「나라살림」 정책연구의 중심에 서다

한국조세연구원 20년 개원 20주년

기념세미나 발표자료집

2012. 9

한국조세연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

프로그램 PROGRAM

[기념세미나] 14:30 ~ 18:00

14:30~14:40 **개회사** **조원동** 한국조세연구원 원장

제1부: 중장기 조세 · 재정정책 운용방향

14:40~15:40 **Session 1: 「조세정책의 과거, 현재, 미래」**

- 사회자 **이만우** 고려대학교 경영대학 교수
- 발표자 **안종석** 한국조세연구원 선임연구위원
- 토론자 **김종수** 중앙일보 논설위원, **이의영** 경실련 상임집행위원
  임병인 충북대 경제학과 교수, **전주성** 이화여대 경제학과 교수

15:50~16:50 **Session 2: 「장기재정전망과 재정정책 운용방향」**

- 사회자 **김동건** 서울대 행정대학원 명예교수
- 발표자 **박형수** 한국조세연구원 연구기획본부장
- 토론자 **김성태** 청주대 경제학과 교수, **백웅기** 상명대 금융경제학과 교수
  신영석 한국보건사회연구원 부원장, **전영준** 한양대 경제금융학부 교수

제2부: 조세 · 재정정책과 KIPF의 역할

17:00~18:00 **Session 3: 토론**

- 사회자 **송대희** 前 한국조세연구원 원장
- 토론자 **곽태원** 서강대 경제학부 명예교수, **김진표** 민주통합당 국회의원
  나성린 새누리당 국회의원, **임주영** 서울시립대 세무학과 교수
  최흥식 하나금융지주 사장, **현진권** 한국경제연구원 사회통합센터 소장

[기념행사] 19:00 ~ 21:00

19:00~21:00 **기념식 및 만찬**

- 기념사 **조원동** 한국조세연구원 원장
- 축 사 **박재완** 기획재정부 장관, **박진근** 경제 · 인문사회연구회 이사장

총 목 차

제1부: 중장기 조세 · 재정정책 운용방향

Session 1: 조세정책의 과거, 현재, 미래 ····· 3

발표자: **안종석**/한국조세연구원 선임연구위원

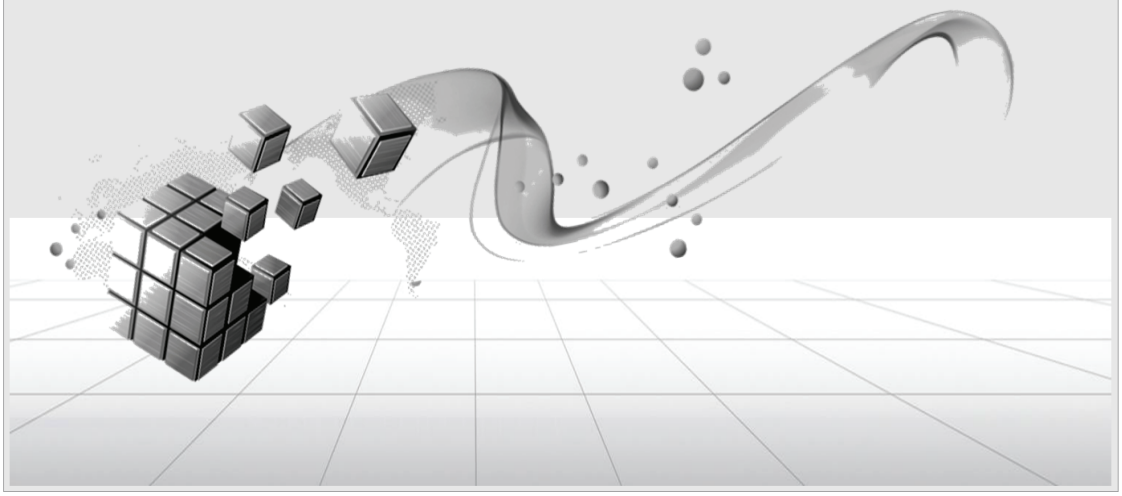
Session 2: 장기재정전망과 재정정책 운용방향 ····· 49

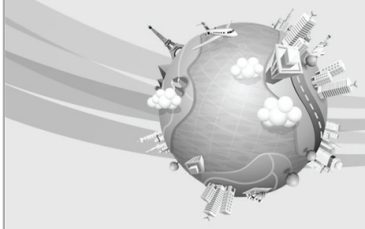
발표자: **박형수**/한국조세연구원 연구기획본부장

제2부: 조세 · 재정정책과 KIPF의 역할

Session 3: 조세 · 재정정책과 KIPF의 역할 ····· 119

제1부:
중장기 조세·재정정책 운용방향





Session 1

조세정책의 과거, 현재, 미래

▌안 종 석

한국조세연구원 선임연구위원

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 7

Ⅱ. 조세정책의 변천과정 ····· 9
1. 조세부담률과 국민부담률 ····· 9
2. 세수입의 구성 ····· 12

Ⅲ. 조세정책의 국제비교 ····· 14
1. 조세부담률과 국민부담률 ····· 14
2. 세수입 구조 ····· 18
3. 주요 세목의 세율체계 ····· 20

Ⅳ. 경제·사회 환경 변화와 조세정책에 대한 시사점 ····· 23

Ⅴ. 중장기 조세정책 방향에 대한 논의 ····· 27
1. 조세·국민부담률의 적정 수준 ····· 27
가. 적정 조세·국민부담률에 관한 선행연구 ····· 27
나. 적정 조세·국민부담률 수준에 대한 논의 ····· 28
2. 세수입 구성의 발전방향 ····· 33
3. 복지재원의 조달: 사회보장기여금 vs 조세 ····· 37
4. 세목별 과세체계 발전방향 ····· 39
가. 소득세와 사회보장기여금 ····· 39
나. 법인세 ····· 41
다. 소비과세 ····· 42

참고문헌 ····· 45

표목차

<표 1> 주요국의 재정규모 비교(2010년) ····· 14
<표 2> OECD국가의 조세·국민부담률 비교(2010년 기준) - 잠재부담률 ····· 16
<표 3> 우리나라 조세·국민부담률에 대한 ITC지수 추정결과 : OECD 기준 ····· 18
<표 4> 집단별 세목별 세수입의 대 GDP 비율(2010년) ····· 19
<표 5> 주요 세목의 세율체계(2010년) ····· 21
<표 6> 미래 환경의 변화와 조세정책 이슈 ····· 23
<표 7> OECD국가별 재원조달 유형 구분 결과 ····· 31
<표 8> 세목별 조세의 한계효율비용(MEC)의 추정결과들 ····· 35

그림목차

[그림 1] 조세부담률 변화추이(1953~2010) ····· 10
[그림 2] 조세부담률 변화추이(1953~1980) ····· 11
[그림 3] 조세부담률 변화추이(1981~2010) ····· 11
[그림 4] 조세부담률과 국민부담률 변화추이(1972~2010) ····· 12
[그림 5] 세수입의 구성 변화(1949~2010) ····· 13
[그림 6] 2000년 국민부담률 수준과 2000~2009년 기간 중 국민부담률 증감 ····· 15
[그림 7] 2000년 조세부담률 수준과 2000~2009년 기간 중 조세부담률 증감 ····· 15
[그림 8] 사회정책 욕구 및 인식조사의 국제비교 : 소득격차 ····· 25
[그림 9] OECD 회원국의 법인세율 변화추이 - 지방세 포함 ····· 26
[그림 10] OECD국가의 공공사회지출과 국민부담률 현황과 전망 ····· 30
[그림 11] 소득계층별 부가가치세 실효세부담 분포 ····· 37

Ⅰ. 서론

□ 본 보고서는 우리나라의 중장기 조세정책방향을 모색하는 데 목적이 있음

○ 이를 위해 먼저 과거의 조세정책 변화를 개관하고, 다른 국가들과 비교하여 현행 정책의 특징을 규명함

○ 그리고 앞으로 조세정책에 영향을 줄 것으로 보이는 환경의 변화에 대해 논의한 다음에 중장기적 관점에서 향후 조세정책 방향에 대해 논의함

□ 1953년에 5.3%였던 조세부담률이 60년간 증가하여 2010년에는 19.3%로 3.6배가 되었으며, 사회보장기여금을 포함한 국민부담률은 25.1%로 4.7배가 되었음

○ 1950년대에는 재정자립을 위해, 1960년대와 1970년대에는 재정자립과 경제개발 투자를 위해 조세부담률을 증가시켰으며, 정치적 민주화가 진행된 1980년대 이후에는 복지제도 확충이 조세·국민부담률을 증가시킨 주요 동력이 되었음

○ 시대별로 차이가 있긴 하지만, 조세부담률을 증가시키는 과정에서 대체로 소득세·법인세보다는 소비과세에 초점을 맞춤

- 민간의 경제활동을 촉진하기 위해 소득·법인세에 다양한 조세지원제도를 두었으며, 세율도 비교적 낮은 수준을 유지함
- 1990년대 후반이 되어서야 소득과세의 세수입이 소비과세보다 많아졌는데, 이는 소득·법인세의 과세 강화보다는 경제발전에 따른 소득의 증대, 과표 양성화, 기업 구조조정에 따른 과표 확대, 소비과세 부문에서의 구조조정 등에 인한 것으로 판단됨

□ 현재의 우리나라 조세·국민부담률은 미국·일본과 유사한 수준이며, 영국, 프랑스, 독일 등 유럽지역의 선진국들에 비해서는 낮은 수준임

○ 세수입의 구성을 보면 소득세와 사회보장기여금의 비중이 낮은 편이며 법인세와 소비과세의 비중은 높은 편임

○ 주요 세목의 세율구조를 보면 소득세율(2012년 지방세 포함 41.8%)은 OECD 회원국 평균(2010년 41%)과 유사한 데 비해 법인세율(24.2%, OECD 평균 25.5%)은 약간 낮고, 부가가치세율(10%, OECD 18.5%)은 많이 낮음

□ 최근 조세·국민부담률의 증대 여부와 적정수준이 사회적으로 중요한 관심사가 됨

○ 1980년대 후반부터 복지제도 확충을 위해 조세·국민부담이 증가되었지만 아직 복지 수준이 선진국에 비해 낮다는 평가가 많음

○ 복지제도가 초기에는 사회보험제도를 중심으로 발전하여 복지수요의 상당부분을 사회보장기여금으로 흡수하였는데, 최근에는 일반회계 재원을 사용하는 복지가 중요한 이슈가 됨

- 기초생계보장, 교육복지, 유아복지 등

□ 세수입의 구성 및 세율 구조와 관련해서는 고소득층에 대한 소득세 부담 강화, 법인세 강화 등 형평성을 강조하는 주장과 국민 대다수가 납부하는 보편적 과세(소득·소비과세)를 중심으로 세부담을 증대시켜야 한다는 주장이 대립됨

□ 세목별 과세체계 개편도 중요한 이슈가 됨

○ 소득세는 지난 10여년간 최고세율을 인하하고 세율구조를 단순화하는 방향으로 진행되었는데 2012년에는 최고세율이 인상되고, 세율구간이 하나 더 생김

○ 법인세는 상당기간 동안 세율 인하추세가 계속되었는데, 2012년에는 예정된 세율 인하가 취소되고 세율구간이 하나 더 추가됨

○ 부가가치세는 1976년에 도입된 이후 세율을 10%로 유지하는 등 세제의 골격을 큰 변화 없이 유지하고 있으며, 최근에 면세대상을 축소하려는 노력을 보임

○ 사회보장기여금의 경우 수입 증대를 위해 근로소득 중심으로 되어 있는 부과대상 소득을 이자·배당 등 자본소득과 연금소득으로 확대하려는 움직임이 있음[1)]

1) 건강보험에 대해 이러한 주장이 제기됨

Ⅱ. 조세정책의 변천과정

1. 조세부담률과 국민부담률

□ 1953년에 5.3%였던 조세부담률이 60년간 증가하는 추세를 계속하여 2010년에는 19.3%로 3.64배가 되었음[2] ([그림 1] 참조)

□ 1970년대 이후의 조세부담률 변화를 보면 1972~1974년에 12% 내외로 낮았다가 다시 증가세를 보여 1976년에는 16.1%가 되었으며, 이후 상당 기간 동안 16%대 후반과 17%대 초반에서 왔다갔다 하였고, 1980년대 초에는 15%대로 떨어지기도 하였음

○ 1970년대 초에는 10월 유신과 함께 강력한 정부주도형 경제발전 정책이 추진되었으며, 조세정책에서는 산업합리화를 위한 다양한 조세지원이 제공됨

□ 1960년대에 이어 1970년대에도 국가재정은 만성적인 적자상태에 있었으며, 1980년에도 GDP 대비 4.3%의 적자를 보임

○ 이러한 상태에서 정권을 이어받은 전두환 정부는 강력한 긴축정책을 추진하였으며, 이를 통해 재정건전성을 확보하고자 노력함

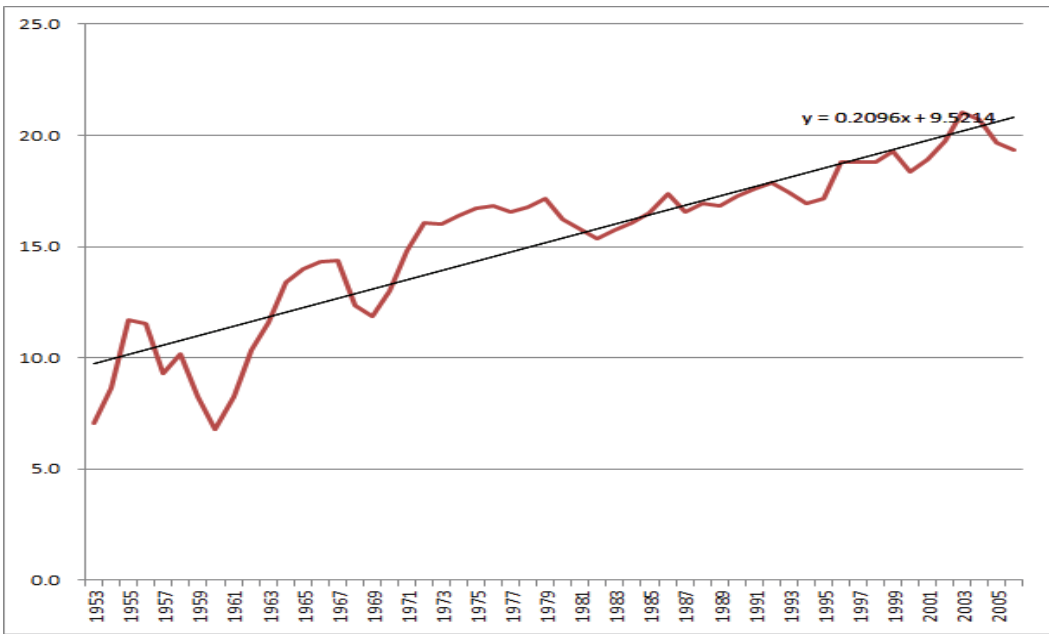
○ 조세정책에서는 정권 초기에 40%로 인상하였던 법인세율을 30%로 인하한 것과 1982년에 교육세제도를 도입한 것 외에 큰 변화가 없었으며, 조세부담률은 1985~1987년에 15%대로 낮아졌음

○ 조세부담률이 낮아졌음에도 불구하고 강력한 긴축정책으로 인해 재정건전성은 상당히 개선되어 1984년에는 적자규모가 GDP의 1.2%로 축소되고 1987년에는 1.2% 흑자로 전환됨

2) 1969년 이전 연도에 대해서는 2005년 기준 GDP 자료가 발표되지 않았는데, 1970~1975년의 2005년 기준 GDP와 1975년 기준 GDP를 비교해 보면 모든 연도에서 후자가 전자의 95% 수준이므로 이 비율을 1969년 이전 연도에 적용하여 2005년 기준 GDP를 추정하고 조세부담률을 계산함

[그림 1] 조세부담률 변화추이(1953~2010)

(단위: %)



주: 자료가 누락된 1956년은 1955년과 1957년의 평균치를 사용함
자료: 재무부 사세국, 『세무통계연보』, 각 연도, 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도
한국은행, 경제통계시스템, 경제기획원, 『주요경제지표』, 1982, 1983

□ 조세부담률이 다시 증가세를 보인 것은 1980년대 후반부터였으며, 2000년에는 거의 19%에 육박하는 수준이 되었음

○ 1988년에 정권을 이어받은 노태우 정부 시절에는 그동안 억압되었던 민주화, 지방화 요구가 정책에 반영됨

○ 1980년대 말부터 그동안 소홀히 하였던 복지제도를 도입하기 시작하였으며, 국민부담률과 조세부담률의 격차가 커지기 시작함

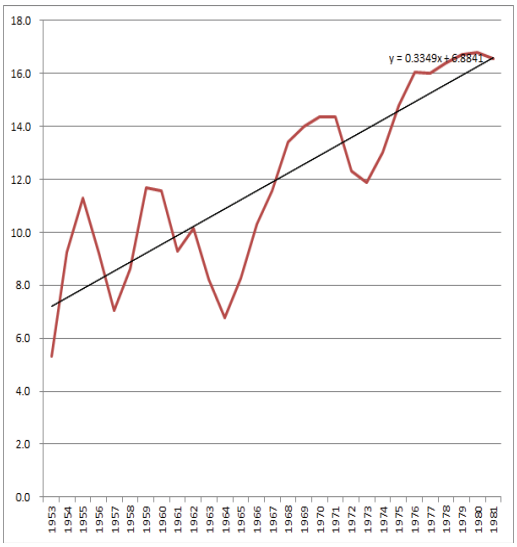
○ 이후 2007년에 21%가 될 때까지 조세부담률이 상승세를 지속하다가 2008년부터 하락하는 추세를 보임

□ [그림 2]와 [그림 3]은 조세부담률 증가세가 크게 둔화되기 시작한 1980년을 기준으로 그 이전과 이후의 연도별 조세부담률 변화 추이를 구분하여 보여줌

○ 1980년 이전에는 조세부담률이 평균적으로 매년 0.33%p 증가하였으며, 그 이후에는 매년 0.15%p 증가함

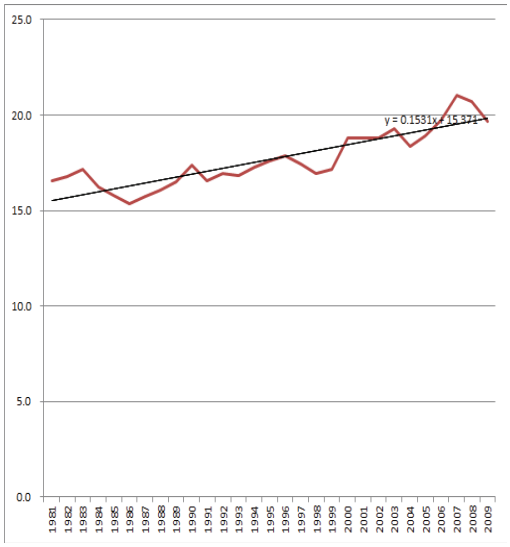
[그림 2] 조세부담률 변화추이(1953~1980)

(단위: %)



[그림 3] 조세부담률 변화추이(1981~2010)

(단위: %)



주: 자료가 누락된 1956년은 1955년과 1957년의 평균치를 사용함

□ 1972년에 건강보험제도가 도입되면서 국민부담률과 조세부담률에 차이가 발생하기 시작하였으나 초기에는 그 차이가 크지 않았음([그림 4] 참조)

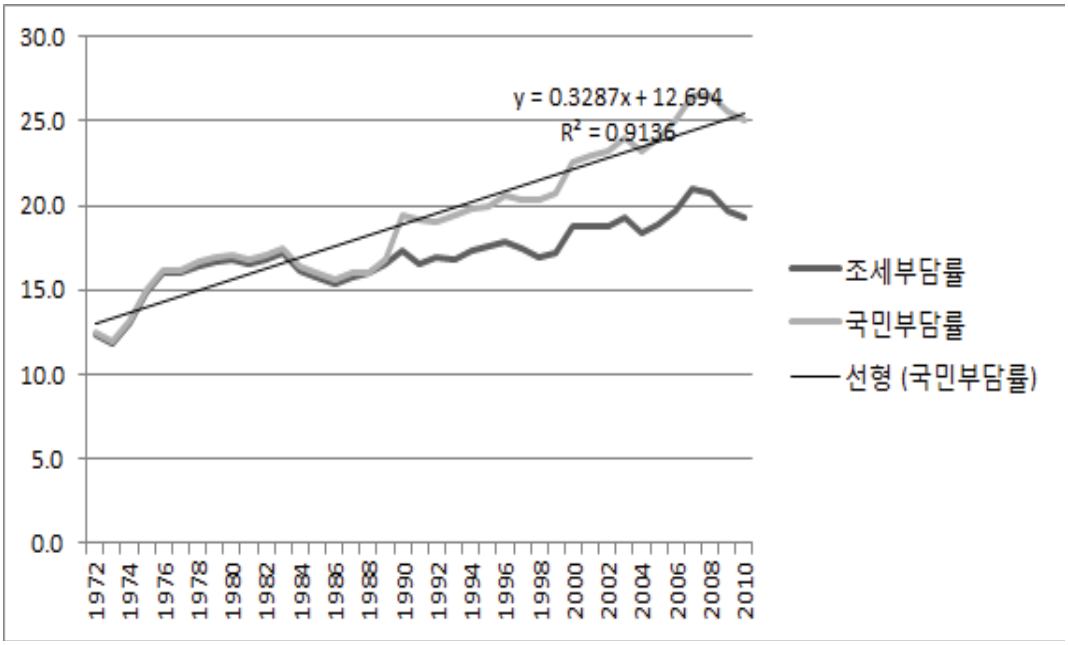
○ 1988년에 국민연금제도가 도입된 이후부터 양자간 격차가 커지기 시작하여 이전에는 0.3%p 이하였던 격차가 1990년에는 2.1%p가 되었으며, 2000년에는 3.8%, 2010년에는 5.7%로 매 10년마다 1.7~1.9%p씩 확대됨

○ 1980년대 이후 조세부담률은 증가세가 크게 둔화되었지만 국민부담률은 1960~1970년대의 조세부담률 증가세와 유사한 증가세를 유지함

- 1972년 이후 2010년까지 국민부담률이 연평균 0.33%p 증가한 것으로 나타남

[그림 4] 조세부담률과 국민부담률 변화추이(1972~2010)

(단위: %)



2. 세수입의 구성

□ [그림 5]를 보면 역사적으로 볼 때 우리나라 국세수입에서 가장 중요한 역할을 한 것은 소비과세였음을 알 수 있음

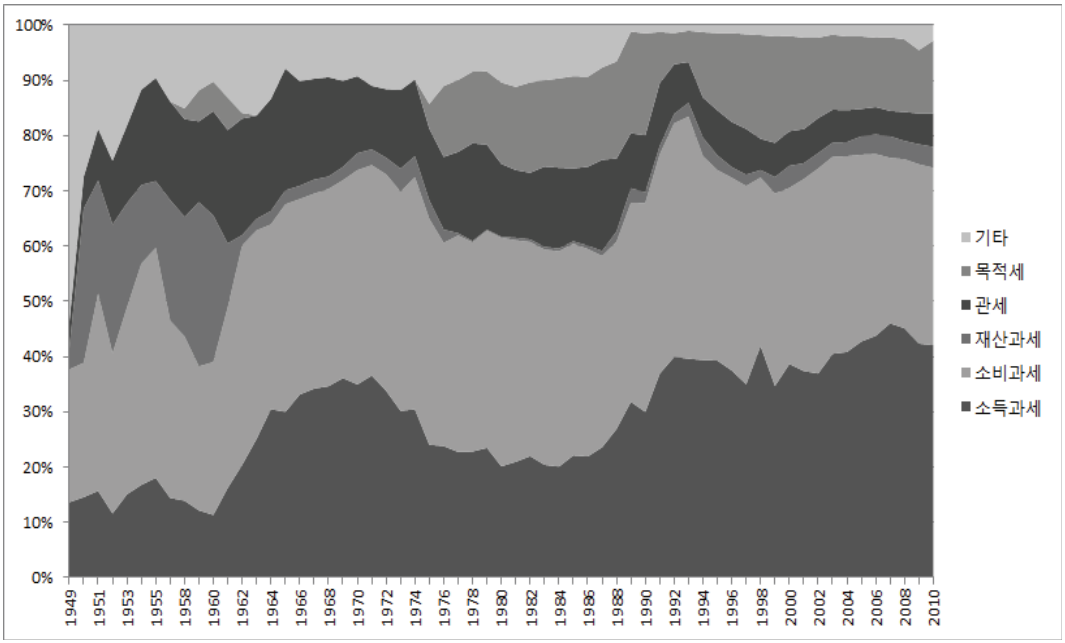
○ 1950년대에는 소비과세가 대체로 25~35% 수준으로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 1960년대에는 35% 수준으로 대체로 안정적인 추세를 보여줌

○ 1970년대 들어서는 소비과세의 비중이 지속적으로 증가하는 추세를 보여서 부가가치세를 도입하기 직전인 1974년과 1975년에는 40%를 넘었음

○ 1990년대에는 소비과세 비중이 빠른 속도로 하락하여 1995년에 34.9%가 되었고 최근에는 32% 수준이 됨

- 1994년 이후의 소비과세 비중 감소는 석유류 관련 과세가 목적세인 교통·에너지·환경세(도입 당시에는 교통세)로 분리된 데 영향을 받은 것으로 판단됨

[그림 5] 세수입의 구성 변화(1949~2010)



□ 소비과세 외의 세목을 보면 1950년대에는 재산과세와 전매수입을 중심으로 하는 기타 수입의 비중이 컸고, 1960년대에는 소득과세와 관세가 중요한 역할을 함

○ 소득과세는 1960년대 이후 시기별로 부침은 있으나 대체로 소비과세 다음으로 중요한 역할을 하였고 최근 수년간은 소비과세의 수입을 능가함

○ 소득과세를 소득세와 법인세로 구분해 보면 1960년대 초까지는 법인세가 소득세의 절반에도 미치지 못하다가 1980년 무렵에는 75% 수준이 되었고, 2000년대 들어서는 법인세 수입이 개인소득세 수입을 능가함

○ 목적세는 1975년에 방위세가 도입된 이후 세수입에서 중요한 비중을 차지하기 시작하였으며, 교육세, 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세 등 세목이 계속 신설되어 1999년에는 목적세가 세수입의 19.3%를 차지하게 됨

Ⅲ. 조세정책의 국제비교

1. 조세부담률과 국민부담률

□ 우리나라의 조세부담률 및 재정규모는 선진국에 비해 낮은 편임(<표 1> 참조)

○ 우리나라의 2010년 기준 조세부담률은 19.3%로 미국, 일본에 비해 높으나 유럽 국가들에 비해 낮은 수준임

- 이와 관련하여 미국, 일본은 상당히 오랜 기간 재정적자를 보이고 있음에 유의할 필요가 있음

○ 재정규모는 유럽국가는 물론 미국, 일본에 비해서도 상당히 작은 수준임

□ 그러나 2000년 이후의 변화를 보면 우리나라는 다른 국가들에 비해 조세부담률과 국민부담률이 빠른 속도로 증가한 편임([그림 6]과 [그림 7] 참조)

○ 2000~2009년 기간 중 대부분의 국가에서 조세부담률과 국민부담률이 감소한 데 비해 우리나라에서는 조세부담률이 1%p 정도 증가하고 국민부담률은 3%p 정도 증가하였음

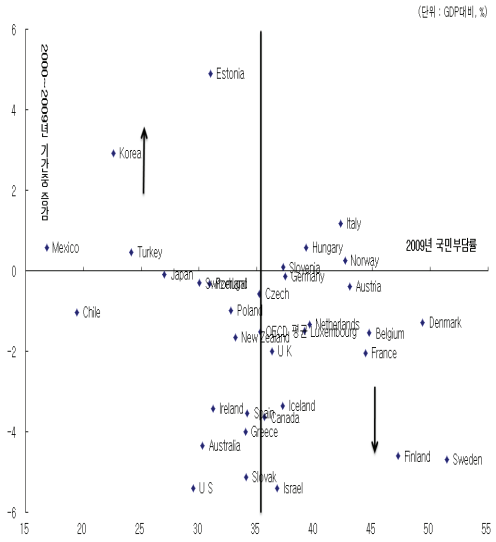
〈표 1〉 주요국의 재정규모 비교(2010년)

(단위: %)

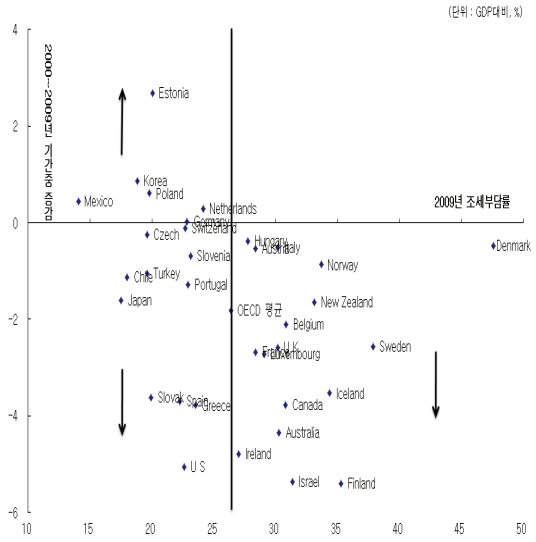
구 분	한국	일본 (2009)	미국	독일	영국	이탈리아	프랑스	OECD (2009)
조세부담률(A)	19.3	15.9	18.3	22.1	28.3	29.4	26.3	24.6
사회보장부담률(B)	5.7	11.0	6.5	14.2	6.7	13.6	16.6	9.2
국민부담률(C=A+B)	25.1	26.9	24.8	36.3	35.0	43.0	42.9	33.8
재정수지(D)	1.4 (-1.1)	-8.7	-10.6	-3.3	-10.3	-4.5	-7.0	-8.2
총 재정규모(C-D)	23.7 (26.2)	35.6	35.4	39.6	45.3	47.5	49.9	42.0

주: 괄호안은 관리대상 수지 기준. 재정수지는 General Government Net Lending.
자료: OECD database 2011.

[그림 6] 2000년 국민부담률 수준과
2000~2009년 기간 중 국민부담률 증감



[그림 7] 2000년 조세부담률 수준과
2000~2009년 기간 중 조세부담률 증감



□ 우리나라 조세·국민부담률을 OECD 국가 전체와 비교해 보면 2010년 기준 우리나라의 조세부담률 19.3% 및 국민부담률 25.1%는 OECD 국가의 평균(24.7%, 33.5%)의 78% 및 75% 수준임(<표 2> 참조)

○ 조세부담률(19.3%)은 33개 OECD국가 중 멕시코(15.2%), 일본(15.9%, 2009년), 슬로바키아(16.1%), 미국(18.3%), 체코(19.3%)에 이어 6번째로 낮은 수준임

- 국민부담률 25.1%도 멕시코, 칠레, 미국에 이어 4번째로 낮은 수준임

○ 재정적자규모를 감안한 잠재적 조세부담률은 우리나라(19.3% → 20.4%)가 미국(18.3% → 29.0%)이나 일본(15.9% → 23.7%)에 비해 낮은 편임

- 잠재적 조세부담률 및 국민부담률 모두 우리나라가 칠레, 멕시코에 이어 3번째로 낮음

□ 1인당 GDP, 인구구조, 대외개방도 등을 종합적으로 감안하는 ITC 지수를 이용한 분석은 비교대상국가 및 대상기간·감안하는 조세부담률 결정요인 등을 종합적으로 고려하여 우리나라 조세부담률이 다른 국가들에 비해 어떤 수준에 있는지를 평가함

○ ITC지수(International Tax Comparison=실제치/추정치×100)는 실제 국민부담률과 국민부담률 결정방정식을 회귀분석하여 구한 추정치를 비교하는 지수(=실제치/추정치*100)임

○ 국민부담률 추정치를 구하기 위한 회귀분석에는 비교대상 국가들의 경제적 요인(1인당 GDP, 무역의존도, 산업구조), 인구학적 요인(노인 및 유년 부양률, 인구규모), 사회적 요인(비도시인구) 등 다양한 변수들이 포함될 수 있음

〈표 2〉 OECD국가의 조세 · 국민부담률 비교(2010년 기준) – 잠재부담률

(단위: GDP대비, %)

순위	국민부담률		조세부담률		잠재적 국민부담률		잠재적 조세부담률	
1	Denmark	48.2	Denmark	47.2	Ireland	59.3	Ireland	53.6
11	Hungary	37.6	Israel	26.8	Slovenia	43.6	Portugal	32.1
21	New Zealand	31.3	Portugal	22.3	Israel	37.3	Slovenia	28.4
26	Slovak	28.4	Spain	19.7	Japan	34.7	Czech	24.1
27	Ireland	28.0	Turkey	19.6	Estonia	33.7	Slovak	23.7
28	Japan	26.9	Chile	19.4	Norway	32.2	Japan	23.7
29	Turkey	26.0	**Korea**	**19.3**	Australia	30.8	Norway	22.4
30	Australia	25.9	Czech	19.3	Turkey	30.5	Switzerland	22.3
31	**Korea**	**25.1**	U S	18.3	Switzerland	29.2	Estonia	20.6
32	U S	24.8	Slovak	16.1	**Korea**	**26.2**	**Korea**	**20.4**
33	Chile	20.9	Japan	15.9	Mexico	22.4	Chile	19.8
34	Mexico	18.1	Mexico	15.2	Chile	21.2	Mexico	19.5

주: Australia, Japan, Netherlands, Poland 등 4개국은 2009년 수치

□ 기존의 ITC지수 분석결과 요약

○ 나성린 · 이영(2003)에 의하면 2000년을 기준으로 우리나라 조세부담률에 대한 ITC지수가 126으로 다른 국가들에 비해 높은 것으로 나타났음

- 그러나 이 연구는 한국은행의 GDP통계 개편 이전의 조세/국민부담률을 이용하여 실제치가 다소 높게 나타났었음

○ 박형수(2004)에서는 8가지 모형으로 추정한 결과 모형에 따라 100 미만이 되거나 100을 초과하는 것으로 나타남

○ 2005년 9월 방한한 IMF 조세자문단의 보고서에서도 국민소득, 개방도 등 세계 117개국(1975년~2000년) 자료를 분석한 결과 우리나라의 허용 가능한 조세부담률 추정치가 27%로 2000년 조세부담률 20%보다 높게 나타남

○ 국가경쟁력연구원(2006)의 2004년 조세부담률에 대한 ITC지수는 98.73으로 실적치가 추정치보다 다소 낮게, 국민부담률은 106.07로 다소 높게 나타남

○ 이영(2007)의 2005년 조세/국민부담률에 대한 ITC지수는 94.06/99.07로 모두 100 미만으로 나타남

□ 한국조세연구원(2012)의 패널 회귀분석을 통한 ITC 분석(OECD국가 기준)

○ 대상기간 : 1965~2010년

○ 대상국가 : 34개 OECD국가

○ 종속변수 : 국민부담률 또는 조세부담률

○ 설명변수

① 경제관련 변수 : 1인당GDP, 농림어업비중, 제조업 및 건설업 비중, 서비스업 비중, 대외개방도, 지하경제비중

② 인구관련 변수 : 총인구, 노인부양률, 유년부양률, 자영업자 비중

③ 재정관련 변수 : 재정규모, 재정수지, 복지지출규모, 연방제국가 여부

○ 추정방법 : 확률효과모형(Random Effect model) 또는 고정효과모형(Fixed Effect model) 중에서 Hausman Test를 통해 적합한 모형을 선정

○ 추정결과 요약(<표 3> 참조)

- 조세부담률은 1980년대 중반 이전까지는 실적치가 추정치를 상회하였지만 이후 지속적으로 낮아져 2010년(2008~2012년)에는 ITC 지수가 95가 됨
- 국민부담률은 모든 연도에서 ITC 지수가 81~92 수준에 그쳤는데, 2010년(2008~2012년)에는 88임

〈표 3〉 우리나라 조세·국민부담률에 대한 ITC지수 추정결과 : OECD 기준

구분	조세부담률			국민부담률		
	실적	추정	ITC	실적	추정	ITC
1970	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1975	14.37	12.09	118.9	14.50	17.97	80.7
1980	16.72	14.07	118.8	16.90	19.52	86.6
1985	16.07	15.32	104.9	16.31	19.84	82.2
1990	16.62	16.68	99.7	18.10	20.69	87.5
1995	17.42	17.69	98.5	20.04	21.96	91.3
2000	18.11	18.46	98.1	21.97	23.87	92.0
2005	19.46	19.84	98.1	24.56	26.61	92.3
2010	19.92	21.01	**94.8**	25.71	29.33	**87.6**

2. 세수입 구조

□ <표 4>에서는 OECD 회원국을 국민부담률의 크기에 따라 4개의 집단으로 나눠서 각 집단의 세수입 구조를 정리하였음

○ OECD 국가를 국민부담률이 가장 낮은 국가로부터 가장 높은 국가로 정렬해보면 18.1%(멕시코)에서부터 48.2%(덴마크)까지 고르게 분포되어 있음

○ 인접한 국가 사이의 국민부담률 격차를 보면 몇 군데 구간에서 격차가 벌어지는 구간이 있는데, 그 구간을 기준으로 4개의 집단으로 구분하였음

□ 집단별 특성을 보면 국민부담률이 27% 미만인 집단 Ⅰ은 비유럽국가들로 구성되고 유럽국가들은 대부분 집단 Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ에 속함

○ 집단 Ⅱ는 집단 Ⅰ에 포함되지 않은 비유럽 국가와 남유럽 국가, 그리고 일부 동유럽 국가들로 구성되며, 국민부담률은 28%~32.4%임

- 유럽 국가들 중 소득수준이 낮은 국가들이 대부분임

○ 집단 Ⅳ는 주로 북유럽의 부유한 국가들로 구성되며, 국민부담률은 42~48.2%이고, 1인당 GDP가 4만달러 이상이며 대부분 소규모 개방형 국가임

○ 집단 Ⅲ에는 집단 Ⅳ에 포함되지 않는 북유럽 국가들, 집단 Ⅱ에 포함되지 않은 동유럽 국가들이 포함되며 영국과 독일도 이 집단에 속함

○ 1인당 GDP 평균치는 집단 Ⅰ에서 집단 Ⅳ로 가면서 21,519→29,353→32,964→49,896달러로 국민부담률과 1인당 GDP가 정(+)의 관계를 보임

〈표 4〉 집단별 세목별 세수입의 대 GDP 비율(2010년)

(단위: %, US$)

집단 구분 (국민부담률)	한국 (25.1%)	집단 Ⅰ (27%미만)	집단 Ⅱ (28～33%)	집단 Ⅲ (34～40%)	집단 Ⅳ (40%이상)	전체
소득세	3.6	6.0[1)]	7.0	7.8	12.6	8.7
법인세	3.5	3.1[1)]	2.8	2.4	3.5	2.8
사회보장	5.7	4.8	7.8	11.7	11.7	9.2
일반소비세	4.4	4.4	6.7	7.9	8.1	6.7
개별소비세	2.7	2.1	2.5	3.5	2.8	2.7
재산과세	2.9	1.9	1.9	1.6	1.8	1.8
국민부담	25.1	24.0	30.7	36.3	43.8	33.8
조세부담	19.3	19.1	22.8	24.6	32.1	24.6
1인당GDP	21,529	29,353	32,964	38,706	49,863	37,709
해당국가		멕시코 칠레 미국 한국 호주 터키 일본	아일랜드 슬로바키아 스위스 그리스 캐나다 뉴질랜드 포르투갈 스페인 폴란드 이스라엘	에스토니아 체코 영국 독일 아이슬란드 룩셈부르크 헝가리 슬로베니아 네덜란드	오스트리아 핀란드 노르웨이 프랑스 이탈리아 벨기에 스웨덴 덴마크	OECD 회원국

주: 소득세와 법인세를 구분하여 통계를 제공하지 않는 칠레와 멕시코를 제외한 국가들의 평균

자료: OECD, Tax Database

□ 국민부담률이 높은 국가일수록 소득세, 사회보장기여금, 일반소비세의 비중이 큼

○ 소득세 3.6%→7.0%→7.8%→12.6%, 사회보장기여금 4.8%→7.8%→11.7%→11.7%, 일반소비세 4.4%→6.7%→7.9%→8.1%

○ 일부 국가에서는 사회보장기여금이 따로 분류되어 있지 않은 점을 고려하여 개인소득세와 사회보장기여금을 합해 보면 10.8→14.8→19.5→24.3%로 집단 Ⅰ에서 집단 Ⅳ로 가면서 소득세·사회보장기여금이 증가하는 것이 뚜렷함

○ 법인세는 집단 Ⅰ에서 Ⅲ까지는 세부담이 낮아지는 경향을 보이나 집단 Ⅳ에서는 다른 집단보다 법인세 부담이 많음

○ 개별소비세에서는 뚜렷한 패턴이 발견되지 않으며, 재산과세는 집단을 불문하고 세부담에 큰 차이가 없음

□ 우리나라의 조세·국민부담률은 비유럽 국가들로 구성된 집단 Ⅰ에 비해서는 약간 높은 편이며, 사회보장기여금과 재산과세, 법인세가 부담률을 높이는 요인이고 소득세는 부담률을 낮추는 역할을 함

○ 집단 Ⅱ와 비교해 보면 국민부담률이 5.6%p, 조세부담률이 3.5%p 낮으며, 소득세와 일반소비세, 사회보장기여금이 우리나라의 부담률을 낮추는 주요인이고 법인세는 부담률 격차를 축소하는 요인이 됨

○ 집단 Ⅲ에 비해서는 국민부담률이 11.2%p, 조세부담률이 5.3%p 낮으며, 앞의 경우와 마찬가지로 소득세와 일반소비세, 사회보장기여금이 우리나라의 부담률을 낮추는 주요인이고 법인세는 부담률 격차를 축소하는 요인이 됨

○ 집단 Ⅳ와 비교해 보면 국민부담률이 18.7%p, 조세부담률이 12.8%p 낮고 그 격차는 주로 소득세와 사회보장기여금, 일반소비세에 의해 설명됨

3. 주요 세목의 세율체계

□ 앞서 세수입 구조를 검토한 바에 의하면 집단 Ⅰ→Ⅱ→Ⅲ→Ⅳ로 이동하면서 조세·국민부담률이 증가하며 그 주요인은 소득세와 사회보장기여금, 일반소비세 수입에 있는데, 그 중 일반소비세 부담의 격차는 세율격차에 의해서 설명됨(<표 5> 참조)

○ 일반소비세 세율 평균치가 13.8→17.2→20.4→22.4%로 높아짐

○ 우리나라의 부가가치세율은 집단 Ⅰ 평균치보다도 낮음

□ 자본소득에 대한 과세인 이자·배당에 대한 세율은 법인세율과 유사한 추세를 보여서 집단Ⅰ→Ⅱ→Ⅲ까지는 세율이 낮아지는 경향을 보이다가 집단 Ⅳ에서는 상당히 높아짐

○ 이는 앞서 세수입 구조에서 법인세 부담이 집단 Ⅲ까지는 축소되다가 집단 Ⅳ에서 높아진 것과 일관성을 가짐

〈표 5〉 주요 세목의 세율체계(2010년)[3)]

(단위: %, 배)

구분		한국 (25.1%)	집단 Ⅰ (27% 미만)	집단 Ⅱ (28～33%)	집단 Ⅲ (34～40%)	집단 Ⅳ (40% 이상)
소득세율	노동소득세율 (최고세율기준)[1)]	38.5 (3.1)	40.4 (5.8)	40.5 (3.6)	36.7 (2.1)	49.2 (1.8)
	이자	38.5	29.0	22.1	19.6	32.9
	배당[2)]	51.0	42.7	39.7	38.1	48.8
법인세율		24.2	28.5	23.2	23.0	28.1
일반소비세율		10.0	13.8	17.2	20.4	22.3
국민부담률		25.1	24.0	30.7	36.3	43.8

주: 1) 평균임금의 배수 예, 2는 노동소득이 평균임금의 2배 이상인 경우에 최고 세율이 적용됨을 의미
2) 배당에 대한 이중과세 조정 후 최종 세부담
3) 세목별 최고세율, 국세와 지방세 포함, 이자세는 2010년, 다른 세목은 2011년

자료: OECD, Tax Database

□ 이자에 대한 세율은 모든 집단에서 노동소득세율보다 낮은데, 이는 많은 국가가 이자를 종합소득세 과세표준에서 제외하여 낮은 세율로 과세하고 있음을 시사함

○ 집단 Ⅰ, Ⅱ에서는 이자 세율을 법인세율과 유사한 수준으로 유지하며, 집단 Ⅲ에서는 법인세율이 높고 집단 Ⅳ에서는 이자세율이 높음

○ 우리나라는 종합소득과세로 인하여 이자세율이 노동소득세율과 같으며 법인세율보다는 상당히 높은 수준임

□ 배당에 대한 실효세율은 일반적으로 법인세보다 상당히 높으나 노동소득세율과는 대체로 유사한 수준인데, 이는 배당에 대한 이중과세조정에 따른 것임

○ 우리나라는 배당에 대한 세율이 법인세율은 물론 노동소득세율보다 상당히(12.5%p) 높은데, 종합소득과세를 유지하며 배당소득세액공제가 이중과세를 완전하게 조정하지 못하기 때문임

□ 법인세율은 23~28.5%로 집단간 격차가 크지 않으며, 대체로 국민부담률이 높아지면서 세율이 낮아지는 경향을 보임

○ 집단 Ⅳ에서는 국민부담률이 높아지면서 법인세율도 높아짐

○ 우리나라는 24.2%로 집단 Ⅰ·Ⅳ보다는 낮으며, 집단 Ⅱ·Ⅲ보다는 높음

□ 국민부담률이 증가하면서 소득세 부담이 증가하는 것은 자본소득세보다는 노동소득세에 요인이 있는 것으로 판단됨

○ 노동소득에 대한 세율은 집단 Ⅳ에서 다른 집단에 비해 뚜렷하게 높으며, 집단 Ⅲ에서는 오히려 집단 Ⅰ, Ⅱ보다 낮음

○ 세율보다는 최고세율 적용구간이 세부담 격차를 더 잘 설명하는 것으로 보임

- 집단 Ⅳ에서는 평균임금의 1.8배 이상이면 최고세율(평균 49.2%)이 적용되는 데 비해 집단 Ⅰ에서는 평균소득의 5.8배 이상인 경우에 최고세율(평균 40.8%)이 적용됨

○ 우리나라는 2010년 기준으로 평균소득의 3.1배 이상인 경우에 38.5%의 최고세율이 적용되어 최고세율은 다른 국가들에 비해 약간 낮은 편이며, 최고세율 적용 기준소득은 집단 Ⅰ·Ⅱ에 비해 낮고, 집단 Ⅲ·Ⅳ에 비해서는 높음

- 2012년의 최고세율은 41.8%이고 최고세율 적용기준은 2010년의 3.4배임

Ⅳ. 경제·사회 환경 변화와 조세정책에 대한 시사점

□ 본 장에서는 국내외 문헌조사를 통해 우리나라의 조세정책에 중요한 영향을 주는 대내외 환경변화 요인들을 다음과 같이 선정하고 각각에 대해 변화 동향과 조세정책에 대한 시사점을 검토함(<표 6> 참조)

○ 고령화, 양극화, 세계화, 저성장과 세계적인 경기침체

□ 고령화는 복지지출 수요를 증대시킬 것으로 전망되므로 재정수요가 얼마나 많이 증가될 것이며, 그에 대응하여 세수입을 증대시켜야 한다면 어떤 세목의 세수입을 증대시키는 것이 바람직한지가 중요한 이슈가 됨

〈표 6〉 미래 환경의 변화와 조세정책 이슈

구분	고려요소	조세정책 이슈
고령화	- 복지지출의 증가	- 재정수요 증대 ・세수입 증대 ・세목별 세수입의 구성
	- 저축을 통한 노후 대비 - 다양한 저축수단	- 소득세제 개편 ・소비 시점간 중립성 ・자본소득 종류간 중립성 ・평생소득 기준의 과세
양극화	- 소득분배 개선 - 빈곤층 해소	- 조세의 소득재분배 기능 - 빈곤 해소 정책에서 조세의 역할
세계화	- 자본수입국으로서의 투자 촉진	- 법인세제 개편 ・국내 투자 촉진 (또는 중립적)
	- 자본수출국 입장에서 ・거주지주의 과세원칙의 한계 ・자국 기업의 경쟁력 강화 ・조세회피 억제 ・국내 자본의 해외유출 억제	- 국외원천소득 과세체계 개편 ・거주지 과세 vs 면세 ・자본소득에 대한 과세 체계
저성장	- 성장잠재력 확충	- 조세정책의 효율성 ・조세체계 ・소득세, 법인세 과세체계

□ 또한 고령화 사회에서는 청·장년기에 벌어들인 소득의 일부를 저축하여 노년기에 사용하는 경향이 확대될 것이므로 저축에 대한 과세가 중요한 의미를 지님

○ 저축을 축소시키거나 저축상품의 선택을 왜곡시키는 정책은 바람직하지 않으므로 저축 행태에 대해 중립적인 조세정책을 수립할 필요가 있음

○ 이론적으로 가장 바람직한 방안은 소득세를 지출세로 전환하는 것이나 실제로 소득세를 지출세로 전격적으로 전환한 경우는 없으며, 대체로 이자·배당 등 자본소득에 대한 저율분리과세, 연금납부액 비과세 등을 통해 지출세적 성격을 강화하는 방향으로 세제개편이 진행됨

□ 양극화가 얼마나 진전되었는지에 대한 사실적 판단에 대해서는 엇갈린 연구결과들이 나오고 있지만, 그것과 관계없이 사회적으로 양극화가 중요한 이슈가 되는데, 이는 소득분배의 개선에 대한 사회적 욕구가 강하다는 것을 의미함

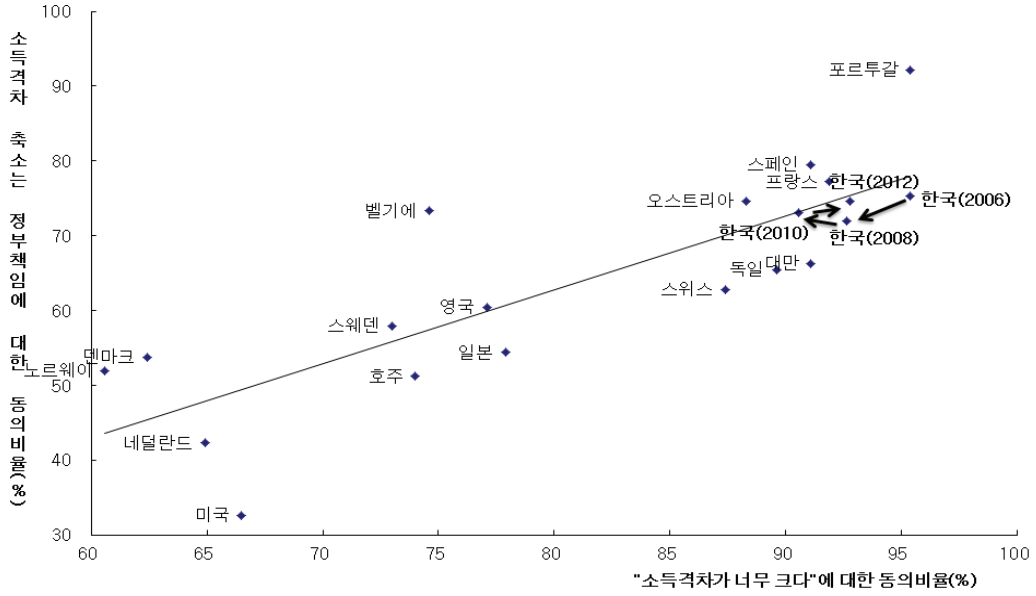
○ 서울대 사회복지연구소의 "사회정책 욕구 및 인식조사(2006년, 2008년, 2010년, 2012년)"에 나타난 국민들의 인식 및 성향을 보면, 우리 국민은 다른 선진국에 비해 소득격차에 대한 불만과 이를 정부가 시정해야 한다는 인식이 매우 강한 것으로 나타남([그림 8] 참조)

□ 조세정책을 통해서 소득재분배를 크게 개선할 가능성이 있는지 즉, 정부의 소득재분배 정책에서 조세가 적극적인 역할을 담당할 수 있는지, 있다면 그 방안은 무엇인지 검토해 볼 필요가 있음

○ 빈곤 해소 정책과 관련해서도 조세정책의 역할을 재검토할 필요가 있는데, 통상적으로 빈곤한 자는 납부하는 세금이 없거나 매우 적으므로 조세정책의 역할이 극히 제한적임

- 최근에 도입된 근로장려세제는 극빈층은 아니지만 노동시장에 참여하는 차상위계층에 대한 지원정책이 될 수 있음

[그림 8] 사회정책 욕구 및 인식조사의 국제비교 : 소득격차



자료: 서울대 사회복지연구소(2012)

□ 세계화는 고령화와는 달리 그 자체로서 세입의 증대를 요구하지 않으나 법인세를 포함한 자본소득세의 개편 필요성을 제기함

○ 우리나라는 자본을 수출하기도 하고 수입하기도 하므로 자본수출국과 자본수입국의 입장을 모두 고려할 필요가 있음

○ 자본수입국의 입장에서는 '국내 투자 촉진'의 관점에서 법인세제를 다시 점검하고 개편방안을 마련할 필요가 있음

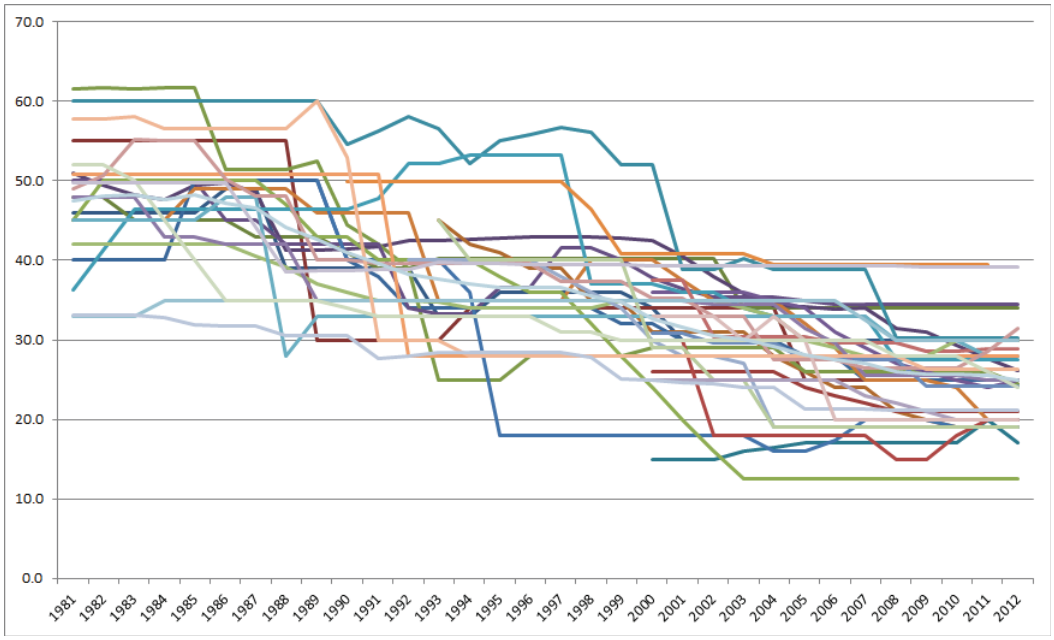
- 세계화가 본격적으로 진행된 1980년대 후반 이후 대부분의 국가가 법인세율을 인하하여 OECD 국가 법인세율 평균이 1981년 47.5%에서 2000년 31.6%, 2012년 25%로 인하됨([그림 9] 참조)

○ 자본수출국의 입장에서는 현행 이중과세조정방식이 바람직한 방식인지 재검토해 볼 필요가 있음

- 미국과 우리나라를 제외한 거의 대부분의 국가가 자국에 기반을 둔 다국적 기업의 경쟁력 강화와 해외 투자소득의 국내 환수 촉진을 위해 해외 적정투자소득에 대한 거주지 과세를 면제함

[그림 9] OECD 회원국의 법인세율 변화추이 – 지방세 포함

(단위: %)



자료: OECD Tax Database

□ 세계적인 저성장 추세는 조세정책 수립에 있어 경제성장 잠재력 확충을 중요하게 고려하여야 함을 시사함

○ 이는 전통적인 조세정책 판단 기준인 효율성과 형평성 중에서 효율성 기준이 이전보다 중요한 의미를 갖게 됨을 시사함

Ⅴ. 중장기 조세정책 방향에 대한 논의

1. 조세·국민부담률의 적정 수준

가. 적정 조세·국민부담률에 관한 선행연구

□ 한승수(1982)에 따르면 적정 조세부담률 또는 적정 정부지출 수준의 문제는 경제학의 여러 분야에서 접근되어 왔으나 현실적으로 적용 가능한 정책을 도출하기에는 모두 한계성을 지니고 있음

□ 후생이론(welfare theories)에서는 정부지출이 늘어남에 따라 점차 하락하는 사회적 한계편익곡선이 점차 상승하는 사회적 한계비용곡선과 교차하는 점에서 적정 정부지출 수준이 결정된다고 봄

○ 그러나 이러한 사회적 한계편익 및 비용곡선을 추정한다는 것은 거의 불가능할 뿐만 아니라 국민들이 이 수준까지 자발적으로 조세를 납부하리라는 보장이 없음

□ 공공선택이론(theory of public choice)에서는 선거제도를 통하여 공공의 선호가 현시되도록 함으로써 이러한 약점을 극복할 수 있기 때문에 적정 조세부담은 정치적 과정을 통해서 결정된다고 봄

□ 케인지언 및 성장이론에서는 먼저 목표성장률을 설정하고 이에 필요한 최적정부지출(혹은 필요정부지출)과 최적세율(혹은 필요세율)을 도출해 냄

○ 그러나 모형의 기본가정과 모형의 특성에 따라 결과가 달라지며, 성장이 정부지출에 미치는 영향을 간과하고 있음

○ 또한 정부의 역사적·실제적 행태를 분석의 대상으로 삼고 있지 않음

□ 김명숙(1994)에 따르면 조세부담률의 결정요인은 크게 담세능력(taxable capacity) 요인과 공공선택 요인의 두 가지로 구분됨

○ 저소득국의 경우 담세능력이 작아 조세부담률이 주로 담세능력에 의해 제약을 받는다고 볼 수 있는 반면, 소득수준이 높아짐에 따라 담세능력이 커지면서 유권자의 선호와 정치가 및 관료 등의 영향력이 조세부담률의 결정에 중요한 역할을 하게 됨

□ 적정 조세부담수준에 관한 기존의 경험적 연구는 약간 있었으나 이러한 연구들은 모두 경험적 인식에 불과하며, 규범적인 의미를 내포하고 있다고는 보기는 어려움(이필우, 1985)

□ 한편 우리나라에서는 국가별 자료를 이용하여 조세부담률 결정방정식을 추정해 봄으로써 다른 나라에 비추어 우리나라의 조세부담률이 적정한지의 여부를 간접적으로 분석하는 연구가 몇 차례 있었음

○ 2000년대 이후의 연구만 정리해보면 기석도(1994 및 2001)는 1989년 및 1996년 두 시점의 9개 선진국에 대해 조세부담률은 1인당 GDP, 중앙정부조세수입 중 간접세수 비중, 사회지출/재정지출, 지방세/GDP로 추정함

○ 최병호・남상호(2001)는 1970~1997년의 OECD국가들에 대해 국민부담률을 1인당 GDP, 65세 이상 노인인구 비중으로 추정함

○ 그 외 앞서 검토한 나성린・이영(2003) 등 다양한 ITC 분석이 있음

- 한국조세연구원(2012)는 OECD 자료를 활용한 패널분석을 통해 ITC 지수를 추정하였는데, 2010년의 조세부담률 ITC 지수는 95, 국민부담률은 85로 실제치가 추정치에 비해 낮은 것으로 나타남

나. 적정 조세・국민부담률 수준에 대한 논의

□ 지금까지의 많은 이론적・실증적 연구결과들은 조세정책(조세부담 수준, 세수구조, 세율 수준) 및 재정정책(재정규모, 복지지출 등 지출구조)이 자원배분, 나아가 경제성장에 주는 영향에 대해 확실한 답을 제시해 주지 못함

○ 한 나라의 재정규모 및 이에 필요한 조세부담 수준을 결정하는 데에는 정치·경제·사회·문화 등 매우 다양한 요인들이 영향을 미치므로 명확한 답을 찾기는 어려움

○ 특히 적정 재정규모 또는 적정 조세부담률 수준은 경제이론 및 실증분석 결과에 의해 결정되는 것이 아니라 정부 역할에 대한 국민적 합의를 바탕으로 정치적 선택과정을 통해 결정될 수밖에 없음

□ 그러므로 향후 우리나라의 적정 조세부담률 수준은 인구고령화에 따른 복지지출 등 정부지출의 적정수준과 연계하여 국민적 합의를 도출할 필요가 있음

○ [그림 10]에 따르면 우리나라는 아직 저부담-저복지 형태라고 할 수 있는데, 고부담-고복지 형태로 진행할 것인지 저부담-저복지 형태로 남을 것인지에 대해 국민적 합의를 도출할 필요가 있음

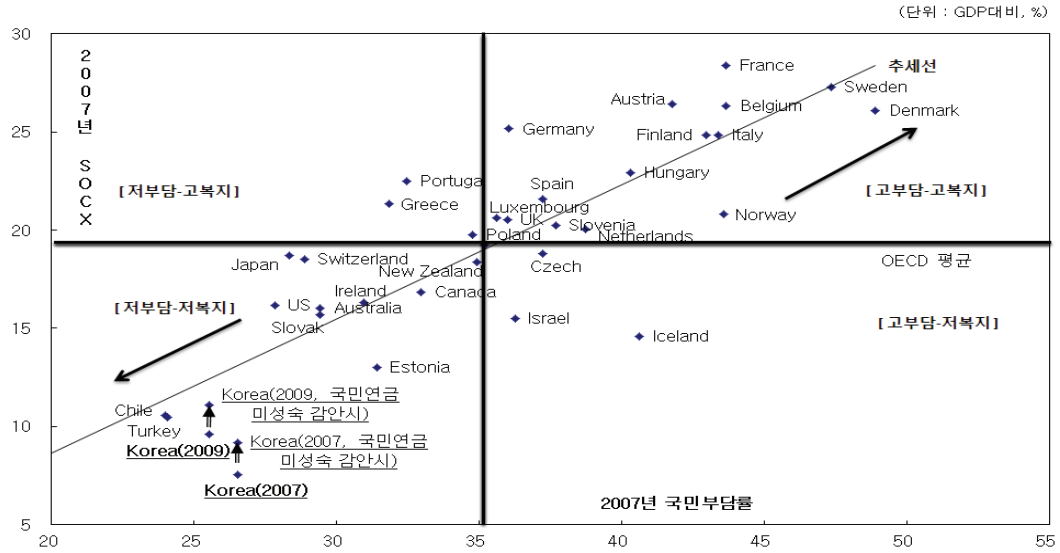
○ 여야를 막론하고 최근 정치권에서 제시된 복지정책과 세수입 증대조치를 종합해 보면 저부담-고복지 형태로 이행할 것으로 예상되는데, 이는 지속가능한 형태가 아님([그림 10]의 하단부 '2050년 국가채무비율을 60%로 유지할 경우의 전망' 참조)

□ <표 7>은 IMF의 통합재정통계를 이용하여 19개 OECD국가들의 재원조달 발생원인 및 재원조달 내역을 분석한 것임

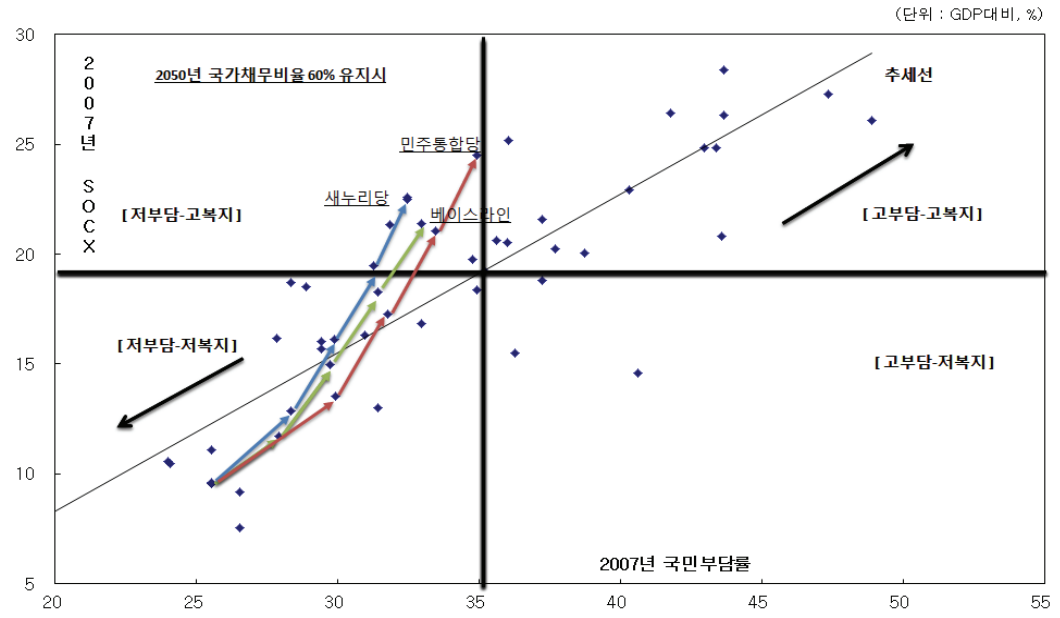
○ 재원지출 내역을 분석하여 '복지지출 확대형 국가' 및 '비복지지출 확대형 국가'로 구분함

○ 재원조달 내역을 분석하여 '세입확충형 국가' 및 '차입형 국가'로 구분하고, 세입확충형 국가를 조세수입 확대형 국가-사회보장기여금 확대형 국가-세외 및 자본수입 확대형 국가로 보다 세분함

[그림 10] OECD국가의 공공사회지출과 국민부담률 현황과 전망



(2050년 국가채무비율을 60%로 유지할 경우의 전망)



〈표 7〉 OECD국가별 재원조달 유형 구분 결과

(단위: 총재원조달 대비 비중, 기간중 평균, %)

구분	세입확충형				차입형	세입확대				융자회수	차입	조세부담률	사회보장부담	국민부담률	국가채무
		조세	사회보장기여금	세외 및 자본			조세	사회보장기여금	세외 및 자본수입						
19개국 평균						59.7	16.5	24.7	18.5	-1.4	41.8	23.7	6.4	30.1	44.3
프랑스(75~93)	o		o			92.2	23.3	47.8	21.1	-0.9	9.7	21.1	14.4	35.5	30.9
노르웨이(72~99)	o		o	o		101.0	0.2	42.7	58.1	-25.4	26.1	31.9	7.2	39.1	41.6
룩셈부르크(70~95)	o	o				98.1	64.9	20.6	12.6	-1.7	4.5	16.8	6.7	23.5	-
포르투갈(78~88)	o	o				102.5	87.7	0.0	14.8	10.7	-13.1	14.4	6.7	21.1	-
멕시코(72~00)	o	o				65.2	56.2	-0.5	9.5	4.0	30.7	-	-	-	-
터키(74~01)	o	o				68.2	52.2	0.0	16.1	-0.7	32.4	12.8	1.3	14.1	-
호주(71~98)	o	o				51.1	55.3	0.0	-4.2	5.0	43.9	22.2	0.0	22.2	
독일(70~96)	o		o			59.9	-8.8	55.6	13.2	-1.3	37.9	22.5	9.8	32.3	-
미국(72~01)	o		o			70.1	-24.5	73.0	21.6	-6.1	35.9	21.3	4.3	25.6	45.2
벨기에(70~88)						55.3	31.2	23.5	0.6	0.0	44.7	24.1	9.8	33.9	61.9
스웨덴(70~99)	o		o			55.1	-1.4	40.1	16.4	-2.6	47.5	32.5	5.7	38.2	29.1
스페인(70~97)	o		o			71.4	30.0	39.9	1.5	-0.6	29.2	9.9	6.0	15.9	-
오스트리아(70~94)	o		o			54.8	7.6	40.1	7.0	-2.9	48.1	25.3	8.6	33.9	18.5
아이슬란드(72~98)	o			o	o	22.6	-52.1	5.8	68.9	-4.9	82.8	-	-	-	-
영국(72~99)					o	42.6	24.0	15.2	3.4	4.6	52.8	28.2	5.2	33.4	74.8
캐나다(74~01)	o		o		o	-18.0	-63.6	40.1	5.6	1.0	117.0	29.7	3.0	32.7	45.8
덴마크(70~00)	o			o	o	46.5	8.3	-5.5	43.6	-2.2	55.8	37.0	1.5	38.5	-
핀란드(72~98)					o	49.4	17.8	12.0	19.6	-7.0	57.6	29.5	4.3	33.8	-
네덜란드(74~97)					o	45.8	5.3	19.1	21.4	4.8	51.0	23.7	14.8	38.5	50.6

주: 1. 짙은 음영처리한 부분은 해당 변수의 19개국 평균보다 낮은 경우
2. 조세부담률, 사회보장부담, 국민부담률, 국가채무는 분석대상기간 초년도 수치임

□ 19개 OECD국가들의 재원조달 유형 분석 결과 나타난 특징은 다음과 같음

○ 룩셈부르크, 터키, 포르투갈, 호주 등 초년도 조세부담률이 낮은 국가들은 조세수입 확대를 통해 재원을 조달하는 반면, 초년도 조세부담률이 OECD평균보다 높은 국가 중에서 조세수입 확대를 통해 재원을 조달한 사례는 없었음

○ 노르웨이, 스웨덴, 오스트리아, 프랑스 등 초년도 국가채무비율이 낮은 국가의 경우 차입증대를 통해 재원을 조달하지는 않는 것으로 나타남

○ 노르웨이, 덴마크 등 초년도 조세부담률 및 국민부담률이 매우 높은 국가의 경우에는 세외 및 자본수입 확대를 통해 재원을 조달하는 경향이 있음

○ 이러한 재원조달 유형별 구분결과를 국가별로 재정지출 규모가 급증하였던 기간 및 복지(보건 포함)지출 규모가 급증하였던 기간의 재원조달 사례와 비교한 결과 대체로 일치하는 것으로 나타남

□ 조세·국민부담률의 결정과 관련하여 인식하여야 할 또 하나의 중요한 점은 사회적으로 잘 견뎌낼 수 있는 지속가능한 부담 수준은 조세구조와 밀접한 관련을 가지고 있다는 점임

○ 앞서 검토한 바와 같이 국민부담률이 증가하면서 소득세와 사회보장기여금, 일반소비세의 비중이 증가하는 경향을 보임

- 집단 Ⅲ과 Ⅳ에 속하는 국가들(국민부담률 34% 이상)은 소득세와 사회보장기여금이 총국민부담의 절반 이상을 차지하며, 여기에 일반소비세를 더하면 75% 수준이 됨

○ 이는 조세부담률이 높아지면서 조세구조가 보다 효율적인 구조를 갖게 됨을 시사하는 것으로 국민부담을 증대시키면서 그에 따른 경제성장 저해 효과를 최소화하려는 노력의 결과라고 할 수 있음

○ 우리나라는 소득세와 사회보장기여금의 비중이 37%, 일반소비세를 더하면 55%로 다른 국가들에 비해 상당히 낮은 수준이므로 조세부담률을 제고할 때 세수입 구조의 개편을 동시에 고려하여야 함

□ 정치경제학적인 관점에서 볼 때 소수의 고소득층에게서 세금을 징수하여 다수의 저소득층에게 재분배하는 방향으로 정책이 제시되는 경우에 재정규모가 과도하게 확대될 가능성이 있음

○ 재정 규모를 결정하는 과정에서 소수인 납세자의 세부담에 따른 고통이 적절히 반영되지 않기 때문임

- 경제활동 유인 감소, 고소득자의 이탈, 탈세·조세회피 등 부작용이 우려됨

○ 이를 방지하기 위해서는 대다수의 납세자가 비용을 분담하는 방식으로 재원이 조달되어야 하며, 이 때 납세자의 고통이 정책 결정에 적절히 반영되어 지속가능한 대안이 도출될 수 있음

- 조세·국민부담률이 다른 국가들보다 월등하게 높은 북유럽 국가들은 대다수의 국민이 비용을 분담하는 과세체계를 갖추고 있음

2. 세수입 구성의 발전방향

□ 앞으로 어떤 세목에서 세부담을 증대시킬 것인지에 대해 앞서 검토한 다른 국가와의 비교 결과(<표 4> 참조)를 보면 소득세와 사회보장기여금, 부가가치세 수입을 증대시키고 법인세 부담은 완화하는 것이 바람직한 것으로 보임

○ 외국과의 단순비교만으로 우리나라의 조세구조 발전방향을 제시하는 것에 대해서는 반론이 있을 수 있음

○ 그러나 OECD 국가들의 조세·국민부담률 증가에 따른 세수입 구조의 변화가 매우 뚜렷하며, 그러한 정책방향이 이론적으로 바람직한 방향과 일치한다는 점에서 <표 4>의 국제비교는 중요한 의미를 가짐

□ 이론적으로 조세정책의 바람직한 방향을 설정하는 가장 중요한 기준은 효율성과 형평성인데, 효율성의 관점에서 법인세가 가장 열등한 위치에 있으며, 법인세는 형평성 제고에 전혀 기여하지 못함

□ 조세구조가 경제성장에 미치는 영향에 대한 분석 즉, 효율성에 대한 평가는 주로 특정 세목의 세수입을 한 단위 증가시킬 때 국민소득이 얼마나 감소하는지, 즉 경제가 부담해야 할 초과부담(excess burden)이 얼마나 되는지 추정하는 데 초점을 맞춤

□ 일반균형모형(Computable General Equilibrium Model: CGE 모형) 분석 결과를 보면 대체로 자본소득과세의 효율비용이 가장 크고, 그 다음이 노동소득과세, 소비과세의 순으로 나타남(<표 8> 참조)

○ Ballard, Shoven and Whalley(1985)는 미국의 1973년 자료를 활용하여 노동소득과세의 한계효율비용이 0.23인 데 비해 자본소득세의 한계효율비용은 0.46이라는 결과를 도출함

○ Diewert and Lawrence(1996)는 1972~1991년 자료를 이용하여 뉴질랜드의 일반균형모형을 구축하고 세목별 한계효율비용을 계산하였는데, 한계효율비용이 일반소비과세(자동차 제외)는 0.083, 노동과세는 0.095인 것으로 추정됨

○ OECD(1997)는 MEC를 추정한 연구결과들을 조사하여 종합·정리하였는데, 각 세목별 MEC의 추정치 평균은 소비세 0.17, 개인소득세 0.56, 법인세 1.56임

□ 우리나라에 대해서는 김승래·김우철(2007)이 일반균형모형을 구축하고 1970 ~2004년의 실증자료를 이용하여 우리나라 조세체계의 주요 세목별 한계효율비용을 추정하였음

○ 2004년 기준으로 자본소득과세의 한계효율비용은 0.298, 노동소득과세 0.212, 일반소비과세 0.155인 것으로 추정됨

□ 형평성의 관점에서 '법인세는 기업의 지분을 소유한 자본가들이 세부담을 하므로 법인세를 강화하면 조세의 소득재분배 기능이 강화된다'는 주장은 타당성을 입증하기 어려움

○ 소규모 개방경제에서는 법인세 부담이 장기적으로 노동자에 귀착됨

- 법인세율을 인상하면 단기적으로는 주주의 부담이 증가하지만 장기적으로 법인부문의 자본이 비법인 부문이나 국외로 이탈하여 노동생산성이 하락하며 결과적으로 노동자에게 귀속되는 실질임금이 하락하게 됨

○ 단기적으로 법인세 부담이 모두 주주에게 귀착된다고 하더라도 소위 '부자'라고 불리는 대자본가에게 귀착되는 부분의 비중은 그다지 크지 않음

- 개인 자격으로 국내 기업의 주식을 보유한 내국인이 모두 대주주라고 해도 법인세 부담 중 그들에게 귀속되는 부분은 24.09%에 불과함(2010년 기준)

〈표 8〉 세목별 조세의 한계효율비용(MEC)[1]의 추정결과들

기존 연구	주요 특징	MEC 추정치
Ballard, Shoven and Whalley(1985)	일반균형모형(조세시스템 전반, 1973, 미국)	0.33(조세시스템 전반) 0.23(노동) 0.46(자본)
OECD(1997)	문헌조사	0.56(개인소득) 0.17(소비) 1.55(법인소득)
Diewert and Lawrence(1996)[2]	일반균형모형(조세시스템 전반, 자본과세 제외, 1972-1991, 뉴질랜드)	0.083(소비) 0.026(수입) 0.095(노동) -0.025(자동차)
김성태・이인실・안종범・이상돈(1999)	BFSW일반균형모형(조세시스템 전반, 1993, 한국)	0.42(부가세) 1.03(소득세) 1.86(물품세)
김승래・김우철(2007)[3]	일반균형모형(조세시스템 전반, 자본과세 제외, 1970-2004, 한국) 부분균형모형(자본과세, 1970-2004, 한국)	0.155(소비) 0.096(수입) 0.212(노동) 0.298(자본)

주: 1) 한계효율비용(MEC)은 자국 화폐단위로 평가한 세수 1단위당 한계초과부담액
2) Diewert and Lawrence(1996)의 경우는 분석기간 내 표본평균(sample average)
3) 김승래・김우철(2007)의 경우 2004년 기준 추정치

자료: 김승래・김우철(2007), 안종석・김승래(2008)에서 재인용

□ 개인소득세의 경우 소득을 기반으로 누진세율체계를 적용하므로 어느 정도 소득재분배 기능을 한다는 점을 부인하기 어렵지만 이에 대해서도 몇 가지 다른 관점에서 생각해 볼 필요가 있음

○ 재분배 정책은 개인의 노력이 아니라 능력을 기반으로 하는 것이 바람직한데, 소득에 대한 세금은 개인의 노력에 대한 세금이 될 가능성이 있음

○ 평생 벌어들인 소득수준이 같더라도 짧은 기간에 집중적으로 벌어들인 사람이 그렇지 않은 사람에 비해 세금을 많이 납부함
○ 주로 근로소득자인 중·저소득층보다 사업소득이 중심이 되고 국제 자본거래가 많은 고소득층이 조세회피의 가능성이 큼

□ 사회보장기여금은 통상 근로소득에 일정률을 곱하여 결정되므로 소득세와 유사한 성격을 가지고 있음
○ 단지 종합소득에 대한 과세가 아니며 누진세율 대신 비례세율을 적용한다는 점에서 누진세율을 적용하는 종합소득세에 비해 소득재분배 기능이 약하다고 할 수 있음[3)]

□ 일반적으로 부가가치세는 역진성으로 인해 형평성 관점에서 우선적인 세수입 증대 대상에서 제외되는데, 성명재(2012)의 실효세부담 추정결과 역진성이 크지 않은 것으로 나타남([그림 12] 참조)
○ 시장소득에 공적연금과 기타사회보장소득 등 이전소득을 더한 총소득에서 부가가치세가 차지하는 비중은 거의 수평에 가까운 것으로 나타남
- 총소득대비 실효세율은 중간 이상의 소득계층에서만 완만한 역진성을 보임
○ 소비지출 대비 실효세율은 소득수준이 높아지면서 완만한 증가세를 보임

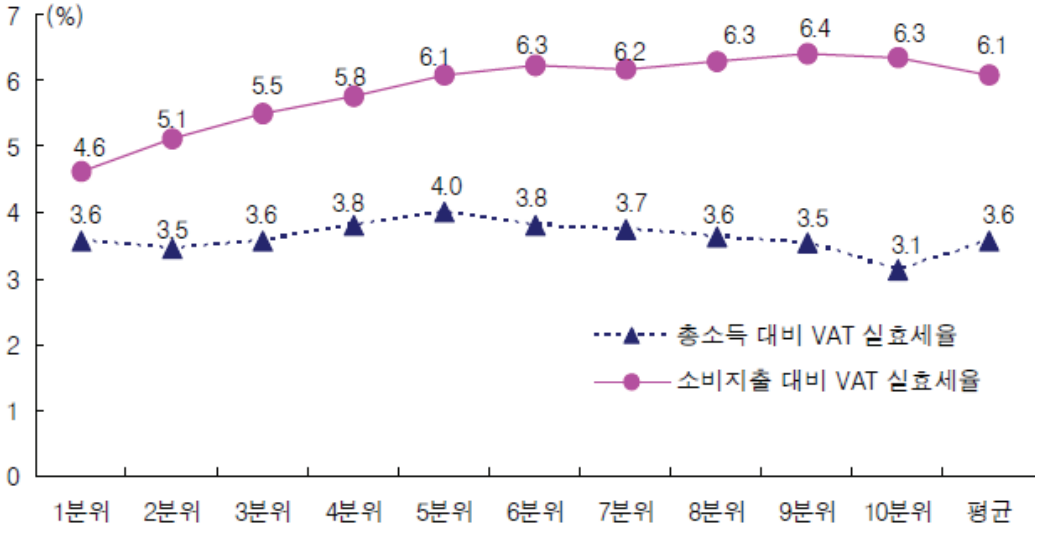
□ 이상의 논의를 요약해 보면 다음과 같이 정리할 수 있음
○ 소득세, 법인세, 사회보장기여금, 소비세 중 효율성 관점에서 소비세가 가장 우월하며, 그 다음이 사회보장기여금·소득세이고, 법인세는 효율성 저해 효과가 가장 큰 세목임
○ 형평성 관점에서는 소득세와 사회보장기여금이 비교적 양호한 편이나 조세회피 등을 고려할 때 소득세의 누진성 강화를 통한 재분배에는 한계가 있음
○ 부가가치세는 일반적으로 역진적인 것으로 알려져 있지만 역진적인 효과가 그다지 크지 않으며, 비례세적인 성격이 강함

3) 우리나라는 누진율을 적용하는 경우도 있음

○ 법인세는 소득재분배 수단으로 활용하기에 적절한 세목이 아님

[그림 11] 소득계층별 부가가치세 실효세부담 분포
(2010년 가계동향조사자료 추정치)

(단위: %)



자료: 성명재(2012)

3. 복지재원의 조달: 사회보장기여금 vs 조세

□ 재원조달 방법의 관점에서 복지제도는 국민연금제도와 건강보험, 고용보험, 장기요양보험을 의미하는 4대 보험과 그 외의 복지제도로 구분해 볼 필요가 있음

○ 현재 4대 보험 재원은 대부분 사회보장기여금으로 조달하고 있으며, 그 외에는 주로 정부의 일반회계 재원임

□ 기여금과 세금의 장·단점을 비교하면 다음과 같음

○ 기여금의 장점

- 수익자부담원칙이 적용 가능함

- 재원의 안정적 확보에 유리함
- 지출의 목적과 재원의 직접 연계를 통해 투명성을 제고할 수 있음

○ 기여금의 단점
- 재원 감소가 필요한 경우에 유연한 대응이 어려움

○ 기여금의 장점(단점)은 세금의 단점(장점)이 됨
- 보통세 방식은 공공재원의 유연한 배분 관점에서 장점이 있는 반면
- 지출의 목적과 재원이 직접 연계되지 않아 투명성이 부족하며,
- 부담에 대한 대국민 설득이 용이하지 않다는 문제가 있음
- 재원운영의 효율성 관점에서도 보통세가 기여금에 비해 열등함

□ 사회보험을 포함한 복지지출은 대부분 의무적·법적 지출이므로 재원의 안정적 확보는 중요한 의미를 가지지 않음

○ 그보다는 수익자부담원칙, 투명성, 기관운영의 효율성, 대국민 설득에 있어서의 용이성 등의 관점에서 특성을 비교하여 좋은 방식을 찾아야 할 것인데, 대부분의 경우에 기여금이 세금보다 우수함

□ 그러나 기여금에만 의존하여 사회보험제도를 운영하는 경우에는 형평성 측면에서 문제가 있을 수 있음

○ 저소득층은 기여금을 납부할 능력이 없는 경우도 있으며, 경우에 따라서는 아예 접근을 하지 못하는 경우도 발생할 수 있음

□ 이러한 경우에 형평성 차원에서 정부가 지원을 하는 것을 고려할 수 있는데, 이 때 일반회계 재원 즉, 보통세에 의존하는 것이 좋음

○ 목적세 방식은 기여금과 유사한 성격을 가지나 장점에 있어 기여금만큼 뚜렷하지 못한 측면이 있고, 보통세가 가진 장점도 보여주지 못하므로 기여금과 보통세를 충분히 활용할 수 있는 상황에서는 굳이 목적세를 활용할 이유가 없음

□ 한편 특정 시점에 복지재원을 확충하기 위하여 특정 세목의 세수입을 증가시켜야 한

다면 그 세수입이 복지지출에만 사용되어야 한다고 법적으로 규정하지 않더라도 복지재원의 증대와 특정 세원이 연계될 수밖에 없음

○ 이 경우에 복지재원은 보편적 세원을 통해서 조달해야 한다는 원칙을 고수할 필요가 있음

○ 국민 대다수에게 혜택이 돌아가는 보편적 복지를 위해 사용하는 재원을 투표권을 가지지 않은 법인이나 소수의 고소득자에게 집중 부담시킬 경우 세금부담의 염려가 없는 다수가 복지의 확대에 결정적인 영향을 주어 복지지출을 과다하게 확대하는 결과를 가져올 수 있음

4. 세목별 과세체계 발전방향

가. 소득세와 사회보장기여금

□ 우리나라 세목별 세수입의 GDP 대비 비중은 다른 국가에 비해 상당히 낮음

○ 2010년의 우리나라 소득세 수입은 GDP 대비 3.6%인데, OECD 회원국 중 조세·국민부담률 평균치가 우리나라 보다 낮은 집단 Ⅰ의 경우에도 소득세 수입은 GDP의 6% 이며, 다른 집단에서는 7~12.6%임(앞의 <표 4> 참조)

□ 소득세 과세체계 개편을 통한 세수입 증대 방안은 세율의 인상, 과세구간의 조정, 공제·감면제도의 개편으로 구분해 볼 수 있는데, 최고세율을 보면 2012년 최고세율은 지방세를 포함하여 41.8%로 OECD 국가 평균치에 비해 약간 높은 편이나 국민부담률이 40% 이상인 국가들에 비해서는 상당히 낮은 수준임

○ 집단별 소득세 최고세율 평균치: 집단 Ⅰ~Ⅲ은 36.7~40.5, 집단 Ⅳ는 49.2%

□ 우리나라는 최고세율보다 최고세율 적용구간에서 다른 국가와 큰 차이를 보임

○ 최고세율 적용구간은 국민부담률이 높아지면서 확대되는 경향이 뚜렷함

○ 우리나라는 2010년 최고세율 적용 기준소득이 평균임금의 3.1배로서 국민부담률

이 낮은 집단 Ⅰ(5.8배), Ⅱ(3.6배)보다는 낮으며 집단 Ⅲ(2.1배), Ⅳ(1.8배)보다는 높음(<표 5> 참조)

○ 2012년부터 최고세율 적용 기준소득이 2010년의 3.4배로 인상되었는데, 이는 세계적으로 가장 높은 수준임

□ 국민부담률이 34% 이상이고 소득수준이 높은 유럽국가들에서는 대체로 소득수준이 평균임금의 2배 정도만 되면 최고세율이 적용되는데, 이는 이들 국가에서 소득세가 보편적 과세임을 시사함

○ 소수의 일부 계층에 대해서만 높은 세율로 세금을 부과하는 경우에는 앞서 언급한 조세회피, 비효율성 등 누진세율체계의 부작용이 극대화됨

□ 또한 다른 국가와의 비교에서 잘 나타나지 않는 우리나라 소득세제의 문제점 중에 중요한 것으로 공제·감면이 많아 과세자 비율이 선진국에 비해 상당히 낮으며 과세기반이 약하다는 점을 인식할 필요가 있음

○ 2010년 종합소득세 과세대상자 중 과세미달자와 세액이 0인 자의 비중이 43.8%, 근로소득 과세대상자 중 과세미달자 비중이 39.1%임

○ 또한 대부분의 공제·감면이 소득공제 형식으로 되어 있어 고소득자일수록 혜택이 크며 소득분배에서 부담으로 작용함

○ 이러한 문제를 개선하기 위해서는 소득공제의 확대나 상향조정은 최소한 상당한 기간 동안은 바람직하지 않은 것으로 판단되며, 장기적으로는 축소 조정해 나가는 것이 바람직함

□ 아울러 사업소득포착률의 상승이 필연적으로 세수 및 소득재분배 효과 모두에 긍정적인 효과를 가지고 있으므로 과표양성화를 위한 노력도 지속되어야 함

○ 다만 사업소득세의 경우에는 사업소득의 탈루 가능성을 염두에 두고 근로소득에 비해 소득공제의 범위와 수준을 대폭 축소시켜 놓은 측면이 있으므로 사업소득포착률이 상승하는 추이에 따라 사업소득에 대한 소득공제를 현실화하여 점진적으로 상향조정해줄 필요가 있음

□ 이자·배당소득의 경우에는 앞의 <표 5>에서 검토한 바와 같이 우리나라 종합소득세제하의 세율이 상당히 높은 편임

○ 다른 국가들은 이자에 대한 세율을 법인세율과 유사한 수준으로 유지하고 배당에 대해서도 근로소득세보다는 낮은 세율로 과세하는 경향이 있음

□ 사회보장기여금은 주로 노동소득에 대한 세금이라는 점에서 효율적이며, 소득수준에 비례하거나 누진율로 부과되므로 소득재분배적인 성격도 있음

○ 최근 건강보험의 보험료 부과대상 소득을 근로소득에서 이자·배당, 연금소득으로 확대해야 한다는 주장이 제기됨

○ 이자·배당에 대한 과세의 경우 효율성 저해 효과가 크기 때문에 세계적으로 이자·배당에 대한 세부담을 완화하는 추세에 있으며, 우리나라에서 이자·배당에 대한 세부담이 상당히 높은 수준이라는 점을 고려할 필요가 있음

○ 연금소득의 경우 공적연금 기여금 중 사용자가 부담하는 부분은 근로소득에 대한 건강보험료 부과시 부과대상 소득에 포함하지 않으므로 이 부분에 해당하는 연금소득은 부과대상에 포함시킬 수 있을 것으로 판단됨

- 그러나 근로자 본인이 부담한 연금 기여금에 대해서는 이미 최초의 소득발생시 건강보험료를 납부하였으므로 나중에 다시 부과하면 동일한 소득에 대한 이중부과의 문제가 발생하며, 이는 비효율적인 결과를 초래함

나. 법인세

□ 법인세율은 우리나라가 24.2%이며, OECD 회원국 평균은 25%, 집단별로 보면 집단 Ⅰ과 집단 Ⅳ는 28% 수준, 집단 Ⅱ와 Ⅲ은 23% 수준임

○ 우리나라는 OECD 국가 중 중간 정도의 위치에 있음

○ 법인세는 경제의 효율성에 미치는 부정적인 효과가 크고, 세계화는 그 부정적인 영향을 더욱 확대하는 효과가 있음

- 이러한 이유로 1980년대 후반 이후 대부분의 국가에서 법인세율을 인하하였으며, 국가간 세율 격차도 축소됨

○ 2008년 세계경제 위기 이후 많은 국가가 재정건전성 확보를 위하여 소득세, 부가가치세 등을 인상하여 세수입을 확충하는 조치를 취하였으나 법인세율을 인상한 경우는 찾아보기 어려움[4)]

□ 조세지출예산서에 따르면, 2010년도에 우리나라 국세에서의 조세지출액은 약 30조원이며, 이 중 법인세에서의 조세지출액은 7조 490억원임

○ 법인세수가 37조 3천억원이므로 법인세에서의 조세지출 비율은 15.9%임

○ 다른 주요 세목들과 비교해 보면, 법인세에서의 조세지출 비율은 소득세에서의 29.0%보다는 낮지만 부가가치세에서의 8.5%보다는 높은 수준임

□ 외부효과와 관련이 있는 조세지출은 외부효과와 직접적인 연관이 있고 외부효과의 크기에 상응하는 규모라는 전제 하에서 정당화될 수 있음

○ 연구 및 인력개발에 대한 투자, 환경 개발에 대한 투자, 교육이나 문화에 대한 투자, 사회간접자본에 대한 투자와 관련한 조세지출은 일반적으로 외부효과와 직접적으로 연관이 있으므로 불가피한 조세지출이라고 할 수 있을 것임

□ 특정한 정책 목표와 관련이 있는 조세지출의 경우에는, 그 정책이 타당하고 또한 해당 조세지출이 그 정책을 달성하기 위한 가장 효과적인 정책수단인 경우에만 정당화될 수 있음

○ 이러한 부류에 속하는 조세지출로는 농어촌 지원과 관련한 조세지출, 중소기업과 벤처기업을 지원하기 위한 조세지출, 지역균형발전을 위한 조세지출, 기부문화의 활성화와 관련이 있는 조세지출, 과표 양성화를 위한 조세지출 등을 들 수 있음

다. 소비과세

□ 부가가치세제에서 세수입을 증대시키는 방법은 광범위한 부가가치세의 영세율 또는 면세 범위를 줄이는 것이 그 첫 번째 단계가 될 것임

4) 한국조세연구원(2009a, 2009b, 2011)

○ 부가가치세제 면세를 과세로 전환하면 세부담이 궁극적으로 최종소비자에게 전가되는 과정을 통하여 일시적으로나마 물가상승을 촉진할 수 있다는 우려가 있음
○ 그러나 김승래 외(2007)에서 현행 면세품목들의 과세전환에 따른 상대가격 및 물가파급효과를 분석한 결과에 의하면 미가공식료품·농림축수산물부문(0.65%)과 정부관련부문(0.26%)을 제외하고는 그 효과가 일시적이며 미미한 것으로 나타남
○ 그리고 현행 면세품목들의 과세전환이 소득재분배에 미치는 부정적인 효과도 생필품(음식료품관련)부문, 여객운송부문 등 일부 주요 민생관련 품목을 제외하면 그다지 심각하지 않은 것으로 나타남

□ 부가가치세제에서 세수입을 증대시키는 두 번째 단계이자 궁극적 목표는 세율인상이 될 것임
○ 우리나라의 부가가치세율은 10%로서 1977년 도입 이래 30년 넘게 단일세율을 유지해왔음
○ 그러나 국가 재정상의 필요에 의하여 세수증대방안을 강구해야 한다면 일반소비세로서 세원이 넓은 부가가치세가 일차적인 대상이 될 수 있음
- 이는 효율성 측면에서 가장 바람직한 대안이며, 형평성 관점에서의 부작용도 그다지 크지 않을 것으로 예상됨
- 또한 부가가치세 부담 강화시 취약계층에 대한 이전지출확대 등 재정지원 정책과 긴밀히 연계하여 형평성 측면에서 보완조치를 취할 수 있음
○ 우리나라는 국제적으로 세율이 가장 낮은 그룹에 속하는 만큼, 세율 인상의 여지는 다른 나라들보다 상대적으로 많다고 할 수 있음

□ 유럽국가들이 부가가치세율을 쉽게 인상할 수 있었으며, 최근에도 재정건전성 강화를 위해 부가가치세율을 인상하는 경우가 발생하는 데 비해 우리나라에서 부가가치세율 인상이 정치적으로 매우 어려운 과제로 인식되는 이유 중에 소득세와의 관계에서 발생하는 정치경제적 문제가 있음
○ 소득세 부담이 많은 유럽에서는 앞서 검토한 바와 같이 소득세를 보편적 과세라고 볼 수 있는 데 비해 우리나라에서는 성인 납세대상자 중 40% 정도의 국민이 소득세를 납부하지 않음

- 학생 등 과세대상이 아닌 자를 포함하면 투표권을 가진 국민 중 절반 이상이 소득세를 납부하지 않는다고 할 수 있을 것임

○ 그러므로 모든 국민이 납부하는 부가가치세를 인상하는 방안보다 국민의 대다수가 과세대상에서 제외되는 소득세를 인상하는 방안이 정치적으로 선호됨

○ 그러므로 부가가치세율을 인상하기 전에 소득세 공제체계를 개편하여 소득세를 보편적인 과세로 만드는 것이 선행되어야 함

□ 개별소비세는 현재의 품목을 유지한다면 세수 확장 가능성은 매우 낮음

○ 현재의 품목들은 모두 과거 특별소비세 과세근거에 해당하는 것들이 많아 지속적으로 유지할 명분이 많지 않음

□ 담배 관련 세금과 주세는 국민보건위생 증진 및 외부불경제 시정 측면에서 운용하는 것이 바람직함

○ 세율 인상시 단기·중기적으로는 세수증가 효과가 클 것으로 예상됨

○ 그러나 고세율·고가격 정책을 지속적으로 견지한다면 청소년들의 흡연·음주경향이 감소하고, 따라서 차세대 성인 흡연·음주가 감소하면서 장기적으로는 세원이 축소되어 세수증대 효과는 크게 둔화될 수도 있음

참고문헌

국가경쟁력연구원,『국가간 재정규모 비교분석』, 2006. 12.

기석도,「적정 조세부담 수준에 관한 실증적 연구」,『산경연구』제2집, 영남대학교 산업경영연구소, 1994.

기석도,「적정 조세부담률의 결정요인에 관한 연구」,『산업경제연구』, 한국산업경제학회, 2001.

김승래・김우철,『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목간 비교를 중심으로』, 연구보고서 07-13, 한국조세연구원, 2007.

나성린・이영,「한국의 적정조세부담률」,『공공경제』, 제8권, 한국재정・공공경제학회, 2003.

남상우,『제6차 경제사회발전5개년계획 관련 과제연구 : 6차계획기간중의 적정조세부담률 전망』, 한국개발연구원, 1986.

박형수,「조세부담률의 국제비교 및 적정수준 비교」,『재정포럼』2004년 6월호, 한국조세연구원, 2004.

박형수・홍승현,『고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향소득・자산・부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구』, 한국조세연구원, 2011.

서울대 사회복지연구소,『사회정책 욕구 및 인식조사』, 2012. 2.

성명재, 「부가가치세의 세율조정」, 한국조세연구원, 미발간 자료, 2012. 7.

송호신・이은경,『최근 경제위기 이후 주요국 재정건전화 정책과 시사점』, 한국조세연구원, 2011. 8.

안종석・김승래,「효율적 조세체계의 모색」, 성명재・박형수(편),『한국의 조세・재정정책 2008 -새 정부의 조세・재정 개혁방향-』, 한국조세연구원, 2008. 7.

안종석・정재호,『해외직접투자소득에 관한 과세제도의 재검토: 거주지주의 대 원천지주의』, 연구보고서 09-04, 한국조세연구원, 2009. 12.

이영,「외환위기와 한국 조세의 변화」,『경제학연구』제55집 제4호, 한국경제학회, 2007.

최병호・남상호,「국민부담률의 장기추계: OECD 자료를 이용한 추정」, 한국경제학회 2001년 경제학 공동학술대회 제2분과회의B 발표논문, 2001.

한국거래소 경영지원본부 정보사업부,『2010년도 주식투자인구 및 주식 보유현황 조사』, 한국거래소, 2010.

한국조세연구원,『미래 경제・사회 환경 변화에 따른 중장기 조세정책 운용방향』, 한국조세연구원, 미발간 자료, 2012. 7.

한국조세연구원,「미국 및 유럽국가의 재정위기와 우리의 대응방향」,『조세재정BRIEF』, 2011. 8.

_____,「주요국의 조세동향」,『재정포럼』, 2009b. 9.

_____,「주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 과제」,『조세재정Brief』, 2009a.

한승수,『조세부담률의 측정과 적정부담률에 관한 연구』, 한국경제연구원연구총서5, 1982.

Alesina, Alberto, and George-Marios Angeletos, "Fairness and Redistribution : U.S. versus Europe," *NBER Working Paper* No. 9502, 2003.

Alesina, Alberto, and George-Marios Angeletos, "Fairness and Redistribution : U.S. versus Europe," *NBER Working Paper* No. 9502, 2003.

Altshuler, Rosanne and Harry Grubert, "Where Will They Go If We Go Territorial? Dividend Exemption and The Location Decisions of U.S. Multinational Corporations," *National Tax Journal*, 54, No. 4, 2001. pp. 787～809.

Ballard, C. L., D. Fullerton, J. B. Shoven, and J. Whalley, *A General Equilibrium Model for tax Policy Evaluation,* University of Chicago Press, 1985.

Bird, Richard M., "Managing the Reform Process," ITP Paper 0301, University of Toronto, Apr. 2003.

Diewart, W. E. and D. A. Lawrence, "The Deadweight Costs of Taxation in New Zealand," *Canadian Journal of Economics,* Vol. 29, 1996, pp. S659～S667.

Gordon, Roger H., "Taxation of Investment and Savings in a World Economy," *American Economic Review*, Vol. 76, No. 5, 1986, pp. 1086～1102.

Grubert, *Taxing International Business Income: Dividend Exemption versus the Current System*, Washington, DC: Publisher for the American Enterprise Institute, 2001.

Heller P. S. and Diamond J., "International comparisons of government expenditure Revisited : The Developing Countries," IMF Occasional Paper, N. 69, 1990.

Institute for Fiscal Studies(IFS), *Tax by Design: Mirrlees Review*, September 2011.

McIntyre Michael J. and Oliver Oldman, *Institutionalizing the Process of Tax Reform: A Comparative Analysis*, Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation, 1975.

OECD, "Taxation of Widely-held Dividend Income, Interest Income, and Capital Gains Earned by Individuals in OECD Countries," CTPA/CFA/ WP2(2011)28, 2011a.

_____, "Tax and Economic Growth," ECO/CPE/WPI(2008)4, Feb. 2008.

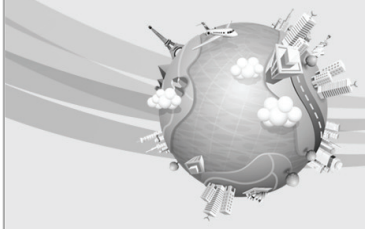
_____, *Territorial Tax Study Report*, Washington, DC, June 11, 2002.

Sancho, Ferran, "Double dividend effectiveness of energy tax policies and the elasticity of substitution: A CGE appraisal," *Energy Policy*, Vol. 38, 2010, pp. 2927～2933.

Tait A.A. and Heller P.S., "International comparisons of government expenditure," IMF Occasional Paper, N. 10, 1982.

The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, *Simple, Fair, & Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, November 2005.

Widmalm, Frida, "Tax Structure and Growth: Are some Taxes Better than others?," *Public Choice*, Vol. 107, 2001, pp. 199～219.



Session 2

장기재정전망과 재정정책 운용방향

▌박 형 수

한국조세연구원 연구기획본부장

목 차

Ⅰ. 시대별 재정정책 추이 ····· 55

Ⅱ. 정책환경 변화와 국가재정에 대한 도전 ····· 60
1. 저출산・고령화 ····· 61
2. 복지제도 확대 요구 ····· 67
3. 경제위기 및 재정위험 ····· 75
4. 남북통일 ····· 79

Ⅲ. 장기재정전망 ····· 82
1. 기준선 전망 ····· 82
2. 복지제도 확대 반영시 ····· 85
3. 재정위험 반영시 ····· 89
4. 남북통일 반영시 ····· 91
5. 장기재정전망의 정책적 시사점 ····· 94

Ⅳ. 재정정책 운용방향 ····· 96
1. 재정정책 방향 ····· 96
2. 재정제도 개선 ····· 101
3. 주요 분야별 정책방향 ····· 107

참 고 문 헌 ····· 112

<부록> 조세연구원-재정학회 공동 재정학자 설문조사 ····· 115

표목차

<표 Ⅱ-1> 주요 국가별 중위연령 추이(1980～2040년) ····· 62
<표 Ⅱ-2> 지난 5차례의 통계청 장래인구추계 결과 비교 ····· 64
<표 Ⅱ-3> 저출산・고령사회 기본계획 ····· 65
<표 Ⅱ-4> 우리나라의 공공사회복지지출 및 재정여건 ····· 67
<표 Ⅱ-5> 우리나라 복지제도의 기능성 평가 ····· 69
<표 Ⅱ-6> 시장소득 및 가처분소득 기준 소득분배지표 추이 ····· 70
<표 Ⅱ-7> Polackova(1998)에 따른 우리나라 재정위험 분류 ····· 77
<표 Ⅱ-8> 동・서독과 남・북한의 인구 및 경제수준 격차 비교 ····· 79
<표 Ⅱ-9> 남・북한의 주요 지표 비교 ····· 79
<표 Ⅲ-1> 공공사회복지지출(SOCX)의 항목별 전망 결과 ····· 84
<표 Ⅲ-2> 재정총량 전망 및 정책 시뮬레이션 결과 ····· 84
<표 Ⅲ-3> 새누리당의 총선공약 ····· 85
<표 Ⅲ-4> 민주통합당의 총선공약 ····· 85
<표 Ⅲ-5> 공공사회복지지출(SOCX)의 항목별 추계결과 ····· 86
<표 Ⅲ-6> 시나리오별 남북통일 비용・재원조달 반영시 국가채무 비율 ····· 93
<표 Ⅲ-7> 최악의 시나리오시 주요 재정총량지표 ····· 94

그림목차

[그림 Ⅰ-1] 재정규모 및 분야별 재정지출 추이 ····· 58
[그림 Ⅰ-2] OECD국가의 일반정부 분야별 지출(2007년) ····· 59
[그림 Ⅱ-1] 국가발전을 위해 대비해야 할 미래변화의 흐름 ····· 60
[그림 Ⅱ-2] 합계출산율 추이 ····· 62
[그림 Ⅱ-3] 기대수명 추이 ····· 63
[그림 Ⅱ-4] 저출산·고령화와 국가재정 ····· 66
[그림 Ⅱ-5] OECD국가들의 조세 및 이전지출을 통한 소득재분배 비교 ····· 71
[그림 Ⅱ-6] OECD국가들의 상대적 빈곤율 및 빈곤갭 비교 ····· 71
[그림 Ⅱ-7] 복지제도별 세대간 순재정부담액 ····· 72
[그림 Ⅱ-8] 소득격차에 대한 인식의 국제비교 ····· 73
[그림 Ⅱ-9] 조세/국민부담률 및 복지지출 추이 ····· 74
[그림 Ⅱ-10] 경제위기와 재정총량지표 추이 ····· 76
[그림 Ⅱ-11] 경제위기와 경제성장률 추이 ····· 76
[그림 Ⅱ-12] 국가채무 및 재정위험 현황(2007년말 기준, 조원) ····· 78
[그림 Ⅲ-1] 복지국가의 유형 및 우리나라의 전망 ····· 83
[그림 Ⅲ-2] 복지국가 유형과 현재의 우리나라 ····· 87
[그림 Ⅲ-3] 총선공약 반영 ① : 재원조달공약 반영시 ····· 87
[그림 Ⅲ-4] 총선공약 반영 ② : 2050년 국가채무비율 60% 유지시 ····· 88
[그림 Ⅲ-5] 공공부문 재정위험 일부 현실화시 재정지출 증가 ····· 90
[그림 Ⅲ-6] 공공부문 재정위험 일부 현실화시 국가채무비율 ····· 90
[그림 Ⅲ-7] 시나리오별 남북통일 비용 및 재원조달 규모 ····· 91
[그림 Ⅲ-8] 시나리오별 남북통일 비용·재원조달 반영시 국가채무 비율 ····· 93

Ⅰ. 시대별 재정정책 추이

□ 정부수립 이후 **재정규모를 낮은 수준으로 유지**하면서도 국방, 교육, SOC 등 분야에 **선택과 집중의 원칙하에 재원을 배분함으로써 경제성장과 사회발전에 기여**

○ 정부수립과 전후복구시대(1948～1959년)

- 국방 및 치안분야에 집중적으로 재원을 배분함으로써 국민의 안전과 자유, 사유재산권을 보호하는 국가의 기본적 역할을 수행
  * 국방비/일반회계 비중: '49～'59 평균 38% → '60～'69 평균 27%

○ 경제개발기(1960～1979년)

- 정부 주도의 경제개발이 본격화된 1960년대에는 재정투융자를 통해 SOC를 확충하고 공기업을 설립하였으며, 교육 및 R&D 분야 투자를 확대하여 당시 광범위하게 실시된 정책금융과 더불어 우리 경제의 성장경로에 큰 영향을 미침
  * '61～'72 재정투융자・개발비/GDP 비율: 2.9～7.0%(평균 5.2%)

- 정부 주도 성장전략은 물가불안, 기업・금융부실 등 부작용을 초래하여, 제3차 경제개발 5개년계획(1972～1976년)에서 안정기반 위의 성장을 위해 건전재정과 균형예산의 원칙하에 재정수요 충족에 노력
  * 그러나 2차례의 석유파동과 10・26 사태 이후의 정치적 격동 등으로 큰 실효를 거두지는 못함
  * 중앙정부채무/GDP: '70 12.4% → '75 22.4% → '79 16.3% → '82 21.2%

○ 시장경제전환기(1980～1997년)

- 민간주도형 경제질서 구축을 위해 금융 자율화, 대외개방 확대, 민영화 등을

추진하는 동시에 물가안정을 위해 재정을 긴축적으로 운용

* 1982년에 시작된 재정긴축은 유례를 찾아보기 어려운 것으로, 이후 물가안정과 재정건전성 회복에 크게 기여
* 1979년부터 통합재정 또는 통합예산제도(unified budget) 도입, 1982년부터 영점기준방식(zero base budgeting) 및 중기재정계획 도입, 1984회계연도 예산의 동결

- 1980년대 후반부터 긴축기조에서 벗어나 경제·사회 각 분야에 대한 투자를 확대하여 부족한 SOC, 국민연금 도입 등 사회보장제도를 확충

- 주요 재정지표의 변동

재정수지/GDP: ’70～’82 ▲3.0% → ’83～’89 ▲0.5% → ’90～’96 ▲1.0%

경제지출/GDP:	5.1% →	4.5% →	5.8%
복지지출/GDP:	1.3% →	2.5% →	3.2%

중앙정부채무/GDP: ’70 12.4% → ’82 21.2% → ’89 13.2% → ’96 8.0%

○ 경제위기 극복기(1998～2012년)

- 외환위기가 발발하자 정부는 건전한 재정을 바탕으로 재정적자와 국가채무 누적을 감내하면서 적극적으로 금융구조조정을 추진하고 사회안전망을 확충

* 외환위기 극복 이후에도 복지지출 증가속도가 빨라졌으며, 공적자금 상환이 마무리된 2007년까지 국가채무도 지속적으로 증가

- 2008년 발발한 글로벌 금융위기에 정부가 확장적 재정정책으로 대응하면서 재정적자 및 국가채무가 일시 급증하였으나, 2009년 하반기부터 시작된 재정건전화 정책으로 다시 감소세로 반전

- 주요 재정지표의 변동

*	'97/'98	→ '08/'09	→ 2011	→ 2015(계획)
경제지출/GDP(%):	6.6/7.3	7.7/8.7	7.2	-
복지지출/GDP(%):	3.5/4.1	7.7/8.4	8.4	-
재정수지/GDP(%):	▲2.6/▲5.1	▲1.1/▲4.1	▲1.1	+0.3
국가채무/GDP(%):	11.9/16.0	30.1/33.8	33.4	27.9

□ **차기정부(2013～2017년)**

○ 1990년대 이후 복지지출이 급증하면서 전체 재정규모가 증가추세에 진입하였으며, 이에 따라 국민부담도 빠르게 증가하는 중

- 우리나라 지출구조는 다른 OECD국가에 비해 경제지출 비중이 매우 높은 반면 복지지출 비중은 매우 낮은데, 이는 개발도상국가로서 경제성장에 높은 우선순위를 두었던 과거의 사회적 선호를 반영

- 그러나 소득수준이 향상되면서 분배에 대한 관심이 높아지고 있으며 앞으로 인구고령화로 복지지출 수요가 더욱 커질 것으로 예상됨

- 이러한 인구고령화 추세나 복지제도 확대에 따른 복지지출 확대는 매우 확실하고 그 규모도 가시적인 반면, 재정위험이나 통일비용은 발생시기나 규모가 불확실하므로 **지출변화의 성격을 구분하여 각기 적합한 재원대책을 마련**할 필요

○ 향후 재정운용의 핵심과제는 **국민부담의 증가의 부작용을 최소화하도록 재정수입을 확충하면서 경제성장, 복지 등 다양한 국민적 수요를 충족**시키는 것임

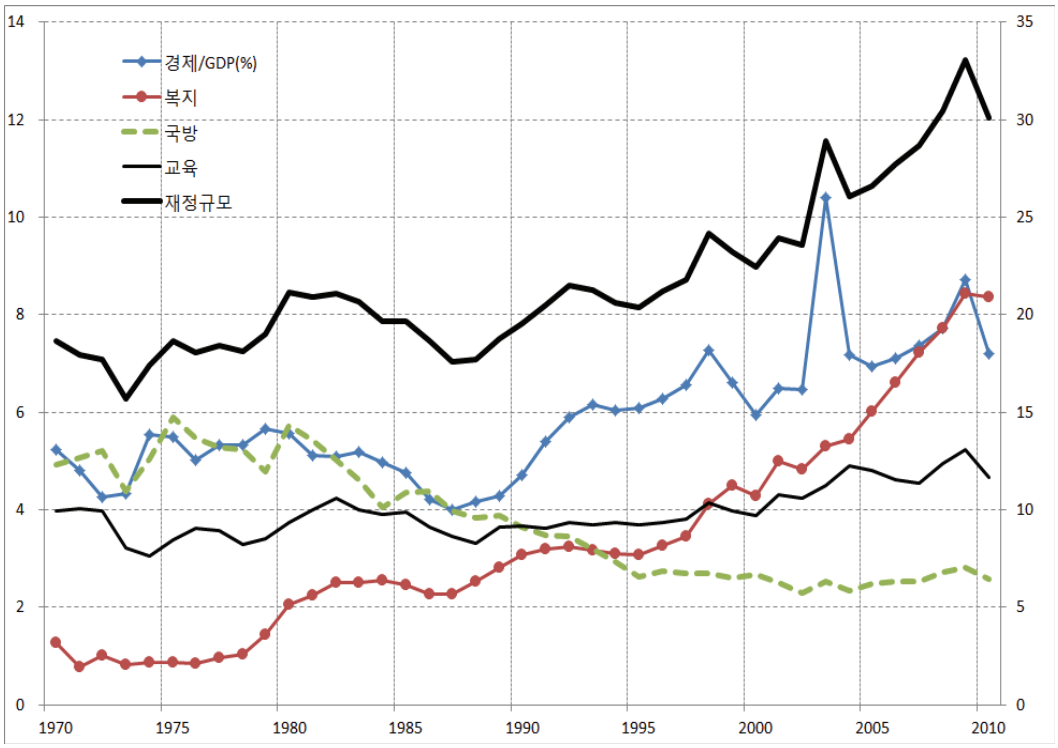
- 조세, 복지 등 재정관련 쟁점에 대한 국민적 관심이 높고 정치적으로 쟁점화되고 있어, 정치적 지도력과 사회적 합의를 바탕으로 재정의 역할에 대한 명확한 입장정리 및 정책방향 설정

- 정책수립 이전에 지속가능한 재정을 유지하면서 국민적·정치적 요구를 수용하도록 의사결정 과정에서 지켜야 할 기준과 원칙을 수립

- 재정정책은 본질적으로 정치과정인바, 정치적 포퓰리즘으로부터 재정정책의 노출을 최대한 줄일 수 있는 제도적 접근 필요

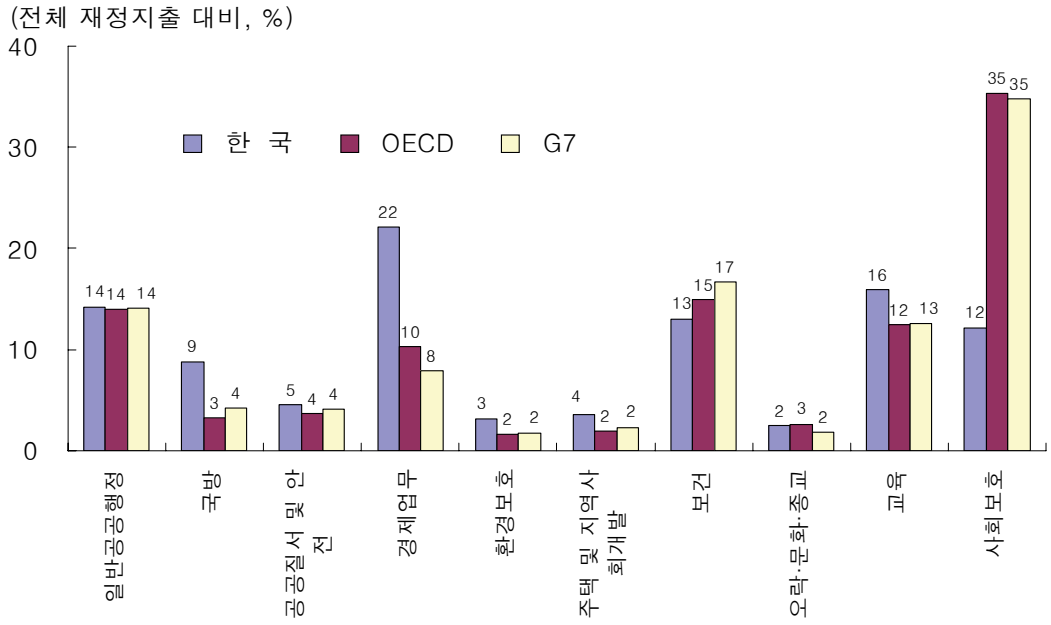
- 의사결정에 필요한 각종 통계 및 객관적 분석결과 등에 대한 투명한 재정정보 공개 확대도 필요

[그림 Ⅰ-1] 재정규모 및 분야별 재정지출 추이



자료 : 한국은행 경제통계시스템(http://ecos.bok.or.kr)

[그림 Ⅰ-2] OECD국가의 일반정부 분야별 지출(2007년)



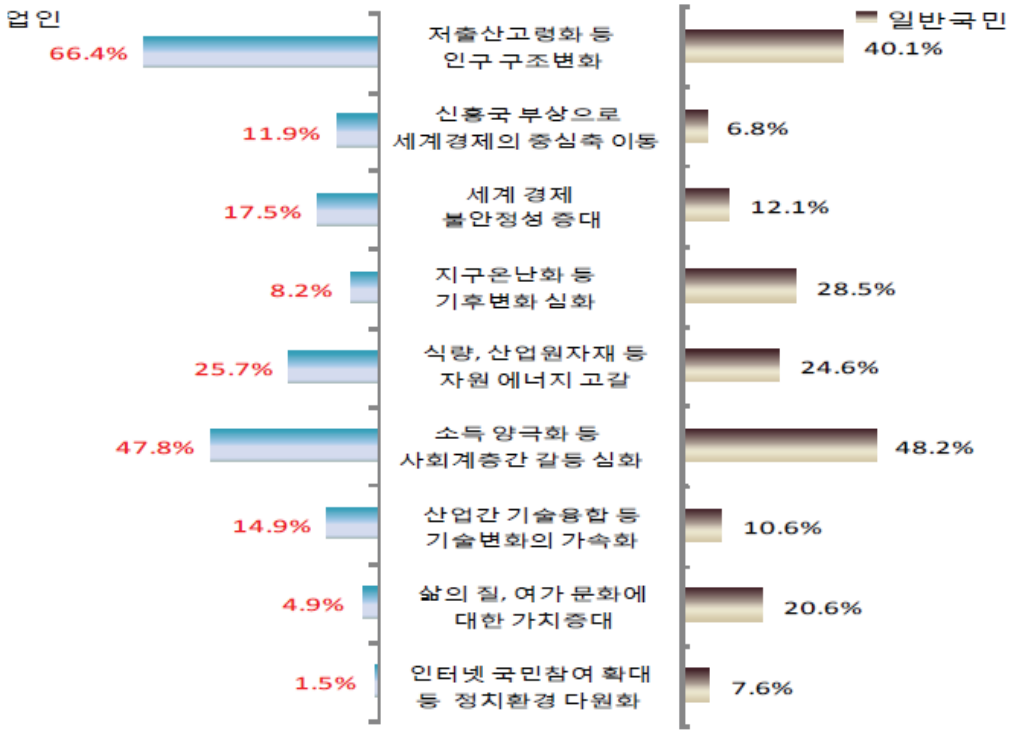
자료 : OECD.StatExtracts(http://stats.oecd.org).

Ⅱ. 정책환경 변화와 국가재정에 대한 도전

□ 저출산, 고령화, 복지제도 확대 요구, 경제위기 및 재정위험, 남북통일 등 4가지가 재정정책의 환경변화이자 국가재정에 대한 심각한 도전과제

□ KDI의 미래변화 흐름에 대한 기업인-일반국민 설문조사(2012. 3. 2～28)

[그림 Ⅱ-1] 국가발전을 위해 대비해야 할 미래변화의 흐름



출처 : KDI 2012년 4월 6일자 보도자료 “중장기 미래 트렌드와 향후 정책과제”

□ 다른 국내외 연구기관의 중장기 미래 트렌드

○ LG경제연구원 : 글로벌 경제주도권 교체, 경제 불확실과 위험 증대, 인구고령화, 다문화, 자원과 환경 전쟁, 디지털 물결 등

○ McKinsey : 신흥국의 도시화, 신흥국의 성장주도, 고령화, 상호연계성(하나의 위험이 다른 나라에 전달되는) 강화, 가난해지는 자식세대 등

○ 삼성경제연구원 : 신종 전염병, 청년실업 확대, 사이버해킹, 기후변화 심화, 애플 구글 등의 빅브라더화(사생활 감시), 사회갈등 심화 등

1. 저출산 · 고령화

□ 우리나라의 **인구문제는 매우 심각한 상황**

○ 낮은 출산율로 인해 2017년부터 생산가능인구 감소
- 우리나라 합계출산율은 세계 222개국 중 6번째로 낮은 수준으로 2011년 현재 1.24명
- 생산가능인구 전망(2011년 통계청 추계결과)
  : 2012년 3,656만명 → 2030년 3,289만명 → 2060년 2,187만명

○ 반면, 기대수명 증가 등으로 노인비중이 급격히 증가하여 2017년 고령사회(14% 이상), 2026년 초고령사회(20% 이상)에 진입하고, 2060년에는 인구 10명당 4명이 노인이고 생산가능인구 100명이 노인 80명을 부양하는 '1대1 부양시대'에 진입
- 65세 이상 노인비중
  : 2012년 11.8% → 2040년 32.3% → 2060년 40.1%
- 노년부양비(생산가능인구 100명당 고령자 수)
  : 2012년 16.1명 → 2040년 57.2명 → 2060년 80.6명

○ 이에 따라 우리나라는 세계에서 유례없이 빠른 인구구조 변화가 진행되어, **2040년이 되면 주요 국가 중 가장 늙은 나라가 될 전망**

〈표 Ⅱ-1〉 주요 국가별 중위연령 추이(1980~2040년)

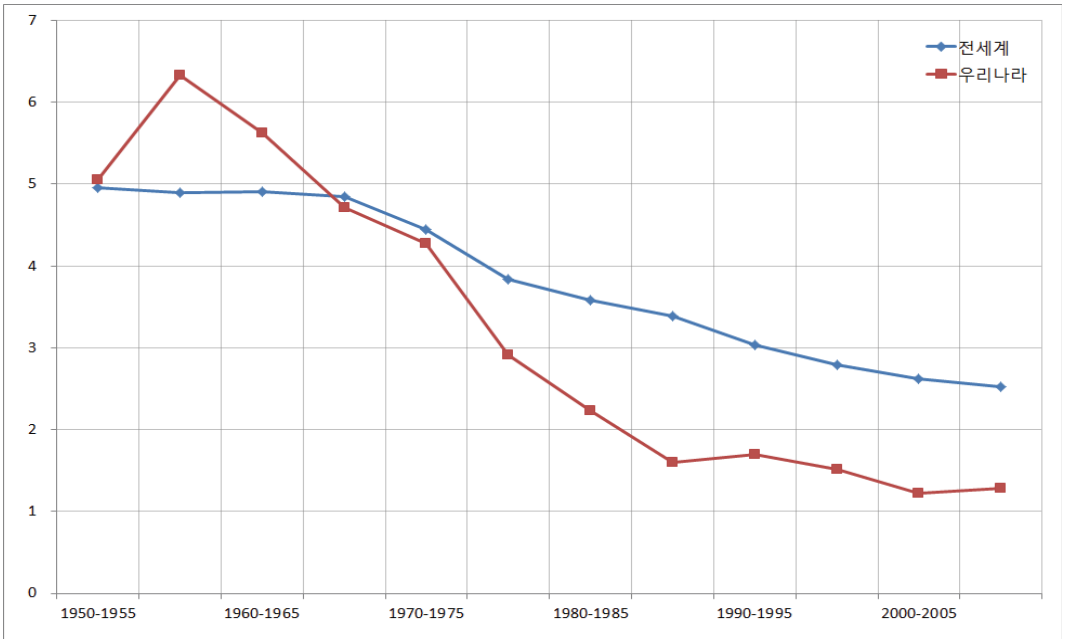
(단위: 세)

중위연령		한국	미국	프랑스	영국	독일	일본	인도	브라질	중국	러시아
1980년		**21.8**	30.0	32.4	34.4	36.4	32.6	20.1	20.4	22.4	31.3
2010년		**37.9**	36.9	39.9	39.8	44.3	44.7	25.1	29.1	34.5	37.9
2040년		**52.6**	**39.6**	**42.7**	**42.4**	**50.0**	**52.6**	**34.3**	**41.3**	**46.4**	**44.9**
증감	'80→'10년	**16.1**	6.8	7.5	5.4	7.9	12.1	5.1	8.7	12.1	6.6
	'10→'40년	**14.7**	2.8	2.8	2.6	5.7	7.9	9.1	12.2	11.8	7.0

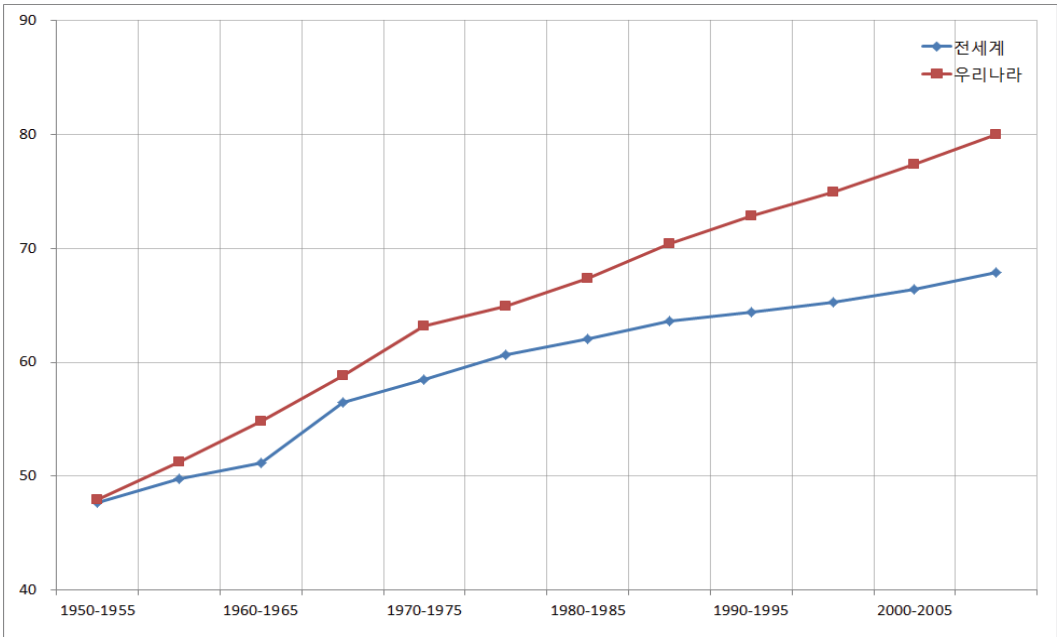
자료: UN(2010), *World Population Prospects: The 2010 Revision*
통계청(2011), 장래인구추계: 2010-2060

□ 인구구조 변화는 매우 장기적인 추세를 따르고 전망시점 간 차이도 작아, 심각한 인구문제는 향후에도 매우 확실한 트렌드

[그림 Ⅱ-2] 합계출산율 추이



[그림 Ⅱ-3] 기대수명 추이


90
80
70
60
50
40
1950-1955
1960-1965
1970-1975
1980-1985
1990-1995
2000-2005
전세계
우리나라

〈표 Ⅱ-2〉 지난 5차례의 통계청 장래인구추계 결과 비교

구분		1991년	1996년	**2001년**	2006년	2011년
총인구(천명)	최대인구	50,586	52,776	**50,683**	49,340	52,160
	도달연도	(2021년)	(2028년)	**(2023년)**	(2018년)	(2030년)
	2020년	50,586[1)]	52,358	**50,650**	49,326	51,435
	2030년	-	52,744	**50,296**	48,635	52,160
	2050년	-	-	**44,337**	42,343	48,121
노인인구 비중	2020년	13.1%	13.2%	**15.1%**	15.6%	15.7%
	2030년	-	19.3%	**23.1%**	24.3%	24.3%
	2050년	-	-	**34.4%**	38.2%	37.4%
	고령사회도달연도	2021년 13.1%	(2022년)	**(2019년)**	(2018년)	(2017년)
	초고령사회 도달연도	-	2030년 19.3%	**(2026년)**	(2026년)	(2026년)
합계출산율(명)	2005년	1.63[2)]	1.74[4)]	**1.37**	1.08	1.08
	2020년	1.63[1)]	1.80	**1.37**	1.20	1.35
	2030년	-	1.80	**1.39**	1.28	1.41
	2050년	-	-		1.28	1.42
기대수명(세)	2005년(남) (여)	71.3[3)] 77.4[3)]	72.3 79.7	**74.4** **81.2**	75.1 81.9	75.1 81.9
	2020년(남) (여)	74.9[1)] 79.1[1)]	74.5 81.7	**77.5** **84.1**	78.0 84.7	79.3 85.7
	2030년(남) (여)	-	-	**78.4** **84.8**	79.8 86.3	81.4 87.0
	2050년(남) (여)	-	-	**80.0** **86.2**	82.9 88.9	85.1 89.3
국제이동(천명)	2006→ 2050년	-	-	**△8 → △19**	△16 → △39	+48 → +31

주 : 1) 2021년 2) 1990년 3) 2000년 4) 1995년

□ 이에 따라 정부는 보육지원 등 저출산에 대응한 정책은 어느 정도 체계적으로 수립·집행하여 출산율 하락 추세를 반전시키고 있음

○ 저출산·고령사회기본법(2005년 9월 시행)에 의한 '저출산·고령사회 기본계획(새로마지 플랜)'를 2차례(제1차: 2006~2010년, 제2차: 2011~2015년) 수립
- 2020년까지 저출산·고령사회 정책의 성과가 가시화될 수 있도록 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하고 계획을 수립할 예정

○ 제1차 기본계획의 230여 개 과제 추진에 5년간 32.1조원 소요
- 제2차 기본계획의 231개 과제 추진에 5년간 75.8조원 소요

○ 합계출산율 하락추세가 2005년 최저치를 기록한 후 반전되고 있음
- '71 4.54명 → '87 1.53명 → '90 1.63명 → '05 1.08명 → '10 1.23명

〈표 Ⅱ-3〉 저출산·고령사회 기본계획

시 기	추 진 목 표
제1차 ('06-'10)	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축
제2차 ('11-'15)	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 공고화
제3차 ('16-'20)	OECD 국가 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응

		1차 계획		2차 계획
저출산	(주요대상)	저소득 가정	⇨	맞벌이 등 일하는 가정
	(정책영역)	보육지원 중심	⇨	일·가정 양립 등 종합적 접근
고령화	(주요대상)	65세 이상 소득·건강 취약 노인	⇨	50세 이상 등 베이비붐 세대
	(정책영역)	소득보장, 요양보호	⇨	소득·건강·주거 등 전반적 사회시스템
공통	(추진방식)	정부 주도	⇨	범사회적 정책공조

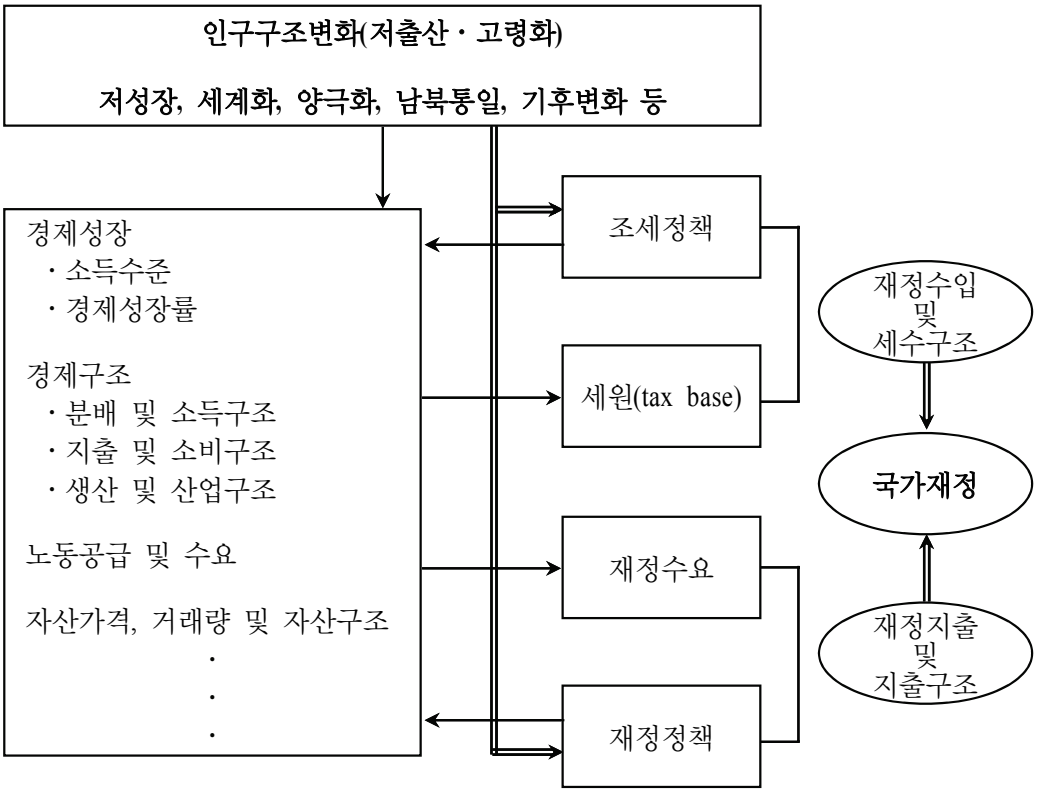
□ 반면, **미래 재정수요에 대한 점검 및 이에 따른 중장기 재원대책 마련은 매우 미흡**한 상황

○ 인구구조변화 등 우리 경제·사회의 중장기 트랜드는 향후 우리 경제의 성장, 구조, 노동수급, 자산 등 여러 측면에서 변화를 야기하고 이는 세원(tax base) 및 재정수요의 변화로 이어짐

- 동시에 중장기 트랜드는 조세정책 및 재정정책의 기조 설정에도 영향을 미쳐 위의 채널과 더불어 재정수입 및 재정지출의 변화를 통해 국가재정에 지대한 영향을 야기

○ 그러나 VISION 2030(2006.8)의 실패 이후 중장기 복지수요 추정 및 재원대책 마련은 물론 관련된 정책방향도 제시하지 못하고 있는 상황

[그림 Ⅱ-4] 저출산·고령화와 국가재정



2. 복지제도 확대 요구

□ 2009년 우리나라 공공사회복지지출(SOCX)은 GDP 대비 9.6%로 2007년 OECD평균 대비 50% 수준이지만 향후 지속적으로 증가할 전망

○ 전체 복지지출의 66%를 차지하는 보건 및 노령의 지출규모가 아직 선진국에 비해 낮은 수준이지만, 향후 연금제도의 성숙 및 인구고령화의 진전으로 지출규모가 지속적으로 급증할 전망

- SOCX = 일반정부(중앙정부+지방정부) 복지지출+연금・사회보험 급여

○ 선진국에 비해 아직 복지지출 수준이 낮아 조세・국민부담률이 상대적으로 낮고 국가채무 수준도 건전한 측면

〈표 Ⅱ-4〉 우리나라의 공공사회복지지출 및 재정여건

(단위: GDP대비, %)

구분	우리나라						OECD 평균	비율
	1990	1995	2000	2005	2007	2009	2007	
1. 노령	0.61	1.06	1.24	1.43	1.61	2.25	6.45	35%
2. 유족	0.16	0.16	0.17	0.23	0.25	0.27	0.97	28%
3. 근로무능력	0.29	0.36	0.37	0.52	0.55	0.60	2.14	28%
4. 보건	1.53	1.44	2.18	3.00	3.52	4.03	5.81	69%
5. 가족	0.03	0.06	0.11	0.26	0.50	0.81	1.94	41%
6. 적극적노동시장	0.03	0.04	0.38	0.12	0.13	0.40	0.46	87%
7. 실업	-	-	0.08	0.20	0.25	0.39	0.73	53%
8. 주거	-	-	-	-	-	-	0.35	-
9. 기타	0.18	0.11	0.27	0.70	0.77	0.81	0.48	170%
공공사회복지지출	**2.82**	**3.24**	**4.80**	**6.46**	**7.59**	**9.56**	19.24	50%
OECD평균	**16.66**	**18.04**	**19.15**	**19.77**	**19.24**	-		
비율	17%	18%	25%	33%	39%	-		

구분	프랑스	독일	영 국	미 국	일 본	한 국	OECD평균
조세부담률('09)	25.7	22.9	27.6	17.6	15.9	**19.7**	**24.6**
국민부담률('09)	42.4	37.3	36.1	24.1	26.9	**25.5**	**33.8**
재정수지('09)	△7.6	△3.2	△11.0	△11.6	△8.7	**△1.1**	**△8.3**
국가채무('09)	90.8	77.4	72.4	85.0	194.1	**33.5**	**91.4**

주 : 한국의 조세・국민부담률은 2011년 기준

□ 반면, **아직 우리나라 복지제도는 생활보장, 소득재분배 측면에서 기능적으로 미흡한 수준**에 그치고 있는데, 이는 사회보험의 넓은 사각지대와 선택과 집중의 원칙을 고수하지 못했기 때문

○ 우선, 생활보장 기능은 국민들에 대해 일정수준의 생활을 보장해 줌으로써 사회의 안정을 도모하는 것

- 국민이 빈곤에 빠지지 않도록 연금, 의료, 장기요양, 고용보험 및 산재보험 등 사회보험을 통해 각종 리스크를 사회전체적으로 분산
- 이러한 기능에 의해서도 빈곤을 면할 수 없는 국민에게 현물급부 또는 현금급부 등 공공부조를 통해 최저한의 생활보장을 실시

○ 사회보험 위주의 우리나라 사회보장제도는 두터운 중산층의 존재를 전제로 한 시스템으로 구축되었는데, 이후 사회구조 변화(소득격차 확대, 비정규직 및 자영업자 비중의 증가 등)로 넓은 사각지대 발생

- <표 Ⅱ-5>에 정리된 바와 같이 보험료 미납에 의한 국민연금·건강보험 적용배제, 부양의무자 기준에 의한 기초생활보장 적용배제, 비정규직·자영업자의 고용보험 및 산재보험 적용 배제 등

○ 분배 악화, 빈곤 확산에 효과적으로 대처하기 위해서는 저소득층, 노인빈곤층 등 취약계층에 정부지원이 집중되어야 함에도 선택과 집중의 원칙을 고수하지 못해 효과성이 저하되어 각종 사회지표가 열악

- 사회보장제도 효과성이 낮아 복지지출 증가에도 복지체감도는 낮음
- 예를 들면, 노후준비 부족으로 OECD국가 중 가장 높은 노인빈곤율을 보이고 있음에도 기초노령연금·기초생활보장 제도가 이에 적절히 대응하지 못해 생활보장 제도의 효과성은 여전히 낮은 수준
  * 공적연금 성숙, 퇴직연금·개인연금의 가입 증가에 따라 향후 노인빈곤 문제가 크게 완화될 전망이므로 노후소득보장 제도의 확대가 아니라 취약계층에 대한 일시적 지원으로 문제 해결해야 함

- 반면, 정부의 제도확대로 영유아에 대한 보육지원 대상이 최근 급격히 증가하여 OECD 평균 이용률을 크게 초과하기에 이르렀음

〈표 Ⅱ-5〉 우리나라 복지제도의 기능성 평가

항 목		적용대상			단가	지출 규모	관련 지표
		가입대상	가입률/이용율	사각지대			
노후 보장	국민연금	가입가능 인구의 60.4%(1,982만명)	가입가능 인구의 48.6%(1,594만명)	납부예외자, 미납자가 가입가능 인구의 16.5%(542만명)	소득대체율 42.1% (OECD평균 57.3%의 73.5%)	12.4조	노인빈곤율 : 45.1% (OECD 평균 13.5%의 3.34배)
	기초 노령연금	65세 이상 인구의 70%	실제수급률 67% (382만명)	-	A값의 5% (최대 89,600원)	2.97조	
공적 부조	기초 생활보장	최저생계비 이하는 인구의 5.6%(272만명)	인구의 3.2% (155만명)	부양의무자 기준 미충족 등 인구의 2.4%(117만명)	149.55만원 (4인기준)	7.9조	상대적 빈곤율 : 15% (OECD 평균 11.1%의 1.35배)
의료 보장	건강보험	적용인구는 총인구의 98%(4,891만명)		장기체납 등 보험적용인구의 6.5%(232만명)	행위별 수가제	40.6조	의료 보장률 : 58% (OECD 평균 72%의 81%)
복지 서비스	보육	0~5세 시설이용 영유아 (0~2 및 5세는 전계층, 3~4세는 소득하위 70%)	0~5세 아동의 68.3%(190만명)	-	부모부담률 25~30%는 OECD의 2배	3.03조	0~2세 이용률 54%: OECD의 1.8배 3~5세 이용율 82%: OECD의 1.1배
	노인 장기요양	판정대상자는 65세 이상 564만명 중 8.5%(47.8만명)	인정자는 판정대상자의 67.8%(32.4만명)	등급외가 판정대상자의 32.2%(15.4만명)	포괄수가제	3.3조	서비스 이용률 : 5.7% (OECD 평균 10.0%의 57.0%)
노동	고용보험	임금근로자의 84.2%(1,435만명)	가입대상자 기준 78.4%(1,125만명)	가입대상자의 21.6%(310만명) *자영업자 제외	-	6.1조	실업률 : 3.8% (OECD 평균 8.1%의 46.9%)
	산재보험	- 당연적용 : 취업자의 59.7%(1,398만명) - 임의가입 중소기업사업주 : 적용사업자의 0.65% - 특수형태근로자 : 적용대상자의 약 8.55%		- 당연적용 취업자의 40.3% - 임의가입 중소기업 사업주의 99.35% - 특수형태근로자의 91.45%	-	4.8조	산업재해 발생률 : 0.65% 산재사망자수 : 1만명당 0.96명 (OECD 국가 중 최고수준)

○ 한편, 소득분배지표는 외환위기 직후 높아졌다가 다소 완화되었으나, 글로벌 금융위기 발발로 다시 악화되었음

- 이에 대응한 정부의 재분배정책은 지속적으로 강화되는 추세

〈표 Ⅱ-6〉 시장소득 및 가처분소득 기준 소득분배지표 추이

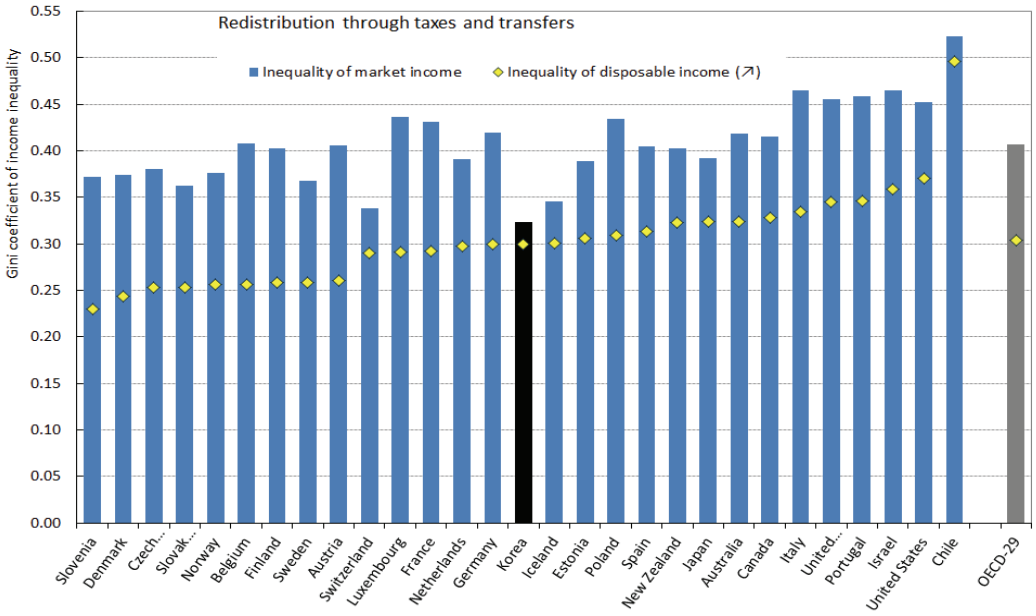
구	분	'90년	'93년	'96년	**'99년**	'02년	'05년	**'09년**	'11년
지니계수	시 장 소 득	0.266	0.256	0.266	**0.298**	0.293	0.298	**0.320**	0.313
	가처분소득	0.256	0.250	0.257	**0.288**	0.279	0.281	**0.295**	0.289
	개 선 효 과	0.010	0.006	0.009	**0.010**	0.014	0.017	**0.025**	0.024
소득 10분위 비율	시 장 소 득	3.30	3.26	3.46	**4.16**	3.93	4.41	**5.02**	4.86
	가처분소득	3.16	3.17	3.30	**3.93**	3.63	3.96	**4.21**	4.04
	개 선 효 과	0.14	0.09	0.16	**0.23**	0.30	0.45	**0.81**	0.82
상대적 빈곤율	시 장 소 득	7.8	8.2	9.1	**12.2**	11.1	13.6	**15.4**	15.0
	가처분소득	7.1	7.5	8.2	**11.4**	10.0	11.9	**13.1**	12.4
	개 선 효 과	0.7	0.7	0.9	**0.8**	1.1	1.7	**2.3**	2.6

주 : 1. 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적 이전소득
2. 가처분소득 = 시장소득 + 공적 이전소득 - 공적 비소비지출
3. 개선효과 = 시장소득 기준 - 가처분소득 기준
4. 소득 10분위 배율 = 상위10%(10분위) 소득을 하위10%(1분위) 소득으로 나눈값
5. 상대적 빈곤율 = 소득이 중위소득의 50% 미만인 계층이 전체 인구에서 차지하는 비율

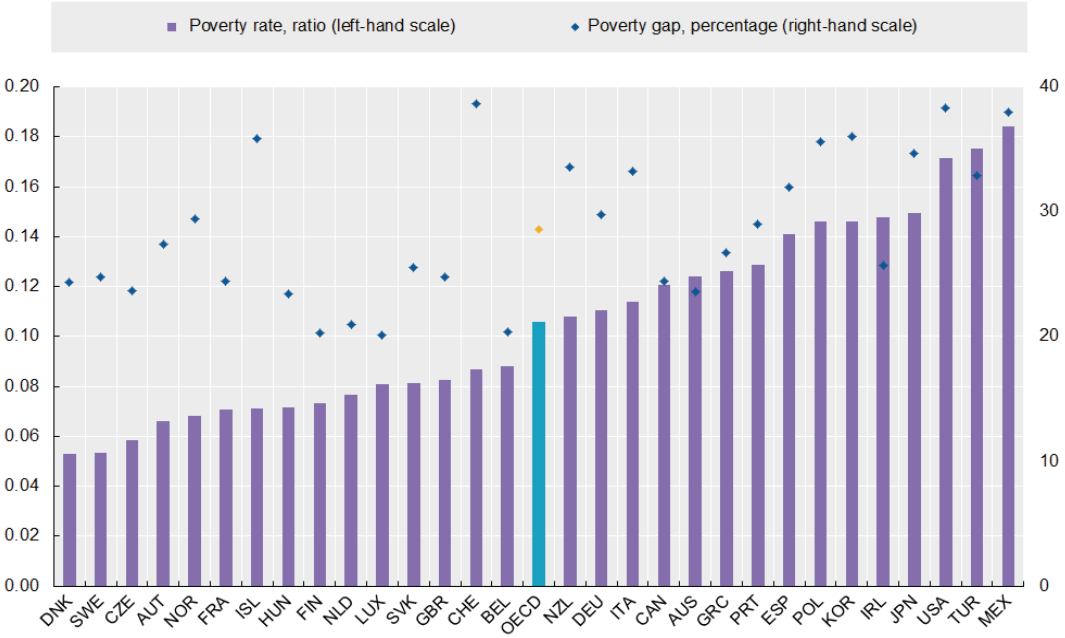
○ 우리나라의 전반적인 소득분포는 양호하나 저소득층의 문제가 심각하지만 조세 및 사회보장제도에 의한 소득재분배 정책은 미약한 수준에 그치고 있음

- 시장소득 기준 지니계수로는 OECD국가 중 가장 양호
- 가처분소득 지니계수는 중간정도(0.31, 30개 OECD국가 중 17위)이지만, 소득배율이 큰 편(하위10%대비 상위10% 소득=4.73배, 24위)
- 상대적 빈곤율(14.6%, 25위)이나 빈곤갭(poverty gap=빈곤층 평균소득과 빈곤선 간의 차이=36%, 27위)도 매우 큰 편
- 그러나 소득재분배 정책이 미약하여 [그림 Ⅱ-5]에서 보듯이 시장소득 Gini계수와 가처분소득 Gini계수 간의 차이가 가장 작음

[그림 Ⅱ-5] OECD국가들의 조세 및 이전지출을 통한 소득재분배 비교



[그림 Ⅱ-6] OECD국가들의 상대적 빈곤율 및 빈곤갭 비교



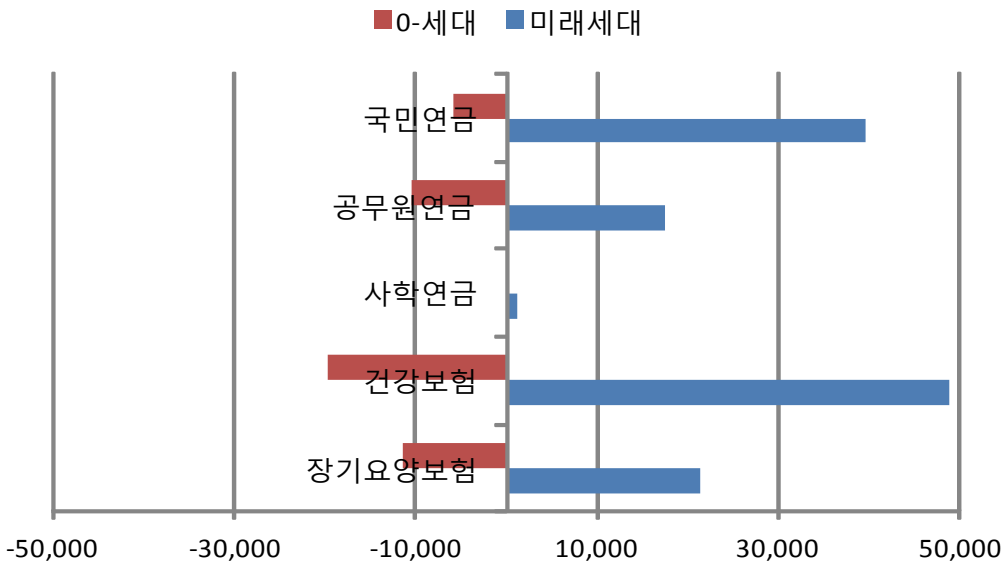
출처 : OECD, 『OECD Factbook 2010』

○ 반면, 사회보장제도를 통한 세대간 소득이전은 과도한 것으로 나타남

- [그림 Ⅲ-3]은 현재세대를 대표하는 0세 세대의 개인과 미래세대 개인의 복지제도별 순재정부담액을 나타냄
- 0세 세대는 사학연금을 제외한 국민연금·공무원연금과 건강보험·장기요양보험에 있어 수혜보다 더 큰 부담을 지는 반면, 미래세대는 모든 공적연금과 건강보험 및 장기요양보험에 있어 부담보다 수혜가 더 큰 것으로 나타남
- 이는 현재세대가 복지제도를 통해 보험료 지출에 비하여 상대적으로 큰 수혜를 받고 있으며, 그 부담의 상당부분이 미래세대로 전가되고 있음을 의미
- 고령화로 인한 건강보험급여, 장기요양보험급여 및 기초노령연금지출 등의 증가와 저출산으로 인한 저연령층 및 미래세대의 큰 부담은 현재의 복지정책이 지속되지 못하게 하는 주요 요인으로 보이며, 이를 해결하기 위해서는 저출산 문제를 해결하기 위한 사회적 접근과 더불어 복지지출 및 수혜 관련 제도의 조정이 요구됨

[그림 Ⅱ-7] 복지제도별 세대간 순재정부담액

(단위: 천원)



출처 : 전영준(2011)『재정정책의 유지가능성 평가: 세대간 회계를 이용한 접근』

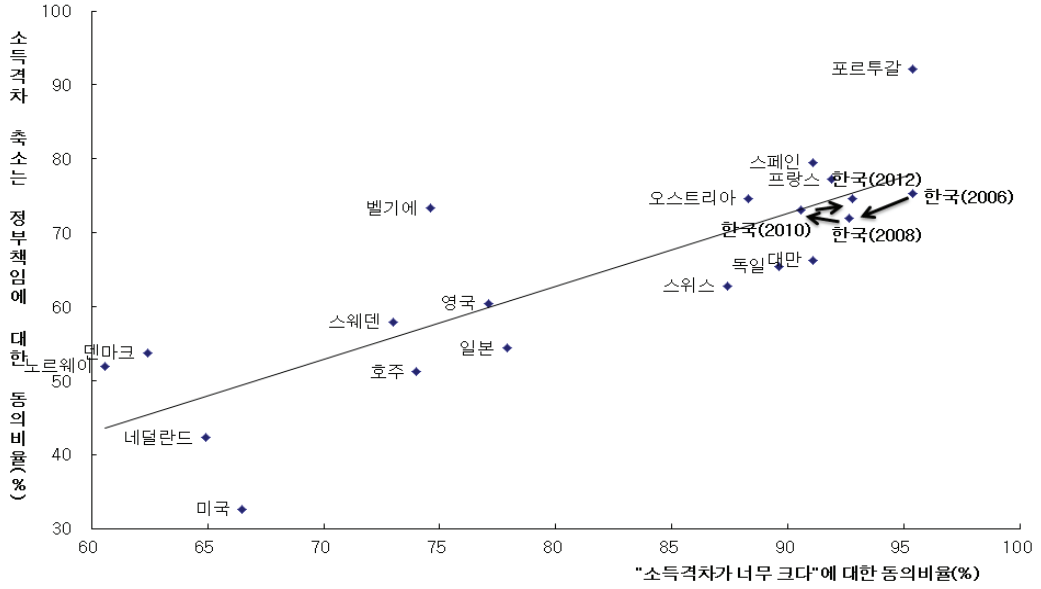
□ 또한, 조세 및 복지지출을 통한 정부의 소득재분배 정책에 있어 소득 및 부의 평등도에 대한 '실제(reality)' 보다 일반국민과 유권자들의 이에 대한 '인식(perception)'이 더 중요한데 최근 소득격차에 대한 불만이 고조

○ 유럽이 미국보다 소득재분배정책(누진적인 조세제도 및 큰 규모의 복지지출)이 강력한 것은 유럽국가 국민들중 소득격차가 개인별 노력과 능력의 결과라기보다는 운이나 정경유착 등으로 불공평하다고 느끼는 비중이 상대적으로 높기 때문(Alesina and Angeletos, 2003)

○ 우리 국민은 다른 선진국에 비해 소득격차에 대한 불만과 이를 정부가 시정해야 한다는 인식이 매우 강한 것으로 나타남

- 2006~2010년 기간중 이러한 인식이 다소 완화되기도 하였으나, 가장 최근조사인 2012년에 다시 증가한 것으로 나타남

[그림 Ⅱ-8] 소득격차에 대한 인식의 국제비교



출처 : 서울대 사회복지연구소의 사회정책 욕구 및 인식조사(2006년, 2008년, 2010년, 2012년) 및 The World Values Survey Association(http://www.worldvaluessurvey.org/)의 『World Value Survey 2005』

□ 이와 같은 소득격차 확대, 복지 사각지대, 낮은 보장수준, 미약한 소득재분배 정책 등으로 **국민들의 복지수요가 증가하고 정치권이 경쟁적으로 복지제도 확대를 공약**하고 있어, 저출산·고령화에 따른 복지지출의 자연증가와 더불어 복지지출 증가세를 가속화시킬 전망

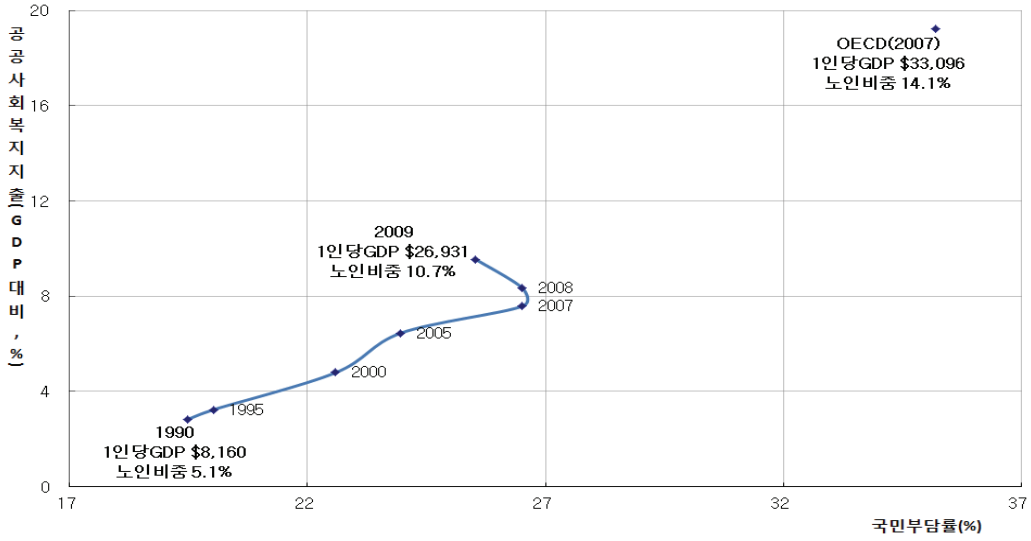
○ 소득분배 악화에 대응한 정부의 재분배정책이 다소 강화되고는 있으나, 정치권이나 국민들의 요구수준에는 미흡

○ 그러나 한국형 복지시스템(복지수준 및 복지지출의 우선순위, 국민부담 수준 및 부담주체)에 대한 사회적·정치적 합의에는 도달하지 못함

○ 정치경제학적으로 노령인구 비중이 더 높아져 세대간 갈등문제로 비화되기 이전에 문제를 해결할 필요

- 우리나라의 경우 2012년 총인구 중에서 60세 이상 노인인구가 차지하는 비중은 16.5%이지만 유권자 비중은 21.1%이며, 19대 국회의원선거(2012년)의 투표자수 비중은 24.4% 정도
- 일본의 경우(2010년)에는 노인비중 30.9%, 유권자 비중 37.2%이며, 22회 참의원선거(2010년)의 투표자수 비중은 44.8%에 달함

[그림 Ⅱ-9] 조세/국민부담률 및 복지지출 추이



3. 경제위기 및 재정위험

□ 경제위기마다 재정악화가 반복되고 있으며, 위기 이후에는 어김없이 잠재성장률이 하락

○ 1980년대초 경제위기(①), 1997년 외환위기(②), 2008년 글로벌 금융위기(③) 등 경제위기의 주기가 짧아지고 있음

- 선진금융시장을 대표하는 미국의 경우에도 금융시장의 불안정 발생주기가 최근 들어 단축되고 지속기간도 짧아지는 경향
- 우리나라와 같이 주식시장 및 채권시장에서 외국인 투자자 비중이 확대되고 외환시장의 변동성이 국가경제에 미치는 영향이 큰 경우 외부충격에 의한 금융불안정 발생 가능성은 높은 편
- 금융시장의 글로벌화 등으로 외부적 충격에 의한 금융불안정 발생 가능성이 높아져 금융불안정 발생주기는 지속적으로 단축될 가능성

기 간	69년~78년	79년~88년	89년~98년	99년~08년
불안 빈도	4회	16회	6회	11회
지속기간(월)	8.50	6.75	8.00	4.91

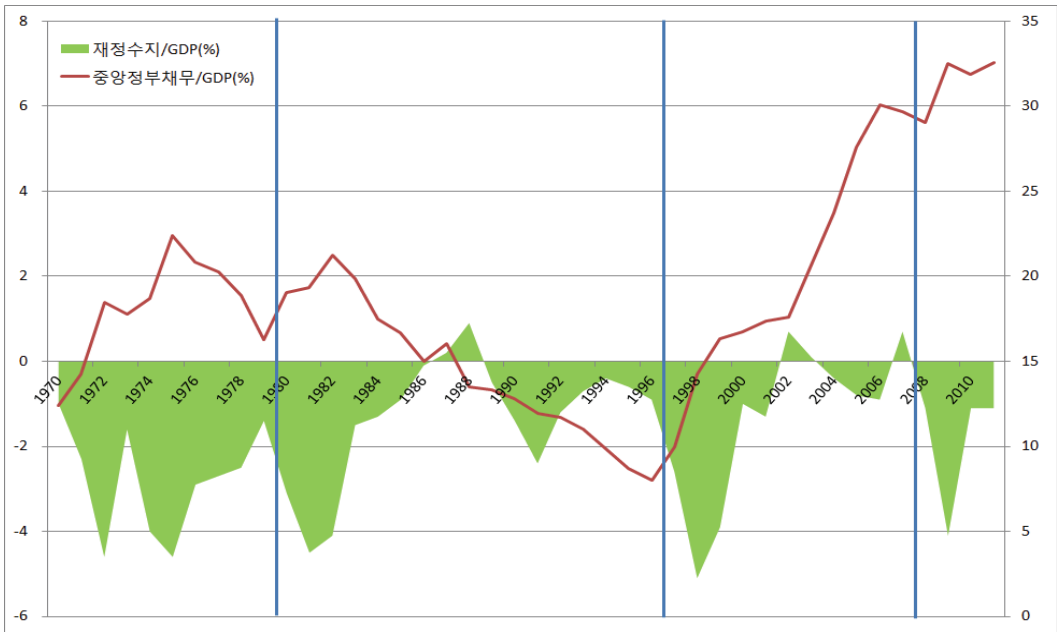
출처 : 유정석·강성원,『금융의 불안정성과 서브프라임 모기지 위기』, SERI 창립 22주년 기념 심포지엄, 2008.6

○ 경제위기가 발발하면 세입감소, 경기부양을 위한 지출 확대, 공적자금 투입 등으로 재정적자 확대·채무 누적 등 국가재정이 급격히 악화

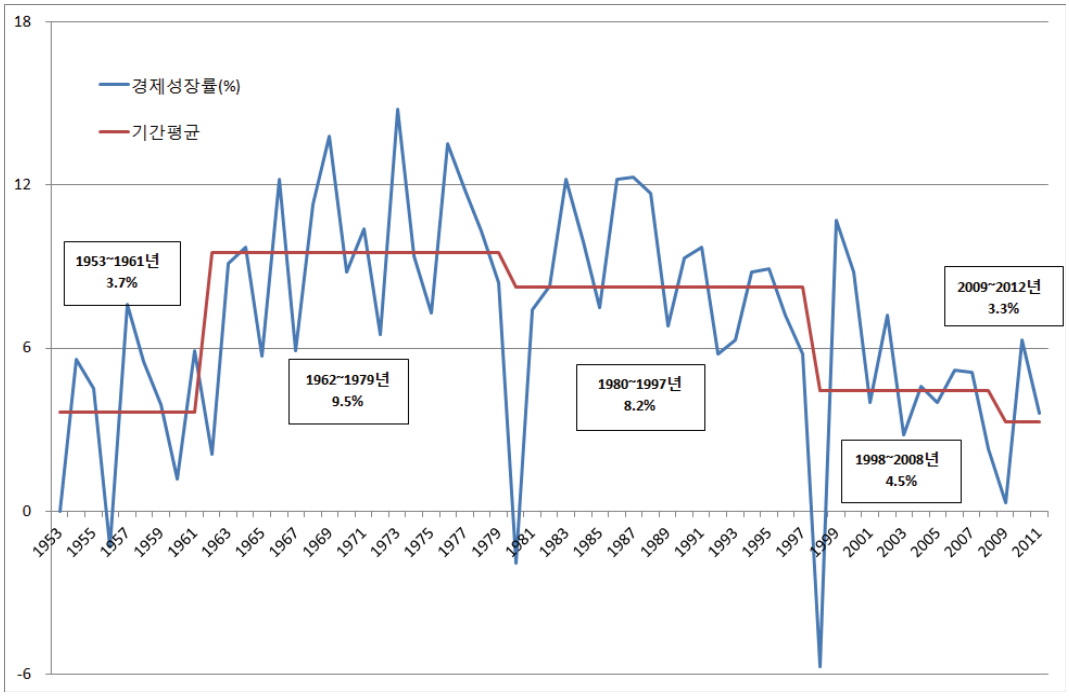
- 위기직후 재정적자 규모
  ① 1980～1982년중 평균 3.9%　② 1998～1999년중 평균 4.5%
  ③ 2009년중 4.1%
- 위기 직후 중앙정부채무 비율 증가 규모
  ① 4.9%p('79 16.3% → '82 21.2%)
  ② 7.4%p('97 10.0% → '01 17.4%), 20.1%p('97 10.0% → '06 30.1%)
  ③ 3.5%p('08 29.0% → '11 32.6%)

○ 경제위기 이후에는 어김없이 추세성장률(또는 잠재성장률)이 하락

[그림 Ⅱ-10] 경제위기와 재정총량지표 추이



[그림 Ⅱ-11] 경제위기와 경제성장률 추이



□ 공공부문의 재정위험

○ '재정위험'이 없는 상태 또는 '지속가능한 재정'이란 과도한 재정적자 및 국가채무를 피하면서 적절한 조세부담수준을 유지하면서도 고령화 관련 지출로 인해 여타 분야 지출이 삭감되지 않는 상황

- 공공부문 = 일반정부(중앙정부·지방정부) + 공기업 등

○ 공공부문의 재정위험은 매우 다양한 형태를 가지고 나타나며, 시기별로 쟁점이 되는 재정위험이 달라짐(예 : 최근 공기업 부채 급증)

- 최근에는 국가채무 이외에 정부가 암묵적으로 지고 있는 부채나 공기업 등 공공부문이 보유하고 있는 부채에 대한 정보공개나 관리수준이 미흡하여 국가재정에 대한 국민들의 불안감이 커지고 있음

○ 이에 한국조세연구원(2007, 2008)은 World Bank의 Polackova(1998)가 제시한 재정위험 분류방법에 따라 재정위험을 다음과 같이 체계적으로 파악하여 위험규모를 추정

〈표 Ⅱ-7〉 Polackova(1998)에 따른 우리나라 재정위험 분류

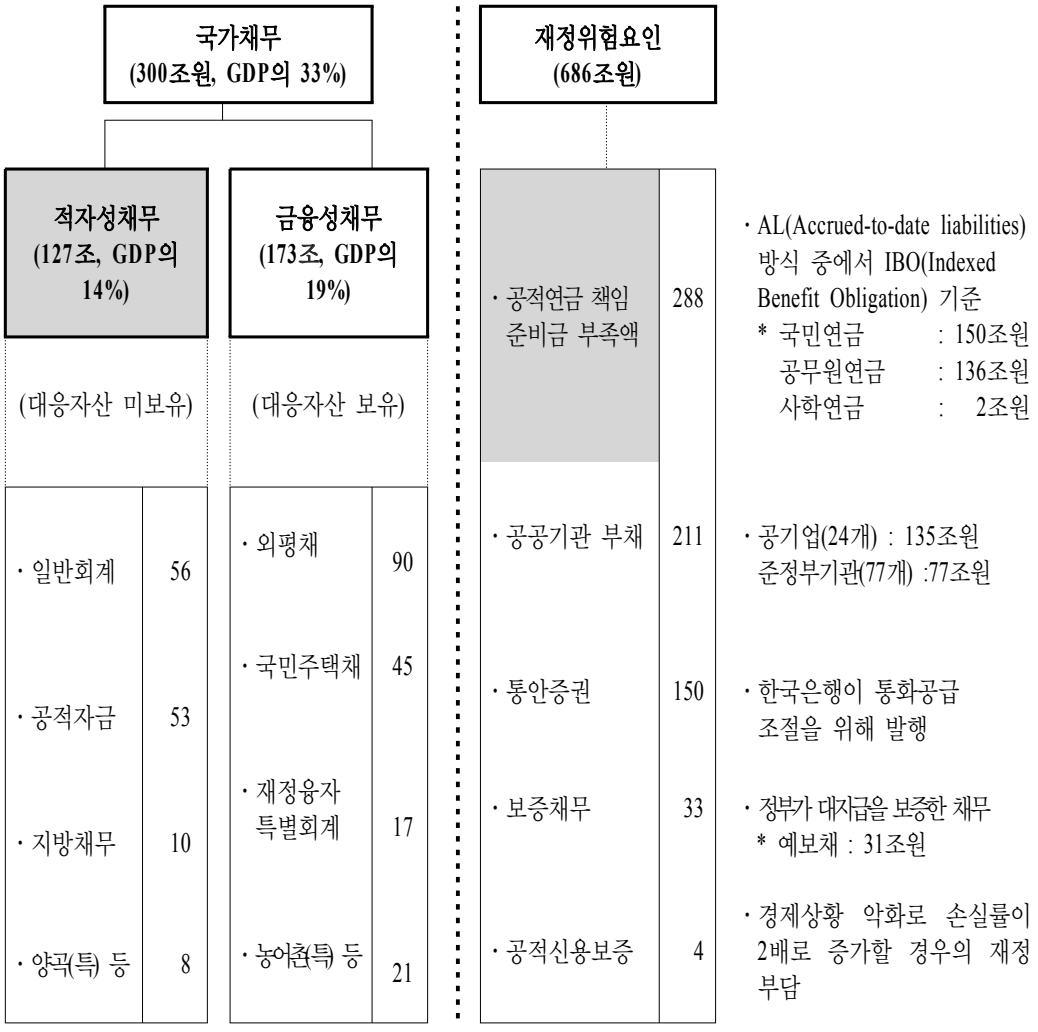
<table>
<tr><th>구분</th><th>직접채무</th><th>우발채무</th></tr>
<tr><td rowspan="2">명시적 채무</td><td>< 확정채무 >
- 국가채무 : 중앙정부 및 지방정부의 차입금 및 채권발행</td><td rowspan="2">- 보증채무

- 신용보증 : 정부출연 신용보증기금

- 기타 : BTO 등 민자투자</td></tr>
<tr><td>< 미확정채무 >
- 공무원연금 및 군인연금 관련 부채
- 기타 BTL 등 민자투자 관련 채무</td></tr>
<tr><td>암묵적 채무</td><td>- 국민연금 및 사학연금 관련 부채</td><td>- 공기업 채무
- 중앙은행 채무 : 통안증권
- 예금보험 : 공적자금
- 남북경협 및 통일비용</td></tr>
</table>

○ 재정위험 추정결과, 민자투자(BTO 및 BTL), 남북경협 및 통일비용을 제외하더라도 2007년말 현재 총 686조원 규모(국가채무의 약 2.4배)

[그림 Ⅱ-12] 국가채무 및 재정위험 현황(2007년말 기준, 조원)



출처 : 한국조세연구원(2008)

4. 남북통일

□ 남북 경제수준 격차가 과거의 동·서독보다 더 큼

〈표 Ⅱ-8〉 동·서독과 남·북한의 인구 및 경제수준 격차 비교

구분	서독/동독	남한/북한
기준연도	1989	2006
인 구	3.7배	2.1배
1인당 GNI 비교	3～5배	18배

〈표 Ⅱ-9〉 남·북한의 주요 지표 비교

구분	남한	북한	남한/북한
국 토 면 적(㎢)	10.0	12.1	0.83배
인 구(만명)	4,886	2,459	1.99배
0-14/15-64/65세-	15.7 / 72.9 / 11.4	22.4 / 68.6 / 9.1	0.70 / 1.06 / 1.25배
합계 출산율(명)	1.23	2.01	0.61배
기 대 수 명(세)	79.3	69.2	1.15배
경제규모(십억달러)	1,116	28	39.86배
1인당GDP(PPP,달러)	32,100	1,800	17.83배
1차/2차/3차 산업(%)	2.6 / 39.2 / 58.2	23.0 / 43.4 / 33.6	0.11 / 0.90 / 1.73배
재정 수입/GDP(%)	24.0	11.4	2.11배
재정규모(십억달러)	242.0	3.3	73.33배
재정 수지/GDP(%)	+2.3	-0.4	-
대외수출(십억달러)	556.5	2.6	214.04배
대외채무(십억달러)	397.3	12.5	31.78배

출처 : CIA『The World Factbook 2012』

□ 통일비용이 매우 크고 편익도 있지만, **시기와 규모 모두 매우 불확실**

○ 기존의 통일비용에 대한 연구는 학자와 연구기관에 따라 최소 500억원에서 최대 5조달러에 이르기까지 약 100배의 편차를 보임

- 이는 통일의 형태, 방법, 시기, 추정방법 등에서 학자마다 다른 가정에 기초하여 통일비용을 추정하였기 때문

○ 통일비용 = 통일된 남북한지역이 통일로 인해 부담해야 하는 비용
= 경제적 비용 + 비경제적 비용

□ 통일부 정책연구용역 보고서 『통일재원 마련방안 연구』(2011.11)의 통일비용 및 통일재원 조달가능 규모 추정 결과

○ 통일전 3대(평화・민족・경제) 공동체 형성기 비용

기준	경상가격	2011년 불변가격	남한 GDP 대비 비율
단기형(10년간)	7.7조원	5.9조원	연평균 0.04%
중기형(20년간)	79.0조원	40.3조원	연평균 0.14%
장기형(30년간)	235.0조원	90.9조원	연평균 0.22%

○ 통일 이후 10년간 소요 비용

- 통일비용 추정결과의 차이는 통일후 북한지역 근로자의 임금수준과 남한 사회보장제도의 전면도입 여부에 따라 발생

기준	경상가격	2011년 불변가격	남한 GDP 대비 비율
단기형(2020년 통일)	371.5~1,253.4조원	183.3~627.6조원	연평균 1.3~4.4%
중기형(2030년 통일)	739.6~2,757.2조원	223.6~848.3조원	연평균 1.7~6.6%
장기형(2040년 통일)	765.4~3,042.6조원	149.6~593.6조원	연평균 1.4~5.5%

○ 통일 이후 10년간 재원조달 가능 규모

- 통일재원 조달가능지수(= 통일재원조달가능규모/통일비용*100) 추정결과, 단기형의 경우 최소 50.1, 최대 333.7, 중기형은 최소 33.3, 최대 246.5, 장기형은 최소 41.2, 최대 316.1로 나타남

(단위 : 2011년 불변가격, 조원)

기준	공공부문	민간부문	해외부문	합계
단기형(2020년 통일)	283.8～567.6	27.3	3.4～16.7	314.5～611.6
중기형(2030년 통일)	256.5～512.9	22.4		282.3～552.0
장기형(2040년 통일)	214.9～429.9	26.3		244.6～472.9

주 : 1. 공공부문(조세・사회보험료 추가 징수, 재정지출 삭감), 민간부분(민간 저축, 통일복권), 해외부문(외국정부 지원, 일본 배상금)
2. 공공부문 재원조달 시나리오 : 조달 1 = 국민부담률 1%p 인상 + 지출삭감 GDP의 1%, 조달 2 = 국민부담률 3%p 인상 + 지출삭감 GDP의 1%

□ 통일부 정책연구용역 보고서『남북 경제공동체 추진 구상』(2011.11)의 통일편익 분석 연구결과

○ 통일전기(통일전 10년)와 통일기(통일후 10년)로 구분하고 CGE모형을 활용하여 남북통일의 비용 및 편익을 추정한 결과

구분		GDP변화(연간)		후생수준변화(억달러)	
		남한	북한	남한	북한
단기형	통 일 기	-9.5% (-0.99%)	408.8% (17.67%)	-749.6	2,005.2
중기형	통일전기	-0.9% (-0.09%)	95.5% (6.93%)	-177.4	318.2
	통 일 기	-2.5% (-0.26%)	387.2% (17.16%)	-395.7	890.2
장기형	통일전기	-1.3% (-0.07%)	119.9% (4.02%)	-231.2	419.6
	통 일 기	-2.1% (-0.25%)	371.5% (16.78%)	-230.2	533.0

○ 비경제적 편익 : 분단비용 해소, 이산가족 문제 해결, 국제적 위상 증대 등 통일의 무형적 편익을 74.3조원으로 추산

- 설문 응답자(2,000명)의 지불의사금액(Willingness to Pay)을 활용해 추정

□ 재정에 미치는 영향

○ 통일비용은 확률분포에 의해 발생빈도나 그 크기를 측정할 수 있는 위험(risk)과는 달리 **불확실성(uncertainty)이 커 시나리오에 의한 분석만 가능하고, 이러한 불확실성은 사회전체 차원에서 관리**되어야 함

○ 2010년 광복절 경축사에서 이명박 대통령이 통일세 등의 공론화를 제안한 이후, 정부는 남북협력기금 내에 통일계정(일명 “통일항아리”)을 설치하기 위한 남북협력기금법 개정을 추진 중

- ’12.8.7 국무회의 심의·통과한 ‘남북협력 및 통일 기금법’ : 통일 직후 1년간 소요되는 필요 최소한의 재원을 통일계정에 적립

Ⅲ. 장기재정전망

1. 기준선 전망

□ 기준선(baseline) 전망에서는 저출산・고령화만 반영하고, 2012년 현재 복지제도 및 정책이 향후에도 계속 유지되는 것을 전제

○ 한국조세연구원의 『장기재정전망』(기획재정부 정책연구용역, 2011.3)을 기반으로 2012년 예산의 국회확정치 및 2011～2015년 국가재정운용계획(이하 '중기재정계획') 등을 반영하여 재추계

- 인구구조 변동에 따른 변화가 큰 4대 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금) 및 기초노령연금, 건강보험 및 노인장기요양보험 등 7개 항목을 중심으로 추계

○ 전망의 전제 및 전망방법

- 인구 전제 : '06.11월 통계청의 '장래인구 추계결과' 활용
- 거시경제 전제 : 중기재정계획상의 전망치('11년 실적치, '12년 전망치), 2016년 이후는 『2008 국민연금재정계산 : 국민연금장기재정추계』(2008년 11월) 상의 전망치 활용

  * 성장률(%) : ('12) 3.7 → ('20) 4.1 → ('30) 2.8 → ('40) 1.7 → ('50) 1.2
- 4대 공적연금은 연금공단・국방부의 최신 전망치를 활용하고, 기초노령연금・건강보험・노인장기요양보험・이자지출은 직접 추계하는 한편, 여타 지출은 중기재정계획상의 전망치 활용

  * 건강보험은 현재 국고지원액만 총지출에 포함되나, 국민혜택 감안시 급여등 지출 전액을 기준으로 전망
- 조세부담률은 중기재정계획상의 전망치가 유지되지만, 국민부담률 및 국가채무는 복지지출 증가에 따라 증가하게 됨

□ 기준선의 복지지출 전망 결과

○ GDP 대비 공공사회복지지출(SOCX) 규모가 2043년 19.2%로 OECD 평균(2007년) 수준, 2050년 21.4%로 OECD 평균의 1.1배에 달할 전망

- 일반정부 기준이므로 지방정부 자체복지(GDP 대비 0.9%) 포함

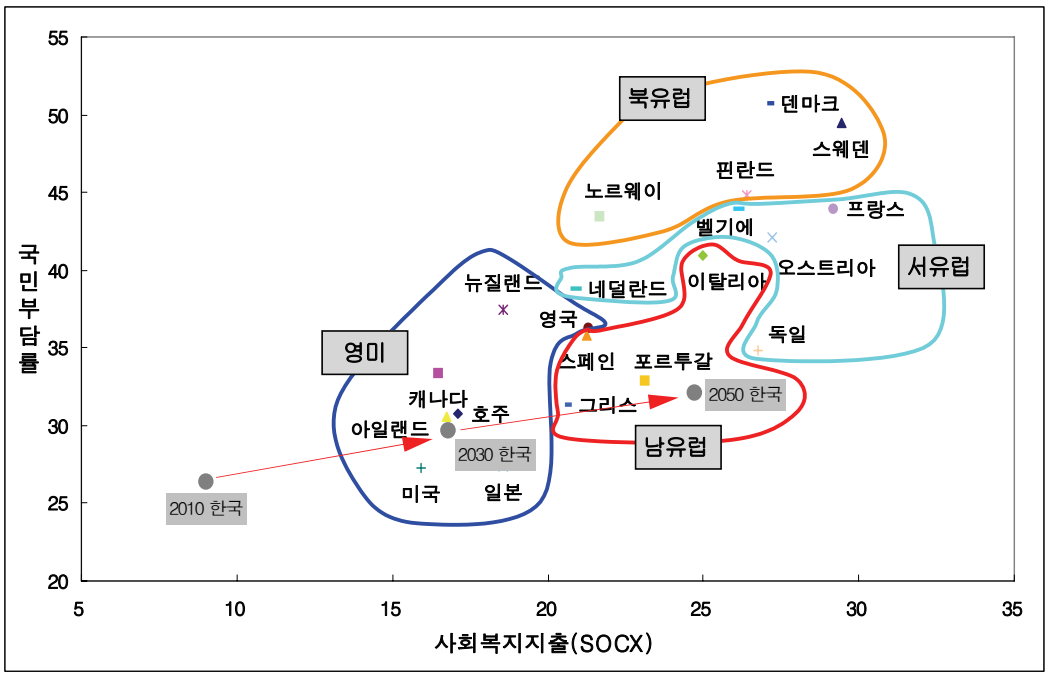
○ **2030년**(복지지출 15.0%, 국민부담률 28.0%) **영미형 국가**와 유사,
2050년(복지지출 21.4%, 국민부담률 29.5%) **남유럽형 국가**와 유사

- 복지지출은 높으나 국민부담률은 낮은 남유럽형 국가들(PIGS)이 최근 재정위기를 겪고 있는 점에 유의

  * PIGS : 포르투갈, 이탈리아, 그리스, 스페인

- 이는 2013년 이후 조세부담률이 20.1%로 고정되는 것으로 전제로 했기 때문이며, 이 경우 2050년말 국가채무비율은 128.2%로 2011년말 PIGS(120%) 국가 평균보다 다소 높은 수준

[그림 Ⅲ-1] 복지국가의 유형 및 우리나라의 전망



○ 급격한 고령화와 연금제도 성숙에 따라 노령·유족(연금) 및 보건(건강보험) 관련 지출비중이 크게 증가

- 반면, 근로무능력(산재보험), 가족(보육 등), 적극적노동시장프로그램(고용훈련), 실업(고용보험) 등은 지출비중이 낮음

〈표 Ⅲ-1〉 공공사회복지지출(SOCX)의 항목별 전망 결과

(단위 : GDP 대비, %)

구분		노령·유족	보건	근로 무능력	가족	노동·실업	주거·기타
한국	(2007)	1.9	3.5	0.6	0.5	0.4	0.8
	(2050)	10.7	7.1	0.6	0.6	0.7	0.8
OECD 평균(2007)		7.4	5.8	2.1	1.9	1.2	0.9

□ 기준선의 재정총량 전망 결과

○ 이미 도입된(built-in) 현행 제도 유지만으로도 고령화로 인한 자연 증가로 인해 2050년 국가채무비율 128.2% 등 재정에 큰 부담으로 작용

○ 재원조달을 위한 조세/국민 부담률 인상 또는 국가채무 증가에 대한 국민적 합의 필요(국방비, 통일비용 고려시 재정여건은 더욱 한계)

〈표 Ⅲ-2〉 재정총량 전망 및 정책 시뮬레이션 결과

(단위 : GDP 대비)

구분	조세부담률	국민부담률	국가채무비율
2010	19.4%	25.1%	33.4%
2030	20.1%	28.0%	57.5%
2040	20.1%	28.9%	89.6%
2050	20.1%	29.5%	128.2%

구분	'50년 조세부담률	'50년 국민부담률	'50년 국가채무비율(예시)
시뮬레이션 ①	24.8%	34.2%**(+4.7%p)**	40%
시뮬레이션 ②	23.8%	33.2%**(+3.7%p)**	60%(EU 재정안정화규약)
시뮬레이션 ③	21.8%	31.3%**(+1.7%p)**	98%(OECD 평균)

2. 복지제도 확대 반영시

□ 새누리당의 “진품약속 ⑩ 재원 없이 공약 없다”(’12.3.14)과 민주통합당의 “보편적복지 재원조달 방안 발표”(’11.8.29) 및 “민주통합당 제19대 총선 공약 발표”(’12.3.21)에서 발표된 총선공약 내용을 다음과 같이 재분류

〈표 Ⅲ-3〉 새누리당의 총선공약

(단위 : GDP대비, %)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	누계
재원조달 공약							
수입 증대	①국세수입 증대	0.346	0.329	0.325	0.305	0.297	1.602
	②사회보장기여금 증대	0.159	0.168	0.168	0.164	0.164	0.823
	소 계	0.505	0.497	0.493	0.469	0.461	2.425
지출 축소	경제분야 등 지출축소	0.622	0.606	0.584	0.576	0.562	2.950
	합 계	1.127	1.103	1.077	1.045	1.023	**5.375**
총선공약에 따른 지출 추가소요							
지출 확대	①교육분야 지출확대	0.168	0.188	0.197	0.197	0.196	0.946
	②보육분야 지출확대	0.300	0.335	0.351	0.351	0.350	1.687
	③건강보험 지출확대 (국고지원)	0.149 (0.025)	0.167 (0.028)	0.174 (0.029)	0.174 (0.029)	0.174 (0.029)	0.838 (0.140)
	④기타복지 지출확대	0.184	0.206	0.216	0.215	0.214	1.035
	합 계	0.801	0.896	0.938	0.937	0.934	**4.506**

〈표 Ⅲ-4〉 민주통합당의 총선공약

(단위 : GDP대비, %)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	누계
재원조달 공약							
수입 증대	①국세수입 증대	0.789	0.900	0.975	1.107	1.322	5.093
	②사회보장기여금 증대	0.121	0.331	0.395	0.391	0.380	1.618
	소 계	0.910	1.231	1.370	1.498	1.702	6.711
지출 축소	①복지분야 지출축소	0.040	0.046	0.052	0.059	0.065	0.262
	②경제분야 등 지출축소	0.591	0.714	0.696	0.685	0.674	3.360
	소 계	0.631	0.760	0.748	0.744	0.739	3.622
	합 계	1.541	1.991	2.118	2.242	2.441	**10.333**
총선공약에 따른 지출 추가소요							
지출 확대	①교육분야 지출확대	0.440	0.434	0.424	0.415	0.408	2.121
	②보육분야 지출확대	0.171	0.160	0.153	0.146	0.144	0.774
	③건강보험 지출확대 (국고지원)	0.129 (0.053)	0.405 (0.165)	0.600 (0.245)	0.639 (0.261)	0.705 (0.287)	2.478 (1.011)
	④노동분야 지출확대	0.184	0.248	0.292	0.298	0.312	1.334
	⑤주택분야 지출확대	0.131	0.176	0.208	0.212	0.222	0.949
	⑥기초노령연금 확대	0.118	0.160	0.188	0.192	0.201	0.859
	⑦경제분야 지출확대	0.086	0.116	0.136	0.139	0.146	0.623
	⑧기타복지 지출확대	0.045	0.061	0.071	0.073	0.076	0.326
	합 계	1.304	1.760	2.072	2.114	2.214	**9.464**

□ 정치권 공약 반영시 공공사회복지지출(SOCX)은 2050년 22.6%(새누리당)~24.5%(민주통합당)로 베이스라인(21.4%)의 1.06~1.15배 수준

○ 정치권 공약에 의해 한번 확대된 복지지출은 인구고령화 진전에 따라 복지지출 증가를 더욱 가속화시킴

〈표 Ⅲ-5〉 공공사회복지지출(SOCX)의 항목별 추계결과

(단위 : GDP 대비, %)

구분			노령·유족	보건	근로무능력	가족	노동·실업	주거·기타	**합계**
한국	(2007)		1.9	3.5	0.6	0.5	0.4	0.8	**7.5**
	(2050)	베이스라인	10.7	7.1	0.6	0.6	0.7	0.8	**21.4**
		새누리당	10.7	7.3	0.6	1.3	0.7	1.0	**22.6**
		민주통합당	12.1	8.2	0.6	0.9	1.0	0.9	**24.5**
OECD 평균(2007)			7.4	5.8	2.1	1.9	1.2	0.8	**19.2**

주 : 음영표시는 OECD 평균(2007)보다 큰 경우를 표시

□ 정치권 공약에 재원조달 방안이 포함되어 있어 2050년말 국가채무비율이 조세부담률을 현 수준으로 고정한 기준선 전망보다 낮게 나타나지만, 이는 **상당한 정도의 국민부담 증가**에 기인

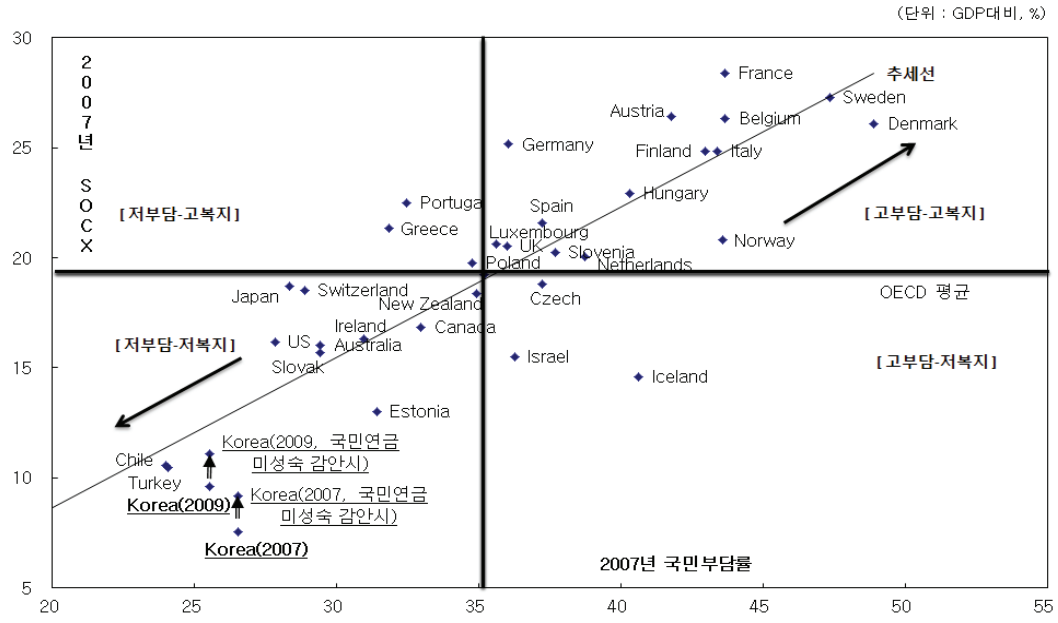
○ 2050년말 국가채무비율 : 기준선 128.2%, 새누리당 102.6%, 민주통합당 114.8%

○ 2050년 국민부담률 : 기준선 29.5%, 새누리당 30.3%, 민주통합당 32.1%

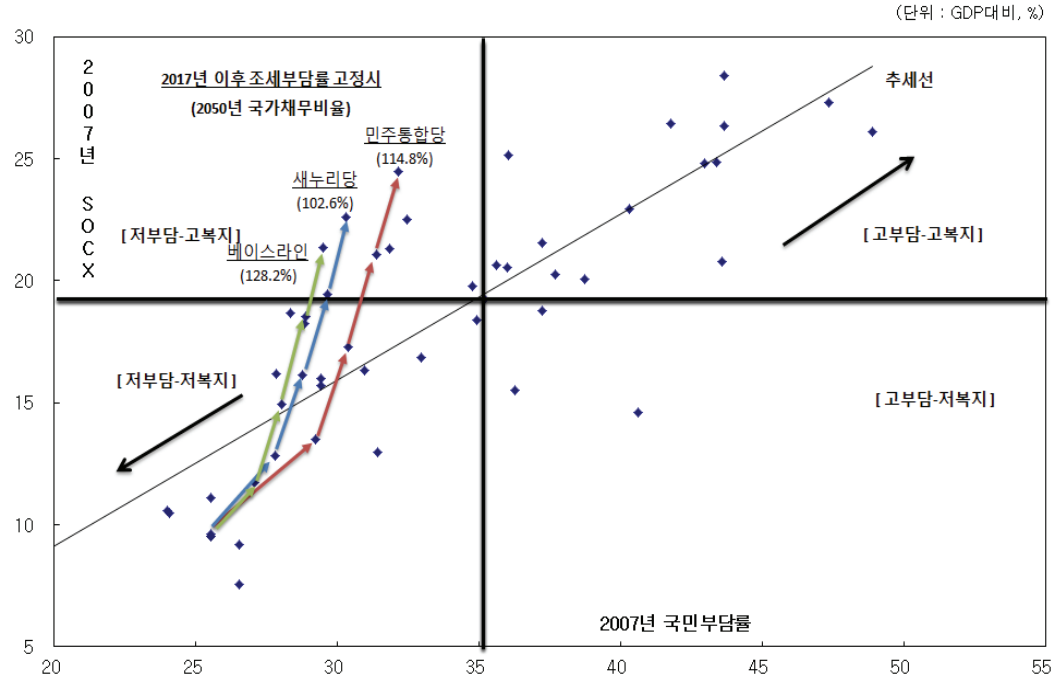
○ 만약 2050년 국가채무비율을 60%(EU 상한선)로 유지할 경우에는 국민부담이 더욱 높아져야 하므로 현재의 '저부담-저복지' 구조에서 '중부담-고복지' 구조로 이행할 것으로 전망됨

- 2050년 국민부담률 : 새누리당 32.5%, 민주통합당 34.9%
- 국가채무비율 60%를 유지하더라도 국민부담률이 중부담 정도로 상승하는 데 그치는 것은 양당 모두 큰 규모의 지출축소를 전제했기 때문

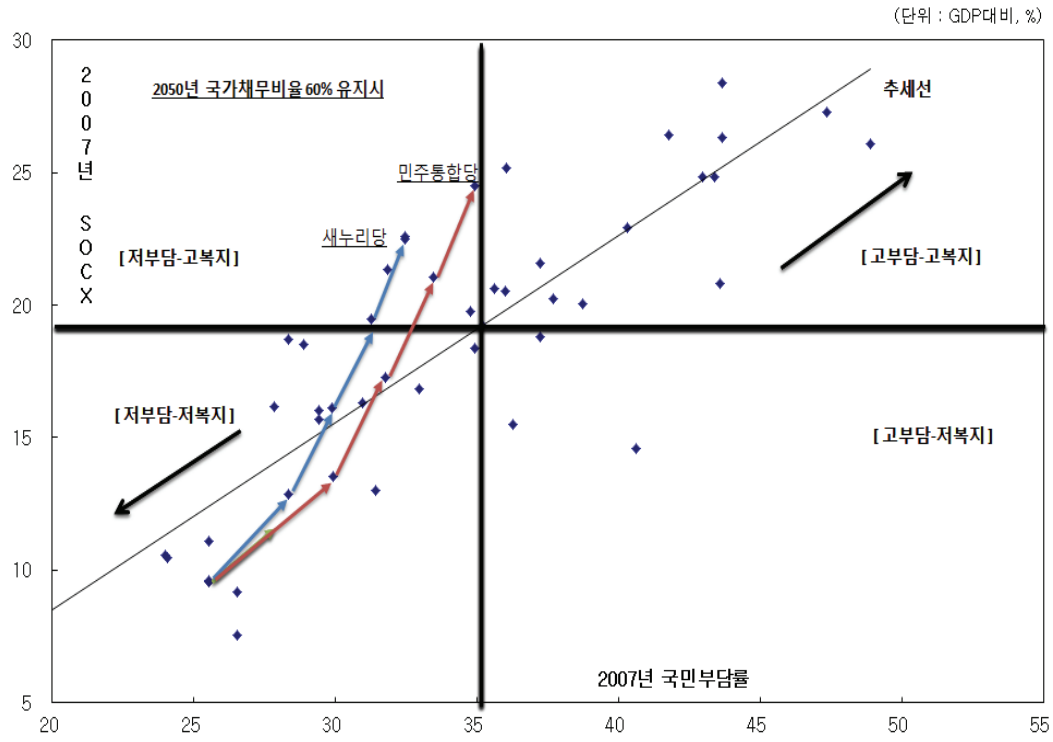
[그림 Ⅲ-2] 복지국가 유형과 현재의 우리나라



[그림 Ⅲ-3] 총선공약 반영 ① : 재원조달공약 반영시



[그림 Ⅲ-4] 총선공약 반영 ② : 2050년 국가채무비율 60% 유지시



3. 재정위험 반영시

□ 공공부문 재정위험이 일부 현실화될 경우 재정에 미치는 영향

○ 한국은행의 『부채경제학과 한국의 가계 및 정부부채』(2012.4)처럼 항목별 재정위험이 현실화되는 상황을 상정하여 재정을 재전망

○ 잠재채무의 현실화 : 부실 저축은행 구조조정, 공기업 부문의 재무건전성 유지 등과 관련하여 총 68.2조원의 재정자금 투입을 가정

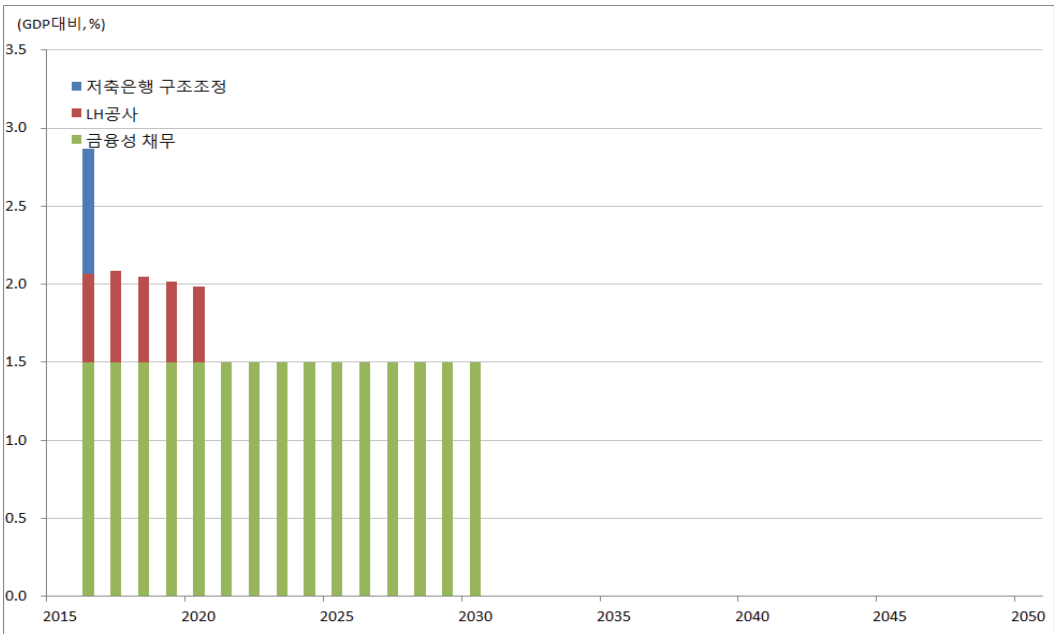
- 2011~2012년중 저축은행 구조조정 비용 17.3조원 중 17.8%(과거 5년 평균)만 회수되어 14.2조원의 재정자금이 소요되는 것으로 가정
  * 17.3조원 : 삼화저축은행 및 부산계열 저축은행 등 상반기 9개 저축은행 7.8조원, 토마토 및 제일저축은행 등 7개 저축은행 9.5조원
- LH공사에 대해 손실보전 및 금융부채비율 2010년 수준(400%) 유지를 위해 매년 일정금액씩 총 54조원의 추가자금 투입을 가정
  * LH공사는 부동산경기 둔화시 분양률 및 수익률 하락으로 유동성 위기에 봉착할 가능성이 높은데, 주택가격 증가율이 2018년부터 1.5%로 낮아질 경우 2020년 금융부채비율은 550%에 달할 전망

○ 금융성 채무의 증가 : 매년 국가채무 증가의 절반 정도를 차지하는 금융성채무가 2030년까지 비슷한 규모(GDP의 1.5%)로 증가한다고 가정

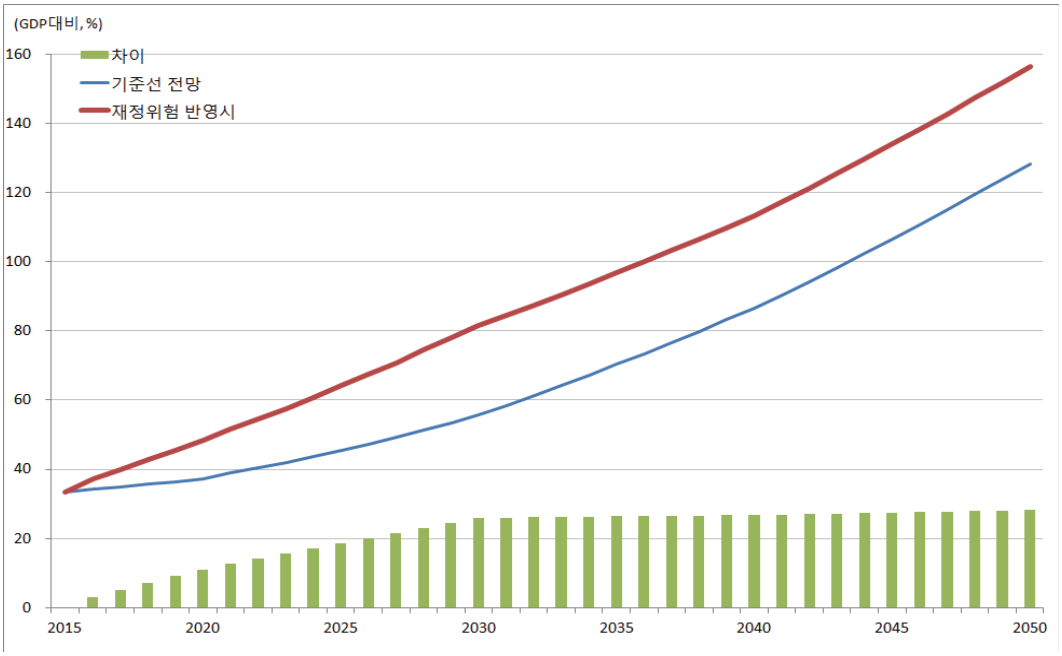
- 2001~2010년중 국가채무 증가 260.7조원 중 46.2%(120.5조원)는 외화자산 매입(외국환평형기금), 공공주택 공급지원(국민주택기금) 등 재정적자(적자성 채무 포함)로 설명되지 않는 금융성채무에 기인
  * 2002~2010년 GDP 대비 금융성채무 증가규모는 연평균 1.5%(외국환평형기금 1.3% + 국민주택기금 0.2%) 수준

○ 기준선 전망 결과에 공공부문 재정위험의 일부 현실화로 재정지출이 증가([그림 Ⅲ-5]에 정리)한다면 **2050년말 국가채무 비율은 당초 128.2%에서 156.4%로 약 28%p 정도 증가**할 것으로 추정됨

[그림 Ⅲ-5] 공공부문 재정위험 일부 현실화시 재정지출 증가



[그림 Ⅲ-6] 공공부문 재정위험 일부 현실화시 국가채무비율



4. 남북통일 반영시

□ 기준선 전망 결과에 통일부 정책연구용역 보고서의 통일비용(통일전기+통일기) 및 공공부문의 통일재원조달 가능 규모를 감안할 경우 통일시기와 시나리오별로 재정에 미치는 영향이 크게 달라지는 것으로 나타남

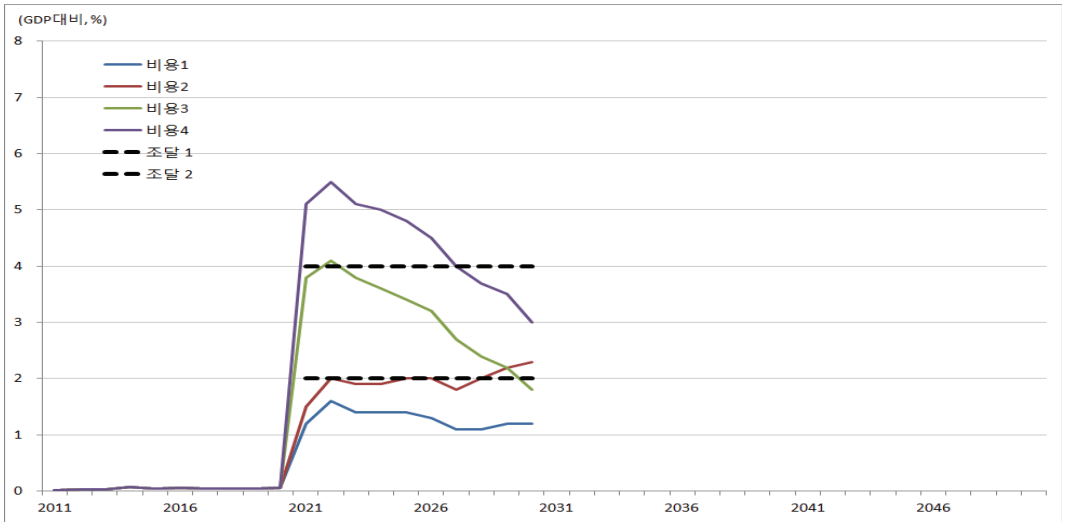
○ **조달 1 (국민부담률 1%p 인상 + 지출삭감 GDP의 1%)**의 경우 국가채무비율이 단기형(2020년 통일)은 비용 시나리오에 따라 2030년말 48.8～80.3%(기준선 전망 55.6%대비 -6.8～+24.7%p)에 달할 것으로 추정

- 중기형(2030년 통일)은 2040년말 86.7～136.6%(기준선 전망 86.6%대비 +0.1～+50.1%p), 장기형(2040년 통일)은 2050년말 129.0～172.1%(기준선 전망 128.2%대비 +0.8～+43.8%p)

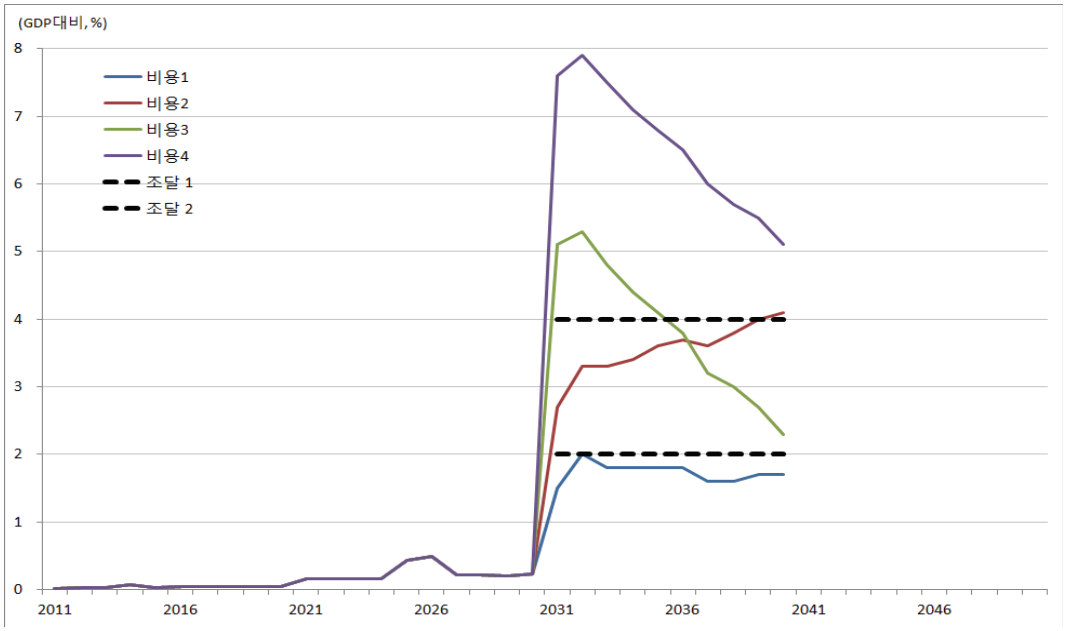
○ **조달 2(국민부담률 3%p 인상 + 지출삭감 GDP의 1%)** 및 비용 4의 경우에는 통일시기에 따라 단기형 2030년말 60.2%(기준선 전망 55.6%대비 +4.5%p), 중기형 2040년말 116.0%(기준선 전망 86.6%대비 +29.5%p), 장기형 2050년말 151.2%(기준선 전망 128.2%대비 +23.0%p)

[그림 Ⅲ-7] 시나리오별 남북통일 비용 및 재원조달 규모

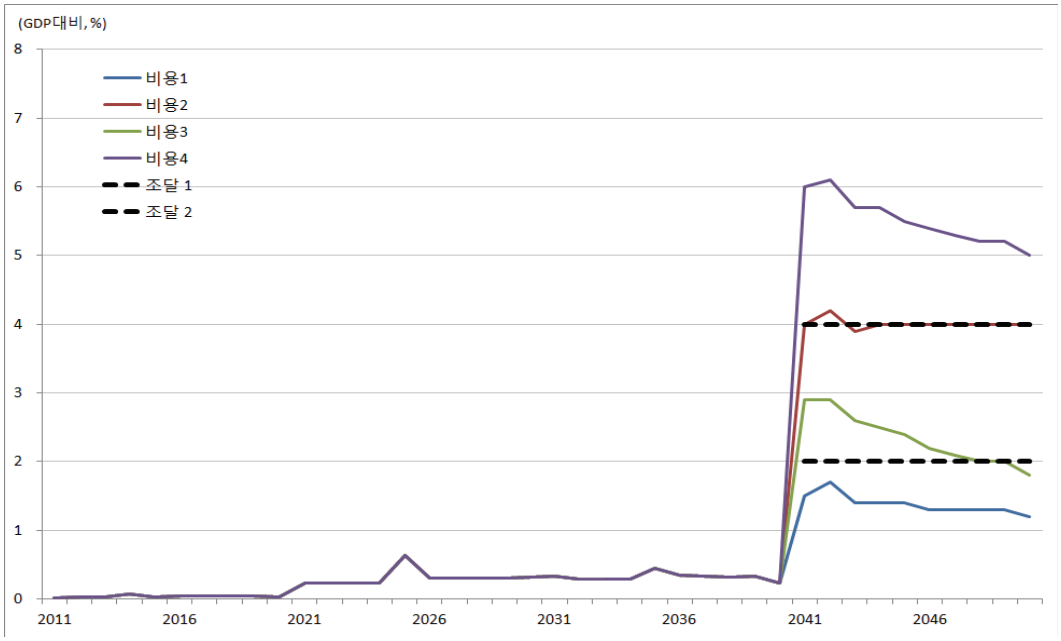
(1) 단기형(2020년 통일)



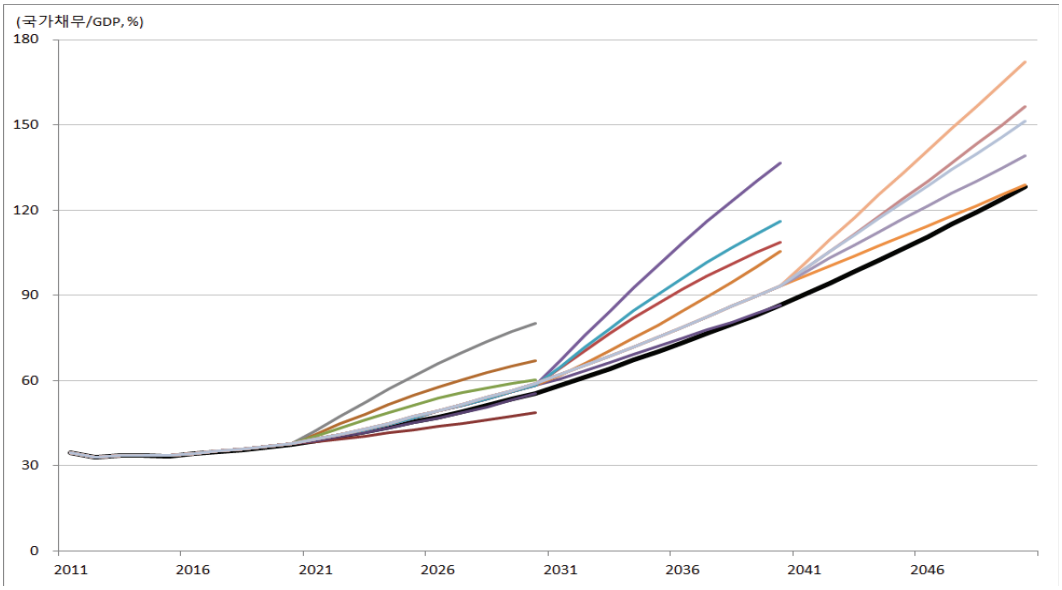
(2) 중기형(2030년 통일)



(3) 장기형(2040년 통일)



[그림 Ⅲ-8] 시나리오별 남북통일 비용·재원조달 반영시 국가채무 비율



주 : 단기형·중기형·장기형별로 각각 4가지 비용 및 2가지 조달 등 총 8가지 시나리오 중에서 조달 2의 경우에는 비용 1~3은 통일비용 규모 자체가 재원조달 규모 보다 작아 분석에서 제외하여 총 5가지 시나리오

〈표 Ⅲ-6〉 시나리오별 남북통일 비용·재원조달 반영시 국가채무 비율

기준	재원조달	통일비용	국가채무비율(%)			
			2020	2030	2040	2050
기준선 전망			37.4	55.6	86.6	128.2
단기형 (2020년 통일)	조달 1	비용 1	37.8	48.8	-	-
		비용 2	37.8	55.6	-	-
		비용 3	37.8	67.0	-	-
		비용 4	37.8	80.3	-	-
	조달 2	비용 4	37.8	60.2	-	-
중기형 (2030년 통일)	조달 1	비용 1	37.7	58.4	86.7	-
		비용 2	37.7	58.4	105.4	-
		비용 3	37.7	58.4	108.8	-
		비용 4	37.7	58.4	136.6	-
	조달 2	비용 4	37.7	58.4	116.0	-
장기형 (2040년 통일)	조달 1	비용 1	37.7	59.1	93.4	129.0
		비용 2	37.7	59.1	93.4	156.4
		비용 3	37.7	59.1	93.4	139.0
		비용 4	37.7	59.1	93.4	172.1
	조달 2	비용 4	37.7	59.1	93.4	151.2

5. 장기재정전망의 정책적 시사점

□ 최악의 시나리오로 복지수요, 재정위험, 통일비용이 비슷한 시기에 동시다발적으로 국가재정을 악화시킬 경우, 현재 OECD국가에 비해 상대적으로 건전한 우리나라 재정은 2050년에는 심각한 수준에 달할 전망

○ **최악의 시나리오** = 복지제도 확대(새누리당 또는 민주통합당의 총선공약) + 공공부문 재정위험의 일부 현실화 + 남북통일(장기형, 비용 4 및 재원 2 시나리오)

○ **현재 OECD평균의 70% 정도인 우리나라의 재정규모 및 조세/국민부담률 수준이 2050년에는 OECD평균 또는 이를 다소 상회**할 전망

- 복지지출 규모는 OECD의 절반수준에서 1.2～1.3배 수준으로 증가

○ 특히 **현재 OECD의 30%에 그치고 있는 국가채무비율이 2050년말에는 OECD 평균의 약 1.6～1.7배**에 달할 것으로 추정됨

〈표 Ⅲ-7〉 최악의 시나리오시 주요 재정총량지표

(단위 : %)

구분	우리나라 현재 (2010년,A)	기준선 전망 (2050년)	최악 시나리오 (2050년)		OECD 평균 (2010년,D)	국제비교		
			새 (B)	민 (C)		(A/D)	(B/D)	(C/D)
중앙정부 총지출/GDP	25.1	35.4	40.5	42.6	-	-	-	-
재정규모/GDP	30.9	43.6	49.8	52.4	44.6	0.7	1.1	1.2
SOCX/GDP	9.6 (2009년)	21.4	22.6	24.5	19.2 (2007년)	0.5	1.2	1.3
조세부담률	19.4	20.1	23.6	24.7	24.6 (2009년)	0.8	1.0	1.0
국민부담률	25.1	29.5	33.3	35.1	33.8 (2009년)	0.7	1.0	1.0
국가채무비율	33.4	128.2	153.9	165.4	97.9	0.3	1.6	1.7

□ 그러나 인구고령화 추세나 복지제도 확대에 따른 복지지출 확대는 매우 확실하고 그 규모도 가시적인 반면, 재정위험이나 통일비용은 발생시기나 규모가 불확실하다는 점을 감안해야 함

○ 특히 남북통일의 경우 불확실성이 커 시나리오에 의한 분석만 가능

○ 또한 복지제도가 확대될 경우 남북간 복지격차가 더 확대되어 그만큼 통일비용도 증가할 수 있다는 점도 고려해야 함

□ 정책적 시사점

○ **지출변화의 성격을 구분하여 각기 적합한 재원대책**을 마련할 필요
- 추세적 변화를 유발하는 인구고령화에 따른 복지지출의 자연증가 및 복지제도 확대에 따른 지출증가 등에 대해서는 이에 상응하는 항구적 재원대책을 마련해야 함
- 반면, 재정위험의 현실화와 같은 일시적 또는 예방적 목적의 지출에 대해서는 항구적 재원을 마련하기보다는 지출수요 현실화시 이를 흡수할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 수준으로 대처하는 것이 바람직

○ 재정수요의 지속적 증가에 대비하여 **재정건전성 확보를 위한 시스템적 안전판** 필요
- 복지제도 확대와 같은 국민 및 정치권의 복지수요를 무분별하게 수용할 경우 우리나라의 급속한 인구고령화 추세와 상승작용을 통해 복지지출의 급증을 초래할 가능성이 높음
- 재정정책은 본질적으로 정치과정인바, 정치적 포퓰리즘(populism)에 노출될 경우 복지지출이 급속히 증가됨으로써 재정건전화의 최대 위협요인으로 작용할 우려
- 따라서 정치적 포퓰리즘으로부터 재정정책의 노출을 최대한 줄일 수 있는 제도적 접근방법(재정준칙, 국가채무비율 목표, PAYGO 원칙, 중장기 재정전망 시스템, 의무/재량지출 구분관리 시스템, 선거전 재정보고서, 공공부문 재정위험 종합관리 시스템 등)의 필요성이 더욱 높아지고 있음

Ⅳ. 재정정책 운용방향

1. 재정정책 방향

□ 우선 재정정책 측면에서는 총량적 재정규율 강화, 세출 구조조정 및 세입확충 등을 통해 재정의 지속가능성 유지에 노력할 필요

□ **재정준칙을 중심으로 총량적 재정규율을 강화**하여 국가채무비율의 하락세를 지속시키기 위해서는 종전의 재정건전화 정책을 **재정의 지속가능성 유지를 위한 정책으로 전환**시킬 필요

○ 복지지출 지속 증가, 경제위기, 각종 재정위험, 남북통일 등에 대비하는 최선의 정책은 경제의 마지막 안전판인 국가재정을 건전하게 유지하는 것임

- 국채가 경제위기 등 재정충격을 극복하기 위한 '시간을 버는 그릇'의 역할을 하는 역량은 국가별로 큰 차이가 나는데, 이는 민간저축·경상수지 흑자·기축통화국 여부·환율조정 가능성 등임
- 우리나라는 잃어버린 20년 동안 국채시장이 잘 버티고 있는 일본과 불리한 국내외 여건으로 국채가 별다른 역할을 하지 못한 PIGS국가의 중간정도 수준으로 평가됨
- 이에 거시적 총량측면에서 재정수지 및 국가채무비율을 적극적으로 관리할 필요

○ 정부는 글로벌금융위기 및 이의 극복과정에서 급속히 증가한 국가채무비율을 낮추기 위해 한시적인 재정준칙(fiscal rule)을 도입하였음

- 2010년, 정부는 『2010～2014년 국가재정운용계획』을 통해 균형재정 목표 달성시까지 예산편성과정에서 매년 지출증가율을 수입증가율보다 2～3%p 낮게 유지하는 재정준칙을 도입
- 2008년 글로벌 금융위기 발발 이전까지는 총지출 증가율이 총수입 증가율을 상회하였으며, 위기 발발 이후인 2009년 및 2010년에는 당초 예산안은 총지출 증가율이 총수입 증가율을 하회하였으나 추경편성으로 결과적으로 상회하게 됨

- 반면, 재정준칙 도입 이후 편성된 2011년 및 2012년 예산은 모두 총지출 증가율이 총수입 증가율을 하회하여 재정준칙을 준수하였으며, 이에 따라 국가채무비율이 최근 하락세로 반전

  * '08 30.1% → '09 33.8% → '10 33.4% → '11 34.0% → '12예산 33.3%

○ **국가채무비율을 지속적으로 낮추기 위해서는 현행 재정준칙을 대체할 새로운 재정준칙을 도입**할 필요

- 2013회계연도 예산까지 재정준칙이 적용되면 재정수지가 균형을 회복할 것으로 전망되어, 현재의 재정준칙은 시한이 종료될 것임
- 신정부가 출범하는 내년 중에 경기조정 재정수지를 중기(5년)에 걸쳐 균형 또는 소폭 흑자로 유지하도록 하는 새로운 재정준칙을 도입하여 2014회계연도 예산 편성시부터 적용(경제상황에 따라 탄력적으로 적용하는 '2세대' 재정준칙)
  * 재정준칙 : 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 재정총량에 일정한 목표 수치를 부여하고 이를 준수토록 하는 재정운용 방식
  * 경기조정 재정수지 : 재정수지에서 경기변동에 따른 자연적인 재정수입·재정지출 변동분(재정의 자동안정화기능)을 제외한 수지
  * 경기조정 재정수지를 균형으로 유지하면, 우리나라의 경우 경상성장률이 국채금리보다 높아 국가채무비율이 하락함
- 그러나 대내외 경제여건이 급변동하는 우리나라의 경제여건상 재정준칙을 법제화하여 지나치게 엄격하게 운영할 경우 탄력적인 재정운용이 제약을 받을 수 있음

○ 동시에 국제적인 권고치에 우리나라 특수상황(경제위기 대비 및 통일 초기비용)을 감안하여 **국가채무 중장기 목표를 25%이내**로 설정

- 현재 우리정부의 국가채무비율 목표는 2013년에 금융위기 이전 수준으로 회복하고, 2014년 이후 20%대 후반 수준에서 관리하는 것임
- 중장기 국가채무 목표 25%의 근거

* 중기시계에서 한차례의 추가적 경제위기 이후에도 현재 국가채무비율 유지를 목표로 할 경우 : 23.8% = 2012년말 33.3% - 경제위기비용 9.5%(3차례 경제위기 이후 국가채무비율 증가의 평균)
* 장기시계에서 통일비용을 감안할 경우 : 24% = EU 상한 및 개도국에 대한 권고치 60% - 통일비용 36%(12가지 시나리오의 통일비용 평균)

< 참고 1 > **국가채무 과다여부 판단기준**

○ EU 회원국 수렴조건 및 IMF 재정건전화 목표 : 60%

○ WEF 기준 경제주체별 채무부담 임계치

구분	가계		기업		정부	
	지표	임계치	지표	임계치	지표	임계치
저량 (stock)	부채잔액 / GDP	75	부채잔액 / GDP	80	부채잔액 / GDP	90
유량 (flow)	원리금상환액 / 가처분소득	20	원리금상환액 / GDP	25	원리금상환액 / 재정수입	30

○ Cecchetti et al. (2011.8) : OECD 18개국 1980~2006 데이터를 분석해 성장에 부정적인 부채 임계치(GDP대비)를 추정한 결과, 가계 85%, 기업 90%, 정부 80~100%

○ 정부채무 임계치(GDP대비) 관련 주장
- Reinhart & Rogoff (2010) : 선진국 90%, 개발도상국 60%
- Baldacci et al.(2010) : 신흥국의 지속가능 국가채무 40%

○ 국내의 정부부채 적정규모에 관한 연구결과
- 삼성경제연구소('10.7): '10년 우리나라의 적정 채무수준 62%
  * '30년(GDP대비 67.8%)부터 적정 비율 초과 전망
- 자본시장연구원('09): 선진국 56.2%, 소규모 개방경제 35.2%

< 참고 2 > **재정준칙의 해외사례**

○ 1세대 재정준칙 : 글로벌 금융위기 이전
- 글로벌 재정위기 이전 EU, 영국, 미국, 스웨덴 등에서 도입
- 재정준칙 도입 직후 일시적으로 재정건전성이 강화되었으나 스웨덴을 제외하고는 이후 유명무실화되어 운용 중단

국가	재정준칙	근거
EU ('91)	국가채무 60%, 재정적자 3%를 상한으로 설정 (『안정 및 성장에 관한 협약』)	조약
영국 ('98~'08)	자본지출을 위해서만 차입 가능(Golden rule) 공공부문 순채무 40% 유지('97년)	내부규칙
미국 ('90~'02)	재정적자 한도 설정후 초과시 자동 지출 삭감	법률
스웨덴 ('94~)	일반정부 구조적 재정수지를 2% 흑자 * 전체 재정수지에서 경기변동분을 제외	내부규칙

○ 2세대 재정준칙 : 글로벌 금융위기 이후
- 재정건전성의 중요성이 재부각됨에 따라 도입한 것으로 1세대 준칙에 비해 법적기반, 유연성, 제재수단 등을 강화
- IMF (2012.4월) 등에 따르면 2010년 이후 15개국이 재정준칙 도입

국가	재정준칙	근거
EU (신재정협약)	- 구조적 재정수지를 GDP의 ±0.5% 이내 유지 - 각국 헌법·법률에 규정, 위반시 벌금 등 제재도입	협약
영국	- 5년 예측기간 내 경기조정(구조적) 재정수지 균형 - FY2015/2016까지 공공부문 순채무 비율 하락	법률
미국	- '10.2월 세입감소, 의무지출 증가시 PAYGO 부활 - '11.8월부터 재량지출 상한 설정	법률
일본	- PAYGO 도입	공약
오스트리아	- '17년부터 구조적 재정적자 0.35% 이내	법률
콜롬비아	- '14년까지 구조적 재정적자 △2.3%로 감축, '22년부터 1% 한도 적용. 단, 성장률이 장기성장률보다 2%p 낮을 경우 재정확대 허용	-
폴란드	- '11년부터 재량지출 증가율을 1% 이내로 제한	법률
포르투갈 스페인	- 신재정협약 도입	법률
슬로바키아	- 공공채무 60% 상한 도입	헌법

□ 복지지출 등 확대 및 미래변화 흐름에 대한 대응에 필요한 재원을 확보하기 위해서는 **중장기적인 세출 구조조정 및 세입확충 방안** 마련 필요

○ 세출 구조조정에 있어 중요한 과제

- 국민의 재산권 보호 및 안전 보장, 경제성장 촉진, 사회적 형평성 확보 등 국가 및 재정의 기본적 역할에 대한 균형있는 접근 필요
- 산업·중소기업, SOC, 농림수산식품 등 다른 선진국에 비해 비대한 경제분야 재정지출이 경제성장에 도움이 되지 못할 가능성에 주목하여 점진적으로 축소하는 것
- 복지지출에 있어 주어진 목표를 달성하기 위해 가장 비용효과적인 방법을 모색하는 것

○ 세입확충에 있어 중요한 과제

- 세제개편을 통한 세입증대 정책을 추진하기 이전에 국민들이 세정에 대해 느끼고 있는 불공정·불공평하다는 인식을 불식시켜야 함
  * 예 : 봉급생활자와 자영업자 간 조세 및 사회보험료 부담 격차, 여전히 큰 지하경제, 고소득 자영업자 및 기업의 조세회피, 큰 규모의 체납 등
- 근로자에 대한 각종 소득공제와 R&D 관련 세액공제 등 감면규모가 큰 기존 비과세·감면제도는 확대되고 있는 반면, 일몰 도래한 비과세·감면제도의 폐지·축소 비율은 지속적으로 하락하고 있음
  * 2006~2011년 기간 중 조세지출 증가율(43.5%)은 국세수입 증가율(39.7%)을 상회
  * 조세지출의 폐지·축소 비율 : ’06 49.1% → ’07 63.6% → ’08 50.0% → ’09 32.2% → ’10 34.0% → ’11 25.5%
- 우리 경제의 성장잠재력 및 국제경쟁력을 저하시키지 않으면서 재정수요 증가에 대응하여 국민부담 수준을 점진적으로 상승시켜 나가기 위한 중장기 세제 개편 방안 마련 필요

2. 재정제도 개선

□ 장기재정전망 시스템, 의무/재량 구분관리 시스템, PAYGO 원칙, 선거전 보고서, 재정운용시스템 추가 개선, 공공부문 재정위험 관리시스템 구축 등 재정제도 개선으로 시스템에 의한 정책환경 변화에의 체계적 대응

□ 본 연구처럼 지속가능한 재정을 위해 저출산·고령화, 복지확대, 경제위기, 통일비용 등 미래 재정위험 요인에 따른 재정부담을 객관적으로 진단하고 이에 대한 대비책을 마련하는 **중장기 재정전망을 시스템화**할 필요

○ 장기재정전망은 단기-중기-장기를 체계적으로 연계하여 재정을 관리하는 재정관리시스템 구축의 마지막 단계이며, 국가운용의 핵심인 재정 측면에서 국가의 미래를 준비하고 기획하는 중요한 정책 도구

○ 기본적인 정책 인프라인 장기재정전망 시스템은 지난해 말 구축되어 이제 가동을 시작한 단계이므로, 성공적으로 정착되기 위해서는 기획재정부의 리더십과 각 부처 등의 협조와 인프라에 대한 투자 필요

- 국가재정법 제7조 제2항 2호 및 동법 시행령 제2조 제3항에 따라 국가재정운용계획에 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 하는 장기재정전망을 포함하고, 적어도 5년마다 전망을 실시하도록 규정
- 추진체계 : 중장기전략위원회(장관급) - 장기재정전망협의회(부처합동) - 소관부처 및 산하기관·장기재정전망센터(조세연구원)
- 추계분야 : 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 기초노령연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험, 산재보험, 교육
- 전망기간 : 2060년까지의 기간을 대상으로 전망
- 작업시한 : 2013년 상반기

○ VISION 2030(2006.8)의 실패사례를 반면교사로 삼아, 미래 정책비전의 제시보다는 객관적인 중장기 재정여건을 점검하고 정책과제를 도출하는 국가정책 인프라로서 제 역할을 다 할 수 있도록 운용해야 할 것임

□ 세출 구조조정에서는 미국, 영국 등 주요 선진국처럼 예산사업을 **의무지출과 재량지출로 구분하여 재정지출을 관리하는 시스템**을 도입할 필요

○ 의무지출에 대해서는 한국형 PAYGO 원칙 도입을 통한 제도개선 및 입법과정에 대한 재정통제 강화로, 재량지출은 선택과 집중에 의한 총량제한을 통해 지출관리를 강화

- 특히 재량지출에 대해서는 재정성과관리, 예비타당성 조사, 심층평가 등의 제도적 장치를 강화하여 비효과적인 사업을 위주로 세출 구조조정

○ 최근 정치권의 감세 및 증세, 복지확대 등에서의 주도권 행사에서 보듯이 그간의 행정부 주도의 세입·세출 관리가 더 이상 불가능

- 조세 및 예산 결정에 대한 국회 및 정치권의 영향력이 커지면서, 일부 선진국에서 나타난 '재정민주주의'라는 이름하에 각종 정치경제학적인 비효율이 발생할 가능성
- 행정부는 최근 재정규율을 강화하고 있는 반면, 국회는 예결위 위상 제고, top-down 예산심의 등 문제는 해결하지 못한 체 정치적인 정책결정에만 치중하고 있어 국가전체의 재정규율은 오히려 약화

○ 이에 PAYGO 원칙을 도입하여 복지 등 신규 의무지출 추진시 기존사업 구조조정 또는 재원대책을 의무화하고, 조세감면제도 신설시에도 기존 감면제도 폐지·축소를 의무화할 필요

- 특히 정부입법은 물론 국회의원의 법안발의 및 국회의 법안심의 시에도 PAYGO 원칙을 적용하도록 해야 하고, 정부입법에 의한 재정수반 입법 및 재정지출 수반 중·장기계획에 대한 협의절차 내실화, 의원입법시 예결위 사전협의제도 실효성 확보(국회규칙 제정) 필요
- 한국형 PAYGO 원칙을 구현하기 위해서는 보다 구체적인 적용 지침 및 과학적·객관적 비용추계 시스템을 구축할 필요
- 또한, 의무지출에 대한 중기재정지출 규모 추계를 과학적으로 할 수 있는 비용추계 시스템을 구축도 시급

□ 선거전 재정보고서를 발간하고 선거공약의 재정추계 결과를 검증하는 등의 제도적 장치를 마련하여 **정치적 예산순환(political budget cycles) 방지**에 적극적으로 대응할 필요

○ 총선 및 대선과 같은 정치적 사건이 있는 금년과 같은 해에는 정치적 예산순환을 방지하는 제도적 장치로 재정준칙을 도입하거나 도입된 준칙의 적용을 강화하는 방안을 강구해야 함

○ OECD 재정투명성 지침 등 국제기구에서는 '선거전 재정보고서' 발간을 통해 정치권이나 국민들에게 재정상황을 정확하게 알려 무분별한 선거공약이 남발되는 것을 사전에 경고하도록 권고하고 있음

- 호주, 뉴질랜드 등의 국가에서는 국제기구의 권고에 따라 선거전 재정보고서를 발간하고 있음(예 : 호주 및 뉴질랜드의 pre-election economic and fiscal update 등)
- 호주, 네덜란드 등에서는 여당 및 야당의 선거공약에 대해 정부부처 또는 출연연구기관을 통해 재정소요를 객관적으로 추계하여 공표하고 있음(예 : 호주의 Election Costings, 네덜란드 CPB의 Charting choices 2011-2015: Effects of nine election platforms on the economy and the environment 등)
- 향후 우리나라도 총선 또는 대선이 있는 해에는 별도의 선거전 재정보고서 발간을 법제화할 필요

○ 동시에 정부출연 연구기관 또는 국회 연구기관 등을 통해 정치권이 발표하는 공약에 따른 재정소요 추계결과를 체계적으로 검증할 필요도 있음

- 특히 검증의 근거를 가능한한 자세히 공개하여 정치권에서 비슷한 공약을 구상할 때 이를 근거로 재정소요추계를 보다 정확하게 할 수 있도록 함

□ **재정운용 시스템 추가 개선**을 통한 재정 효율화 및 재정규율 강화

○ 4대 재정개혁(중기재정계획, top-down 예산편성, 예산성과관리, 디지털예산회계시스템 등 기초 인프라) 추진 이후의 성과를 바탕으로 재정운용시스템의 추가 개선 추진

○ 국가재정운용계획 등 중장기적인 재정운용 전략 수립의 개선
- 국가재정운용계획의 구속력 강화를 위한 개선 : 중기재정목표의 명확화 및 잦은 변경 지양, 계획 집행결과 보고서의 작성 및 공표, 분야별 작업반 구성 및 운용체계 개선, 국가채무관리계획의 성과 평가 및 사후 조치 등
- 객관적 중기 거시경제 및 재정전망을 위한 전망체계 개선
- 국가재정운용계획의 수립체계의 개선 : 국가재정운용계획 수립 방향의 국회 보고를 앞당겨 시행하고, 국회는 단년도 예산안 이외에 재정건전성의 확립과 전략적 재원배분에 더 많은 관심을 보여야 함

○ top-down 예산편성 등 예산편성의 절차 및 의사결정 과정 개선
- 국무위원 재정전략회의 운용 개선 : 대통령제하에서의 국무위원 재원배분회의의 한계 극복, 아젠다 설정 및 회의내용 공개 범위 등 회의 내실화 등
- 지출한도 설정 및 운용방식 개선 : 지출한도 자체의 합리적 설정, Bottom-up과 Top-down 예산편성의 조화 등
- 대규모 국책사업 및 복지사업에 대한 사전타당성 분석 강화
- 국회의 예산심의 방식 개선 : 정부와 국회의 재정권한 배분에 입각한 역할 명확화, 예산결산특별위원회와 분과 상임위원회화의 역할 분담 등

○ 예산성과관리 등 재정사업 성과평가 및 환류 개선
- 성과관리를 위한 정보 수준의 개선 : 조직 개편까지 고려한 근본적인 프로그램 예산구조 개편, 성과지표와 목표치 개선, 사업평가 기준을 구체화하고 현실화, 중장기 목표치 설정 및 활용, 적절한 비용 정보의 생산과 활용 등

- 성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도 등 제도간 연계성 강화 및 타 평가제도와의 중복 해소 등
- 평가 결과의 활용 방식 개선 : 예산 연계 방식 개선, 사업방식 개선 권고 내실화 및 환류방안 마련 등
- 이외에 성과관리 역량 강화 및 효율적 제도 운영을 위한 조직 정비, 부처의 부담 경감 및 전략적 행동 감소 유인 제공 등

○ D-Brain 시스템 등 재정정보의 생산, 공개 및 활용 개선

- 재정범위의 확대 등 재정통계 재작성을 계획대로 실행, 프로그램 예산체계로의 개편은 내실화 필요, 복식부기·발생주의 회계제도 도입 이후 나타난 문제점 및 재무정보 활용방안 마련, 흩어져 있던 재정정보 시스템의 통합을 통한 재정정책 의사결정에 필요한 고급 재정정보 제공 기능 강화 등
- 재정정보 공개 확대 방안 : 공기업 부채나 보증채무·민자투자 관련 부채 및 재정위험 등에 대한 정보공개 수준이 미흡, 회계연도 중간보고서·대선전 보고서·장기재정전망 보고서 등 발간 필요

□ 미시적 재정위험 측면에서 재정범위를 확대거나 더 장기적인 시계로 확장하여 재정부담을 초래할 위험에 대해 체계적으로 분석하고, 항목별로 적절한 차별화된 **공공부문의 재정위험 종합관리 시스템**을 구축할 필요

○ 현재는 일부 항목에 대해서만 정보공개·관리되어, 종합적·체계적으로 관련 정보를 공개하고 모니터링하는 시스템이 부재

- 이에 World Bank의 Polackova(1998) 또는 한국조세연구원(2007)의 재정위험 분류방법에 따라 재정위험을 체계적으로 파악하여 종합적으로 관리하는 시스템을 구축할 필요

○ 재정위험의 항목별 문제점 및 관리 개선방안

- 지방재정 : 현행 중기지방재정계획은 작성시점, 작성기간 등이 상이하여 국가계획과 지방계획의 연계가 부족한 문제가 있으며, 지방예산 편성과의 연계도 미흡하여 책임성이 결여

- 공적연금 : 국가회계기준이 발생주의로 전환되면서 2011회계연도 결산부터 공무원연금 및 군인연금의 충당부채는 추정·공표되고 있지만, 사학연금 및 국민연금에 대해서는 정보공개 방안이 없음

- 공기업 : 알리오(중앙정부), 클린아이(지방정부) 등 경영정보 포털을 운용중이지만, 금년부터에야 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관은 중장기 재무관리계획을 정부 및 국회에 제출할 예정

- 보증채무 : 2010년부터 매년 5년 단위의 「국가보증채무관리계획」을 예산안에 첨부하여 국회에 제출하고 있으나, 지방정부 보증채무는 관리의 사각지대에 있음

- 민자투자 : 2010년부터 BTL의 정부지급추계서가 국회제출되고 국가회계기준이 발생주의로 전환되면서 정부부채에 포함된 반면, BTO의 최소운영수입보장에 따른 우발채무는 정보공개가 미흡

- 한국은행 통안증권 : 외국환평형기금과 동일한 역할을 하고 있으므로 외평채(국고채)와 비슷한 수준의 관리가 필요

- 공적자금 : 정부는 공적자금 투입에 따른 최종손실에 대해 재정을 부담해야 하므로 기 투입된 공적자금의 회수에 대한 관리 이외에 향후 공적자금 투입 가능성에 대해서도 미리 대비해야 함

3. 주요 분야별 정책방향

□ 사회복지 분야

○ 사회보장제도내의 비효율성을 제거
- 공공부조제도의 탈빈곤율 및 탈수급률 저조 → 고용과 복지 연계를 통한 탈빈곤 및 탈수급 유도
- 복지 체감도 및 효과성의 저조 → 복지전달체계 개선, 사회복지통합관리망 등의 전산화 이외에 부처간 역할이 중첩되는 사업영역에 관한 역할조정과 유기적 연계도 강화 필요
- 복지수혜 대상의 수요와 구조변화에 능동적으로 대응할 수 있는 제도의 유연성 제고

○ 사회서비스 수요 증가에 따른 재정운용
- 사회서비스 발전에 있어 민간부문의 역할(사회적기업 육성, 종교단체 자원의 활용 등) 강화가 복지재정 안정화를 위해 가장 필요
- 출산율 제고, 일과 가정의 양립 도모, 자녀양육에 대한 국가적 책임 강화라는 정책기조하에 지속적으로 확대되어 온 보육지원은 향후 가(假)수요, 지자체 재정부담, 일률적인 보육료 지원, 시설보육과 가정양육 선택 간 형평성 등에 대한 대책 마련 필요 → 정책의 우선순위 설정 및 지원수단의 차별화, 보육서비스의 질적 제고

○ 재정건전성 유지와 지속적인 사회안전망구조의 확립을 위해서는 복지지출 증가에 따른 세입확충 필요
- 세출측면의 구조조정과 재원배분의 조정은 관련 이해당사자가 많아 한계가 있고, 국채발행도 문제가 있으므로 세수 증대가 불가피
- 부유층에만 추가 세부담을 지우는 것은 상징적 효과에 비해 실질적 효과가 크지 않아, 넓은 세원-낮은 세율에 기초한 조세개편 필요

○ 중앙정부와 지방자치단체의 복지재원 분담의 합리적 개선
- 복지분야에 대한 포괄보조금 교부 등 의존재원구조 개선, 중앙과 지방 간 재정조정 외에 광역과 기초 간의 재정조정방식도 개선 필요
- 지방자치단체의 세출책임 강화와 재정성과관리 강화를 위한 제도개선이 선결될 필요

□ 의료 분야

○ 건강보험 수입 증대에는 한계가 있으므로 궁극적으로 지출 절감을 통해 불필요한 재원 낭비를 줄여 건보재정의 지속가능성을 확보해야 함
- 진료비 보상제도 개혁 : 행위별 수가제 → 포괄수가제, 총액예산제 등 사전지급제를 가미할 필요
- 약제비 절감정책 : 약품 유통시스템 개선, 동일효능의 제네릭 사용 장려 등

○ 건강보험 재원 확보 및 부과체계의 형평성을 위해 현재 직역으로 구분되어 있는 건강보험 부과체계를 단일화해야 함
- 직장가입자는 근로소득, 지역가입자는 재산, 자동차 포함한 종합소득에 보험료를 부과 → 직역을 구분하지 않고 부과기반을 넓혀 모든 소득(종합소득)에 보험료를 부과

○ 국고지원에 대한 의존도를 줄이고 보다 효율적인 지출 행태를 유도하도록 국고지원 제도를 개선
- 보험료 예상 수입의 20% 국고지원 → 건강보험 지출을 어느 정도 사전적으로 통제한 후, 국고지원액 증가율을 지출증가율 혹은 일반회계 세출증가율과 연동시킴

○ 건강보험 재정에 대한 관리 감독을 강화하기 위한 시스템 구축 필요
- 국민연금과 같이 기금화하여 건강보험 재정을 국회의 감독하에 두거나, 별도의 독립된 심의기구를 두어 건강보험 재정을 평가하고 유사시 시정할 수 있는 시스템을 구축

○ 급속한 고령화로 노인 의료비지출이 급격히 증가할 것이 예상되므로 1차 의료시스템을 강화 등 중장기적 노력이 필요

- 중기적으로는 상급기관/전문의에게 가기 전에 반드시 1차 의료진을 거쳐야 하는 gate-keeping 시스템을 구축하고, 장기적으로는 만성질환 예방 및 관리를 통해 비용절감에 노력

○ 장기노인요양보험은 2008년 도입되어 아직 제도적으로 발전 여지가 많지만 급속한 인구고령화에 따른 재정부담에 사전적으로 대비할 필요

- 많은 OECD국가들의 경우 의료지출에 대한 공공지출의 증가율보다 장기요양에 대한 공공지출의 증가율이 더 높게 나타남
- 포괄수가제로 서비스 제공의 질적 측면을 반영하고 있지 않아 공급자에 의한 서비스의 질적 저하 문제에 적극 대응할 필요
- 요양과 의료서비스 및 예방서비스를 연계하여 지출효율화 및 기능향상을 도모할 수 있도록 방안을 마련할 필요도

□ 지방재정·지방공기업 분야

○ 지방정부 채무 수준이 경제위기, 복지관련 보조사업 확대, 각종 감세(취등록세 감면, 비과세 감면 등), 지방채 발행 요건 완화 및 공기업특별회계 지방채 증가 등으로 일시적으로 급증하였으나 중앙정부 채무에 비해 여전히 작은 규모

- 지방채무 규모는 2007년말 18조원에서 2010년말 29조원으로 급증
- 2011년말 지방채무 28조원 중 10조원을 중앙정부가 매입

○ 지방재정의 딜레마 : 지자체의 세입-세출 격차는 중앙정부의 이전재원을 통해 해소될 수 있지만 재정자립도가 저하되고, 지방의 자체재원이나 중앙정부 이전재원을 늘리더라도 이의 배분을 놓고 자치단체 유형 간 이해관계가 첨예하게 대립(예 : 지방소비세 도입사례)

- 이에 지자체 자체재원 확대, 형평화 기능 조정을 통한 지역간 재정력격차 축소, 중앙-지방정부간 역할 재정립을 통한 국고보조사업 조정, 지방재정건전시스템 구축, 지방재정운영 투명성 강화 등의 일괄개혁 필요

○ 2010년 기준 지방공기업의 예산규모는 총 48.7조원으로 지자체 총예산의 31%에 해당

- 2006년에 예산규모가 급증한 이후 안정적인 추세를 보이다, 2009년에 큰 폭으로 증가하였는데, 이는 주로 도시개발공사의 대규모 택지개발, 주택건설 등 사업추진에 따른 사업비 증가에 기인

○ 지방공기업 부채규모 증가의 원인으로 ① 사업구조의 문제(도시개발의 사업초기 비용, 지하철 요금 등), ② 제도의 문제(지방자치단체의 재정분석 기준 및 경영평가 기준 부재), ③ 거버넌스 부재(지자체, 지방의회, 지역주민, 중앙부처, 감사원 등 책임성 부재) 등임

○ 이에 지방재정·지방공기업에 대한 사전적·사후적 관리제도를 강화하는 한편, 문제가 되고 있는 사안별로 원칙(재정건전성 유지, 책임성 강화 등)에 입각하여 제도 및 거버넌스 개선 등을 통한 문제해결 추진

지방재정·지방공기업 관리제도

구분	지방재정 관리제도	지방공기업 관리제도
사전 관리 제도	- 행안부 예산편성기준 - 중기지방재정계획 - 재정투융자사업심사 - 지방채발행총액제한	- 지방공기업 설립 요건 - 행안부 지방공기업 예산편성기준 - 지방공기업 출자·출연 제한 - 지방공사채 발행제한
사후 관리 제도	- 재정운용상황 보고·주민공시 - 재정분석진단제도 (사전경보시스템) - 재정위기단체 관리 - 채무관리계획 - 예산·기금의 불법지출·낭비에 대한 주민감시	- 지방공기업 경영공시 - 대규모 출자법인 경영관리 - 경영평가 및 지도 - 부실 지방공기업에 대한 경영개선

□ 공기업 분야

○ 최근 수년간 공공기관 부채가 빠른 속도로 증가하고 일부 공기업의 경우 부채문제가 심각한 수준

- 2007~2011년 중 연평균 19% 정도 증가하여 5년간 2배로 급증(공공기관 부채/GDP 비율도 2007년 25.3%에서 2011년 39.8%로 증가)
- 공공기관 중 공기업 부채가 대부분(GDP 대비 29.2%)이며, 공기업 부채의 95%를 7개 공기업(토지주택공사, 한국전력공사, 도로공사, 가스공사, 한국석유공사, 한국철도공사, 한국수자원공사)이 차지

○ 상업성이 강한 공기업 부채는 국가부채와 동일한 성격은 아니지만, 국가재정 부담으로 전이될 가능성을 최소화하기 위한 노력 필요

- 상업성·수익성이 확보될 수 있는 공기업 부채는 자체적으로 해결하는 것이 바람직하며, 한전·가스공사 등은 여건이 허용하는 범위 내에서 요금 정상화 등을 통해 수익성 개선을 추진하여 해결 모색
- 자산가치 하락 등으로 인해 공기업 부채 문제가 심각한 위험을 초래할 가능성 등에 대해서도 검토하고, 위험성 최소화를 위한 합리적인 공기업 재무관리 강화정책을 추진
- 중장기재무관리계획을 국회에 제출하도록 하고 예비타당성 조사를 강화하는 등의 제도적인 보완을 추진하였는데, 공기업 부채 증가 및 잠재적 위험성 증가 억제를 위한 관리체제의 효과성 제고를 위한 추가적 노력 필요

참 고 문 헌

관계부처합동, 『제1차 저출산・고령사회기본계획 시안 2006～2010 : 새로 맞이하는 행복한 출산과 노후 새로마지 플랜』, 2006. 6.

관계부처합동, 『제2차 저출산・고령사회('11～'15) 기본계획 시안』, 2010. 9.

국민연금재정추계위원회, 『2008 국민연금재정계산: 국민연금장기재정추계』, 2008. 11.

기획재정부, 『나라살림 : 예산개요』, 각 연도.

기획재정부, 『2010～2014년 국가재정운용계획』, 2010. 9.

기획재정부, 『2011～2015년 국가재정운용계획』, 2011. 9.

대외경제정책연구원・산업연구원, 『남북 경제공동체 추진 구상』, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011. 11.

민주통합당, "보편적복지 재원조달 방안 발표", 2011. 8. 29.

민주통합당, "민주통합당 제19대 총선 공약 발표", 2012. 3. 21.

박형수, 『선거와 재정관리』, 한국조세연구원 재정분석센터 정책보고서, 2012. 2.

박형수・류덕현, 『재정준칙의 도입에 관한 연구』, 한국조세연구원 연구보고서 06-13, 2006. 12.

박형수・송호신, 『바람직한 재정건전화 정책과 정책과제』, 연구보고서 10-08, 2010. 12

박형수・송호신, 『장기재정전망』, 기획재정부 정책연구용역, 한국조세연구원, 2011. 3.

박형수 외, 『재정위험 측정 및 관리에 관한 연구』, 한국조세연구원 연구보고서 07-04, 2007. 12.

박형수 외, 『재정제도 및 재정운용의 시스템적 개선』, 한국조세연구원 연구보고서, 2012. 12월 발간예정.

박형수・윤성주・이혜원, 「복지재정의 지속가능성 평가 연구」, 『공생발전 종합연구』 경제・인문사회연구회 협동연구총서 12-01-37, 2012. 3.

박형수・홍승현, 『고령화 및 인구 감소가 재정에 미치는 영향』, 한국조세연구원 연구보고서 11-17, 2011. 12.

새누리당, "진품약속 ⑩ 재원 없이 공약 없다", 2012. 3. 14.

서울대 사회복지연구소, "사회정책 욕구 및 인식조사", 2006년, 2008년, 2010년, 2012년.

유정석・강성원, 「금융의 불안정성과 서브프라임 모기지 위기」, SERI 창립 22주년 기념 심포지엄, 2008. 6.

전영준, 「재정정책의 유지가능성 평가: 세대간 회계를 이용한 접근」, 『세대간 회계와 국민이전계정을 이용한 세대간 국민부담의 적정화 연구』, KDI, 2011.

정부・민간 합동작업단, 『함께가는 희망한국 VISION2030』, 2006. 8.

한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사』 제1권 경제일반, 2010.

한국은행, 『부채경제학과 한국의 가계 및 정부부채』, 2012. 4.

한국재정 40년사 편찬위원회, 『한국재정 40년사』 제4권 재정통계(1), 1991.

한국재정학회・성균관대학교 산학협력단・(주)코리아데이타네트워크, 『통일재원 마련 방안 연구』, 통일부 정책연구용역 보고서, 2011. 11.

한국조세연구원, 『조세정책 50년사』, 최광・현진권(편), 1997.

한국조세연구원, 『한국의 조세・재정정책: 새 정부의 조세・재정 개혁방향』, 성명재・박형수 (편), 2008. 7.

한국조세연구원・통계개발원・한국개발연구원, 『장기재정전망 공통지침 수립 연구』, 기획재정부 연구용역, 2012. 6.

KDI, “중장기 미래 트렌드와 향후 정책과제”, 2012. 4. 6일자 보도자료

Polackova, Hana, “Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability” *Policy Research Working Paper*, The World Bank, 1998.

통계청, “장래인구추계 1990-2021”, 1991.

통계청, “장래인구추계 1996”, 1996.

통계청, “장래인구추계 2001”, 2001. 12. 20.

통계청, “장래인구추계 결과”, 2006. 11. 22일자 보도자료

통계청, “장래인구추계 2010-2060”, 2011. 12. 7일자 보도자료

한국은행 경제통계시스템, http://ecos.bok.or.kr/

CIA 『The World Factbook 2012』, 2012.

e-나라지표, http://www.index.go.kr/egams/index.jsp

KOSIS 국가통계포털, http://kosis.kr/

OECD.StatExtracts, http://stats.oecd.org/index.aspx

OECD, 『OECD Factbook 2010: *Economic, Environmental and Social Statistics*』, 25 May 2010.

UN, *World Population Prospects: The 2010 Revision*, 2010.

The World Values Survey Association, 『World Value Survey 2005』, http://www.worldvaluessurvey.org/

<부록> 조세연구원-재정학회 공동 재정학자 설문조사

□ 이하는 2012.9.7~8일 개최된 한국재정학회 추계 정기학술대회에서 31명의 재정학자들을 대상으로 조사한 "현 정부 및 차기정부 재정정책에 대한 전문가 설문" 조사결과의 일부를 발췌한 것임

1. 우리나라의 재정건전성을 어떻게 평가하십니까?

① 매우 건전 (3%) ② 건전함(77%) → **80%**

③ 건전하지 못함(19%) ④ 매우 건전치 못함(0%) → **19%**

2. 차기정부의 재정총량에 대한 수치목표는 어느 정도가 적절하다고 보십니까?

* < >내에 표시된 2011년 수치(GDP대비 규모)와 비교하여 차기정부 마지막 해인 2017년 수치를 높여야/현수준 유지/낮춰야 중 하나를 선택하시고, 2017년 기준 재정총량별 적정규모도 기입해 주세요.

재정수입<23.6%>: 높여야(**65%**) 현수준 유지(32%) 낮춰야(3%) 적정규모(25.3%)

재정지출<22.1%>: 높여야(35%) 현수준 유지(**45%**) 낮춰야(19%) 적정규모(23.8%)

국가채무<34.0%>: 높여야(0%) 현수준 유지(39%) 낮춰야(**61%**) 적정규모(28.8%)

※ 적정규모에 대한 현재수준 및 응답분포

재정수입: 23.6% → **22~30%(평균 25.3%)**

재정지출: 22.1% → **20~30%(평균 23.8%)**

국가채무: 34.0% → **20~33%(평균 28.8%)**

3. 차기정부 마지막 해인 2017년에 적정한 조세부담률과 국민부담률 수준은 어느 정도가 적절하다고 보십니까?

국민부담률 (우리나라 '10 25.1% OECD '09 33.8%)	**_22.5_% (25.0～38.0%)**	조세부담률 (우리나라 '10 19.4% OECD '09 24.6%)	**_28.8_% (19.0～30.0%)**

4. 새 정부에서는 현재 GDP 대비 9.5%인 사회복지지출 비중을 어느 수준까지 증대하여야 한다고 생각하십니까? (OECD 평균은 19.5%) **_12.7%(9.5～20.0)_ %**

5. 정부의 복지정책에 있어 차기정권에서 가장 중점을 두고 추진해야 할 것은 무엇이라고 생각하십니까?

(1) (**55%**) 복지사업 전반에 걸친 원칙의 정립과 원칙에 따른 제도체계의 정비

(2) (**29%**) 부처간 복지사업의 통합관리 및 유사·중복사업 정리

(3) (**10%**) 부정·중복수급 방지 등을 위한 지원방식 및 전달체계의 개선

(4) (**6%**) 기존 제도의 사각지대 해소

6. 차기정부의 복지정책에서 지원을 가장 늘려야 할 분야는 어느 분야입니까?

(1) (**30%**) 보육·출산

(2) (**0%**) 보건·의료

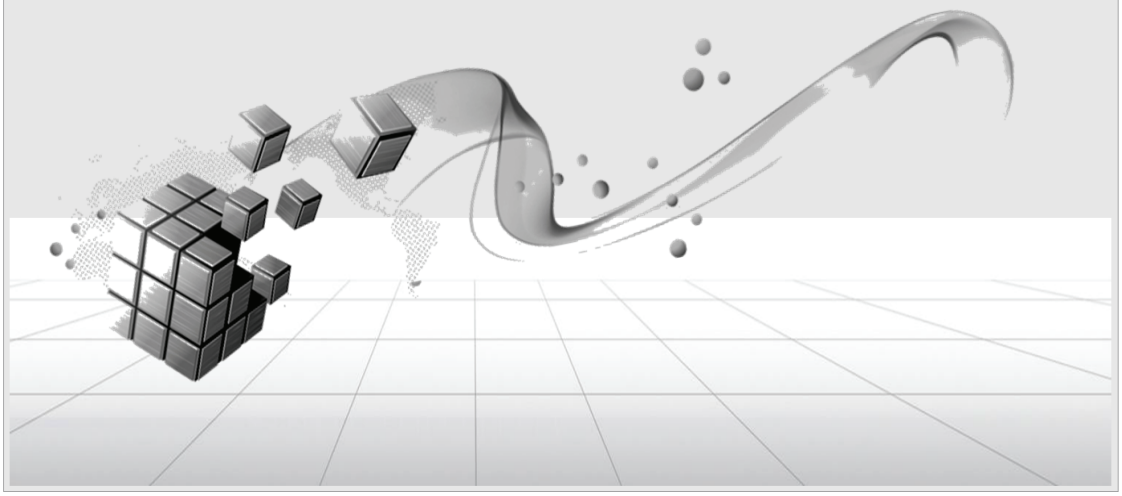
(3) (**27%**) 일자리

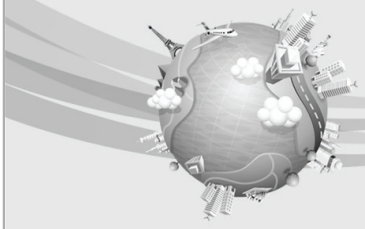
(4) (**3%**) 서민 주거

(5) (**6%**) 노후 보장

(6) (**33%**) 취약계층 지원

제2부:
조세 · 재정정책과 KIPF의 역할





Session 3

조세 · 재정정책과 KIPF의 역할

목 차

Ⅰ. 한국조세연구원 연혁 ····· 123
1. 연혁 ····· 123
2. 조직 변화 ····· 125
3. 인원 및 예산 변화 ····· 128

Ⅱ. KIPF 20년의 주요 경제이슈별 성과 ····· 129
1. 설립 초기(1992～1998) ····· 129
2. 경제 · 인문사회연구회 출범 이후(1999～2008) ····· 131
3. 새로운 도약(2009년 이후) ····· 135

Ⅲ. 한국조세연구원의 오늘 ····· 141
1. 설립목적 및 연구영역 ····· 141
2. 조직 및 주요 업무 ····· 142
3. 인원 및 예산 현황 ····· 146

Ⅰ. 한국조세연구원 연혁

1. 연혁

□ 2000년 ~ 2012년 현재

○ 2012. 06. 01 장기재정전망센터 설립

○ 2011. 11. 28 재정지출분석센터 설립

○ 2011. 09. 03 제10대 조원동 원장 취임

○ 2009. 09. 03 공공기관정책연구센터(현 공공기관연구센터) 설립

○ 2008. 09. 03 제9대 원윤희 원장 취임

○ 2007. 06. 28 제8대 황성현 원장 취임

○ 2007. 03. 15 성과관리센터 설립

○ 2007. 01. 05 한국국제조세교육센터(The Korea - OECD Multilateral Tax Center) 이관(국무총리 훈령 제490호)

○ 2005. 10. 01 세법연구센터 설립

○ 2004. 06. 28 제7대 최용선 원장 취임

○ 2003. 09. 01 재정분석센터 설립

○ 2001. 06. 28 제6대 송대희 원장 취임

□ 1991년 ~1999년

○ 1999. 03. 27 가락동 청사로 이전

○ 1999. 01. 29 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 (법률 제 5733호) 제정·공포

○ 1998. 06. 25 제5대 유일호 원장 취임

○ 1997. 09. 12 한국국제조세교육센터(The Korea - OECD Multilateral Tax Center) 개소식

○ 1997. 08. 14 제4대 김중수 원장 취임

○ 1996. 03. 16 영문영칭을 Korea Tax Institute (KTI)에서 Korea Institute of Public Finance(KIPF)로 변경

○ 1995. 07. 22 제3대 최 광 원장 취임

○ 1993. 06. 24 제2대 박종기 원장 취임

○ 1992. 09. 15 개원식

○ 1992. 07. 15 설립등기 및 초대 정영의 원장 취임

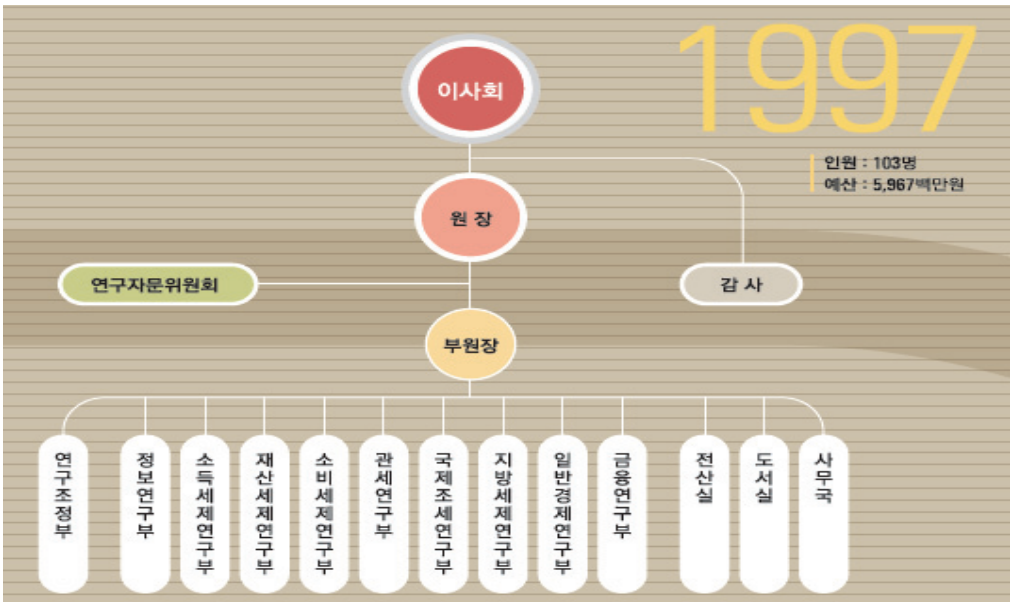
○ 1991. 12. 31 한국조세연구원법시행령 (대통령령 제13547호) 제정 공포

○ 1991. 12. 27 한국조세연구원법 (법률 제4453호) 제정 공포

2. 조직 변화

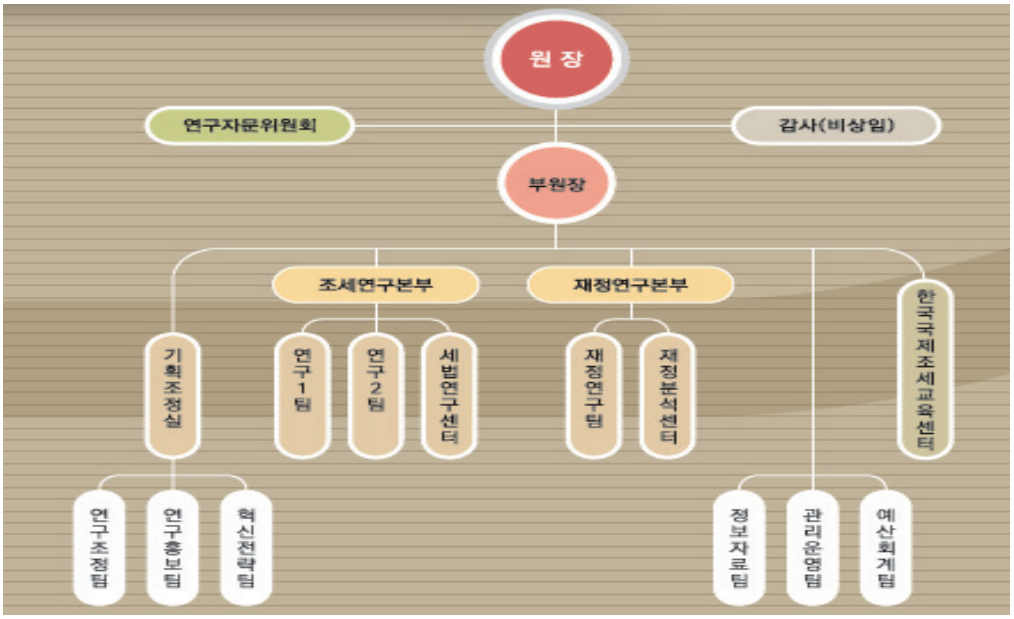
□ 1992년도

□ 1997년도



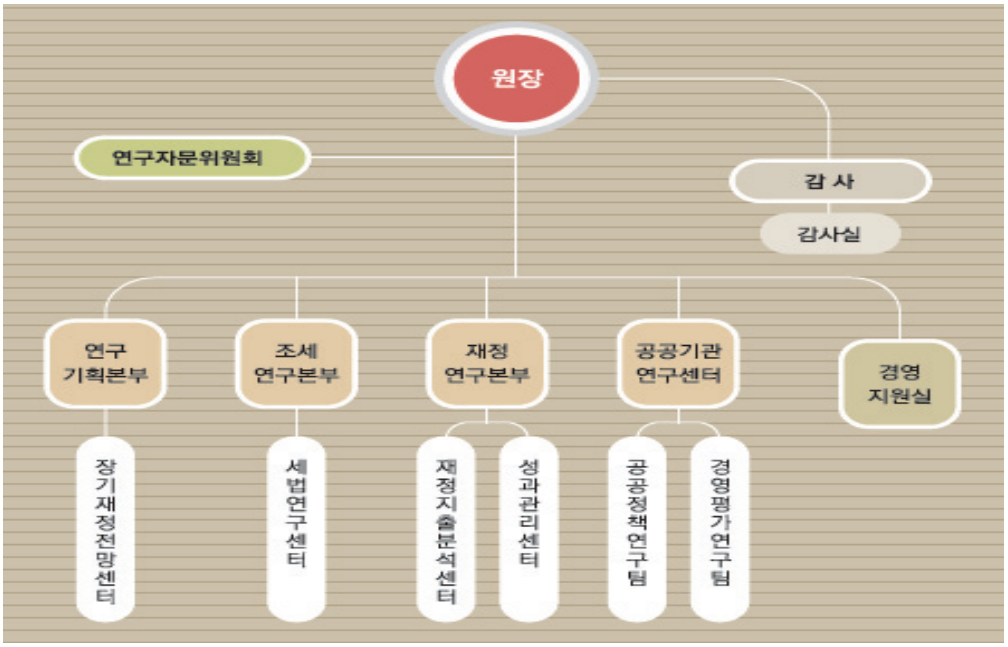
□ 2002년도

□ 2007년도



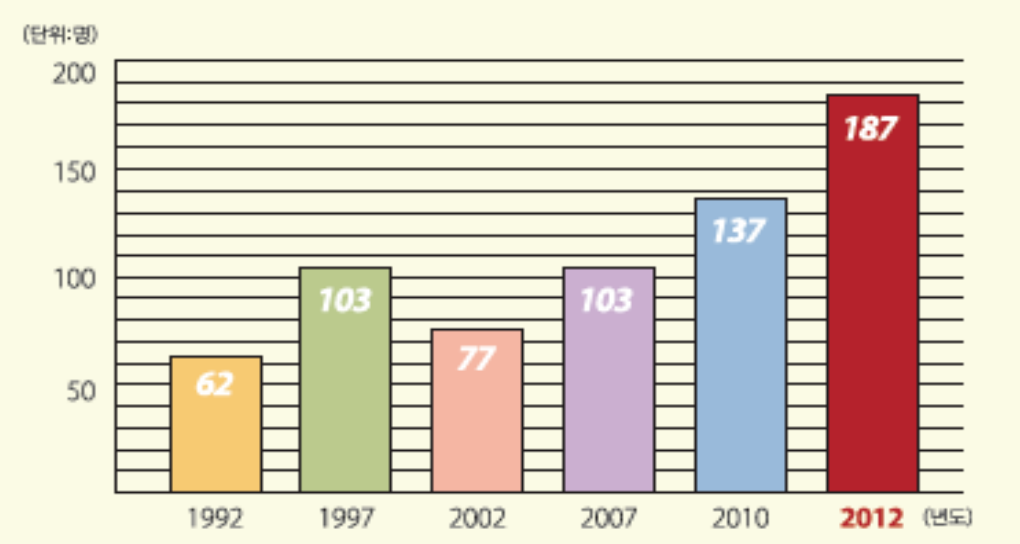
□ 2010년도

□ 2012년도

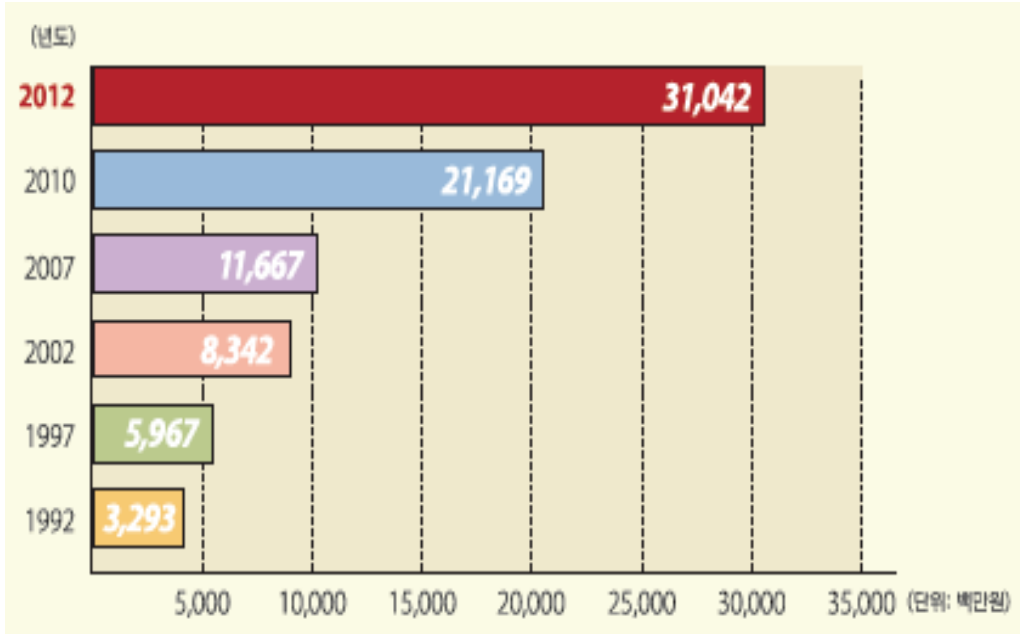


3. 인원 및 예산 변화

□ 연도별 인원현황



□ 연도별 예산현황



Ⅱ. KIPF 20년의 주요 경제이슈별 성과

1. 설립 초기(1992~1998)

□ 금융실명제 및 **금융소득종합과세** 관련

○ 1992년 7월 설립 직후 금융자산 실명거래제의 도입 등을 골자로 하는 세미나를 (1992.10) 개최하고, 우리나라 조세정책의 장기과제를 제시하면서 본격적인 금융실명제 및 금융소득종합과세 실시를 위한 기초작업에 착수

- 금융실명제 도입과제와 실시방안 등 재무부의 수시과제들을 수행하면서 실명제에 따르는 경제적 파장에 대한 거시적 분석결과를 실무작업반에 제출

○ 1993년 금융실명제 실시가 발표되면서 연구원은 실명제 시행에 있어 핵심 사안인 금융소득종합과세에 대한 검토 등 세제개혁안 작업에 참여

- 정책토론회 및 재무부 정책협의 등을 통한 세제개혁안 최종보고서가 1994년 세제개편안에 거의 그대로 반영

□ **OECD 가입**(1996년) 관련

○ 본원은 OECD 가입 과정에서 뿐만 아니라 가입 전후로도 연구진들이 정부의 준비작업반에 참여하여 국내 정책을 점검하고 개선 방안을 모색하는 등 OECD 가입대책 수립을 위한 중장기 연구과제 및 수시과제의 연구를 수행

- 연구참여자들이 직접 회의 및 자문활동에 참가하여 정책방안 초안 작성 및 대외협상안 초안 개발 등 적극적으로 정부를 지원하였으며, 당시 연구과제 수행결과들에 대한 정부의 정책활용도는 매우 높았던 것으로 평가받음
- 아울러 연구참여자들은 OECD 가입 협의를 위한 정부대표단의 일원으로 참석하여 OECD의 관련 위원회에서 정부의 정책과 정책환경을 설명하는 역할을 수행

○ 또한, OECD 가입 이후 연구원에 OECD-Korea Tax Center가 설립되어 개발도상국 조세담당공무원을 교육함으로써 OECD와 개발도상국간의 가교 역할도 담당

□ **WTO 주세협상** 관련

○ 1997년 유럽연합과 미국이 세계무역기구(WTO)에 우리나라의 주세법을 제소함에 따라 그 주세분쟁에 연구원의 연구진들이 정부대책반으로 직접 협상에 참여
- 주세법이 1999년 12월 정기국회를 통과할 때까지 약 2년 여에 걸친 주세분쟁에 직접 기여하였고 이후에도 주세율 체계 개편안에 대한 연구·공청회 등을 통해 제도 개편에도 기여

□ **IMF 경제외환위기** 관련

○ 본원 연구진이 정부의 Task Force Team에 합류하여 IMF와의 협상에 참여하였고, 금융개혁 작업반에도 직접 참여하여 금융부문의 개혁과 선진화 방안을 연구

○ 조세·재정부문에서는 위기 극복을 위한 조세·재정 정책방향, 재정 및 공공부문 개혁방안에 대한 연구를 수행하고 수차례의 정책토론회를 통해 개혁에 대한 사회적 합의를 도출하는 데 기여

□ **소득세 및 법인세제 개편**(1990~2000년대) 관련

○ 1996년 금융소득종합과세 실시로 종합소득 세율구조의 개편에 대한 자료 분석과 정책 효과에 대한 모의실험을 통해 정부의 정책입안에 일조하였고, 법인세의 정책방향 수립에도 큰 도움을 줌
- 특히, 1995년에 있었던 법인세제의 감가상각 정책개혁은 본원의 정책제안이 개혁의 계기가 됨

○ 금융소득종합과세 실시로 소득세제의 행정체계도 기존의 정부부과제도에서 신고납부제도로 바뀌는 등 세정부문에서도 큰 변화에 따른 세정개혁이 요구되었는데, 국세청이 세정개혁의 일정에 맞추어 제도 변화를 탄력적으로 한 배경에는 국세청에서 의뢰한 우리 연구원의 연구결과가 있었음
- 2년간에 걸쳐 선진세정의 세밀한 부문까지 조사함으로써 국세행정의 향후 정책방향을 제시하였고, 국세청의 세정개혁안은 본원에서 제안한 정책들을 대부분 수용

2. 경제 · 인문사회연구회 출범 이후(1999～2008)

□ **에너지세제 개편** 관련

○ 에너지세제 개편은 미시적으로 에너지 소비구조 및 국민 조세부담의 형평에 미치는 영향이 크고, 거시적으로는 우리 경제의 성장잠재력 배양 및 지속가능 성장에 결정적인 영향을 미치는 만큼 범정부적인 차원에서 거국적으로 이루어짐

○ 조세·재정 전반 및 에너지 수급, 교통·환경 문제에 이르기까지의 파급 효과를 검토하기 위해 본 연구원이 주축이 되어 1차 에너지세제 개편안을 마련하였고, 그 주요 내용은 개정세법에 반영되어 시행됨

○ 2차 에너지세제 개편 준비 과정에서도 당시 연구원이 핵심적인 역할을 수행
- 공청회를 개최하여 연구결과를 발표하고, 그 연구결과를 종합하여 작성·제안한 세율 개편안이 확정되어 두 차례의 에너지세제 개편이 완성

□ **종합부동산세 도입** 관련

○ 종합부동산세 도입을 위한 기초연구 제공기관으로서의 역할 수행을 위하여 연구원에서는 Task Force팀을 구성하고, 정책논리와 기존 과세자료 DB를 활용한 시뮬레이션 작업 등을 추진

○ 2000년대 부동산 세제는 종합부동산세의 도입과 개편을 중심으로 설명할 수 있는데, 이 과정에서 연구원은 정부정책 기여도면에서 중추적인 역할을 수행
- 종합부동산세 도입뿐만 아니라, 2008년 이후 보유세제의 개편과정에도 꾸준히 참여
- 우리나라 부동산세제는 정부의 성격에 따라 부침이 심한 대표적인 정책 세제로 세제 특성과 정책 파급효과 관련 기초자료를 제공함으로써 정부 정책방향에 기여

□ **관세율 개편** 관련

○ 2000년에 이루어진 관세율 개편에서, 연구원은 관세율 체계 개편에 앞서 농산물 관세율 체계에 대한 연구를 수행하였으며, ITA로 인한 역관세 문제와 이를 해소하기 위한 개선방안 등에 대한 연구를 수행하여 관세율 개편에 기여

○ 이와 함께 WTO DDA(Doha Development Agenda) 협상에 대비한 정부 실무작업반에 참여하였고, 정부대표단과 함께 연구진들이 WTO 회의에 직접 참석하여 전문가로서 자문역할도 수행

○ 정부의 FTA 정책과 관련해서 다양한 연구를 수행하였으며, 이를 바탕으로 관세행정의 조직 개편과 역할 제고에도 기여

○ 이 밖에도 관세율 체계, 관세 감면, 관세 평가와 이전가격, 그리고 관세행정 등 다양한 관세관련 정책 분야에 대한 기초·정책연구를 수행
- 이러한 연구결과들은 정부의 제도 개편에 기초자료로 활용되어 제도 개편에 일조

□ **EITC 제도 도입** 관련

○ EITC 제도 도입에 있어서, 연구원은 2000년대 초반부터 연구결과 발표 등을 통해 EITC 제도의 도입을 적극 주장
- 효율적 복지제도의 도입을 위한 노력은 2003년 참여정부 인수위 활동과정에서도 계속되었고, 그 결과 인수위의 “국정비전과 국정과제”에서 EITC 제도 추진 제시
- 이후에도 2005년 빈부격차차별시정위원회에 설치된 ‘근로소득지원세제 연구·기획단’에 직접 참여하여 제도 도입의 타당성을 뒷받침

○ 한편으로는 한국형 EITC 제도 도입 타당성에 관한 연구를 통해 정책토론회를 개최하고, 각계의 의견을 수렴하여 기존 복지제도의 근로유인 감퇴 문제를 극복하고 일을 통한 자립을 지원하는 EITC 제도 도입 필요성 주장

- 이후 정부의 근로장려금(EITC) 제도의 구체적인 설계과정에서 정부의 EITC 실무위원회에 참여하여 제도 운영방안 마련
- 이 설계방안을 바탕으로 근로장려금 제도는 조세특례제한법에 반영됨

○ 제도 입법 이후에도 연구원은 EITC 제도 운영의 핵심인 소득파악 제고와 제도 확대 방안들을 제시하는 등 제도의 발전방향에 대한 노력을 지속적으로 수행

□ **사회안전망 확충** 관련

○ 연구원에서는 주요 사회안전망인 4대 사회보험을 중심으로 복지제도 재정분석을 시행하고, 이를 바탕으로 건전하고 지속가능한 사회안전망 확충 노력이 이루어질 수 있도록 지원

○ 2002년 연구보고서를 통해 국민연금의 장기 재정구조를 분석하고 재정안정화를 위한 기여-급여구조 개선의 필요성을 주장하였고 그 결과 제도 개선으로 이어짐
- 또한 급증하는 실업급여의 지출로 고용보험은 재정안정을 위한 요율 인상이 필요함을 제안하였고, 이는 정부정책에 반영

○ 2009년에는 사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계 모형 개발 연구용역과제를 통해 향후 큰 폭의 지출증가가 예상되는 사회복지분야 지출에 대한 중장기 추계모형을 개발하고, 이를 바탕으로 2050년까지의 재정추계를 실시
- 이러한 장기재정추계는 우리나라 복지재정이 얼마나 지속가능한지에 대한 평가지표로 활용되고 있으며 동시에 향후 복지제도 확충 논의에 있어 중요한 고려요인으로 이용되고 있음

○ 최근에는 복지제도 전반의 재정추계를 위한 기획재정부 장기재정전망위원회에 참여하여 주기적이고 신뢰성 있는 재정추계가 이루어질 수 있도록 기여

□ **4대 재정개혁** 관련

○ 4대 재정개혁은 우리나라의 재정운영 방식을 혁신적으로 개편한 것으로 이러한 재정개혁을 위한 연구원의 역할은 매우 컸으며, 그 중에서도 재정분석센터와 성과관리센터가 중심적 역할을 수행

- Top-down 제도의 시행과 정착, 성과계획서를 검토하고 결과를 분석하였을 뿐만 아니라 재정사업 자율평가 매뉴얼을 만드는 일에도 크게 기여
- 국가재정운용계획을 위한 세입 추계나 국가재정계획의 분야별로는 본원의 연구진이 꾸준히 참여

○ 연구 이외에도 재정교육이나 성과교육 등 공무원과 공공부문 종사자에 대한 재정제도 교육도 연구원이 주도적으로 이끌었으며, OECD 등과 함께 재정제도 개선을 위한 국제회의를 공동 개최하거나, 참여하여 논의 내용을 전파

□ **소비세제 개편** 관련

○ 소비세제 개편에 있어서 연구원은 사회·경제적 여건 변화에 순응하기 위해 특별소비세 체계에 근본적인 개혁이 필요함을 지속적으로 강조

- 1999년 특별소비세제의 근본적 개편을 위해 구성된 세제개편작업반에 참여하면서 특별소비세 개편방안을 마련하였고, 개편안이 국회를 통과하여 시행됨으로써 특별소비세제의 선진화에 결정적으로 기여하였음. 현재도 그렇지만 당시에는 연구원이 유일하게 관련 기초 연구를 축적하여 왔는바, 관련 연구결과가 그대로 정책에 반영
- 2004년 말에는 세법개정을 통해 선진경제에 부합하는 특별소비세제의 기본구조를 완성하는 초석을 마련·제공
- 특별소비세의 명칭 개편도 연구원의 제안이 시발점이 되어 이루어졌으며, 소비세제 개편의 성과는 주세, 담배세, 유류세의 개편·발전으로 이어짐
- 이 과정에서 통상협상, WTO 주세분쟁, 주세율체계 개편을 위한 기초·정책연구 및 공청회 개최, 실무작업반 참여 등 주세율 개편에 기여

○ 단순히 기초연구에만 매달리지 않고 외국과의 통상협상 현장에 이르기까지 전천후적으로 활동하여 국민경제에 커다란 보탬이 되었다는 것은 연구원이 거둔 가장 큰 성과 중 하나로 평가받음

- 담배 관련 세제의 개편이 제한되었던 것을, 1990년대 중반 연구원이 한미통상협상에 직접 참여하여 조세주권을 회복하는 데 결정적인 역할을 함
- 이를 근거로 1999년부터 담배에 부가가치세를 과세하였고, 흡연 폐해 연구를 통해 이론적·학술적·정책적 기초를 축적하여 소비억제적 조세로서 담배세제를 선진화하는 데 초석을 마련
- 유류세도 1990년대 말~2007년 두 차례의 에너지세제 개편에 주역으로 참여하여 유종간 세율 및 가격 격차를 교정하는 데 이바지

3. 새로운 도약(2009년 이후)

□ **글로벌 금융위기** 관련

○ 2008년 발생한 글로벌 금융위기 및 이후의 유럽재정위기를 맞아 연구원에서는 일련의 연구보고서를 통해 초기에는 정부의 확장적 조세·재정 정책 수립을 적극 독려

○ 경기회복이 어느 정도 가시화된 이후에는 재정정책 기조를 확장에서 건전화로 선회하는 데 크게 공헌

- 특히, 대통령 주재 국무위원 재정전략회의, 2010년 정부 예산안 편성과정에서 강력한 재정지출 억제를 위한 제도적 장치로 재정적자 또는 국가채무비율이 적정수준에 도달할 때까지 한시적으로 총지출 증가율을 경상성장률 또는 세입증가율보다 일정 정도 낮게 제한하는 재정준칙(fiscal rule)의 도입을 주장
- 이에 따라, 2011년 『2010~2014년 국가재정운용계획』을 통해 균형재정 목표 달성시까지 예산편성과정에서 매년 지출증가율을 수입증가율보다 2~3%p 낮게 유지하는 재정준칙이 도입

○ 우리나라는 OECD 국가 중에서 세계금융위기로부터 가장 빠른 회복세를 시현
- 2009년 확장적 재정정책으로 인한 경제성장률 제고 효과가 1～1½%p에 달한다고 평가할 정도로 신속하고 과감한 확장적 경제정책이 큰 역할을 하여 '경기회복 - 재정수지 개선'의 선순환 구조가 확립됨
- 이를 두고 2010년 4월 27일자 Financial Times는 "교과서적인 경기회복(textbook recovery)"이라고 평가
- 이러한 경제적 성과로 무디스는 2010년 4월 우리나라의 국가신용등급을 A2에서 외환위기 발생 이전 수준인 A1로 상향조정

○ 정부의 재정정책이 이러한 성과를 내는 데에는 연구원이 큰 역할을 하였는데, 2003년 재정분석센터가 발족한 직후 참여정부의 4대 재정개혁 추진과정에서 이론적·실무적으로 큰 기여를 한 이래 다시 한번 재정분야 싱크탱크로서의 역할을 제대로 수행한 사례라고 할 수 있음

□ **공공기관 개혁** 관련

○ 공공기관 개혁에 있어서, 공공기관연구센터는 공공기관별 기능분석, 조직진단, 경영평가결과 분석 등 연구기능을 통해 정책이슈를 발굴하고 정부의 정책결정을 지원하는 역할이 가장 중요
- 동 센터는 2009년 9월 설립되었으나, 지난 2년 여의 기간 동안 정책보고서 61종, 수시과제 50여 건을 수행하는 등 비교적 많은 연구결과물을 생산하였고, 동향자료집(계간)과 정책논문집(연간)을 발간
- 특히 주요국의 공공기관 시리즈 발간은 정책당국은 물론 300여 공공기관 종사자들의 높은 호응을 얻음

○ 아울러 공공기관 운영시스템, 경영평가에 대한 교육, 워크숍을 통해 공공기관 정책에 대한 공감대 형성 및 원활한 정책집행을 지원
- 특히 OECD 등 국제기구와의 협력을 돈독히 해 공기업작업반의 Asia Network 미팅을 개최(2011, 서울)하여 우리의 공공기관 관리시스템에 대한 소개 및 OECD 회원국들의 공공기관 관련 주요 정책과제를 아시아 여러 나라들에 확산하는 촉진자 역할

□ **조세법령을 명확하고 알기 쉽게 개편**

○ 연구원에서는 일찍부터 **세법을 알기 쉽고** 명확하게 다시 쓸 필요가 있다는 점을 인식하고, 세법연구센터 발족 초기부터 그 방안에 대한 연구를 수행

- 2006년 정책토론회를 개최하고 연구결과를 발표하여 법체계 개편의 필요성을 환기시켰으며, 이후에도 꾸준하게 연구과제 수행을 통해 세법령 다시 쓰기의 필요성을 강조하고 기초연구를 수행
- 정부도 이전에 몇 차례 추진한 바 있던 세법 알기 쉽게 다시 쓰는 작업을 2011년에 다시 추진하였으며, 이전과는 달리 실질적인 성과를 내고자 기획재정부 세제실 내에 조세법령개혁팀을 신설

□ **국제회계기준(IFRS) 도입**

○ 국제회계기준(IFRS) 도입에 있어서도 2009년 연구보고서 발간을 시작으로 그해 12월에는 공청회를 개최하고 각계의 의견을 수렴하는 등 아직 우리나라에서 본격화되지 않은 연구를 선제적으로 기획·추진

- 이러한 선제적 연구를 통해, 회계부문의 제도변화가 예정되어 있음에도 이를 반영할 수 있는 세법 개정이 미비한 현실에 대응할 수 있도록 세제개편의 개선방향을 제안
- 정부는 연구원의 IFRS 연구결과 등을 기초로 2010년 6월 관련 공청회를 개최하고, IFRS에 대응한 법인세법과 동법 시행령 개정안을 발표

□ **OECD 등 국제협력사업**

○ OECD 등 국제협력사업은 지난 10여년 동안 '국제기구와의 공동컨퍼런스', '개도국에 대한 조세·재정정책 자문', '국제기구·외국기관과의 공동연구 및 공동보고서 출판'이라는 세 가지 축을 중심으로 다양하고 활발하게 추진

○ ‘한국조세연구원-국제기구 공동 컨퍼런스’는 처음에는 시기적으로 당면한 조세·재정 정책의 주제를 논의하는 전문가 회의로 시작
- 시간이 지나면서 정부는 물론 OECD, IMF, IDB 등 국제기구들의 적극적인 요청에 따라 정례화되었고, 그 위상이 격상되는 추세
- 부분적으로는 외교통상적 교류를 연구사업으로 확대시키는 역할도 수행

○ 외국 정부 또는 국제기구에서 의뢰한 ‘개도국에 대한 조세·재정정책 자문’은 외국기관이 발주한 수익사업으로, 연구원이 국제적 싱크탱크로 발돋움하였음을 단적으로 보여주는 성과
- World Bank와 인도네시아 정부의 공동의뢰를 시작으로, IDB-인도 정부 그리고 World Bank-필리핀 정부가 연구원에 조세·재정분야에 대한 정책자문, 전문가 회의 및 재정사업 성과관리 강의를 의뢰

○ 2012년에 들어서는 그 규모가 한층 더 커지고 역할의 범위도 더욱 넓어짐
- 최근 World Bank는 아시아 지역의 재정정책 전문가 네크워크인 PEMNA (Public Expenditure Management Network in Asia) 사무국을 연구원 내에 설치하고, 관련 비용을 용역(project grants)의 형태로 지원할 것을 제안
- PEMNA 사무국 설치는 기획재정부에서도 적극적으로 지원하고 있어 향후 KIPF-World Bank 협력 관계는 한층 더 강화될 것으로 예상

○ ‘국제기구·외국기관과의 공동연구 및 공동보고서 출판’은 국제협력 사업에 있어서 가장 역점을 둔 분야로 2000년대 초반부터 OECD에 매년 연구용역을 발주하여 공동연구 기반 확대
- 2011년 KIPF-OECD의 제1차 공동보고서가 파리에서 발간되고, 협약서(Agreement)도 체결함으로써 향후 제2차, 제3차 공동보고서가 지속적으로 발간될 예정
- 이와 함께 덴마크 내무후생부와 중앙·지방 재정관계 분야의 학자들을 초청하여 덴마크에서 국제세미나를 개최하고 공동보고서를 발간하는 '코펜하겐 세미나'와 '코펜하겐 보고서'는, 중앙·지방 재정관계 분야의 학술적·실무적 분석을 아우르는 것으로 해당 분야의 전문가들 사이에서 인지도가 점차 향상

○ 이처럼 국제협력 사업이 다양하고 활발하게 진행됨에 따라 국제협력 사업을 넘어선 또 다른 괄목할 만한 성과를 거두기도 하였는데, OECD 위원회 중의 하나인 'OECD 재정네트워크'에 연구원의 김정훈 재정연구본부장이 의장으로 선출

- 김정훈 본부장은 2004년 동 위원회 출범 당시부터 'OECD 재정네트워크 통계 미팅'의 의장 역할을 수행해왔는데, 2011년 본 위원회의 제2차 의장 선거에서 의장으로 선출
- 'OECD 재정네트워크'는 중앙·지방 재정관계에 대한 OECD 국가들의 통계와 주요 정책을 다루어 우리나라에서도 중요성이 큰 위원회이기 때문에 앞으로도 지속적인 활약이 기대됨

□ 재정패널조사

○ 재정패널조사에 있어서는, 납세자 정보보호와 정확하고 세밀한 정책지원 기능 제고라는 다소 상충되는 정책상황을 고려하여 납세자들이 스스로 정보를 제공하여 그 정보를 정책연구에 이용하는 방안, 즉 정책변화에 따른 납세자들의 행태 변화를 추적 조사할 수 있는 패널자료 방식의 데이터베이스 구축을 추진

- 연구원은 DB 구축뿐만 아니라 재정패널자료의 정확성을 높이고, 조사된 자료를 활용하는 연구장려에도 노력
- 2009년부터 외부 연구자 공모방식의 재정패널 학술대회를 개최하여 2012년 제4차 재정패널 학술대회로 이어지고 있음

○ 재정패널 학술대회 등 재정패널을 이용한 연구활성화 노력은 연구자들의 재정패널에 대한 관심도를 높이고, 조세 · 재정 정책관련 연구활성화에도 기여

- 이러한 외부연구자와의 정기적 학술교류는 재정패널이 향후 다양한 방면의 연구기초자료로 이용될 수 있는 가능성을 높이고, 보다 신뢰성 있는 자료체계를 구축하는 데 도움

□ **'납세협력비용 측정모형'** 개발

○ 2009년 국세청과 OECD 표준원가모형을 토대로 우리 실정에 맞는 '납세협력비용 측정모형'을 개발하여 국세청 개청 이래 최초로 관련비용을 측정

- 이번 측정은 그 결과를 기초로 비용 과다 발생분야부터 우선적으로 개선방안을 마련·추진하는 등 체계적 축소 노력을 위한 기반을 마련했다는 점에 큰 의미가 있음
- 납세협력비용 축소는 국가재정에 부담을 주지 않으면서도 납세자에게는 감세와 같은 실질적 혜택을 주는 효과

Ⅲ. 한국조세연구원의 오늘

1. 설립목적 및 연구영역

□ 설립목적

○ 한국조세연구원은 “정부출연연구기관 등의 설립 · 운영 및 육성에 관한 법률”에 따라 조세 · 공공지출 · 공공기관의 운영 관련 사항을 조사 · 연구 · 분석함으로써 국가의 조세 · 공공지출 · 공공기관의 운영 관련 정책 수립을 지원하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 설립

□ 연구영역

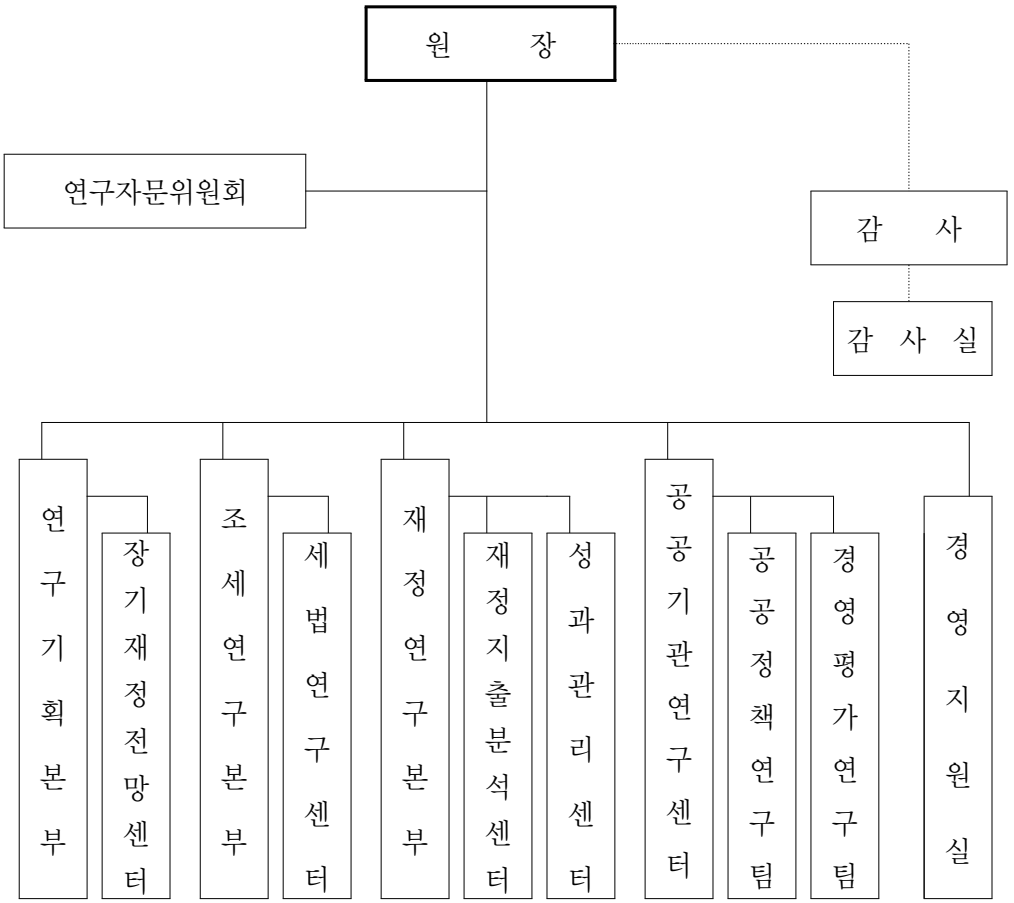
○ 조세정책 및 조세행정에 관한 연구
○ 조세수입의 추계방법에 관한 조사 · 연구
○ 국세와 지방세의 합리적인 조정에 관한 연구
○ 공공지출 정책에 관한 연구
○ 조세 및 공공지출에 관한 자료의 수집 · 관리
○ 국내외 연구기관과의 공동연구 및 교류 · 협력과 정부, 국내외 공공기관 및 민간단체 등으로부터의 연구용역 수탁
○ 조세제도에 관한 교육 · 연수 · 홍보
○ 공공기관의 운영 관련 정책 연구
○ 기타 연구원의 목적 달성을 위해 필요한 사업

2. 조직 및 주요 업무

□ 연구원 조직

○ 연구원 조직은 4본부 1실(4센터 2팀) 체제로 구성되어 있으며, 연구업무를 관장하기 위한 조세연구본부, 재정연구본부, 공공기관연구센터 및 연구기획본부, 그리고 연구업무지원을 위한 경영지원실로 구성

〈 한국조세연구원 조직도 〉



□ 본부별 주요업무

< 조세연구본부 >

○ 조세연구본부는 개인소득세(양도소득세 제외), 법인세 및 기업과세(법인특별부가세 제외), 사회보장보험 관련 제도 및 정책, 조세조약 및 비거주자와 외국법인에 대한 과세제도, 외국의 조세제도 및 정책, 소득세 · 법인세 관련 세무행정, 재산관련세제에 관한 제도 및 정책, 상속 · 증여세에 관한 제도 및 정책, 부가가치세 · 특별소비세 · 주세 등 소비에 관한 제도 및 정책, 관세에 관한 제도 및 정책, 외국 관세제도 및 국제 관세협력, 지방세 및 지방재정에 관한 제도 및 정책, 기타 지방세에 관한 사항, 재산관련세 · 소비관련세 · 관세 및 지방세에 관한 세무행정 등에 관한 연구를 담당

- 특히 조세연구본부에서는 2008년부터 조세 · 재정패널 DB 구축 및 조세 · 재정 모의실험모형 사업을 수행

○ 조세연구본부 내의 세법연구센터는 조세제도의 법률적 분석과 검토, 세법개정안에 대한 법률 자문(위헌소지 등), 현행 세법의 문제점 분석 및 개편 관련 연구, 세법과 민법, 형법, 상법 등 법리적 상호관계 분석, 조세법 체계의 개선방안 연구, 세무회계 문제점 및 개선방안 연구, 납세자 권리 보호 관련 제도 연구, 세무조사제도 개선 관련 연구, 주요국의 조세 동향 조사, 국제기구 등의 조세관련 지침 및 보고서 분석, 조세 관련 국제 통계 수집, 기타 세법 · 세정 및 납세행태와 관련된 연구 등을 담당

< 재정연구본부 >

○ 재정연구본부는 조세수입의 추계, 조세지출예산제도, 증권거래세 등 금융관련 세제총괄, 조세정책과 여타 재정금융정책과의 조정, 예산제도 및 예산정책, 재정정책, 세수추계관련 거시경제 동향분석, 남북한 경제협력 및 통일에 관한 조세체계 및 정책 등에 관한 연구를 담당

- 특히 재정연구본부에서는 2010년부터 경제, 행정, 재정법, 정부회계, 복지, 교육 등 다양한 분야의 학제적 교류 및 연구를 촉진하기 위한 재정전문가 포럼 및 네트워크 사업을 수행

○ 재정연구본부 내에는 재정지출분석센터, 성과관리센터를 두고 있음
- 재정지출분석센터는 재정제도 일반, 예산사업 분석, 법률 제·개정시 재정영향 분석, 재정분야별 지출분석 등을 담당
- 성과관리센터는 성과관리제도의 현황 분석, 성과관리제도의 개선 방안 연구, 분야별 성과관리기법의 개선 방안 연구, 외국 성과관리제도의 현황과 시사점 연구, 성과관리 관련 교육 내용과 기법의 개발, 성과관리 관련 교육활동, 재정사업 성과평가, 재정사업 성과평가 기법 관련 연구, 재정사업 성과지표 개발 관련 연구, 성과관리제도와 관련한 자문활동, 국내외 기관과의 성과관리 관련 협력 등을 담당

< 공공기관연구센터 >

○ 공공기관연구센터는 공공기관의 관리, 운영, 지배구조, 노사관계, 민영화, 가격정책 등 공공기관 운영에 대한 정책연구 업무와 공공기관 평가에 관한 연구업무를 수행
- 특히 공공기관의 부채관리, 해외사업, 민영화, 지정 및 분류 등 지배구조 개편 등 경제적 파장이 매우 큰 현안에 대한 정책연구를 수행하고 있으며, 홍보·교육·성과관리 등 공공기관 정책논의를 위한 대내외 네트워크도 강화

○ 공공기관연구센터는 공공정책연구팀과 경영평가연구팀을 두고 있음
- 공공정책연구팀은 공공기관정책 기본모형 개발, 공공기관 정책연구, 공공기관의 특수성을 감안한 보수체계 및 노사관계 연구, 공공기관관련 산업경제 연구, 기타 공공기관정책 관련 연구를 담당
- 경영평가연구팀은 평가제도 개선연구, 경영평가 환류방안에 관한 연구, 공공기관 성과관리 관련 연구, 공공기관 경영평가 정보시스템 관리, 공공기관정책 관련 DB 구축 및 활용, 기타 경영평가 관련 연구 등을 담당

< 연구기획본부 >

○ 연구기획본부는 장기재정전망센터, 기획조정팀, 대외협력팀을 두고 있음
- 장기재정전망센터는 장기재정전망 및 관련 업무(컨설팅 및 교육, 전문가 풀 운영, 국내외 정보수집 및 분석), 국내외 재정동향, 장단기 세수추계 및 재정분석, 재정추계 및 수지분석, 재정추계 기법 및 모형의 개발·운용 등을 담당
- 기획조정팀은 연구사업계획 수립 및 진행의 총괄조정, 연구사업실적의 종합 및 점검, 연구용역사업 총괄(연구용역계약 제외), 수시 및 공동과제수행의 총괄조정, 연구결과 평가제 운영, 유관기관 요청과제에 대한 조정, 연구운영 조정업무, 연구관련 대외활동관리, 대국회관련업무 등을 담당
- 대외협력팀은 국제기구와의 공동 세미나 및 회의 개최 등 국제협력 관리, 국내외 세미나 등 연구관련 행사, 대외홍보, 국내외 기관과의 재정관련 협력 등을 담당

< 경영지원실 >

○ 경영지원실은 연구업무를 지원하며, 경영관리팀, 재무관리팀, 정보관리팀, 연구출판팀을 두고 있으며, 연구원의 세종특별자치시 이전과 관련하여 이전 완료 및 보완 시기까지 이전업무를 전담하여 수행할 세종시 이전팀을 설치·운영
- 경영관리팀은 인사관리, 노무관리, 교육훈련, 복무 및 출장, 후생복지, 규정관리, 보안, 직인 관리 및 등기, 문서수발 및 관리, 제증명발급, 재산 및 물품관리, 구매계약 업무를 담당
- 재무관리팀은 예산의 편성, 운용 및 통제, 예산(출연금) 배정, 이사회 관련업무, 자금의 수급계획 및 운용, 자금의 관리 및 출납, 보수 및 인건비성 경비의 산정, 지급, 결산 및 세무회계, 기준경비 설정, 각종 보험업무를 담당
- 정보관리팀은 정보자료의 선정 및 수집, 정보자료의 조직 및 소장자료의 DB화, 정보자료의 검색·원문제공서비스, 대출, 디지털자료 수집 및 정보제공, 국내외 정보자료 관련 대외협력, 연구원 간행물의 기증 및 교환, 정보시스템 종합계획 수립 및 추진, 전산장비의 설치 및 운영관리, 최신 정보기술동향 자료수집 및 원내 응용, 네트워크 관련업무 운영 및 관리, 주요업무 전산화 및 MIS 구축 업무를 담당

- 연구출판팀은 보고서 편집 및 제작, 정기간행물 편집 및 제작, 간행물 관리 및 판매, 도서회원 관리업무를 담당
- 세종시이전팀은 세종시 이전을 위한 신청사 설계 및 신축 등 관련 업무, 종전 부동산 매각 및 세종시 이전 부지 매입 등 관련 업무, 이전추진자문위원회 구성 및 운영 등에 관한 업무, 기타 직원 이주 지원 등 세종시 이전과 관련한 업무를 담당

< 감사실 >

○ 감사실은 연구원의 업무 및 회계 등 운영전반에 대한 감사업무를 수행하는 감사(비상임)를 보좌하고, 자체감사의 내실화 및 감사업무의 효율적 수행을 위한 업무를 담당

3. 인원 및 예산 현황

□ 인원 현황

○ 2012년 6월 현재 총인원은 187명 수준(임시직 포함)

(단위 : 명)

임원 (원장)	연구직				전문직	합계
	박사급	특수전문직	연구(조)원	소계		
1	32	11	112	155	31	187

□ 예산 현황

○ 「2012 회계연도」 예산은 31,043백만원 규모(청사이전비용 제외)

(단위 : 백만원, %)

구 분		2011년 (A)	2012년 (B)	증감 (C=B-A)	증감비율 (C/A)
수입	1. 정부출연금	22,610	23,354	744	3.3
	2. 자체수입	4,384	7,689	3,305	75.4
	가. 용역수입	2,537	2,772	235	9.3
	나. 이자수입	170	207	37	21.8
	다. 기타수입	383	271	△112	△29.2
	라. 전기이월금	1,218	4,439	3,221	264.4
합 계		26,919	31,043	4,124	15.2
지출	1. 인 건 비	8,527	9,870	1,343	15.7
	2. 연구사업비	17,499	20,350	2,851	16.3
	3. 경상운영비	611	823	212	34.7
	4. 시 설 비	282	-	△282	순감
합 계		26,919	31,043	4,124	15.2