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

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

29
제12권 제1호
2023년 3월

• **집군분석을 이용한 근로장려세제(EITC)에 대한 행태반응 분석**
권성오

• **지방부담금 제도 도입을 위한 시론적 연구:**
독일 사례의 시사점
옥동석·홍주미

• **우리나라와 일본의 고향기부제도 비교 평가 및 정책적 시사점**
주만수

• **지방교육재정교부금의 규모가 시·도교육청의**
예산편성과 집행에 미치는 영향 분석
김영록·김은지

• **민간투자사업의 공시개선방안:**
도로를 중심으로
남혜정

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

제12권 제1호 2023년 3월

예산정책연구

Journal of Budget and Policy

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

편집위원회

위원장	하연섭	연세대 행정학과 교수
위원	김영록	강원대 행정학과 교수
	류덕현	중앙대 경제학부 교수
	류 철	KDI 국제정책대학원 교수
	박 훈	서울시립대 세무학과/세무전문대학원 교수
	성태윤	연세대 경제학부 교수
	오영민	동국대 행정학과 교수
	오종현	한국조세재정연구원 연구위원
	유승원	경찰대 행정학과 교수
	윤현석	원광대 법학전문대학원 교수
	이동규	동아대 기업재난관리학과 교수
	이은미	국민대 교양대학 조교수
	임상수	조선대 경제학과 교수
	전승훈	대구대 경제금융학부 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

제12권 제1호 2023년 3월

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

차 례

1 ····· 집군분석을 이용한 근로장려세제(EITC)에 대한 행태반응 분석
권성오

31 ····· 지방부담금 제도 도입을 위한 시론적 연구:
독일 사례의 시사점
옥동석·홍주미

51 ····· 우리나라와 일본의 고향기부제도 비교 평가 및 정책적 시사점
주만수

87 ····· 지방교육재정교부금의 규모가 시·도교육청의
예산편성과 집행에 미치는 영향 분석
김영록·김은지

117 ····· 민간투자사업의 공시개선방안:
도로를 중심으로
남혜정

147 ····· 부록

▌ **예산정책연구** 제12권 제1호 2023. 3. pp.1-29 https://doi.org/10.35525/nabo.2023.12.1.001

집군분석을 이용한 근로장려세제(EITC)에 대한 행태반응 분석*

권성오**

국문초록

본 연구에서는 국세청의 과세자료를 이용하여 소득 종류, 근로형태 등 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, 이하 EITC) 수급자 특성의 현황을 살펴보고 집군분석을 통해 납세자의 행태반응을 분석하였다. EITC 수혜자 중에 일용근로자와 사업소득자, 특히 인적용역 종사자 비중이 상당한 것으로 나타났다. 근로소득만 있는 수혜가구 중 상용근로소득 없이 일용근로소득만 있는 가구의 비중이 40% 이상이다. 전체 수혜가구 중 사업소득이 있는 가구의 비중은 40%에 이르는데, 그중 60% 이상이 배달원 등 인적용역 업종에 종사하는 것으로 나타났다. 미시자료를 이용한 집군분석에서는 소득 종류, 신고 유형, 업종, 연령 등 다양한 납세자 특성별 분석을 수행하였으나, 의미 있는 행태변화가 나타나지 않았다. 이러한 결과는 EITC 지급체계에 대한 납세자의 이해 수준, 사업소득 산출 시 적용하는 조정률 등 제도적 특성 등으로 설명될 수 있다.

□ 주제어: 근로장려세제, 집군분석

투고일: 2022. 11. 15. 수정일: 2023. 2. 3. 게재확정일: 2023. 2. 16.

* 본 연구는 한국조세재정연구원에서 2022년 발간한 "근로장려세제 확대의 경제적 효과: 노동공급과 납세행태에 미친 영향"의 일부를 수정·보완한 것이다.

** 한국조세재정연구원 부연구위원 (sungohkwon5@gmail.com)

Ⅰ. 서론

근로장려세제(Earned Income Tax Credit, 이하 EITC)는 빈곤층의 근로를 장려하고 실질소득을 지원하기 위해 2008년에 도입되었으며 이후 지속적으로 확대되었다. 2019년에는 단독가구 연령제한 폐지, 소득 및 재산 요건 기준금액 상향, 지급액 인상 등으로 전년 대비 지급액이 3배 이상 증가하였고, 지급가구는 2배 이상 증가한 바 있다. EITC가 취약계층 지원정책으로서 중요한 역할을 담당하게 되면서, 제도의 경제적 효과에 대한 연구가 활발히 진행되어 왔다(박지혜·이정민 2018; 김문정·김빛마로 2020).[1)]

본 연구에서는 국내에서 연구가 부족하다고 판단되는 EITC에 대한 납세자의 행태반응을 분석하고자 한다. EITC에 대한 반응은 노동공급뿐만 아니라 신고행태로도 나타날 수 있는데, 이 두 가지 경로를 함께 고려한 연구는 국내에는 없는 것으로 보인다. 본 연구에서는 국세청에서 제공하는 EITC 행정자료를 이용하여 두 가지 경로를 모두 포착할 수 있는 총급여액 등의 변화를 살펴본다. 특히 국내에는 노동공급 및 납세순응도 조정이 상대적으로 용이한 사업소득자 등에 초점을 둔 연구는 미미한 데, 본 연구에서는 소득 종류, 근로형태 등 다양한 EITC 수급자 특성별 분석을 수행한다.

방법론적인 측면에서는 Saez(2010)와 Chetty et al.(2013)을 따라 집군분석(bunching anlysis)을 이용한다는 점에서 문헌에 기여한다.[2)] EITC에 대한 선행연구에서 가장 많이 활용된 이중차분법은 관심 제도 변화 시점 전후로 처치군과 대조군에 차별적인 영향을 미치는 다른 제도적·비제도적 변화의 영향을 구분하기 어렵다는 한

---

1) 국내 선행연구는 박지혜·이정민(2018)에 체계적으로 정리되어 있다. 박지혜·이정민(2018)에서는 다양한 설문조사 자료를 이용하여 EITC가 노동공급에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 이전의 다른 국내 연구와 달리 실제 근로장려금 수급 및 신청여부가 아닌 근로장려금 신청자격을 충족하는지의 여부와 근로장려금의 경제적 유인의 크기가 가구주의 노동시장 참여에 미치는 효과를 추정하였다. 분석 결과는 다소 혼재되어 나타나는데, 저자들은 이러한 결과에 대하여 EITC가 노동공급에 긍정적인 영향을 미쳤다고 단정하기는 어렵다고 해석한다. 김문정·김빛마로(2020)에서는 자체적으로 수행한 설문조사를 이용하여 2019년 EITC 확대개편의 효과를 추정하였다. 저자들은 잠재적인 지급가구가 짧은 기간에 자산을 쉽게 바꿀 수는 없다는 가정하에 재산요건을 만족하는 가구와 그렇지 않은 가구를 비교하는 이중차분법을 이용하였다. 표본 전체를 이용할 경우 경제활동 참가 여부, 근로시간, 월평균임금 등에 대하여 유의미한 결과가 나타나지 않았다. 단독가구 표본에서는 경제활동참가확률 및 주된 일자리에서의 근로시간이 증가하는 결과가 나타났다.

2) Saez(2010)와 Chetty et al.(2013)에서는 미국의 경우 EITC 지급률이 변하는 단절점 부근에 자영업자를 중심으로 집군이 나타남을 보인 바 있다. 특히 Chetty et al.(2013)에서는 세부 지역과 시기에 따라 행태반응 정도가 크게 다를 수 있음을 보였다. 대체로 시간이 지남에 따라 더 많은 지역에서 집군이 관측되고 집군의 정도가 점차 커지는 현상이 나타났다.

계를 지니고 있다. 집군분석의 경우 경제적 유인이 변하는 단절점 부근에 분포가 몰린 정도를 이용하여 시점 간 제도 변화 없이도 행태반응의 정도를 추정할 수 있다는 장점이 있다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 EITC의 현황을 살펴보고 국세청의 과세자료를 이용하여 소득 종류, 근로형태 등 EITC 수급자 특성 변화를 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 국세청 미시자료와 집군분석을 이용하여 EITC에 대한 납세자의 행태반응을 분석한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 연구결과를 요약하고 시사점에 대해서 논의한다.

Ⅱ. 제도 개요 및 현황

EITC는 빈곤층의 근로를 장려하고 실질소득을 지원하는 근로연계형 소득지원 제도이다. EITC의 기본적인 취지는 근로능력이 있는 빈곤층의 근로의욕을 제고하여 노동공급 증가 및 빈곤탈출을 유도하는 데 있다.

근로장려금 신청대상은 근로소득, 종교인소득 또는 사업소득이 있는 가구로서 총소득요건과 재산요건을 만족하는 경우이다. 단 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 근로장려금을 신청할 수 없다.

- 소득세 과세기간 종료일 기준 대한민국 국적을 보유하지 아니한 자
- 해당 소득세 과세기간 중 다른 거주자의 부양자녀인 자
- 거주자(배우자 포함)가 전문직 사업을 영위하고 있는 자

총소득요건에 따르면, 연간 부부합산 총소득이 가구원 구성에 따라 정한 총소득기준금액 미만이어야 한다. 이때 총소득은 사업소득, 근로소득,[3] 종교인소득,[4] 기타소득,[5] 이자·배당·연금소득[6]을 합산한 금액이다. 사업소득은 총수입금액에 업종별 조정률을 곱하여 산출하는데, 조정률은 6개의 업종 구분에 따라 20~90%를 적용한다. 도매업의 경우 가장 낮은 20%의 조정률을 적용하며, 임대업, 인적용역, 가구 내 고용활동에 대해서 가장 높은 90%의 조정률을 적용한다. 총소득기준금액은 단독, 홑벌이, 맞벌이가구에 대하여 각각 2,200만원, 3,200만원, 3,800만원이다. 가구유형은 다음과 같이 정의한다.

- 단독가구: 배우자, 부양자녀, 70세 이상 직계존속이 모두 없는 가구
- 홑벌이가구: 배우자의 총급여액 등이 300만원 미만이거나, 부양자녀 또는 70세 이상 직계존속이 있는 가구
- 맞벌이가구: 배우자의 총급여액 등이 300만원 이상인 가구

---

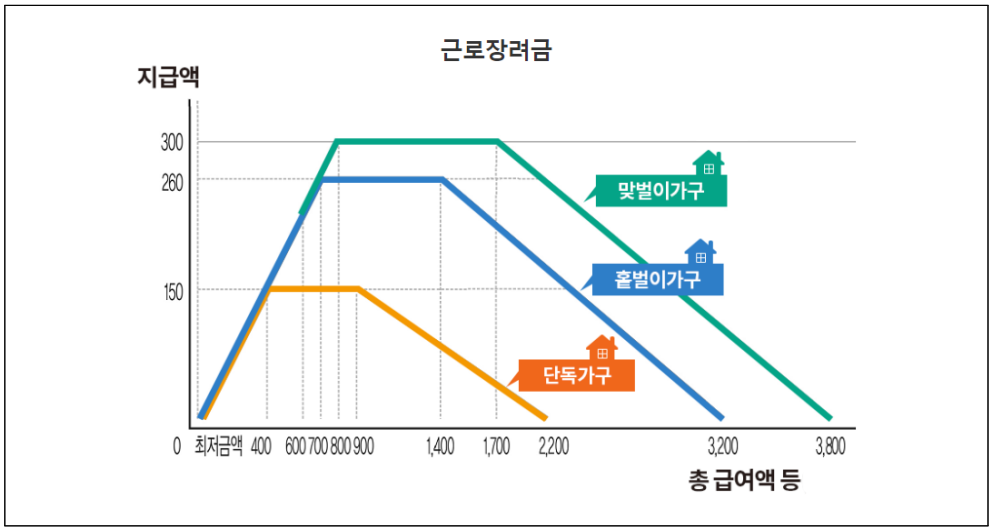
3) 근로소득=총급여액
4) 종교인소득=총수입금액
5) 기타소득=총수입금액-필요경비
6) 이자·배당·연금소득=총수입금액

재산요건에 따르면, 가구원 모두[7]가 소유하고 있는 재산합계액이 2억원 미만이어야 한다.[8] 재산합계액은 주택, 토지 및 건축물, 승용자동차, 전세금(임차보증금), 금융재산, 유가증권, 골프회원권, 부동산을 취득할 수 있는 권리 등의 합계액으로 부채는 차감하지 않는다. 재산합계액이 1억 4천만원 이상 2억원 미만인 경우 근로장려금 산정액의 50%만 지급된다.

근로장려금 지급액은 가구원 구성에 따라 정한 부부합산 총급여액 등을 기준으로 산정된다. 총급여액 등은 근로소득, 사업소득, 종교인소득을 합산한 금액이다. 근로장려금 지급체계는 지급액이 총급여액 등의 수준에 따라 증가·동일·감소하는 점증·평탄·점감 구간으로 구성되어 있다. 가구유형에 따른 지급액 규모는 맞벌이, 홑벌이, 단독가구 순으로 크다. 최대지급액을 살펴보면, 단독가구의 경우 150만원, 홑벌이가구의 경우 260만원, 맞벌이가구의 경우 300만원이다. 구체적인 지급체계는 [그림 1]에서 확인할 수 있다.

[그림 1] 근로장려금 지급체계

(단위: 만원)



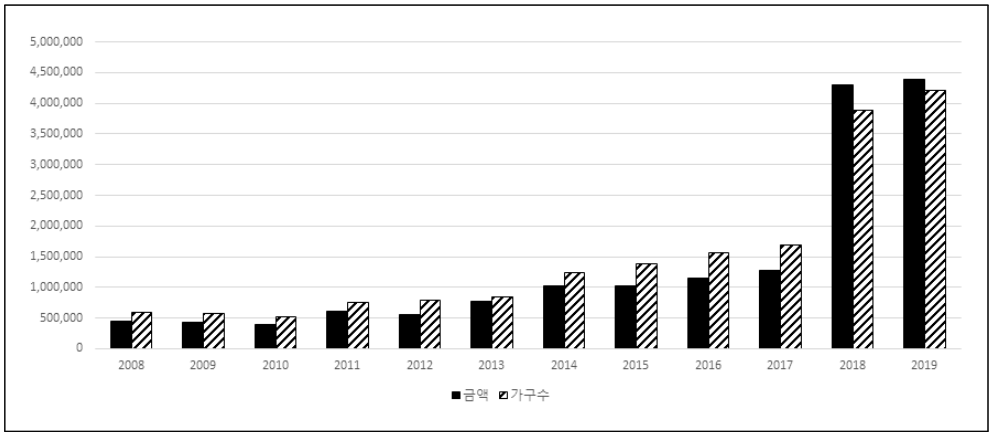
자료: 국세청, 「근로장려금 소개」. 〈https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2450&cntntsId=7781, 접속: 2023. 2. 23.〉

7) 거주자, 배우자, 부양자녀, 거주자 또는 그 배우자와 동일한 주소·거소에 거주하는 직계존비속, 거주자 또는 그 배우자의 주소·거소의 소유자인 직계존비속이다.
8) 과세기간 종료일이 속하는 연도의 6월 1일을 기준으로 하였다.

EITC는 2008년 제도 시행 이후 여러 차례 개정되면서 지급대상 및 지급 규모가 확대되어 왔다. 근로장려금 총지급액은 2008년 4,537억원에서 2019년 4조 3,952억원으로 증가하였으며, 지급가구 수는 2008년 59만 가구에서 2019년 421만 가구로 증가하였다. 특히 2019년 확대개편으로 전년 대비 지급액은 1조 3천억원에서 4조 3천억원으로 3배 이상 증가하였고, 지급가구는 169.3만 가구에서 388.5만 가구로 2배 이상 증가하였다. 근로장려금의 평균 지급액도 2019년 개편 이후 큰 폭으로 증가하였다. 평균 지급액은 개편 이전에는 70~80만원대를 유지하였으나, 확대 개편 이후 100만원대로 증가하였다.

[그림 2] 근로장려금 지급 현황

(단위: 백만원, 가구)



자료: 국세통계포털(2008~2019) 자료를 이용하여 저자 작성

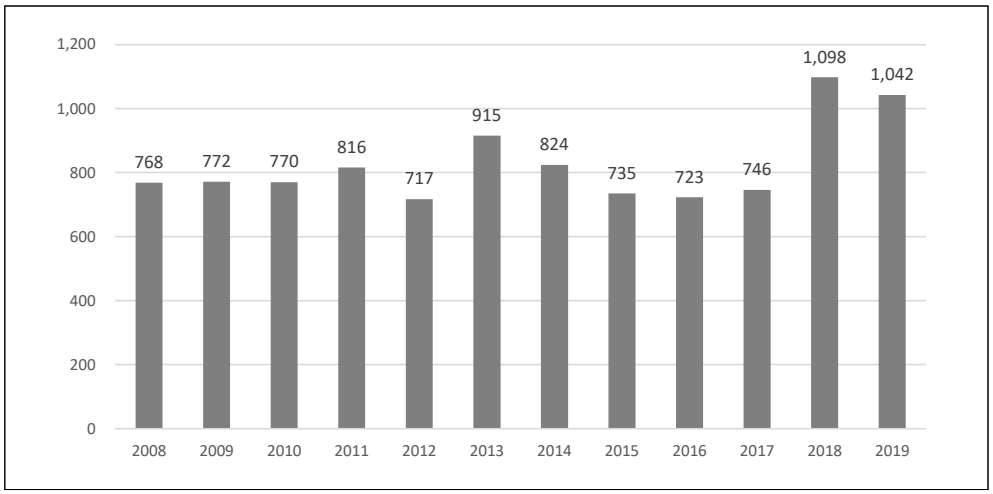
2008년 EITC 시행 초기에는 지원대상이 임금근로자만으로 한정되었고 기초생활수급자는 제외되었으나, 현재에는 사업소득 및 종교인소득이 있는 자, 기초생활수급자도 근로장려금을 수급할 수 있다. 2011년부터 보험모집인·방문판매원 등 일부 사업소득자가 지급대상으로 포함되었고, 2014년부터는 모든 사업자로 대상이 확대되었다.[9] 2011~2013년 기간 사업소득이 있는 근로장려금 수혜가구 수 및 이들에 대한 지급액 규모는 전체의 6% 내외 수준을 보였으나, 2019년에는 지급액과 지급가구 수의 비중이

9) 전문직(변호사, 변리사, 공인회계사, 의사, 약사 등 「부가가치세법 시행령」 제109조제2항제7호에서 규정하는 전문직) 제외이다.

각각 38%와 36% 수준에 이른다. 종교인소득자는 2018년부터 근로장려금 적용대상으로 포함되었는데, 지급액 규모 및 지급가구 수는 미미한 수준이다. 기초생활수급자는 2014년부터 적용대상에 포함되었다.

[그림 3] 근로장려금 지급가구 평균 지급액

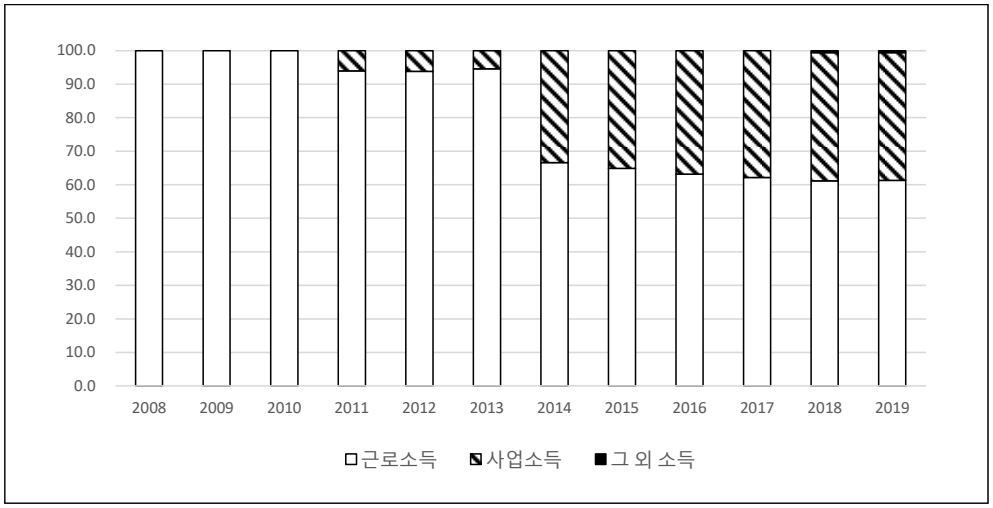
(단위: 천원)



자료: 국세통계포털(2008~2019) 자료를 이용하여 저자 작성

[그림 4] 소득 종류별 근로장려금 지급액 비중

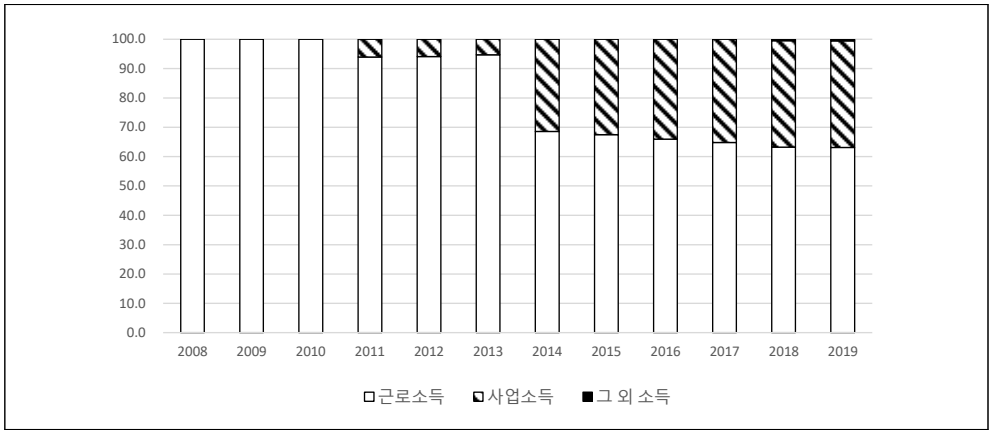
(단위: %)



자료: 국세통계포털(2008~2019) 자료를 이용하여 저자 작성

[그림 5] 소득 종류별 근로장려금 지급가구 수 비중

(단위: %)

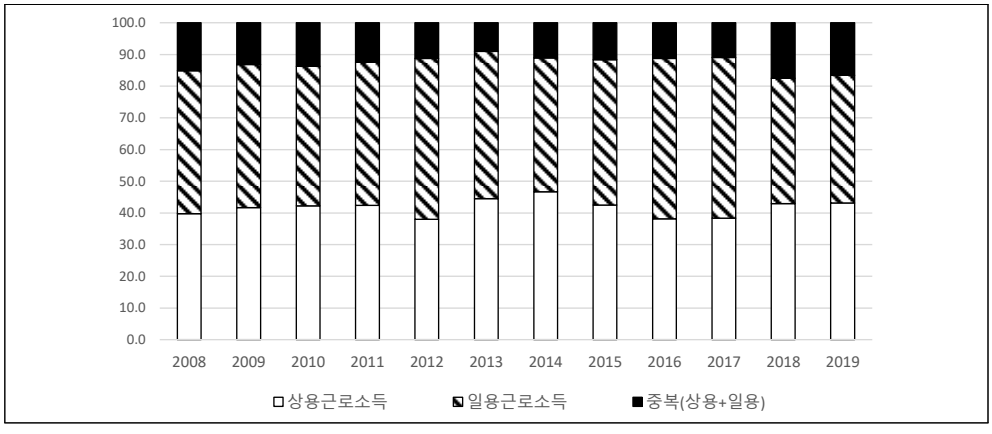


자료: 국세통계포털(2008~2019) 자료를 이용하여 저자 작성

근로장려금 지급가구의 상당수는 일용근로소득이 있는 것으로 파악된다. 근로소득은 일반적인 상용근로소득과 일용근로소득으로 구분되는데, 일용근로소득은 특정 고용주에게 계속하여 고용되지 않고 근로제공 시간 또는 일수 등에 따라 받는 급여를 의미한다. 근로소득 수혜가구 중에 일용근로소득이 있는 가구의 비중은 2008~2019년 기간에 50~60% 수준이다. 상용근로소득 없이 일용근로소득만 있는 가구의 비중은 40~50% 수준이다.

[그림 6] 일용근로소득이 있는 근로장려금 지급가구 수 비중

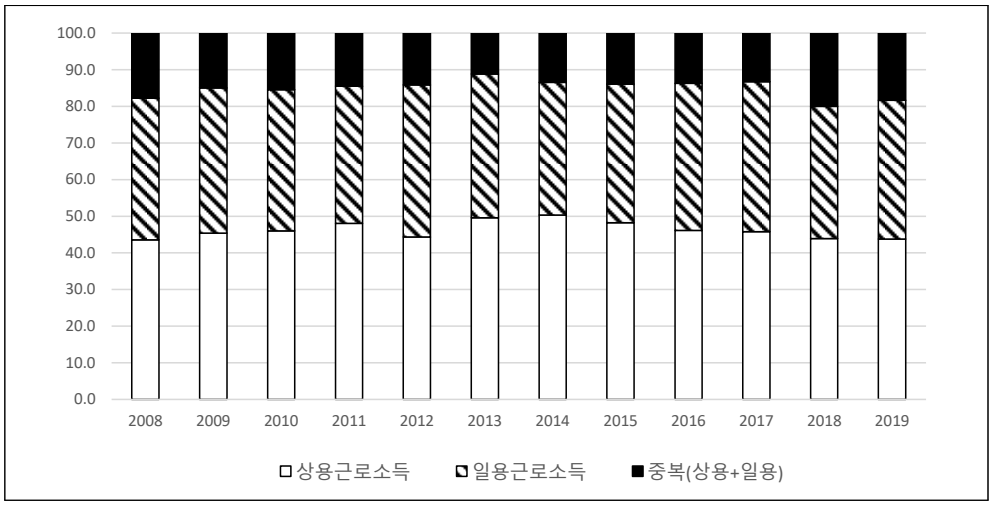
(단위: %)



자료: 국세통계포털(2008~2019) 자료를 이용하여 저자 작성

[그림 7] 일용근로소득이 있는 근로장려금 지급가구의 지급액 비중

(단위: %)

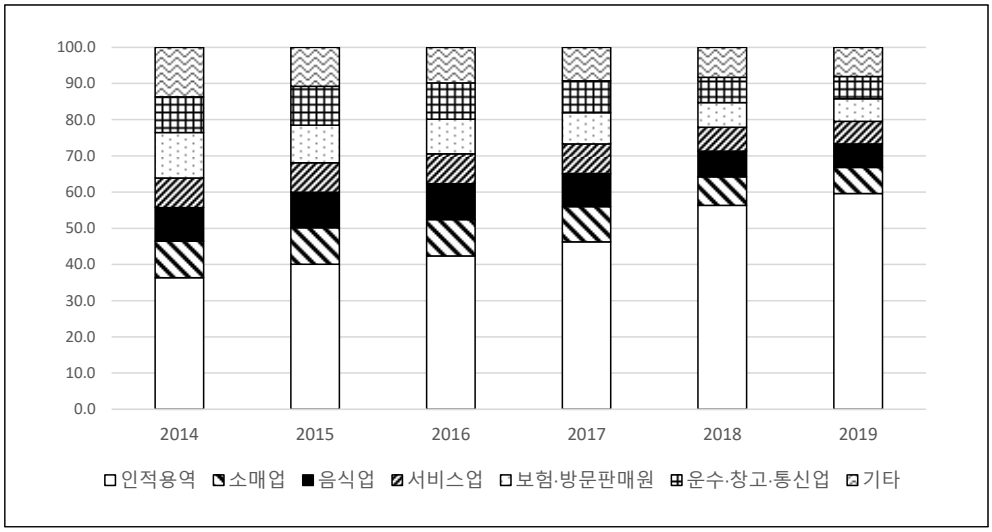


자료: 국세통계포털(2008~2019) 자료를 이용하여 저자 작성

사업소득이 있는 근로장려금 지급가구 중 과반수가 인적용역 업종에 종사하는 것으로 나타난다. 인적용역이란 독립된 자격으로 본인이 가지고 있는 기술, 학식 등을 제공하는 것을 의미한다. 인적용역에 따른 사업소득은 고용관계 없이 독립된 자격으로 얻는다는 점에서 근로소득과 구분되며, 계속적·반복적으로 용역을 제공한다는 점에서 일시적으로 용역을 제공하고 지급받는 기타소득과 구분된다. 예컨대 배달원, 대리운전기사, 외판원, 강사, 자문, 연예인 등이 인적용역 업종에 포함된다. 2019년 기준 사업소득이 있는 지급가구의 64.3%가 인적용역에 종사하며, 인적용역의 지급액 규모 비중은 59.6%이다. 2014년 근로장려금 적용대상이 모든 사업자로 확대된 이후, 인적용역 사업자의 지급액 규모 및 지급가구 수가 지속적으로 증가하였다. 근로장려금 지급액 규모와 지급가구 수 비중은 2014년 각각 36%와 38%에서 2019년 각각 60%와 64% 수준으로 증가하였다. 2015~2019년 국세청 미시자료를 이용해 세부업종을 살펴본 결과, 인적용역 중에 컴퓨터 프로그래머 등 달리 분류되지 않은 기타 자영업의 비중이 전체 사업소득자 지급가구의 25% 이상을 차지하였다. 그 외 인적용역의 기타 모집수당(신용카드 회원모집, 분양알선 등) 등이 5.9%, 음식점 및 주점업의 한식 일반 음식점업이 5.4%, 인적용역의 학원 강사 등이 5.1%를 차지하였다.

[그림 8] 사업소득자 업종별 근로장려금 지급액 비중

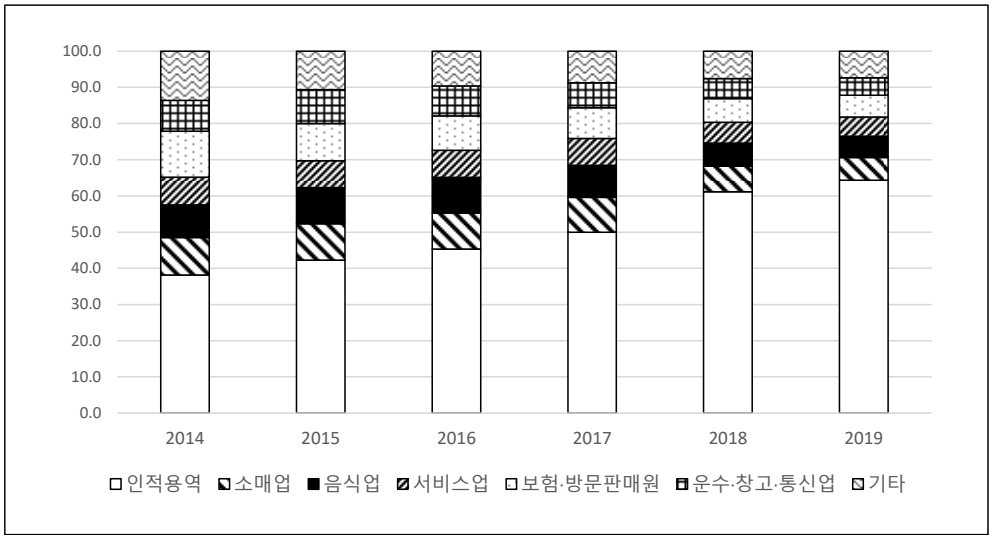
(단위: %)



자료: 국세통계포털(2008~2019) 자료를 이용하여 저자 작성

[그림 9] 사업소득자 업종별 근로장려금 지급가구 수 비중

(단위: %)



자료: 국세통계포털(2008~2019) 자료를 이용하여 저자 작성

Ⅲ. 실증분석

본 장에서는 국세청의 EITC 미시자료와 집군분석을 이용해서 근로장려금에 대한 납세자의 행태반응을 분석한다. 집군분석은 경제주체가 경제적 유인을 결정하는 기준변수를 조작할 수 있는 경우, 경제적 유인이 변하는 단절점 부근에 분포가 몰린 정도를 이용하여 행태반응의 크기를 추정한다. 본 연구에서는 선행연구 결과에 근거하여 집군이 나타날 가능성이 높은 사업소득자를 중심으로 살펴본다. 사업소득자는 근로소득자보다 노동공급 및 신고행태를 조정하기가 용이한 것으로 알려져 있다(Saez 2010). 소득 유형, 신고 유형, 세무대리인 이용 여부, 업종 등 다양한 납세자 특성별 분석을 수행하며, 2018년 귀속소득부터 근로장려금 지급구간이 변경된 점을 고려하여 2018 귀속연도 이전과 이후를 구분하여 분석한다.[10)]

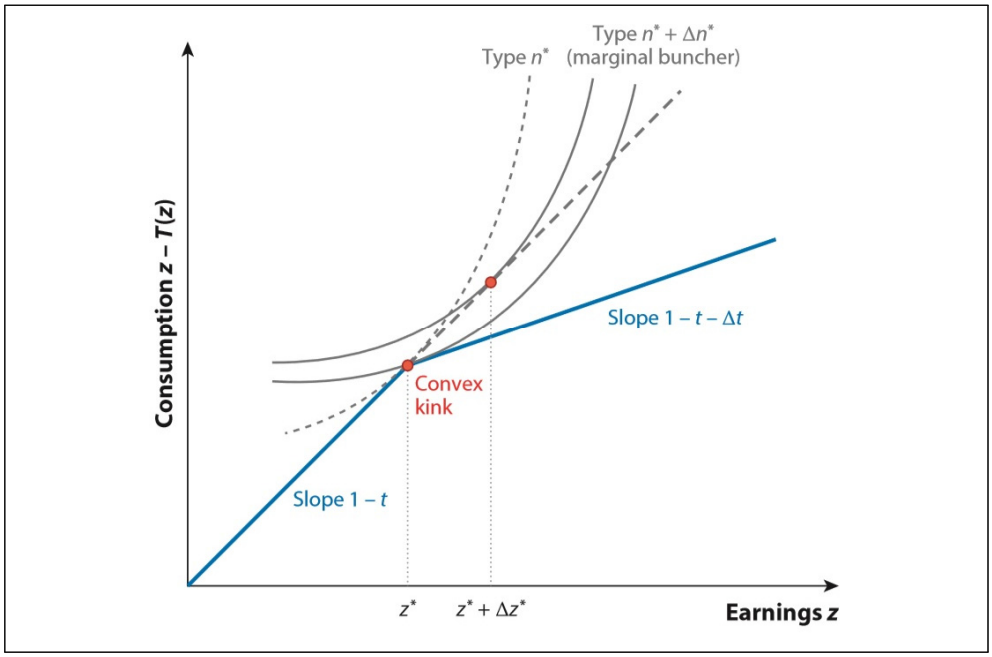
1. 분석방법

EITC는 지급액이 총급여액 등의 수준에 따라 증가·동일·감소하는 구조로 설계되어 있다([그림 1] 참고). 이러한 지급체계로 인하여 EITC 대상 납세자의 선택 집합 기울기가 변하게 되는데, 이를 도표로 설명하면 [그림 10]과 같다. z^* 이하의 소득에는 t의 한계세율이 부과되고, z^*를 초과하는 소득에는 $t+\triangle t$의 한계세율이 부과되는 세제를 가정하였다. 이때 납세자 예산제약선의 기울기는 z^*를 기준으로 $1-t$에서 $1-t-\triangle t$로 감소한다. 이로 인해 과세표준 혹은 총급여액 등이 경계점 바로 우측에 위치한 납세자들은 과세표준을 그 아래로 감소시킴으로써 효용 수준을 높일 수 있게 된다. 물론 납세자의 행태반응은 개인의 선호와 능력, 과세표준 조정비용 등에 따라 달라질 수 있다. 경제주체들이 한계세율 변화에 반응하여 경계점 좌측으로 이동하게 되면 경계점 부근에 집군이 나타난다. 납세자가 과세표준을 조정하는 데 아무런 제약 및 비용이 존재하지 않는다면, 단절점 바로 위에 분포가 집중될 것이다. 그러나 현실적으로는 집군이 단절점을 중심으로 어느 정도 퍼져 있는 형태로 나타날 가능성이 높다.

---

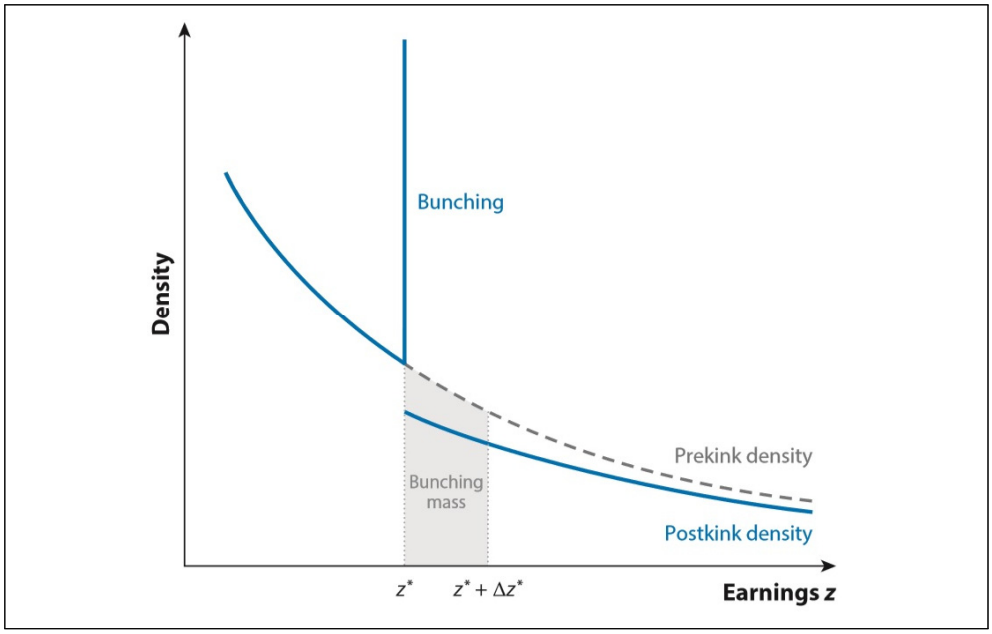
10) 개편안이 2018년 7월에 발표되고 그해 12월에 확정되었다는 점을 고려하여 2019 귀속연도 자료만을 이용하여 별도의 분석을 수행하였으나, 결과에 큰 차이가 없다.

[그림 10] 한계세율이 변하는 경우의 납세자 예산제약선



자료: Kleven(2016, p.439)의 Figure 1a

[그림 11] 한계세율이 변하는 경우의 집군



자료: Kleven(2016, p.439)의 Figure 1b

단절점 부근에 집군이 관측되는 경우 그 크기는 반사실적 분포를 추정하여 산출할 수 있다(Chetty et al. 2011). 먼저, 모든 관측치에 대해 특정 경계점 대비 총급여액 등을 계산한 후 경계점 부근을 일정한 구간으로 나누어 각 구간에 속하는 관측치의 수(frequency)를 측정하여 구간 단위의 자료를 구축하고 다음의 식을 추정한다.

$$C_j = \sum_{i=0}^{p} \beta_i (Z_j)^i + \sum_{i=-lb}^{ub} \gamma_i \cdot 1[Z_j = i] + v_j \quad (1)$$

이때 C_j와 Z_j는 각각 특정 구간 j에 속하는 관측치의 수와 경계점 대비 총급여액 등의 중간값을 의미한다. p는 다항식의 차수를 의미하고, $[lb, ub]$는 집군이 나타나는 영역(the lower and upper bound of the excluded interval)이다. 경계점 주변의 반사실적 분포 $\widehat{C_j}$은 식 (1)을 통해 구한 예측값(predicted value)에서 $[lb, ub]$에 속하는 더미변수들이 기여하는 바를 제외하여 다음과 같이 추정한다.[11]

$$\widehat{C_j} = \sum_{i=0}^{p} \hat{\beta}_i (Z_j)^i \quad (2)$$

$\widehat{C_j}$을 산출하면, 집군의 정도를 나타내는 $\hat{b}$은 다음과 같이 추정할 수 있다. $\hat{b}$은 경계점 주변에 총급여액 분포가 얼마나 몰리는지를 반사실적 분포의 평균 빈도수에 대비하여 나타낸다.

$$\hat{b} = \frac{\sum_{j=lb}^{ub} (C_j - \widehat{C_j})}{\sum_{j=lb}^{ub} \widehat{C_j} / (ub - lb + 1)} \quad (3)$$

Saez(2010)는 집군분석을 이용하여 미국 EITC에 대한 납세자의 행태반응이 내연

11) Chetty et al.(2011)을 따라 반사실적 분포 아래의 면적과 실제 분포 아래의 면적이 같도록 반사실적 분포의 위치를 조정한다.

적 한계에서 나타남을 보인 바 있다. 점증구간에서 평탄구간으로 이어지는 첫 번째 kink에서 집군이 나타났다. 관측된 집군은 자영업자의 행태반응으로 나타나며, 다른 kink에서는 집군이 나타나지 않았다. 근로소득자 표본에서는 모든 kink에서 집군이 관측되지 않았다. 무작위 회계감사로 수정된 소득자료를 이용할 경우 자영업자에게서 나타난 집군의 크기가 절반 이하로 줄어드는데, 이는 집군의 주요 원인이 노동공급 조절보다는 신고행태 변화임을 의미한다(Chetty et al. 2013).

[표 1] 근로장려금 미시자료 기초통계

(단위: 개, 만원)

구분	변수	관측치수	평균	표준편차
전체	총급여액 등	1,518,576	1,016.2	847.6
	근로소득	1,505,612	839.5	916.5
	사업소득	1,505,612	267.1	1,099.3
	근로장려금액	1,505,612	79.0	71.4
	재산합계금액	1,505,612	10,727.4	47,024.8
근로소득 가구	총급여액 등	943,513	967.0	780.2
	근로소득	943,513	1,021.9	894.6
	사업소득	943,513	0.0	0.0
	근로장려금액	943,513	77.6	68.9
	재산합계금액	943,513	10,370.7	53,659.7
사업소득 가구	총급여액 등	551,932	1,104.6	947.5
	근로소득	551,932	540.4	873.7
	사업소득	551,932	728.6	1,720.6
	근로장려금액	551,932	82.1	75.1
	재산합계금액	551,932	11,269.8	33,111.4

자료: 국세통계센터(2015~2019)를 이용하여 저자 작성

2. 분석자료

분석에 이용된 자료는 국세청에서 제공하는 2015~2019년 귀속 근로장려금 신청 미시자료로, 각 귀속연도 모집단의 10%가 무작위로 추출되었다(repeated cross-section). 근로장려금 자료에 종합소득세 자료의 사업소득 필요경비, 사업소득금액, 신고 유형 및 세무대리인 이용 여부 등의 정보가 병합되었다. 근로장려금 자료에는 귀속연도, 가구 식별변호, 가구원 구성(단독/홑벌이/맞벌이), 재산합계액, 총소득(근로소득, 사업소득,

종교인소득, 기타소득, 이자·배당·연금소득), 총급여액 등, 근로장려금 지급금액, 업종(대분류/중분류/소분류), 신청자의 나이 및 성별 등의 정보가 포함되어 있다. [표 1]에는 미시자료의 주요 변수 기초통계가 근로소득 가구와 사업소득 가구로 구분되어 제시되어 있다. 근로소득 가구는 사업소득과 종교소득 없이 근로소득만 있는 가구, 사업소득 가구는 사업소득이 양수인 가구로 정의하였다.

3. 분석결과

본 절에서는 근로장려금 지급률이 변하는 단절점에 집군이 나타나는지를 분석한다. 우리나라의 경우 가구원 구성에 따라 근로장려금 지급체계가 다르기 때문에, 가구원 구성별로 총급여액 등의 분포를 살펴본다. 각 그림은 근로장려금 지급액 수준을 결정하는 총급여액 등의 히스토그램이며, 빨간 수직선은 지급률이 변하는 단절점을 나타낸다([그림 1] 참고).

[그림 12]에서는 선행연구(Saez 2010; Chetty et al. 2013)에서 집군이 나타난 사업소득이 있는 가구 표본을 이용하되, 근로장려금 지급체계가 크게 변한 2018년 이전과 이후를 구분하여 총급여액 등의 분포를 살펴보았다.[12] 2015~2017년 기간에도 지급액 규모에 다소 변화가 있었지만 단절점은 일관되게 유지되었다. 분석 결과, 시기와 관계없이 단절점 부근에 집군이 나타나지 않았다.[13] 이에 [그림 13]부터는 2018, 2019년 자료를 이용한 결과만을 제시한다.

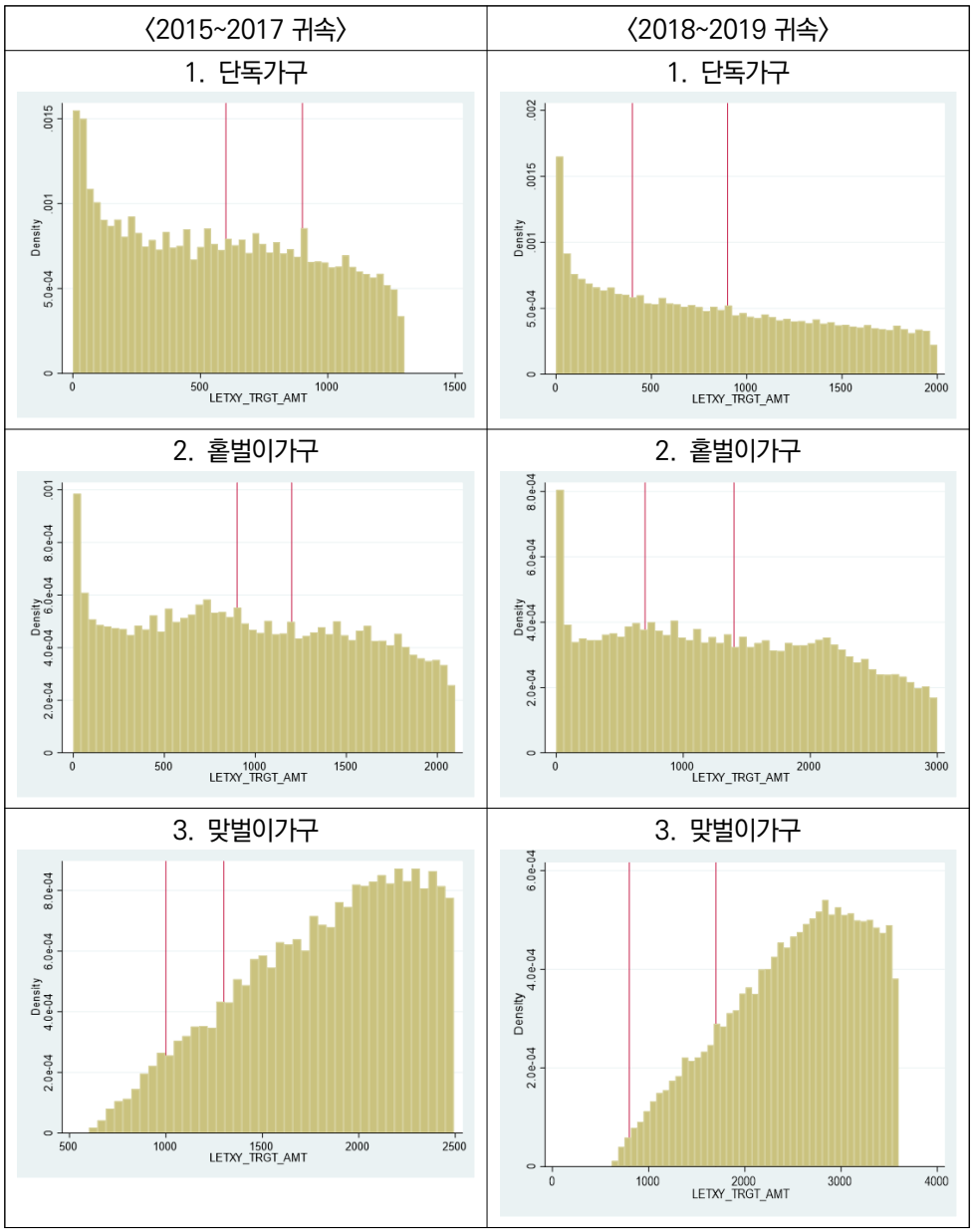
사업소득이 있는 가구 전체 표본을 이용할 경우 집군이 관측되지 않았는데, 사업자의 특성별로 표본을 구분하여 분석을 수행해 볼 필요가 있다. 먼저 종합소득세 자료의 세무대리인 관련 자료를 연결하여, 세무대리인을 이용한 가구와 그렇지 않은 가구를 구분하여 총급여액 등의 분포를 살펴보았다. 미국의 경우 EITC에 대한 행태반응이 세무대리인 이용 비중이 높은 지역에서 크게 나타난 바 있다(Chetty et al. 2013). [그림 13]에서 종합소득세를 신고한 가구 표본을 이용한 결과를 보면, 세무대리인 이용 여부와 관계없

12) 단독가구의 연령제한이 폐지되었고, 소득 및 재산 요건이 완화되었다. 소득 요건은 현행의 가구유형 구분이 적용된 이후 동일하게 유지되다가 처음으로 완화되었다. 기존에는 연간 부부합산 총소득이 단독, 홑벌이, 맞벌이가구에 대하여 1,300만원, 2,100만원, 2,500만원 미만이어야 했는데, 2,000만원, 3,000만원, 3,600만원 미만으로 완화되었다. 재산 요건은 기존 1억 4천만원 미만에서 2억원 미만으로 완화되었다.

13) 집군이 나타나는 구간을 임의로 설정하고 식 (1)~(3)을 추정하여도 유의미한 결과가 나타나지 않는다.

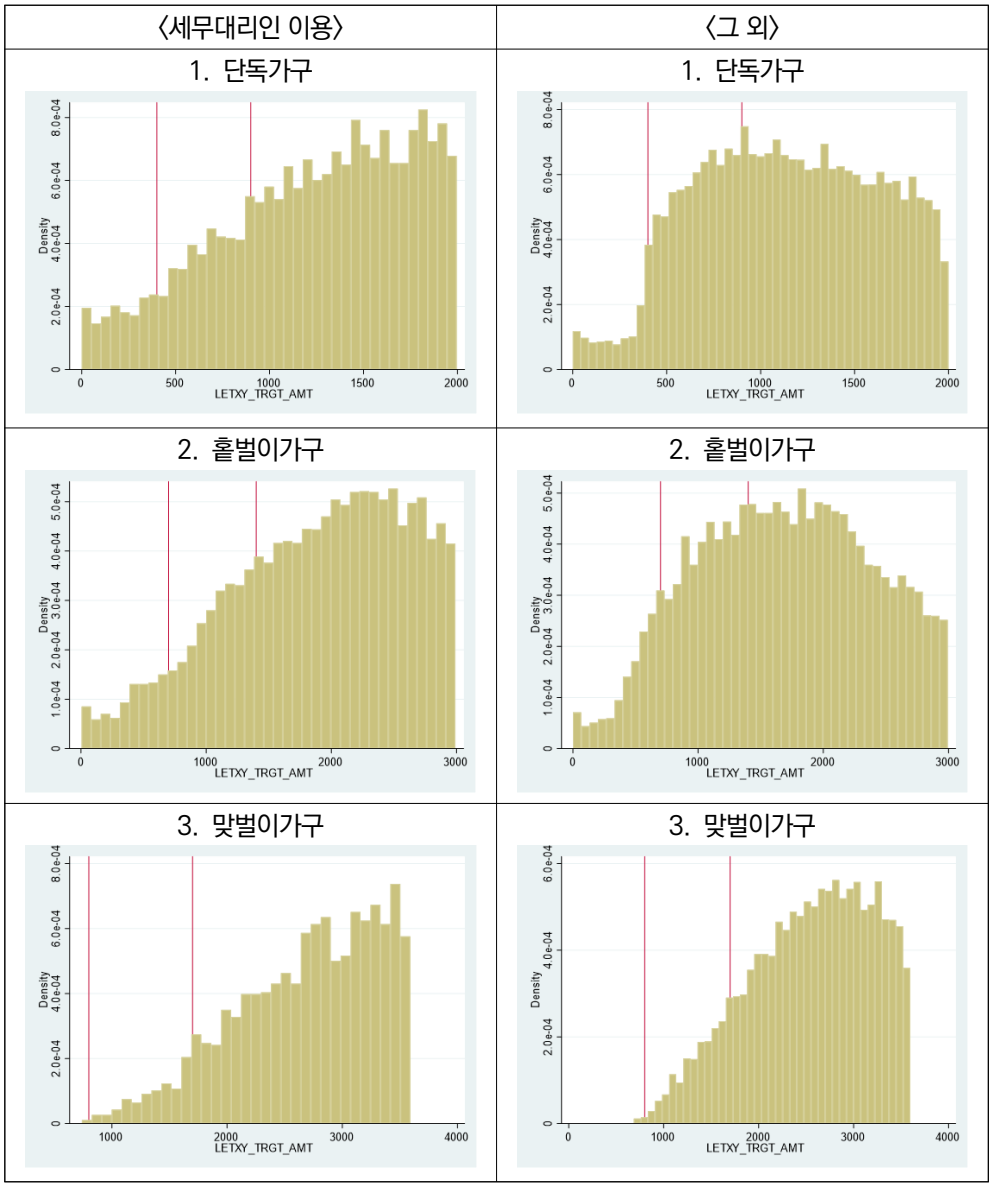
이 집군이 관측되지 않았다. 사업소득이 있는 가구의 3분의 1 정도가 당해 종합소득세를 신고하였으며, 그중에 15% 정도만이 세무대리인을 통해 종합소득세를 신고하였다.

[그림 12] 사업소득이 있는 근로장려금 신청가구의 총급여액 등의 분포1



주: 빨간 수직선은 가구유형별 점증·평탄·점감 구간의 경계점을 나타냄
자료: 국세통계센터(2015~2019)의 10% 추출 표본을 이용하여 저자 작성

[그림 13] 사업소득이 있는 근로장려금 신청가구의 총급여액 등의 분포2

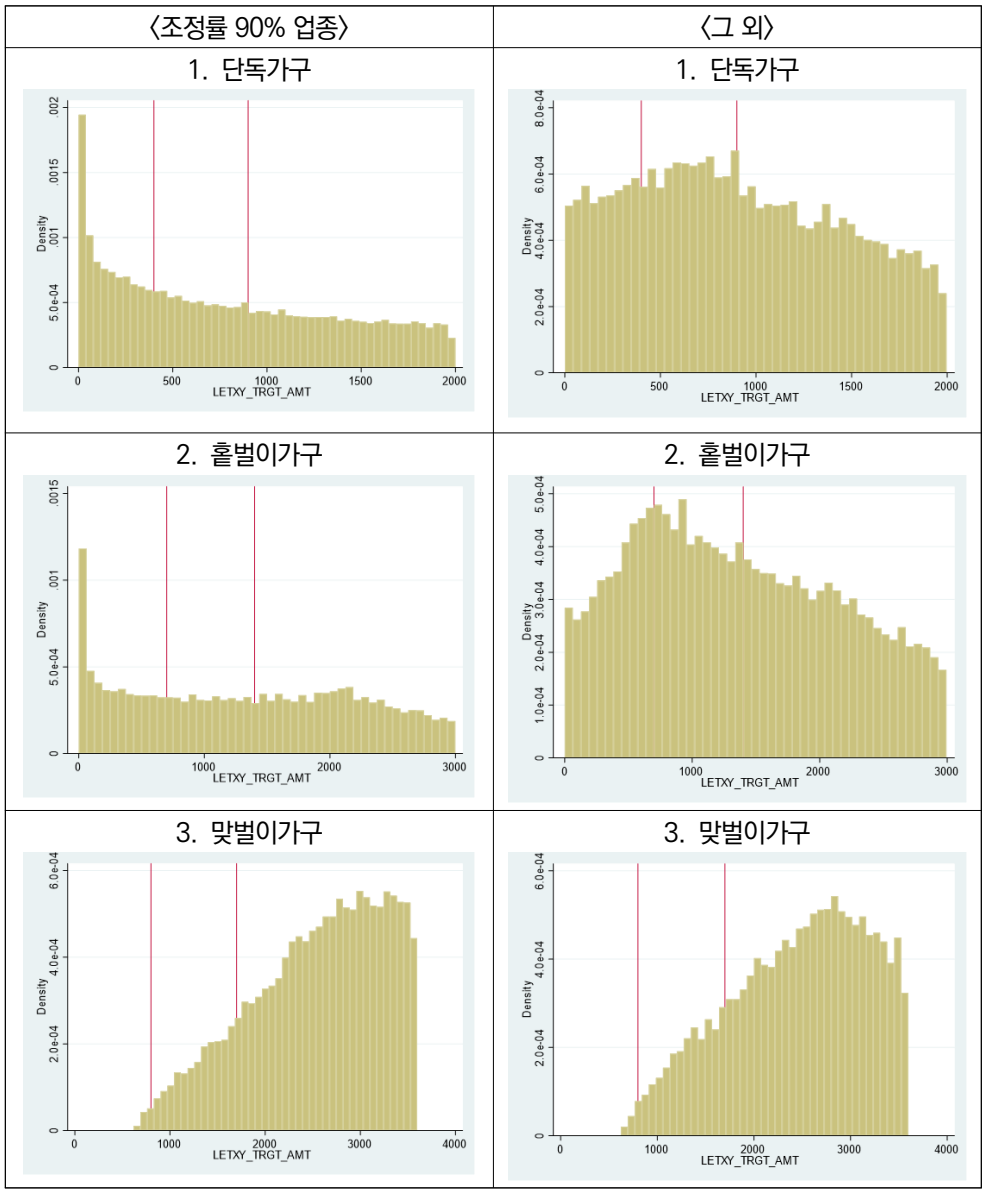


주: 빨간 수직선은 가구유형별 점증·평탄·점감 구간의 경계점을 나타냄
자료: 국세통계센터(2015~2019)의 10% 추출 표본을 이용하여 저자 작성

또한 자영업자는 어떤 업종에 종사하는지에 따라 노동공급과 신고행태를 조정할 수 있는 정도가 유의미하게 달라질 수 있다. 이에 [그림 14]에서는 인적용역, 가구 내 고용활동 등 가장 높은 조정률(90%)을 적용받는 업종과 나머지 업종을 나누어 분석을 수행

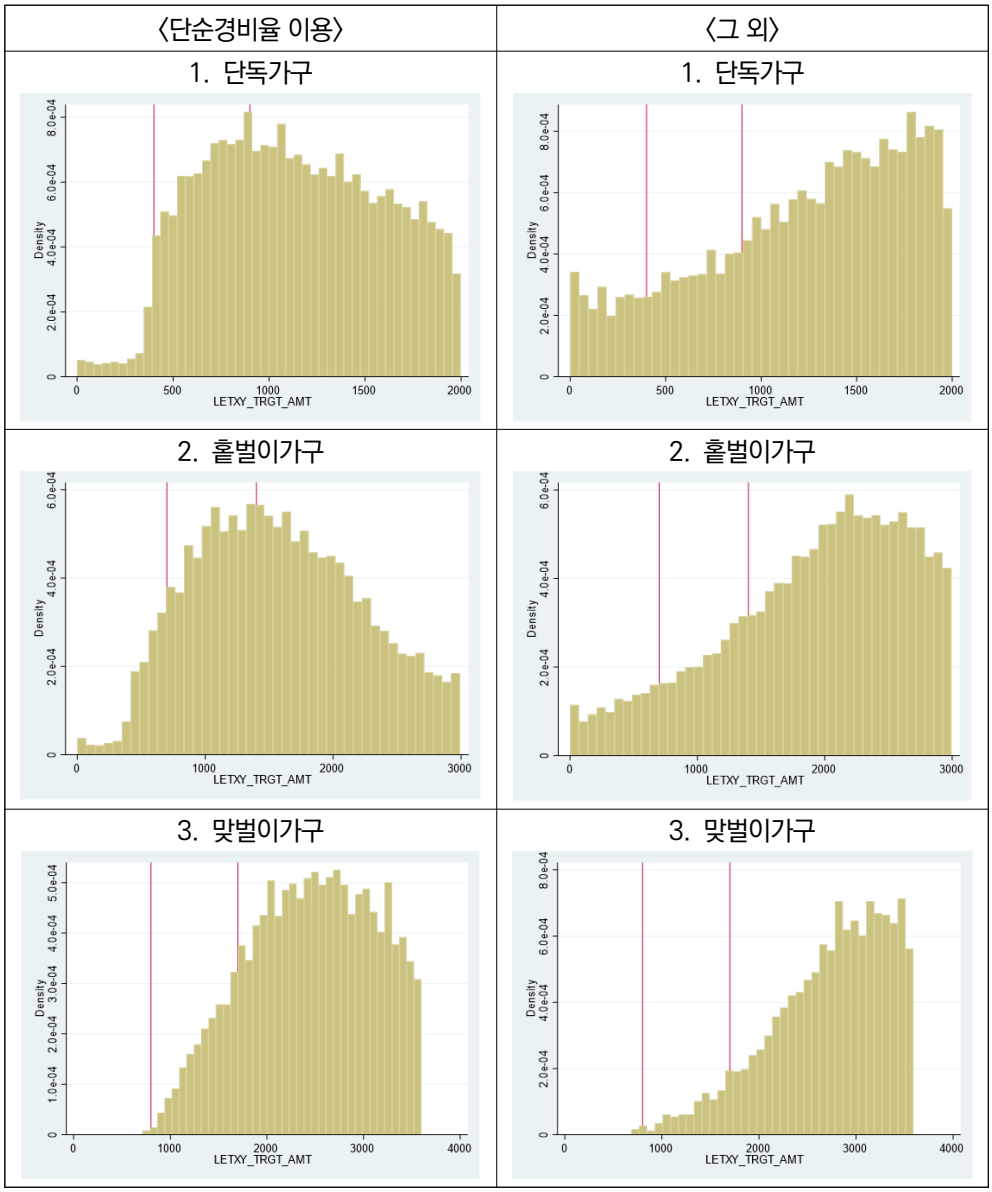
하였는데, 업종별 히스토그램에서도 집군이 관측되지 않았다. 다른 업종 구분은 관측치 수가 부족하여 분석을 수행하기가 어렵다.

[그림 14] 사업소득이 있는 근로장려금 신청가구의 총급여액 등의 분포3



주: 1. 빨간 수직선은 가구유형별 점증·평탄·점감 구간의 경계점을 나타냄
2. 조정률 90% 업종은 부동산 임대업, 기타 임대업, 인적용역, 개인 가사서비스업임
자료: 국세통계센터(2015~2019)의 10% 추출 표본을 이용하여 저자 작성

[그림 15] 사업소득이 있는 근로장려금 신청가구의 총급여액 등의 분포4



주: 빨간 수직선은 가구유형별 점증·평탄·점감 구간의 경계점을 나타냄
자료: 국세통계센터(2015~2019)의 10% 추출 표본을 이용하여 저자 작성

종합소득세 자료에는 단순경비율 이용 등 신고 유형에 대한 정보가 포함되어 있는데, 이를 이용하여 신고 유형에 따라 행태반응이 다른지 분석할 수 있다. 사업소득자는 직전 연도 수입금액이 업종별 기준금액에 미달하는 경우 총수입금액에 업종별 단순경비율을

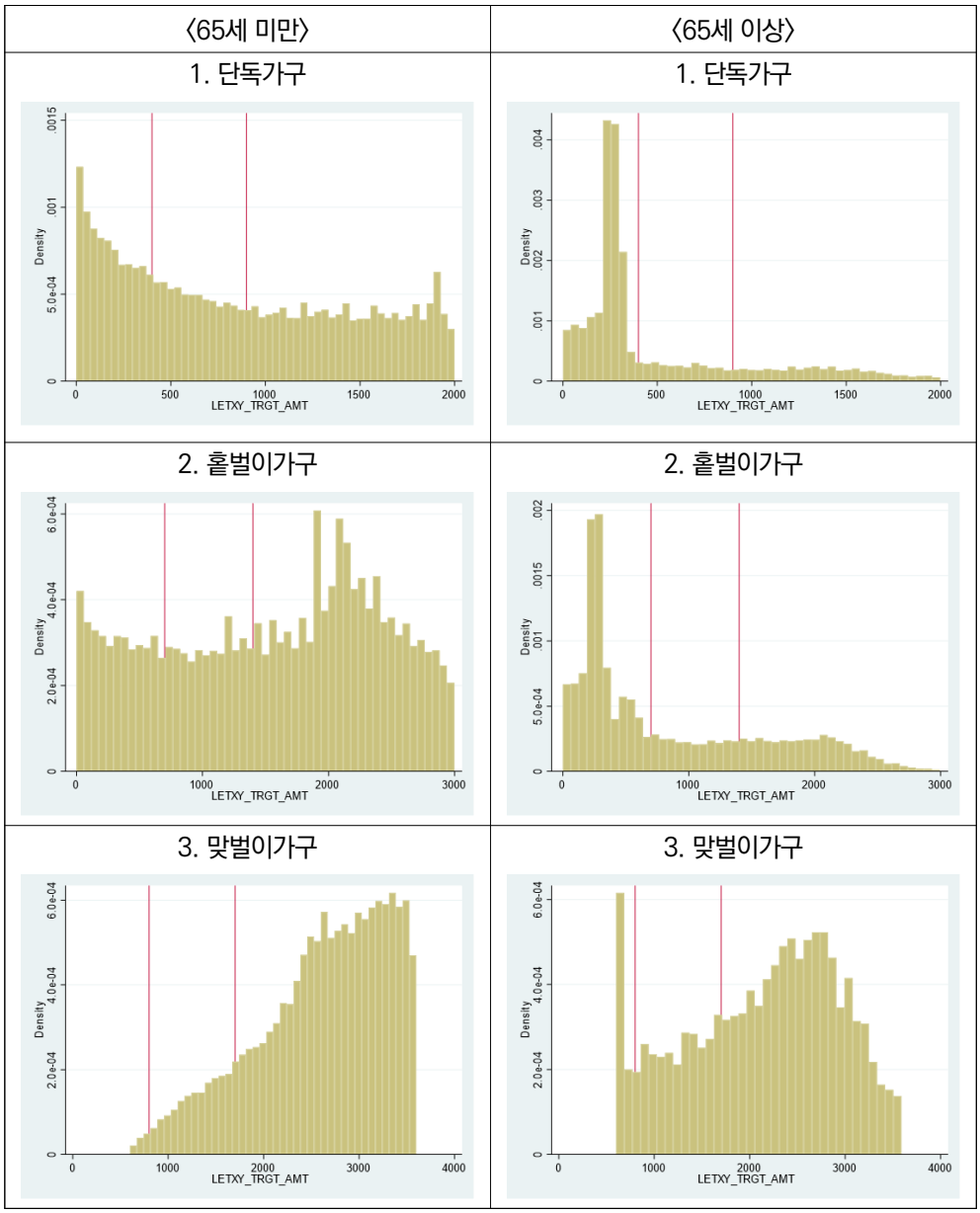
곱하여 필요경비를 쉽게 추계할 수 있다. 사업소득이 있는 근로장려금 신청자 중 약 90%가 단순경비율 적용대상인데, 68% 정도가 단순경비율을 이용하여 종합소득세를 신고하였다. [그림 15]에서는 단순경비율을 이용하여 필요경비를 추계하는 사업자와 그렇지 않은 사업자를 구분하여 분석하였는데, 두 경우 모두 집군이 관측되지 않았다.

마지막으로 근로소득만 있는 가구의 총급여액 등의 분포를 살펴본다. 일반적으로 근로소득이 있는 가구는 노동공급 및 납세순응도 조정이 어려워 세제에 대한 행태반응이 크지 않은 것으로 알려져 있다. 그러나 근로장려금 대상가구의 경우 근로소득자 중 일용근로자 비중이 높아 노동공급 조정을 통한 집군이 나타날 수 있는 여지가 있다. 일용근로는 특정 고용주에게 장기간 고용되지 않고 근로제공 시간 또는 일수 등에 따라 받는 근로활동을 의미한다. 2019년 기준 근로소득 수혜가구 중 일용근로소득이 있는 가구의 비중은 57% 수준이며, 상용근로소득 없이 일용근로소득만 있는 가구의 비중은 40% 수준이다. 분석 결과, 근로소득 가구에서도 단절점 부근에 집군이 나타나지 않았다.

근로소득만 있는 가구의 총급여액 분포에서는 EITC와 관련이 없는 곳에서 일부 집군이 관측된다. 단독가구와 홑벌이가구의 경우 300만원 부근, 맞벌이가구의 경우 600만원 부근에서 분포가 크게 치솟는다. 특히 신청자의 나이가 만 65세 이상인 경우에만 이러한 현상이 나타났다. 분포가 치솟는 구간을 제외한 부근의 다른 구간과 비교하여 가구유형에 따라 확률밀도가 2~4배 수준으로 크다. 분포가 치솟는 위치와 연령대를 고려했을 때, 수혜가구의 상당수가 공익활동 노인일자리 사업에 종사하고 있는 것으로 보인다. 공익활동 노인일자리 사업은 만 65세 이상 기초연금수급자를 대상[14]으로 하는 지역사회 공익 증진을 위한 사회참여 활동으로, 연간 11개월의 근무에 대하여 '월 27만원×11=297만원' 이하의 소득을 지급한다. 공익활동은 노인 일자리 사업 중 규모가 가장 크며, 공익활동의 예시로는 공공시설 봉사, 노인돌봄서비스, 취약계층지원 서비스 등이 있다. 65세 미만 단독가구와 홑벌이가구의 경우 1,900만원과 2,100만원 부근에서 집군이 나타나는데, 이는 최저임금으로 인한 것으로 보인다. 2018년과 2019년의 시간당 최저임금은 각각 7,530원과 8,350원으로, 이를 전일제 연봉으로 환산하면 각각 1,889만원과 2,094만원에 해당한다. 2018년과 2019년의 결과를 비교한 [그림 17]을 보면, 각 연도의 최저임금 연봉에 해당하는 곳에 집군이 나타나는 것을 확인할 수 있다.

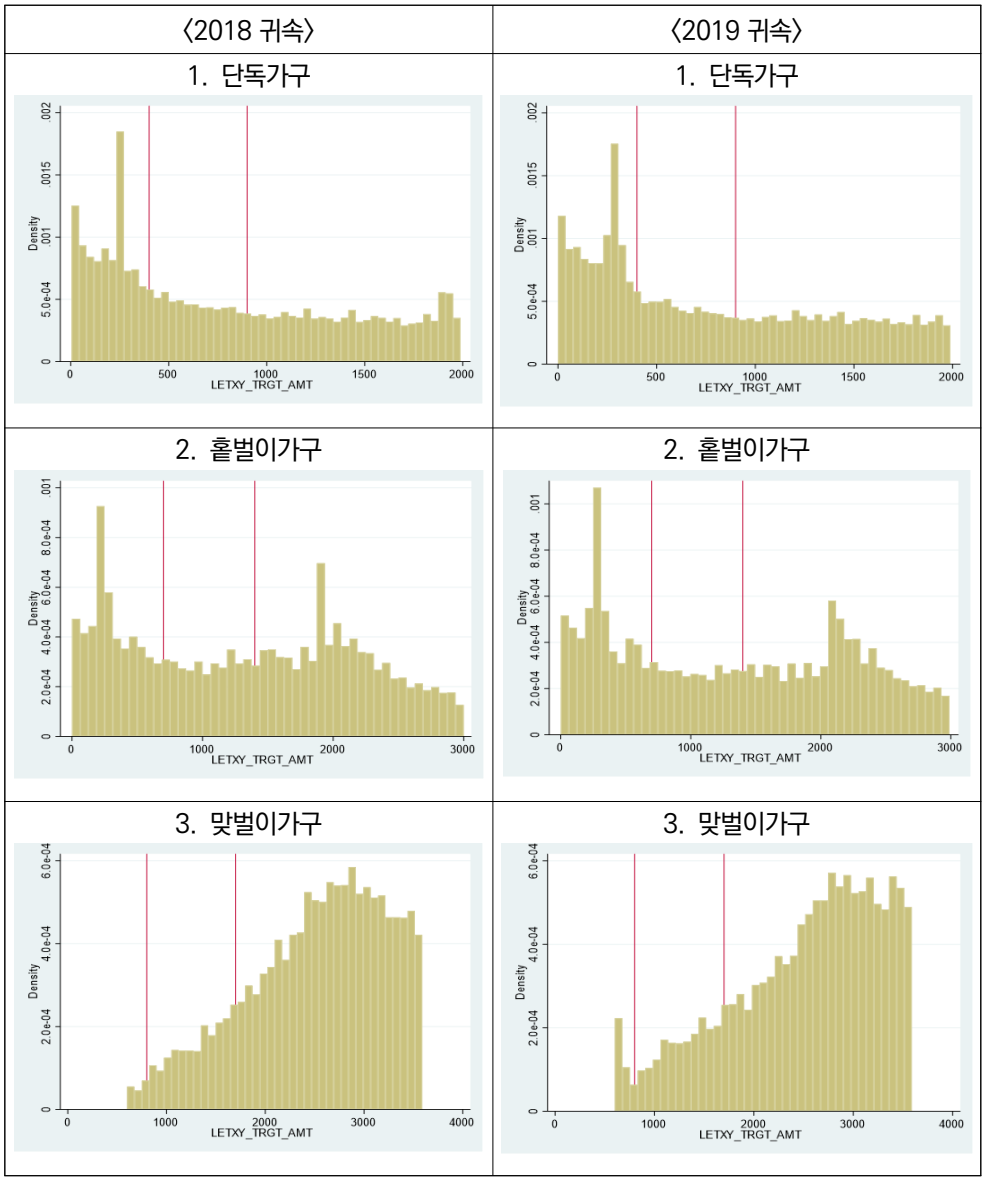
14) 생계급여 수급자는 신청이 불가능하다.

[그림 16] 근로소득만 있는 근로장려금 신청가구의 총급여액 등의 분포



주: 빨간 수직선은 가구유형별 점증·평탄·점감 구간의 경계점을 나타냄
자료: 국세통계센터(2015~2019)의 10% 추출 표본을 이용하여 저자 작성

[그림 17] 근로소득만 있는 근로장려금 신청가구의 총급여액 등의 분포(2018년과 2019년 비교)



주: 빨간 수직선은 가구유형별 점증·평탄·점감 구간의 경계점을 나타냄
자료: 국세통계센터(2015~2019)의 10% 추출 표본을 이용하여 저자 작성

근로장려금 과세 미시자료를 이용한 분석 결과를 요약하면, 근로장려금 지급률이 변하는 단절점에 집군이 관측되지 않았다. 소득 종류, 신고 유형, 업종, 연령 등 다양한 납세자 특성별 분석을 수행하였으나, EITC와 관련된 의미 있는 행태변화가 나타나지 않

았다. 이러한 결과는 미국의 EITC를 분석한 Saez(2010)의 결과와 상이한데, 이에 대해서는 다음과 같은 가능성을 고려해 볼 수 있다.

먼저, 우리나라 저소득 근로자의 소득세율에 대한 노동공급 탄력성이 낮을 수 있다. 저소득 근로자가 많이 일하는 업종, 직종 등에서 근로시간 조정이 어려울 수 있고, 근로자가 원하는 만큼 일할 수 있는 기회가 충분하지 않을 수 있다. 내연적 한계에서 나타나는 노동공급 효과에 대한 국내 선행연구 결과는 혼재되어 있다.[15)]

또한 우리나라의 경우 제도적 요인으로 신고행태의 조정비용이 높을 가능성이 있다. 예를 들어 미국에서는 사업소득을 수입금액에서 필요경비를 제하여 산출하는 반면, 우리나라에서는 사업소득을 수입금액에 업종별 조정률을 곱하여 산출한다. 즉 우리나라에서는 필요경비 조정을 통한 사업소득 조정이 불가능하다. 따라서 조정률을 통해 총급여액 등을 산출하는 현 제도가 유지된다면, 시간이 지나도 정책대상자들의 행태반응이 제한적일 수 있다.[16)]

마지막으로, 미국에 비하여 제도가 늦게 도입된 우리나라에서는 제도에 대한 납세자의 이해 수준이 낮을 수 있다. Saez(2010)의 시기별 분석결과를 보면, 자영업자에게서 나타난 집군의 크기가 시간이 지남에 따라 증가함을 확인할 수 있다. Chetty et al.(2013)에서는 미국의 세부 지역과 시기에 따라 EITC에 대한 자영업자의 행태반응이 크게 다름을 보이고, 이러한 결과를 제도에 대한 지식('knowledge' or 'information')[17)]의 차이로 인한 것이라고 주장한다.[18)]

김문정·김빛마로(2020)에 따르면 우리나라 경우 EITC 체계에 대한 수급자의 이해

---

15) 박지혜·이정민(2018), 김문정·김빛마로(2020) 등을 참고하기를 바란다. 예를 들어, 김문정·김빛마로(2020)에서는 표본을 단독가구로 제한하는 경우에만 EITC로 인하여 주된 일자리에서의 근로시간이 증가하는 것으로 나타났다.

16) 물론, 여기에서는 총급여액 조정의 상당 부분이 필요경비 변화로 나타날 수 있다는 가정을 하고 있다. 조정률 제도의 적절성 및 타당성에 대한 논의는 본 연구의 범위를 넘어서는 것으로 보이지만, 조정률을 활용하지 않을 경우 실제 필요경비와 무관한 필요경비 조정이 나타날 수 있다는 점을 주의해야 할 필요가 있다.

17) 이때 지식은 EITC 제도의 존재 여부보다는 제도의 구체적인 인센티브 구조에 대한 지식을 말한다.

18) Chetty et al.(2013)에서는 집군의 차이가 제도에 대한 지식의 차이에 기인한다는 주장에 대하여 다음과 같은 근거를 제시하였다. 첫째, 집군의 정도는 EITC 수급자 비중, 세무대리인 이용 비중 등과 상관관계가 있다. 둘째, 집군의 크기가 작은 지역에서 높은 지역으로 이주하는 경우. EITC 지급액이 더 커지는 소득수준을 신고할 가능성이 높으며, 반대의 경우에는 EITC 지급액에 변화가 없다. 셋째, 집군의 크기가 큰 지역에서는 EITC 지급액이 상당한 규모로 증가하는 첫 아이 출산 후에 납세행태에 큰 변화가 나타났지만, 집군의 크기가 작은 지역에서는 그러한 행태변화가 나타나지 않았다.

수준이 높지 않다.[19] 구체적으로 근로장려금 수급가구의 4분의 1 이하가 EITC의 전반적인 지급액 체계(23.1%)[20]와 점증구간의 의미(20.8%)[21]에 대한 문항에 대하여 알고 있다고 응답하였다.[22] 이러한 설문결과를 고려했을 때 근로장려금 지급률이 변하는 경계점을 정확하게 파악하고 있는 수급자도 많지 않을 것이라는 추측을 해볼 수 있다. 물론, 전체적인 제도에 대한 이해 없이 경계점을 인지하고 있는 가능성을 배제할 수는 없다. 또한 김문정·김빛마로(2020)의 설문조사에서 자영업자는 제외되었는데, 노동공급 조절 및 조세회피 등으로 총급여액 등을 조정하기가 용이한 자영업자의 경우 EITC 지급체계에 대하여 더 잘 이해하고 있을 가능성이 있다.

19) 김문정·김빛마로(2020)는 2020년 저소득 1,600 가구를 대상으로 근로장려금 신청과 지급, 근로장려금 제도 인지 여부, 가구 인적사항, 경제활동, 자산 현황 등에 대해 조사하였다.

20) '근로장려금은 지원상한액이 점점 올라가는 점증구간, 유지(평탄)구간, 점점 줄어드는 감소구간이 있다는 것을 2019년 상반기 당시 알고 계셨습니까?'

21) '점증구간에서는 소득이 증가하면 근로장려금을 더 많이 받는 것을 2019년 상반기 당시 알고 계셨습니까?'

22) 근로장려금 비수급자의 경우 7.9%, 8.4%가 '알고 있었음'이라고 대답하였다.

Ⅳ. 요약 및 시사점

본 연구에서는 국세청의 과세자료를 이용하여 소득 종류, 근로형태 등 EITC 수급자 특성을 살펴보고, 집군분석을 이용하여 납세자의 행태반응을 분석하였다. EITC 수혜자 중에 일용근로자와 사업소득자, 특히 인적용역 종사자 비중이 상당하다는 점은 주목할 만한 결과이다. 근로소득만 있는 수혜가구 중 일용근로소득이 있는 가구의 비중이 50% 이상이고, 상용근로소득 없이 일용근로소득만 있는 가구의 비중은 40% 이상이다. 전체 수혜가구 중 사업소득이 있는 가구의 비중은 40%에 이르며, 그중 60% 이상이 배달원 등 인적용역 업종에 종사하는 것으로 나타났다. 향후 정책대상자의 소득 종류와 근로형태에 대한 정책적 고려가 중요하다고 판단된다.

EITC 미시자료를 이용한 집군분석에서는 소득 종류, 신고 유형, 업종, 연령 등 다양한 납세자 특성별 분석을 수행하였으나, 의미 있는 행태변화가 나타나지 않았다. 집군이 관측되는지의 여부는 노동공급 탄력성, 제도에 대한 납세자의 이해 수준 등 다양한 요인에 따라 달라질 수 있으며, 행태반응이 나타나기까지 상당한 시간이 소요될 수 있다. 미국의 EITC를 대상으로 한 선행연구에서도 집군의 크기는 분석 지역과 시기에 따라 크게 다르게 나타났다. 또한 우리나라의 경우 사업소득을 산출할 때 조정률을 적용하여 사업자가 필요경비를 조정할 여지가 없는데, 이러한 제도적 요인도 행태반응이 나타나지 않는 결과를 설명할 수 있다.

집군분석에서 행태반응이 나타나지 않은 것에 대하여 다음과 같은 학술적·정책적 시사점을 생각해 볼 수 있다.[23] 첫째, 이러한 결과는 우리나라 EITC 정책대상자들이 일반적인 정적 노동공급 모형(standard static model)에 따라 행동하지 않는다는 것을 의미한다. 전통적인 노동공급 모형에서는 경제주체들이 노동으로 인한 한계비효용과 처분가능소득의 한계효용이 같을 때까지 일하는데, 이러한 모형에 따르면 EITC로 발생한 kink 부근에 집군이 관측되어야 한다(Saez 2010). 둘째, 집군이 관측되지 않은 것에 대하여 EITC의 근로장려 효과가 내연적 한계에서 제한적인 것으로 해석할 수 있는데, 이는 저소득층 지원정책에 대한 시사점을 제공할 수 있다. Saez(2002)는 최적 조

23) 집군분석에 따른 결과는 경계점 부근의 경제주체들에 대한 정보만 제공하여 외적 타당성이 제한적이라는 것을 유의해야 한다.

세이론을 통해 저소득층을 지원하는 방식에 있어서 EITC와 부의 소득세(Negative Income Tax, NIT)를 비교하였는데, 노동공급효과가 주로 외연적 한계에서 나타나는 경우 EITC가 NIT보다 사회후생을 더 많이 증가시키고, 근로자들의 행태반응이 내연적 한계에 집중되어 있는 경우 NIT가 더 나은 방식인 것으로 나타났다. 본 연구는 내연적 한계에서 행태반응이 민감하게 나타나지 않는다는 것을 보였다는 점에서 저소득층 지원 방식 결정에 대한 실증적 근거를 제시한 것으로 평가할 수 있다. 셋째, EITC 개편에 대한 미시 시뮬레이션 모형에서 행태반응을 어떠한 방식으로 고려하느냐에 따라 세수 및 재분배 효과가 유의미하게 달라질 수 있는데, 본 연구의 결과는 내연적 한계에 있어서 행태반응은 미미한 수준이라는 가설을 뒷받침한다.

EITC는 앞으로도 취약계층 지원정책으로서 중요한 역할을 담당하게 될 것으로 판단된다. 후속 연구에서는 Bastian and Jones(2021)와 같이 경제주체의 행태반응을 반영하여 자원배분의 관점에서 정책적 시사점을 제공할 수 있는 연구가 수행되길 기대한다. Bastian and Jones(2021)는 EITC로 인한 납세자의 행태반응을 고려했을 때 연근로장려금 지출금액의 83%가 세수증가 및 복지지출 감소로 상쇄됨을 추정한 바 있다. 이와 같은 분석을 위해서는 다양한 빈곤정책에 대한 미시자료가 과세자료와 연계되어 연구자에게 제공되어야 할 것이다. 행정적인 문제 등 현실적인 어려움이 있겠지만, 앞으로의 복지재정 수요와 재정부담을 고려하면 효율적인 재정운용을 위하여 반드시 필요한 작업이라고 할 수 있다.

참고문헌

국세청, 「근로장려금 소개」. 〈https://www.nts.go.kr/nts/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2450&cntntsId=7781, 접속: 2023. 2. 23.〉

국세통계센터, 「근로장려금 미시자료」, 국세청, 2015~2019. 〈https://datalab.nts.go.kr, 접속: 2023. 2. 23.〉

국세통계포털, 「국세통계연보」, 국세청, 2008~2019. 〈https://tasis.nts.go.kr, 접속: 2023. 2. 23.〉

김문정·김빛마로, 「2019년 확대·개편된 근로장려세제의 노동공급 효과 분석」, 한국조세재정연구원, 2020.

박지혜·이정민, "근로장려세제가 노동시장 참여에 미치는 효과," 「한국노동경제논집」 제41권 제3호, 한국노동경제학회, 2018, 1~59쪽.

한국조세재정연구원, 「재정패널조사」. 〈https://www.kipf.re.kr/panel/index.do, 접속: 2023. 2. 23.〉

Bastian, Jacob E., and Maggie R. Jones, "Do EITC expansions pay for themselves? Effects on tax revenue and government transfers," *Journal of Public Economics,* vol.196, 2021, pp.104-355.

Chetty, Raj et al., "Adjustment costs, firm responses, and micro vs. macro labor supply elasticities: Evidence from Danish tax records," *The Quarterly Journal of Economics,* vol.126 no.2, 2011, pp.749-804.

Chetty, Raj, John N. Friedman, and Emmanuel Saez, "Using Differences in Knowledge across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings," *American Economic Review,* vol.103 no.7, 2013, pp.2683-2721.

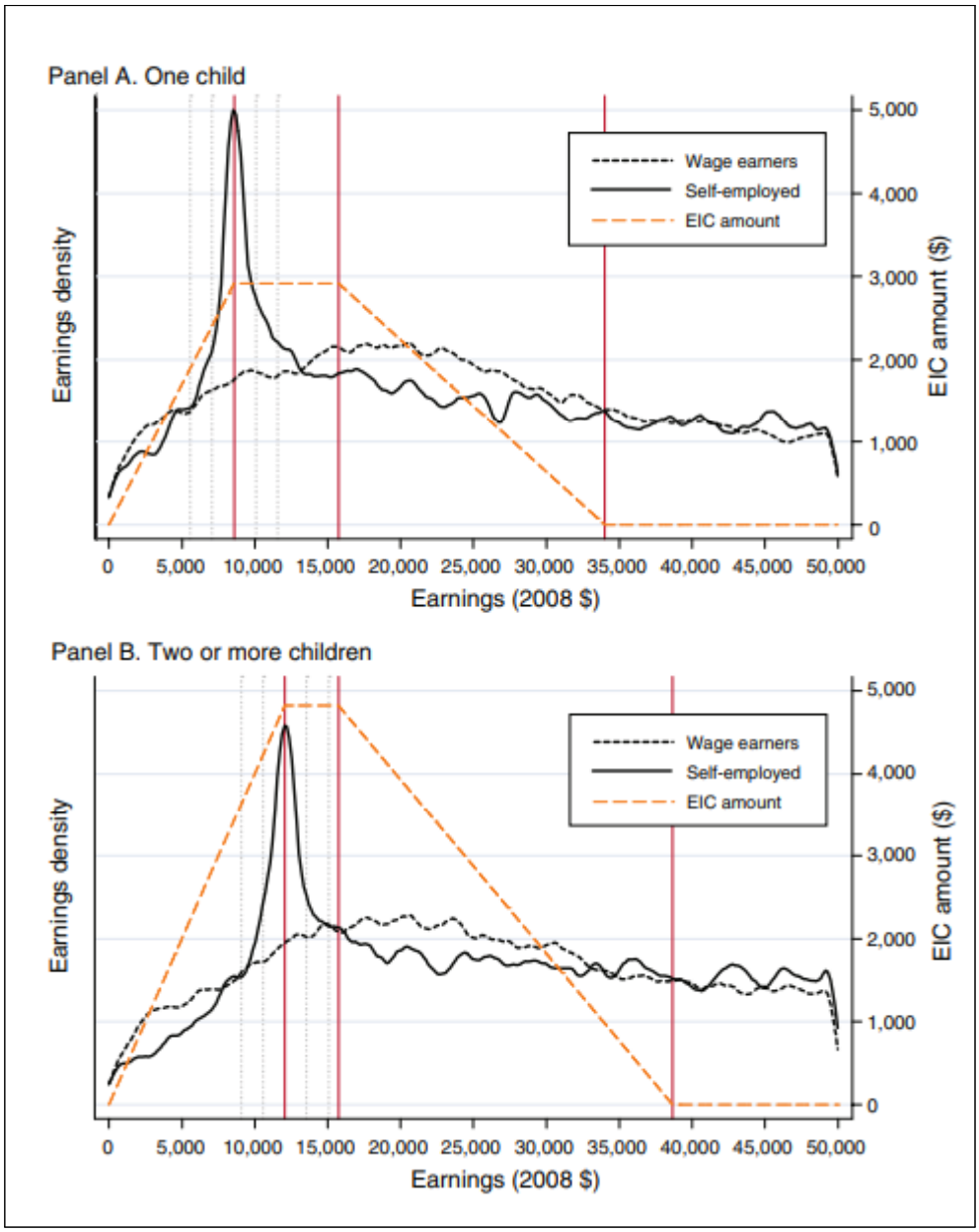
Kleven, Henrik, "Bunching," *Annual Review Of Economics,* vol.8, 2016, pp.435-464.

Saez, Emmanuel, "Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses," The Quarterly Journal of Economics, vol.117 no.3, 2002, pp.1039~1073.

_____, "Do Taxpayers Bunch at Kink Points?," *American Economic Journal: Economic Policy,* vol.2 no.3, 2010, pp.180-212.

부록

[그림 18] Saez(2010)의 분석 결과



자료: Saez(2010, p.192)의 Figure 4

Behavioral Responses to the EITC: Bunching Evidence from Korea

Sungoh Kwon*

Abstract

The Earned Income Tax Credit (EITC) is one of the largest cash assistance programs for low-wage workers in Korea. This study examines the characteristics of the recipients and analyzes the behavioral response to the EITC using the administrative tax data. Daily workers and personal service type business operators represent significant proportions of the recipients. There is no bunching evidence at the kink points created by the EITC, which can be explained by a lack of knowledge about the tax system and the usage of the adjustment rates when calculating business income.

□ Keywords: Earned Income Tax Credit, Bunching Analysis

* Korea Institute of Public Finance, Associate Fellow

▌ **예산정책연구** 제12권 제1호 2023. 3. pp.31-49 https://doi.org/10.35525/nabo.2023.12.1.002

지방부담금 제도 도입을 위한 시론적 연구: 독일 사례의 시사점*

옥동석** 홍주미***

국문초록

2003년 한국의 헌법재판소는 독일의 연방정부와 주정부에서 각각 설치하고 있는 특별부담금(Sonderabgaben) 제도를 참조하여 「부담금관리 기본법」상의 부담금에 대해 네 가지 허용요건들을 제시하였다. 이들은 '집단의 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성'인데, 그 내용을 분석해보면 편익과세 원칙을 구현하는 수단임을 알 수 있다. 그런데 한국에서는 부담금의 부과주체, 귀속주체, 사용주체가 각각 다르게 규정되면서 편익과세 원리를 구현하는 헌법재판소의 네 가지 허용요건들이 부담금 전체에 일관성 있게 적용되지 못하고 있다.

본 연구는 지역적 단위에서 편익과세 원리를 구현할 수 있는 지방부담금 제도를 도입하고, 이들이 헌법재판소의 네 가지 허용요건들을 준수하도록 한다면 편익과세로서의 부담금 제도가 상당한 발전을 할 수 있다고 주장한다. 지방자치법에 지방부담금을 설치할 수 있는 근거 규정을 마련하고, 「부담금관리 기본법」에서는 지방부담금을 국가부담금과 함께 관리하도록 하는 것이다. 신설하는 지방부담금에 대해 헌법재판소의 네 가지 허용요건들을 엄격하게 적용한다면 기존의 국가부담금에도 상당한 변화가 촉발되어 사회 전반의 효율성 제고에 크게 기여할 수 있을 것이다.

□ 주제어: 지방부담금, 부담금, 편익과세, 특별부담금

투고일: 2023. 1. 2. 수정일: 2023. 2. 28. 게재확정일: 2023. 3. 6.

* 본 연구는 본 연구자들의 대한민국시도지사협의회 2021년 용역사업인 「지방정부의 지방부담금 부과권한 신설과 제도개선 방안」의 내용을 발췌 수정한 것이다.

** 제1저자: 인천대학교 무역학부 명예교수 (dsoak@naver.com)

*** 공동저자: 제주특별자치도의회 정책연구위원 (hongjumi@jejunu.ac.kr)

I. 서론

1990년대에 들어와 정부가 개인과 법인에게 조세가 아니면서 강제적인 부담금을 부과한다는 비판이 많이 제기되었다. 1998년 외환위기를 거치면서 이러한 비판은 더욱 강하게 제기되었다. 2001년 정부는 이러한 강제적인 경제적 부담이 허술하게 관리되는 문제를 해결하고자 「부담금관리 기본법」을 제정하였다. 조세라는 명칭이 붙어있지 않는 사실상의 강제적 부담들이 정부의 예산에 포함되지 않고 엄격한 관리가 이루어지지 않는다는 비판이 제기되었기 때문이다.

「부담금관리 기본법」은 부담금이 무분별하게 설치되는 것을 방지하고 각종 부담금에 대한 총괄적 관리체계를 구축하고자 제정된 법률이다. 그런데 부담금을 어떻게 정의할 것인가는 법률의 제정 과정에서 제기된 가장 어려운 문제였다. 기본법 제2조에서는 부담금을 '법률에 따라, 특정 공익사업과 관련하여 부과하는 조세 외의 금전지급의무'로 정의하는데, 여기서 핵심적 개념은 '공익사업 관련성'으로 기본법은 그 내용을 명확하게 규정하지 못하고 있다. 이 때문에 기본법 제3조는 부담금을 '별표'로 규정하는 형식을 채택하였는데, 이러한 규정 방식은 부담금에 대한 보편적 정의가 성립하기 어렵다는 사실을 간접적으로 시사한다고 할 수 있다.[1)]

부담금의 핵심적 특징인 '공익사업 관련성'에 대한 요건이 개념적으로 명확하지 않아 개별 부담금의 부과에 대해서는 1998년 이후 헌법소원들이 많이 제기되었다. 헌법재판소는 부담금 판결에서 독일의 헌법재판소 판례를 참조하여 부담금에 대한 허용요건으로서 '집단적 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성' 등 네 가지를 판시하였다. 헌법재판소는 이 요건들을 중심으로 부담금의 위헌 여부를 판단하기 시작하였는데, 점차 이 네 가지 요건이 다양한 형태의 부담금들을 일률적으로 규율할 수 없다는 딜레마에 직면하였다. 부담금 제도에 대한 법학계의 연구로서 박영도(2009), 윤성현(2012), 권순현·차현숙(2014)은 이러한 딜레마를 해결하지 못하는 법학계의 고민을 토로하고 있다.

부담금의 성격에 대한 연구로서 옥동석·전수경(2022)은 한국의 부담금이 독일의 특

1) 별표에서는 모두 90개의 부담금이 부담금, 분담금, 납부금, 부과금, 출연금, 부가금, 납입금, 이익금, 보증금, 조성금, 기여금, 협력금, 통행료, 조성비 등의 다양한 명칭으로 열거되고 있다.

별부담금(Sonderabgaben) 제도를 본뜬 것이며 또 편익과세 원칙을 구현하는 수단이라는 점을 지적하였다. 한국의 헌법재판소가 부담금에 대해 제시한 네 가지 허용요건들은 편익(또는 급부)과 대가의 상응관계를 -비록 느슨한 형태로 존재한다 하더라도- 파악하여 '동질적 집단이 누리는 편익에 대해 대가적 성격의 책임을 부과하는 것'이다. 편익과세란 정부를 서비스 제공자로 인식하여 서비스의 편익을 누리는 자가 그 대가를 부담해야 한다는 원리를 조세에 대해 적용하는 것이다. 이들은 부담금의 핵심 특징인 '공익사업 관련성'이 편익과세 측면에서 해석되어야 한다고 지적하였다.

부담금의 이론적 성격을 편익과세 원리로 규정할 때 기존의 부담금들을 이 원리에 따라 모두 재정비할 수 있을 것인가? 여기에는 많은 장애가 존재하기 때문에 예라고 대답하기 어렵다. 헌법재판소가 네 가지 허용요건들을 제시하였음에도 불구하고 개별 부담금의 위헌여부 판시에서는 이들을 일관성 있게 적용하지 못하는 이유도 여기에 있다. 부담금의 설치 및 운용 권한은 각각의 중앙행정기관에 있는데, 이들 기관은 각각의 부담금 수입을 '공익사업 관련성'에 충실하기보다는 지역간 격차해소 등 다양한 정책목표들을 위해 지출하고 있기 때문이다.

본 연구는 부담금 제도를 발전시키기 위해서는 지방부담금 제도를 본격적으로 도입할 필요가 있다는 사실을 강조할 것이다. 현행의 「부담금관리 기본법」은 부담금의 설치 및 운용 권한을 중앙정부에만 두고 있다. 이러한 이유 때문에 지역단위에서 편익과세 원리에 따라 부담금을 도입할 여지가 전혀 없는 것이다. 본 연구는 이러한 문제인식에서 출발하여 부담금 제도의 발전을 위해서는 지방부담금 제도를 도입해야 한다고 주장할 것이다.

다음의 제Ⅱ장에서는 부담금이 편익과세를 구현하는 수단이라는 점을 강조할 것인데 옥동석·전수경(2022)의 논의를 정리 소개한다. 제Ⅲ장은 독일의 특별부담금 제도를 설명할 것인데, 연방정부뿐만 아니라 주(Länder) 정부에서도 부과된다는 사실을 강조할 것이다. 제Ⅳ장에서는 우리나라 부담금 제도의 한계를 지적하고, 헌법재판소의 부담금 허용요건을 충실하게 구현할 수 있는 수단으로서 지방부담금 제도의 의의를 강조할 것이다. 제Ⅴ장에서는 지방부담금 제도의 도입방안으로서 다양한 입법대안들을 살펴보고 그 각각의 장단점을 평가할 것이다.

Ⅱ. 편익과세로서의 부담금 제도

편익과세는 사람들이 정부로부터 수령하는 서비스에 대해 대가를 지불하는 형태로 조세를 부과해야 한다는 것이다. 정부의 수입 재원은 일반적 용도의 재원과 특정한 용도의 재원으로 구분할 수 있는데, 편익과세는 후자에 적용되는 조세의 원칙이 된다.[2] 편익과세를 통해 특정한 용도의 재원을 확보한다면 정부는 보다 계약적인 기반에서 운영되어 사회적 효율성은 제고될 수 있다. 편익원칙의 적용을 확대하기 위해서는 정부가 제공하는 서비스와 개인들이 부담하는 조세 금액 사이에 어떤 형태로든 대가적인 관계를 논증할 수 있어야 한다.

그런데 정부서비스에서는 비배제성과 비경합성의 성격이 존재하여 무임승차의 문제가 나타나기 때문에 대가성이 명확하게 드러나지 않는 경우가 많다. 따라서 수혜자 집단과 수혜의 내용을 구체적으로 파악할 수 있는 관련 데이터를 확보하기가 매우 어렵다. 그러나 사람들은 자신에게 편익을 주는 사업과 활동에 대해서는 기꺼이 지불하고자 하기 때문에, 수혜자와 정부서비스 사이의 연계를 가능한 명확하게 할 필요가 있다. 다시 말해 급부-대가의 관계를 객관적이고도 논리적으로 입증하려는 노력이 있을 때 편익과세의 원리는 현실에서 보다 더 확대될 수 있을 것이다.

시장에서는 수요자가 재화 또는 서비스라는 산출물에 대해 대가를 제공하고, 산출물은 수요자에게 직접적으로 대응하는 이익(급부)을 제공한다. '퀴드 프로 쿼(quid pro quo)'의 관계에서 산출물 생산원가를 그 수혜자로부터 충분히 보전한다면 UN의 SNA 지침에서 규정하는 '경제적으로 유의한 가격(economically significant price)'이 된다. 그리고 이 경우 대가의 총금액은 매출수입(sales)으로서 간주된다. 만약 그렇지 않고 대가가 생산원가에 미달한다면 그 차액은 일반적 용도의 조세로 보전된다. 이 경우에는 '경제적으로 유의한 가격'이 되지 않고 또 매출수입으로 간주되지 않는다. 대부분의 행정수수료들이 여기에 해당하는데, 이들 수입은 매출수입과 구분된다.

대가관계가 명확하지 않을 때에는 시장체제를 통한 재원의 조성이 사실상 불가능하다. 그러나 비록 직접적이고도 분명하게 대응관계가 성립하는 것은 아니지만 교환관계

2) 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세 등 한국에서는 용도지정 조세(earmarked tax) 또는 목적세가 편익과세보다 재원의 안정적 확보를 위해 주로 도입되고 있다. 편익과세 구현의 필요성에 대한 논의는 Wagner(1991) 참조.

의 모습이 느슨하게나마 형성되어 있는 경우들은 많이 존재한다. 여기서는 '공익사업 관련성에 의한 재정책임'을 논증함으로써 공익사업에 대한 잠재적인 수혜집단으로부터 그 재원을 일방적으로 조성할 수 있다. 시장에서와 같은 명확한 대응관계는 아니지만 논증으로 대가적 관계를 설명하며 강제적 성격의 재원을 부담시킨다면 편익과세가 구현될 것이다.

편익과세는 정부서비스를 생산하는 공익사업에 대한 일종의 준가격책정(quasi-pricing)인데, 준가격책정으로 볼 수 있을지 여부를 판단하기 위해서는 대가적 관계에 대한 논증이 필요하다. 만약 경제적 분석을 통해 논증할 수 없다면 특정 집단에 대한 부담금은 그 집단에 대한 정치적 반감의 선동으로 오해될 여지가 있다. 물론 잠재적인 대가관계를 파악하기 위한 경제적 분석은 상당한 가정들을 전제할 수밖에 없기 때문에 주관적 요소를 완전히 배제할 수는 없다. 그러나 실증경제학적 분석이 대가적 관계의 논증에 상당한 도움을 준다는 것은 분명한 사실이다.

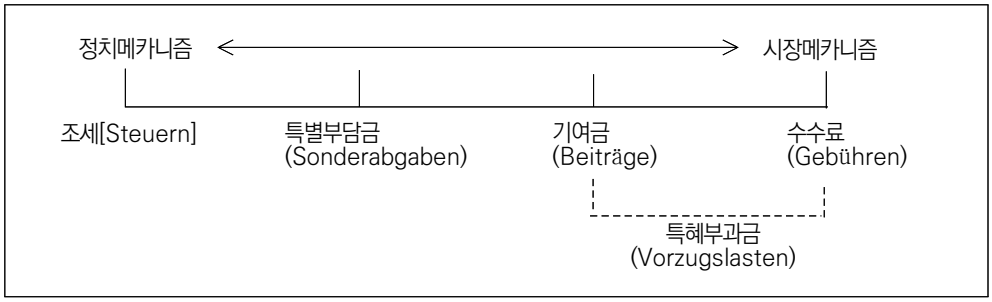
전통적으로 독일에서는 현금의 공과금(Abgaben)을 조세(Steuern), 특혜부과금(Vorzugslasten), 특별부담금(Sonderabgaben)의 세 가지 형태로 구분하는데, 특혜부과금은 다시 수수료(Gebühren)와 기여금(Beiträge)으로 양분한다.[3] [그림 1]은 대가관계에 기초하는 시장메카니즘과 집단적 결정에 의존하는 정치메카니즘을 양 극단으로 하는 스펙트럼 상에서 현금 공과금의 유형별 위치를 표현하고 있다. 조세는 일반재원을 충당하기 위해 대가관계 없이 부과되는 공과금이고, 그 나머지 특별부담금, 기여금, 수수료는 모두 보상을 염두에 두고 있다.

수수료는 시장메카니즘이 완벽하게 적용되지만, 특별부담금과 기여금은 대가관계가 느슨하게 작용하는 공과금이다. 이들은 대가관계가 명확하지 않다는 점에서 수수료가 아니지만 느슨한 형태로는 대가관계를 논증할 수 있기 때문에 일방적인 조세로 볼 수는 없다. 그리고 특혜부과금(Vorzugslasten)은 대가관계가 개별적으로 존재하는 경우를, 그렇지 않고 집합적인 집단이 대가로서의 이득을 누리는 경우를 특별부담금이라고 한다.[4] 따라서 특별부담금은 느슨한 대가관계를 기초로 하지만 그 대가관계가 집단적으로 나타나는 경우를 말하는 것이다.

---

3) Roggenkamp(2018)의 내용으로서 자세한 내용은 옥동석·전수경(2022) 참조.
4) Roggenkamp(2018, pp.35-36) 참조.

[그림 1] 독일의 공과금 유형들



자료: 옥동석·전수경(2022, 127쪽) 참조

독일의 연방헌법재판소는 특별부담금의 허용요건들을 1980년 직업교육부담금 판례를 통해 '집단의 동질성', '부과목적과 납부의무자의 특별한 관계', '집단적 효용성'의 3가지로 정리하였다.[5] '집단의 동질성'은 특별부담금을 부담하는 구체적 집단을 명시할 수 있는지, 그리고 '집단의 효용성'은 당해 집단이 획득하는 구체적 이익을 명시할 수 있는지 판단하는 개념이다. 그리고 느슨한 대가관계는 '부과목적과 납부의무자의 특별한 관계'를 중심으로 논증되어야 한다. 이는 '사항적·물적·객관적 근접성'과 '집단적 책임성'으로 설명되는데, 당해 집단이 특별부담금을 재원으로 하는 사업에 대해 역사적·사회윤리적으로 특별한 책임이 있는지까지 판단하는 것이다.

한국의 헌법재판소도 독일의 이러한 판례를 차용하여 「부담금관리 기본법」상의 부담금에 대해 그 허용요건들을 판시하고자 하였다. 우선 부담금은 '특별한 과제를 위한 재정에 충당하기 위하여 특정 집단에게 과업과의 관계 등을 기준으로 부과'되고, 조세는 '일반적인 국가재정수요의 충당을 위하여 일반 국민으로부터 그 담세능력에 따라 징수' 되는 것으로 구분하였다.[6] 다시 말해 부담금은 느슨한 대가관계에 기초하여 특정 과제에 용도지정(earmarking)되는데 반해, 조세는 능력에 따라 부과되며 일반적인 용도에 충당되는 것이라 판시하였다.

헌법재판소는 부담금을 '재정충당 부담금'과 '유도적 부담금'으로 구분한 후 전자에 대해 네 가지 허용기준을 제시하였다. 이들은 독일의 판례를 참조하여 '집단의 동질성', '객관적 근접성', '집단적 책임성', '집단적 효용성' 등으로 정리하였다. '집단의 동질성'은 '납부의무자들이 동질적 성격을 가진 특정 집단으로 구분할 수 있는가?'를, '객관적

5) 본 문단의 내용은 김성수(2005, 16~17쪽) 참조.
6) 헌법재판소 판례, "구「문화예술진흥법」 제19조제5항 등 위헌제청(2003. 12. 18. 2002헌가2 전원재판부)" 참조.

근접성'은 '부담금은 그 수입이 용도 지정된 특정 공익사업과 객관적 관련성을 가지는가?'를, '집단적 책임성'은 '납부의무자 집단이 당해 공익사업에 재정적 책임을 져야 할 이유가 있는가?'를, '집단적 효용성'은 '납부의무자가 당해 공익사업으로부터 이익을 얻는가?'를 각각 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

헌법재판소는 위 네 가지 요건이 '유도적 부담금'에 대해서는 부분적으로 충족되지 않을 수 있다고 지적하였다. 유도적 부담금은 '법상의 명령이나 금지에 의하여 직접 규제하는 대신에 금전의 부담을 지워 간접적으로 일정한 국가목적의 달성을 유도하는 기능'을 한다. 대부분의 '유도적 부담금'은 외부효과를 교정하는 조세이기 때문에 편익과세와 무관하다고 볼 여지도 있다. 그러나 옥동석·전수경(2022)은 유도적 부담금 역시 느슨한 대가관계에 포함될 수 있다고 주장하였다.[7)]

헌법재판소는 2003년에 이 네 가지 요건들을 중심으로 '문예진흥기금 납입금'의 정당성을 판시하였다. 그러나 헌법재판소는 그 이후의 부담금 판결에서는 네 가지 허용요건을 감안하기도 하고 또 경우에 따라서는 이들을 무시하며 판시하기도 하였다. 더구나 2004년 7월의 수질개선부담금에 대한 헌법소원에서는 '유도적 부담금' 이외에 '정책실현목적 부담금'이라는 개념을 동원하여 부담금 부과에 대한 광범위한 재량권을 정부에 부여하였다.[8)] 느슨한 대가관계가 전혀 성립하지 않는다 하더라도 정책적 목적을 추구한다면 부담금이 허용된다는 입장을 취하기 시작한 것이다. 결국 헌법재판소는 '정책실현목적 부담금'이라는 이유로 네 가지 요건에 대한 판단을 유보하고 기본권 침해 여부 등 최소한의 기준들을 중심으로 위헌 여부를 판단하기 시작하였다.

네 가지 요건들이 구체적인 판단을 가능하게 하는 것과 달리, 기본권 침해 여부를 판단하는 평등원칙과 비례성원칙은 지나치게 포괄적이기에 부담금 허용여부에 대한 예측가능성이 높지 않다. 이러한 이유로 윤성현(2012)은 "입법부나 행정부가 부담금 입법의 정당성을 좀 더 적극적으로 논증하도록 새로운 이론체계를 제시"할 필요가 있다고 주장하였다.[9)] 그리고 옥동석·전수경(2022)은 부담금 입법의 정당성이 -재정충당 부담금과 유도적 부담금 모두에 대해- 편익과세 원리로 논증되어야 함을 강조하고 있다.

---

7) 유도적 부담금은 외부효과를 교정하거나 가치재를 장려하는 목적을 가지는데, 옥동석·전수경(2022)은 관련 공익사업을 통해 이들 부담금 납부가 줄어들 수 있기 때문에 대가관계가 성립할 수 있다고 주장한다.

8) 헌법재판소 판례, "「먹는물관리법」 제28조 제1항 위헌소원(2004. 7. 15. 2002헌바42 전원재판부)" 참조.

9) 윤성현(2012, 278쪽) 참조.

Ⅲ. 독일의 부담금 제도

독일은 조세와 특별부담금의 개념을 명확하게 구분하고 있을 뿐만 아니라 그 입법근거 역시 명확하게 구분하고 있다. 연방정부 형태를 띠는 독일에서는 헌법(기본법)에서 연방(Bund) 정부와 주(Länder) 정부의 권한을 구분하고 있다. 또한 조세의 부과권한과 일반적인 입법권한을 구분하여 규정하는데, 연방과 주 사이의 조세 입법권 배분은 '제10장 재정제도'의 제105조에서 규정하고 '일반적인 입법권한'의 연방·주 사이의 배분은 제70조~제74조에서 각각 규정하고 있다.

특별부담금은 조세가 아니기 때문에 '일반적인 입법권한'에 관한 헌법 조항들의 적용을 받는다. 특별부담금 이외의 기여금, 수수료 등 비(非)조세 공적부담들도 일반적인 입법관할 규정에서 규율된다. 이러한 사실은 신정규(2017) 등 독일 특별부담금 제도를 법학적으로 논의한 다수의 한국 논문들에서 언급되고 있는데,[10] 독일의 문헌에서 직접 관련 내용을 인용하면 다음과 같다.

> "그러므로 {헌법 제10장 재정제도에서의} 재정헌법은 대개 일반조세의 수입으로 일반적인 재원이 조성되어야 한다는 원칙을 기초로 하기에, 조세를 위주로 적용되는 것이다. 그런데 헌법의 재정조항 내에서 조세재원의 형태만을 특정적으로 규정한다는 사실을 들어, 국가에 대해서는 여기서 언급된 조세 이외의 공과금(Abgaben) 부과가 완전히 부정된다고 결론지어서는 안 된다. 오히려 헌법은 수수료 부과(독일기본법 제74조제22호와 제80조제2항)와 여타 공과금(독일기본법 제106조제1항제5~7호)의 가능성을 -물론 예시적으로 언급하였지만- 분명히 허용하고 있다. 따라서 헌법은 국가의 수입원을 조세라는 부과형태에 반드시 한정하는 것은 아니다. 따라서 여타의, 소위 비조세 또는 준재정적 공과금은 당연히 헌법 {재정조항에 포함되는} 제105조의 특별한 입법권한에 해당하지 않고 또한 그와 유사한 적용을 받는 것이 아니다. 오히려 원칙적으로 이들은 헌법 제70조의 일반적 입법관할에 기초한다."[11]

이제 일반적인 입법관할을 규정하는 독일 헌법 제70조~제74조의 내용을 자세히 살

10) 신정규(2017, 155쪽 및 168~170쪽) 참조.
11) Marcel Jäkel(2017, pp.632-633) 참조. 인용문에서 { }는 이해의 편의상 첨부한 것이다.

펴보기로 한다. 제70조에서는 연방에게 입법권한을 부여하지 않는 한 주가 입법권을 행사한다는 원칙을 규정한 후, 연방과 주의 입법관할 배분은 '전속적(ausschließliche)' 입법관할과 '경합적(konkurrierende)' 입법관할로 구분한다는 것을 규정하고 있다. 그리고 제71조는 '전속적 입법권한'을, 제72조는 '경합적 입법권한'을 규정하고, 제73조와 제74조는 각각의 권한에 속하는 구체적인 사항들을 열거하고 있다.

연방의 '전속적 입법권한'을 규정하는 제71조는 연방법률에서 주(Länder)로 입법권한을 명시적으로 위임한 경우에 한하여 주가 입법권한을 행사한다고 규정하고 있다. 그리고 '경합적 입법사항'을 규정하는 제72조는 연방과 주의 입법권 행사에 관한 원칙을 규정하고 있다. 제1항에서는 '경합적 입법사항'에서 연방이 입법권을 행사하지 않는 경우 주가 입법권한을 가진다고 규정한다. 제2항에서는 '경합적 입법사항'들 중에서 연방이 입법권한을 행사할 수 있는 요건을 규정하는데, 연방 전체에서의 균등한 생활조건 또는 국가 전체의 법적 경제적 통일성이 중시되는 경우에 연방이 입법권을 가진다고 규정한다.

'전속적 입법권'과 '경합적 입법권'에 속하는 분야 및 사항들은 헌법 제73조와 제74조에서 구체적으로 열거되고 있다. 제73조의 연방의 '전속적 입법사항'들은 대부분 국방, 외교, 통화, 국제교역, 통신, 철도, 경찰, 통계 등에 해당되는데, 이들에 대해서는 연방법률에서 명시적으로 권한을 위임하지 않는 이상 주가 입법권을 행사할 수 없다. 그런데 일반적으로 특별부담금은 경제문제와 관련하여 부과되는 것이기에 제73조의 '전속적 입법사항'과는 사실상 무관하다고 할 수 있다.

제74조의 '경합적 입법사항'에는 주로 경제, 산업, 환경보호, 수자원 관리, 도로 및 연안 교통, 지역개발 등에 관한 사항들이 포함된다. 이들 분야에서는 연방이 입법권을 행사하지 않는다면 주가 특별부담금 관련 입법권을 행사할 수 있다. 또한 이들 분야에서 연방의 입법권은 제72조제2항에 따라 '연방 전영역의 균등한 생활조건' 또는 '법적 경제적 통일성 유지'가 필요한 경우에만 보장된다. 결국 특별부담금의 경우 '연방 전영역의 균등'과 '연방적 통일성'이라는 조건이 필요한 경우가 아니라면 주의 특별부담금 입법권이 인정된다고 할 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 연방과 주는 각각의 입법권 범위 내에서 기여금(Beiträge), 수수료(Gebühren), 특별부담금(Sonderabgaben)을 부과할 수 있다. 그런데 독일에서는 이들 중 가장 모호한 특별부담금에 대해서는 학설과 헌법재판소의 판례를 통해 헌

법적 허용요건들을 규정하고 있다. 신정규(2017)는 독일의 특별부담금 합헌성 심사구조를 네 가지로 구분하여 정리하고 있다.[12] 이제 이 네 가지 항목을 차례로 살펴보기로 한다.

① 객관적 정당화 요건(Sachliche Rechtfertigungsgründe): 헌법재판소가 제시한 허용 요건들인 집단적 동질성(Homogenität), 객관적 근접성(Sachnähe), 집단적 효용성(Gruppennützigkeit), 집단적 책임성(Gruppenverantwortung) 등을 판단한다.

② 기본권 침해조사(Überprüfung der Grundrechtsverletzung): 특별부담금은 조세와 마찬가지로 의무적인 금전지급의무이기 때문에 헌법의 기본권적 관점에서 직업의 자유와 재산권에 대한 침해 여부가 당연히 조사대상이 된다.

③ 형식적 합헌성 심사(Formelle Verfassungsmäßigkeitsprüfung): 특별부담금의 부과에 대해서는 연방과 주 사이의 입법관할에 대한 헌법적 기준을 준수해야 한다.

④ 재정헌법적 요구(Anforderungen aus der Finanzverfassung): 독일 연방헌법재판소는 대의민주주의적 적법성과 통제를 위해 특별부담금에 대해서도 독일 헌법 제110조가 준수되어야 함을 판시하였다. 즉 예산법적으로 완전하게 반영해야 하고, 적절한 시차를 두고 객관적 정당성을 심사해야 하며, 적절한 시기에 특별부담금을 예산법적 의미에서 문서화하고 공개해야 한다.

결국 ①~④의 요건을 충족한다면 독일의 개별 주는 특별부담금을 부과할 수 있다. [표 1]은 독일의 16개 주(Länder) 중 하나인 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주의 연도별 예산서에 포함된 '부록 7'의 특별부담금 현황을 보여준다. 낙농진흥부과금과 하수처리분담금은 연방의 법률에 근거하는 것으로 보이는데, 독일 주정부의 특별부담금에 대한 근거 법률은 반드시 주 법률(또는 조례)에서만 나타나는 것이 아님을 알 수 있다.

12) 본 항의 내용은 신정규(2017, 168~177쪽)를 참조하며 재정리한 것이다.

[표 1] 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주 특별부담금

유형	법적 근거	부과목적	부과 대상	수혜자
NRW 농무부 부과금	NRW 농무부 부과금법 (Umlagegesetz-UmlG); 1951. 7. 17. 제정, 2003. 12. 17. 최종개정	NRW 농무부의 재원확보	NRW의 농업, 임업 사업장	NRW의 농업 및 농부에 대한 진흥, 보호 그리고 농촌지역 발전
낙농 진흥 부과금	낙농법 제22조	- 우유 품질개선 - 우유생산 위생개선 - 낙농 자문 - 우유등급검사	낙농업자	- 주 낙농협회 - 주 규제협회 - 농업협회 - 독일낙농협회
수렵 납입금	주 수렵법 제57조 (LJG NRW)	수렵인에 대한 혜택 (용도지정) 1.수렵 진흥 및 재원 조성 2.수렵지식 및 수렵피해방지를 위한 연구센타 비용 80% 부담	수렵면허 소지자 추적면허 소지자	- 수렵인 - 추적인 - 수렵진흥 법률에 의한 협회, 예컨대 주 수렵협회 등
가축질병 기금 기여금	가축질병법 집행법, 그리고 가축질병기금 기여금에 대한 규정	- 보상 - 지원 - 가축질병 치료	가축소유자 반려동물 소유자	가축소유자 반려동물 소유자
어업 부과금	주 어업법 제36조	어업위원회의 자문에 따른 어업공제 촉진	낚시꾼	어업권자와 어업협회
물이용 손실 분담금	주 수자원법, 주 어업법	물사용으로 인한 어업손실 보상. 어업자원, 물 생태계 개선 정책	시설 운영자 (수력발전 및 수자원 이용)	법인들(예컨대, 어업권자, 어업협회, 대학 등)
승마 분담금	주 경관법 제51조	- 승마 편의 및 장비 - 승마에 의한 민간도로 손괴의 수선 편익	승마 이용자	승마이용자 및 손괴보상 수혜자
하수 처리 분담금	하수처리분담금법	물 품질의 유지 및 개선	하수 배출자	편익수혜 집단 (지자체, 산업, 상업, 민간, 공공사회집단, 특별법인으로서의 위원회 등)
수자원 부과금	수자원이용법	수량 보전 및 수자원 이익의 회수	지하수 및 표면수 이용자	주(Land); 2006년 이후 물관리기본지침 (WRRL)의 집행 재원 보전
보존지역 대체 보상금	주 수자원법	수변 구역의 보전	홍수지역 사업자	지자체

자료: 독일 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 2017년도 예산서(Haushaltsplan), pp.136-137 참조

Ⅳ. 지방부담금 제도의 필요성

한국의 부담금 제도를 헌법재판소가 제시한 네 가지 허용요건에 따라 재정비하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 한국에서는 부담금의 부과주체, 귀속주체, 사용주체가 각각 다르게 규정되어 있기 때문에 편익과세의 원리를 구현하기가 매우 어렵다는 것이다. 부담금의 법적 부과주체인 중앙행정기관이 부담금을 부과하지만, 부담금 수입은 국가, 지자체(광역, 기초) 등으로 각각 귀속된다. 그리고 부담금 수입의 귀속주체가 부담금 수입을 직접 사용하지 않는 경우도 있는데, 귀속된 부담금 수입 중 상당 부분을 중앙정부가 보조사업으로서 지방자치단체에 배분하기 때문이다. 따라서 부담금은 편익과세의 원리를 구현하기 보다는 지자체 간 균형배분 등 여타의 정책적 목적에 따라 그 집행이 결정된다고 할 수 있다.

이 성격을 보다 자세히 살펴보기 위하여 부담금 재정운용의 두 가지 사례를 예시하기로 한다. 소음부담금은 「공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률」에 의해 부과된다. 이는 국토교통부 장관에 의해 부과·징수되는데, 2020년에 소음부담금은 국토교통부 산하기관인 지방항공청(서울, 부산, 제주)에 의해 4,464백만원이 부과 징수되었다. 각 항공청별 징수 내역은 서울지방항공청 1,694백만원, 부산지방항공청 1,013백만원, 제주지방항공청 1,757백만원 등과 같다.

이렇게 징수된 4,464백만원은 중앙정부의 교통시설특별회계로 귀속된 후 국고보조금 형태로 소음피해가 발생하는 지방자치단체로 배분된다. 이들 금액은 국고보조금이란 항목으로 예산이 편성되고 교통시설특별회계 예산서에서는 지역별로 구체적인 사용내역을 확인하기 어렵다. 다시 말해 소음부담금 수입이 징세지 원칙에 따라 배분되고 있는지 여부를 중앙정부 예산서에서 확인하지 못한다.

그런데 제주특별자치도의 2020년 예산서에 따르면 공항소음대책지역 주민지원사업으로 제주도가 중앙정부로부터 받은 전입금은 23억원이다(제주특별자치도본청 예산서 249쪽). 이러한 수치는 지역공항에서 징수된 소음부담금이 해당 지역에 배분되는 구조가 아니라는 사실을 시사한다.[13] 그리고 소음부담금이 귀속되는 교통시설특별회계의 공항계정에서는 세출이 공항소음대책사업 및 주민지원사업을 위한 경비 이외에

13) 제주지방항공청이 부과한 소음부담금은 17.6억원으로 23억원과 차이가 있다.

공항·비행장 또는 항행안전시설의 신설·개량·확충 등에도 사용될 수 있다(「교통시설특별회계법」 제6조제2항). 따라서 소음부담금이 외부성의 교정조세 원리에 따라 비행기 소음 감소를 위한 공익사업에 반드시 투입된다고 하기는 어렵다.

또 다른 사례로서 「개발이익환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금을 들 수 있다. 개발부담금은 법률의 규정에 따라 징수권자는 시장·군수·구청장이 된다. 징수된 개발부담금의 50%는 개발이익이 발생하는 토지가 속한 지방자치단체에 귀속되고, 이를 제외한 나머지 금액은 「국가균형발전특별법」에 따른 국가균형발전특별회계의 재원으로 귀속된다. 기획재정부의 「2020년도 부담금운용종합보고서」에 따르면 2020년 개발부담금은 전국 시·군·구에서 4,283억원이 징수되었다. 이중 약 52%인 2,227억원이 기초자치단체(시·군·구)로 배분되었고, 나머지 48%인 2,056억원은 균형발전특별회계에 편성되어 전국 지방자치단체로 배분된다.

결국 앞의 두 가지 사례에서 볼 수 있듯이 부담금의 부과주체, 귀속주체 그리고 사용주체는 부담금의 기본적인 요건인 '공익사업 관련성'과 무관하게 규정되고 있다. 이러한 사정 때문에 헌법재판소가 요구하는 부담금의 네 가지 허용요건을 개별 부담금에서 충족하기란 매우 어려운 실정이다. 만약 중앙행정기관에 귀속되는 부담금 수입을 편익과세 원리에 따라 징수지역으로 전액 돌려주어야 한다는 주장을 할 경우, 국가보조금 형태로 혜택을 누리는 지방자치단체로부터의 반발이 발생하는 등 지방자치단체간 재정갈등이 나타날 가능성이 매우 높다.

그런데 만약 독일의 주 정부처럼 지방자치단체가 지방부담금을 신설할 수 있도록 허용하고 이들에 대하여 헌법적 요건들을 강화한다면 부담금 제도의 점진적인 발전을 촉발할 수 있을 것이다. 국가부담금은 전국적 차원에서 부담금의 허용요건을 충족하는 경우를 -독일에서는 연방 전 영역의 균등한 생활조건과 통일성 유지가 필요한 경우- 대상으로 하고 있기에, 오직 지역에서만 허용요건들이 충족되는 부담금은 국가부담금의 대상이 되지 않는다. 부담금 허용요건이 전국적 차원이 아닌 지역적 차원에서 충족되는 경우에는 지방부담금을 허용해야 한다. 지방부담금을 허용함으로써 지역사회 차원에서 편익과세 원리를 강화하여 사회 전체의 효율성을 제고할 수 있다.

지방부담금 제도를 도입한다면 지방부담금을 재원으로 시행하는 공익사업의 내용에서 헌법적 요건들이 강화될 수 있다. 지방부담금의 지역적 관련성을 충분히 파악하여 관련 공익사업의 내용을 결정할 필요가 생기기 때문이다. 만약 A지역 납부의무자의 재

정책임(또는 '집단적 책임성')이 인정될 수 있다 하더라도 그 재원으로 수행하는 공익사업의 이득이 A지역에 집중되지 않고 다른 지역에서 나타난다면 헌법적 당위성은 취약해질 수밖에 없다. 따라서 부담금의 헌법적 당위성을 제고하기 위해서는 부담금 사용처의 지역적 연계성을 심층적으로 검토하여 공익사업의 내용을 결정해야 할 것이다.

부담금과 공익사업의 지역적 연계를 강화해야 한다는 논리는 '유도적 부담금'에서 더 강하게 나타난다. 예컨대 A지역에서 나타나는 환경오염을 억제하기 위해 일률적 기준으로 국가부담금이 부과되고, 그 재원으로 수행하는 공익사업이 A지역의 환경오염을 억제하는 효과를 가지지 않는다면 헌법적 요건은 충족되지 않아 위헌소송의 대상이 될 수 있다. 환경오염을 교정하고자 A지역에서 납부한 '유도적 부담금'은 A지역의 환경오염절감에 사용되어야 '공익사업 관련성'이 확보될 수 있다. '유도적 부담금'에서는 부담금의 피구조세 효과와 외부효과 억제를 위한 재정사업 사이의 '정책결합' 논거가 강하게 작용한다. 유도적 부담금에서는 정책결합의 필요성이 크기 때문에 지역적 연계성을 중시해야 한다.[14]

국회예산정책처의 결산분석 보고서에서도 이러한 점이 지적되고 있다. 박인화 외(2008)는 환경분야 외부비경제의 대리변수가 불완전하다는 사실을 지적하며 '부담금 수입과 지출 간 연계성 미흡'이라는 점을 해결할 필요성을 강조하고 있다. "환경개선특별회계로 귀속되는 부담금은 대기, 수질, 폐기물, 자연 등 각기 상이한 부문에 다른 부과목적을 가지고 부과되지만, 동 회계로 일괄적으로 귀속되어 투자 우선순위사업에 따라 통합적으로 지출됨으로써 수입과 지출의 연계성을 추적하기가 어렵다."고 지적하고 있는 것이다.[15]

마찬가지 이유로 이원희(2013)는 국가관리 부담금의 지방세 전환을 촉구하고 있다. 공익사업과 피구조세를 합리적으로 결합하기 위해서는 환경관련 부담금의 지역관리 필요성이 요구된다는 것이다. 환경오염 등은 지역적 성격이 강하기에 관련 정보의 수집, 정책수립 및 집행, 환경보호 관리 및 감독 등에서 지방자치단체가 중앙정부에 비해 행정비용을 줄일 수 있고 문제에 대한 대응도 신속하다고 보았다. 환경관련 외부성에 대한 부담금, 규제, 재정사업을 결합하기 위해서는 단일의 주체가 부담금 수입과 사업시행, 규제를 총괄 관리할 수 있어야 할 것이다. 그런데 우리나라의 환경예산은 중앙정부를 중심으로 운용됨으로써 부담금과 공익사업, 규제를 적절하게 결합할 수 없다.

---

14) 정책결합으로 외부효과 절감의 효과가 크게 나타난다면 '유도적 부담금' 즉 피구조세의 납부 금액은 줄어들 수 있다. 옥동석·전수경(2022)은 부담금의 이러한 절감 효과를 편익과세 원리로 설명하고 있다.
15) 박인화 외(2008, 316쪽) 참조. 4대강 수계관리기금에서도 동일한 문제가 발생하는데, 강상규(2007) 참조.

V. 정책제언: 지방부담금 제도의 도입방안

박지현(2015)은 「부담금관리 기본법」에 따라 설치된 국가부담금 중에서 '외부효과의 지역적 범위'와 '관련 공익사업의 내용'이라는 두 가지 기준에 따라 지방자치단체로 이양되어야 할 부담금을 선정하였다.[16] 외부효과가 지역적으로 나타나는 경우에는 당해 부담금의 재원으로 관련 지방자치단체가 외부효과 교정을 위한 공익사업을 수행해야 적절하다. 따라서 외부효과와 관련 공익사업에 지역성이 강한 부담금은 중앙정부에서 지방정부로 그 권한을 이양하는 것이 바람직하다고 판단하였다.

박지현(2015)은 지방부담금이라는 새로운 정책 이슈를 제기했다는 점에서 상당한 의의가 있다. 그러나 현실적으로 국가부담금의 지방이양에는 심각한 한계가 존재한다. 국가부담금 중 상당수는 지역간 재정격차를 완화하기 위하여 중앙정부가 부담금 수입을 총괄 관리하며 지역별로 배분하고 있기 때문이다. 만약 해당 지역에서 징수된 부담금을 해당 지방자치단체로 이양할 경우 지역균형적 차원에서 배분하는 기존의 효과가 사라지게 된다. 따라서 현행 부담금의 지방이양만을 주장할 경우, 지방자치단체 간에 부담금 수입 배분을 놓고 제로섬 게임(zero sum game)의 갈등이 야기될 것이다.

민기 외(2018)는 관광객 및 이주인구의 증가로 제주도 생활폐기물이 급증하는 현상을 지적하며 이에 따라 증가하는 처리비용을 지역단위의 환경부담금으로 해결할 필요성을 강조하였다. 그런데 부담금 제도가 「부담금관리 기본법」이라는 중앙정부 중심의 국가부담금에 얽매여 있는 한 지역단위의 부담금을 도입할 법적 가능성은 존재하지 않는다. 독일의 경우 '균등한 생활' 또는 '연방적 통일성'이라는 조건이 필요한 경우가 아니라면 주별로 지방부담금이 인정되고 있다. 이런 점을 감안한다면 지방환경부담금 등 지방자치단체에서도 지방부담금을 신설할 수 있는 권한을 가져야 우리나라의 부담금 제도가 한층 더 발전할 수 있을 것이다.

지방부담금 제도를 도입하는 법적 방안으로는 행정자치부가 소관하는 「지방자치단체 부담금관리 기본법」을 신규로 제정하는 방안이 있을 수 있다. 이 법이 지방부담금에 대한 특별법으로서의 지위를 누리도록 하되, 「부담금관리 기본법」에 준하는 관리를 통해 주민들의 기본권이 제한되거나 침해될 소지를 없애는 것이다. 그러나 이 방안에서는 기획재정부가 소관하는 국가부담금과 행정자치부가 소관하는 지방부담금이 기능적으로 완전 분

16) 박지현(2015)에 대한 보다 구체적인 설명과 한계는 대한민국시도지사협의회(2021, 51~55쪽) 참조.

리되는 문제가 나타날 수 있다. 부담금의 무분별한 난립을 방지하고자 총괄적인 관리체계를 구축하고자 했던 「부담금관리 기본법」의 제정 취지가 무력화될 수 있기 때문이다.

또 다른 방안으로는 「지방자치법」에 지방자치단체 조례로 부담금을 제정할 수 있다는 근거 규정을 마련하고, 「부담금관리 기본법」에서는 지방부담금도 그 적용 대상임을 명시하는 것이다. 「부담금관리 기본법」에서는 부담금의 가산금 및 부과·징수·이의신청, 신설 및 변경에 관한 심사, 부담금운용계획서 및 부담금운용보고서의 작성, 부담금운용의 평가, 부담금운용심의위원회 등이 규정되어 있는데, 이들이 지방부담금에도 적용될 수 있도록 하는 것이다.[17] 이는 지방부담금 제도를 도입하면서도 「부담금관리 기본법」의 취지를 훼손하지 않을 것이다.

그러나 본 연구는 헌법재판소의 부담금 허용요건들에 대한 사회적 관심을 환기시키고 독일의 사례를 통해 지방부담금 제도를 주장하는 것에 한정된다. 지방부담금 제도의 도입 필요성에 대한 공감대가 확산된다면 이를 위한 법실무적 논의는 더욱 활성화될 것이기에 보다 세련된 법적 방안이 마련될 수 있을 것이다. 또한 독일 이외의 국가들에서 편익과세를 구현하는 부담금 제도가 어떻게 구현되고 있으며 이를 위한 법률적 해결이 어떻게 이루어지는지에 대한 추가적인 연구도 필요할 것이다.

우리나라에서 지방부담금을 신규로 도입한다면 기존의 국가부담금과 달리 헌법재판소의 네 가지 허용요건을 보다 엄격하게 적용할 필요가 있다. 만약 기존의 국가부담금에 헌법재판소의 네 가지 허용요건을 적용하고자 한다면 기존 실무에 상당한 혼란과 갈등들이 나타날 수밖에 없기 때문이다. 따라서 헌법재판소의 네 가지 허용요건을 존중하기 위해서는 신설되는 지방부담금 제도에 우선적으로 엄격한 적용이 필요할 것이다.[18] 지방부담금 제도를 통해 헌법적 원칙들이 -다양한 가치들이 분출하는 상황 속에서 사회적 판단을 내리는 원칙들을 제공하는- 사람들에 의해 수용되고 존중받는다면 부담금 부과에서 나타나는 사회적 갈등은 장기적으로 줄어들 수 있을 것이다.

---

17) 「지방자치법」 제18조에서는 "지방자치단체는 그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다"고 분담금 설치 근거를 규정하고 있다. 동일한 방법으로 「지방자치법」에 "지방자치단체는 관할 구역 내의 특정 공익사업과 관련하여 부담금을 징수할 수 있고, 부담금의 부과 및 징수주체, 설치목적, 부과요건, 산정기준, 부과요율은 조례로 정한다"고 규정할 수 있다. 그리고 「부담금관리 기본법」에서 지방부담금이 법률의 적용 대상임을 명시하고, 부담금의 '신설 및 변경심사', '부담금 운용 평가', '부담금운용심의위원회'에서 지방자치단체의 의견이 적극 반영될 수 있는 조항을 규정할 필요가 있다. 조례의 형태로 지방부담금을 설치하되 「부담금관리 기본법」에 의한 심의절차를 밟도록 하는 것이다.

18) 특히 '객관적 근접성'에 의한 '집단적 책임성', '집단적 효용성'은 지방부담금과 관련되는 여러 경제적 변수들의 내용과 규모에 따라 달리 판단될 수 있다. 지방부담금 부과로 다양한 재화와 서비스의 수요와 공급에 나타나는 파급효과를 판단하며 헌법적 요건들을 판단해야 할 것이다.

참고문헌

강상규, “국가 물관리사업 결산분석,” 「2006회계연도 결산분석(Ⅲ)(교육위·문광위·복지위·환노위·여성위)」, 국회예산정책처, 2007. 6., 80~109쪽.

권순현·차현숙, 「부담금관리기본법에 대한 사후적 입법평가」, 한국법제연구원, 2014. 10. 31.

기획재정부, 「2020년도 부담금운용종합보고서」, 2021. 5.

김성수, 「특별부담금의 헌법적 정당화 요소에 대한 연구」, 현안분석 2005-02, 한국법제연구원, 2005. 6.

대한민국시도지사협의회, 「지방정부의 지방부담금 부과권한 신설과 제도개선 방안」, 정책연구 2021-02, 2021.

민기 외, 「환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사 용역」, 제주특별자치도, 2018.

박영도, 「부담금 부과요건 등의 법정화 검토」, 현안분석 2009-01, 한국법제연구원, 2009.

박인화·이형진·강상규, “부담금 운용의 효율 제고를 위한 개선과제,” 「2007회계연도 결산 분석 Ⅰ(총괄 및 중점분석)」, 국회예산정책처, 2008. 7, 281~354쪽.

박지현, 「지역기반 국가부담금의 지방이양 방안」, 정책과제 2014-16, 한국지방세연구원, 2015. 1.

신정규, “헌법재판소의 특별부담금 합헌성 심사구조에 관한 비판적 고찰: 독일연방헌법재판결정과의 비교를 중심으로,” 「공법학연구」 제18권 제4호, 2017. 11., 143~184쪽.

옥동석·전수경, “편익과세와 부담금 제도,” 「재정학연구」 제15권 제3호, 통권 제114호, 한국재정학회, 2022. 9., 113~144쪽.

윤성현, “부담금의 위험심사기준에 관한 헌법이론적 재검토,” 「공법학연구」 제13권 제1호, 한국비교공법학회, 2012. 2., 249~280쪽.

이원희, “환경관련 부담금의 지방세 전환 방안,” 「지방세포럼」 통권 제9호, 한국지방세연구원, 2013. 5.

Jäkel, Marcel, “Sonderabgaben im System der grundgesetzlichen Finanzverfassung und der Rechtsprechung des BVerfG,” *Juristische Ausbildung,* 2017, pp.630-640. (“헌법 재정조항의 특별부담금과 연방헌법재판소 판례법,” 「법교육」, 2017.)

Roggenkamp, Daniel, *Existenz, Legitimation und Notwendigkeit unionaler Sonderabgaben (Existence, Legitimation and Necessity of Union Special Levies),* Doctoral Dissertation, at Faculty III Economics, Business Informatics and Business Law at the University of Siegen, 2018.

Wagner, Richard E. ed., *Charging for Government: User charges and earmarked taxes in principle and practice,* Routledge, 1991.

Introduction of the Local Charge(Levy) System in Korea

Oak, Dongsuk* Hong, Jumi**

Abstract

In 2003, the Constitutional Court of Korea suggested four requirements for the charge under the 'Basic Law on Charge Management', referring to the special charge (Sonderabgaben) system established by the federal and state governments of Germany. These are 'homogeneity of the group', 'objective proximity', 'collective responsibility', and 'collective utility', and when analyzing the contents, the charge is understood as a means of implementing the principle of benefit taxation. However, in Korea, the four permissible conditions embodying the principle of benefit taxation are not consistently applied to all charges.

This study argues that if the local charge system is introduced as a means of realizing the principle of benefit taxation at the regional level and they comply with the four permissive requirements of the Constitutional Court, the charge system as a benefit taxation will make significant progress. In order to introduce local charges, it is necessary to establish a basis for establishing local charges in the 'Local Autonomy Law' and to manage local charges together with national charges. If the constitutional court's four permissive conditions are strictly applied to newly established local charges, it will trigger significant changes in the existing national charges and contribute greatly to improving the efficiency of society as a whole.

□ Keywords: Local Charges, Levies, Benefit Taxation, Sonderabgaben

* First Author, Professor, Incheon National University

** Co Author, Policy Researcher, Jeju Special Self-Governing Provincial Council

▌ **예산정책연구** 제12권 제1호 2023. 3. pp.51-85 https://doi.org/10.35525/nabo.2023.12.1.003

우리나라와 일본의 고향기부제도 비교 평가 및 정책적 시사점

주만수*

국문초록

우리나라는 일본 제도를 모방한 고향기부제도를 2023년부터 실행할 예정이다. 이 논문은 우리나라와 일본의 고향기부제도를 간단히 정리하고 이들 간 공통점과 차이점에 대해 체계적으로 비교 분석한다. 양국 고향기부제도의 공통적 핵심 내용은 자치단체에 대한 기부를 유도하기 위해 기부자들에게 세제혜택을 제공할 뿐 아니라 각 자치단체는 기부자들에게 답례품을 제공할 수 있다는 것이다. 양국의 주요 차이는 다음과 같다. 첫째, 우리나라 고향기부제도는 일본과 달리 세제혜택을 부여하는 기부금 상한을 소득에 관계없이 설정하고 그 상한의 소득 대비 비율이 상당히 낮다. 둘째, 우리나라는 세제혜택을 부여하는 기부금 하한을 설정하지 않기 때문에 극소액의 기부를 유발할 수 있다. 추가적으로 우리나라 고향기부제도는 이 제도의 중요한 목적인 국가균형발전을 위한 제도적 장치를 포함하지 않음을 지적하는 등 제도 자체에 대한 분석과 일본의 제도운영 경험을 바탕으로 제도 정착을 위한 시사점을 제시한다.

□ 주제어: 고향기부제도, 일본의 고향납세제도, 세액공제, 소득공제, 답례품

투고일: 2022. 9. 28. 수정일: 2022. 11. 21. 게재확정일: 2022. 12. 5.
* 한양대학교 ERICA캠퍼스 경제학부 교수 (msjoo@hanyang.ac.kr)

I. 서론

고향사랑기부제는 문재인정부가 계획한 '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권' 국정과제의 주요 내용이었다. 이는 재정이 열악한 지방자치단체에게 기부할 때 인센티브를 제공함으로써 기부를 장려하여 지방재정 보완하고 지역경제를 활성화하기 위한 것이다(문재인정부 국정기획자문위원회 2017). 국회에서 긴 논의를 거쳐 2021년 「고향사랑기부금에 관한 법률」(고향사랑기부금법)을 제정하였으며 준비기간을 거쳐 2023년부터 실행할 계획이다.

고향사랑기부금법에 서술된 법률제정 취지는 다음처럼 요약 가능하다(법제처 국가법령정보센터 2022). 최근 비수도권 인구의 유출이 가속화되어 수도권 인구 비율이 전체 인구의 50%를 넘어설 정도로 우리나라 인구 분포의 지역간 불균형이 심화되고 있다. 따라서 고향 등 자신이 원하는 지역에 기부할 기회를 제공함으로써 열악한 지방재정을 돕고 지역경제를 활성화하여 국가균형발전에 기여할 뿐 아니라 건전한 기부문화를 조성한다. 이 제도를 개략적으로 정리하면, 기부자는 자신의 주소지 외의 전국 모든 지방자치단체에 최대 500만원까지 기부할 수 있으며, 정부는 이에 대해 소득세와 개인지방소득세에서 세제혜택을 부여할 뿐 아니라 자치단체는 기부자에게 지역특산품 등의 답례품을 제공함으로써 기부를 유인할 수 있다.

우리나라는 일본이 2008년 도입한 고향납세제도를 모방하여 고향기부제도에 대한 논의를 시작하였다. 염명배(2021)는 우리나라의 고향기부제도 관련 다양한 연구와 법제화 과정을 포괄적으로 정리한다. 그는 우리나라에서 고향기부제도에 대해 논의한 약 40편의 연구를 시기별, 그리고 제도연구 및 실증연구의 유형별을 구분하여 서술한다. 그동안 이루어진 거의 대부분의 연구는 일본 제도의 긍정적 측면을 부각하거나 혹은 우리나라에 도입할 때의 효과 등을 바탕으로 바람직한 도입방안을 모색하는 것이다. 예외적으로 주만수(2017) 등 극소수 연구만이 일본제도의 비효율성을 강조하면서 제도 도입에 대해 부정적 시각을 제시한다.[1] 고향기부제도 도입 전에 우리나라에서 이루어진 고향기부 관련 연구는 염명배(2021)가 포괄적으로 정리하였고, 이 논문은 새로이 제정

1) 최근 일본에서 고향기부제도가 답례품 제공 및 과도한 세제혜택으로 인해 지방재정을 왜곡시키고 국가경제에 부정적 효과를 초래할 것임을 우려하는 논의가 활발히 진행 중이다. 이에 대해 水田健一(2017), 佐藤主光(2017), 土屋仁美(2020) 등을 참고할 수 있다.

된 법률 내용에 초점을 맞추기 때문에 기존문헌을 다시 논의하지 않는다.

우리나라 고향사랑기부제도는 일본 고향납세제도의 모방에서 출발한 것이므로 자치단체에게 기부할 때 세제 혜택을 부여하며 기부자에게 답례품 제공하는 등 많은 공통점을 갖는다. 반면에 세제 혜택의 크기 및 혜택 부여방식 등의 차이점도 발견된다. 이 논문의 목적은 우리나라와 일본의 고향기부제도를 세제 혜택과 답례품 제공 등 유인제도 중심으로 주로 재정적 측면에서 비교 검토하여 우리나라 제도의 특성을 파악하고, 일본의 경험과 논리적 추론을 통해 우리나라 제도를 평가하며 향후 제도 보완을 위한 정책적 시사점을 도출하는 것이다. 법률 제정 이후 실행을 앞두고 염명배(2021)는 일반적이고 포괄적인 단기 및 중장기 개선방향을 제시하므로 이 논문에서 도출하는 정책적 시사점은 현행 제도의 틀을 유지하면서 제도 도입과정에서 충분히 고려되지 못한 사항을 보완하는데 초점을 맞춘다.

서론에 이어 제Ⅱ장에서 양국의 고향기부제도를 세금공제제도, 답례품 제공 및 필요경비 제한 제도로 구분하여 소개하고 제Ⅲ장에서 양국의 제도를 구체적으로 비교 분석하고 정책적 시사점을 논의한다. 비교 분석은 세제혜택 규모 및 공제구조, 정부 간 재원배분, 그리고 답례품 제공 및 행정비용 관련 제도로 구성한다. 제Ⅳ장은 고향기부제도를 평가하는 시각과 앞으로의 발전방향에 대해 포괄적으로 정리한다.

Ⅱ. 우리나라와 일본의 고향기부 유인제도 개요

1. 우리나라의 고향사랑기부금 제도

가. 고향사랑기부금에 대한 세제혜택

우리나라 고향기부제도의 세제혜택 부여 방식은 비교적 단순하다. 자치단체에 대한 10만원까지의 기부금에 대해 전액을 세액공제하며 10만원 초과 500만원까지의 기부금에 대해 16.5%를 세액공제한다. 기부금 한도를 500만원으로 제한하여 이를 초과한 기부는 불가능하다.

고향기부금에 대한 세액공제는 국세와 지방세에 의해 이루어지는데, 그 방식은 정치자금에 대한 세액공제와 동일하다. 「조세특례제한법」 제58조에 따르면, 2023년부터 10만원 이하의 기부금에 대해 기부금의 10/11을 국세인 소득세에서 세액공제하며, 10만원 초과 5백만원 이하의 기부금에 대해서는 10만원에 대해 10/11, 그 초과 금액에 대해서는 15%를 세액공제한다. 「지방세특례제한법」은 「조세제한특례법」에 의한 세액공제의 1/10을 개인지방소득세에서 세액공제하는 것으로 규정한다.[2] 즉 개인지방소득세의 세액공제 크기는 10만원 이하의 기부금에 대해 기부금의 1/11, 10만원 초과 5백만원 이하의 기부금에 대해서는 10만원에 대해 1/11, 그 초과 금액에 대해서는 1.5%이다. 자치단체는 고향기부제도를 통해 기부금수입을 얻지만 지방소득세 세액공제로 인하여 기부자의 납세지 세수는 감소한다. 개인지방소득세 납세지는 거주지, 근무지 등으로 다양하므로 세수가 감소하는 자치단체는 기부자의 지방소득세 납세지에 의해 결정될 것이다. 이와 관련해서 유념해야 할 사항은 개인지방소득세가 특별광역시세이며 시군세라는 점이다. 현행 법령에 따르면, 기부에 의한 수혜는 모든 유형의 자치단체가 얻을 수 있지만 개인지방소득세를 과세하지 않는 도와 자치구는 세수 감소의 위험으로부터 자유롭다.

---

2) 이는 소득세 공제액 혹은 감면액의 10%를 개인지방소득세에서 자동적으로 공제 혹은 감면하도록 규정한 「지방세특례제한법」 제167조의2 제1항에 의한 것으로 이 규정은 2023년 말까지 한시적으로 적용된다.

나. 고향사랑기부에 대한 답례품과 필요경비 제한

고향사랑기부금법 제9조는 고향사랑기부를 촉진하기 위해 기부 받은 자치단체가 기부자에게 답례품을 제공할 수 있다고 규정한다. 이때 기부금 대비 답례품 가치의 비율인 답례율의 상한을 대통령령에 위임하였는데, 동법 시행령 제5조는 이를 30%로 규정한다. 예를 들어, 10만원을 기부 받은 자치단체는 기부자에게 3만원 이내의 답례품을 제공할 수 있다.

동법 제9조제2항과 제3항은 답례품의 성격에 대해서도 규정한다. 답례품은 지역특산품 등 해당 자치단체의 관할구역에서 생산·제조된 물품, 자치단체가 해당 자치단체의 관할구역에서만 통용될 수 있도록 발행한 상품권 등 유가증권(지역상품권), 혹은 해당 지역의 경제 활성화 등에 기여할 수 있는 것으로써 조례로 정하는 것 등이다. 이와 동시에 현금, 고가의 귀금속 및 보석류, 지역상품권 이외의 유가증권, 그리고 지역경제 활성화에 기여하지 못하는 물품은 답례품으로 제공할 수 없다고 규정한다.

각 자치단체는 전년도 고향사랑기부금의 일정비율 이내에서 기부금 모집과 운용 등에 필요한 홍보비 및 운영비 등의 비용을 사용할 수 있다. 동법 시행령 제7조는 이 비율을 기부금액이 클수록 낮아지도록 규정한다. 구체적으로 이러한 행정비용의 상한은 전년도 기부금이 10억원 이하인 경우 15%, 10~100억원 이하인 경우 13%, 100~200억원 12%, 200억원 초과 시 10%이다.

2. 일본의 고향납세 제도

일본 고향납세는 일반 기부금에 대한 적용하는 소득세 및 주민세의 공제제도에 더하여 주민세를 추가 공제하는 특례를 도입한 것이다.[3] 이 제도는 기부금에 대한 공제제도의 특례인데, 기부금액에 따라 주민세 부담이 경감되기 때문에 납세라는 표현을 사용한 것이다. 고향납세의 특례는 소득세 납세의무자가 광역자치단체인 도도부현 또는 기초자치단체인 시구정촌에게 기부했을 때 2천엔을 초과하는 부분의 일정한 상한액까지 세액을 기부금만큼 전액 공제하는 것이다.[4] 기부자는 전액공제한도 이내라면 2천엔만

3) 일본의 주민세는 소득할과 균등할로 구성되지만 이 논문에서 주민세란 주민세 소득할을 의미하며, 이는 우리나라 개인지방소득세와 동일하게 기능한다.

4) 고향기부에 대한 이러한 세제혜택은 해당 납세의무자가 그 기부로 설치된 설비를 전속적으로 이용하

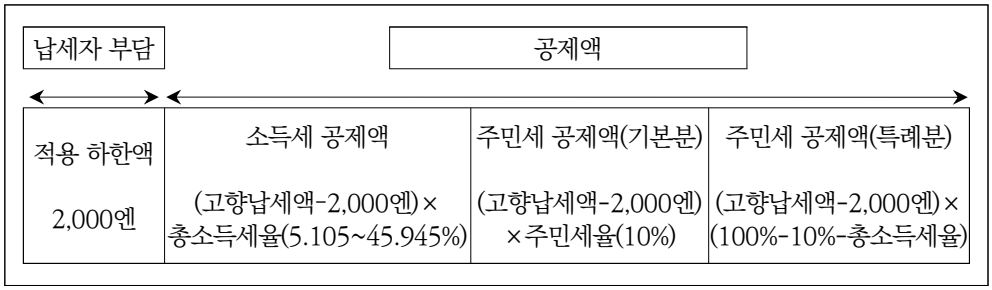
부담해서 고향 등 자신이 선호하는 자치단체의 세입을 늘려줄 수 있다.

고향납세 제도 도입 이후 기부금 규모가 크게 증가하여 2021년 8,302.4억엔에 달하였는데(総務省 自治税務局市町村税課 각연도), 이러한 높은 인기의 중요한 이유는 자치단체가 기부에 대해 답례품을 제공하므로 기부자는 2천엔의 자기부담으로 큰 혜택을 얻을 수 있기 때문이다. 자치단체 입장에서는 기부자에게 답례품을 제공하는 등의 비용이 소요되지만 기부수입금을 확충하며 지역발전을 도모할 수 있다.

가. 고향납세 기부금에 대한 세제혜택

[그림 1]의 설명처럼, 고향납세 제도는 각 자치단체에 기부한 금액에 따라 소득세 및 개인 주민세를 감액하는 기부금 공제제도이며, 이는 ① 소득세분, ② 주민세 기본분, ③ 주민세 특례분 세 가지로 나뉜다. 먼저 소득세분은 기부금으로부터 2,000엔을 제외한 금액을 소득금액으로부터 공제하는 소득공제 형식으로 소득세를 감액하며, 공제 가능한 기부금 한도는 총소득금액 등의 40%이다. 즉 소득세 공제액은 '(기부금-2,000엔)×소득세율'이며, 이때의 소득세율은 부흥특별소득세 세율인 소득세율의 2.1%를 가산한 비율이다. 이에 따라 공제율은 소득금액에 따라 5.105~45.945%의 누진세율체계에 의해 이루어진다.

[그림 1] 일본 고향납세제도의 개요



주: 1. 총소득세율은 5~45%의 소득세율과 소득세율의 2.1%인 부흥특별소득세율을 합산한 비율임
2. 각 납세자별로 고향납세에 따른 공제한도가 설정되는데, 소득세는 총소득금액의 40%, 주민세 기본분은 총소득금액의 30%, 그리고 주민세 특례분은 주민세 소득할의 20%임

자료: 日本 総務省(2022a), 주만수(2017)를 수정하여 재인용함

거나 그밖에 특별한 이익을 제공받는 경우에는 제외된다.

주민세공제 기본분은 기부금으로부터 2,000엔을 제외한 금액의 10%를 세액공제하며 공제 가능한 기부금 한도는 총소득금액 등의 30%이다. 즉 주민세공제 기본분은 '(기부금-2,000엔)×10%'이며, 10%는 주민세 표준세율로 시정촌민세 6%와 도도부현민세 4%로 구성된다. 단 지정도시의 경우 시정촌민세 8%와 도부현민세 2%이다.

마지막으로 주민세공제 특례분의 세액공제 비율은 소득세 및 주민세 기본분에서 공제되지 않은 나머지 부분을 전부 공제하는 것으로 그 비율은 다음처럼 이루어진다.

주민세 특례분 세액공제 비율=1-소득세율×(1+부흥특별소득세율)-0.1 (1)

소득세는 소득이 증가할수록 세율이 높아지는 누진체계이므로 소득이 낮은 기부자에 대해서는 주민세공제 특례분의 공제비율이 높고 소득이 높을수록 이 비율은 낮아진다. 즉 부흥특별소득세율을 포함한 소득세율인 5.105~45.945%과 주민세율 10%를 제외하는 것이므로 주민세공제 특례분의 총 공제액 대비 비율은 소득에 따라 84.895~44.055% 범위에서 결정된다. 이 특례분 공제는 주민세액 20%의 한도 내에서 이루어지며, 이 한도에 의해 전액공제 상한액이 결정된다. 구체적으로 전액공제 기부금의 상한액은 다음처럼 결정된다.

주민세 특례분 세액공제액≤주민세액×20% (2)

주민세 특례분 세액공제 (3)

=(기부금-2,000엔)×{100%-(부흥특별소득세율 포함 소득세율+주민세율)}

=(기부금-2,000엔)×(84.895~44.055%)

∴ 전액공제 기부금 상한액=2,000엔+주민세액×20/(84.895~44.055%) (4)

주민세액은 대체로 소득에 비례하지만 총소득금액이 동일하더라도 소득세 혹은 주민세 과세표준은 가족구성 등에 의해 달라지므로 이에 따라 상한액의 차이가 발생한다. 또한 소득세 누진세율체계 때문에 기부금 상한액은 소득이 증가할수록 누진적으로 증가한다. 즉 소득세율 5% 적용 구간 기부자의 한도액은 주민세액의 약 23.56%(=20/84.895)이지만 소득세율 45% 적용 구간 기부자의 한도액은 주민세액의 약 45.40%(=20/44.055)이다. 이 상한액을 초과하는 경우에는 주민세 특례분 세액공제를 할 수

없으며, 소득세 소득공제와 주민세 기본분 세액공제는 여전히 가능하다. 하지만 총소득금액의 30%를 초과하면 주민세 기본분 세액공제를 할 수 없고, 40%를 초과하면 소득세 소득공제도 불가능하다.

나. 고향납세 기부금에 대한 답례 및 필요경비 제한

기부 받은 자치단체는 해당 지역에는 생산되는 물품 혹은 서비스를 기부자에게 답례품으로 제공할 수 있으나, 기부액 대비 답례품 가치의 비율인 답례율은 30% 이하이어야 한다(일본 지방세법 제37조의2).[5] 총무성(2019)은 고향납세 제도로 자신의 거주지 자치단체에 기부하는 것을 허용하지만, 자치단체가 해당 자치단체에 거주하는 주민에게 답례품을 제공하는 것은 제한한다(총무성고시 제179호제2조제1항제라목).[6]

「지방세법」(제37조의2 제2항제2호)은 자치단체가 제공하는 답례품 등을 해당 자치단체 구역 내에서 생산된 물품 또는 제공되는 서비스 및 그 밖에 이와 유사한 것으로 규정하되, 구체적 내용은 총무성에게 위임한다. 총무성(2019)은 지역 생산품을 해당 자치단체 내에서 생산된 것, 해당 자치단체 내에서 답례품 원자재의 주요한 부분이 생산된 것, 해당 자치단체 내에서 답례품 등의 제조, 가공 및 그밖의 공정 중 주요한 부분을 실시함으로써 상응하는 부가가치가 발생하는 것 등으로 구체화한다(총무성고시 제179호제5조).[7] 동시에 답례품이 기부금의 대가 제공이라는 오해를 불러일으키는 것을 방지하기 위해 '답례품 가격'이나 '기부금 대비 답례품 가격의 비율' 등을 표시하는

---

5) 지나치게 높은 답례율로 제도의 근간이 흔들리자, 총무성(2017; 2018)은 총무대신 통지 등으로 이를 억제하려고 시도하였다. 이것이 여의치 않자 2019년 「지방세법」을 개정하여 법률로 30% 제한을 규정하였다. 末松智之(2020)는 답례율 경쟁의 요인을 분석하여 부의 외부성을 억제하기 위해 답례율 상한 규제가 정당하다고 주장한다.

6) 우리나라는 주소지 관할 자치단체에 대해서는 기부 자체를 제한한다(고향사랑기부금법 제4조).

7) 그 외에도 다양한 답례품이 가능하다. 답례품을 제공하는 시구정촌 내에서 생산된 것으로 유통구조상 불가피하여 인근의 다른 시구정촌 내에서 생산된 것과 혼재한 것, 자치단체의 홍보 목적으로 생산된 해당 자치단체의 캐릭터상품, 오리지널용품 및 그 밖에 이와 유사한 것으로서 형상, 명칭 및 그 밖의 특징으로 인해 해당 지방단체의 독자적인 답례품 등임이 명백한 것, 그리고 전 각 호에 해당하는 답례품 등과 해당 답례품 등 간에 관련성이 있는 것을 합쳐서 제공하는 것으로, 해당 답례품 등이 주요한 부분을 차지하는 것이다. 또한 해당 자치단체 내에서 제공되는 서비스 및 해당 서비스의 주요한 부분이 해당 자치단체와 상당한 연관성이 있는 것 혹은 해당 자치단체 내의 에너지원에 의하여 발전된 전기 등도 가능하다. 그 외에 여러 자치단체가 공동으로 답례품을 제공하는 것도 가능할 뿐 아니라 지진, 화재 등의 재해에 의해 심각한 피해를 입어서 그 이전에 제공하던 답례품을 제공할 수 없게 된 경우에 다른 답례품으로 대체하는 것도 가능하다.

행위를 금지한다. 또한 금전 유사성이 높은 선불카드, 상품권, 전자화폐 포인트 마일 등은 사용 대상 지역과 기간이 한정되더라도 금지하며 자산성이 높은 전기·전자기기, 가구, 귀금속, 보석용품, 시계, 카메라, 골프용품, 악기, 자전거 등도 금지한다(총무성 2017).

총무성은 주민세 특례분 공제대상 자치단체를 지정하는 권한을 가지며, 기부금 모집을 적정하게 실시하지 못하거나 혹은 답례품의 답례율 및 해당 지역의 생산품 등의 요건을 준수하지 못한 자치단체를 주민세 특례분 공제대상에서 제외할 수 있다(「지방세법」 제37조의2 제2항제6호). 특례분 공제대상으로 지정받지 못한 자치단체에 대한 기부금은 여전히 소득세의 소득공제 및 주민세의 기본분 공제 대상에는 포함된다. 특례분 공제대상으로 지정된 자치단체라도 향후 공제대상에서 제외될 수도 있고 그 반대의 가능성도 열려 있다. 또한 지정받지 못한 자치단체들이 소송을 통해 지정 자치단체로 전환하는 상황이 발생하기도 한다.[8)]

일본 총무성(2019)은 답례품 조달비용을 포함한 고향납세제도 운영비용 상한을 당해년도 기부금의 50%로 규정한다. 기부금 대비 답례품 가치의 상한 비율이 30%임을 고려하면 운영비용으로 기부금의 20% 수준을 염두에 둔 것으로 보인다. 그 외에 총무성은 특례분 공제대상으로 지정받은 자치단체에 대해 고향납세 기부금 모집 실시상황 및 필요경비 등의 사항에 관하여 보고를 요구할 수 있다(「지방세법」 제37조의2 제2항 제5호).

8) 2020년 6월30일 대법원은 오사카부 이즈미사노시가 총무성을 대상으로 제기한 고향납세제도 대상 단체의 부지정처분 취소소송에서 이즈미사노시의 승소 판결을 내렸다. 이 판결을 근거로 총무성은 이즈미사노시뿐 아니라 와카야마현 타카노정, 사가현 미야키정, 그리고 시즈오카현 오야마정을 지정 자치단체로 전환하였다(森田純弘 2021).

Ⅲ. 우리나라와 일본의 고향기부제도 비교 분석

1. 기부자에 대한 세제혜택 규모 및 구조 비교

제II장에서 논의한 바처럼, 우리나라와 일본의 기부자에 대한 세제혜택 부여 방식은 차이가 있는데, 이를 [표 1]로 정리할 수 있다. 이제 세제혜택 규모 및 구조 측면에서 순차적으로 논의한다.

[표 1] 기부자별 세제혜택 규모 및 구조에 대한 한일 비교

구분	한국	일본	
세제혜택 기부금 하한	없음	2,000엔	
세제혜택 기부금 상한	500만원	총소득금액의 40%(주민세 한도는 총소득금액의 30%)	
기부금 상한	500만원	없음	
전액공제 기부금 규모	10만원	가족구성 및 소득별 차이	예시: 독신 / 맞벌이 부부의 경우[1)] 소득 300만엔 공제 2.8만엔(0.93%) 소득 2,500만엔 공제 85.5만엔(3.42%)
전액공제 초과 기부금에 대한 공제	세액공제 16.5%	소득세: 소득공제 주민세: 세액공제 10%	소득세 소득공제 결과: 기부액의 5.105~45.945%만큼 세액공제 총세액공제: 15.105~55.945%
전액공제 부분 세수감소의 부담	중앙정부 10/11 자치단체 1/11	중앙정부: 소득세 부담(기부액의 5.105~45.945%) 자치단체: 주민세 부담(기부액의 54.055~94.895%)	
전액공제 초과 부분 세수감소의 부담	중앙정부 10/11 자치단체 1/11	중앙정부: 소득세 부담(기부액의 5.105~45.945%) 자치단체: 주민세 부담(기부액의 10%)	

주: 1) 가족구성 및 소득이 동일하더라도 사회보험료 공제액 등의 차이로 공제규모는 달라질 수 있으며 이 표는 사회보험료 공제액이 급여액의 15%로 가정한 것이고, 총무성 자료의 최소소득과 최대소득을 예시함

자료: 総務省(2022b), 全額控除されるふるさと納税額(年間上限)の目安 및 제II장의 내용 참조하여 저자 작성

가. 세제혜택 규모의 비교 분석

우리나라는 기부자의 소득 및 가족구성과 관계없이 기부금 10만원까지 소득세와 지방소득세에서 전액공제한다. 10만원은 2020년 근로자 중위 연소득[9)] 2,904만원의 0.34%

이며, 소득이 증가할수록 그 비중은 하락하여 연소득 1억원이면 공제비율은 0.1%에 불과하다. 한편 일본은 기부금 2천엔까지는 전혀 공제하지 않지만 2천엔 초과 금액에 대해서 일정 금액까지 전액공제하는데 그 금액은 기부자의 소득 및 가족구성 등에 따라 다르다. 소득이 증가할수록 전액공제 한도액은 증가하며, 배우자 및 고교생과 대학생인 직계비속 등 부양가족이 많을수록 전액공제 한도는 감소한다.

일본의 구체적 사례로, 소득이 1천만엔인 경우, 독신 혹은 맞벌이부부이면 전액공제 한도는 18만엔이며 홑벌이부부이면 17.1만엔, 맞벌이이면서 고교생 1명이면 16.6만엔, 홑벌이부부이면서 고교생 1명이면 15.7만엔, 홑벌이부부이면서 고교생 및 대학생 각 1명이면 14.4만엔 등이다(총무성 2022b). 이때 소득 대비 전액공제 상한액의 비율은 1.8~1.44%이다. [표 1]의 일본 사례는 총무성(2022b)에 제시된 독신 혹은 맞벌이 부부의 최소소득과 최대소득에 대한 전액공제 한도액이다. 소득이 300만엔인 경우 전액공제한도액은 2.8만엔으로 소득 대비 비율은 0.93%이며 소득이 증가할수록 그 비율이 증가하여 소득이 2,500만엔인 경우 전액공제한도액은 85.5만엔으로 소득 대비 비율은 3.42%에 달한다.

이 비교에서 알 수 있듯이, 일본의 기부금에 대한 전액공제 한도액은 우리나라보다 훨씬 크다. 우리나라의 공제한도액은 소득에 관계없이 10만원인 반면, 일본의 경우 가계소득이 3백만엔의 저소득인 경우에도 원화 기준(1엔당 10원의 환율 가정) 약 28만원에 이르며 소득이 증가할수록 그 한도액은 크게 증가한다.

전액공제 한도액을 초과하는 기부금에 대해서 두 국가 모두 일정한도까지 부분적으로 조세를 공제한다는 점은 동일하지만, 구체적 내용은 크게 다르다. 우리나라의 기부금 한도액은 소득과 관계없이 500만원이므로 소득이 증가할수록 소득 대비 부분공제 기부금 한도액의 비율은 감소한다. 즉 연소득 3천만원인 경우 소득 대비 부분공제 기부금 한도액 비율은 16.7%이며 연소득 1억원인 경우 그 비율은 5%에 불과하다. 반면에 일본은 소득세공제 기부금 한도액은 총소득의 40%, 주민세공제 기부금 한도액은 총소득의 30%로 우리나라보다 훨씬 높으며, 소득이 증가함에 따라 기부금 한도액이 증가한다. 더욱이 우리나라는 고향에 대해 부분공제 한도액보다 더 큰 기부를 금지하지만, 일본은 기부한도를 제한하지 않으며 단지 세제혜택을 부여하지 않는다.

---

9) 통계청(2022)의 '2020년 임금근로일자리소득(보수) 결과'에 따르면 월평균 중위소득은 242만원이다.

나. 세제혜택 구조의 비교 분석

세제혜택 규모뿐 아니라 그 구조에서 우리나라는 일본과 다르다. 먼저 우리나라는 국세인 소득세 및 지방세인 지방소득세에서 모두 고향사랑기부금에 대해 세액공제 방식으로 조세를 공제한다. 반면에 일본은 소득세는 소득공제 방식, 주민세는 세액공제 방식을 채택한다. 소득세 세율은 누진체계이므로 전액공제 한도액까지의 소득세의 공제비율은 소득에 따라 달라지며 주민세공제 기본분은 10%의 세액공제로 일정하다. 소득세와 주민세 기본분에서 공제되지 않은 차액을 주민세 특례분 명목으로 공제하는데, 소득이 증가할수록 소득세의 공제비율이 높기 때문에 주민세 특례분 공제비율은 낮아진다.

전액공제 한도 초과분이 일정 금액에 이를 때까지 기부금을 조세에서 부분공제하며, 이때의 우리나라와 일본의 차이도 세제혜택 부여 방식의 차이 때문에 발생한다. 우리나라는 소득세와 지방소득세에서 통합하여 기부금의 16.5%를 세액공제하는 반면, 일본은 기부금의 소득세 및 주민세에서 소득공제하므로 소득이 클수록 공제액은 누진적으로 증가한다. 즉 소득세 최저세율 구간에서는 기부액의 5.105%만큼 소득세 부담이 감소하며, 최고세율 구간에서는 기부액의 45.945%만큼 소득세 부담이 감소한다. 총공제비율은 주민세 기본분 공제를 더하여 결정되는데 소득세 최저세율 구간에서는 기부금의 15.105%, 최고세율 구간에서는 55.945%의 세액을 공제한다.

전액공제 한도 초과분 기부금에 대한 세제혜택의 차이를 정리하면, 우리나라는 소득수준과 무관하게 기부금의 16.5%를 세액공제하는 반면, 일본은 소득세의 소득공제방식이어서 소득이 증가함에 따라 세제혜택이 누진적으로 급격히 증가하여 공제율이 15.105~55.945%이다. 따라서 일본의 조세유인이 대체로 더 크며, 일본에서 소득이 증가할수록 유인효과가 더 커진다. 예를 들어, 연소득 2천만엔이면 기부 상한은 800만엔에 달해 고소득자에게 유리한 구조이다. 더욱이 우리나라는 세액공제의 기부금 상한을 소득과 무관하게 500만원으로 제한하는 반면, 일본은 소득의 40%로 규정하므로 연소득이 약 130만엔에 미달하는 매우 낮은 경우를 제외하고는 기부금 상한이 우리나라보다 매우 크다.

(1) 한국의 세제혜택 구조 분석

우리나라의 고향기부금에 대한 세제혜택 구조를 자기부담액 기준으로 정리하면 [표 2]

와 같다. 여기서 자기부담액은 기부액에서 조세감면액과 답례품의 가치를 뺀 금액이다. 먼저 답례율이 $r\,(0 \le r \le 0.3)$일 때, 기부금(d)이 전액공제 상한액 10만원 이하이면, 자기부담액(b)은 $b = -rd$ 이다. 이 구간에서 답례율 $r > 0$ 이면 자기부담액 $b < 0$ 인데, 이는 기부자가 기부함으로써 금전적 편익을 얻는다는 것을 의미한다. 기부액이 10만원 초과 부분공제 상한액 5백만원 이하이면서 답례율이 r 일 때의 자기부담액은 다음과 같다.

$$b = (d - 100{,}000) - 0.165 \times (d - 100{,}000) - rd = (0.835 - r)d - 83{,}500 \quad (5)$$

마지막으로 기부금이 5백만원을 초과하고 답례율이 r 일 때의 자기부담액은 다음과 같다.

$$b = (d - 100{,}000) - 0.165 \times (5{,}000{,}000 - 100{,}000) - rd = (1 - r)d - 908{,}500 \quad (6)$$

[표 2] 우리나라 기부금 구간별 자기부담액

기부금(d)	자기부담액(b)
d ≤ 10만원	$b = -rd$
10만원 〈 d ≤ 500만원	$b = (0.835 - r)d - 83{,}500$
500만원 〈 d [10]	$b = (1 - r)d - 908{,}500$

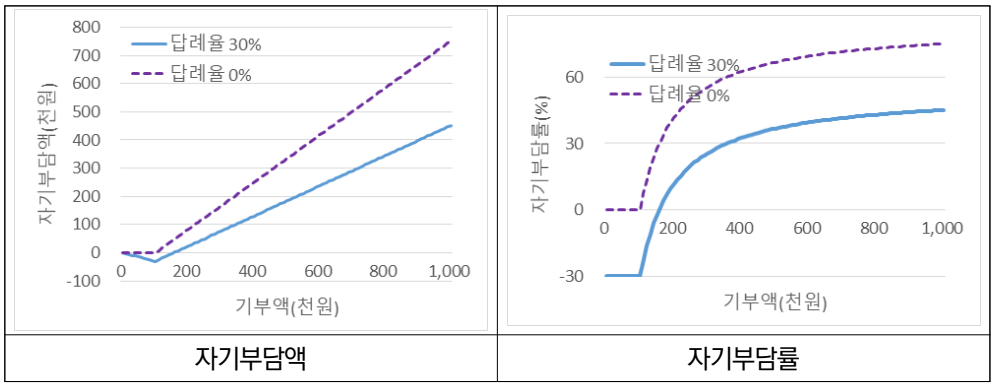
자료: 고향사랑기부금법, 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」에 근거하여 저자 정리

답례율이 0%이면 10만원을 기부할 때 자기부담액은 0원이며, 500만원을 기부할 때 자기부담액은 4,091,500원이다. 답례율이 30%라면, 10만원 미만 기부할 때 자기부담액은 0보다 작고, 10만원 기부할 때 자기부담액은 -3만원으로 최고이득이 발생하며, 156,075원 기부에서 자기부담액이 양의 값으로 전환되고, 500만원을 기부할 때는 답례품 150만원과 세액공제 908,500원의 혜택을 받으므로 자기부담액은 2,591,500원이다. 이처럼 답례율이 0%와 30%일 때, 1백만원 이하의 기부금에 대한 자기부담액과

10) 5백만원 초과한 기부는 불가능하지만 기부하더라도 추가 세제혜택은 불가능하므로 자기부담액은 다음과 같다.
$b = (d - 10\text{만원}) - 0.165 \times (5\text{백만원} - 10\text{만원}) - rd = (1 - r)d - 908{,}500$

기부금 대비 자기부담액 비율인 자기부담률을 [그림 2]에 제시한다. 예상한대로, 답례율 30%일 때에 비해 0%일 때의 자기부담액 및 자기부담률이 더 크다.

[그림 2] 기부금 대비 자기부담액 및 자기부담률



자기부담액 | 자기부담률

주: 자기부담액이 0보다 작다는 것은 기부를 통해 기부자가 금전적인 이득을 얻음을 의미함
자료: [표 1]에 근거하여 저자 작성

(2) 일본의 세제혜택 구조 분석

일본의 고향기부금 세제혜택은 전액공제 및 부분공제 상한이 소득과 가족구성 등에 의해 결정되고 이에 따라 공제율도 달라지므로, 사전에 확정된 상한액과 공제율을 기부액에 적용하는 우리나라보다 훨씬 복잡하다. [표 3]은 기부자가 다른 지역에 기부할 때 각 공제구간별 자기부담액을 정리한다. 먼저 기부금이 공제되지 않는 2,000엔 이하일 때의 자기부담액 b는 기부액 d자체이며, 답례율 r이 적용된다면 자기부담액은 $b=(1-r)d$ 이다.

기부금이 2천엔을 초과하되 전액공제 상한액(f) 이하일 때의 자기부담액은 다음과 같다.

$$b=d-(d-2{,}000)-rd=2{,}000-rd \tag{7}$$

기부금이 전액공제 상한액(f)를 초과하고 부분공제 상한액(g) 이하일 때의 자기부담액은 다음과 같다. 여기서 c는 부분공제율이다.

$$b = d - (f - 2{,}000) - c(d - f) - rd = 2{,}000 + (1 - c)(d - f) - rd \quad (8)$$

마지막으로 부분공제 상한액 g를 초과한 기부금에 대해서는 초과 부분에 대해 전혀 공제가 이루어지지 않으므로 자기부담액은 다음과 같다.

$$b = d - (f - 2{,}000) - c(g - f) - rd = 2{,}000 + (1 - r)d - f - c(g - f) \quad (9)$$

[표 3] 일본 기부금 구간별 자기부담액

기부금(d)	자기부담액(b)
$d \leq$ 2,000엔	$b = (1 - r)d$
2,000엔 $< d \leq f$	$b = 2{,}000 - rd$
$f < d \leq g$	$b = 2{,}000 + (1 - c)(d - f) - rd$
$g < d$	$b = 2{,}000 + (1 - r)d - f - c(g - f)$

자료: 総務省(2022a)에 근거하여 저자 정리

전액공제 상한액과 부분공제 상한액은 소득 및 가족구성에 의해 결정되며, 이에 따라 부분공제율(c)이 달라지므로 자기부담액에 대한 세제혜택의 효과를 파악하기 위해 사례 분석이 불가피하다. 여기서는 소득 변화에 따른 세제혜택의 크기 및 구조를 파악하기 위해 주소득원 1인과 전업주부로 구성된 부부 가구를 가정하고 소득이 5백만엔 및 1천만엔의 두 사례를 살펴본다. 각 사례에서 전액공제 상한액 f와 부분공제 상한액 g는 일본 총무성(2022c)이 제공하는 '기부금 공제액의 계산 시뮬레이션' 파일을 이용하여 도출한다. 이 파일은 가족구성과 소득이 정해졌을 때 기부금에 따른 세액공제액과 자기부담액을 보여준다. 따라서 기부액이 2천엔을 초과할 때 전액공제 상한액 이내라면 자기부담액이 2천엔이고 이를 상한액을 초과하면 자기부담액이 2천엔을 초과한다는 사실을 이용하여 전액공제 상한액을 도출한다. 또한 전액공제 상한을 초과하여 기부한다면 기부금의 일부만 공제하므로 자기부담액이 증가하지만 부분공제 상한액에 도달하면 추가 공제되지 않으므로 공제액은 일정하게 유지된다는 사실을 이용하여 세액공제액이 최고에 도달하는 최소 기부액을 부분공제 상한액으로 도출한다. 이와 더불어, 부분공제 상한액을 기부할 때 $(d = g)$의 자기부담액을 이용하여 부분공제액에 적용된 부분공제율을 도출하고 이를 부분공제 구간의 자기부담액 산정에 이용한다. 즉

$2{,}000+(1-c)(g-f)=b$로부터 $c=1-(b-2{,}000)/(g-f)$이다.[11)]

총무성(2022c)의 '시뮬레이션' 파일을 이용하여 소득 5백만엔과 1천만엔인 두 가구의 고향기부금 전액공제 상한액 및 부분공제 상한액, 그리고 각각에 대한 자기부담액과 부분공제율을 [표 4]에 정리한다. 소득이 높을수록 더 높은 소득세율이 적용되므로, 예상한대로 소득이 증가할수록 기부금 소득공제에 의한 부분공제율은 더 크다.

[표 4] 일본 사례분석: 기부금의 전액공제 및 부분공제 상한액과 부분공제율

구분	사례1: 소득 5백만엔			사례2: 소득 1천만엔		
	기부금	공제액	자기부담액	기부금	공제액	자기부담액
전액공제 상한	f: 49,706	47,706	2,000	f: 171,158	169,158	2,000
부분공제 상한	g: 1,423,989	219,693	1,204,296	g: 3,220,000	1,016,116	2,203,884
부분공제율	c: 0.12515			c: 0.2778		

주: 주소득원 1인과 전업주부로 구성된 부부 가구를 대상으로 산정하며, 각 상한액일 때의 공제액과 답례율 0%일 때의 자기부담액을 제시함

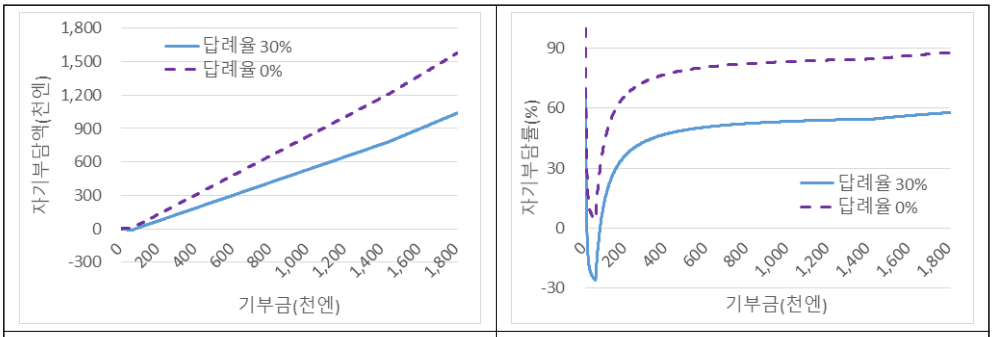
자료: 総務省(2022c), 寄附金控除額の計算シミュレーションを 이용하여 저자 계산

[표 4]에 정리한 사례1과 사례2의 파라미터 f, g, c 값을 [표 3]의 자기부담액 산식에 대입하고 답례율 0%와 30%일 때의 기부금 규모 대비 자기부담액 및 자기부담률을 측정한 결과를 [그림 3]과 [그림 4]에 제시한다. 이로부터 확인 가능하고 유념할 내용은 다음과 같다. 첫째, 전체 분석 기부금 구간에서 답례율이 높을수록 자기부담액 및 자기부담률이 낮다. 둘째, 기부금 2천엔까지는 세제혜택이 없으므로 기부금에서 답례품 가치를 제외한 금액의 자기부담액이 발생한다. 따라서 답례율이 0%이면 자기부담률은 100%, 답례율이 30%이면 자기부담률은 70%이다. 셋째, 기부금이 2천엔을 초과하고 전액공제 한도 이내라면, 자기부담액은 $2{,}000-rd$이므로 기부금이 증가할수록 자기부담률은 감소한다. 특히 답례율 $r=0.3$일 때, 기부금이 6,666.7엔을 초과하면 자기부담액은 0보다 작아지고 전액공제 상한일 때 최소 자기부담액을 기록하는데 이 금액은 소득 및 가족구성 등에 따라 다르다. 넷째, 전액공제 상한을 초과하면 자기부담액은 증

11) 그런데 소득세는 누진세율체계일뿐 아니라 소득세 공제한도와 주민세 기본분 공제한도는 서로 다르므로 부분공제구간의 c 값은 기부금 규모에 따라 달라질 수 있다. 하지만 주어진 정보로 누진적 부분공제율의 정확한 변화를 측정할 수 없으며, 전액공제 상한을 초과한 기부액에 대한 부분공제율이 일정하다고 가정하더라도 소득공제제도에 의한 기부금과 자기부담액간 관계를 파악하기에 충분하므로 이 논문은 이를 가정한다.

가하여[12] 기부금이 일정수준에 도달하면 자기부담액은 0보다 더 커진다. 소득이 클수록 부분공제율이 더 크므로 자기부담률의 증가속도는 완만하여 자기부담액이 0보다 더 커지는 기부금 수준도 더 크다. 사례1과 사례2에서 자기부담액이 0보다 더 커지는 기부금은 각각 72,167.2엔과 288,039.6엔이다. 마지막으로 부분공제 상한이 존재하지만 기부금 상한은 존재하지 않으며,[13] 부분공제 상한액을 초과한 기부금에 대해서는 세제혜택이 전혀 제공되지 않으므로 자기부담액의 증가속도가 더 가파르다.

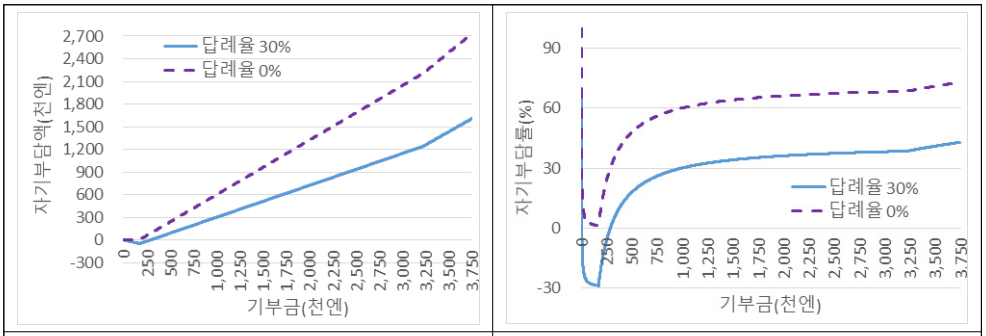
[그림 3] 사례1(소득 5백만엔): 일본의 기부금 대비 자기부담액 및 자기부담률



(a) 자기부담액 (b) 자기부담률

자료: [표 3]과 [표 4]를 이용하여 저자 작성

[그림 4] 사례2(소득 1천만엔): 일본의 기부금 대비 자기부담액 및 자기부담률



(a) 자기부담액 (b) 자기부담률

자료: [표 3]과 [표 4]를 이용하여 저자 작성

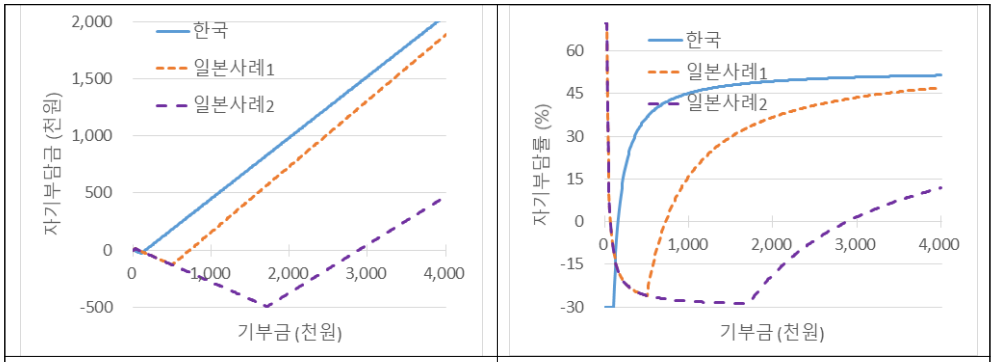
12) 답례율이 충분히 높아서 부분공제율과 답례율의 합이 100%를 초과한다면 자기부담금은 감소할 수 있다.

13) 群馬県 伊勢崎市는 심지어 2억엔 기부할 때의 답례품으로 '다목적 방재 쉘터'를 준비하고 있다(후루사토초이스, https://www.furusato-tax.jp/product/detail/10204/5368376, 접속: 2022. 7. 10.).

(3) 세제혜택 구조의 비교 분석

우리나라와 일본의 세제혜택 구조를 시각적으로 비교하기 위해 일본 엔화를 10:1의 비율로 원화로 환산하여 답례율 30%일 때의 기부금에 대한 자기부담액 및 자기부담률을 [그림 5]에 제시한다. 양국의 제도가 유사한 것으로 인식되지만 그 뚜렷한 차이를 발견할 수 있다.

[그림 5] 한국과 일본의 기부금 대비 자기부담액 및 자기부담률 비교(답례율 30%)

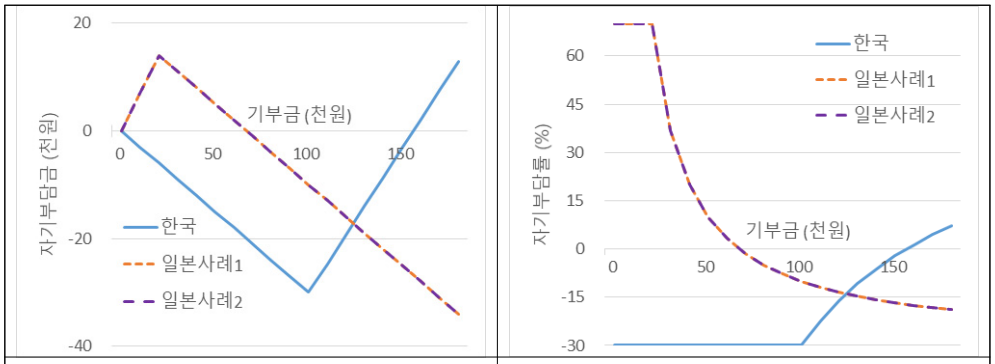


(a) 자기부담액 (b) 자기부담률

주: 금액 비교를 위해 1엔당 10원의 환율을 가정하여 환산하고 [그림 2]~[그림 4] 이용하여 저자 작성

먼저 한일간의 가장 중요한 차이는 세제혜택을 제공하지 않는 최소 기부액의 존재 여부이다. 일본은 기부금 2천엔(원화표시 2만원)까지 전혀 공제하지 않지만, 한국은 소액기부에 대해서도 공제혜택을 제공한다. 이에 따라 한국에서는 10만원까지 자기부담액이 없이 답례에 의한 편익만 존재하는 반면, 일본에선 2천엔의 비공제액 때문에 30%의 답례를 받더라도 6,667엔(원화표시 약 66,667원)에 이를 때까지는 0보다 더 큰 자기부담액이 발생한다. 결국 기부금 123,952원 이내에서는 우리나라의 자기부담액이 작지만 이를 초과하면 일본의 자기부담액이 작다. 이 부분을 명확히 제시하기 위해 [그림 6]으로 보완한다.

[그림 6] 소액 기부에 대한 한국과 일본의 자기부담액 및 자기부담률 비교(답례율 30%)



(a) 자기부담액 (b) 자기부담률

자료: [그림 5]에서 기부금 20만원 미만 부분을 확대한 것임

둘째, 우리나라는 공제액 및 공제한도액 모두 정액으로 규정하므로 소득과 가족구성에 관계없이 모든 개인들의 기부액별 자기부담액이 동일하다. 반면에 일본은 소득공제 방식으로 기부액을 소득세에서 공제하므로[14] 소득이 증가할수록 전액공제 한도액이 증가할 뿐 아니라 전액공제 한도액 초과 기부금에 대해 높은 부분공제율이 적용되므로 자기부담액의 증가속도가 완만하다. 또한 부분공제 한도액은 소득에 비례한다. 답례율 30%일 때 기부로부터 가장 큰 이익을 얻는 기부금액에 대한 내역을 [표 5]에 정리한다. 원화로 표시할 때 우리나라의 최대이익에 비해 일본이 훨씬 크며, 1:10의 환율을 가정하면 그 크기는 사례1에서 약 4.3배, 사례2에서 약 16.4배에 달한다. 이때의 자기부담률은 우리나라에서 -30%에 이르지만 일본은 2천엔의 최소 자기부담액의 존재로 -30%에 이르지는 못한다.

14) 소득세제의 기부금에 대한 양국의 공제방식 차이는 고향기부에 국한된 것은 아니다. 일본은 기부금에 대해 소득공제 방식을 취하는 반면, 우리나라는 박근혜 정부 시절 소득공제에서 세액공제 방식으로 전환하였다.

[표 5] 한국과 일본의 최대 기부 이익 비교

구분		기부금	공제액	답례품 가치	자기부담액	자기부담률
한국(원)		100,000	100,000	30,000	-30,000	-30.0%
일본(엔)	사례1 (소득 5백만엔)	49,706	47,706	14,912	-12,912	-26.0%
	사례2 (소득 1천만엔)	171,158	169,158	51,347	-49,347	-28.8%

자료: [표 2]~[표 4]를 이용하여 저자 작성

셋째, 최저 자기부담률 달성 이후 자기부담액의 상승국면에서 우리나라의 자기부담액은 소득과 무관하게 동일하게 상승하는 반면, 일본은 소득이 낮을수록 낮은 부분공제율이 적용되어 상승속도가 빠르며 소득이 증가함에 따라 높은 소득세율 적용으로 자기부담액 상승속도가 완만해진다.

2. 세제혜택 및 보통교부세제도에 의한 정부 간 재원부담의 배분 비교

우리나라와 일본의 고향기부에 대한 세액공제액의 정부 간 분담 구조는 크게 다르다. 우리나라의 경우 총공제액의 10/11을 소득세, 1/11을 지방소득세가 담당한다. 중앙정부가 약 90.9%, 지방자치단체가 나머지 9.1%를 부담하며, 이는 기부액 등 다른 요인과 무관하게 일정하다. 만일 각 개인의 기부액이 전액공제 한도액 이하라면, 기부자의 부담은 전무하며 기부금 총액을 10/11과 1/11의 비율로 중앙정부와 자치단체가 분담한다. 기부금 수입은 자치단체에게 귀속되므로 기부금 총액의 90.9%를 중앙정부가 자치단체에게 이양하는 효과를 갖는다. 전액공제 한도액 이상의 기부가 이루어진다면 초과분의 83.5% 재원을 기부자가 자치단체에게 이양하는 것이고 나머지 16.5%의 90.9%를 중앙정부가 자치단체에게 이양하는 것이다.

반면에 일본에서 전액공제 한도액 이내일 때 소득세에서 기부액을 소득공제하고 소득할 주민세에서 기본분과 특례분으로 세액공제하는데, 공제액의 정부 간 분담비율이 사전에 결정되는 것이 아니라 기부자의 소득 및 가구 특성과 기부규모에 따라 달라진다. [표 6]은 총무성 자치세무국시정촌세과(각연도) 2022년 자료를 이용하여 연도별 고향기부금의 경제주체 간 평균 분담비율을 산출한 것이다. 각 주체별 분담비율은 연도별로 변동하는데, 중앙정부 26.9~34.4%, 자치단체 64.0~71.4%, 그리고 기부자 1.5~

1.8%를 부담한다.[15] 자치단체의 분담 비율이 가장 높다는 것은 자치단체 간 재원 재분배 효과가 매우 크다는 것을 의미한다. 이처럼 자치단체 간 재원 재분배가 고향기부의 주요 역할이지만 중앙정부가 자치단체에게 이양하는 재원의 크기도 상당하다.

[표 6] 일본 고향기부에 의한 세액 감소 부담의 중앙정부와 자치단체간 배분 비율

구분	기부액 (억엔)	주민세공제액(억엔)	공제대상자수 (만명)	기부자부담액 (억엔)	중앙정부 부담비율	자치단체 부담비율	기부자 부담비율
2018	5,127.1	3,282.0	396.3	79.3	34.4%	64.0%	1.5%
2019	4,875.4	3,479.3	413.6	82.7	26.9%	71.4%	1.7%
2020	6,724.9	4,432.9	564.3	112.9	32.4%	65.9%	1.7%
2021	8,302.4	5,672.4	740.8	148.2	29.9%	68.3%	1.8%

주: 기부자는 전액공제 상한액 이내에서 기부하여 1인당 2천엔을 부담한 것으로 가정하여 계산한 것임. 기부자의 기부액이 전액공제 상한액을 초과하는 경우가 많다면, 중앙정부 부담비율은 하락할 것임. 또한 2021년의 경우 기부액은 2021. 4. 1.~2022. 3. 31.의 기간 실적이며 공제액 및 공제대상자 수는 2021. 1. 1.~12. 31.기간의 자료이므로 완벽한 연도별 분석자료는 아님

자료: 総務省 自治税務局市町村税課(각연도)의 2022년 자료를 이용하여 저자 작성

고향기부에 의한 정부 간 재원배분에서 우리나라와 일본의 근원적 차이점 중 하나는 세제혜택을 부여하는 지방세의 과세주체가 서로 다르다는 것이다. 우리나라는 특별광역시 및 시군이 지방소득세를 과세하는 반면, 일본은 시정촌민세 6%와 도도부현민세 4%로 기초 및 광역자치단체가 모두 주민세 세원을 공유한다. 따라서 일본의 경우, 모든 유형의 자치단체가 주민세를 과세하므로 고향기부는 자치단체 유형에 관계없이 주민세 감소를 초래한다. 반면에 우리나라의 도와 자치구는 지방소득세를 과세하지 않으므로 지역 주민이 기부하더라도 세수 손실이 발생하지 않는다. 우리나라 모든 유형의 자치단체가 기부금 유치에 동일한 위상을 갖지만, 기부에 따른 세수 감소 측면에서는 지방소득세가 감소할 가능성이 있는 특별광역시와 시군보다 그럴 가능성이 없는 도와 자치구에게 유리하다. 즉 우리나라 고향기부제도는 특별광역시와 시군에서 도와 자치구로의 재원 이전을 초래할 것임을 사전에 알 수 있다.

15) 총무성은 자치단체 부담액인 주민세 공제액만 공개하므로 기부자와 중앙정부 분담비율은 다음 방법으로 산출한다. 기부자들이 합리적이며 기부 자체로부터 효용을 얻지 않는다면 전액공제 한도액을 초과하여 기부하지 않을 것이므로 기부자 1인당 2천엔을 부담하는 것으로 가정하여 기부자부담액을 산정한다. 중앙정부는 자치단체 및 기부자 부담을 제외한 나머지 부분을 부담할 것이므로 기부총액에서 이들을 제외하여 중앙정부 분담비율을 산출한다.

고향기부제도에 의한 정부 간 재원 배분의 변화는 보통교부세를 통해서도 발생한다. 일본은 고향기부 수입액을 보통교부세 기준재정수입에 포함하지 않는 반면, 고향기부에 의한 주민세 감소분의 75%를 기준재정수입 감소로 반영한다. 일본의 보통교부세 재원은 사전에 결정되는 것이 아니라 재정부족액 전액을 교부해주므로 자치단체의 기준재정수입 감소는 보통교부세 증가로 상쇄된다. 따라서 2021년 고향기부에 의한 주민세공제액 5,672.4억엔의 거의 75%를 보통교부세에 의해 중앙정부가 자치단체에게 추가 이양한다.[16]

우리나라가 일본처럼 고향기부 수입액을 보통교부세의 기준재정수입에 포함시키지 않는다면, 기준재정수입은 보통세의 80%를 반영하므로 지방소득세 공제에 따른 세수감소액의 80%만큼 기준재정수입이 감소할 것이다(행정안전부 2022). 하지만 일본과 달리, 우리나라 지방교부세 재원은 내국세의 19.24%로 법률에 의해 결정되므로 자치단체들의 재정부족액이 증가하더라도 중앙정부가 자치단체에게 재원을 추가 이양하지 않으며,[17] 단지 자치단체들간 재원 재분배만 발생한다. 보통교부세를 매개로 한 자치단체간 재분배는 지방소득세가 크게 감소한 자치단체에서 작게 감소한 자치단체에게로 이루어진다. 즉 지역주민들이 다른 자치단체에게 기부를 많이 하면 지방소득세 공제액이 증가하여 재정부족액도 증가하므로 이 자치단체의 보통교부세는 증가한다. 반면에 지방소득세 공제액이 작은 자치단체의 보통교부세는 감소할 것이다. 이처럼 보통교부세는 고향기부에 의해 발생한 지방소득세 감소분의 상대적 차이를 일정부분 상쇄시킬 것이다. 더욱이 기부자가 얻는 소득세 세액공제액의 19.24%만큼 지방교부세 재원이 감소하므로 보통교부세를 통한 형평화 기능은 약화된다. 단 불교부단체의 지방소득세 공제액이 크다면, 이들에게 보통교부세에 의한 보상이 이루어지지 않으므로 교부단체와 불교부단체간 재정력격차는 완화될 수 있다.

---

16) 정확히 75%가 아닌 것은 불교부단체의 주민세공제액 증가는 보통교부세로 상쇄되지 않기 때문이다. 이처럼 고향기부제도의 자치단체간 수평적 재정형평성 효과를 파악하기 위해서는 보통교부세에 의한 조정효과를 포함하여 분석해야 한다. 일본의 지방교부세제도는 임성일(2018)을 참고할 수 있다. 또한 矢部拓也·笠井明日香·木下斉(2017)는 고향기부제도가 중앙정부의 보통교부세를 통한 재원의 추가 이양을 초래하므로 사회전체에 부담이 될 것을 우려한다.

17) 물론 소득세 감소의 19.24%만큼 지방교부세 재원이 감소하므로 이를 중앙정부-자치단체 간 재원 부담 조정으로 간주할 수 있다. 이를 고려하면 전액공제 이내의 기부금에 대한 중앙정부 부담은 90.9%에서 73.3%로 하락하고 자치단체 부담이 9.1%에서 26.7%로 증가한다. 이 비율은 전액공제 초과분에 대한 세수 감소의 중앙정부-자치단체간 재원 부담 비율에도 적용된다.

마지막으로 고향기부제도가 자치단체간 재정형평화를 개선시킬 것인가에 대한 논의가 필요하다. 橋本恭之·鈴木善充(2016)과 尾内速斗(2016)은 일본 기초자치단체의 재정력지수와 기부금 수입액간의 관계를 분석하여 재정력이 열악한 자치단체에게 더 많은 기부가 이루어진다는 증거가 없음을 제시한다. 반면 국중호·염명배(2021)는 일본 광역자치단체별로 기부금 순수령액 포함 이전과 이후의 주민세 격차를 분석하여 격차가 완화되었다고 주장한다. 전자는 주민세 감소를 고려하지 않고 기부금 수입액을 이용한다는 한계가 있지만, 앞에서 설명한 바처럼 주민세 공제액의 75%는 보통교부세에 의해 상쇄되므로 분석결과는 상당히 유용하다. 후자는 순수령액을 사용하지만 분석대상을 고향기부의 주요 참여 자치단체인 기초자치단체별 분석이 아니라 광역별 분석이며, 주민세만으로 형평성을 측정하고 다른 재정수입을 전혀 고려하지 않기 때문에 전체적인 형평성과는 무관하다는 심각한 한계를 갖는다. 일본 사례에 대한 추가 연구가 필요하지만, 분명한 것은 우리나라와 일본 모두 고향기부제도는 자치단체 간 형평성을 보장할 기제를 갖고 있지 않으며, 만일 이 제도가 재정형평성을 개선한다면 우연한 결과라는 것이다.

3. 답례품 및 행정비용 관련 제도 비교

고향기부 수혜 자치단체는 기부자에게 답례품을 제공할 수 있는데, 한국과 일본 모두 기부금 대비 답례품 가치의 비율인 답례율의 상한을 30%로 설정한다. 답례율 상한을 우리나라는 대통령령으로 위임하여 규정한 반면, 일본은 지방세법에서 규정한다. 일본의 경우 제도 도입 초기에는 답례품 및 답례율에 대한 제한을 두지 않았다. 하지만 답례품 충실도가 기부금 증가의 가장 중요한 요인으로 인식되어 답례품 경쟁이 격화되자,[18] 총무성(2017; 2018)은 2017년부터 답례품 제공을 기부금의 30% 이내로 자제할 것과 지역 내 생산품으로 국한할 것을 권고하였다. 그럼에도 [표 7]에 제시한 바처럼 답례율은 35%를 초과하는 수준을 유지하였으므로,[19] 2019년부터 답례율을 30% 이

18) 총무성(2017)의 고향납세 수입 자치단체 대상 기부금 증가 요인 관련 복수응답 가능 설문조사에서 가장 높은 56.9%의 응답은 답례품의 충실도였다. 그 외에 기부 본연의 의미도 존재하며, 高橋勇介·要藤正任·小嶋大造(2018)은 고향기부가 답례품의 경제적 유인뿐 아니라 연대의 상호작용에 의해서도 발생함을 실증적으로 제시한다.

19) 총무성 자치세무국(2018)에 따르면, 2018년 9월 1일 조사에서 30% 상한을 준수하지 못한 자치단체는

내로 제한하도록 지방세법을 개정하였으며 이후 답례율은 평균적으로 30% 이내로 제어되고 있다.

[표 7] 일본의 답례율 추이

(단위: %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
답례율	38.3	38.4	38.5	35.4	28.2	26.5	27.3

자료: 総務省 自治税務局市町村税課(각연도)

평균 답례율이 30% 이하라고 하더라도 모든 답례품이 이 조건을 충족하는 것은 아니다. 일본의 한 고향납세 비교사이트(https://furu-sato.com)는 기부금 대비 답례품 가치인 답례율을 '환원율'이라고 표현하고 그 정보를 제공하는데, 2022년 9월 14일 현재 환원율 상위 300위까지의 모든 상품은 최소 64.8% 이상이며 심지어 기부금보다 큰 가치를 갖는 116.0% 환원율의 답례품도 존재한다. 이 상황은 답례율 상한 규정을 모든 개별 기부에 적용할 것인지 자치단체의 평균 답례율에 적용할 것인지를 명확히 제시해야 한다는 것과 답례율 상한 규정의 준수 여부를 감독하는 것이 상당히 어려운 과제임을 시사한다.

우리나라의 전액공제 상한액은 10만원이며 이보다 더 많이 기부할 때 추가 자기부담액이 0보다 크기 때문에 합리적 의사결정자라면 10만원을 기부할 것으로 예상된다. 이러한 기부금 규모는 일본에 비해 매우 낮은 편이다. 일본의 일인당 연평균 기부액은, [표 8]에 제시한 바처럼, 연도별로 11.2~12.9만엔이며, 개인은 다양한 지역에 나누어 기부할 수 있으므로 일인당 연간 5.6~6.2건을 기부하고 각 건당 기부액은 1.9~2.2만엔이다. 또한 2022년 9월 14일 현재, 일본 고향납세 비교사이트(https://furu-sato.com)의 인기 답례품 상위 50위 중 기부금 1만엔 이하의 답례품은 26건이며 21건은 기부금 1만엔에 대한 것이다. 일본 사례를 참고하면, 비록 우리나라의 기부액이 10만원이더라도 자치단체의 인기상품 발굴은 가능할 것으로 판단된다.

우리나라 고향사랑기부금에 관한 법률 시행령은 기부금 모집과 운용 등에 필요한 홍보비 및 운영비 등의 비용과 관련하여 전년도 기부금 대비 비율의 형태로 상한을 설

전체 1,788단체 중 13.8%인 246단체였으나 11월 1일 조사에서는 1.4%인 25개 단체로 급감하였다.

정한다. 그 상한비율은 10~15%로 기부금이 증가할수록 낮아지는 구조인데, 기부금 관련 홍보 플랫폼 및 행정운영 부서운영비 등의 설계는 고정비용이 소요되어 기부금이 증가할수록 기부금 대비 충당비용의 비율이 낮아질 것이므로 현재의 기부금 규모에 따른 상한비율 구조는 합리적인 것으로 판단된다.[20] 일본은 답례품 조달비용을 포함한 고향납세제도 운영비용 상한을 당해년도 기부금의 50%로 규정한다(총무성 2019). 답례품 조달비용 상한이 30%이므로 다른 비용들의 상한은 약 20%로 우리나라보다 높을 뿐 아니라 이 비율이 증가하면 답례율을 낮추어 조정할 수 있으므로 자치단체는 유연하게 제도를 운영할 수 있다. 일본의 기부액 대비 답례품 조달비용 평균 비율은 [표 9]에 제시한 바처럼, 18.5~19.6%이며, 일부 자치단체는 20%를 초과할 수도 있다.

[표 8] 일본의 일인당 기부액 및 건당 기부액 추이

구분	기부액 (억엔) (A)	수입건수 (만건) (B)	공제대상자수 (만명) (C)	건당 기부액 (만엔) (A/B)	인당 기부액 (만엔) (A/C)	인당 건수 (회) (B/C)
2018	5,127.1	2,322.4	396.3	2.2	12.9	5.9
2019	4,875.4	2,333.6	413.6	2.1	11.8	5.6
2020	6,724.9	3,488.8	564.3	1.9	11.9	6.2
2021	8,302.4	4,447.3	740.8	1.9	11.2	6.0

주: [표 6]의 주 및 자료 참조

일본의 경험은 우리나라에서 기부액 대비 운영비용 비율 15% 상한 규정이 매우 낮은 수준임을 나타낸다. 우리나라의 기부액에 대한 조세의 전액공제 상한액이 낮기 때문에 기부금 및 관련 답례품 가치도 일본에 비해 작을 것으로 예상되며, 답례품의 가치가 작더라도 건당 송부 비용은 유사하기 때문에 우리나라의 답례품 송부 비용 비중은 일본의 약 7.7%를 초과할 것으로 추정할 수 있다. 또한 결제 등을 위한 비용은 고정시설 설치비용과 결제 건당 비용으로 결정될 것인데, [표 8]에 제시한 바처럼, 일본의 일인당 연평균 기부액은 11.2만엔을 초과하는데 비해 우리나라는 일인당 10만원 수준의 기부가 이루어질 것이므로 기부액 대비 결제 등의 비용 비율도 2.0% 남짓의 일본보다 높을 것으로 예상된다. 이러한 비용구조는 홍보비용 및 사무비용에서도 유사하게 나타날 것이다.

20) 보다 정확한 판단을 위해서는 일본 자치단체들의 기부금 수입액과 수입액 대비 필요경비 비율 자료를 이용하여 분석해보는 것이 필요하며, 이는 추후 과제로 남긴다.

전체적으로 일본에 비해 기부액 대비 제도 운영비용의 비율이 더 높을 것으로 예상되지만 우리나라의 비용 상한은 일본보다 오히려 엄격하므로 이를 준수하기는 매우 어려울 것으로 판단된다.[21] 단 우리나라의 고향기부제도가 일본과 유사하게 운영된다 하더라도, 우리나라는 일본과 달리 답례품으로 지역상품권을 지급할 수 있으므로 답례품 송부비용 등을 획기적으로 낮추어 자치단체가 비용 상한 규정을 준수할 수도 있을 것이다.

우리나라는 기부자에 대한 혜택과 행정부서에 대한 비용을 각각 규정하지만 일본은 답례품 조달 비용과 이를 포함한 전체 운영비용의 관점에서 규정하므로, 우리나라의 운영비용에 대한 규제는 일본에 비해 엄격할 뿐 아니라 답례품 조달 및 제도 운영과 관련된 비용처리의 유연성도 낮다. 따라서 자치단체가 운영비용 상한 규정이 운영비 절감노력을 유인할 수 있지만, 오히려 운영인력 및 공간 비용을 회계처리에서 제외하는 방법으로 규제를 회피하도록 유도하여 제도운영의 실제 모습을 왜곡시킬 위험이 존재한다. 그럼에도 이를 감독하는 행정업무는 수월하지 않다.

[표 9] 일본의 고향납세제도 기부액 대비 운영비용 비중 추이

(단위: 억엔, %)

구분	2018	2019	2020	2021
기부액(억엔)	5,127.1	4,875.4	6,724.9	8,302.4
답례품 조달비용	35.4	28.2	26.5	27.3
답례품 송부비용	7.7	7.7	7.7	7.7
홍보비용	1.0	0.7	0.6	0.6
결제 등 비용	2.2	2.0	2.3	2.2
기타 사무비용	8.8	8.1	8.0	8.6
총비용 합계	55.0	46.7	45.1	46.4
답례품 조달비용 제외 합계	19.6	18.5	18.6	19.1

자료: 総務省 自治税務局市町村税課(각연도)

21) 우리나라 상한 규정은 전년도의 기부액을 기준으로 설정되므로 제도가 시행되는 첫 해인 2023년의 상한은 설정되지 않은 상태이다.

4. 소결 및 정책적 시사점

가. 소결

우리나라와 일본의 고향기부제도는 자치단체에게 기부한 개인에게 기부금의 전액 혹은 일부를 국세와 지방세에서 공제해주며 기부금의 30%까지 답례품을 제공할 수 있다는 공통점을 갖는다. 하지만 구체적 내용에서는 상당한 차이를 갖는다. 먼저 우리나라는 고향기부금 한도를 500만원으로 제한하고 기부금 10만원까지는 국세인 소득세와 지방세인 지방소득세에서 기부금을 전액 세액공제하고 그 초과 기부금의 16.5%를 세액공제하는데, 국세와 지방세 공제비율은 각각 10/11과 1/11이다. 일본에서는 기부금 크기와 관계없이 기부자가 첫 2천엔을 스스로 부담해야 하며 기부금의 한도액은 존재하지 않지만 공제한도는 소득세와 주민세에서 별도로 정한다. 기본적으로 기부금에서 2천엔을 제외한 금액을 소득세에서 소득공제하며 주민세 소득할에서 기부금의 10%를 기본분으로 세액공제한다. 고향기부에 대한 공제한도액은 소득과 가족구성 등에 따라 달라지는데, 소득이 클수록 누진적으로 증가하며 전액공제 한도까지의 기부금에 대해 소득세와 주민세 기본분에서 공제되지 않은 부분을 주민세 소득할 특별분으로 세액공제한다.

일본의 고향기부에 대한 조세 전액공제 및 부분공제 상한액이 우리나라보다 훨씬 더 크며 이에 따라 대체로 세제혜택 크기도 더 크다. 하지만 2천엔까지의 자기부담으로 인하여 소액기부의 경우 자기부담률이 매우 높기 때문에 소액기부가 억제된다. 이는 기부자 수를 제어하기 때문에 세제혜택에 따른 행정비용뿐 아니라 답례품 제공의 행정비용을 낮춘다는 의미에서 효율적이다. 고향기부금을 소득세에서 소득공제하므로 소득이 증가함에 따라 기부금 대비 세금절감액 비율이 동일하거나 높은 일본과 달리, 기부금을 세액공제하는 우리나라는 기부금 대비 공제액의 규모가 소득에 관계없이 항상 일정하다. 기부금은 개인의 소비능력에서 제외되므로 포괄적 소득에 포함하지 않는다는 헤이그-사이먼즈의 소득 정의에 부합하는 것은 소득공제 방식이다. 하지만 개인 간 소득형평성 측면에서는 일본의 소득공제 방식보다 우리나라의 세액공제 방식이 더 바람직하며, 특히 우리나라는 소득에 관계없이 전액공제 상한액이 일정한 반면, 일본은 소득이 증가함에 따라 전액공제 상한액이 누진적으로 증가하고 이에 대해 일정비율의 답례품

까지 제공한다는 사실을 고려할 때 개인간 소득형평성 측면에서 우리나라 제도가 더 우수하다.

고향기부제도는 정부 간 재원배분에 영향을 미친다. 먼저 우리나라 기부자가 합리적으로 자기이익 극대화를 추구한다고 가정할 때, 기부자는 전액공제 상한액까지 기부할 것이어서 기부자는 전혀 자기부담이 없다. 이때 기부 받은 자치단체의 기부금은 중앙정부가 90.9%, 기부자의 납세지 자치단체가 9.1% 부담한다. 특히 우리나라의 도와 자치구는 지방소득세를 과세하지 않으므로 이 지역에 거주하는 주민이 다른 지역에 기부하면 이 유형의 자치단체는 세수의 손실이 발생하지 않으면서 다른 지역주민의 기부로 수혜만을 얻는 것이 가능하다. 보통교부세 재원은 소득세 공제액만큼 감소하며 자치단체의 고향기부금 수입을 기준재정수입액에 포함시키지 않을 것으로 예상한다면, 지방소득세 공제액이 상대적으로 매우 큰 자치단체는 보통교부세 교부액의 증가로 지방소득세 감소의 일부를 상쇄할 수 있으나 공제액이 작은 자치단체는 오히려 보통교부세 교부액이 감소하여 재원 감소가 가중될 수 있다. 이처럼 보통교부세는 각 자치단체의 고향기부 수입액과 무관하게 재정형평화를 추구하므로 재정형평화 수준을 왜곡시킬 가능성이 크다.

일본의 경우 고향기부제도 자체만을 고려하면 중앙정부보다 자치단체 간 재원이전 규모가 더 크지만 고향기부제도에 의한 주민세 감소액의 75%는 기준재정수입액 감소로 반영되고 재정부족액 전액을 보통교부세로 교부하므로 주민세가 감소한 모든 자치단체의 보통교부세는 증가한다. 따라서 중앙정부는 고향기부에 대한 소득세 공제액만큼을 자치단체에 이양할 뿐 아니라 주민세 공제액의 약 75%를 보통교부세로 이양하게 된다. 따라서 고향기부제도에 의한 자치단체 간 재정형평성 효과는 기부금 수입액과 주민세 공제액뿐 아니라 보통교부세 변화까지 고려하여 판단하여야 한다.

우리나라와 일본 모두 답례품의 상한을 기부금의 30%로 제한하며, 우리나라는 답례품을 제외한 고향기부제도 운영비용의 상한을 기부금의 10~15%로 제한하고 일본은 답례품을 포함한 운영비용을 50%로 제한한다. 일본의 기부자당 평균 기부액 및 기부건당 금액은 모두 우리나라 전액공제 상한액인 10만원을 초과한다. 그럼에도 일본의 답례품 제공 경험은 우리나라에서 10만원 이하 기부에 대한 인기 답례품 개발이 가능함을 보여준다. 하지만 기부금에 답례품을 제공하는 것은 배송비, 홍보비, 답례품 선정 및 관리비용 등의 행정비용을 유발시키며 일본의 기부금 대비 관리비용 비율은 20%에 근

접한다. 따라서 일본에 비해 기부금 규모가 작을 것으로 예상되는 우리나라는 기부금 대비 답례품 배송비용 등의 운영비용 비율이 더 높을 것이므로 15%의 운영비용 상한 규정을 준수하기 어려울 것이다. 특히 일본의 경우 2천엔 미만의 소액기부는 전액 자기부담인 반면, 우리나라는 극단적인 소액 기부도 가능하며 이에 대해 세제혜택 및 답례품을 제공해야 한다면 중앙정부의 조세행정비용과 지방자치단체의 제도 운영비용 부담이 매우 커질 수 있다. 제도 운영비용을 낮출 뿐 아니라 특정 답례품 선정에 따른 특혜의혹 및 선정 실패의 위험성에서 벗어나기 위해 자치단체가 지역상품권을 답례품으로 제공하는 것이 더 효과적일 수 있다.[22)]

나. 우리나라에 대한 정책적 시사점

이상의 논의를 바탕으로 우리나라 제도 개선을 위한 정책대안을 도출한다. 이는 현행 제도의 틀을 유지하면서 제도 도입과정에서 충분히 고려하지 못한 것으로 판단되는 부분적인 조정방안이다. 먼저 고향기부의 취지를 확산시키는 것은 중요하지만 극단적인 소액 기부는 자치단체 재정에 도움이 되지 않으면서 높은 행정비용을 초래하므로 이를 억제하는 조치가 필요하다. 먼저 일본과 유사하게 일정금액 이하 기부에 대해서는 세액공제를 하지 않는 자기부담액을 설정하되, 기부자에게 현행 법률과 동일한 혜택을 유지하기 위해 세액공제를 허용하는 최저 기부액 이상을 기부할 때 기부금 전액을 세액공제한다. 예를 들어, 개인별 연간 1만원 미만 기부에 대해서는 세액공제를 제외하되, 1만원 이상인 경우 기부금 전액을 소득세와 지방소득세에서 세액공제한다. 이와 함께, 답례품 조달 및 배송 등의 운영비용을 절감하기 위해 지역별로 일정 금액(예를 들어, 2만원) 미만의 기부에 대해서는 답례품을 제공하지 않도록 법률을 보완하는 것이 바람직할 것이다.

자치단체의 고향기부 수입액 규모는 각 자치단체의 노력의 결과일 수 있지만 적어도 일정기간 동안 자치단체의 특산품(예: 영광굴비 등) 존재 유무 및 관광자원(예: 경주 불국사 등) 보유여부 혹은 자연환경(예: 양양해변 등)의 매력도 수준 등 기존 여건에 의해

22) 특히 일본의 경우 기부자가 특정 지역에 고액을 기부하고 쌀 등 지역특산품의 정기적으로 소비하는 것을 선호할 수 있는 반면, 우리나라의 경우 전액공제 상한인 연 3만원 한도의 답례품을 소비할 가능성이 높기 때문에 일회성으로 소비할 답례를 선호할 것이므로 특정 상품보다는 지역상품권이 더 효과적일 수 있다.

결정될 가능성이 크다. 더욱이 답례품으로 지역상품권을 허용하는 우리나라는 인구밀집지역의 인접지역 및 인기 관광지역에게 유리하고, 지역상품권의 활용성 때문에 기초자치단체보다 광역자치단체에게 기부하는 것이 더 유리할 수 있다.[23] 이로 인해 다른 지역주민으로부터 재원을 조달한다는 의미에서 재원조달의 편익원칙에 부합하지 않는 고향기부제도가 자치단체 간 기부금 수입액의 큰 편차를 초래하여 재정형평성도 왜곡시킬 가능성이 크다. 따라서 자치단체별로 기부금 수입액의 상한을 설정하거나 일정금액을 초과하는 수입액에 대해 그 일정비율을 보통교부세 기준재정수입액에 포함하는 방안을 고려해야 한다.

특히 광역자치단체가 기부의 답례품으로 지역상품권을 제공하여 얻는 기부금의 총수입액에 대해 상한을 설정하거나 수입액의 일부를 소관 기초자치단체와 공유하는 방안을 모색할 수도 있다. 이와 함께 지방소득세 과세주체가 아니어서 고향기부제도에 의한 재원유출 위험이 없는 도와 자치구는 기부액의 일정비율을 해당 시군 혹은 소속된 특별광역시에게 재분배하도록 조치하는 것이 필요하다. 예를 들어, 도의 기부금 수입액 10%에서 답례비용 30%를 제외한 금액을 소관 시군의 지방소득세 공제액 비율로 배분하고 자치구는 마찬가지 방법으로 산출한 금액을 해당 특별광역시에 배분하는 방안을 도입할 수 있다.

답례품 송부비용, 홍보비 등의 운영경비를 전년도 기부금의 15%로 상한을 설정한 것은 제도가 정착할 때까지 유예하는 것이 바람직하다. 한 자치단체의 고향기부제도에 대한 홍보는 개인이 다른 자치단체에 기부하도록 유도할 수 있으므로 홍보 등의 편익은 해당 자치단체에 국한하지 않고 다른 지역에 정의 누출효과를 발생시킬 수 있다. 더욱이 현재 규정준수 여부를 판단하여 기부자격을 제한하는 일본도 답례품에 대한 우려는 초기부터 있었지만 총비용 상한을 50%로 제한한 것은 제도 도입 10년 이후이다. 따라서 필요경비 상한 규정의 의무화는 제도 운영과정을 살펴보면서 추후 결정하는 것이 제도 정착에 도움이 될 것이다.

---

23) 예를 들어, 경기도에서 서울로 출퇴근한다면 서울의 특정 자치구에 기부하는 것보다 서울특별시에 기부하고 그 서울상품권을 활용하는 것이 더 유리하다. 유사하게 서울시민이 동해안으로 여행가면서 여행지에 기부하고 지역상품권을 답례품으로 받는다면, 강릉시상품권보다 강원도상품권의 활용성이 더 높다.

Ⅳ. 결언

우리나라는 오랜 논의 끝에 일본의 고향납세제도를 모방한 고향기부제도의 법률과 시행령을 제정하고 2023년 시행할 예정이다. 고향기부제도의 핵심 내용은 자치단체에 대한 기부를 유도하기 위해 모든 기부자들에게 세제혜택을 제공하고, 추가적으로 각 자치단체는 기부자들에게 감사의 뜻으로 답례품을 제공하는 것이다. 이 논문은 우리나라와 일본의 고향기부제도를 간단히 정리하고 이들 간 공통점과 차이점에 대한 체계적으로 분석한다. 또한 이러한 분석과 일본의 제도운영 경험을 바탕으로 우리나라 현행 제도의 근간을 유지하면서 제도 정착을 위한 시사점을 도출한다.

개별 경제주체는 고향기부제도를 매우 우수한 제도로 인식할 수 있다. 먼저 기부자는 일정금액의 한도 내에서 기부금 전액을 세액공제 받으므로 금전적 손실이 없을 뿐 아니라 기부금의 30% 범위 내에서 답례품을 얻기 때문에 실질적으로는 기부하는 것이 아니라 기부 받는 것이다. 자치단체는 기부금 수입액만큼 추가적인 재원을 확보하며, 비록 답례품 조달비용과 관련 운영비용 지출이 발생하지만 이를 통해 답례품 선정 권한과 조직 확대에 따른 이익을 향유할 수 있다. 또한 고향기부제도의 홍보 및 답례품 제공 온라인쇼핑몰의 개설 등의 업무를 수행하기 위한 새로운 일자리를 창출할 수 있다. 답례품 생산자 및 농협 등 중간 판매기관은 소비자에게 접근할 새로운 판매방식이 추가되어 매출 확대를 기대할 수 있으며 기부가 낙후지역에 집중된다면 낙후지역의 경제활성화에 도움이 될 수도 있다.

하지만 이러한 이득이 무료로 얻어지는 것은 아니다. 먼저 중앙정부와 기부자의 지방소득세 납세지 자치단체의 조세수입은 기부자의 세제혜택 크기만큼 정확히 감소하므로 금전적 관점에서 제로섬이다. 만일 감소한 세수를 만회하기 위해 세율을 인상한다면 효율성 손실이 확대될 것이다. 답례품 제공 생산자가 얻는 이득은 답례품에 선정되지 못한 대체재 생산자의 손실로 상계될 뿐 아니라 이 과정에서 상대적으로 생산성이 낮은 생산자가 생산성이 높은 생산자를 대체하는 비효율을 초래할 수 있다. 이러한 현상은 수요가 가격 비탄력적인 농수축산물에서 더 크게 나타날 것이어서 답례품에 선정된 상품을 생산하는 농어촌의 발전은 그 대체상품이 답례품으로 선정되지 못한 다른 농어촌의 쇠퇴를 초래할 것이다. 더욱이 완전고용에 가깝다면 고향기부 관련 고용창출은 기존

의 민간고용을 대체하는 것이며, 실업이 만연하여 신규 고용창출이더라도 인건비에 대한 재정지출의 확대와 유사한 결과일 뿐이다. 그 외의 제도 운영비용은 사회적으로 불필요했던 지출 증가로 이해할 수 있다.

그렇다면 고향기부제도 법률 제정의 취지에서 밝힌 바처럼 지방재정을 보완하고 지역경제를 활성화하여 국가균형발전을 이루는데 실질적인 도움이 될 것인가? 재원 측면에서 중앙정부 재원이 감소하고 지방자치단체 재원이 증가한다는 의미에서 지방재정을 보완한다는 것은 수긍가능하다. 단 중앙정부 재원도 결국 특정 지역의 발전을 위해 사용되었을 것이므로 지방재정 보완이 지역경제 활성화에 더 효과적이라는 연계는 설득력이 없다. 물론 답례품 개발에 의한 지역경제 활성화 효과를 기대할 수 있지만 기부에 따른 기부자에 대한 답례품 보상이 국가의 총소비를 증가시키지 않는다면 이는 다른 지역경제의 침체로 상쇄된다. 따라서 국가균형발전은 기존에 경제적으로 부유한 지역의 경제는 침체되고 경제적으로 열악한 지역의 경제가 활성화되는 상황이 발생하는 경우에만 가능한데 고향기부제도는 이를 보장할 제도적 장치를 포함하지 않는다. 결국 고향기부제도에 의한 법률 제정 취지의 달성여부는 기부자들의 기부행태에 따른 제도 운영결과를 확인해봐야 알 수 있으므로 제도를 초기에 적극적으로 확대하기보다는 운영결과를 분석하면서 제도의 지속여부를 포함한 개선방안을 모색해야 할 것이다.

참고문헌

국중호·염명배, “일본 고향납세 기부 제도의 지방재정 형평화 효과,”「한국지방재정논집」 제26권 제2호, 한국지방재정학회, 2021, 69~99쪽.

문재인정부 국정기획자문위원회,「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 2017.

법제처 국가법령정보센터,「고향사랑 기부금에 관한 법률 및 동법 시행령」, 2022. 〈https://www.law.go.kr/, 접속: 2022. 9. 15.〉

염명배, “고향세 논의 10여년 추적과「고향사랑기부제」법제화 이후의 과제,”「경제연구」 제39호 제4호, 한국경제통상학회, 2021, 133~181쪽.

임성일,「한국과 일본의 지방교부세제도에 관한 비교 연구」, 한국지방세연구원, 2018.

주만수, “고향기부제도에 대한 비판적 평가: 일본 고향납세제도의 경험과 지방분권 원리에 기초하여,”「지방행정연구」 제31권 제3호, 한국지방행정연구원, 2017, 245~272쪽.

통계청, “2020년 임금근로일자리소득(보수) 결과,” 통계청 보도자료, 2022. 2. 21.

행정안전부,「지방교부세 산정해설」, 행정안전부, 2022.

尾内速斗, “ふるさと納税制度の意義と実態の乖離について,”「政策研究大学院大学まちづくりプログラム」, MJU 15604, 2016.

佐藤主光, “ふるさと納税の是非 返礼品部分控除対象外に,”「日本経済新聞 経済教室」, 2017. <https://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/sato-motohiro/02.html, 접속: 2022. 8. 20.>

末松智之, “ふるさと納税の返礼率競争の分析,” PRI Discussion Paper Series (No.20A-04), 財務省財務総合政策研究所総務研究部, 2020. <https://www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron323.pdf, 접속: 2022. 8. 20.>

高橋勇介·要藤正任·小嶋大造, “ふるさと納税は寄附か - ソーシャル・キャピタルの視点からの実証分析,” *KIER Discussion Paper,* no.1707, Kyoto Institute Of Economic Research, 2018. <https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/236161/1/DP1707.pdf, 접속: 2022. 8. 20.>

土屋仁美, “ふるさと納税における返礼品競争の要因と問題点,” 「金沢星稜大学論集」, 第53巻 第2号, 2020, 29~39쪽.

橋本恭之·鈴木善充, “ふるさと納税制度の現状と課題,” 「会計検査研究」, 第54巻, 2016, 13~38쪽.

水田健一, “ふるさと納税 制度とその問題点 - 寄付金税制のあるべき姿 -,” 「名古屋学院大学論集　社会科学篇」, 第53巻 第4号, 2017, 57~80쪽.

森田純弘, “ふるさと納税の仕組みと手続き,” 税務研究会, 2021. <https://www.zeiken.co.jp/kakutei/furusatotax_column.html, 접속: 2022. 7. 10.>

矢部拓也·笠井明日香·木下斉, “「ふるさと納税」は東京一極集中を是正し、地方を活性化しているのか　一　都道府県・市町村収支データと財政力との関係から考える,” 「徳島大学社会科学研究」 第31号, 2017, 17~70쪽.

総務省, “ふるさと納税に係る返礼品の送付等について,” 総税市 第28号, 2017. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000477350.pdf, 접속: 2022. 9. 10.>

_____, “ふるさと納税に係る返礼品の送付等について,” 総税市 第37号, 2018. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000751529.pdf, 접속: 2022. 9. 10.>

_____, 総務省告示 第179号, 2019. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000610422.pdf, 접속: 2022. 6. 20.>

_____, “ふるさと納税制度について,” 2022a. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000254924.pdf, 접속: 2022. 6. 20.>

_____, “全額控除されるふるさと納税額(年間上限)の目安 (2,000円を除く),” 2022b. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000408217.pdf, 접속: 2022. 6. 20.>

_____, “寄附金控除額の計算シミュレーション,” 2022c. <https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/furusato/archive/#ac01, 접속: 2022. 6. 20.>

総務省 自治税務局, “ふるさと納税に係る返礼品の送付状況についての調査結果.,” 2018. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000585169.pdf, 접속: 2022. 6. 20.>

総務省 自治税務局市町村税課, “ふるさと納税に関する現況調査結果,” 各年度.

Comparative Evaluation of the Hometown Donation System in Korea and Japan, and Policy Implications

Joo, Man-Soo*

Abstract

Korea will implement a hometown donation system that imitates the Japanese system from 2023. This paper briefly summarizes the systems of Korea and Japan and systematically compares and analyzes the similarities and differences between them. The common core content of the hometown donation system in both countries is that to induce donations to local governments, tax benefits are provided to donors and local governments can provide gifts in return. The main differences between the two countries are as follows. First, unlike Japan, Korea's system sets an fixed upper limit regardless of income on donations that grant tax benefits, and the ratio of the upper limit to income is quite low. Second, Korea does not set a lower limit on donations that grant tax benefits, which can induce to a very small amount of donations. Additionally, the paper points out that the Korean hometown donation system does not include an institutional device for balanced national development, which is described as its important policy goal, and suggests implications for establishing the system based on the analysis of the system itself and Japan's experience in operating the system.

□ Keywords: Hometown Donation System, Hometown Tax Payment System in Japan, Tax Credit, Tax Deduction, Gift in Return

* Professor, Division of Economics, Hanyang University, ERICA campus

▌ **예산정책연구** 제12권 제1호 2023. 3. pp.87-115 https://doi.org/10.35525/nabo.2023.12.1.004

지방교육재정교부금의 규모가 시·도교육청의 예산편성과 집행에 미치는 영향 분석

김영록* 김은지**

국문초록

본 연구는 지방교육재정교부금 규모의 적절성과 집행의 효율성을 실증적으로 검증하고자 하였다. 그동안 교육교부금에 대한 연구는 다양한 학자들에 의해 연구되었으나, 주로 교육교부금에 대한 효과성, 내국세 연동 비율의 적절성, 교육교부금 비율의 장기 추세치의 문제점 등에 대한 분석과 당위적인 개선의 필요성을 주장한 연구들이 대부분이었다. 따라서 본 연구는 시·도교육청별 학생 수와 이에 따른 학생 1인당 교육교부금을 산출하고 이에 기반하여 시·도교육청별 학생 1인당 불용액 규모와 업무추진비가 차지하는 비율을 도출하였다. 예산을 둘러싼 논의에서 불용액과 업무추진비라는 비목의 상징성을 고려하여 변수로 선정하여 분석을 실시한 것이다. 그 결과 가용예산의 규모가 큰 시·도교육청일수록 예산 불용액의 규모가 크고, 업무추진비의 비율이 높을 것이라는 가설을 설정하였고, 회귀분석을 통해 통계적으로 유의함을 증명하였다. 적어도 교육 분야 내에서라도 예산 배분의 재구조화가 필요함을 실증적으로 제시한 것이다.

□ 주제어: 지방교육재정교부금(교육교부금), 불용액, 업무추진비

투고일: 2022. 10. 23. 수정일: 2022. 12. 14. 게재확정일: 2023. 1. 16

* 제1저자: 강원대학교 (yrkim0425@kangwon.ac.kr)

** 교신저자: 국립군산대학교 (ejkim@kunsan.ac.kr)

Ⅰ. 서론

최근 교육재정을 둘러싼 논의가 활발해지고 있다. 정부는 물론 학계와 언론에서도 학령인구의 급감에 따른 초중등교육 예산의 적절성에 대한 논쟁이 이어지고 있는 것은 이 문제가 가지고 있는 시급성 때문일 것이다. 우리나라는 유래 없는 출산율 저하 현상을 겪고 있으며, 이는 학령인구의 감소로 이어지고 있다. 그런데 내국세에 연동하게 되어 있는 지방교육재정교부금(이하 교육교부금)은 관련 법률에 따라 엄격하게 보호되고 있어 내국세가 증감함에 따라 교육교부금이 자동으로 결정되는 구조이다. 내국세의 추세선은 장기적으로 꾸준히 증가한다고 볼 때 교육교부금은 학생 수의 감소와는 관계없이 늘어나는 것이다. 그런데 한정된 국가 예산의 가용 범위에서 이러한 재정의 칸막이 현상은 국가의 전략과 시급성과는 무관하게 예산 배분이 이루어져 예산의 배분적 효율성을 저해할 가능성이 매우 높다.

이 연구는 우리나라 지방교육재정의 가장 큰 비중을 차지하는 이하 교육교부금에 대하여 규모의 적절성, 집행의 효율성 등을 검증하기 위한 논문이다. 이를 위해 교육부에서 제공하는 지방교육재정알리미(eduinfo.go.kr)를 통해 데이터를 활용하여 학생 수, 교육교부금 규모 등을 산출하고 예산 규모의 적절성과 효율성을 점검하기 위해 불용액, 업무추진비 등의 정보를 활용하여 회귀분석을 실시하였다. 이 논문을 통해 당위적인 교육교부금의 개선이 아닌, 실증적인 개선 필요성의 증거를 확보하고자 하였다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 교육재정의 의의[1)]

우리나라의 교육재정은 크게 중앙정부가 관장하는 교육부 소관의 예산과 17개 시·도 교육청이 관장하는 지방교육재정으로 나눌 수 있는데, 먼저 주요 개념을 정의하고 갈 필요가 있다.

재정의 사전적인 의미는 국가와 지방자치단체가 국가를 유지하기 위한 역할을 수행하기 위하여 행하는 일련의 경제활동을 의미한다. 그런 관점에서 또한 교육재정은 교육활동을 위해 필요한 수입·지출 활동과 자산과 부채를 관리·처분하는 모든 활동을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 지방교육재정이란, 교육활동을 지원하기 위한 시·도교육청의 재정활동을 의미하며, 대상은 지방자치단체가 설치하고 운영하는 공·사립 유치원, 초·중·고등학교, 특수학교이다(지방교육재정알리미). 또한 지방교육재정은 시·도교육청의 교육감이 관장하며, '교육비특별회계'라는 이름으로 지방자치단체의 일반회계로부터 분리되어 운영되고 있는데, 이는 우리나라 지방재정의 가장 큰 특징 중의 하나이다. 아울러 특별회계라는 말은 회계적인 특성상 일반회계와 구분되어 특별한 설치목적을 가지고 수입과 지출이 일반회계와는 별도로 이루어지는 회계를 의미한다(정부입법지원센터[2)]). 즉 교육비특별회계는 교육이라는 특별한 목적을 갖고 이루어지는 회계라고 볼 수 있으며, 다른 분야의 예산과 달리 교육의 특수성을 강력하게 지지하는 제도라고 할 수 있으며, 다른 나라에서는 유사한 사례를 찾아보기 어렵다.

2. 지방교육재정의 의의와 구조

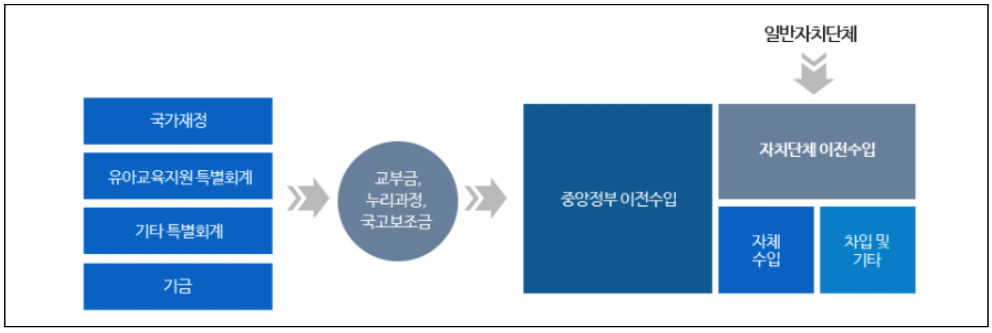
국가정책 수행을 목적으로 운용되는 우리나라의 총예산인 국가재정이 중앙재정과 지방재정으로 나눠지고, 지방재정은 일반지방재정과 지방교육재정으로 구분된다.

지방교육재정 즉 시·도교육청의 예산은 국가재정으로부터는 지방교육재정교부금과 국고보조금을 지원받고, 일반자치단체로부터는 법정전입금과 비법정전입금을 지

1) 본 연구의 교육재정의 의의에 관한 주요 내용은 지방교육재정알리미 웹사이트를 참고하였다.
2) 정부입법지원센터, 「법령입안심사기준」

원받는 구조이다. 여기서 국가(교육부)로부터 교부되는 지방교육재정교부금과 시·도로부터 전입되는 법정전입금이 시·도교육청의 주요 세입재원이라고 볼 수 있다(국회예산정책처 2021). 즉 국가재정의 일반회계에서는 지방교육재정교부금이 편성되어 지방교육재정으로 지원되고, 지방교육재정에서는 이를 중앙정부로부터의 이전수입으로 편성하고 있다. 그런데 주지하는 바와 같이 지방교육재정에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 국가재정에서 지원되는 지방교육재정교부금이다. 그리고 특별회계에서는 2017년부터 「유아교육지원 특별회계법」에 의거하여 누리과정 지원비를 지원하고 있다. 이 외에 교육부와 관련된 정책 사업을 추진하기 위하여 국고보조금을 편성·교부하고 있다.

[그림 1] 지방교육재정의 구조



자료: 지방교육재정알리미(eduinfo.go.kr)

한편 일반자치단체의 일반회계로부터 「지방교육재정교부금법」에 따라 법정전입금과 비법정전입금이 시·도교육청의 교육비특별회계로 전출된다. 이러한 지방교육재정의 구조는 [그림 1]로 표현될 수 있다. 즉 지방교육재정은 중앙정부의 이전수입인 교부금과 자치단체의 이전재원, 그리고 자체수입과 차입 등으로 구성된다고 볼 수 있다.

지방교육재정 규모는 전반적으로 증가추세에 있으며, 시·도교육청은 증가된 재원을 추경 예산편성 시 시설사업 위주로 편성함에 따라 2017년까지 이·불용액이 지속적으로 증가하였다. 단 지방교육재정의 조기집행에 대한 독려 등으로 2018년 이후 이·불용액 규모가 감소하고 있다. 그러나 2020년 기준 불용액 규모는 여전히 1조 662억원 규모이다(한국교육개발원 2021).

[표 1] 지방교육재정 세입·세출 예·결산 현황

(단위: 백만원)

연도	최종예산액 (A)	전년도 이월액 (B)	예산현액 (C)=A+B	세입결산액	세출결산액 (D)	다음연도 이월액(E)	불용액(F)= C-D-E
2016	61,964,248	3,732,970	65,697,218	66,097,940	60,041,898	3,900,072	1,755,248
2017	68,264,379	3,900,072	72,164,451	72,443,464	65,611,419	4,605,587	1,947,445
2018	73,737,072	4,605,587	78,342,659	78,836,465	71,612,652	4,885,832	1,844,175
2019	82,081,074	4,885,832	86,966,905	87,387,293	80,401,054	4,759,874	1,805,977
2020	77,332,620	4,759,874	82,092,494	82,226,557	77,705,459	2,724,421	1,662,614

자료: 한국교육개발원(2021)

[표 1]에 따르면 지방교육재정 규모는 지속적으로 증가하고 있으며 불용액 규모는 2016년에 약 1조 7천억원 규모에서 2019년 1조 8천억원 규모로 증가하였다고 2020년에는 약간 줄어 약 1조 6천억원 규모이다. 불용의 규모가 다소 줄어들기는 하였으나 여전히 불용액이 상당함을 알 수 있다.

3. 교육재정교부금에 관한 의의와 논의

가. 교육재정교부금의 의의

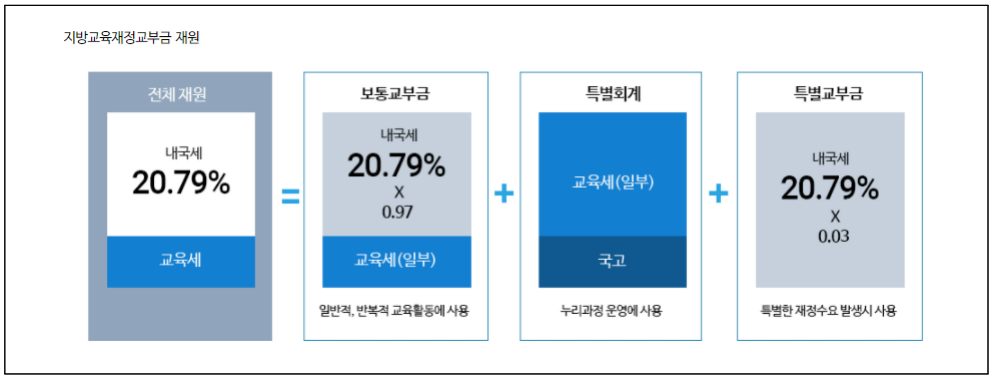
전술한 바와 같이 지방교육재정의 주요한 수입원은 중앙정부로부터의 이전수입 즉 지방재정교부금이다. 즉 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영함에 있어서 교육의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 국가재정에서 지방교육재정에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 교부하고 있으며 이를 지방교육재정교부금이라고 한다(지방교육재정알리미 2010~2019). 지방교육재정교부금은 시·도교육청의 예산의 약 70%에 육박할 정도로 높은 비중을 차지하고 있으며 배부 목적에 따라 보통교부금과 특별교부금으로 나누어진다. 보통교부금은 내국세 총액의 20.79%의 97%이며, 특별교부금은 내국세분 교부금의 3%이다(지방교육재정알리미 2010~2019).

먼저 보통교부금을 살펴보면 시·도교육청의 인건비와 시설비, 학교·교육과정 운영 등 다양한 교육활동에 쓰이는 매우 중요한 재원이라고 볼 수 있다(국회예산정책처 2021). 기본적으로 보통교부금 배분은 시·도교육청 별로 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우, 그 미달액을 기준으로 총액 배분한다(국회예산정책처 2021).

기준재정수요액은 교직원 인건비, 학교교육과정운영비 등 표준적인 교육과정 운영을 위해 필요한 금액을 의미하며, 기준재정수입액은 일반 지방자치단체로부터 법령에 의해 시·도교육청으로 전입되는 법정전입금과 입학금·수업료 등으로 구성된다(지방교육재정알리미 2010~2019). 즉 보통교부금은 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 금액을 교부하며, 17개 시·도교육청의 균형있는 교육발전을 도모함을 목적으로 하는 일종의 재정조정제도라고 볼 수 있다(지방교육재정알리미 2010~2019).

반면 특별교부금은 보통교부금과 달리 유·초·중등 교육 분야의 국가시책사업, 지역현안사업, 재해대책 및 복구 등 특별한 재정수요에 지원하기 위한 예산으로 사용된다(국회예산정책처 2021). 한편 유아교육 및 보육 정책의 안정적인 추진을 위하여 「유아교육지원특별회계법」이 제정되었다(국가법령정보센터). 이를 위하여 유아교육지원특별회계가 설치되었고, 유치원과 어린이집에서 취학 직전 3년의 유아에 대한 공통 교육·보육과정 운영에 소요되는 비용을 지원하고 있다. 유아교육지원 특별회계의 재원은 「교육세법」에 따른 교육세(기존 지방교육재정교부금 재원 중 일부)와 정부 일반회계 추가 전입금으로 구성된다(이정미 2019). 기존에는 보통교부금 재원 중 일부로 지원하였으나 특별회계 도입에 따라 보통교부금이 아닌 별도의 특별회계 예산으로 지원하게 되었다(이정미 2019).

[그림 2] 지방교육재정교부금의 구조



자료: 지방교육재정알리미(2010~2019)

그런데 현재 정부의 재정 자원 활용의 배분적 효율성 관점에서 지방교육재정교부금에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다.[3] 한정된 재정 상황에서, 더구나 학령인구가

급속히 감소하고 있는 상황에서 내국세에 연동하는 방식의 교육교부금이 과연 현재도 적절하냐는 것이다(하연섭 2022).

이러한 방식의 법적 근거인 「지방교육재정교부금법」에 규정된 경직성을 지적하지 않을 수 없다. 즉 이 법의 제3조에 따르면 국가가 제공하는 지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 구성되며, 교부금 금액의 총합은 일부 세금 항목을 제외한 내국세 총액의 1만분의 2,079으로 정해져 있다(「지방교육재정교부금법」 제3조제2항). 자치단체별로 교부되는 교부금의 산출은 지방재정수요와 공급을 고려한다고 되어 있으나 해당조항에 의해 교부금의 총액은 내국세에 연동하여 자동 산출되는 것이다.

즉 전반적으로 지방교육재정의 수요가 감소하더라도 교부금의 산정에서 이를 충분히 반영하지 못할 수밖에 없고, 교부금이 과도할 때 이를 조정하는 것이 경직적일 수밖에 없다는 것을 의미한다. 이는 다른 분야에 대한 예산 투입 기회를 사전적으로 봉쇄해 국가 전체적으로 보면 예산의 배분적 효율성을 크게 저해하는 결과를 초래할 수밖에 없다.

나. 지방교육재정교부금과 시·도교육청 재정에 관한 이론적 논의

지방교육재정교부금에 관한 연구는 재원의 효과와 다변화 필요성, 내국세 연동 방식의 문제점, 최근 학령인구의 급격한 감소에 따른 규모의 적절성에 대한 연구 등 다양하게 존재하는데 그 가운데에서도 최근의 연구를 중심으로 검토하면 다음과 같다.

먼저 김재훈(2019)은 학령인구의 급격한 감소와 세입의 지속적 증가는 불가피하게 지출구조의 변동을 초래할 것이며, 이에 대한 적절성의 검토가 필요다고 지적하였다. 즉 최근 학령인구의 급격한 감소는 학생 수 변동에 탄력적인 지출 비중의 감소를 초래할 것이고, 비탄력적인 지출 비중에도 영향을 미칠 것으로 예상된다고 주장하였다. 또한 지방교육청의 지출구조 변화가 어떠한 방향으로 이루어졌는지 추이를 확인하고, 과연 학령인구 감소를 반영하는 적절한 방향으로 이루어졌는지의 검토가 필요하다고 주장하였다(김재훈 2019). 아울러 또한 지방교육청 세입의 지속적 증가는 내국세의 일정 비율에 연동되어있는 교육교부금의 증가에 기인한 바가 크고, 이는 급격한 학령인구의 감소에 적합하지 않을 수 있다고 하였다. 이러한 점을 고려할 때 지방교육재정교부금의 내국세 연동방식을 재검토할 필요가 있다고 주장하였다.

---

3) 하연섭(2022)외 다수

한편 송기창(2022)은 교육교부금 제도 개편이 교부금의 안정성 확보에 문제를 야기했으므로 봉급교부금과 증액교부금의 부활을 통해 재원의 다원화가 필요하고, 교육세 교부금의 역할과 기능을 재정비할 필요가 있다는 것이다. 또한 국가의 교육정책은 원칙상 국고보조금으로 추진해야 하며, 인건비를 제외한 교부금은 내국세 연동방식에서 학급당 표준교육비 지원방식으로 전환하는 방안을 검토해야 한다고 주장하였다. 이 연구에서도 교부금의 세분화는 재정의 복잡성을 가중시키는 문제점이 있으나, 내국세 연동방식의 문제점에 대한 인식은 동일한 것으로 보인다.

지방교육재정교부금의 규모와 효율성에 관련된 가장 최근의 논의는 김학수(2022)를 들 수 있다. 이 연구에서 미래교육 재정 수요나 교육성과에 관한 정보를 전혀 제공해 주지 못하는 현행 지방교육재정교부금의 내국세 연동방식의 개편 필요성과 이에 반해 연동방식의 유지를 주장하는 교육계의 주장에 대한 반론 등을 제시하였다. 또한 이러한 변화를 통한 교육재정 효율화 가능성과 구체적 개편방안 및 기대효과를 제시하였다. 연구는 특히 인구고령화로 확대될 복지재정의 부담과 함께 학창시절 내국세수에 연동된 교부금에 의해 추가된 국가채무 원금과 이자도 부담해야 한다는 점에 유념하여 교육재정의 효율성과 효과성이 항상 제고되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 해당 연구는 지방교육재정교부금에 대한 개편 필요성을 다양한 관점에서 주장하였다는데 의의가 있다.

한편 시·도교육청 재정과 예산편성의 비효율에 관한 논의도 주목할 필요가 있다. 이태호·엄태호(2020)는 지방교육자치단체의 비효율적인 재정운용에 영향을 미치는 요인에 관한 분석을 실시하였다. 특히 이 연구는 불용액 발생 요인을 정치적 요인에서 찾고 있는데, 지방교육자치단체들의 정치행태와 재정 운용의 관계를 이해하기 위한 분석으로 의의를 찾을 수 있다. 또한 송기창(2015)은 지방교육청 관계자들과의 면담을 통해 시도교육비특별회계 이월과 불용액 발생실태에 관한 개선과제를 제시하기도 하였다.

다만 지방교육재정교부금과 시·도교육청의 재정 비효율에 관한 최근 연구들이 제도상의 문제점을 분석하거나 국가재정 전체에서 내국세 연동 방식의 교육재정교부금이 미치는 부정적 효과나 영향을 분석하는 데 그치고 있다는 문제점이 있다. 또한 비효율적 재정 운용과 관련한 선행연구는 그 숫자가 많지 않을 뿐만 아니라, 불용액으로 한정하는 경우 매우 부족한 실정이다. 즉 지방교육재정교부금이 지방자치단체에 교부된 이후 어떠한 비효율을 야기하고 있는지 실증적으로 검증한 연구는 찾아보기 어렵다. 따라서 본 연

구는 지방교육재정교부금이 교부된 이후 지방교육재정의 비효율이 실제로 어떻게 발생하고 있는지 다양한 각도에서 실증적으로 연구하였다는 데 그 의의가 있다고 하겠다.

Ⅲ. 교육교부금의 적절성 검증을 위한 분석요인 탐색

예산편성과 집행의 적절성과 효율성 여부는 다양한 각도에서 점검이 가능할 수 있으나 재정정보의 확보 여부와 분석의 현실성 등을 감안하고, 그 가운데 정책적 시사점을 최대한 발굴할 수 있는 변수를 선정하고자 하였다. 본 연구에서 주요 분석 대상으로 선정한 변수는 불용액 규모와 업무추진비인데, 두 변수 모두 예산규모의 적절성과 효율성에 관련한 논의에서 상당한 시사점을 준다고 볼 수 있다. 그 외에도 예산의 적절성과 효율성을 점검하기 위해 다양한 지표와 가설이 가능하다. 가령 시·도교육청의 가용 예산규모가 많아진다면 재량지출의 규모도 증가할 것으로 가설을 설정할 수 있으나 지방교육재정알리미에서 각 시·도교육청의 재량지출 규모와 관련된 데이터는 2016년만 제공되어 있어 이 지표는 분석 대상에서 제외하였다.[4)]

1. 시·도교육청 예산의 불용액 추이 분석

예산 규모의 적절성과 효율성을 점검하는데 매우 중요한 지표로써 불용액을 들 수 있다. 중앙정부 및 자치단체에서 불용액(unused budget)이란 세출 예산에서 세출 결산을 차감한 금액에서 세출 예산 중 명시이월과 사고이월을 제외한 나머지를 의미한다(주윤창·신동섭·정창훈 2020).[5)] 일반적으로 단년도 예산주의(annual budget)에서는 한해 세입은 한해 세출로 모두 지출하도록 하는 것이 원칙이지만, 국가 및 자치단체에서는 매해 상당한 규모의 불용액이 발생하고 있다(주윤창·신동섭·정창훈 2020). 이러한 불용액은 실제 발생할 지출보다 세출 예산을 더 부풀려서 크게 예산을 계상하는 경우와 예산의 집행을 축소하여 일부러 예산을 남기는 경우, 세출 예산의 과대계상과 과소지출이 혼합되는 경우에 발생한다(주윤창·신동섭·정창훈 2020; 김봉환·이권희 2019; 양인용·배기수 2019; 김혁·김경호·전중열 2012). 그런데 정부에서 정책수행을 위해 철저하게 예산을 수립하고 검토 하였음에도 불구하고, 예측 불가능한 원인으로

4) 가용 예산의 규모가 커질수록 재량지출의 비중이 커질 것이라는 합리적인 가설 설정이 가능하나 지방교육재정알리미에서는 시·도교육청별 통계를 2016년 한 해만 제공하고 있다. 그런데 해당연도에 재량지출이 가장 많은 시·도교육청은 1인당 교육교부금이 가장 많은 시·도교육청이었다는 사실은 많은 시사점을 준다고 할 수 있다.

5) 불용액=세출예산 현액-세출 결산액-(명시이월+사고이월+계속비이월)

인해 계획한대로 이를 모두 집행하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 이런 문제에 대응할 수 있도록 예산집행의 신축성을 유지할 수 있는 제도적 장치들을 마련하고 있는데, 그중 하나가 예산의 이월이며, 그 외에도 예산의 이용 및 전용, 추가경정예산 제도 등이 존재한다(강윤호·민기·전상경 2015). 결과적으로 불용액은 이 같은 제도적 장치를 활용 하였음에도 불구하고 집행하지 못한 예산을 의미한다(이태호·엄태호 2020).

국가 및 자치단체에서는 계획과 집행의 차이에서 생기는 예산 집행의 문제를 해결하기 위해 다양한 제도를 운용하고 있는데, 대표적으로 추가경정예산 제도, 예산의 이용 및 전용제도, 예산의 이월 등이다(하연섭 2010). 이처럼 예산의 집행에 있어서 신축성과 융통성을 제공하는 제도들에도 불구하고 집행이 계획대로 되지 않는 경우는 자주 목격된다. 즉 불용의 원인은 주로 예산의 과다편성, 재원 조달과 사업계획 실패, 지출계획의 변경, 예산 절감 등을 거론할 수 있다(주윤창·신동섭·정창훈 2020). 따라서 불용액이 특정연도에 발생할 수는 있으나 지속적으로 발생하는 것은 예산편성과 집행과정에 있어서 부정적인 신호라고 볼 수 있다. 또한 기회비용의 관점에서 예산의 불용은 해당 자원을 다른 사업에 활용할 수 있었다는 점에서 예산활용에 있어 부정적인 측면이 큰 것이 사실이다. 즉 불용액 비율이 높게 나타나면 비효율적 재정운용의 증거로 간주되며, 감사의 지적사항이 되거나 차년도 예산편성에 불이익을 받는 것이 일반적이다(이태호·엄태호 2020; 최광 2009; 박상원 2010).

따라서 본 연구에서는 예산편성의 비효율의 지표로써 불용액에 대한 실증적 분석을 실시할 것이다. 특히 학령인구 1인당 교육재정교부금의 규모가 큰 시·도교육청에서 불용이 크게 나타날 것이라는 합리적 가설을 검증해 보고자 한다. 지방교육재정교부금이 재정수요를 감안해서 배분되고 있기는 하나 학생 1인당 교부금의 규모가 크다는 것은 결국 그렇지 않은 지자체에 비해 가용예산 규모가 크다는 증거이고 이러한 지자체일수록 예산의 불용이 크게 나타날 가능성이 높은 것이다.

가설 1: 학생 1인당 지방교육재정교부금이 많은 시·도교육청일수록 1인당 불용액이 더 많을 것이다.

2. 업무추진비 추이와 비율

중앙정부나 지방자치단체 세출예산에서 업무추진비가 차지하는 비중은 1% 미만으로 매우 적지만, 예산에 관심이 있는 언론이나 시민단체 등에서는 업무추진비라는 세목에 대해서 높은 관심을 보인다. 그 이유는 기관들의 업무추진비 추이를 통해 예산편성과 운용의 내실 정도를 평가할 수 있기 때문이다. "공무 처리에 필요한 비용"(이희승 2003)이란 의미의 업무추진비 혹은 판공비는 미국과 같은 주요국에서는 찾아볼 수 없는 우리나라에 독특한 제도이다. 우리나라에서는 지방자치단체장이나 간부가 직원의 경사를 축하하고 사기를 북돋우기 위해서 금품을 주거나 회식을 할 때 업무추진비를 사용할 수 있다(신무섭 2009). 또 사업 추진 과정에서 다른 기관의 관계자들을 상대할 때 기관은 업무추진비를 사용할 수 있다. 이런 경비를 공금으로 충당할 수 있도록 우리나라 지방자치단체는 판공비 혹은 업무추진비를 지출예산 항목으로 정해놓고 있다(신무섭 2009). 현재 교육부 훈령인 「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영기준」(2020)을 보면 업무추진비의 범위와 기준경비를 기관운영 및 사업추진 업무추진비, 정원가산업무추진비, 직책급업무수행경비, 부서운영경비, 특정업무경비 등으로 분류하고 있다. 또한 시·도교육청별로 업무추진비 한도액 내에서는 자율적으로 편성할 수 있다.

[표 2] 시·도교육비특별회계 업무추진비 한도액 기준

구 분	한도액 기준
• 서울·경기	• 예산규모의 0.09% 이내
• 기타 시·도	• 예산규모의 0.12% 이내
• 제주	• 예산규모의 0.31% 이내

주: 기관운영업무추진비는 시·도교육청(본청)은 3급(상당) 이상(다만 기획관, 감사관 등 국장급 4급 보조·보좌기관 포함 가능), 교육지원청은 4급(상당) 이상, 직속기관은 기관장 편성(본청 및 교육지원청 과장급 이하 편성 불가)

자료: 「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운영기준」(교육부 훈령 제345호)

그런데 직책급업무추진비와 특정업무경비는 직원 개인에게 월정비로 지급되는 인건비 성질이 강하다. 그리고 정원가산업무추진비 등은 조직의 인원수에 따라 비례하는 비용으로 직원의 사기 진작, 사업추진 등을 위해서 조직적 차원에서 사용하도록 되어 있다(최두선 2006). 기관운영 및 사업추진 업무추진비는 간부의 직무수행 및 대단위사

업 추진 경비로써 자치단체 간부에 의해서 집행이 주도된다. 따라서 단체장의 업무추진비라고 하면 기관운영업무추진비와 사업추진업무추진비를 합한 것을 의미한다고 볼 수 있다(신무섭 2009). 그런데 업무추진비가 가지고 있는 인건비 성격의 특성과 불요불급하다는 인식으로 인해 시민단체와 언론 등에서 절감의 대상으로 지목되고 있는 것이다.

따라서 본 연구에서는 1인당 교육교부금 규모와 업무추진비간의 상관관계를 분석해 보고자 한다. 불용액과 같은 맥락으로 1인당 교육교부금 규모가 큰 교육청일수록 업무추진비의 비율이 높을 것이라는 가설을 검증하도록 한다.

가설 2: 학생 1인당 지방교육재정교부금이 많은 시·도교육청일수록 세출예산에서 업무추진비가 차지하는 비율이 높을 것이다.

Ⅳ. 연구모형

1. 분석방법 및 연구모형

본 연구의 목적은 지방교육재정교부금이 시·도교육청 예산편성과 집행의 효율성과 책무성에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하기 위함이다. 이를 위해 예산 규모의 과다 계상 여부를 추정할 수 있는 불용액과 예산편성의 책무성 여부를 평가할 수 있는 업무추진비 비율간의 회귀 분석을 실시하도록 한다.

분석대상은 회계연도 2016년부터 2020년까지 지방교육재정알리미(eduinfo.go.kr)를 통해 시·도교육청 예산 자료를 수집하였다. 이를 통해 시·도교육청별로 학생 1인당 교육교부금과 1인당 불용액을 계산하고 두 변수간의 관계를 회귀분석(regression analysis)을 통해 분석하였다. 또한 시·도교육청 학생 1인당 교육교부금과 업무추진비 비율간의 관계 역시 회귀분석을 통해 결과 값을 도출하도록 한다.[6)]

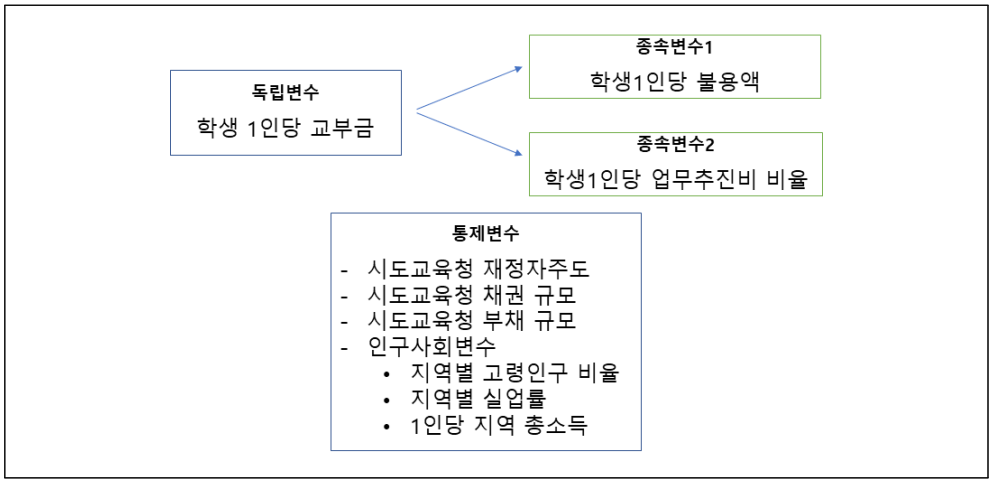
독립변수인 학생 1인당 교육교부금이 종속변수에 미치는 영향을 보다 정확하게 추정하기 위해서는 종속변수에 영향을 미치는 다른 변수들을 통제할 필요가 있다. 우선 통제변수로서 시·도교육청 재정변수를 고려하였다. 교육청 재정의 경우 전액 이전재원으로서 재정자립도는 존재하지 않는다. 따라서 지방교육재정알리미에서 제공하고 있는 교육청 재정자주도를 통제하였고, 여기에 교육청 채권규모와 부채를 재정변수로서 활용하였다. 또한 내국세 규모에 따른 교부금 총액에 영향을 미치는 지역별 고령인구비율, 실업률, 1인당 지역총소득 등 인구사회변수를 고려하여 지역별 특성을 통제하고자 하였다.

[그림 3]는 본 연구의 분석틀로, 시·도교육청의 학생 1인당 교육교부금 규모가 불용액 규모와 업무추진비 비율에 비치는 영향에 대하여 실증적으로 분석하는 내용을 도식화한 것이다.

---

6) 시·도교육청의 데이터들을 모두 학생 1인당으로 변환한 것은 보다 객관적인 시·도교육청간의 비교를 위함인데, 학생 1인당 교부금의 규모가 전적으로 적절성을 대표하기는 어려운 한계가 있다. 즉 학생 1인당 교부금이 많은 교육청이라 하더라도 학교나 교원의 수를 고려해야하기 때문이다. 그러나 모든 요인을 동시에 고려하기 어려운 것은 본 연구의 현실적인 한계라고 볼 수 있다.

[그림 3] 연구의 분석틀



2. 변수의 측정

가. 독립변수

본 연구에서 독립변수는 각 시·도교육청의 학생 1인당 교육교부금 규모이다. 교육부의 지방교육재정알리미를 통해 시·도교육청의 2015년부터 2020년 교육교부금 규모를 확보하였으며 이를 각 시·도교육청의 연도별 학생 수로 나누어 시·도교육청별 학생 1인당 교육교부금을 산출하였다.

나. 종속변수

본 연구의 종속변수는 각 시·도교육청의 2016년부터 2020년까지 불용액 규모이다. 분석의 타당성 확보를 위해 시·도교육청의 각 연도별 학생 수로 전체 불용액을 나누어 학생 1인당 불용액을 산출하였다. 또한 각 시·도교육청의 전체 예산에서 업무추진비가 차지하는 비율을 연도별로 산출하였다. 사용된 데이터는 모두 결산자료를 기준으로 하였다.

다. 통제변수

본 연구의 통제변수로 시·도교육청의 재정변수를 포함하였다. 시·도교육청 사업계획에 따라 사업자 및 개인에게 지원하고 정해진 기간 안에 채무자로부터 회수하거나 사법

적 계약에 의해 보유한 교육청 채권과 시·도교육청이 부담해야 하는 통합부채와 우발부채를 합한 교육청 부채 변수를 분석에 활용하였다. 또한 시·도교육청의 재량권을 알 수 있는 재정자주도를 포함하여 종속변수에 미칠 수 있는 영향을 통제하고자 하였다. 아울러 지역별 고령인구비율, 실업률, 1인당 지역총소득 등 인구사회변수를 고려하여 지역별 특성이 종속변수에 미치는 영향을 통제하고자 하였다.

V. 분석결과

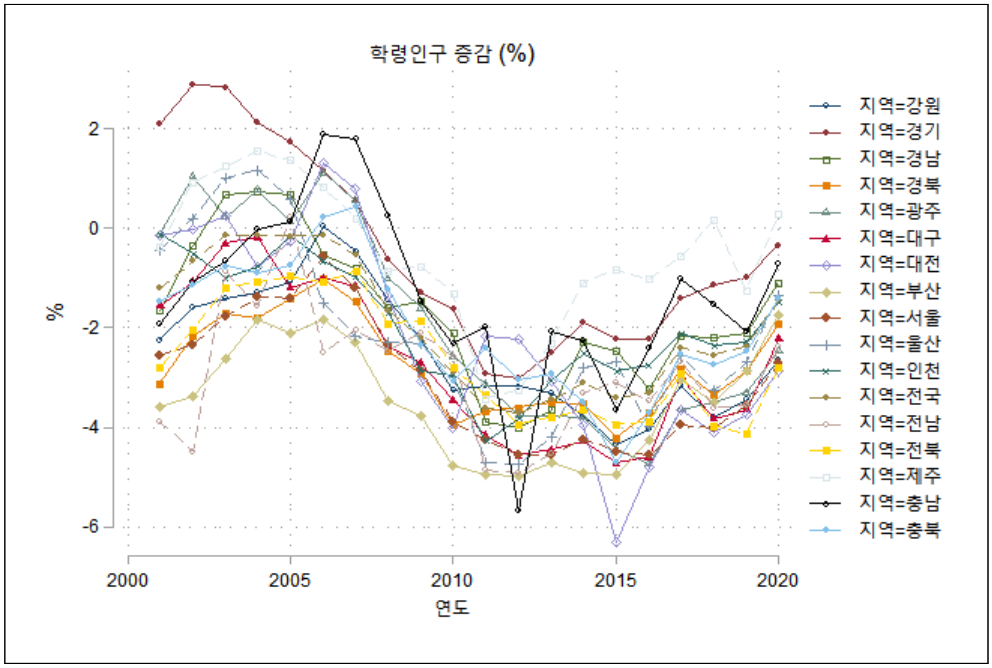
1. 기초통계 분석

가. 시·도교육청별 학생 1인당 교육교부금 산출

앞서 논의한 바와 같이 현재 내국세에 연동하는 교육교부세 방식은 학령인구의 감소에 따라 학생 1인당 교육교부금 금액의 증가로 연결될 수밖에 없다.

분석에 포함하지 않은 세종시를 제외하고 약 31조원 수준이었던 교육교부금의 규모는 2019년 약 58조원 수준으로 증가하였으나, 같은 기간 세종시를 제외한 6세에서 17세까지의 총 학령인구의 수는 지속적으로 감소하여 2010년 약 735만명에서 2019년에는 549만명까지 감소하였다. [그림 4]는 지자체별 학령인구 증감 추이를 나타내고 있는데, 지역별 차이와 연도별로 약간의 증감은 있지만 대부분의 자체가 학령인구 감소 추세로 돌아섰음을 보여주고 있다.

[그림 4] 지자체별 학령인구 증감률 추이

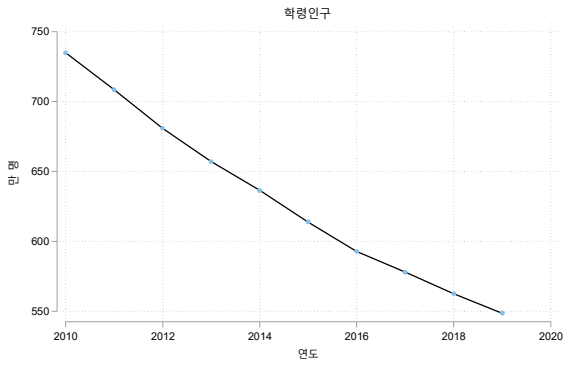


자료: 지방교육재정알리미(2010~2019)를 바탕으로 저자 작성

[그림 5]는 우리나라 전체 학령인구 감소 추이를 나타낸 것이다. 2010년부터 2019년간 약 25.3%가 감소한 것을 확인할 수 있다. 그런데 이는 학생 1인당 교육교부금의 급증으로 이어졌다. [그림 6]은 학생 1인당 교육교부금의 증가추이를 나타낸 것인데, 2010년에 426만원이었던 학생1인당 교육교부금이 2019년에 1,051만원으로 약 2.46배나 급증한 것을 볼 수 있다. 학령인구의 감소와 함께 내국세는 같은 기간 큰 폭으로 증가함에 따라 내국세와 연동되는 교육교부금은 더 빠른 속도로 증가한 것이다.

[그림 5] 전체 학령인구 추이

(단위: 만명)

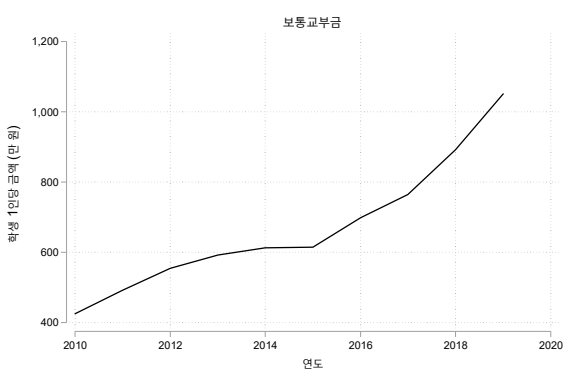


연도	학령인구
2010	735
2011	708
2012	681
2013	657
2014	636
2015	614
2016	593
2017	578
2018	562
2019	549

자료: 지방교육재정알리미(2010~2019)를 바탕으로 저자 작성

[그림 6] 학생 1인당 교육교부금 추이

(단위: 만원)



연도	학령인구 1인당 교육교부금
2010	426
2011	492
2012	554
2013	592
2014	613
2015	615
2016	699
2017	765
2018	892
2019	1,051

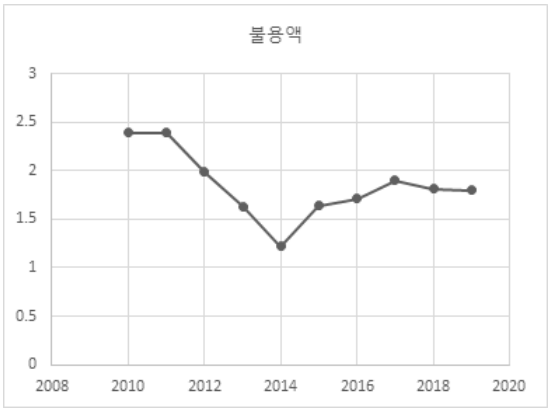
자료: 지방교육재정알리미(2010~2019)를 바탕으로 저자 작성

나. 시·도교육청별 불용액 규모 및 업무추진비 비율 분석

[그림 7]에 따르면 본 연구의 주요한 분석 변수인 불용액 규모 역시 2010년에서 2019년 사이에 지속적으로 증가하고 있다. 또한 [표 3]은 학생 1인당 교육교부금이 많은 지자체 순으로 정렬했을 때의 불용액 규모인데, 1인당 교육교부금이 가장 많은 상위 5개 지자체 가운데 3개의 시·도교육청이 불용액 규모에서도 상위를 차지한 것으로 나타났다(2019년 기준).

[그림 7] 지방교육행정기관 불용액 규모

(단위: 조원)



연도	불용액
2010	2.39
2011	2.39
2012	1.99
2013	1.63
2014	1.22
2015	1.64
2016	1.71
2017	1.90
2018	1.81
2019	1.80

자료: 지방교육재정알리미(2010~2019)를 바탕으로 저자 작성

[표 3] 지자체별 학생 1인당 교육교부금액, 불용액(2019년)[1)]

(단위: 백만원)

교육교부금	금액	불용액	금액
전남	19.18	전남	0.61
강원	17.75	강원	0.53
전북	16.21	충북	0.42
경북	15.95	경기	0.37
충북	13.87	광주	0.35
충남	13.19	서울	0.32
경남	12.72	경남	0.32
제주	11.41	경북	0.30

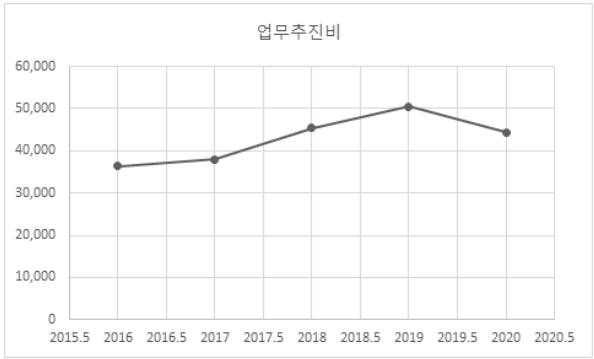
교육교부금	금액	불용액	금액
부산	10.63	전북	0.28
대구	10.37	제주	0.27
울산	10.32	대구	0.27
대전	9.89	부산	0.27
광주	9.81	대전	0.24
인천	8.95	울산	0.23
경기	8.46	인천	0.18
서울	6.45	충남	0.18

주: 1) 각 연도별, 교육청별 불용액과 업무추진비 비율은 지면관계상 생략하였으며, 연구자로부터 입수 가능함

한편 지방교육행정기관의 업무추진비 역시 대체적으로 증가 추세에 있다. 2016년도 33,305백만원에서 2019년 50,441백만원까지 지속적으로 증가하였으나 2020년 들어서서 다소 감소하여 44,347백만원으로 나타났다. 이는 4년간 약 33.2%가 증가한 것으로 다른 분야나 비목의 예산증가율을 크게 상회하는 것이다.

[그림 8] 지방교육행정기관 업무추진비

(단위: 백만원)



연도	업무추진비
2016	36,305
2017	37,927
2018	45,353
2019	50,441
2020	44,347

자료: 지방교육재정알리미(2010~2019)를 바탕으로 저자 작성

2. 교육교부금 규모와 불용액과의 관계

본 절에서는 교육교부금의 규모와 불용액 간 관계를 분석한 결과를 제시하고자 한다. [표 4]에 따르면 2016~2020년 자료에 대한 회귀분석 결과, 모형의 통계적 유의미성과 계수의 크기는 일부 차이가 있으나 학령인구 1인당 교육교부금 규모가 증가할수록 1인당 불용액이 증가한다는 가설이 통계적으로 유의함을 보여주고 있다. 모형의 강건성을 테스트하기 위해서 통제변수를 다르게 하여 분석한 모든 모형에서 일관된 결과가 나타나고 있어 학생 1인당 교육교부금 규모가 커질수록 학령인구 1인당 불용액이 커진다는 것이 증명되었다고 볼 수 있다.

[표 4] 회귀분석 결과: 1인당 교육교부금과 1인당 불용액

구분	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
학생 1인당 교부금 규모	0.478*** (0.007)	0.291** (0.006)	0.470*** (0.005)	0.428*** (0.005)
교육청 채권(백만원)	0.358* (0.463)	0.259 (0.428)	0.254* (0.368)	0.276* (0.361)
교육청 부채(백만원)	-0.296* (0.030)	-0.172 (0.029)	-0.221 (0.026)	-0.227 (0.025)
시·도교육청 재정자주도(%)	-0.566*** (3,779,363)	-0.498*** (3,714.987)	-0.610*** (3,091.271)	-0.578*** (3,573.095)
고령인구비율(%)	-0.105 (7,132,741)	-0.085 (6,653.638)		
실업률(%)	-0.095 (29,659,057)	-0.253** (27,626.823)		-0.079 (28,836.787)
1인당 지역총소득(천원)	-0.015 (0.879)		0.012 (2.472)	
연도더미	-0.300*** (15,082.161)		-0.330*** (13,562.827)	-0.298*** (14,926.465)
Observations	85	85	85	85
R2	0.524	0.471	0.517	0.519
Adjusted R2	0.474	0.431	0.479	0.482

3. 교육교부금 규모와 업무추진비와의 관계

교육교부금과 업무추진비간 관계를 분석한 결과인 [표 5]에 따르면 2016~2020년 자료에 대한 회귀분석 결과, 모든 모형에서 학령인구 1인당 교육교부금 규모가 증가할수록 업무추진비 비율이 증가한다는 가설 1% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 확인할 수 있다. 즉 학령인구 1인당 교부금 규모가 커질수록 업무추진비가 증가한다는 사실을 확인할 수 있다. 시·도교육청의 재정자주도 변수의 경우 모든 모형에서 부(-)의 회귀계수 값을 나타냄으로써 재정자주도와 종속변수 간 통계적으로 유의한 수준에서 부(-)의 상관관계를 보이고 있음을 알 수 있다.

[표 5] 회귀분석 결과: 1인당 교육교부금과 업무추진비 비율

구분	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
학생 1인당 교부금 규모	0.813*** (0.000)	0.762*** (0.000)	0.888*** (0.000)	0.831*** (0.000)
교육청 채권(백만원)	0.153 (0.006)	0.183* (0.006)	0.152* (0.005)	0.202** (0.361)
교육청 부채(백만원)	-0.240** (0.030)	-0.229** (0.000)	-0.249*** (0.000)	-0.264*** (0.000)
시·도교육청 재정자주도(%)	-0.296*** (52.271)	-0.498*** (51.132)	-0.353*** (43.266)	-0.324*** (50.013)
고령인구비율(%)	0.021 (98.651)	-0.022 (91.579)		
실업률(%)	-0.120* (410.207)	-0.178*** (380.250)		-0.102 (403.629)
1인당 지역총소득(천원)	0.089 (0.039)		0.066 (0.035)	
연도더미	-0.141** (208.597)		-0.185*** (189.830)	-0.135** (208.926)
Observations	85	85	85	85
R2	0.843	0.828	0.837	0.838
Adjusted R2	0.827	0.814	0.824	0.825

4. 소결

이상의 분석에서 보는 바와 같이 내국세에 연동하는 교육교부금 방식은 학령인구의 급격한 감소에 따라 학생 1인당 교육교부금의 급격한 증가로 연결될 수밖에 없다. 즉 학령인구는 분석 대상 기간(2010~2019년)사이에 약 25.3%가 감소하였고, 학생 1인당 교육교부금은 같은 기간에 약 2.46배나 증가하였다. 또한 분석 대상인 학생 1인당 교육교부금 규모가 큰 지자체일수록 학생 1인당 불용액 규모가 클 것이라는 가설과 예산에서 업무추진비가 차지하는 비율이 높을 것이라는 가설은 통계적으로 유의미하다는 사실이 증명되었다.

한편 더욱 심각한 문제는 현행 교육교부금 산정 방식이 그대로 유지될 경우 초중등 교육 부문에 과잉투자 문제가 심각해질 것이라는 것이다. 급속한 학령인구 감소와 함께 2031년에는 학생 1인당 교육교부금이 2,847만원에 이를 것으로 전망되는데, 이는 물가상승률은 물론 다른 분야의 예산증가율을 크게 상회하여 초중등 교육에 과잉투자되고 있는 것이다([표 6]참조).

[표 6] 지방교육재정교부금 및 학생 수 전망

(단위: 조원, 만명, 만원)

구분	교육교부금	초중고 학생 수	학생 1인당 교육교부금
2017	466	5,774	807
2018	525	5,634	932
2019	605	5,508	1,099
2020	535	5,397	991
2021	596	5,374	1,109
2022	643	5,322	1,208
2023	686	5,256	1,305
2024	731	5,160	1,417
2025	780	5,024	1,553
2026	832	4,843	1,718
2027	887	4,680	1,896
2028	946	4,521	2,093
2029	1,009	4,338	2,326
2030	1,076	4,174	2,578
2031	1,148	4,032	2,847

자료: 김옥빈(2021)

또한 OECD국가 중에 고등교육 투자 비율이 가장 낮은 국가인 우리나라 상황에서 교육 분야 내에서조차 합리적인 예산 배분이 이루어지지 않고 있다는 증거라고 볼 수 있으며, 제도의 개선이 시급한 상황이라고 할 수 있겠다.[7)]

7) 2018년 기준 우리나라의 고등교육 분야 정부 투자는 국내총생산(GDP) 대비 0.6%이다. 같은 해 OECD 평균은 0.8%였다. 교육부는 이를 중장기 계획을 세워서 2027년까지 1.1%로 높이겠다는 목표다. 한국대학교육협의회(대교협)측 분석에 따르면, 2021년 기준으로 고등교육 국가 투자 계획(11조원)에서 10조원은 더 투입해야 GDP 1.1% 수준이 된다.

Ⅵ. 결론

본 연구는 우리나라 지방교육재정에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 교육교부금의 적절성과 효율성을 진단하고 분석하기 위하여 교육청별 학생 1인당 교육교부금을 계상하고 이에 따른 학생 1인당 불용액 규모와 교육청의 예산에서 업무추진비가 차지하는 비율간의 관계를 분석하였다. 연구의 주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 학생 1인당 교육교부금의 규모는 분석 대상 기간인 2010년부터 2019년 사이에 약 2.49배가 증가하였다. 뿐만 아니라 현행 내국세에 연동하는 교육교부금제도가 유지될 경우 2031년에는 학생 1인당 교육교부금의 규모가 2021년(1,109만원)에 대비해 2,847만원으로 약 2.56배 증가할 것으로 추정되었다. 이는 물가상승률과 다른 분야의 예산증가율을 크게 뛰어넘는 규모로 예산 배분의 합리성과 효율성을 크게 저해하는 비율이다. 따라서 현행 내국세 연동 방식의 교육교부금에 대한 산정 방식을 대대적으로 개선할 필요가 있다.

둘째, 학생 1인당 교육교부금의 규모가 큰 시·도교육청일수록 학생 1인당 예산의 불용액 규모가 클 것이라는 가설은 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 즉 가용 예산이 풍족한 시·도교육청일수록 예산은 많이 남기고 있다는 논리가 성립되는 것이다. 불용액은 실제 발생한 지출보다 세출예산이 과다하게 계상되어 있는 경우에 주로 발생한다고 볼 수 있다. 따라서 현행 교육교부금의 교부방식과 규모의 적절성에 심각한 의문이 제기되는 증거라고 할 수 있다.

셋째, 학생 1인당 교육교부금의 규모가 큰 시·도교육청일수록 시·도교육청의 전체 예산에서 업무추진비가 차지하는 비율이 클 것이라는 가설 역시 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 업무추진비는 공무 추진에 필요한 비용을 통칭하는 비목으로 인건비 성격과 불요불급하다는 인식으로 언론과 시민단체로부터 절감의 대상으로 지목된다. 그런데 예산이 풍족한 시·도교육청일수록 업무추진비의 비율이 높다는 사실은 시사하는 바가 크다.

본 연구는 그동안 교육교부금에 제기되어 왔던 규모의 적절성에 대한 논의를 실증적으로 진전시키고자 교육청별로 학생 1인당 교육교부금을 산출하고 추정하였다. 또한 예산의 적절성과 효율성을 점검할 수 있는 대표적인 지표인 불용액과 업무추진비에 대

한 분석을 실시하여 교육교부금의 과다계상 현상을 실증적으로 검증하였다는 데 의의가 있다고 판단된다. 단 예산의 효율성을 판단하기 위해 다양한 변수들을 점검한다면 연구의 타당성이 더욱 제고될 것이나 지방교육재정알리미에서 제공되는 자료의 한계 등으로 변수의 확장이 제한된 것은 연구의 아쉬움이다. 그러나 본 연구에서 드러났듯 2020년 결산 기준 1조 6천억원을 상회하고 있으며, 이는 교육부의 대표적인 대학재정지원사업인 일반재정지원의 규모가 2022년 기준 1조 606억원[8]정도임을 감안할 때 시·도교육청의 불용액으로 현재 두 배 이상을 대학에 지원할 수 있는 규모라는 의미이다. 타 분야는 차치하더라도 교육 분야 내에서라도 예산 배분의 효율성 논의를 본격화할 시점이다.

8) 2022년에 지원될 일반재정지원사업의 대상과 규모는 일반대학과 교대 등 포함 143곳에 총 6,951억원, 전문대학 97곳에 총 3,655억원이다(교육부, “2021년 대학 기본역량진단 가결과 안내,” 2021. 8. 18.).

참고문헌

강윤호·민기·전상경, 「현대지방재정론」, 박영사, 2015.

국회예산정책처, 「대한민국 재정」, 국회예산정책처, 2021.

교육부, "2021년 대학 기본역량 진단 가결과 안내," 교육부, 2021. 8. 17. 〈https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=294&boardSeq=85321&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=22&s=moe&m=020402&opType=N, 접속: 2023. 3. 7.〉

김봉환·이권희, "불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성," 「재정학연구」 제12권 제1호, 한국재정학회, 2019, 27~53쪽.

김옥빈, "학생 수 줄어드는데, 늘어나는 교육교부금...10년 뒤엔 학생 1인당 2850만원 수준," 국제뉴스, 2021. 10. 6. 〈https://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=2322753, 접속: 2023. 2. 13.〉

김재훈, 「학령인구 감소와 교육재정 배분 실태 분석: 유아·초·중·고 지원 교육재정을 중심으로」, 국회예산정책처 2019년도 연구용역보고서, 2019.

김학수, "지방교육재정교부금 산정방식의 개편 필요성과 장기 재정여력 개선효과," 「예산정책연구」 제11권 제3호, 국회예산정책처, 2022, 1~41쪽.

김혁·김경호·전중열, 「국가, 지방자치단체 복식부기 정부회계」, 신영사, 2012.

박상원, "정치경제학 모형을 통한 예산보장의 효과 분석," 「재정학연구」 제3권 제3호, 한국재정학회, 2010, 29~61쪽.

송기창, "시·도교육비특별회계 이월·불용액 발생실태와 개선과제," 「교육재정경제연구」 제24권, 한국교육재정경제학회, 2015, 115~138쪽.

_____, "지방교육재정 개편 요구의 쟁점과 과제," 「지방세포럼」 제63권, 한국지방세연구원, 2022, 38~39쪽.

신무섭, "기초지방자치단체장의 업무추진비 공개 실태 분석," 「한국자치행정학보」 제23권 제1호, 한국자치행정학회, 2009, 1~22쪽.

양인용·배기수, "중앙정부의 불용액과 이월액에 대한 효율적 관리방안," 「경영교육연구」 제34권 제1호, 한국경영교육학회, 2019, 341~363쪽.

이정미, "유아교육지원특별회계의 현황과 과제," 「이슈와 논점」 제1596호, 국회입법조사처, 2019, 1~4쪽.

이태호·엄태호, “지방자치단체의 불용액 발생의 영향요인 탐색:교육감의 정치적 영향요인을 중심으로,” 「지방정부연구」 제23권 제4호, 한국지방정부학회, 2020, 95~117쪽.

이희승, 「국어대사전」, 서울: 민중서림, 2003.

정부입법지원센터, 「법령입안심사기준」. 〈www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=2239astClsCd=CF0101, 접속: 2023. 2. 13.〉

주윤창·신동섭·정창훈, “자치단체 정책유형별 예산규모가 불용액 비율에 미치는 영향,” 「정부회계연구」 제18권 제2호, (사)한국정부회계학회, 2020, 113~150쪽.

지방교육재정알리미, “각 시도교육청 결산자료,” 2010~2019. 〈www.eduinfo.go.kr, 접속: 2023. 2. 13.〉

최광, “헌법의 재정관련 조항의 문제점과 개정 방향,” 「재정학연구」 제2권 제1호, 한국재정학회, 2009, 177~222쪽.

최두선, 「세출예산집행기준 해설(3)」, 한국지방재정공제회, 2006.

하연섭, 「정부예산과 재무행정」, 다산출판사, 2010.

_____, “[기고] 재정 안정·경제 성장 막는 교육교부금 개편 시급하다,” 조선일보, 2022. 10. 17. 〈https://www.chosun.com/opinion/contribution/2022/10/17/FAN5CLG3ENA6LIUB6IOZYONGRM/, 접속: 2023. 2. 13.〉

한국교육개발원, 「2021 지방교육재정분석 종합보고서(2020회계연도)」, 지방교육재정알리미, 2021.

Analysis of the Impact of Education Subsidies on Budget Planning and Execution of Local Offices of Education

Kim Young Rok* Kim Eunji**

Abstract

This study was intended to empirically verify the appropriateness of the size of local education subsidies and the effectiveness of their execution. In the meantime, research on education subsidies has been studied by various scholars, but mainly studies that argue for the need for improvement and analysis of the effectiveness of education subsidies, the appropriateness of the internal tax indexation ratio, and the long-term trend of the education grant ratio. Most were. Therefore, this study calculated the number of students by provincial and provincial office of education and the corresponding educational subsidies per student, and based on this, the size of the amount of insolvency per student and the proportion of business promotion expenses by city and provincial office of education was derived. In the discussion about the budget, the analysis was conducted by selecting the variables in consideration of the symbolism of the non-dissolved amount and the business promotion cost. As a result, we hypothesized that the larger the size of the available budget, the larger the size of the undissolved budget and the higher the ratio of the business promotion cost, and the statistical significance was proved through regression analysis. At least within the education sector, it empirically suggests that the budget allocation needs to be restructured.

□ Keywords: Education Subsidy, Unused Amount, Business Promotion Expenses

* First Author, Kangwon National University

** Corresponding Author, Kunsan National University

▌ **예산정책연구** 제12권 제1호 2023. 3. pp.117-145 https://doi.org/10.35525/nabo.2023.12.1.005

민간투자사업의 공시개선방안: 도로를 중심으로*

남혜정**

국문초록

본 연구는 민간투자사업에서 큰 비중을 차지하고 있는 도로를 중심으로 공시현황을 살펴보았다. 민간투자사업은 국가재정을 투입하지 않으면서 사회기반시설과 같은 대규모 투자사업을 민간영역과 함께 진행할 수 있다는 점에서 매력적인 모델이나, 국가재정의 관점에서 보면, 잠재적 부채문제를 내포하고 있다. 현재의 국가재무제표에는 민간투자사업과 관련된 정보들이 충실하게 공시되지 않고 있으며, 이는 우발부채에 대한 정보가 국민들에게 제공되지 않고 있음을 의미한다.

본 연구는 국내 및 해외국가들의 민간투자사업 관련 공시현황을 살펴보고, 국내 민간투자사업의 공시를 개선하기 위한 방안들을 제시하였다. 단기적으로 주석사항의 내용을 충실하게 공시하고, reference를 추가함으로써 추가적인 정보를 필요로 하는 정보이용자에게 제공해야 할 것이다. 장기적으로는 민간투자사업별로 위험요인을 파악하여 국가결산서에 자산과 부채로 어떻게 인식할 것 인가에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다. 이러한 논의는 향후 지속가능한 국가재정을 확립하는 데 필수적인 정보공시에 도움이 될 것이다.

□ 주제어: 민간투자사업, 공시, 우발부채, 도로

투고일: 2022. 10. 18. 수정일: 2022. 12. 7. 게재확정일: 2023. 1. 13.
* 본 논문은 2021년 한국조세재정연구원「2021년 국가회계네트워크」에 기초한 논문이다.
** 동국대학교-서울캠퍼스 경영대학 회계학과 교수 (namhj@dongguk.edu)

I. 서론

민간투자사업(Public-Private Partnership)은 사회기반시설을 중심으로 민간이 투자하도록 지원하는 사업이며, 정부의 재정지출을 절감시키는 대신 사업추진에 따른 재정부담을 수반하게 된다. 또한 우발부채와 같은 채무가 발생할 수 있으나 간과되기 쉽고, 정부정책과의 일관성을 유지하기 위한 지속적인 노력이 요구된다. 우리나라는 민간투자사업의 절차, 예비타당성제도 등을 통하여 민간투자사업 시행을 엄격하게 관리하고 있으나, 시설완공 후 관련정보를 제공하는 데 있어서는 미흡한 편이다. 또한 민간투자사업의 수행을 위하여 다양한 종류의 위험을 정부가 부담하고 직·간접적인 지원을 제공하고 있는데, 이들을 재정지표산정에서 제외하거나 그 금액조차 추정하지 않는 것은 국가재정을 왜곡할 수 있다. 따라서 민간투자사업이 장기적으로 지속가능하기 위해서는 민간투자사업으로 인한 재정지출의 체계적인 관리와 관련정보의 투명한 공시가 필수적이다.

정부와 민간 부문은 민간투자사업을 중요한 공공 서비스 인프라를 제공하는 효과적인 방법으로 확신하고 있다. 민간 부문의 혁신과 자금 조달을 결합하고 혁신적인 방식으로 위험을 공유함으로써 민간투자사업은 공공 부문에 필요한 절감액을 제공하고 민간 부문에 공정한 거래를 제공할 수 있다. 그러나 OECD 회원국들의 경험에 의하면 정부가 민간투자사업을 효과적으로 관리할 준비가 되어 있지 않으면 민간투자사업에서 비용대비 가치를 얻기 어려울 수 있다. 더욱이 민간투자사업은 예산외 자금조달을 사용하여 실제 지출을 모호하게 만들고 정부정책을 불투명하게 만들 수 있다. 이는 민간투자사업이 재정의 지속가능성에 잠재적으로 위험하다는 것을 의미하며, 일부 OECD 국가에서 발생한 것처럼 신용등급하락으로 이어질 수 있다. 사회기반시설을 구축하기 위해 민간투자사업을 이용하는 나라는 일반적으로 조기계약종료 또는 부채 및 수익보장과 관련된 우발부채(contingent liabilities)를 내포하고 있다. 대부분의 나라에서 이러한 부채를 부담할지 여부를 결정하고, 만약 그렇다면 어떻게 평가하고, 모니터링하고, 제한할지 결정하는 것은 어려운 작업이다. 우발부채는 중요한 재정위험요인이며, 정부재정에 중대한 영향을 미칠 수 있다. IMF에 의하면, 공기업의 우발부채실현으로 인해 GDP의 최대 15%에 달하는 재정비용이 발생할 수 있음을 주장하였다. 따라서 이

러한 민간투자사업 관련 위험이 실현되기 전에 적절하게 관리하고 투명하게 보고하는 것이 무엇보다도 중요하다.

우리나라는 2018년 민간투자사업을 활성화하기 위하여 포괄주의로 전환하였으며, 이로 인해 모든 공공시설을 민간투자사업으로 추진할 수 있게 되었다. 포괄주의 도입은 사회기반시설에 대한 민간투자법 중요내용의 대폭적인 변경이라는 점에서 큰 변화로 볼 수 있다. 반면에 명시적 기준의 부재로 실무혼선, 공공성이 부족한 사회기반시설에 대한 무리한 적용 등이 부작용으로 나타날 수 있다. 이러한 우려에도 불구하고 민간투자사업의 확대적용과 규모는 계속 늘어날 것으로 예상된다. 그러나 국가결산서에서 제공하는 민간투자사업 관련 정보는 매우 미흡하며, 주석사항에서도 최소운영수입과 관련된 제한된 정보만이 제공되고 있는 실정이다.

본 연구는 우리나라의 민간투자사업에 대하여 살펴보고, 관련 규정검토 및 해외사례를 통하여 공시개선방안을 검토하였다. 특히 민간투자사업에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 도로를 중심으로 민간투자사업에 대한 현황파악, 관련규정, 민간투자사업으로 건설된 민자고속도로의 유지관리를 살펴보았다. 이와 함께 해외사례를 통하여 민간투자사업에 대한 국민의 알권리를 충족시키기 위한 방안을 검토하고, 이를 바탕으로 우리나라 국가결산서의 공시가 개선되기 위한 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 민간투자사업에 대한 이해

1. 민간투자사업

가. 민간투자사업 현황

사회기반시설에 대한 민간투자제도는 1994년 도입되었으며, 2020년 12월까지 765건의 민간투자사업이 진행되었으며, 총 투자비는 132.9조원이다(기획재정부 2020a). 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조(민간투자사업의 추진방식)에 따라 민간투자사업은 BTO, BOO, BTL 방식 등으로 추진할 수 있다. BTO 사업은 2020년에는 도로(12개 사업, 2.9조원), 철도(5개 사업, 1.0조원), 항만(1개 사업, 0.1조원) 등 26개 사업에 대하여 3.2조원이 투자되었다. 주무관청이 국토교통부인 경우, 사업수가 10개이며, 투자비는 23,253억원으로 가장 높았다. BTL 사업은 2020년에 24개 사업이 진행되었으며, 국토교통부의 경우 2개 사업에 대해 4,570억원의 투자비가 진행되었다. KDI 공공투자관리센터에서 발간한 「민간투자사업 중장기 발전방향연구」의 내용을 살펴보면, 1992~2019년간 추진 중인 753개의 민간투자사업이 있으며, 259건이 BTO 사업이고 494건이 BTL 사업이다. 총투자비 기준으로 총투자비 121.7조원 중 도로사업 48.1조원, 철도사업 28.5조원으로 나타나고 있다. 이는 민간투자사업 투자비의 약 1/3이상이 도로사업에 집중되어 있음을 보여준다.

민간투자사업은 사업시행자가 투자에 소요되는 자금을 조달할 수 있어야 추진이 가능하며, 정부는 민간투자비의 일정비율을 자기자본으로 조달하도록 사업방식별로 하한선을 차등하여 정해놓았다. BTO 사업은 민간투자사업기본계획에 따라 민간투자비의 15%, BTL 사업은 민간투자비의 5%의 최소자기자본비율을 충족해야 사업추진이 가능하다. BTO-a와 BTO-rs는 BTO 방식의 재원조달구조를 기본으로 정부가 보장하는 투자위험분담기준금 수준을 고려하여 선순위차입금과 후순위차입금수준을 결정한다. BTL 방식의 경우 운영기간 동안 임대료지급과 운영비를 정부가 지급해야 하므로 정부 및 지방자치단체의 재정여건과 정부지급금의 부담능력 여부가 검토되어야 한다.[1)]

---

1) 지방자치단체에 대한 재정분석 시, 2013년부터 BTL임대료 지급금의 잔액을 관리채무비율을 산정하기 위한 '지방채무잔액'에 포함하고 있으므로 재정건전성 관리에 유의해야 한다. 관리채무비율은 세입

민간투자사업에 의한 민간투자 시 사업의 중도해지 시 귀책사유별로 정부가 사업시행자에게 해지 시 지급금을 지급해야 한다. 해지 시 지급금제도는 민간투자사업의 참여를 확대할 수 있지만 정부입장에서는 우발부채의 발생 가능성이 존재한다. 또한 투자위험분담방식의 경우에도 정부의 투자위험분담 기준금이 사전에 결정되기 때문에 실제 수입이 미달하는 경우 주무관청이 동 차액을 보전해주어야 하므로 우발부채가 발생할 수 있다.

2. 민간투자사업에 대한 규정 및 제도 검토

민간투자사업은 정부예산으로 운영해온 도로, 철도, 항만, 환경시설, 학교 등 사회기반시설에 민간의 투자를 도입한 사업방식이다. 우리나라는 민간투자사업을 PPP 사업(Public Private Partnership)으로 규정하고 있으며, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」을 운용하고 있다. 법률인 「사회기반시설에 대한 민간투자법」과 대통령령인 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」, 그리고 기획재정부의 「민간투자사업기본계획」에 의해 민간투자사업의 사업방식 및 추진절차 등이 규정되고 이를 바탕으로 운영되고 있다. 또한 KDI의 공공투자관리센터에서 민간투자사업의 세부지침과 요령을 수립하고 있다.

가. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

「사회기반시설에 대한 민간투자법」(약칭 민간투자법)을 살펴보면, 동 법은 사회간접자본지설에 대한민간자본유치촉진법이 개정된 것이다. 2020년 3월 31일 동법의 일부 내용이 개정되었으며, 관련 법률조항 수정뿐만 아니라 몇 개의 규정에 대하여 명확하게 하고, 특히 민간투자사업의 투명성을 높이기 위하여 실시협약에 대한 정보공개(제51조의3)가 신설되었다.

결산 대비 지방채무 현재액의 상대적 수준을 측정하는 지표로 비율이 낮을수록 재무구조가 건전하다고 평가한다.

제51조의3(실시협약에 대한 정보공개) ① **주무관청은** 민간투자사업의 투명성을 높이기 위하여 사업시행자와 체결하는 실시협약의 내용 및 변경사항 등에 대한 정보를 공개하여야 한다. 다만, 사업시행자의 경영상·영업상 비밀에 해당하는 정보는 비공개할 수 있다. ② 제1항에 따른 정보공개의 범위, 방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3. 「민간투자사업기본계획」

가. 민간투자사업 기본계획 내용

「민간투자사업기본계획」에 의하면, 2020년 도입된 민간투자사업 포괄주의를 활용하기 위하여, 민간투자사업 대상을 신산업분야로 다원화하고 운영형 민자방식 도입을 추진하였다. 「민간투자사업기본계획」에는 민간투자사업과 관련된 용어정의, 추진방식에 대한 설명, 투자모델에 필요한 사용료, 총사업비, 수익률 및 사용료의 결정, 운영비용의 산정, 분쟁의 예방 및 해결, 정부지급금의 지급, 부대·부속사업에 대한 내용들을 포함하고 있다. 이처럼 민간투자사업의 검토와 시행과정에 대한 세심한 내용들이 제공되고 있는 반면에 완공 후 유지관리 및 계획과의 차이발생시 정부 및 민간사업자의 개선방안에 대한 논의는 상대적으로 미미한 편이다.

「민간투자사업기본계획」 제163조에 자료의 요청 및 제출을 살펴보면, 주무관청은 추진단계별로 주요 사업내용 및 수요예측 재조사, 민자적격성 재조사 요건 해당여부 및 실시여부를 기획재정부, 주무부처, 공공투자관리센터에 문서로 제출해야 한다고 명시되어 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

1. **시설사업기본계획 고시 또는 제3자 제안공고 단계** : 사업개요, 사업신청조건, 평가항목 등 주요 고시내용
2. **협약체결 또는 협약변경 단계** : 총사업비, 수익률, 사용료, 정부지급금 등 주요 협약내용 및 실시협약서〈개정 2020. 2. 10.〉
3. **실시계획승인 또는 변경승인 단계** : 공정계획, 토지이용계획, 자금조달계획 등 주요 승인내용
4. **공사단계** : 공사기간 중 건설비용 실제 투입내역, 투자비 외의 재정소요 내역, 투자비 투입계획 내역 등의 공사실적 〈신설 2014. 5. 12.〉
5. **운영개시단계** : 정부지급금, 운영기간, 성과평가사항 등 주요 운영사항
6. **재무모델변경단계** : 자금재조달, 통행료 조정, 수익률 및 사용료의 조정 등 재무모델 변경내용

> 7. **운영 단계** : 부대·부속사업 수익내역, 정부지급금 지급내역, 성과평가 결과 및 사업추진단계에서의 예측 수요와 실제 수요와의 차이 분석 등 운영실적 〈개정 2017. 7. 17.〉

나. 민간투자사업에 대한 지원

민간투자사업의 활성화를 위하여 정부는 다양한 지원제도(government supports)를 운영하고 있다. 민간투자사업 추진 일반지침의 제4편에는 지원과 관련된 내용들이 제시되고 있다(기획재정부 2021). 재정지원, 금융관련 규제완화, 통합보험제도, 부담금 및 조세감면, 보상자금 선투입 등에 대하여 설명하고 있다. 직접지원으로 건설보조금, 수입보조, 현물보조 등이 있으며, 간접지원으로 지급보증, 채무보증, 수익보장, 환율보장, 건설비용보장, 금리보장, 사용료보장, 세금감면, 신용보증 등이 있다. 관련 지원제도들은 민간투자법의 직접지원과 간접지원조항에 구체적으로 명시되어 있으며(국공유재산 사용(제19조), 재정지원(제53조), 공공부문의 출자(제52조), 수용사용권부여(제20조), 부담금 감면(제56조), 조세감면(제57조), 매수청구권 인정(제59조), 인프라 펀드제도(제41조), 부대사업 시행 및 지원(제21조) 등), 민간투자사업기본계획에도 부록으로 구체적인 부담금 및 조세감면내용을 제시하고 있다.

PPIAF(World Bank 2019)는 정부나 지자체가 보장한 조항에 따라 위험이 발생한 경우에 대한 회계처리를 하는 것이 중요하며, 정부나 지자체가 발행한 각 보증에 대한 예상 지급액을 추정하고 이러한 예상지급액의 합계를 정부의 현재 및 예상재원과 비교하는 것을 권고하고 있다.

4. 민간투자사업에 대한 관리 - 민자고속도로를 중심으로

우리나라는 9개의 공공기관과 6개의 지방연구원을 전문기관으로 지정하여, 민간투자사업을 관리하고 있다. 주무관청이 국토교통부인 전문기관은 국토연구원, 한국철도시설공단, 한국교통연구원이다. 국토부는 유료도로법령에 따라 민자도로를 점검하고 있다. 현재 18개 민자고속도로가 운영 중에 있으며, 전체 유료도로의 19.6%를 차지하고 있다. 그러나 18개 민자고속도로의 평균 통행료는 재정고속도로 보다 높은 수준(약 1.43배)인 반면에 낮은 서비스 수준, 최소수입보장제도로 인한 정부 보조금 지출, 운영

비용의 과다계상, 후순위채의 고금리 상환문제 등으로 회계투명성에 대한 문제가 제기되고 있다. 특히 서비스대비 높은 통행료에 대한 국민적 비판이 제기되자, 2018년에 민자고속도로 통행료 관리로드맵을 수립하여 단계적으로 통행료를 인하하였으며, 2019년부터 민자고속도로의 운영평가를 통하여 민자고속도로에 대한 정부의 효율적 관리감독업무를 수행하고 있다.

재정고속도로는 한국도로공사의 조직업적평가를 통하여 평가하며, 한국교통연구원을 민자고속도로관리지원센터(민자센터)로 지정하고 민자고속도로에 대한 운영평가를 시행하고 있다. 전국 18개 민자고속도로에 대하여 전년도 추진한 운영관리 실적을 평가기준(도로안정성, 이용편의성, 운영효율성, 도로공공성)에 따라 평가하고 있다. 평가지표는 정량평가와 정성평가로 구분되며, 평가항목 중에 도로안전성이 가장 높은 비중을 차지하고 있기 때문에 이에 대한 유지관리가 평가결과에 영향을 미칠 것으로 보인다.

Ⅲ. 민간투자사업에 대한 공시

1. 민간투자사업 관련 공시규정

가. 국가회계예규

(1) 민간투자사업(BTO, BTL)회계처리지침

국가회계예규(「국가회계법」, 「국가회계법시행령」, 「국가회계기준에 관한 규칙」) 중에 민간투자사업 회계처리지침을 보면, 민간투자사업에 대한 회계처리에 관한 세부사항을 제시하고 있다. 적용범위, 용어의 정의, 수익형민자사업방식의 회계처리, 임대형 민자사업방식의 회계처리, 그리고 공시이다. 공시와 관련된 내용은 다음과 같다.

> 12. (주석사항) 국가회계실체가 민간투자사업과 관련하여 최소운영수입보장 협약을 체결한 경우 다음 사항을 주석으로 공시한다.
> (1) 최소운영수입보장 협약의 주요내용
> (2) 최근 3개년 간 최소운영수입보장 협약에 따른 지급액
> (3) 그 밖에 중요하다고 판단되는 사항

(2) 국유재산위탁개발사업 회계처리지침

동 지침은 국유재산 중 일반재산의 위탁개발에 대한 회계처리지침의 세부사항을 제시하고 있다. 내용은 적용범위, 용어의 정의, 위탁자의 준공 전 회계처리, 위탁자의 준공 후 회계처리, 그리고 공시이다. 공시와 관련된 내용은 다음과 같다.

> 11. (국유재산 위탁개발사업 필수보충정보) 위탁자는 국유재산 위탁개발사업과 관련하여 다음 사항을 필수보충정보로 공시한다.
> (1) 사업의 명칭
> (2) 수탁자의 명칭
> (3) 개발의 종류와 시설물의 용도
> (4) 개발원금(개발비용과 금융비용)
> (5) 위탁기간과 위탁보수

나. IPSAS 및 K-IFRS

(1) IPSAS 32. 민간투자사업: 사업허가자의 공시사항

IPSAS는 제32조에 민간투자사업의 공시내용을 규정하고 있다. 구체적인 공시내용은 다음과 같으며, 공시의무는 사업허가자에게만 부여하고 있는 것으로 파악된다.

32. 민간투자사업의 모든 측면은 주석으로 적절히 공시되어야 하는지 고려되어야 한다. **사업허가자는** 매 보고기간마다 민간투자사업에 대해 다음의 정보를 공시하여야 한다.
(a) 계약에 대한 설명
(b) 미래현금흐름의 금액, 시기 및 확실성에 영향을 미칠 수 있는 계약상 주요 조건 (예: 사업기간, 사용료의 가격 재산정 시점, 가격 재산정 또는 재협상의 결정기준)
(c) 다음 사항의 성격과 범위(예: 수량, 기간 또는 금액 등의 적절한 사항)
  (i) 특정 자산을 사용할 권리
  (ii) 민간투자사업과 관련하여 사업시행자로 부터 서비스를 제공받을 권리
  (iii) 보고기간 말 민간투자사업자산 (민간투자사업자산으로 재분류된 사업허가자의 기존 자산을 포함)
  (iv) 민간투자사업 종료시점에 지정된 자산을 수취할 권리
  (v) 갱신 및 해지 선택권
  (vi) 기타의 권리와 의무 (예: 주요 분해수리)
  (vii) 사업시행자에게 민간투자사업자산 또는 다른 수익창출자산을 사용할 수 있도록 할 의무
(d) 당기에 발생한 계약변경의 내용

(2) 해석서 K-IFRS 제2029호 민간투자사업공시

K-IFRS 해석에 의하면, 민간투자사업의 주석공시사항은 다음과 같으며, 사업시행자와 사업허가자 모두에게 공시의무를 부여하고 있다. 각 공시내용은 IPSAS의 내용과 거의 유사하다.

6. 민간투자사업의 모든 측면을 고려하여 적절한 주석공시사항을 결정한다. **사업시행자와 사업허가자는** 매기 다음 사항을 공시한다.
⑴ 계약의 내용
⑵ 미래현금흐름의 금액, 시기 및 확실성에 영향을 미칠 수 있는 계약상 주요 조건 (예: 사업기간, 사용료의 가격 재산정 시점, 가격 재산정 또는 재협상의 결정기준)
⑶ 다음 사항의 성격과 범위(예: 수량, 기간 또는 금액 등의 적절한 사항)
  ㈎ 특정 자산을 사용할 권리
  ㈏ 서비스를 제공할 의무 또는 제공받을 권리
  ㈐ 유형자산을 취득하거나 건설할 의무

㈑ 사업기간 말에 특정자산을 인도할 의무 또는 수령할 권리
㈒ 갱신 및 해지 선택권
㈓ 기타의 권리와 의무 (예: 주요 분해수리)
(4) 당기에 발생한 계약변경의 내용
(5) 민간투자사업의 분류 방식

2. 국내 공시현황

가. 국가결산서

2020년 국가결산서를 살펴보면, 민간투자사업과 관련하여 임대형 민자사업(BTL)에 대해서는 그 전체의 미래 임대료 금액을 계산하여 장기미지급금에 포함하고 있다. 그러나 재정상태표 본문에는 장기미지급금 계정 총액만 제시되고 있으며, BTL임대료 미지급금의 구체적인 내역 및 금액은 확인할 수 없다. 또한 주석에 상세내역을 제공하고 있지 않아, 장기미지급금에서 민간투자사업 관련 금액이 어느 정도 비중인지 파악하기 어렵다.

[그림 1] 국가결산서 일부(2020)

주석	2020	
Ⅰ. 유동부채		167,913,926,348,556
3. 기타유동부채	24,468,690,548,507	
기타유동부채현재가치할인차금	(257,731,877,970)	24,210,958,670,537
Ⅳ. 기타비유동부채		52,702,341,262,990
1. 장기미지급금	14,979,333,357,172	
장기미지급금현재가치할인차금	(1,774,959,194,943)	13,204,374,162,229

나. 국토교통부 결산서

도로관련 민간투자사업 공시현황을 검토하기 위하여, 2020년 국토교통부의 결산서를 살펴보았다. 재정상태표 본문에는 기타비유동부채 중에 장기미지급금 총액금액만 제시되고 있으며, BTL임대료 미지급금의 내역 및 상세금액을 확인할 수 없었다. 또한 주석으로도 추가적인 정보가 제공되지 않음을 파악하였다.

[그림 2] 국토교통부 결산서 일부(2020)

국토교통부

	주석	2020	
2. 유동성장기차입부채	2		15,767,437,943,903
3. 기타유동부채		8,302,123,204,329	
기타유동부채현재가치할인차금		64,849,614,378	8,237,273,589,951
Ⅱ. 장기차입부채			**64,021,410,108,560**
1. 국채	2		63,386,214,390,000
2. 장기차입금	2		635,195,718,560
Ⅲ. 장기충당부채			**68,027,615,505**
1. 퇴직급여충당부채	3		56,520,005,127
2. 기타장기충당부채	3		11,507,610,378
Ⅳ. 기타비유동부채			**4,199,375,725,500**
1. 장기미지급금		2,725,038,525,406	
장기미지급금현재가치할인차금		466,476,994,578	2,258,561,530,828
2. 기타의기타비유동부채			1,940,814,194,672
부채계			**175,680,324,968,759**

앞서 국가회계예규에서 주석공시사항으로 제시하고 있는 정보를 파악하기 위하여 주석내용을 살펴보았다. 국토교통부 결산서의 주석 5에 우발사항 및 약정사항에 대한 정보를 제공하고 있으며, 계류 중인 소송사건, 최소운영수입보장 내역(BTO 등)에 대한 정보가 포함되어 있다. 회계처리지침에서 주석공시사항으로 제시하고 있는 내용은 (1) 최소운영수입보장 협약의 주요내역, (2) 최근 3개년간 최소운영수입보장 협약에 따른 지급액, (3) 그 밖에 중요하다고 판단되는 사항이다. 2020년 결산서내의 주석공시사항을 살펴보면, 최소운영수입보장 협약의 주요내용은 사업의 개수와 기본적인 사업명, 보장기간, 협약내역만을 보여주고 있다. 또한 최근 3개년간 최소운영수입보장 협약에 따른 지급액도 연도별 총액금액만을 보여주고 있어서, 8개 사업별로 어느 정도 지급액이 있는지 파악하기 어렵다. 다음은 국토교통부 결산서의 주석내용이다.

[그림 3] 국토교통부 결산서의 주석일부(2020)

② 최소운영수입보장 내역(BTO 등)

○ 민간투자사업 중 BTO(수익형 민자사업) 협약에 따라 최소운영수입보장 계약이 존재하는 경우는 8개 사업입니다.

- 최근 3개년간 최소운영수입보장 지급액 (단위: 원)

회계실체	구 분	2020회계연도	2019회계연도	2018회계연도
교특회계	도로계정	411,616,000,000	297,100,000,000	258,300,000,000

* MRG 외 통행료 미인상, 통행료 면제 등으로 인해 협약에서 정한 통행료 보다 낮은 통행료의 징수로 발생한 사업자 수입 손실분에 대한 재정지원금 포함

- 최소운영수입보장 협약 내용

회계실체	구 분	사업명	완공	보장기간	상세협약내역
교특회계	도로계정	인천국제공항고속도로	2000.11	20년	- 협약수입의 80% 미달분
		천안-논산고속도로	2002.12	20년	- 협약수입의 82% 미달분 (사업관거지에 포함)
		대구-부산고속도로	2006.01	20년	- 협약수입의 77% 미달분 (사업관거지에 포함)
		수도권제1순환고속도로	2007.12	20년	- 협약수입의 90% 미달분 (사업관거지에 포함)
		부산-울산고속도로	2008.12	30년	- 타인자본원리금 상환보장(30년간)
		서울-춘천고속도로	2009.08	15년	- 1~5년 : 협약수입의 80%미달분 - 6~10년 : 협약수입의 70%미달분 - 11~15년 : 협약수입의 60%미달분 + 50%미만시 미지급(사업관거지에 포함)
		인천대교	2009.10	15년	- 협약수입의 80% 미달분
	철도계정	신분당선복선전철 (강남-정자)	2011.10	10년	- 1~5년 : 협약수입의 80%미달분 - 6~10년 : 협약수입의 70%미달분 + 50%미만시 미지급

* 사업 재구조화(수도권제1순환 '18.3, 천안-논산 '19.12, 대구-부산 '20.12, 서울-춘천 '20.12) 이후 발생하는 재정지원 사항은 신규투자자가 부담

다. 경기도 결산서

KDI 공공투자관리센터에서 제공하고 있는 민간투자사업 자료를 살펴보면, 도로부문에서 가장 많은 민간투자사업이 진행되고 있는 지자체는 경기도이다.[2] 경기도 재무제표에 대한 주석을 살펴보면, 주석 25(우발부채등)에 계류 중인 소송사건에 대한 우발부채정보를 공시하고 있다. 이와는 별도로 주석 28에 사회기반시설에 대한 민간투자법에 따른 BTO 사업과 관련하여 발생 가능한 우발부채정보를 제공하고 있다. 또한 주석 24(금융리스)에는 BTL 관련 미지급금정보의 금융리스계약의 세부내역이 공시되고 있어서 경기도가 진행 중인 민간투자사업에 대한 내용을 파악할 수 있다. 다음은 경기도 결산서의 주석 28 내용이다.

[그림 4] 경기도 결산서의 주석일부

28. BTO 계약의 내역

(단위 : 원)

사 업 명	운영권자	총사업비	계약기간	재 정 지 원 협 약 내 역	중도해지 시 환급금 내역	향 후 부 담 추 정 액
일 산 대 교 민간투자시설사업	일산대교(주)	178,444,723,000	2008. 5. ~ 2038. 5.	1 ~ 7년 : 76.6% 8 ~ 30년 : 88%	251,859,434,802	61,487,000,000
제3경인 고속도로 민 간 투 자 사 업	제 삼 경 인 고속도로(주)	512,631,930,000	2010. 8. ~ 2040. 7.	1 ~ 2년 : 90% 3 ~ 20년 : 75%	580,413,455,185	-
서수원~의왕간 고 속 화 도 로	경 기 남 부 도 로 (주)	263,109,585,000	2013. 2. ~ 2042. 1.	-	306,447,365,754	-
계		954,186,238,000			1,138,720,255,741	61,487,000,000

29. 미완공 BTL 계약의 내역

(단위 : 원)

구 분	민간사업자	계약기간	정부지급금	민간투자비	이자율(%)	부대사업 등
	해당사항 없음					
계						

2) 도로사업으로 진행 중인 66개의 민간투자사업들 중에 경기도 25개, 부산광역시 8개, 인천광역시와 경상남도 각각 7개, 대구광역시와 광주광역시 각각 3개, 강원도, 충정남도, 충정북도, 경상북도, 대전광역시, 울산광역시가 각각 1개로 나타났다.

3. 해외 공시현황[3)]

가. 캐나다

캐나다 연방정부의 재정상태표(2019~2020년)를 살펴보면, 개요부분에서 2011~2020년의 10년간 시계열 정보를 제공하고 있다. 또한 부채의 세부내역을 시계열로 제시하고 있어, 특정부채의 시계열적 변화를 한 눈에 파악할 수 있다.

[그림 5] 캐나다 연방정부 재정상태표(2019~2020)

표 1.2
캐나다 연방정부
연결재정상태표(세목)
(단위: 백만 캐나다 달러)

	3월 31일 현재[1]									
	2011	2012[2]	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
부채										
미지급금과 미지급부채										
조세관련미지급액	48648	50,952	54,877	52,600	56,198	53,697	55,077	61,876	65,200	60,186
기타 미지급금과 미지급부채	37,677	41,358	30,369	26,170	26,986	29,979	29,034	37,692	42,674	49,055
우발부채 충당금	12,900	12,804	12,262	11,135	11,757	12,562	16,511	23,030	26,447	24,928
환경부채 및 자산폐기의무	7,745	8,382	10,600	11,143	12,296	13,282	12,599	12,291	13,192	14,846
선수수익	4,788	4,184	3,570	4,147	8,181	9,684	9,066	8,220	7,500	10,522
만기도래부채와 이자	6,733	6,379	5,955	5,585	5,240	4,922	4,663	4,690	4,694	4,496
미지급금과 미지급부채 합계	***118,491***	***124,019***	***117,633***	***110,780***	***120,638***	***124,126***	***126,950***	***147,799***	***159,707***	***163,833***
이자부부채										
만기미도래부채										
캐나다 통화 미지급금										
시장성채권	416,080	448,140	469,039	473,319	487,881	504,068	536,280	574,988	569,526	596,864
단기국채	162,980	163,221	180,689	152,990	135,692	138,100	136,700	110,700	134,300	151,867
소매채무	10,141	8,922	7,481	6,327	5,660	5,076	4,533	2,586	1,237	497
캐나다연기금채권	27	11	–	–	–	–	–	–	–	–
	589228	*620,294*	*657,209*	*632,636*	*629,233*	*647,244*	*677,513*	*688,254*	*705,063*	*749,228*
외화 미지급금	7,628	10,715	10,802	16,030	20,267	22,482	17,609	16,049	16,011	15,941
통화스왑 재평가	(5,091)	(4,448)	(3,419)	2,326	6,669	8,391	7,764	7,835	7,274	10,592
시장채무에 대한 의상각 할인과 할증	(4,485)	(4,295)	3,231	3,184	4,296	5,047	5,322	3,467	2,163	2,487
금융리스 관련 의무	3,685	3,633	3,647	3,603	3,710	3,477	3,226	3,203	2,893	2,913
민관협력에 따른 의무	190	453	917	1,179	1,005	1,570	2,199	2,393	3,511	2,590
만기미도래부채 합계	*591,155*	*626,352*	*672,387*	*658,958*	*665,180*	*688,211*	*713,633*	*721,201*	*736,915*	*783,751*
연금 및 기타의료급부										
공공부문 연금자산	152,722	157,252	162,886	167,281	169,244	170,681	171,447	170,914	168,782	168,596
기타 정부피용자 및 군인 의료급부	58,206	61,915	67,301	71,959	76,140	85,681	93,568	104,793	113,862	126,378
연금 및 기타의료급부 합계	*210,928*	*219,167*	*230,187*	*239,240*	*245,384*	*256,362*	*265,015*	*275,707*	*282,644*	*294,974*
캐나다국민연금계정	23	138	68	140	212	35	106	32	163	279
기타부채	6,292	6,795	5,978	5,774	5,790	5,567	5,583	5,638	5,742	5,772
이자부부채 합계	***808,398***	***852,452***	***908,620***	***904,112***	***916,566***	***950,175***	***984,337***	***1,002,578***	***1,025,464***	***1,084,776***
부채 합계	926,889	976,471	1,026,253	1,014,892	1,037,204	1,074,301	1,111,287	1,150,377	1,185,171	1,248,609

이와 함께 주석에 비용 및 부채관련 정보를 상세하게 제공하고 있다. 주석 5에서는 정부의 주요비용을 이전지출, 기타비용, 공공부채비용으로 구분하고, 공공부채비용에서 만기미도래부채 내에 민관협력에 따른 부채의 이자를 2년치 보고하고 있다. 이와 함께 주석 9에서는 이자발생부채 중 만기미도래부채에 대한 상세설명을 제공하고 있는

3) 해외사례로 캐나다와 뉴질랜드를 살펴본 이유는 두 나라는 20년이 넘는 발생주의 재무보고의 경험을 가지고 있으며, 발생주의 결산정보를 적극적으로 활용하고 있는 나라로 평가된다. 특히 뉴질랜드와 캐나다는 결산서에 회계책임보고서를 공시하고 있으며, 결산개요에 대한 정보도 함께 제공하고 있다.

데, 유의적인 회계정책과 측정의 불확실성에 대한 내용, 세부구성항목에 대한 정보가 공시되고 있다.

[그림 6] 캐나다 연방정부 재정상태표 주석

5. 비용

정부의 주요 비용 세 가지는 이전지출, 기타비용, 그리고 공공부채비용이다.

(f) 공공부채비용

(단위: 백만 캐나다 달러)

	2020	2019
만기미도래부채 관련 공공부채비용		
만기미도래부채의 이자	13,394	13,017
캐나다 국채 및 단기국채 할인발행비용의 상각	2,303	1,958
기타 모든 부채에 대한 할인할증의 상각	2,346	1,086
통화스왑 순이자	(216)	(133)
조달비용 및 신규자입 발행비용	10	8
금융리스부채의 이자	165	175
민관협력에 따른 부채의 이자	99	80
합계	18,101	16,191
연금 및 기타 피용자 및 퇴직군인 미래급여와 관련된 이자비용	6,079	6,781
기타 부채	267	294
공공부채비용 합계	24,447	23,266

자세한 사항은 본 문서 제3절(감사전)에서 찾아볼 수 있다.

9. 만기미도래부채

만기미도래부채는 시장채무, 통화스왑재평가, 금융리스부채 및 민관협력에 따른 부채로 구성된다.

유의적인 회계정책

시장채무는 액면가로 기록하고 할인과 할증에 따라 조정하였다. 할인할증은 해당 채무상품의 만기까지 정액법으로 상각하였다.

시장성채권이 교환 또는 재구매되고 그 거래가 부채 상환으로 귀결될 때 채무상품의 장부가액과 지급된 순대가의 차이를 연결재정운영표의 이익 또는 손실로 인식하고 채무상품을 제거하였다. 채권을 재구매하면 소멸이 발생한다. 또 기존 채권소지자와 채권이 교환되고 원채무의 기간과 대체채무의 기간이 상당히 다를 때도 소멸이 발생한다. 교환 시점에 지급된 금액과 원채무의 평균 유효이자율을 사용하여 할인된 금액을 포함하여 새로운 조건 아래서 현금흐름의 현재가치할인이 원부채 잔여 현금흐름의 현재가치할인에 비해 적어도 10% 차이가 난다면 그 채권은 상당히 다른 기간을 갖는 것으로 간주하였다. 채권이 기존 채권소지자와 교환되어도 소멸로 귀결되지 않을 경우에는 교환 시점에 지급된 금액에 대해 채무의 장부가액을 조정하고 원채무 및 교환거래에서 발생하는 미상각 할인 또는 할증은 대체채무 만기까지의 잔여기간에 대해 정액법으로 상각하였다. 정부발행증권을 정부가 자체적으로 보유하고 있다면 그 보유액은 외부당사자가 보유한 만기미도래부채를 보고하기 위해 시장채무에서 차감하였다.

통화스왑 재평가는 정부가 체결한 통화스왑의 외환가치 변동에 따른 미실현이익 또는 손실로 구성된다.

금융리스부채는 금융리스계약에 의거한 잔여 최소리스료의 현재가치다.

민관협력(P3)에 따른 의무는 특정 유형자본자산의 설계, 공사, 자금조달 또는 운영 및 유지관리를 위한 정부와 민간부문 협력기관과의 협약에서 비롯된다. 민관협력 의무는 이러한 장기 금융약정의 유형자본자산 구성요소에 대한 정부의 부채를 나타낸다. 이 부채는 P3 자산의 구성기간에 대해 진행기준으로 인식하고 P3 협력기관과의 사업 진행에 따른 지급금 및 자금지급에 따라 차감하였다.

측정의 불확실성

만기미도래부채와 관련하여 유의한 측정의 불확실성은 없다.

만기미도래부채는 다음을 포함한다.

(단위: 백만 캐나다 달러)

	2020	2019
시장채무		
캐나다 통화 미지급금	749,228	705,063
외화 미지급금	15,941	16,011
합계	765,169	721,074
시장채무에 대한 미상각 할인과 할증	2,487	2,163
미상각 할인할증을 포함한 시장채무	767,656	723,237
통화스왑 재평가	10,592	7,274
금융리스 관련 의무	2,913	2,893
민관협력에 따른 의무	2,590	3,511
만기미도래부채 합계	783,751	736,915

나. 뉴질랜드

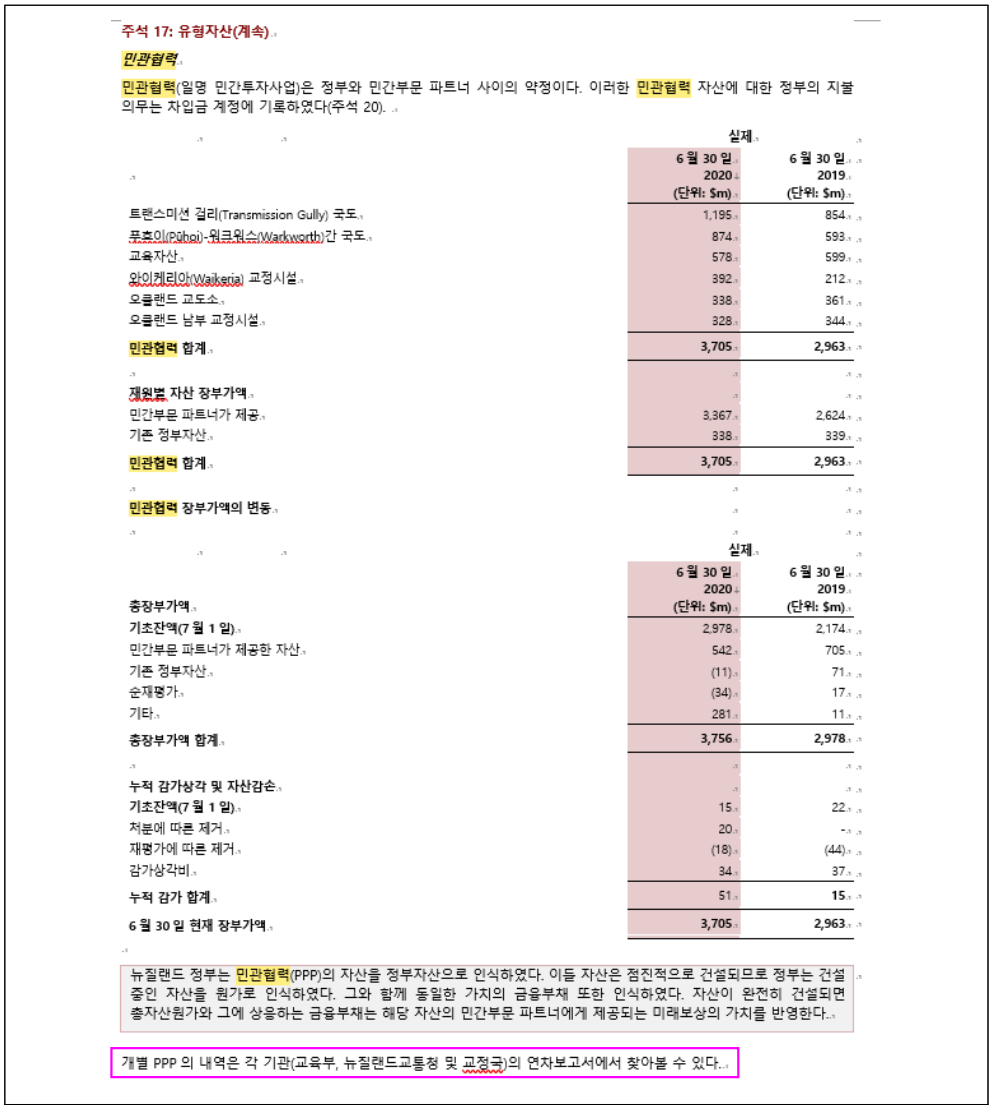
뉴질랜드의 재무제표(2020)는 주석에 민간투자사업과 관련된 정보들을 공시하고 있다. 주석 17에서 보유방식별 비중 및 민간투자사업의 사업내역과 자산내역정보를 상세하게 제공하고 있다. 보유방식을 임차권, 민관협력, 자유보유권(PPP 제외)으로 구분하고, 각 자산별로 세부금액정보를 제시하고 있다. 민관협력의 경우, 토지, 건물, 국도에 대한 자산인식이 이루어졌음을 파악할 수 있다. 또한 유형자산을 보유방식별로 구분하여 제시하고 있어, 뉴질랜드 국가의 유형자산에서 약 1.6%가 민관협력에서 창출된 자산임을 파악할 수 있다. 흥미로운 것은 주석에 민간투자사업에 대한 상세한 내역제공과 함께 개별 민간투자사업의 내역이 궁금한 정보이용자들에게 추가정보 필요 시 각 해당 부처의 연차보고서를 참고하라는 문단을 제공하고 있다. 이는 정보이용자에게 추가정보를 어디서 찾아봐야 하는지에 대한 자료원을 제공함으로써 정보이용자의 정보접근성과 충분성을 확보하였다는 점에서 의의가 있다.

[그림 7] 뉴질랜드 재무제표 일부(2020)

주석 17: 유형자산(계속)

2019 년 6 월 30 일 마감 회계연도	합계 (단위: $m)	토지 (단위: $m)	건물 (단위: $m)	국도 (단위: $m)	발전설비 (단위: $m)	배전망 (단위: $m)	항공기(군용기 제외) (단위: $m)	전문군사장비 (단위: $m)	문화유산 자산 (단위: $m)	철도망 (단위: $m)	기타 유형자산 (단위: $m)
총장부가액											
기초잔액(2018 년 7 월 1 일)	**175,019**	52,394	39,076	31,702	16,124	5,850	4,686	4,373	3,492	2,418	14,904
증가	**9,462**	859	3,541	2,051	115	271	682	546	36	324	1,037
처분	**(1,157)**	(131)	(135)	(78)	(1)	(18)	(31)	(4)	(11)	-	(748)
순재평가	**9,624**	2,009	37	3,512	1,045	-	(350)	(42)	(278)	3,691	-
기타 자산군으로부터의/으로의 이전	**(110)**	(136)	(40)	35	-	-	-	-	-	-	31
기타	**(30)**	11	(41)	-	(31)	-	6	-	-	2	23
총장부가액 합계	**192,808**	**55,006**	**42,438**	**37,222**	**17,252**	**6,103**	**4,993**	**4,873**	**3,239**	**6,435**	**15,247**
누적 감가상각 및 자산감손											
기초잔액(2018 년 7 월 1 일)	**16,356**	-	1,930	-	246	1,753	-	1,189	354	1,230	9,654
처분에 따른 제거	**(789)**	-	(14)	-	-	(15)	(7)	(3)		(9)	(741)
기타 자산군으로의 이전에 따른 제거	**(2)**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(2)
재평가에 따른 제거	**(2,452)**	-	(1,925)	(497)	(739)	-	(338)	-	(282)	1,329	-
운영수지에 기록된 손상차손	**(2,516)**	-	(4)	-	3	-	-	-	-	(2,576)	61
감가상각비	**4,554**	-	1,681	497	508	192	345	334	26	45	926
기타	**32**	-	38	-	(5)	-	-	-	-	-	(1)
누적 감가상각 및 자산감손 합계	**15,183**	-	**1,706**	-	**13**	**1,930**	-	**1,520**	**89**	**28**	**9,897**
2019 년 6 월 30 일 현재 장부가액	**177,625**	**55,006**	**40,732**	**37,222**	**17,239**	**4,173**	**4,993**	**3,353**	**3,150**	**6,407**	**5,350**
보유방식별											
임차권	**3,060**	1	241	-	2	-	2,787	-	-	-	29
민관협력	**2,963**	339	1,308	1,316	-	-	-	-	-	-	-
자유보유권(PPP 제외)	**171,602**	54,666	39,183	35,906	17,237	4,173	2,206	3,353	3,150	6,407	5,321
2020 년 6 월 30 일 현재 장부가액	**177,625**	**55,006**	**40,732**	**37,222**	**17,239**	**4,173**	**4,993**	**3,353**	**3,150**	**6,407**	**5,350**

[그림 8] 뉴질랜드 재무제표 주석일부(2020) – 유형자산



주석 17: 유형자산(계속)

민관협력

민관협력(일명 민간투자사업)은 정부와 민간부문 파트너 사이의 약정이다. 이러한 민관협력 자산에 대한 정부의 지불 의무는 차입금 계정에 기록하였다(주석 20).

	실제	
	6 월 30 일 2020 (단위: $m)	6 월 30 일 2019 (단위: $m)
트랜스미션 걸리(Transmission Gully) 국도	1,195	854
푸호이(Pūhoi)-워크워스(Warkworth)간 국도	874	593
교육자산	578	599
와이케리아(Waikeria) 교정시설	392	212
오클랜드 교도소	338	361
오클랜드 남부 교정시설	328	344
민관협력 합계	**3,705**	**2,963**
재원별 자산 장부가액		
민간부문 파트너가 제공	3,367	2,624
기존 정부자산	338	339
민관협력 합계	**3,705**	**2,963**

민관협력 장부가액의 변동

	실제	
	6 월 30 일 2020 (단위: $m)	6 월 30 일 2019 (단위: $m)
총장부가액		
기초잔액(7 월 1 일)	2,978	2,174
민간부문 파트너가 제공한 자산	542	705
기존 정부자산	(11)	71
순재평가	(34)	17
기타	281	11
총장부가액 합계	**3,756**	**2,978**
누적 감가상각 및 자산감손		
기초잔액(7 월 1 일)	15	22
처분에 따른 제거	20	-
재평가에 따른 제거	(18)	(44)
감가상각비	34	37
누적 감가 합계	51	**15**
6 월 30 일 현재 장부가액	**3,705**	**2,963**

뉴질랜드 정부는 민관협력(PPP)의 자산을 정부자산으로 인식하였다. 이들 자산은 점진적으로 건설되므로 정부는 건설 중인 자산을 원가로 인식하였다. 그와 함께 동일한 가치의 금융부채 또한 인식하였다. 자산이 완전히 건설되면 총자산원가와 그에 상응하는 금융부채는 해당 자산의 민간부문 파트너에게 제공되는 미래보상의 가치를 반영한다.

개별 PPP 의 내역은 각 기관(교육부, 뉴질랜드교통청 및 교정국)의 연차보고서에서 찾아볼 수 있다.

또한 주석 20에는 부채관련 정보를 제공하고 있는데, 종류별, 만기별, 보증별로 구분하여 예측치와 실제치를 함께 표로 비교제시하고 있다. 즉 장기미지급금 총액정보만 제공하는 우리나라와 달리, 차입금종류별로 구분하여 제시함으로써, 차입금 부채 중에 민관협력에 의한 부채비중을 파악할 수 있다. 이와 함께 민관협력 부채에 대한 설명을 제공하고 있는데, 민간투자사업 부채를 상각후원가로 측정하며, 동 부채의 장부가액은 만기 시점의 개략적인 미지급금을 나타낸다고 설명하고 있다.

[그림 9] 뉴질랜드 재무제표 주석일부(2020) – 차입금

주석 20: 차입금

2020 년 예측			실제	
예산 2019 (단위: $m)	예산 2020 (단위: $m)		6 월 30 일 2020 (단위: $m)	6 월 30 일 2019 (단위: $m)
		종류별		
62,378	64,322	국채	64,363	56,874
17,033	17,608	키위그룹홀딩스 고객예탁금	20,583	18,231
6,713	35,759	결제예금	23,027	6,891
2,964	9,969	단기국채	11,269	3,455
2,344	9,705	파생상품 손실	5,567	3,939
3,328	3,122	민관협력 부채	3,082	2,556
2,539	1,446	금융리스 부채	1,495	1,328
177	164	정부소매주식	242	169
20,529	22,704	기타차입금	23,089	16,805
118,005	**164,799**	**차입금 합계**	**152,717**	**110,248**
		만기별		
36,339	75,868	1 년 내 정산 예상	76,227	40,331
81,666	88,931	1 년 이상 미지급 예상	76,490	69,917
118,005	**164,799**	**차입금 합계**	**152,717**	**110,248**
		보증별		
80,129	122,785	국가보증채무	109,547	74,946
37,876	42,014	비국가채무	43,170	35,302
118,005	**164,799**	**차입금 합계**	**152,717**	**110,248**

주석 20: 차입금(계속)

민관협력 부채

민관협력(일명 민간투자사업)은 정부와 민간부문 파트너 사이의 약정이다. 뉴질랜드 정부는 민관협력(PPP)에 따라 건설된 자산을 정부 자산으로 인식하는 한편 그에 대응하는 금융부채 또한 초기에 자산과 동일한 가치로 인식하였으며 이는 정부 총차입금의 일부를 구성한다. 자산이 완전히 건설되면 총자산원가와 그에 상응하는 금융부채는 해당 자산의 민간부문 파트너에게 제공되는 미래보상의 가치를 반영한다.

주석 17 에 열거된 바와 같이 정부는 여러 건의 건설 및 운영(예: 엄선된 국도 및 교정시설) 또는 단순 건설(예: 엄선된 학교) 목적의 민관협력계약을 체결하였다. 이러한 운영계약은 대개 서비스 시작일부터 25 년을 위탁운영기간으로 한다. 정부는 PPP 부채를 상각후원가로 측정하였으며 동 부채의 장부가액은 만기 시점의 개략적인 미지급금을 나타낸다. PPP 자산 운영이 개시되면 정부는 사안에 따라 서비스 수준 계약을 준수하는 만족할 만한 성과를 전제로 민간부문 파트너에게 25 년에 걸쳐 규칙적인 사용료(예: 월간 또는 분기별)를 지급한다. 일반적으로 사용료는 세 가지 요소, 즉 PPP 금융부채 감소, 금융비용 및 해당이 있을 경우 서비스원가를 담보하기 위한 요소로 이루어진다.

발행 통화

정부가 발행한 통화는 화폐 소지자에 대해 부담하는 부채를 의미한다. 2004 년 7 월 1 일 이후 통용금지 화폐를 포함하여 유통을 위해 발행된 화폐의 가치 인식은 액면가로 한다. 2004 년 7 월 1 일 이전 통용금지 화폐의 경우, 부채 상환 예상치를 담보하기 위해 재무상태표에 인식한 충당부채를 제외하고 화폐의 가치를 우발부채로 인식하였다.

기타차입금

	실제	
	6 월 30 일 2020 (단위: $m)	6 월 30 일 2019 (단위: $m)
상각후원가로 측정한 기타차입금	19,055	12,719
공정가치로 측정한 기타차입금	4,034	4,086
기타차입금 합계	**23,089**	**16,805**

뉴질랜드 정부는 단기매매 기타차입금 또는 운영수지-공정가치 지정 기타차입금을 (회계불일치를 방지하고자) 공정가치로 측정하였다. 자체 신용 리스크의 변동이 기타포괄손익에 포함되는 공정가치 지정 기타차입금은 제외하고 공정가치 변동을 재무성과표에 보고하였다.

그 외 모든 차입금은 상각후원가로 보고하였다.

기타차입금은 41 억 3800 만 뉴질랜드 달러(2019: 30 억 6600 만 뉴질랜드 달러)의 국가보증채무(준비은행과 재무부가 관리)를 포함한다.

상각후원가로 측정한 기타차입금의 공정가치는 191 억 1600 만 뉴질랜드 달러다(2019: 127 억 2900 만 뉴질랜드 달러). 유동시장에서 거래되는 표준조건을 적용받는 금융부채의 공정가치는 공표시장가격을 참고하여 결정하였다. 공표시장가격이 없는 경우에는 시장금리에 따른 추정 현금흐름할인모델을 사용하였다.

공정가치로 측정한 기타차입금의 경우, 금융부채의 가치는 신용 리스크와 시장 영향으로 인해 금리 변동에 따라 영향을 받을 수 있다.

다. 민간투자사업에 대한 해외공시 시사점

민간투자사업과 관련된 공시를 살펴보기 위하여, 우리나라의 국가결산서와 국토교통부의 결산서 및 캐나다와 뉴질랜드의 국가재무제표를 살펴보았다. 국가결산서의 재무상태표에는 민간투자사업과 관련된 세부정보를 본문과 주석에서 확인하기에는 어려웠다. 본문에는 장기미지급금 총액정보만을 제시하고 있으며, 주석에는 최소운영보장수입(BTO)에 대한 기본적인 정보만을 제공하고 있었다.

반면에 캐나다와 뉴질랜드의 국가재무제표에는 민간투자사업과 관련된 자산과 부채관련 정보들이 상세하게 제공되고 있었다. 캐나다의 경우에는 10년간의 시계열 정보를 세부부채별로 제공하고 있으며, 만기미도래부채의 관련 회계정책과 잔액정보를 보여주고 있다. 뉴질랜드는 주석에 민간투자사업과 관련된 자산과 부채정보를 자산별로 상세하게 제공하고 있다. 또한 민간투자사업에 대한 상세정보가 필요한 경우, 해당부처의 연차보고서를 참고하라는 문장을 포함하여 정보이용자들에게 추가정보를 어디서 찾아볼 수 있는지 가이드를 제공하고 있다. 이처럼 해외 사례와 국내사례의 민간투자사업의 공시현황은 큰 차이를 보이고 있다.

Ⅳ. 민간투자사업의 공시개선

1. 선행연구 검토

대부분의 민간투자사업과 관련한 연구들은 사업시행 전 평가와 시행 절차상의 문제점 및 제도개선에 대하여 살펴보고 있다. 그러나 민간투자사업의 활발한 진행보다 중요한 것은 정부자금이 투입되지 않는다고 민간투자사업과 관련된 위험요소들을 간과하는 것에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있는 것이다. 국내외 연구들은 민간투자사업과 관련된 우발부채에 대한 문제점을 제기하고 있으며, 민간투자사업의 투명성제고를 위해서는 관련정보의 공시가 중요하다고 주장하고 있다. 공시문제는 사회기반시설을 이용하는 국민들의 기본적인 알권리 충족과 함께 정부재정의 효율적인 운영을 위하여 필수불가결한 부분이다.

민간투자사업의 우발부채에 대한 관련 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다. Currie (2002)는 우발부채관리의 중요성을 강조하였으며, 우발부채의 관리를 체계적으로 하지 못하면 비효율적 정부로 이어질 개연성이 크다고 주장하였다. 이를 위해서는 부채관리부처와 예산부처의 유기적 협조가 중요하며, 부채관리부처가 우발부채관리, 위기관리를 위한 모니터링 등 다양한 관점에서 중요한 역할을 하고 있다고 주장하였다. 스웨덴, 뉴질랜드, 덴마크, 캐나다, 콜롬비아 등을 예로 제시하였으며, 재정건전성을 위한 우발부채관리의 중요성을 인식하였다는 점에서 의의가 있다. Das et al.(2012)은 우발부채관리의 투명성을 강조하였으며, 정부가 위험요소를 줄여나가기 위한 정책대안을 모색할 필요가 있다고 하였다. 특히 예산사업의 대안차원에서 수행되는 민간투자사업은 정부의 보증과 연관되기 때문에 우발부채를 체계적으로 관리할 필요가 있으며, 민간투자사업 투자의 질을 평가하고 도덕적 해이를 줄일 수 있어야 한다고 주장하였다.

Viana and Moreia(2020)는 포르투갈의 도로자료를 이용하여 민간투자사업의 숨은부채가설(hidden debt hypothesis)을 실증적으로 분석하였다. 2010년부터 2017년까지 IFRIC12를 적용한 연차보고서의 자료를 이용하였다. 분석결과, 공공계정에 있어 민간투자사업 보고의 투명성이 부족하며, IPSAS32와 Euro시스템을 적용했을 때 중요한 차이가 나타남을 발견하였다. 본 연구는 민간투자사업 회계에서 구제금융의 영향에 대한 증거를 제시하고 있다. 전반적으로 공공부채는 GDP의 1.96%(2010년)에서

3.99%(2014년)까지 과소평가되었으며, 2010~2017년 기간 동안 110억 2,700만 유로의 고정자산이 보고되지 않았다.

국내연구로 김숙진·안경섭(2017)은 민간투자사업의 효율적 재정관리방안에 대하여 연구하였다. 본 연구는 민간투자사업 추진 중 재정이 투입되는 항목이 적정한지와 재정건전성 측면에서 개선해야 할 항목이 무엇인지 전문가 조사를 통해 분석하였다. 이를 통하여 민간투자사업의 개선과제를 제시하였다. 첫째, 국가가 활용 가능한 재원여건 등을 파악하여 재정사업과 민간투자사업의 판단기준과 역할을 명확히 해야 한다. 둘째, 민간투자사업도 재정의 관점에서 검토해야 하며, 재정준칙 도입에 대한 논의가 필요하다. 셋째, 다양한 이해관계자들간 의견차이를 조율하기 위해서는 의사소통채널을 강화할 필요가 있다. 이와 함께 민간투자사업에 대한 정책적·경제적 검토 뿐 아니라, 수익성 및 국민들에 의한 평가 등 다양한 이해관계자의 공감대를 형성하는 것이 필요하다고 주장하였다.

윤영진(2012)은 국가채무 외에 암묵적부채와 우발부채 정보를 공시할 것을 주장하고 있다. 국가채무 개념의 대안적 개념모형으로 일반정부 총채무, 일반정부 순채무, 공공부문 순채무, 재정상태표 외 부채를 제안하고 있으며, 암묵적부채와 우발부채를 구분하였다는 점에서 차이가 있다. 배범준 외(2020)는 한국도로공사의 정보공개량과 사전정보공개율이 모든 민자고속도로 운영법인보다 우수함을 제시하였다. 본 연구는 민자고속도로는 공익성, 공개성, 공민성의 관점에서 평가되어야 하며, 민자고속도로를 운영하는 법인이 필수적으로 공개해야 하는 정보와 재량적으로 제공할 수 있는 정보에 대한 기준을 제공함으로써, 최소한의 국민의 알권리를 보장해야 한다고 주장하였다.

2. 관련 논의들

선행연구들과 재정관련 유관기관들은 민간투자사업의 장점을 살리기 위해서는 관련부채를 적절하게 인식하고, 국가재무제표에 관련정보를 공시하는 것이 중요하다고 주장하고 있다. 또한 민간투자사업과 관련된 자산과 부채를 국가자산 및 국가부채로 인식할 것인지에 대한 논의도 활발하다. IFRIC12는 프로젝트 회사가 관련자산을 통제할 수 있는 경우에만 민간투자사업 자산과 관련부채를 인식해야 한다고 하고 있다. 많은 프로젝트회사들은 민간투자사업에 의해 생성된 물리적 자산이 그들의 재무상태표에 포함

되지 않는다는 의미로 IFRIC12를 해석하였다. 만일 자산이 프로젝트 회사의 재무상태표에 나타나지 않는다면, 이것은 정부의 재정상태표에 포함되어야 하는 것으로 보인다. 따라서 IFRIC12는 많은 민간투자사업이 정부의 재정상태표에 인식될 것으로 보인다. IPSAS는 정부가 IFRIC12와 유사한 접근법을 취할 것을 권고하였으나, 해석서를 발표하지는 않았다.

공시와 관련하여 비록 민간투자사업이 정부의 재정상태표에 인식되지 않더라도, 주요 국가들은 주석에 관련정보를 상세하게 공시하고 있다. AASB해석서 129는 PPP 계약기관이 계약의 중요한 조건, 성격 및 특정자산을 사용할 권리의 범위, 자산 취득의무, 갱신 및 해지옵션, 해당 기간에 인식한 수익, 손익 및 금액에 대한 정보를 제공해야 한다고 명시하고 있다. 우발부채의 위험과 보상은 정부가 제공하는 다양한 지원제도에 의하여 다르게 나타날 수 있다. IPSAS32는 정부가 지정한 특정한 민간투자사업 자산으로 특정한 서비스를 특정인에게 규제된 가격으로 공급하고 계약종료 시 잔여자산에 영향력을 행사하는 경우, 민간투자가 이루어졌더라도 정부부채로 인식하라고 하고 있다. 또한 Eurostat는 건설위험과 수요위험과 같은 중요위험이 민간에게 이전되면 정부부채로 보지 않으며, PPP 사업의 수익 중 50%이상이 이용자지불로 발생하면 정부부채로 보지 않는다. 따라서 이러한 규정들에 대한 논의를 하기 위해서는 건설위험과 수요위험과 같은 중요위험에 대한 파악이 필요하며, 이를 위해서는 개별사업의 실시협약을 분석해야 한다. 수익형 민자사업(BTO)의 경우, 금융리스로 간주될 수 있으며 금융리스는 임대인이 임차인에게 융자금을 제공한 것으로 간주하는데, 이는 자산과 관련되는 위험과 보상을 임차인이 대부분 보유하기 때문이다(Eurostat 2004). 따라서 사회기반시설과 관련되는 위험과 보상 대부분을 정부(임차인)가 보유하는 민간투자사업은 금융리스로 간주되기 때문에 정부의 재무제표에 자산과 함께 채무가 기록되어야 한다. 즉 BTO가 금융리스인지 판단하기 위해서는 매수청구권과 해지시지급금의 내용, 민간사업자의 건설비에 대한 정부보증 여부, 최소운영수입의 보장정도 등에 따라 금융리스 여부가 판단될 수 있을 것이다. 현재 우리나라 국가결산서에는 임대형 민자사업(BTL)은 장기미지급금에 포함하여 총액만을 제시하고 있고, 수익형 민자사업(BTO)은 최소운영수입을 보장하는 사업들에 한하여 주석의 '우발사항 및 약정사항'에서 간략하게 공시하고 있다.

3. 민간투자사업의 공시 개선방안

가. 주석정보의 확대

국가결산서에서 제공하고 있는 민자투자사업에 대한 공시정보는 매우 미흡하며, 주석사항으로 최소운영수입과 관련된 제한된 정보만이 제공되고 있다. 민간투자사업에 대한 정보가 결산서 본문에 표시되기 위해서는 민간투자사업을 국가자산과 국가부채로 인식하기 위한 판단근거, 관련 규정개정 등이 선행되어야 할 것이다. 이는 장기적으로 논의되어야 하며, 고려해야 할 사항들이 제약요건으로 작용할 수 있다. 하지만, 주석사항에 대한 내용은 다양해지는 민간투자사업의 내용을 구분하여 제공하는 것이 필요하다. 예를 들면, 뉴질랜드는 유형자산을 보유방식별로 구분하여 제시하고 있어, 유형자산 중에 약 1.6%가 민관협력에서 창출된 자산임을 파악할 수 있다. 부채부문에서도 차입금의 종류별로 구분하여 제시함으로써, 차입금부채 중에 민관협력에 의한 부채비중과 구체적인 내역을 파악할 수 있다.

또한 회계처리지침에서 주석공시사항으로 제시하고 있는 (1) 최소운영수입보장 협약의 주요내역, (2) 최근 3개년간 최소운영수입보장 협약에 따른 지급액, (3) 그밖에 중요하다고 판단되는 사항에 대한 정보라도 충실하게 제공하려는 노력이 요구된다. 특히 (3)번에 대한 내용은 현재 제공되고 있지 않는데, 중요성에 대한 재량적인 판단이 요구되는 부분이지만, 국민의 알권리차원에서 민간투자사업과 관련된 위험요인에 대한 정보는 제공되어야 할 것이다.

나. Reference 정보의 제공

해외사례에서 보면, 민간투자사업에 대한 주석정보는 상세하게 제공되고 있다. 그럼에도 불구하고 추가적인 정보가 필요한 이용자들에게 상세정보를 찾아볼 수 있는 정보원에 대하여 참고사항으로 제시하고 있다. 현재 우리나라는 기획재정부와 국토교통부가 민간투자사업의 운영현황 및 추진실적에 대한 보고서를 작성하고 있으며, 동 보고서에는 수익형 민자사업, 임대형 민자사업의 운영현황 및 추진실적이 상세하게 보고되고 있다. 즉 민자투자사업에 대한 상세정보가 생산되고 있는 것이다. 따라서 뉴질랜드의 사례처럼, 국가결산서의 주석정보에 민간투자사업에 관심이 있는 정보이용자가 어디에

서 추가정보를 얻을 수 있는지 reference를 알려주는 것은 단기적으로 개선할 수 있는 방안일 것이다. 외부정보이용자에게 제공하는 회계정보가 충분하게 공시됨으로써, 국민들은 국가자산과 국가부채에 대한 이해도를 높이고, 나아가 국민참여를 확대하는 데 기여할 수 있을 것이다.

V. 결론

2000년대 이후 재정전문가들은 민간투자사업에 많은 관심을 나타내고 있는데, 이는 공공사업이 정부예산 이외의 형태로 처리됨으로써 재정운영과 재정지표를 왜곡할 수 있기 때문이다. 민간투자사업의 장기계약을 통하여 정부가 사회기반시설을 건설하면 현재의 재정부담은 나타나지 않으나 계약의무의 이행과정에서 재정지출이 발생하게 된다. 이는 중장기 재정운영에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 올해 국가채무는 1,075조원(1차 추경 기준)으로 GDP의 50%에 육박하고 있으며, 고령화와 기후변화 등으로 타 분야의 재정수요는 증가하고 있는 상황이다. 따라서 재정건전성을 유지하면서 국가기반사업에 대한 지속적인 투자를 위해서는 민간자본을 활용할 수 있는 민간투자사업의 중요성은 더욱 높아질 것이다.

민간투자사업을 이용함으로써 공공투자 자금조달에 특권을 부여하는 것을 PPP 편향(PPP Bias)이라고 한다. 민간투자사업은 공공재정지표에 단기적으로 긍정적인 영향을 미치지만, PPP 편향으로 인해 정부가 감당하기 어려운 재정적 약속을 유도하기도 한다. Yescombe and Farquharson(2018)은 사회기반시설 건설에 자금을 조달할 수 있는 민간금융을 이용할 수 있음에도 불구하고 계약기간동안 서비스를 제공하는 민간투자사업자에게 지불할 자금이 부족한 상황을 '적정성 환상(affordability illusion)'이라고 지적했다. 따라서 민간투자사업의 회계 및 보고는 국가재정에서 중요한 문제이다. 민간투자사업 관련 자산과 부채가 적절하게 재정상태표에 보고되지 않는다면, 재정투명성과 회계책임성에 역효과가 나타날 수 있으며(Heald and Georgiou 2011), 우발부채와 같은 재정적 위험이 적절하게 공시되지 않거나(Cebotari 2008), 재정목표를 달성하기 위한 인센티브로 인해 공공자원의 비효율적 할당이 이루어질 수 있다.

본 연구는 국내 및 해외국가들의 민간투자사업 관련 공시현황을 살펴보고, 국내의 공시현황을 개선하기 위한 방안들을 검토하였다. 단기적으로 주석사항의 내용을 충실하게 하고, reference를 추가함으로써 이미 생산되고 있는 정보들을 국민들이 쉽게 접근할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 장기적으로 민간투자사업별로 위험요인을 파악하여 국가결산서에 자산과 부채로 어떻게 인식할지에 대한 논의가 진행되어야 할 것이다. 다

만 본 연구에서 민간투자사업의 구체적인 공시개선방안이 제시되지 못한 점은 한계점으로 보인다. 향후에는 국가결산서 및 지방자치단체의 결산서에 민간투자사업과 관련하여 공시해야 하는 정보의 범위, 정보내용, 공시주기 등에 대한 구체적인 논의가 진행되기를 기대한다.

참고문헌

국가법령정보센터, 「국유재산위탁개발사업 회계처리지침」, 법제처.

_____, 「민간투자사업 회계처리지침」, 법제처.

_____, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」, 법제처.

국토교통부, 「결산서」, 국토교통부, 2020.

기획재정부, 「민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 기획재정부, 2020a.

_____, 「국가결산서」, 기획재정부, 2020b.

_____, 「민간투자사업기본계획」, 기획재정부, 2021.

김숙진·안경섭, "민간투자사업 효율적 재정관리방안에 대한 탐색적 실증연구: 전문가 델파이 기법의 적용을 중심으로," 「융합사회와 공공정책」 제11권 제3호, 단국대학교 융합사회연구소, 2017, 67~100쪽.

뉴질랜드 정부홈페이지, "국가재무제표," 2020. <http://www.treasury.govt.nz/publications/year-end/financial-statements-2022, 접속: 2022. 12. 7.>

배범준 외, 「유료도로의 공공성 평가지표 개발 및 평가체계 구축」, 한국교통연구원, 2020.

윤영진, "재정 건전성 지표로서의 국가채무 개념의 쟁점과 대안모형," 「한국행정논집」 제24권 제2호, 한국정부학회, 2012, 371~394쪽.

한국개발연구원, 「민간투자사업 정책방향 종합연구」, 한국개발연구원, 2020.

Cebotari, A., "Contingent liabilities: Issues and practice," *IMF Working paper, 2008*.

Currie, E., "The potential role of government debt management offices in monitoring and managing contingent liabilities," *Working paper,* 2002.

Das, U. et al., "Sovereign risk and asset and liability management-Conceptual Issues," *IMF Working paper,* 2012, pp.217-247.

Eurostat, "The European Union," 2004. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home, 접속: 2023. 1. 23.>

Government of Canada, "Annual Financial Report of the Government of Canada Fiscal Year 2020-2021," <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/annual-financial-report/2021/report.html, 접속: 2023. 1. 23.>

Heald, D., and Georgiou, G., "The substance of accounting for public-private partnerships," *Financial Accountability & Management,* vol.27, 2011, pp.217-247.

Viana, L. C., Sarmento, J. M., and Moreira, J. M., "The impact of public-private partnerships on public accounts: The Portuguese roads sector," *Financial Accountability & Management,* vol.37, 2020, pp.279-302.

World Bank, *Public-Private Infrastructure Advisory Facility : Annual Report*, 2019.

Yescombe, E., and Farquharson, E., "Public-private partnerships for infrastructure," *Oxford UK, Butterworth-Heinemann,* 2018.

The Study on Disclosure Improvement of Public-Private Partnership: Focus on Road

Hye-Jeong Nam*

Abstract

This study investigates the status of public-private partnership (PPP) disclosure focusing on roads that are being actively carried out centering on infrastructure. The PPP project is an attractive model in that it could carry out large-scale investment projects such as infrastructure together with the private sector without injecting national finances. Despite the importance of PPP, information related to PPP projects is not faithfully disclosed in the national financial statements, which means that information on contingent liabilities is not provided to the public.

This study examines the disclosure status of PPP projects in domestic and foreign countries, and suggests ways to improve disclosure of PPP projects in Korea. In the short term, it should be provided to information users who need additional information by faithfully disclosing the contents of the annotations and adding references. In the long term, it is necessary to identify risk factors for each PPP project and discuss how to recognize them as assets and liabilities in the national financial statements. These discussions will become essential information disclosure for establishing a sustainable national finance in the future.

□ Keywords: PPP, Disclosure, Contingent Liability, Road

* Professor, Department of Accounting, Business School, Dongguk University-Seoul

부록

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

국회예산정책처 학술지 발간에 관한 내규

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

제1장 총 칙

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

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

제2장 학술지편집위원회

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

제4조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이상의 위원으로 구성한다.
② 위원장은 학식과 경험이 풍부한 외부 인사 중에서 국회예산정책처장이 위촉한다.
③ 위원은 예산처 소속 공무원 또는 외부 전문가 중에서 위원장이 추천한 자를 국회예산정책처장이 임명 또는 위촉하되, 예산처 소속 공무원을 4인 이내로 하고, 외부 위원의 경우 자격·경력·대외활동 및 학술적 업적 등을 고려하여 위촉한다.
④ 위원회는 편집간사 및 실무간사 각 1인을 두며, 각 간사는 예산처 소속 공무원 중에서 위원장이 지명한다.
⑤ 위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 위원장 또는 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 임명 또는 위촉된 경우 그 임기는 잔여기간으로 한다.

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

제6조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 결정한다.

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

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

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

제3장 논문의 투고, 심사 및 게재

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

② 논문은 다른 학술지에 게재하지 않은 것이어야 한다.

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

② 논문심사시 필자 및 논문심사위원에 관한 사항은 공개하지 아니한다.

③ 논문은 다음 각 호의 기준에 따라 심사하여야 한다.

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

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

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

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

④ 논문이 게재된 저자에게는 예산의 범위에서 원고료를 지급할 수 있다.

제4장 보 칙 〈개정 2020.3.26.〉

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

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

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

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

부칙 〈제45호, 2011.11.1.〉

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

부칙 〈제90호, 2017.11.23.〉

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

부칙 〈제100호, 2020.3.26.〉

이 내규는 결재한 날부터 시행한다.

국회예산정책처 학술지 연구윤리지침

2011. 11. 1. 국회예산정책처지침 제54호 제정

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

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

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

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

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

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

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

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

② 편집위원은 학술지 게재를 위하여 투고된 논문에 대하여 어떤 선입견이나 사적인

친분과 무관하게 내규 제3조에 따라 설치된 학술지편집위원회(이하 “편집위원회”라 한다)에서 정한 원고작성 및 투고요령과 운영세칙에 근거하여 취급하여야 한다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

④ 위원회는 재적위원 전원 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

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

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

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

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

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

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

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

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

부칙 〈제54호, 2011.11.1.〉

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

학술지편집위원회 운영세칙

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

② 제3조제3항 및 제4조는 제1항의 경우에 이를 준용한다.

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

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

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

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

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

③ 제2항의 내부심사위원은 국회예산정책처 소속 공무원을 말한다.

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

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

② 심사위원은 자신의 논문을 심사할 수 없다.

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

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

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

③ 심사위원 3인의 심사 결과에 따른 판정 원칙은 다음과 같다.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

제16조(개정) 이 세칙은 위원회의 의결을 통해 개정할 수 있다.

부칙

이 세칙은 의결한 날로부터 시행한다.

(의결: 2011년 11월 30일)

부칙

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

부칙

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

부칙

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

부칙

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

부칙

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

부칙

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

부칙

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

국회예산정책처 학술지「예산정책연구」논문 공모

국회예산정책처는 국회가 행정부에 대한 견제·감시기능을 효율적으로 수행하기 위하여, 재정 분야의 전문인력을 충원·확보하여 방대한 예산·결산을 심의함에 있어서 독자적·중립적으로 전문적 연구·분석을 위해 설립된 기관입니다. 국회예산정책처는 국회 내·외부 전문가들의 재정·경제 및 조세, 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하고 있으며, 2018년 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(아래아흔글)으로 작성한다.
7) 논문 투고자는 국회예산정책처 '온라인 논문투고 및 심사시스템(https://nabo.jams.or.kr)'을 통해 다음을 제출한다.
   ① 투고논문
   ② 연구윤리규정 준수 서약
   ③ 투고논문에 대한 저작재산권 이양 동의서
   ④ KCI 논문유사도 검사결과
8) 학술지에 게재하는 논문에 대한 모든 저작재산권은 국회예산정책처가 갖는다.

2. 원고의 작성 요령

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

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

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

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

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

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

예:

$$\int_0^{\infty} f(x)\,dx + \mathrm{C} \tag{1}$$

$$e^{i\theta} = \cos\theta + i\sin\theta \tag{2-a}$$

$$= \exp[\theta,\ \pi] \tag{2-b}$$

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 에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다. 단, 동일 저자의 저작물이 여러 편일 경우 두 번째부터는 한글 3글자 길이의 밑줄(_____)로 인명을 대체한다.

3) 각각의 문헌의 구체적인 표시는 아래에 제시된 형식에 따라 작성한다. 논문(학위논문 포함), 기사, 인터넷 자료 등은 동양 문헌 및 서양 문헌 모두 큰따옴표(“ ”)로 표시한다. 저서 또는 번역서(그리고 편저서, 학회지, 월간지, 주간지, 일간지 등)는 동양 문헌의 경우는 낫표(「 」)로, 서양 문헌의 경우는 기호 없이 이탤릭체(italic)로 표기한다.

4) 인터넷 자료를 인용하는 경우, 제작자, 주제명, 제작연도, 웹주소(검색일자)의 순으로 한다.

참고문헌 작성 예

고영선, “세수추계모형의 예측력 비교,” 「KDI정책연구」 제21권 제3·4호, 1999, 3~61쪽.

국가통계포털, 국내통계 <http://kosis.kr>, 2010. (검색일: 2011. 11. 30)

국경복·황선호, “의무지출과 재량지출 구분기준에 관한 연구,” 한국재정학회 학술대회 논문집, 한국재정학회, 2010.

국회예산정책처, 「2011~2015년 경제전망 및 재정분석: 종합편」, 국회예산정책처, 2011.

김동건, 「비용·편익분석」, 박영사, 1997.

신해룡, 「예산개혁론」, 세명서관, 2011.

안충영·홍성표·박완규 역, 「기초 계량경제학」(*Basic Econometrics*, 2nd ed., Damodar N. Gujarati), 진영사, 2000.

옥동석·백웅기·김필헌·이종욱, 「지속성장을 위한 정부 역할의 재조명」, 한국경제연구원, 2010.

전주성, “위기 겪는 지금이 개혁할 좋은 기회,” 동아일보, 2008년 11월 10일자, A30면.

주영진, 「국회법론」, 국회예산정책처, 2011.

최 광, 「경제 원리와 정책」, 비봉출판사, 2003a.

_____, Fiscal and Public Policies in Korea, 한국조세연구원, 2003b.

_____, 「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 율곡출판사, 2009.

Blank, R. M., “Analyzing the Length or Welfare Spells,” *Journal of Public Economics,* vol. 39, Elsevier, 1989, pp.245-273.

_____, “Evaluation Welfare Reform in the United States,” *Journal of Economic Literature*, vol.40 no.4, American Economic Association, 2002, pp.1105-1166

Duflo, Esther, Michael Kremer, and Jonathan Robinson, “Nudging Farmers to Use Fertilizer: Theory and Experimental Evidence from Kenya,” *American Economic Review*, vol.101 no.6, 2011, pp.2350 – 2390.

Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, “Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective,” *Center for Economic Policy Research Discussion Paper*, no.5327, The Centre for Economic Policy Research, 2005.

OECD, “Next Generation Access Networks and Market Structure,” *OECD Digital Economy Papers*, no.183, OECD Publishing, 2011.

Schick, Allen, *The Federal Budget Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, 2007.

예산정책연구 제12권 제1호

발 간 일 2023년 3월 20일
발 행 인 조의섭 국회예산정책처장
편 집 기획관리관 기획예산담당관실
발 행 처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(Tel 02·2070·3114)
인 쇄 처 (주)디자인여백플러스

이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.

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

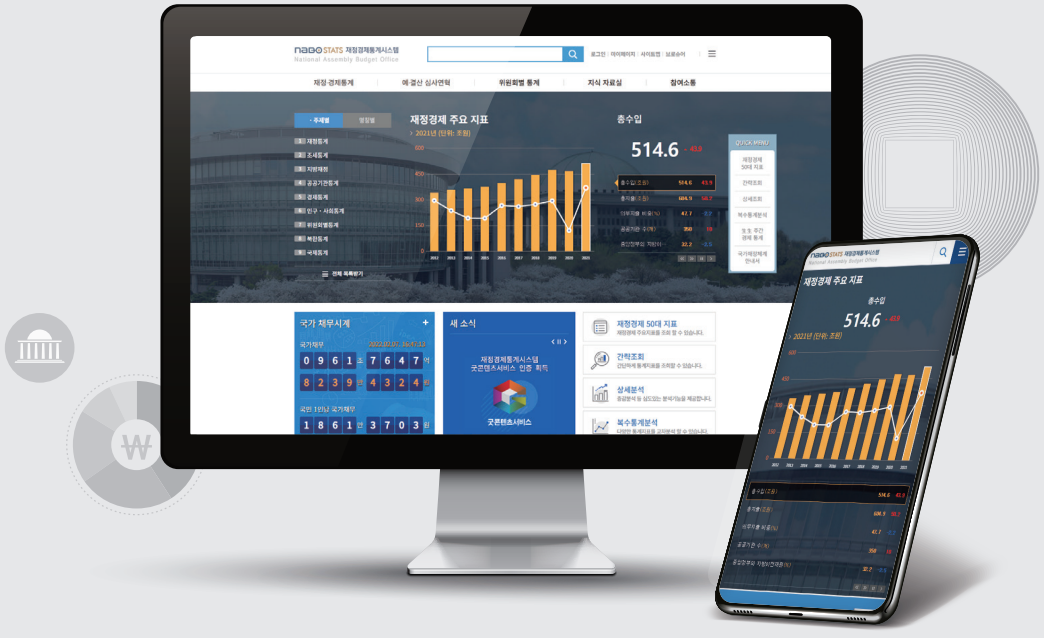
ⓒ 국회예산정책처, 2023

nabo STATS
재정경제통계시스템

www.nabostats.go.kr

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

- **재정·경제 통계**
- **예·결산 심사연혁 위원회별 통계**
- **국제통계 (OECD·IMF 등)**
- **북한통계**



* NABOSTATS의 모든 통계정보는 모바일 웹 또는 앱을 통해서도 이용할 수 있으며,
엄선된 주요 통계는 매년 경제재정수첩, 조세수첩 등 책자로도 제공되고 있습니다.

Vol.12 No.1
March 2023

Journal of Budget and Policy

- Behavioral Responses to the EITC:
  Bunching Evidence from Korea
  Sungoh Kwon

- Introduction of the Local Charge(Levy) System in Korea
  Oak, Dongsuk, Hong, Jumi

- Comparative Evaluation of the Hometown Donation System in Korea and Japan, and Policy Implications
  Joo, Man-Soo

- Analysis of the Impact of Education Subsidies on Budget Planning and Execution of Local Offices of Education
  Kim Young Rok, Kim Eunji

- The Study on Disclosure Improvement of Public-Private Partnership:
  Focus on Road
  Hye-Jeong Nam

nabo National Assembly Budget Office
서울특별시 영등포구 의사당대로1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700485-001581-09