

개원 18주년 기념 심포지엄 발표 자료

재정정책의 평가와 향후 과제

2010. 6. 30

박형수



■ 목 차 ■

1. 경제위기 전후의 재정정책

2. 향후 재정정책 과제

■ 이명박 정부의 초기 재정정책 기조는 양호한 재정여건을 바탕으로 성장잠재력 확충을 위한 **감세에 집중**

- 경제위기 이전 시기는 우리나라 재정여건이 개선되는 시기로서 2007년 통합재정수지는 이전의 적자기조(2006년 ▲1.3%)에서 0.4% 흑자로 전환
 - 이에 세부담 증가속도가 높은 소득세, 국가간 자본유치 경쟁에 중요한 법인세 등의 세부담 증가속도 완화 필요
- 성장잠재력 확충(세부담 하락 → 경제 왜곡축소 → 경제 활성화)을 위해 법인세 및 개인소득세율 인하가 추진되었으며 동시에 고유가 등에 대응하기 위한 소비세 인하, 환급금 지급 등이 추진되었음

2008년 주요 세제개편 내용

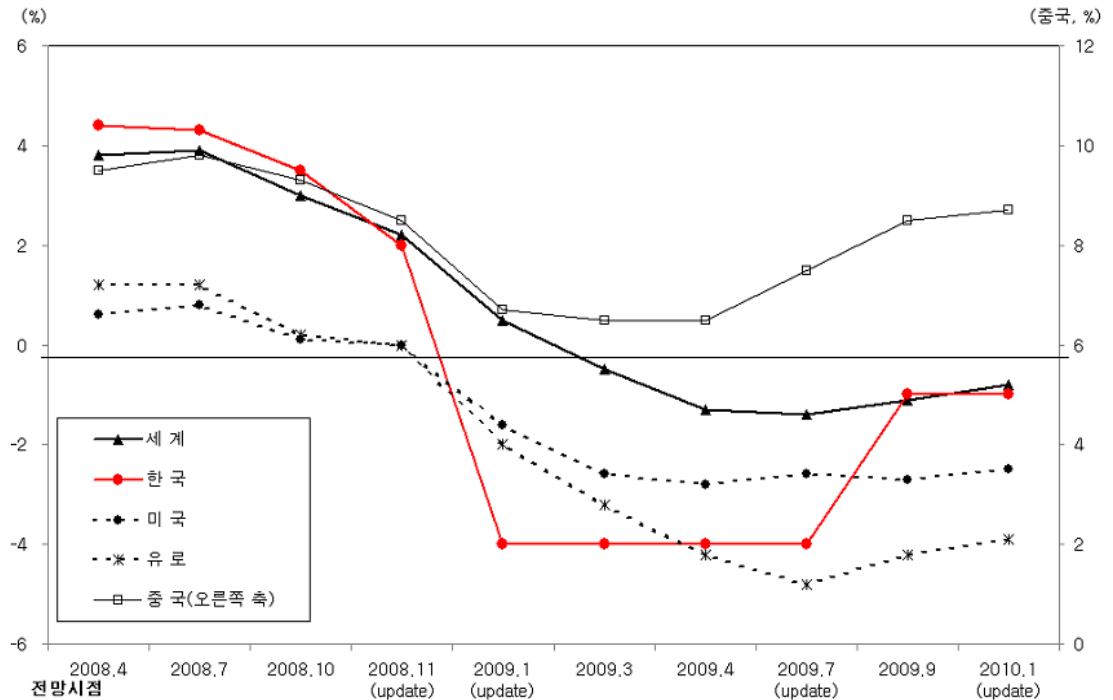
	수시 개편	정기 개편 (12월)
소득세	- 유가환급금 지급	- 소득세율 인하(2단계에 걸쳐 2%p) - 기본공제 인상 및 교육비의료비공제 확대 - EITC 지급금액 인상 및 수급요건 완화
법인세	- 과표구간 상향조정	- 법인세율 인하(2단계에 걸쳐 3 ~ 5%p) - 연결납세제도 도입, 이월결손금 공제기간 연장 - 문화산업 R&D 세액공제, 접대비 손비 일률 연장 - R&D시설투자세액공제, 중소기업 R&D비용 세액공제 확대, 환경보전시설 투자세액 공제율 인상
소비세	- 지방회원제 골프장 개별소비세 등 면제, 중부세·재산세 등 감면 - 관광호텔 부가가치세 영세율 일률 연장	- 하이브리드차 개별소비세 면제 - 부가가치세 사업자단위 과세제도 확대
양도 소득세		- 1세대1주택 양도세 감면요건 강화, 과세범위 조정, 장기보유 특별공제 확대 - 양도소득세율을 종합소득세율과 일치
종합 부동산세		- 과표적용률 동결 및 보유세 상한 하향 - 종합부동산세율 인하

■ 금융위기에 이은 전 세계적 경제위기로 우리나라를 포함한 세계 각국의 2009년 경제성장률이 동시 급락

● IMF의 2009년 성장률 전망 수정추이

국가	성장률 전망 조정규모 (%p)
세계경제	△5.2
한국	△8.3
미국	△3.6
중국	△3.3
유로지역	△5.4

주: 조정규모 = IMF(2008. 7) - IMF(2009. 4)



● 우리나라 분기별 경제성장률은 2007년 1/4~2008년 3/4분기 중에는 30개 OECD국가들 중에서 3~10위였으나, 2008년 4/4분기에는 24위(▲3.4%)로 급락한 후 2009년 1/4분기에도 17위(▲4.3%) (2009년 2/4분기는 6위)

● 금번 경제위기로 인한 경기침체는 아시아 경제위기와 달리 전 세계적인 현상, 2차 세계대전 이후 가장 심각한 규모

■ 경제위기에 대응한 재정정책 규모

- 정부는 2008~2012년중 위기대응 재정정책 규모를 67.1조원(GDP대비 6.9%)으로 발표
 - 2009년 한 해로 한정할 경우 위기대응 재정정책의 규모는 38.8조원(GDP대비 4.0%)
- IMF 및 OECD에서 국제비교한 결과에 따르면 **우리나라의 위기대응 재정정책 규모가 매우 큰 것으로 나타남**
 - 2009년 10월 중순까지 각국 정부가 발표한 2009년 및 2010년 위기대응 재정정책 규모를 IMF가 조사한 결과에 따르면, 우리나라의 2009년 재정정책규모는 GDP대비 3.6%로 러시아(4.1%) 다음으로 2번째로 컸으며, G-20 전체(2.0%) 정책규모의 약 2배 수준
 - 또한, OECD 조사결과(2009년 6월)에서도 우리나라의 2008~2010년 위기대응 재정정책 규모는 2008년 GDP 대비 6.1%로 아일랜드(8.3%), 헝가리(7.7%), 아이슬란드(7.3%)에 이어 30개 OECD국가 중에서 4번째로 크며, OECD 전체 정책규모(3.9%)의 약 2배 수준

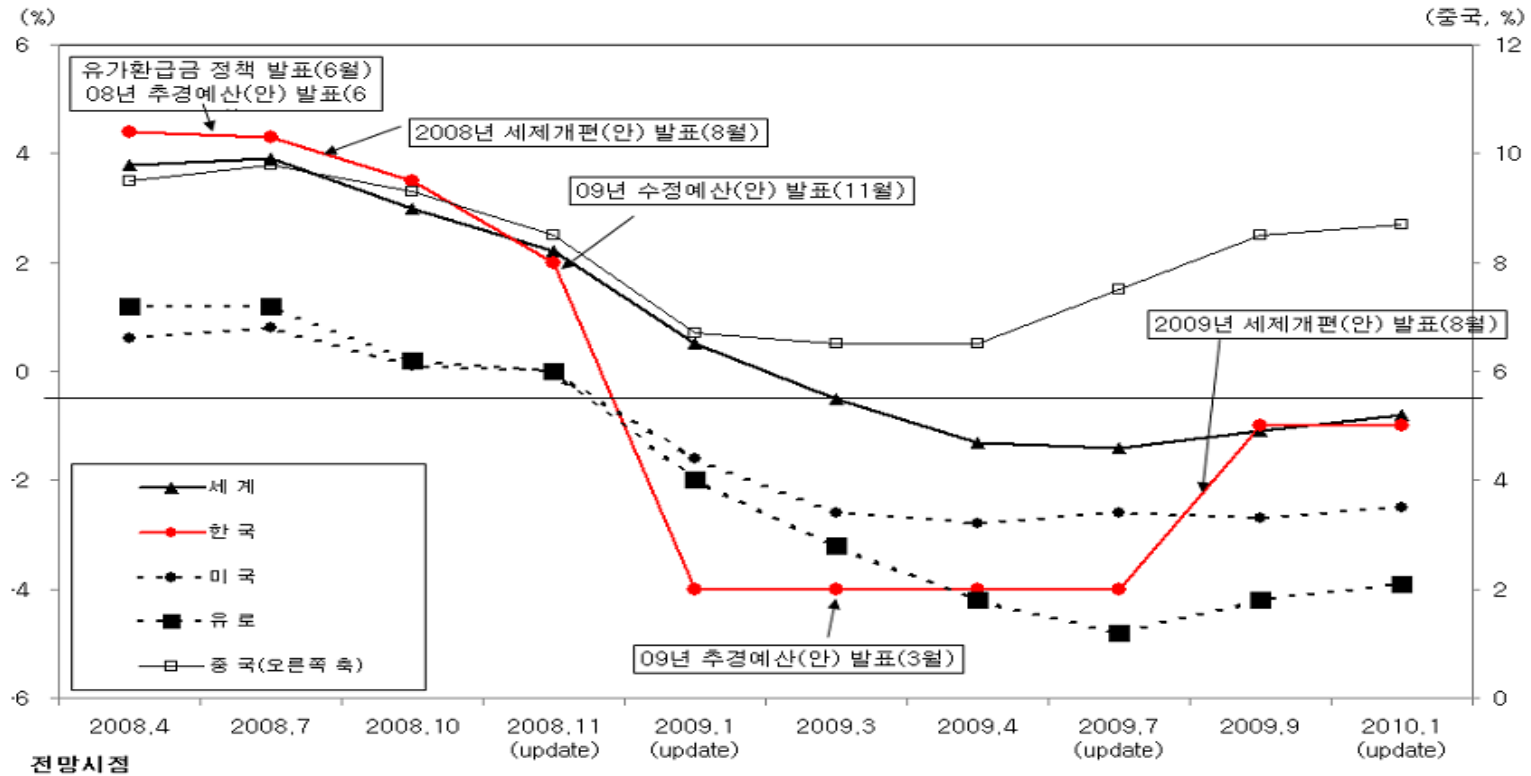
■ 위기대응 재정정책의 구성

- 한국조세연구원은 2009년 2월 보고서를 통해 경제위기에 대응한 재정정책의 정책효과를 극대화하기 위한 ‘3T 원칙’ (Timely-적시성, Targeted-집중성, Temporary-일시성)을 제시한 바 있음
- 우리나라의 2009년 위기대응 재정정책은 **감세와 지출확대가 약 1:3의 비율로 G-20국가들의 중간수준**

■ 위기대응 재정정책의 타이밍 및 집행

- 신속·과감한 적극적 재정확대 정책은 금리인하 등 통화금융정책과 더불어 경기급락에 선제적으로 대응

성장률 전망과 위기대응 정책 시점



- 정부는 2009년에 역대 최고수준으로 재정을 조기에 집행 (상반기 재정집행률 : 2008년 49.6% → 2009년 64.8%)

■ 위기대응 재정정책의 성과

● 위기대응 재정정책의 성장을 제고 및 경기 조기회복 효과

- 2009년 9월 IMF 한국경제 보고서는 2009년 확장적 재정정책으로 인한 경제성장을 제고 효과가 1~1½%p에 달한다고 평가
- 신속하고 과감한 정책결정과 적극적인 재정확대 정책을 통해 경기급락에 대해 조기에 선제적으로 대응함으로써 다른 국가들에 비해 상대적으로 빠른 경제회복세
- 감세 정책 : 2008년 세제개편을 통한 감세정책은 중장기적인 성장잠재력 확충을 위해 시행되었지만, 2008년 하반기 발생한 경제위기를 극복하는 과정에서 정책대응 시차를 줄이는 효과를 발휘하여 조속한 경기회복에도 기여
- 지출확대 정책 : 2008년 하반기 이후 확대된 정부지출과 재정조기집행 효과가 선진국들에 비해 신속히 나타나고, 확장적 통화정책과 병행되면서 경기급락을 완충하는데 크게 기여 (2009년 정부소비 및 정부투자 등 정부부문의 성장기여도가 분기별로 1.2~1.8%p로 위기이전인 2008년의 0.1~0.6%p의 약 4배 수준)

● 이러한 경기급락 완충 및 빠른 경기회복은 재정수지 조기 개선에도 도움이 되는 등 '경기회복 - 재정수지 개선'의 선순환 구조 확립으로 최근 남유럽 등의 재정위기 상황을 사전에 차단시킬 수 있었음

- 빠른 경기회복으로 2010년 재정정책 규모를 2009년에 비해 대폭 축소시킬 수 있었음
- 경기회복으로 인한 세입확대(국세증가율 : 2009년 ▲1.7% → 2010년 +3.6%)도 재정수지 개선 및 국가채무 증가 억제에 기여

■ 목 차 ■

1. 경제위기 전후의 재정정책

2. 향후 재정정책 과제

■ 심각한 경제위기와 이에 대응한 확대 재정정책으로 각국 재정이 급속히 악화

- 최근 세계 각국이 동시에 2차 세계대전 이후 가장 심각한 재정악화를 경험중이며, 선진국일수록 재정문제가 심각
 - IMF의 추정에 따르면 G20 선진국 평균 재정적자 규모는 2007년 GDP 대비 1.9%에서 2009년 9.7%로 무려 8%p나 악화되고, 5년 후인 2014년에도 재정적자 규모가 5.3%에 달할 전망
 - 대규모 재정적자로 G20 선진국 정부부채비율은 2007년 78.2%에서 2009년 98.9%, 2014년 118.4%로 7년간 무려 40%p, 1.5배 증가할 전망 (금년들어 그리스 등 PIGS국가의 재정위기가 금융시장 불안을 야기)
 - 반면, G20 개도국은 재정수지가 균형(0.3% 흑자)에서 2009년 5.1% 적자로 악화되지만 2014년 적자규모가 1.3%로 감소할 전망이며, 정부부채비율도 40% 미만의 낮은 수준에서 안정화될 전망
- 최근 우리나라도 비록 선진국들에 비해서는 재정이 양호한 편이지만, 금번 경제위기로 인한 재정악화 규모가 과거 추이에 비해 매우 큼
 - 위기발생 이전인 2008년 9월 수립된 「2008 ~ 2012 국가재정운용계획」 상의 2009년 수치와 2009년 추경예산 (2009년 3월)을 비교해 보면, 총수입이 15.2조원 감소한 반면 총지출은 28.0조원 증가하여 관리대상수지가 무려 40.6조원(GDP대비 비율로는 4.0%p) 악화되고 국가채무는 32.2조원(GDP대비 비율로는 3.3%p) 증가
 - 2009년 결산기준 재정적자 규모(GDP 대비 4.1%)는 관리대상수지 통계가 작성하기 시작한 1988년 이래 외환 위기 직후였던 1998년(5.1%) 한 해를 제외하고는 가장 큰 규모였음
 - 지난해 33.8%의 국가채무비율도 국가채무 통계를 공식적으로 작성하기 시작한 1997년 이래 가장 높았음

■ 재정건전성 회복이 최대 화두로 부상

- 선진국 정부의 재정정책 기조는 작년까지는 경제위기 대응으로 대부분의 국가들의 재정이 악화되었으나 올해부터는 재정건전성 강화로 재정정책 기조가 옮겨가고 있는 상황이며, 최근 남유럽 재정위기로 정책기조의 이행이 가속화
- 재정위기에 대응하는 유럽 국가들의 재정건전화 조치는 ① 경직성 세출의 구조조정, ② 세입기반 확대로 요약됨
 - 재정위기를 겪고 있는 남유럽 국가들은 복지지출 억제, 공무원 임금 동결 등 경직성 세출 분야의 과감한 세출 구조조정을 단행
 - 재정건전화를 위한 세입기반 확충 노력도 병행
- 독일, 프랑스, 영국 등 유럽 주요 국가들은 경제위기 이후 재정건전성 확보를 위해 입법을 통한 중장기 재정건전화 계획 수립 및 재정규율 강화
 - 독일은 2009년 기본법(독일 헌법)을 개정하여 2016년(연방정부) 및 2020년(주정부) 균형재정 달성 법제화
 - 프랑스는 2008년 개정 헌법의 법적 근거를 바탕으로 강력한 중기 재정안정화 계획을 2010년 2월 발표
 - 영국도 재정책임법(2009년 12월) 제정으로 재정건전화계획(2009~2015)을 수립하고 의회 모니터링 강화
 - 미국은 법정지출 및 감세에 대한 PAYGO원칙 부활, 초당적인 대통령 직속 재정위원회 설치(2010년 2월)
- 유럽의 재정위기 사례를 거울삼아 복지지출을 경제력에 상응한 적절한 수준으로 억제하는 등 재정건전화 노력을 지속할 필요

■ 우리정부도 금년 예산부터 재정건전화 정책을 시작

- 2010년 예산편성 과정에서 정부 및 국회의 노력으로 재정수지를 GDP대비 약 2.3%나 개선시킴
 - 2010년 정부예산안은 2009년 추경대비 총지출을 10조원(3.3%) 축소하는 등 약 19조원의 재정수지 개선 도모
 - 국회도 예산안 의결과정에서 세입증대 3.0조원(국세수입 1.8조원) 등 약 3조원 정도의 재정수지 추가 개선

2009년 추경대비 2010년 예산안 및 확정예산

(단위: 조원)

	' 09 본예산	' 09 추경 (A)	' 10 정부안 (B)	' 10 확정 (C)	증감 (B-A)	증감 (C-B)
총 수입	291.0	279.8	287.8	290.8	8.0	3.0
총 지출	284.5	301.8	291.8	292.8	△10.0	1.0
관리대상수지	△24.8	△51.0	△32.0	△30.1	19.0	2.8
(GDP대비)	△2.4%	△5.0%	△2.9%	△2.7%	2.1%	0.2%
국가채무비율	34.1%	35.6%	36.9%	36.1%	1.3%	△0.8%

- 정부는 향후 재정수지를 2013~2014년 균형달성, 국가채무비율은 30%중반 수준에서 관리해 나갈 계획

정부의 『2009 ~ 2013 국가재정운용계획』 (2009년 10월)

(단위: 조원)

	2009 추경	2010 정부안	2011 계획	2012 계획	2013 계획	연평균 증가율
총 수입	279.8	287.8	309.5	337.6	361.7	5.6%
총 지출	301.8	291.8	306.6	322.0	335.3	4.2%
관리대상수지	△51.0	△32.0	△27.5	△16.1	△6.2	-
(GDP대비)	△5.0%	△2.9%	△2.3%	△1.3%	△0.5%	-
국가채무비율	35.6%	36.9%	37.6%	37.2%	35.9%	-

- 향후 재정정책은 **재정운영의 신축성과 재정규율을 적절히 조화**시켜 재정의 경기대응기능과 재정건전성 강화를
동시 추구해야 하겠지만, 당분간 재정건전성에 치중하여야 할 것임

- 경제·재정상황이 주요 선진국에 비해 양호한 편이며 재정적자 관리정책도 이미 시행중이지만, 전 세계적인 재정
악화의 심각성을 감안할 때 **“중장기 재정건전화 종합대책” (가칭)**을 수립하여 체계적으로 대응할 필요
 - 현재도 정부의 중기재정계획인 『국가재정운용계획』에 재정건전화 목표 등이 포함되고 있지만, 이에 대한 시장의 신뢰도를 보다 높이는 운용개선이 필요
 - “중장기 재정건전화 종합대책”에는 세입확충·세출구조조정 정책대안과 함께 구체적인 목표수치가 포함되어야 하
며, 당면한 재정악화 문제 뿐만 아니라 인구고령화 등과 같은 장기적 문제들에 대한 고려도 있어야 함
 - 세출 구조조정 : 복지지출 증가 적정화 및 전달체계 효율화, 지방재정문제의 합리적 조정, 정부정책에 의한 예산외
(off-budget, 예: 토지주택공사, 수자원공사, 한국장학재단, BTL사업) 부채규모에 대한 모니터링과 관리 대책 필요
 - 세입기반 확충 : 넓은세원-낮은세율 정책기조를 유지하되 조세감면 사전제한제도 등 조세지출에 대한 관리 및 통제
강화, 성실신고 유도를 위한 세무조사 역할강화 필요
 - 이외에 재정성과관리 강화, 지출효율성 제고를 위한 재정운영 개선 등의 정책과제도 있음

■ 우리재정이 재정총량 측면에서는 선진국보다 양호한 상태이므로 향후 재정운용은 **재정의 질적 측면**(세입·세출 구조, 지출의 효과성·효율성, 재정제도, 재정의 지속가능성, 재정투명성, 재정위험 등의 개선에 치중할 필요

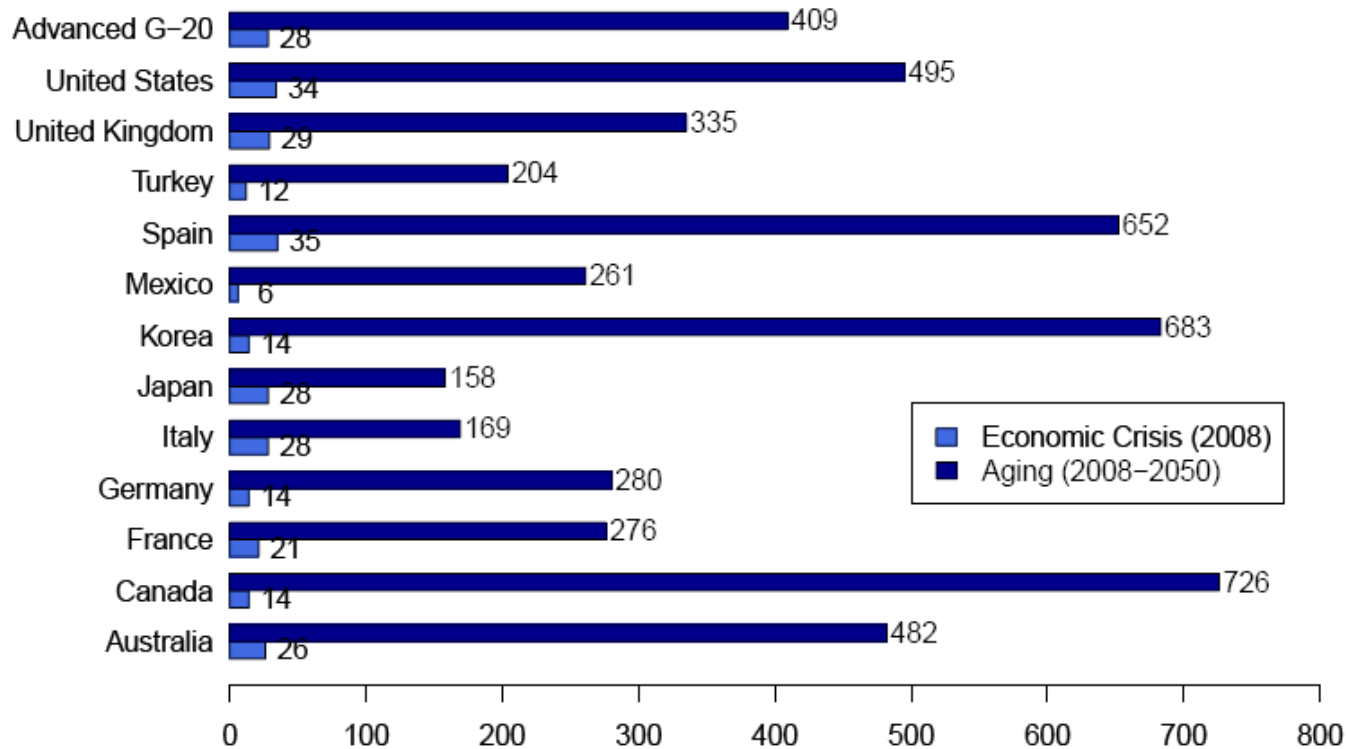
- 특히 그리스 사태에서도 보듯이 정부의 재정건전화 계획의 실현가능성에 대해 시장의 신뢰를 얻지 못하거나 재정통계에 대한 의혹이 제기되면 기초경제여건이 악화되는 것 못지않게 국가적 위기를 초래할 가능성이 있으므로 이에 대한 철저한 대비 필요
- 위기극복을 위한 재정책대 과정에서 예산외(off-budget) 부채 등 공공부문 전반의 리스크 수준이 높아진 상황이므로 이에 대한 모니터링과 관리 대책도 필요

■ 나아가 중장기 재정건전성 유지를 위해 **재정규율 강화를 위한 재정제도 개선** 노력도 지속적으로 추진되어야 함

- 최근 주요 선진국들은 급속히 악화된 국가재정을 조속히 건전화시키기 위해 재정제도 개혁을 단행하고 있어, 우리도 중기재정제도 투명성·실효성 제고, 지방재정과 교육재정의 통합, 사전예산제도 및 재정준칙 도입 등을 검토할 필요
- **재정준칙의 도입**과 관련해서는 재정건전성 조기회복을 위한 한시적인 재정준칙과 더불어 장기재정건전성 확보를 위한 법정지출에 대한 재정준칙 도입에 대해 검토해 볼 필요
 - 재정건전성 조기회복을 위해 국가채무비율이 일정수준에 도달할 때까지 총지출 증가율을 경상성장을 또는 세입 증가율 보다 일정정도 낮게 제한하는 준칙을 도입
 - 장기재정건전성 확보를 위해 복지지출 등 법정지출에 대해 PAYGO (Pay-as-you-go) 원칙을 도입

■ 특히 우리나라는 저출산고령화로 인해 전 세계에서 가장 급속한 인구구조 변화 및 이에 따른 잠재성장을 하락에 직면해 있으며 통일비용 부담을 감안할 때 **지속가능한 복지재정 체제의 구축이 시급**

- IMF(2009년 3월)는 금번 경제위기로 인한 재정부담과 향후 2050년까지 노령화로 인하여 추가적으로 발생할 재정부담(현재가치)을 비교하면서, 한국의 향후 부담 증가가 G20국가 중 가장 높은 수준일 것으로 전망



Source: "The State of Public Finance," IMF , 2009. 3.

- 최근 분배구조 악화, 저출산·고령화에 대응하여 복지지출이 대폭 증가
 - 분야별 자원배분의 중점 전환 : 2003년을 전환점으로 경제 → 복지
 - 최근 연평균 복지지출 증가율 : 9.8% (2005~2010) * 총지출 증가율 : 6.8%
 - 외환위기 이후 주요 복지제도의 도입으로 제도상 선진국 수준의 틀이 어느 정도 마련되었으나, 단기간 내 급속한 복지재정 확대 속에서 비효율성 누적
 - 복지지출 규모는 아직 선진국보다 작지만 연금성숙도, 경제발전단계, 고령화율, 재정여건 등 국가별 특성 및 향후 여건을 고려하여 비교해야 함
- 선진국도 1960~1980년대에 걸쳐 복지지출이 크게 증가하였으나, 1990년대 중반부터 재정건전화 기조에 따라 복지지출도 정체 또는 감소
 - 다만 남유럽권 국가(PIGS)는 정체 또는 감소없이 지속적 증가로 최근 재정위기를 맞음
- 한국조세연구원의 복지지출 장기전망(2009년 및 2010년)에 따르면 급속한 인구구조 변화에 따라 복지지출 규모가 2010년 GDP대비 10% 수준에서 **2050년 21~25%로 크게 증가할 전망**
 - 총지출 대비 비중도 27%에서 43~48%로 높아져 재정의 경직성이 크게 증가할 전망
 - 조세부담률을 20.8%(2013년 수준)로 고정시킬 경우 2050년 국가채무비율이 116~154%에 달할 전망
 - 동 전망은 현행 복지제도가 유지되는 것을 전제로 추정된 것이므로 향후 새로운 복지제도 도입이나 기존 제도의 확대 시행으로 지출 규모가 추가적으로 늘어날 가능성이 높음에 유의해야 함

- 이에 중장기적으로 지속가능한 복지재정 유지, 성장·분배의 조화로운 균형, 노령인구 관련 지출 억제, 저출산 극복을 위한 보육지출 지원 강화 등 보다 적극적인 정책적 대응 필요
 - 향후 복지지출은 급격한 인구고령화에 따라 이미 도입된(built-in) 현행 제도만으로도 크게 증가할 전망이므로 조세부담률 상향 조정과 복지 및 여타 분야의 세출 구조조정 없이는 장기적으로 지속가능한 복지재정 유지 곤란
 - 이에 신규 복지제도 도입 또는 최근 도입된 제도의 지원 확대 보다는 복지재정 부담의 적정수준 관리가 바람직
 - 중장기적으로 지속가능한 복지지출 수준 유지를 위해 **장기 복지재정 전망, 법정지출 통제의 제도적 장치 등을 통한 총량 관리체계 강화 필요**
 - ① 2009년 현재 OECD국가 중에서 아이슬란드, 멕시코, 터키를 제외한 27개국이 장기재정전망 보고서를 작성하여 발표하고 있는데, 우리정부의 장기재정전망 보고서는 『함께가는 희망한국 VISION2030』(2006년 8월)이 유일한데, 전망기간이 상대적으로 짧고 부정기적으로 발간되고 있어 문제
 - ② 장기재정건전성 확보를 위해 복지지출, 지방이전재원 등 법정지출에 대해 PAYGO (Pay-as-you-go) 원칙 등 재정준칙 도입을 통해 재정규율을 강화해 나갈 필요가 있는데, 다만 우리나라는 복지제도가 아직 선진국에 비해 다소 미흡한 측면도 있으므로 미국과 같은 강력한 법적 강제보다는 사안별로 재원대책을 사전에 마련토록 하는 등 다소 신축적인 형태가 바람직
 - 복지재정 내에서도 노인부문 지출효율화, 보육부문 지원 강화 등 부문별로 전략적 자원배분을 강화할 필요
 - 이외에 복지재원 다양화(개인·기업 등 민간의 역할 강화), 세출예산과 조세지출간 연계 강화(2011년 조세지출 예산제도 도입), 재정규율 확립(재정수반 계획 및 법안 수립시 부처간 협의, 국회 심의 통제)

■ 토론 주제 ■

1. 경기침체 또는 경제위기 시의 재정의 역할
2. 성장잠재력/인구고령화 문제와 감세/재정건전성
3. 재정건전화를 위한 정책방안(정책, 제도, 규율 등)
4. 향후 조세연구원의 역할

감사합니다