재까지도 사실상·법률상 측면에서 가상자산의 실체가 무엇인지 확정할 수 없는 가운데 가상자산이 구 「소득세법」상 비거주자의 국내원천소득에 당연히 포섭된다고 볼 수 없다. 오히려 특금법 개정으로 가상자산의 개념 및 범위가 입법되고, 이를 이어받은 2020년 개정 「소득세법」이 가상자산소득에 대한 과세실행을 위해 구체적인 과세근거를 마련했다고 보는 것이 합리적이므로, 2020년 개정 「소득세법」 규정은 창설적 효력을 가진다고 본다.

(6) 조세평등주의와 조세조약상 무차별 원칙의 위반 여부

처분청은 거주자와 비거주자의 과세소득 범위가 반드시 일치하는 것은 아니므로,²⁴⁾ 쟁점 ①·② 규정에 포섭하여 비거주자에 대해서는 얼마든지 과세할 수 있다고 주장한다. 이와 같은 처분청의 태도가 조세평등주의 내지 조세조약상 무차별 원칙에 반하는 것은 아닌지 살펴본다.

23) 2022년 「법인세법 시행령」은 손금에 해당하는 주식매수선택권 행사 보전비용에 근로자복지기본법에 따른 우리사주조합원인 임직원에게 부여한 신주발행형 주식매수선택권을 추가하면서 부칙은 2022년 1월 1일 이후 개시하는 사업연도부터 적용한다고 규정했다. 대법원은 손금의 성질상 “신주발행형 주식매수선택권 행사 보전비용은 본래 손금이 아니지만 기업의 우수한 인재 유치와 근로자 복지 향상을 위해 특별히 손금의 범위에 포함시킨 것으로서 관련 규정은 창설적 규정으로 보아야 한다”고 판시하였다(대법원 2023. 10. 12. 선고 2023두45736 판결). 차액보상형 주식매수선택권 행사 보전비용에 관련된 규정이 확인적 규정이라는 점과 차이가 있다(서울고등법원 2019. 11. 6. 선고 2019누31589 판결 참조).

24) 채권양도소득의 경우 거주자는 과세하지 않지만 비거주자는 유가증권양도소득으로 과세한다.

조세평등주의 원리상 합리적 이유 없이 특정의 납세의무자를 불리하게 차별하거나 우대해서는 안 된다.²⁵⁾ 그러므로 국내세법에 비거주자의 과세소득으로 명확히 규정되어 있고 그에 상응하는 합리적 이유가 있다면 이는 조세평등주의에 반하지 않는다고 볼 수 있다. 아울러 OECD 모델조세조약 제24조는 무차별 원칙을 규정하고 있다. 이는 일방 체약국의 국민이 타방 체약국에서 타방 체약국의 국민과 동일한 상황에 있거나 동일한 활동을 수행하는 경우에는 국적이 다르다는 이유만으로 세제상의 차별적인 불이익을 받지 않도록 해야 한다는 원칙이다.²⁶⁾ OECD 모델협약은 헌법에 의해 체결·공포된 조약이 아니고 일반적으로 승인된 국제법규가 아니므로 법적 구속력이 인정되지 않지만,²⁷⁾ 무차별 원칙은 우리나라가 체결한 미국, 독일, 벨기에, 프랑스, 말레이시아, 네덜란드, 중국 등과의 조세조약에도 반영되어 있다.

기획재정부가 2020년 세법개정안 설명 자료에서 “개인(거주자·비거주자)의 가상자산 소득은 「소득세법」상 과세대상 소득으로 열거되어 있지 않아 비과세[된다]”라는 취지를 밝혔듯,²⁸⁾ 처분청 또한 거주자의 가상자산소득에 대해 과세할 수 없다는 것에 별다른 이견이 없고 실제 거주자에 대한 과세는 이루어지지 않았다. 결과적으로 처분청은 단순히 비거주자만을 선별하여 과세처분에 나아간 데 그친 것이 아니라 거주자에 대해서는 소득세 과세처분이 불가능함에도 비거주자에 대해서만 과세가 가능하다는 전제에 있다.²⁹⁾ 이는 국적에 따른 차별의 결과이고 동일한 사정 하에 있는 개인을 합리적인 이유 없이 불리하게 차별한 것으로서 평등의 원칙 내지 무차별 원칙에 반하는 것으로 판단된다.

2. 거래소가 원천징수의무자에 해당되는지 여부

가. 과세처분 근거

처분청은, “거래소는 비거주자에게 소득을 지급하는 자에 해당하거나 적어도 원천징수 업무에 관해 매수인을 대리하거나 위임 받은 자에 해당하므로 쟁점 원화출금액에 대하여 원천징수의무가 있다”고 주장하였다. 조세심판원 또한 처분청의 주장을 수용하여 [표 4]와 같이 결정하였다.

25) 헌법재판소 1995. 6. 29. 선고, 94헌바39 결정.

26) 대법원 2017. 12. 13. 선고 2015두1984 판결.

27) 서울고등법원 2010. 8. 19. 선고 2009누8009 판결.

28) 기획재정부, “2020년 세법개정안”, 2020. 7. 22.자 보도자료, 25면.

29) 서울행정법원 2024. 2. 8. 선고 2022구합58346 판결.

[표 4] 조세심판원 결정문 중 일부 발췌

쟁점지급액은 쟁점 회원이 쟁점 거래소에서 회원들과의 거래를 통해 발생시킨 소득의 누적액 중 일부로서, ① 청구법인은 쟁점 회원 간의 거래에 따라 발생한 소득인 쟁점 지급액을 쟁점 회원에게 실제 지급하는 자에 해당하고, 청구법인이 서비스 이용약관을 통해 회원들 간의 쟁점비트코인등 거래를 중개함과 동시에 ② 각 회원들이 거래 단계에서 부담하여야 할 여러 의무에 대하여 묵시적 위임을 받은 자에 해당한다고 보이므로 쟁점지급액과 관련하여 청구법인에게 원천징수의무가 있다고 보는 것이 합리적이다.
--

나. 쟁점의 검토

(1) 소득을 지급하는 자에 해당하는지 여부

거래소가 소득을 지급하는 자로서 본래의 원천징수의무자에 해당하는지 살펴본다. 이 분석을 위해서는 거래소와 이용자 간의 법률관계 검토가 선행되어야 한다.

하급심 법원은 “가상자산은 현행법상 물건으로 볼 수 없고, 거래소와 회원의 법률관계를 유상임치계약의 성질을 가지는 비전형계약”으로 보았다.³⁰⁾ 거래소는 서비스 이용자들의 가상자산 매매를 중개하는 역할에 그치지 않고 원화 및 가상자산의 예치를 통해 매도인에게는 원화 지급의무를, 매수인에게는 가상자산 지급의무를 부담한다. 매도 회원과 매수회원은 가상자산의 이전 및 대금지급에 관한 직접적인 법률관계를 맺지 않고,³¹⁾ 오로지 거래소와의 관계에서 채권적 청구권만 행사할 수 있다. 이러한 법률관계의 내용은, 거래소가 본인의 지위에서 원천징수의무를 부담하는 것인지를 판단하는 중요한 지점이 될 것이다.

대법원은 ‘국내원천소득을 비거주자에게 지급하는 자’란 “특별한 사정이 없으면 계약 등에 의하여 자신의 채무이행으로서 소득금액 등을 실제 지급하는 자”를 의미한다고 판시³²⁾하고 있다.

이와 같이 매도인과 매수인, 거래소와 회원의 법률관계 및 거래의 경제적 실질, 소득을 지급하는 자의 의미를 종합적으로 고려했을 때, 거래소는 자신의 채무이행으로서 가상자산의 매매대금을 실제 지급하는 자에 해당한다고 볼 수 있다.

30) 서울고등법원 2021. 12. 8. 선고 2021나2010775 판결.

31) 가상자산은 보관되었던 전자지갑의 주소만을 확인할 수 있을 뿐 그 주소를 사용하는 사람의 인적사항을 알 수 없다(대법원 2021. 12. 16. 선고 2020도9789 판결). 따라서 가상자산을 매도한 회원은 체결된 매매가격만 확인할 수 있을 뿐, 가상자산의 매수자가 누구인지 알 수 없다. 매매 당사자의 인적사항은 오로지 가상자산의 매매를 중개한 거래소만 확인할 수 있기 때문이다.

32) 대법원 2014. 12. 11. 선고 2011두8256 판결.

(2) 원천징수업무를 위임받은 자에 해당하는지 여부

거래소가 본인의 지위에서 원천징수의무를 부담하지 않는다는 전제에서, 매수인의 원천징수업무를 대리하거나 그 업무를 위임받은 자에 해당하는지 살펴본다.

「소득세법」은 ‘원천징수의무자를 대리하거나 그 위임을 받은 자의 행위는 수권 또는 위임의 범위에서 본인 또는 위임인의 행위로 보아 대리인 또는 수임인의 지위에서 원천징수의무를 부담한다’고 규정³³⁾한다. 원천징수업무를 위임은 명시적·묵시적으로 이루어질 수 있고, 묵시적 위임이 성립하려면 명시적 위임과 동일한 수준으로 위임 의사를 추단할 수 있는 사정이 있어야 한다. 소득의 발생 원인이 되는 법률행위를 하고 소득을 지급한 경우 특별한 사정이 없다면 원천징수업무를 묵시적 위임이 있는 경우로 볼 수 있다.³⁴⁾ 그 당시 거래소 서비스 이용약관에는 [표 5]의 조항이 있었다.³⁵⁾

[표 5] 거래소 이용약관 중 일부 발췌

[제1문] 회사(거래소)는 암호화폐를 판매하거나 구매하고자 하는 회원을 대리할 권한을 갖고 있지 않으며, [제2문] 회사(거래소)의 어떠한 행위도 판매자 또는 구매자의 대리 행위로 간주되지 않는다.

처분청은 [제2문]은 [제1문]에 종속되는 문장이므로 거래소의 대리권이 제한되는 행위는 “가상자산 매매행위”에 그치고, 따라서 원천징수업무를 대리하는 것에 관한 배제 조항이 없는 이상 거래소가 원화예수금 지급청구에 대해 회원에게 원화를 지급하는 것은, 원천징수의무를 묵시적으로 위임받았음을 추단할 수 있는 사정에 해당한다고 주장하였다.

위 약관 조항의 문언을 고려해 보면 [제2문]은 [제1문]에 종속되지 않는 것으로 해석된다. 오히려 [제2문]의 대리권 제한 대상인 “어떠한 행위”는 “판매·구매를 비롯한 모든 행위”로 해석하는 것이 타당하다. 또한 당시에는 가상자산소득에 대한 과세 사례가 없었기 때문에 원천징수업무 이행에 대한 묵시적 위임을 받았다고 보는 것은 약관 작성의 동기와 상황, 작성자의 의사에 부합하지 않는다. 오히려 원천징수업무 대리에 관한 명시적 조항이 없었다는 것은 원화 출금 시점에 원천징수의무 이행을 위해 세금을 추가로

33) 「소득세법」 제156조 제10항.

34) 대법원 2018. 2. 8. 선고 2017두48550 판결.

35) 빗썸 이용약관 제27조 제1항, 코빗 이용약관 제22조 제1항.

공제할 의사가 없음을 방증하는 것이다. 한편 원천징수업무의 묵시적 위임을 추단하기 위해서는 소득 발생의 원인이 되는 법률행위까지 수권 받아야 하는데, 약관 [제1문]에서는 매매행위에 대한 대리권한이 배제됨을 적시하고 있으므로 묵시적 위임의 추단 사유도 존재하지 않는다.

3. 과세요건 사실에 대한 증명책임

가. 원화출금액의 상대방이 비거주자라는 사실에 대한 증명

처분청은 외국회원에게 출금한 금원 전부를 비거주자의 기타소득으로 추정했다. 이때 외국회원이 비거주자라는 사실에 대한 증명책임이 누구에게 있는지 먼저 판단해야 한다. 이 판단에 필요한 거래소 회원 가입 절차와 원화 출금 과정을 설명하면 [표 6]과 같다.³⁶⁾

[표 6] 회원 가입 절차 및 원화 출금 과정

① 거래소 회원 가입은 인터넷 홈페이지 또는 모바일 어플리케이션을 통해 이루어지고, 회원 가입은 전자우편주소 또는 휴대전화 문자메시지서비스(SMS)를 통한 본인인증¹⁾(레벨1 인증)을 거친다. 레벨1 인증 시 회원이 입력하는 정보는 전자우편주소, 휴대전화번호(국가코드 포함), SMS 인증번호, 결제 비밀번호, 로그인 비밀번호, 약관동의 여부이다. 회원들은 가입 즉시 별도의 실명확인절차 없이 금융기관으로부터 가상계좌를 발급받는다. ② 내국회원과 외국회원의 분류는 가입 시 입력한 휴대전화번호의 국가코드를 기준으로 한다. 가입 시점에 해외 국가코드를 기재하더라도 중간에 휴대전화번호를 변경하여 내국회원으로 전환하는 것이 가능하다. ③ 회원은 가입 시 발급받은 가상계좌에 원화 또는 가상자산을 입금하는데, 원화는 국내 금융계좌, 타인 명의 계좌도 가능하다. 거래소는 입금액에 상응하는 포인트를 회원 계정에 지급하고, 회원 간 포인트를 이용하여 가상자산 매매거래를 한다. ④ 회원이 자신 계정의 포인트를 원화 또는 가상자산으로 출금하기 위해서는 휴대전화번호, 아이폰 또는 비대면신분증 제출을 통한 본인인증(레벨2 인증)을 추가로 진행해야 한다. 레벨2 인증을 위해 외국번호 인증 회원이 입력하는 정보는 비대면 신분증 제출이며, 이 경우 제출된 신분증과 휴대전화 가입자의 정보가 일치하는지 불문하고 인증이 가능하다.²⁾ ⑤ 거래소는 회원이 출금 요청을 하면 원화 포인트 또는 가상자산 포인트에 대하여 그에 상응하는 원화 또는 가상자산을 반환해야 한다. 이 경우 원화는 국내 금융계좌, 타인 명의 계좌도 그 지급이 가능하다.
--

- 주: 1) 회원이 입력한 휴대전화로 임의의 6자리 인증번호가 문자메시지를 통해 발송되면 발송된 인증번호를 입력하여 본인임을 확인하는 절차임
- 2) 내국번호 인증 회원의 경우에는 휴대전화번호, 아이폰 또는 비대면 신분증 제출이 입력 값이고, 이때 제출된 신분증과 휴대전화 가입자의 정보가 일치해야 인증이 가능함

36) [표 6]의 내용은 조세심판원 2020서859, 2021. 12. 7. 결정을 각색하였다.

조세심판원은 [표 7]과 같은 이유로 사실관계를 재조사하여 실질적인 거주자가 몇 명인지 확정하도록 하는 취지의 재조사 결정을 하였다.

[표 7] 조세심판원 결정문 중 일부 발췌

쟁점지급액은 별도의 실명 인증절차 없이 국내 금융기관 계좌를 통해 외국회원에게 지급되었고, 외국회원이 본인 인증절차를 거쳤다 하더라도 이는 문자메시지를 통해 발송되는 인증코드를 입력하는 점유 인증방식에 의한 것으로 실제 비거주자로 확인되었다고 보기 어려운 점 등에서 외국회원 전체가 비거주자에 해당한다고 단정하기 어렵다.

재조사 결정은 주로 처분청이 사실관계를 제대로 확인하지 않은 채 미흡한 상태로 한 과세처분에 대하여 “사실관계를 추가로 확인하라”는 재결청의 명령이다. 조세소송에서는 증명책임의 문제로 연결된다. 처분청은 행정심판과 조세소송에서 “회원 스스로 외국회원으로 인증·가입한 이상 이들은 모두 비거주자로 사실상 추정되는 경우이므로, 외국회원이 비거주자가 아니라는 사실은 납세의무자가 증명해야 한다”고 주장하였다. 그러나 회원 스스로 외국회원으로 선택·가입했다고 하여 이들이 비거주자로 사실상 추정되는 경우로 볼 수는 없는데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 점유인증은 회원가입 명의자와 휴대폰 점유자가 일치하는지 확인하는 것에 그칠 뿐 가입회원의 실재성과 일치 여부를 보장하지 않는다. 본인인증은 특정한 수단을 통하여 본인이라는 사실을 증명하는 방법으로서, 본인인증 방법 중 사전에 약속한 물리적 물체를 기반으로 인증하는 방법을 ‘점유기반 인증’이라 한다. 회원 가입 시 레벨1 인증은 이 방식으로 이루어졌다.

둘째, 회원 가입 시점부터 원화 출금 시점까지 점유기반 방식의 본인인증만 하였을 뿐 실명확인 또는 본인확인 절차를 거친 사실이 없다. 따라서 휴대전화를 점유한 사람이 특정국의 외국인이라는 사실, 나아가 휴대전화 명의자와 점유자가 일치한다는 사실을 거래소가 확인하는 것은 불가능하다.

셋째, 「소득세법」상 거주자는 국내에서 생계를 같이하는 가족 및 국내에 소재하는 자산의 유무, 직업, 외국의 국적이나 영주권을 얻었는지 여부 등 생활관계의 객관적 사실에 따라 판단한다.³⁷⁾ 설령 외국회원이 실제 외국 국적의 사람이라 하더라도 국적은 거

37) 대법원 2011. 1. 27. 선고 2010두22719 판결.

주자성을 판단하는 하나의 요소에 불과하므로, 외국회원이라 하여 비거주자로 단정할 수 없다.

외국회원을 비거주자로 추정할 수 없다면 외국회원이 비거주자라는 사실은 처분청이 증명해야 한다. 이렇게 해석하는 것이 증거의 거리 또는 증거의 지배력,³⁸⁾ 입증의 난이, 공평의 관념 측면에서 타당하다. 설령 사실상 추정의 대상이 된다고 하더라도, 실명제 시행 전후의 동일인 검증을 통해 외국회원이 국내회원으로 밝혀지거나 국내회원이 외국회원으로 밝혀진 사례가 상당수라는 사실을 밝혀내는 방법으로 납세의무자가 반증한다면 증명책임은 과세관청에 전환될 것이다. 이때 과세관청 또한 외국회원이 비거주자라는 사실을 증명해 내지 못한다면 원시적 입증 불능 상태³⁹⁾가 되어 그에 기초한 처분은 위법한 처분이 된다.

나. 취득원가에 대한 증명

처분청은 비거주자로 보이는 외국회원 명단을 확정된 후 연도별로 계산된 “원화출금액 전액”을 기타소득금액으로 보았다. 또한 필요경비의 존부 및 범위는 납세의무자가 증명해야 하는데, 납세자가 입증 활동을 하지 않았기 때문이라 주장하였다. 위와 같은 처분청 주장의 타당성을 살펴본다.

첫째, 쟁점 원화출금액 전액이 가상자산 매매차익의 누계인지에 대해서 살펴본다. 회원이 원화 또는 가상자산을 가상계좌에 입금하면 거래소는 그에 상응하는 포인트를 부여하며 부여된 포인트를 수단으로 가상자산을 거래하고, 원화예수금 출금 요청 시 원화 출금이 이루어진다. 이와 같은 거래 과정을 고려해 보면, 쟁점 원화출금액은 ① 당초 입금한 원화 또는 가상자산을 단순 출금한 경우 ② 원화포인트로 매수한 가상자산을 매

38) 과세관청은 외국회원의 국내 거주기간, 직업, 자산의 유무, 국적 등의 확인이 가능하다. 그러므로 과세관청이 비거주자 판단에 관련된 증거를 지배하고, 그 증거에 더 가깝게 접근할 수 있는 권한을 가지고 있다.

39) 취득세 과세표준에 포함하는 건설자금이자 중 일반차입금 이자 산정에 대해서 「지방세법」은 「법인세법」과 달리 현금흐름 가정에 대한 규정을 두지 않고 있다. 만약 납세의무자에게 여러 성격의 자금이 하나의 통장에 혼입되어 비용 지출이 이루어질 경우 현금흐름에 대한 가정이 없다면 납세의무자와 과세관청 모두 일반차입금 이자를 계산할 수 없다(정연대·김완용, “신축건물의 취득세 과세표준 산정에 관한 실무상 쟁점: 간접비용의 범위와 판단기준을 중심으로,” 「조세연구」 제23권 제3집, 한국조세연구포럼, 2023, 21쪽 참조). 이와 같은 상태를 본문에서 “원시적 입증 불능 상태”라 표현했고, 실명확인 절차 없이 이루어진 회원의 비거주자성 판단 또한 원시적 입증 불능 상태에 가깝다고 본다.

각하여 원화로 출금한 경우 ③ ①과 ②가 혼재된 경우 3가지로 구분된다. 또한 ② 또는 ③의 경우 가상자산 거래를 통해 이익을 얻을 수도, 손실을 볼 수도 있다. 그러므로 쟁점 원화출금액 전액을 가상자산 매매차익의 누적액으로 단정할 수 없다. 그렇다면 과세요건 사실에 대한 증명책임을 지는 과세관청은 쟁점 원화출금액 중 가상자산 거래와 관련된 금액이 얼마인지, 나아가 과세요건을 구성하는 과세표준이 얼마인지 납세자로부터 관련 자료를 제출받아 증명해야 할 것이다.

둘째, 쟁점 원화출금액 전액이 과세소득이라는 전제에서 필요경비의 존재와 범위는 누가 증명해야 하는지 살펴본다. 소득은 양도가액 그 자체가 아니라 취득가액을 뺀 금액이다. 가상자산의 양도에는 취득이 전제되므로, 이때 공제되는 취득가액은 통상 경비에 해당한다. 따라서 거래소는 회원별 양도차익 계산에 필요한 취득가액 산정 자료를 제출하는 방법으로 필요경비의 존재·범위를 입증하고, 처분청이 그와 다른 사실을 입증해야 하는 것이 증명책임 분배 원칙에 부합한다.⁴⁰⁾

40) 필요경비에 대한 증명책임이 납세자에게 있다고 하더라도 처분청 또한 세무조사 단계에서부터 필요 경비 관련 자료 제출을 요청하고 미비한 부분은 보완·조사해야 할 의무가 있다. 이러한 노력 없이 납세의무자가 입증활동을 하지 않는다는 이유로 필요경비 부존재 추정을 하여 양도가액 전부에 대해 과세처분한 것은 「소득세법」 제1조에서 선언하고 있는 부담능력에 따른 과세처분 의무를 게을리 한 것이다. 처분청의 기타소득세 과세처분이 '무리한 과세'로 평가받는 이유 중 하나다.

IV. 법인세 과세처분 쟁점 분석

1. 과세처분 근거

처분청은 “거래소가 보유한 가상자산에 대하여 선입선출법을 적용하여 오다가 합리적 이유 없이 총평균법으로 변경한 것은 부당하므로 선입선출법을 적용해야 한다”고 주장하였다.⁴¹⁾ 그러나 거래소는 세법에 명문 규정이 없으므로 일반기업회계기준에 따라 처분손익을 산정하기로 했고 이는 “경영진의 판단에 따라 회계정책을 개발하고 회계정보를 작성할 수 있다”는 한국회계기준원의 회신⁴²⁾에 따라 총평균법으로 평가한 것이라 반박했다. 이에 대하여 조세심판원과 1심 법원은 처분청의 손을 들어 주었다. 1심 법원은 [표 8]과 같은 이유로 선입선출법에 따라 가상자산 처분손익을 계산해야 한다고 판시⁴³⁾했다.

[표 8] 1심 법원의 판결문 중 일부 발췌(저자 각색)

구분	내용
세법 적용 문제	(1) 원고는 2014. 1월 설립된 회사로 2017. 9월 피고에게 신고할 때까지 ① 재고자산인 가상자산의 재고자산 평가방법을 신고한 사실이 없었다. 따라서 원고는 특별한 사정이 없으면 구 「법인세법 시행령」 제74조 제4항 제1호에 따라 보유한 가상자산을 선입선출법으로 평가해야 한다. 설령 2017. 9월 신고를 적법하다고 보더라도 설립 당시에 평가방법을 신고하지 않은 이상 그 신고일이 속하는 2017 사업연도에 대해서는 여전히 선입선출법이 적용된다. (2) 원고가 과거 ② 재고자산인 가상자산에 대하여 선입선출법을 적용·회계처리하여 오다가 2017 사업연도에 이르러서야 총평균법을 적용하겠다고 신고한 것은 평가방법의 변경에 해당한다.
회계 기준 적용 문제	(3) 원고가 2017. 9월 피고에게 ③ 가상자산의 평가방법을 신고할 당시에는 가상자산에 대한 평가규정이 존재하지 않았으므로 일반기업회계기준을 적용할 수 있다. 그런데 일반기업회계기준에서 가상자산에 대한 회계정책 변경을 요구한 바 없고, ④ 총평균법을 반영한 재무제표가 신뢰성 있고 목적적합한 정보를 제공한다고 볼만한 자료가 없으므로 회계정책을 변경할 수 있는 사유가 있다고 보기 어렵다.

41) 처분청은 2015~2016 사업연도에 회사가 보유한 가상자산에 대하여 선입선출법을 적용하여 평가해 오다가 2017 사업연도에 이르러 총평균법으로 변경했다고 주장하였다.

42) 한국회계기준원 2018-G-KQA006, 2018. 3. 23.자 회신. 한국회계기준원의 회신 내용은 다음과 같다. “가상자산 거래 증개를 주된 영업활동으로 하며, 통상적인 영업과정에서 가상자산을 매매하지 않는 회사가 증개수수료로 수취하여 보유 중인 가상자산은 현금및현금성자산, 금융자산, 재고자산, 무형자산의 정의를 충족하지 않고, 구체적으로 적용할 수 있는 일반기업회계기준, 재무회계개념체계, 한국채택국제회계기준을 순차적으로 참조하여 그 적용가능성을 고려해야 한다.”

43) 서울행정법원 2024. 2. 8. 선고 2022구합58346 판결.

2. 1심 판결에 대한 평가

가. 세법 적용 문제

1심 법원은 가상자산을 재고자산으로 단정한 후 평가방법을 신고하지 않았으므로 선입선출법으로 평가해야 하고(①), 2017년 평가방법 신고는 평가방법의 변경에 해당한다고 보았다(②). 그러나 1심 법원의 판단은 아래와 같은 이유로 수긍하기 어렵다.

첫째, 「법인세법」은 역사적 원가주의를 원칙으로 하면서 예외적으로 평가 가능한 자산과 평가방법을 시행령에서 규정하고 있다.⁴⁴⁾ 시행령 제73조 내지 제76조(이하 ‘대상 규정’이라 한다)는 재고자산, 유가증권, 외화자산 및 부채를 열거한 후 개별 자산에 대한 평가방법을 상세히 규정하고 있다. 대상 규정은 원가 산정에 필요한 물량 흐름을 가정한 것이고, 그 적용 대상은 제한적·한정적이다. 열거되지 않은 자산은 대상 규정을 적용받지 않는다고 보아야 한다. 그 당시 가상자산의 계정과목 분류에 대한 회계기준 또는 지침이 마련되어 있지 않았고, 가상자산의 법적 성질과 경제적 실체도 정립된 바 없다. 또한 정부는 2021년 2월 17일 시행령을 개정하며 평가대상 자산의 범위에 가상자산을 추가하고 가상자산은 선입선출법으로 평가해야 한다는 내용을 신설했다.⁴⁵⁾ 대상 규정을 제한적·한정적 성격으로 보는 이상 2021년 신설된 규정에는 창설적 효력이 있다고 본다. 그럼에도 불구하고 1심 판결은 가상자산이 재고자산이라는 전제에서 재고자산에 관한 평가방법과 신고절차를 대입하여 선입선출법으로 평가해야 한다는 잘못된 결론을 내린 것이다(①).

둘째, 1심 법원은 세법에 따라 선입선출법으로 평가해야 한다(①)고 판시한 다음, 과거에는 가상자산에 대한 세법상 평가 규정이 존재하지 않았으므로 기업회계기준을 적용해야 한다(③)고 판시했다. ①과 ③의 판단이 모순되고 있다.

셋째, 대상 규정에서 열거하지 않은 자산에 대해서는 무신고, 임의변경, 기한후신고에 대한 평가방법을 적용받지 않는다. 가상자산이 대상 규정에 열거되어 있지 않으므로 가상자산은 평가방법 신고대상 자산에 해당하지 않는다. 오히려 거래소가 2017년 9월에 한 재고자산 평가방법 신고는 가상자산이 아닌 재고자산⁴⁶⁾ 자체에 대한 것으로 보는 것이 타당하다.

44) 「법인세법」 제42조 제1항, 제2항.

45) 「법인세법 시행령」 제73조 제6호, 제77조. 개정 시행령 규정은 2022년 1월 1일 이후 거래하는 분부터 적용한다(개정 부칙 제10조).

나. 회계기준 적용 문제

가상자산의 평가방법을 선입선출법에서 총평균법으로 변경한 것과 관련하여 거래소와 처분청은 각각 회계정책의 개발⁴⁷⁾과 회계정책의 임의 변경이라 주장했다. 1심 법원은 평가방법의 변경 사실이 있고, 회계정책의 변경 사유⁴⁸⁾에 해당하지 않으므로 회계정책의 임의 변경으로 보았다(④).

거래소는 2017년부터 법정 회계감사 대상에 해당하였고, 같은 해 처음으로 보유하던 가상자산을 매각했다. 1심 판결은 평가방법 변경을 회계정책의 임의 변경으로 판단하였으나, 거래소는 2017년 이전까지 가상자산을 매각한 사실이 없으므로 가상자산의 평가방법에 대한 회계정책을 개발한 사실이 없다. 오히려 2017 회계연도에 법정 회계감사를 받으며 총평균법으로 평가하였다는 것은 2017년에 이르러 회계정책을 개발했다는 사실을 방증한 것이다. 1심 판결에는 사실관계를 오인한 잘못이 있다.

한편 가상자산을 재고자산으로 분류할 수 있다면 물량 흐름의 가정을 어떤 방법으로 하는 것이 합리적인지 살펴본다. 일반 상품은 유통기한, 유행 또는 기술 발전에 따른 진부화 등의 위험이 내재되어 있으므로 선입선출법으로 평가할 때 신뢰성이 높아진다. 진부화 위험이 있는 무형자산인 재고자산(예: 판매용 소프트웨어) 또한 마찬가지다. 그러나 가상자산은 진부화 위험이 없고 시장가격 등락에 따른 공정가치 변동의 위험만 있다. 판매용이라는 점을 제외하면 가상자산에서는 일반 상품이 가진 특성을 찾아볼 수 없다. 오히려 증권시장에서 거래되는 유가증권과 유사하다. 아울러 가격변동이 큰 가상자산을 선입선출법에 따라 평가할 경우 회계기간별 재무정보와 재무성과를 제대로 나타내지 못 할 수 있다. 예컨대, 2023년에 1비트코인을 1,000만원에 취득하고, 2024년에 추가로 1비트코인을 5,000만원에 취득한 후 2025년 중 1비트코인을 3,000만원에 매각했다면 어떤 회사도 자신의 가상자산 양도소득이 2,000만원이라 여기지 않는다. 위와 같은 가상자산의 특성을 고려했을 때 총평균법에 따른 평가가 회계정보 이용자에게 신뢰성 있고 더욱 목적 적합한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

46) 그 당시 회사는 과거부터 영위하여 오던 키오스크 사업의 재고, 회원 OTP실물카드 등을 재고자산으로 보유하고 있었다.

47) 일반기업회계기준서 문단 5.4.: 거래, 기타 사건 또는 상황에 대하여 구체적으로 적용할 수 있는 일반기업회계기준이 없는 경우, 경영진은 판단에 따라 회계정책을 개발 및 적용하여 회계정보를 작성할 수 있으며, 이때 회계정보는 일정한 특성을 모두 보유하여야 한다.

48) 일반기업회계기준서 문단 5.9.: 기업은 다음 중 하나의 경우에 회계정책을 변경할 수 있다.

(1) 일반기업회계기준에서 회계정책의 변경을 요구하는 경우

(2) 회계정책의 변경을 반영한 재무제표가 거래, 기타 사건 또는 상황이 재무상태, 재무성과 또는 현금흐름에 미치는 영향에 대하여 신뢰성 있고 더 목적 적합한 정보를 제공하는 경우

V. 가상자산 관련 법령의 평가와 개선방안

1. 법령의 내용

가. 가상자산의 평가

(1) 보유하는 가상자산의 평가

2021년 「법인세법 시행령」 개정으로 평가대상 자산의 범위에 가상자산을 추가하면서 선입선출법으로 평가하도록 했다.⁴⁹⁾ 거래소가 보유하는 가상자산의 원가 산정이 문제된 사건에서 처분청이 주장한 선입선출법이 현행 법령에 그대로 반영된 것이다. 법인이 보유한 가상자산은 선입선출법으로만 평가해야 하므로, 재고자산이나 유가증권 등의 평가방법 신고나 무신고·임의변경에 대한 평가방법의 강제 규정은 적용되지 않는다.

(2) 거래하는 가상자산의 평가

「법인세법」상 시가는 부당행위계산부인의 기준, 자산수증이의 또는 현물기부금·현물 접대비의 평가, 취득가액의 결정 등과 관련되어 있다. 시가를 계산할 때 해당 거래와 유사한 상황에서 해당 법인이 특수관계인 외의 불특정다수인과 계속적으로 거래한 가격 또는 특수관계인이 아닌 제3자 간에 일반적으로 거래된 가격이 있는 경우에는 그 가격에 따른다.⁵⁰⁾ 다만 시가가 분명하지 않으면 감정가액, 「상속세 및 증여세법」상 보충적 평가액을 순서대로 적용하여 시가를 계산한다.⁵¹⁾

가상자산은 거래소에 상장(initial coin offering, ICO)된 경우와 그렇지 않은 경우로 구분할 수 있다. 상장된 가상자산은 1년 365일 24시간 쉼 없이 거래되므로 본래 의미의 시가가 분명한 경우에 해당한다. 구체적으로, 원화마켓 거래소에 상장된 가상자산은 국세청장이 고시한 원화 입출금이 가능한 거래소⁵²⁾의 평가기준일 전·이후 각 1개월 동안 공시되는 일평균가액의 평균액을 시가로 본다.⁵³⁾ 그 외 코인마켓 거래소(코

49) 「법인세법 시행령」 제73조 제6호, 제77조.

50) 「법인세법 시행령」 제89조 제1항.

51) 「법인세법 시행령」 제89조 제2항.

52) 이를 통상 ‘원화마켓 사업자’라고 부른다. 현재 원화마켓 사업자로 지정된 거래소에는 두나무(업비트), 빗썸코리아, 코인원, 코빗이 있다(국세청 고시 제2021-58호).

인 간 거래를 지원하는 거래소를 말한다) 또는 이와 유사한 거래소에 상장된 가상자산은 공시하는 거래일의 일평균가액 또는 종료시각에 공시된 시세가액 등 합리적으로 인정되는 가액을 시가로 계산한다.⁵⁴⁾

나. 가상자산소득 지급에 대한 원천징수의무

거주자의 가상자산 양도 또는 대여 소득은 기타소득에 해당하고, 실제 취득가액과 부대비용을 필요경비로 공제한다.⁵⁵⁾ 다만 가상자산소득에 대한 과세가 2025년 1월 1일 이후인 점을 참작하여 2025년 1월 1일 전에 보유하고 있던 가상자산의 취득가액은 2024년 12월 31일 당시의 시가와 실제 취득가액 중 큰 금액으로 한다.⁵⁶⁾ 가상자산소득은 무조건 분리과세대상 소득에 해당하지만 거래소에 원천징수의무를 부과하지 않는다.⁵⁷⁾ 따라서 거주자는 해당 과세기간 동안 발생한 가상자산소득을 합하여 다음연도 5월 31일까지 종합소득세 신고를 해야 한다.

반면 비거주자의 가상자산소득은 국내원천 기타소득으로서 거래소가 보관·관리하는 가상자산을 인출하는 경우 인출시점을 양도시점으로 보아 거래소에 원천징수의무를 부과한다.⁵⁸⁾ 이때 해당 소득은 가상자산의 수입금액에서 실제 취득가액과 부대비용을 빼고 계산한다. 다만 비거주자가 거래소에 가상자산을 직접 입고한 경우 입고한 가상자산의 취득가액은 입고시점에 해당 거래소가 표시한 그 가상자산 1개의 가액에 입고한 가상자산의 수량을 곱한 금액으로 한다.⁵⁹⁾

개정 법령에서 거주자의 가상자산소득에 대해 거래소에 원천징수의무를 부과하지 않은 이유는 건별 원천징수가 현실적으로 곤란할 뿐만 아니라 1년 중 발생한 이익과 손실을 합한 금액으로 과세하기 위해서이다. 반면 비거주자는 가상자산을 인출하는 시점에 원천징수하지 않으면 나중에 과세하는 것이 불가능하기 때문에 거래소에 원천징수

53) 「상속세 및 증여세법 시행령」 제60조 제2항 제1호.

54) 「상속세 및 증여세법 시행령」 제60조 제2항 제2호.

55) 「소득세법」 제21조 제1항 제27호, 「소득세법」 제37조 제1항 제3호.

56) 「소득세법」 제37조 제1항 제3호, 제5항.

57) 「소득세법」 제64조의3 제2항, 「소득세법」 제127조 제1항 제6호 다목.

58) 「소득세법」 제119조 제12호 타목. 외국법인의 가상자산소득 또한 국내원천소득으로 규정되어 있으며, 그 내용은 「소득세법」과 같다(「법인세법」 제93조 제10호 카목).

59) 「소득세법」 제126조 제1항 제3호, 「소득세법 시행령」 제183조 제5항, 제6항. 비거주자가 입고한 가상자산의 취득가액은 입고 당시의 시가로 보더라도 과세누락의 문제가 발생하지 않는다.

의무를 부과한다. 가상자산의 인출시점을 양도시기로 의제하여 원천징수의무를 부과한 것은 최초 과세처분 사례를 반영한 것이다.⁶⁰⁾

다. 가상자산 거래내역 제출

특금법에 따라 신고가 수리된 거래소는 소득세 또는 법인세 부과에 필요한 가상자산 거래내역 등을 기재한 가상자산거래명세서 또는 가상자산거래집계표를 과세관청에 제출해야 한다.⁶¹⁾ 개인의 거래내역은 거래가 발생한 날이 속하는 분기의 종료일의 다음다음 달 말일까지, 법인의 거래내역은 분기 또는 연도의 종료일의 다음다음 달 말일까지 제출해야 한다.⁶²⁾ 이처럼 「법인세법」은 거래내역 제출 기간을 분기 또는 연 단위로 정하여 분기에는 상세 거래내역을 기재한 거래명세서를, 이후 거래내역을 합산한 집계표를 제출하도록 하고 있다. 그러나 시행 예정인 소득세법은 분기 단위 제출만 규정하고 있다. 이는 입법 미비로 보이는데, 「소득세법」 또한 “분기 또는 연” 단위로 변경해야 한다.⁶³⁾

가상자산거래명세서의 제출은 가상자산소득 포착을 위한 전제가 된다. 그만큼 거래소의 역할과 위상이 중요하므로, 거래내역 제출의무를 성실히 이행하지 않은 거래소에 대해 가산세 또는 과태료를 부과하는 규정을 둘 필요가 있다는 의견이 있다(김범준·김석환 2023). 제도의 실효성을 높인다는 측면에서 타당한 의견이나, 과세인프라가 정비되지 않은 현실점에서 이러한 제제는 시기상조라 생각한다.

2. 현재 법령의 문제점

가. 법인이 보유한 가상자산의 평가방법

법령이 가상자산에 대해 선입선출법 평가를 강제한 것은 2018년 과세처분의 전사(前史)와 관련되어 있다. 가상자산의 가격이 급등하던 시기였고, 선입선출법으로 평가하

60) 실명제 시행 이후 외국인도 코인마켓에서만 거래할 수 있기 때문에 원화출금에 대한 원천징수 문제는 사실상 발생하지 않는다.

61) 「소득세법 시행령」 제216조4, 「법인세법 시행령」 163조의3. 법인의 가상자산 거래내역은 2023년 1월 1일 이후 거래분부터 제출하고 있으나, 개인의 가상자산 거래내역은 과세 시행시기에 맞추어 2025년 1월 1일 이후 거래분부터 제출한다.

62) 「소득세법」 제164조의4, 「법인세법」 제120조의4.

63) 현재 개인이 보유하는 가상자산을 총평균법으로만 평가하는 것에 대한 논의가 이루어지고 있다. 만약 총평균법으로만 평가하게 된다면 분기 단위로 거래내역을 제출할 이유가 없다. 법인 또한 마찬가지다.

면 과세소득이 최대로 계산되었기 때문이다.

가상자산은 무형자산의 속성을 기본으로 하면서 동시에 재고자산, 유가증권, 화폐성 자산의 특성을 가지는 등 복합적 양상을 띤다. 가상자산은 유행의 변화나 기술 발전에 따른 진부화 위험이 없고, 가격등락의 폭이 크기 때문에 유가증권이 가진 특징과 매우 유사하다. 또한 가상자산 투자자는 평균 취득원가를 기준으로 투자손익을 인식하고 있는 점,⁶⁴⁾ 가상자산은 정수가 아닌 소수 단위로 조각투자가 가능한 점,⁶⁵⁾ 나아가 가격변동성이 큰 가상자산을 선입선출법으로 평가하면 오히려 기간손익이 왜곡될 가능성이 있는 점 등의 사정을 모두 헤아려 보면 가상자산의 평가를 총평균법으로 변경할 필요가 있다.

나. 가상자산소득의 구분과 원천징수

(1) 거주자의 가상자산소득 구분

「소득세법」은 가상자산을 양도하거나 대여함으로써 발생하는 소득을 기타소득으로 규정하고 있다. 기타소득에 해당하려면 이자소득, 배당소득, 근로소득, 사업소득, 연금소득, 양도소득, 퇴직소득으로 구분되지 않는 소득 중 열거된 것이어야 한다. 그러므로 기타소득의 표찰을 단 소득이라 하더라도 선순위 소득에 해당하지 않을 때 기타소득으로 구분할 수 있는 것이다.

법리상 가상자산의 양도 또는 대여 행위를 계속적·반복적으로 한다면 사업소득으로 과세하지 못할 이유도 없다.⁶⁶⁾ 실제 가상자산 매매를 전업으로 하는 전문 투자자도 상당수 있는 현실을 생각해 보면 이들이 얻는 소득이 사업소득이 아니라고 쉽게 단정할 수 없다. 물론 가상자산소득을 사업소득으로 과세할 수 있다고 해석하는 것은 입법의

64) 이새하, “일단 세금부터…정부, 코인 현황 파악도 못한 채 과세 궁리만,” 매일경제, 2021. 5. 31. <<https://www.mk.co.kr/news/economy/9893782>, 접속: 2024. 2. 29.> 참조.

65) 2024년 3월 12일 비트코인의 종가는 100,850,000원이다(거래소 중 빗썸 기준). 거래소에서 비트코인을 거래하는 경우 소수점 단위의 거래도 가능하다. 예컨대, 비트코인을 매매할 때 “0.01234BTC”의 매도, 매수도 가능한 것이다.

66) 사업의 분류는 기본적으로 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류에 따르지만, 열거된 사업과 유사한 사업에서 영리를 목적으로 자기의 계산과 책임하에 계속적·반복적으로 행하는 활동을 통하여 얻는 소득 또한 사업소득에 해당하기 때문이다(「소득세법」 제19조 제1항 제21호). 같은 뜻으로, 허종·윤태화, “가상자산에 관한 과세방안 연구,” 「상업교육연구」 통권 제34권 제2호, 한국상업교육학회, 2020, 163쪽.

도에 맞지 않는다.⁶⁷⁾ 그러나 법령은 입법 의도와 다른 방향으로 읽히고 있다. 가상자산 소득은 사업성 유무와 관계없이 무조건 기타소득에 해당한다는 점을 분명히 규정할 필요가 있다.

(2) 비거주자의 가상자산소득

실명제 시행 이후 외국인의 원화마켓 거래는 사실상 불가능해졌기 때문에 비거주자의 가상자산소득은 코인마켓에서 발생한 것으로 한정된다. 그래서 개정 「소득세법」은 비거주자가 가상자산을 인출하는 시점을 양도시기로 의제하여 거래소가 원천징수의무를 이행해야 한다고 규정하고 있다.

비거주자는 국내에 주소를 두지 않으면서 국내에 거소를 둔 기간이 183일 미만인 사람이다. 어느 외국인이 비거주자에 해당하는지는 생활 관계의 객관적 사실을 고려하여 판단한다. 그러나 개정 법령은 외국회원의 거주자성 판단 과정 없이 “이들을 무조건 비거주자로 보고 원천징수하라”고 규정하고 있다. 거래소가 외국회원의 가상자산 인출에 대해서 빠짐없이 원천징수한다면 다름 가능성은 희박하다. 그렇다고 하여 외국회원 전부가 비거주자인 것은 아니다. 이는 납세의무자를 거주자와 비거주자로 구분하고 그에 따라 과세를 달리하는 「소득세법」 체계에 정합하지 않는다.

다. 가상자산 양도·대여 외의 소득에 대한 과세

가상자산소득은 가상자산을 양도하거나 대여⁶⁸⁾하고 발생하는 소득이다. 그러나 가상자산의 양도 또는 대여가 아닌 가상자산의 보유와 관련된 수입이 생기는 경우가 있다.

67) 김범준·김석환(2023)은 “가상자산에서 사업소득과 양도소득을 구분하려면 각 소유자마다 사업성을 일일이 판단해야 하는 어려움이 생길 수 있으므로, 2025년 시행 「소득세법」이 가상자산을 기타소득으로 분류한 것은 이러한 어려움을 고려한 결과로 보인다”는 의견이다(김범준·김석환, 앞의 논문, 23쪽 참조). 가상자산소득은 사업성 여부와 관계없이 기타소득으로 과세하려는 입법자의 의도를 설명한 것이다.

68) 가상자산거래명세서 작성방법에서는 가상자산의 예치가 대여에 포함되는 것으로 설명하고 있다. 가상자산 예치 서비스는 펀드와 비슷한 구조다. 거래소는 연이율과 예치기간 등을 표시해 투자자를 모집하고, 별도 운용사는 거래소에서 모집한 코인을 재원으로 투자를 해 수익을 만들고, 이를 투자자에게 분배하는 구조다(장민태, “스테이킹 vs 가상자산 예치 서비스, 차이점은,” 프라임 경제, 2023. 3. 3. <<https://www.newsprime.co.kr/news/article/?no=594763>, 접속: 2024. 2. 26.> 참조). 가상자산의 예치는 대여와 성격이 다르므로, 예치의 대가를 가상자산 대여소득으로 볼 수 있는지 의문이다.

예컨대 기존 가상자산의 보유와 관련된 스테이킹(staking),⁶⁹⁾ 하드포크(hard fork) 또는 에어드랍(airdrop)⁷⁰⁾으로 인한 무상 수입이다.

과세관청은 “스테이킹, 하드포크, 에어드랍을 원인으로 한 가상자산의 무상취득은 증여세 과세대상에 해당하지만, 이는 사실 판단할 사항이다”라는 입장이다.⁷¹⁾ 가상자산거래명세서 작성 방법을 살펴보면, 거래유형(「코드 99번」)에 스테이킹, 하드포크, 에어드랍을 예시한 후 취득가액을 기재하도록 하고 있다. 취득가액에 증여세과세가액(취득 당시의 시가)을 적어야 하는지, 아니면 영(0)으로 적어야 하는지 현재로서는 분명하지 않다. 거래소는 스테이킹 등으로 취득한 가상자산의 취득가액을 ‘영(0)’으로 기재할 수밖에 없고, 이에 따라 무상 취득한 가상자산은 양도하는 시점에 전부 과세된다. 스테이킹의 경우 소득의 실현 측면에서 취득 시점에 과세해야 한다거나 외국의 입법례를 들어 무상 취득 시점에 과세하는 것이 타당하다는 의견도 있다.⁷²⁾ 적어도 세원 포착이 용이한 거래소 내에서 이루어지는 무상 취득에 대해서는 과세 편의나 납세협력비용, 납세 절차 등을 고려했을 때 양도 시점에 과세하는 것이 타당하지만, 거래 현황, 과세인프라 등을 고려하여 향후에는 취득 과세(소득세 과세)로 전환할 필요성이 있다.

69) 스테이킹은 Proof-of-Stake(PoS) 합의 알고리즘을 사용하는 블록체인 네트워크에서, 새로운 블록을 제안하거나 검증할 수 있도록 하는 방식을 의미한다. 디지털 자산을 보유하고 있는 사용자가 디지털 자산을 스테이킹함으로써, 블록체인 네트워크 합의 과정에 참여하여 블록 제안 및 검증 과정에 기여하고, 그에 따른 보상을 받을 수 있다. 이러한 네트워크 합의 과정에 참여하기 위해 사용자의 디지털 자산을 맡기는 과정을 ‘스테이킹’이라 한다(업비트 홈페이지, <<https://upbitcs.zendesk.com/hc/ko/articles/4413795430681>, 접속: 2024. 2. 24.> 참조).

70) 하드포크는 기존의 블록체인에서 새로운 블록체인이 분리되어 새로운 가상자산이 생성되는 경우, 특정 시점에 기존 가상자산을 보유한 회원에게 새로운 가상자산을 무상으로 지급하는 거래를 말하고, 에어드랍은 특정 시점에 특정 가상자산을 보유한 회원에게 동종 또는 이종의 가상자산을 사전에 정해진 지급 비율에 따라 무상 지급하는 거래를 말한다(법무과-3799, 2022. 8. 2. 참조).

71) 법무과-3799, 2022. 8. 2. 스테이킹, 하드포크, 에어드랍으로 인한 무상 수입은 가상자산소득에 해당하지 않으므로 소득세를 과세할 수 없다. 이런 이유 때문에 과세관청은 증여세 과세대상이라 해석하고 있다.

72) 이은미·윤태화(2023)는 해외 사례를 근거로 취득 과세 도입의 필요성을 피력하고 있다. 예컨대, 스테이킹 예치 소득은 수익의 성격을 반영하여 배당소득, 이자소득 과세방법을 활용해야 한다고 한다(이은미·윤태화, “가상자산 취득 및 NFT판매에 따른 소득세 과세 방안 연구,” 「세무와 회계연구」 제12권 제4호, 한국조세연구소, 2023, 179~180쪽). 허종·윤태화(2020) 또한 가상자산이 경제적 가치가 있다면 이익이 발생한 시점에 소득세를 과세할 필요가 있다고 한다(허종·윤태화, 앞의 논문, 163쪽). 한편 김범준·김석환(2023)은 스테이킹 수입을 과세대상으로 삼기 위한 입법 논의가 필요하고, 하드포크나 에어드랍 이익에 대해서는 소득의 귀속시기를 어느 시점으로 볼지에 대해서도 세법에 정하는 것이 바람직하다는 의견이다(김범준·김석환, 앞의 논문, 28~29쪽).

[표 9] 작성방법 코드 99번 거래유형

⑪코드	유형	거래유형	⑭양도 등	⑮취득 등
99	기타	기타 가상자산 취득(스테이킹, 하드포크, 에어드랍 등)	빈칸	가상자산 취득가액과 취득 당시 수수료를 적습니다.

라. 가상자산거래명세서 기재사항

가상자산소득 과세의 시행과 성공은 익명성(anonymity)과 탈중앙화(decentralization)라는 가상자산의 기술적 특성과 상치한다. 세원 포착을 위해서는 거래자의 신분과 거래 내역 정보가 중앙으로 집중되어야 한다. 상치하는 간극을 좁힐 수 있는 현실적 대안을 찾았을 때 가상자산소득 과세의 시행과 정착, 성공을 기대할 수 있을 것이다.

거래소를 통한 가상자산 거래는 블록체인 네트워크에 접속하지 않고 거래소의 네트워크에 접속하기 때문에 거래내역의 파악이 가능하다. 그러나 그 외 ① 국내 거래소 간의 이동, ② P2P 거래, ③ 해외 거래소와 국내 거래소 간 이동에 대한 거래내역(①의 경우 취득가액) 파악이 현재로서는 불가능하다. 가상자산거래명세서 작성방법에는, 외부에서 인입한 가상자산(「코드 07」)은 취득가액을 기재하지 않고 거래상대방의 인적사항과 인출된 가상자산주소만을 적도록 하고 있다. 위 ①~③ 거래를 통해 취득한 가상자산을 거래소에 인입한 경우 거래소는 최초 취득가액을 확인하거나 특정할 방법이 없다.

[표 10] 작성방법 코드 07번 거래유형

⑪코드	유형	거래유형	⑭양도 등	⑮취득 등	⑯거래상대방
07	인입	외부에서 가상자산 예입	빈칸	빈칸	가상자산 송신인의 인적사항과 인출된 가상자산주소(지갑 소재지와 주소)를 적습니다.

2019년 국제자금세탁방지기구(FATF)는 트래블룰(travel rule), 이른바 코인 실명제 대상에 디지털 자산을 추가했고, 우리나라는 2022년 3월 25일부터 전면 시행하고 있다. 이에 따라 다른 거래소에 1백만원 이상의 가상자산을 이전하는 경우 이전하는 거래소는 가상자산을 보내는 고객과 받는 고객의 성명, 가상자산주소를 이전받는 거래소 또는 금융정보분석원(FIU)에 제공해야 한다.⁷³⁾ 그러나 트래블룰은 가상자산 이동 경

로를 파악하기 위한 실명확인제도에 지나지 않으므로, 이를 통해 취득가액을 확인할 수 있는 것은 아니다.

만약 국내 거래소가 공동 협의체를 구성한다면, 또는 거래소와 과세관청, 유관기관이 공조할 수 있는 시스템을 갖춘다면 향후에는 ① 거래(국내 거래소 간의 이동)의 최초 취득가액 정도는 확인할 수 있을 것이다. 그러나 ②, ③ 거래의 취득가액은 앞으로도 확인할 방법이 묘연하다.⁷⁴⁾ 사정이 위와 같다면, 거래소에 직접 인입한 가상자산의 취득가액은 일단 영(0)으로 간주하고, 소득자 스스로 실제 취득가액을 증명하는 방법으로 가상자산소득을 결정하는 것이 현재로서는 최선이 아닐까 생각한다.

3. 과세정보 파악을 위한 현실적인 문제점

그동안 선행연구는 가상자산소득의 소득 구분과 과세방법, 그에 따른 조세부담의 형평성 검토에 집중하였다. 김갑래(2022)는 가상자산소득을 장기적으로 기타소득이 아닌 양도소득으로 규정하는 것에 대한 논의가 필요하다는 의견이다. 정유석(2021) 또한 가상자산소득은 일시·우발적이라는 기타소득의 기본 속성에 맞지 않는 바, 오히려 거래행태가 주식이나 파생상품 등과 유사하고 투자목적으로 이루어진다면 양도소득으로 과세하는 것이 타당하다는 입장을 밝혔다. 김범준·김석환(2023)은 현재처럼 기타소득으로 과세하되, 앞으로 여러 유형에 맞게 과세할 수 있는 기준을 정립해야 한다는 의견을 제시하였고, 허중·윤태화(2020)는 가상자산의 양도에 사업성이 있다면 사업소득으로, 단순히 투자목적으로 거래한다면 양도소득으로 과세할 수 있다고 한다. 한편 이경근(2020)은 가상자산소득을 기타소득으로 규정하였으나 실질은 양도소득 또는 금융투자소득과 유사하게 과세하고 있는데, 여러 학설과 해외 입법례 등을 고려했을 때 금융투자소득으로 분류하여 과세하는 것이 타당하다는 의견이다.⁷⁵⁾

73) 특금법 제6조, 특금법 시행령 제10조의10 제1호 및 제2호.

74) 2022년 1월 1일 이후부터 해외금융회사에 가상자산의 거래를 위하여 개설한 계좌의 잔액이 5억원을 초과하는 거주자 및 내국법인은 해외금융계좌정보를 신고할 의무가 있다(국제조세조정에 관한 법률 제53조 제1항). 해외에서 개설한 가상자산 계좌 잔액을 신고한다고 하여 가상자산의 취득 및 양도에 관한 구체적인 거래내역까지 확보할 수 있는 것은 아니다. 나아가 월 말 이전에 해외 가상자산을 인출하여 국내로 인입한다면 해외금융계좌 신고의무도 사라진다.

75) 이경근, “가상자산에 대한 정부 세법 개정안의 평가 및 개선방안,” 「세무와 회계 연구」 제9권 제4호, 한국세무사회, 2020, 543쪽.

저자들 또한 가상자산의 투자 행태, 유사 자산의 소득 구분, 세부담 측면을 고려했을 때 가상자산소득은 금융투자소득으로 과세하는 것이 합리적이라 생각한다. 그러나 위와 같은 논의가 현실적으로 기능하기 위해서는 거래소 외부에서 이루어지는 거래내역, 외부에서 거래소로 인입하는 거래내역을 확인 또는 검증할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다는 전제가 필요하다.

예를 들어, 비트코인 양도차익이 클 것으로 예상되는 투자자가 해외 거래소로 가상자산을 반출하여 매각한 후 그 매각대금으로 이더리움을 구입하여 다시 국내 거래소에 인입하여 매각한다면, 어떤 방법으로 세원 포착(해외 매각차익과 국내 반입 가상자산의 취득가액)을 할 것인지 의문이다. 납세자를 성실한 것으로 추정하여 신고내용을 그대로 믿고 갈 것인지, 아니면 가상자산 매각대금이 재산취득으로 연결된 시점에 과거 소득을 포착하여 과세할 것인지, 나아가 익명성을 이용한 조세회피행위에 어떻게 대처할 것인지 현재로서는 명확한 해법을 내어놓기 어렵다.⁷⁶⁾

2018년 초부터 가상자산 과세를 위한 논의가 이루어졌고, 2020년 말에 관련 법률이 제정되었다. 가상자산소득 과세를 새롭게 시행하기 위한 과세기반도 마련하지 않은 채 한 무리한 입법이었다. 이 과정에서 정부는 세수 추계조차 하지 못했다.⁷⁷⁾ 최초 입법 이후 두 차례 시행을 유예했고, 3년여가 흐른 지금까지 사정은 달라지지 않고 있다. 이러한 상황이 지속된다면 2025년 시행도 불투명해 보인다.

익명성과 탈중앙화라는 가상자산의 성질에 맞설 수 있는 과세인프라를 갖추는데 더 많은 시간이 필요하다면, 먼저 거래소 내에서 이루어지고 있는 가상자산 거래에 대하여 거래세를 과세하고, 이후 과세기반이 어느 정도 마련된 시점에 소득과세로 전환하는 것을 생각해 볼 수 있다. 금융위원회는 매 분기 가상자산 거래 실태를 조사하여 가상자산 시장, 거래소 영업 현황, 투자자의 거래소 이용 현황 등을 발표하고 있다. 이 조사에 따르면 2023년 상반기 일평균 가상자산 거래규모는 약 2.9조원에 이른다.⁷⁸⁾ 일 거래규모 파악이 가능하기 때문에 세수 추계도 가능하다. 소득과세 시 세수 추계가 불능인 점

76) 국세청 또한 해외거래소를 통해 거래하는 경우 납세자의 충실한 의무이행을 기대하고 어렵고 해외금융계좌 신고로도 정확한 과세정보 파악에 어려움이 있어 제도·행정적 개선방안을 마련할 필요가 있음을 인지하고 있다(국세청, “국세행정의 길을 묻다: 책임 있는 과세, 공정한 세정,” 2023. 9. 15., 8쪽).

77) 이새하, “일단 세금부터…정부, 코인 현황 파악도 못한 채 과세 궁리만,” 매일경제, 2021. 5. 31. <<https://www.mk.co.kr/news/economy/9893782>, 접속: 2024. 2. 29.) 참조.

78) 금융위원회, “23년 상반기 가상자산사업자 실태조사 결과,” 2023. 10. 6.

과 상반된다. 다만 거래세를 도입하고자 한다면 거래세 부과로 인해 우리나라 가상자산 거래시장과 산업에 미칠 부정적 영향과 다른 나라의 세제에 대한 부분이 고려되어야 할 것이다. 예를 들어, 가상자산에 대한 투자가 감소되거나 해외 가상자산 거래소로 유출 되는 경우이다(김범준·김석환 2023).

VI. 끝맺으며

가상자산은 정보통신기술(ICTs)의 발달로 출현한 신종 투자 자산인지, 아니면 폰지 사기(ponzi scheme)에 불과한 것인지 상반된 생각이 존재한다. 초기 가상자산 광풍을 툴립 투기에 비유하기도 하지만 가상자산은 디지털 자산의 등기권리증(non fungible token, NFT) 또는 조각투자의 증표(security token offering, STO) 역할을 하는 등 가상성이 현실로 되고 있다. 자산, 투자, 가치에 대한 전통적인 시각으로 메타버스(3차원 가상공간) 내 부동산에 가치를 매겨 사고파는 것을 이해하기 힘들지만, 이것이 엄연한 현실이다.

새로운 경제 환경이 등장하면 그에 걸맞은 법제가 필요하다. 2018년 가상자산 광풍을 잠재우기 위한 수단이 되었던 최초 과세처분은 무리한 과세였던 것으로 보인다.⁷⁹⁾ 그 당시에는 가상자산소득 과세를 위한 세법상 근거가 마련되어 있지 않았기 때문이다. 이후 최초 과세처분에서 쟁점이 된 사항을 2020년 개정 세법에 상당 부분 반영하였으나, 여전히 많은 문제점이 발견되고 있다. 그중에서도 거래소에 인입된 가상자산의 실제 취득가액을 어떻게 확인·검증할 것인지에 대한 문제이다. 해외 거래소를 경유하거나 P2P 거래의 경우 신고 단계에서 취득가액을 검증하는 것은 현 시점에서 어려운 일이다. 2020년 과세 근거가 마련되었음에도 두 차례 시행이 미루어진 이유도 여기에 있다. 이대로라면 2025년 시행도 장담하기 어려워 보인다.⁸⁰⁾ 이와 같이 과세기반 준비에 상당한 시간이 걸린다면, 우리나라의 주식 양도소득세 과세 전에 투기적 거래 규제 및 세수 확보를 목적으로 증권거래세를 선 과세한 것을 참조하여 가상자산 거래에 대해서도 일단 거래세로 시작한 후 소득과세로 전환하는 것을 생각해 볼 수 있다.

본 연구는 최초 과세처분 사례 쟁점에 대한 이해를 통해 관련 법규의 해석론과 증명

79) 홍인석, “법적 근거 없다, 논란 일었던 빚썸 803억 기타소득세…법원 취소해야,” 조선일보, 2024. 3. 5. <https://biz.chosun.com/topics/law_firm/2024/03/05/JJM4Y2YUYJAWTOROGV47SQUUZM/>, 접속: 2024. 3. 11.> 참조. 국세청은 무리한 과세로 인해 본세뿐만 아니라 803억 원에 대한 국세환급가산금과 소송비용까지 물어주어야 한다.

80) 2024년 2월, 국세청은 가상자산 통합관리 시스템 ISP 사업주관사를 선정하고 약 4개월 간 컨설팅 사업에 착수했다. 이 컨설팅 결과물을 바탕으로 시스템 구축 제안요청서를 배포, 오는 2025년 시스템 오픈을 예정하고 있다(이상일, “국세청, ‘가상자산 통합관리 시스템’ 구축 나서…탈세 방지 등 목표로 2025년 구축 완료,” 디지털데일리, 2024. 3. 11. <<https://m.ddaily.co.kr/page/view/2024030714280298830>>, 접속: 2024. 3. 21.>). 참조. 국세청의 가상자산 통합관리 시스템이 구비되기 전까지 가상자산 과세는 현실적으로 힘들어 보인다.

책임 문제를 분석하였고, 이를 통해 현재 법령의 의미와 문제점을 제시하였다. 아울러 가상자산 거래의 중심이 되는 거래소의 거래구조와 과세 쟁점을 살펴봄으로써 양면 관계에 있는 소득자에 대한 합리적이면서도 현실적인 과세 방향을 제시하였다. 다만, 본 연구는 가상자산소득에 대한 최초 과세처분 사례와 관련된 쟁점, 관련 법령과 그 문제점을 중심으로 검토하였기 때문에 채굴, 대체불가능토큰, 디파이(decentralized finance, DeFi) 등에 대한 과세 문제, 가상자산 거래와 관련된 다른 과세쟁점은 다루지 못하였고, 나아가 거래세 전환에 관하여 충분히 논의하지 못한 한계도 있다. 그러나 가상자산 관련 법령의 토대가 되었던 가상자산거래소에 대한 최초 과세처분 사례의 분석을 통해 현재 법령의 의미와 더불어 가상자산소득 과세 실행상의 현실적 문제점을 지적하였다는 데 본 연구의 기여가 있다고 생각한다.

참고문헌

- 국세청, “국세행정의 길을 묻다: 책임 있는 과세, 공정한 세정,” 국세청, 2023. 9. 15.
〈<https://www.nts.go.kr/nts/na/ntt/selectNttInfo.do>, 접속: 2024. 6. 10.〉
- 금융위원회, “23년 상반기 가상자산사업자 실태조사 결과,” 금융위원회, 2023. 10. 6.
〈<https://www.fsc.go.kr/po010101/80871?srchCtgry=1&curPage=&srchKey=&srchText=&srchBeginDt=&srchEndDt=>, 접속: 2024. 6. 10.〉
- 기획재정부, “「2020년 세법개정안」 발표,” 기획재정부, 2020. 7. 22. 〈https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_00000000028&searchNttId1=MOSF_0000000000041560&menuNo=4010100, 접속: 2024. 6. 10.〉
- 김갑래, 「국내 가상자산 소득과세에 있어서의 주요 쟁점 및 개선방향(이슈보고서 22-23)」, 자본시장연구원, 2022.
- 김범준·김석환, “가상자산 소득과세의 쟁점과 입법 과제,” 「사법」 통권 제66호, 대한민국 법원, 2023, 3~48쪽.
- 류경은, “가상자산거래소 관련 법적 쟁점—이용자의 권리 및 이용자 보호 방안을 중심으로,” 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 2022.
- 이경근, “가상자산에 대한 정부 세법 개정안의 평가 및 개선방안,” 「세무와 회계연구」 제9권 제4호, 한국세무사회, 2020, 505~556쪽.
- 이은미·윤태화, “가상자산 취득 및 NFT판매에 따른 소득세 과세 방안 연구,” 「세무와 회계연구」 제12권 제4호, 한국세무사회, 2023, 151~190쪽.
- 이창희, 「세법강의 제12판」, 박영사, 2014.
- 정연대·김완용, “취득의 개념 정립에 따른 당사자별 신탁재산의 취득세 쟁점에 관한 고찰,” 「세무학연구」 제39권 제2호, 한국세무학회, 2022, 93~131쪽.
- _____, “신축건물의 취득세 과세표준 산정에 관한 실무상 쟁점: 간접비용의 범위와 판단기준을 중심으로,” 「조세연구」 제23권 제3집, 한국조세연구포럼, 2023, 7~41쪽.
- 정유석, “가상자산소득 신설과 기타소득 유형 과세의 적정성에 대한 연구,” 「세무회계연구」 제69호, 한국세무회계학회, 2021, 21~44쪽.
- 정해성, 「법령해석 실무 및 법령해석 사례」, 법제처, 2009.
- 허종·윤태화, “가상자산에 관한 과세방안 연구,” 「상업교육연구」 통권 제34권 제2호, 한국 상업교육학회, 2020, 145~171쪽.

Taxation Issues Related to Virtual Asset Income: Focusing on the First Case of Taxation on the Virtual Asset Exchange

Yeon Dae Jeong* Wan Yong Kim** Taeyoung Chun***

Abstract

In order to research the meaning and problems of the current virtual asset-related tax law, this study started with analyzing the issues that became a problem in the initial taxation. Although it was started with the tax authority's intuitive judgment that foreign members' capital gain on virtual asset could be included in capital gain on domestic asset excluding real estate, there are several issues that require prudent judgment. There are several issues. First, whether non-resident's virtual asset income can be taxed as enumerated income under the income tax act. Second, whether virtual asset exchanges can be regarded as a withholding agent. Third, who should have the burden of proof for non-resident's tax requisition. As a result of the issue analysis, it was concluded that it does not correspond to 'capital gains from domestic assets excluding real estate' which is a prerequisite for taxation maintenance.

In this way, this study gave an opinion about meaning and problems of current law through the analysis of taxation cases related to virtual asset income. The significant flaw in the current tax law designed to receive and verify taxation data from virtual asset exchanges is that there is no a sufficient tax base which corresponds to anonymity and decentralization, the essential characteristics of virtual assets. This is the main cause of defect in virtual asset income taxation, as a result, the taxation in 2025 cannot be guaranteed. In this situation, it can be considered to start with taxation under acquisition tax cuts until a sufficient tax base is established or a legislative decision is made on the acquisition value. Of course, there are no overseas cases of taxation on acquisition tax cuts, and it is difficult to predict the impact of acquisition tax cuts on the virtual asset industry at this point. Nevertheless, by analyzing the taxation issues about virtual asset exchanges at the center of virtual asset transactions, this study has a value in that it presents the process and meaning of the current law, as well as problems and improvements.

□ Keywords: Virtual Asset, Virtual Asset Exchanges, Income Taxation, Tax Base, Transaction Tax

* First Author, CTA, Sekyung

** Corresponding Author, Assistant Professor, Department of Finance, Accounting & Taxation, Hanyang Cyber University

*** Co-Author, CTA

부록

- 국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규
- 국회예산정책처 학술지 연구윤리지침
- 학술지편집위원회 운영세칙
- 국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모
- 「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령

국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규

2011. 11. 1. 국회예산정책처내규 제45호 제정
2017. 11. 23. 국회예산정책처내규 제90호 개정
2020. 3. 26. 국회예산정책처내규 제100호 개정

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 내규는 국회예산정책처 학술지(이하 “학술지”라 한다)의 발간에 관한 기준과 절차 등 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(학술지의 명칭) 학술지의 한글명칭은 ‘예산정책연구’로 하고, 영문명칭은 ‘Journal of Budget and Policy’로 한다.

제2장 학술지편집위원회

제3조(학술지편집위원회의 설치) 학술지에 게재하는 논문의 심사와 편집 등에 관한 사항을 결정하기 위하여 국회예산정책처(이하 “예산처”라 한다)에 학술지편집위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제4조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이상의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 학식과 경험이 풍부한 외부 인사 중에서 국회예산정책처장이 위촉한다.

③ 위원은 예산처 소속 공무원 또는 외부 전문가 중에서 위원장이 추천한 자를 국회예산정책처장이 임명 또는 위촉하되, 예산처 소속 공무원을 4인 이내로 하고, 외부 위원의 경우 자격·경력·대외활동 및 학술적 업적 등을 고려하여 위촉한다.

④ 위원회는 편집간사 및 실무간사 각 1인을 두며, 각 간사는 예산처 소속 공무원 중에서 위원장이 지명한다.

⑤ 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 위원장 또는 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 임명 또는 위촉된 경우 그 임기는 잔여기간으로 한다.

제5조(위원장의 직무 등) 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 회의를 주재하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정한 위원이 그 직무를 대행한다.

제6조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.

1. 논문의 접수와 심사
2. 논문심사위원의 위촉
3. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

제7조(위원회의 회의) ① 위원회는 국회예산정책처장, 위원장 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 경우 개최한다.

② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제3장 논문의 투고, 심사 및 게재

제8조(논문투고 자격) ① 논문 투고는 관련분야 석사과정 이상의 자에 한한다.

② 논문은 다른 학술지에 게재하지 않은 것이어야 한다.

제9조(논문의 심사) ① 제출된 논문은 위원회가 위촉한 3인 이상의 논문심사위원에 의한 심사를 받아야 한다.

② 논문심사시 필자 및 논문심사위원에 관한 사항은 공개하지 아니한다.

③ 논문은 다음 각 호의 기준에 따라 심사하여야 한다.

1. 예산 및 정책 관련성
2. 내용의 독창성
3. 논리적 완결성
4. 학문적 기여도
5. 그 밖에 위원회가 정하는 기준

제10조(논문의 게재 등) ① 위원회에서 ‘게재’로 결정한 논문은 학술지에 게재한다.

② 학술지는 매년 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일과 12월 20일에 발간한다.

③ 학술지 발간 시 논문 저자의 소속과 직위를 정확히 기재하여야 한다.

④ 논문이 게재된 저자에게는 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다.

제4장 보 칙 〈개정 2020.3.26〉

제11조(저작권) ① 학술지에 게재하는 논문에 대한 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

② 논문 투고자는 저작권재산권 이양 동의서를 작성하여 투고논문과 함께 제출하여야 한다.

제12조(운영세칙) 이 내규에서 정한 사항 외에 학술지 발간에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 운영세칙으로 정한다.

제13조(수당) 위원회의 회의에 참석하는 위원 및 논문을 심사하는 위원에게는 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다.

부칙 〈제45호, 2011. 11. 1.〉

- ① (시행일) 이 내규는 결재한 날부터 시행한다.
- ② (임기에 관한 특례) 이 내규 시행 후 처음으로 위촉되는 위원의 임기는 제4조제5항에도 불구하고 2013년 12월 31일까지로 한다.

부칙 〈제90호, 2017. 11. 23.〉

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

부칙 〈제100호, 2020. 3. 26.〉

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

국회예산정책처 학술지 연구윤리지침

2011. 11. 1. 국회예산정책처지침 제54호 제정

제1조(목적) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」에 따라 발간하는 학술지에 게재되는 논문에 관한 연구윤리를 확립하고, 연구윤리 위반행위에 대한 공정하고 신속한 처리를 위하여 필요한 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 지침은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 “내규”라 한다)에 따른 학술지(이하 “학술지”라 한다)에 게재하기 위하여 자신의 저작물을 제출한 연구자와 이를 편집 또는 심사한 자에게 적용한다.

제3조(연구자의 연구윤리) ① 연구자는 모든 연구를 정직하고 진실하게 수행하여야 하며, 연구과정에서 수집한 정보와 자료를 정확하게 기록 또는 보존하여야 한다.

② 연구자는 연구를 수행함에 있어서 연구내용이나 결과에 대해 다음 각 호에서 정의하는 위조·변조 또는 표절하여서는 아니 된다.

1. “위조”란 존재하지 않는 자료 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.
2. “변조”란 연구 과정이나 재료·장비 등을 인위적으로 조작하거나 자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다. 이 경우 중대한 과실로 인한 자료의 오류도 왜곡행위에 해당할 수 있다.
3. “표절”이란 타인의 아이디어, 연구내용·결과 등을 정확한 출처표시 없이 자신의 간행물 등에 이용하는 행위를 말한다.

③ 연구자는 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물을 포함한다. 이하 같다)을 새로운 연구물인 것처럼 중복하여 투고, 게재 또는 출판하여서는 아니 된다.

④ 연구자가 공개된 학술자료 및 연구성과를 인용하는 경우에는 정확하게 출처를 표기하여야 한다.

제4조(편집위원 및 심사위원의 연구윤리) ① 내규 제4조에 따라 임명 또는 위촉된 학술지 편집위원회의 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 책임을 지며, 저자의 독립성을 존중하여야 한다.

② 편집위원은 학술지 게재를 위하여 투고된 논문에 대하여 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 내규 제3조에 따라 설치된 학술지편집위원회(이하 “편집위원회”라 한

다)에서 정한 원고작성 및 투고요령과 운영세칙에 근거하여 취급하여야 한다.

③ 내규 제8조에 따라 위촉된 논문심사위원(이하 “심사위원”이라 한다)은 심사의뢰 받은 논문을 개인의 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 편집위원회가 정한 운영세칙에 따라 공정하게 심사하여야 한다.

④ 편집위원 또는 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다.

제5조(연구윤리 위반행위) “연구윤리 위반행위”란 학술지에 게재하기 위하여 제출된 논문과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 제3조제2항의 위조, 변조, 표절행위
2. 연구내용 또는 결과에 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자의 자격을 부여하지 아니하거나 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등 불합리한 이유로 논문저자의 자격을 부여하는 부당한 저자 표시행위
3. 자신 또는 다른 사람의 연구윤리 위반행위 여부에 대한 심의를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
4. 그 밖에 연구와 관련하여 사회과학 분야 등에서 통상적으로 용인되는 범위를 뚜렷하게 벗어난 부적절한 행위

제6조(연구윤리위원회의 구성) ① 학술지에 게재할 목적으로 제출된 논문의 연구윤리 위반행위 해당 여부 등을 심사하기 위하여 위원장 1인을 포함한 5인 이내의 위원으로 구성된 연구윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 편집위원회의 위원장이 되고, 위원은 관련 전문성을 고려하여 편집위원 중에서 호선한다.

제7조(연구윤리 위반행위의 심의) ① 위원장은 학술지에 게재되거나 게재 예정인 논문에 대하여 제보 등을 통하여 연구윤리 위반행위에 관한 사실을 인지한 경우에는 즉시 위원회를 소집하여 연구윤리 위반 여부 등을 심의한다.

② 위원회는 연구윤리 위반행위와 관련된 연구자 및 피검증자에게 의견진술, 이의제기 및 변론의 권리와 기회를 동등하게 보장하고, 관련 절차를 사전에 통지한다.

③ 위원회는 외부로부터 부당한 압력이나 간섭을 받지 아니하고 독립적이고 공정하게 진실성을 판단하도록 노력하여야 한다.

④ 위원회는 재적위원 전원 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 필요한 경우 해당 연구자 및 관계자를 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.

제8조(연구윤리 위반행위에 대한 제재) ① 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 때에는 그 논문의 게재를 즉시 중단한다.

② 연구윤리 위반행위로 결정된 논문이 이미 게재된 경우에는 다음 회에 발간하는 학술지에 그 저자와 제목을 명시하여 게재 취소사실을 공시한다.

③ 연구윤리 위반행위를 한 연구자는 향후 3년간 학술지에 투고할 수 없고, 국회예산정책처에서 주관하는 연구사업에 참여하거나 발표를 할 수 없다.

④ 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 경우 국회예산정책처는 내규 제9조에 따라 지급된 원고료를 전액 환수한다.

제9조(기록의 보관 및 공개) ① 위원회는 심의 과정의 모든 기록을 심의 종료 후 5년간 보관하여야 한다.

② 심의결과 보고서는 해당 사안에 대한 심의가 종료된 경우 이를 공개할 수 있다.

③ 위원회는 심의위원·증인·참고인·자문에 참여한 자 등 심의과정에 참여한 자의 명단 등을 본인의 동의를 얻어 공개할 수 있다.

부칙 〈제54호, 2011. 11. 1.〉

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

학술지편집위원회 운영세칙

제1조(목적) 이 세칙은 「국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 「발간 내규」)에 따라 구성되는 학술지편집위원회(이하 '위원회'라 한다)의 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(위원회의 권한) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 위원회의 운영과 관련된 사항
2. 논문심사위원의 위촉
3. 학술지에 게재할 논문의 결정
4. 그 밖에 학술지 발간에 필요한 사항

제3조(회의의 소집) ① 위원회의 정기회의는 반기마다 위원장이 소집하며, 임시회의는 국회예산정책처장이나 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 위원 4인 이상의 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다.

② 제1항의 소집요구를 받은 위원장은 소집요구를 받은 날로부터 10일 이내에 회의를 소집한다.

③ 회의를 소집하는 경우 위원장은 긴급한 사유가 없는 한 회의의 일시·장소와 안건 등을 회의 개최 5일전까지 각 위원에게 통지한다.

④ 회의에 참석한 위원장과 위원에게는 회의 수당을 예산의 범위에서 지급할 수 있다.

제4조(의결방법) ① 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 위원은 회의에 참석하지 않고 서면 또는 유·무선통신으로 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 의결권을 행사한 위원은 회의에 참석한 것으로 본다.

제5조(위원의 제척) 위원의 논문에 대한 게재 여부가 심의 대상이 될 경우 해당 위원은 제2조제2호에 관한 심의·의결에서 제척된다.

제6조(서면회의) ① 위원장은 천재지변, 기타 부득이한 경우 실제 회의를 개최하지 않고 서면회의의 방법으로 위원회를 소집할 수 있다.

② 제3조제3항 및 제4조는 제1항의 경우에 이를 준용한다.

제7조(논문 투고 기준) ① 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다.

② 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.

③ 제11조에 따른 심사결과 ‘게재불가(D)’ 등급을 받은 논문은 최종 판정일부터 9개월이 경과한 후에 논문의 내용을 근본적으로 수정하고, ‘재투고’ 논문임을 명기하여 재투고할 수 있다.

제8조(논문 심사) ① 투고된 논문은 관련 분야의 전문가 3인 이상의 심사를 받는다.

② 논문에 대한 심사는 외부심사위원 2인과 내부심사위원 1인의 심사를 받는 것을 원칙으로 한다.

③ 제2항의 내부심사위원은 국회예산정책처 소속 공무원을 말한다.

제9조(심사위원 위촉) 위원장은 해당 분야의 전문가 중에서 대상논문에 대한 전문성과 평가의 공정성 등을 고려하여 위원들과의 협의를 통해 심사위원을 선정하여 위촉한다.

제10조(심사절차) ① 심사위원에게는 논문 저자의 성명과 소속 등을 밝히지 않는다.

② 심사위원은 자신의 논문을 심사할 수 없다.

③ 심사위원은 「발간 내규」 제8조제3항의 심사기준에 따라 투고 논문을 심사하고, 정해진 기간 내에 심사결과를 위원장에게 제출한다.

제11조(논문의 심사와 게재) ① 심사결과는 게재 가(A), 수정 후 게재(B), 수정 후 재심사(C), 게재 불가(D)의 네 등급으로 구분한다.

② 심사위원은 심사의견을 반드시 별지에 구체적으로 A4 1페이지 이상 작성하되, 가능하면 i) 연구방법의 적정성, ii) 연구내용의 타당성, iii) 연구결과의 기여도 부분으로 세분화하여 작성한다.

③ 심사위원 3인의 심사 결과에 따른 판정 원칙은 다음과 같다.

초심 결과 조합	재심 결과 조합	판정
AAA, AAB, AAC	AAA, AAD	A
AAD, ABB, ABC, BBB, BBC		B
ACC, ABD, ACD, BCC, BBD, BCD, CCC		C
ADD, CCD, BDD, CDD, DDD	ADD, DDD	D

④ ‘수정 후 게재’의 경우 위원회는 심사위원의 의견을 토대로 하여 논문수정이 만족스럽다고 판단될 때까지 수정을 요구한다.

⑤ 재심사는 동일 심사위원에게 의뢰하는 것을 원칙으로 하되, 위원회가 필요하다고 결정하는 경우에는 다른 심사위원에게 의뢰할 수 있다.

⑥ 재심사를 의뢰할 경우 재심사 논문은 '게재 가'와 '게재 불가'의 두 가지 중의 하나로 결정한다.

⑦ '수정 후 게재'와 '수정 후 재심사'인 경우 저자는 심사위원의 지적사항을 논문수정에 어떻게 반영했는지를 별지에 기록하여 수정된 논문과 함께 제출한다.

⑧ 논문의 심사 및 게재와 관련하여 위에서 규정되지 않은 사항은 위원회에서 결정한다.

제12조(심사결과 통보 및 심사판정) ① 위원장은 논문투고자에게 심사결과를 개별적으로 통보한다.

② 수정요구를 받은 논문투고자가 100일 이내에 수정된 논문을 제출하지 않을 경우 편집위원장은 논문심사 종결을 결정할 수 있다. 단, 저자가 기한연장을 요구하는 경우에는 합당한 이유가 있는 경우 편집위원장은 재량으로 이를 승인할 수 있다.

제13조(이의제기) ① 논문투고자가 심사 결과에 불복할 경우 결과 통보일로부터 7일 이내에 이의제기를 하여야 한다. 이 때 논문투고자는 그 이의제기의 사유를 반드시 서면으로 제출하여야 한다.

② 제1항의 이의제기사유가 타당하다고 판단할 경우, 위원회는 새로운 심사위원들에게 논문심사를 요청할 수 있다.

제14조(논문 표절) 제출된 논문에 표절 등의 문제가 있는 경우 「국회예산정책처 학술지 연구윤리지침」에 따라 처리한다.

제15조(비밀유지의무) 편집위원 및 각 투고 논문의 심사위원은 심사 중 알게 된 사항에 관하여 비밀을 유지하여야 한다.

제16조(개정) 이 세칙은 위원회의 의결을 통해 개정할 수 있다.

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.

(의결: 2011년 11월 30일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2012년 8월 22일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2013년 11월 26일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2017년 7월 10일)

부칙

이 세칙은 2019년 5월 1일부터 시행한다.
(의결: 2019년 4월 24일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2020년 1월 29일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2020년 11월 13일)

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.
(의결: 2021년 3월 30일)

국회예산정책처 학술지 「예산정책연구」 논문 공모

국회예산정책처는 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여, 재정 분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적·중립적으로 전문적 연구·분석을 위해 설립된 기관입니다. 국회예산정책처는 국회 내·외부 전문가들의 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하고 있으며, 2018년 한국연구재단 등재학술지로 선정되었습니다. 이에 다음과 같이 「예산정책연구」에 게재할 우수한 논문을 공모하오니 역량 있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

게재가 확정된 논문에 대해서는 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급합니다.

————— 다 음 —————

□ 논문 분야

- 재정·경제 및 조세, 공공정책 등 분야

□ 논문 분량

- 국문초록, 영문초록, 참고문헌 등을 포함하여 본지 편집양식 기준으로 A4 용지 25매 내외

□ 논문 공모 및 학술지 발간일

- 논문공모: 상시 모집
- 투고자격: 석사과정 이상
- 학술지 발간일: 3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일

□ 논문 제출 및 문의처

- 제출방법: nabo.jams.or.kr (「예산정책연구」 온라인 논문투고 시스템)
- 문의처: 「예산정책연구」 편집위원회

(전화: 02-6788-4619, 홈페이지: www.nabo.go.kr/journal)

「예산정책연구」 투고 및 원고 작성 요령

1. 원고의 투고 기준 및 요령

- 1) 본 학술지는 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 게재한다.
- 2) 타 학술지에 게재하였거나 투고하여 심사 중인 논문은 투고할 수 없다. 단, 연구기관 발간분석보고서 및 연구용역보고서 등을 논문 형식으로 수정·보완하여 투고한 경우, 편집위원장의 판단을 거쳐 심사를 진행하되 원문의 출처를 밝히고 수록할 수 있다.
- 3) 본 학술지는 연 4회(3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일) 발간하며, 논문은 연중 상시 모집한다.
- 4) 본 학술지에 게재가 확정된 원고에 대해서는 외부 필자의 경우 200만원의 범위 안에서 원고료를 지급한다. 다만, 연구비 지원을 받은 논문은 100만원 범위 안에서 지급한다.
- 5) 원고를 투고할 때 핵심내용을 모두 포함한 400자 이내의 국문초록과 이에 상응하는 영문초록, 그리고 국문과 영문의 제목, 5개 이내의 주제어를 기재하여 제출한다.
- 6) 모든 원고는 본지 편집양식(아래아훈글)으로 작성한다.
- 7) 논문 투고자는 국회예산정책처 ‘온라인 논문투고 및 심사시스템(<https://nabo.jams.or.kr>)’을 통해 다음을 제출한다.
 - ① 투고논문
 - ② 연구윤리규정 준수 서약
 - ③ 투고논문에 대한 저작권재산권 이양 동의서
 - ④ KCI 논문유사도 검사결과
- 8) 학술지에 게재하는 논문에 대한 모든 저작권재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

2. 원고의 작성 요령

1) 원고는 다음 양식에 따라 작성하며, 분량은 A4용지 25매로 한다.

용지	문단모양	글자모양
A4, 단면, 좁게	좌/우 여백 0	◦ 글꼴 - 한글: HY신명조 - 영문: Times New Roman
위/아래 30	줄간격 180	크기 11포인트
왼쪽/오른쪽 35	들여쓰기 한글 2글자	◦ 장평 - 한글/한자/기호: 95% - 영문: 100%
머리말 12	양쪽 혼합	◦ 자간 - 한글/한자/기호: - 5 - 영문: 0
꼬리말 10	날말 간격 0	
제본 0		각주크기 9포인트

2) 원고 첫머리의 필자 등의 소개를 위한 각주는 *, **, *** 등의 기호를 사용하고 본문에서의 일반적인 각주는 1), 2), 3) 등으로 표기한다.

3) 본문의 항목 구분은 절, 항, 목의 순으로 배열한다. 항목에 붙는 항번의 경우, 절은 'I., II., III., ...'의 순으로, 항은 '1, 2, 3, ...'의 순으로, 목은 '가, 나, 다, ...'의 순으로 번호를 매긴 후, 제목을 표기한다. 가능하면 세분화를 지양하되 불가피한 경우 세분화된 제목은 '(1), (2), (3), ...', '(가), (나), (다), ...' 순을 따른다.

일반적인 구분	세분화할 경우
I., II., III., ... 1, 2, 3, ... 가, 나, 다, ...	I., II., III., ... 1, 2, 3, ... 가, 나, 다, ... (1), (2), (3), ... (가), (나), (다), ...

4) 수식의 경우 번호 매김은 절, 항의 구분 없이 우측 정렬하여(선 없음, 괄호 속의 일련번호 '(1), (2), (3), ...'로 표기한다. 세분화된 수식 번호는 '(1-a), (1-b), (1-c), ...'를 사용한다.

예:
$$\int_0^{\infty} f(x) dx + C \quad (1)$$

$$e^{i\theta} = \cos\theta + i \sin\theta \quad (2-a)$$

$$= \exp[\theta, \pi] \quad (2-b)$$

- 5) 간단한 인용논문의 표기는 각주로 처리하지 않고 본문 중에서 직접 처리한다. 외국 저자의 경우는 국문으로 번역하지 않고 원문 표기를 원칙으로 한다. 저자가 두 명 이상인 경우는 아래 예와 같이 표기한다.

예: (1) Duflo, Kremer, and Robinson(2011)과 최광(2003b)에서 언급한 내용을 정리하면...

(2) 기존 연구(옥동석 외 2010; 고영선 1999)를 토대로 재정리한 결과는 다음과 같다.

- 6) 표나 그림에는 일련번호를 부여한다.

예 : [표 1], [표 2], ..., [그림 1], [그림 2], ...

- 7) 본문과 각주에서 언급된 모든 문헌의 자세한 문헌 정보는 논문 말미의 참고문헌에서 밝힌다. 본문과 각주에서 언급되지 않는 문헌은 포함시키지 않는 것을 원칙으로 한다.

3. 참고문헌의 작성 요령

- 1) 각 문헌은 한글, 기타 동양어, 영어, 기타 서양어 문헌 순으로 배치하며, 배열의 순서는 동양문헌은 “가나다 순”으로, 서양 문헌은 “알파벳 순”으로 한다. 페이지 표시는 한 면일 경우 00쪽(동양 문헌) 또는 p.00(서양 문헌), 여러 면일 경우 00~00쪽(동양 문헌) 또는 pp.000-000(서양 문헌)로 표시한다.
- 2) 같은 저자의 여러 문헌은 연도순으로 나열하며 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우 예는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다. 단, 동일 저자의 저작물이 여러 편일 경우 두 번째부터는 한글 3글자 길이의 밑줄(____)로 인명을 대체한다.
- 3) 각각의 문헌의 구체적인 표시는 아래에 제시된 형식에 따라 작성한다. 논문(학위논문 포함), 기사, 인터넷 자료 등은 동양 문헌 및 서양 문헌 모두 큰따옴표(“ ”)로 표시한다. 저서 또는 번역서(그리고 편저서, 학회지, 월간지, 주간지, 일간지 등)는 동양 문헌의 경우는 낫표(「 」)로, 서양 문헌의 경우는 기호 없이 이탤릭체(italic)로 표기한다.
- 4) 인터넷 자료를 인용하는 경우, 제작자, 주제명, 제작연도, 웹주소(검색일자)의 순으로 한다.

참고문헌 작성 예

- 고영선, “세수추계모형의 예측력 비교,” 「KDI정책연구」 제21권 제3·4호, 한국개발연구원, 1999, 3~61쪽.
- 국가통계포털, 국내통계, 2010. <<http://kosis.kr>, 접속: 2011. 11. 30>
- 국경복·황선호, “의무지출과 재량지출 구분기준에 관한 연구,” 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회, 2010.
- 국회예산정책처, 「2011~2015년 경제전망 및 재정분석: 종합편」, 국회예산정책처, 2011.
- 김동건, 「비용·편익분석」, 박영사, 1997.
- 신해룡, 「예산개혁론」, 세명서관, 2011.
- 안충영·홍성표·박완규 역, 「기초 계량경제학」(*Basic Econometrics*, 2nd ed., Damodar N. Gujarati), 진영사, 2000.
- 옥동석 외, 「지속성장을 위한 정부 역할의 재조명」, 한국경제연구원, 2010.
- 전주성, “위기 겪는 지금이 개혁할 좋은 기회,” 동아일보, 2008년 11월 10일자, A30면.
- 주영진, 「국회법론」, 국회예산정책처, 2011.
- 최 광, 「경제 원리와 정책」, 비봉출판사, 2003a.
- _____, *Fiscal and Public Policies in Korea*, 한국조세연구원, 2003b.
- _____, 「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 율곡출판사, 2009.
- Blank, R. M., “Analyzing the Length or Welfare Spells,” *Journal of Public Economics*, vol. 39, Elsevier, 1989, pp.245-273.
- _____, “Evaluation Welfare Reform in the United States,” *Journal of Economic Literature*, vol.40 no.4, American Economic Association, 2002, pp.1105-1166
- Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson, “Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya,” *American Economic Review*, vol.101 no.6, 2011, pp.2350 - 2390.
- Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, “Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective,” *Center for Economic Policy Research Discussion Paper*, no.5327, The Centre for Economic Policy Research, 2005.
- OECD, “Next Generation Access Networks and Market Structure,” *OECD Digital Economy Papers*, no.183, OECD Publishing, 2011.
- Schick, Allen, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2007.

예산정책연구 제13권 제2호

발 간 일 2024년 6월 20일
발 행 인 조의섭 국회예산정책처장
편 집 기획관리관 기획예산담당관실
발 행 처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
인 쇄 처 (주)디자인여백플러스

이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.

ISSN 2287-2310 (Print)

ISSN 2713-8321 (Online)

© 국회예산정책처, 2024



NABOSTATS

[재정경제통계시스템]



재정·경제
통계



예·결산 심사연혁
위원회별 통계



국제통계
(OECD·IMF 등)

NABOSTATS(재정경제통계시스템)은
국회예산정책처가 의정활동 및 학술연구에 필요한 재정·경제 통계,
국회의 예·결산 심사연혁 등을 One-Stop으로 제공하는
통계정보시스템입니다.

www.nabostats.go.kr



Vol.13 No.2
June 2024

Journal of Budget and Policy

- **Macroeconomic Effects of Government Expenditure by Function**
Jiwoon Kim
- **A Study on the Relationship between Mandatory and Discretionary Spending in Social Protection**
Shin, Heontae, Yoon, Joochul
- **Taxation Issues Related to Virtual Asset Income:**
Focusing on the First Case of Taxation on the Virtual Asset Exchange
Yeon Dae Jeong, Wan Yong Kim, Taeyoung Chun