

공개토론회 자료

본 자료는 2010년 6월 22일(화) 14:00
부터 보도하여 주시기 바랍니다.

2010~2014년 국가재정운용계획 - 총괄 및 총량분야 -

일시: 2010. 6. 22(화) 14:00~16:00

장소: KDI 별관 2층 대회의실

국가재정운용계획 총괄 및 총량분야 작업반

본 자료는 2010~2014년 국가재정운용계획 총괄 및 총량분야 작업반에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

13:30~14:00

등 록

14:00~16:00

총괄 및 총량분야 - 주제

사 회 : 임주영 (서울시립대학교 세무학과 교수)

발 표 : 유한욱 (KDI 재정·사회정책연구부 연구위원)

송호신 (한국조세연구원 재정분석센터 연구위원)

토 론 : 김동열 (현대경제연구원 연구위원)

김홍균 (서강대학교 경제학부 교수)

박기백 (서울시립대학교 세무학과 교수)

박정수 (이화여자대학교 행정학과 교수)

이인호 (서울대학교 경제학부 교수)

이철인 (서울대학교 경제학부 교수)

황성현 (인천대학교 경제학과 교수)

김낙희 (기획재정부 세제실 조세정책관)

홍동호 (기획재정부 재정정책국 국장)

목 차

토론주제 1 : 중기 재정운용 방향

I. 문제의 제기	1
II. 대내외 경제여건 및 전망	2
1. 세계경제 현황 및 전망	2
2. 국내경제 현황 및 전망	5
3. 전망의 위험요인 및 구조적 이슈들	13
III. 재정건전성 확보를 위한 정책방향	23
1. 최근의 재정정책 및 재정여건 개요	23
2. 기존 국가재정운용계획의 평가	27
3. 재정건전성 확보를 위한 재정운용 방향	32
IV. 지속성장 담보를 위한 정책방향	45
1. 지속성과 관련한 우리나라의 구조적 이슈	45
2. 잠재성장력 제고를 위한 재정운용 방향	48
참고문헌	57

토론주제 2 : 2010~2014 세입 여건 및 중장기 세제운용 방향

I. 2010~2014 세입여건	61
1. 기존 거시전망 전제하의 2010~2014 세입 여건	61
2. 세입측면에서의 위험 요인	62
II. 세입구조의 특징과 중장기 세제운용 방향	63
1. 우리나라 세입구조의 특징	63
2. 중장기 세제운용 방향	81
참고문헌	84

토론 주제

중기 재정운용 방향

I. 문제의 제기

- 2008년 말에 발생한 국제 금융위기로 인해 국내경제는 심각한 타격을 받았으나, 정부의 적극적 재정대응 및 수출호조 등으로 2009년 2/4분기 이후 빠른 경기회복세로 전환되었고 최근에는 안정적 성장세를 지속하고 있음.
 - KDI 전망에 따르면, 우리나라 2010년도 경제성장률은 수출과 내수가 견실한 회복세를 나타내면서 5%대 후반을 기록하고, 2011년에도 세계경제의 회복세가 완만하게 유지되는 가운데 4%대 중반의 견실한 성장세를 시현
- 향후 중기 재정운용 방향은 총수입·총지출 양 측면에 대한 재정규율 강화를 통해 재정건전성을 조기에 회복하되, 잠재성장률 제고를 위한 재원배분 노력을 지속함으로써 지속성장을 담보하는 것으로 요약할 수 있음.
 - 재정건전성 악화에 따른 대내외 위험요인과 저출산·고령화, 남북통일 등 재정건전성 회복에 대한 중장기적 위험요소를 고려할 때, 균형재정을 조기에 달성하는 것이 매우 중요한 시점
 - 2013~14년 균형재정 회복을 위한 중기 재정총량 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 강력한 세출구조 조정 및 적극적 세입기반 확대 방안을 제시할 필요
 - 한편 지속성장을 담보하기 위해서는 그동안 저하된 잠재성장률을 제고하여야 하며, 이를 위해 단기적인 경기여건 변화에 관계없이 경제시스템의 효율성 제고를 위한 지속적 정책노력을 경주할 필요

- 과거 대내외 경험으로 볼 때 금융위기 이후 거시경제가 정상화 되더라도 잠재성장률은 일정부분 훼손될 것으로 예상
- 우리나라 잠재성장률은 1980년대 후반부터 하락해오고 있으며, 금융위기 이후 최근 기준으로는 4%대 중반을 하회하고 있는 것으로 분석됨.
- 향후에는 인구구조 변화에 크게 영향을 받음으로써 잠재성장률이 지속적으로 하락할 것으로 예상됨.

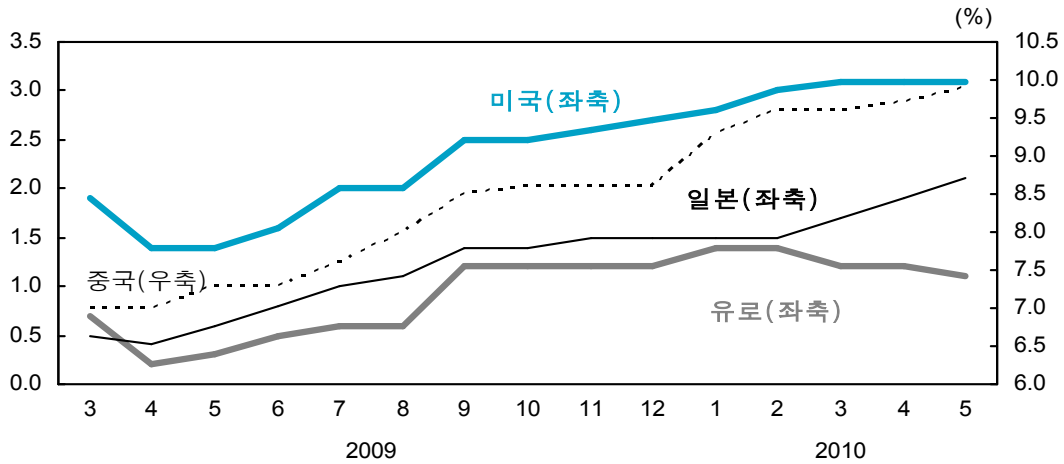
□ 이하에서는 전술한 재정건전성 회복 및 지속성장 담보를 위한 중기 재정운용 방향을 논의하고자 함.

Ⅱ. 대내외 경제여건 및 전망

1. 세계경제 현황 및 전망

- 대공황 이후 가장 큰 충격으로 인식되는 금융위기를 겪은 세계경제는 재정·통화 정책 등의 국제 공조를 배경으로 예상보다 빠른 회복세를 시현
 - 선진국을 포함한 대부분의 국가들이 대규모 재정정책과 과감한 금리인하를 통해 국제금융위기에 대응
 - 예상보다 빠른 경기회복세가 나타남에 따라 주요 전망기관들은 2010~11년의 경제전망치를 상향조정하는 추세

[그림 II-1] 2010년에 대한 EIU 전망치의 수정 추이



<표 II-1> 주요국의 2010년도 및 2011년도 경제성장률 전망 (IMF)

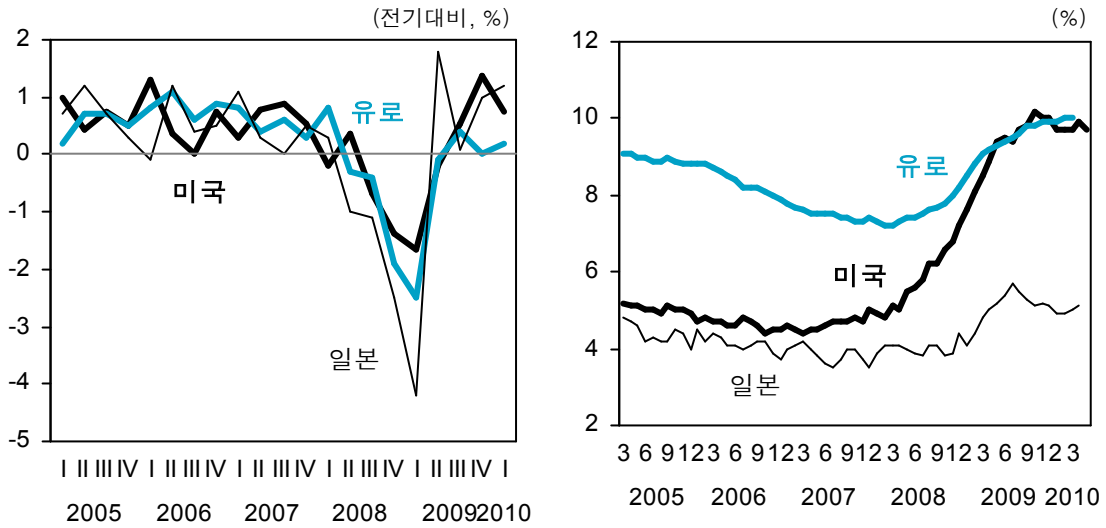
(단위 : %)

전망시점	World	미국	유로	일본	중국	NIEs1)	한국
2009년 10월	3.1 [4.2]	1.5 [2.8]	0.3 [1.3]	1.7 [2.4]	9.0 [9.7]	3.6 [4.7]	3.6 [5.2]
2010년 1월	3.9 [4.3]	2.7 [2.4]	1.0 [1.6]	1.7 [2.2]	10.0 [9.7]	4.8 [4.7]	4.5 [5.0]
2010년 4월	4.2 [4.3]	3.1 [2.6]	1.0 [1.5]	1.9 [2.0]	10.0 [9.9]	5.2 [4.9]	4.5 [5.0]

주: 1) Newly Industrialized Asian Economies: 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르.
 2) []안은 2011년 전망치임.
 자료: IMF, World Economic Outlook, October 2009, January · April 2010 등.

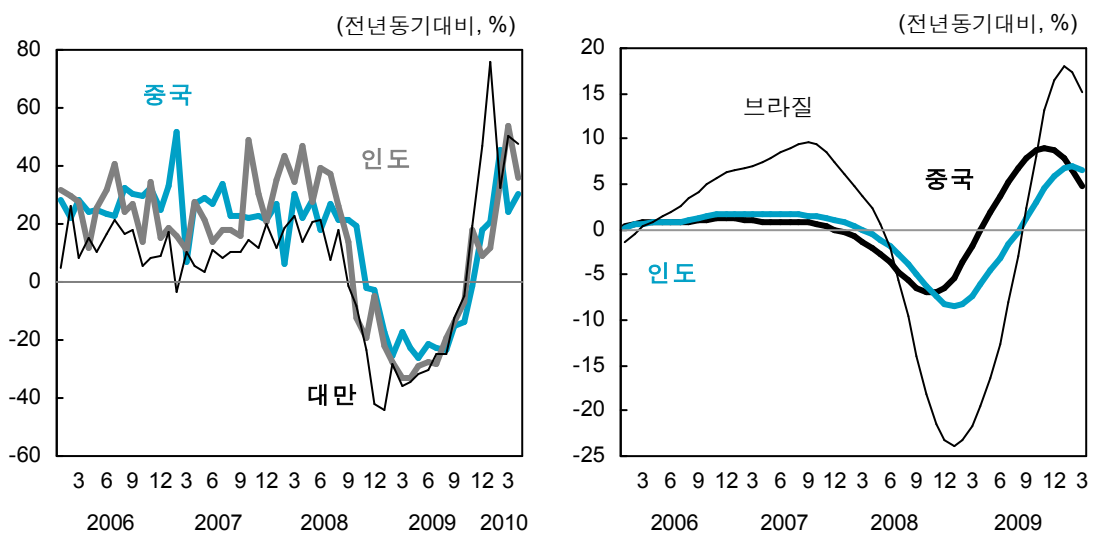
- 최근에도 세계경제는 개도국을 중심으로 완만한 회복세를 지속하고 있으나, 일부 국가의 재정위기 가능성이 재차 부각되는 등 하방위험도 크게 확대
 - 미국 등 선진국들의 고용이 다소 개선되고 있으며 수출과 소비의 개선이 진행되면서 경기 회복세가 점차 확산되는 모습
 - 다만 재정 문제가 확대되고 있는 유로경제의 경우, 회복세는 상대적으로 부진한 상황

[그림 II-2] 선진국의 경제성장률 및 실업률



- 그러나 개도국의 경우에는 내수가 회복되고 수출도 크게 개선되는 등 아시아 신흥국가들을 중심으로 실물경기 회복이 빠른 속도로 진행

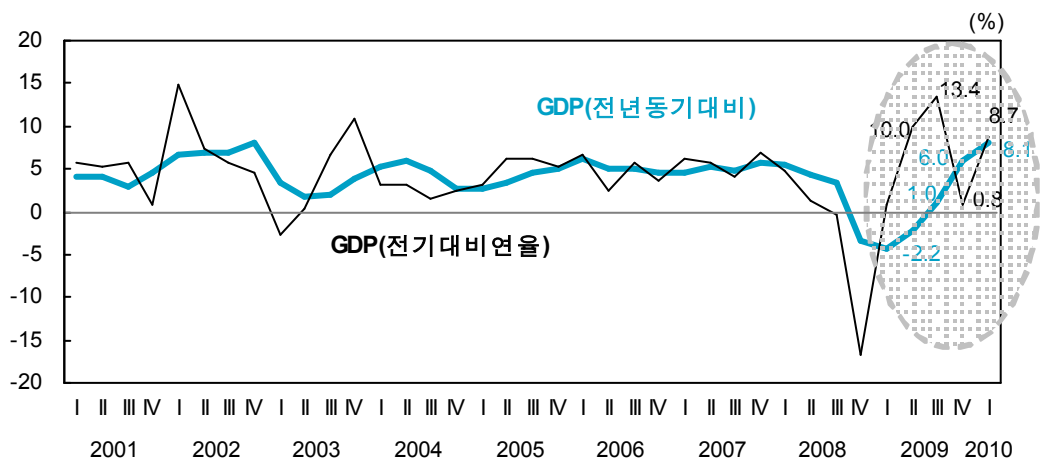
[그림 II-3] 주요 개도국의 수출 및 경기선행지수



2. 국내경제 현황 및 전망

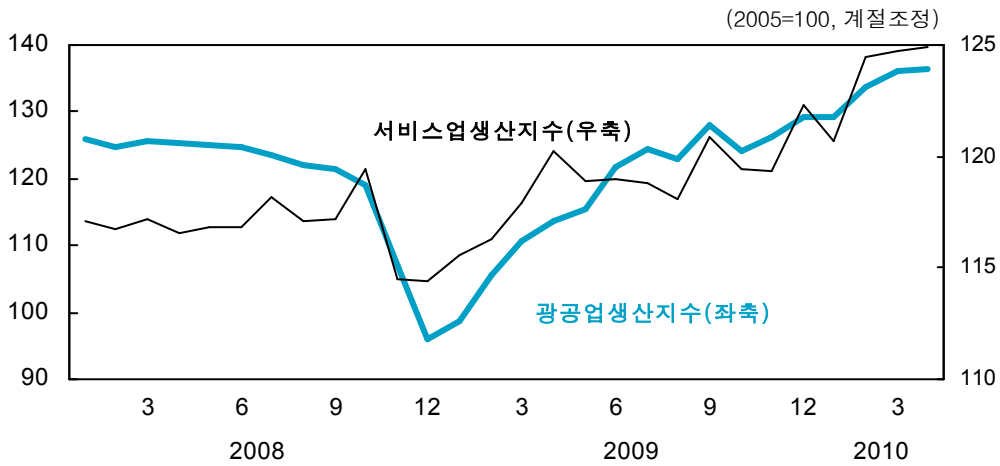
- 2009년 2/4분기 이후 예상보다 빠른 회복세를 나타내었던 우리 경제는 2010년 들어서도 안정적인 성장세를 지속하고 있음.
 - 계절조정 전기대비 기준으로 2009년 4/4분기에 0.2%의 성장률을 나타내었던 우리 경제는 2010년 1/4분기에 2.1% 성장률을 기록
 - 2009년 3/4분기에 플러스(1.0%)로 반전되었던 전년동기대비 성장률도 4/4분기 6.0%에 이어 2010년 1/4분기에는 8.1%까지 상승

[그림 II-4] GDP 성장률



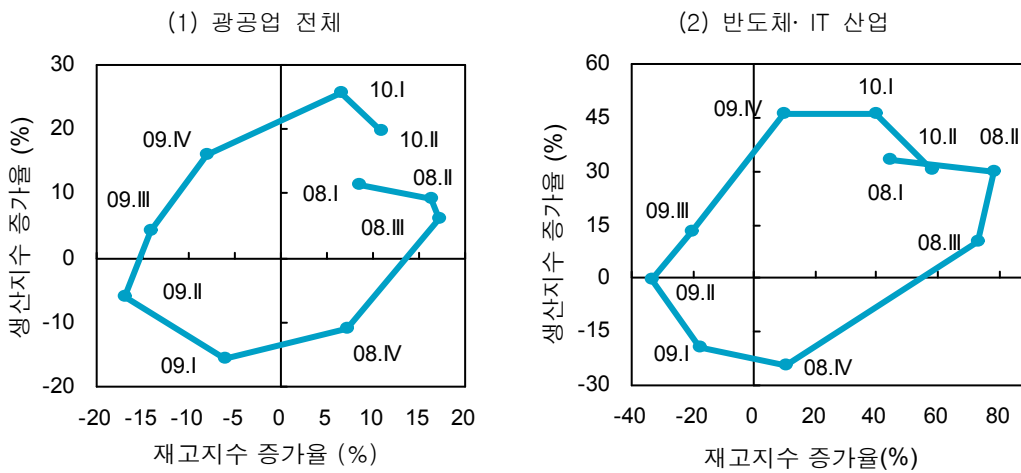
- 광공업 및 서비스업 생산의 경우 개선속도가 정상화되는 가운데 견실한 증가세를 유지하는 모습

[그림 II-5] 광공업 생산 및 서비스업 생산



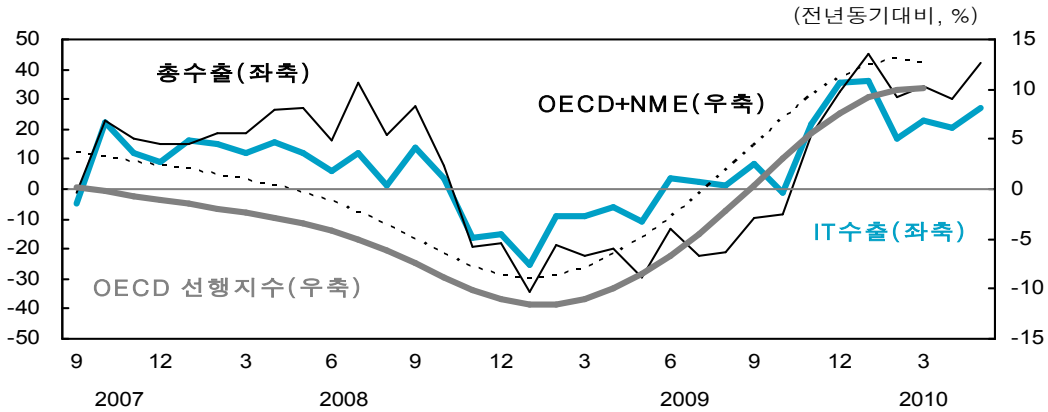
- 생산·재고 순환도 재고조정이 마무리되면서 경기가 안정적인 확장국면으로 진입하고 있음을 시사

[그림 II-6] 최근의 생산·재고 순환



- 최근의 경기 상승세는, 수출 호조세가 지속되고 있는 가운데 소비와 설비투자를 중심으로 민간부문의 내수 회복세가 점차 강화되고 있는 데 주로 기인
- 중국 등 아시아 신흥시장국은 물론 선진국에서도 경기회복과 함께 수요가 개선되면서, 우리 경제의 수출은 증가세를 유지

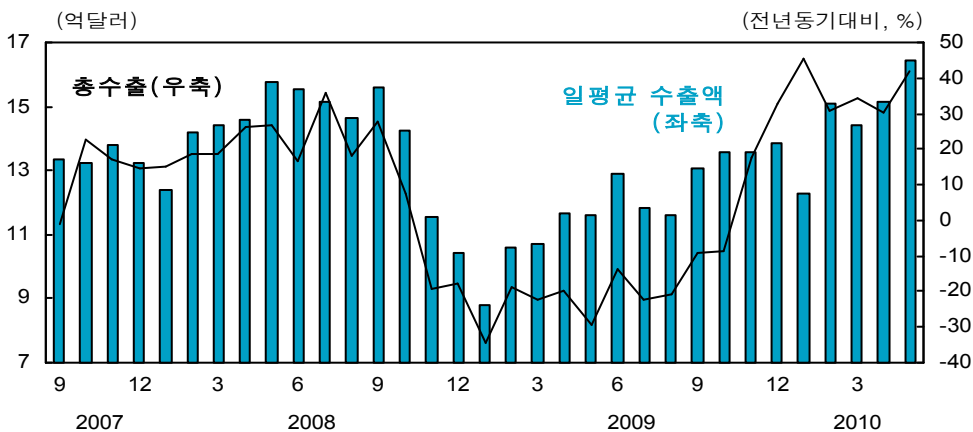
[그림 II-7] 총수출액, 수출물량 및 OECD선행지수 추이



주: 1) 수출물량=선박제외 총수출액/수출단가(단, 수출단가는 2월까지만 발표된 관계로 3~4월중에는 수출물가(달러기준)와 동일한 추세를 보인다고 가정.
 2) NME(Non-member Major Economy): 중국, 브라질, 인도, 러시아, 인도네시아, 남아프리카공화국

- 1/4분기 상품수출(실질, 국민계정)이 전년동기대비 21.3% 증가했으며, 2/4분기에도 이러한 개선추세가 이어지는 모습

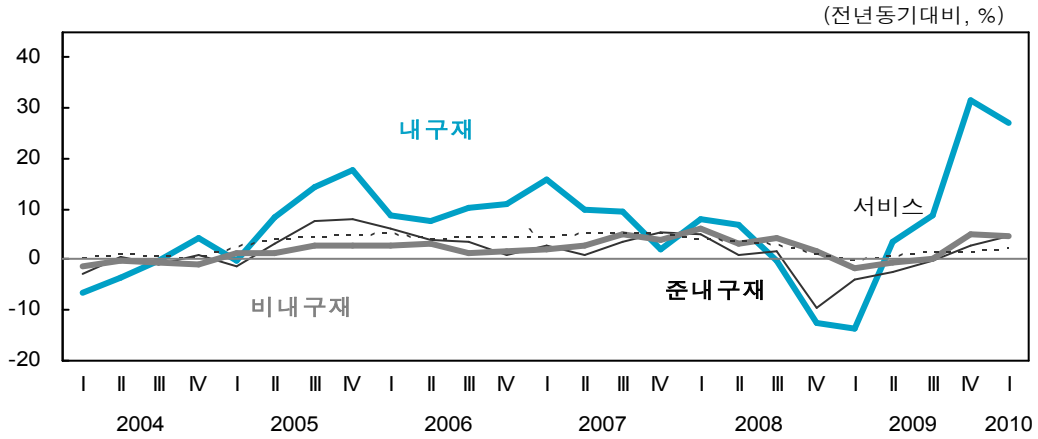
[그림 II-8] 총수출 및 일평균 수출액



○ 민간소비는 내구재 소비의 회복세가 비내구재 소비 및 서비스 소비로 파급되면서 전반적인 증가세가 지속되는 모습

- 2009년중 노후차 교체 관련 감세 등 정책효과에 따라 빠른 회복세를 나타내었던 내구재 소비가 2010년 들어서도 견실한 모습을 유지하고 있으며, 비내구재, 준내구재 및 서비스 소비도 개선추세를 보이고 있음.

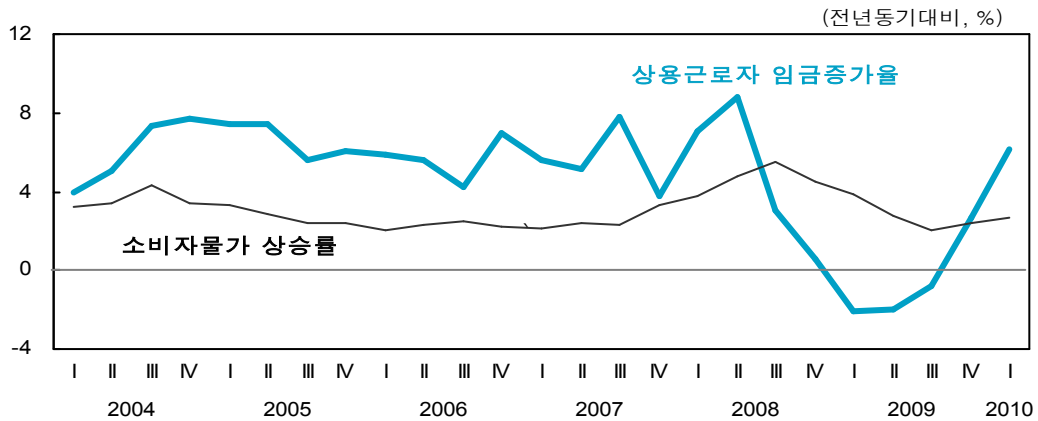
[그림 II-9] 부문별 민간소비



주: 2010년 1/4분기의 수치는 소비재판매액지수의 부문별 자료임.

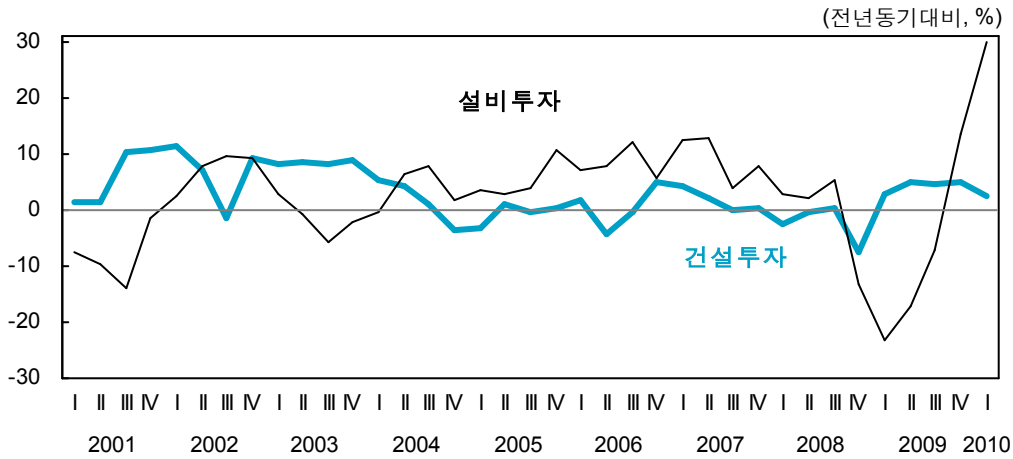
- 교역조건이 개선으로 경제주체들의 실질구매력이 강화되고, 명목임금 증가율이 2009년 4/4분기에 플러스로 반전하는 등 가계의 소비여력이 확대되고 있는 것도 민간소비의 회복세를 뒷받침하고 있음.

[그림 II-10] 임금 및 물가상승률



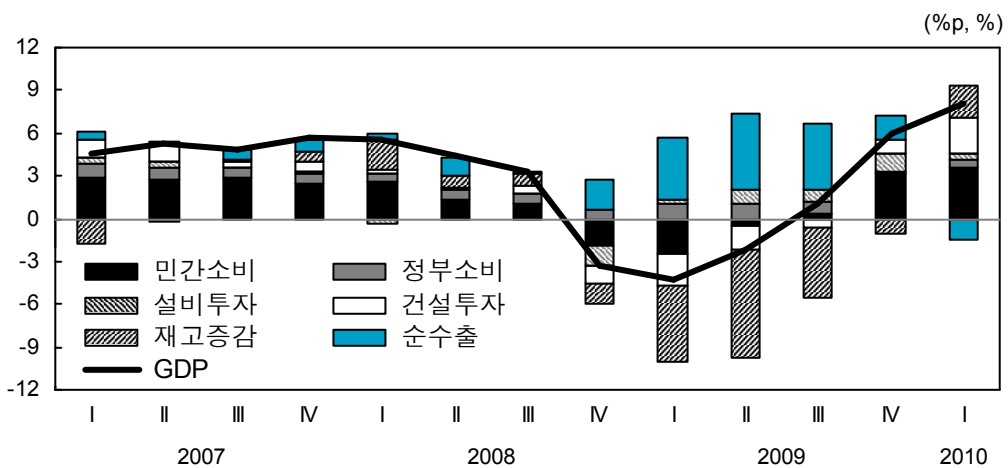
- 설비투자도 기업 수익성 호전 및 원화가치 회복에 따른 자본재·기계류 수입비용 감소 등으로 빠른 회복세를 지속하고 있음.
- 설비투자의 전년동기대비 증가율은 2009년 4/4분기에 플러스(13.3%)로 반전한 이후 2010년 1/4분기에도 28.8%의 높은 수준을 기록하였으며, 최근에도 개선추세를 유지

[그림 II-11] 설비투자과 건설투자



- 한편, 2009년중 재정지출 확대에 따른 토목건설 확대의 영향으로 비교적 견실한 모습을 나타내었던 건설투자는 최근 증가세가 둔화되는 모습
- 소비와 설비투자의 성장률 기여도가 확대되고 있는 모습은 민간 부문의 내수 회복세가 점차 강화되고 있음을 시사

[그림 II-12] 지출별 GDP 성장률(전년동기대비) 기여도



□ 수출과 내수에서 나타나고 있는 회복세는 고용의 회복으로 이어지고 있음.

○ 2010년 들어 취업자수가 전년동월대비 증가세를 기록하는 등, 민간부문을 중심으로 고용의 회복세가 점차 가시화되는 모습

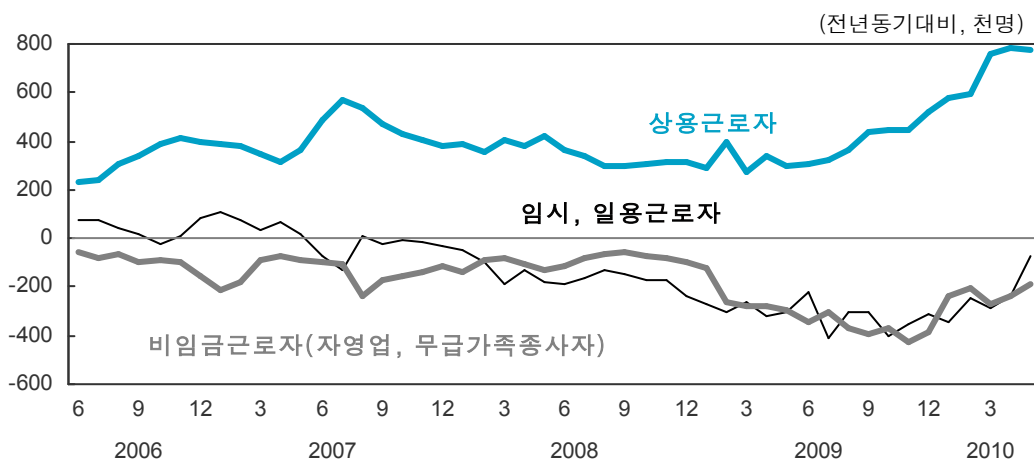
- 5월중 취업자수는 전년동월대비 58.6만명(1.2%) 증가하였는데, 비공공부문(공공행정·국방 및 사회보장행정 제외)의 취업자수(54.2만명)가 전체 취업자수 증가를 주도

- 다만, 상용직의 빠른 개선과는 달리 일용직 및 비임금근로자의 경우 감소세를 유지하고 있어 취약계층의 고용이 여전히 부진한 상황임을 시사

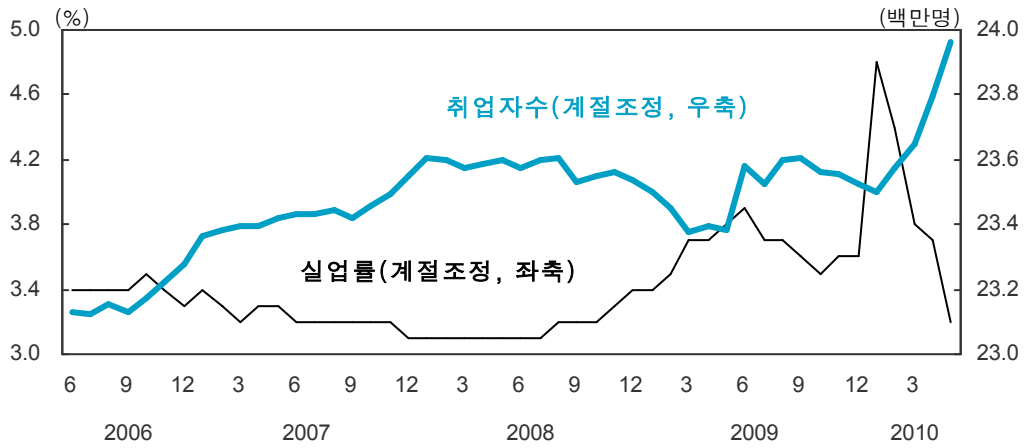
○ 한편, 지난 1~2월중 희망근로사업 신청 등 일시적 구직활동 증가로 인해 급등했던 실업률은 3월 이후 안정화되고 있음.

- 공공부문 고용효과 약화 등에도 불구하고, 고용과 상관관계가 높은 내수 경기가 회복세를 지속하면서 전반적인 고용은 점진적인 개선 추세를 유지할 것으로 전망

[그림 II-13] 비공공부문 근로자수



[그림 II-14] 실업률 및 취업자 증가폭



- 2010년도 우리나라 경제성장률은 수출과 내수가 견실한 회복세를 나타내면서 5%대 후반을 기록할 것으로 전망
 - 세계경제 회복에 따라 수출이 견실한 증가세를 유지하고 민간소비와 설비투자 등 내수도 회복세를 이어가면서 연간으로 5%를 크게 초과하는 높은 성장세를 기록할 것으로 예상됨.
- 2011년에도 세계경제의 회복세가 완만하게 유지되는 가운데, 우리나라는 4%대 중반의 견실한 성장률을 기록할 것으로 전망

〈표 II-2〉 2010~11년 KDI 경제전망

(전년동기대비, %, 억달러)

	2009	2010	2011
	연간 ^p	연간	연간
국내총생산 (계절조정 전기대비)	0.2	5.9	4.4
총소비	1.3	4.5	4.3
민간소비	0.2	4.7	4.1
총고정투자	-0.2	6.6	3.2
설비투자	-9.1	17.6	7.1
건설투자	4.4	1.2	0.9
총수출(물량)	-0.8	10.8	9.5
상품수출	0.0	12.4	10.6
총수입(물량)	-8.2	15.2	11.0
상품수입	-7.9	15.0	10.7
경상수지	427	114	49
상품수지	561	343	288
수출(금액)	3,736	4,446	4,915
(증가율)	(-13.7)	(19.0)	(10.5)
수입(금액)	3,175	4,103	4,627
(증가율)	(-25.7)	(29.2)	(12.8)
서비스·소득· 경상이전수지	-135	-229	-239
소비자물가 (근원물가)	2.8 (3.6)	3.0 (2.0)	3.3 (3.0)
실업률 (계절조정)	3.6	3.7	3.5

주: 1) p는 잠정실적치(preliminary)임.
 2) 실업률은 구직기간 4주 기준임.

3. 전망의 위험요인 및 구조적 이슈들

가. 국제공조 이후의 조정 문제

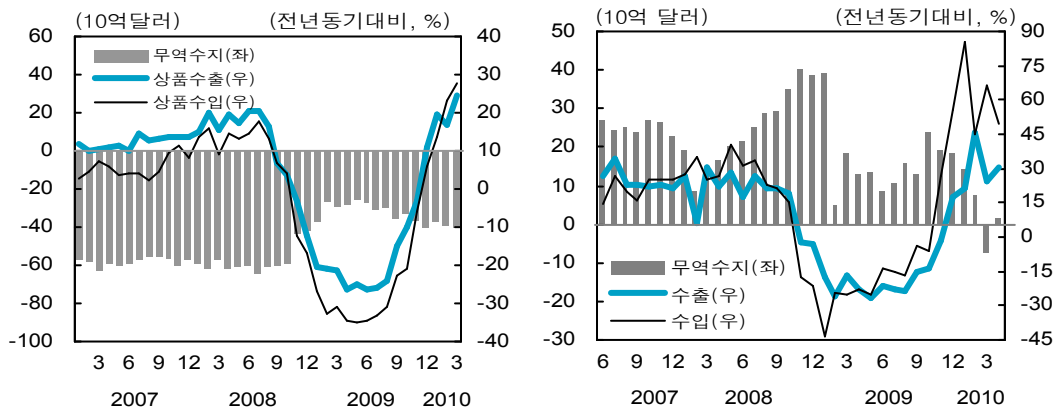
□ 금융위기 발생 및 이에 대한 초기 대응에서는 대부분의 국가들이 확장적 거시정책이라는 일관된 기조에 대한 합의 도출이 용이하였으나, 위기국면에서 벗어나면서 향후 정책조율이 어려워질 전망

- 특히 ① 세계적 불균형(Global Imbalance)의 조정과 관련한 논의와 ② 금융규제 적용과 관련한 조율과정에서 상당한 불확실성이 야기될 가능성

- 금융위기 이후 중국의 경상수지 흑자 규모와 미국의 경상수지 적자 규모가 상당 폭 축소되면서 세계적 불균형이 다소 축소되었으나, 향후에도 이를 둘러싼 위안화 절상 등의 이슈로 불안요인이 도출될 가능성

- 금융위기의 원인 중 하나로 지목받고 있는 금융기관에 대한 느슨한 규제를 강화하는 과정에서도 국가별 입장이 큰 차이를 나타낼 가능성이 있으며, 이 과정에서 금융시장의 변동성이 확대될 수 있음.

[그림 II-15] 미국과 중국의 상품수출입과 무역수지



- 이와 같은 문제들로 인해 실제 국제 금융시장에 불안요인이 확대될 경우 대외의존도가 높고 여전히 신흥국가로 분류되는 우리나라 경제는 급격한 자금 유출입 및 환율 불안정 확대로 인해 상당한 영향을 받을 가능성
 - 이번 금융위기에도 나타난 바와 같이 국제금융시장에 큰 충격이 발생할 경우 급격한 자금 유출과 환율 급변동이 나타나는 것을 피하기는 어려우며, 금융시장 경로 이외에도 실물경제로 이러한 영향이 파급될 경우 수출 감소로 인한 경기 위축도 발생할 가능성

나. 부채위기 가능성

- 그리스, 스페인, 포르투갈 등 PIIGS 국가들의 재정위기는 금융위기 이후 세계경제 회복의 커다란 위협요인으로 대두
 - 금융위기 대응에 따른 정부지출 증대와 경기침체에 따른 세수 감소로 인해 이들 국가들은 대규모 재정적자를 기록하였으며 정부부채도 급속하게 증가
 - 이들 국가의 재정적자는 향후 세계경제의 회복과 함께 강력한 구조조정을 전제하더라도 당분간 지속될 전망

〈표 II-3〉 PIIGS 국가의 재정수지 및 국가부채

(단위: GDP 대비 %)

국가	재정수지					정부부채				
	2009	2010	2011	2014	2015	2009	2010	2011	2014	2015
포르투갈	-9.4	-8.8	-7.6	-4.8	-4.4	77.1	86.6	91.8	97.1	98.4
이탈리아	-5.3	-5.2	-4.9	-4.7	-4.6	115.8	118.6	120.5	123.9	124.7
아일랜드	-11.4	-12.2	-11.0	-6.3	-5.3	64.5	78.8	87.0	92.5	94.0
그리스	-13.6	-8.1	-7.6	-2.6	-2.0	115.1	133.2	145.2	146.1	140.4
스페인	-11.4	-10.4	-9.6	-8.0	-7.7	55.2	66.9	75.6	89.8	94.4

자료: IMF, Fiscal Monitor, 2010.05

- 과도한 정부부채 수준과 채무 불이행에 대한 국제적인 우려가 심화됨에 따라 이들 국가의 국가신용등급이 지속적으로 하락할 가능성
 - 그리스의 경우 주요 신용평가사가 2009년 이후 지속적으로 국가신용등급을 하향 조정

〈표 II-4〉 PIIGS 국가의 국가신용등급

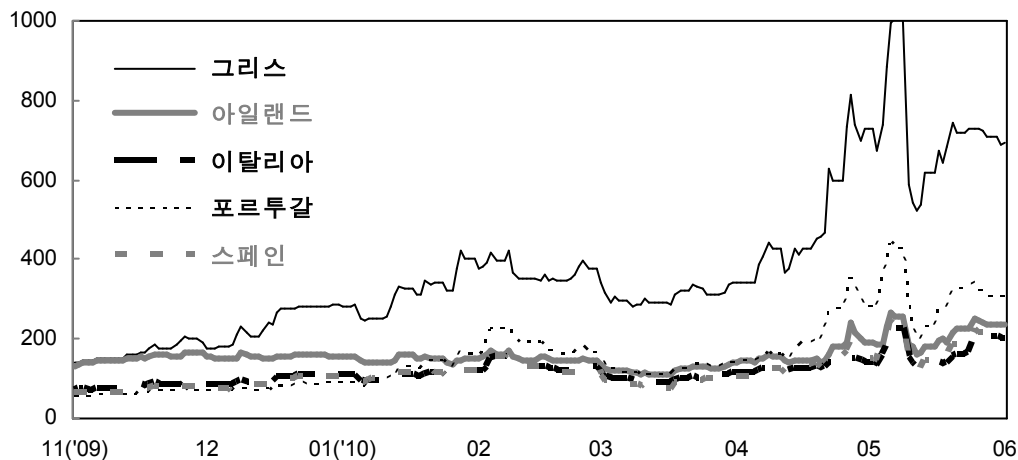
	포르투갈	이탈리아	아일랜드	그리스	스페인
S&P	AA-→A-	A+	AAA→AA	A→BB+	AAA→AA
Moody's	Aa2→Aa2 ^{*-1)}	Aa2	Aaa→Aa1	A1→A3 ^{*-}	Aaa
Fitch	AA→AA-	AA-	AAA→AA-	A→BBB-	AAA→AA+

주: *는 부정적 관찰대상으로 2~3개월내 등급하향 가능성을 시사.
 자료: Bloomberg, 2010.05말 현재

- 더불어, 재정위기가 부각되면서 이들 국가의 CDS 프리미엄이 작년 말부터 급상승하는 등 금융시장의 변동성이 크게 확대되는 모습
 - 특히 재정위기가 가시화된 그리스 관련물의 상승세가 크게 확대되면서 여타 남유럽 국가들이 그리스의 전철을 되풀이 할 수 있다는 시장의 우려가 확대

[그림 II-16] PIIGS 국가의 CDS 프리미엄

(단위: bp)



자료: Bloomberg, 2010.05

- 이에 따라, EU 및 IMF는 지난 5월 재정위기에 대응하여 그리스에 3년간 1,100억 유로를 지원하고, 유럽 금융시장 안정화를 위해 7,500억 유로 규모의 '유럽금융안정메커니즘'(European Financial Stabilization Mechanism)을 조성 및 운용하기로 결정
 - 그리스의 경우 유로회원국이 800억 유로를 시장금리로, IMF가 300억 유로를 대기성차관금리(2~3%)로 지원하되 재정긴축 등 강력한 지원조건을 부과
 - 유럽금융안정메커니즘 기금은 유로회원국(4,400억 유로), EU 국제수지 지원기금(600억 유로), IMF(2,500억 유로)가 공동으로 조성하여 3년간 전체 EU회원국에 지원하기로 결정
 - 더불어 유럽중앙은행은 회원국의 국채 및 회사채 매입제도 (Securities Markets Programme)를 도입하고,
 - EU집행위원회는 안정과 성장 협약 준수 강화 등 회원국의 경제정책공조강화방안(Reinforce Economic Policy Coordination)을 발표
- 남유럽 국가의 재정위기에 대응한 금융지원 대책에도 불구하고 금융시장 불안이 지속되고 있는 바, 이는 단순히 유동성 문제라기보다 채무 불이행 가능성과 EU의 구조적 문제에 대한 투자자의 우려가 핵심사항임을 시사
 - PIIGS 국가들의 정부부채 수준에 비추어 볼 때 이들 국가가 채무를 안정적으로 이행할 수 있을지에 대한 투자자의 불신이 존재
 - 예컨대, 그리스의 정부부채는 2009년말 현재 GDP 대비 115% 수준에 달하고 그리스 국채에 대한 가산금리가 700bp 수준을

(6월 1일 693bp) 기록하고 있는데, 이는 향후 그리스가 GDP의 10% (조세수입의 50%) 이상을 국채이자로 지급할 수 있음을 의미

- 또한, 이들 국가의 재정건전화 계획은 임금삭감, 연금제도 개선 등에 대한 노동계의 강력한 반발과 정치적 이해관계로 인해 추진이 지연되거나 위축될 수 있다는 시장의 우려가 존재

〈표 II-5〉 PIIGS 국가의 재정적자 축소 계획

(단위: GDP 대비 %)

	2009(실적)	2010	2011	2012	2013
포르투갈	9.4	8.3	6.6	4.6	2.8
이탈리아	5.3	5.0	3.9	2.7	-
아일랜드	11.3	11.6	10.0	7.2	4.9
그리스	13.6	8.7	5.6	2.8	2.0
스페인	11.4	9.8	7.5	5.3	3.0

자료: 각국의 Stability Programme.

- 과도한 재정긴축에 따른 경기침체는 세수감소로 이어져 재정여력을 오히려 악화시켜 채무불이행 가능성을 높이는 결과를 초래할 수 있음.
- 한편, 유럽금융안정메커니즘을 통해 구제금융을 지원받더라도 자금 대여의 주체만 달라졌을 뿐 이들 국가의 채무상환 부담은 그대로 지속되므로, 부채탕감 없이 채무상환을 지속적으로 이행할 수 있을지에 대한 투자자의 불신이 여전히 존재하는 상황
- 이들 국가의 국채상환 규모는 유럽금융안정메커니즘이 종료되는 향후 3년 이후에도 상당한 수준임에 유의할 필요

〈표 II-6〉 PIIGS 국가의 연도별 국채상환 규모1)

(단위: 억 유로)

	2010	2011	2012	소계	2013	2014	2015	소계
포르투갈	109	161	83	352	82	133	95	310
이탈리아	2,214	1,974	1,749	5,936	1,005	892	887	2,784
아일랜드	64	47	57	167	60	107	2	170
그리스	77	313	317	352	82	133	95	310
스페인	651	882	614	2,147	517	468	283	1,268

주: 1) 2010년 5월 24일 이후 원금상환 필요액.
 자료: Bloomberg.

- EU회원국들의 상이한 이해관계와 경제 펀더멘털의 구조적 차이로 인해 정책공조 효과가 미약할 가능성
 - 유럽금융안정메커니즘 기금 조성을 위해서는 각국 의회의 승인이 필요한 바, 국내사정으로 의회 승인이 지연되거나 부결되는 경우 회원국에 대한 지원에 차질을 빚을 가능성
 - 유럽경제는 단일화된 위기대응체계 부재로 인해 추가적인 재정위기의 발생 및 금융시장의 변동성 확대에 대응한 신속하고 효과적인 대처가 여의치 않은 상태

다. 잠재성장률의 하락

- 경제위기는 단기적으로 잠재성장률을 하락시키며, 중장기 성장추세에 대해서도 부정적인 영향을 미침.
 - 단기적 영향 : 투자 및 고용 등 생산요소의 공급이 빠르게 위축되면서 잠재성장률이 하락
 - 장기적 영향 : 경제위기는 주로 총요소생산성 하락 경로를 통해 잠재성장률을 둔화시키는 요인으로 작용

- 투자위험이 높아 경기상황에 민감한 연구개발투자가 급격히 위축되면서 기술혁신과 생산성 향상의 기회를 상실
- 위기 이후 금융중개 기능이 약화되고 위험에 대한 프리미엄이 높아지는 경향이 있으며, 결국 효율적인 자원배분을 저해
- 경제위기시 노동시장에 진입하지 못한 인력의 경우 인적자본 축적에 실패하게 되며 장기적으로도 영향을 받게 될 수 있음.

□ 한편 위기로 인한 경기침체가 생산성 향상의 계기로 작용하면서 경제성장에 긍정적 영향을 줄 수도 있음.

- 경기침체시 한계기업 퇴출 및 비효율적 부문의 축소로 인해 평균적인 생산성이 향상되는 ‘창조적 파괴과정’이 작동
- 우리나라의 경우 이러한 효과를 기대하기 위해서는 위기 당시 대책으로 추진된 중소기업 등에 대한 자금지원을 정상화하면서 구조조정을 적극적으로 추진해야 할 것으로 판단됨.

□ 경제위기 이후의 중장기 성장추세는 세 가지 패턴으로 구분됨.

- 패턴 1 : “완전 회복”
 - 경제위기로 잠재 GDP가 일시적으로 하락하였으나, 중장기적으로는 위기 이전의 성장 추세를 회복하는 경우
 - 성장률은 위기 직후 빠르게 상승하면서 이전의 잠재성장률을 초과하는 시기가 나타나게 됨.
- 패턴 2 : “성장률의 일시적 하락”
 - 성장률이 일시 하락한 후 이전 잠재성장률로 복귀하는 경우
 - 다만, 잠재 GDP 수준은 항구적으로 하락하여 이전의 성장경로를 회복하지 못함.

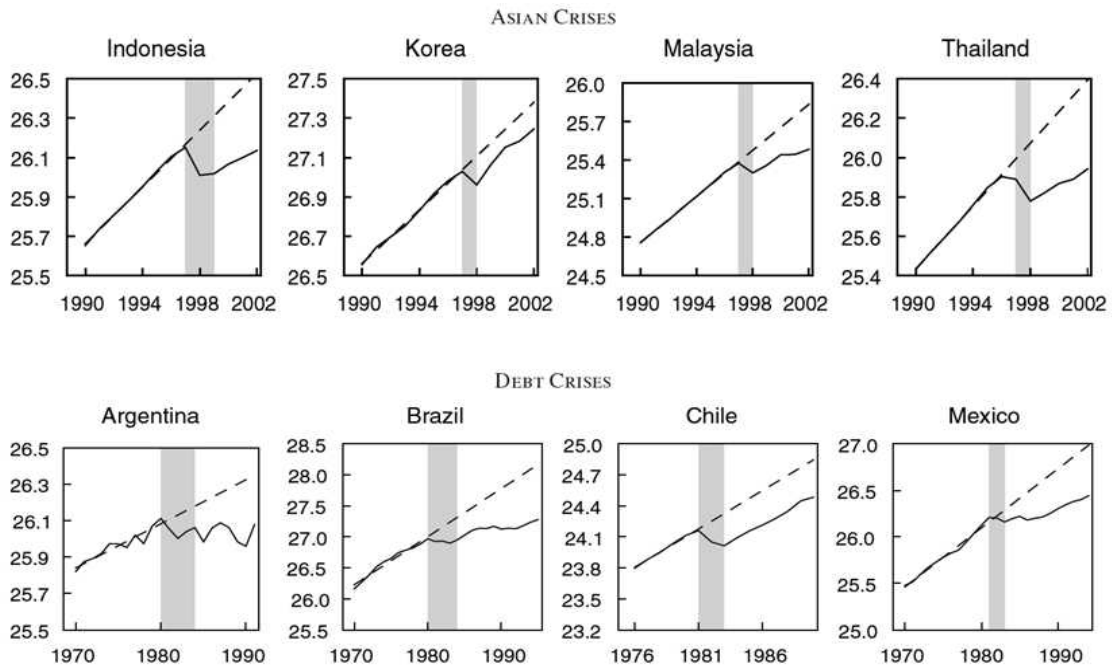
○ 패턴 3 : “성장률의 항구적 하락”

- 잠재성장률 자체가 항구적으로 하락하는 경우
- 잠재 GDP 수준은 이전의 성장경로에서 이탈하여 점차 격차가 증가

□ 다수의 기존 연구결과에 따르면, 대부분의 사례에서 경제위기 발생 이후 과거의 성장 추세를 회복하지 못하는 패턴 3의 형태를 나타내는 것으로 분석됨.

- Cerra and Saxena(2008)에 따르면, 경제위기 발생 이후 과거 성장 추세를 회복한 사례는 거의 존재하지 않는 것으로 나타나고 있음.

[그림 II-17] 경제위기 발생 이후의 성장경로

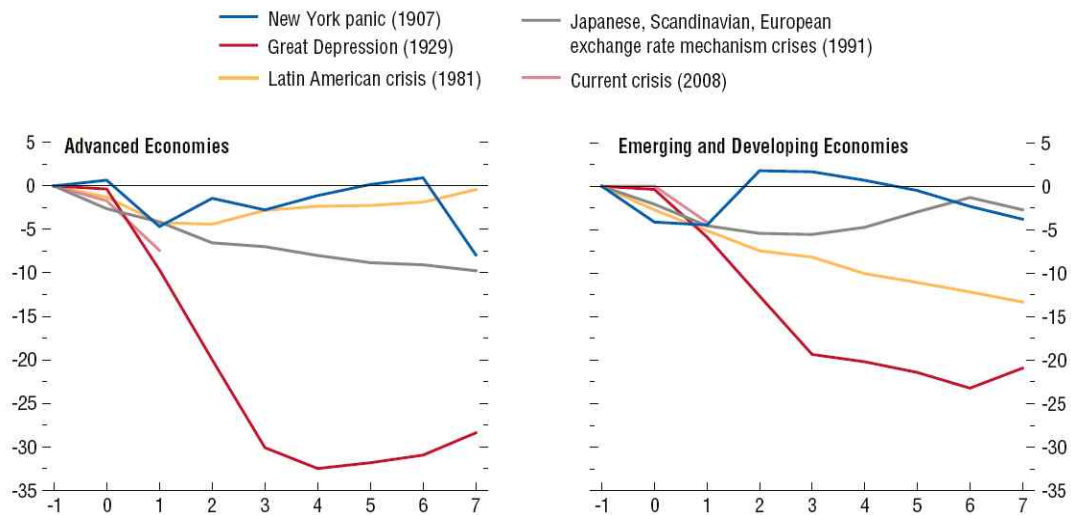


자료: Cerra and Saxena(2008).

- 이에 더하여 경제위기 당시 전망기관들의 중위예측치(consensus forecast)를 살펴보면, 대부분의 경우 위기 이후 회복속도를 실베조다 상당 수준 낙관적으로 설정하였음을 알 수 있음.

- "This time is different"를 일방적으로 주장하는 것에는 큰 위험이 동반될 가능성
- 특히 금번 금융위기에 비견되는 주요 금융위기의 경우에는, 2년 후에도 과거 성장률을 회복하지 못하였다는 점도 주목할 필요

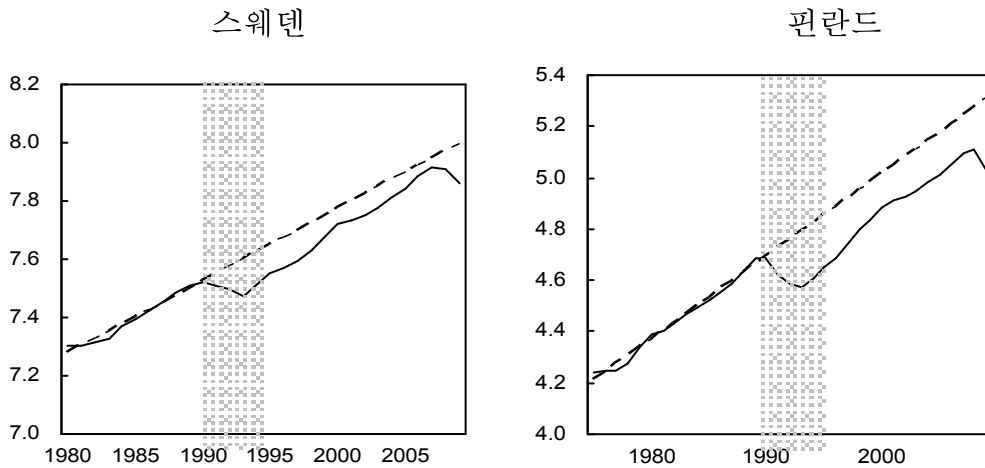
[그림 II-18] 경제위기 발생 이후의 성장경로



Sources: Angus Maddison, Historical Statistics Database; Bordo (2006); Conference Board, Total Economy Database; Reinhart and Rogoff (2008a and 2008b); and IMF staff calculations.

- 한편, 스웨덴과 핀란드의 경우에는 경제위기 이후 적절한 대응으로 과거 추세를 거의 회복
 - 다만, 1990년대에는 세계경제 환경이 상대적으로 우호적이었던 점과 구조조정과 재정건전성 확보 등 다양한 구조적 개선이 이루어졌음을 감안할 필요
 - 과거 재정수지를 크게 개선한 선진국 사례를 살펴보면, 대부분 정부의 적극적인 재정지출 억제 노력에 기인한 바가 크다는 점에 주목할 필요

[그림 II-19] 경제위기 발생 이후의 성장경로(스웨덴 및 핀란드)



<표 II-7> 재정수지 개선 대표 사례

국 가	기 간	GDP 대비 %		
		조세수입	재정지출	재정수지
영 국	1931~34	-0.1	-3.7	3.6
	1975~79	-2.2	-5.1	2.9
	1982~88	-4.9	-9.2	4.3
캐나다	1992~99	3.7	-5.8	9.5
독 일	1996~2000	0.7	-3.9	4.6
아일랜드	1985~96	-3.7	-14.3	10.6
네덜란드	1993~97	-2.5	-3.9	1.4
핀란드	1994~2000	5.3	-6.7	12.0
스웨덴	1993~2000	7.0	-7.8	14.8

자료 : Policy Exchange.

- 위기 이후 잠재성장률이 대부분의 경우 하락하였다는 점을 감안할 때 세계경제의 잠재성장률 자체가 금융위기로 인해 다소 하락하였을 가능성이 높은 상황이며 우리나라의 잠재성장률도 최소한 단기적으로 둔화되었을 가능성
 - 따라서 성장률을 낙관적으로 설정할 경우 경제 운용에 있어서 재정 건전성, 물가 등에 중기적인 부담으로 작용할 수 있다는 점이 정책 수립과정에서 고려될 필요

Ⅲ. 재정건전성 확보를 위한 정책방향

1. 최근의 재정정책 및 재정여건 개요

- 금융위기 이전부터 고유가에 따른 경기침체에 대비하기 위해 4.6조원 규모의 추경을 편성하는 한편(2008년 6월), 감세 위주의 세제개편을 추진(2008년 8월)
 - 동 추경은 금융위기에 대응한 경기부양책은 아니었으나, 결과적으로 금융위기 극복에 상당부분 기여한 것으로 평가
 - 민생안정과 내수기반 확충을 위한 소득세·법인세 인하 등의 세제개편을 통해 잠재성장률을 제고를 도모
- 금융위기가 본격화되면서 국내외 실물경기가 심각한 침체현상을 보이자, 당초 예산안을 10조원 초과하는 수정예산(2008년 12월) 및 추가 경기부양을 위한 28.4조원 규모의 추경(2009년 3월) 편성
 - 수정예산: 지방SOC 확충(4.6조원), 지방중소기업·영세자영업자·농어업인 지원(3.4조원) 등의 재원배분을 통해 내수 진작 및 성장률 하락 방지를 도모
 - 추경: 저소득층 생활안정 지원(4.1조원), 고용유지 및 취업기회 확대(2.8조원), 중·소기업 및 자영업자 지원(4.5조원), 지역경제 활성화(3.5조원), 녹색성장 관련 미래대비 투자(2.3조원) 등 서민 생활 안정과 일자리 창출에 주력
 - 한편 2009년도 비과세·감면 규모는 28.4조원으로, 근로자 소득공제 등을 통한 중산층 서민 지원과 R&D비용 및 설비투자에 대한 세액공제 등 잠재성장률 제고를 위한 경제개발 지원이 대부분을 차지

- 이상의 적극적 재정대응에 따라 2009년 통합재정수지는 2008년(11.9조원 흑자)보다 크게 악화된 17.6조원 적자를 기록
 - 총수입은 255.3조원으로 전년대비 4.6조원 증가한 반면 총지출은 34.1조원 증가한 279.9조원으로 집계
 - 관리대상수지는 크게 악화되어 43.2조원 적자(GDP 대비 -4.1%)를 시현
 - 예상보다 빠른 경기회복에 힘입어 예산기준에 비해서는 개선되었으나, 외환위기 직후였던 1998년(GDP 대비 5.1%)을 제외하고는 가장 큰 규모

〈표 III-1〉 통합재정 추이¹⁾

(단위: 조원, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	
				추경	결산
총수입 ²⁾ (전년대비 증가율)	209.6 (9.5)	243.6 (16.3)	250.7 (2.9)	253.9 (2.7)	255.3 (1.8)
지출 및 순융자 (전년대비 증가율)	205.9 (9.6)	209.8 (1.9)	238.8 (13.8)	275.9 (19.9)	272.9 (14.2)
통합재정수지 [GDP 대비]	3.6 [0.4]	33.8 [3.5]	11.9 [1.2]	-22.0 [-2.1]	-17.6 [-1.7]
관리대상수지 [GDP 대비]	-10.8 [-1.2]	3.6 [0.4]	-15.6 [-1.5]	-51.0 [-4.8]	-43.2 [-4.1]
조세부담률	19.7	21.0	20.8	20.5	19.7
국민부담률	25.0	26.5	26.6	26.5	-

주: 1) 2006~08년은 결산 기준.

2) 용자수입 제외.

자료: 기획재정부, OECD.

□ 2010년에도 경제 회복 및 서민생활 안정을 위한 재정의 적극적인 역할이 지속되는 모습

- 저소득층 생활안정 등 맞춤형 복지를 확대하고 청년·고령자·여성 등 취업 취약계층의 일자리 지원을 강화하는 한편, 녹색기술 등 신성장동력 투자를 중점 지원하고 지역발전을 위한 SOC 투자도 확대
- 2010년 관리대상수지는 2009년보다 20.9조원 개선된 -30.1조원의 적자(GDP 대비 -2.7%)를 기록할 전망
- 소득세·법인세의 최고세율 인하를 2년간 유보하는 등 재정건전성 확보를 위한 노력 또한 병행
- 재정충격지수(FI) 기준에 따르면 올해의 재정정책 기조는 전년도에 비해서는 긴축적인 것으로 나타나나, 2008~09년의 대규모 재정확대를 감안할 때 중립기조로 회귀하였다고 판단하기는 어려움.

〈표 III-2〉 재정규모 추이(예산기준)

(단위: 조원, %)

구 분	2008		2009		2010
	본예산	추경예산	본예산	추경예산	본예산
총수입 ¹⁾	274.2	274.2	291.0	279.8	290.8
(전년대비 증가율) ²⁾	(9.4)	(9.4)	(6.1)	(2.0)	(-0.1)
			<6.1>	<2.1>	<3.9>
총지출	257.2	262.8	284.5	301.8	292.8
(전년대비 증가율) ²⁾	(8.5)	(10.8)	(10.6)	(17.3)	(2.9)
			<8.3>	<14.8>	<-3.0>
통합재정수지	17.0	11.4	6.4	-22.0	-2.0
관리대상수지	-11.0	-16.6	-24.8	-51.0	-30.1
[GDP대비, %]	[-1.1]	[-1.6]	[-2.4]	[-5.0]	[-2.7]
국가채무 ³⁾	309.0		359.6		407.2
[GDP대비, %]	[30.1]		[33.8]		[36.1]

주: 1) 용자수입 포함.

2) ()안은 직전년도 본예산 대비 증가율, < >안은 직전년도 추경예산 대비 증가율.

3) 2008년 및 2009년은 결산 기준, 2010년은 본예산 기준.

자료: 기획재정부.

〈표 III-3〉 재정충격지수 추이¹⁾

(단위: %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년 ²⁾
결산 기준	0.30	-0.07	-1.24	2.28	2.37	-0.59

주: 1) 재정충격지수(FI)는 당해년도의 재정정책이 직전년도에 비해 확장적(+)/인지 긴축적(-)인지를 나타내는 지표.

2) 금년 성장률 전망치를 5.9%로 적용하여 예산기준으로 시산.

□ 금융위기에 대응한 확장적 재정정책의 결과로 국가채무는 크게 증가하였으며, 거시경제가 안정화되고 재정정책 기조가 정상화 될 때까지는 당분간 지속적으로 증가할 전망

○ 2009년 기준 국가채무는 359.6조원(GDP대비 33.8%)에 달하며, 이는 일반회계 적자를 보전하기 위한 국채발행 등 적자성 채무 급증에 주로 기인

○ 금년에도 국가채무는 407.2조원(GDP 대비 36.1%)으로 증가하는 등 국가채무 증가세가 당분간 지속될 것으로 예상됨.

〈표 III-4〉 국가채무 추이

(단위: 조원, %)

구 분 ¹⁾	2006	2007	2008	2009		2010 본예산
				예산	결산	
국가채무(C = A + B)	282.7	298.9	309.0	366.0	359.6	407.2
(GDP대비, %)	(31.1)	(30.7)	(30.1)	(35.6)	(33.8)	(36.1)
○ 적자성 채무(A)	119.9	127.0	132.6	166.8	168.7	196.2
[국가채무대비, %]	[42.4]	[42.5]	[42.9]	[45.6]	[46.9]	[48.2]
- 일반회계 적자국채	48.9	55.6	63.0	97.5	97.0	126.8
- 공적자금 국채전환	53.3	52.7	49.2	49.6	49.5	48.0
- 지방정부 순채무	9.5	9.8	11.0	10.7	13.5	12.6
- 기타	8.2	8.9	9.3	9.0	8.7	8.8
○ 금융성 채무(B)	162.8	171.9	176.4	199.2	190.9	211.0
[국가채무대비, %]	[57.6]	[57.5]	[57.1]	[54.4]	[53.1]	[51.8]
- 외평기금	78.6	89.7	94.0	110.2	104.9	124.8
- 국민주택채권	43.3	43.6	45.2	49.1	48.5	50.3
- 채특+ 전대차관	22.9	20.9	19.4	16.4	15.7	13.0
- 기타	18.0	17.7	17.8	23.5	21.8	22.9

주: 1) 2006~08년은 결산 기준, 2010년은 예산 기준.
자료: 기획재정부.

2. 기존 국가재정운용계획 평가

- '10~'14 재정운용방향을 도출하기 위해서는 기존 '09~'13 중기계획에 대한 평가가 선행될 필요
 - 그동안의 여건 변화를 바탕으로 기존 계획상의 재정총량 달성 가능성을 평가하고, 균형재정 달성에 필요한 '10~'14 재정총량 목표치를 검토
- '09~'13년 중기계획 상의 재정규모 및 재정건전화 목표
 - 재정규모
 - 총수입 연평균 증가율: ('09~'13) 5.6%, ('10~'13) 7.9%
 - 총지출 연평균 증가율: ('09~'13) 4.2%, ('10~'13) 4.7%
 - 재정수지: GDP대비 관리대상수지 적자규모를 2013년까지 0.5% 수준으로 축소함으로써 2014년 재정수지 균형달성의 기반을 마련
 - 국가채무: GDP대비 국가채무 비중을 2013년까지 30%대 중반 수준으로 안정화

〈표 III-5〉 '09~'13 중기계획 상의 재정규모

(단위: 조원, %)

	2009		2010 (예산안)	2011	2012	2013	'09~'13 연평균 증가율	'10~'13 연평균 증가율
	본예산	추경						
총수입	291.0	279.8	287.8 (-1.1)	309.5 (7.5)	337.6 (9.1)	361.7 (7.1)	5.6	7.9
총지출	284.5	301.8	291.8 (2.5)	306.6 (5.1)	322.0 (5.0)	335.3 (4.1)	4.2	4.7
통합재정수지	6.4	-22.0	-4.0	2.9	15.6	26.4		
관리대상수지	-24.8 [-2.4]	-51.0 [-5.0]	-32.0 [-2.9]	-27.5 [-2.3]	-16.1 [-1.3]	-6.2 [-0.5]		
국가채무	349.7 [34.1]	366.0 [35.6]	407.1 [36.9]	446.7 [37.6]	474.7 [37.2]	493.4 [35.9]	7.8	6.6

주: ()안은 전년대비 증가율, []안은 GDP대비 비중.
 자료: 기획재정부, 2009~13 국가재정운용계획.

가. 기존 계획 작성 이후의 여건 변화

□ 성장률 전망 상향 조정

- 2009~10년 국내·외 경제성장률 전망치가 중기계획 작성 이후 모두 상향 조정되었음.

〈표 III-6〉 '09~'10 성장률 전망치 변화

(단위: %)

	중기계획 작성시점 (2009. 10)		2010. 1		최 근	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
국내경제	-1.5	4.0	0.2	5.0	0.2	5.9
세계경제	-1.4	2.5	-0.8	3.9	-0.6	4.3

자료: IMF, World Economic Outlook(2010.1, 2010.4) 및 KDI, 2010 상반기 경제전망(2010. 5).

□ 세제개편안 의결(2009. 12)

- 세제개편안 국회심의회 주요 감세조치가 일부 유예됨으로써, 1.8조원('10년 0.6조원)의 세수 증대 효과
 - 소득세: 최고세율 인하(35→33%) 유예(2년)
 - 법인세: 대법인에 대한 세율 인하(22→20%) 유예(2년)

※ 이상의 여건 변화가 일부 반영됨에 따라 확정된 2010년 예산상의 재정수지가 당초 예산안에 비해 2조원 개선(총수입 3조원 증가, 총지출 1조원 증가)

□ 국세징수 실적 호조(2010. 2)

- 2009년 하반기 경기회복에 따른 법인세, 부가가치세 등의 세수 호조로 국세수입 실적이 예산대비 5,400억(0.33%) 초과

□ 2009년 국가결산 완료(2010. 4)

- 예산대비 통합재정수지 4.4조원, 관리대상수지 7.8조원 개선
- 국가채무 또한 예산대비 6.4조원 감소
- 세계잉여금 6.5조원 발생

□ 이와 같이 2010년도 예산 확정 및 2009년도 결산 결과에 따라 2010년도 재정총량이 기존계획에 비해 다소 유리하게 변화하였음.

- 2010년도 총수입의 추가 증가요인: 예산 확정 이후 대내외 성장률 전망치가 추가로 상향 조정되었으며, 2009년도 국세징수 실적은 예산을 초과
- 기존 중기계획 대비 2010년도 재정총량의 변화
 - 총수입: 287.8조원 → 290.8조원 (3조원 증가 + 추가 증가 가능)
 - 총지출: 291.8조원 → 292.8조원 (1조원 증가)
 - 통합재정수지: -4.0조원 → -2.0조원 (2조원 개선 + 추가 개선 가능)
 - 국가채무: 407.1조원 → 399조원 (8조원 감소, 2009년 결산 등 반영)

〈표 III-7〉 2009회계연도 국가결산 현황

(단위: 조원)

	2008년 결산(A)	2009년		증 감	
		예산(B)	결산(C)	전년대비 (C-A)	예산대비 (C-B)
총수입	250.7	253.9	255.3	4.6	1.4
총지출	238.8	275.9	272.9	34.1	-3.0
통합재정수지	11.9	-22.0	-17.6	-29.5	4.4
사회보장성기금수지	27.5	29.0	25.6	-1.9	-3.4
관리대상수지 [GDP대비 %]	-15.6 [-1.5]	-51.0 [-5.0]	-43.2 [-4.1]	-27.6 [-2.6%p]	7.8 [-0.9%p]
국가채무 [GDP대비 %]	309.0 [30.1]	366.0 [35.6]	359.6 [33.8]	50.6 [3.7%p]	-6.4 [-1.8%p]
중앙정부채무	297.9	355.3	346.1	48.2	-9.2
국채	289.4	345.4	337.5	48.1	-7.9
차입금	5.3	6.5	5.4	0.1	-1.1
국고채무부담행위	3.2	3.4	3.2	-	-0.2
지방정부순채무	11.1	10.7	13.5	2.4	2.3
실질성장률(%)	2.2	-2.0	0.2		
명목GDP	1023.9	1029.5	1063.1		

주: 통합재정 기준.
자료: 기획재정부, 보도자료(2010. 4).

나. 기존계획상의 재정총량 전망

□ 총수입은 높은 증가율을 보임.

- '09~'13 중기계획에 제시된 2011년 이후의 실질성장률(5%)은 통상적인 잠재성장률 전망치(4%대 중반 내외)를 상회하는 다소 낙관적인 수준
- 이에 따라 2010~13년 기간 동안 총수입의 연평균 증가율을 과거(2006~09년 7.3%)보다 다소 높은 수준인 7.9%로 제시

- 신세원 발굴 및 과세기반 확대 노력을 강화한다는 전제
 - 2011~12년 총수입 증가율(9.1%)은, 2년간 유예된 소득세·법인세 최고세율 인하가 2012년에 단행될 가능성을 고려할 때 상당히 높은 수준
- 총수입 증가율이 다소 높은 수준으로 설정된 데 반하여, 총지출 증가율은 상당 수준 억제되어 있는 것으로 판단
- 2010~13년 기간 동안 총지출의 연평균 증가율을 4.7%로 제시
 - 대형 국책사업(4대강, 세종시 등)과 취약계층 지원을 위한 단기 재정소요, 고령화·저출산 및 통일 대비를 위한 중·장기 재정소요에도 불구하고, 강력한 세출구조 조정을 통해 연평균 증가율을 3년 평균 4%대로 억제
- 기존 중기계획에서 설정된 2010~13년 기간 동안의 연평균 총수입·총지출 증가율 격차(3.2%p)는 이전 중기계획들에 비해 상당 수준 높은 수준
- 이전 중기계획상의 총수입·총지출의 연평균 증가율:
(’06~’10) 7.1% - 6.4%, (’07~’11) 7.4% - 6.9%, (’08~’12) 7.6% - 6.2%

다. 요약

- 최근의 긍정적 여건변화로 인해 2010년 재정총량은 기존계획에 비해 상당 수준 양호한 상태로 실현될 가능성
- 이에 따라, 2013~14년 균형재정 달성에 필요한 총수입·총지출 증가율 격차가 기존 계획에 비해 감소할 것으로 전망

3. 재정건전성 확보를 위한 재정운용방향

가. 재정건전성 확보의 필요성

- 우리나라 국가채무의 GDP대비 비중은 상당히 빠른 속도로 증가하는 추세
 - 참여정부 시절의 공적자금 상환원금 및 사회복지지출 급증 등으로 인해 국가채무의 GDP대비 비중은 2006년 들어 30%를 초과하기 시작하였으며,
 - 2008년 이후 금융위기에 대응한 적극적 재정대응으로 재정수지가 빠르게 악화되면서 2010년에는 35%를 초과할 전망

〈표 III-8〉 재정수지 및 국가채무 추이

(단위: 조원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
통합재정수지	7.6	5.2	3.5	3.6	33.8	11.9	-17.6	-2.0
사회보장성기금수지	19.6	21.2	23.6	26.4	30.2	27.5	25.6	28.1
공적자금상환원금	13.0	12.0	12.0	12.0	-	-	-	-
관리대상수지 [GDP대비]	1.0 [0.1]	-4.0 [-0.5]	-8.1 [-0.9]	-10.8 [-1.2]	3.6 [0.4]	-15.6 [-1.5]	-43.2 [-4.1]	-30.1 [-2.7]
국가채무 [GDP대비]	165.7 [21.6]	203.1 [24.6]	248.0 [28.7]	282.7 [31.1]	298.9 [30.7]	309.0 [30.1]	359.6 [33.8]	407.2 [35.6]

자료: 기획재정부.

- 이와 같은 재정건전성 악화는 위기대응능력 및 대외신인도 저하 등의 대내외 위험요인을 배태
 - 세계 금융시장 통합으로 국내경제의 대외 취약성이 높아지는 상황에서 재정건전성 악화는 위기발생의 가능성을 사전적으로 높일 뿐 아니라, 위기발생시 적절한 대응을 어렵게 함.

- 재정건전성은 해당 정부의 전반적 경제운영능력에 대한 대표적 지표로 인식되는 경향
 - 서남유럽의 경우 과도한 정부부채 수준과 채무 불이행에 대한 국제적인 우려가 반영되어 국가신용등급이 지속적으로 하향 조정되고 있음.
- 한편 국가채무 누적으로 인한 이자지출 증가는 신축적 재정운용의 여지를 축소하고 국민소득 증대를 저해
 - 교육, R&D 등의 생산적 부문으로의 자원배분에 어려움이 따를 뿐 아니라, 소득분배 악화, 인구고령화, 남북경협 증대 등에 대한 재정의 역할을 제대로 수행하지 못할 가능성
 - 이자지출 증가로 인한 생산적 재정투자의 감소는 정부 및 경제 전체의 총저축 감소로 이어지고, 자본축적 둔화 및 경상수지 적자 누적으로 인해 장기적으로 국민소득 증대를 저해
- 또한 저출산·고령화 및 남북통일과 관련한 우리나라 특유의 문제로 인해 재정건전성에 대한 중·장기적 위협요인이 상당 수준임을 고려할 필요
 - 저출산 및 인구고령화에 따라 건강보험, 연금 등 사회복지 관련 지출 압력이 증가하는 반면, 잠재성장률 하락으로 인한 세수증가율 감소가 예상
 - 인구구조 변화를 고려한 장기 재정추계 결과(조세연)에 따르면, 현행 사회복지제도가 유지되고 조세부담률이 기존 중기계 확상의 2013년 수준으로 유지되는 경우 국가채무의 GDP대비 비중은 2050년 116%에 도달

- 남북한의 인구 및 경제력 차이를 감안할 때, 통일관련 재정소요는 과거 독일이 경험한 수준보다 훨씬 큰 규모가 될 것임.
 - 북한 주민들에게 기초생보 등의 남한 사회보장제도를 적용할 경우 복지지출이 크게 증가할 것이며, 도로·철도·항만 등의 사회간접자본과 행정자산 구축에도 상당한 재정투입이 소요될 전망
- 이상의 재정건전성 악화에 따른 대내외 위험요인과 재정건전성 회복에 대한 중장기적 위협요소를 고려할 때, 균형재정을 조기에 달성하는 것이 매우 긴요한 시점
 - 재정건전성을 조속히 회복하지 못할 경우 1970년대 이후 선진국들이 재정적자의 늪에서 헤어나지 못하고 다양한 위험요인에 노출된 경험을 되풀이할 가능성
 - 1970년대 중반 제1차 석유파동 이후 선진국들은 만성적인 재정적자를 경험하였는데, 이는 잠재성장률 과다 추정과 더불어 조기에 재정균형을 회복하지 못한 것에 기인

나. 2013 ~ 14년 균형재정 달성

- (1) 중기 재정총량 목표 설정
 - 2013~14년까지 재정건전화 목표를 달성하기 위해서는 '10~'14 기간 동안 총수입·총지출 증가율 차이를 연평균 2.5% 수준으로 유지할 필요
 - 기존계획에 비해 다소 호전된 2010년 재정총량을 전제할 때, 향후 총수입·총지출 증가율 격차를 2%p 중반 수준으로 유지할 경우 2013~14년 균형재정 달성이 가능

- '10~'14 기간 동안의 총수입 및 총지출의 연평균 증가율이 각각 7.3~7.5% 및 4.8~5.0%로 유지될 경우 2013~14년 통합재정수지는 22~32조원 흑자를 기록하여 관리대상수지가 균형 수준으로 회복될 수 있음.

- 이 경우, 연도별 재정총량은 기존계획과 크게 차이 나지 않는 것으로 나타남.

- 그러나 이 같은 중기 재정총량 목표를 달성하기 위해서는 강력한 세출구조 조정 및 세입기반 확대를 위한 적극적 정책노력이 긴요하다는 사실을 염두에 둘 필요

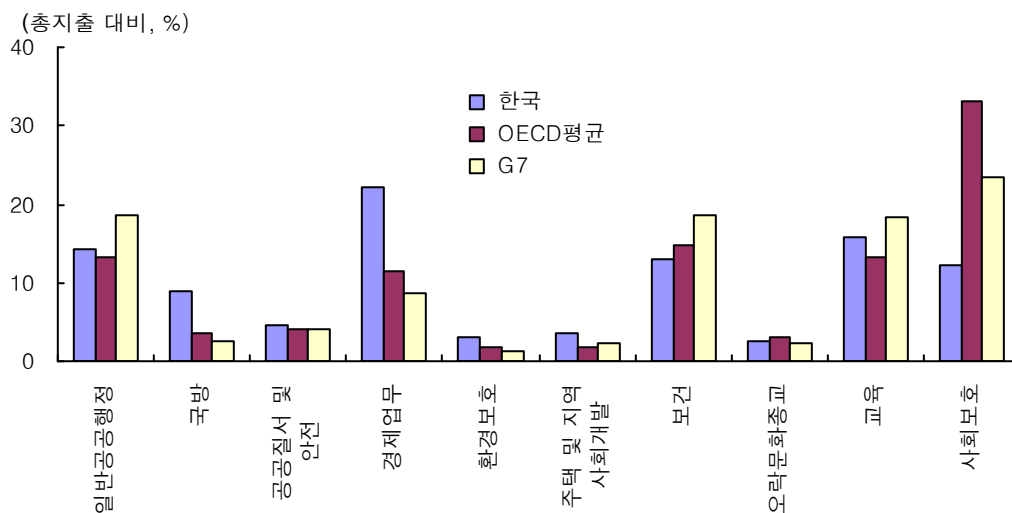
(2) 세출구조 조정

- 재정사업 자율평가제도의 정착 및 확대를 통해 평가결과를 예산편성에 반영하여 재정운용의 효율성을 제고
 - 재정사업 자율평가제도는 사업목적의 명확성, 타사업과의 유사·중복성 등을 점검하기 위해 2005년부터 도입
 - 그러나 성과관리단위와 프로그램 예산체계의 단위 불일치로 인한 성과와 예산의 연계 부족, 성과지표 개선 노력 부족 등 근본적인 성과관리제도의 실효성은 아직 미흡한 수준
 - 향후 성과계획서 및 성과보고서에 대한 적절성 검증 강화, 성과관리와 예산상 사업단위 강화, 평가결과의 예산반영 원칙 마련 등 지속적인 제도 개선 노력이 필요
- 재정조기집행을 위해 완화했던 제도를 합리적으로 정비하여 신중한 지출결정을 도모

- 긴급입찰제도를 활용하여 대폭 단축했던 입찰공고기간 (70~90일 → 30~45일)을 정상화
 - 한시적으로 도입한 자치단체 보조사업에 대한 국비선교부 및 총사업비 자율조정 권한 확대를 정상화
 - 예산집행 소요 기간을 정상화함으로써 예산 효율성을 증대
 - 일자리 사업 공모기간 (평균 45일 → 30일 이내)을 정상화
 - 총사업비 사전검토 기간을 (30일 → 10일)을 연장
 - 자치단체 공사 원가 검토 기간을 (10일 → 7일)을 연장
 - 예산 이·전용 등 변경 합의 기간을 (20일 → 10일)을 연장
- 금융위기에 대응하는 과정에서 확대된 한시적 복지사업 및 일자리 사업을 예정대로 종료할 필요
- 예컨대, 정부는 고용의 후행성을 고려하여 2010년에 58만명에게 공공부문 일자리를 제공하고, 중소기업 빈 일자리 10만개 취업알선 등을 통해 고용회복에 일부 기여하였으나, 이러한 인위적인 일자리 제공은 근본적인 해결방안이 될 수 없음.
 - 따라서, 거시경제가 정상화됨에 따라 인위적인 일자리 제공을 위한 지출을 종료하되 경제의 고용창출력 제고, 서비스산업 선진화, 인력양성 강화, 노동시장 유연성 강화 등 구조적 개선대책을 추진할 필요
- 금년부터 도입된 조세지출예산제도(tax expenditure budget)을 적극 활용하여 비과세·감면을 포함한 실질적인 재정지출 총량을 기초로 자원배분전략을 마련할 필요

- 특정 계층 및 부문에 대한 과도한 지원이 이루어지거나 조세지출의 만성화로 세입기반을 잠식하는 등의 문제를 합리적으로 조정할 수 있을 것으로 예상
- 경제사업부문은 시장기능에 최대한 맡기고 정부는 시장실패가 존재하는 부분에만 개입함으로써 경제사업지출을 단계적으로 축소할 필요
- 선진국 대비 여전히 높은 수준을 기록하고 있는 총지출 대비 경제사업부문의 비중은 향후 성장동력 확충을 위한 R&D 및 고령화에 따른 사회복지 지출 증가를 고려할 때 서서히 감소해 나갈 필요

[그림 III-1] 일반정부(중앙+지방)의 지출구조(2008년)



주: 캐나다 2006년, 아이슬란드 2007년, 뉴질랜드 2005년.
 자료: OECD.

〈표 III-9〉 일반정부(중앙+지방)의 지출구조

(단위: 총지출 대비 %)

국 가	미 국	일 본	독 일	프랑스	이탈리아	영 국	캐나다	G7	OECD	한 국
연 도	2008	2007	2008	2008	2008	2008	2006			2007
총지출 ¹⁾	38.8	36.3	43.7	52.7	48.9	47.3	39.2	39.2	54.5	28.7
일반공공행정	12.8	12.9	13.6	13.5	18.4	9.5	18.6	18.6	13.4	14.2
국방	11.9	2.5	2.4	3.3	2.8	5.4	2.6	2.6	3.7	8.8
공공질서 및 안전	5.8	3.9	3.5	2.4	3.8	5.4	4.0	4.0	4.0	4.6
경제업무	10.4	10.4	7.7	5.3	7.6	10.1	8.6	8.6	11.4	22.1
환경보호	0.0	3.4	1.1	1.6	1.6	2.0	1.4	1.4	1.7	3.1
주택 및 지역사회개발	1.8	1.7	1.8	3.6	1.5	2.8	2.3	2.3	1.8	3.6
보건	20.5	19.9	14.2	14.9	14.6	15.7	18.7	18.7	14.8	13.0
오락·문화·종교	0.8	0.3	1.4	2.9	1.7	2.3	2.3	2.3	3.0	2.5
교육	16.6	10.8	9.1	11.1	9.5	13.4	18.3	18.3	13.3	15.9
사회보호	19.4	34.1	45.1	41.4	38.5	33.5	23.3	23.3	33.0	12.2

주: 1) 총지출은 GDP 대비 %.

자료: OECD.

- 한편, 경제사업의 축소가 경제성장에 미칠 부정적인 영향을 고려하여 BTO, BTL 등 민간투자제도를 적극 활용하되 민자사업이 미래의 재정이나 국민에 과도한 부담으로 작용하지 않도록 민자사업 적격성 조사를 강화
- 재정사업의 예비타당성 조사시 민자사업으로의 추진 가능성을 검토하여 재정과 민자사업의 연계성을 강화하는 제도를 마련할 필요

〈표 III-10〉 민자사업 집행규모

(단위: 조원)

	2003	2005	2007	2008	2009	누계
민자사업 집행규모	1.0	3.0	6.0	7.7	7.1	35.4
수익형(BTO)	1.0	2.9	3.0	3.5	3.5	23.0
임대형(BTL)	-	0.1	3.0	4.2	3.6	12.4
SOC 재정투자 대비 민간투자	5.6%	16.1%	17.0%	18.4%	15.4%	-

자료: 기획재정부.

(3) 세입기반 확대

- 감세 정책의 지속적인 추진 여부를 원점에서 재검토
- 소득과약 제고 등의 세무행정 강화를 통해 세수기반을 확대
- 비과세·감면의 합리적 조정
 - 금융위기에 대응하여 마련된 서민생활보호 및 일자리지원 등 한시적인 비과세·감면을 예정대로 종료
 - 향후 비과세·감면은 재정지출 측면을 고려함과 동시에 제로베이스에서 재검토하여 그 목적이 분명한 경우에만 존치하고 범위와 수준을 엄격히 관리함으로써 세입기반 침해를 최소화
 - 비과세·감면 규모는 최근 급증하는 모습을 보이고 있는 바, 경제활성화 및 중산서민지원 대책 등 불가피한 측면이 있었으나 국가재정법에서 규정한 국세감면비율 한도를 초과하고 있다는 점에서 주의가 요구됨.
- ※ 국가재정법상 국세감면비율을 직전 3개년도 평균 국세감면비율보다 0.5%p를 초과할 없도록 규정하고 있으나 2008~09년에는 모두 이를 초과

〈표 III-11〉 국세감면 추이

(단위 : 억원)

	2006	2007	2008	2009(잠정)
국세감면액(A)	213,380	229,652	287,827	283,968
국세수입총액(B)	1,380,443	1,614,591	1,673,060	1,646,382
국세감면비율(A/(A+B))	13.4%	12.5%	14.7%	14.7%

자료: 기획재정부, 「2009년도 조세감면액」, 보도자료, 2009. 12. 4.

- 부담금 운용 및 평가체계를 개선하여 투명하고 공정한 부담금 제도 운용을 기함으로써 국민 부담이 최소화되도록 할 필요
 - 최근의 부담금 징수 규모를 감안할 때 부담금 운용, 평가, 신설, 폐지 등에 관한 제도 및 실태 점검을 상례화할 필요
 - ※ 부담금의 운용평가는 '부담금관리기본법'에 의거하여 실시하고 있으며, 금년부터 전체 부담금의 1/3씩 매년 실시(종래에는 3년마다 실시)

〈표 III-12〉 부담금 징수 추이

(단위: 개, 조원)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
부담금수	101	102	100	102	102	100	102	101	99
징수액	7.2	7.9	9.3	10.2	11.6	12.1	14.5	15.3	14.8
국세수입 대비 비율	8.1%	8.2%	8.7%	9.3%	9.6%	9.3%	9.5%	9.7%	9.9%

주: 국세수입대비비율 = 부담금 징수액/총국세수입
 자료: 기획재정부.

다. 재정건전성 제고를 위한 시스템 구축

(1) 국가재정운용계획의 실효성 제고

- 국가재정운용계획에 재정규율을 명확히 규정하는 한편, 국가재정운용계획의 운용결과를 사후적으로 평가·점검하는 제도를 도입
 - 국가재정운용계획에서 설정된 중기재정목표를 효과적으로 달성하기 위한 재정규율(예: 연도별 지출상한)을 명확히 규정하고, 단년도 예산편성시 이를 준수하도록 의무화

- 거시경제, 세입 및 세출전망의 근거를 구체적으로 제시하고, 사후적으로 실적과 전망 사이의 차이를 경제적 요인(예: 성장률 변동)과 정책적 요인(예:재정지출 소요 법률의 제정)으로 분해하여 공표
- 한편 재정민감도 분석(fiscal sensitivity analysis)을 통해 거시경제 환경 변화에 따른 재정총량의 변화를 추정

(2) 장기 재정전망 보고서 발간

□ 재정의 지속가능성 측면에서 저출산·고령화 등을 고려한 장기재정전망 보고서를 정기적으로 발간

- 국가재정운용계획의 경우 시계가 제한적이므로 인구구조변화, 남북통일, 기후변화 등 중대한 장기요인들이 재정건전성에 미치는 영향을 포함하기에는 한계가 있음.
 - 특히 보건복지노동 등 향후 심대한 지출증가가 예상되는 분야에 대한 신뢰성 있는 장기추계가 필요한 상황
- 주요 선진국의 경우 장기운용계획을 통해 미래의 재정충격에 대한 법적·제도적 완충장치를 선제적으로 마련하고 국민적 이해를 도모
- 재정소요 장기추계를 토대로 한 재정의 지속가능성 평가(fiscal sustain- ability assessment)는 재정위험 사전 방지에 도움이 될 것으로 판단

〈표 III-13〉 주요국의 장기재정운용계획

국 가	법적 의무	시 계	빈 도
호 주	Charter of Budget Honesty, 1998	40년	최소 매3년
캐나다	-	40년	미정
덴마크	EU Stability and Growth Pact	2070년까지	매년
독 일	EU Stability and Growth Pact	2050년까지	최소 매4년
한 국	-	25년	미정
네덜란드	EU Stability and Growth Pact	2100년까지	미정
뉴질랜드	Public Finance Act, 1989	40년	최소 매4년
노르웨이	-	50년	최소 매4년
스웨덴	EU Stability and Growth Pact	2060년까지	매년
스위스	-	50년	최소 매4년
영 국	Code for Fiscal Stability, 1998	50년	매년
미 국	-	75년	1~3년

자료: OECD, Policy Brief, 2009.10.

(3) 국가채무 관리의 효율성 제고

- 국가채무관리계획서를 확대 개편하여 우발 채무 및 잠재적 채무에 대한 상세한 내용까지 포괄하도록 할 필요
 - 국가재정법에 따라 정부는 매년 국가채무관리계획서는 국가채무에 대한 상세한 설명과 더불어 잠재적 채무 등 다양한 재정위험 현황을 제시 할 필요
 - 예컨대, 미국 연방정부 대통령예산안의 일부로 발간되는 ‘Analytical Perspectives’와 비슷한 수준으로 작성하는 것을 고려

□ 국채시장의 체질 개선을 통해 재정자금을 안정적이고 저비용으로 조달하고 금융시장의 안정을 도모

- 각국의 재정적자는 국채발행 급증으로 이어져 재정자금 조달비용이 증가할 수 있으므로, 최근 개선한 국고채 응찰률 제고 방안과 더불어 국고채 수요기반의 확충을 위한 국고채 전문딜러의 인수·운용 인센티브 제공과 같은 추가적인 방안을 마련

〈표 III-14〉 국고채 발행 추이

(단위: 조원)

	2005	2006	2007	2008	2009
발행규모	62.6	60.7	48.3	52.1	85.0
잔액	170.5	206.8	227.4	239.3	280.9
거래량	1,062.0	927.5	885.2	924.0	1,484.3

자료: 기획재정부.

(4) 국회차원의 예산통제 강화

□ 재정지출을 수반하는 의원입법과 관련한 국회규칙을 제·개정하여 예측하지 못한 재정부담의 발생가능성에 대한 국회차원의 통제를 강화할 필요

- 국회법은 재정지출을 수반하는 의원입법 시 예결위 사전협의를 거치도록 하고 있으나 국회규칙이 부재하여 실행하고 있지 않은 바, 관련규칙을 제정할 필요
- 또한, 의원입법에 대해 법안비용추계서를 첨부하도록 하고 있으나, 국회규칙의 예회조항들로 인해 재정지출이 필요한 의원입법안들이 대부분 비용추계 없이 심사·의결되고 있는바, 예외조항을 축소할 필요

- 더불어, 최종 의결된 법률에 대해서도 법안비용을 다시 추계하고 공표하도록 명시
- 정부입법의 경우 정부합의안이 국회 상임위 심사과정에서 크게 변질되어 추가적인 재정부담을 야기하는 사례 발생을 최소화하고, 이에 따른 추가적인 재원조달 방안을 함께 명시하도록 할 필요

(5) 재정범위 확립과 재정통계 정비

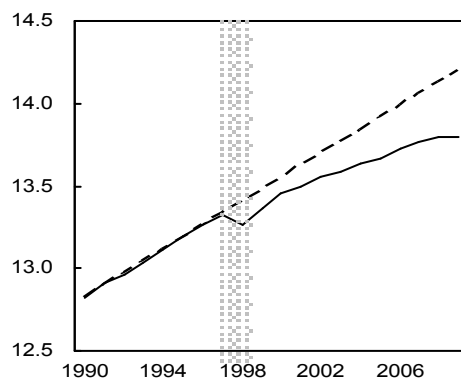
- 일반정부 및 공공부문 포괄범위를 객관적이고 합리적으로 결정하여 재정통계의 일관성 및 신뢰성을 제고하고 국민적 이해를 증진
 - 재정통계 작성시 기획재정부(IMF GFS '86)와 한국은행(UN SNA '93)의 상이한 기준으로 인해 국내 통계간의 불일치가 존재하고 있는 바, 이에 대한 충분한 설명과 함께 향후 제도 개선을 통해 불일치 정도를 최소화 할 필요
 - 예컨대, 통합재정수지 및 국가채무 계산시 기획재정부와 한국은행이 포함하는 기금의 범위 및 종류가 상이한 상황
 - 다만, 정부는 재정통계 기준을 IMF GFS '01로 전환하기 위한 준비 및 기금의 포괄범위를 한국은행과 일치시키기 위한 기준을 마련 중
 - 지출 및 수입에 대한 재정기준을 통일하여 예산·결산간 국내 재정통계의 일관된 비교가 가능하도록 포괄범위를 재조정
 - 16개 지출분야는 GFS의 기능 분류 등 국제기준을 참고로 우리나라 실정에 맞게 작성한 분류이나, 예산·결산상의 포괄범위가 상이

IV. 지속성장 담보를 위한 정책방향

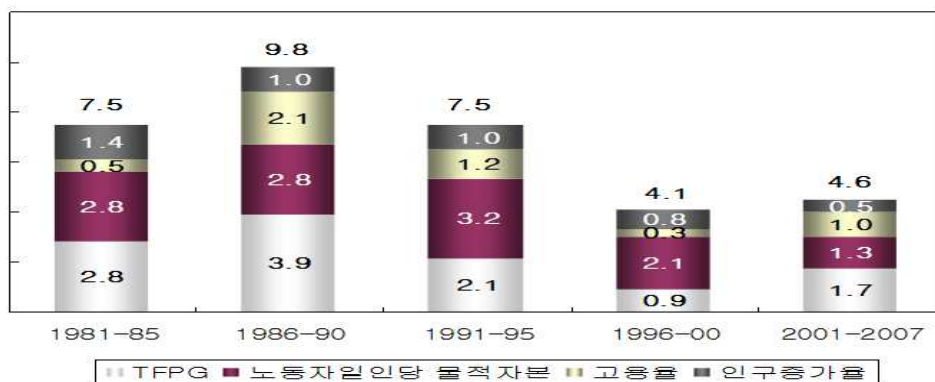
1. 지속성장과 관련한 한국의 구조적 이슈

- 우리나라의 잠재성장률은 1980년대 후반을 정점으로 하락해 온 것으로 평가되며, 최근 기준으로는 4%대 중반에 머물고 있는 것으로 분석됨.
- 우리나라의 잠재성장률은 1980년대 후반 9%대 후반에서 1990년대 전반에는 7%대 중반으로 하락하였으며, 외환위기 이후 금융위기 이전까지 4%대 중반을 기록하고 있는 것으로 나타남.

[그림 IV-1] 외환위기 이후 우리나라 경제의 성장경로



[그림 IV-2] 우리나라의 잠재성장률



자료: 한진희, 신석하(2008).

- 성장률을 구성하는 요인별로 살펴보면, 물적자본 투입의 둔화가 외환위기 이후의 잠재성장률 하락을 주도한 것으로 평가됨.
- 다만, 이러한 물적자본 투입의 둔화는 1990년대 초반의 과잉투자 조정에 따른 현상이라는 측면도 존재하고 있다는 점을 인식할 필요
 - 우리나라의 투자율은 1990년대 중반 이후 하락하였음에도 불구하고, 개발도상국을 제외하고는 여전히 높은 수준이므로 추가적으로 투자율을 높이는 것은 경제에 많은 부담으로 작용할 가능성

〈표 IV-1〉 총수요 항목별 GDP 비중(2007년 기준)

(단위: %, GDP대비)

	미국	영국	유로	일본	중국	인도	말레이시아	태국	한국
내수	105.1	103.2	98.5	98.3	90.9	103.6	79.7	92.1	98.5
소비	86.0	85.0	76.3	74.2	47.6	64.8	57.8	64.2	69.1
총투자	19.1	18.2	22.2	24.1	43.3	38.7	21.9	27.8	29.4
경상수지	-5.2	-3.5	0.1	4.9	11.0	-1.0	15.5	6.7	0.6
수출	11.8	26.4	41.6	17.6	39.7	21.2	110.2	76.0	41.9
수입	16.9	29.8	40.1	15.9	30.6	24.7	89.9	68.1	40.4

- 향후 우리나라의 중장기 성장률은 인구구조 변화에 의해 크게 영향 받을 것으로 전망됨.
 - 출산율의 급격한 하락으로 인해 우리나라 인구증가율은 크게 하락하고 있으며, 생산가능인구의 하락세는 훨씬 심각한 상황
 - 우리나라의 총인구는 2021~30년 기간에 들어서면서 감소할 것으로 전망되나, 생산가능 인구증가율은 보다 급격하게 감소하면서 2011~20년 기간에 이미 감소로 전환할 전망

- 기존 잠재성장률 전망에서도 인구(특히, 생산가능인구)의 증가세가 크게 둔화될 것이라는 점을 감안하여 GDP 성장률이 하락할 것으로 전망하였음.

〈표 IV-2〉 총인구 및 생산가능인구(15-64) 기간 중 증가율

기 간	인구증가율(연평균)	생산가능인구증가율(연평균)
1971~80	1.82	3.52
1981~90	1.24	2.52
1991~00	0.97	1.35
2001~10	0.40	0.57
2011~20	0.09	-0.03
2021~30	-0.14	-1.18
2031~40	-0.47	-1.26
2041~50	-0.64	-1.42

자료: 통계청 “장래인구추계” 2006.11

〈표 IV-3〉 실질 GDP 성장률 전망 시나리오(Baseline)

(단위: 증가율, %)

	GDP	물적자본	취업자 수	취업자 일인당 인적자본	TFP
2006~10	4.6	2.0 (43.6)	0.7 (15.6)	0.6 (13.7)	1.2 (27.0)
2011~20	4.0	1.8 (46.0)	0.4 (8.9)	0.6 (14.0)	1.2 (31.1)
2021~30	2.7	1.3 (48.3)	-0.3 (-10.3)	0.5 (18.2)	1.2 (43.8)

주: () 안의 값은 각 요인별 기여도의 비중임.

자료: 한진희, 최경수, 신석하, 임경묵(2008).

□ 성장률을 높이기 위해서는 ① 총요소생산성을 크게 향상시키거나 ② 고용율을 크게 높이거나 ③ 투자율을 크게 높여야 하며 세 가지 모두 달성을 위해서는 많은 노력이 요구됨.

- ① 기존 잠재성장률 추정에서 가정한 연간 1.2% 수준의 총요소생산성 개선도 국제적으로 볼 때 낮지 않은 수준이며, 추가적인 개선을 위해서는 경제·사회 전반에 걸친 노력이 필요

- ② 여러 제약여건을 감안할 때 단기간에 고용률을 크게 향상시키는 것도 쉽지 않은 과제이나 중기적으로는 여성·고령층의 고용률 증진을 통해 추진할 필요
- ③ 국제적으로 볼 때 이미 높은 수준을 기록하고 있는 투자율을 추가적으로 높이는 것도 쉽지 않은 일임.

2. 성장잠재력 제고를 위한 재정운용방향

- 성장잠재력 제고를 위해서는 단기적인 경기여건 변화에 관계없이 경제시스템의 효율성 제고를 위한 개혁을 지속적으로 추진할 필요
 - 일자리 창출은 투자를 비롯한 경제활동 전반이 활성화되지 않고는 어려움이 따르며, 투자 확대는 경제시스템의 효율성 제고가 전제되지 않고서는 한계가 있음.
- 경제시스템의 효율성을 제고하기 위한 재정운용과 관련한 정책방향은 다음과 같이 제시할 수 있음.

가. 중소기업 관련 예산배분의 재정립을 통한 생산성 제고

- 중소기업 관련 정책은 중소기업이 경제적 약자라는 인식으로 인해 “지원”을 중심으로 정책이 설계되어 왔음.
- 중소기업과 관련된 정책기조는 1998년 외환위기 발생 이후 중소기업 도산이 급증하는 가운데 크게 강화된 이후 거의 축소되지 않은 상황
 - 1996년에 약 2.4조원(정부예산대비 2.8%) 수준이던 중소기업 지원예산은 1998년 약 4.8조원(정부예산대비 4.2%)으로 확대된 후 규모가 크게 조정되지 못하였으며, 금번 금융위기를 겪으면서 2009년에는 약 11.9조(정부예산대비 4.0%)로 대폭 증가

- 이와 같은 지원 조치로 인해 중소기업의 진입과 퇴출이 둔화된 것으로 분석되고 있음.
 - 김주훈·김동석·이시욱(2009)에 따르면 벤처 Boom과 경제 회복이 진행되던 1998~2003년의 중소기업 진입과 퇴출이 외환위기 이전 기간인 1992~1997년에 비해 오히려 둔화
 - 특히, 신용·기술신용보증기금의 보증 지원이 장기화 및 거액화 되면서 부실기업의 퇴출이 지연됨에 따라 부실 중소기업이 우량기업의 성장 및 한정된 자원의 효율적 사용을 저해하는 상황이 발생
 - 부실기업의 연명은 고용상황 개선에도 불구하고 일부 중소기업의 경우 구인난을 호소하는 등 경제 전체의 자원 왜곡을 통해 우량 중소기업의 성장마저 저해하고 있는 것으로 판단됨.
- 중소기업을 “시혜”의 대상이 아닌 경제의 새로운 활력을 제공하는 경제주체로 바라보고 정책을 새롭게 설계할 시점
 - 특히, 한정된 정부의 재원을 효율적으로 활용한다는 측면에서 현재 기존 기업에 대한 지원에 상당히 치우쳐 있는 것으로 평가되는 중소기업 관련 지원 방향을 창업과 벤처 등 신규 진입을 촉진하는 방향으로 재편
 - 또한, 금융위기 이전부터 크게 증가한 기업대출이 금융부문의 부실로 이어지지 않도록 적절한 구조조정을 지속적으로 추진

나. 투자 및 기업 관련 세제의 정비

- 제조업 공동화 및 대기업의 투자 부진 등에 대한 일부 우려와는 달리 제조업·대기업의 투자는 빠르게 증가하는 추세

〈표 IV-4〉 통계조사별 설비투자 증가율

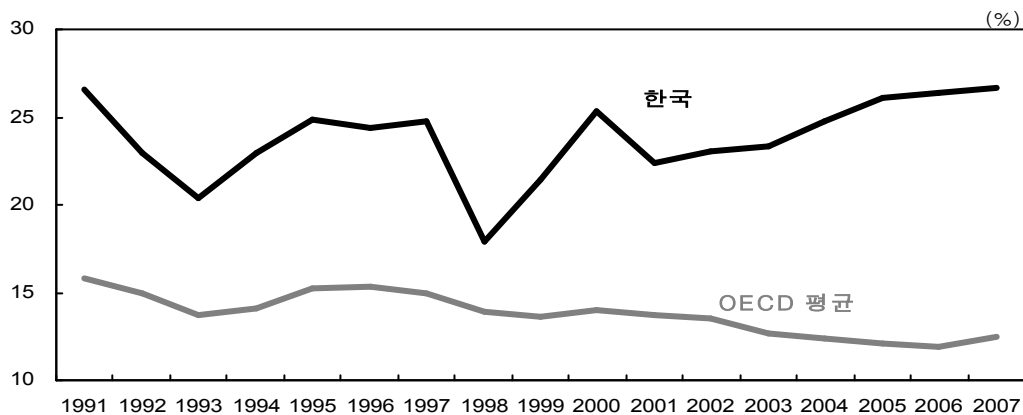
	국민계정	전경련	산업은행	상장사
1994~1998	5.0	13.6	9.2	11.9
1999~2003	13.9	8.0	4.7	4.1
2004~2008	5.9	13.1	11.5	12.9

- 주요 설비투자 통계조사에 따르면 대기업의 투자 증가율은 대기업의 구조조정이 진행되던 1999~2003년을 제외하고는 국민계정 투자 증가율에 비해 상대적으로 높은 수준을 기록
- 이는 대기업의 경우 구조조정이 마무리되면서 양호한 수익성을 바탕으로 설비투자를 어느 정도 증가시켜 오고 있는 반면, 중소기업의 투자가 매우 부진하다는 점을 시사

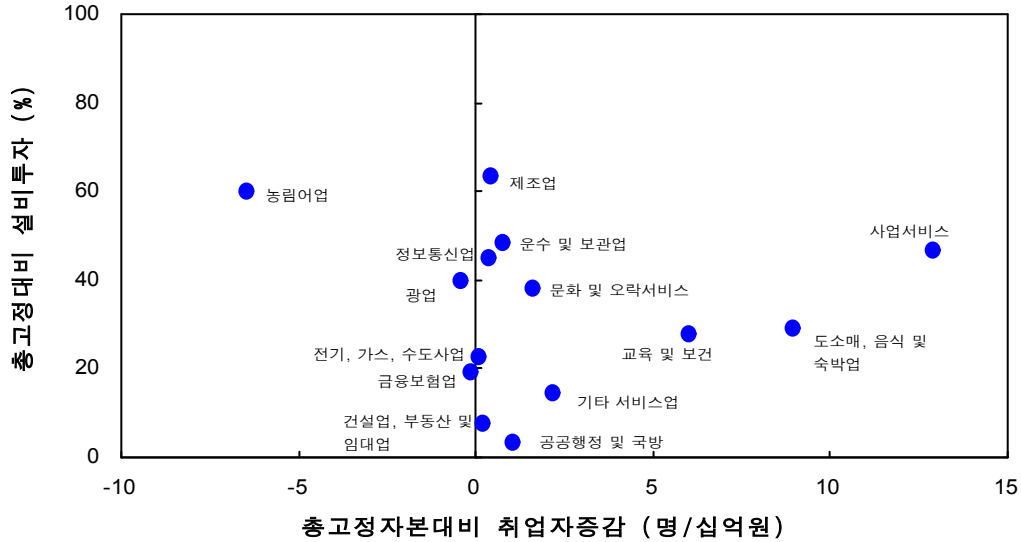
□ 제조업 및 대기업에 집중된 세제혜택에 대한 재검토가 요구되는 시점.

- 매년 연장되고 있는 임시투자세액공제 제도는 폐지하는 것이 바람직하며, 여타 투자관련 세제혜택의 경우 설비투자에 집중된 투자혜택을 원점에서 재검토
- 중·장기적으로는 서비스업에 지원 확대보다는 제조업에 대한 기존 지원을 축소하는 방향이 바람직

[그림 IV-3] 총자본형성대비 제조업비중



[그림 IV-4] 총고정자본 대비 설비투자 비중 및 취업자증감



다. 성장-고용 선순환을 위한 재정운용

- 성장-고용의 선순환 구조가 약화되면서 '고용 없는 성장' 현상이 지속
 - 성장을 통해 고용 증대가 자연스럽게 수반됨을 전제로 하는 기존 방식의 거시적 재정운용으로는 고용촉진이 더 이상 여의치 않게 됨.
- 이와 같은 상황에서 현재 정부에서는 '국가고용전략회의' 운영을 통해 재정분야에서의 다각적인 정책방향을 모색하고 있음.
- 고용친화적 예산제도 도입
 - 재정사업이 고용에 미치는 영향을 분석하고 이를 통해 고용증대 효과를 제고하는 방향으로 예산을 편성하고 집행
 - 거시정책 및 각종 사업들을 비교·선택하는 과정에서 일자리 창출·유지 효과를 중요한 기준으로 사용하도록 유도함으로써, 고용 중심의 국정운영을 도모
 - 고용영향평가: 타당성 조사시 정책적 고려사항에 명시적으로 포함

□ 고용촉진 세제지원 개선

- 노동공급 및 수요 양 측면을 통한 취약계층 지원
 - 저소득 취약계층의 고용악화는 노동수요 및 공급 양 측면에 기인
 - 취약계층에 대해서는 수요 측면의 정책지원이 보다 효과적(Bartik[2001])
 - 근로장려세제를 통해 근로빈곤층의 노동시장 참가율 제고 및 소득 보전을 도모하고, 임금보조(wage subsidy)를 통해서도 기업에게 신규고용 및 고용유지 유인을 제공함으로써 저임금 근로자의 장기적 소득기반 마련

□ 근로장려세제 개선

- 현행 급여구조의 문제점
 - 점증률(15%) < 점감률(24%): 노동시장 참가율 제고효과 미약
 - 소득상한(1,700만원) < 면세점: 근로장려금 수령가구와 소득세 납부 가구의 완전한 분리 현상
 - 자녀수에 상관없이 동일한 급여체계 적용: 수급가구간 형평성 문제
- 급여구조 개선 및 자녀수별 급여구조 차등적용을 통해 고용증대 및 소득보전 효과와 수혜대상간 형평성을 제고

□ 외국인투자기업 세제지원 개선

- 세제지원 요건에 고용요건을 추가하고, 국내 U턴 기업에 대해 외투기업 수준의 세제지원을 제공함으로써 고용창출 도모

□ 재정지원 일자리사업 효율화

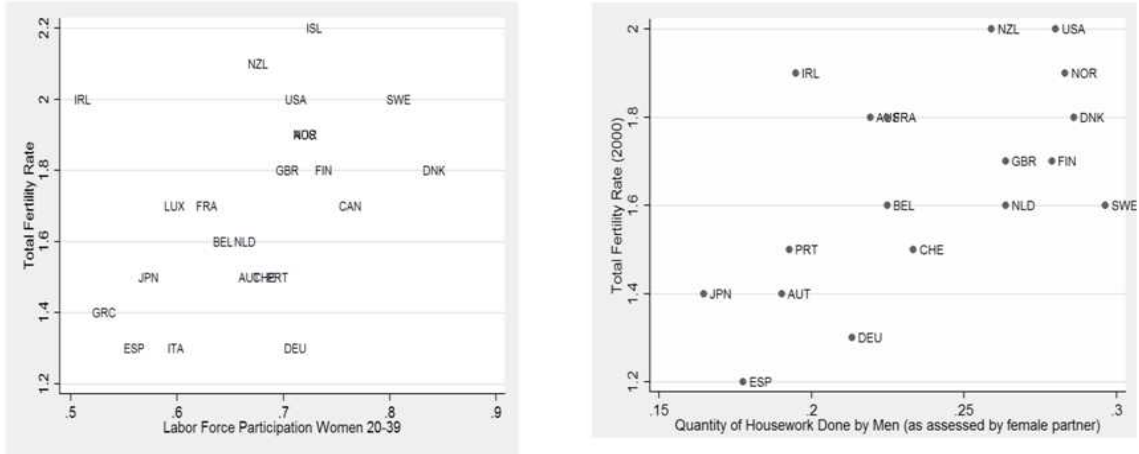
- OECD의 분류체계에 부합하는 체계적 사업관리
- 유사사업 통폐합 및 효과성이 낮은 사업 폐지

- 고용보험기금으로 운영되는 고용유지·촉진을 위한 각종 지원금 및 장려금 사업들에 대한 대폭적인 구조조정 실시
- 취약계층에 대한 맞춤형 통합서비스 제공을 위한 원스톱 서비스 센터 설치
 - 개별 수요자의 취업장애요인 및 취업능력을 진단하고 이를 통해 맞춤형 고용서비스를 통합하여 제공

라. 저출산·고령화에 대한 정책적 대응

- 고령화에 따른 인구감소로 인한 노동력 손실은 단기간의 대응으로 해결되기 어려운 이슈이므로 여성·고령층의 고용률 개선을 통해 대응되는 것이 바람직
- 여성의 고용률 확대를 위해서는 M-curve로 불리는 20-30대의 가입기간 여성의 고용 여건을 개선하는 것이 핵심
 - 일과 가정의 양립 가능성을 확충하는 것이 고용률 확대 뿐 아니라 장기적인 출산율 제고에도 긍정적으로 작용할 것으로 기대됨.
 - 보육관련 예산을 지속적으로 확충하는 한편, 수요에 적합한 보육서비스가 제공될 수 있도록 관련 규제를 정비
 - 한편 연금 및 보건 등 고령화에 따른 재정부담이 증가할 수 있는 부분에 대한 중기적인 보완 작업을 적극적으로 추진할 필요

[그림 IV-5] 국가별 출산율과 여성경제활동참가율 및 남성가사참여율

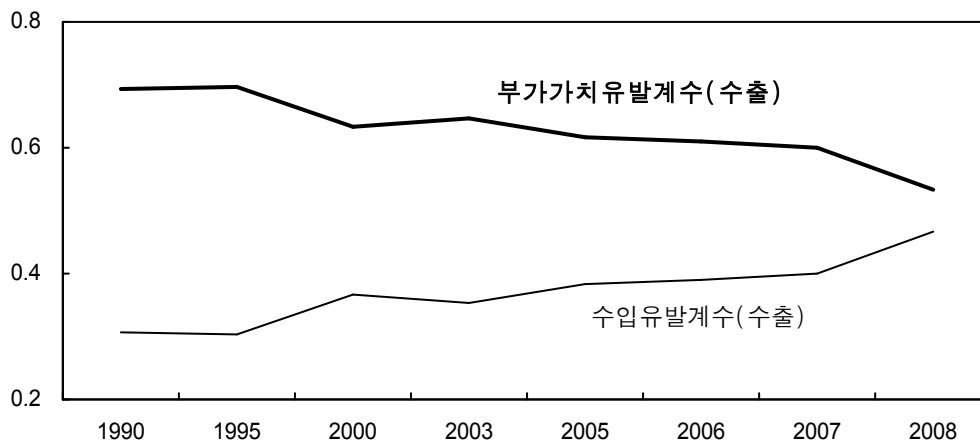


자료: Sacerdote & Feyrer(2008).

마. 수출-내수 단절에 대한 정책적 대응

- 수출 구조의 변화에 따라 수출의 부가가치 유발계수가 하락하는 가운데 수입유발 계수는 상승하면서, 수출 호조가 내수에 미치는 영향이 전반적으로 하락하고 있음.
- 이에 따라 과거 수출호조에 따라 내수가 활성화되는 낙수효과 (trickle down) 효과가 약화되고 있음.

[그림 IV-6] 수출의 부가가치 및 수입유발계수



- 수출과 내수의 관계 복원을 위해 연구개발비 지원 확대 등을 통한 부품소재 및 서비스업 생산성 향상에 주력할 필요가 있으며, 대부분 중소기업인 부품업체들과 완성품 업체간의 공정거래 확보도 지속적으로 추진

바. 사회안전망의 지속적 확충

- 이상의 잠재성장률 제고를 위한 경제시스템 효율화 과정에서 소외되는 취약계층을 대상으로 사회안전망이 충분히 작동되도록 사회보장제도 전반에 걸친 개편과 함께 사회복지체계의 정비 및 체계화에도 정책적 노력을 경주할 필요
- 기초생활보장제도 개편: 근로능력자를 대상에서 배제하는 대신 수혜범위를 차상위층으로 확대
- 근로능력이 있는 저소득층에 대한 체계적 지원: 자활훈련·취업패키지지원사업 등을 통해 직업훈련 및 알선기능을 강화하고 EITC 등을 통해 근로유인을 제고
비정규직 및 자영업자에 대한 고용보험 확대방안 강구
- 대상설정 합리화: 기초노령연금 등 각종 제도의 수혜대상을 저소득층 중심으로 개편
- 유사중복사업 정비: 사업을 유형별, 대상별로 코드화하여 체계적·통합적으로 관리하고, 지방자치단체 차원에서 각종 주민생활지원서비스를 선별·조정하는 체계 구축
- 소득과약체계 확충: 관련 인프라와 노하우를 보유한 전문기관인 국세청 내에 복지대상자수급자산을 파악하는 전담부서를 설치

- 사회적 이동성(social mobility) 제고를 위한 종합적 접근
 - 교육기회의 형평성 제고를 위해 학자금 지원사업 확충
 - 초중등 및 고등교육의 책임성과 자율성을 강화하기 위한 제도 개혁을 동시에 추진, 모든 소득계층에 양질의 교육서비스 제공
 - 고용가능성(employability) 제고를 위한 적극적 노동시장정책 (Active Labor Market Policy: ALMP) 강화

참고문헌

- 강석훈, “고용친화적 거시·금융정책,” 『일자리 중심적 국정운영 방안과 성과평가체계 구축 방안』, 2009.
- 고영선, “재정적자가 저축과 물가에 미치는 영향”, KDI정책연구, 제22권 1·2호, 2000, pp.193-283.
- _____, “경제·사회여건의 변화와 정부역할의 변화”, 고영선 편, 『우리 경제의 선진화를 위한 정부역할의 재정립』, 연구보고서 2007-03, 한국개발연구원, 2007a.
- _____, 『한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래』, 고영선 편, 연구보고서 2008-01, 한국개발연구원, 2008.
- 김주훈·김동석·이시욱, “위기극복 이후의 중소기업 구조조정: 외환위기 경험을 중심으로,” KDI 정책포럼 제216호, 2009.
- 기획재정부, 『국가재정운용계획』, 각년도.
- _____, 『나라살림』, 각년도.
- _____, 각종 보도자료.
- _____, 『예산개요』, 각년도.
- 박형수·박기백, 『재정 건전화를 위한 국가채무관리 방안』, 한국조세연구원, 2003.
- 박형수·류덕현, 『한국의 장기재정모형』, 연구보고서 06-12, 한국조세연구원, 2006.
- 박형수 외, 『재정위험 측정 및 관리에 관한 연구』, 한국조세연구원 연구보고서 07-04, 2007.
- 신석하·김희삼, “최근 취업자 증가세 둔화에 대한 분석,” KDI 경제전망 2008년 상반기.
- 신석하·한진희, “경제위기 이후 한국경제의 성장: 성장회계 및 성장회귀 분석,” 한국개발연구, 2008.
- 임경묵·최용석, “우리나라 기업의 현금보유 패턴 변화 및 결정요인에 대한 연구,” 한국개발연구, 2007.
- _____, “유보율 급증, 정말 문제인가?” KDI 정책포럼, 2008.
- 통계청, 『장래인구추계』, 2006. 11.
- 한진희·최경수·신석하·임경묵, “고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망: 2006 ~2080,” 한국개발연구원, 2007.

한국개발연구원, 2009~13 국가재정운용계획 총괄·총량분야 공개토론회 자료.
_____, 『2010년 상반기 경제전망』, 2010. 5.
_____, 『월간경제동향』, 2010. 6.
한국은행, 『2007년 북한 경제성장률 추정결과』, 보도자료, 2008. 6. 18.
_____, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>).
한국조세연구원, 『경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안』, 경제·
인문사회연구회 협동연구총서 08-20-01, 2008.

Andrew Mountford and Harald Uhlig, "What Are the Effects of Fiscal Policy Shock?", Working paper, 2008.12.
Ball, Lawrence and Gregory Mankiew, "What Do Budget Deficits Do?" NBER Working Paper, No. 5263, National Bureau of Economic Research, 1995.
Blanchard, Olivier and F. Giavazzi, "Improving the SGP Through a Proper Accounting of Public Investment", CEPR Working Paper, 2004.
Bloom, Nick, et. al. "Americans Do It Better: US Multinationals And The Productivity Miracle," NBER, 2007.
Cerra, V. and S. Saxena, "Growth dynamics: the myth of economic recovery," American Economic Review, 2008.
Debrun, X and M. Kumar, "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?" Fiscal Policy: Current Issues and Challenges, March, 2007
IMF, "Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis" IMF Staff Position Note No. SPN/09/13, International Monetary Fund, June, 2009.
_____, World Economy Outlook, 각호.
OECD, OECD Economic Outlook, 각호.
_____, OECD Fact book, 2009.
_____, Policy Brief, 2009. 10.

토론 주제

**2010 ~ 2014 세입 여건 및
중장기 세제운용 방향**

I . 2010~2014 세입여건

1. 기존 거시전망 전제하의 2010~2014 세입 여건

- 기존 경제전망(2010년 예산 및 2009~2013 중기계획상 경제전망)하에서 금년도 및 내년도 국세수입은 당초 전망치를 무난히 달성할 것으로 전망됨
 - 2010년 예산 확정시 전제된 2010년 경제전망치와 기존 2009~2013년의 중기계획상의 2010~2013년 경제전망치를 단순히 결합하여 중기 국세수입을 전망한 결과 2009년의 경제성장률의 실적이 당초 전망치를 상회하였고(당초 2009 성장률 Δ 1.5% 전망 \rightarrow 실적 0.2%), 2010년 경제성장률도 상향조정(당초 4.0% \rightarrow 5.0%)되어 금년도 및 내년도의 세입여건은 당초 계획(2010년 170.5조원, 2011년 182.1조원)은 무난히 달성할 것으로 전망됨
 - 그러나 2012년 이후의 세입은 당초 계획을 달성하기에는 불확실한 요소들이 많이 산재한 상황으로 보임
 - 향후 세입여건은 세원발굴 노력 등 과표 양성이 활발히 이루어졌던 2007년 이전 시기와는 다를 수 있음
 - 2008년 말의 글로벌 경제위기로 인한 잠재성장률 하락의 가능성 및 그에 따른 세입 여건 악화 가능성

〈표 1-1〉 기존 경제전망 및 세입전망

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014
실질 성장률	5.0(4.0)	5.0	5.0	5.0	5.0
경상 성장률	6.6(6.6)	7.6	7.6	7.6	7.6
'09~'13계 확장 국세수입전망	170.5(168.6)	182.1	199.8	219.5	-

주: 1) 2010년은 예산상의 전망치 및 수치, ()내는 2009~2013중기계획상 2010년 수치
 2) 2011년 이후는 2009~2013중기계획상 2011년 이후의 전망치를 적용, 2014년은 2013년 경제 전망을 단순 연장
 3) 국세는 지방소비세(부가세 5%) 차감분임

2. 세입측면에서의 위험 요인

- 지난번 중기계획에서 정부가 전제한 5.0%의 경제성장률의 실현 가능성도 향후 2012년 이후의 세입 여건에 중요한 요인으로 작용할 것으로 판단됨
 - 만약 2012년 이후의 경제성장률이 4%대 초반에 그친다면 당초 세입 목표가 실현될 가능성이 매우 낮아질 것으로 판단됨
 - 따라서, 현 시점에서 우리경제의 잠재성장률에 대한 객관적인 판단 및 재점검이 매우 중요할 것으로 보임
- 한편, 단기적으로는 그리스 등 남유럽발 재정위기의 확산에 따른 유럽경제의 불확실성 확대와 그로 인한 우리 금융시장의 직접적인 충격 등의 영향이 어느 수준에서 진정될 것인가도 우리경제에 잠재적인 위험요인으로 작용할 것으로 보임
 - 금융시장의 불안 확대와 그로인한 실물 부문의 위축은 세입여건에 부정적으로 작용할 수 있으므로 금융시장 안정을 유지하고 기업 구조조정 등을 통하여 경제내의 위험요인을 제거하는 것이 긴급

II. 세입구조의 특징과 중장기 세제운용 방향

1. 우리나라 세입구조의 특징

가. 조세부담률 및 국민부담률

□ 조세부담률 및 국민부담률 추이

- 우리나라의 조세부담률은 2001년 이후 18% 초반 수준을 유지해 오다가 2005년에 18% 후반 수준으로 높아졌음. 이후 과표양성화 및 경기호조로 꾸준히 상승하여 2007년에 21.0%에 도달하였으나, 2008년에는 감세정책 추진 등에 기인하여 20.8%로 다소 하락하였다. 2009년에는 지방세수입 부진 등으로 19.7%로 하락하여 전년에 비해 0.9%p 하락
- 한편, 사회보장기여금을 포함하는 국민부담률은 2009년 25.6%를 기록하여 전년도 26.5%보다 0.9%p 하락

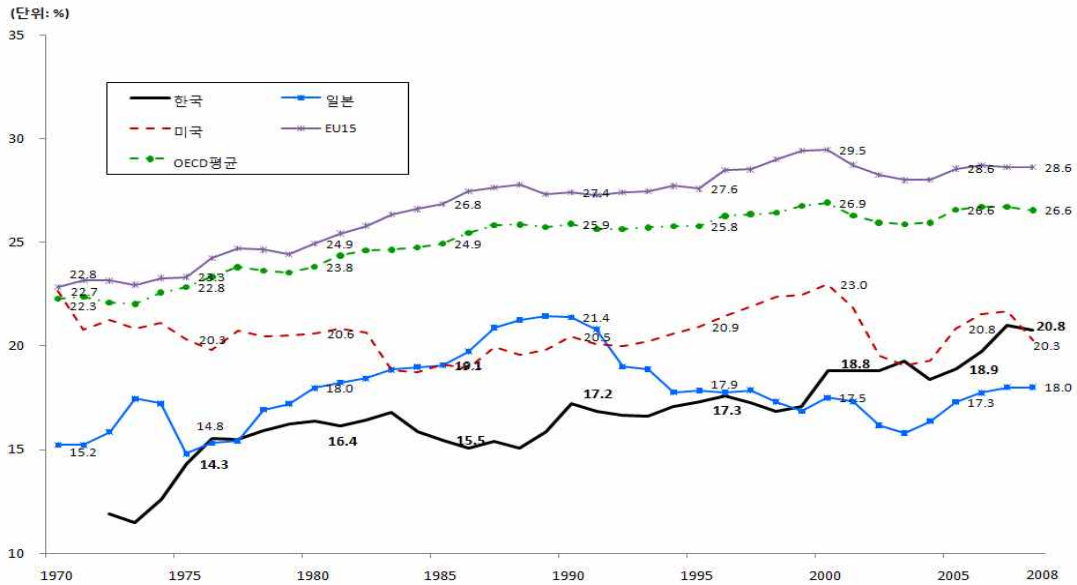
〈표 II-1〉 조세 및 국민부담률 추이

(단위: %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (참정)
조세부담률 (A)	18.8	18.8	19.3	18.4	18.9	19.7	21.0	20.7	19.7
국민부담률 (B)	23.0	23.2	23.9	23.1	23.9	25.0	26.5	26.5	25.6

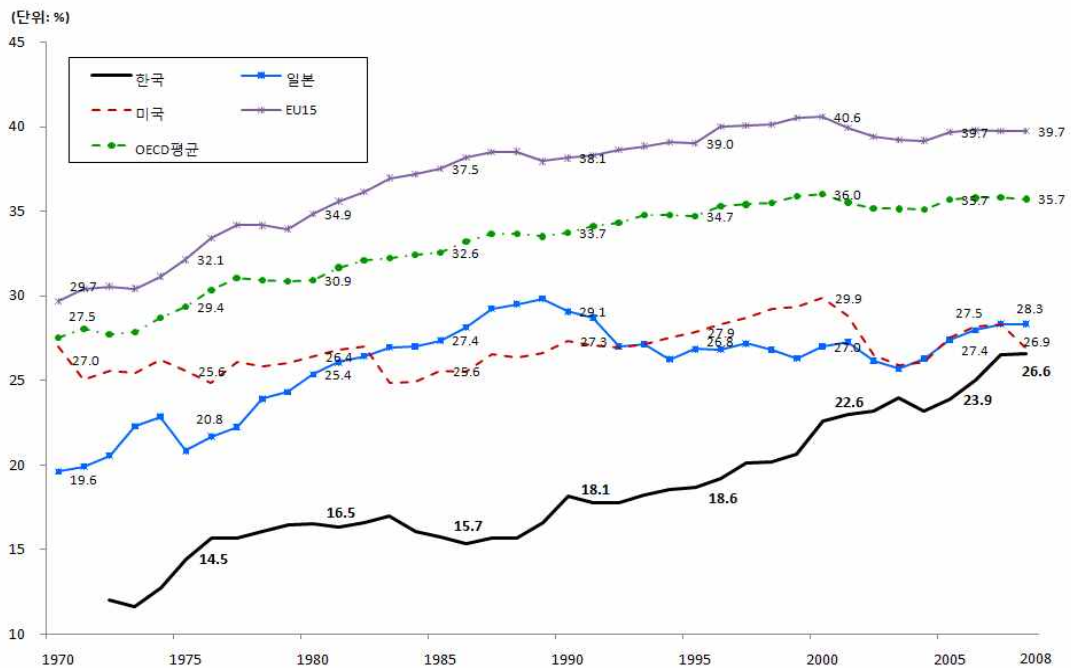
주: 1) 국민부담률=조세부담률+사회보장부담률.
 2) 기준연도 변경(2000년→2005년)에 따른 신계열 GDP 기준.

[그림 II-1] 주요국 조세부담률 추이(1970~2008)



주: 호주, 일본, 네덜란드, 폴란드 경우 2007년 수치이며, OECD평균은 이들 나라를 제외한 국가들의 평균 수치임
 자료: OECD, Revenue statistics, 2010. 6.

[그림 II-2] 주요국 국민부담률 추이(1970~2008)



주: 호주, 일본, 네덜란드, 폴란드 경우 2007년 수치이며, OECD평균은 이들 나라를 제외한 국가들의 평균 수치임
 자료: OECD, Revenue statistics, 2010. 6.

□ OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮은 조세부담률 및 국민부담률

○ 2008년 현재 우리나라의 조세부담률은 20.8%로 OECD 평균 26.6%에 비해 약 6%p 낮은 수준

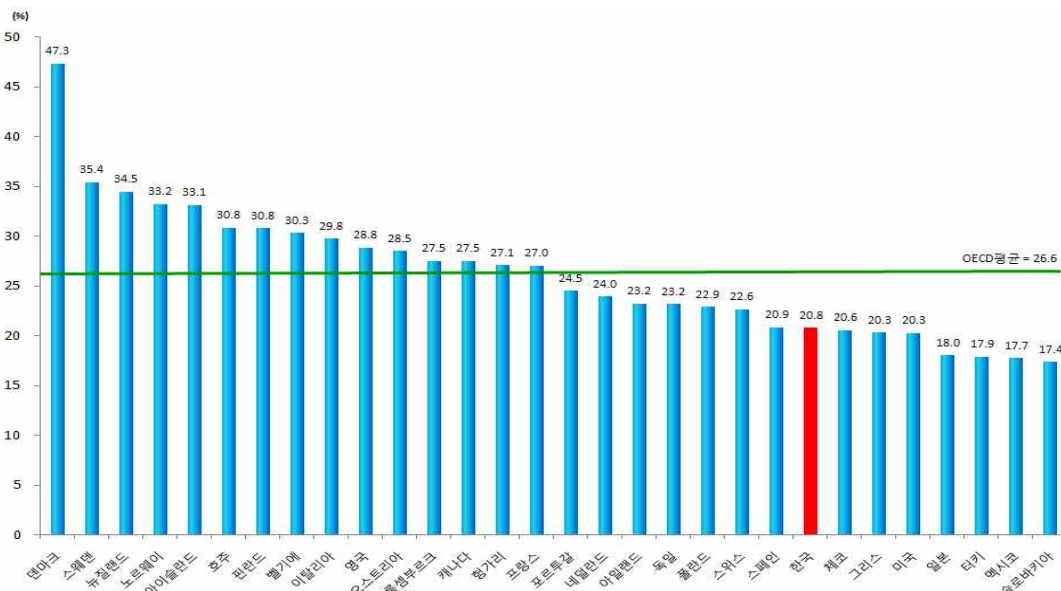
- 세원구성의 측면에서 볼 때, 우리나라의 조세부담률이 여타 OECD 국가들에 비하여 상대적으로 낮은 이유는 개인소득과 세 및 소비과세의 비중이 낮기 때문임

- 2007년을 보면, 우리나라의 개인소득과세 및 소득과세 비중(대 GDP)은 각각 4.4% 및 8.3%로 OECD 평균인 9.4% 및 10.9%에 비해 상대적으로 낮음

○ 2008년 현재 우리나라의 국민부담률은 26.6%로 OECD 평균 35.7%에 비해 약 9%p 정도 낮음

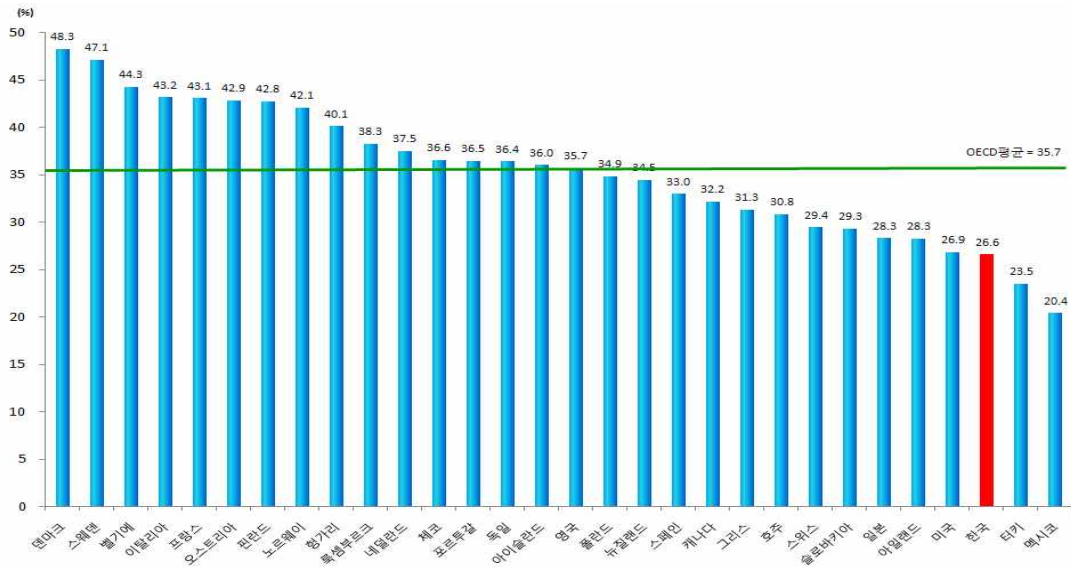
- 이는 기본적으로 조세부담률이 약 6%p 정도 낮은데다 사회보장기여금 비중도 약 3%p 낮기 때문임

[그림 II-3] OECD 국가의 조세부담률 비교(2008년)



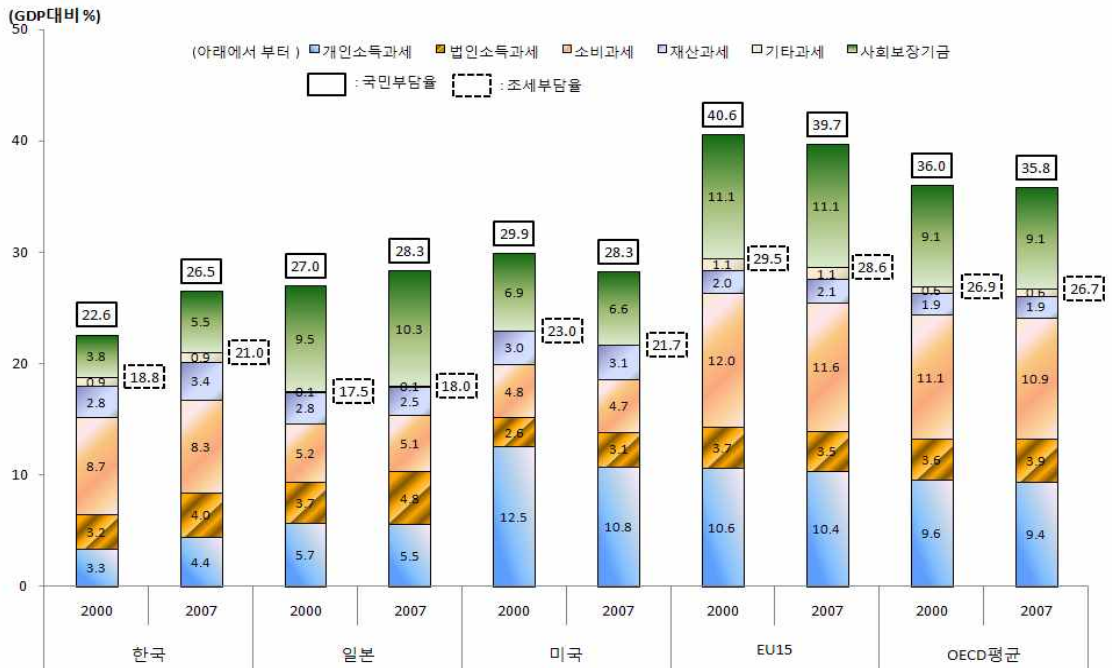
주: 호주, 일본, 네덜란드, 폴란드의 경우 2007년 수치임
 자료: OECD, Revenue statistics, 2010. 6.

[그림 II-4] OECD 국가의 국민부담률(2008년)



주: 호주, 일본, 네덜란드, 폴란드의 경우 2007년 수치임
 자료: OECD, Revenue statistics, 2010. 6.

[그림 II-5] 세원별 조세부담률 및 국민부담률 국제비교



자료: OECD, Revenue Statistics, 2010.6.

- 낮은 수준의 조세부담률 및 국민부담률은 우리나라의 정부의 역할이 평균적인 OECD 국가들에 비하여 아직 상대적으로 작은 것을 반영하는 것임

〈표 II-2〉 조세부담률 및 국민부담률의 국제비교(2008년)

(단위: %)

구 분	우리나라	미 국	일 본1)	프랑스	독 일	이탈리아	영 국	OECD 평균2)
조세부담률	20.8	20.3	18.0	27.1	23.2	29.8	28.8	26.6
국민부담률	26.6	26.9	28.3	43.1	36.4	43.2	35.7	35.7

주 1) 일본의 경우 2007년 수치임.
 2) OECD평균은 호주, 일본, 네덜란드, 폴란드를 제외한 수치임
 자료: OECD, Revenue statistics, 2010. 6.

나. 우리나라 전반적인 세입구조의 특징

- 세입자체의 구조(Tax-Mix) 측면에서는 개인소득세 및 사회보장기여금의 비중이 상대적으로 매우 낮음
 - 2007년을 기준으로 세입(사회보장기여금 포함)을 100%로 보았을 때, 개인소득세는 16.7%를 차지하여 30개OECD 국가들 가운데 24번째이며, 사회보장기여금은 21.0%로 21번째에 위치
 - 반면, 법인세 및 재산세는 각각 15.1% 및 12.8%를 차지하여 OECD 국가들 가운데 2007년 현재 각각 4위 및 1위에 위치
 - 소비세(재화와 서비스에 대한 세수) 비중은 31.3%로 OECD국가들 평균인 30.9%와 큰 차이가 없는 모습
 - 재화와 서비스에 대한 세수비중은 2000년에서 2007년 사이에 7.0%p 줄어들었는데, 이는 개별소비세 세수비중이 크게 줄어든 데에 주로 기인함

〈표 II-3〉 OECD 국가들의 세입 구조(Tax Mix) - 전체 세입 대비 비중
(단위: %)

	2000			2007			변화분(%p)	
	Korea (A)	순 위	OECD (B)	Korea (A')	순 위	OECD (B')	Korea (A'-A)	OECD (B'-B)
Income & Profit Tax	28.7	19	36.2	31.8	18	36.4	3.1	0.2
Personal Income	14.6	27	26.1	16.7	24	25.6	2.1	-0.5
Corporate Income	14.1	4	10.1	15.1	4	10.8	1.0	0.7
Social security and payroll	16.9	24	25.5	21.0	21	26.1	4.1	0.6
Goods and services	38.3	5	31.6	31.3	12	30.9	-7.0	-0.7
Value-added tax	17	20	18.5	15.8	23	17.9	-1.2	-0.6
Taxes on specific goods and services	16.9	2	12.4	11.5	6	10.0	-5.4	-2.4
Customs and import duties	4.3	1	0.6	3.0	1	0.5	-1.3	-0.1
Property	12.4	1	5.5	12.8	1	5.6	0.4	0.1
Recurrent taxes	2.5	14	2.6	3.6	11	3.2	1.1	0.6
Taxes on property transactions	8.5	1	2.0	8.1	1	1.9	-0.4	-0.1
Estate, inheritance and gift taxes	1.4	8	0.9	1.1	2	0.4	-0.3	-0.5
Other	3.7	4	1.2	3.2	4	0.7	-0.5	-0.5
Total	100		100	100		100		

주: 순위는 OECD국가 30개국 가운데 높은 순서를 의미
자료: Jones(2009)를 참조하여 저자 작성

□ 한편, 조세지출은 2009년 현재 GDP대비 약 2.7%의 규모임

- 조세감면 등 일종의 정책적으로 포기한 세입라고 볼 수 있는 조세지출은 2009년 현재 28.4조원(잠정치)으로 GDP의 2.7%에 해당되는 규모임

□ 우리나라 조세지출의 특징중 하나는 조세지출이 대부분 개인소득세 및 법인소득세에 집중되어 있다는 점

- 특히, 개인소득세 관련 조세지출은 전체 조세지출의 절반에 가까운 49.5%(2009년 기준)를 차지하고 있음. 전체 세수에서 개인소득세가 상대적으로 매우 낮은 비중을 차지하고 있는 우리나라의 세입구조와 밀접한 연관이 있는 것으로 판단됨
- 이는 재정건전성 제고를 위한 세수 확충을 위하여 개인소득세 관련 조세지출을 축소하는 것이 유용한 수단이 될 수 있음을 시사함

〈표 II-4〉 세목별 조세지출 구조 현황

(단위: 조원, %)

구분		'99 실적	'00 실적	'01 실적	'02 실적	'03 실적	'04 실적	'05 실적	'06 실적	'07 실적	'08 실적	'09 잠정
금액	소득세	4.8	5.2	4.9	5.6	6.4	7.4	8.0	9.1	10.4	15.5	14.0
	법인세	2.5	4.3	4.8	4.6	5.9	5.7	6.8	6.1	6.2	7.0	7.1
	부가세	2.1	2.6	2.8	3.0	3.3	3.2	3.1	3.8	4.0	4.0	4.2
	기타	1.2	1.1	1.2	1.6	1.9	2.0	2.1	2.3	2.3	2.3	3.0
	합계	10.6	13.3	13.7	14.7	17.5	18.3	20.0	21.3	23.0	28.8	28.4
비중 (총조세 지출 대비)	소득세	45.1	38.9	35.4	37.7	36.7	40.5	40.1	42.7	45.3	53.7	49.5
	법인세	23.8	32.6	35.2	31.2	33.5	31.1	34.2	28.5	27.0	24.4	25.0
	부가세	19.9	19.9	20.5	20.6	18.6	17.4	15.4	17.8	17.5	13.8	14.8
	기타	11.2	8.6	8.8	10.5	11.1	11.0	10.3	11.0	10.2	8.1	10.7
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
비중 (GDP 대비)	소득세	0.87	0.86	0.75	0.78	0.83	0.89	0.92	1.00	1.07	1.51	1.32
	법인세	0.46	0.71	0.74	0.64	0.77	0.69	0.79	0.67	0.64	0.68	0.67
	부가세	0.38	0.43	0.43	0.42	0.43	0.39	0.36	0.42	0.41	0.39	0.40
	기타	0.22	0.18	0.18	0.22	0.25	0.24	0.24	0.25	0.24	0.22	0.28
	합계	1.93	2.20	2.10	2.04	2.28	2.21	2.31	2.34	2.36	2.81	2.67
세목별 감면 비중	소득세	23.2	22.8	20.7	22.5	23.6	24.0	24.6	22.7	21.1	29.8	29.3
	법인세	21.3	19.5	22.2	19.3	18.6	18.7	18.7	17.2	14.9	15.2	16.4
	부가세	9.4	10.2	9.8	8.7	8.9	8.4	7.9	9.1	8.9	8.3	8.3
	기타	5.5	4.4	4.3	5.5	6.6	6.8	6.7	5.6	4.8	4.7	5.9
	합계	13.9	13.8	13.4	13.3	14.0	14.2	14.4	13.4	12.5	14.7	14.7

주: 세목별 감면비중=세목별 조세지출/(세목별 조세지출 + 세목별 세수입)

다. 우리나라 세원별 특징

(1) 개인소득세

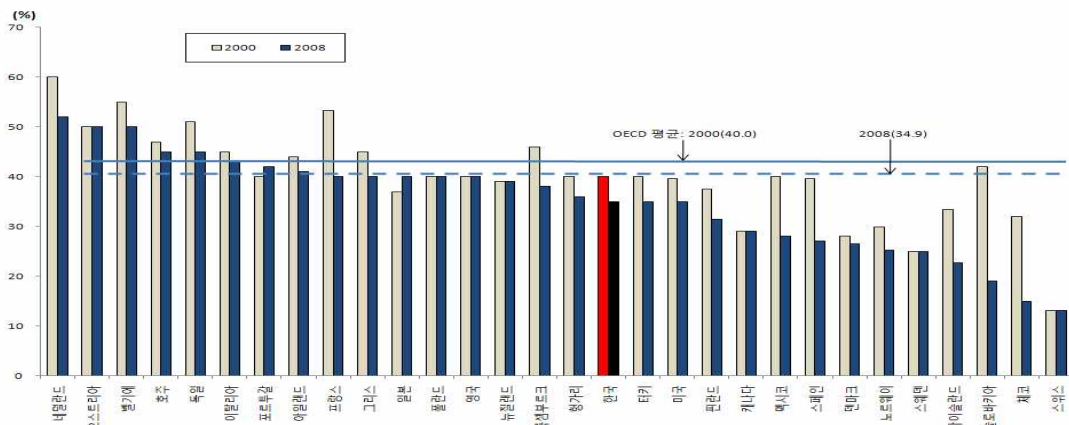
□ 낮은 개인소득세 비중 그러나 평균적인 최고 한계세율

○ 우리나라 세입구조의 특징중 하나는 개인소득세의 비중이 매우 낮다는 것임. 그러나 한 가지 흥미로운 사실은 우리나라의 개인소득세 최고 한계세율은 OECD 국가들 최고 한계세율의 평균 수준에 가깝다는 것임

- 아래 [그림 II-6]에서 볼 수 있듯이 2000년 및 2008년 한국의 개인소득세 최고 한계세율은 각각 40% 및 35%로 OECD 국가들 평균에 근접해 있음. 또한 2000년도와 2008년도 평균치를 기준으로 하위 14번째에 위치해 있어서 거의 중간 위치라고 있음

□ 이러한 세율구조에도 불구하고 개인소득세수의 비중이 두드러지게 낮은 이유는 개인소득세 관련 조세지출이 크다는 점, 그리고 자영업자들의 세율이 봉급자들에 비해 상대적으로 노출 정도가 낮다는 점과 큰 연관이 있는 것으로 판단됨

[그림 II-6] 중앙정부 개인소득세 최고 한계세율 국제비교

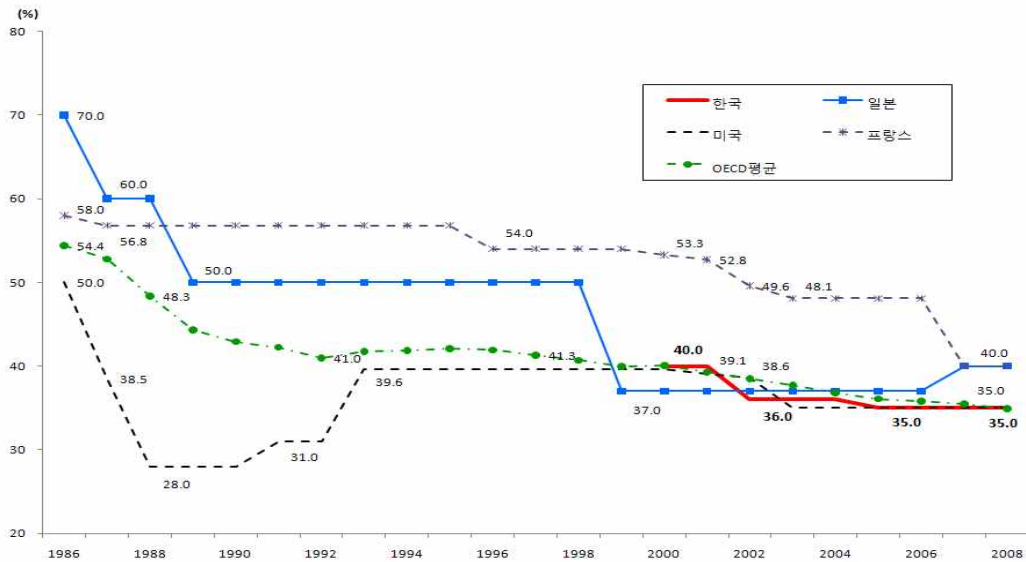


자료: OECD, Tax Database, 2010.6.

□ [그림 II-7]에서 볼 수 있듯이 한국의 개인소득세 최고 한계세율은 이전에는 OECD 평균수준을 조금 하회하다 2007년도 이후 OECD 국가들의 평균 수준으로 근접하였음. 특히 2002년 이후에는 최고 한계세율이 약 35%에서 거의 변화가 없었음. 그럼에도 불구하고 [그림 II-8]에서 볼 수 있듯이 개인소득과세가 2002년 이후 조금이나마 꾸준히 증가한 것은 자영업자의 세율이 과거에 비해 상대적으로 많이 노출되었기 때문인 것으로 보임.

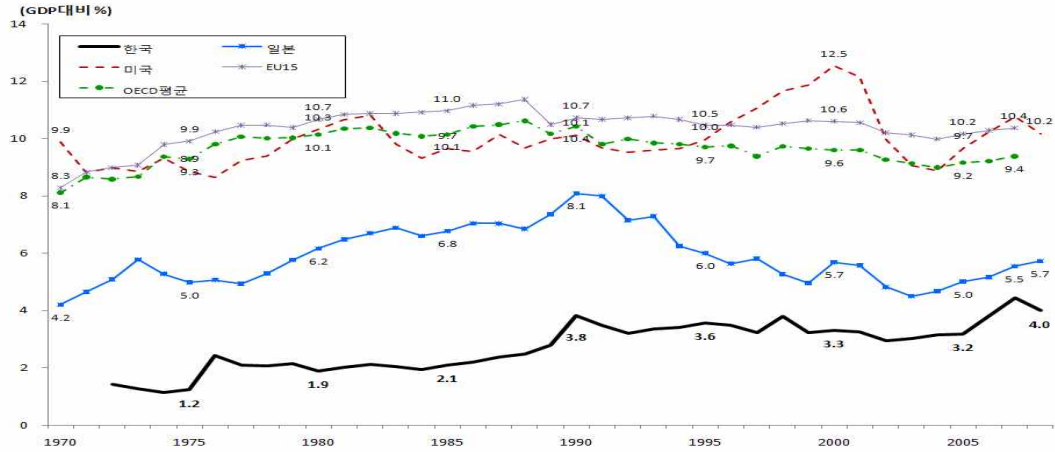
○ 그러나 아직까지도 우리의 개인소득세 규모가 소득세율 구조에 비하여 매우 적은 상황임. 따라서 개인소득 측면에서의 세원 발굴 노력은 중장기적으로 지속되어야 함.

[그림 II-7] 주요국 중앙정부 개인소득세 최고한계세율 추이



자료: OECD, Tax Database, 2010.6.

[그림 II-8] 연도별 개인소득과세 추이



자료: OECD, Revenue Statistics, 2010.6.

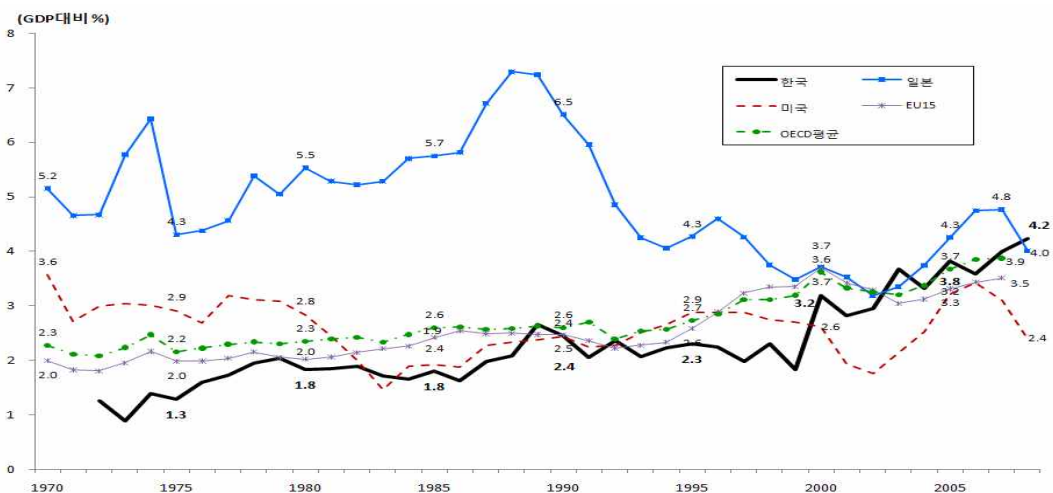
(2) 법인소득세

□ OECD 평균과 비슷한 규모

○ 우리나라 법인소득세수는 2000년 이전에는 GDP 대비 2% 중반을 하회하였으나, 2000년 이후에는 가파르게 증가하여 2007년에는 GDP 대비 4.2%의 규모에 이르게 되었음

- 특히, 최근의 추이는 OECD 평균과 비슷한 수준

[그림 II-9] 연도별 법인소득과세 추이

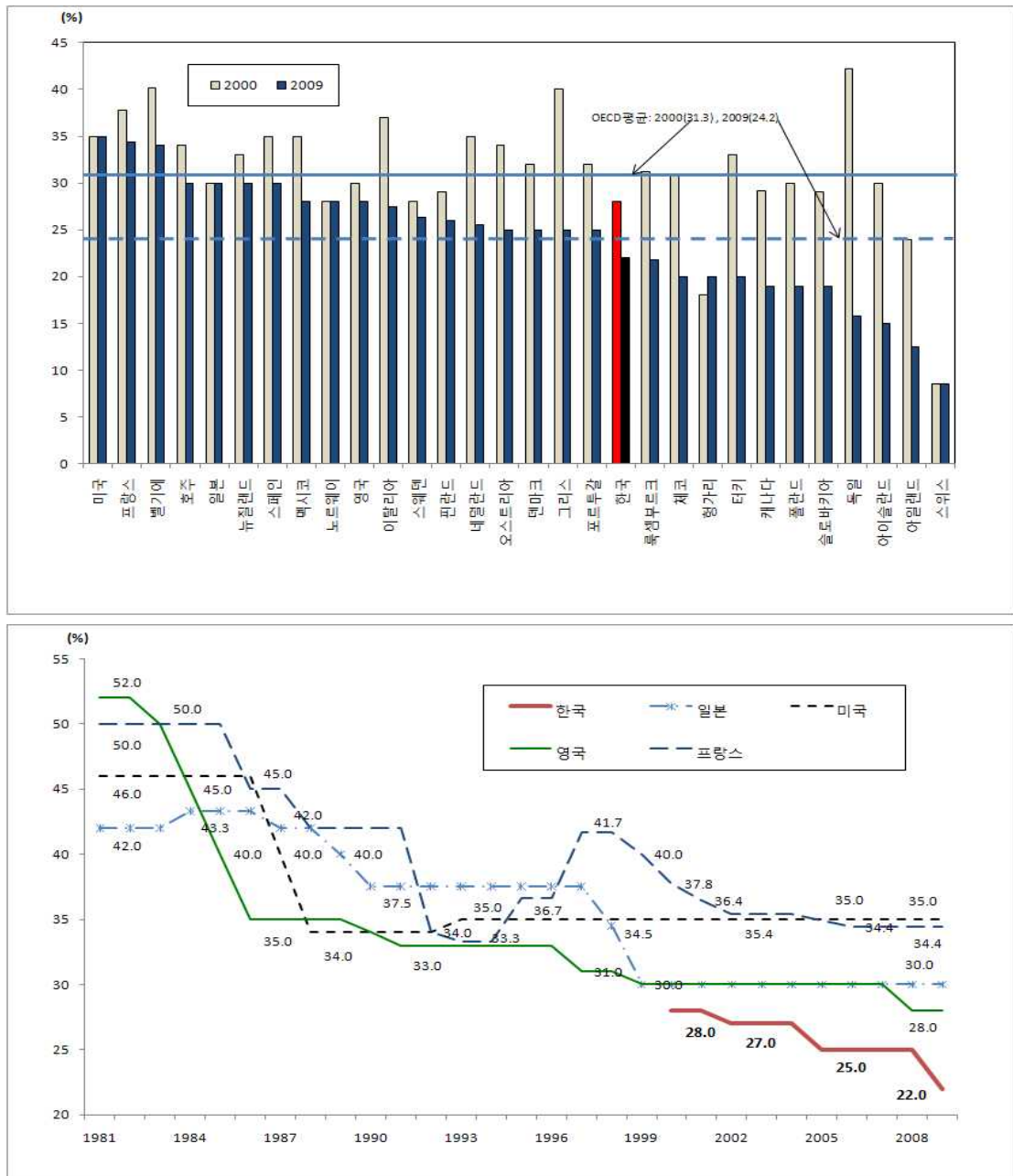


자료: OECD, Revenue Statistics, 2010.6.

□ 법정 법인세율은 OECD 국가들 평균치를 하회

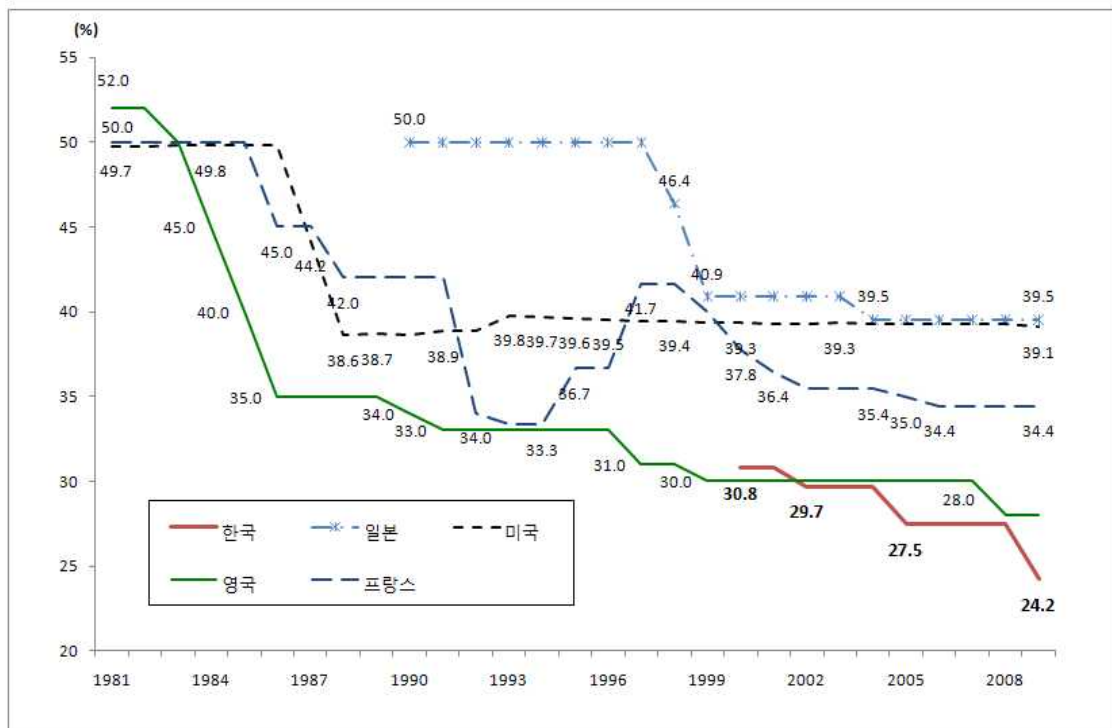
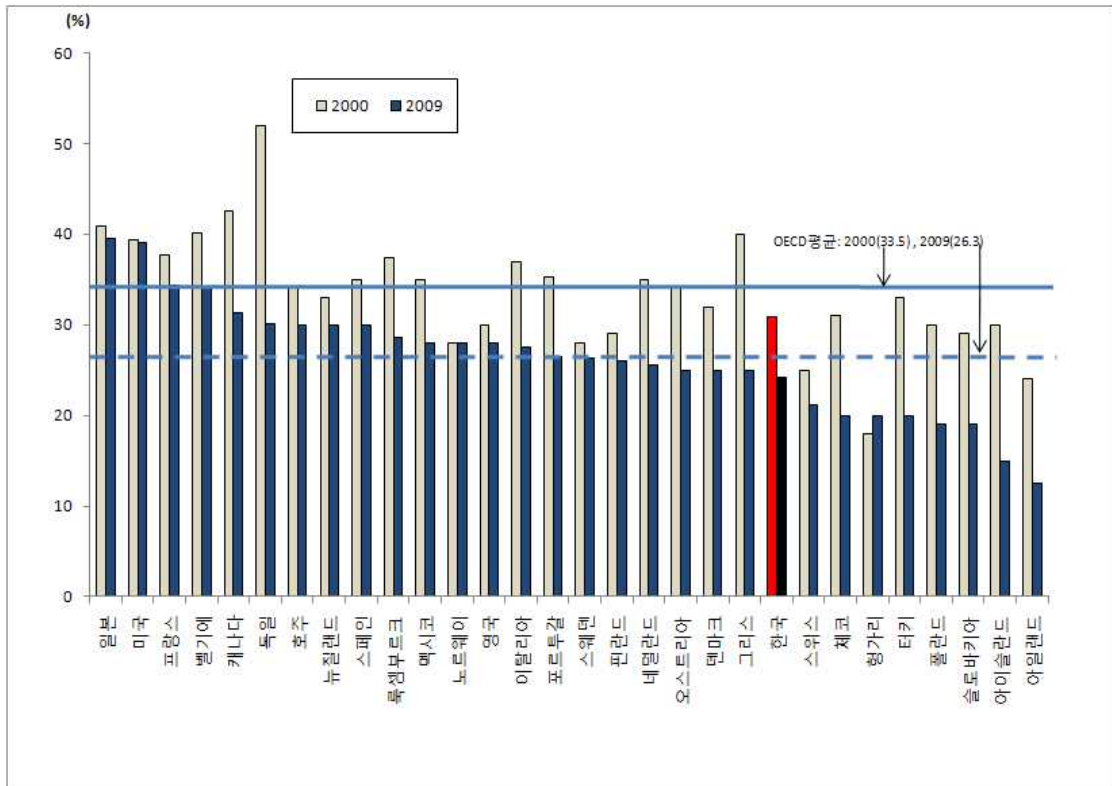
○ 중앙정부 그리고 일반정부 기준 모두 우리나라의 법정 법인세율이 2000년 및 2009년을 기준으로 OECD 국가들 평균치를 하회 ([그림 II-10] 및 [그림 II-11] 참조)

[그림 II-10] 중앙정부 법정 법인세율의 국제비교 및 추이



자료: Jones(2009) 자료를 이용하여 재구성.

[그림 II-11] 일반정부 법정 법인세율 국제비교 및 추이



자료: Jones(2009) 자료를 이용하여 재구성.

- 법정 법인세율이 상대적으로 낮은 경향을 보이고 있음에도 불구하고 2000년 이후 법인세수는 가파른 증가세를 보이고 있음 ([그림 II-9] 참조)
 - 이는 1997년에 발생한 외환위기를 겪으면서 기업회계의 투명성이 제고되었다는 점 등이 작용하고 있는 것으로 보임.
 - 아울러, 법인 관련 조세지출이 법인세수의 약 20%를 차지하는 큰 규모라는 점을 감안할 경우, 우리나라 기업들의 실적 호조도 법인세수의 꾸준한 증가 요인임을 알 수 있음.
- 이와 동시에 법인 관련 조세지출 규모를 축소하는 것이 세입증대 방안의 정책의 주요 선택이 될 수 있음도 시사
 - 국세통계연보 자료를 이용하여 법인세 관련 공제 및 감면세액 규모를 산출하면, 2008년 기준 총법인세액의 15.2%인 6.7조원이 공제 및 감면된 것으로 나타나고 있음.
 - 가장 규모가 큰 항목인 임시투자세액 공제는 1.8조원으로 전체 공제감면액의 31.4%를 차지하고 있으며, 연구 및 인력개발비 세액공제와 중소기업특별세액감면이 각각 1.4조원 및 0.7조원으로 전체 공제 및 감면 세액의 25.1% 및 12.1%를 차지하고 있음. 이들 세 항목의 비중은 68.6%로 전체 공제감면세액의 3분의 2를 상회. (<표 II-5>, <표 II-6> 참조)

〈표 II-5〉 법인세 관련 공제감면세액 규모

(단위: 백만원, %)

	산출세액(A)	공제감면세액 합계(B)	공제감면세액 비중(B/A)
2003	26,352,669	4,077,777	15.5
2004	26,264,867	4,760,452	18.1
2005	32,971,144	6,313,031	19.1
2006	31,834,677	5,374,931	16.9
2007	35,410,565	5,588,501	15.8
2008	43,941,991	6,698,784	15.2

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

〈표 II-6〉 법인관련 주요 공제 및 감면세액 현황

(단위: 십억원, %)

항 목	2000 (A)		2008 (B)		변화분 (B-A)	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
총 공제 및 감면세액	2,683	100.0	6,699	100.0	4,016	-
- 임시투자세액공제	439	16.4	2,046	30.5	1,607	14.1
- 연구 및 인력개발비 세액공제	689	25.7	1,527	22.8	838	-2.9
- 중소기업특별세액감면	379	14.1	828	12.4	449	-1.7

자료: 기획재정부, 조세지출보고서, 2000 및 국세청, 『국세통계연보』, 2009.

(3) 소비세

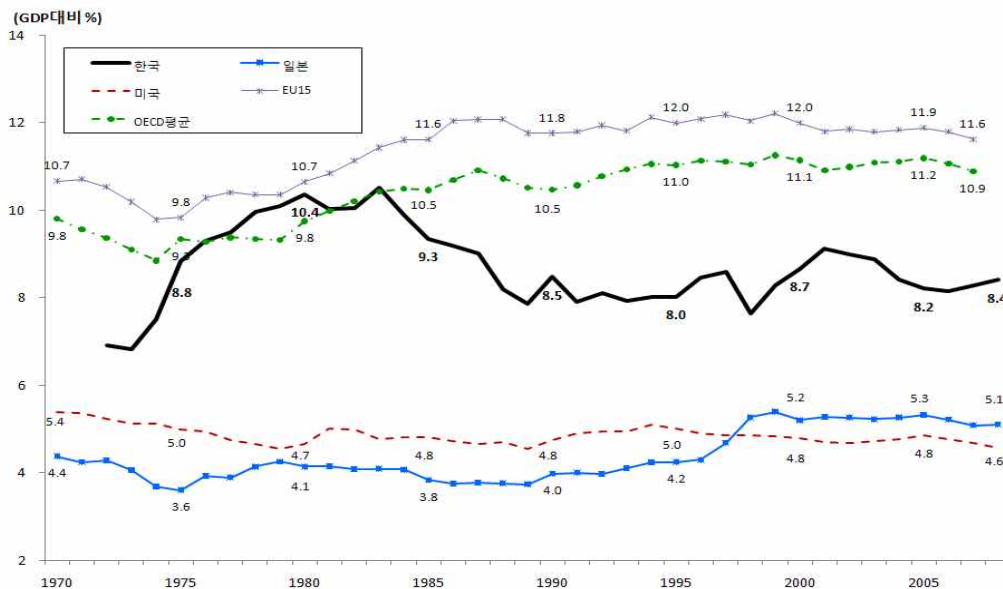
□ 낮은 소비세수 비중

- 우리나라의 소비세수는 2007년 기준 GDP 대비 약 8.4%의 규모이며, 이는 OECD 평균인 10.9%를 크게 하회하는 수준임¹⁾

1) 우리나라의 경우 소비세수의 세입내 비중은 OECD국가들 평균과 큰 차이는 없지만 GDP대비 비중으로는 낮다. 이는 결과적으로 우리의 조세부담률이 OECD국가들 평균보다 낮은 요인도 된다.

- EU 국가들의 경우는 평균 11.6%로 OECD 평균치를 상회. 우리나라보다 소비세 비중이 작은 나라로는 미국과 일본 정도임
- 이는 소비세수 가운데 큰 비중을 차지하고 있는 부가가치세의 세율이 상대적으로 크게 낮기 때문임

[그림 II-12] 연도별 소비과세 추이



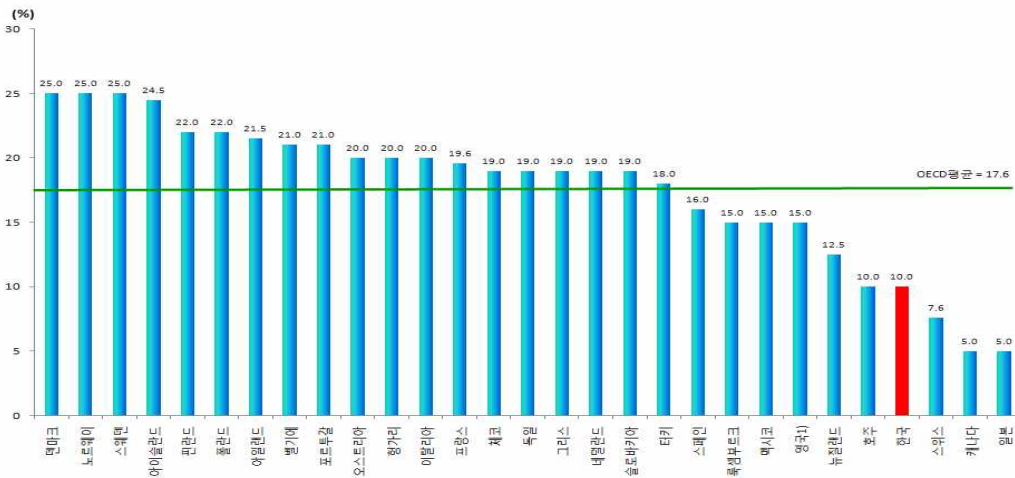
자료: OECD, Revenue Statistics, 2010.6.

□ 낮은 부가가치세 세율

- 우리나라의 부가가치세 세율은 10% 단일 세율임. 2009년을 기준으로 10% 세율은 국제적으로 매우 낮은 수준이라 할 수 있는데, 이는 OECD 국가들 가운데 일본(5.0%), 캐나다(5.0%), 스위스(7.6%)에 이어 네 번째로 낮은 세율임.
- 부가세율이 가장 높은 국가는 덴마크, 노르웨이, 스웨덴으로 모두 2009년 현재 25%의 세율 수준을 유지하고 있음.
- 우리나라 부가세율은 OECD 국가들 평균치보다 1990년대 중반 이후 7%p 이상 낮은 수준을 보이고 있음.

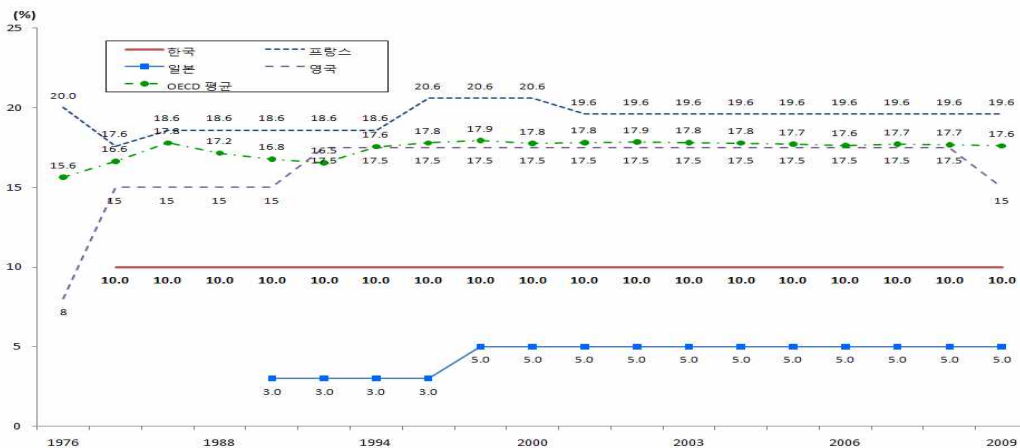
- 서울측면에서 한 가지 흥미로운 사실은 우리나라는 부가가치세 도입시부터 10%의 세율을 계속 유지하고 있다는 것임.
- 일본의 경우에도 3.0%의 세율을 유지하다가 1998년 세율을 5.0%로 인상한 후 이 수준을 계속 유지하고 있음.
- OECD 국가들 평균치는 약 17% 후반대에서 유지되고 있는 모습

[그림 II-13] OECD 국가의 부가가치세 표준세율 비교(2009년)



주: 1) 영국은 2008년 12월 1일부로 부가가치세 표준 세율을 17.5%에서 15%로 한시적으로 인하. 2010년 1월 1일부터 17.5% 세율 부과.
 자료: OECD, Tax Database, 2010.6.

[그림 II-14] 주요국의 부가가치세 표준세율 추이

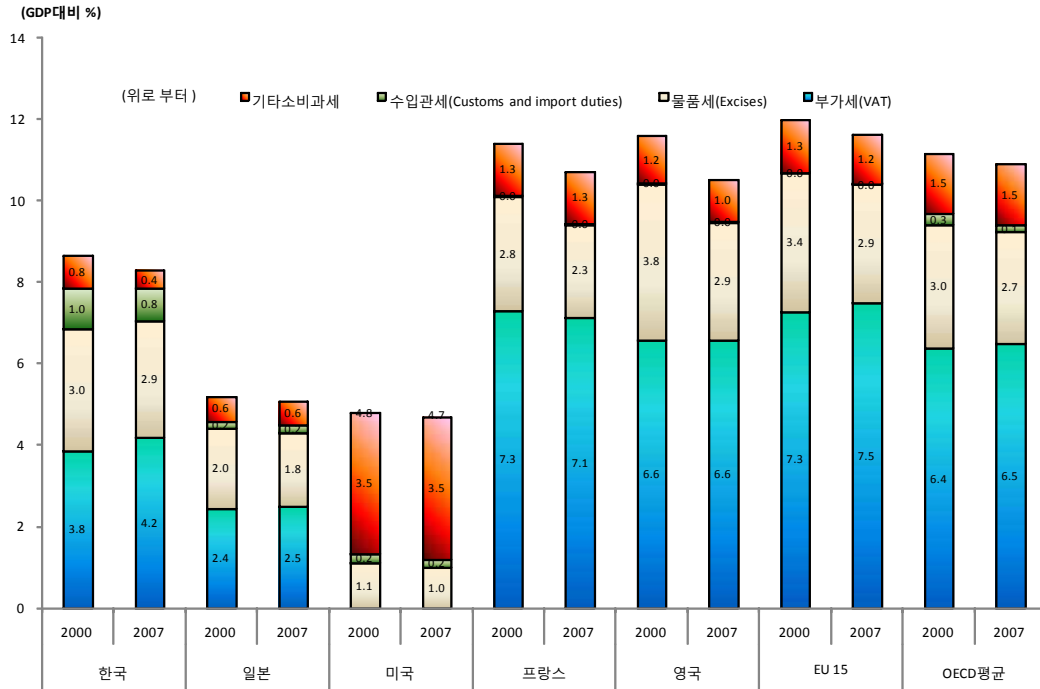


주: 1) 영국은 2008년 12월 1일부로 부가가치세 표준 세율을 17.5%에서 15%로 한시적으로 인하. 2010년 1월 1일부터 17.5% 세율 부과.
 자료: OECD, Tax Database, 2010.6.

□ 부가세 이외의 소비세

- 소비과세를 구성하는 세목으로는 부가가치세뿐 아니라 물품세 (excise tax)와 수입관세(customs and import duties) 및 기타 소비세가 있음. 소비 관련 세수 전체를 100으로 보았을 때, 한국에서 부가세가 차지하는 비중은 2000년 44.4%에서 2007년 51.4%로 확대되었음. 2000년 및 2007년 OECD 국가들의 부가세 수의 평균 비중은 각각 59.3% 및 61.4%로 소비세내 부가세 비중이 여타 국가들에 비해 상대적으로 낮은 조를 유지하고 있는 모습.
- 한편, 일본의 경우 소비세내의 부가세의 구성비는 우리와 큰 차이가 없는 모습이며, 미국의 경우는 부가세가 없으나 대신 기타 소비과세의 비중이 매우 높음을 알 수 있음
- 프랑스, 영국 및 유럽 국가들은 부가세가 소비세수에서 차지하는 비중이 매우 높음
- 한편, 우리나라의 경우 세수에서 관세가 차지하는 비중이 매우 높음
- 소비세에서 관세가 차지하는 비중은 우리나라는 2000년 11.4%, 2007년 9.6%인 반면 OECD 국가들 평균치는 2000년 2.5%, 2007년 1.4%에 지나지 않음
- 이는 교역이 우리 경제에서 차지하는 규모가 크기 때문이기도 하겠지만, 아직까지 관세라는 무역장벽을 어느 정도 견지하고 있기 때문이기도 한 것으로 보임.
- 그러나 중장기적으로 자유무역협정의 확대 등으로 관세 비중은 점차 축소될 것으로 전망되며, 이에 대한 세입확보 방안이 필요할 것으로 보임

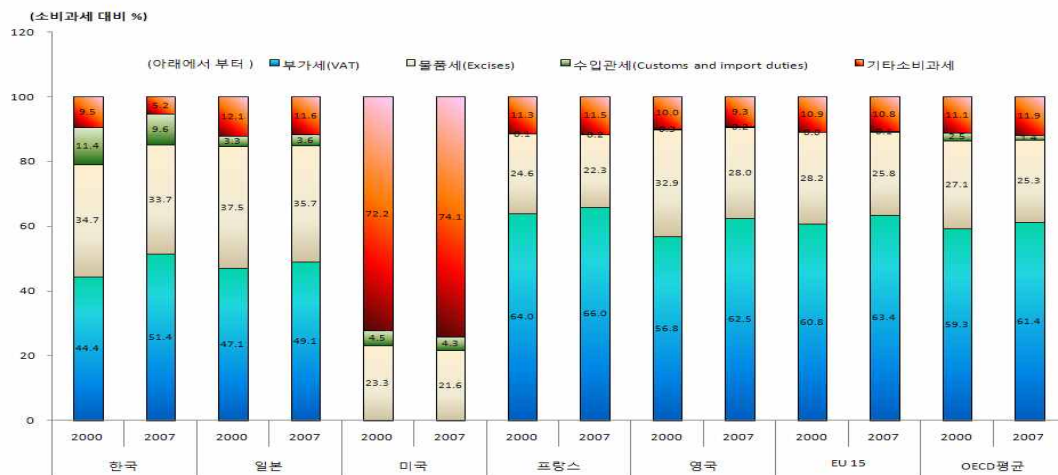
[그림 II-15] 주요 소비과세의 GDP 대비 비중



주: 기타소비과세는 판매세(sales tax), 재화사용 및 활동에 대한 과세(taxes on use of goods and perform activities), 그리고 특정 용역에 대한 과세(taxes on specific services) 등 위에서 언급한 세목(부가세, 물품세, 수입관세) 이외의 소비과세임.

자료: OECD, Revenue Statistics, 2010.6.

[그림 II-16] 소비과세 구성 비중



주: 기타소비과세는 판매세(sales tax), 재화사용 및 활동에 대한 과세(taxes on use of goods and perform activities), 그리고 특정 용역에 대한 과세(taxes on specific services) 등 위에서 언급한 세목(부가세, 물품세, 수입관세) 이외의 소비과세임.

자료: OECD, Revenue Statistics, 2010.6.

2. 중장기 세제운용 방향

가. 세입여건

- 2010~2011년 세입여건은 당초 2009~2013 중기계획수립상의 계획을 무난하게 달성할 수 있을 것으로 보임.
 - 2009~2013 중기계획 수립시 IMF는 2010 및 2011 세계경제성장률은 각각 2.5% 및 4.3%로 전망하였으나, 최근(2010.4월) 2010년 세계경제성장률이 4.2%로 상향 조정하였음.
 - 다만, 그리스 등 남유럽발 재정위기의 확산에 따른 유럽경제의 불확실성 확대 및 우리 금융시장에 미치는 직접적인 충격 등의 부정적인 영향이 어느 수준에서 진정될 것인가가 우리경제에 잠재적인 위험요인으로 남아있음.
 - 이러한 상황은 우리경제의 세입여건에도 불확실성으로 작용할 수 있으므로 금융시장 안정, 기업구조조정 등을 포함한 경제전반을 안정적으로 운용하는 것이 세입여건의 불확실성을 최소화하는 데 궁극적으로 도움이 됨.

〈표 III-1〉 2010~2011년 성장률 전망

(단위: %)

		세계	선진국	신흥시장국			한국		
				미국	일본	유로지역			
2010년	IMF	4.2	2.3	3.1	1.9	1.0	6.3	10.0	4.5
	OECD ¹⁾	4.6	2.7	3.2	3.0	1.2	-	11.1	5.8
	한국은행 ²⁾	3.5	-	2.5	1.6	0.7	-	9.5	5.2
	KDI ²⁾	4%대 초반	-	-	-	-	-	-	5.9
2011년	IMF	4.3	2.4	2.6	2.0	1.5	6.5	9.9	5.0
	OECD ¹⁾	4.5	2.8	3.2	2.0	1.8	-	9.7	4.7
	한국은행 ²⁾	3.9	-	2.6	1.8	1.5	-	8.9	4.8
	KDI ²⁾	4%대 초반	-	-	-	-	-	-	4.4

주: 1) 세계성장률은 OECD국가 및 BRICs 기준

2) 국내기관인 한국은행과 KDI의 세계경제 및 주요국 성장률은 전망을 위한 전제치

자료 : IMF(2010.4월), OECD(2010.5월), 한국은행(2010.4월), KDI(2010.5월)

- 한편, 2012년 이후에는 지난번 중기계획에서 정부가 전망했던 5.0%의 경제성장률 실현여부가 2012년 이후의 세입여건 달성에 중요한 요인으로 작용할 것으로 판단됨.
- 우리경제의 잠재성장률에 대한 객관적인 판단 및 그러한 객관적인 판단을 반영한 중기경제전망이 필요할 것으로 보임.

나. 중장기적 측면의 세제운용 방향

- 개인소득세 및 부가세 중심의 중장기적인 세입 확충 방안 고려 필요
 - 평균적인 OECD 국가들과 비교하여 우리의 조세부담률이 낮은 이유는 개인소득과세 및 소비과세의 비중이 낮기 때문임.(그림5 참조) 중장기적인 측면에서 세입확충이 필요하다면 이들 세목을 중심으로 세입확충을 고려하는 것이 필요
 - 특히, 개인소득세의 경우는 관련 법정한계세율은 OECD 평균치와 비슷하지만 세수는 상대적으로 매우 낮은 수준임. 이는 개인소득세 조세지출이 전체 조세지출의 약 50%를 차지하는 만큼 세율인상보다는 각종 조세지출을 줄이는 방향으로의 개인소득세 세입확충이 더욱 바람직함을 시사
 - 아울러 고소득 자영업자에 소득 탈루 규모를 줄이기 위한 세무당국의 세원발굴에 대한 노력도 지속해야 함
 - 소비과세의 경우, 특히 부가가치세의 경우 도입이후 세율을 한번도 인상한 적이 없고, 일본을 제외한 여타 국가들보다 세율이 낮은 점을 감안할 때 세율인상도 중장기적으로 고려할 만한 세입확충 수단이 될 수 있을 것으로 보임

□ 중장기적으로 관세 세수 감소에 대한 대비 필요

- 소비과세의 특징 중 하나는 우리나라의 관세수입 비중이 OECD 국가들 가운데에서 가장 높다는 것임(GDP대비 우리나라 2000년 1.0% → 2006년 0.8%, OECD 평균 2000년 0.3% → 2006년 0.2%)
- 장기적으로 더 많은 국가들과 자유무역협정(FTA)을 맺고 무역장벽이 없어지면서 우리나라도 관세의 비중은 매우 작아질 것으로 보이므로 이에 대한 대비책이 필요함

□ 중장기적으로 일관성 있고 합리적인 세입정책 운용이 필요

- 세입정책이 지나치게 정치적으로 시행되거나 인기 영합적으로 추진되는 것을 경계해야 함. 특히, 감세정책이던 증세정책이던 일단 시행된 후에 다시 되돌리기가 매우 어렵다는 점에서 매우 신중을 기해야 함.
- 지나치게 정치적인 영향으로 세입정책이 시행된다면 세입정책 자체가 하나의 불확실성으로 작용하게 되어 경제주체들의 합리적인 선택을 방해하는 역할을 할 수 있음. 따라서 세제정책의 수립 및 운용에 있어서 일관성 및 합리성 확보가 매우 중요

참고문헌

국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

기획재정부, 『통합재정수지』, 각년도.

OECD, Revenue Statistics, 2008. 10.

, Economic Outlook 84 Database.

, Tax Database, 2009.

Jones, Randall S., “Reforming the Tax System in Korea to Promote Economic Growth and Cope with Rapid Population Aging,” Economic Department, Working Paper No.671, 2006.