

감세의 경제적 효과와 재정운용

2010. 12

김승래 · 류덕현

 한국조세연구원

서 언

조세는 정부가 경제주체의 하나로서 경제활동을 하기 위해 필요한 수입을 확보하는 수단이다. 조세와 정부지출을 경제정책의 수단으로 사용하는 것이 재정정책이다. 물론 감세정책은 단기적으로 세수감소를 가져올 수 있으나, 중장기적으로 경제의 동태적 효율 개선을 통해 국가재정에 긍정적 효과를 가져올 수 있다. 반면, 법인세 등 감세의 투자 및 성장 효과가 불확실하다면, 세율 인하 정책은 경제적으로 실익을 거두지 못하고 세수감소만을 초래하는 부작용이 있을 수도 있다.

감세 등 조세체계 조정의 경제적 효과 및 적정성에 대한 문제는 최근 우리나라의 경제계와 학계뿐만 아니라 정치권에서도 뜨거운 논쟁으로 부각되고 있다. 특히, 2008년에 출범한 이명박 정부는 기업투자 활성화, 근로의욕 고취 등을 통한 성장잠재력 확충을 위한 핵심 정책 기조로 법인세율 인하 등 대규모 감세조치를 단행하였다. 그러나 2008~2009년 동시에 발생한 글로벌 금융위기로 인해 재정건전성이 악화되어 일부 추가적 감세조치는 2012년까지 유보되고 있는 상황이다.

일반적으로 적자 감세와 재정지출 확대가 경제에 미치는 궁극적인 효과는 향후 재정건전성 관리를 위한 각종 보완정책에 따라 달라질 수 있다. 이에 따라 정부는 감세와 후속 재정운용의 여러 가지 방식에 따른 중장기 거시경제 효과 및 세대별 후생효과의 긍정적인 면과 부정적인 면을 충분히 감안하여 향후 정책방향 수립에 반영함이 바람직하다.

예를 들면 법인세 및 소득세 인하 등 대규모 감세정책은 단기적으로 세수를 감소시켜 재정수지 적자를 초래하는 요인으로 작용하나 중장기적으로 경제성장 촉진에 따른 세입기반을 강화하여 재정건전성 측면에서 긍정적으로 작용할 수도 있다. 이론적으로나 실증적으로 이러

한 부정적 측면과 긍정적 측면에 대한 균형 있는 접근이 요구되는 시점이다.

이에 본 연구에서는 우리나라의 감세와 후속 재정운용 방식의 경제적 효과를 중장기적 측면에서 체계적·다각적으로 분석하여, 향후 감세정책 이후 조세체계 적정화 및 재정운용의 방향 설정을 위한 시사점을 도출하기 위하여 시도되었다.

본 보고서는 본원의 김승래 박사와 중앙대학교 류덕현 교수에 의하여 공동으로 작성되었다. 저자들은 본 연구보고서의 작성에 있어 많은 도움을 주신 분들에게 감사의 뜻을 전하고 있다. 중간보고 세미나에서 많은 도움을 주신 서울시립대 박기백 교수, 단국대 김성순 교수에게 감사드리고, 관련 세미나 및 최종보고 세미나에서 도움을 주신 원내외 동료 박사들께도 감사를 표한다. 또한 최종단계에서 유익한 조언을 주신 익명의 심사자들께도 함께 감사드린다. 그리고 보고서 작성 과정에서 자료 수집 및 정리 등에 도움을 준 강미정 전문연구원, 장정순 주임 연구행정원에게도 심심한 감사의 뜻을 표하며, 보고서 제작에 애쓰신 본원 출판팀 직원 여러분께도 감사드린다.

끝으로 본 연구보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며, 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2010년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

요약 및 정책시사점

우리나라는 2000년대 들어 국제적인 법인세율 인하 추세에 맞추어 기업경쟁력을 제고하고 경기부양을 목적으로 법인세율을 2002년에 1%p, 2005년에 2%p 인하한 바 있다. 나아가 2008년에 출범한 새 정부는 기업투자 활성화, 근로의욕 고취 등을 통한 중장기 성장 잠재력 확충을 위하여 법인세 및 소득세의 세율 인하 등 대규모 감세조치를 단행하였다. 이에 따라 2008년도 세제개편에서 현재 13%, 25%의 법인세율을 2012년까지 10%, 20%로 낮출 계획이다. 또한 구간별 소득세율을 2009년 이후 매년 1%p씩 인하하여 기존의 8~35% 세율구조를 6~33%로 인하할 계획이다.

이에 본 연구에서는 적자 감세(deficit-financed tax cut)에 따른 미래세대 부담을 고려하여 감세와 후속 재정운용 방식의 거시경제적 영향 및 세대간 재분배 효과를 알아본다. 특히 이러한 경우 흔히 부각되는 쟁점으로서 감세와 재정지출 확대에 따른 후속 재정건전성 관리를 위한 보완조치(offsets programs)로서 정부 이전지출 축소와 각종 세금 증대와 같은 다양한 정책적 수단의 조합을 고려한다.

법인세 감세의 전달경로와 단기적 효과

우선 2008년 이후 추진중에 있는 법인세율 5%p 인하에 따른 단기적 효과를 구조적으로 분해하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저 법인세 감세로 인한 세수의 감소 및 경제의 효율증진(efficiency gain)은 소비자잉여 및 생산자잉여의 증가를 통하여 나타나고, 이러한 경제전반적 소비자잉여와 생산자잉여 증가분의 합

은 7.78조원으로 추정된다. 여기서 소비자잉여의 변화는 1.23조원, 생산자잉여의 변화는 6.55조원으로서 법인세를 인하는 연간기준으로 보았을 때 최소한 소비자보다는 대부분 생산자에게 혜택이 귀속된 것으로 보인다. 그리고 감세에 따른 세수 감소분은 6.93조원으로 사증적 손실(조세왜곡비용)의 감소에 따른 정태적(static) 효율증진 효과는 약 0.84조원, 세수감소 대비 약 12% 증가하는 것으로 나타나고 있다.

다음으로 자본과 노동 요소에 대한 귀속이라는 기능별 귀착효과를 살펴보면, 노동에 대한 귀속은 약 0.72조원, 자본에 대한 귀속은 5.83조원 정도로 생산자잉여 증가 6.55조원의 혜택이 노동에 9.2%, 자본에 75% 정도 돌아가는 것으로 나타난다. 그리고 법인세를 인하는에 따른 자본 귀속분(영업잉여)의 증가분에 있어 배당성향을 영업잉여의 20%로 가정한다면, 경제 전체적으로 배당증가분이 1.17조원, 내부유보분이 4.67조원으로 추정된다. 이러한 법인세를 인하는에 따른 영업잉여분의 내부유보분의 상당 부분은 기업으로 하여금 재투자 재원으로 사용될 수 있음을 보여준다.

또한 이러한 법인세의 5%p 감세에 따라 Gini계수의 변화는 경상소득 기준으로 0.340766에서 0.341421로 0.1921% 정도 증가하여 소득불평등도(income inequality)가 다소 심화되는 것으로 평가되지만, 이는 감세의 규모에 대비하여 그다지 크지 않은 수준으로 판단된다. 이와 같이 법인세의 세율조정이 소득재분배에 미치는 영향이 근본적으로 한계가 있는 측면을 고려한다면, 법인세 감세에 따른 약간의 형평성 악화는 저소득층 및 취약계층에 대한 정부의 직접적 재정지원 확대로 '충분히' 보완할 수 있을 것으로 평가된다.

더욱이, 우리나라의 주요 세목별 귀착효과에 관한 최근 연구에 따르면 현행 법인세의 경우는 Gini계수로 평가한 소득재분배 효과가 소득세의 경우와 비교하면 약 1/9 수준에 머무르고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 부가가치세의 세율 인상은 소득세, 법인세 등

직접세의 경우와 비교하면 약간 역진적으로 작용하나, 기초 생필품 등 면세제도가 이미 존재하여 그 부정적 효과가 그다지 유의적으로 크지 않아 소득재분배 측면에서 주요한 장애요인이 아님을 보여주고 있다(김승래, 2010).

이러한 결과들은 우리나라의 경우 취약계층 보호나 소득재분배 기능 제고를 위해서 법인세나 부가가치세는 '세율 조정'보다는 오히려 기초생활보조사·차상위계층에 대한 지출 측면에서의 직접적·선별적 '지원 확대'가 소득재분배 기능 측면에서 더욱 효과적일 수 있음을 암시한다. 그리고 소득재분배 등과 같은 사회적 형평성 제고가 정책의 주요한 목표로 부각되는 경우에는 조세누진도 측면을 고려하지 않는 소득세의 일률적 세율 조정은 법인세나 부가가치세의 경우와 비교하여 다소 신중할 필요가 있음을 보여준다.

감세와 후속 재정운용 방식의 중장기 효과

법인세 감세의 중장기 거시경제적 효과는 투자 및 자본축적과 관련된 동태적 효율성(dynamic efficiency)에 미치는 정도에 주로 의존한다. 이는 법인세 감세로 저축화되는 자본소득 증가로 인해 중장기적으로 투자증대와 자본축적을 촉진하고 나아가 경제 내 노동 요소의 한계생산성도 증가시켜 그 혜택이 경제 전반에 파급되는 과정에 의존한다. 가령, 법인세 인하는 투자행위의 비효율 제거에 따른 효율증진 효과가 시간에 따라 노동 요소에도 충분히 전가되어 경제 전반에 미치는 파급효과가 더욱 폭넓게 나타날 수 있다.

2008~2012년에 걸쳐 추진중인 현행 법인세의 5%p 감세와 후속 재정운용의 여러 가지 시나리오별로 경제에 미치는 중장기 효과를 동태적 다세대 일반균형모형을 이용하여 분석하면 다음과 같다. 여기서 법인세 인하 이후의 재정건전성 제고 방안으로 정부 이전지출 축소, 소비세, 소득세 등 기타 세목의 증세 등 여러 가지 방식별 및

실행시기별 정책조합을 가정하고 이에 따른 장단점을 비교하였다.

이에 따르면 현재 2008년 이후 추진 중인 5%p 규모의 법인세 감세는 향후의 “적자 재정의 보완수단이나 실행시기와 상관없이” 모든 시나리오에 걸쳐 경제성장(GDP)에 미치는 효과가 대체로 긍정적으로 나타나고 있다.

특히 법인세 감세는 정부의 이전지출 축소(transfer offset)와 병행하는 것이 가장 효과적으로, 이러한 경우 중장기적으로 투자를 2~3% 정도 촉진하고 GDP를 0.4~1.2% 정도 증가시킬 수 있는 것으로 나타나고 있다. 또한, 향후 재정운용 여건상 정부지출의 축소가 용이하지 않아 보완증세(across-the-board tax increase)가 필요하다면, 소득세보다는 소비세를 통한 증세 방식이 중장기 성장잠재력의 확충 측면에서 우월함을 보여주고 있다.

한편, 법인세 감세 이후 재정건전성 관리를 위한 재정적 보완조치의 ‘실행시기별’로도 거시경제적 효과와 세대간 후생효과가 크게 달라질 수 있는 것으로 나타나고 있다. 정부는 이러한 부분도 충분히 감안하여 중장기적 관점에서 현재세대와 미래세대의 세부담 전가(후생변화)의 상충관계가 최소화되도록 재정운용을 모색하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

목 차

I. 서론	15
II. 우리나라의 조세체계 및 재정 여건 변화	18
1. 조세체계 현황	18
2. 재정운용 현황 및 여건 변화	25
III. 감세가 재정운용의 방향에 미치는 영향	31
1. 감세와 재정건전성 논의	32
가. 배경	32
나. 우리나라 재정건전성 추이 평가와 중기재정소요 전망	35
다. 재정건전성을 감안한 감세의 적정성	40
2. 주요국의 세계개편 동향과 재정건전화 정책대응	47
3. 감세와 중장기 재정운용 방향의 상관분석	54
가. 감세정책에 관한 이론적·실증적 배경	55
나. 감세, 재정적자, 그리고 국가채무의 거시적 관계	62
다. 감세와 재정운용의 경제적 효과를 측정하기 위한 최근의 연구	66
4. 소결	73
IV. 감세와 재정운용의 경제적 효과 및 정책과제	76
1. 이론적 배경과 기존 문헌	77
가. 이론적 배경	77
나. 기존 문헌	82

2. 분석모형	88
3. 감세와 재정운용의 경제적 효과	95
가. 개요	95
나. 감세와 재정적자 보완정책의 동태적 효과	100
V. 결론 및 정책시사점	109
참고문헌	111

〈표 IV-3〉 법인세 감세와 재정운용 보완조치 방식별 거시경제적 효과	103
〈표 IV-4〉 법인세 감세와 소비세 보완조치 실행시기별 거시경제적 효과	104

그림목차

[그림 II-1] 주요국의 국민부담률 추이(1970~2008)	22
[그림 II-2] 우리나라와 OECD 국가의 세수입 구성 추이 비교 (1975~2007)	24
[그림 II-3] 국가별 정부부채비율	30
[그림 III-1] 최근의 재정수지 추이(2002~2010)	35
[그림 III-2] 최근의 국가채무 추이(2002~2010)	36
[그림 III-3] 세수추계방식의 비교 : 전년도 대비 방식과 기준선 대비 방식	43
[그림 III-4] 공급측 경제학과 래퍼곡선	56
[그림 III-5] 미국의 1945~2007년 모든 외생적 조세정책의 변화추이	71
[그림 III-6] 미국의 조세정책 변화의 경제성장 효과	72
[그림 IV-1] 적자 감세의 경제적 효과	78
[그림 IV-2] 감세의 일반균형 파급 효과	81
[그림 IV-3] 감세의 귀착효과의 구조분해 : 법인세율 5%p 인하	97
[그림 IV-4] 적자감세와 재정운용 조합이 GDP에 미치는 효과	101
[그림 IV-5] 적자감세와 재정운용 방식의 세대별 후생효과	106
[그림 IV-6] 적자감세와 보완조치 실행시기의 세대별 후생효과 ·	106

I. 서론

감세와 같은 조세체계 조정의 경제적 효과 및 적정성에 대한 문제는 최근 우리나라의 경제계와 학계뿐만 아니라 정치권에서도 뜨거운 논쟁으로 부각되고 있다. 2008년에 출범한 이명박 정부는 기업투자 활성화, 근로의욕 고취 등을 통한 성장잠재력 확충을 위한 핵심 정책기조로 법인세 및 소득세 인하 등 대규모 감세조치를 단행하였다. 그러나 2008~2009년 동시에 발생한 글로벌 금융위기에 대응을 위한 대규모 재정지출로 인하여 재정건전성이 빠르게 악화되어 일부 추가적 감세 조치는 2012년까지 유보되고 있는 상황이다. 이러한 경제환경 변화에 따라 감세규모와 중장기 재정건전성에 대한 어떠한 정책이 균형잡힌 경제발전에 도움이 되는지에 대한 관심이 높아지고 있다.

특히 부가가치세, 소득세와 더불어 3대 기간세목에 속하는 법인세에 대한 대규모의 감세조치는 최소한 단기적으로 비교적 큰 규모의 세수 감소라는 비용을 지불해야 한다. 따라서 이에 대한 단기 및 중장기 경제적 효과에 대한 검토가 필요하다. 또한 2008~2009년 금융위기 이후 감세조치와 함께 정부의 급격한 재정지출 확대로 우리 경제의 중장기적 재정건전성 관리의 중요성이 크게 부각되어 이에 대한 고려도 필요하다.

감세는 단기적으로 세수감소를 초래하지만 중장기적으로 경제의 동태적 효율개선을 통해 국가재정에 긍정적 효과를 가져올 수 있다. 반면, 법인세 등 감세에 따른 투자 및 성장의 효과가 불확실하다면, 세율 인하 정책은 경제적으로 실익을 거두지 못하고 세수 감소만을 초래하는 부작용이 있을 수도 있다.

이와 같이 우리나라는 대규모 감세 조치와 경제위기의 대응 방안으

로 재정지출을 대규모로 확대함으로써 미래의 세제개편 환경과 재정 여건에 큰 변화를 초래하고 있다. 더욱이 최근의 적자 감세(deficit-financed tax cut)와 적자 재정지출의 확대가 궁극적으로 국민의 후생에 미치는 거시경제적 효과는 향후 재정건전성 관리를 위한 각종 보완정책(offsets)과의 결합에 따라 달라질 수 있다. 따라서 이러한 측면을 감안하여 적자 감세정책의 각종 거시경제적 효과 및 세대별 후생 효과의 긍정적인 면과 부정적인 면을 비교하여 향후 조세정책의 방향 정립에 반영하는 것이 바람직하다.

법인세 및 소득세 인하 등 대규모 감세정책은 단기적으로 세수를 감소시켜 재정수지의 적자를 초래하는 요인으로 작용하나 중장기적으로 세입기반을 강화하여 재정건전성 측면에서 긍정적으로 작용할 수 있다. 이론적으로나 실증적으로 이러한 부정적 측면과 긍정적 측면에 대한 균형있는 접근이 요구된다. 또한 우리나라의 재정건전성을 감안하여 현재의 감세정책이 향후 재정운용 설정에 미치는 영향을 파악하는 것도 중요하다. 이를 위해서는 현재의 재정건전성 정도와 이에 따른 경제적 효과를 감안하여 감세규모의 적정성에 대한 평가를 할 필요가 있다. 또한 감세정책이 재정운용에 미치는 제약 요인들을 감안하여 중장기적으로 재정건전성 제고의 경제적 성과와 충돌하는 점이 없는지를 파악할 필요가 있다.

그러나 우리나라의 경우 감세 조치 등 세제개편의 경제적 효과를 재정건전성 관리를 연계하여 검토하는 기존 연구들은 매우 부족하며 그나마 엄밀한 경제적 분석에 근거하기보다는 대체로 단순 재정지표의 국제비교나 외국의 경험 및 사례 분석에 비견하여 단편적으로 논의를 하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 감세와 후속 재정운용 방식의 경제적 효과를 중장기적 측면에서 체계적·다각적으로 분석하여, 향후 우리나라의 감세정책 이후 조세체계 적정화 및 재정운용의 방향에 대한 하나의 시사점을 도출하기 위하여 시도되었다.

먼저 제Ⅱ장에서 우리나라의 조세체계 및 재정 여건을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 감세가 중장기 재정운용 방향에 미치는 영향을 알아본다. 이를 위해 주요국의 감세정책 사례와 기존 연구를 검토한다. GDP 대비 재정수지 적자와 정부부채 비율 등을 감안하여 우리나라 재정건전성의 정도를 알아보고, 적자 감세의 긍정적인 측면과 함께 향후 예상되는 미래의 재정부담 등을 고려하여 재정운용의 방향을 평가한다.

제Ⅳ장에서는 이러한 감세 조치와 관련 재정건전성 관리를 위한 정책조합의 거시경제적 효과 및 세대 간 후생변화를 동태적 다세대 일반균형모형을 통하여 분석한다. 그리고 이러한 결과를 바탕으로 감세 조치 이후 중장기적 재정운용의 방향을 어떻게 설정하는 것이 바람직한지에 대하여 알아본다.

II. 우리나라의 조세체계 및 재정 여건 변화

1. 조세체계 현황

본장에서는 우리나라의 조세체계 추이와 재정지출 현황을 살펴보고자 한다. 우선 우리나라의 국세와 지방세를 합한 조세에서 차지하는 직·간접세 비중을 살펴보면, 세수는 직접세보다는 소비세를 위주로 하는 간접세에 크게 의존하여 왔다. 그러나 1990년대에 이후 간접세의 비중이 감소하고 직접세 비중이 점점 커져서 직접세와 간접세가 거의 비슷해졌으며, 2002년 이후에는 오히려 직접세 비중이 더 커졌다. 그동안 간접세의 비중이 높아 세부담의 형평성이 부족한 것으로 평가되어 왔다. 또한 우리나라의 소비세 비중은 OECD 평균보다 높아 간접세의 높은 비중으로 인한 세부담의 역진성의 가능성을 보여주었다.

〈표 II-1〉 우리나라의 직·간접세의 비중(1975~2008년)

(단위: %)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
직접세	39.5	36.9	39.3	49.5	54.7	51.2	55.2	57.3	58.7	58.2
간접세	60.5	63.1	60.7	50.5	45.3	48.8	44.8	42.7	41.3	41.8

자료: 재경부, 『조세개요』, 각 연도

세수 측면에서 우리나라의 소득세, 법인세 및 부가가치세를 비교해 보면, 2000년 이후 경상 GDP 대비 부가가치세는 큰 변화 없이 4% 중반에서 안정적인 세수를 보이고 있는 반면, 소득세와 법인세의 세율이

II. 우리나라의 조세체계 및 재정 여건 변화 19

계속 인하되어도 세수는 매년 크게 증가하고 있다.

소득세 부담은 경상GDP 대비 세수 비중이 3%를 조금 넘는 수준이었지만, 2006년에는 4%로 증가하였다. 또한 법인세 부담도 3% 중후반의 수준을 보이고 있으며 2006년에는 현재 3.8%의 수준을 보였다. 그리고 2007년도에 소득세와 법인세가 각각 전년도 대비 25.3%와 20.6%나 증가하였다. 이처럼 우리나라의 소득세와 법인세 비중이 점차 확대되는 것은 전 세계적인 추세와는 대조적이다.

그리고 우리나라의 조세부담률은 1970년대 초에는 GDP의 12%대에 불과하였으나, 점진적으로 상승하여, 2001년 이후 18% 내외로 유지되다가 2005년에 18% 후반 수준으로 높아졌다. 이후 과표양성화 및 경기호조로 꾸준히 상승하여 2007년 21.0%에 도달하였다. 그러나 2008년에는 감세정책 추진 등에 따라 20.8%로 다소 하락하였다. 이는 2008년 글로벌 경제위기 이전까지의 세수입 증가는 주로 양도소득세, 취득등록세, 상속·증여세, 종합부동산세 등의 부동산 관련 과세 개편과 경기호조 및 기업실적 호전에 따른 법인세, 증권거래세 등의 증가에 따른 것이다. 즉, 2008년 이후 기업투자활성화, 근로의욕 고취 등을 통한 경제활력을 증진하기 위해 소득세율 및 법인세율 인하 등 대규모 감세조치가 취해졌다. 2009년에는 지방세 수입 부진 등으로 19.7%로 하락하여 전년에 비해 0.9%p 하락하였다.

〈표 II-2〉 조세 및 국민부담률 추이

(단위: %)

연 도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
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	24.9	26.5	26.6	25.6

주: 1. 국민부담률 = 조세부담률 + 사회보장부담률

2. 국민계정 기준연도 변경(2000년에서 2005년)에 따른 신계열 GDP기준

최근 우리나라의 세수입 구조를 OECD 국가 평균과 비교해 보면 2007년 우리나라의 총 세수입에서 법인세를 포함한 소득과세가 차지하는 비중은 29%(2007년 기준)로 OECD 평균인 36.4%보다 4.8%p 낮다. 소득의 일정률로 부과하는 사회보장세(기여금)를 포함하면 우리나라의 소득과세 비중은 52.6%로 OECD 평균인 61.6%에 비해 9%p 낮다. 반면, 소비세의 비중을 보면 우리나라는 1980년대 이전에는 60%가 넘었으나 그 후 하락하여 2005년에는 35%가 되었으며, 2007년에는 31.3%로 OECD 평균보다 1.4%p 높은 수준이며, 개별국가들과 비교해 보면 미국을 비롯한 선진국보다는 높으나 멕시코, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 아일랜드, 폴란드 등에 비해서는 낮은 수준이다.

〈표 II-3〉 OECD 국가의 세수입 구성 비교

(단위: %, 2007년 기준)

	소득과세			사회 보장	소비과세			재산 과세
	소계	개인 소득	법인 소득		소계	일반 소비세	개별 소비세	
독일	31.2	25.1	6.1	36.6	29.3	19.4	8.8	2.5
일본	36.4	19.6	16.8	36.4	18.0	8.8	7.1	9.0
한국	31.8	16.7	15.1	20.8	31.3	15.8	14.5	12.8
영국	39.5	30.1	9.4	18.4	29.2	18.2	9.8	12.6
미국	49.0	38.1	11.0	23.4	16.6	7.7	6.0	11.0
OECD 평균	36.4	25.3	10.8	25.2	30.9	18.6	10.5	5.6
OECD 최고	29.8	51.7	26.0	43.5	53.1	26.0	31.6	12.8
OECD 최저	19.9	8.6	5.8	2.0	16.6	7.7	5.9	1.2

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2009

〈표 II-4〉 조세 및 국민부담률의 국제비교(2008)

(단위: %)

	한국	미국	일본	프랑스	독일	이탈리아	영국	OECD 평균
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 경우는 2007년 자료

2. OECD 평균은 호주, 일본, 네덜란드, 폴란드를 제외한 국가들의 수치
자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2009

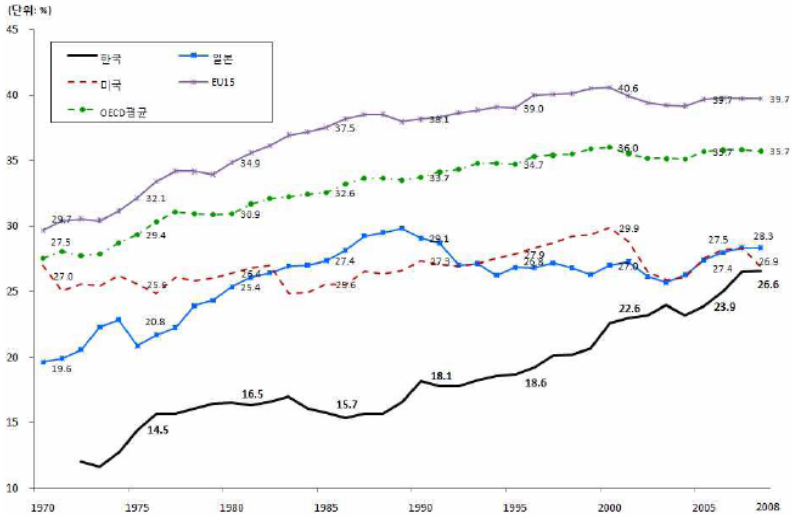
우리나라는 OECD 국가들에 비해 국민부담률 및 조세부담률이 상대적으로 낮다. 2008년 기준으로 OECD 평균 26.6%에 비해 약 6%p 낮은 20.8%이다. 세원 구성 측면에서 보면, 우리나라의 조세부담율이 여타 국가들에 비해 상대적으로 낮은 이유는 개인소득과세 및 소비과세의 비중이 낮기 때문이다. 2007년 기준으로 보면 우리나라의 GDP 대비 개인소득과세 및 소득과세 비중은 각각 4.4%, 8.3%로 OECD 평균인 9.4%, 10.9%에 비해 상대적으로 낮다.

최근 들어 복지지출이 증가하는 등 재정수요가 큰 폭으로 증가하는 추세이나 소득과세의 세율인상을 통한 세수확보는 자본배분의 왜곡을 심화시킬 뿐만 아니라 국제경제 상황에서 자본과 고급인력의 유출을 가져와 국제자본시장에 경쟁력 약화 등을 초래하는 측면이 있다. 이에 따라 개별 국가들은 세계경제의 글로벌화로 국제조세경쟁이 심화되는 환경에서 자본유치 노력에 따른 조세유인책의 하나로 법인세 또는 소득세의 세율을 인하하고 대신에 소비세의 비중을 강화하는 추세이다.

우리나라 소득세제의 역할은 다른 국가들에 비해 상당히 약한 편이다. 개인소득세의 GDP 대비 비중은 2007년 기준 4.4%로 OECD 국가 평균 9.4%보다 월등히 낮은 수준이다. 이는 전반적인 조세부담률의 차이를 감안하더라도 상당히 낮은 수준이다. 우리나라와 비슷한 소득세제 구조를 가진 일본도 총 조세부담률 18.0% 중 개인소득세 부담이

5.5%로 우리나라보다 그 역할이 크게 나타난다.

[그림 II-1] 주요국의 국민부담률 추이(1970~2008)



주: 일본 등 일부 국가들은 2007년 수치임
 자료: OECD, Revenue Statistics, 2009

<표 II-5> 주요 세목별 GDP 대비 세부담 변화(2007년)

(단위: %)

	조세부담률	개인소득세	법인소득세	일반소비세
한국	21.0	4.4	4.0	4.2
일본	18.0	5.5	4.8	2.5
프랑스	27.4	7.4	3.0	7.4
독일	22.9	9.1	2.2	7.0
영국	29.5	10.9	3.4	6.6
미국	21.7	10.8	3.1	2.2
OECD 평균	26.7	9.4	3.9	6.7

자료: OECD, Revenue Statistics, 2009

II. 우리나라의 조세체계 및 재정 여건 변화 23

따라서 개별 세목별로 세수비중을 살펴보면 부가가치세와 개별소비세를 합한 소비과세의 비중이 31.3%로 대체로 30% 이하인 다른 국가들에 비해 높은 수준이며, 2007년 기준 법인세의 비중도 15.1%로 OECD 평균인 10.3%에 비해 상당히 높은 편이다. 소비과세를 일반소비세와 개별소비세로 구분해 보면 부가가치세를 의미하는 일반소비세의 비중도 높은 편이나 교통세를 중심으로 하는 개별소비세의 비중이 다른 국가들과 차이가 크다. 반면 소득재분배 기능을 수행하는 개인소득세 비중은 16.7% 다른 국가들(OECD 평균 25.3%)에 비해 낮은 편이고, 사회보장기여금의 비중도 20.8%로 다른 국가들(OECD 평균 25.2%)에 비해 낮다.

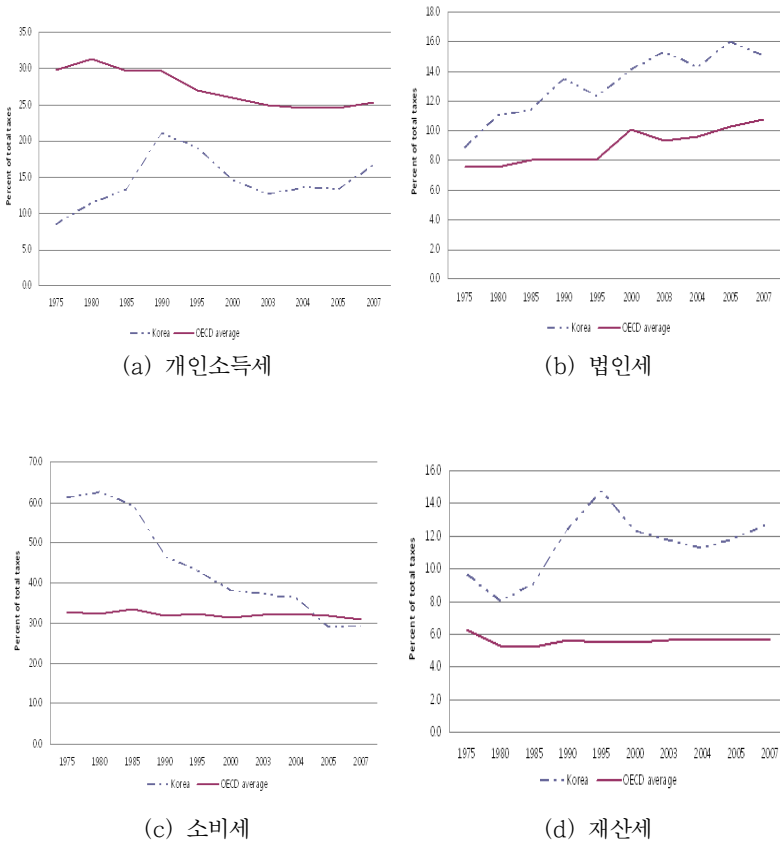
우리나라의 주요 세목별 세수입이 총 세수입에서 차지하는 비중의 변화 추이의 특징을 OECD 회원국 평균치와 비교해 보면 [그림 II-2]와 같다.

이에 따르면 우리나라의 경우 개인소득세의 총 세수 대비 비중은 1990년까지 계속 증가하다가 이후 감소추세를 보였으며, 최근 수년간 약간의 증가세를 보인다. OECD 평균은 1980년 이후 지속적으로 감소하는 추세였으나 2007년 기준 25% 정도로 우리나라(16.7%, 2007년)와 비교하여 아직도 상당히 높다. 법인세의 세수입 비중은 연도별로 차이는 있으나 전체적으로 빠른 증가세를 보여 대체로 큰 변화 없이 8~11% 수준을 유지하는 OECD 회원국 평균에 비해 상당히 높다. 소비세의 세수입 비중은 1980년대 초에 60%를 상회하였으나 빠른 속도로 하락하여 2007년에는 OECD 회원국 평균치와의 격차가 1%p로 줄어들었다. 사회보장기여금의 비중은 아직 OECD 평균에 비해 낮으나 급격하게 증가하는 추세이다.

그리고 우리나라 소득세의 최고세율과 적용대상 소득수준은 OECD 국가 평균과 유사하다. 소득세 최고세율은 2009년 기준 35%로 우리나라와 유사한 소득세제 구조인 일본의 최고세율 40%에 비해 낮은 편이나, OECD 평균 35.8%와 거의 차이가 없다. 유럽국가들의 경우 독일,

포르투갈, 이탈리아, 그리스를 제외한 모든 국가들이 OECD 평균보다 낮은 수준이다. 반면, 호주, 뉴질랜드를 제외한 미국, 일본, 멕시코, 캐나다, 한국, 터키는 최고세율 적용소득을 OECD 평균보다 상대적으로 높은 수준에서 설정하고 있다.

[그림 11-2] 우리나라와 OECD 국가의 세수입 구성 추이 비교 (1975~2007)



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2009

II. 우리나라의 조세체계 및 재정 여건 변화 25

그리고 법인세율은 1990년대 초에는 35%였으나 수차례에 걸쳐 세율을 인하하여 25%(지방세 포함 27.5%)가 되었으며, 다른 국가들의 경우 독일은 26.4%이며, 일본과 영국은 30%, 미국·프랑스·이탈리아는 33~35%이다. 특히 주요국들은 해외자본의 유치와 자국기업의 경쟁력 강화를 위해서 2000~2006년 기간 중 법인세율의 지속적 인하 추세가 두드러지고 있다. 독일은 2000년 42.2%에서 2006년 26.4%로 인하하였다. 미국, 일본, 독일 등 경제 규모가 큰 나라는 법인세율을 인하하고 있지만 아직도 30%를 상회한다. 스웨덴 등 북구 국가는 28~30%로 우리와 유사한 수준이며 싱가포르 등은 우리보다 낮다. 우리나라도 경제대국들의 법인세 세율 인하추세에 맞추어, 2004년 이전까지 각각 15%, 27%, 그리고 2005년 이후 현재는 각각 13%, 25%이다.

그리고 부가가치세 세율은 1970년대에 도입된 이후 변화없이 10%로, 일본의 5%를 제외하고는 부가가치세를 도입한 유럽국가들에 비해 상당히 낮은 수준이다. 한편, 다른 국가들과 비교해 보면 독일, 이탈리아 등 주요 국가들의 소득세 및 법인세의 최고세율이 점차 인하되는 반면 이들 국가들의 부가가치세 세율은 인상되고 있다. 그러나 우리나라에서는 소득세 최고세율을 40%에서 35%로, 법인세 최고세율을 28%에서 25%로 인하한 반면, 부가가치세 세율은 2000년 이후 대부분의 국가에서 큰 변화가 없었다.

2. 재정운용 현황 및 여건 변화

우리 경제는 그동안 놀랄 만한 경제성장을 이루어 왔다. 이러한 경제발전의 성과는 정부의 적극적인 재정투융자 활동을 통하여 사회간접자본(SOC) 및 투자 기반을 조성하고 기간산업의 육성을 적극 지원해 왔기 때문이다. 그러나 최근 우리 경제는 잠재성장률이 하락하고 인구고령화와 더불어 양극화가 급속하게 진행되어 이에 대한 적극적인 대책 마련이 시급하다.

특히, 2008년 9월 이후 글로벌 금융위기로 촉발된 세계적인 경제침체로 국내경제도 심각한 타격을 받았다. 세계 각국은 이러한 위기를 극복하기 위해 재정지출을 확대하는 등 각종 경기부양정책을 시도하고 있다. 그러나 경기회복의 속도와 폭이 불확실한 상황이다.

한편, 우리나라도 경기침체를 타개하기 위해 추경예산을 편성하는 등 경기부양을 꾀하고 있다. 그러나 2009년 정부재정지출의 확대에도 불구하고 대내 여건 악화 및 내수 침체로 성장 여부를 단언하기가 힘든 상황이다. 이처럼 추경예산을 편성하는 등 재정지출을 확대하여 저소득계층에 대한 지원, 고용유지, 소비확대를 시도하고 있으나, 현 상황을 타개하는 데는 어려움이 있다.

우리나라의 재정은 중앙재정과 지방재정으로 구분되며, 일반회계와 특별회계, 기금으로 구성되는데, 그동안 우리나라의 재정은 고도 경제성장을 위해 사회간접자본 투자, 전략산업의 육성 등 경제부문에 집중 투자해 왔다.

지방정부지출을 제외한 통합재정수지를 기준으로 할 때, 우리나라의 GDP 대비 재정지출 규모는 1970년대 이후 고도 경제성장의 달성을 위해 사회간접자본 투자, 전략산업의 육성 등 경제부문에 대한 재정지출이 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 이렇듯 경제성장과 더불어 빠르게 증가하여 24%까지 도달하였으나, 1980년대 초반 시행된 경제안정화 정책 이후 10%대 중반까지 급속히 하락하였으나 1980년대 말부터 재정지출의 비율은 다시 꾸준히 상승하는 추세이다. 그리고 외환위기 이후에는 국민경제에서 차지하는 재정의 역할과 비중이 증대됨에 따라 재정 규모가 빠르게 증가하면서 저출산, 고령화, 양극화 등에 대응하여 복지지출의 비중이 크게 증가하고 따라서 재정적자 및 국가채무 규모가 지속적으로 증대되고 있다. 국가부채는 2000년대 초에 20% 수준에서 안정세를 보이다가 2002년 이후 다시 증가하는 추세를 보이며 2008년에 32.7%에 달하였는데 2009년에는 세계적인 경기침체로 인한 경기부양을 위한 대폭적 추경예산편성으로 재정적자가 더욱

II. 우리나라의 조세체계 및 재정 여건 변화 27

증가하였다.

최근 들어 우리나라의 국가채무는 규모가 매우 급격하게 증가하는 문제를 보이고 있다. 우리나라는 외환위기 직후 대규모 재정적자, 공적자금 상환을 위한 보증채의 국채전환, 외환시장 안정화를 위한 외평채의 발행 등으로 국가채무가 급격하게 증가하였다. 1997년 60.3조원에서 2009년 366조원(추정치)으로 6배 이상 증가하였고 GDP 대비 비율은 12.3%에서 35.6%로 급증하였다. 특히 1998년 IMF 외환위기 후 관리대상수지가 GDP 대비 5.1%의 적자를 보인 이후 2009년에는 GDP 대비 5.4%로 최대 적자규모가 예상되며, 최근 국가채무는 더욱 증가하여 향후 재정건전성이 우려된다.

〈표 II-6〉 재정수지 및 국가채무 추이

(단위: 조원, %)

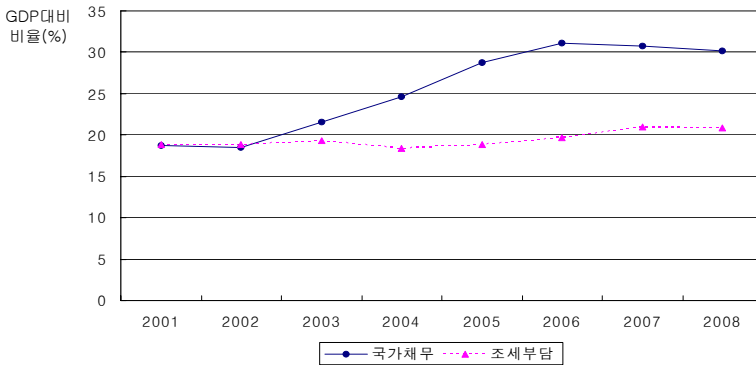
연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
통합재정수지	7.6	5.2	3.5	3.6	33.8	11.9	-17.6	-2.0
사회보장성기금수지	19.6	21.2	23.6	26.4	30.2	27.5	25.6	28.1
공적자금 상환원금	13.0	12.0	12.0	12.0	-	-	-	-
관리대상수지 [GDP 대비]	1.0 [0.1]	-4.0 [-0.5]	-8.1 [-0.9]	-10.8 [-1.2]	3.6 [0.4]	-15.6 [-1.5]	-43.2 [-4.1]	-30.1 [-2.7]
국가채무 [GDP 대비]	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

또한 2008년에 정부는 현행 6~35%인 소득세율을 2010년부터 6~33%로 낮추고 법인세율은 11~22%에서 10~20%로 내리는 감세정책을 추진할 계획인데 이로 인한 세수가 2009년 11.2조원이 감소할 것으로 파악되었다. 뿐만 아니라 지방세 등 세수의 부족으로 지방재정의 자립도가 계속해서 하락하고 있다. 이처럼 지방재정의 자립도가 취약하면 중앙재정의 악화로 이어져 재정파탄이 우려된다.

경기회복 추세와 예년보다 높은 통합재정수입 진도율 등을 감안할 때 연도말 재정수지는 점차 개선되고 있다(통합재정수지 $\Delta 2.0$ 조원, 관리대상수지 $\Delta 30.1$ 조원). 2002년 이후 통합재정수지 결산실적은 예상 계획치보다 양호한 모습을 시험하고 있다.

〈표 II-7〉 국가채무와 조세부담 추이



(단위: 조원, %)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
국가채무	122.1	133.6	165.7	203.1	248	282.8	298.9	309
GDP 대비 비율	18.7	18.5	21.6	24.6	28.7	31.1	30.7	30.2
조세부담	122.5	135.5	147.8	152	163.4	179.3	205	212.8
GDP 대비 비율	18.8	18.8	19.3	18.4	18.9	19.7	21	20.8

또한 OECD는 재정지출을 정부기능의 분류에 따라 일반정부의 재정지출을 크게 10가지로 분류한다. 크게 일반공공행정, 국방, 공공질서 및 안전, 경제업무, 환경보호, 주택 및 지역개발, 보건, 오락·문화 및 종교, 교육, 사회보호 등으로 나누어진다. 우리나라는 사회보호, 보건 분야가 차지하는 비중이 최근 상대적으로 증가하여 왔으나, 선진국에

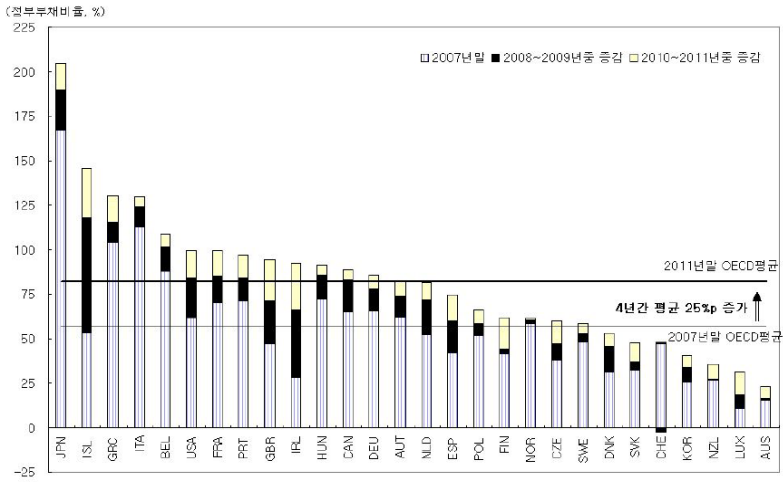
II. 우리나라의 조세체계 및 재정 여건 변화 29

비해 매우 작은 편이다. 정부기능별 재정지출 규모 측면에서 국가별로 비교해 보면, 인구 고령화로 보건지출은 증가하는 반면, 일반공공행정 지출은 우리나라를 제외한 대부분의 OECD 국가에서 감소하였다. 우리나라는 경제업무가 OECD 평균인 4.5%보다 높은 6.4%를 차지한다. 그리고 국민계정을 기준으로 국제비교를 해보면, 우리나라의 GDP 대비 정부지출의 규모는 28.7%로 다른 OECD 국가들의 단순평균인 44.3%에 비해서는 낮은 편이다.

한편, 전 세계적으로 2008년 하반기에 촉발된 국제 금융위기로 경기가 침체된 이후 확장적 재정정책을 펼침에 따라 대부분의 선진국들은 재정악화가 심화되었다. 최근 세계경제는 완만한 회복세를 보이고 있으나, 여전히 국제금융시장 및 주요국 경기 등에는 불안요인이 존재하는 상황이다. 이에 따라 국제적으로 재정건전성이 중대한 문제로 부각되면서 주요 선진국을 중심으로 재정건전화를 위해 노력하고 있다. 미국은 재정적자를 절반으로 축소하기 위해 세입 감면 시 PAYGO 원칙을 도입하는 한편, 영국도 2009년 대비 재정적자 12.6%를 줄여 2016년 균형재정 달성을 위한 재정책임법을 제정하였다. 세계 각국이 재정건전화 원칙 마련에 합의하고 재정건전성 강화를 강조하고 있다.

이처럼 세계경제가 불투명한 상황에서, 우리나라도 인구 고령화에 따른 복지예산 증대, R&D 및 교육지출, 저소득층 지원 등 특정 분야에 대한 재정지출 수요는 지속적으로 증대될 것으로 전망된다. 따라서 국제경쟁이 심화되는 경제환경에서 경제성장에 미치는 부정적인 영향을 최소화하면서 국가 운영에 필요한 재정을 확보할 수 있는 효율적인 체계를 확립할 수 있어야 할 것으로 보인다.

[그림 II-3] 국가별 정부부채비율



출처 : 『OECD Economic Outlook No. 86』 (November 2009)

Ⅲ. 감세가 재정운용의 방향에 미치는 영향

2008년 이명박 정부 출범 이후 소득세 및 법인세율 인하 등 대규모 감세조치가 향후 재정운용의 측면에서 우리나라의 재정건전성에 미칠 영향을 파악하는 것이 중요한 정책적 과제이다. 따라서 현재의 재정건전성을 평가하고 이를 감안하여 감세규모의 적정성에 대해 평가할 필요가 있으며, 또한 감세정책이 재정운용의 측면에서 미칠 제약을 해석하고 이를 중장기적으로 재정건전성 제고와 상충하는 점이 없는지를 파악할 필요가 있다.

본장에서는 감세정책이 중장기적인 재정운용의 측면에서 어떠한 효과를 나타내는지에 대한 이론적·실증적 검토를 하고, 주요국의 감세정책 사례연구를 통해 중장기 재정운용에 미친 감세정책의 영향을 검토하며 이론적인 측면에서 감세정책이 중장기적인 재정운용에 긍정적으로 작용할 수 있는 조건을 분석한다.

한편, 우리나라의 재정건전성의 정도를 파악하고 이를 감안하여 감세정책 및 감세규모에 대한 적정성을 판단하는 것이 필요한데 이는 GDP 대비 재정수지 적자 비율과 정부부채 비율 등의 지표를 통해 선진국과 비교하여 우리나라 재정건전성의 정도를 파악한다. 이를 위해서 감세의 긍정적인 측면인 성장잠재력 확충을 통한 세입기반 강화의 효과를 고려하여 감세 이후에 예상되는 미래의 재정부담 등을 고려하여 감세규모에 대한 적정성을 평가한다. 또한 감세정책에 따른 재정수지 및 정부부채 등의 총량적인 재정건전성 지표들의 거시동학적인 관계분석을 통해 재정운용의 측면에서 감세정책을 평가하기로 한다.

주요국의 감세정책 사례연구와 주요국 재정제도에 대한 분석을 위해 감세정책의 경제적 효과 및 재정운용에 미치는 기존의 이론을 소

개·정리하고 최근 주요국의 감세정책 및 재정건전성과 관련된 구체적인 사례를 조사하기로 한다.

1. 감세와 재정건전성 논의

가. 배경

1980년대 이래 전 세계적인 세율인하 추세에 따라 새로운 정부 출범 이후에도 낮은 세율-넓은 세원에 중점을 둔 조세정책이 추진되어 왔다. 2000년 이후에도 장기적 성장기반 확충을 위해 기업 및 개인의 소득세율 인하를 지속적으로 추진하고 있으며, 또한 넓은 세원 확보를 위해 신용카드, 현금영수증 등 소득공제, 의료비 소득공제 범위 확대 같은 정책적 노력을 강화하고 있다.

이명박 정부 출범과 동시에 시행된 2008년 감세정책은 이러한 성장잠재력 강화를 위한 장기적 추세와 재정 여건이 개선되는 시기에 맞물린 것이다. 새 정부가 출범한 시기는 우리나라 재정 여건이 개선되는 시기로서 2007년 관리대상재정수지는 2006년 GDP 대비 -1.3% 적자기조에서 0.4% 흑자로 전환되었다. 성장잠재력 확충을 위해 법인세 및 개인소득세율 인하가 추진되었으며 동시에 고유가 등에 대응하기 위한 소비세 인하, 유가환급금 지급 등이 추진되었다.

2008년 세제개편에서는 세부담 인하 방안으로 소득세율 인하, 교육비·의료비 등 공제확대, 유가환급금 지급 등을 시행하였는데 투자활성화를 위한 저세율 구조 형성을 위해 법인세율 인하 및 과표구간 조정, 연결납세제도 도입, 부가가치세 사업자 과세단위 확대, 문화산업에 대한 R&D 세액공제, 하이브리드차에 대한 개별소비세 면제 등도 시행하였다. 또한 R&D 지원 확충을 위해서 R&D 투자세액공제율을 인상하였으며, 양도소득세 제도를 개선하기 위해 1세대 1주택의 감면요건 강화, 과세범위 조정, 장기보유특별공제 확대, 1세대 다주택자 증과제

III. 감세가 재정운용의 방향에 미치는 영향 33

도 합리화, 양도소득세율 및 과표구간의 종합소득세율과 일치화, 종합부동산세도 개편하여 종합적인 세부담 완화를 시도하였다.

2009년 세제개편에서는 경제위기 극복 과정에서 재정건전성의 문제가 심각하게 제기됨에 따라 감세정책보다는 경기회복과 취약계층 지원에 집중된 세제개편에 중점을 두었다. 저소득근로자에 대한 월세소득공제 신설, 중소기업 가업상속 공제요건 완화, 원천기술 분야 R&D 세액공제 신설 등을 통해 기존의 감세기조를 이어 나갔으나, 신용카드 소득공제 축소, 3주택 이상 다주택자에 대한 전세보증금 과세 등을 통해 과세기반 확충 등의 정책이 시행되어 조세정책의 효과에 대한 새로운 논쟁이 시작되었다.

〈표 III-1〉 2008~2009년 주요 세제개편 내용

	수시 개편	정기 개편(12월)
소득세	- 유가환급금 지급	- 소득세율 인하(2단계에 걸쳐 2%p) - 기본공제 인상 및 교육비·의료비공제 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 일몰 연장 - R&D시설투자세액공제, 중소기업 R&D비용 세액공제 확대, 환경보전시설 투자세액공제율 인상
소비세	- 지방회원제 골프장 개별소비세 등 면제, 증부세 및 재산세 등 감면 - 관광호텔 부가가치세 영세율 일몰 연장	- 하이브리드차 개별소비세 면제 - 부가가치세 사업자단위 과제제도 확대
양도소득세		- 1세대 1주택 양도세 감면요건 강화, 과세범위 조정, 장기보유 특별공제 확대 - 양도소득세율을 종합소득세율과 일치
종합부동산세		- 과표적용률 동결 및 보유세 상한 하향 - 종합부동산세율 인하

〈표 Ⅲ-1〉의 계속

	수시 개편	정기 개편(12월)
소득세		- 소득세 최고세율 인하 유예 - 저소득근로자 월세 소득공제 신설, 3주택 이상 자 전세보증금 소득세 과세 - 주택청약종합저축 불입액 소득공제
법인세		- 법인세 최고세율 인하 유예 - 지정기부금 대상확대 및 이월공제기간 확대 - 중소기업 기업상속 공제요건 완화 - 신성장산업동력 및 원천기술 분야 R&D 세액 공제 - 지방이전 기업 법인세 감면기간 확대
소비세	- 노후승용차 교체 시 개별 소비세 인하 - 승용차 구매 시 개별소비세 인하	
기 타	- 3주택자 이상 양도소득세 증가 폐지	- 사업자 등록절차 간소화, 현금영수증 발급의무 강화, 전자세금계산서 교부의무대상 확대 등

자료: 전병목(2010)

2008년 세제개편은 양호한 재정개선 추세를 바탕으로 저출산·고령화 등 미래 경제위험 요인에 대응하기 위해 성장잠재력을 확충하는 데 중점을 두었다. 이는 경제활동의 주체인 개인 및 기업의 세부담 증가 추세를 완화하기 위해 소득세율 및 법인세율의 인하, 종합부동산세율 인하, 부동산 관련 양도소득세율의 인하 등을 추진하여 민간부문의 경제활동 활성화를 유도하기 위함이었다, 다양한 조세정책 방안 중 상징적인 효과가 큰 세율인하 정책을 선택함으로써 시장경제 활성화를 위한 정부의 의지를 표명한 것이기도 하였다. 한편, 2009년 세제개편은 경제위기의 여파로 세원 투명화 노력과 단기적인 소비회복, 기업투자 촉진을 위한 정책으로 구성되었다. 이는 악화된 재정 여건을 감안하여 대규모 세수감소를 초래하는 정책을 지양하고 정책목적에 특화된 세분화된 지원 혹은 납세 편의성 제고, 세원 투명성 제고에 중점을 두었다. 또한 경제위기 대응을 위한 정책노력(stimulus package)의 상당부분은 재정지출을 중심으로 이루어졌으며 조세정책은 보완적 역할

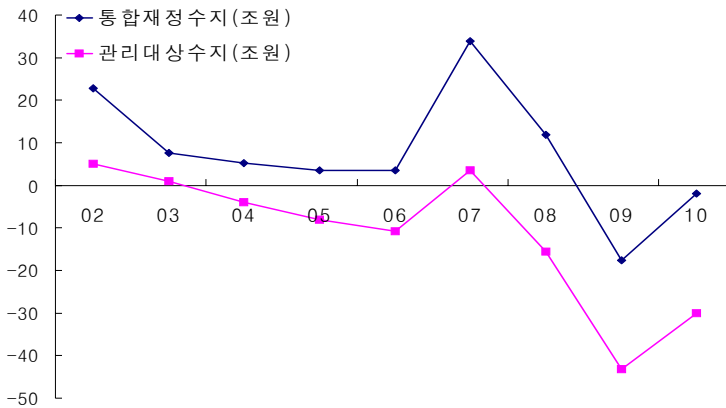
을 담당하는 것으로 하였다.

나. 우리나라 재정건전성 추이 평가와 중기재정소요 전망

현재 재정수지 및 국가채무를 중심으로 우리나라의 재정건전성 추이에 대한 평가를 『2010~14년 국가재정운용계획안』을 중심으로 해서 간략히 내려보면 다음과 같다.

먼저, 재정수지는 세입 여건은 개선되었으나 지출소요도 함께 증가해 중기적인 재정운용의 시각에서는 다소 적자기조를 유지할 가능성이 높다. 성장률 개선에 따른 국세수입 증가 등에 힘입어 세입 여건은 2009~13년 계획보다 다소 개선될 전망이지만, 의무지출 및 서민생활 지원 등 지출 소요도 확대되어 재정수지 개선 폭은 세입 여건 개선 수준보다 낮아질 전망이다.

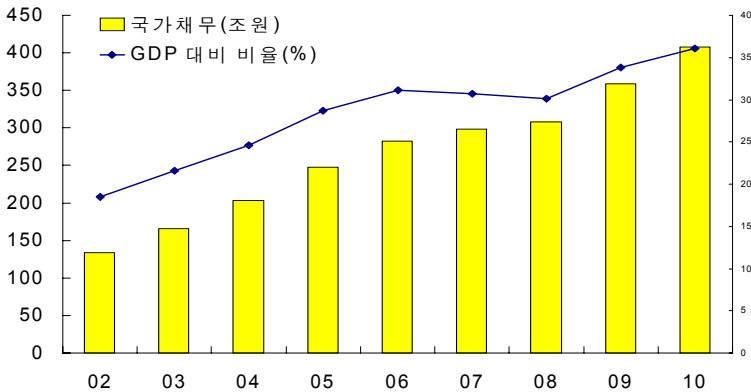
[그림 III-1] 최근의 재정수지 추이(2002~2010)



자료: 기획재정부, 『2010~14년 국가재정운용계획』, 2010

국가채무는 2009년 결산 결과 국가채무 수준이 당초 전망보다 낮아져 국가채무 관리목표를 무난히 달성할 것으로 전망된다. 2009년 결산 결과 국가채무는 GDP 대비 33.8%로 2009년 추경예산 편성 당시 계획인 35.6%보다 1.8%p 개선되어, 『2010~14년 국가재정운용계획안』에서 제시한 국가채무 관리목표인 2014년 GDP 대비 '30%대 중반'은 달성할 것으로 전망된다. 다만, 중장기 재정위험 등으로 인한 미래 국가채무의 증가 가능성에 대비한 체계적 관리가 필요하다고 평가할 수 있다.

[그림 III-2] 최근의 국가채무 추이(2002~2010)



자료: 기획재정부, 『2010~14년 국가재정운용계획』, 2010

1) 중기재정운용 여건에 대한 판단

『2010~14년 국가재정운용계획안』에 따르면 재정수입은 예산과 기금 수입을 합쳐 기간 중 연평균 7.7% 증가할 전망이다. 예산수입의 대부분을 차지하는 국세수입은 경상성장률 전망치(7.6%)보다 1.5%p 높은 연평균 9.1% 증가가 예상된다. 국세수입은 성장률 개선 및 소득

III. 감세가 재정운용의 방향에 미치는 영향 37

세·법인세 세율인하 유예 등으로 이전 중기계획보다 증가율이 더 높을 것으로 예상된다. 또한 예상보다 빠른 경기회복으로 2010년 성장률 전망이 개선(5.0→5.8%)됨에 따라 국세수입이 증가할 전망이다, 소득세·법인세 세율인하 효과가 나타나는 2012년 이후에는 국세수입 증가폭이 점차 축소될 전망이다¹⁾. 그러나 세계경제 둔화 등 대외여건이 악화될 경우 기업실적 및 민간소비 위축에 따라 국세수입이 하락할 가능성도 있다. 다음으로 세외수입은 경기회복, 세수확보 노력 등에 따라 2009~13년 계획보다 다소 증가할 전망이다. 신도시 관련 청사매각 등이 마무리되는 2013년 이후에는 세외수입이 다소 감소하며, 공공기관 지분매각도 시장상황에 따라 다소 불확실할 전망이다. 기금수입은 경기회복으로 인한 소득상승에 따라 보험료 수입은 증가하나 주파수 할당 계획 변경 등에 따른 수입 감소로 인해 2009~13년 계획과 비슷한 수준 전망이다.

한편, 재정지출은 의무지출이 크게 증가하는 가운데, 성장동력 확충 및 서민생활 안정을 위한 지출요구도 증가하여 연평균 4.8%의 증가율을 보일 전망이다. 지방교부세, 국채이자, 공적연금, 건강보험 등 법적·의무적 지출도 확대될 전망이며, 경기회복에 따른 내국세 증가로 지방교부세가 늘어나고, 국가채무 확대에 따른 이자지출 소요도 늘어날 전망이다. 또한 우리 경제의 지속가능한 성장기반 확충을 위한 미래 대비 투자소요도 확대될 전망인데, 첨단융합, 지식기반, 녹색기술 분야 등에서의 미래 먹거리 창출을 위한 재정의 적극적인 역할이 필요하다. 또한 취업 취약계층 일자리 창출 및 서민생활 안정을 위한 재정 지원 요구도 지속적으로 증가하고 있다.

1) 현재의 계획에 따르면 2012년 1.4조원 감소, 2013년 2.3조원 감소가 예정되어 있다.

〈표 III-2〉 2010~2014년 국가재정운용계획상 주요 재정총량 전망

	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율(%)
실질성장률(%)	5.8	5.0	5.0	5.0	5.0	5.2
재정수입(조원)	290.8	314.6	342.9	365.1	390.9	7.7
• 국세수입(조원)	170.5	187.8	204.2	221.1	241.7	9.1
조세부담률(%)	19.3	19.3	19.5	19.6	19.8	19.5
국민부담률(%)	25.0	25.2	25.5	25.7	26.1	25.5
재정지출(조원)	292.8	309.6	324.8	337.7	353.0	4.8
관리대상수지(조원)	△30.1	△25.3	△14.3	△6.2	2.7	
(GDP 대비, %)	(△2.7)	(△2.0)	(△1.1)	(△0.4)	(0.2)	
국가채무(조원)	407.2	436.8	468.1	485.7	492.2	
(GDP 대비, %)	(36.1)	(35.2)	(35.1)	(33.8)	(31.8)	34.4

자료: 기획재정부, 『2010~2014년 국가재정운용계획안』, 2010

2) 재정건전성 추이에 대한 평가

『2010~14년 국가재정운용계획안』은 경기상황에 대응한 적극적·탄력적 재정관리 및 재정건전성 조기 회복 방향을 제시하였다. 이를 위해 단기적으로 경기회복을 위해 적극 대응하고 중장기적으로는 성장 능력 제고에 중점을 두고 재정을 운용하는 방안이었다. 즉, 경기회복 추이에 따라 재정지출 규모를 적정 수준으로 관리하되, 미래대비 투자 및 서민생활 안정 지원에 중점 투자를 하였다. 또한 위기대응 과정에서 약화된 재정건전성을 조기에 회복하는 목표를 가지고 있었다. 재정수지 균형은 가급적 조기에 회복하여 관리대상수지 기준으로 2013~2014년에 균형을 회복하고 국가채무는 GDP 대비 40%를 초과하지 않도록 관리하고, 2013년에 30%대 중반 수준 유지를 목표로 하였다. 하지만 최근 예상보다 빠른 경기회복으로 세입 여건은 개선된

III. 감세가 재정운용의 방향에 미치는 영향 39

부분이 있지만 또 다른 한편으로 성장동력 확충·친서민 지원 등 지출 소요도 증가하고 있다. 뿐만 아니라 그리스 등 일부 남유럽국가가 재정위기에 직면하고, 미국, 영국 등 주요 선진국 재정건전성도 크게 악화되고 있는 것을 감안하면 다른 나라보다 재정 여건이 양호하나, 저출산·고령화, 통일비용 등 중장기 재정위험요인이 있는 우리의 경우에 대한 관리가 필요하다.

재정수지는 2013~2014년에 균형재정 달성을 목표로 하고 있다. 즉, 통합재정수지는 2011년에, 사회보장성기금 흑자를 제외한 관리대상 재정수지는 2014년에 흑자 전환이 가능하도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 한편 국가채무는 2009년 결산과 2010년 성장률 전망 개선, 세입기반 확충노력 등에 따라 2009~2013년 계획에 비해 다소 개선되어 2014년 GDP 대비 31.8% 수준으로 관리하는 것을 목표로 하고 있다.

한편, 세입 여건을 총체적으로 반영하는 조세부담률에 대한 전망은 지방세 수입의 대폭 감소 등에 따라 2010~2014년간 연 19%대를 유지할 전망이다. 다만, 세입확대 노력 등을 통해 조세부담률은 매년 완만하게 상승하여 2014년 19.8% 수준이 될 것으로 예상된다. 또한 사회보장기여금을 포함한 국민부담률은 2014년 26.1% 수준이 될 전망이다.

『2010~14년 국가재정운용계획안』에서는 재정건전화를 위한 정책적 방향을 다음과 같이 논하고 있다.

먼저, 세입기반 확충이다. 이를 위해 비과세·감면을 제로베이스에서 검토하고 지원목적이 달성되었거나 조세원칙과 국제기준에 배치되는 제도는 과감히 정비하고 신규감면도 억제하되 서민·중산층, 농어민 등 취약계층에 대한 지원은 가급적 유지할 필요가 있다. 또한 과세정상화 대책을 지속 추진하는 등 세원 투명성을 제고해야 한다. 이를 위해 수입금액 5억원 이상 사업자를 대상으로 세무검증제도를 신규로 도입하고, 전자계산서 발급 세액공제 확대, 계산서 미발급 가산세율 인상 등을 통해 과표양성화를 적극 추진할 계획이다.

다음으로 지출생산성 제고이다. 이는 예산을 아껴 쓰면서도 국민이

필요로 하는 공공서비스를 차질없이 공급하기 위해 재량지출 중심으로 구조조정을 추진하는 것을 말한다.

마지막으로 재정규율을 강화하고 관리체계를 개선하는 것이다. 재정규모 등 재정총량에 일정한 관리목표를 부여하고 이를 준수토록 하는 한국형 재정준칙(fiscal rules) 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 즉, 균형재정 목표달성 시까지 예산편성과정에서 지출증가율을 수입증가율보다 매년 2~3%p 낮게 유지하는 것 등이다. 또한 부처가 재정수반 법률안 및 중장기 계획 추진 시 재정당국과 사전 협의절차를 내실화하는 등 협의·조정 기능을 강화할 필요가 있다.

다. 재정건전성을 감안한 감세의 적정성

지난 2008년의 감세는 역대 최대 규모로 평가되고 있다. 이는 양호한 재정개선 추세를 바탕으로 저출산·고령화 등 미래 경제 위협요인에 대응하기 위한 성장잠재력을 확충하는 데 중점을 두었다. 이러한 감세정책이 적절했는지 또는 그 규모가 적절했는지에 대한 판단은 감세 규모에 대한 정확한 추정과 적정성에 대한 기준에 따라 다양한 의견이 존재할 수 있다. 정부가 매년 세제개편안을 발표할 때 향후 추정되는 세수규모의 변동에 대해서는 추정치를 발표한다. 물론 이러한 세수규모에 대한 추정치에 대해서, 즉 추정방법 및 추정규모에 대해서도 다른 의견이 제시되기도 한다²⁾. 또 어떤 기준으로 적정성을 평가할 것인가도 매우 중요하다. 경기부양의 목적인가 아니면 세출재원을 마련하기 위함인가 또는 장기적인 성장잠재력을 배양하기 위한 목적인가에 따라 그 적정성의 판단은 다양하게 내려질 수 있다. 또한 재정건전성의 관점에서 감세규모가 적정한가라는 질문도 던질 수 있을 것이다. 따라서 여기에서는 우선 감세규모에 대한 추정치를 논의한 이후, 감세

2) 이에 대한 대표적인 사례가 이영환·신영임(2009, 2010)이다.

규모의 적정성에 대한 평가와 판단기준을 제시한 후 2008년 감세규모에 대한 적정성을 논하고자 한다.

1) 감세의 규모에 대한 추정

세제개편 이후 향후 몇 년간의 세수규모를 정확하게 추정하는 것은 매우 어려운 일이다. 일반적으로 세수를 추계하는 방식은 다음과 같은 식으로 정리할 수 있다.

$$T = (Y_T - Y_E) \times \tau - T_C \quad (3.1)$$

단, 여기서 T 는 세액, Y_T 는 과세표준소득, Y_E 는 소득공제, τ 는 세율, T_c 는 세액공제를 각각 의미한다. 세제개편이 있을 경우 세수의 변동은 아래와 같이 쓸 수 있다. 이를 보면 여러 요인에 의해 세수변동이 초래될 수 있음을 알 수 있다.

$$\Delta T = \Delta(Y_T - Y_E) \times \tau + (Y_T - Y_E) \times \Delta\tau \mp \nabla a T_C \quad (3.2)$$

예를 들면, 소득세제의 개편이 이루어졌다고 하자. 그러면 소득세제 개편의 결과 세율의 변화($\Delta\tau$)가 일어나며, 과세표준소득의 변화, 그리고 세액공제 등 모든 관련된 변수의 변화가 야기된다. 또한 이러한 변화는 소득구간별로 다르게 나타날 것이며 이 모든 변화를 고려하여 정확한 세수규모의 변동을 추정하는 것은 쉽지 않은 일이다. 또한 세제개편으로 인한 세수규모 변동의 효과가 영구적인지 아니면 일시적인지에 따라 그 규모는 다르게 추정될 수 있을 것이다. 일반적으로 일몰연장, 일몰종료, 그리고 한시적 비과세감면 항목의 신설 등은 일시적 감세로서 영구적인 감세가 아니다. 그 이유는 특정 세목의 일몰이 연장되는 경우는 연장되지 않았더라면 발생하지 않았을 '감세'인 것이고,

일몰종료는 세제개편을 하지 않은 것이라 '증세'로 판단할 수는 없으며, 마지막으로 한시적 비과세 감면항목을 신설하는 것은 그 자체가 일시적인 효과를 나타내는 것이기 때문이다.

정부가 세제개편을 할 경우 추정하는 현행 방식은 전년도 기준 대비 세수규모의 변동을 추정하는 방식이다. 즉, 세제개편이 있을 경우 전년도에 발생한 세수규모의 변동분을 기준으로 해서 다음 연도의 세수규모의 순변동만을 추계하는 방식이다. 하지만 또 다른 방식은 기준선 대비 방식으로 세제개편이 발생하기 이전의 연도를 기준으로 하여 그 다음 연도의 세수규모도 이에 준하여 발생하였다고 보는 방식이다. 다음 그림은 이러한 두 가지 방식의 세수추계방식의 비교를 간단한 예로 나타내고 있다. 따라서 기준선 대비 방식은 전년도 대비 방식에 대해 세제개편에 따른 세수추계효과가 과대추정되고 있으며 또한 전년도 대비 방식은 기준선 대비 방식에 대해 과소추정되고 있다고 볼 수 있다. 물론 어떠한 방식이 더욱 정확한 세수규모 변동을 추정하는 방식이냐 하는 것은 기준과 관점에 따라 달라질 수 있다. 즉, 세제개편이 이루어질 당시의 시점에서의 경제적 상황을 기준하여 향후 발생할 세수규모의 변동에 따른 경제적 효과를 중요시할 경우 기준선 대비 방식이 적합한 방식이라고 간주할 수 있다. 하지만 세수규모의 변동은 향후 정부의 예산안 책정 및 조세재정정책의 방향과 내용에 대한 중대한 기초정보를 제공하기 때문에 전년도에 비교해서 세수변동을 추계하는 것이 필요한 정부의 입장에서는 전년도 대비 방식이 적합한 것이라고 볼 수 있다.

현행 세제개편 시 정부의 세수규모 변동에 대한 추정치는 전년도 대비 방식에 근거한다. 반면, 이영환·신영임(2009, 2010)은 기준선 대비 방식에 의해 2008~09년 세제개편과 2010년 세제개편에 따른 세수효과와 변동 추계를 추계하고 있다³⁾.

3) 또한 그들의 주장에 따르면 미국의 Congressional Budget Office(CBO)와 Joint Committee on Taxation(JCT) 등에서는 기준선 대비 방식으로 세

III. 감세가 재정운용의 방향에 미치는 영향 43

[그림 III-3] 세수추계방식의 비교 : 전년도 대비 방식과 기준선 대비 방식

↓ 세수감소를 초래하는 세제개편 시행

현행 세제하에서의 세수입 수준	t기	t+1기	t+2기	세수감소분
				(A)
				(B)
				(C)

<세제개편으로 인한 세수변화 계산>				
	t기	t+1기	t+2기	변화합계
기준선 대비 방식	-A-B	-A-B-C	-A	-3A-2B-C
전년도 대비 방식	-A-B	-C	+B+C	-A
차이	0	-A-B	-A-B-C	-2A-2B-C

자료: 이영환·신영임(2010)

다음의 <표 III-3>에서는 이러한 전년도 방식과 기준연도 방식에 의한 2008년 세제개편 세수효과를 정리하였다. 우선 전년도 방식에 의한 정부의 추정치는 2008년부터 2012년까지 영구적인 감세효과에 따른 약 21.3조원이다. 여기에다 고유가대책으로 2008년 7월부터 2009년 6월까지의 유가환급금 등의 일시적 감세금액인 5.1조원이 포함되면 약 26조원이 2008년 7월 이후 2012년까지 지속될 세제개편안을 반영한 감세규모이다. 하지만 동일한 방식으로 이영환 외(2009)에서는 25.5조원으로 추계하고 있다.

다음으로 기준연도 방식에 의한 추계치는 이영환 외(2009)에 의하면 2008년 발생한 1.8조원과 2009년 추가로 발생한 9.6조원을 더한 11.4조원이 2009년의 감세규모이다. 이렇게 하면 2012년까지 총 감세규모는 86.3조원(일시적인 감세효과를 더하면 약 96조원)으로 전년도 방식보다 약 64조원이 더 많다. 이러한 차이는 앞서 설명했듯이 감세 발생 시점과 비교 시점에 대한 차이에 기인한다.

이렇게 추정된 감세규모는 앞서 언급했듯이 과세소득, 소득공제, 세

제개편에 따른 세수규모의 변동을 추계하고 있다고 한다.

액 공제의 변동 가능성 때문에 정확하게 추정하기는 쉽지 않다. 더욱이 우리나라는 매년 세제개편을 하였으므로 <표 III-3>의 2008년도의 세제개편에 따른 세수규모의 추정치가 2009년 이후의 세제개편의 내용과 상호배제적(mutual exclusive)인 것은 아니다. 따라서 정부의 발표에 따른 세제개편안에 따른 세수규모의 변동이라고 할 때는 그해의 세제개편안이 시행된 이후 추후의 세제개편안이 없다고 할 때 추가적으로 발생할 수 있는 세수규모의 변동이라고 보는 것이 정확하다. 따라서 2008년의 세제개편안에 따른 2009년 세수규모의 변동은 2009년 세제개편안에 따른 2009년의 세수규모의 변동과 상호독립적이라고 볼 수 있다⁴⁾.

<표 III-3> 2008년 세제개편에 따른 감세의 규모

(A) 연도별 감세규모(조원)							
	연도	2008	2009	2010	2011	2012	계
전년도 방식	정부발표 ¹⁾	1.9	6.2	9.8	3.3	0.1	21.3
	이영환 외(2009) ²⁾	1.8	9.6	10.6	3.4	0.1	25.5
기준연도 방식	이영환 외(2009) ²⁾	1.8	11.4	22.1	25.4	25.5	86.3
(B) 연도별 감세규모/GDP 비율 (%)							
	연도	2008	2009	2010	2011	2012	평균
전년도 방식	정부발표 ¹⁾	0.19	0.58	0.87	0.27	0.01	0.38
	이영환 외(2009) ²⁾	0.18	0.90	0.94	0.27	0.01	0.46
기준연도 방식	이영환 외(2009) ²⁾	0.18	1.07	1.96	2.05	1.91	1.43

주: 1) 정부 발표는 일시적 감세효과는 -5조 1,010억원 (고유가대책, '08.7~'09.6)를 제외한 영구적 변동을 반영하는 것임.

2) 이영환 외(2009)도 일시적 변동효과를 제외한 영구적 변동을 반영하는 것임.

3) GDP는 경상GDP로 2010년 이후는 『2010~2014년 국가재정운용계획안』의 전망치를 이용

자료: 기획재정부, 『2008년 세제개편안』, 2008년; 이영환 외(2009): 기획재정부, 『2010~2014년 국가재정운용계획안』, 2010. 저자 계산.

4) 이러한 특징은 Romer·Romer(2010)에서 분석된 것과 같은 세제개편에 의한 세수규모의 변동이 미치는 경제적 효과의 분석을 매우 힘들게 하는 요소이다.

2) 적정성 평가

2008년 감세규모에 대하여 재정건전성의 관점에서의 적정성 판단은 중기 재정운용의 관점에서 지출 측면 관리의 지표라고 볼 수 있는 재정수지 적자비율과 수입 측면의 지표라고 볼 수 있는 조세부담률을 통해 고찰할 수 있다. 지출 측면에서는 2008년 세계개편안을 통한 세수 규모를 GDP 대비 백분율로 계산하고 이 규모가 재정수지 적자의 관리 대상 규모에 비추어 적정한지를 판단하는 것이다. 또 수입 측면에서는 이 규모가 중기 재정운용상의 목표 조세부담률의 수준에 비해 적정한지를 판단하는 것이다.

먼저, 지출 측면에서 2008년 세계개편안의 감세규모의 적정성을 살펴보기로 하자.

우선, 전년도 방식에 따른 감세규모/GDP 비율은 정부발표자료를 보면 2008년 0.18%, 2009년 0.58%, 2010년 0.87%를 보일 것으로 추정된다. 또 다른 전년도 방식에 따른 비율인 이영환 외(2009)의 비율은 2008~2010년에 0.18%, 0.90%, 0.94%를 각각 보이고 있다. 이들 비율은 그 자체로 보면 우리 경제의 규모에 비해 그다지 큰 것은 아니다. 하지만 2008년 감세정책이 제안될 때의 『2010~2014년 국가재정운용 계획안』에서 제시한 재정수지적자 폭은 2008년 -1.1%, 2009년 -1.0%, 2009년 -0.5%를 각각 목표로 하고 있었다. 따라서 감세규모에 재정건전성이라는 관점, 좀 더 구체적으로 언급하면 2012년 균형재정을 목표로 하였던 『2010~2014년 국가재정운용계획안』을 감안하면 결코 작은 규모라고 할 수는 없다. 하지만 기준연도 방식에 의한 비율은 2008년은 0.18%이지만, 2009년 1.07%, 2010년 1.96%, 2011년 2.05%, 2012년 1.91%의 높은 비율을 보이는 것으로 추정되었다. 이는 관리대상 재정수지 적자규모/GDP 비율과 비슷한 크기로서 매우 큰 감세규모로 판단될 수 있다.

다음으로 수입 측면에서 2008년 세계개편안의 감세규모의 적정성을

살펴보기로 하자. <표 Ⅲ-4>는 2008년 이후 세 차례의 중기재정운용계획안에서의 조세부담률에 대한 계획치와 실제 비율을 정리하고 있다. 2008년 감세정책이 시행된 해의 조세부담률 전망은 2009년 22.1%, 2010년 21.5%, 2011년 21.2%, 2012년 20.8%를 상정하였다. 또한 2009년의 경우 2008년의 중기계획보다 약 1%p씩 낮은 조세부담률을 상정하였으며, 2010년에도 이와 비슷한 추세의 계획을 상정하고 있음을 알 수 있다. 즉, 해마다 조세부담률은 약간씩 낮은 추세를 보이고 있으며 2010년에는 지속적으로 조세부담률을 낮춰 20% 미만대를 유지하는 것을 목표로 하고 있다. 실제 조세부담률도 2008년 20.7%에서 2009년 19.7%로 낮아졌으며 2010년에도 19% 초반대를 보일 것으로 전망된다. 따라서 2008년 감세정책의 결과 조세부담률이 낮아졌는지에 대한 엄밀한 판단은 내리기 힘들다. 즉, 감세정책의 결과 성장잠재력이 확충되어 담세능력이 커져서인지 아니면 다른 요인에 의해 단순히 GDP가 커져서 조세부담률이 낮아졌는지에 대한 엄밀한 판단은 쉽지 않다. 하지만 앞서 살펴보았듯이 GDP의 0.19~0.87%(전년도 방식 추계 감세규모) 혹은 0.18~2.05%(기준연도 방식 추계 감세규모)의 감세는 조세부담률의 하향 안정화 추세에 큰 영향을 미친 것으로 판단할 수 있다.

<표 Ⅲ-4> 국가재정운용계획의 조세부담률

(단위: %)

중기재정운용	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
2008~2012년	22.2	22.1	21.5	21.2	20.8	-	-
2009~2013년	-	20.5	20.1	20.1	20.4	20.8	-
2010~2014년	-	-	19.3	19.3	19.5	19.5	19.8
실제 비율	20.7	19.7	-	-	-	-	-

자료: 기획재정부, 『국가재정운용계획안』, 2008, 2009, 2010년 각 호

본절에서는 2008년 감세규모에 대한 적정성을 중기재정운용상의 중요 지표인 재정수지 적자비율과 조세부담률의 목표비율을 중심으로 재정건전성이라는 관점에서 평가하였다. 이상의 분석으로부터 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

우선, 세제개편에 따른 세수규모에 대한 정확한 추정치를 얻을 수 있는 방법에 대한 합의가 필요하다. 현행 정부의 세수추계는 전년도 방식에 의한 세제개편의 효과를 추계하고 있으나 이는 세제개편의 효과가 경제에 미치는 (외생적) 효과를 분석하기 위한 방법으로는 적절하지 않다. 이는 세제개편이 일어난 그 이후의 세수변동효과가 반드시 세제개편의 효과에 기인하다고 보기 힘들기 때문이다. 하지만 일각에서 주장하듯이 기준연도 방식에 의한 추계는 세제개편에 따른 누적적인 세수변동의 효과를 고려하고 있어 경제적 효과를 분석하기에는 장점이 있다고 할 수 있으나 다음해에 세제개편의 효과가 있을 경우 그 효과를 엄정하게 구분하여 분리하기 힘들다는 단점이 있다. 따라서 이러한 점을 고려하여 전년도 방식과 기준연도 방식에 대한 세수추계방법에 대한 더 깊은 연구와 개선이 필요하다고 볼 수 있다.

다음으로 세제개편에 따른 세수규모 변동의 적정성을 평가하기 위한 기준에 대한 논의가 필요하다. 본 연구에서는 재정수지 적자비율과 조세부담률이라는 총량적 비율을 통해 적정성을 논의하였다. 하지만 이들 비율도 세제개편안에 따른 세수규모의 변동이 내생화되어 있어 엄밀하게 이와 독립적으로 논의하기가 쉽지 않다.

2. 주요국의 세제개편 동향과 재정건전화 정책대응

재정건전화의 정책적 대응수단에 대한 고찰은 수단별, 시계(time horizon)별, 그리고 제도적으로 구분할 수 있다. 먼저 수단별로는 크게 3가지로 구분할 수 있는데 지출중심, 세입중심, 그리고 기타 수단 등으로 나눌 수 있다. 시계별로는 단기, 중기, 그리고 장기로 나누어 고찰할

수 있는데, 단기에는 재정정책의 자동안정화장치와 재량적 재정정책의 규모와 효과에 따라 수단별 효과와 재정건전화 효과가 다를 것으로 기대할 수 있다. 또한 FS, FI 등의 재정지표를 통해 재정건전화의 효과를 측정하고 평가할 수 있다. 다음으로 중기적 관점에서는 중기재정운용계획 틀 안에서 지출과 세입의 조정에 따라 재정건전화 효과가 다르게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 한편, 장기적 관점에서는 고령화와 같은 인구구조적 요인에 결정적으로 의존하는 세출·세입구조에 따라 재정건전화의 전략 및 정책적 대응방안이 결정된다. 특히 보건, 연금 관련 지출을 어떻게 관리하느냐에 따라 장기적 재정건전성이 결정된다고 볼 수 있다. 제도적으로는 재정준칙의 도입과 형태에 따라 재정건전화 대책이 구분될 수 있다.

IMF(2010a)에서는 재정건전화 정책의 거시경제적 효과를 추정하고 있는데 통상적으로 재정건전화는 경기수축적(contractionary)인 효과가 있는 것으로 보고하고 있다. 먼저 GDP 대비 1% 규모의 재정건전화 효과가 시행될 경우 GDP는 당해 연도($t=1$)에 0.22%, 1년 후($t=2$) 0.46%, 그리고 2년 후($t=3$)에는 0.45% 하락하며, 또한 실업률의 경우 동일한 규모의 재정건전화 정책이 시행될 경우 당해 연도에 0.20%p, 1년 후 0.31%p, 그리고 2년 후에는 0.23%p 증가한다고 보고하고 있다. IMF(2010a)에서는 재정건전화의 수단별 정책효과가 서로 다르게 나타나며, 지출중심의 재정건전화 정책의 경기수축 효과가 세입중심의 경기수축 효과보다 작아 상대적으로 지출중심의 재정건전화 효과가 거시경제적인 측면에서는 유효함을 보이고 있다는 것이다⁵⁾⁶⁾.

5) 지출중심의 재정건전화 효과가 세입중심의 재정건전화 효과보다 경기수축 효과가 작은 이유는 통화금융의 환경에 대한 반응도의 차이로 이해할 수 있다. 즉, 지출중심의 재정건전화 정책이 시행될 경우 이자율과 자국 통화 가치가 세입중심의 경우보다 더 많이 하락하는 것이 가장 큰 이유이다. IMF(2010a)에 따르면 지출중심의 재정건전화 정책이 시행될 경우 세입중심의 경우보다 이자율이 50bp(0.5%p) 더 하락하여 이것이 총수요에 미치는 효과로 연결된다고 한다. 또한 중앙은행은 지출중심의 재정건전화 정책을 정부의 재정규율 확립에 대한 신뢰의 표식으로 인식하여 재정건

한편, IMF(2010b)에서는 2008년 경제위기를 극복하기 위한 선진 각국의 확장적 재정정책의 결과 재정건전성이 악화되어 이를 극복하기 위한 세계개혁의 원칙, 배경, 그리고 실행방안을 G20 국가를 대상으로 분석하였다.

〈표 III-5〉 G20 국가의 재정건전화 조정전략

Fiscal Adjustment Need 1/	Mostly Revenue	Revenue and Expenditure	Mostly Expenditure	Detailed plans in preparation
HIGH (> 6 percent)	India	France United States	United Kingdom	Japan
MEDIUM (between 3 and 6 percent)		Australia	Canada Germany	China Italy South Africa
LOW (< 3 percent)	Indonesia Mexico	Korea Russia	Turkey	Argentina Brazil Saudi Arabia

자료: IMF(2010b)

전화 이후 확장적 통화정책을 펼 가능성이 높은 것도 사실이다. 한편, 자국통화가치는 지출중심 재정건전화 정책이 시행된 경우 세입중심의 정책보다 절하될 가능성이 더 높아 순수출이 증가하여 총수요가 증가할 가능성이 높은 것으로 보고 있다. 따라서 지출중심의 재정건전화 효과는 감축되는 정부지출 형태에 따라 다양하게 나타날 수 있으며, 정부 이전지출, 정부소비, 공공투자의 순서로 재정건전화에 따른 경기수축 효과가 작게 나타나는 것으로 알려져 있다.

- 6) 본 보고서는 지출중심의 재정건전화 정책과 세입중심의 재정건전화 대책의 거시경제적 효과의 상대적 우월성을 염두에 두고 정책적 효과를 논하는 것은 논외로 두고 있다. 거시경제적 효과의 장기적 동학관계에 기초하여 재정건전화에 미치는 정책수단별 효과를 고려해야 하지만, 본 연구는 지출중심과 세입중심의 재정건전화 정책의 거시경제적 효과는 중립적이라고 전제하여 이들 정책들의 중기적인 재정운용에 미치는 효과라는 관점에서 논의를 진행하였다. 특히 본 보고서는 세입중심의 정책, 그 중에서 과거 2008~2009년의 감세정책이 미친 영향을 중기재정운용의 관점에서 파악하려는 류덕현(2010b)과는 차이를 보인다.

먼저, 재정건전화 정도와 조정전략에 대한 국가별 분류가 <표 III-5>에 제시되어 있다. 우리나라의 경우 3% 미만의 재정수지적자를 줄여야 하며 세입과 세출 측면에서 모두 노력하는 것으로 분류되었다. 하지만 6% 이상을 감축해야 하는 나라들도 적시되어 있는데 이 중 인도는 대부분 세수 측면에서의 노력을 통해 재정수지적자를 줄일 것을 권고하고 있으며, 영국과 같은 경우 대부분 지출을 줄여 재정수지적자를 감축할 것을 권고하고 있다. 프랑스와 미국은 세수와 지출 모두 조정할 필요가 있다고 권고하고 있다.

다음 <표 III-6>에서는 6% 이상의 대규모 조정이 필요한 나라들의 경우 증세해야 할 부분을 세목별로 구분하여 보여주고 있다. 프랑스는 전체 5.3%의 세수증가가 필요한데 이 중 대부분을 부가가치세제 부분에서 증세해야 함을 알 수 있으며, 독일, 이탈리아, 영국도 비슷한 사정이다. 일본은 현행 부가가치세(VAT)를 5%에서 10%로 올릴 때 약 2.8%(GDP 대비)의 증세효과가 있으며, 미국은 광범위한 의미의 부가가치세를 신규 도입할 경우 4.5%의 증세효과가 있어 재정건전성에 큰 도움이 된다고 주장하고 있다.

<표 III-6> 대규모 조정이 필요한 국가의 세수 증가 규모

Country	Reduce VAT policy GAP by half	Tobacco and alcohol excises 2/	Fuel excises 3/ 4/	Property taxes 5/	Total	VAT at 10 percent rate 6/	Full auctioning /taxation of carbon emissions 7/	Total
France	3.8	0.1	0.3	1.0	5.1	n/a	0.2	5.3
Germany	2.4	0.2	0.3	1.0	3.8	n/a	0.6	4.5
Italy	3.1	0.3	0.3	1.0	4.6	n/a	0.5	5.1
Japan	0.3	0.9	0.3	1.0	2.4	2.6	0.0	5.0
United Kingdom	3.3	0.0	0.2	0.0	3.5	n/a	0.5	4.0
United States	0.0	0.3	0.6	0.0	0.9	4.5	0.8	6.1
Average								
Unweighted	2.2	0.3	0.3	0.7	3.4	...	0.4	...
PPP GDP weighted	1.1	0.3	0.4	0.4	2.2	...	0.6	...

자료: IMF(2010b)

이렇듯 2008년 금융위기 이후 각국의 조세재정정책은 재정건전화를 정책의 최우선에 두고 재정출구전략의 한 방편으로 세제와 재정지출을 정상화하고 있다. 이하에서는 이러한 선진국의 최근 세제개편과 재정건전화 대응정책을 중심으로 살펴보고자 한다⁷⁾.

2010년 2/4분기 미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 호주 이상 7개국은 세계적인 경기침체에 대응한 확장 재정정책을 지속적으로 추진하고 있다. 하지만 그 여파로 재정건전성이 크게 훼손되어 이에 대한 대응을 마련하고 있다. 이하에서는 최근 선진국의 조세재정정책의 근황을 세제개편과 내년도 예산안 편성을 중심으로 살펴보고 또한 재정건전화 대책에 대한 대응방안도 함께 조사하여 우리나라에 적용할 수 있는 정책적 시사점을 도출하려고 한다.

먼저, 조세재정정책의 변화 중 단기적인 관점에서는 경기부양책의 일환으로 취약계층지원 및 사회보장을 확대하고, 고용지원에 초점을 맞추고 있다. 독일은 민간소비 진작 및 기업투자 촉진을 위해 세제혜택 부여, 노동 및 사회보장(건강보험 지원)에 대한 지출이 가장 큰 비중 차지하고 있으며, 고용시장 개선을 위한 신규 차입을 허용하고 있다. 미국은 중산층 이하의 국민 및 중소기업에 대한 세제혜택을 연장하고 고용지원법안 통과로 실업자 보호를 예산안에 반영하였다. 일본의 경우에는 고용창출과 경제성장에 중점을 두고 수요창출, 사회안전망 강화를 추구하며 주택시장 활성화를 위해 에코포인트 제도를 실시하는 것을 골자로 하고 있다. 영국은 소규모 기업에 세제혜택 확대, 아동수당 확대, 모기지(mortgage) 이자 동결기간 연장, 아동빈곤퇴치 및 저소득층 아동의 교육지원 등 가계에 대한 지원을 확대하였다. 프랑스는 자영업자와 중소기업에 경쟁력 강화를 지원하며 캐나다는 성장과 고용에 중점을 둔 예산안 Budget 2010을 발표하고 경기부양 2개년 계획 (Canada Economic Action Plan)의 2차년도 계획안을 실행하여

7) 이하의 내용은 한국조세연구원(2010)을 참조하였다.

개인소득세 경감, 아동보조금 증대, 실업보호 및 고용창출, 건강 및 사회보장 프로그램에 대한 지출을 확대하였다.

장기적인 관점에서는 역시 경제성장 동력이 되는 부문에 대한 지원 강화가 특징이다. 우선 독일의 경우, 2015년까지 교육 및 연구에 GDP 대비 10% 투자를 목표로 하고 있으며 일본은 실질 GDP 성장률 2%라는 목표를 설정하고 신성장전략을 수립하여 세부 달성 목표 및 주요 정책에 대한 기본방향을 제시하고 있다. 특히 3대 성장부문과 6대 전략 분야로 나누어 향후 집중투자를 통해 성장잠재력을 확대하고자 하였다⁸⁾. 영국은 기술·혁신, 인프라에 대한 투자를 증대할 계획이며 프랑스는 미래투자계획을 수립하여 4개 분야(고등교육, 연구개발투자, 중소기업 및 산업투자, 지속가능 발전사업 및 정보통신사업)에 350억 유로를 투입할 계획이며, 총 산업전략을 마련하여 자동차, 항공, 정보통신, 의료, 농업 비즈니스 등 주요 산업을 전략적으로 육성할 계획을 수립하였다. 마지막으로 캐나다는 대학 기반시설 확충 및 친환경 조성 등 미래 경제 구축에 18.8억캐나다달러를 지원하며 산업 및 커뮤니티 지원에 22.3억캐나다달러를 투입할 계획이다.

이들 선진국에서는 중장기적 재정건전화 목표를 수립하고 재정규율 및 준칙을 강화하며 재정적자 감축을 위한 구체적이고 적극적인 노력을 시작하였는데 이를 크게 세입 측면, 지출 측면 및 제도적 측면에서 고찰할 수 있다.

우선 세원 확대를 위해서 미국에서는 고소득층에 대한 세제혜택 종료, 금융기관에 금융위기 페널티 부과, 유해 화학물질 등의 제조 및 수입에 대한 과세제도를 부활하였으며, 영국은 고소득층의 소득세율을 인상하였을 뿐만 아니라 주류세 및 담배세, 연료세 및 환경세 등을 인

8) 여기서 3대 성장부문은 일본의 강점 부문, 개발이 필요한 부문, 성장동력 부문이며 6대 전략 분야는 부문별로 각각 환경·에너지 분야(일본의 강점 부문), 아시아/관광·지역활성화(개발이 필요한 부문), 과학·기술/고용·인재양성(성장동력 부문) 등이다.

상하였다. 또한 프랑스에서는 금융기관 종사자 보너스에 대한 과세를 실시하였다.

지출 감소 및 지출구조의 효율화를 위한 조치를 살펴보면 우선, 미국은 필요없는 보조금을 폐지하고 비안보 재량지출을 3년간 동결하였다⁹⁾. 영국은 지출우선순위를 선정하여 그에 따라 공공부문 지출을 삭감하며 공공서비스 효율화를 통해 지출을 감축하였다. 프랑스에서는 지출통제전략을 통해 2010년 8.2%인 재정적자를 2013년까지 3%로 낮추는 것을 목표로 하고 있다. 캐나다는 모든 부서에서 프로그램을 전략적으로 검토하고 프로그램 지출 증가율을 억제하기 위해 프로그램마다 지출삭감 목표를 세우고 실행하고 있다.

마지막으로 제도적 측면에서 미국은 재정적자 수준을 지난 부시정권 때의 절반 수준으로 감축할 것을 목표로 하여 ‘국가재정책임개혁위원회’를 설립하고, PAYGO 제도 부활, 기본법 개정을 통한 균형재정의 원칙화, 중기재정 운용계획의 개선, 재정책임법 제정을 통한 재정목표 달성 등 재정건전화를 위한 제도적 장치를 강화하고 있다. 독일은 기본법을 개정하여 균형재정을 기본원칙으로 하고 2010년 현재 GDP의 5.5%에 해당하는 재정적자를 2013년까지 3% 미만으로 낮추기로 합의하였다. 일본은 국가전략실에 많은 힘을 실어 주어 중기재정 운영계획을 검토하고 예산편성을 전면적으로 재검토하고 있다. 영국은 재정책임법을 승인하여 재정목표 달성의 경과에 대한 보고를 의무화하였으며, 프랑스는 독일과 같은 재정관리원칙(지방재정 포함) 및 실행방안 마련을 진행중이고 재정건전성 지수(S2) 개선을 목표로 하고 있다. 마지막으로 캐나다는 2014~15회계연도까지 균형재정 회복을 위해 2009~10년부터 6년 계획을 시행하고 있다.

9) 안보기관에 속하는 국방부, 국토안보부, 국무부, 보건처, 에너지부의 국가핵안보국, 기타 관련 국제협력 계정을 제외한 재량지출을 일컫는 것으로 2010년 예산안 승인규모로 안보기관 재량지출이 6,830억달러, 비안보기관의 재량지출 금액이 4,460억달러에 이른다.

또한 이들 선진국에서는 재정건전성을 위협하는 구조적인 문제점을 파악하고 시스템 개혁을 통해 재정건전화 달성을 위한 환경 개선을 시도하고 있다. 이러한 조처들은 금융시장 안정화, 탈루방지 등 징세구조 개선, 의료부문 개혁 및 인구고령화에 대한 대비 등을 포함하고 있다. 이 중 인구고령화에 대한 대비책을 살펴보면 독일은 노인연금 조정, 퇴직연령 연장 등이며, 일본은 신연금제도 검토회를 신설하여 새로운 연금제도 도입을 검토하고 있으며, 프랑스는 PAYGO 원칙 도입을 제안하였으며, 호주는 교육, 혁신, 인프라 구축 등 장기적인 관점에서 생산성 제고를 통해 고령화의 재정부담을 줄이는 방식으로 접근하고 있다. 이러한 모든 제도적 개혁 등은 인구 고령화가 급속하게 진행되고 있는 우리에게 좋은 시사점을 주고 있다.

3. 감세와 중장기 재정운용 방향의 상관분석

최근 조세의 경제적 효과에 대한 이론적 재검토작업이 활발하게 진행되고 있다. 조세는 경기가 침체일 때 덜 걷히고 경기가 확장적일 때 더 많은 세수를 확보하여 경기변동의 진폭을 완화시켜주는 전통적인 경제의 자동안정화장치로 작동한다. 또한 특별한 목적달성을 위해 법제화되어 경제에 영향을 미치는 경우도 있다.

2008년의 대규모 감세정책의 경제적 효과에 대해선 여러 가설에 입각한 논쟁이 진행중이다. 감세를 지지하는 쪽에서는 개인과 법인의 소득세를 축소시켜 경제활동의 자율성을 보장하고 미래 성장잠재력을 확충하는 데 기여했을 것이라고 주장한다. 감세를 반대하는 쪽에서는 감세의 규모가 그다지 크지 않아 경제에 미치는 긍정적인 효과가 별로 크지 않을 뿐더러, 고소득층에 감세효과가 집중되어 형평성의 측면에서 문제가 있으며 세수의 감소로 재정이 악화되는 부정적인 영향이 더 크다고 주장하고 있다.

이렇듯 감세정책의 경제적 효과를 정확하게 분석하기 위해서는 다

음과 같은 질문에 대한 적절한 답이 구해져야 한다. 우선 감세정책에 따른 세수규모의 정확한 변동규모를 알아야 하며, 감세 때문에 어떤 부문이 어떻게 영향을 받는지를 알아야 하며, 또한 감세로 소득분배와 재정건전성이 악화될 경우 경제활동에 미치는 부정적인 결과 등에 대한 종합적인 판단으로 감세의 경제적 효과를 분석해야 한다. 이하에서는 이러한 질문들에 답하기 위해 감세정책에 대한 이론과 실증적 분석 자료를 기존 문헌을 통해 정리하고 재정적자와 국가채무의 동학적 관계를 이론 중심으로 살펴본다. 그리고 감세의 경제적 효과에 대한 최근의 논의를 소개한 후 2008년 감세정책에 대한 최근의 논쟁을 살펴보기로 한다.

가. 감세정책에 관한 이론적·실증적 배경

최근 재정정책의 공과에 대한 논의가 한창이다. 2008년 미국발 국제 금융위기로 시작한 경기침체에 대하여 선진 각국은 대규모의 확장적 재정정책으로 대응하여 경제위기를 극복하였다. 우리나라도 예외가 아니어서 2008년 가을 세계개편안을 통해 대규모의 감세정책을 포함한 확장적 재정정책을 시행하였다. 하지만 이명박 정부 출범과 함께 시행된 대규모의 감세정책은 '부자감세 vs. 서민경제 회복'과 같은 정치철학적 논쟁을 불러왔을 뿐만 아니라, '재정지출 효과성 vs. 감세정책 효과성'이라는 고전적 거시경제 논쟁을 학계, 정부당국, 언론 등에 지폈다. 더욱이 지금은 감세정책의 공과가 재정책대 결과 필연적으로 나타날 수밖에 없는 재정건전성 회복이라는 화두와 함께 더 깊게 진행되고 있다.

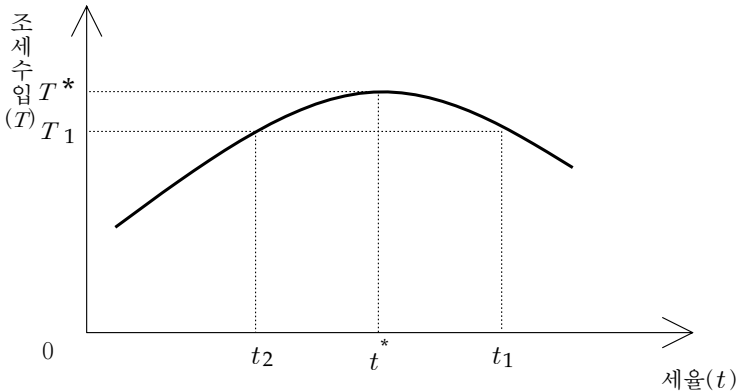
감세정책의 유효성을 주장하는 입장은 감세를 통하여 총수요를 변화시킬 수 있다고 보는 케인즈 경제학과와 감세로 총공급을 변화시킬 수 있다고 보는 공급주의 경제학과로 크게 구분할 수 있다.

케인즈 경제학에서는 조세 또는 재정지출의 변화가 총수요의 변화

를 통해 경제성장을 이끌 수 있다는 이론으로 감세는 가처분소득의 증가를 통해 조세승수($\Delta T/\Delta T = c^*/1-c$, 여기서 c 는 한계소비성향)만큼 국민소득을 증대시키는 것으로 파악하고 있다. 반면, 공급주의 경제학에서는 조세의 변화와 총공급과의 상호관계를 중요시하며 소득세를 인하는 근로의욕 고취에 따라 노동공급을 확대하고, 법인세를 인하는 순법인소득이 증가되어 자본의 한계비용을 낮춰 투자를 증대하여 경제성장을 이끌 수 있다고 보고 있다. 최근 감세정책의 유효성을 주장하는 측에서 많이 언급하는 공급경제학과 이들 근거의 주요한 이론적 근거로 인용하고 있는 래퍼곡선(Laffer curve)에 대해 알아보자.

1) 공급측 경제학과 래퍼곡선

[그림 III-4] 공급측 경제학과 래퍼곡선



공급주의 경제학자는 세율 인하가 단기적으로 조세수입의 감소와 재정적자를 발생시키나, 장기적으로는 세율 인하가 기업의 투자와 노동공급을 확대하여 조세수입을 증가시킨다고 주장한다. 하지만 래퍼곡선은 현재의 세율이 적정수준을 초과하는 고세율 상황하에서는 세율

인하가 조세수입 증가로 이어지게 되나 국가별 적정 세율수준(t^*)을 알기 어렵고 저세율 국가에서는 적용될 수 없는 한계를 지니고 있다. 이러한 공급주의 경제학의 이론에 따라 1980년대 초 레이건 정부와 2001년 부시 정부가 감세정책을 추진하였으나, 감세정책이 조세수입 증가로 연결되지 않고 오히려 재정적자 확대를 가져오는 결과를 낳았다. 한편 우리나라 세율은 외국에 비해 높지 않은 수준이므로 세율 인하가 조세수입 증대로 이어지기 어렵다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

2) 감세정책과 재정지출정책의 효과

일반적으로 감세정책은 근로의욕과 투자의욕을 고취시킬 수 있는 장점이 있는 반면, 가처분소득 증가가 저축으로 흡수되는 경우 소비진작을 통한 경제활성화 효과가 미미하거나 불확실할 수 있다. 또한 일각에서 비판하는 것처럼 감세혜택이 주로 부유층에 집중되어 소득 양극화를 심화시키고 세입기반을 항구적으로 잠식하여 재정건전성을 악화시킬 가능성이 클 수 있다. 반면, 재정지출 확대정책은 직접 수요를 증가시켜 경제활성화에 효과적이며, 따라서 항구적인 세입기반 잠식 문제가 없고 중산·서민층에 대한 직접 지원으로 소득재분배에 효과적이라고 주장하였다.

그러나 최근 극심한 경기침체에 대한 분석을 다루고 있는 IMF (2008)는 1970년부터 2007년까지의 41개 회원국의 재정정책을 분석한 결과 감세와 재정지출 확대정책을 병행할 경우, 단독으로 사용한 경우에 비해 경기부양 정도가 크고 두 정책을 비교할 경우 감세정책이 재정지출 확대보다 효과적이라고 주장하였다. 동 보고서에 따르면 감세와 재정지출 확대정책을 병행할 경우, 단독으로 사용한 경우에 비해 경기부양 정도가 크게 나타난다고 주장하였다. 과거 IMF 회원국들이 경기침체에 대응한 재정정책 사례¹⁰⁾의 경제적 효과를 실증적으로 분석한 결과, 단기적으로(경기침체기 당해연도와 1년 후) 감세와 재정지

출 확대를 병행한 경우가 단독으로 시행한 경우에 비해 경기부양 정도가 크게 나타났음을 보이고 있다. 하지만 중장기적(1~4년 후 평균)으로는 감세정책만 시행했을 경우의 정책효과가 가장 크게 나타남을 보이고 있다. 또한 이 보고서에 따르면 경기침체에 경기진작을 위해서는 감세정책이 재정지출 확대정책보다 효과적이었음을 보였다.

〈표 Ⅲ-7〉 확장적 재정정책 시행 시 실질 GDP 증가율 추이

(단위: %)

	경기침체기 당해 연도	1년후	1~4년 후 평균
▪ 두 정책 모두 시행	0.6	4.1	3.5
▪ 감세정책만 시행	-0.7	3.6	4.1
▪ 재정지출만 시행	-0.4	2.9	3.0

자료: IMF(2008)

감세정책의 소득재분배 효과를 논하기 위해서는 조세의 누진도와 평균실효세율을 감안하여 감세로 인해 소득분배의 지표가 어느 정도 개선되었는지를 살펴볼 수 있다. 예를 들면, 소득세율을 인하하면 조세의 누진도는 높아진다. 하지만 평균실효세율이 낮아지는 효과도 동시에 작용한다. 따라서 조세 누진도의 증가효과와 실효세율의 감소효과에 대한 순효과(net effect)를 고려하여 전체적인 소득재분배효과를 계측하여 이에 대한 평가가 필요하다고 할 수 있다. 감세의 소득에 대한 효과도 이러한 점을 감안하여 고려할 필요가 있다.

한편, 감세정책과 재정지출의 경제적 효과에 대한 비교분석을 위한 국내외 문헌은 매우 많으며, 또한 많은 연구결과들이 재정지출의 효과가 감세정책의 효과보다 크다 혹은 작다라는 결과를 낳았다. 가령, 김

10) IMF(2008)에서는 감세만 실시한 경우 5회, 지출확대만 실시한 경우 31회, 두 정책 모두 실시한 경우 15회를 포괄하고 있다.

III. 감세가 재정운용의 방향에 미치는 영향 59

우철(2006), 허석균(2007), Hemming 외(2002) 등은 감세효과가 재정지출 효과보다 승수효과가 크다고 주장하고 있다. 하지만 엄격한 의미로 두 정책의 비교분석을 하기 위해서는 사용하는 감세와 재정지출을 비교하기 위한 기본전제가 동일해야 하며, 자료, 모형, 방법론 등에서 비교 가능한 것이어야 함에도 현실에서는 그렇지 못한 경우가 많다. 따라서 어떤 특정한 연구결과가 반드시 불변의 정책적 효과를 제공하는 것은 아니라고 할 수 있다. 다만 정책의 효과에 대한 판단의 근거와 기준으로 참고할 수 있을 뿐이다.

〈표 III-8〉 감세와 재정지출의 효과 비교

구분	감세	재정지출확대
경기부양 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 증장기적·간접적인 특성 - 근로·투자의욕 고취 - 소득증가가 소비진작으로 연결되는 경기부양효과 불확실(time-lag 등) - 법인세 인하가 기업투자에 미치는 효과 의문시 	<ul style="list-style-type: none"> - 직접적·단기적 특성 - SOC 투자 등 직접적인 수요 증가 유발 - 국채 발행 시 민간 투자위축 및 금리 인상 우려 (crowding-out effect)
재정건전성	세입기반 잠식될 가능성	세입기반 유지 가능
소득재분배 효과	<ul style="list-style-type: none"> - 감세는 고소득계층에 효과가 크게 나타날 수 있음 - 과세자비율이 낮은 상황에서 감세효과 의문시 	<ul style="list-style-type: none"> - 중산·서민층을 대상으로 한 지출 효과가 클 경우 소득재분배 효과가 있음
외국사례	<ul style="list-style-type: none"> 시장경제 중시, 작은 정부 지향 - 미국 공화당 정부 - 영국보수당 정부(1980년대) 	<ul style="list-style-type: none"> 고소득자에 대한 과세 강화, 복지 등 재정지출 중시 - 미국 민주당 정부 - 일본 정부는 전통적으로 재정지출 확대에 비중

〈표 III-8〉은 감세정책과 (확대)재정지출의 정책적 효과를 비교하고 있다. 여기에서 알 수 있듯이 정책의 상대적 우월성을 논하기 위해서는 여러 기준이 동시에 충족되어야 한다. 따라서 두 정책의 상대적 우월성을 특정한 하나의 기준으로 판단하여 평가할 수는 없다.

가령 경기부양과 관련된 효과에서 감세정책의 승수효과가 재정지출의 그것보다 크다고 해서 감세정책이 항상 시대와 상황을 초월해서 우월하다고는 할 수 없다. 왜냐하면 재정건전성이라는 또 다른 기준을 적용하거나 우리나라의 경우 소득세율이 낮아 소득재분배의 기준을 적용할 경우 반드시 감세정책이 더 낫다고 평가하기는 힘들기 때문이다. 그리고 무엇보다도 감세정책에 대한 경제적 효과를 계측할 수 있는 자료와 분석결과가 엄밀한 의미에서 부족한 상황에서 이러한 평가를 내리기는 힘들다고 볼 수 있다.

3) 주요국의 감세정책 평가

① 미국의 감세정책

미국은 1980년대 이후 두 차례의 감세정책을 시행하였다. 첫 번째는 레이건 행정부(1981~1988년)의 공급경제학에 근거를 둔 감세정책이고, 두 번째는 부시 행정부(2001~2008년)의 경제성장 둔화에 대응한 감세정책이다. 물론 그 사이에 클링턴 행정부(1992~2000년)의 증세정책도 있다. 이에 대해 보다 자세히 알아보자.

1980년대 레이건 행정부의 주요 감세조치는 개인소득세 최고세율을 70%에서 28%로 대폭 인하하고, 법인세율도 48%에서 34%로 인하는 것이 주요 골자이다. 이러한 조치로 소비가 증가하여 경제가 나아졌으나, '감세 → 경제성장 → 세수증가 → 건전재정 유지'라는 공급경제학자들의 주장과 달리 재정적자와 연방정부 부채가 증가한 결과를 낳았다. 즉, 누적재정적자는 1980년 말 7,100억달러(GDP 대비 26%)에서

1993년 말 3조 2,500억달러(GDP 대비 50%)로 증가했다.

1993년 집권한 클린턴 행정부는 소득세율을 31%에서 39.6%로, 법인세율을 34%에서 35%로 인상하였다. 다만, 근로소득 장려세제(EITC)와 같은 저소득계층에 대한 세제지원은 확대하였다. 클린턴 행정부는 '과도한 재정적자로 인한 민간투자 구축효과 → 금리상승 → 민간투자 위축'의 악순환 고리를 끊기 위해 재정적자 축소를 경제정책의 최우선 과제로 삼고 소득세율 인상 등 증세정책을 실시한 것이다. 또한 조직혁신과 구조조정을 꾸준히 진행하여 IT·인터넷 혁명 등 지식기반산업의 토대를 만들어, 10년에 걸쳐 저인플레이·고성장의 장기호황을 누리고, 이에 따른 세수증대로 1998년부터 연방 재정수지가 흑자로 전환시켰다는 평가를 받고 있다.

한편, 2001년 집권한 부시 행정부는 경제성장 둔화에 대응하여 감세정책을 추진하였다. 주요 감세조치로는 소득세 최고세율을 39.6%에서 2006년까지 35%로 인하하였으며, 단계적으로 상속세를 낮춰 2010년까지 폐지하는 계획을 세웠다. 이에 따라 가처분소득의 증가와 소비증대 효과로 인해 경기회복에 기여하는 긍정적인 측면이 있었다. 하지만 이들 역시 세율인하와 상속세 폐지가 고소득층에게 더욱 유리하고, 세수를 감소시킴으로써 재정수지를 악화시키는 부정적인 결과를 초래했다는 평가를 받기도 하였다.

〈표 III-9〉 미국의 GDP 대비 재정수지 및 GDP 성장률 추이

(단위: %)

구분	레이건·부시 행정부							클린턴 행정부					부시 행정부				
	'81	'83	'85	'87	'88	'90	'92	'93	'94	'96	'98	'00	'01	'02	'03	'04	'05
재정수지	-2.6	-5.9	-4.5	-3.3	-2.8	-3.0	-4.9	-4.2	-3.0	-1.8	0.6	2.0	0.5	-2.4	-3.4	-3.1	-2.6
성장률	2.5	4.5	3.2	3.1	3.9	0.8	2.1	2.7	4.0	3.6	4.2	3.7	0.8	1.6	2.7	4.2	3.5

② 일본의 감세정책

일본정부의 주요 감세조치는 1994년, 1998년, 1999년에 있었다. 이를 통해 소득세의 세율인하 및 누진구조는 다소 완화되었다. 구간별 인하 폭은 10, 20, 30, 40, 50%의 5단계에서 10, 20, 30, 37%의 4단계로 하향 축소되었다. 또한 법인세율도 동 기간 37.5%(1994년), 34.5%(1998년), 30%(1999년)로 인하되었다. 일본의 감세정책은 구조적인 경기불황을 개선하기 위해 지속적으로 시행되었으나 당초 의도했던 소비 확대 등의 성과는 나타나지 않고, 경기불황으로 인한 실업증가, 자산디플레이션, 높은 저축성향 등으로 감세에 따른 가처분소득 증가가 소비로 연결되지 않고 저축으로 흡수되어 재정적자가 오히려 심화된 것으로 평가되었다. 그 결과 누적국채가 증가함에 따라 2000년의 총국가부채와 재정적자가 각각 GDP의 133%, 6.9%에 이른다. 또한, 재정적자가 누적됨에 따라 국채이자를 지불하기 위한 지출이 1990년 이후 지속적으로 10조엔을 상회(2001년 10.4조엔, 총 재정규모의 12.6%)하고 적자재정의 산물인 국채상환 비용을 국채를 발행하여 충당하는 악순환이 되풀이되고 있다.

〈표 III-10〉 일본의 GDP 대비 재정수지 및 GDP 성장률 추이

연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
재정수지	-1.7	-2.7	-3.5	-4.0	-4.3	-4.0	-9.2	-8.5	-6.9	-6.3	-6.9	-7.1	-7.0	-6.9
성장률	1.0	0.3	0.6	1.5	5.0	1.8	-1.0	-0.1	2.4	0.2	-0.3	1.4	2.7	2.0

나. 감세, 재정적자, 그리고 국가채무의 거시적 관계¹¹⁾

감세를 통한 확장적 재정정책이 있을 경우 케인즈학파의 견해에 따

11) 보다 자세한 논의는 박형수·박기백(2003)을 참조.

르면 총수요를 증가시켜 GDP가 증가한다고 주장한다. 총수요 증가를 통해 이자율이 상승하여 투자를 구축하는 면이 있지만 이를 상쇄할 정도의 총수요 증가가 발생한다고 주장한다. 이것이 이른바 전통적 견해 (conventional view)이다. 반면, 통화주의자들은 적자재정 보전을 위해 국채를 발행할 경우 이자율이 상승하여 민간 투자가 구축되는 (crowding out) 효과가 더 크다고 보고 있다.

일반적으로 감세로 인한 재정적자는 미래의 세입 증대로 보전하는 것으로 분석하고 있지만 재정수지의 보전방식이 달라지면 거시경제적 효과와 그 비용도 달라지게 된다. 예를 들어, 정부가 한국은행 등 통화 금융기관으로부터 차입하면 통화량이 증가하고 이에 따라 물가상승 압력이 발생한다. 반면, 정부가 국채를 발행하여 민간으로부터 차입하면 생산적인 민간 활동을 구축시키는 부작용이 발생한다.

단기의 경우 감세로 가계의 가처분소득이 증가하여 민간소비가 증가하여 총수요가 증대하고 그에 따라 GDP가 높아진다. 이러한 결과는 경제가 불황인 경우 적자재정을 운영할 수 있는 논리적 기반이지만 본질적으로는 임금 및 가격의 경직성 등을 전제로 한다. 반면, 장기적으로는 구축효과에 의해 자본 감소가 발생한다. 감세는 정부부문의 저축 감소를 의미하고, 이에 따라 투자와 저축에 변동이 발생한다. 즉, 민간저축이 증가할 가능성이 높고 국내투자 및 순해외투자가 감소할 가능성이 높은데, 만약 민간저축의 증가가 정부부문 감소분보다 작으면 투자와 순해외투자의 합이 감소하여야만 한다. 이러한 국내투자의 감소는 궁극적으로 더 작은 국내자본스톡을 의미하여 GDP가 낮아지게 된다. 결과적으로 자본의 한계생산성이 높아져 이자율이 상승하고, 노동의 생산성은 낮아져 임금은 하락하게 된다. 또한 순해외투자의 감소는 그만큼 경상수지의 악화로 나타난다¹²⁾. 결과적으로 전통적인 견해

12) 1980년대 미국의 감세정책 결과 정부부문의 저축이 감소하고 이에 따라 순해외저축이 증가하여 이른바 쌍둥이 적자(twin deficits)인 재정적자-경상수지적자가 나타나는 것이다.

에서는 재정적자/부채 증가가 이자율 상승, 경상수지 악화, 국내투자 감축 및 GDP 감소를 야기한다고 본다¹³⁾.

만약 정부가 향후 세금을 인상하여 부채를 상환할 경우 사중손실(deadweight loss)이 발생하기도 한다. 즉, 정액세(lump-sum tax)는 사회에 영향을 미치지 않지만 여타 조세는 민간의 행동을 바꾸어 사회적 손실을 야기한다. 재정적자와 감세는 사중손실을 감소시키지만 증가된 부채를 갚기 위해 증세할 경우 사중손실이 증가한다. 또한 사중손실은 면적의 형태로 나타나므로 조세 변화가 적도록 하는 것이 사회적으로 최적이 된다. 이러한 결과는 일시적인 경기변동이 발생한 경우 세율의 조정보다는 지출의 조정이 더 바람직하다는 것을 의미한다. 이 밖에 부채 증가는 국제적 신뢰 저하를 가져오기도 하는데 GDP 대비 부채비율이 높고, 특히 대외채무가 큰 경우에는 심각한 문제가 될 수도 있다. 기타 재정적자에 따른 정부부채가 세대 간 부의 이전이며 재정지출에서 이자지급의 비중이 높아져 재정운용을 제약한다는 주장도 존재한다.

한편, 리카르도 동등성 정리(Ricardian Equivalence Theorem, RET)에 따르면 재정적자를 증세로 보전하든 국채발행으로 보전하든 거시경제 및 소득분배에는 아무런 영향을 미치지 않는다고 한다. 이는 정부의 부채 증가는 민간의 자산 증가를 의미하지만 미래에 정부가 부채 상환을 위해 자산 증가와 동일한 규모로 조세를 증가시켜야 하기 때문이다. 따라서 정부의 부채와 조세는 동일하므로 정부의 부채 증가는 총수요, 이자율 등 경제변수에 아무런 영향이 없게 된다. 이러한

13) 박종규(1999)는 Elmendorf·Mankiw(1998)의 Ramsey 모형에 의하여 우리나라의 부채 증가에 따른 투자의 구축효과를 추정하였다. 그에 따르면 1999년 말 현재 부채증가에 따른 자본구축효과는 -1.09로 추정하여 정부부채와 실물자본 간에 1:1의 구축관계가 존재한다고 주장하였다. 하지만 그는 추정에 사용된 국민계정상의 노동분배율이 0.4인데 실제 생산함수의 추정을 통해서는 그 이상이기 때문에 구축효과의 크기는 1보다 훨씬 큰 값이 될 것이라고 주장하고 있다.

RET에 대해서는 다수의 학자들이 반론을 제기하고 있으나 RET가 현실의 근사치라는 점을 완벽하게 반박하지도 못하고 있다.

리카르도 동등성 정리가 성립하기 위한 전제조건은 ① 개인은 평생 소득을 기준으로 소비(평생소득가설)하며 ② 정부의 부채는 향후 상환(예산제약식)하여야 하고 ③ 조세는 lump-sum 형태(자중손실 문제가 없음)만 있으며 ④ 자본시장은 완전하다는 것이다. 이러한 모형의 결과는 정부부채의 변동은 경제에 아무런 영향이 없다는 것이다. 즉, 감세를 통해 국가채무가 변동하는 것은 민간의 조세부담의 흐름을 변동시키지만 실물부문의 변수인 소비와 소득의 흐름에는 변동이 없다는 것이다. 이는 현재 발생한 정부의 부채는 민간에게는 자산인 반면 미래의 세금 부담은 민간자산 감소를 의미하기 때문에 발생한다. 자본시장이 완전하다면 재정적자로 인한 자산 증가(민간 국채 보유)는 해당 재정적자를 보전하기 위해 미래에 증가될 세금의 현재가치와 동일하게 된다. 따라서 민간의 자산은 변동이 없게 된다.

이러한 결과에 대한 다수의 반론이 있다. 먼저 세대 간 재분배로 이 정리가 성립하지 않는다는 주장이 있다. 이는 중첩세대모형(overlapping generation model)을 사용하여 부가 증가한 세대와 조세를 부담하는 세대가 다르다고 주장한다. 다음으로 자본시장의 불완전성인 가계의 유동성 제약, 정보 부족 또는 비대칭성 등으로 인해 리카르도 동등성 정리의 실효성이 떨어진다는 주장이 있다. 또한 정부가 재정적자로 인한 부채를 조세로 상쇄시키지 않고 영원히 지속시키면 리카르도 동등성 정리가 성립하지 않으며¹⁴⁾, 이 밖에도 미래 소득의 불확실성, 시계가 짧은 점 등이 리카르도 동등성 정리가 완벽하게 성립하지 않는다는 근거로 사용되고 있다.

14) 이는 정부부채를 지속하는 것이 가능한가에 대한 다수의 연구를 촉발시키는 계기가 되었다. 이에 대한 결론은 경제성장률이 이자율보다 높은 경우에는 가능하다는 것이다.

다. 감세와 재정운용의 경제적 효과를 측정하기 위한 최근의 연구

감세와 재정운용과 관련된 선행연구들은 많다. 2000년대 이전에는 주로 재정정책의 효과성을 정책효과와 재정적자 및 국가채무의 동학적 관계를 주로 살펴보는 것이 많았지만, 최근에는 감세정책과 재정지출정책과의 비교분석을 많이 하였다.

먼저, Blanchard(1993)는 현재의 재정긴축이 미래의 재정확대(증세, 지출 삭감)에 대한 향후 시장의 불안요인을 제거하여 긍정적 효과가 있다고 보았다. 또한 그는 실업률 변동과 같은 경기적 요인을 제어한 재정변수들을 사용하여 앞서의 주장을 검증하였지만 정성적인 결과의 차이는 특별하게 없었다고 보고하였다. Bohn(1991)의 경우 정부 부채 증가는 전형적으로 지출 삭감과 증세의 조합으로 충당되어 왔다고 주장하고 있다. Giavazzi and Pagano(1990)는 재정적자 축소를 위한 지출 측면의 재정정책은 확장적인 성격을 띠고 있다고 주장하였으며, Alesina 등(1998)은 미국의 1990년대 재정흑자를 논의하고 있는데 증세와 IT기술의 발전에 따른 생산성 제고효과에 힘입어 기록된 것이라고 분석하고 있다.

최근 OECD(2008)와 IMF(2009)에서는 2008년 금융위기와 관련해서 주요 국가의 재정정책, 그 중에서 감세정책과 뒤이은 재정건전화정책에 대한 방안들을 논의하고 있다.

Romer and Romer(2010)에서는 고질적인 재정적자 해소나 중장기 성장잠재력 확충 등 각종 재량적 재정정책에 대한 event approach (narrative sources)에 대한 구분과 실질 GDP에 미치는 실증효과를 VAR에 의해 구하고 있다. Blanchard and Perotti(2002)는 구조적 VAR을 이용하여 정부의 세입과 세출 측면에서 재정정책 변화의 효과와 재정승수 분석, 재정지출의 긍정적 효과를 분석하고 있다.

Mountford and Uhlig(2008)는 정부지출의 증가는 민간소비를 구축

III. 감세가 재정운용의 방향에 미치는 영향 67

하고 적자 감세가 경제성장을 촉진하는 훨씬 효과적 수단이라는 고전적인 주장을 경험적인 자료를 인용하여 증거하고 있다. Alesina and Ardagna(2009)에서는 1970~2007년 주요 OECD 국가들의 확장적 재정정책과 재정관리에 대한 episode approach와 패널 자료조사 및 단순 회귀분석을 통해 경기확장기와 불경기를 구분하여 재정정책의 크기와 구성을 차별화하여 분석하였다.

Leeper, Plante, and Traum(2009)은 동학적 확률 일반균형 모형(DSGE)를 이용하여 부채/GDP 비율을 종속변수로 하여 부채안정화 혹은 재정건전화를 위하여 조세 측면과 정부지출 측면에서의 정책적 효과를 분석하였다. 이들의 분석은 세입과 세출 측면의 정책효과를 분석한 결과에 바탕을 두고 있는데 여러 재정정책수단의 조합이 가장 효과적이며 각각의 재정정책수단의 단기승수와 장기승수는 현저하게 크기가 다를 수 있고 또 심지어는 정반대의 효과도 가능하다고 주장하였다.

이하에서는 이러한 기존문헌의 연구 중에서 감세정책의 경제적 효과를 추정하는 새로운 방법으로 각광을 받고 있는 Romer and Romer(2009, 2010)를 중심으로 소개한다.

Romer and Romer(2009, 2010)에서는 조세정책이 경제활동에 미치는 영향을 크게 2가지 측면에서 분석하고 있다. 우선 Romer and Romer(2009)에서는 “starve-the-beast hypothesis”를 검증하였는데, 그들은 감세를 통한 정부재정지출 증가율을 줄여 작은 정부를 지향한다는 보수주의자의 주장은 기각된다고 주장하였다. 또한 Romer and Romer(2010)에서는 GDP 1% 조세증가는 3%(10분기 누적) GDP 감소를 가져오는 것으로 알려졌다.

Romer and Romer(2010)의 기본 아이디어는 조세정책의 효과를 추정하기 위해서는 여러 조세정책들의 유형별 성질을 구분하여 분석할 필요가 있다는 것이다. 그들은 조세정책의 변화 동기를 아래 4가지로 구분하여 이 중 외생적인 변화(③, ④)에 의한 조세정책의 변화가 산

출에 미치는 영향을 분석해야 한다고 주장한다.

- ① 경기대응 조세정책(counter-cyclical tax change)
- ② 지출재원 조달 조세정책(spending financed tax change)
- ③ 재정수지 적자 보전 조세정책(deficit-driven tax change)
- ④ 장기적 경제성장을 위한 조세정책(long-term economic growth tax change) 혹은 작은 정부를 지향하기 위한 조세정책

그들에 따르면 기존의 통상적인 연구는 대부분 경기조정 후 세수변화(cyclically adjusted tax change)가 GDP에 미치는 영향을 분석한 것으로 이는 내생적인 동기(①, ②)에 의한 부분도 포함하고 있어 외생적인 조세정책의 변화가 GDP 및 경제활동에 미치는 영향을 분석한 것은 아니라고 주장한다¹⁵⁾. 즉, 이들은 외생적인 정책변화에 의한 경제적 효과가 진정한 조세정책의 변화효과라고 주장하고 있다.

Romer and Romer(2010)의 기본적인 분석들을 좀 더 자세히 알아보자.

$$\Delta Y_t = \alpha + \beta \Delta T_t + \epsilon_t, \quad (3.3)$$

단, 여기서 Y 는 로그 실질 GDP, ΔT 는 세제개편 세수변동(legislated tax change)을 반영하고 있다.

하지만 위의 식 (3.3)의 잔차에는 정부지출, 통화정책 충격, 자연재해와 미래에 대한 기대 등 실질 GDP에 미치는 많은 요인들이 포함되어 있어, 다음 식 (3.4)로 표현할 수 있는 것같이 개별적인 잔차 ϵ_t^i 는 서로 상관되어 있을 것이다.

15) 이런 점에서 대부분의 국내문헌들이나 해외문헌들의 경우 이러한 비판에서 자유롭다.

$$\varepsilon_t = \sum_{i=1}^k \varepsilon_t^i \quad (3.4)$$

그러므로 조세변화(legislated tax change) ΔT 는 아래 식 (3.5)로 표현할 수 있다.

$$\Delta T_t = \sum_{i=1}^K b_t^i \varepsilon_t^i + \sum_{j=1}^L w_t^j \quad (3.5)$$

위의 식 (3.5)를 식 (3.3)에 대입하면 다음과 같은 식이 얻어진다.

$$\Delta Y_t = \alpha + \beta \left[\sum_{i=1}^K b_t^i \varepsilon_t^i + \sum_{j=1}^L \omega_t^j \right] + \varepsilon_t. \quad (3.6)$$

그런데 통상적인 세제개편안의 효과를 분석할 때 위의 식 (3.6)과 같이 할 경우 편의추정량(biased estimate)을 얻을 것이다. 따라서 외생적인 조세변화를 감안하여 세제개편의 효과를 분석하기 위해서는 다음의 식 (3.7)과 같이 수정하여 회귀분석해야 한다는 것이 Romer and Romer(2010)의 주장이다.

$$\Delta Y_t = \alpha + \beta \sum_{j=1}^L \omega_t^j + v_t \quad (3.7)$$

단, $v_t = \sum_{i=1}^K (1 + \beta b_t^i) \varepsilon_t^i$ 이다. 여기서 핵심적인 관건은 식 (3.7)의 잔차(v_t)와 독립적인 ω_t^j 들을 식별할 수 있는가 하는 것인데 이들은 Romer and Romer(2009)의 narrative analysis로부터 가능하다고 주장하고 있다.

다음의 [그림 III-5]는 이러한 방법론에 이용된 Romer and Romer(2009)로부터 구축한 1945~2007년까지 미국의 모든 외생적 조세정책의 변

화를 나타내고 있다. 1945년 이후 큰 폭의 감세는 4차례 정도 있었는데 이는 1945년 2차대전 이후의 경제재건기와 1960년대 초반, 그리고 1980년대와 2000년대의 공화당 정부의 감세정책 등이다. 이들 대부분의 외생적 조세정책의 변화는 앞서 정리한 ③, ④의 동기에 따른 것으로 재정수지 적자 보전과 장기적 경제성장을 위한 것임을 보여주고 있다.

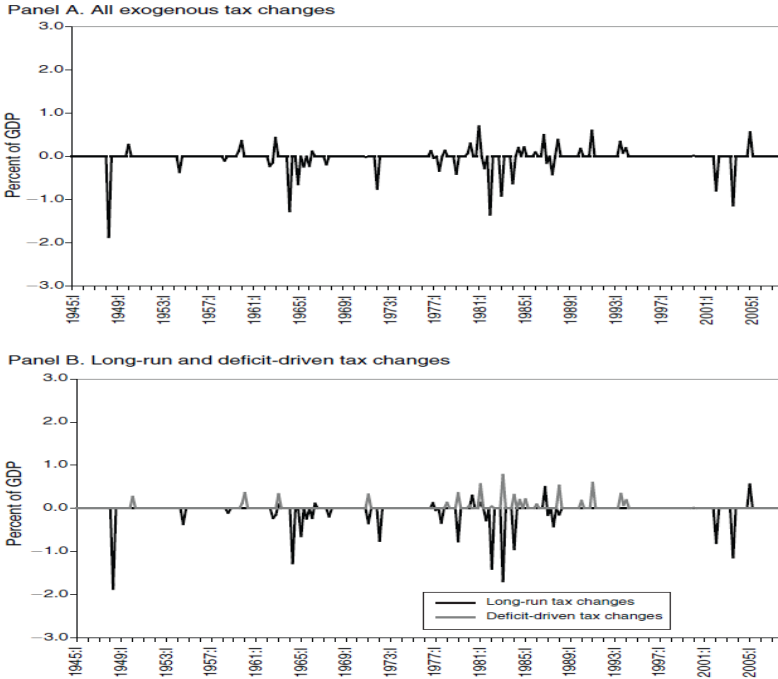
이들의 추정결과를 보면 [그림 III-6]에서와 같이 GDP 1% 규모의 조세변화가 있을 경우 10분기 이후 GDP가 3.08% 감소하는 것으로 나타났다¹⁶⁾. 하지만 이러한 주장에 대해 Romer·Romer(2010)의 연구는 감세가 아니라 증세의 경제적 효과를 분석한 것이기 때문에 이러한 분석결과를 감세의 효과로 해석할 수 없다는 주장을 펼치기도 한다¹⁷⁾. 즉, 증세효과를 뒤집어 감세효과로 주장하는 것은 옳지 않다는 것이다.

-
- 16) 최근 우리나라에서 전직 고위 공직자와 비판적 언론 사이에 벌어진 감세논쟁의 핵심으로 이른바 ‘1달러 감세, 3달러 GDP 증가’의 주장 근거로 인용되고 있다. 이는 Mankiw(2010)이 Romer·Romer(2010)를 인용하여 ‘감세정책을 통해 경기부양효과가 재정지출의 효과보다 3배 높다’는 주장을 아래와 같이 재인용하면서 증폭되었다. “감세에 대해서는 작년 12월 13일 하버드 대학의 그레고리 맨큐 교수가 「뉴욕타임스」 칼럼에서 쓴 내용이 있다. 세금을 1달러 깎으면 국내총생산(GDP)이 3달러 늘어난다고 한다. 경기를 살리는 가장 좋은 수단이 감세다. 일부에서는 케인즈의 이론을 들먹이면서 세금 1달러 깎아봤자 GDP가 99센트밖에 안 늘어난다고 한다. 강만수가 경제학 교과서도 모른다고 비난한다. 그런데 그렇게 주장하는 측의 이론은 40년 전 이론이다. 최근에 나온 논문은 읽지도 않고 정책을 비판한다. 그렇게 해도 석학으로 대접받는다.”(강만수, 「한국경제신문 밀레니엄포럼 특강」, 2010년 4월 28일)
- 17) “엄밀히 말하면 세금을 1달러 깎으면 GDP를 약 3달러 증가시킨다”는 주장은 맨큐 교수의 연구 결과가 아니다. 크리스티나 로머 백악관 경제자문위원회(CEA) 위원장이 남편인 데이비드 로머 버클리 캘리포니아대(UCLA) 교수와 공동수행한 연구결과를 맨큐 교수가 인용한 것이다. 그러나 맨큐 교수는 로머 부부의 연구결과를 왜곡 인용해 “감세가 재정지출보다 효과가 크다”고 주장했다. 로머 부부의 연구는 감세가 아니라 ‘증세효과’에 대한 연구이며, 연구 결론은 “1달러 증세는 GDP를 3달러 감소시킨다”는 것이다. 증세와 감세가 반대말이지만 증세 효과를 뒤집으면 감세 효과가 되는 것은 아니다. 따라서 맨큐 교수의 주장은 틀렸다. (전홍기혜, 2010)

III. 감세가 재정운용의 방향에 미치는 영향 71

물론 감세를 통한 경제적 효과와 증세의 경제적 효과의 경로는 서로 다를 수 있다. 하지만 Romer·Romer(2010)의 연구결과는 VAR(Vector Autoregression) 모형에 바탕을 두고 있다.

[그림 III-5] 미국의 1945~2007년 모든 외생적 조세정책의 변화추이

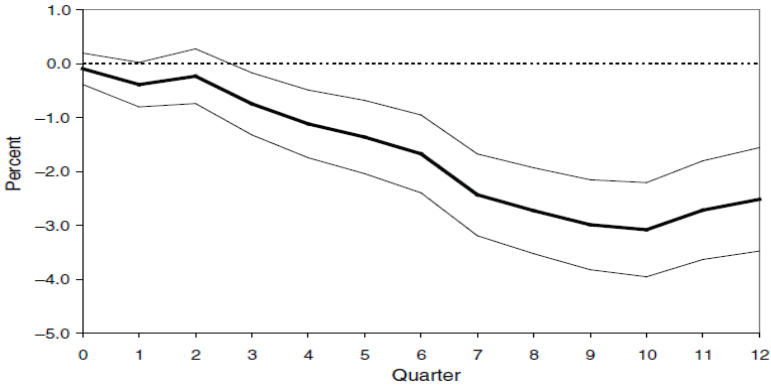


자료: Romer and Romer(2010)

이러한 선형회귀 분석모형을 통해 나온 결과에 대한 해석을 Mankiw (2010)처럼 한다고 해서 정확하지 않을 수는 있어도 틀린 것이라고 할 수는 없다. 또한 Romer·Romer(2010)가 언급했듯이 미국의 경우 대부분의 외생적인 세수 변화를 동반한 조세정책의 변화가 감세이므로 이 효과를 감세정책의 효과로 해석해도 무방하다고 할 수 있다. 물론 감세와 증세가 경제에 미치는 효과를 경제주체의 행태적인 변화

(behavioral change)를 포함한 거시모형을 개발하여 이 두 효과가 상호배제적(mutually exclusive)인 것으로 구성할 수 있다면 '증세의 효과 = 부(-)의 감세효과'라는 등식을 피할 수 있을지 모른다¹⁸⁾19).

[그림 III-6] 미국의 조세정책 변화의 경제성장 효과



자료: Romer and Romer(2010)

Romer and Romer(2010)의 연구결과의 우리나라에 대한 적용 가능성에 대해서 알아보자. 이들이 외생적 조세변화를 계측하기 위해 사용한 Narrative analysis에 주요하게 참고한 자료는 Economic Report of the President, 재무부 장관 보고서, 정부예산안, CBO 분석보고서 등이다. 우리나라도 정부가 예산안을 제출하기 이전에 거의 해마다 세제개편안을 제출하여 왔다. 최근에는 이러한 세제개편안에 조세체계의 변화에 따른 세수변동의 규모가 적시되어 있다. 하지만 이러한 세수변동

18) 따라서 앞서의 비판적 언론의 기사에서 주장하듯이 'Mankiw(2010)의 주장이 틀렸으며' 이 틀린 주장을 인용한 강만수(2010)의 주장은 틀렸다고 하는 것은 온당하지 못하다. 물론 이 비판적 기사는 감세정책과 증세정책의 경제적 효과가 대칭적인가 아닌가 하는 좋은 질문을 경제학자들에게 던져주고 있기는 하다.

19) 이러한 최근의 감세논쟁에 대하여 보다 자세한 내용은 류덕현(2010a) 참조.

규모를 적시한 것도 최근의 일이고 또한 그 변화의 동기도 여러 동기들이 혼합되어 있어 Romer and Romer(2010)의 경우처럼 내생적 동기와 외생적 동기를 명확하게 구분하기가 쉽지 않다. 또한 Romer and Romer(2010)에서도 그들의 추정치가 부정확할 수 있다는 여지를 두고 있는데 이는 Narrative analysis를 통한 세수변동 규모의 추정이 부정확할 수 있는 여지를 두고 있는 것으로 해석될 수 있다.

4. 소결

이명박 정부 출범과 동시에 시행된 2008년 감세정책은 성장잠재력 강화를 위한 장기적 추세와 재정 여건이 개선되는 시기에 맞물린 것이다. 새로운 정부 출범 시기는 우리나라 재정 여건이 개선되는 시기로서 2007년 관리대상 재정수지는 2006년 GDP 대비 -1.3% 적자기조에서 0.4% 흑자로 전환되었다.

우리나라의 재정건전성 추이에 대해 간략히 평가를 해보면 다음과 같다.

먼저, 성장률 개선에 따른 국세수입 증가 등에 힘입어 세입 여건은 이전보다 다소 개선될 전망이지만, 의무지출 및 서민생활 지원 등 지출소요도 확대되고 있어 재정수지 개선 폭은 세입 여건 개선 수준보다 낮아질 전망이다. 또한 국가채무는 2009년 결산 결과 국가채무 수준이 당초 전망보다 낮아져 국가채무 관리목표인 30%대를 중기적인 기간에 무난히 달성할 것으로 전망된다. 다만, 중장기 재정위험 등으로 인한 미래 국가채무의 증가 가능성에 대비한 체계적 관리가 필요하다는 평가를 내릴 수 있다.

역대 최대 규모라고 평가되는 지난 2008년의 감세는 양호한 재정개선 추세를 바탕으로 저출산·고령화 등 미래 경제 위험요인에 대응하기 위한 성장잠재력을 확충하는 데 중점을 두었다. 하지만 이러한 감세정책이 재정건전성 측면에서 그 규모가 적절했는지에 대한 판단은 감세

로 인한 재정적자 규모의 정확한 추정과 적정성 평가의 기준에 따라 다양한 의견이 존재할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 세계개편에 따른 세수규모의 변동은 현행 전년도 대비 방식뿐만 아니라 기준연도 대비 방식에 따라 그 차이가 크다. 따라서 세수규모 변동치의 추계에 대하여 정부와 연구자 및 관련 기관의 합의 및 개선이 제도적으로 보완될 필요가 있다.

2008년 감세정책이 제안될 때 『2010~2014년 국가재정운용계획안』에서 제시한 재정수지적자 폭은 2008년 -1.1% , 2009년 -1.0% , 2009년 -0.5% 를 각각 목표로 하고 있었다. 전년도 방식에 의한 감세 규모/GDP 비율은 정부발표 기준연도 방식에 의한 비율은 2008년은 0.18% 이지만, 2009년 1.07% , 2010년 1.96% , 2011년 2.05% , 2012년 1.91% 의 높은 비율을 보이는 것으로 추정되었다. 또한 기준연도 방식에 의하면 2008년 0.18% , 2009년 0.58% , 2010년 0.87% 를 보일 것으로 추정되었다. 따라서 재정건전성이라는 관점에서 2008년의 감세규모는 2012년 균형재정을 목표로 하고 있었던 『2010~2014년 국가재정운용계획안』을 감안하면 결코 작은 규모라고 할 수는 없다. 하지만 세입 측면에서 2008년 세계개편안의 감세규모의 적정성은 조세부담률의 추이를 통해 살펴볼 수 있는데 결론적으로 2008년 감세정책의 결과로 조세부담률이 낮아졌는지에 대한 엄밀한 판단은 내리기 힘들다. 이는 감세정책의 결과 성장잠재력이 확충되어 담세능력이 커졌기 때문인지 아니면 다른 요인에 의해 단순히 GDP가 커져서 조세부담률이 낮아졌는지에 대한 엄밀한 판단은 쉽지 않기 때문이다.

본장에서는 2008년 감세규모에 대한 적정성을 중기재정운용상의 중요 지표인 재정수지 적자비율과 조세부담률의 목표비율을 중심으로 재정건전성이라는 관점에서 평가하였다. 이상의 분석으로부터 얻을 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

우선, 세계개편에 따른 세수규모에 대한 정확한 추정치를 얻을 수 있는 방법에 대한 합의가 필요하다. 정부의 현행 세수추계는 전년도

III. 감세가 재정운용의 방향에 미치는 영향 75

방식에 의한 세제개편의 효과를 추계하고 있으나 이는 세제개편의 효과가 경제에 미치는 (외생적) 효과를 분석하기 위한 방법으로는 적절하지 않다. 이는 세제개편이 일어난 그 이후의 세수변동효과가 반드시 세제개편의 효과에 기인하다고 보기 힘들기 때문이다. 하지만 일각에서 주장하듯이 기준연도 방식에 의한 추계는 세제개편에 따른 누적적인 세수변동의 효과를 고려하고 있어 경제적 효과를 분석하기에는 장점이 있다고 할 수 있으나 다음해에 세제개편 효과가 있을 경우 그 효과를 엄정하게 구분하여 분리하기 힘들다는 단점이 있다. 따라서 이러한 점을 고려하여 전년도 방식과 기준연도 방식에 대한 세수추계방법에 대한 더 깊은 연구와 개선이 필요하다고 볼 수 있다.

다음으로 세제개편에 따른 세수규모 변동의 적정성을 평가하기 위한 기준에 대한 논의가 필요하다. 본장에서는 재정수지 적자비율과 조세부담률이라는 총량적 비율을 통해 적정성을 논의하였다. 하지만 이들 비율도 세제개편안에 따른 세수규모의 변동이 내생화되어 있어 엄밀하게 이와 독립적으로 논의하기가 쉽지 않다.

IV. 감세와 재정운용의 경제적 효과 및 정책과제

우리나라는 2000년대 들어 국제적 법인세율 인하 추세에 따라 기업 경쟁력을 제고하고 경기부양을 목적으로 법인세율을 2002년에 1%p, 2005년에 2%p 인하한 바 있다. 이에 따라 1990년대 초에는 35%였던 최고 법인세율이 25%로 낮아졌다. 나아가 2008년에 출범한 새 정부는 기업투자 활성화, 근로의욕 고취 등을 통한 중장기 성장잠재력 확충을 위하여 법인세 및 소득세의 세율 인하 등 대규모 감세조치를 단행하였다. 이에 따라 2008년도 세제개편에서 과표를 1억원에서 2억원으로 상향 조정하고 현재 13%, 25%의 법인세율을 2012년까지 10%, 20%로 낮출 예정이다. 또한 구간별 소득세율을 2009년 이후 매년 1%p씩 인하하여 기존의 8~35% 세율구조를 6~33%로 인하할 계획이다.

그러나 2008년 미국 리먼 브라더스 파산 이후 급속도로 진행된 글로벌 경제위기 이후 대부분의 국가와 마찬가지로 우리나라도 대규모 재정지출 확대에 따른 재정건전성 악화 문제가 크게 대두되면서 2009년 12월(세제개편안 국회심의 시)에 각종 감세유보를 내용으로 하는 세법개정안이 시행되었다. 이에 따라 2010년 정부는 법인세와 소득세의 최고세율 인하(법인세 22 → 20%, 소득세 35 → 33%) 시기를 2년 유보하고, 이로 인해 발생하는 세수감소 축소분(1.8조원; 2010년 0.6조원 세수 증대)은 저소득층 지원과 경기활성화에 사용하기로 하였다. 또한 정부는 경제위기 이후 재정적자 축소 및 재정건전성 제고를 위하여 2013~2014년 균형재정 달성 등을 목표로 하고 있다.

이러한 적자 감세와 재정운용 방식에 따른 미래세대에 대한 부담을 고려하여 재정적자 관리방식의 동태적 효과에 따른 경제적 성과는 각

중 거시경제적 영향 및 세대 간 재분배 효과 등을 중심으로 알아볼 필요가 있다. 본장에서는 이러한 감세(tax cut)와 재정적자(government deficit) 확대에 따른 중장기 경제적 효과를 세대 간 동태 CGE 모형을 이용하여 살펴본다. 특히 세제개편 과정에서 흔히 부각되는 쟁점인 감세와 재정책대 이후의 재정건전성 관리의 보완 조치(offsets programs)로서 정부지출 축소와 각종 세금증대(노동소득세, 자본소득세, 소비세 등)와 같은 다양한 재정정책적 수단의 조합을 고려한다.

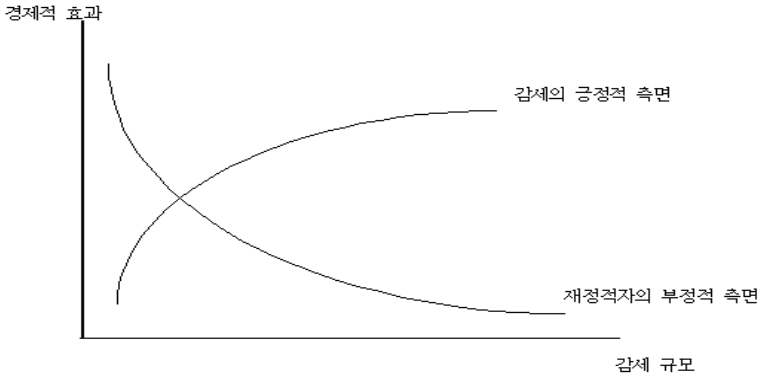
이를 통하여 최근 추진중인 새 정부의 법인세 및 소득세 인하 등 감세조치 이후 재정적자 관리를 위한 각종 정책대안들을 세입 또는 세출의 구성 측면에서 언제 그리고 어떠한 방식으로 운용하는 것이 바람직한지 분석한다.

1. 이론적 배경과 기존 문헌

가. 이론적 배경

감세 찬성론자들은 비효율적인 조세로부터 경제적 효율의 증가를 통한 긍정적인 효과를 강조한다. 반면, 감세 반대론자들은 감세에 따른 재정적자 확대가 미래의 경제에 미치는 부정적인 영향(adverse effects)을 강조한다. 특히 적자 감세에 따른 정부부채가 향후 어떠한 재정수단 및 어떠한 정책조합에 따라서 조정(fiscal adjustments)되는가의 문제는 경제의 균형경로와 재정정책의 궁극적 효과를 기념하는 중요한 역할을 한다(e.g., Leeper and Yang, 2008; Diamond and Viard, 2008 등). 예를 들면 향후 재정적자 축소(deficit reduction)를 위해 정부지출 삭감과 보완적 증세의 배합에 따라 경제주체에 미치는 영향은 크게 달라질 수 있다.

[그림 IV-1] 적자 감세의 경제적 효과



그럼에도 감세에 대한 2000년 이후의 국제적 동향은 대체로 긍정적이었다. 국제적인 추세를 보아도 2000년 이후에는 유럽 국가들을 중심으로 법인세율의 인하가 경쟁적으로 벌어지고 있다. 이처럼 각국에서 법인세 인하 경쟁이 진행되고 있고, 국내 투자는 계속해서 부진한 실적을 보이고 있는 상황에서 기업의 세부담 인하를 통해 기업의 국제경쟁력을 제고하고 투자를 촉진하여 경제의 성장동력을 극대화할 필요가 있다. 또한 다수의 국내외 문헌에서도 법인세 인하는 투자 및 경제 성장에 도움이 되는 것으로 나타나고 있다.

감세는 경제효율의 개선 이외에도 소득재분배 제고라는 정책목표와도 적절한 조화가 필요하다. 특히 개인소득세와는 달리 세부담의 전가와 귀착이 다소 불분명한 법인세의 경우에는 국제 간 조세경쟁 추세에 따른 국가경쟁력의 확보와 동시에, 세부담의 사회적 형평성 제고라는 목표 달성을 위한 정책적 역할에 균형 있는 접근이 필요하다는 주장도 있다.

본절에서는 이러한 법인세 변화의 경제적 효과의 이론적 배경과 쟁점을 살펴본다. 일반적으로 법인세는 자본소득과세의 구성요소로서 자본소득 원천에 대한 가장 중요한 세금이며 자본시장에서 자본의 수요

자에 대한 세금으로 해석이 가능하다²⁰⁾. 그리고 법인세는 개인에 대한 세금이 아니지만 궁극적으로 개인에게 전가된다. 즉 법인세의 변화는 시장에서 상품가격의 변화를 초래하며, 상품 수요 및 공급의 탄력성에 따라 소비자와 기업에게 전가되고, 기업의 부담은 생산요소인 자본과 노동에 대한 수요 및 공급의 탄력성에 의해 부담이 분리되며, 궁극적으로는 인건비의 변화와 기업 영업잉여의 변화로 나타나게 된다. 여기서 기업 영업잉여의 변화는 다시 배당되거나 투자 목적으로 유보되는데, 배당과 유보의 비율에 관계없이 기업의 영업잉여는 모두 자본의 공급자에게 귀속되고, 배당되지 않은 이득은 주가에 반영되어 자본이득 형태의 소득이 된다.

먼저 세금의 효과는 다음과 같다. 특정 상품에 대한 세금은 소비자 구매를 변화시키고, 이어 상품가격(p)과 상품을 생산하는 노동 및 자본의 본원적 투입요소(L, K)에 대한 수익률(W, r)을 변화시켜 소비자, 근로자, 그리고 자본공급자의 후생에 영향을 미치게 된다. 가령 유틸리티세, 주세, 담배소비세 등과 같이 상품에 부과된 조세는 이러한 상품에 대한 수요와 생산의 감소를 가져오고 동시에 이들 상품의 생산을 위한 기업의 요소투입을 위축시켜 근로자의 임금률과 투자자의 저축에 대한 수익률을 저하시킨다. 따라서 부분균형분석과는 달리 일반균형분석에서는 조세로 인하여 소비자의 구매패턴이 변화하고 임금률과 투자수익률 변화에 기인한 노동공급의 변화와 자본축적에 대한 영향을 미치는 등 광범위한 효과를 가진다.

이에 따라 법인세 감세는 단기적으로 세수 손실을 야기하지만 동시

20) 여기서 자본소득세의 경우 법인세와 이자소득세, 배당소득세 그리고 주식 등에 대한 자본이득세 등을 포함하는 개념으로 이해될 수 있으며, 나아가 실물자본의 보유와 관련된 조세인 재산세, 취득·등록세 혹은 부유세 등도 자본소득에 부과되는 조세의 범주에 포함시킬 수 있다(곽태원, 2005). 즉 기업의 활동단계에서 벌어들인 자본소득에 먼저 기업계에 부과된 조세가 법인세이며 이자, 배당과 자본이득 등과 같은 형태로 가계로 배분되는 과정에서 가계단계에서 부과되는 세금이 개인소득세이다.

에 조세의 효율비용(excess burden)을 감소시킨다. 즉, [그림 IV-2]에서와 같이 소비자는 감세로 인한 낮은 가격에 더 많은 상품을 소비하여 효용이 증가하고, 생산자는 더 많은 상품을 판매함으로써 수익이 증가한다(사용 측면). 또한 상품가격의 변화에 따라 법인의 자본과 노동의 수요가 변동하고 그 가격이 변화하게 된다(원천 측면)²¹⁾. 따라서 법인세율을 인하하는 경우에는 경제 전반에 효율이 증가하여 세수손실보다 더 많은 이득이 나타날 수 있다. 한편, 법인세 감세에 따른 세수 손실을 소비세 등 기타 세금 증세나 재정지출 축소 등과 같은 다른 정책수단의 조정으로 보전한다면 이러한 후속 재정정책의 크기와 구성에 따라 궁극적인 세제개편의 효율비용 및 세부담 귀착 등 정책효과가 달라질 수 있다.

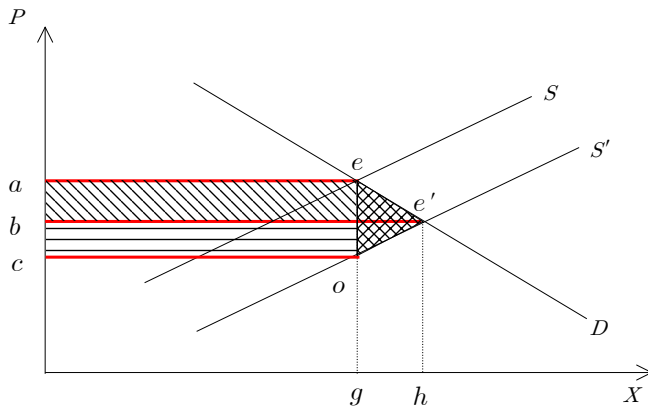
한편, 경제주체들이 궁극적으로 이러한 조세변화와 재정지출의 변화에 따른 부담을 어떻게 분담하느냐의 문제는 먼저 가격변화에 반응한 그들의 시장경제 행위변화에 달려 있다. 그리고 재정정책 수단의 변화에 대한 소비자 및 생산자의 반응은 대체로 단기보다는 장기에 더욱 탄력적이다. 이러한 물품세와 같은 소비과세의 경우와 마찬가지로 급여세나 개인의 노동소득 및 자본소득에 대한 과세, 그리고 법인의 소득에 대한 과세의 경우도 마찬가지이다. 노동소득에 대한 과세의 경우 그 가격은 임금률이 되며 그 수량은 근로시간, 고용량 등이고, 자본소득에 대한 과세의 경우 그 가격은 자본의 수익률이고 그 수량은 기계, 장비, 구조물 및 토지로부터 발생하는 자본서비스가 된다.

노동관련 과세의 경우는 노동시장에서 급여세, 사회보장기여금 등 기업단계의 원천징수와 관련된 세금을 포괄하는 노동소득 관련 과세 행위를 포함한다. 그리고 자본관련 과세의 경우 자본시장에서 법인단계의 법인세로 인한 세전·후의 자본수익률 차이와 개인단계의 자본

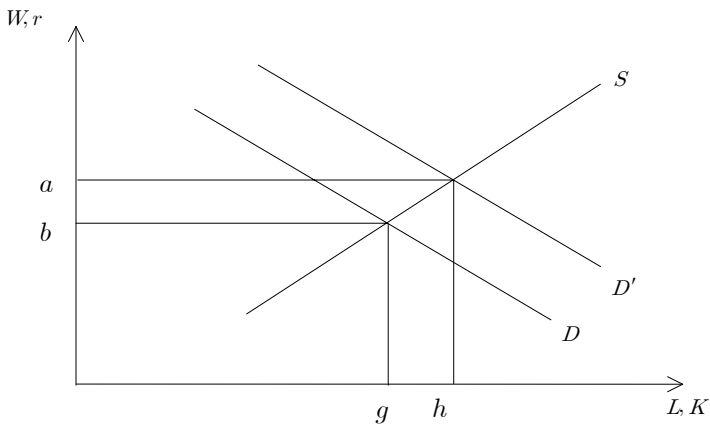
21) 가령 법인세 인하의 경우 상품시장에 대한 긍정적인 효과로 인하여 더 많은 상품을 생산하기 위하여 더 많은 노동과 자본을 고용하게 되면, 결과적으로 노동과 자본의 이익인 임금과 영업잉여가 증가하게 된다.

소득과세로 인한 세전·후 자본수익률 차이의 총합으로서의 조세빼기 (tax wedge)로 측정되며 이러한 법인소득세, 이자소득세, 배당소득세, 자본이득세, 그리고 법인 및 개인 단계의 자산보유세 등을 모두 포괄한다.

[그림 IV-2] 감세의 일반균형 파급 효과



(a) 사용 측면 ($S \Rightarrow S'$)



(b) 원천 측면 ($D \Rightarrow D'$)

한편 법인세, 소득세 등 소득관련 과세의 경제적 효과분석의 이론적 핵심은 조세와 관련된 생산요소수급의 변화에 있다. 부분균형분석(partial equilibrium analysis)에서와 같이 세계개편의 귀착효과를 측정할 때 조세에 의한 노동공급이나 저축행위에 대한 과급효과를 전혀 고려하지 않는다면 근로소득이나 자본소득에 대한 과세에 따른 세부담은 소득형성이라는 소득의 '원천 측면(sources side)'에서 노동이나 자본요소에 귀속되는 부분에 단순히 비례하게 된다. 또한 생산부문에 서 생산원가의 변화에 기인하게 되는 상품시장의 상대가격 변화를 무시한다면 소득의 '사용 측면(uses side)'에서 세부담의 이동을 포착하지 못하게 된다.

나. 기존 문헌²²⁾

법인세 인하에 대한 경제적 손익 및 세부담 귀착효과에 대한 찬반논쟁의 역사는 Harberger(1962) 이래로 오래되었다. 더욱이 최근 들어 국제 간 자본이동이 활발해짐에 따라 법인세 부담이 노동자와 소비자에게 전가될 가능성이 높아지고 있어, 이러한 법인세의 경제적 효과에 대한 이론적·실증적 연구에 대한 관심이 커지고 있다.

우선 Black(1939)은 완전경쟁과 자본의 산업 간 완전이동성을 가정하여 특정 산업에의 이윤과세가 과세산업과 비과세산업의 생산물의 상대가격을 변화시키고 자본과 노동의 상대적 배분에도 영향을 미쳐 노동자에게 전가가 발생한다고 주장하였다. Friedlander and Vandendrope(1978)도 정부가 균형예산을 유지하기 위해 정액세와 자본소득세를 부과하면 단·장기 모두 자본소득세의 부담이 자본에 귀착되며, 정부가 화폐나 국채를 통해 균형예산을 유지하면 장기에 자본소득세 부담의 대부분이 노동자에게 전가된다고 보았다. Grieson(1975)은 자본소

22) 일부 내용은 김승래(2006, 2009) 참조.

득세율의 인하는 장기적으로 투자를 통해 노동단위당 자본비율을 높여 자본에 대한 노동의 상대적인 실질임금을 상승시켜 노동자에게 유리하다고 주장하였다.

자본 및 노동에 대한 소득과세로부터 소비과세로의 이행에 따른 세부담 변화의 동태적 후생효과를 평가하는 데 있어, Feldstein(1974)은 이와 관련된 후생변화 및 일반균형 귀착효과를 분석하는 틀을 마련한 선구적 연구 중의 하나이다²³⁾. Feldstein(1974)은 근로소득세율을 인하하고 자본소득세율을 인상할 경우, 장기적으로 자본에 대한 세부담은 노동에 전가되며 그 전가의 정도는 자본소득과 근로소득의 저축성향에 의존한다고 주장하였다. 그의 모형은 개별 소비자들은 첫 기에 노동을 공급하고 양 기간에 걸쳐 소비행위를 영위한다는 단순 2기모형(two-period model)을 이용하여 자본소득세 효율비용의 경제적 의미를 고찰하였다. 그는 과거에 단순히 자본과세 자체만을 고려하여 이러한 세금은 특정 시점의 저축률을 감소시키고 초과부담을 발생시킨다는 측면에서 폐지되어야 한다는 주장했던 것과는 달리, 조세시스템 내에서 기타 과세대비 자본관련 과세에 의한 이시점 간 왜곡(intertemporal distortion) 현상의 효율비용의 중요성을 강조하였다. 즉 비록 자본과세 시점에서의 저축이 변하지 않는 경우라고 할지라도 상당한 동태적 효율비용이 미래소비의 흐름에 대한 왜곡현상으로 인하여 발생할 수 있음을 보였다. 또한 그는 자본과세의 완화에 대한 바람직한 판단기준은 정액세(lump-sum tax)에 대한 자본소득의 전통적 효율비용이 아니라 세수중립적 조건하에서 노동과세나 소비과세에 대비한 자본과세의 차별적인 효율비용의 크기에 초점을 맞추었다.

Summers(1981)는 이러한 Feldstein의 단순 2기모형을 다기간 생애주기(multi-period life-cycle) 모형으로 확장하고 불완전한(myopic)

23) 소득기반 과세 중 자본과 노동에 대한 세부담의 완화는 각각 저축 및 노동-여가 선택행위에 대한 조세왜곡을 감소시켜 경제 전체의 효율향상에 긍정적인 영향을 미친다.

기대의 생애주기 가정하에서 자본소득 과세의 동태적 후생효과를 분석하였는데, 그의 분석에 따르면 자본과세의 효율비용은 과거의 연구에서 상당부분 과소평가되었으며 자본과세에서 기타 세제로의 이행은 장기적으로 자본축적의 촉진과 이에 따른 일반균형효과로 인하여 소비수준 및 자본집약도를 증가시켜 임금률에도 긍정적인 효과를 가져옴을 보였다.

Auerbach and Kotlikoff(1987)는 완전예견과 55 중복세대가 존재하는 현실성 있는 생애주기모형을 구축하여 조세정책이 저축과 세대 간 후생에 미치는 동태적 효과를 평가하였다. 특히 이들은 조세정책의 효과가 단순히 장기적 균제상태(steady states)에 국한하여 정책의 우위를 평가해서는 안 되며 조세구조의 변화는 동시에 상당한 세대 간의 재분배 효과를 가져올 수 있음을 강조하였다. 가령 그의 모의실험 분석에 따르면 소득과세에서 소비과세로의 전환에 따라 장기적 균형상태에서 나타나는 동태적 후생효과 중에서 순전히 효율 증진(efficiency gain)에 따른 효과는 1/3에 불과하며 나머지 2/3는 기존세대로부터의 세대 간 재분배 효과(intergenerational redistribution)에 기인함을 보였다.

한편, Fullerton and Rogers(1996)는 세계개편의 후생변화 및 세부담 귀착효과 분석에서 세대 간 재분배 효과보다는 생애소득수준별로 분류된 세대 내 재분배(intragenerational redistribution) 효과에 더욱 초점을 맞추어 분석하였다. 그들의 모형에서는 소비자그룹을 12가지 평생소득 계층으로 분류하고 각각의 그룹에 대하여 추정된 평생소득 임금률 곡선을 이용하였다. 이들의 분석에 따르면 소득과세의 소비과세 내지 임금과세로의 전환은 Auerbach and Kotlikoff(1987)의 경우와 같이 효율증진과 세대 간 재분배효과를 가져오나, 동시에 생애 저소득계층(lifetime poor)보다는 생애 고소득계층(lifetime rich)의 후생을 더욱 크게 증가시키는 세대 내 귀착효과를 가져올 수 있음을 보였다. 또한 노동소득으로의 세부담의 이동 또한 장기적으로 자본형성을 촉진할 수 있으나 효율비용을 증가시킬 수 있다는 점을 고려하면, 동

태적 자본형성에 유리한 조세정책이 반드시 후생을 증가시키지는 않는다는 점을 강조하였다.

이러한 다소 이론적인 연구와 더불어 법인세 부담의 귀착에 관한 실증연구도 활발하게 이루어졌다. 법인세 부담의 전가와 귀착에 관한 실증연구는 대략 다음과 같이 구분된다. 먼저 Harberger 이론을 패널자료를 이용하여 검증하는 연구로는 Adelman(1957), Kryzaniak and Musgrave(1963), Gordon(1967) 등을 들 수 있다. 그리고 Jorgenson and Yun(1993)에서는 미국의 경우 법인세의 초과부담이 다른 세목에 비해 더욱 큰 것으로 조사되었다. Sebold(1975)도 단기에 제조업체에서는 법인세의 전가가 상당히 발생하고 있음을 발견하였다. 그 외에 McLure and Thirsk(1975), Bhatia (1982), Ballentine and Eris(1975)는 Harberger(1962)의 연구를 보다 정교화하였다. 또한 CGE 모형을 이용한 법인세 전가를 분석한 연구로는 Shoven and Whalley(1984), Kotlikoff and Summers(1987)가 대표적이며, 추정된 파라미터에 따라 법인세 부담의 전가정도가 크게 영향을 받는다고 주장하였다. 그리고 법인세 부담을 일반균형모형의 실험을 통해 분석한 것은 Lian and Plott(1993), Noussair et al.(1995), Herman et al.(1996)이 대표적이다. Herman et al.(1996)은 법인세 부담이 법인부문에서 비법인부문으로 자본이동을 발생시켜 비법인부문에 법인세가 전가되나 법인세가 자본소유자의 이윤의 35%를 감소시켜 자본소유자에게도 상당부분이 귀착된다고 주장하였다.

이렇듯 법인세의 전가와 귀착에 대한 해외 연구에 비해, 우리나라에서의 실증연구는 미흡한 편이다. 이신일(1998)은 Krzyaniak and Musgrave의 모형을 근거로 산업별 전가정도를 분석하였더니 제조업은 35~270%, 건설업은 50~303%, 서비스업은 22~196%로 나타나 Kryzaniak and Musgrave(1963)과 마찬가지로 산업에 따라 상이하기는 하나 소비자에게 완전전가 혹은 과잉전가된다는 결론을 도출하였다. 또한 전영준(2003), 지해명(2003)은 CGE 모형을 이용하여 법인세 인하가 성

장 및 수요에 미치는 영향을 분석하였다. 전영준(2003)은 세대중첩모형을 이용하여 법인세 폐지에 따른 소득계층별 효과를 분석하였는데, 법인세 폐지는 상대적으로 저소득층에 유리하며 현행 법인세제가 저소득층의 후생 저해요인으로 작용한다고 보았다. 그리고 지해명(2003)은 법인세 인하가 수도권 노동수요를 단기에는 0.03%, 중기에는 0.03~0.04% 증가시킨다는 결론을 도출하여 법인세 인하가 노동수요 등에 긍정적인 영향을 미쳐 중장기적으로 법인세 인하가 노동자에게도 혜택을 주고 있음을 간접적으로 시사하였다. 반면 부가가치세의 인하는 수도권의 경우에 1.17~1.18%의 상대적으로 큰 노동수요 증대효과가 있는 것으로 나타났다. 따라서 부가가치세 인하가 소득세나 법인세 인하보다 효과가 클 뿐만 아니라 생산, 소득, 고용 등 모든 부문에서 균등한 효과를 보이고 있어 전반적으로 다른 세목의 인하보다 효과적이라는 주장을 하였다.

한편, 김성태 외(2003)는 미국 Ballard et al.(1985)의 정태적 CGE 모형을 한국경제에 적용한 KOCGE 모형을 이용하여, 법인세율을 10% 인하하고 세수감소분만큼 이전지출을 줄일 경우 후생, 소득분배, 노동 및 저축 등에 모두 긍정적인 영향을 미친다고 주장하였다. 김승래(2009)는 Harberger-Shoven-Whalley형 정태적 CGE 모형을 이용하여 법인세 인하의 귀착효과를 분석하였는데, 법인세 인하는 경제전반의 효율을 증가시키나, 다만 그 인하의 효과는 적어도 단기적으로는 자본요소에 더 크게 귀속되어 자본보유 규모가 큰 대기업과 고소득층에 혜택이 집중될 수 있음을 보여 주었다.

그러나 법인세 인하 등 경제 여건 변화에 따라 저축·투자와 자본축적의 변화가 가능한 김승래(2006), 김명규·김성태(2010)와 같은 동태적 CGE 분석에서는 투자행위의 비효율 제거에 따른 효율증진 효과가 시간에 따라 노동 등 기타 요소에도 충분히 전가되어 경제에 미치는 긍정적 효과가 더욱 폭넓게 나타날 수 있다. 가령, 김승래(2006)는 한국경제의 생애주기 일반균형모형을 구축하여 법인세 인하 등 조세체

IV. 감세와 재정운용의 경제적 효과 및 정책과제 87

계 개편의 생애주기 차원에서 소득계층별 귀착효과를 분석하였다. 이에 따르면 우리나라에서 자본과세에서 소비과세로 세원을 이동하면 경제전반의 동태적 효율향상(dynamic efficiency gains)으로 대다수 세대의 생애후생을 증진시키며, 생애주기 차원에서 평가한 소득계층 간 형평성에 미치는 부정적 효과도 그다지 유의적이지 않은 것으로 나타났다. 또한 김명규·김성태(2010)는 대표적 소비자를 가정한 동태적 CGE 모형을 이용하여 2008년 세제개편의 효과를 분석하였는데, 이에 따르면 법인세 감세는 투자를 1~2%, 경제성장을 0.2~0.8% 증가시키며, 연간단위 차원의 소득계층별 분배구조도 함께 개선할 수 있는 것으로 나타났다.

한편, 이러한 감세의 경제적 효과의 단순분석에서 나아가 적자 감세(deficit-financed tax cut)와 후속 재정적자 관리를 위한 재정운용 방식의 조합에 따른 경제적 효과를 분석한 연구는 다음의 연구들 이외에는 그다지 많지 않다.

Diamond(2005)는 미국 경제의 적자 감세(deficit-financed tax cut)와 후속 재정건전화 보완조치(offsets)의 정책조합의 다양한 경제적 효과를 분석하였다. 그는 동태적 다세대 CGE 모형을 이용하여 2001년과 2003년의 미국의 영구감세를 고려하고 재정적자 축소 및 국가채무의 안정화를 목표로 하는 10년 이후의 다양한 보완수단별 거시경제적 효과를 비교하였다. 재정적자가 이전지출 삭감, 정부소비 삭감, 그리고 증세로 충당될 경우 2045~2054년의 GDP 효과는 각각 0.8% 증가, 0.1% 증가, 0.2% 감소하였다. 이러한 효과의 차이는 주로 정책이 자본 축적에 미치는 방식의 차이에 따른 것으로 이는 각각 0.7%, 0.3%, -1.2%로 추정되었다.

또한 미국의 CBO(2008)는 Diamond(2005)와 유사한 방법으로 미국의 2001, 2003년의 감세와 이후 2019~2028년 동안 추진 가능한 재정적자 상쇄정책의 복합적 효과를 점진적 정부지출 감소와 점진적 증세(한계세율 인상)의 경우로 나누어 비교하였다. 재정적자 보완을 위한

정부지출 삭감조치의 경우는 2009~2013년 GDP를 0.4%, 2014~2018년 GDP를 0.6% 증가시키는 것으로 나타났다. 그리고 증세조치의 경우는 이보다 다소 작게 2009~2013년 GDP를 0.4%, 2014~2018년 GDP를 0.4% 증가시키는 것으로 나타났다. 그러나 장기효과에 대해서는 추정하지 않았다.

미국의 Joint Tax Committee(U.S. Congress, 2006)는 '낮은 세율, 넓은 세원' 원칙에 따른 감세 및 후속 재정적자 감소를 위한 조치로서 이전지출 삭감과 개인소득세 증세의 정책조합에 따른 경제적 효과를 비교하였다. 이에 따르면 2007~2012년의 GDP에 미치는 단기효과는 이전지출로 조정하는 경우 1.9%, 소득세 증세로 조정하는 경우 1.1%로 분석되었다. 그리고 GDP에 미치는 장기효과는 이전지출로 조정하는 경우 2.6%, 소득세 증세로 조정하는 경우 1.2%로 더욱 크게 나타났다. 이는 적자감세 이후의 이전지출 조정이 증세조치에 대비하여 장기적으로 소비 증대와 주로 자본스톡 축적에서 상대적으로 유리함에 따른 것으로 풀이된다.

2. 분석모형

감세와 재정운용의 경제적 효과는 감세의 초기 형태와 이후 재정운용 방식의 형태 및 시기에 크게 의존한다. 현재의 특정 세목에 대한 적자 감세는 미래의 후속 재정운용에서 더욱 왜곡적인 세목을 통한 증세 보다는 정부지출 삭감 등 보다 덜 왜곡적인 부분에서 설계될 때 경제 전반적으로 효율을 증대할 수 있다. 또한 이러한 전반적 효율 증대 이외에도 적자 보전을 위한 보완정책의 실행시점을 기준으로 이후세대의 후생손실과 이전 세대의 후생이득에 대한 세대 간 후생변화의 상충으로 나타날 수 있으므로 이에 대한 균형 있는 접근이 필요하게 된다.

법인세 감세의 경우는 점진적인 투자증대 및 일자리 창출을 통하여 그 경제적 효과가 다소 중장기에 걸쳐 나타날 수 있으며 이러한 관점

에서 감세와 성장잠재력 확충의 관계를 파악할 필요가 있다. 또한 현재 시점의 바람직한 규모 이상의 적자감세에 따른 재정건전성 악화는 미래세대의 큰 경제적 부담으로 다가올 수 있으므로 세대별 후생효과에 미치는 면밀한 평가가 필요하다. 이러한 적자 감세에 의한 미래부담으로의 전가와 귀착효과의 정도를 감안하여, 현재 시점에서 적절한 규모의 적자 감세와 보완조치의 강구가 매우 중요하다.

감세와 정부부채 관리를 위한 재정운용의 중장기적 변화는 그 이행 과정에서 발생하는 분석기간별로 생존하는 생산자 및 소비자 등 다양한 경제주체의 행태변화를 야기한다. 이러한 정책변화에 따른 다양한 경제적 효과를 평가하기 위해서는 경제주체의 생애주기에 따른 세부담 변화와 세대 간 효과를 분석할 수 있는 동태적 다세대 일반균형모형을 적용하여 알아보는 것이 바람직하다.

이와 같이 적자 감세 및 재정건전성 관리의 거시경제적 효과와 세대별 후생비용 변화에 초점을 맞춘 본 연구의 특징을 감안하여, 분석모형은 Fullerton and Rogers(1993), Altig et al.(2001), 전영준(2003), 김승래(2006), 신성희·최기홍(2010) 등과 같은 소득계층별 구분보다는 Auerbach and Kotlikoff(1987), Diamond and Viard(2008) 등과 같이 세대별로 이질적인 경제주체의 경제행위를 중심으로 살펴보았다.

본절에서는 생산부문의 생애주기 차원의 다소득계층을 중심으로 조세의 귀착효과를 분석한 김승래(2006)의 동태적 CGE 모형을 변형하여 한국경제의 2008년 이후 감세 및 재정운용 방식의 후생 및 거시경제적 효과를 분석한다²⁴⁾.

먼저, 모형의 가계부문은 Auerbach and Kotlikoff(1987)와 Altig et al.(2001), Fullerton and Rogers(1993)의 모형과 같이 중복세대(overlapping generations)의 틀 속에서 매기의 경제는 연령별로 이질적인 소비자들로 구성된다고 가정한다²⁵⁾.

24) 모형에 사용된 자료 및 방법론에 대한 설명은 김승래(2006) 참조.

25) 매 t 기 초에 새로운 g 세대가 모형경제에 진입하고 생애기간(lifetime)

이러한 매기별로 생존하는 각각의 세대는 세대별로 동일한 생애효용(lifetime utility) 함수 구조를 가지나 그들은 요소부존 및 소비패턴 구조에서 차별화되며, 개별 그룹별 대표적 소비자인 g 세대의 매 시점간 소비행태는 다음과 같은 불변대체탄력성(constant elasticity of substitution: CES)형 생애효용을 극대화하도록 현재소비와 미래소비의 흐름을 선택한다고 가정한다.

$$\begin{aligned} \max U_g(F_g(t), t) &= \sum_{t=g}^{g+N} \left(\frac{1}{1+\rho} \right)^{t-g} \frac{F_g(t)^{1-1/\gamma}}{1-1/\gamma} \\ &= \sum_{t=g}^{g+N} \left(\frac{1}{1+\rho} \right)^{t-g} \frac{[\phi c_g(t)^{1-1/\epsilon} + (1-\phi)\ell_g(t)^{1-1/\epsilon}]^{\frac{\epsilon}{\epsilon-1-1/\gamma}}}{1-1/\gamma}, \quad (4.1) \end{aligned}$$

개별 세대 g 는 미래에 대한 완전예측이 가능하다고 가정하며 이에 따라 현재와 미래의 가격정보의 흐름속에서 소비(aggregate commodity) $C_g(t)$ 와 여가(leisure) 수요 $l_g(t)$ 의 CES 복합재인 식 (4.1)의 t 기의 현재소비(full consumption) $F_g(t)$ 의 생애주기 흐름을 다음의 생애주기 예산제약식 (4.2)하에서 생애효용을 극대화하도록 결정한다.

$$\sum_{t=g}^{g+N} c_g(t)p(t) \leq \sum_{t=g}^{g+N} [LH_g(t) - \ell_g(t)]w(t)e_g(t) + TR_g(t)p^f(t), \quad (4.2)$$

여기서 $p(t)$ 는 매기의 총량상품의 가격지수, $w(t)$ 는 노동시간의 생산성 $e_g(t)$ 의 변화를 고려한 효율단위(efficiency unit)로 표현된 세후

$N(=55\text{년})$ 동안 경제활동을 영위한 후에 $g+N$ 기 말에 모형에서 퇴출된다고 가정한다. 이의 특별한 경우로서 생애기간 $N=\infty$ (무한생존 가계)이고 모든 세대 g 가 서로 동일하다고 한다면 전형적인 무한생존 대표적 소비자(infinitely-lived representative agent)의 경제로 간주할 수 있다.

임금률, 그리고 $p^f(t)$ 는 정부 이전지출 $TR_g(t)$ 의 가격을 의미한다. 또한 Auerbach and Kotlikoff(1987), Altig et al.(2001)과 Rasmussen and Rutherford(2004) 등에서와 같이 소비자의 생애연령관련 노동생산성은 각각의 세대별로 동일하다고 가정하나 인구증가 및 노동관련 기술진보의 증가로 효율단위로 표현된 노동시간부존 $LH_g(t)$ 는 인구증가율로 시간에 따라 커진다고 가정한다.

또한 개별 소비자는 세대별로 동일한 생애효용함수구조를 가지나 그들은 요소부존가치 및 소비에서 차별화되므로, 시점 내 개별 소비자의 선택행위는 과세로 인한 상대가격구조 변화 및 요소부존에의 영향 등에 신축적으로 반응하여 현재소비를 여가수요와 상품소비 간에 배분한다. 이러한 과정에서 개별 소비자의 매 기간별 소비의 흐름을 결정하는 요인은 시간선호율 ρ , 시점 간 대체탄력성 γ , 상품소비와 여가의 대체탄력성 ϵ , 모형 내적으로 결정되는 세후 자본수익률, 그리고 연령별 세후 임금률 추이, 세후 개별상품가격, 가계이전소득 등이 있다. 세대별 대표적 소비자는 자산의 평생소득을 매 기간별로 배분하면서 현재 소비와 저축을 결정하며, 이러한 현재소비는 상품소비와 여가수요로 구성된다²⁶⁾. 매기별 소비자의 가치분소득은 노동과 자본서비스의 공급에 대한 보수와, 정부이전지출에서 각종 세금을 제외한 부분으로 형성되며, 저축은 이러한 소득형성과 소비지출액의 차이로 구성된다. 그리고 정부 및 해외로부터 가계로의 총이전지출은 모형의 단순화를 위해 모형에서 외생적으로 주어지고 그 크기는 세대별 구성의 비중에 따라 단순 배분된다고 가정한다.

경제의 부문별 국내생산과 수입의 복합재로 구성되는 생산부문은 세부(nested) 불변대체탄력성(CES)과 수출에 대하여 불변전환탄력성

26) 여기서 평생소득의 개념은 각 계층이 평생 동안 취득 가능한 소득의 개념으로 임금률로 평가한 여가의 가치를 포함한다. 그리고 소비자는 세후 요소가격 및 상품가격 등에 의존하면서 평생 가치분 부존소득을 시점 간 및 시점 내의 단계별로 배분하는 과정에서 노동공급(labor supply)과 저축(savings)을 결정한다.

(CET)의 기술을 가정한다. 또한 이를 위해 생산함수들이 노동, 자본, 중간재 등 투입에 있어 동조적으로 분리 가능하다고 가정하고, 이에 따라 생산부문은 부문별 다단계 배분과정에 근거할 수 있게 된다. 또한 개별 기업들은 본원적 투입요소에 대하여 규모의 수확불변기술을 가정한다.

이를 보다 세부적으로 살펴보면 경제의 부문별 노동 L_i 와 자본 K_i 이라는 본원적 생산요소를 이용하여 아래와 같이 불변대체탄력성 생산기술을 이용하여 부가가치 Y_i 를 생산한다.

$$Y_i(t) = \phi_i \left[\delta_i L_i(t)^{\frac{\sigma_i - 1}{\sigma_i}} + (1 - \delta_i) K_i(t)^{\frac{\sigma_i - 1}{\sigma_i}} \right]^{\frac{\sigma_i}{\sigma_i - 1}} \quad (4.3)$$

여기서 Y_i : 업종 i 의 부가가치, ϕ_i : 스케일 파라미터, δ_i : 분배 파라미터, K_i, L_i : 자본 및 노동 요소투입량, σ_i : 요소대체탄력성을 의미한다.

그러면 업종별 본원적 투입요소인 노동과 자본에 대한 조건부 요소 수요함수는 식 (4.3)의 생산함수하에서 비용극소화 조건을 통해 도출할 수 있다.

$$L_i(t) = \phi_i^{-1} Y_i(t) \left[\delta_i + (1 - \delta_i) \left\{ \frac{\delta_i P_k(t)}{(1 - \delta_i) P_L(t)} \right\}^{1 - \sigma_i} \right]^{\frac{\sigma_i}{1 - \sigma_i}} \quad (4.4)$$

$$K_i(t) = \phi_i^{-1} Y_i(t) \left[\delta_i \left\{ \frac{(1 - \delta_i) P_L(t)}{\delta_i P_K(t)} \right\}^{1 - \sigma_i} + (1 - \delta_i) \right]^{\frac{\sigma_i}{1 - \sigma_i}} \quad (4.5)$$

여기서 P_L, P_K 는 노동 및 자본의 세후 요소가격이다.

그리고 각각의 업종별 기업의 총산출 X_i 은 위의 식 (4.3)의 부가가

치 Y_i 와 기타 j 산업으로부터의 중간투입물 X_{ij} 들을 이용하여, 각각의 업종별 생산기술 제약과 주어진 산출물가격 P_i 하에 다음과 같이 이윤 Π_i 을 극대화하도록 생산을 결정한다. 여기서 중간투입물들 간, 그리고 중간투입과 본원적 투입요소 간에 Leontief 고정계수를 가정한다.

또한 자본과 노동은 부문 간에 완전히동한다고 가정하며, 투자 I 와 자본스톡 K 의 축적은 다음과 같은 전형적인 관계를 가진다.

$$K(t+1) = (1 - \delta)K(t) + I(t) \quad (4.6)$$

한편, 본 모형에서 정부와 해외부문은 정부 재정수지와 무역수지의 조정을 통한 모형을 종결한다. 여기서 정부는 크게 자본, 노동, 소비에 대한 과세를 통하여 세수를 징수하며, 정부의 재정지출은 조세수입과 재정적자로 조달된 재원을 바탕으로 이루어지는데, 일반 재화와 서비스에 대한 정부소비와 정부고정자본형성, 민간이전지출, 이자지급 등을 포함한다²⁷⁾.

$$\begin{aligned} & \sum_j \tau_{Lj}(t)p_L(t)L_j(t) + \sum_j \tau_{Kj}(t)p_K(t)K_j(t) + \sum_j \tau_{Yj}(t)p_j(t)X_j(t) \\ & + \sum_i \tau_{Ci}(t)p_i(t)C_i(t) + \sum_i \tau_{Mi}(t)p_i^f(t)IM_i(t) + p^f(t)D(t) \\ & = \sum_i p_{Gi}(t)G_i(t) + p^f(t)TR(t) \end{aligned} \quad (4.7)$$

여기서 정부의 수입은 좌변에서와 같이 노동관련세, 자본관련세, 판매세, 소비세, 수입관세 등으로 구성된 정부의 각종 세수입과 재정적자

27) 여기서 자본관련 과세는 이자, 배당소득 등 개인자본소득세, 양도소득세, 법인소득세, 토지 및 기타 재산 관련세를 포괄하고, 노동 관련 과세는 근로소득세, 퇴직소득세, 사회보장기여금 등을 포함하며, 그리고 소비과세는 부가가치세, 특별소비세, 교통세, 주세, 전화세, 인지세, 담배소비세, 관세 등이 속하는 것으로 가정하였다.

가치 $D(t)$ 의 합을 의미하며, 이러한 정부의 수입은 우변에서와 같이 정부의 부문별 소비재 및 투자재 구입, 민간 이전지출을 포함하는 재정지출에 사용된다고 가정한다²⁸⁾. 본 모형에서 부문별 재화와 서비스에 대한 정부소비지출 및 정부투자지출은 Rasmussen and Rutherford (2004)에서와 같이 주어진 외생적 비율에 따라 배분된다고 가정한다.

법인세 등 자본소득에 대한 과세는 저축결정에 영향을 주어 미래의 자본축적을 저해하는 왜곡을 초래하며, 노동소득에 대한 과세는 노동-여가 선택에 영향을 주어 노동공급을 저해한다. 그리고 매 기간별 생산부문에서 지불한 노동 및 자본소득의 합계는 모든 소비자에서 취득한 노동 및 자본소득의 합과 같다. 그리고 소비자의 매기별 가처분소득은 이러한 노동 및 자본이라는 요소소득과 이전지급의 합에서 법인세, 원천 노동소득 및 자본소득 관련 개인세, 재산세 등을 제외한 것이며, 민간저축은 이러한 가처분소득에서 재화 및 서비스에 대한 소비지출을 차감한 것과 같다. 또한 경제 내의 총저축은 투자와 재정적자 및 해외 부문적자의 보전에 사용된다고 가정한다. 또한 자본소득은 Lau et al. (2002)에서와 같이 분석기간의 종결시점에서 투자가 균제상태의 인구 증가율과 동일하게 증가한다고 가정한다.

그리고 조세의 동태적 일반균형 효과를 분석하기 위해서는 일반적으로 정부의 재정지출부분을 초기 수준에서 출발하여 기준경제의 증가율과 동일하게 유지하면서 조세체계 개편의 경제주체별로 후생변화의 효과를 평가한다. 이러한 결과는 정부의 재정수지의 운용에 대한 가정에 따라 그 거시경제에 미치는 효과 및 세대별 후생효과가 달라질 수 있다.

28) 실물부문 균형에 관한 일반적 CGE 모형에서와 같이 금융부문이 없다고 가정할 경우 재정적자는 공채발행, 통화발행, 보유증권매각 등이 아니라 해외부문의 차입으로 조달된다고 가정한다.

3. 감세와 재정운용의 경제적 효과

본 절에서는 2008~2012년 이명박 정부 세제개편의 핵심으로 추진 중인 법인세의 적자 감세(debt-financed tax cut)를 중심으로 하여, Diamond and Viard(2008)와 같이 관련 재정건전성 보완조치(offsets program)로서 각종 재정운용 방식의 정책수단별·실행시기별 경제적 효과와 그 정책적 함의를 알아본다.

가. 개요

우선 법인세 인하는 기타 경제 및 재정 여건이 동일하다는 가정하에 세수의 손실이라는 단순한 재정적 측면을 제외한다면 경제의 소비자와 생산자의 잉여증가, 즉 국민경제의 전반적인 효용증가로 인한 경제적 이득을 가져다 준다²⁹⁾.

먼저 이러한 2008년 이후 법인세율 인하의 영구 감세의 효과는 가령 주주(또는 투자자), 소비자 및 종업원 등 경제주체별로 그 영향이 광범위하고 세부담 경감의 혜택이 경제전반에 걸쳐 동태적으로 분산된다. 이러한 법인세율 변화로 인한 기업과세 변화는 인건비 변화와 기업 영업잉여 변화를 유발하는 후방전가효과(원천 측면)와 동시에 상품가격과 소비자별로 수요패턴의 변화를 유발하는 전방전가효과(사용 측면)를 가진다.

이에 본절에서는 법인세 인하와 재정운용 방식의 동태적 효과 분석

29) 정부가 세금을 부과하면 경제주체가 세부담을 피하기 위하여 의사결정을 왜곡시킨다. 이러한 왜곡은 경제의 효율비용을 유발하는데, 반대로 세금을 인하하면 기타 경제적 여건이 동일하다는 가정하에 조세의 효율비용이 감소하여 경제적 이득이 발생한다. 우리나라의 경우 김승래·김우철(2007)에 따르면 2004년 기준으로 법인세가 기타 세목들 대비 한계 효율비용이 가장 '크게' 나타나고 있다(소득세 대비 약 1.5배, 부가가치세 대비 약 2배).

에 앞서 법인세 5%p 감세의 경제적 과급 과정을 전형적인 Harberger-Shoven-Whalley형 정태CGE 모형의 틀을 이용하여 경제주체별로 구조적으로 분해한 김승래(2009)의 연구를 통하여 살펴보면 다음과 같다.

우선 2008~2012년 동안 추진중인 법인세율 5%p 인하의 효과를 이러한 분석의 틀에 적용하여 살펴보면 다음 [그림 IV-3]과 같이 소비자, 근로자, 주주, 법인(재투자)에게 다양하게 과급된다. 먼저 법인세의 감세에 따른 세수의 감소 및 경제의 효율증진(efficiency gain)은 소비자 잉여 및 생산자잉여의 증가를 통하여 나타나고, 이러한 경제전반적 소비자잉여와 생산자잉여 증가분의 합은 7.78조원으로 추정된다. 여기서 소비자잉여의 변화는 1.23조원, 생산자잉여의 변화는 6.55조원으로서 법인세율 인하는 연간기준으로 보았을 때 소비자보다는 대부분 생산자에게 혜택이 귀속된 것으로 보인다. 그리고 감세에 따른 세수 감소분은 6.93조원으로 사중적 손실(조세왜곡비용)의 감소에 따른 정태적(static) 효율증진 효과는 약 0.84조원, 세수감소 대비 약 12% 증가하는 것으로 나타나고 있다.

다음으로 자본과 노동 요소에 대한 귀속이라는 기능별 귀착효과를 살펴보면, 노동에 대한 귀속은 약 0.72조원, 자본에 대한 귀속은 5.83조원 정도로 생산자잉여 증가 6.55조원의 혜택이 노동에 9.2%, 자본에 75% 정도 돌아가는 것으로 나타났다. 이처럼 법인세 인하의 귀착효과는 기능별 소득분배의 측면에서 볼 때 자본에 많은 부분이 귀속됨을 알 수 있다. 그리고 법인세율 인하에 따른 자본귀속분(영업잉여)의 증가분에서 배당성향을 영업잉여의 20%로 가정한다면, 경제 전체적으로 배당증가분이 1.17조원, 내부유보분이 4.67조원으로 추정된다. 따라서 법인세율 인하에 따른 영업잉여분의 내부유보분의 상당 부분은 기업으로 하여금 재투자 재원으로 사용될 수 있음을 보여준다.

IV. 감세와 재정운용의 경제적 효과 및 정책과제 97

[그림 IV-3] 감세의 귀착효과의 구조분해 : 법인세율 5%p 인하

(단위: 조원, 연간)

합계 7.78 (100)	효율증진 0.84 (10.8)	소비부문 1.23 (17.0)	소비부문 1.23 (17.0)	소비부문 1.23 (17.0)
	세수감소 6.93 (89.2)	생산부문 6.55 (83.0)	노동 0.72 (8.5)	노동 0.72 (8.5)
			자본 5.83 (74.5)	배당 1.17 (15.1)
				유보 4.67 (59.5)

주 : 괄호 안은 비중으로 나타낸 비율(%), 배당성향은 20%로 가정
자료 : 김승래(2009)

또한 이러한 법인세의 감세에 따라 소득불평등도를 의미하는 Gini 계수는 경상소득 기준으로 0.340766에서 0.341421로 0.1921% 정도 증가하여 소득불평등도가 다소 심화되는 것으로 평가되지만, 이는 감세의 규모 대비 그다지 크지 않은 수준으로 판단된다. 일반적으로 단순히 세율조정에 의한 소득재분배기능 제고에는 근본적으로 그 한계가 있다는 점을 고려한다면, 법인세 감세에 따른 약간의 형평성 악화는 저소득층 및 취약계층에 대한 정부의 직접적인 재정지원으로 '충분히' 보완할 수 있을 것으로 평가된다³⁰⁾.

더욱이 법인세 등 자본소득에 대한 과세는 저축결정에 영향을 주어

30) 또한 김승래(2010, p.21)의 Harberger-Shoven-Whalley형 일반균형모형을 이용한 우리나라의 주요 세목별 귀착효과 분석에 따르면 우리나라의 현행 법인세의 재분배 효과는 (소득세의 그것과 마찬가지로 소득 누진성을 가지고는 있으나) Gini 계수로 평가한 소득세의 재분배 효과에 비교하여 약 '1/9 수준'에 머무르고 있어, 법인세율 인하의 형평성 악화 효과는 그다지 크지 않은 것으로 나타난다.

미래의 자본축적을 저해하는 왜곡을 초래하므로, 일반적으로 법인세 인하는 중장기적으로 시간에 따라 투자와 자본축적을 촉진하여 경제 전반의 효율을 크게 증가시켜 국민경제 전체의 잉여를 일정 정도 향상시킬 수 있다³¹⁾.

그럼에도 법인세 인하는 <표 IV-1>과 <표 IV-2>에서와 같이 적어도 단기적으로 자본소유의 규모가 높은 대기업과 고소득층에 초기 혜택을 집중시켜 조세의 소득재분배 기능 향상 및 대·중소기업간 격차 해소라는 정책 목표에는 다소 미흡할 수 있다는 측면이 있다. 이처럼 단기적으로 발생하는 현상을 줄이기 위하여 법인세율 인하의 대상을 일률 적용에서 기업규모별로 차등 적용하거나 기타 관련 제도 및 정책지원의 변화와 종합적으로 연계하는 방안도 신중하게 검토할 필요가 있다³²⁾. 감세에 따른 단기적인 소득재분배적 관점 및 정치적 장애요인이 정책 우선순위로 부각되는 경우에는 법인세 인하의 추진방식을 한꺼번에 일괄적으로 시행하기보다는 중소기업에 대한 우선적 세율인하 적용과 같이 과표구간별로 단계적으로 적용하고, 그 외에도 과표구간 재조정, 기타 투자세액공제 방식과의 보완적 조합 등도 고려해 볼 수 있을 것이다.

-
- 31) 법인세 인하는 시간이 경과할수록 경기부양과 투자활성화 등 효율증진 효과가 노동 등 기타 요소들에게로 동태적으로 전가되므로 중장기적으로는 다양한 측면에서 대다수 경제주체의 후생을 고르게 증진시킬 수 있다. 이러한 중장기적 관점에서 법인세율 인하의 긍정적 효과에 대한 논의는 김승래(2006) 또는 김명규·김성태(2010) 등 참조.
- 32) 가령 법인세의 과세표준에 따라 대기업과 중소기업별로 세율 인하 폭을 차등하거나, 대기업의 경우는 세율조정보다는 고용확대, 녹색투자나 미래 기술개발 등 특정조건에 따른 임시투자세액공제 확대 등 기타 인센티브를 늘리는 데 비중을 두는 방안이 있다.

IV. 감세와 재정운용의 경제적 효과 및 정책과제 99

〈표 IV-1〉 감세의 기업규모별 단기 귀착 : 법인세율 5%p 인하

(단위: 조원, %, 2003년 기준)

구분	10억 미만	~100억	~1000억	~1조	1조 이상	
한 신 평	매출액	0.27	18.3	224.7	272.9	493.3
	인건비 (비율)	0.15	2.9	22	20.1	31.6
자 료	영업잉여 (비율)	55.6	15.8	9.8	7.4	6.4
	영업잉여 (비율)	0	0.1	11.9	17.8	43.3
국 세 통 계 기 준	매출액	0.0	0.5	5.3	6.5	8.8
	매출액	52.2	311.7	347.5	333.3	761.9
인 건 비	인건비	29	49.4	34	24.5	48.8
	노동귀속분 (비율)	0.10	0.20	0.13	0.10	0.20
영 업 잉 여	영업잉여	0	1.7	18.4	21.7	66.9
	자본귀속분 (비율)	0.00	0.09	1.00	1.18	3.60
자 본 귀 속 분	자본귀속분	0.00	0.03	0.29	0.35	0.47
	자본귀속분 (비율)	0.00	0.03	0.29	0.35	0.47

주 1. 10억원 미만의 경우 영업잉여가 음수로 나와 0으로 처리
 2. 여기서 매출액, 인건비, 영업잉여는 법인 총계이며 이러한 각 항목들의 비율은 매출액 대비 비율을 의미
 3. 한국신용평가 자료를 기준으로 매출액 대비 인건비와 영업잉여 비율을 구한 다음, 이를 『국세통계연보』의 매출액에 적용하여 기업규모별 인건비와 영업잉여 규모를 추정하고, 노동과 자본에 대한 귀속분(0.72조와 5.83조)을 비례적으로 배분
 자료: 김승래(2009) 또는 안중범 외(2009)

〈표 IV-2〉 감세의 소득계층별 단기 귀착 : 법인세율 5%p 인하

(단위: 천원, %, 2007년 기준)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
경상소득	5,702	13,954	19,838	24,954	29,901	35,093	40,655	47,700	58,424	87,566
근로소득	1,690	6,912	11,601	14,033	18,288	21,818	28,141	33,876	42,793	65,485
비근로소득	4,012	7,042	8,237	10,921	11,614	13,276	12,514	13,824	15,632	22,082
세부담 혜택	69	138	156	189	227	257	302	389	530	1,152
소득대비 비중	1.21	0.99	0.79	0.76	0.76	0.73	0.74	0.81	0.91	1.32

주: 여기서 '세부담 혜택'은 계층별 후생증가분으로 측정되며, 이러한 세부담 혜택의 '소득대비 비중'은 경상소득 기준임
 자료: 김승래(2009) 또는 안중범 외(2009)

이상에서 살펴 본 바와 같이 법인세 감세는 단순히 기업부문의 수익 자체에 대한 긍정적 효과뿐만 아니라 비록 자본스톡이 고정되어 있는 단기라고 할지라도 소비자, 노동자 등 경제전반에 걸쳐 다양하게 분산되고 있음을 알 수 있다.

한편, 이러한 법인세 감세의 경제적 효과는 감세조치 이후 재정지출 삭감, 기타 세금 증세 등과 같은 정부부채 관리를 위한 후속 보완조치 수단들의 재정운용 방식이나 실행시기에 따라 궁극적인 거시경제적 효과 및 경제주체별 후생효과가 다소 다르게 나타날 수 있다.

나. 감세와 재정적자 보완정책의 동태적 효과

본 절에서는 2008~2012년 동안 추진중인 법인세 감세 이후의 재정적자 완화를 위한 여러 보완정책(offsets) 시나리오별로 후생변화 및 거시경제적 효과를 분석한다. 여기서는 법인세의 적자감세 이후 재정적자 완화를 통한 재정건전성 제고 방안으로 정부의 이전지출 축소, 기타 세목(소비세, 소득세 등) 증세의 여러 방식별·실행시기별 정책 조합을 가정하고 이에 따른 장단점을 동태적 다세대 CGE 모형을 이용하여 알아본다.

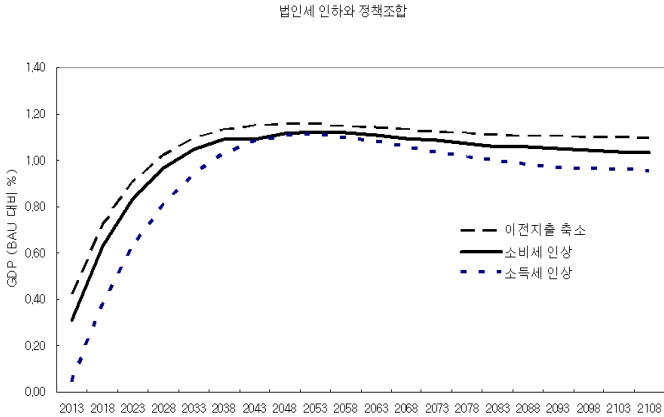
다음의 [그림 IV-4]는 한국경제의 2008~2012년 기간의 법인세 5%p의 감세와 이와 관련된 재정운용의 방식 및 실행시기에 따라 GDP에 미치는 효과를 보여주고 있다.

먼저, 분석의 주요 결과를 살펴보면 2008~2012년 동안 추진중인 5%p 규모의 법인세 감세가 경제성장에 미치는 동태적 효과는 적자재정의 보완조치의 유형이나 실행시기와는 상관없이 '모든 시나리오에 걸쳐' 대체로 긍정적으로 나타나고 있다. 즉, 이러한 규모의 법인세 감세는 중장기적으로 투자를 2~3% 정도 촉진하고 GDP를 0.4~1.2% 정도 증가시킬 수 있는 것으로 나타났다.

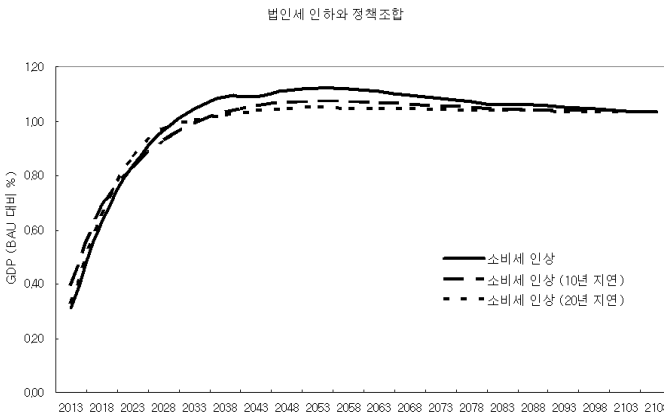
그리고 현행 법인세 감세는 재정건전성 보완조치로서 정부이전지출 축소(transfer offset)와 병행하는 것이 가장 효과적이며³³⁾, 만약 재정

여건상 보완증세(across-the-board tax increase)가 필요하다면 소득세 보다는 소비세를 통한 증세방식이 우리나라 경제의 중장기 성장잠재력의 확충 측면에서 우월함을 보여주고 있다.

[그림 IV-4] 적자 감세와 재정운용 조합이 GDP에 미치는 효과



(a) 재정운용의 보완조치별



(b) 재정운용의 실행시기별

33) 이는 증세에 따른 조세왜곡의 추가적인 비용이 없는 경우로서 Ballard et al.(1985)형 정태적 CGE 모형을 이용한 김성태 외(2003)의 분석 결과와 유사하다.

법인세 감세 후 시간에 따른 거시경제적 효과는 저축·투자와 자본 축적과 관련된 동태적 효율성에 미치는 정도에 주로 의존한다. 이러한 측면은 법인세 감세로 저축화되는 자본소득 증가로 인해 중장기적으로 투자와 자본축적을 촉진하고 이는 경제 내 노동의 한계생산성을 증가시켜 그 혜택이 경제전반에 파급되게 된다³⁴⁾.

또한 법인세 감세 이후 재정건전성 제고를 위한 소비세 강화는 증세에 따른 한계효율비용의 증가로 인하여 그 실행시점의 이전과 이후의 경제성장에 미치는 효과가 다소 다르게 나타난다. 더욱이 이러한 효과는 법인세 감세 이후에 모형경제에서 가정한 100년 이후의 장기 균제상태(steady-states)에서 경제가 안정화되는 동안의 이행단계(transition periods)에서 발생하는 조세체계 전반의 효율비용 변화와 동시에 세제개편에 따른 세대 간 재분배(intergenerational redistribution) 효과에도 크게 의존하게 된다³⁵⁾. 왜냐하면 법인세 감세와 관련 재정운용의 차이는 노동 및 자본요소의 수익률 및 상대가격, 물가, 무역수지 등 경제전반에 걸쳐 변화를 가져와 경제주체의 생애주기 동안의 노동공급, 소비, 투자와 소득형성의 흐름에 서로 다른 영향을 미치게 되기 때문이다.

34) 이러한 경우 법인세 감세가 저축과 투자에 미치는 효과는 소비성향, 생산요소의 수익률탄력성, 그리고 생산기술부문의 구조적 특성에 복합적으로 의존하게 된다.

35) 이질적인 경제주체로 구성된 모형에서 경제전반의 순수한 효율성 변화분에 대한 일의적인 분석은 간단하지 않다. 또한 전반적 효율개선과 세대 간 재분배 현상은 상호 의존하기 때문에 더욱 어려운 측면이 있는데, 이러한 경우 Auerbach and Kotlikoff(1987)에서 고안된 LSRA(Lump-Sum Redistribution Authority)의 적용을 통해 순수효율성 요인의 분리를 고려해 볼 수 있다. 이에 따라 Auerbach and Kotlikoff(1987)은 소득과세에서 소비과세로의 전환에 따라 장기적 균형상태에서 나타나는 동태적 후생효과 중에서 순전히 효율 증진(efficiency gain)에 따른 효과는 1/3에 불과하며 나머지 2/3는 기존세대로부터의 세대 간 재분배(intergenerational redistribution)에 기인함을 보였다.

IV. 감세와 재정운용의 경제적 효과 및 정책과제 103

〈표 IV-3〉 법인세 감세와 재정운용 보완조치 방식별 거시경제적 효과

(단위: BAU 대비 %)

	2013	2018	2023	2028	2033	2038	2043	2063	2083
이전지출 축소									
임금	0.13	0.11	0.11	0.11	0.11	0.12	0.13	0.19	0.21
자본가격	0.42	-0.09	-0.41	-0.60	-0.71	-0.78	-0.83	-0.85	-0.81
물가	-0.35	-0.56	-0.69	-0.77	-0.81	-0.84	-0.85	-0.82	-0.79
무역수지	-17.14	-0.10	10.36	16.68	20.36	22.31	-23.13	23.19	22.75
노동공급	-0.18	-0.08	-0.02	0.01	0.03	0.03	0.03	-0.01	-0.04
자본스톡	0.98	1.59	1.97	2.21	2.35	2.44	2.49	2.53	2.49
소비	0.48	0.60	0.67	0.71	0.74	0.76	0.78	0.82	0.83
투자	2.79	2.71	2.67	2.64	2.61	2.60	2.58	2.50	2.46
GDP	0.42	0.85	1.04	1.15	1.22	1.26	1.28	1.27	1.24
소득세 증세									
임금	-0.91	-0.87	-0.84	-0.81	-0.78	-0.74	-0.71	-0.58	-0.54
자본가격	0.42	-0.04	-0.39	-0.64	-0.82	-0.95	-1.04	-1.11	-1.02
물가	-0.35	-0.61	-0.80	-0.93	-1.02	-1.07	-1.10	-1.06	-0.98
무역수지	-26.23	-5.62	9.44	20.17	27.47	32.04	-34.45	35.15	34.56
노동공급	-0.42	-0.23	-0.09	0.01	0.07	0.10	0.11	0.03	-0.04
자본스톡	0.72	1.27	1.68	1.99	2.22	2.39	2.50	2.62	2.52
소비	-0.20	-0.07	0.03	0.11	0.17	0.22	0.26	0.36	0.37
투자	2.34	2.49	2.60	2.67	2.71	2.73	2.72	2.56	2.45
GDP	0.04	0.38	0.63	0.82	0.94	1.03	1.08	1.08	0.99
소비세 증세									
임금	0.07	0.03	0.01	0.00	0.01	0.02	0.02	0.10	0.15
자본가격	0.44	-0.09	-0.43	-0.64	-0.78	-0.87	-0.87	-0.95	-0.89
물가	0.20	-0.14	-0.35	-0.48	-0.55	-0.60	-0.60	-0.59	-0.53
무역수지	-19.75	-0.82	11.26	18.80	23.28	25.68	25.68	26.59	25.86
노동공급	-0.13	-0.02	0.05	0.10	0.12	0.12	0.12	0.07	0.03
자본스톡	0.95	1.57	1.97	2.24	2.41	2.51	2.51	2.63	2.56
소비	-0.03	0.15	0.27	0.34	0.39	0.43	0.43	0.50	0.53
투자	2.78	2.77	2.75	2.74	2.73	2.71	2.71	2.61	2.53
GDP	0.31	1.26	1.67	1.93	2.09	2.19	2.19	2.22	2.12

〈표 IV-4〉 법인세 감세와 소비세 보완조치 실행시기별 거시경제적 효과

(단위: BAU 대비 %)

	2013	2018	2023	2028	2033	2038	2043	2063	2083
즉각									
임금	0.07	0.03	0.01	0.00	0.01	0.02	0.02	0.10	0.15
자본가격	0.44	-0.09	-0.43	-0.64	-0.78	-0.87	-0.87	-0.95	-0.89
물가	0.20	-0.14	-0.35	-0.48	-0.55	-0.60	-0.60	-0.59	-0.53
무역수지	-19.75	-0.82	11.26	18.80	23.28	25.68	25.68	26.59	25.86
노동공급	-0.13	-0.02	0.05	0.10	0.12	0.12	0.12	0.07	0.03
자본스톡	0.95	1.57	1.97	2.24	2.41	2.51	2.51	2.63	2.56
소비	-0.03	0.15	0.27	0.34	0.39	0.43	0.43	0.50	0.53
투자	2.78	2.77	2.75	2.74	2.73	2.71	2.71	2.61	2.53
GDP	0.31	1.26	1.67	1.93	2.09	2.19	2.19	2.22	2.12
10년 지연									
임금	0.10	0.22	0.19	0.18	0.17	0.17	0.17	0.21	0.23
자본가격	0.43	-0.16	-0.39	0.55	0.65	-0.72	-0.77	-0.81	-0.78
물가	-0.36	-0.08	-0.23	-0.33	0.40	0.44	-0.46	-0.46	-0.43
무역수지	-14.22	-0.79	8.23	14.17	17.99	20.33	21.62	22.16	22.17
노동공급	-0.07	-0.07	-0.01	0.03	0.05	0.06	0.07	0.04	0.02
자본스톡	1.06	1.78	2.06	2.25	2.37	2.45	2.51	2.57	2.55
소비	0.43	0.29	0.35	0.40	0.43	0.46	0.47	0.51	0.52
투자	3.19	2.60	2.61	2.62	2.62	2.62	2.61	2.56	2.53
GDP	0.39	1.37	1.66	1.86	1.98	2.07	2.11	2.14	2.09
20년 지연									
임금	0.11	0.10	0.11	0.21	0.20	0.20	0.20	0.22	0.22
자본가격	0.42	-0.10	0.42	0.65	0.70	-0.74	-0.76	0.79	-0.78
물가	-0.35	-0.57	-0.70	0.37	0.40	0.43	-0.44	-0.44	-0.43
무역수지	-15.22	2.03	12.29	15.25	17.33	18.69	19.49	19.86	19.91
노동공급	-0.14	-0.03	0.05	0.01	0.03	0.03	0.04	0.03	0.02
자본스톡	1.00	1.64	2.06	2.37	2.43	2.47	2.50	2.54	2.53
소비	0.46	0.57	0.63	0.47	0.48	0.49	0.49	0.52	0.52
투자	2.88	2.89	2.98	2.55	2.56	2.56	2.56	2.53	2.52
GDP	0.33	0.65	0.87	0.97	1.00	1.02	1.04	1.05	1.04

IV. 감세와 재정운용의 경제적 효과 및 정책과제 105

이에 따라 <표 IV-3>과 <표 IV-4>에서와 같이 재정적자 관련 동태적 보완정책의 다양한 조합방식과 실행시기의 시나리오에 따라 소비, 투자, 고용, 자본축적, 물가, 경제성장 등 거시경제적 효과가 다소 달라질 수 있음을 알 수 있다.

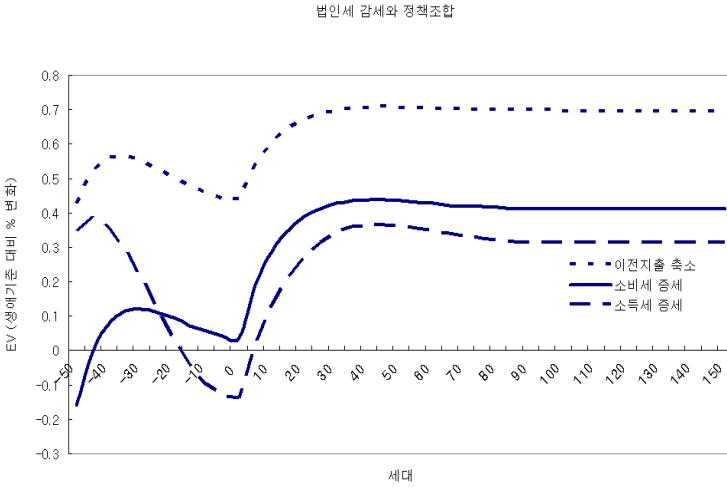
또한 [그림 IV-5]는 한국경제의 2008~2012년 기간의 법인세 5%p의 감세에 대하여 다양한 재정운용의 방안에 대하여 세대별 생애후생의 동등변화(equivalent variation, EV)로 측정하여 비교한 것이다. 이는 법인세 감세는 관련 재정운용의 방식에 따라 세대별 생애후생(lifetime utility) 변화에 미치는 효과도 크게 다르게 나타날 수 있음을 보여주고 있다.

여기서 세계개편이 도입된 시점 0에서 생존한 현재 세대들(current generations)에게는 이러한 정책변화에 따른 생애효용의 동등변화(equivalent variation, EV)는 전체 생애주기 평생소비라기보다는 남아 있는 생애 평생소비(remaining lifetime full consumption)의 변화를 의미한다.

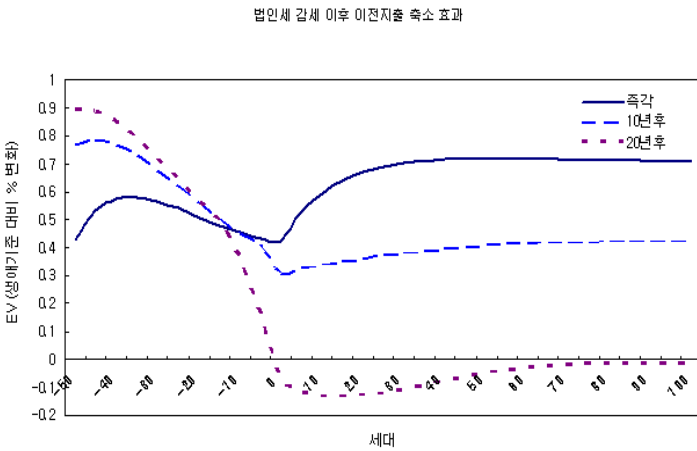
앞에서의 거시경제적 효과와 마찬가지로 법인세 감세는 이진지출의 축소와 병행할 경우 다른 경제적·재정적 여건이 동일하다면 세대별 후생(생애소득 대비 동등변환)에 미치는 긍정적 효과도 가장 크게 나타남을 알 수 있다. 법인세 감세를 소비세 증세로 보완하는 경우는 현재세대 중 극히 일부 노년층을 제외하고는 대부분의 젊은 층과 미래세대(future generations)의 생애후생을 증가시키는 것으로 나타났다. 왜냐하면 이러한 세계개편은 소비수준 대비 신규 자산형성과 축적에 유리한 젊은세대와 미래세대에게 더욱 유리한 생애주기적 파급효과를 주기 때문으로 풀이된다. 반면 법인세 감세를 소득세 증세로 보완할 경우는 소비세 증세의 경우와 비교하여 대체로 많은 세대에 걸쳐 열등하게 나타나고 있어 세대 간 재분배 측면에서 다소 불리함을 알 수 있다. 이상과 같이 법인세 감세와 관련 재정적자의 보완정책의 유형에 따라 세대별 생애후생 변화의 크기에 미치는 효과가 크게 달라질 수

있음을 보여 주고 있다.

[그림 IV-5] 적자 감세와 재정운용 방식의 세대별 후생효과



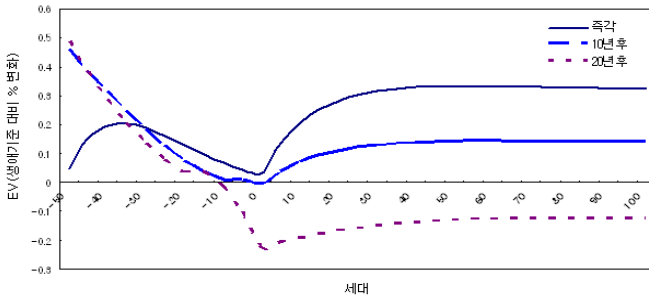
[그림 IV-6] 적자 감세와 보완조치 실행시기의 세대별 후생효과



(a) 법인세 감세 + 이전지출 축소

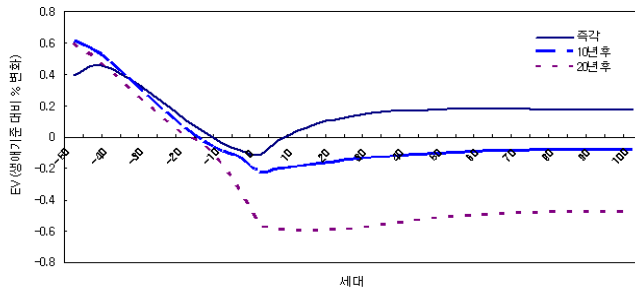
IV. 감세와 재정운용의 경제적 효과 및 정책과제 107

법인세 감세 이후 소비세 증세 효과



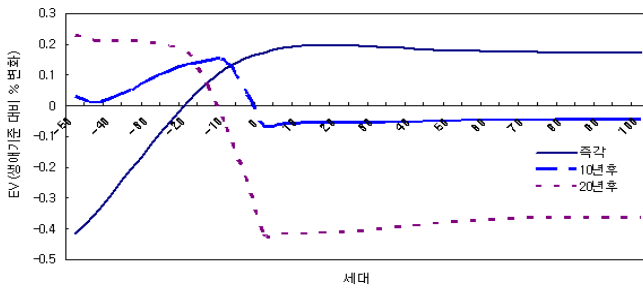
(b) 법인세 감세 + 소비세 증세

법인세 감세 이후 소득세 증세 효과



(c) 법인세 감세 + 소득세 증세

소득세 감세 이후 소비세 증세 효과



(d) 소득세 감세 + 소비세 증세

마지막으로, [그림 IV-6]에서 나타난 바와 같이 2008~2012년 기간의 법인세 감세 이후 재정건전성 관리를 위한 보완조치의 실행시기별로 세대 간 후생효과도 크게 달라질 수 있다. 이를 감안하면 향후 세계화의 목표와 다양한 사회경제적 여건에 맞추어 중장기적 관점에서 현재세대와 미래세대의 세부담 전가의 상충관계가 최소화되도록 균형 있는 방식의 재정운용을 모색하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

V. 결론 및 정책시사점

본 연구는 감세와 재정건전성 관리를 위한 재정운용이 중장기적으로 어떠한 경제적 효과를 가지는지를 이론적·실증적으로 검토하였다. 이를 위해 주요국의 감세정책 사례연구를 통해 감세정책이 중장기 재정운용에 미친 영향을 살펴보고 이론적인 측면에서 감세정책이 중장기적인 재정운용에 긍정적으로 작용할 수 있는 조건을 알아보았다.

역대 최대 규모라고 평가되고 있는 현 정부의 지난 2008년 이후의 감세는 당시 양호한 재정개선 추세를 바탕으로 저출산·고령화 등 미래 경제 위험요인에 대응하기 위한 성장잠재력을 확충하는 데 중점을 두었다. 하지만 이러한 감세정책이 적절했는지 또는 그 규모가 적절했는지에 대한 평가는 감세 규모 대비 경제적 효과와 재정 여건 등에 관한 적정성 평가의 기준에 따라 다양한 의견이 존재할 수 있다.

이를 위하여 우선 세제개편에 따른 세수규모에 대한 정확한 추정치를 얻을 수 있는 방법에 대한 합의가 필요하다. 또한 감세규모와 재정건전성 관리를 위하여 세제개편 및 세수규모 변동의 적정성을 평가하기 위한 기준에 대한 논의도 필요하다. 가령 본 연구에서는 재정수지 적자비율과 조세부담률이라는 총량적 비율을 통해 적정성을 논의하였지만, 이들의 비율도 세제개편안에 따른 세수규모의 변동이 내생화되어 있어 엄밀하게 이와 독립적으로 논의하기는 쉽지 않다. 그리고 감세로 인하여 재정건전성이 악화되는 경우 이러한 효과가 중장기적으로 경제활동에 미치는 부정적 영향이 어떻게 되는지 등에 대한 종합적인 판단으로 감세의 궁극적 효과를 평가할 필요가 있다.

본 연구는 이를 위하여 2008~2012년 기간에 추진 중인 현행 우리나라 법인세의 5%p 감세와 재정운용의 다양한 시나리오를 중심으로 세

대별 후생변화 및 거시경제적 효과를 동태적 다세대 CGE 모형을 이용하여 분석하였다. 특히 2008~2012년 기간의 법인세 인하의 적자감세 이후 재정적자 완화를 통한 재정건전성 제고 방안으로는 정부의 이전 지출 축소, 소비세, 소득세 등 기타 세목 증세 등 여러 방식 및 실행시기별 정책조합을 가정하고 이에 따른 장단점을 비교하여 보았다.

분석결과에 따르면 현재 2008~2012년 기간에 추진 중인 5%p 규모의 법인세 감세가 경제성장애 미치는 동태적 효과는 감세에 따른 향후 적자재정의 보완조치의 수단이나 실행시기와는 상관없이 '모든 시나리오에 걸쳐' 긍정적으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 현재 진행 중인 법인세의 감세를 5%p 수준까지 예정대로 추진하는 것이 바람직함을 보여준다. 그리고 법인세 감세는 정부의 이전지출 축소와 병행하는 것이 가장 효과적이며, 이러한 경우 중장기적으로 투자를 2~3% 정도 촉진하고 GDP를 0.4~1.2% 정도 증가시킬 수 있는 것으로 나타났다. 또한, 향후 중장기 재정운용의 여건상 정부지출의 축소가 용이하지 않아 보완증세(across-the-board tax increase)가 필요하다면 소득세보다는 소비세를 통한 증세방식이 경제의 중장기적 성장잠재력의 확충이라는 측면에서 상대적으로 우월함을 보여 주고 있다.

한편, 법인세 감세 이후 재정건전성 관리를 위한 보완조치의 실행시기별로 거시경제적 효과와 세대 간 후생효과도 크게 달라질 수 있어, 향후 세제개편의 목표와 다양한 사회경제적 여건을 감안하여 중장기적 관점에서 현재세대와 미래세대의 세부담 전가의 상충관계(trade-offs)가 최소화되도록 하는 균형 있는 방식의 재정운용을 모색함이 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 곽태원 외, 『저성장 시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.
- 기획재정부, 『국가재정운용계획안』, 2008, 2009, 2010.
- _____, 『2008년 세제개편안』, 2008.
- 김성태 외, 「KOCGE 모형을 이용한 법인세 개편의 효과분석」, 『경제학연구』, 제51권 제1호, 2003.
- 김명규·김성태, 「동태 CGE모형을 이용한 한국 법인세 인하의 경제적 파급효과 분석」, 『경제학연구』, 제58집 제3호, 2010.
- 김승래, 「법인세율 인하의 경제주체별 귀착효과 분석」, 『한국재정학회 2009년 춘계 정기학술대회 발표논문』, 2009. 3.
- _____, 「일반균형모형을 이용한 주요 세목별 세수증대 정책의 귀착효과 비교」, 『재정학연구』, 제3권 제4호(통권 제67호), 2010. 11.
- 김승래·김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정 : 주요 세목간 비교를 중심으로』, 한국조세연구원, 2007.
- 김우철, 「세입과 세출의 변화가 국민소득에 미치는 효과 분석」, 『재정포럼』, 2006년 9월호, 한국조세연구원, 2006.
- 나성린·이영, 「한국의 적정 조세부담률」, 『공공경제』, 제8권 제1호, 2003.
- 류덕현, 「감세논쟁 단상(斷想)」, 『한국경제포럼』, 2010년 여름호, 한국경제학회, 2010a.
- _____, 『재정정책이 증기 재정건전성에 미치는 영향』, 한국조세연구원, 2010b.
- 박종규, 『적정 재정적자규모와 재정건전화 방안』, 한국조세연구원,

- 1999.
- 박형수·박기백, 『재정건전화를 위한 국가채무 관리방안』, 한국조세연구원, 2003.
- 안중범 외, 『감세의 경제적 효과와 귀착』, 한국경제연구원, 2009.
- 이신일, 「한국의 법인소득세 전가에 관한 실증분석」, 『재정논집』, 제13집 제1호, 1998.
- 이영환·신영임, 「세법개정에 따른 세수효과 측정에 관한 연구」, 『세무학연구』, 제26권 제3호, 2009.
- 이영환·신영임, 「2010년 세법개정안의 세수효과」, 『한국재정학회 2010년 추계학술대회 발표논문』, 2010.
- 이인실 외, 『법인세제 개편방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2002. 5
전병목, 「조세정책의 성과와 향후 과제」, 『이명박정부 2년 경제위기 대응: 성과와 과제』, 한국조세연구원, 2010.
- 전영준, 「CGE 모형을 이용한 법인세의 성장 효과 및 분배효과 분석」, 『경제분석』, 제9권 제2호, 2003.
- 지해명, 「직접세와 간접세 인하의 지역경제 성장효과 비교: CGE 모형의 정태·동태분석」, 『재정연구』, 제10권 제1호, 2003. 12.
- 허석균, 「우리나라 재정정책의 유효성에 관한 연구」, 『한국개발연구』, 제29권 제2호, 2007.
- 한국조세연구원, 『KIPF 재정동향』, 제1호 1~2권, 2010.
- Alesina A., and S. Ardagna, “Tales of Fiscal Adjustments,” *Economic Policy*, October 1998, pp. 489~545.
- Alesina A., and S. Ardagna, “Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending,” NBER working paper 15438, 2009.
- Altig, D., A.J. Auerbach, L.J. Kotlikoff, K.A. Smetters, and J. Walliser, “Simulating Fundamental Tax Reform in the

- United States,” *American Economic Review*, 2001, pp. 574~585.
- Auerbach, A.J. and Kotlikoff, L.J., *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- Ballard, C.L., D. Fullerton, J. B. Shoven, and J. Whalley, *A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation*, University of Chicago Press, 1985.
- Blanchard O., “Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators,” OECD Working paper, 1993.
- Blanchard, O., Perotti, R., “An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output,” *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 2002.
- Bradford, D.F., “A Tax System for the Twenty-First Century,” In: A.J. Auerbach and K.A. Hassett. (eds.), *Toward Fundamental Tax Reform*, The AEI Press, Washington D.C., 2005, pp. 1~33.
- Carroll, R. et al. “A Summary of the Dynamic Analysis of the Tax Reform Options Prepared for the President Advisory Panel on Federal Tax Reform,” Office of Tax Analysis, US Department of Treasury, 2006.
- Center on Budget and Policy Priorities, “Tax Cuts: Myths and Realities,” 2006.
- Diamond, P.A., “National Debt in a Neoclassical Growth Model,” *American Economic Review* 55, 1965, pp. 1125~1150.
- Diamond, J. and A. Viard, “Welfare and Macroeconomic Effects of Deficit-Financed Tax Cuts: Lessons from CGE Models”, *Tax Policy Lessons from the 2000s*, The

- AEI Press, Washington D.C., 2008.
- Domenech, R. and J. Garcia, "Optimal Taxation and Public Expenditure in a Model of Endogenous Growth," *Topic in Macroeconomics* 2(2), The Berkeley Electronic Press, 2002.
- Elmendorf, Douglas W. and N. Gregory Mankiw, "Government Debt," NBER WP 6470, March 1998.
- Feldstein, M., "How Big Should Government Be?," NBER Working Paper 5868, Cambridge, MA, 1996.
- Fullerton, D. and G.E. Metcalf, "Tax Incidence," in A.J. Auerbach and M. Feldstein, (eds.) *Handbook of Public Economics*, Vol.4, 2002, pp. 1788~1872.
- Fullerton, D. and D.L. Rogers, *Who Bears the Lifetime Tax Burden?*, Brookings Institution, Washington D.C., 1993.
- Giavazzi F, Jappelli T, Pagano M., "Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries," In *NBER Macroeconomics Annual*, Blanchard OJ, Fisher S (eds). MIT Press: Cambridge, MA: 75 - 10, 1990.
- Gordon, Robert J., "The Incidence of the Corporation Income Tax in Manufacturing, 1925-62," *American Economic Review* 57, 1967
- Harberger, A.C., "The Incidence of the Corporation Income Tax," *Journal of Political Economy*, Vol 70, 1962
- Harberger, A.C., "The ABC's of Corporate Tax Incidence: Insight into the Open Economy Case," *Tax Policy and Economic Growth*, Washington D.C. : American Council for Capital Formation, 1995
- Hemming, R., "Budget balance through revenue or spending

- adjustments? : Some historical evidence for the United States,” *Journal of Monetary Economics*, Volume 27, Issue 3, June 1991, pp.333~359.
- Hemming, R., M. Kell, and S. Mahfouz, “The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity – A Review of the Literature,” IMF Working Paper, 2002
- IMF, *World Economic Outlook*, 2008, 2009, 2010a.
- IMF, “From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies,” 2010b.
- Laffer, A., *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*, Heritage Foundation, 2004
- Leeper, E., Plante, M., Traum, N., “Dynamics of fiscal financing in the United States,” *Journal of Econometrics*, 156(2), 2010.
- Mankiw, G., “Tax Cuts Might Accomplish What Spending Hasn’t,” *The New York Times*, 2009.12.13.
- Mendoza, E., G. Milesi-Ferretti and P. Asea, “On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth,” *Journal of Public Economics* 66, 1997, pp. 99~126.
- Mountford, A., Uhlig, H., “What are the effects of fiscal policy shock?,” *Journal of Applied Econometrics*, Vol 24, 2009, pp. 960~992,
- OECD, *Economic Outlook*, 2008.
- Rasmussen, T.N. and T.F. Rutherford, “Modeling Overlapping Generations in A Complementarity Format,” *Journal of Economic Dynamics & Control* 28, 2004.
- Shoven, John B. and Whalley, John, “A General Equilibrium Calculation of the Effects of Differential Taxation of

Income from Capital in the U.S.," *Journal of Public Economics*, Vol 1, 1972

Summers, L.H., "Capital Taxation and Accumulation in a Life-Cycle Growth Model," *American Economic Review* 71, 1981, pp. 533~544.

Tanzi, V. and H. Zee, "Fiscal Policy and Long-Run Growth," IMF Staff Papers 44(2), 179~209, 1997.

Turnovsky, S. "Optimal Tax, Debt, and Expenditure Policies in a Growing Economy," *Journal of Public Economics* 60, 1996, pp. 21~44.

Tax Reform Commission, *Tax Matters: Reforming the Tax System*, UK, 2006.

<국문요약>

감세의 경제적 효과와 재정운용

김승래 · 류덕현

본 연구는 감세와 재정건전성 관리를 위한 재정운용이 중장기적으로 어떠한 경제적 효과를 가지는지 이론적·실증적으로 분석하였다.

분석결과에 따르면 현재 우리나라가 2008~2012년 기간에 추진중인 5%p 규모의 법인세 감세가 경제성장에 미치는 동태적 효과는 감세에 따른 향후 적자재정의 보완조치의 수단이나 실행시기와는 상관없이 '모든 시나리오에 걸쳐' 대체로 긍정적으로 나타나고 있다. 이는 현재 진행중인 법인세의 감세를 5%p 수준까지 예정대로 추진하는 것이 바람직함을 보여준다.

그리고 법인세 감세는 정부의 이인지출 축소와 병행하는 것이 효율성 측면에서 가장 효과적이며, 이러한 경우 중장기적으로 투자를 2~3% 정도 촉진하고 GDP를 0.4~1.2% 정도 증가시킬 수 있는 것으로 나타났다. 또한, 향후 중장기 재정운용의 여건상 정부지출의 축소가 용이하지 않아 보완 증세가 필요하다면 소득세보다는 소비세를 통한 증세 방식이 경제의 중장기적 성장잠재력의 확충 측면에서 상대적으로 우월함을 보여주고 있다.

한편, 법인세 감세 이후 재정건전성 관리를 위한 보완조치의 실행 시기별로도 거시경제적 효과와 세대 간 후생효과도 크게 달라질 수 있어, 향후 세제개편의 목표와 여러 가지 사회경제적 여건을 감안하여 중장기적 관점에서 현재세대와 미래세대의 세부담 전가의 상충관계가 최소화되도록 하는 시의적절한 방식의 재정운용을 모색함이 필요할 것으로 판단된다.

〈Abstract〉

The Economic Effects of Deficit-financed Tax Cut in Korea

Seung-Rae Kim and Deockhyun Ryu

This study investigates the welfare and macroeconomic effects of deficit-financed tax cut in Korea, which is topic of considerable interest in both policymaking and academic circles. In particular, the economy-wide effect of changes in corporate income taxation is an important question, since the burden of this tax is not necessarily borne by those upon whom they are levied. As discussed in the literature, the tax burden is shifted through changes in supply and demand behavior and thus through in all prices and quantities, in the allocation of resources, and in the distribution of after-tax incomes in the entire economy.

Using a simple overlapping generations general-equilibrium model, this study explores the long-run dynamic consequences of the recent 5%p decrease plan in corporate income tax rates in Korea, and quantifies the macroeconomic effects and intergenerational redistribution effects of such a change.

The results imply that, while the overall positive effects of corporate income tax cut on economic efficiency would be significant in Korea, policymakers could need to balance the competing policy objectives between efficiency, fiscal soundness, and intergenerational distributive equity over time.

〈著者略歷〉

김승래

서울대학교 공과대학 졸업

미국 University of Texas-Austin 경제학 박사

미국 Princeton University 우드로윌슨스쿨 연구조교수

현, 한국조세연구원 연구위원

류덕현

서울대학교 경제학과 졸업

미국 Rice University 경제학 박사

현, 중앙대학교 경제학과 부교수

자료 수집 및 정리

강미정 한국조세연구원 전문연구원

研究報告書 10-04

감세의 경제적 효과와 재정운용

2010년 12월 23일 인쇄

2010년 12월 30일 발행

저 자 김승래·류덕현

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

138-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 일지사

인쇄

© 한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-490-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 5,000원