

2019. 11

2019~2023 국가재정운용계획

총량 분야 보고서



1:00 1:30 2:00 2:30 3:00 3:30 4:00 4:30

2019~2023 국가재정운용계획

- 총량 분야 보고서 -

2019. 12

국가재정운용계획

총량 분과위원회

총량 분과위원회

분과위원장 기 획 재 정 부: 백승주 재정혁신국장

한국개발연구원: 이태석 공공경제연구부장

분과위원 기 획 재 정 부: 고종안 재정전략과장

기 획 재 정 부: 한재용 재정건전성과장

기 획 재 정 부: 강미자 재정효과분석팀장

기 획 재 정 부: 고광희 종합정책과장

기 획 재 정 부: 심규진 거시정책과장

기 획 재 정 부: 박준호 예산정책과장

기 획 재 정 부: 박상영 조세분석과장

한국개발연구원: 정규철 연구위원

한국조세재정연구원: 오중현 연구위원

숙명여자대학교: 신석하 경제학부 교수

홍익대학교: 성명재 경제학부 교수

한림대학교: 유한욱 경제학부 교수

목 차

〈제1부〉 2019~2023년 총량 분야 재정운용 방향

제1장 거시경제환경의 변화와 전망: 중기 경상성장률 전망과 위험요인	4
제1절 실질 경제성장률 전망과 위험요인	4
1. 최근 한국경제의 경기변동	4
2. 실질 경제성장률에 대한 전망	7
3. 실질 경제성장률에 대한 위험요인	9
제2절 GDP 디플레이터 상승률 전망과 위험요인	11
1. GDP 디플레이터 상승률의 현황	11
2. GDP 디플레이터 상승률 분해	14
3. GDP 디플레이터 상승률에 대한 전망	15
4. 위험요인	17
제3절 경상성장률 전망	18
참고문헌	20
제2장 총량운용 환경의 변화와 전망: 중기 세입 전망	21
제1절 최근 국세수입 추이	22
1. 국세수입 추이	22
2. GDP와 국세수입	24
제2절 국세수입 전망 시 고려사항	29
1. 2018년 국세수입 증가 원인	29
2. 주요 제도 변화	34
제3절 2019~2023년 세입 전망	35
참고문헌	39
제3장 중기 재정목표의 조정과 총량 관리방향	40
제1절 총량 기본 방향	40
제2절 중기 재정목표 및 주요 중기전망 수정	41

1. 중기 재정목표	41
2. 재정여건 중기전망 수정	42
3. 재정목표 중기전망 수정	44
제3절 재정지출총량 관리 개선방향	46
1. 재정지출의 추이와 재정지출총량 관리의 중요성	46
2. 총량 관리의 현황과 재정지출총량 관리 개선방향	51
참고문헌	54

〈제2부〉 총량 분야 중점 검토과제

제 1 장 실질 경제성장 전망의 위험요인	57
제1절 증장기 경제성장 전망의 변화 추이	57
제2절 최근 증장기 경제성장 전망치의 검토	58
1. 전망 방식	58
2. 노동	59
3. 총요소생산성	65
4. 자본	68
5. 경제성장률	70
제3절 시사점	72
참고문헌	73
제2장 증장기 세입여건과 조세정책방향	74
제1절 증장기 조세정책방향	74
제2절 장기 세수전망: 선행연구 문헌고찰을 중심으로	82
제3절 조세정책방향	83
1. 소득세 정책방향	84
2. 법인세 정책방향	88
3. 부가가치세 정책방향	90
4. 재산과세 정책방향	94
5. 저출산·고령화의 영향과 조세정책적 대응	95
제4절 맺음말	96
참고문헌	98

제3장 재정의 지속가능성 담보를 위한 조세지출 관리방향	100
제1절 서론	100
제2절 조세지출 개관	101
1. 조세지출의 기본 특성	101
2. 우리나라의 조세지출	102
제3절 우리나라 조세지출 현황	104
1. 항목 수 및 감면 규모	104
2. 최근의 조세지출 추이 및 주요 조세지출 항목	107
3. 조세지출 관리 현황 및 평가	110
제4절 중장기 조세지출 관리방향	113
1. 조세지출 보고에 대한 국제비교 결과	113
2. 중장기 정책방향	115
3. 주요항목에 대한 정책방향	117
참고문헌	120

표 목 차

〈제1부〉 2019~2023년 총량 분야 재정운용 방향

〈표 1-1〉 한국의 경제성장률	4
〈표 1-2〉 세계경제 성장률 전망치	8
〈표 1-3〉 정부와 한국은행의 한국 경제성장률 전망치	9
〈표 1-4〉 KDI 경제전문가 설문조사	9
〈표 1-5〉 미중 간 무역분쟁의 영향	11
〈표 1-6〉 실질성장률, GDP 디플레이터 상승률 및 경상성장률의 변동성	13
〈표 1-7〉 글로벌 금융위기 이후(2010~2018년) GDP 디플레이터와 소비자물가의 상승률	16
〈표 1-8〉 경상성장률 전망	19
〈표 2-1〉 2017~2018년 국세수입 실적	30
〈표 2-2〉 유가증권시장 상장기업의 최근 실적	34
〈표 2-3〉 국세수입 전망에 영향을 미치는 주요 제도 변화	35
〈표 3-1〉 2019~2023년 중기 재정목표	42
〈표 3-2〉 2018~2022년 중기 재정목표	42
〈표 3-3〉 중기전망 수정: 경상성장률	43
〈표 3-4〉 중기전망 수정: 국세수입	43
〈표 3-5〉 중기전망 수정: 재정수입	43
〈표 3-6〉 중기전망 수정: 의무지출	44
〈표 3-7〉 중기전망 수정: 재정지출	44
〈표 3-8〉 중기전망 수정: 관리재정수지	45
〈표 3-9〉 중기전망 수정: 통합재정수지	45
〈표 3-10〉 중기전망 수정: 국가채무	45
〈표 3-11〉 최근 총수입, 총지출 증가율 추이	46
〈표 3-12〉 최근 재정수지 추이	46
〈표 3-13〉 재정수지 전망을 위한 지출 시나리오의 구성	50

〈표 3-14〉 시나리오별 통합재정수지 전망 결과	50
-----------------------------------	----

〈제2부〉 총량 분야 중점 검토과제

〈표 1-1〉 인구추계 비교(2016년, 2019년)	61
〈표 1-2〉 인구 시나리오별 취업자 수	64
〈표 1-3〉 OECD 회원국의 고령화 단계와 총요소생산성 증가율	68
〈표 1-4〉 경제성장률 전망(중위 시나리오) 및 요인별 기여도	71
〈표 1-5〉 1인당 GDP 경제성장률 전망(중위 시나리오) 및 요인별 기여도	71
〈표 2-1〉 종합소득세의 종합소득 구간별 분포 추정결과(2017년 귀속분 기준)	86
〈표 2-2〉 근로소득세의 총급여 구간별 결정세액 분포 추정결과(2017년 귀속분 기준)	87
〈표 2-3〉 우리나라 부가가치세의 면세범위	90
〈표 2-4〉 OECD 표준면세범위와 주요 OECD 회원국별 면세범위의 비교	91
〈표 3-1〉 조세지출 항목 수 추이: 2006~2012년	105
〈표 3-2〉 조세지출 항목 수 추이: 2014~2019년	106
〈표 3-3〉 조세지출 규모: 2014~2019년	107
〈표 3-4〉 주요 조세지출 항목: 2017년 감면 규모 순	109
〈표 3-5〉 일몰도래 항목의 처리: 2014~18년	111
〈표 3-6〉 일몰시점 분포: 2019년 기준	111
〈표 3-7〉 조세지출 보고체계 평가기준	114
〈표 3-8〉 조세지출 보고체계 평가결과	114
〈표 3-9〉 근로자 및 종합소득자에 대한 조세특례	117

그림 목 차

〈제1부〉 2019~2023년 총량 분야 재정운용 방향

[그림 1-1] 한국의 실질 경제성장률 추이	5
[그림 1-2] 한국의 경기종합지수 순환변동치	6
[그림 1-3] 주택건설 및 반도체 수출 호황의 영향을 감안한 GDP 성장률	7
[그림 1-4] 세계경제 성장률 추이와 전망	8
[그림 1-5] 한국의 국가별 수출 비중	11
[그림 1-6] GDP 디플레이터 상승률	12
[그림 1-7] 경상성장률, 실질성장률 및 GDP 디플레이터 상승률	13
[그림 1-8] 지출항목별 디플레이터 상승률	14
[그림 1-9] 내수와 순수출의 GDP 디플레이터 상승률에 대한 기여도	15
[그림 1-10] 2019~2023년 GDP 디플레이터 상승률에 대한 전망	16
[그림 1-11] 소비자물가, 근원물가 및 GDP 디플레이터 상승률의 추세	18
[그림 1-12] 경상성장률 추이와 전망	19
[그림 2-1] 국세수입 추이	22
[그림 2-2] 전년 대비 국세수입 증가분 추이	23
[그림 2-3] 전년 대비 국세수입 증가율 추이	24
[그림 2-4] 명목GDP와 국세수입 추이 비교	25
[그림 2-5] 명목GDP 대비 국세수입 비중 추이	26
[그림 2-6] 국세수입 탄성치 추이	27
[그림 2-7] 경기선행지수 순환변동치의 움직임	28
[그림 2-8] 경기동행지수 순환변동치의 움직임	29
[그림 2-9] 주택매매거래량 추이	32
[그림 2-10] 토지거래량 추이	32
[그림 2-11] KOSPI 주식거래대금 추이	33
[그림 2-12] KOSDAQ 주식거래대금 추이	33
[그림 2-13] 『국가재정운용계획』의 경상성장률	36

[그림 2-14] 『국가재정운용계획』의 국세수입 전망	37
[그림 2-15] 『국가재정운용계획』의 조세부담률 전망	37
[그림 2-16] 『국가재정운용계획』의 총수입 전망	38
[그림 3-1] GDP 대비 총지출 비중의 변화추이	47
[그림 3-2] 경상GDP와 총지출 증가율의 변화추이	48
[그림 3-3] 주요 부분별 GDP 대비 총지출 비중의 변화추이	48
[그림 3-4] 주요 부분별 총지출 증가율 변화추이	49
[그림 3-5] 중기 통합재정수지 전망	50
[그림 3-6] 통합재정수지와 관리재정수지의 추이	51

〈제2부〉 총량 분야 중점 검토과제

[그림 1-1] 우리 경제 성장률 장기전망치 변화 추이	58
[그림 1-2] 생산가능인구 및 고령인구 추계 변화	60
[그림 1-3] 합계출산율 하락 추이	61
[그림 1-4] 성·연령대별 경제활동참가율 전망치	63
[그림 1-5] 한국과 일본의 여성 경제활동참가율 추이	64
[그림 1-6] OECD 회원국들의 총요소생산성 증가율 추이	66
[그림 1-7] 총요소생산성 증가율 전제치 변화 추이	67
[그림 1-8] 인구 시나리오 및 총요소생산성 전제치에 따른 투자율 전망	68
[그림 1-9] OECD 회원국의 노인부양비율과 투자율	70
[그림 2-1] 소득분위별 조세부담·재정수혜 분포(가구당 평균)	77
[그림 2-2] 소득분위별 조세부담·재정수혜 분포(가구당 평균, 영국, 2013/14회계연도)	78
[그림 2-3] 조세부담·재정수혜 항목별 소득재분배 효과(지니계수 하락률 기준)	80
[그림 2-4] 조세부담·재정수혜 항목별 소득재분배 효과(2인 이상, 16~64세; 지니계수 하락률 기준)	81
[그림 2-5] 장기 총수입 장기전망	82
[그림 2-6] 각 세목의 경상GDP 대비 비중 추이	82
[그림 2-7] 근로·종합소득세 세수전망: GDP 대비 비중추이	83
[그림 2-8] 부가가치세 세수전망의 비교: GDP 비중	83
[그림 2-9] 소비세의 세수전망 2: 기준선, GDP 비중	83

[그림 2-10] GDP 대비 소득세 비중의 국제비교(OECD, 2012년 현재)	88
[그림 2-11] 주요국의 소득세 과세자비율 비교	88
[그림 2-12] OECD 회원국의 부가가치세 표준세율 국제비교(2016년 기준)	92
[그림 2-13] GDP 대비 부가가치세수 비중의 국제비교(2014년 기준)	92
[그림 2-14] 소득계층별 부가가치세 실효세율 분포(전 가구)	92
[그림 2-15] 소득분위별 소득·총자산 구성비율 및 상대비 분포 (2009년 재정패널자료 횡단면 기준)	95

제 1 부

2019 ~ 2023년 총량 분야 재정운용 방향

< 2019~2023년 총량 분야 재정운용 방향(요약) >

□ 총량 분야 정책환경 변화 및 전망

- 대내외 경제여건의 악화에 따라 경상성장률 둔화 및 재정여건의 악화가 예상됨.
 - 글로벌 교역 둔화와 투자심리 위축은 국내외 경제성장의 둔화를 가져옴.
 - 소비자 물가상승률의 둔화와 교역조건의 악화는 경상성장률 둔화를 가속화
 - 경상성장률 둔화와 세계 변화에 따라 재정수입 감소, 단기 재정지출소요 증가

□ 총량 분야 2019~2023년 재정운용 방향

< 기본방향 >

- ◇ 경제환경과 재정여건의 변화를 반영하여 재정수입 전망 하향 조정
- ◇ 경기변동 완화를 위한 단기적 재정지출 전망 상향 조정
- ◇ 재정여건 변화를 감안하여 재정수지 및 국가채무 관리 목표 현실화
- ◇ 재정지출총량관리 강화 등 중장기 재정여건 개선을 위한 정책적 노력 강조

- (재정수입부문) 경제성장의 둔화와 세계 변화에 따라 재정수입 증가율 둔화
 - 전년 중기 전망에 비해 동일기간 연평균 재정수입 증가율을 1~2% 하향 조정
 - 중기 연평균 국세수입 증가율이 3% 중반으로 예상됨.
 - 중기 연평균 재정수입 증가율이 전년 대비 약 1% 감소한 4% 수준으로 예상됨.
- (재정지출부문) 경기변동 완화를 위한 단기적 재정지출 소요 증가
 - 전년 중기 전망에 비해 연평균 재정지출 증가율을 1% 이내 하향 조정
 - 중기 연평균 의무지출 증가율을 6% 수준으로 관리
 - 중기 연평균 재정지출 증가율을 전년 대비 약 1% 감소한 6% 중반 수준으로 관리
- (재정목표부문) 재정여건의 변화를 감안하여 수지 및 채무 관리 목표 현실화
 - 중기 재정적자비율과 국가채무 비율을 전년도에 비해 1~2%p 상향 조정
 - 관리(통합)재정수지는 GDP 대비 연평균 $\Delta 3\%$ 중반($\Delta 1\%$ 중반) 수준으로 관리
 - 2023년까지 국가채무는 GDP 대비 40% 중반 수준 이내로 관리
- (정책개선부문) 지출총량관리 내실화를 통해 재정지출의 책임성 제고
 - 중기계획 목표치 설정의 합리성 개선
 - 전년도 중기계획 목표치의 실효성 확보
 - 전년도 중기계획 목표치의 유연성과 투명성 제고

제1장 거시경제환경의 변화와 전망: 중기 경상성장률 전망과 위험요인

정규철(한국개발연구원)

제1절 실질 경제성장률 전망과 위험요인

1. 최근 한국경제의 경기변동

한국의 경제성장률은 2001~2010년에 연평균 4.7%를 기록하였고, 2011~2018년에는 3.0%를 기록하며 완만하게 하락하고 있다. 대내외 경제에 큰 충격이 없었던 최근 5년간(2013~2018년)에는 경제성장률이 2.7~3.2%의 비교적 작은 범위에서 변동하였다. 2019년 들어서는 글로벌 경기가 둔화되는 가운데, 지난 몇 년간 한국의 경제성장을 이끌었던 반도체경기도 위축되면서 한국경제는 1/4~3/4분기 기준으로 전년동기간대비 1.9%의 낮은 성장률에 그쳤다.

한국의 현재 경기를 종합적으로 나타내는 경기동행지수 순환변동치는 2017년 9월에 정점을 기록한 뒤 하락하는 추세를 나타내고 있다. 아울러 경기동행지수 순환변동치가 지난 5년간 비교적 작은 폭으로 변동하였으나, 2019년 들어서는 가파르게 낮은 수준으로 하락하였다. 이는 국민계정상의 경제성장률이 변동하는 모습과 크게 다르지 않다.

〈표 1-1〉 한국의 경제성장률

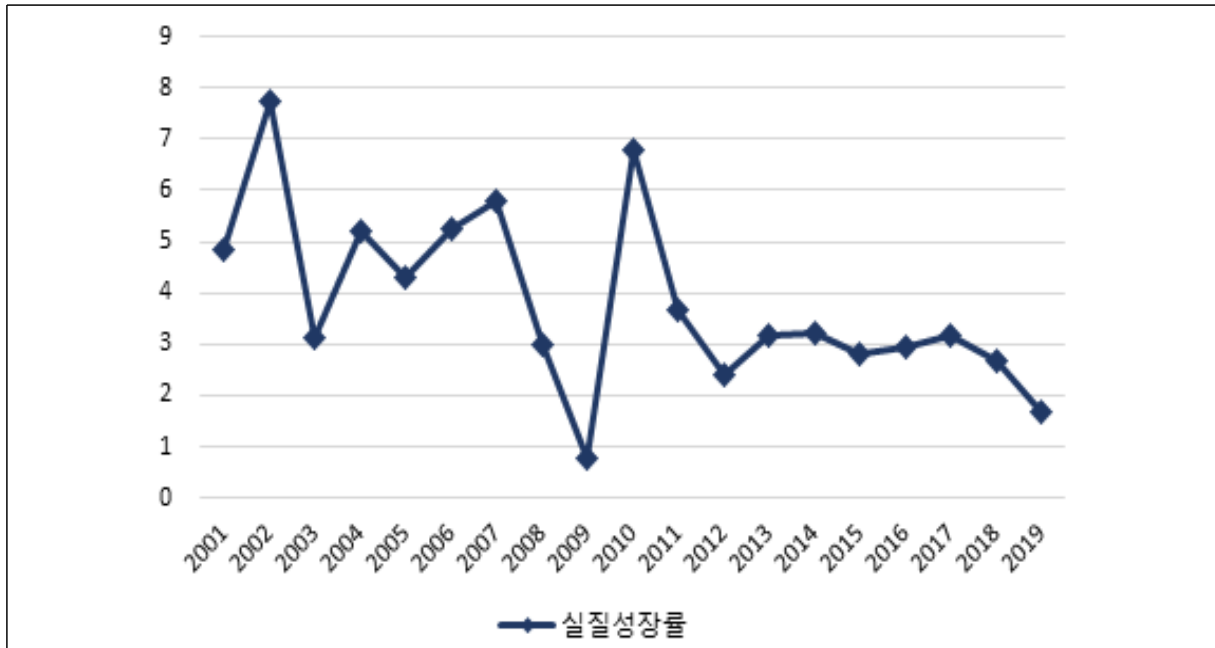
(단위: %)

기간	2001~10년	2011~18년
경제성장률	4.7	3.0

주: 연평균 기준임
자료: 한국은행

[그림 1-1] 한국의 실질 경제성장률 추이

(단위: %)

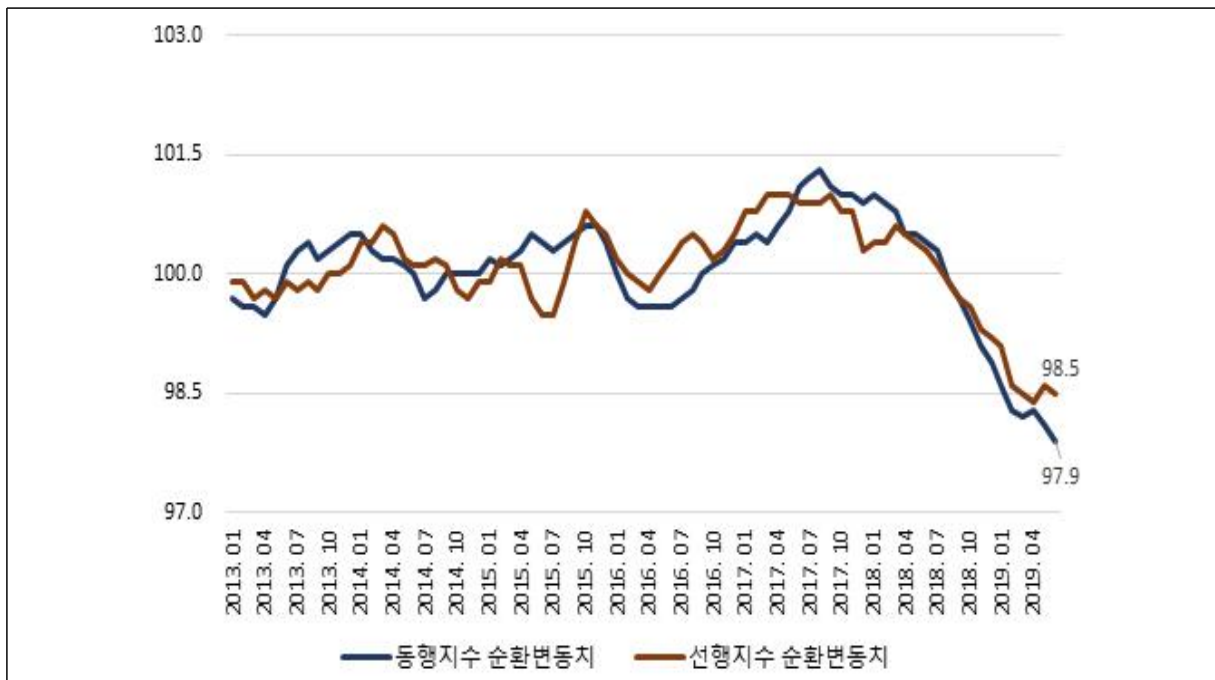


주: 2019년은 1/4~3/4분기 전년동기간 대비 기준임
 자료: 한국은행

경제성장률과 경기동행지수 순환변동치를 바탕으로 두고 판단해보면, 한국 경제는 경기 정점을 지나 저점으로 향해가는 경기 수축기에 위치해 있다. 향후의 경기를 나타내는 경기 선행지수 순환변동치도 낮은 수준으로 하락하는 추세를 보이고 있어 경기 수축이 당분간 지속될 것임을 시사하고 있다.

비록 지난 5년에 비해 경기 진폭이 확대되었으나, 현재 한국 경제가 큰 위기 상황에 처해 있다고 판단하기는 어렵다. IMF 외환위기나 글로벌 금융위기에서 겪었던 급격한 자금유출 (sudden stop) 현상이 발생하지 않고 있으며, 국가부도위험을 나타내는 CDS 프리미엄도 매우 낮은 수준을 지속하고 있기 때문이다. 경상수지 흑자 추세도 이어지면서 외환 수급도 원활한 상황이다. 무디스, 피치 등 해외 주요 신용평가기관에서도 한국의 신용등급을 높게 책정하고 있다.

[그림 1-2] 한국의 경기종합지수 순환변동치

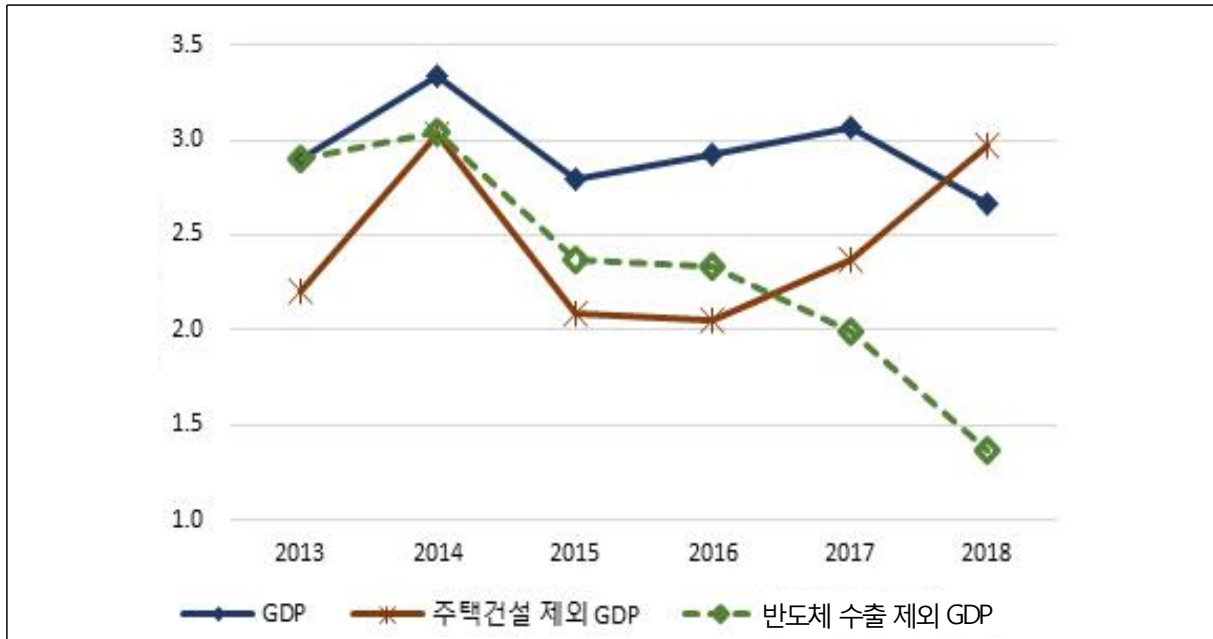


자료: 통계청 보도자료(산업활동동향 2019년 9월)

한편으로는 경제성장률이 3% 내외를 유지하다가 2019년 1/4~3/4분기에 1.9%까지 1%p 정도 하락한 현상에 대해 우려의 목소리가 있다. 그러나 2015~2018년 중에는 주택건설 급증과 반도체경기 호황 등의 경기 상방압력이 높았기 때문에 이 시기에 오히려 이례적으로 높은 경제성장률이 나타났다고도 해석할 수 있다. [그림 1-3]은 GDP, 주택건설 제외 GDP, 반도체 수출 제외 GDP의 증가율을 나타내고 있다. 주택건설, 반도체 수출, 그 외의 부문이 동일하게 성장하였다면, 세 곡선의 값은 동일하여야 한다. 2015~2017년 중에는 주택건설이 급증하였기 때문에, GDP와 주택건설 제외 GDP의 격차가 크게 나타났고, 2016~2018년 중에는 반도체경기가 좋았기 때문에 GDP와 반도체수출 제외 GDP의 격차가 크게 나타났다. 한국개발연구원(2019)에서 2015년 이후 나타난 주택건설과 반도체경기의 호황이 없었을 경우를 상정하여 추정한 한국의 경제성장률은 2%대 중반에 머물러 있는 모습이다. 따라서 2019년 들어 나타나고 있는 2% 내외의 경제성장률은 3%에서 급격하게 하락했다기보다는 2%대 중반의 경제성장률에서 2% 내외로 하락하였다고 해석할 수 있다. 오히려 근래에 우리 경제가 이례적인 요인으로 성장 추세보다 다소 높은 성장률을 기록한 것으로 볼 수 있다.

[그림 1-3] 주택건설 및 반도체 수출 호황의 영향을 감안한 GDP 성장률

(단위: 전년대비, %)



자료: 한국개발연구원(2019)

2. 실질 경제성장률에 대한 전망

최근 대내외 경제에 불확실성이 높은 상황이 전개되고 있어 경제성장률도 위험요인의 실현 여부와 정도에 따라 크게 변동할 가능성이 높다. 수출의존도가 높은 우리 경제의 성장률을 파악하기 위해 우선 세계경제의 흐름을 살펴볼 필요가 있다.

IMF 등 주요 전망기관에서는 2019년 세계경제 성장률이 낮을 것으로 전망하고 있다. IMF는 2019년 10월에 발표한 수정전망에서 세계경제 성장률이 2018년 3.6%에서 2019년 3.0%로 하락할 것으로 발표하였다.

시기가 지나면서 전망치가 수정되는 상황은 쉽게 발생할 수 있으나, <표 1-2>에서 보듯이 최근에는 주요 전망기관들이 전망치를 지속적으로 하향조정하고 있다. 이는 과거 경기하락기에 자주 나타났던 현상이다. 경기상승기에는 전망치를 지속적으로 상향조정하고, 경기하락기에는 지속적으로 하향조정해왔다. 전망치 조정에도 경직성이 일부 존재하는 것으로 볼 수 있다. 현재 세계경제도 경기하락기에 들어왔기 때문에, 전망치의 추가적인 하향조정을 배제하기 어려운 상황이다.

2019년과 2020년을 비교하면 IMF는 2020년에 2019년의 성장률 둔화가 다소 완화될 것으로 전망하였다. IMF는 2019년 들어 2019년 경제성장률 전망치뿐 아니라, 2020년 세계경제 성장률 전망치도 하향조정해오고 있음을 감안하면 추가적인 하향 조정 가능성도 배제하기 어렵다.

〈표 1-2〉 세계경제 성장률 전망치

(단위: %)

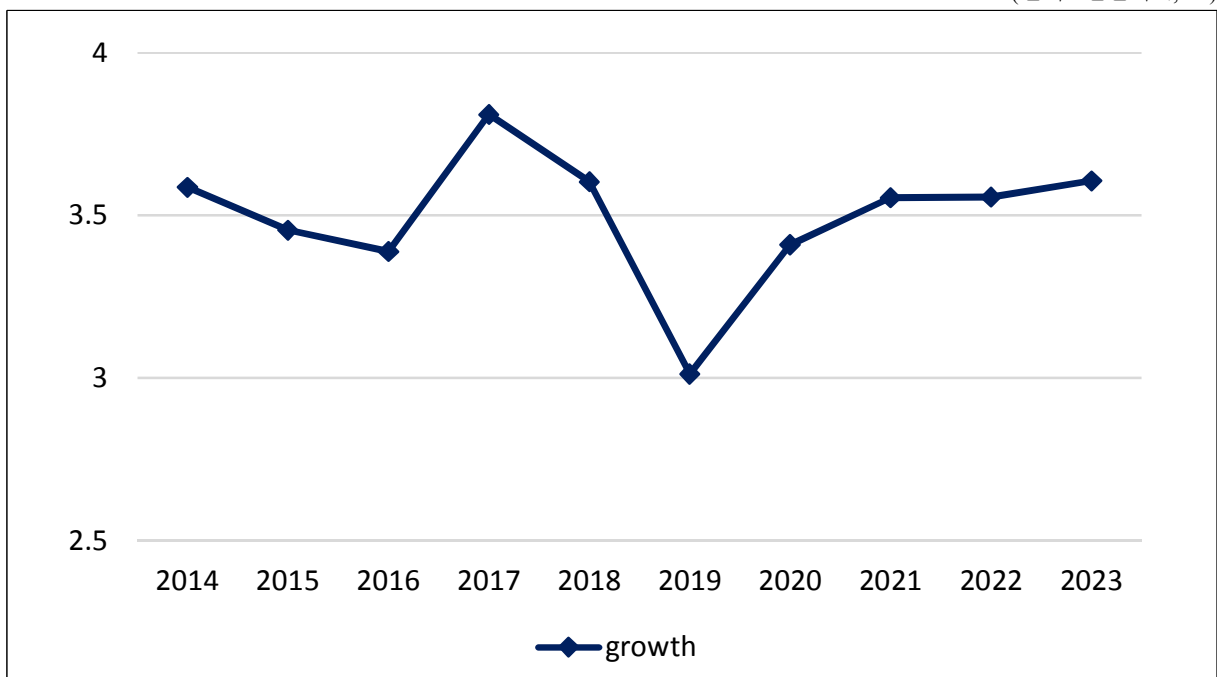
전망시점	2018년 10월	2019년 1월	2019년 4월	2019년 7월	2019년 10월
2019년 성장률	3.7	3.5	3.3	3.2	3.0
2020년 성장률	3.7	3.6	3.6	3.5	3.4

주: 연평균 기준임

자료: IMF World Economic Outlook

[그림 1-4] 세계경제 성장률 추이와 전망

(단위: 전년대비, %)



주: 2019년부터는 전망치임

자료: IMF World Economic Outlook, October 2019

IMF의 2019년 10월 보고서에는 본 중기 국가재정 운용계획의 대상기간인 2019~2023년 세계경제 성장률을 보고하고 있다. IMF 보고서에서는 [그림 1-4]에서와 같이 2020년에 세계경제 성장률이 3.4%로 일부 반등한 뒤 2021년 이후에는 3.6% 수준을 유지할 것으로 전망하였다. IMF의 전망을 그대로 받아들인다면, 대외 여건이 개선되면서 우리 경제가 2020년에는 2019년의 부진에서 회복되는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

정부와 한국은행에서도 우리 경제가 2020년에는 수출이 회복되면서 2019년보다 성장률이 상승할 것으로 예측하고 있다. 앞서 추정된 우리 경제의 성장 추세인 2%대 초중반까지 경제성장률이 회복할 것으로 전망하였다.

〈표 1-3〉 정부와 한국은행의 한국 경제성장률 전망치

(단위: %)

전망시점	정부	한국은행
2019년 성장률	2.0	2.0
2020년 성장률	2.4	2.3

자료: 기획재정부, 「2020년 경제정책방향」, 2019. 12; 한국은행, 「경제전망 보고서」, 2019. 11.

최근 미중 무역분쟁 심화, 일본 수출규제 등이 불거지면서, 2019년의 한국 경제성장률을 하향조정하는 추세이다. <표 1-4>는 KDI에서 한국의 경제전문가를 대상으로 한 설문조사 결과를 보여주고 있다. 경제전문가들은 2019년 경제성장률을 금년 초에 2%대 중반으로 전망하였으나, 최근에는 상반기 성장률인 1.9%와 유사한 2.0%로 전망하였다. 경제전문가들은 정부와 한국은행의 전망과 달리 하반기에 우리 경제의 회복이 쉽지 않을 것으로 전망하고 있다.

경제전문가들은 2020년에도 한국의 경제성장률을 2%대 초반으로 전망하였다. 우리 경제의 성장 추세를 2%대 중반 정도로 보면, 2020년에도 경기가 가시적으로 개선되기 어려운 상황에 있음을 보여준다.

〈표 1-4〉 KDI 경제전문가 설문조사

(단위: %)

전망시점	2019년 1월	2019년 4월	2019년 7월
2019년 성장률	2.5	2.2	2.0
2020년 성장률	-	2.4	2.2

자료: 한국개발연구원, 「KDI 8월 경제동향」

요약하면 다음과 같다. 최근 세계경제는 하강국면에 있으며, 전망기관들은 세계경제 성장률 전망치를 하향조정하고 있다. 세계경제 성장률이 2018년 3%대 중반에서 2019년에는 3% 내외로 하락할 것으로 전망되고 있다. 2020년에는 세계경기가 회복되면서 3%대 중반으로 세계경제 성장률이 상승할 것으로 예측되었다. 한국경제의 성장률은 전망기관마다 차이가 있으며, 2019년에는 2% 내외에서 2%대 중반 사이로 전망되고 있으며, 최근으로 올수록 경제성장률이 낮을 것으로 예측되고 있다. 2020년에도 2%대 중반으로 회복된다는 전망도 있으나, 최근 설문조사에서는 2%대 초반에 그칠 것이라는 결과도 있다.

3. 실질 경제성장률에 대한 위험요인

최근 대내외적 불확실성이 확대되고 있다. 미중 간 무역분쟁, 일본의 수출규제 등 통상과 관련된 위험요인이 높다. 대내적으로도 노동시장 제도 변화와 관련된 위험요인이 있으나,

대의 위협요인보다는 크지 않은 것으로 보인다.

일본 수출규제는 그 파급이 여전히 불확실한 상황에 있고, 해당되는 각 기업들의 대응여력도 파악하기 쉽지 않다. 본 절에서는 미중 간 무역분쟁에 초점을 두고 서술하고자 한다.

미국과 중국은 상대국 상품에 높은 관세를 부과하고 있으며, 상품의 포괄범위와 관세율이 점차 확대되면서 무역분쟁이 심화되고 있다. 8월 1일에도 트럼프 미국 대통령은 그동안 관세를 부과하지 않았던 품목에 대해서도 9월 1일부터 10%의 관세를 부과하기로 정하였다.

중국 경제에 불안요인이 누적된 가운데 미국 경제도 경기하방위험이 높아지고 있어, 미중 무역분쟁이 확대될 경우 양국의 경기대응이 용이하지 않은 상황이다. 중국 경제는 대규모 기업부채 등으로 금융건전성이 악화되어 있어 무역분쟁을 비롯한 대내외 충격에 취약한 모습이다. 당초 금융건전성 강화를 위해 부채 감축을 추진하던 중국당국은 최근 경기하방 위험에 대비하여 신용 확장 정책으로 기조를 변경하기도 하였다. 환율제도를 비롯한 중국의 금융시스템이 경직적인 점도 금융불안이 확산되는 기제로 작용할 가능성이 높다.

미국 경제의 빠른 성장은 확장적인 재정정책과 통화정책을 배경으로 하고 있다. 점진적으로 진행되고 있는 거시정책 정상화도 미국경기의 둔화요인으로 작용할 수 있다. 장단기 금리 역전 현상 등 경기침체 가능성을 시사하는 지표가 늘어나면서 미국 연방은행(Fed)은 2019년 7월과 9월에 정책금리를 각각 0.25%p씩 인하하였다.

미국과 중국 간 무역분쟁이 본격화되면서 미국과 중국뿐 아니라 글로벌 경기에 대한 우려도 확대되고 있다. IMF는 2018년 World Economic Outlook에서 미국과 중국 간 무역전쟁이 확산되면서 금융시장에 경색이 발생할 경우 미국과 중국뿐 아니라 세계경제에도 적지 않은 부정적 영향이 있을 것으로 분석하였다. <표 1-5>는 분석결과를 나타내고 있다. 미국의 대중국 수출보다 중국의 대미국 수출이 크고, 중국의 대외 의존도도 높다는 점에서 중국이 받을 영향이 미국이 받을 영향보다 큰 것으로 나타났다. 그러나 미국이 받는 부정적 영향도 GDP의 1% 내외로 작지 않은 것으로 보고되었다. 이로 인해 세계경제의 GDP는 베이스라인에 비해 0.8% 축소되는 것으로 분석되었다. 미국과 중국 간 무역분쟁의 영향은 주로 2019년에 나타나고 2020년에도 그 영향이 지속되는 것으로 전망되었다. 만약 무역분쟁이 시차를 두고 점차 심화된다면 2020년에 추가적인 영향이 나타날 가능성도 있다.

한국은 대외의존도가 높고, 특히 중국에 대한 의존도가 높다. [그림 1-5]에서 한국의 수출 중 대중국 수출의 비중은 26.8%를 차지하고 있다. 중국 경제의 수요 둔화는 우리 경제에 적지 않은 부정적 영향을 미칠 수 있다. 그 영향은 이미 대중국 수출 감소로 나타나고 있다.

과거에는 한국이 중국에 수출한 상품이 가공되어 제3국으로 수출되는 비중이 높았으나, 중국 경제의 규모가 점차 커지고 중국에서 가공무역을 제한하는 정책을 시행함에 따라 최근에는 우리 상품이 최종적으로 중국의 내수로 흡수되는 비중이 점차 높아지고 있다. 따라서 무역분쟁에 따른 중국경제의 성장률 하락은 중국의 내수가 축소되는 경로를 통해 우리 경제의 성장률이 하락하는 요인으로 작용할 것이다.

〈표 1-5〉 미중 간 무역분쟁의 영향

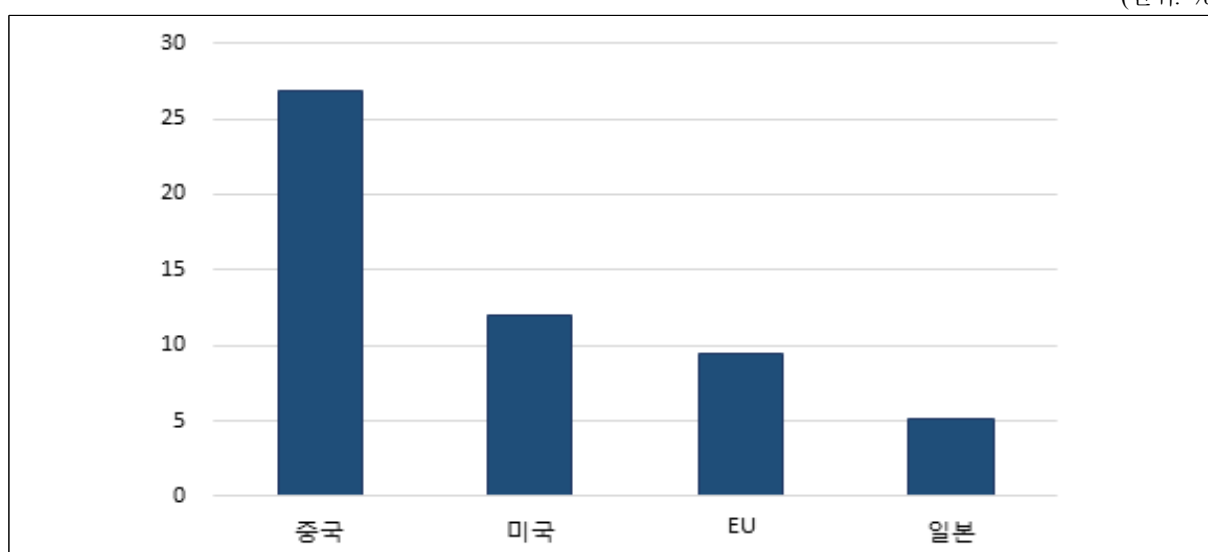
(단위: %)

	미국	중국	세계
2019년 GDP	-0.9	-1.3	-0.8
2020년 GDP	-0.9	-1.6	-0.8

주: 무역분쟁이 전 세계적으로 확산되면서 금융시장 경색이 발생하는 시나리오
 자료: IMF World Economic Outlook, October 2018

[그림 1-5] 한국의 국가별 수출 비중

(단위: %)



주: 2018년 기준임
 자료: 관세청

제2절 GDP 디플레이터 상승률 전망과 위험요인

1. GDP 디플레이터 상승률의 현황

법인세, 근로소득세 등 소득과 관련된 세수를 예측하는 데에 한 경제에서 발생한 소득인 국내총생산(GDP)이 유용하게 이용될 수 있다. GDP는 실질GDP와 명목GDP로 구분된다. 명목GDP는 매 기간의 국내총생산을 당시 가격을 이용하여 측정한 값이다. 이에 반해 실질GDP는 가격 변동의 영향을 제외하고 물량 변동만을 살펴보기 위해 측정한 값이다.

국가재정운용계획에서 세입과 지출은 명목 금액을 기준으로 설정된다. 실제 정부지출도 명목 금액을 기준으로 집행되기 때문에 물량 변동만 고려한 실질GDP보다 가격 변동까지 반영된 소득인 명목GDP가 세수 추계의 주요 변수로 사용된다.

명목GDP와 실질GDP의 비율로 정의된 GDP 디플레이터는 경제 전반에서 발생한 소득에 대한 가격에 해당한다.

$$GDP \text{ 디플레이터} \equiv (\text{명목}GDP / \text{실질}GDP) \times 100.$$

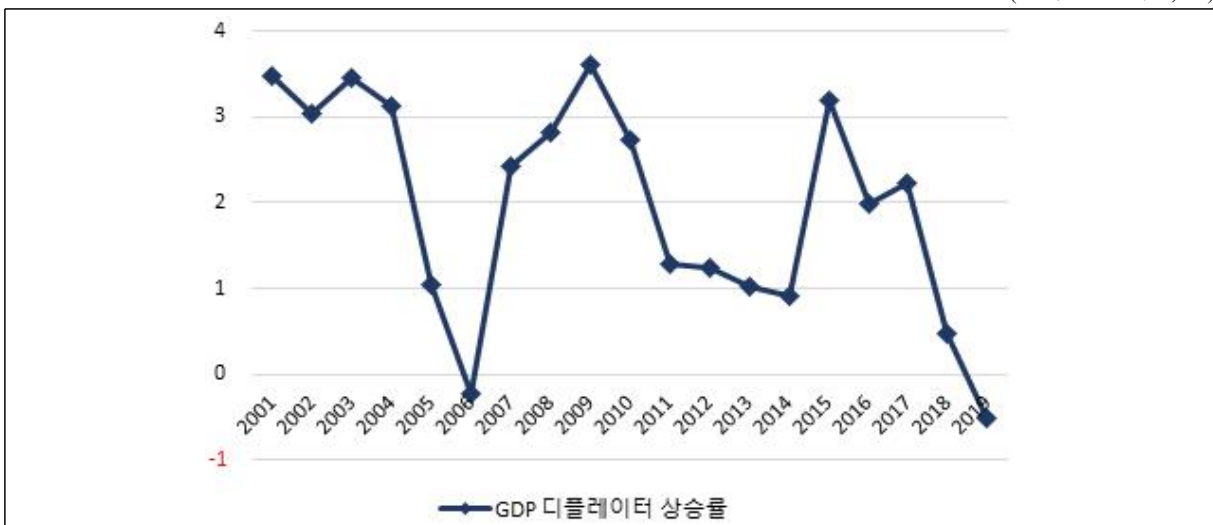
실질GDP 전망에 대해서는 이미 살펴보았으므로, 이하에서는 GDP 디플레이터에 중점을 두고 논의하고자 한다.

[그림 1-6]은 GDP 디플레이터 상승률을 나타내고 있다. 2006년을 제외하면 GDP 디플레이터 상승률은 2001~2017년 중 1~3% 정도의 범위에서 등락을 하였다. 2018년 이후에는 GDP 디플레이터 상승률이 하락하였으며, 2018년 4/4분기 이후 GDP 디플레이터가 전년동기 대비 하락하였다.

[그림 1-7]은 경상성장률(명목GDP의 증가율), 실질성장률(실질GDP의 증가율) 및 GDP 디플레이터의 상승률을 보여준다. 2013~2018년에는 대내외 경제에 큰 충격이 없었기 때문에 실질성장률의 변동도 크지 않았다. 그러나 GDP 디플레이터 상승률은 크게 등락하면서 경상성장률은 작지 않은 폭으로 변동하였다. <표 1-6>은 기간별로 경상성장률 변동에 물량(실질GDP)과 가격(GDP 디플레이터)이 어느 정도 기여했는지를 분해하여 나타내고 있다. 2000~2012년에 경상성장률이 상당 부분 실질성장률에 따라 변동한 반면, 2013~2018년에는 경상성장률의 변동이 GDP 디플레이터 상승률로 대부분 설명됨을 <표 1-6>을 통해 알 수 있다. 이는 최근 세수를 예측하기 위해 이용되는 경상성장률에서 GDP 디플레이터의 변동을 파악하고 예측하는 것이 과거에 비해 중요해졌음을 뜻한다.

[그림 1-6] GDP 디플레이터 상승률

(단위: 전년대비, %)



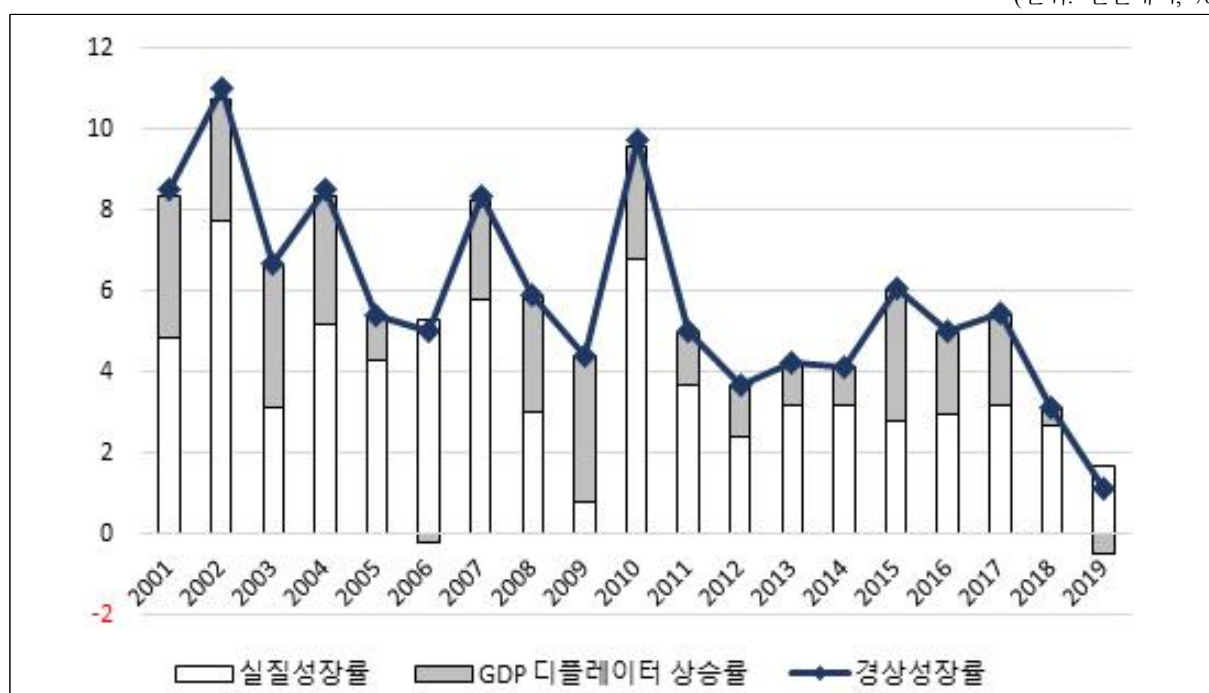
주: 2019년은 상반기 전년동기 대비 기준임
 자료: 한국은행

GDP 디플레이터는 2018년 4/4분기에 전년동기 대비 하락하였으며, 2018년 연간으로는 0.5% 상승하는 데 그쳤다. 2018년에 실질성장률이 2.7%를 기록하면서 경상성장률은 비교적 낮은 3.1%에 머물렀다.

GDP 디플레이터의 하락세는 2019년 들어 확대되었다. 2019년 상반기에 경기 부진으로 인해 실질성장률이 1.9%로 축소된 가운데, GDP 디플레이터는 0.6% 감소하였다. 이에 따라 경상성장률은 1.3%까지 큰 폭으로 하락하였다.

[그림 1-7] 경상성장률, 실질성장률 및 GDP 디플레이터 상승률

(단위: 전년대비, %)



주: 2019년은 상반기 전년동기 대비 기준임
 자료: 한국은행

<표 1-6> 실질성장률, GDP 디플레이터 상승률 및 경상성장률의 변동성

		2000~2012년	2013~2018년
표준편차 (%p)	실질성장률	2.1(81%)	0.2(5%)
	GDP 디플레이터 상승률	1.2(19%)	0.8(95%)
	경상성장률	2.3(100%)	0.9(100%)

주: () 안은 경상성장률의 변동성(분산)에 대한 기여율로서 경상성장률의 분산 대비 실질성장률과의 공분산의 비율임
 자료: 정규철(2019)

2. GDP 디플레이터 상승률 분해

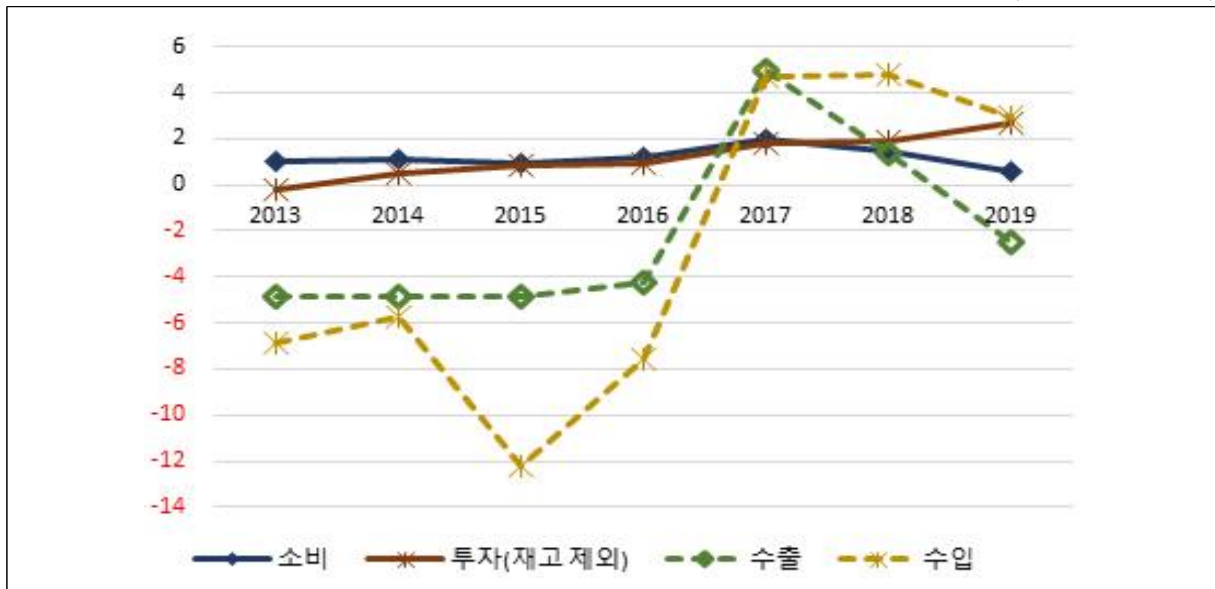
2013년 이후 GDP 디플레이터 상승률이 큰 폭으로 변동한 것을 이해하기 위해 지출항목별 디플레이터 상승률을 살펴보자.

내수는 소비와 투자로 이루어진다. 투자 중 재고 증감은 향후 소비, 여타 투자 및 수출로 이어질 수 있기 때문에 분류하기가 쉽지 않다. 소비와 재고를 제외한 투자를 내수의 주요 부문으로 설정할 수 있다. [그림 1-8]은 소비와 투자(재고 제외)의 디플레이터 상승률을 나타내고 있다. 2013~2018년 중 소비 디플레이터 상승률은 1.0~2.0%의 범위에서, 투자(재고 제외) 디플레이터 상승률은 -0.2~1.9% 범위에서 등락하면서 비교적 안정적인 모습을 보였다. 동 기간 중 소비와 투자(재고 제외)의 디플레이터 상승률의 전년 대비 변동폭도 1%p보다 작았다.

반면 수출 디플레이터 상승률은 -4.8~5.0%의 범위에서, 수입 디플레이터 상승률은 -12.2~4.7%의 범위에서 등락하면서 변동성이 큰 특징이 있었다. 2016년과 2017년 중에는 특히 큰 폭으로 변동하였다. 수출 디플레이터 상승률은 -4.3%에서 5.0%로 9.2%p 만큼 상승하였으며, 수입 디플레이터 상승률은 -7.6%에서 4.7%로 12.3%p나 상승하였다.

[그림 1-8] 지출항목별 디플레이터 상승률

(단위: 전년대비, %)



주: 2019년은 상반기 전년동기 대비 기준임
 자료: 한국은행

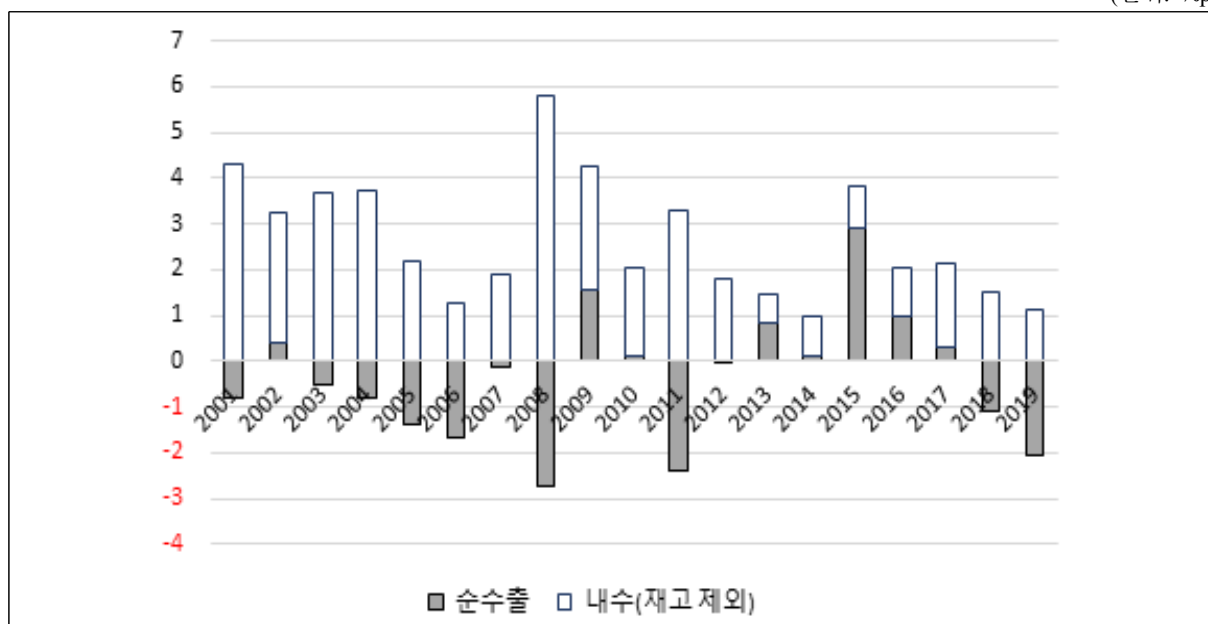
수출 디플레이터와 수입 디플레이터는 글로벌 시장에서 주로 결정된다. 원자재 가격의 등락이 수출과 수입 디플레이터에도 공통적으로 반영된다. 수출과 수입 디플레이터는 한국 원화 기준이기 때문에 환율의 변동에도 동일한 방향으로 변동할 수 있다.

수출 디플레이터와 수입 디플레이터의 상승률이 유사한 방향으로 변동하더라도 국민계 정상 반드시 상쇄되어 전체 GDP 디플레이터에 미치는 영향이 없는 것은 아니다. 수출품과 수입품의 구성이 다르고, 항목별로 가격 변동도 다르기 때문이다.

[그림 1-9]는 내수(재고 제외)와 순수출의 GDP 디플레이터 상승률에 대한 기여도를 나타내고 있다. 두 막대의 합과 GDP 디플레이터 상승률의 차이는 재고의 GDP 디플레이터에 대한 기여도가 될 것이다. 내수의 기여도도 일부 변동하지만, 순수출의 기여도도 상당폭 변동하였다. 수출 디플레이터와 수입 디플레이터의 GDP 디플레이터에 대한 영향이 완전히 상쇄되지 않을 뿐 아니라, GDP 디플레이터 변동에 상당부분 기여하고 있다. 이는 [그림 1-9]에서 소비와 투자(재고 제외) 디플레이터에 비해 수출과 수입 디플레이터의 변동성이 더 컸던 점을 통해 이해할 수 있다. 순수출의 GDP 디플레이터 상승률에 대한 기여도는 2015년 2.9%에서 2019년 상반기에 -2.3%로 5.2%p나 하락하였다.

[그림 1-9] 내수와 순수출의 GDP 디플레이터 상승률에 대한 기여도

(단위: %p)



주: 2019년은 상반기 전년동기 대비 기준임
자료: 한국은행

3. GDP 디플레이터 상승률에 대한 전망

장기적인 물가상승세는 통화정책에 의해 결정될 수 있다. 한국은행은 소비자물가 상승률의 목표치를 2%로 설정하였다. 소비자물가 상승률이 2%에 접근하도록 통화정책이 운용된다고 가정하면, GDP 디플레이터 상승률의 추세도 이에 맞추어 움직일 것이다. 한국의 GDP 디플레이터 상승률의 중장기적 흐름은 통상 소비자물가 상승률보다 낮은 경향이 있

다. GDP 디플레이터와 소비자물가를 구성하는 항목이 다르기 때문이다. GDP 디플레이터에는 가격 상승세가 상대적으로 낮은 자본재가 포함되어 있다. 글로벌 금융위기 이후인 2010~2018년을 준거로 삼는다면, GDP 디플레이터 상승률이 소비자물가 상승률보다 0.2%p 정도 낮았다. 소비자물가 상승률이 중장기적으로 2%에 수렴한다고 가정하면, GDP 디플레이터 상승률은 이보다 0.2%p 낮은 1.8% 정도로 수렴할 것으로 예상할 수 있다. 이 값은 GDP 디플레이터 상승률이 낮았던 2018년을 제외한 글로벌 금융위기 이후(2010~2017년)의 평균값인 1.8%와도 유사하다.

정규철(2019)에 따르면 GDP 디플레이터 상승률은 지속성(persistence)을 가진다. GDP 디플레이터 상승률이 2018년과 2019년 상반기에 각각 0.5%와 -0.6%를 기록했다는 점에서 2019년의 GDP 디플레이터 상승률은 중장기 수준인 1.8%보다는 낮을 가능성이 높다.

이러한 점을 감안할 때 GDP 디플레이터 상승률은 2019년에 0% 내외의 낮은 수준에 그칠 가능성이 높다(정규철, 2019). 향후 소비자물가 상승률이 2% 내외로 수렴하면서 GDP 디플레이터 상승률도 점차 중장기 수준인 1.8%로 수렴할 것으로 예상할 수 있다.

〈표 1-7〉 글로벌 금융위기 이후(2010~2018년) GDP 디플레이터와 소비자물가의 상승률

(단위: %, %p)

GDP 디플레이터 상승률(A)	소비자물가 상승률(B)	차이(A-B)
1.7	1.9	-0.2

주: 산술 평균값임
 자료: 한국은행, 통계청

[그림 1-10] 2019~2023년 GDP 디플레이터 상승률에 대한 전망

(단위: 전년대비, %)



주: 2018년까지는 실적치이며 2019년 이후는 저자가 추정된 전망치임
 자료: 2013~2018년은 한국은행

4. 위험요인

앞에서 살펴보았듯이 GDP 디플레이터 상승률은 수출과 수입 디플레이터에 따라 큰 폭으로 변동할 수 있다. 수출과 수입 디플레이터는 글로벌 시장에서 정해지면서 비교적 큰 폭으로 변동할 수 있는 원자재 가격에 영향을 받을 수 있다. 수출과 수입 가격이 국제통화인 달러화로 결정된다면 원달러 환율 등도 수출과 수입 디플레이터에 영향을 미칠 수 있다.

수입 디플레이터는 주로 국제원유가격에 큰 영향을 받는 것으로 보인다. 2015년과 2016년에는 원유가격이 낮은 수준으로 하락하였으나, 2017년과 2018년에는 원유가격이 다시 상승하면서 수입 디플레이터도 이에 연동되어 변동하였다.

수출 디플레이터도 국제원유가격에 영향을 받을 수 있다. 한국의 주요 수출품인 석유정제와 석유화학은 원재료인 원유의 가격에 영향을 받는다. 이와 함께 최근 한국은 반도체 수출에 크게 의존하는 경제구조로 변해가고 있다. 2018년 하반기부터 반도체시장에서 수요부진이 발생하면서 반도체가격이 비교적 빠른 속도로 하락하였다. 이에 따른 수출 디플레이터 상승률의 하락은 GDP 디플레이터 상승률 하락의 주요 요인으로 작용하고 있다.

국제원유가격이나 반도체가격을 사전적으로 예측하기가 쉽지는 않다. 수요 측면에서 보면 글로벌 경기가 두 변수에 영향을 미칠 수 있다. 미중 간 무역분쟁, 중국 경제 성장세 둔화 등으로 글로벌 경기도 하락한다면, 국제원유가격과 반도체가격도 하락할 수 있다. 향후 반도체 경기에 대한 불확실성이 높은 상황이므로 수출 디플레이터 상승률에 대한 위험요인도 크다고 할 수 있다.

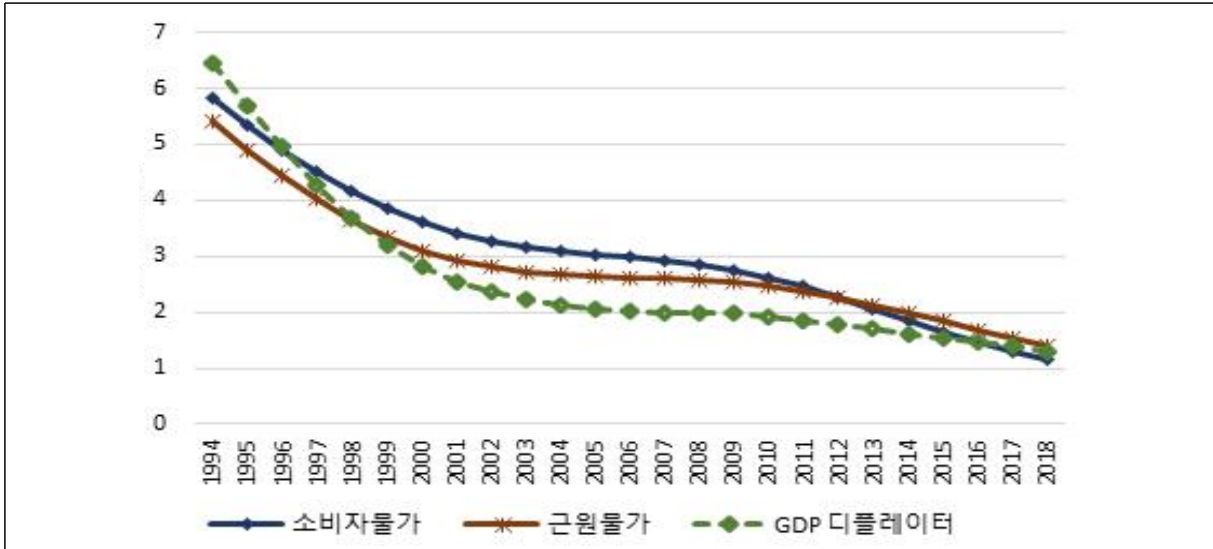
공급 측면에서도 가격 변동의 원인이 발생할 수 있다. OPEC 등에서 원유 감산에 합의하고 실천하거나 원유 수출국에서 지정학적 위험이 발생할 경우 유가는 상승할 수 있다. 예를 들어 한국의 주요 원유 공급국인 이란에서의 수입이 어려워지거나, 이란 관련 정세 악화로 이란의 공급이 축소되는 경우 국제유가는 상승할 수 있다.

최근 저물가 추세가 지속되고 있는 점도 GDP 디플레이터 상승률에 대한 작지 않은 위험요인이 된다. 한국은행의 통화정책목표는 소비자물가 상승률이 중기적으로 2% 내외로 안정되게 유지하는 것이다. 그러나 소비자물가, 근원물가, GDP 디플레이터의 상승률의 추세는 [그림 1-11]에서와 같이 하락하고 있다.

정규철(2019)은 HP 필터를 이용하여 소비자물가, 근원물가 및 GDP 디플레이터 상승률의 추세를 구해본 결과, 2018년 기준으로 각각 1.1%, 1.4%, 1.3%의 낮은 수준으로 하락하고 있다고 보고하였다. GDP 디플레이터 상승률의 중기 수준을 파악하기 위해 소비자물가 상승률이 2%의 추세를 가질 것이라는 전제가 충족되지 못할 수도 있다.

[그림 1-11] 소비자물가, 근원물가 및 GDP 디플레이터 상승률의 추세

(단위: 전년대비, %)



주: 1990~2018년의 상승률에 대해 HP 필터를 적용한 추세임
 자료: 정규철(2019)

통화정책의 목표에는 물가안정 이외에 금융안정도 포함되어 있다. 최근 4~5년 동안 부동산 시장과 연관된 가계부채가 빠르게 확대되었다. 물가상승률은 목표치인 2%에 비해 낮은 수준을 지속하고 있으나, 통화당국은 금융안정에 더 초점을 두며 통화정책을 운용한 측면이 있다.

중장기적으로 보았을 때, 통화당국이 금융안정에도 중점을 두게 된다면 통화정책이 다소 긴축적으로 운용될 수 있다. 이 경우 소비자물가 상승률은 중장기적인 추세도 2%를 하회할 가능성이 있다.

제3절 경상성장률 전망

명목GDP는 실질GDP와 GDP 디플레이터의 곱이므로 실질 경제성장률과 GDP 디플레이터 상승률에 대한 전망을 바탕으로 두고 경상성장률을 예측해볼 수 있다.

실질성장률은 2019년과 2020년에 2% 내외에서 2%대 중반으로 예측되고 있다. 2021~2023년에는 경제성장률의 해당 기간에 대한 장기 추세로 개선될 것으로 예측해 볼 수 있다.

GDP 디플레이터의 상승률은 2019년에 0% 내외를 나타낸 후, 장기 추세로 수렴할 것으로 예측할 수 있다.

실질성장률과 GDP 디플레이터 상승률의 추세를 감안하면 기준시나리오에서 경상성장률의 추세는 4%대 중반으로 설정할 수 있다. 경상성장률은 2019년과 2020년에 추세보다 낮은

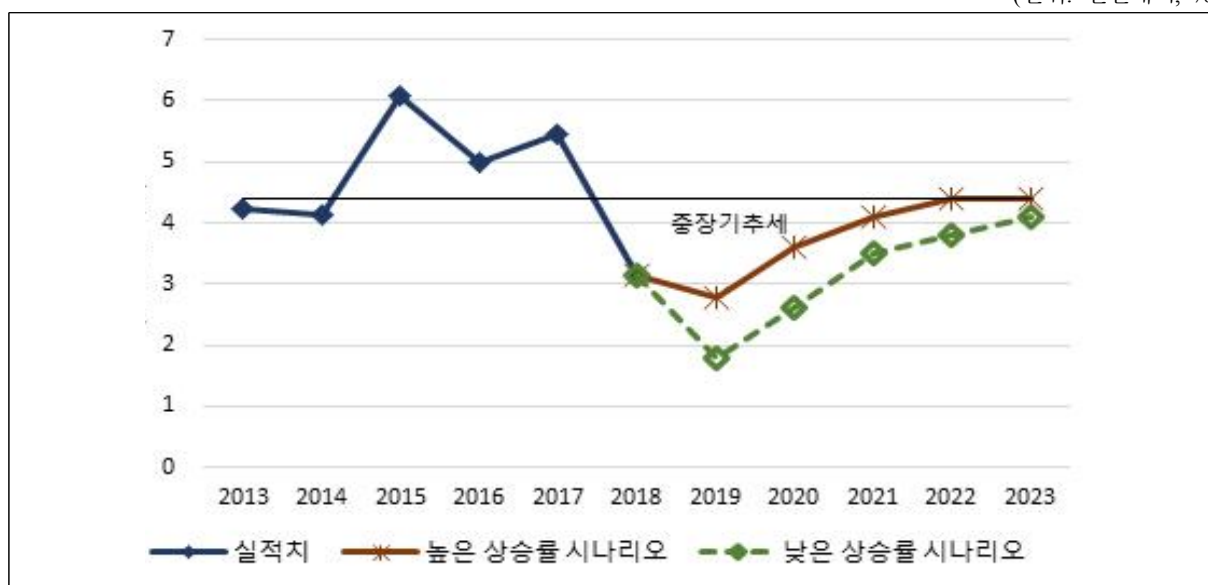
수준을 기록한 후, 4%대 중반으로 점진적으로 수렴해 갈 것이다. 다만, 경상성장률이 낮은 시나리오에서는 실질성장률의 하락이 더 크고, GDP 디플레이터 상승률의 회복속도가 완만할 수 있다.

정리하면, 경상성장률은 2019년에 1%대 후반에서 3% 내외 사이를 기록할 것으로 예상되며, 2020년에는 2%대 중반에서 3%대 중후반 사이에서 형성될 수 있다. 2021년부터는 4%대로 점진적으로 수렴할 것이다. [그림 1-12]에서 경상성장률의 전망 경로를 나타내고 있다.

<표 1-8>은 이미 발표된 2019~2023년 국가재정운용계획의 경상성장률 전망치를 나타내고 있다. [그림 1-12]의 범위에 부합하는 수준으로 전제되었다.

[그림 1-12] 경상성장률 추이와 전망

(단위: 전년대비, %)



주: 2018년까지는 실적치이며 2019년 이후는 저자가 추정한 전망치임
 자료: 2013~2018년은 한국은행

<표 1-8> 경상성장률 전망

(단위: %)

2019	2020	2021	2022	2023
3.0	3.8	4.1	4.1	4.1

자료: 기획재정부, 『2019~2023년 국가재정운용계획』

참고문헌

기획재정부, 「2020 경제정책방향」, 2019.

기획재정부, 『2019~2023년 국가재정운용계획』, 2019.

정규철, 「최근 GDP 디플레이터 변동에 대한 분석과 시사점」, KDI 경제전망 2019년 상반기, 한국개발연구원, 2019.

통계청, 「산업활동동향 2019년 9월」 통계청 보도자료, 2019.

한국은행, 「경제전망보고서」, 2019. 11.

한국개발연구원, 『KDI 경제전망』 2019년 상반기, 2019.

한국개발연구원, 『KDI 8월 경제동향』, 2019.

IMF, 『World Economic Outlook, October 2018』, 2018.

제2장

총량운용 환경의 변화와 전망: 중기 세입 전망¹⁾

오종현(한국조세재정연구원)

본 장에서는 2019~2023년 국세수입 및 총수입을 전망한다. 정부가 세출에 대한 계획을 세울 때 반드시 고려해야 하는 것이 세출에 대한 재원인 세입 전망이다. 세출 계획에 비하여 세입이 부족할 경우 단기적으로는 경기 대응적인 측면에서 부채를 통해 재원을 조달할 수 있다. 하지만 기본적으로는, 특히 중장기적으로는 세입 전망을 기초로 세출 계획을 수립하는 것이 원칙이다.

중앙정부의 세입은 국세수입, 세외수입, 기금수입 등으로 구성된다. 이 중 국세수입이 가장 큰 비중을 차지하며, 국세수입의 변동성이 중앙정부 전체 세입의 변동성에 큰 영향을 미친다. 따라서 세입 전망 중에서도 국세수입 전망이 가장 중요하다. 그러므로 본 장에서는 세입 전망 중에서도 국세수입과 관련된 내용에 대해서는 비교적 자세히 논의하며, 국세수입 외 기타수입과 관련된 내용은 간략하게 다룬다. 이하에서는 세입 전망에 앞서 최근 국세수입 추이에 대해 살펴보고, 2019~2023년 국세수입 전망 시 고려사항, 세입 전망을 위한 거시경제 전제 등을 논의한 뒤 국세수입 및 총수입 전망 결과를 제시한다.

정부의 재량에 의해 상당부분 결정되는 세출과는 달리 국세수입 등 총수입은 경제 상황에 따라 과세기반이 민감하게 반응할 수 있어 정확한 예측이 쉽지 않다. 이하에서 논의하는 세입 전망은 현재 시점에서 가용한 정보하에서의 예측임을 이해할 필요가 있다. 하지만, 미래의 경제상황에 대한 변동 가능성뿐만 아니라 이에 대응하기 위한 정부의 조세정책적인 측면에도 불확실성이 존재하기 때문에 미래에 실제로 실현되는 세수는 본 전망과 상당히 다를 수 있다. 다만, 본 연구를 통해 현재 예측되는 경제전망하에서 향후 조달 가능한 세입 규모를 가늠해 보는 데 충분한 의의가 있다.

1) 본 장은 전병목 외(2019) 『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』 중 제1편 제IV장 제2절 「중기 국세수입 전망」을 발췌(일부 수정)하여 작성하였음을 밝힌다.

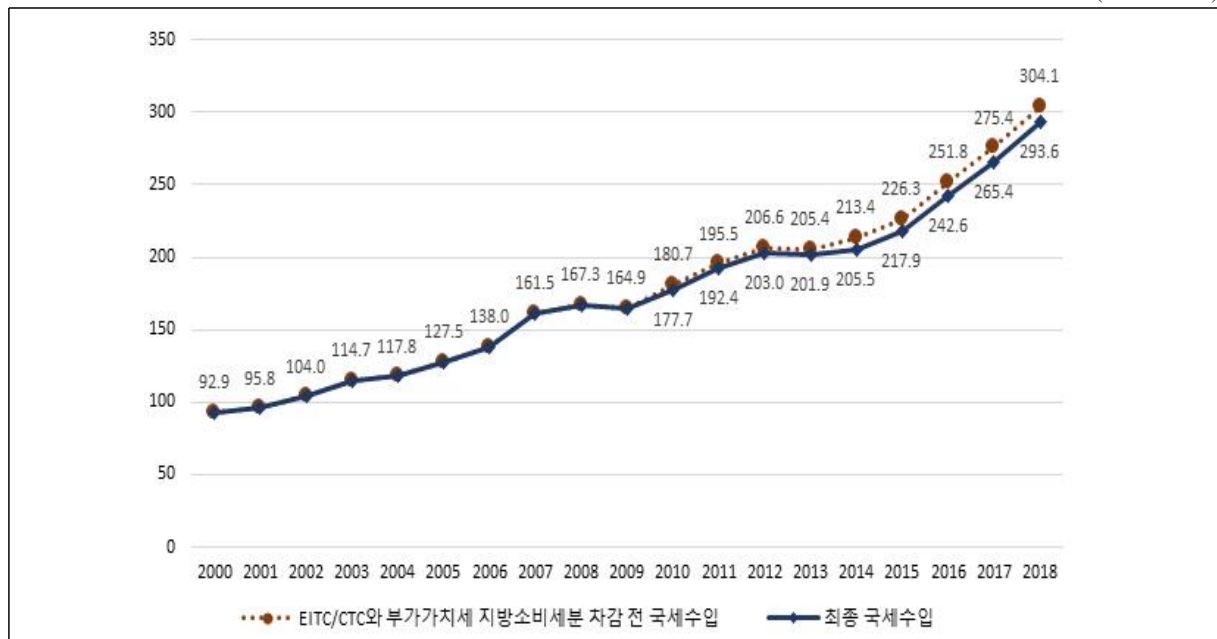
제1절 최근 국세수입 추이

1. 국세수입 추이

2000년 이후 국세수입은 꾸준히 증가하는 추세이다. [그림 2-1]에서 보여주는 바와 같이 2009년과 2013년을 제외하고는 전년과 비교해 매년 국세수입이 증가하였다. 이러한 추세 속에서 EITC·CTC와 부가가치세 지방소비세분을 차감한 최종 실적 기준으로 2000년 92.9조 원이었던 국세수입 규모는 2018년 293.6조원으로 18년 만에 3배 이상 확장되었다. 한편, 실질적인 세수입 변화가 아닌 세입분류 기준의 변화에 따라 국세수입에서 제외된 EITC·CTC와 부가가치세 지방소비세분을 포함하면 국세수입은 2018년 304.1조원으로 이미 300조원을 넘어섰다.

[그림 2-1] 국세수입 추이

(단위: 조원)



자료: 한국조세재정연구원 내부자료

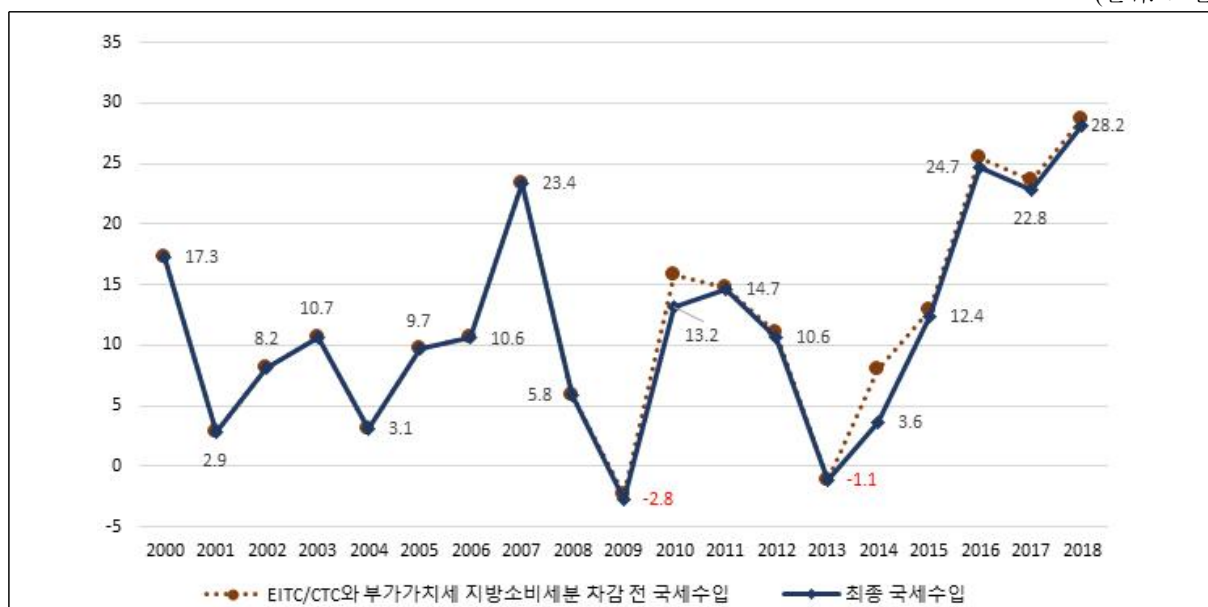
이러한 국세수입 규모의 증가세는 최근인 2016~2018년에 두드러지게 나타났다. 최근 3년 동안 국세수입은 매년 전년 대비 20조원 이상 증가하였다. 특히, 가장 최근인 2018년 국세수입이 전년 대비 28.2조원 증가해 2000년 이후 가장 큰 폭의 증가 규모를 기록하였다. 2000년 이후 전년 대비 국세수입 증가 규모를 살펴보면, 2007년과 같이 특정 해에 일시적으로 국세수입 규모가 큰 폭으로 증가한 경우는 관찰되었지만, 2016~2018년과 같이 3년 연속 국세수입이 20조원 이상 증가한 경우는 최근에 처음으로 관찰된 현상이다.

전년 대비 국세수입 증가 규모에는 특정한 추세가 관찰되지 않고, 그 편차가 해마다 큰 것으로 나타난다. 최근과 같이 전년과 비교해 국세수입이 급격하게 증가한 해도 존재하지만, 2009년과 2014년과 같이 국세수입이 전년보다 감소한 경우도 관찰된다. 최근의 국세수입 증가세가 과세기반의 구조적인 확대나 조세제도의 변화와 같이 어떠한 구조적인 변화에 의한 것이 아니라면 이러한 증가세가 향후에도 이어지기는 어렵다는 것을 의미한다.

2016~2018년의 전년 대비 국세수입 증가 규모가 과거에 비해 상당히 큰 것은 맞지만, 증가율로 살펴보면 최근 3년보다 높았던 시기가 존재한다. 2000년의 경우 국세수입이 전년 대비 22.8% 증가하였으며, 2007년에도 전년 대비 17.0% 증가하였다. 하지만, 2016~2018년의 전년 대비 국세수입 증가율은 9.4~11.3%로 2000년이나 2007년보다 낮았다. 다만, 최근 3년 연속 약 10%의 국세수입 증가율은 2000년 이후 대부분의 연도에 비해 높은 증가율을 기록한 것이다. 또한 2000년 이후 국세수입이 4년 연속 10%가량 높은 증가율을 기록한 시기가 아직 존재하지 않는다는 점도 주목할 만하다. 2005~2007년 3년간 국세수입 증가율은 각각 8.2%, 8.3%, 17.0%로 높았던 시기가 관찰된 적이 있는데, 2008년에는 국세수입 증가율이 3.6%로 다시 하락하였다.

[그림 2-2] 전년 대비 국세수입 증가분 추이

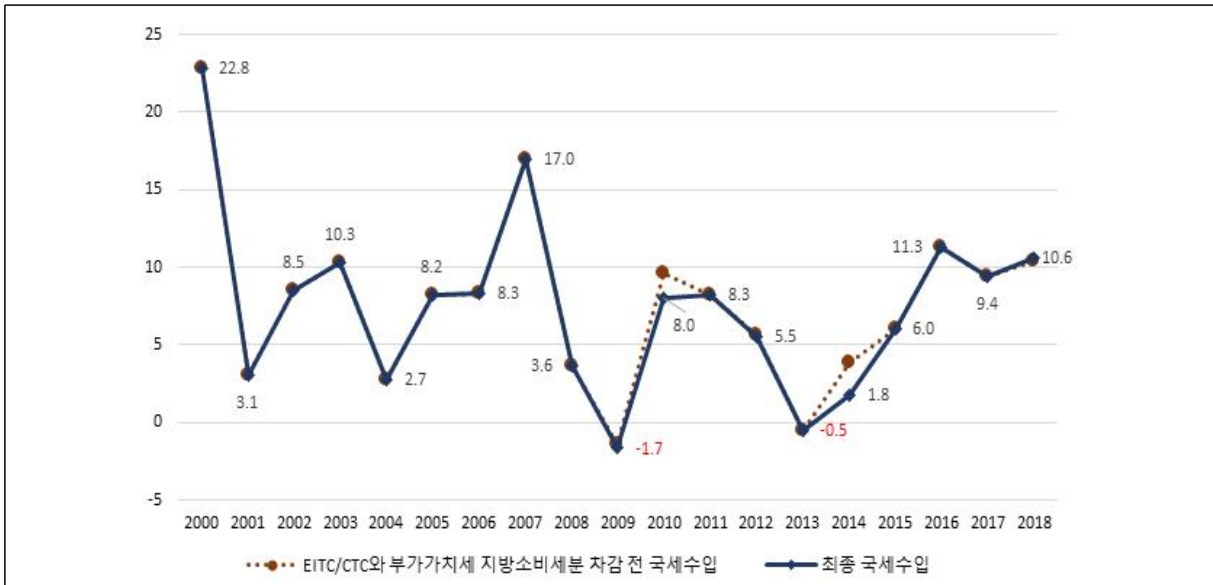
(단위: 조원)



주: 그림에 포함된 수치는 최종 국세수입에 대한 것만 표시
 자료: 한국조세재정연구원 내부자료

[그림 2-3] 전년 대비 국세수입 증가율 추이

(단위: %)



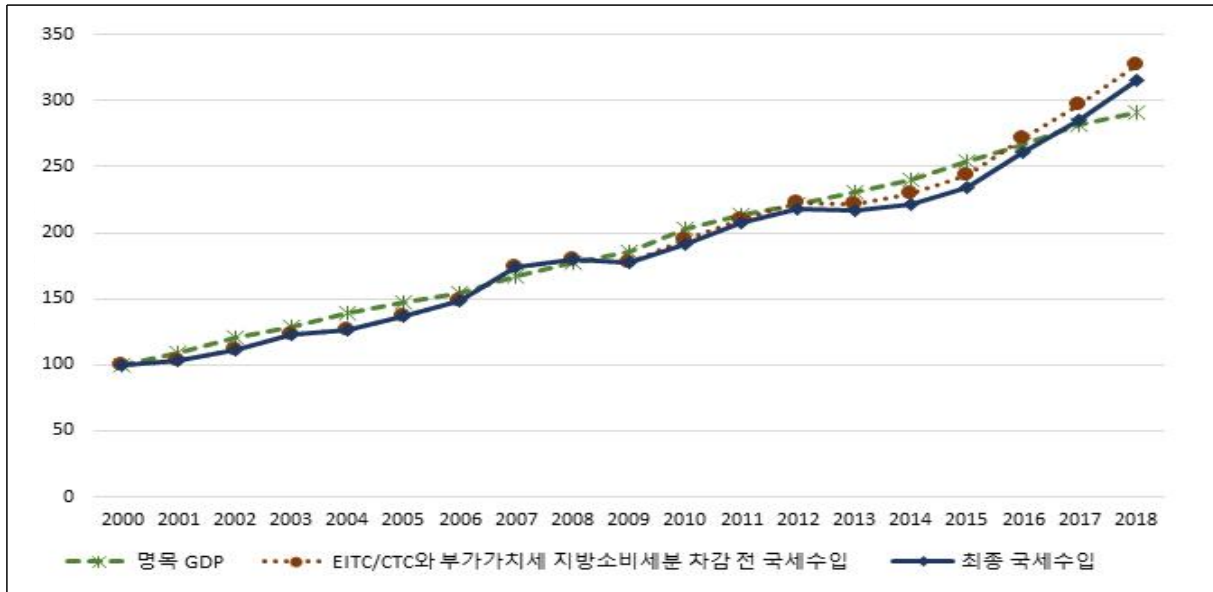
주: 그림에 포함된 수치는 최종 국세수입에 대한 것만 표시
 자료: 한국조세재정연구원 내부자료

2. GDP와 국세수입

2000년 이후 국세수입 규모의 증가세는 우리 경제규모의 확장으로 인한 과세기반의 확대에 의해 많은 부분이 설명되는 것으로 판단된다. [그림 2-4]는 2000년의 명목GDP와 국세수입을 모두 100으로 정규화하여 그 이후의 추이를 비교한 것이다. 이 그림이 보여주는 바와 같이 국세수입과 명목GDP가 유사한 추세를 유지하면서, 국세수입이 명목GDP 주변에서 등락을 반복하는 모습이다. 즉, 국세수입이 일시적으로는 명목GDP의 추세에서 벗어날 수는 있어도 장기적으로는 그 추세를 따른다는 것을 의미한다. 그 이유는 명목GDP가 국세수입 과세기반의 상당부분을 설명하기 때문인 것으로 판단된다. 장기적으로는 소득과 소비가 GDP와 유사한 추세를 따르는데, 우리나라의 국세수입에서 큰 비중을 차지하는 세목은 소득 및 소비와 관련되어 있다. 2018년을 예로 들면 소득세(양도소득세 제외), 법인세, 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 주세, 관세 등 소득 및 소비와 관련된 세수입이 전체 국세수입의 약 87.7%에 이른다. 소득이나 소비와 직접적으로 관련이 없는 세목은 양도소득세, 상속세, 증여세, 증권거래세, 종합부동산세, 인지세 등과 같이 자산의 가치와 거래에 관련된 세목들인데, 자산의 가치와 거래량도 장기적으로는 경제규모를 의미하는 GDP와 유사한 추세를 따른다. 따라서 명목GDP는 국세수입 과세기반의 상당부분을 설명하고, 그 과세기반의 확대에 따라 국세수입도 증가한 것으로 해석할 수 있다.

[그림 2-4] 명목GDP와 국세수입 추이 비교

(단위: 2000년=100)



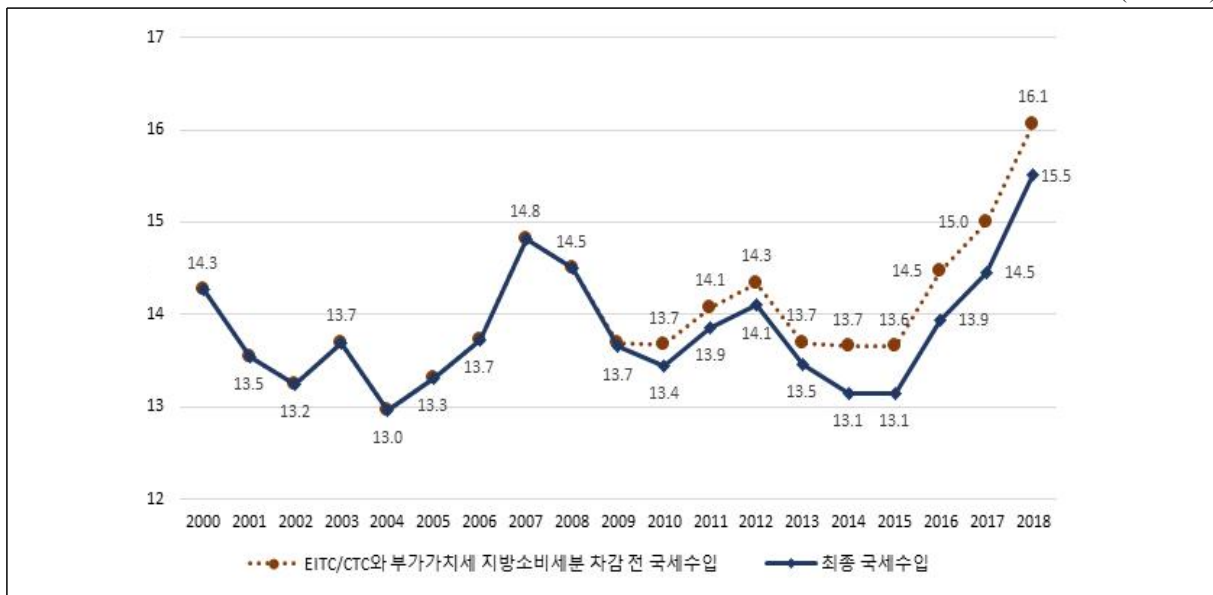
자료: 1. 한국은행 경제통계시스템, 국민계정(2015년 기준년), <http://ecos.bok.or.kr/>, 최종접속일: 2019. 8. 9.
2. 한국조세재정연구원 내부자료

다만, 2016~2018년의 국세수입 증가세는 구조적인 변화에 의한 것일 가능성도 존재한다. 세수입 확충을 위해 조세제도에 급격한 변화가 있었거나, 세무행정적인 노력, 소득분배구조의 급격한 변화 등으로 인하여 국세수입이 새로운 추세로 이행하는 과정일 수도 있다. 이에 대해서는 다음 절에서 2018년 국세수입 증가 원인에 대한 분석을 통해 살펴본다.

국세수입의 증가세가 GDP 증가로 많은 부분이 설명되기 때문에 국세수입의 절대적인 규모와 달리 2000년 이후 명목GDP 대비 국세수입 비중에서는 뚜렷한 증가 추세가 관찰되지는 않는다. 2018년을 제외하면 GDP 대비 국세수입 비중은 13~15% 사이에서 등락을 반복하는 모습이다. 다만 가장 최근인 2018년의 GDP 대비 국세수입 비중은 15.5%로 2000년 이후 처음으로 15%를 초과하였으며, EITC·CTC와 부가가치세 지방소비세분을 포함하면 그 수치가 16.1%까지 증가하는 것으로 나타난다.

[그림 2-5] 명목GDP 대비 국세수입 비중 추이

(단위: %)



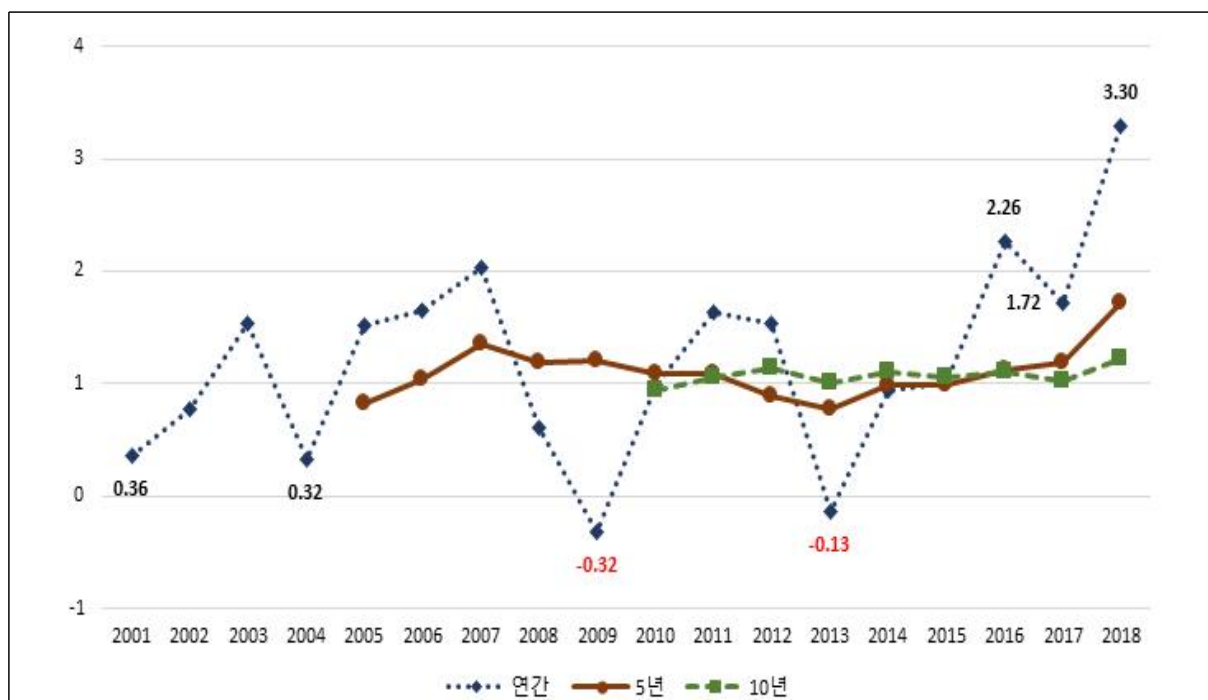
자료: 1. 한국은행 경제통계시스템, 국민계정(2015년 기준년), <http://ecos.bok.or.kr/>, 최종접속일: 2019. 8. 9.
 2. 한국조세재정연구원 내부자료

국세수입의 증가 추세가 명목GDP의 증가 추세와 유사하다는 점은 국세수입 탄성치를 통해서도 살펴볼 수 있다. 국세수입 탄성치는 명목GDP가 1% 증가할 때 국세수입이 몇 퍼센트 증가하는지를 나타내는 수치이다. 즉, 탄성치가 1이라면 명목GDP가 1% 증가하면, 국세수입 또한 1% 증가한다는 것을 의미한다. 다만, 탄성치의 개념에 맞추어 계산하기 위해서는 국세수입 실적에 제도 변화의 효과도 포함되어 있기 때문에 이를 제거하고 계산해야 하는데 이러한 효과를 정확하게 측정하여 제거하는 것은 매우 어렵다. 이에 많은 선행연구들에서 국세수입 탄성치를 계산할 때 제도 효과를 정확히 고려하지 않는다.2) 본 연구 또한 과거 세법개정의 효과를 모두 고려하지는 못하였지만, EITC·CTC로 인한 조세지출과 부가가치세 지방이전분을 조정한 국세수입을 기준으로 탄성치를 계산하였다.

국세수입 탄성치를 기간에 따라 달리 측정해 볼 수 있다. 일반적으로는 전년과 비교한 당해년도의 명목GDP 증가율 대비 국세수입 증가율로 탄성치를 도출한다. 이렇게 계산한 탄성치가 [그림 2-6]의 연간 탄성치에 해당된다. 하지만 GDP와 국세수입 간의 중장기적인 관계를 살펴보기 위해서 직전 연도와 비교한 증가율이 아닌 과거 5년 또는 10년간의 증가율을 기준으로 탄성치를 계산해 볼 수 있다. 이에 [그림 2-6]은 과거 5년과 10년의 증가율을 이용하여 계산한 탄성치도 같이 보여준다.

2) 제도 변화 효과를 고려하지 않은 단순히 명목GDP 증가율 대비 국세수입 증가율은 국세수입 탄성치가 아닌 국세수입 부양성이라는 용어가 정확한 용어이다.

[그림 2-6] 국세수입 탄성치 추이



주: EITC·CTC와 부가가치세 지방소비세분 차감 전 국세수입 기준

자료: 1. 한국은행 경제통계시스템, 국민계정(2015년 기준년), <http://ecos.bok.or.kr/>, 최종접속일: 2019. 8. 9.

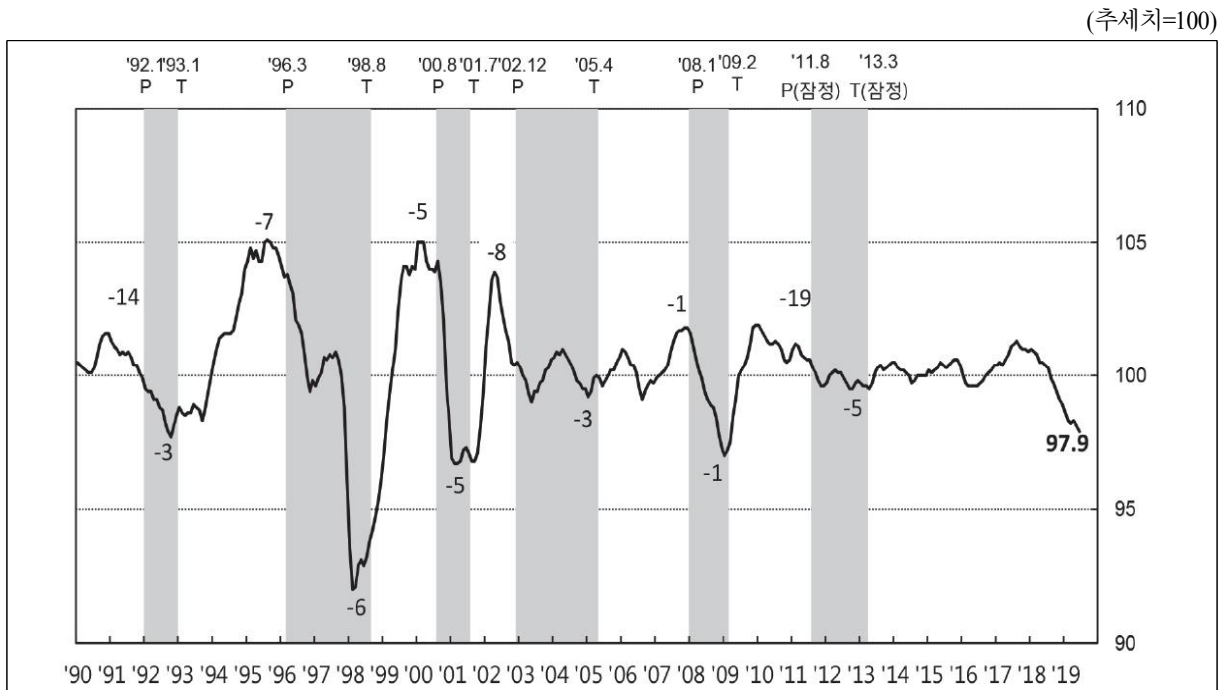
2. 한국조세재정연구원 내부자료

명목GDP가 증가하는 상황에서 국세수입 탄성치가 1이라는 것은 국세수입이 명목GDP와 같은 속도로 증가하는 것을 의미한다. 만약 국세수입 탄성치가 1보다 크다면 국세수입이 명목GDP보다 빠르게 증가하는 것이고, 반대로 국세수입 탄성치가 1보다 작고 0보다 크다면 국세수입이 명목GDP보다 느리게 증가하는 것을 의미한다. 한편, 국세수입 탄성치가 0보다 작다면 명목GDP가 증가하는 상황에서도 국세수입은 감소하였다는 의미이다.

[그림 2-6]의 탄성치를 살펴보면 장기적인 국세수입 탄성치는 1에 가까운 것을 확인할 수 있다. 즉 명목GDP와 국세수입이 장기적으로는 유사한 속도로 증가하고 있다는 것을 의미한다. 하지만 단기적인 관점에서 계산한 연간 국세수입 탄성치는 매년 그 편차가 심한 것으로 나타난다. 특히 2018년의 경우 국세수입 탄성치가 3.3을 기록해 명목GDP보다 국세수입이 3배 이상 빠른 속도로 증가하였음을 보여준다. 2018년의 경우 상당히 높은 탄성치를 기록하였는데, 이는 이전에는 찾아볼 수 없는 현상이었다. 이러한 현상이 나타난 배경에는 국세수입이 빠르게 증가한 원인도 있지만, 명목GDP가 상대적으로 느리게 증가한 원인도 있다. 2018년 경제성장률은 2.7%였음에도 불구하고 GDP 디플레이터 상승률이 0.5% 증가하는 데 그쳐 경상성장률이 3.1%로 매우 낮았다. 2018년의 경상성장률은 외환위기 시점인 1998년을 제외하면 현재 GDP 통계가 제공되는 1953년 이후 가장 낮은 경상성장률이었다.³⁾

단기적인 국세수입 탄성치를 살펴보면, 조세제도에 경기에 대응한 자동안정화 기능이 작동하고 있음을 확인할 수 있다. [그림 2-6]에서 국세수입 탄성치가 낮았던 연도는 2001년, 2004년, 2009년, 2013년이다. 2001년과 2002년의 국세수입 탄성치는 각각 0.36과 0.32로 0보다 크긴 했지만 매우 낮은 수준이었고, 2009년과 2013년의 국세수입 탄성치는 각각 -0.32와 -0.13으로 명목GDP는 증가하였지만 국세수입 자체는 감소하였다. 국세수입 탄성치가 매우 낮았던 위 4개 연도는 모두 통계청에서 발표하는 경기순환국면 중 경기 수축국면에 있거나 저점을 통과하던 시기이다. [그림 2-7]과 [그림 2-8]에서 회색 음영으로 표시된 기간이 경기 수축국면이고, 회색 음영 기간이 종료되는 경계시점이 경기순환국면의 저점을 나타낸다. 즉, 경기가 좋지 않을 때 국세수입이 상대적으로 느리게 증가하거나 오히려 감소하는 것은 조세제도에 자동안정화 기능이 작동하고 있음을 의미한다.

[그림 2-7] 경기선행지수 순환변동치의 움직임

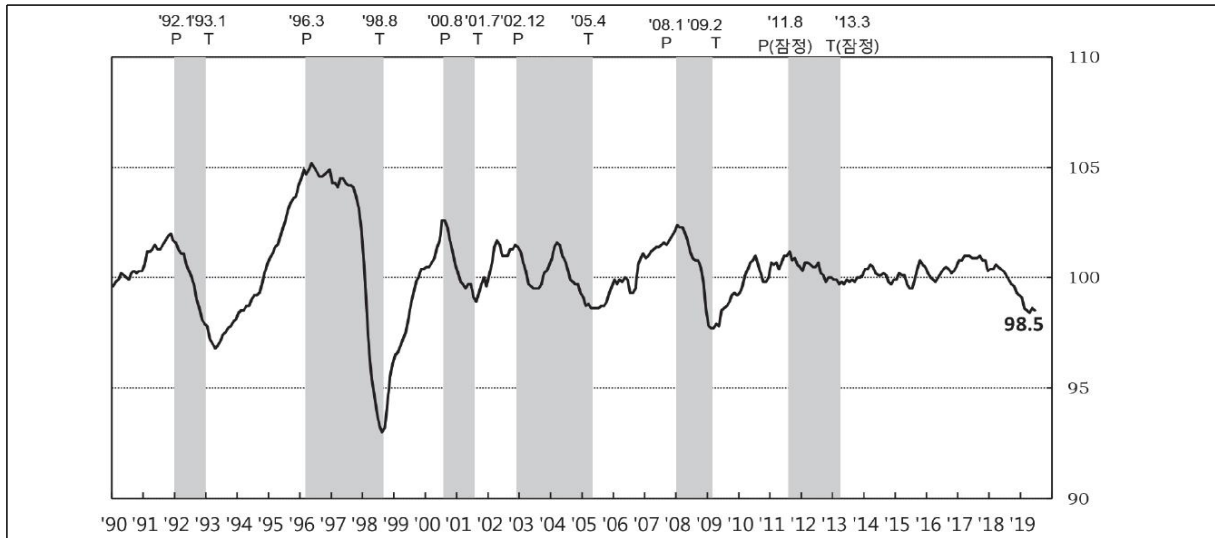


주: 도표 내의 “-”수치는 기준순환일과의 선행시차(개월 수)를 의미
 자료: 통계청, 『2019년 6월 경기종합지수』, 통권 462호, 2019. 8, p. 7.

3) 한국은행의 국민계정 기준년 개편작업이 진행 중으로 신계열(2015년 기준년) 자료에서는 1999년 이전의 자료가 아직 공표되지 않아 구계열(2010년 기준년) 자료로 살펴보았다.

[그림 2-8] 경기동행지수 순환변동치의 움직임

(추세치=100)



자료: 통계청, 『2019년 6월 경기종합지수』, 통권 462호, 2019. 8, p. 9.

조세제도의 자동안정화 기능과 2019~2020년의 경기순환국면에 대한 판단은 향후 국세수입의 증가속도를 예측하는 데 중요한 참고사항이 될 수 있다. 2016~2018년의 경우 경기가 상대적으로 좋았던 시기이며, 이 기간의 국세수입 탄성치는 각각 2.26, 1.72, 3.30으로 매우 높았다. 하지만, 통계청에서 발표하는 경기선행지수와 경기동행지수의 순환변동치에 따르면 2019년 경기가 급격히 수축되고 있는 모습이다. 이는 2019년 이후의 국세수입 증가세가 2016~2018년과는 확연히 다른 모습을 보일 가능성이 높다는 점을 시사한다.

제2절 국세수입 전망 시 고려사항

1. 2018년 국세수입 증가 원인

최근 국세수입 규모가 급격히 증가하였는데 이러한 추세가 향후에도 지속될 것인지에 대한 판단을 위해서는 세목별로 국세수입 증가세를 구분하여 살펴볼 필요성이 있다. 이에 2017년 대비 2018년의 국세수입 증가 규모 및 증가율을 주요 세목별로 살펴본다. 이를 통해 2018년 증가한 국세수입 중 우발적 요인이 어느 정도인지 가늠해 볼 수 있을 것으로 사료된다.

2018년의 총국세수입은 전년 대비 28.2조원, 증가율로는 10.6%가량 증가하였다. 세목별로 살펴보면, 소득세, 법인세, 증권거래세의 증가율이 다른 세목들보다 높았던 것으로 나타났다. 소득세는 전체적으로 전년 대비 12.5% 증가하였고, 법인세는 19.9%, 증권거래세는 38.4% 증가하였다. 반면 소득세, 법인세와 더불어 우리나라의 3대 기간세목 중에 하나인 부가가치

세는 전년 대비 4.4% 증가하여, 앞에서 언급한 세목들에 비해 그 증가율이 낮았다. 전년 대비 부가가치세 증가율은 2018년 명목 민간소비 증가율인 4.1%와 유사한 수준이다. 부가가치세의 경우 제도 변화가 크지 않고 면세 품목이 존재하지만 표준세율은 10%로 일정하다. 따라서 우리나라의 소비구조가 급격하게 변하지 않으면 세수입 또한 명목 민간소비와 유사한 흐름을 보일 것으로 판단된다. 장기적으로는 고령화의 영향으로 소비구조에 변화가 발생할 수 있지만 중단기적으로는 소비구조에 급격한 변화를 야기할 요소가 많지 않은 것으로 보인다. 즉, 중단기적으로는 부가가치세수가 명목 민간소비의 증가율과 유사한 수준으로 증가할 것으로 전망된다. 그 외 기타세목들의 전년 대비 평균적인 증가율 또한 4.0%로 2018년의 급격한 국세수입 증가세에 중요한 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다. 따라서 이하에서는 소득세, 법인세, 증권거래세를 중심으로 세수입 증가 원인에 대해 살펴본다.

소득세의 경우 근로소득세 등 양도소득세를 제외한 소득세는 2018년에 전년 대비 10.6% 증가하였다. 소득세의 경우 최근 제도적 변화가 존재하였다. 2014년에는 주요 공제제도를 소득공제에서 세액공제로 전환하였다. 이러한 제도적 변화는 면세자 비율을 급격히 증가시키는 결과를 초래하였지만, 고소득자들의 세부담을 증가시켜 전체적인 세수는 증가하는 방향으로 작용하였다. 또한 2017년과 2018년 고소득자들에 대한 세율인상 또한 세수를 증가시키는 방향으로 작용하였다. 2017년에는 과세표준 5억원 초과구간의 명목세율이 2%포인트 인상되었고, 2018년에는 과세표준 3억원 초과구간의 명목세율이 2%포인트 인상되었다. 소득세의 경우 최근 이러한 제도적 변화가 세수입을 빠르게 증가시키는 데 기여한 것으로 판단된다. 다만, 2019년에는 소득세 수입을 증가시키기 위한 제도적 변화가 존재하지 않았다.

〈표 2-1〉 2017~2018년 국세수입 실적

(단위: 조원, %)

	2017년(A)	2018년(B)	증가액(C=B-A)	증가율(D=C/A)
총국세수입	265.4	293.6	28.2	10.6
소득세	75.1	84.5	9.4	12.5
양도소득세 제외 소득세	61.7	68.3	6.6	10.6
근로소득세	35.1	39.1	4.0	11.4
종합소득세	16.8	18.3	1.5	8.8
소득세기타	9.8	11.0	1.1	11.2
양도소득세	15.1	18.0	2.9	19.1
(공제)EITC·CTC	1.8	1.8	0.1	3.3
법인세	59.2	70.9	11.8	19.9
부가가치세	67.1	70.0	2.9	4.4
증권거래세	4.5	6.2	1.7	38.4
기타 세목	59.5	61.9	2.4	4.0

자료: 한국조세재정연구원 내부자료

고소득 구간의 세부담을 증가시키는 제도 변화는 물가에 연동되지 않으면서 누진적으로 설계되어 있는 소득세제의 특성과 맞물려 소득세수가 구조적으로 다른 세목들에 비하여 빠르게 증가하는 것으로 사료된다. 평균적으로 소득수준이 증가하는 상황에서 소득세제가 물가상승률 또는 임금상승률에 연동되어 있지 않다면, 높은 세율을 적용받는 사람의 비중이 증가하여 세수가 소득의 증가율보다 더 빠르게 증가한다. 또한 평균적인 소득이 증가하지 않더라도 소득 양극화가 심화된다면 누진적인 구조 하에서는 전체적인 실효세율이 증가한다. 따라서 최근 소득세수의 빠른 증가세에는 이러한 구조적인 요인이 작용한 것으로 판단된다.

한편 양도소득세수의 급격한 증가에는 우발적인 요인이 상당부분 포함된 것으로 판단된다. 2018년 양도소득세는 전년 대비 19.1% 증가하였다. 2018년 정부는 부동산 대책으로 4월부터 양도소득세 중과를 시행하였고, 7월 종합부동산세 인상, 9월 부동산 안정화 대책 등을 발표하였다. 정부의 이러한 정책 시행 또는 발표로 인하여 2018년 3월과 10월에 거래량이 집중되는 현상이 나타났다. 이는 부동산 정책의 주요 표적인 고가주택 및 토지 소유주들이 부동산 정책으로 말미암아 상당부분의 양도차익을 2018년에 실현시켜 양도소득세수에 영향을 미친 것으로 판단된다. 한편, 2019년 들어서는 주택매매거래량과 토지거래량이 2018년에 비해 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났다. 특히 주택매매거래량은 2016~2017년과 비교해도 낮은 수준이다. 양도소득세수에서 부동산 거래로 인한 세수입이 약 80% 이상을 차지하기 때문에 부동산 시장의 위축은 2018년과 비교해 2019년 이후 양도소득세수를 큰 폭으로 감소시킬 것으로 예측된다.

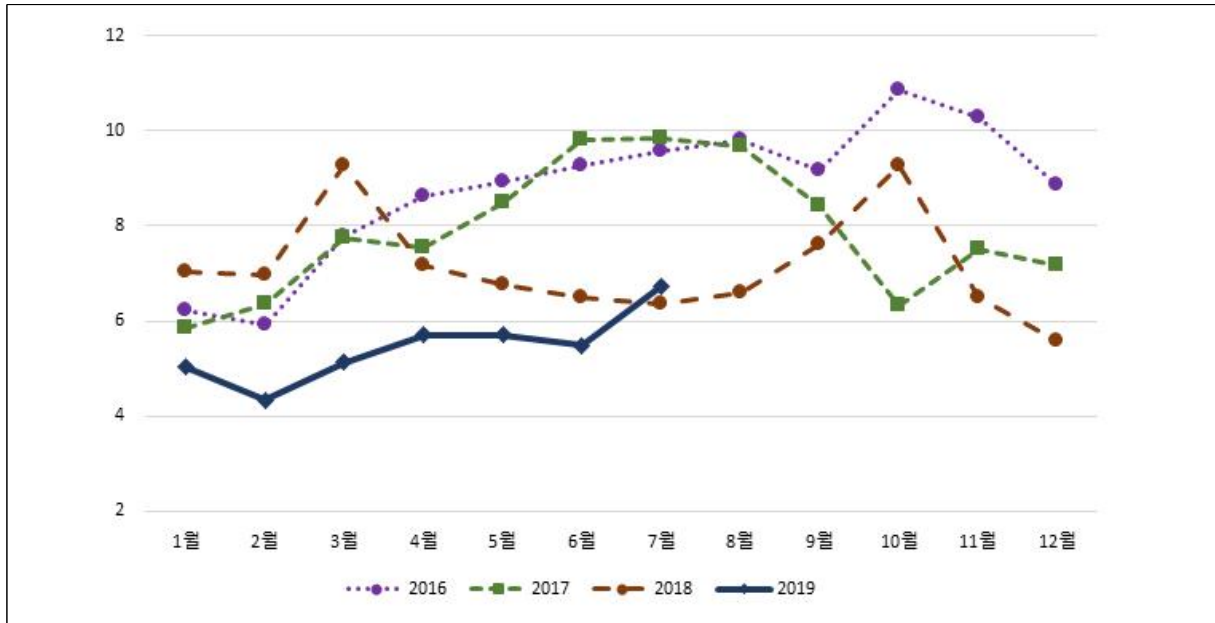
양도소득세에는 부동산 양도차익뿐만 아니라 주식의 양도차익 실현에 대한 양도소득세도 존재한다. 다만 KOSPI, KOSDAQ, KONEX 시장에 상장된 주식을 해당 증권시장 내에서 거래할 경우 대주주 요건에 해당되는 경우에만 양도소득세를 납부한다. 따라서 아직 2018년에 양도소득세에 대한 보다 세부적인 자료가 존재하지 않아 현 시점에서 정확한 분석이 어렵지만 상장주식을 거래한 대주주 또는 비상장주식의 거래가 일시적으로 급증했을 가능성도 배제할 수 없다.

주식에 대한 양도소득세와 관련이 있는 것이 증권거래세이다. 주식을 거래할 경우 양도자는 증권거래세를 납부하고, 양도차익이 발생한 경우 요건에 따라 양도소득세를 납부하기 때문이다. 2018년 상반기의 경우 KOSPI와 KOSDAQ 시장의 주식거래대금이 2016년 이후 같은 기간에 비해 큰 폭으로 증가한 모습이 관찰된다. 특히, 2017년 11월부터 2018년 5월까지 KOSDAQ 시장의 거래대금은 역대 최고 수준이었다. 이에 2018년 증권거래세수가 전년 대비 38.4% 증가하는 현상이 발생하였다. 하지만 2018년 상반기 주식거래대금의 증가는 우발적인 요인이 큰 것으로 판단된다. 2018년 하반기와 2019년 현재까지의 주식거래대금은 2018년 상반기와 비교해 크게 낮아졌고, 특히 KOSPI 주식거래대금은 2016~2017년과 유사

한 수준인 것으로 나타났다. 따라서 2019년의 증권거래세수는 2018년과 비교해 큰 폭으로 감소할 것으로 예상된다.

[그림 2-9] 주택매매거래량 추이

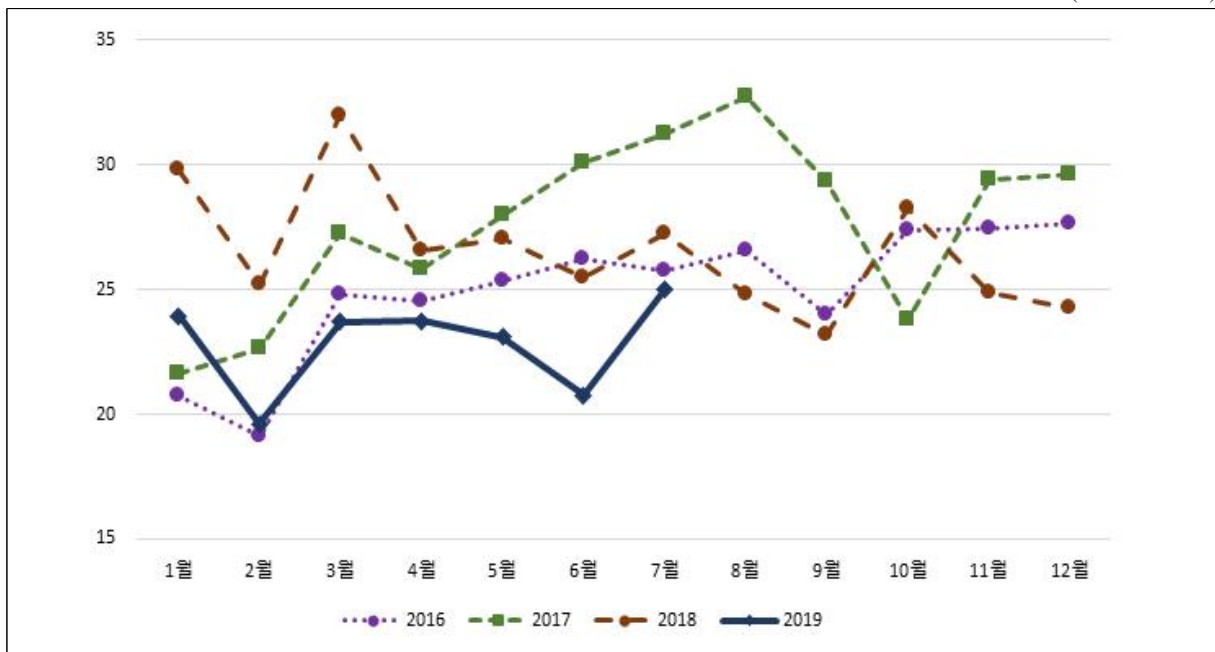
(단위: 만호)



자료: 한국감정원 부동산통계정보, <https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>, 접속일자: 2019. 9. 4.

[그림 2-10] 토지거래량 추이

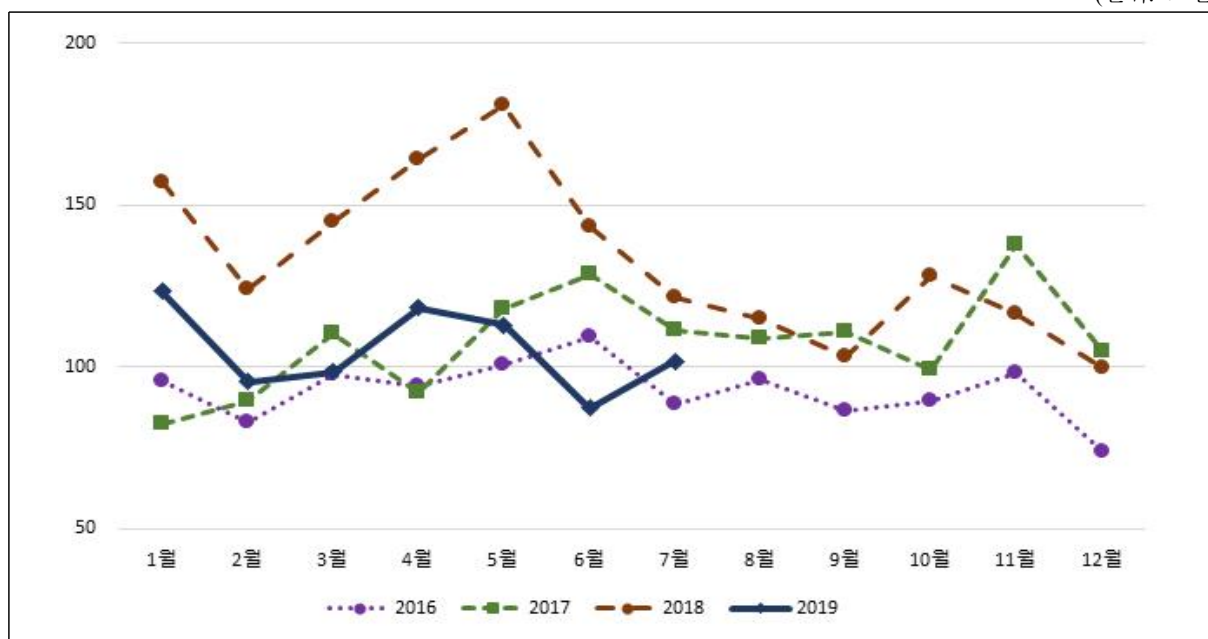
(단위: 만필지)



자료: 한국감정원 부동산통계정보, <https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>, 접속일자: 2019. 9. 4.

[그림 2-11] KOSPI 주식거래대금 추이

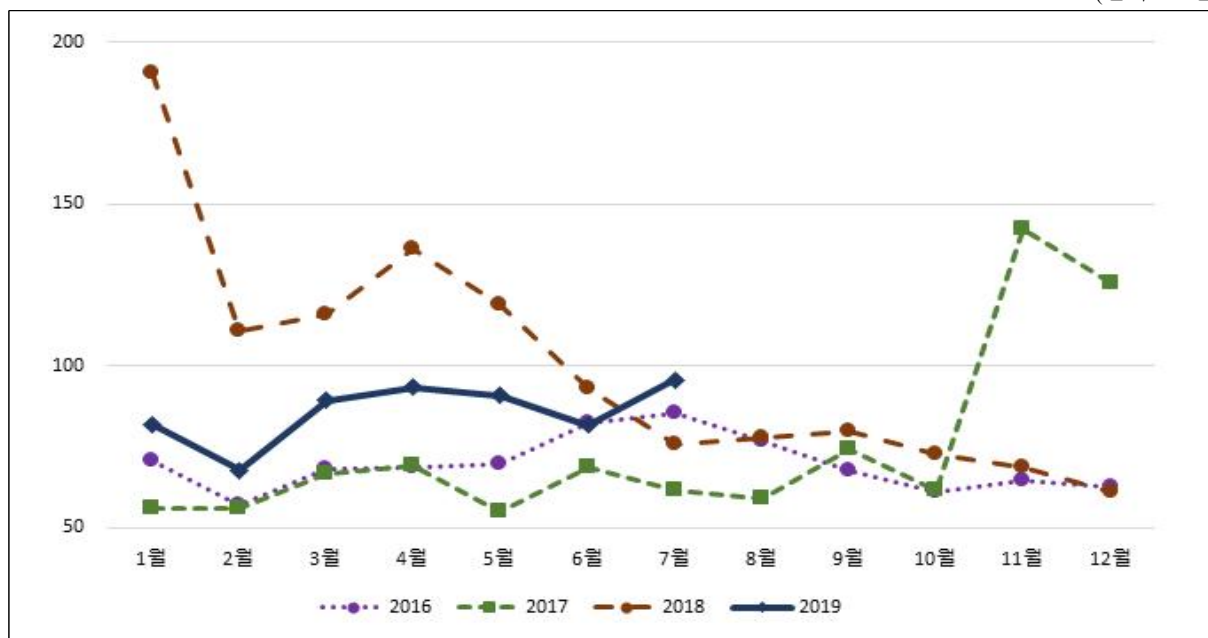
(단위: 조원)



자료: 한국은행 경제통계시스템, 6.1.2 주식거래 및 주가지수, <http://ecos.bok.or.kr/>, 접속일자: 2019. 9. 4.

[그림 2-12] KOSDAQ 주식거래대금 추이

(단위: 조원)



자료: 한국은행 경제통계시스템, 6.1.2 주식거래 및 주가지수, <http://ecos.bok.or.kr/>, 접속일자: 2019. 9. 4.

마지막으로 2018년 법인세수 또한 제도 변화에 의한 구조적인 변화가 아닌 경기변동에 따른 일시적인 큰 폭의 세수 증대가 발생한 것으로 판단된다. 2018년 법인세수는 주로 2017년 법인의 영업 실적에 영향을 받는다. 법인세수에서 큰 비중을 차지하는 KOSPI 상장 12월 결산

법인의 영업 실적을 살펴보면, 2017년 영업이익과 당기순이익이 전년 대비 각각 28.17%와 40.12%로 큰 폭으로 증가하였다. 이러한 영업 실적 개선은 반도체 경기 호황이 중요한 역할을 하였다. 이는 반도체 경기에 영향을 크게 받는 삼성전자를 제외할 경우 전년 대비 2017년 영업이익과 당기순이익이 각각 10.94%와 22.61%로 낮아진다는 점을 통해 알 수 있다. 하지만 KOSPI 상장 12월 결산법인의 2018년 영업 실적은 2017년과 비교해 개선되지 않았고 오히려 많은 기업의 실적이 악화된 것으로 나타났다. 더 심각한 것은 2019년의 영업이익은 큰 폭의 하락이 예상된다는 점이다. KOSPI 상장 12월 결산법인의 2019년 상반기 영업 실적을 살펴보면, 영업이익과 당기순이익이 전년동기 대비 각각 37.09%와 42.95% 하락하였다. 이 또한 반도체 경기의 영향이 큰데, 이는 삼성전자와 SK하이닉스를 제외한 영업이익과 당기순이익이 각각 14.53%와 27.88%로 그 감소폭이 다소 줄어든 것을 통해 알 수 있다. 따라서 2018~2019년 법인의 영업 실적에 의해 결정되는 2019~2020년 법인세수는 상승폭이 둔화된 뒤 큰 폭의 하락이 예상된다.

〈표 2-2〉 유가증권시장 상장기업의 최근 실적

(단위: 개, 전년동기 대비 %)

		2016년	2017년	2018년	2019년 상반기
법인 수		533	533	540	574
삼성전자 포함	매출액	0.80	9.96	4.76	0.83
	영업이익	15.02	28.17	0.32	-37.09
	법인세비용차감전순이익	12.61	39.54	-3.16	-41.65
	당기순이익	18.46	40.12	-6.72	-42.95
삼성전자 제외 ¹⁾	매출액	0.83	8.76	5.22	2.91
	영업이익	16.46	10.94	-4.57	-14.53
	법인세비용차감전순이익	10.54	23.09	-9.81	-24.79
	당기순이익	18.16	22.61	-13.51	-27.88

주: 1) 2019년 1분기의 경우 삼성전자와 하이닉스 제외

1. 연결 결산 실적 기준

자료: 1. 한국거래소, 『유가증권시장 2016사업연도 결산실적(12월법인)』, 2017. 4. 4.

2. 한국거래소, 『2017사업연도 유가증권시장 결산실적(12월법인)』, 2018. 4. 4.

3. 한국거래소, 『2018사업연도 유가증권시장 결산실적(12월법인)』, 2019. 4. 4.

4. 한국거래소, 『유가 상장기업(12월) 2019년 상반기 결산실적』, 2019. 8. 20.

2. 주요 제도 변화

조세제도의 변화는 향후 국세수입 전망에 중요한 부분이다. 2019년 국세수입에 영향을 크게 미치는 조세제도 변화를 살펴보면, EITC·CTC의 확대, 부가가치세 지방소비세분 인상, 증권거래세 인하 등이 있다. EITC·CTC는 2019년부터 소득요건 완화를 통해 대상자를 확대

하였고, 지급 금액 또한 확대하여 2020년 이후 조세지출 금액이 약 3.4조원 증가할 것으로 추정된다. 다만 2019년은 근로소득자에 대한 EITC 지급 시점을 연간 1차례에서 2차례로 전환하는 과도기로서 추가적인 조세지출이 발생할 것으로 예상된다. 부가가치세 지방소비세 분은 2018년 11%에서 2019년 15%, 2020년 21%로 점진적으로 확대된다. 이 제도 변화가 납세자가 납부하는 부가가치세 총액에는 영향을 미치지 않지만, 국세수입만을 고려하면 지방이전분이 확대되면서 국세수입 부분이 축소되는 것이다. 이로 인하여 2019년 이후 3.3조원, 2020년부터는 추가적으로 5.1조원의 국세수입이 감소할 것으로 추정된다. 증권거래세는 2019년 6월부터 인하되었다. 증권거래세 인하는 2019년의 세수입을 약 0.6조원 감소시킬 것으로 예상되며, 2020년 이후는 제도 변화로 인하여 약 1.2조원의 세수입 감소가 예상된다.

〈표 2-3〉 국세수입 전망에 영향을 미치는 주요 제도 변화

세목	주요 내용	세수효과
EITC·CTC	<ul style="list-style-type: none"> • 2019년부터 지급 대상자와 지급 금액 확대 - 소득요건 완화 - 지급 금액 확대 - 근로소득자 연간 지급 횟수 증가: 1회 → 2회 	<ul style="list-style-type: none"> • 2019년: △3.9조원 • 2020년 이후: △3.4조원
부가가치세	<ul style="list-style-type: none"> • 지방이전 비율 증가 - 2018년: 11% - 2019년: 15% - 2020년 이후: 21% 	<ul style="list-style-type: none"> • 2019년: △3.3조원 • 2020년 이후: △8.4조원 (전년 대비로는 △5.1조원)
증권거래세	<ul style="list-style-type: none"> • 2019년 6월부터 증권거래세율 인하 - KOSPI: 0.15% → 0.10% - KOSDAQ: 0.30% → 0.15% - KONEX: 0.30% → 0.10% - 그 외: 0.30% → 0.25% 	<ul style="list-style-type: none"> • 2019년: △0.6조원 • 2020년: △1.2조원

주: 1. EITC·CTC의 세수효과는 『2020년도 조세지출예산서』상 2018년 대비 2019년과 2020년 세수 증가분으로 계산
 2. 부가가치세와 증권거래세의 세수효과는 본 연구를 통한 자체 추정치로 정부의 추정치와 다를 수 있음
 자료: 1. 기획재정부, 「2018년 세법개정안 상세본」, 보도자료, 2018. 7. 30.
 2. 기획재정부, 「2018년도 세법개정안 국회 본회의 의결」, 보도자료, 2018. 12. 8.
 3. 기획재정부, 「증권거래세 인하 6월 3일 시행」, 보도자료, 2019. 5. 21.
 4. 기획재정부, 「2019년 세법개정안 상세본」, 보도자료, 2019. 7. 25.
 5. 대한민국 정부, 『2020년도 조세지출예산서』, 2019. 9.

제3절 2019~2023년 세입 전망

『2019~2023년 국가재정운용계획』의 국세수입 전망에는 앞에서 논의한 내용들이 반영된 것으로 판단된다. 경기하강국면으로 인한 세입여건 악화, 2018년 우발적인 요인에 따른 세

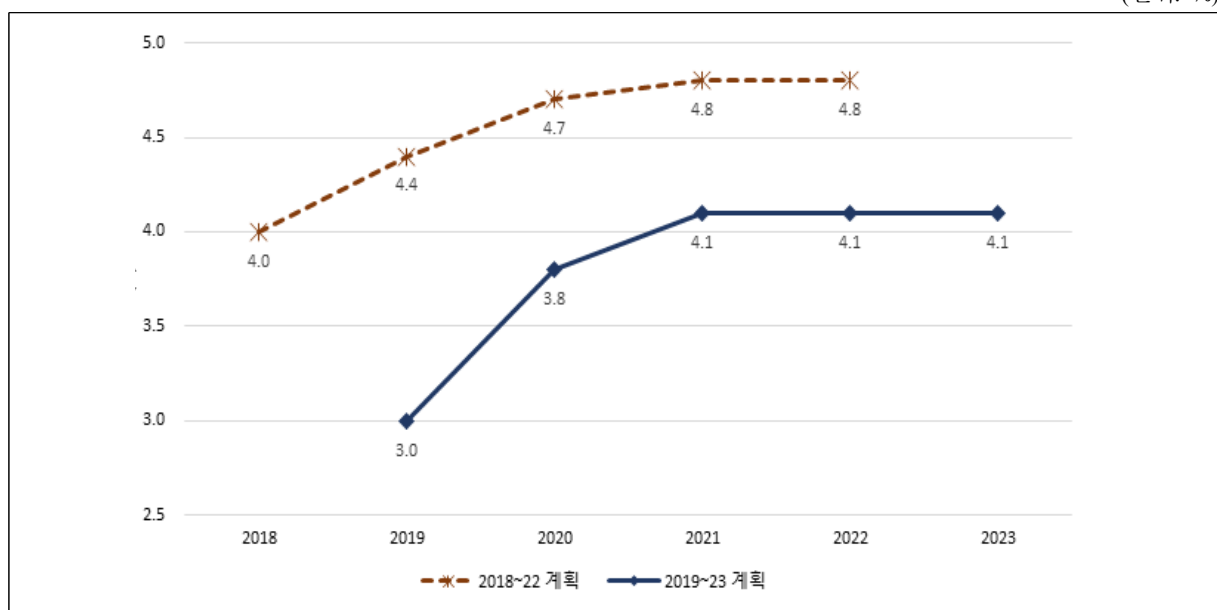
입증가 조정, 세법개정으로 인한 효과 등이 2019~2020년 법인세, 양도소득세, 증권거래세, 부가가치세 등에 부정적인 영향을 미친다는 점이 고려되었으며, 특히, 2020년 국세수입이 2019년보다 낮게 전망되어 최근의 세입여건 악화가 크게 반영된 것으로 판단된다. 이하에서는 『2019~2023년 국가재정운용계획』의 전망 결과를 살펴본다.

『2018~2022년 국가재정운용계획』과 비교하여 『2019~2023년 국가재정운용계획』에서는 경상성장률 및 국세수입 규모가 하향 조정되었다. 경상성장률을 먼저 살펴보면, 최근의 경기하강국면을 반영하여 『2019~2023년 국가재정운용계획』은 2019년 명목GDP 성장률을 약 3.0%로 전망하였다. 이는 『2018~2022년 국가재정운용계획』의 2019년 경상성장률 전망치인 4.4%와 비교해 약 1.4%p 낮아진 전망치이다. 이러한 경상성장률 둔화 추세는 중기 전망에도 반영되어 『2018~2022년 국가재정운용계획』 대비 『2019~2023년 국가재정운용계획』의 2020년 경상성장률은 0.9%p, 2021~2022년의 경상성장률은 0.7%p 낮게 전망되었다.

세입여건의 악화로 『2018~2022년 국가재정운용계획』과 달리 『2019~2023년 국가재정운용계획』의 2020년 국세수입은 전년 대비 감소하는 것으로 전망되었다. 『2018~2022년 국가재정운용계획』에서는 2020년 이후 국세수입 규모가 매년 10조원 이상씩 증가하는 것으로 전망하였는데, 이는 2016년 이후 빠르게 증가하던 세입규모와 현재보다 낙관적인 경제전망이 반영하였기 때문인 것으로 판단된다. 하지만 『2019~2023년 국가재정운용계획』에 따르면 2020년 국세수입은 292.0조원으로 2019년 국세수입 예산인 294.8조원보다 약 2.8조원 감소하는 것으로 전망되었다. 다만, 2021년 이후 국세수입 규모는 다시 증가세로 돌아서는 것으로 전망되었다.

[그림 2-13] 『국가재정운용계획』의 경상성장률

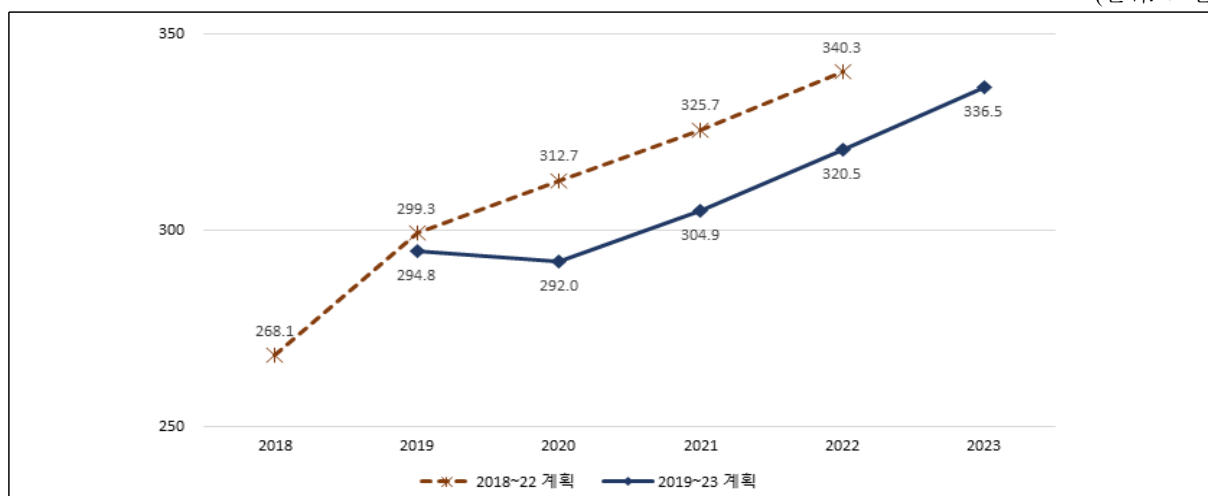
(단위: %)



자료: 1. 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 2018.
 2. 기획재정부, 『2019~2023년 국가재정운용계획』, 2019.

[그림 2-14] 『국가재정운용계획』의 국세수입 전망

(단위: 조원)



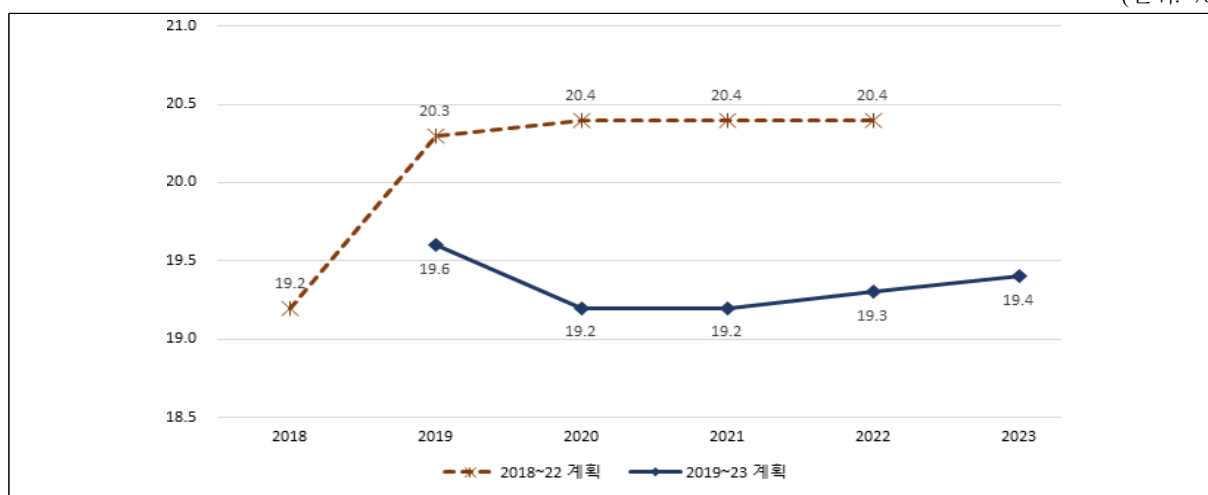
자료: 1. 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 2018.

2. 기획재정부, 『2019~2023년 국가재정운용계획』, 2019.

국세수입 규모의 감소로 『2018~2022년 국가재정운용계획』에 비해 『2019~2023년 국가재정운용계획』의 조세부담률에 대한 전망치 또한 낮아졌다. 『2019~2023년 국가재정운용계획』에 따르면 2020년 조세부담률은 19.2%로 2019년의 19.6%에 비해 약 0.4%p 낮아지는 것으로 전망되었다. 중기 시계에서도 2023년 조세부담률을 19.4%로 전망하여 향후 5년간 조세부담률은 19% 중반 수준에 머무를 것으로 전망되었다. 다만, 최근 조세부담률이 하락한 데에는 세수 감소의 영향이 크지만, 국민계정 기준연도가 2010년에서 2015년으로 개편됨에 따라 명목GDP 규모가 증가한 원인도 존재한다.

[그림 2-15] 『국가재정운용계획』의 조세부담률 전망

(단위: %)



자료: 1. 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 2018.

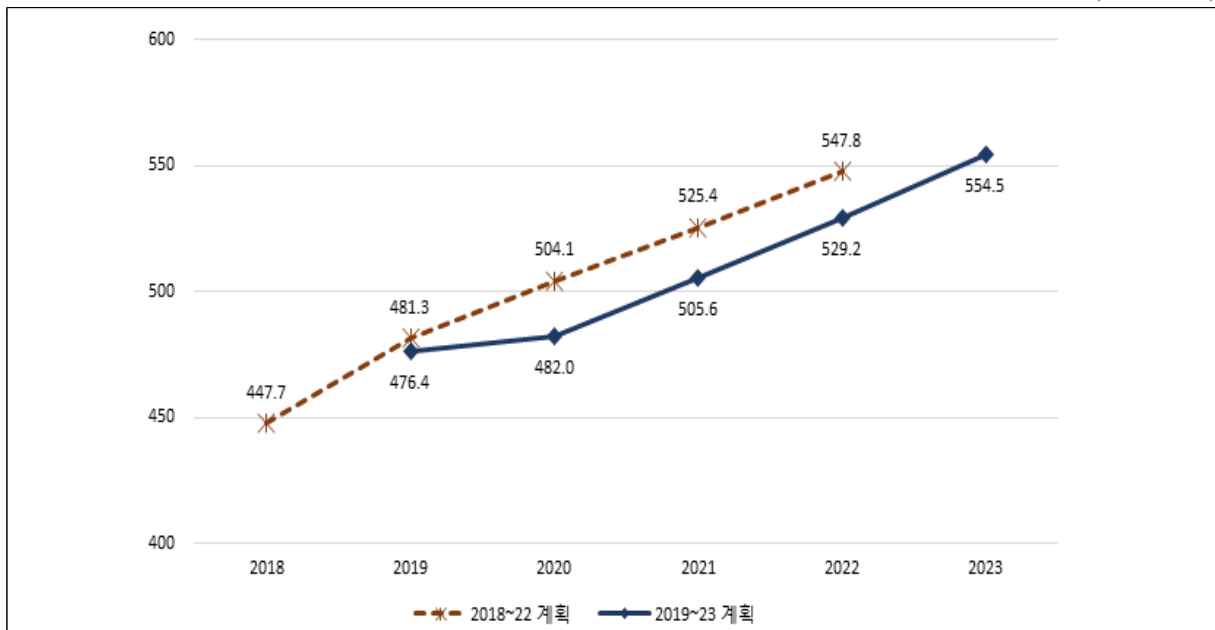
2. 기획재정부, 『2019~2023년 국가재정운용계획』, 2019.

국세수입 여건 악화를 반영하여 『2019~2023년 국가재정운용계획』의 총수입 전망치 또한 『2018~2022년 국가재정운용계획』에 비해 낮아졌다. 『2019~2023년 국가재정운용계획』의 2020년 총수입은 482.0조원으로 2019년 추경예산인 476.4조원에 비해 약 5.6조원 증가하는데 그치는 것으로 전망되었다. 2021년 이후에는 국세수입 증가세가 다시 회복됨에 따라 『2019~2023년 국가재정운용계획』의 총수입 증가세도 회복되는 것으로 전망되었다.

한편, 최근 경제 여건에 대한 불확실성이 확대됨에 따라 국세수입 규모의 불확실성도 큰 상황이다. 특히, 미·중 무역분쟁, 일본의 수출규제, 세계경제 하강 국면 등의 대외적인 요인들이 우리 경제의 불확실성을 높이는 주요 요인으로 작용하고 있다. 이에 한국은행 등 주요 경제전망 기관들이 2019~2020년 경제전망에 대해 지속적으로 수정하는 모습이다. 따라서 향후 세입여건의 변화에 대해서도 지속적인 관찰이 필요하다.

[그림 2-16] 『국가재정운용계획』의 총수입 전망

(단위: 조원)



자료: 1. 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 2018.
 2. 기획재정부, 『2019~2023년 국가재정운용계획』, 2019.

참고문헌

- 기획재정부, 「2018년 세법개정안 상세본」, 보도자료, 2018. 7. 30.
- 기획재정부, 「2018년도 세법개정안 국회 본회의 의결」, 보도자료, 2018. 12. 8.
- 기획재정부, 「2019년 세법개정안 상세본」, 보도자료, 2019. 7. 25.
- 기획재정부, 『2019년 하반기 경제정책방향』, 2019. 7. 3.
- 기획재정부, 『월간 재정동향』, 제1호, 2014. 2.
- 기획재정부, 『증권거래세 인하 6월 3일 시행』, 보도자료, 2019. 5. 21.
- 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 2018.
- 기획재정부, 『2019~2023년 국가재정운용계획』, 2019.
- 기획재정부, 『2020년도 조세지출예산서』, 2019. 9.
- 전병목 외, 『중장기 조세정책 운용계획 수립사업』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2019. 9.
- 통계청, 『2019년 6월 경기종합지수』, 통권 462호, 2019. 8.
- 한국거래소, 『유가증권시장 2016사업연도 결산실적(12월법인)』, 2017. 4. 4.
- 한국거래소, 『2017사업연도 유가증권시장 결산실적(12월법인)』, 2018. 4. 4.
- 한국거래소, 『2018사업연도 유가증권시장 결산실적(12월법인)』, 2019. 4. 4.
- 한국거래소, 『유가 상장기업(12월) 2019년 상반기 결산실적』, 2019. 8. 20.
- <통계자료 및 웹사이트>
- 기획재정부 정보공개시스템 열린재정, 상세재정통계DB, <http://www.openfiscaldata.go.kr/>, 접속일자: 2019. 8. 9.
- 한국감정원 부동산통계정보, <https://www.r-one.co.kr/rone/resis/common/main/main.do>, 접속일자: 2019. 9. 4.
- 한국은행 경제통계시스템, 국민계정(2015년 기준년), <http://ecos.bok.or.kr/>, 접속일자: 2019. 8. 9.
- 한국은행 경제통계시스템, 6.1.2 주식거래 및 주가지수, <http://ecos.bok.or.kr/>, 접속일자: 2019. 9. 4.

제3장

중기 재정목표의 조정과 총량 관리방향

이태석(한국개발연구원)

제1절 총량 기본 방향

거시경제의 안정성과 지속가능한 경제성장을 도모하는 한편 국가채무의 효율적 관리를 통해 재정건전성을 확보하기 위하여 제한된 총량을 효과적으로 운용할 필요가 있다. 단년도 예산과정의 한계를 보완하고 중기적 관점에서 효과적인 재정 운용을 위하여 매년 중기 재정운용계획이 수립되고 있다. 효과적인 재정 운용을 위해서는 중기적 관점에서 재정재원 배분의 다년에 걸친 경제적, 재정적 효과를 고려하여 각 년도의 예산을 체계적으로 배정하는 것이 중요하기 때문이다. 이를 위해 재정수지, 국가채무로 대표되는 수치적 재정목표들(the medium term numerical fiscal targets)을 설정하고, 합리적 재정전망에 비추어 이를 달성하기 위한 중기 재정전략(the medium term fiscal strategy)을 마련하고자 한다.

중기 재정운용의 총량적 방향은 국내외 경제환경과 재정여건을 고려한 재정수지와 국가채무로 표현되는 중기 재정목표로 구체화된다. 이러한 중기 재정목표를 달성하기 위한 중기 재정전략을 설정하여 이에 기반을 두고 각 년도의 예산편성을 할 필요가 있다. 즉, 합리적 중기 재정목표의 사전 설정과 이의 달성을 위한 지출계획의 설정이 요구된다.

중기 재정목표와 중기 재정전략에 기반을 둔 중기 재원배분을 통해 재정정책의 방향과 투명성, 책임성을 제고하고, 다양한 재원배분 가능성을 고려하여 가장 효율적인 재정정책 수단의 선택을 도모하고자 한다. 또한 변화하는 경제환경과 재정여건을 고려하여 재정지출 및 재정수입 조정이 필요할 경우 중기적 시계에서 선제적으로 조정을 통해 조정의 폭을 완화하고, 조정과정의 비용을 축소하고자 한다.

전년도 중기 재정여건에 비해 금년도 중기 재정여건이 악화되어 중기 재정목표 및 재정전략의 수정이 요구되고 있다. 우선 국내외 경제환경을 살펴보면, 제1장에서 살펴본 바와 같이 전년에 비해 중기 경상성장률이 둔화가 예상된다. 대내적으로는 주택건설 경기의 하락과 대외적으로는 세계경제 및 무역교역량 성장 둔화, 그리고 소비자물가 상승률 둔화와 교역조건의 악화는 전년 대비 연평균 약 1%p 정도의 중기 경상성장률의 둔화를 가져올 것으로 예상된다.

중기 경상성장률의 둔화는 조세제도의 변화와 함께 중기 세입여건의 악화를 가져온다. 우리나라의 경상성장률과 세계경제 성장률 둔화, 그리고 교역조건의 악화는 변동성이 큰 법인의 당기순이익의 감소를 초래하는 한편 전반적 세입기반의 성장 둔화를 가져온다. 또한 근로장려세제 확대, 부가가치세 지방이전 비율 상승, 증권거래세율 인하 등 최근 조세제도의 변화도 국세수입 증가율의 일시적 둔화를 가져온다. 이에 따라 중기 재정수입증가율도 전년 대비 연평균 약 1% 정도 낮은 수준으로 전망된다.

반면, 재정지출의 수요는 전년도에 비해 증가하고 있다. 전년도 중기 재정운용에 반영된 일자리, 혁신성장, 저출산 대응, 소득분배 개선 등 구조적 문제 해결을 위한 지출소요의 확대 요구와 함께 국내외 경기둔화에 대응하기 위한 단기적 지출소요가 추가되어 부처와 정책결정과정 참여자들은 전년도 연평균 지출 증가율과 유사하거나 높은 중기 재정지출 증가율을 요구하고 있다.

이하에서는 전년도에 비해 변화된 거시경제 및 재정여건을 반영하여 중기 재정수입 및 재정지출 증가율을 조정하고, 이를 반영한 현실적 중기 재정목표를 설정한다. 그리고 중장기 재정건전성 제고를 위한 재정지출 총량관리의 중요성과 재정지출 총량관리 개선을 위한 정책적 노력을 강조한다.

제2절 중기 재정목표 및 주요 중기전망 수정

1. 중기 재정목표

거시경제 및 재정여건을 반영하여 현실적으로 달성 가능한 중기 재정목표로서 전년도에 비해 GDP 대비 재정적자비율과 국가채무 비율을 1~2% 상향 조정하였다. 관리재정수지는 GDP 대비 $\Delta 3\%$ 중반으로 관리할 예정이며, 사회보험기금수입을 포함한 통합재정수지는 GDP 대비 $\Delta 1\%$ 중반수준으로 전망된다. 한편 국가채무는 2023년까지 GDP 대비 40% 중반 수준 이내로 관리한다. 이는 전년도에 비해 재정수입 전망은 감소한 반면, 단기적 재정지출 소요는 증가한 점을 반영하여 중기 재정목표를 현실적으로 재조정된 결과로서 이하에서는 이러한 재정목표를 산정하게 된 주요 중기 전망 수정사항들을 설명한다.

〈표 3-1〉 2019~2023년 중기 재정목표

(단위: 조원, %)

구 분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균
관리재정수지	△37.6	△72.1	△81.8	△85.6	△90.2	
GDP 대비 관리재정수지비율	△1.9	△3.6	△3.9	△3.9	△3.9	△3.4
통합재정수지	6.5	△31.5	△41.3	△46.1	△49.6	
GDP 대비 통합재정수지비율	0.3	△1.6	△2.0	△2.1	△2.2	△1.5
국가채무	740.8	805.5	887.6	970.6	1,061.3	
GDP 대비 국가채무비율	37.1	39.8	42.1	44.2	46.4	

주: 2019년은 본예산 기준
 자료: 기획재정부, 『2019~2023년 국가재정운용계획』

〈표 3-2〉 2018~2022년 중기 재정목표

(단위: 조원, %)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	연평균
관리재정수지	△28.5	△33.4	△44.5	△54.2	△63.0	
GDP 대비 관리재정수지비율	△1.6	△1.8	△2.3	△2.6	△2.9	△2.2
통합재정수지	18.3	10.8	△0.5	△10.5	△19.8	
GDP 대비 통합재정수지비율	1.0	0.6	△0.03	△0.5	△0.9	0.03
국가채무	708.2	741.0	790.8	843.0	897.8	
GDP 대비 국가채무비율	39.5	39.4	40.2	40.9	41.6	

자료: 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』

2. 재정여건 중기전망 수정

가. 재정수입 전망 수정

경상성장률의 둔화와 조세제도의 변화를 반영하여 재정수입 증가율을 하향 조정하였다. 국내외 경제환경 변화를 반영하여 중기 경상성장률은 연평균 4% 수준으로 전망되어 전년도 중기 전망에 비해 약 1%p 하향 조정되었다. 경상성장률 둔화와 함께 근로장려세제의 확대, 부가가치세 지방이전 비율의 증가, 증권거래세율의 인하 등 최근 조세제도 변화의 효과를 고려하여 중기 국세수입 증가율을 3% 중반으로 하향 조정하였다. 전년도 연평균 국세수입 증가율에 비해 약 3% 하향조정하였으나 전망기간이 중첩되는 '20~'22년의 조정 폭은 1%p 중반수준이다. 반면 기금수입과 세외수입을 포함한 재정수입 증가율은 국세수입 관련 제도적 요인의 비중이 완화되어 약 1%p 하향조정된 약 4% 수준이 예상된다.

〈표 3-3〉 중기전망 수정: 경상성장률

(단위: %, %p)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
1. 경상성장률('18~'22)	4.0	4.4	4.7	4.8	4.8	
2. 경상성장률('19~'23)		3.0	3.8	4.1	4.1	4.1
3. 격차(2-1)		-1.4	-0.9	-0.7	-0.7	

자료: 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 『2019~2023년 국가재정운용계획』

〈표 3-4〉 중기전망 수정: 국세수입

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
1. 국세수입('18~'22)	268.1	299.3	312.7	325.7	340.3	
2. 국세수입('19~'23)		294.8	292.0	304.9	320.5	336.5
3. 국세수입 증가율('18~'22)	10.6	11.6	4.5	4.2	4.5	
4. 국세수입 증가율('19~'23)		9.9	-0.9	4.4	5.1	5.0
5. 격차(4-3)		-1.7	-5.4	0.2	0.6	

주: ('18~'22)상 2018년 및 ('19~'23)상 2019년은 본예산 기준

자료: 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 『2019~2023년 국가재정운용계획』

〈표 3-5〉 중기전망 수정: 재정수입

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
1. 재정수입('18~'22)	447.2	481.3	504.1	525.4	547.8	
2. 재정수입('19~'23)		476.1	482.0	505.6	529.2	554.5
3. 재정수입 증가율('18~'22)	7.9	7.6	4.7	4.2	4.3	
4. 재정수입 증가율('19~'23)		6.5	1.2	4.9	4.7	4.8
5. 격차(4-3)		-1.1	-3.5	0.7	0.4	

주: ('18~'22)상 2018년 및 ('19~'23)상 2019년은 본예산 기준

자료: 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 『2019~2023년 국가재정운용계획』

나. 재정지출 전망 수정

국세수입 증가율 하향 조정에 따라 지방교부세와 지방교육재정교부금 등 국세수입에 의존하는 의무지출 증가율은 전년 대비 1%p 증반 감소한 약 6%로 증가할 것으로 전망된다. 재량지출을 포함한 재정지출 증가율도 전년 대비 약 1%p 하향 조정된 6% 증반으로 예상되나 전망기간이 중첩되는 '20~'22년의 증가율은 소폭 증가하였다. 구조적 문제해결을 위한 중기 재정지출 수요와 함께 경기변동 완화를 위한 단기적 재량지출소요가 증가하여 재량지출을 포함한 재정지출의 단기적 증가율은 전년 대비 상향조정된 결과이다. 그러나 경기변동 완

화를 위한 단기적 재정지출소요는 경기회복과 함께 점차 축소될 것으로 예상되어 이후 2022년 이후의 재정지출 증가율은 다소 하향 조정되어 전반적 재정지출 증가율은 전년 대비 하향 조정되었다. 그러나 재정지출 증가율의 조정 폭은 재정수입 증가율에 비해서는 상대적으로 작다.

〈표 3-6〉 중기전망 수정: 의무지출

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
1. 의무지출('18~'22)	217.0	241.7	256.4	273.6	292.9	
2. 의무지출('19~'23)		239.3	255.6	270.7	289.5	302.8
3. 의무지출 증가율('18~'22)		11.4	6.1	6.7	7.0	
4. 의무지출 증가율('19~'23)			6.8	5.9	6.9	4.6
5. 격차(4-3)			0.7	-0.8	-0.1	

주: ('18~'22)상 2018년 및 ('19~'23)상 2019년은 본예산 기준
 자료: 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 『2019~2023년 국가재정운용계획』

〈표 3-7〉 중기전망 수정: 재정지출

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
1. 재정지출('18~'22)	428.8	470.5	504.6	535.9	567.6	
2. 재정지출('19~'23)		469.6	513.5	546.8	575.3	604.0
3. 재정지출 증가율('18~'22)		9.7	7.3	6.2	5.9	
4. 재정지출 증가율('19~'23)			9.3	6.5	5.2	5.0
5. 격차(4-3)			2.0	0.3	-0.7	

주: ('18~'22)상 2018년 및 ('19~'23)상 2019년은 본예산 기준
 자료: 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 『2019~2023년 국가재정운용계획』

3. 재정목표 중기전망 수정

가. 재정수지 전망 수정

재정여건 중기전망 수정사항들을 반영하여 GDP 대비 관리재정수지 및 통합재정수지를 1% 내외로 조정함으로써 중기 재정수지 전망을 현실화하였다. 중기 재정여건을 감안하여 재정수입과 재정지출 모두 하향 조정하였으나 단기적 재정지출 소요로 인해 재정지출의 조정 폭이 상대적으로 작은 결과이다. 이에 따라 관리재정수지 적자는 GDP 대비 3% 중반 수준으로, 통합재정수지 적자는 GDP 대비 1% 중반수준으로 관리할 예정이다.

〈표 3-8〉 중기전망 수정: 관리재정수지

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
1. 관리재정수지('18~'22)	△28.5	△33.4	△44.5	△54.2	△63.0	
2. 관리재정수지('19~'23)		△37.6	△72.1	△81.8	△85.6	△90.2
3. GDP 대비 비율('18~'22)	△1.6	△1.8	△2.3	△2.6	△2.9	
4. GDP 대비 비율('19~'23)		△1.9	△3.6	△3.9	△3.9	△3.9
5. 격차(4-3)		△0.1	△1.3	△1.3	△1.0	

주: ('18~'22)상 2018년 및 ('19~'23)상 2019년은 본예산 기준
 자료: 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 『2019~2023년 국가재정운용계획』

〈표 3-9〉 중기전망 수정: 통합재정수지

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
1. 통합재정수지('18~'22)	18.3	10.8	△0.5	△10.5	△19.8	
2. 통합재정수지('19~'23)		6.5	△31.5	△41.3	△46.1	△49.6
3. GDP 대비 비율('18~'22)	1.0	0.6	△0.03	△0.5	△0.9	
4. GDP 대비 비율('19~'23)		0.3	△1.6	△2.0	△2.1	△2.2
5. 격차(4-3)		△0.3	△1.6	△1.5	△1.2	

주: ('18~'22)상 2018년 및 ('19~'23)상 2019년은 본예산 기준
 자료: 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 『2019~2023년 국가재정운용계획』

나. 국가채무 전망 수정

재정수지 전망의 현실화에 따라 국가채무비율도 일부 상향조정되었다. 국민계정 기준연도 변경으로 인한 전망 초기의 GDP 대비 국가채무비율 하향조정과 국가채무비율 증가속도의 상향조정을 고려하여 2023년까지 국가채무비율을 40% 중반수준 이내로 관리할 예정이다.

〈표 3-10〉 중기전망 수정: 국가채무

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
1. 국가채무('18~'22)	708.2	741.0	790.8	843.0	897.8	
2. 국가채무('19~'23)		740.8	805.5	887.6	970.6	1,061.3
3. GDP 대비 비율('18~'22)	39.5	39.4	40.2	40.9	41.6	
4. GDP 대비 비율('19~'23)		37.1	39.8	42.1	44.2	46.4
5. 격차(4-3)		△2.3	△0.4	1.2	2.6	

주: ('18~'22)상 2018년 및 ('19~'23)상 2019년은 본예산 기준
 자료: 기획재정부, 『2018~2022년 국가재정운용계획』, 『2019~2023년 국가재정운용계획』

제3절 재정지출총량 관리 개선방향

1. 재정지출의 추이와 재정지출총량 관리의 중요성

가. 재정수지 및 총지출의 추이

2012년 이후 총지출 증가율과 총수입 증가율은 5% 초중반 수준으로 유사한 모습을 보이고 있다. 법인 실적의 개선과 수출입의 증가, 자산거래의 증가 등으로 인해 최근 3년간 총수입 증가율이 총지출 증가율에 비해 1~5%p 상회하는 모습을 보이고 있으며, 이러한 세수 호황으로 인해 통합재정수지 및 관리재정수지가 점진적으로 개선되는 추이를 보인다. 통합재정수지는 2015년 소폭의 적자를 기록하였으나 이후 GDP 대비 1~2% 흑자를 보이고 있으며, 관리재정수지도 2015년 GDP 대비 2.4% 적자에서 1% 내외로 적자 폭이 축소되고 있다.

〈표 3-11〉 최근 총수입, 총지출 증가율 추이

(단위: %, %p)

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
1. 총수입 증가율	5.8	3.0	1.3	4.3	8.1	7.2	8.1
2. 총지출 증가율	6.2	4.4	3.0	6.9	3.5	5.6	6.8
3. 격차(1-2)	-0.4	-1.4	-1.7	-2.6	4.6	1.6	1.3

자료: 기획재정부, 『국가결산보고서』, 각 년도

〈표 3-12〉 최근 재정수지 추이

(단위: 조원, %, %p)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
1. 통합재정수지 (GDP 대비)	18.6 (1.3)	18.5 (1.3)	14.2 (0.9)	8.5 (0.5)	△0.2 (△0.0)	16.9 (1.0)	24.0 (1.3)	31.2 (1.6)
2. 사회보장성기금수지 (GDP 대비)	32.1 (2.3)	35.9 (2.5)	35.3 (2.4)	38.0 (2.4)	37.8 (2.3)	39.6 (2.3)	42.5 (2.3)	41.7 (2.2)
3. 관리재정수지 (1-2) (GDP 대비)	△13.5 (△1.0)	△17.4 (△1.2)	△21.1 (△1.4)	△29.5 (△1.9)	△38.0 (△2.3)	△22.7 (△1.3)	△18.5 (△1.0)	△10.6 (△0.6)

주: 1. 국민연금·사람학교교직원연금·산업재해보상보험 및 예방·고용보험 기금

2. 2015년 기준년 GDP 대비

자료: 기획재정부, 『국가결산보고서』, 각 년도

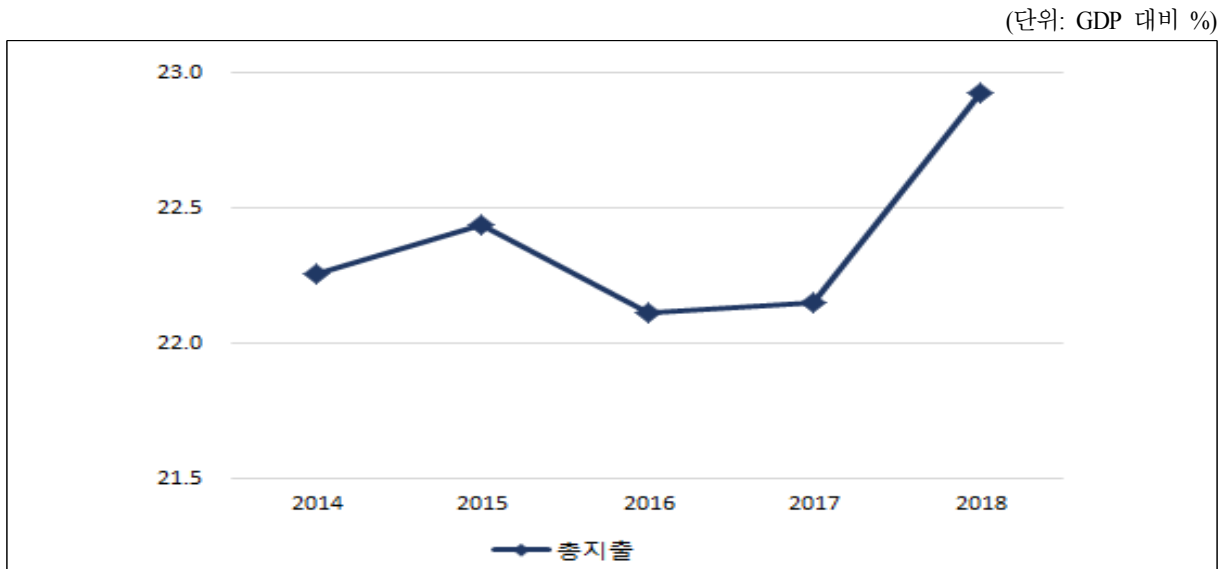
한편, 2018회계연도 결산 결과 총지출은 434.1조원을 집행하여, 전년도 결산(406.6조원) 대비 6.8%의 증가율을 보였다. 이는 예년에 비해 높은 증가율이나 총수입 증가율 8.1%에

비해 1.3%p 낮은 증가율로 GDP 대비 통합재정수지와 관리재정수지는 각각 0.3%p, 0.4%p 개선되었다. 총지출은 중앙정부의 일반회계, 특별회계, 기금을 합한 전체 순규모⁴⁾로, 일반적으로 예산과 국가재정운용계획에서 정부의 재정지출 규모로 발표하는 수치이다. 이는 중앙정부의 재정지출 총량으로 일반정부의 재정지출의 일부라는 한계가 있으나 지방정부 전체 채무 중 중앙정부 채무를 제외한 지방정부 순채무가 중앙정부 채무에 비해 소규모이며 규모의 변동이 시기별로 크지 않음을 고려할 때 전체적 총량 및 주요 부분별 총량의 변화 추이를 GDP 대비 총지출비율의 변화로 살펴본다.

GDP 대비 총지출 비중은 22~23%로 안정적 모습을 보이는 가운데 2018년에 0.8%p 증가하였다. 2018년의 총지출 비중의 증가는 총지출 증가율에 비해 낮아진 경상GDP의 증가율에 기인한다.

주요 부분별 일반회계와 특별회계 집행금액의 합인 GDP 대비 비율의 변화추이를 살펴봄으로써 기능별 지출비율의 대략적 변화추이를 알 수 있다. 재정지출의 기능별 분류는 16개 분야로 구분되며, 이 중 일반지방행정, 교육, 사회복지, 국방 4개 분야의 지출 비중이 높으며 이들의 GDP 대비 지출비중이 10~11%로 총지출의 절반 정도를 차지한다.⁵⁾ 교육분야와 복지분야의 지출이 빠르게 증가하여 최근 지출 증가를 주도하고 있다.

[그림 3-1] GDP 대비 총지출 비중의 변화추이



주: 2015년 기준년 GDP 대비, 총지출 결산기준

자료: 1. 기획재정부, 『국가결산보고서』 각 년도

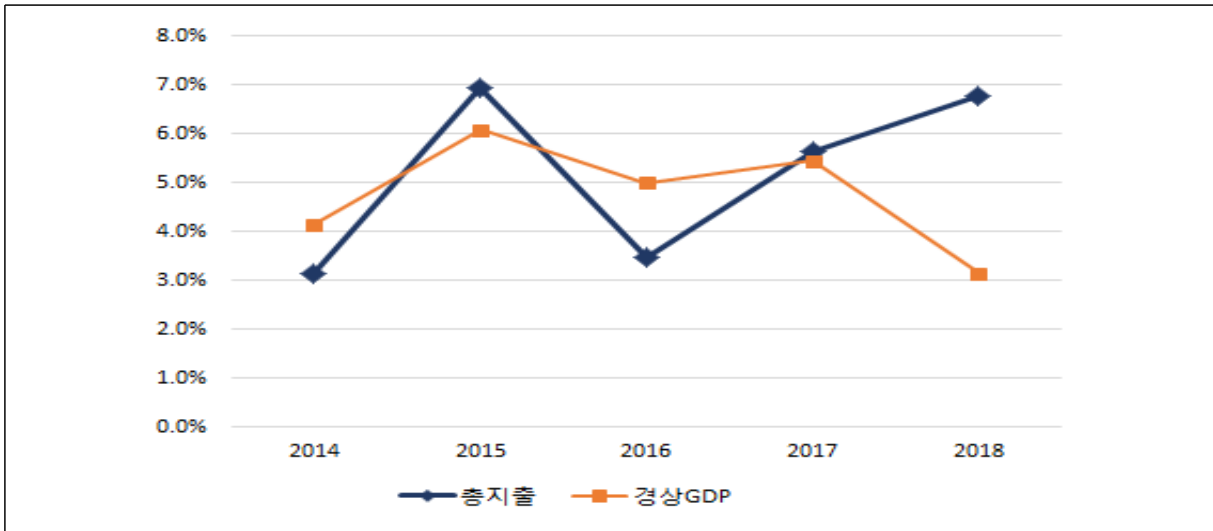
2. 한국은행 경제통계정보시스템 <http://ecos.bok.or.kr/>, 접속일자: 2019. 9. 11.

4) 기금에서 금융성 기금과 외평기금은 제외되며, 지출총액에서 회계내, 기금내, 회계기금 간 내부거래지출 및 회계 기금의 보전지출을 차감한 규모를 의미한다.

5) 16개 분야는 일반지방행정, 공공질서 및 안전, 통일외교, 국방, 교육, 문화 및 관광, 환경, 사회복지, 보건, 농림수산, 산업중소기업 및 에너지, 교통 및 물류, 통신, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비로 구성된다.

[그림 3-2] 경상GDP와 총지출 증가율의 변화추이

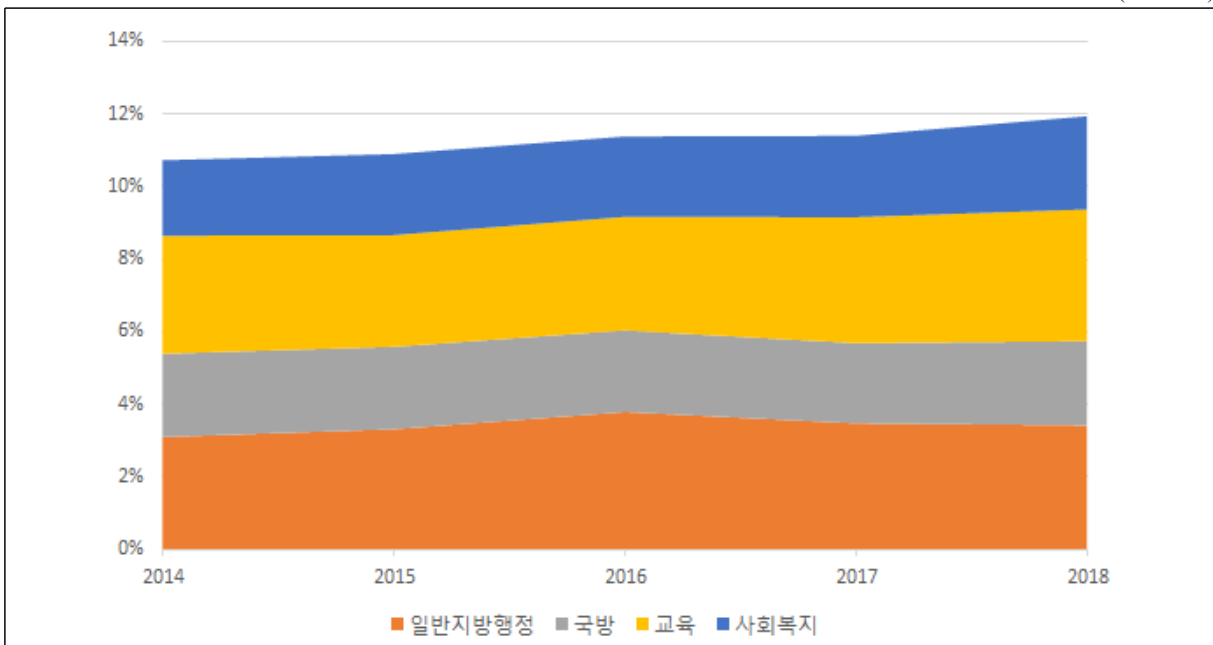
(단위: %)



자료: 1. 기획재정부, 『국가결산보고서』, 각 년도
 2. 한국은행, 경제통계정보시스템 <http://ecos.bok.or.kr/>, 접속일자: 2019. 9. 11.

[그림 3-3] 주요 부분별 GDP 대비 총지출 비중의 변화추이

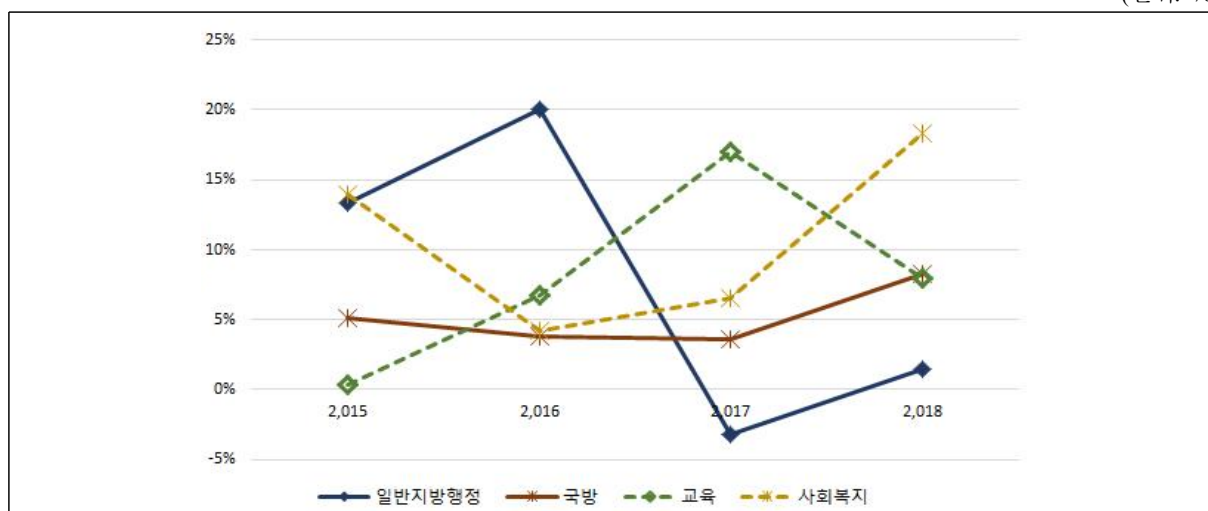
(단위: %)



자료: 1. 기획재정부, 『국가결산보고서』, 각 년도
 2. 한국은행, 경제통계정보시스템 <http://ecos.bok.or.kr/>, 접속일자: 2019. 9. 11.

[그림 3-4] 주요 부분별 총지출 증가율 변화추이

(단위: %)



자료: 기획재정부, 『국가결산보고서』, 각 년도

나. 재정지출총량 관리의 중요성

국내외 경기변동을 고려할 경우 경상성장률의 둔화와 이에 따른 총수입의 증가세가 제한될 수 있을 것으로 예상된다. 반면 경기대응의 필요성과 삶의 질 개선을 위한 재정수요의 증가 등으로 인하여 향후 중기적 총지출 증가율이 이전에 비해 높아질 수 있다. 이를 감안하여 다음과 같은 전망전제를 설정하여 이러한 가정하의 재정수지의 추이를 살펴봄으로써 재정지출총량 관리의 중요성을 살펴본다. 지출전제 E1는 5년 평균 복지 분야 의무지출 증가율에 해당하는 9%의 증가율이 유지됨을, 지출전제 E2는 2019~2023년 중기 재정지출 전망을 가정하였다. 전망전제에 따라 다소의 차이가 있으나 총수입 증가율에 비해 총지출 증가율이 지속적으로 높게 나타남에 따라 2019년에는 통합재정수지가 균형에 가까우나 2020년부터는 적자가 지속되는 한편 적자 폭이 유지 혹은 확대되는 모습을 보인다. 그러나 전망전제에 따라 중기 통합재정수지는 다양한 추이를 보이는데 거시전제와 수입전제의 차이에 비해 지출전제의 총지출 증가율의 차이가 통합재정수지 변화추이를 크게 변화시킨다.

한편 GDP 대비 사회보장기금수지가 안정적 모습을 유지하고 있어 GDP 대비 관리재정수지는 통합재정수지 대비 2.3%~2.6%p 낮은 모습을 보인다.

최근 경기부진이 향후 점진적 회복될 것으로 보이나 회복국면에서도 물가상승률 및 경제성장률이 중장기적으로 낮아지는 추세를 보일 것으로 예상됨에 따라 중기적 재정수입 증가율의 둔화는 불가피할 것으로 예상된다. 경기대응의 필요성과 삶의 질 향상을 위한 재정지출수요의 증가를 고려할 때 단기적 재정지출 증가율은 상당히 높은 수준을 유지할 것으로 예상되나 통합재정수지의 적자폭을 유지하기 위해서는 중기적 재정지출 증가율의 통제가 중요하다. 통합재정수지와 관리재정수지를 각각 2%, 4% 내외의 적자수준으로 관리하기

위해서는 중기적으로 총지출 증가율을 5% 이내로 통제하려는 지출총량 관리가 요구된다.

〈표 3-13〉 재정수지 전망을 위한 지출 시나리오의 구성

(단위: 전년 대비 %)

		실적	예산	중기 전망				4년 평균
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	
거시전제	경상성장률	3.1	3.0	3.8	4.1	4.1	4.1	4.0
수입전제	총수입 증가율	8.1	2.4	1.2	4.9	4.7	4.8	3.6
지출전제 E1	총지출 증가율	6.8	9.5	9.0	9.0	9.0	9.0	9.4
지출전제 E2	총지출 증가율	6.8	9.5	9.3	6.5	5.2	5.0	6.5

주: 2018년은 결산기준 증가율이며 2019년은 예산기준 증가율임
 자료: 기획재정부, 『2019~2023년 국가재정운용계획』과 『2018회계연도 국가결산보고서』를 바탕으로 저자 작성

〈표 3-14〉 시나리오별 통합재정수지 전망 결과

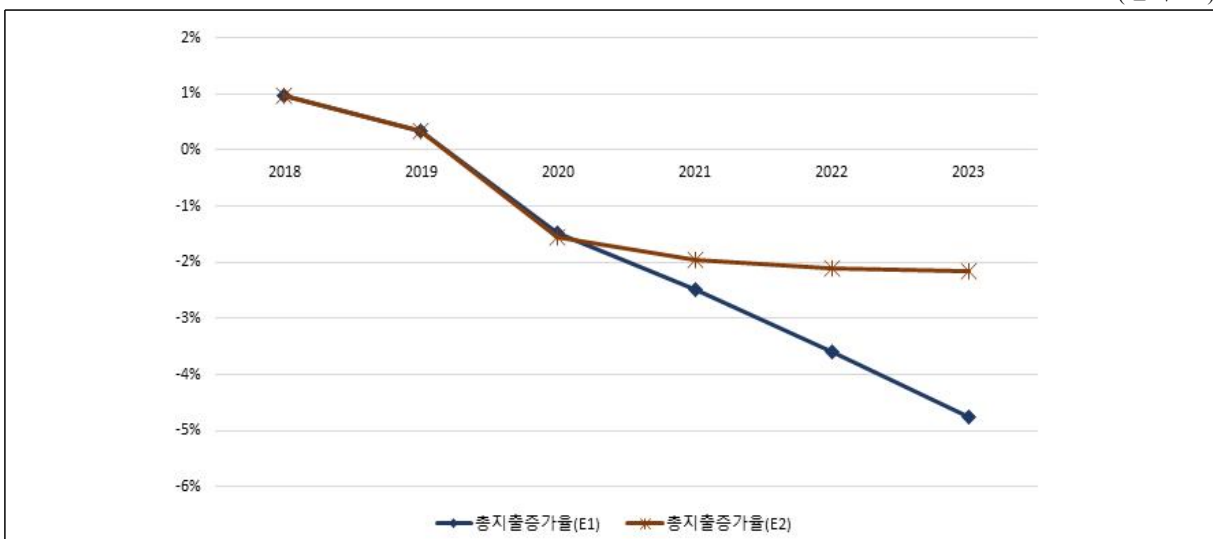
(단위: 조원, %)

시나리오	통합재정수지(GDP 대비)				
	2019	2020	2021	2022	2023
지출전제 E1	1.0	△29.9	△52.3	△78.9	△108.4
	(0.1%)	(△1.5%)	(△2.5%)	(△3.6%)	(△4.7%)
지출전제 E2	1.0	△31.5	△41.3	△46.1	△49.6
	(0.1%)	(△1.6%)	(△2.0%)	(△2.1%)	(△2.2%)

주: () 안은 전년 대비 증감률
 자료: 저자 계산

[그림 3-5] 중기 통합재정수지 전망

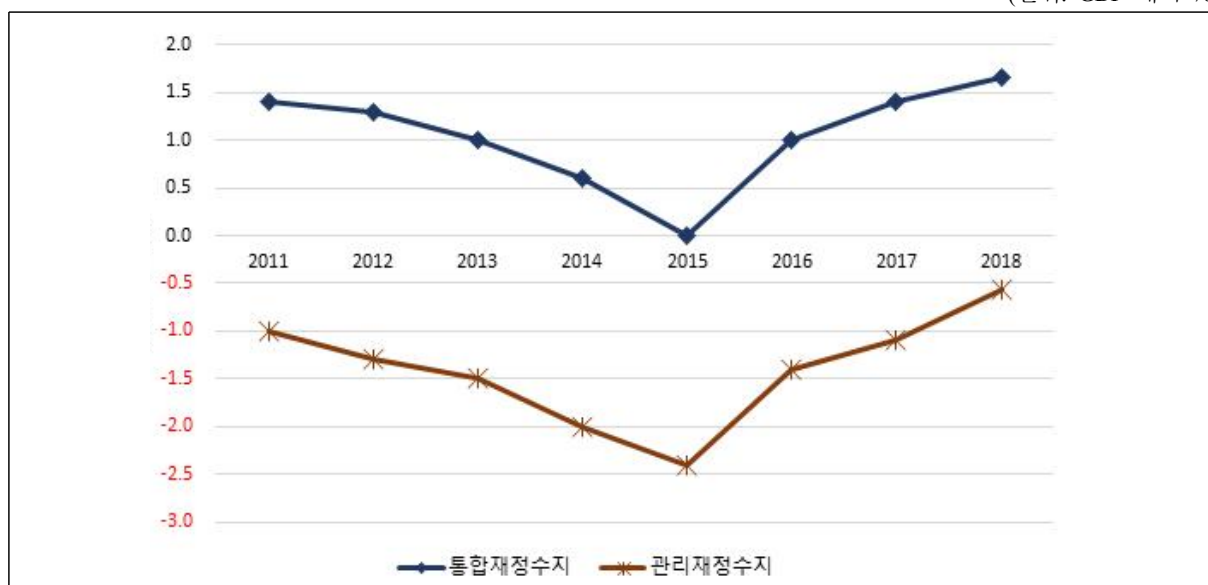
(단위: %)



자료: 저자 계산

[그림 3-6] 통합재정수지와 관리재정수지의 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료: 기획재정부, 『국가결산보고서』, 각 년도

2. 총량 관리의 현황과 재정지출총량 관리 개선방향

가. 총량 관리의 현황

1997년 외환위기 극복과정에서 GDP 대비 국가채무의 비율이 급증하였고 2000년 65세 이상 고령인구의 비중이 7.3%를 기록하여 고령화 사회(aging society)에 진입하였다. 이에 대응하기 위한 선진 재정시스템 구축을 위한 4대 재정개혁⁶⁾의 일부로서 2004년 이후 5년 시계의 국가재정운용계획과 단년도 총액배분 자율편성(Top down) 예산제도가 도입되어 운영 중이다. 이를 통해 전략적 재원배분과 총량 관리를 위한 제도적 기틀이 마련되었다.

국가재정운용계획은 5년 단위의 연동계획으로 중장기 재정운용방향과 단년도 예산의 연계를 도모한다. 「국가재정법」 제7조는 국가재정운용계획에 포함되는 사항을 규정하고 있는데, 재정운용의 기본방향과 목표, 중·장기 재정전망, 분야별 재원배분계획과 투자방향, 재정규모 증가율 및 그 근거, 의무지출의 증가율 및 산출내역, 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리 계획, 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율과 그 근거, 조세부담률 및 국민부담률 전망, 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획을 포함하도록 규정하고 있다. 「국가재정법」은 국가재정운용계획을 통해 변화하는 경제 환경을 고려하여 중장기 재정전망을 실시하고 이를 반영한 재정수지관리 및 총량관리를 실시할 수

6) 4대 재정개혁은 2004년부터 도입된 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성예산제도, 1999년 시범 운영된 성과관리 예산제도, 그리고 2004년부터 시범 운영된 이후 2007년부터 도입된 디지털예산회계시스템(dBrain)을 의미한다.

있는 제도적 기반을 마련하고 있다.

전통적 상향식 예산편성 방식과 달리 총액배분 자율편성 예산제도는 지출총액, 분야별, 부처별 예산규모, 사업별 예산규모의 순으로 하향식으로 의사결정이 진행되며, 지출한도 내에서 부처별, 사업별로 자율적으로 재원을 배분하는 방식이다. 구체적으로는 매년 대통령 주재 국가재정전략회의에서 성장률, 세입전망, 재정운용방향을 고려하여 중기계획 목표치와 분야별 자원배분방향을 논의하고, 5월 말까지 각 부처와 예산실 사이의 예산안 편성 지침 및 부처별 지출한도 통보와 예산요구서 제출이 이루어지고 6월부터 8월 사이에 예산실 심의를 통해 예산안을 마련하는 과정을 거친다.

나. 재정지출총량 관리 개선방향

효율적 중기 재정운용을 위해서는 중기 재정목표를 합리적 근거에 기반을 두어 사전적으로 설정하고 이들 중기 재정목표를 실질적으로 달성하기 위한 구체적 목표치를 설정하기 위한 과정과 일정을 마련, 운영하는 것이 요구된다. 중기 재정목표 달성을 위한 중기 재정 전략은 중기 거시전망, 중기 재정목표, 재정수입 전망, 재정지출 전망 등을 포함한다. 재정 전략의 실효성 증진을 위해서는 합리적 중기 전망과 함께, 중기계획의 구체적 목표치를 합리적으로 설정하기 위한 중기 지출관리체계(the medium term expenditure framework)를 마련하는 것이 중요하다. 현재의 중기 지출관리체계의 개선을 위해서는 중기계획 목표치의 합리성 개선, 전년도 중기계획 목표치의 실효성 확보가 요구된다. 중기 재정지출 관리체계가 실질적으로 암묵적 지출준칙 기능을 수행할 경우 재정지출의 책임성과 예측 가능성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

1) 중기계획 목표치의 합리성 개선

중기계획의 구체적 목표치를 합리적으로 마련하기 위해서는 재정전략적 우선순위를 일관적 설정한 이후, 이러한 재정전략적 우선순위하에서, 중기 재정지출의 합리적 기준선 전망과 새로운 재정사업이 자원조달방안과 재정목표에 미치는 영향에 관한 정밀한 분석에 바탕을 둔 검토가 요구된다. 우선, 정부가 재정정책이 추구하는 가치들의 우선순위를 기준으로 분야별 지출우선순위를 일관적으로 설정하여 분야별 중기계획 목표치를 명확히 할 필요가 있다. 재정지출총량의 증가율과 분야별 우선순위를 설정하는 방식을 재정정책이 추구하는 가치들과 연결지어 일관적으로 유지하는 것은 중기재정운용계획을 적절히 수행하기 위한 주요 전제가 된다. 다음으로 합리적 가정하에 법정 의무지출과 인건비 및 계약이행 등을 위한 경직성 지출 등 필수적 기존 사업의 재정지출총량의 기준선 전망을 마련할 필요가 있다. 기존 필수사업의 기준선 지출전망과 분야별 중기계획 목표치를 비교함으로써 기존 사업의 지출구조조정의 필요성 혹은 신규사업 추가 및 기존사업의 확대 가능성을 명확히 할

수 있다. 다음으로 개별 사업별로 법령에 의한 법정지출소요, 인건비 등 경직성 지출소요, 재량지출 소요 등 지출소요의 성격별로 중기 재정지출 소요를 명확히 하고, 이러한 재정지출 소요가 중기 재정목표에 미치는 영향과 재정정책이 추구하는 가치들에 미치는 영향을 명확히 할 필요가 있다. 이를 통해 중기계획 목표치 이내의 합리적 재정지출 구성을 마련할 것이 요구된다.

2) 전년도 중기계획 목표치의 실효성 확보

사전에 설정된 중기 재정목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 우선 전년도 중기 재정 운용계획에서 설정된 중기계획 목표치의 실효성을 확보하는 것이 요구된다. 전년도 중기계획 목표치의 실질적 효력을 확보하기 위해서는 전년도 중기 재정운용계획에 설정된 목표치 내에서 기존 개별 사업들의 합리적 조정을 우선 고민해야 할 것이다. 또한, 중기계획 목표치 설정 시 개별 사업들의 합리적 조정과 함께 경제환경과 재정수요의 변화 가능성을 선제적으로 고려할 필요가 있다. 국내의 경제환경 변화에 따른 의무지출 혹은 경기자동안정화 재정지출수요와 국채이자 지출의 변동 등 예상치 못한 재정지출수요를 감안하여 편성되지 않은 재정재원의 완충장치를 포함하여 중기계획 목표치를 설정하는 것이 바람직하다.

3) 전년도 중기계획 목표치의 유연성과 투명성 제고

경제환경 및 재정여건 변화에 따라 전년도 중기 재정운용계획상 목표치의 변경이 불가피하게 필요할 수 있다. 이러한 여건 변화에 대응하여 중기계획 목표치를 유연하게 조정할 필요성도 고려하여 전년도 중기계획 수립 시와 비교한 거시 경제환경 변화, 주요 경제정책 변화, 결산·추가경정예산과 같은 주요 재정여건 변동사항 및 요인 등 조정의 원인을 구체적으로 설명함으로써 중기계획 목표치 변경의 불가피성을 명확히 밝혀두는 것이 바람직하다. 이러한 필요성을 감안하여, 정부에서는 전년도 중기계획 대비 경제·재정여건, 총량 등 변동사항과 변동요인, 전년도 중기계획상 재정건전성 강화 및 관련 제도개선 등에 대한 평가·분석 보고서를 매년 국가재정운용계획 첨부서류로 국회에 제출하고 있다.

참고문헌

기획재정부, 『국가결산보고서』, 각 년도

기획재정부, 「증권거래세 인하 6월 3일 시행」, 보도자료, 2019. 5. 21.

기획재정부, 『2018~20122년 국가재정운용계획』, 2018.

기획재정부, 『2019~20123년 국가재정운용계획』, 2019.

기획재정부, 『2020년도 조세지출예산서』, 2019. 9.

한국개발연구원, 『KDI 경제전망』 2019년 상반기, 2019.

한국개발연구원, 『KDI 8월 경제동향』, 2019.

한국은행, 「2019년 하반기 경제정책방향」, 2019.

IMF, *World Economic Outlook, October 2018*, 2018.

<웹사이트>

한국은행 경제통계정보시스템, 국민계정(2015년 기준년), <http://ecos.bok.or.kr/>, 접속일자: 2019. 9. 11.

제 2 부

총량 분야 중점 검토과제

제1장

실질 경제성장 전망의 위험요인

신석하(숙명여자대학교)

제1절 중장기 경제성장 전망의 변화 추이

경제성장 전망은 국가재정운용계획의 세입과 지출의 총량적인 측면을 결정하는 중요한 요인 중 하나이다. 계획 수립 대상기간인 향후 5년에 대한 경제전망은 단기적으로는 최근의 경제상황 등 경기변동이 반영되지만, 기간의 평균 성장률은 우리 경제의 장기 경제성장 전망에 수렴하게 된다.

우리 경제의 장기 경제성장 전망이 주기적으로 시행된 것은 「국민연금법」에서 국민연금의 재정계산을 5년마다 시행하도록 규정한 것에서 비롯되었다. 이후 국민연금 재정추계에 사용된 경제전망치가 다른 국가정책에서 사용하는 경제전망치의 기반이 되고 있다.

잘 알려진 바와 같이 우리 경제의 성장률은 인구고령화 등의 영향으로 향후 점차 하락할 것으로 전망되고 있다. [그림 1-1]에 제2~4차 국민연금 재정계산에 사용되었던 성장률 전망치가 수록되어 있는데,¹⁾ 모든 전망치에서 2060년까지 성장률이 하락하는 것으로 나타나 있다.

경제전망상의 또 다른 특징으로는 최근의 전망치일수록 동일한 시점의 경제성장률을 더 낮게 전망하고 있다는 것이다. 예를 들어 2011~2020년 기간의 성장률을 한진희 외(2007)에서는 4.0%, 신석하 외(2013)에서는 3.6%, 김성태 외(2016)에서는 3.0%로 전망하고 있다. 물론 2011~2020년 기간의 경우는 국제금융위기의 영향으로 경제성장률이 전반적으로 낮아진 점이 반영된 것이지만, 국제금융위기와 직접적으로 상관없는 2071~2080년 기간의 경우에도 한진희 외(2007)에서는 1.4%, 신석하 외(2013)에서는 0.9%, 김성태 외(2016)에서는 0.8%로 성장률 전망치가 점차 하향 조정되고 있다.²⁾

이와 같이 성장률 전망치가 하향조정되는 추세가 향후에도 지속된다면, 이는 현재의 성

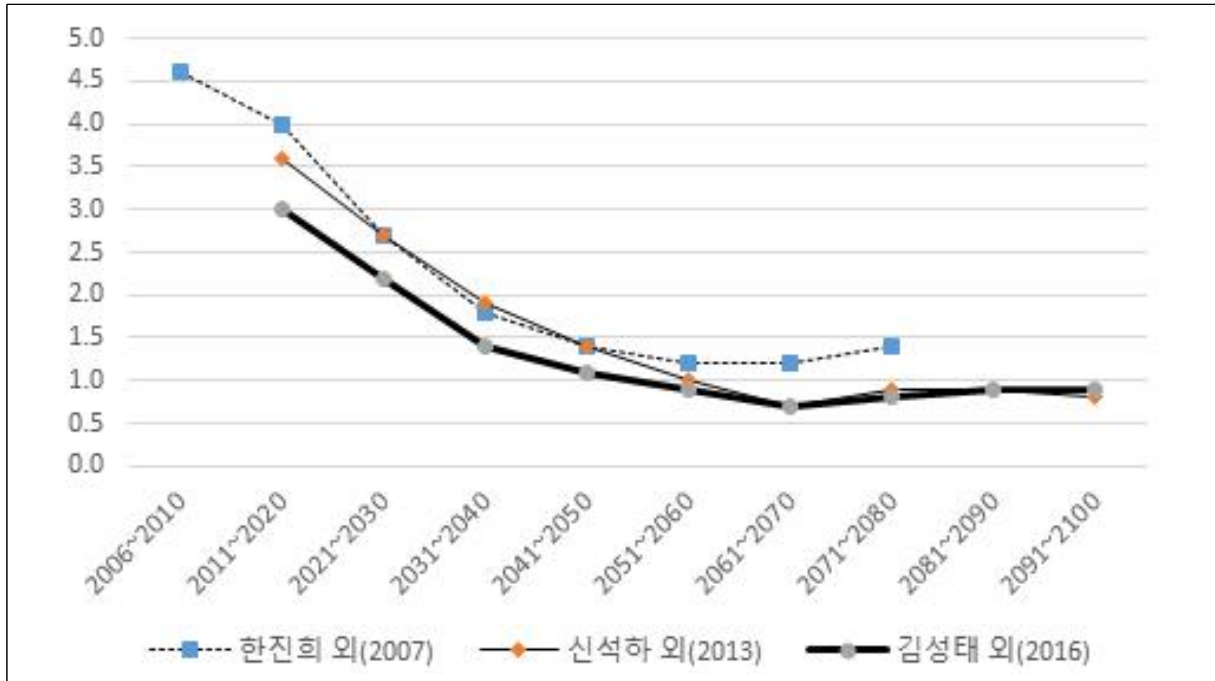
1) 국민연금 재정계산에서 사용된 경제성장률 전망치를 공표하지 않으므로, 과거 재정계산과 관련되어 수행되었던 경제전망 보고서의 수치를 인용하였다.

2) 전반적으로 신석하 외(2013)는 한진희 외(2007)에 비해 2040년 이후의 성장률 전망치를 하향조정하였으며, 김성태 외(2016)는 신석하 외(2013)에 비해 2050년 이전 기간의 성장률 전망치를 하향조정하였다.

장률 전망치가 낙관적일 가능성을 시사하는 것이다. 따라서 장기 경제전망의 과정과 현재 결과치를 검토하여 타당성을 평가하고 정책적 노력에 의해 개선될 수 있는 여지가 어느 정도인지 살펴볼 필요가 있다.

[그림 1-1] 우리 경제 성장률 장기전망치 변화 추이

(단위: %)



주: 기간별 연평균 성장률임

제2절 최근 중장기 경제성장 전망치의 검토

1. 전망 방식

최근 중장기 경제성장치를 제공하고 있는 김성태 외(2016)는 한진희 외(2007), 신석하 외(2013)와 마찬가지로 생산함수 접근법을 사용하여 경제성장률의 장기 전망을 시행하였다. 연구 간에 세부적인 부분은 다소 다르지만 큰 틀은 유지되고 있는데, 이들은 국내총생산에 대해 다음과 같은 콥-더글러스 생산함수를 상정한다.

$$Y_t = A_t L_t^\alpha K_t^{1-\alpha}$$

여기서 Y 는 국내총생산, A 는 총요소생산성, L 은 노동, K 는 자본을 그리고 α 는 산출물의

노동탄력성을 각각 나타낸다. 김성태 외(2016)에서는 과거 통계자료를 기반으로 α 를 0.63의 값으로 설정하였다.

노동의 경우는 통계청의 인구추계에 인구 소집단별 경제활동참가율과 실업률에 대한 전망치를 결합하여 취업자 수를 전망하며, 중요소생산성은 우리 경제의 과거 추세와 선진국들의 경험을 기반으로 전제한다. 자본축적 경로는 일반균형모형을 이용하여 노동과 중요소생산성 전망치와 부합하도록 설정된다. 이와 같이 노동과 중요소생산성이 자본에 영향을 미치는 경로를 제외하면, 생산요소별로 전망을 수행한 후에 이를 결합하여 경제성장률 전망치를 도출하는 방식인 셈이다.

이 방식은 생산요소 간에 유기적인 상호작용이 제대로 반영되지 못한다는 단점이 있다. 예를 들어 생산성 향상이 노동 공급 결정에 미치는 영향 등은 고려되지 않고 있다. 그러나 이러한 상호작용을 장기 전망에 고려할 만큼 이론적·실증적 연구가 축적되지 못한 것이 현실이므로, 대부분의 국내외 전망기관에서 장기전망을 시행할 때 생산함수 접근법을 사용하고 있다. 따라서 생산함수 접근법 자체의 타당성보다는, 각 생산요소에 대한 전망치의 타당성에 검토의 초점을 맞출 필요가 있다.

2. 노동

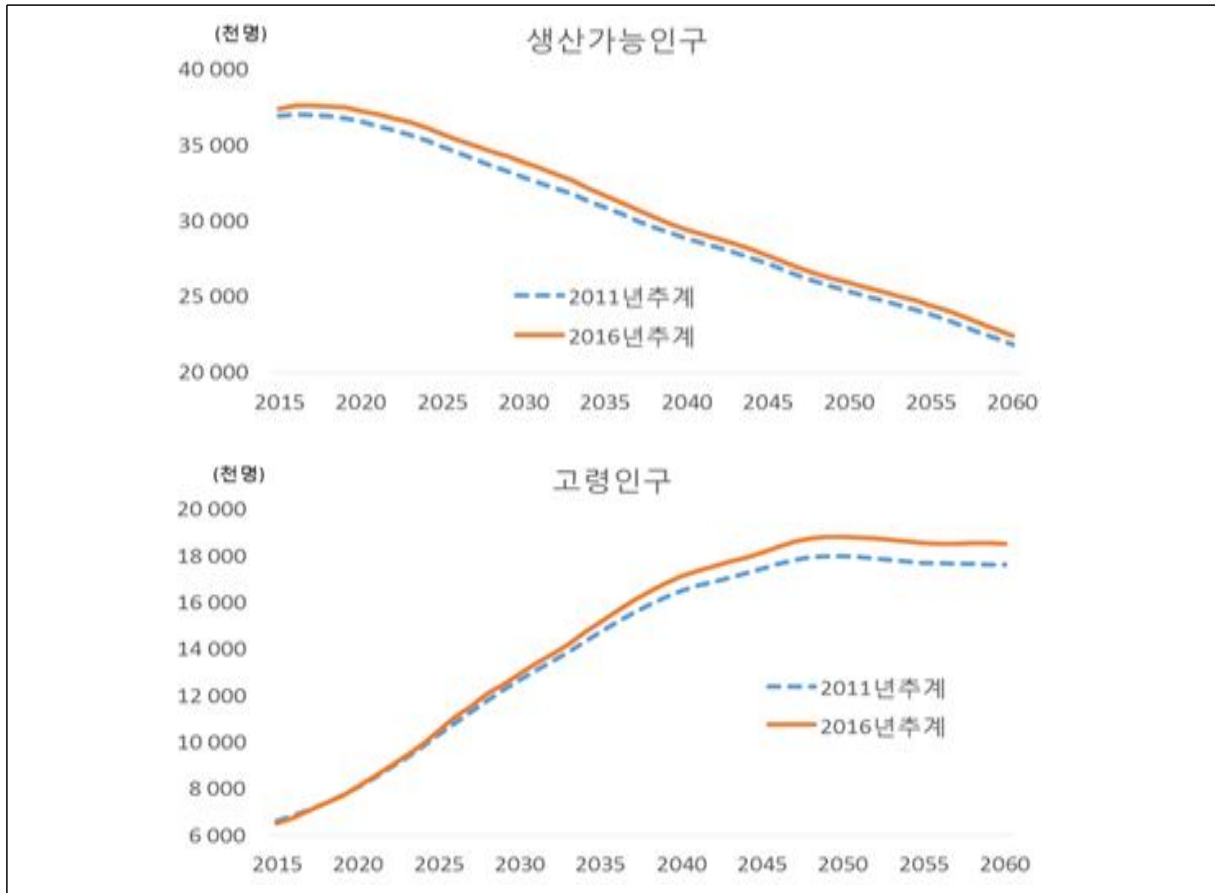
가. 인구

통계청의 『장래인구추계: 2015~2065년』을 통계개발원에서 2100년까지 연장한 인구추계치가 사용되었다. [그림 1-2]에 제시된 바와 같이, 저출산 및 기대수명 연장 등의 요인에 의해 우리나라의 생산가능인구는 감소하고 고령인구의 비중은 증가할 것으로 알려져 있다.

그런데 통계청이 2016년 발표한 장래인구 추계는 2011년의 인구추계에 비해 두 가지 차이점을 보이고 있다. 첫째는, 2015년 인구총조사의 조사방식이 과거와 달라지면서 기준인구가 과거 추계보다 40만명이 증가하였으며, 이를 반영하여 과거 인구도 2001년부터 상향보정되었다. 이로 인해 생산가능인구와 고령인구의 장래 추계치도 2011년 추계에 비해 증가되었다. 둘째는, 인구추계를 결정하는 주요변수 중 출산율이 2011년 추계에 비해 하향조정되고, 기대수명은 상향조정되었다. 이로 인해 우리나라의 고령화 정도는 과거에 예측했던 것보다 더욱 심화될 것으로 전망되었다.

[그림 1-2] 생산가능인구 및 고령인구 추계 변화

(단위: 천명)

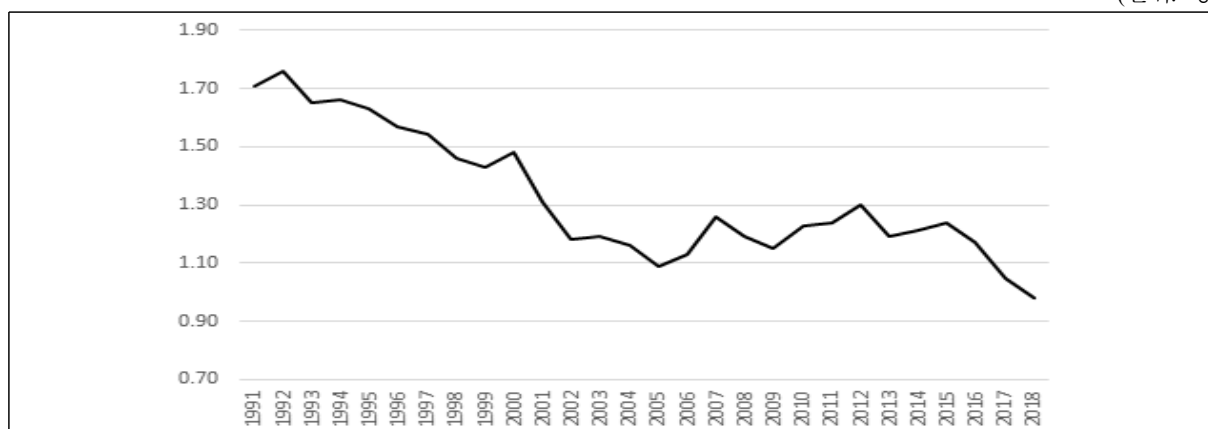


자료: 통계청, 『장래인구추계: 2010~2060년』, 2011; 통계청, 『장래인구추계: 2015~2065년』, 2016.

이 중에서 인구총조사의 조사방식 변경이 일회성인 데 비해, 출산율의 하향 조정은 향후에도 반복될 가능성이 있다. 합계출산율의 경우 2011년 중위추계에서는 2015년 1.28명에서 2050년에는 1.42명으로 완만히 상승하는 것으로 전망하였는데, 2016년 중위추계에서는 2015년 1.24명, 2050년 1.38명으로 전망하여 약 0.04명 하향 조정하였다. 즉 현재 출산율이 낮지만 장기적으로는 출산율이 다소 회복될 것이라는 추세는 유지하였으나, 최근의 낮은 출산율을 반영하여 전반적인 출산율 수준을 하향조정한 것이다. 그러나 2005년 1.09명에서 2015년 1.24명으로 하락 추세가 진정되는 조짐을 보이던 합계출산율이 이후 2016년 1.17명, 2017년 1.05명, 2018년 0.98명으로 급락하였다.

[그림 1-3] 합계출산율 하락 추이

(단위: 명)



자료: 통계청 KOSIS(<http://kosis.kr> 2019. 7. 9.).

<표 1-1> 인구추계 비교(2016년, 2019년)

지표		2016년 추계		2019년 추계	
합계출산율 (명)	2017년	1.20		1.05	
	2030년	1.32		1.14	
	2050년	1.38		1.27	
기대수명 (세, 남/여)	2017년	79.5 / 85.6		79.7 / 85.7	
	2030년	82.7 / 87.8		82.6 / 87.7	
	2065년	88.4 / 91.6		88.3 / 91.5	
국제순이동 (천명)	2017년	72		191	
	2030년	33		37	
	2065년	32		35	
총인구 (천명, 성장률)	2017년	51,446	(0.39)	51,362	(0.28)
	2030년	52,941	(0.07)	51,927	(-0.03)
	2065년	43,024	(-1.03)	40,293	(-1.24)
	인구정점(연도)	52,958(2031년)		51,942(2028년)	
15-64세 인구 (천명, %)	2017년	37,620	(73.1)	37,572	(73.2)
	2030년	33,878	(64.5)	33,947	(65.4)
	2065년	20,620	(47.9)	18,503	(45.9)
총부양비 (노년부양비)	2017년	36.8	(18.8)	36.7	(18.8)
	2030년	56.3	(38.2)	53.0	(38.2)
	2065년	108.7	(88.6)	117.8	(100.4)

자료: 통계청, 『장래인구추계: 2015~2065년』, 2016; 통계청, 『장래인구특별추계: 2017~2067년』, 2019.

이로 인해 5년마다 장래인구추계를 발표하던 통계청이 2019년에 『장래인구특별추계』를 발표하는 상황에 이르렀다. 특별추계에서는 합계출산율이 2021년 0.86명까지 하락한 후 완

만히 증가하여 장기적으로는 1.27명에 이를 것으로 전망하였다.³⁾ 이러한 출산율 하향조정
으로 인해 장래인구 특별추계에서는 2065년 생산가능인구가 2016년 추계와 비교하여 200
만명 정도 줄어들고, 2065년 노년부양비가 2016년 추계의 88.6에서 100.4로 높아지는 것으
로 나타났다. 이와 같이 생산가능인구가 감소하고 인구고령화가 당초 전망보다 심해졌을
뿐 아니라, 이러한 현상이 앞으로 되풀이될 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 우려가 더욱
커지고 있다.

나. 경제활동참가율

생산가능인구의 감소와 인구고령화라는 인구 측면의 변화는 가용한 노동자원의 감소를
통해 경제성장에 직접적인 영향을 미치게 된다. 노동력의 부족에 대응하여 기존에 경제활
동참가율이 낮은 인구집단의 활용이 커질 것으로 예상된다. 우리나라의 경우 남성의 경제
활동참가율이 2010~2014년 평균 77.6%로 OECD 회원국 평균(79.2%)을 소폭 하회하는 반면,
여성의 경제활동참가율은 55.4%로서 OECD 회원국의 평균(65.9%)을 크게 하회하고 있는
상황이다.

김성태 외(2016)에서는 성 및 연령에 따라 26개 인구집단으로 구분하고, 각 집단의 경제
활동참가율을 전망하는 방식을 사용하였다.⁴⁾ 전망 기간 중 2030년까지는 미시통계모형을
사용하고, 이후 기간에 대해서는 선진국의 경험과 우리 경제의 특성, 구조적 변화요인을 감
안하여 시계열을 연장하는 방법을 사용하여 경제활동참가율을 전망하였다. 이 중에서 미시
통계모형을 사용한 2030년까지의 경제활동참가율 전망치는 연구자의 판단이 크게 개입되
지 않는 반면,⁵⁾ 2030년 이후의 경제활동참가율 전망치는 연구자의 판단에 크게 영향을 받
을 수 있다. 특히 현재 낮은 경제활동참가율을 기록하고 있는 여성의 경제활동참가율이 얼
마나 빨리 상승할 수 있는지에 대해 연구자들의 견해가 달라질 여지가 많다.

신석하 외(2013)에서는 여성 핵심연령층(30~54세)의 경제활동참가율이 2060년에 선진국
(EU 25개국 및 미국)의 2050년 수준에 수렴하는 것으로 가정하였다. 반면 김성태 외(2016)
에서는 2060년에 여성 핵심연령층의 경제활동참가율이 70%로 현재의 OECD 평균을 소폭
상회하는 정도에 도달하고 2100년에야 선진국의 2050년 수준인 80% 초반에 도달할 것으로

3) 기대수명이나 국제순이동 등 다른 요인들은 2016년 추계와 유사하게 유지되었다.

4) 연령은 5세 단위로 나누어 15~19세, 20~24세, 25~29세, ..., 70~74세, 75세 이상의 13개 연령범주로 구분
하고 있다.

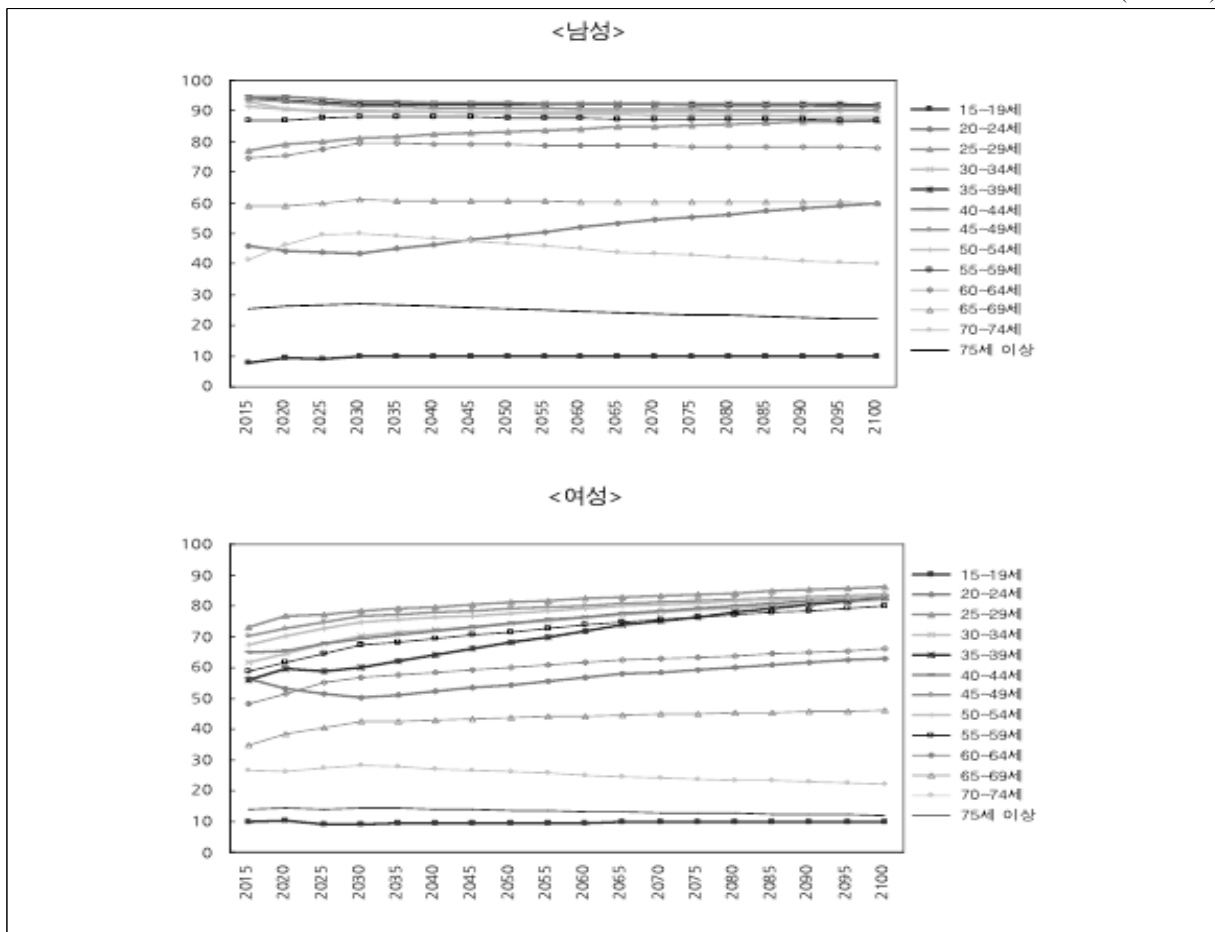
5) 미시통계모형 방식은 2001~2016년 기간의 미시통계자료를 이용하여 26개 인구집단별로 경제활동참가율을
결정하는 선형확률모형을 추정하고, 여기에 설명변수의 예측치를 결합하여 경제활동참가율 전망치를 산정
하는 것이다. 경제활동참가율을 결정하는 설명변수들은 연령, 학력, 가구주 여부, 혼인상태, 농가 여부, 지난해
해당 집단의 경제활동참가율, 선형 시간추세가 사용되었다. 이러한 설명변수의 예측치는 통계청의 『장래가
구추계』 및 시도별 인구추계 등의 자료를 활용하여 설정되었다. 추정기간의 설정이나 모형을 구성하는 설명
변수의 선택 등에 연구자의 판단이 필요할 수 있으나, 이에 의해 최종적인 경제활동참가율 전망치가 영향
받을 가능성은 크지 않은 것으로 보인다.

전제하였다. 즉 여성의 경제활동참가율이 상승할 것이지만 선진국과의 격차가 빨리 줄어들기는 어려울 것이라고 본 것이다.

김성태 외(2016)에 따르면 우리나라의 여성 경제활동참가율이 상승하는 추세이기는 하지만, 주요 선진국에 비해 빠르게 상승하고 있지는 않으며, 우리보다 먼저 인구고령화를 경험한 선진국에서도 여성의 경제활동참가율의 증가 속도가 시간에 따라 점차 둔화되고 있다는 점을 감안해야 한다는 것이다. 따라서 우리나라에서도 일정 기간이 지난 이후로는 여성의 경제활동참가율의 증가속도가 둔화된다고 가정하는 것이 타당하다고 보았다.

[그림 1-4] 성·연령대별 경제활동참가율 전망치

(단위: %)



자료: 김성태 외(2016)

여성의 경제활동참가율이 전제한 대로 상승하는 경우에도, 상대적으로 경제활동참가율이 낮은 고령인구의 비중 증가로 인해 경제 전체로는 경제활동참가율이 매우 완만한 정도로만 상승하는 것으로 나타난다. 경제활동참가율 상승보다 생산가능인구가 더 크게 감소함에 따라 <표 1-2>와 같이 취업자는 2030년 이후 빠르게 줄어들어 전망기간 동안 연 1% 내외의 감소세를 보일 전망이다.

김성태 외(2016)가 신석하 외(2013)에 비해 여성의 경제활동참가율을 하향 조정하였지만, 일본의 사례를 감안할 때 여전히 낙관적일 가능성이 있다. 권규호(2015)는 국가별 여성의 경제활동참가율에 해당 국가의 사회·문화적 배경이 작용하는데, 선진국 중 사회·문화적 배경이 가장 비슷한 일본의 사례를 참고할 때 우리 경제의 여성의 경제활동참가율의 상승 속도가 완만할 가능성이 존재한다고 보았다.

[그림 1-5]에 제시된 바와 같이 우리나라 여성의 경제활동참가율은 일본과 20년의 시차를 가지고 유사한 궤적을 보이고 있다. 일본의 경우 여성의 낮은 경제활동참가율 제고를 위해 많이 노력해 왔지만, 여성의 경제활동참가율이 완만한 상승에 그쳤다는 점을 상기하면, 우리 경제도 상당한 정책적 노력을 기울여야만 2060년에 여성 경제활동참가율이 현재의 OECD 평균을 상회한다는 전망을 실현할 수 있을 것으로 보인다. 만약 이러한 전망이 실현되지 못한다면 취업자 수의 감소세가 현재 예상하는 수준보다 더 빨라질 것이다.

〈표 1-2〉 인구 시나리오별 취업자 수

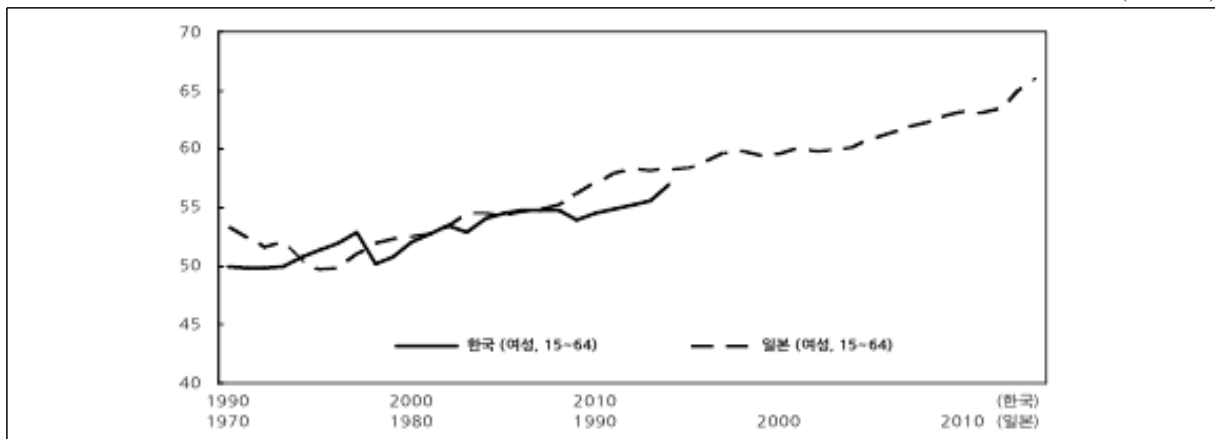
(단위: 천명)

인구 시나리오	저위	중위	고위
2020년	24,372	24,478	24,584
2030년	22,567	22,992	23,413
2040년	19,446	20,210	20,978
2050년	16,421	17,843	19,315
2060년	13,529	15,677	17,943
2070년	11,061	13,785	16,733
2080년	9,205	12,582	16,401

자료: 김성태 외(2016)

[그림 1-5] 한국과 일본의 여성 경제활동참가율 추이

(단위: %)



자료: OECD Statistics; 권규호(2015) 재인용

3. 총요소생산성

총요소생산성은 경제 전체의 생산에서 노동과 자본 등 투입요소의 기여를 제외하고 남은 잔차로 측정되며, 한 경제의 생산기술과 자원배분의 효율성을 반영하는 것으로 해석된다. 기존 연구들은 총요소생산성이 소득 수준, 대외개방도, 교육 및 인적자본, 연구개발투자, 사회 통합, 법제 및 재산권 보호, 기업활동 규제 등 다양한 기술 및 제도적 요인에 의해 영향을 받음을 보이고 있다.

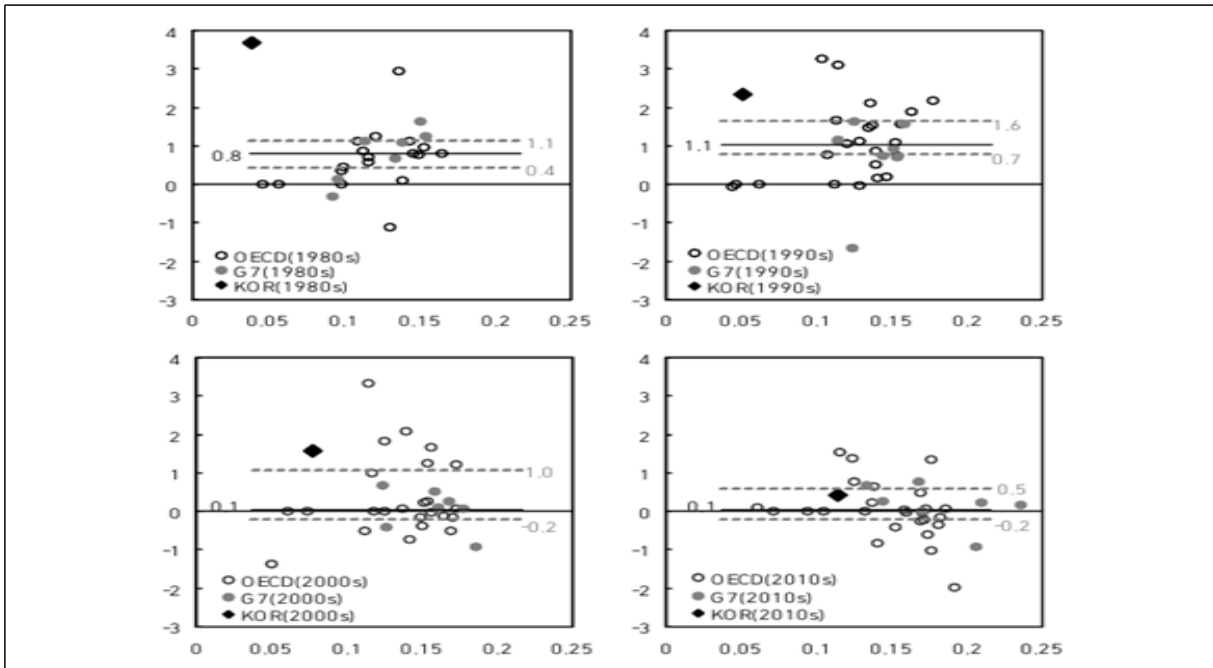
장기전망에서는 총요소생산성에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대해 예측하기 어렵고 모형 설정의 오류 가능성도 존재하므로, 회귀모형 등을 이용하는 정량적 방식은 사용하기에 부담스럽다. 김성태 외(2016)에서는 우리 경제의 총요소생산성 결정요인의 현황과 과거 총요소생산성 증가율 변화 추이, 그리고 선진국의 경험 등을 정성적으로 검토하여 향후 생산성 증가율을 전제하는 방식을 사용하였다.

우리 경제의 대외개방도, 법제 및 재산권 보호, 금융·노동·기업활동에 대한 규제, 고등교육 및 과학기술활동 관련 지표 등에서는 2011년과 비교하여 큰 변화가 없는 것으로 평가되었다. 그러나 최근 우리나라 총요소생산성 증가율이 과거 추세에 비해 낮아지고 있으며, 주요 선진국들도 최근 생산성 증가율이 하락하는 경향을 보이고 있음에 주목하였다.

우리 경제의 소득수준이 높아짐에 따라 소위 ‘선진국 따라잡기’를 통한 기술 및 제도 개선의 효과가 줄어들며 총요소생산성 증가세가 점차 둔화되는 것은 자연스러운 현상이다. 우리나라 총요소생산성 증가율은 1980년대 3.7%, 1990년대 2.0%, 2000년대 1.7%로 점차 낮아지는 추세를 보이고 있다. 더욱이 1인당 근로시간의 감소, 단기간 취업자의 증가, 생산성이 낮은 고령인구의 증가 등 최근 우리 경제의 동향도 총요소생산성 증가율을 낮추는 방향으로 작용하고 있다.

다만 2000년대 이후에는 생산성 증가율이 지금까지의 둔화 추세보다 더욱 낮아진 모습을 보이고 있다. 선진국들의 총요소생산성 증가세가 크게 둔화된 가운데, 우리 경제의 총요소생산성 증가율도 2010년대에 연평균 0.6%로 크게 하락하였다. 선진국의 총요소생산성 증가율이 하락한 이유에 대해서는 금융시장 및 국제무역시장에서의 마찰의 증가, 무형자본 및 디지털 이코노미와 관련된 국내총생산 측정오차 확대, 미스매치와 관련된 인적자원의 문제, 기술진보 둔화, 기술확산 둔화 및 비효율적 자원배분 등 매우 다양한 논의가 이루어지고 있으며, 아직 공감대가 뚜렷하게 형성되지는 않고 있으나 기술확산 둔화와 비효율적 자원배분에 주목하는 연구가 증가하고 있는 것으로 보인다. 우리 경제에 대해서도 오지윤(2014)이 제조업을 대상으로 분석한 결과 자원배분의 효율성이 낮아지고 있으며, 그 원인의 하나로 비효율적인 소규모 사업체의 퇴출이 부진한 점을 제기하고 있다.

[그림 1-6] OECD 회원국들의 총요소생산성 증가율 추이



- 주: 1. 성장회계에서 노동소득분배율은 한국은행의 정의를 따라 모든 국가를 재계산
- 2. 가로축은 고령화지수(=65세인구/총인구)를 의미, 세로축은 총요소생산성 증가율의 10년 평균
- 3. 검은 실선은 평균값, 회색 점선은 각각 상위 25%, 75%의 값을 나타냄

자료: 김성태 외(2016)

[그림 1-6]에서 관측되듯이, 최근으로 올수록 OECD 회원국의 총요소생산성 증가율이 낮아질 뿐 아니라, 우리나라의 상대적 위치도 빠르게 하락하고 있다. 1980년대에는 우리나라의 총요소생산성 증가율이 OECD 회원국 평균에 비해 예외적인 수준으로 높았으나, 2000년대에는 상위 25% 수준을 조금 넘는 수준이었으며, 2010년대에는 OECD 회원국 중 평균을 조금 넘는 수준으로 낮아진 것을 볼 수 있다. 한편 김성태 외(2016)에서 제기하듯이, 고령화가 심한 국가일수록 총요소생산성 증가세가 낮은 경향이 2000년대 이후 뚜렷해지고 있음을 볼 수 있다.

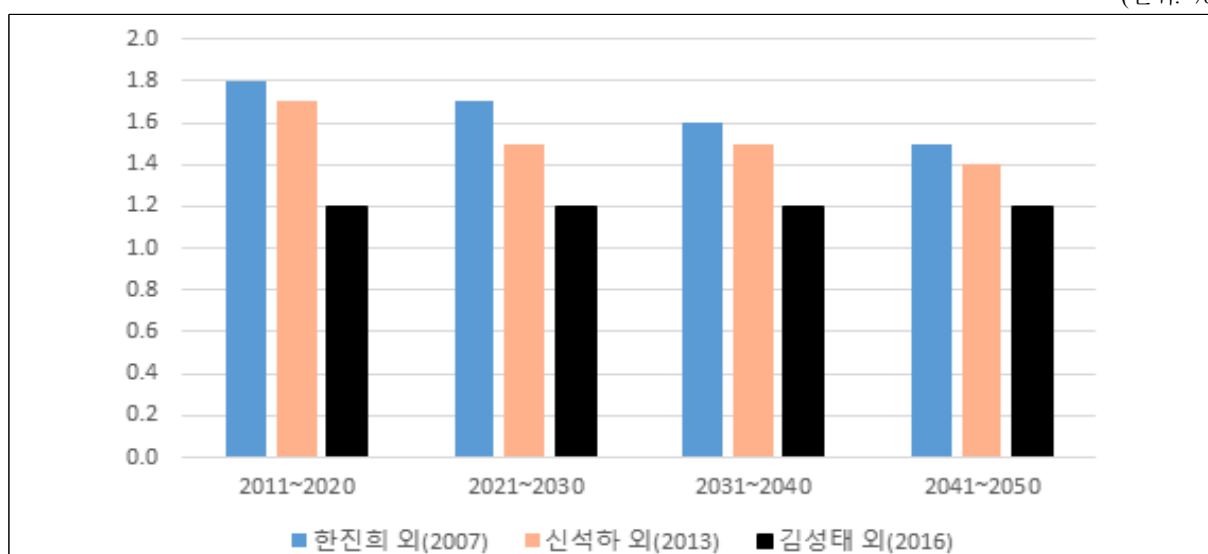
이러한 우리나라 상황과 선진국의 경험을 기반으로 김성태 외(2016)에서는 향후 우리 경제의 총요소생산성 증가율을 1.2%로 전제하였다. 한진희 외(2007)에서는 총요소생산성 증가율이 2010년대 1.8%에서 2040년대 1.5%로 낮아지는 것으로 전제하였으며, 신석하 외(2013)에서는 2010년대 1.7%에서 2040년대 1.4%로 0.1%p 하향 조정하였다. 김성태 외(2016)의 전제치는 과거 전제치를 0.2~0.3%p 하향조정한 것으로 볼 수 있다.

과거 전제치에 비해서는 하향조정되었음에도 불구하고, 2010년대 이후 우리나라 총요소생산성 증가율이 1%를 하회하고 여타 선진국들도 총요소생산성 증가율이 낮아졌음을 감안할 때, 현재의 생산성 증가율 전제치가 여전히 낙관적일 가능성이 존재한다. 연평균 생산성

증가율 전제치인 1.2%는 1980년대 이후 OECD 회원국 중에서 상위 25%에 해당하는 수준이다. 한 국가가 장기간 상위 25% 수준의 생산성 증가율을 유지한 경우는 드물다. 중요소생산성 증가율의 10년 평균이 중앙값을 상회한 국가가 다음 10년 기간에도 중앙값을 상회하는 경우는 57% 정도로 나타났다. 따라서 경제가 성숙단계에 진입하고 있는 우리나라가 과거 OECD 회원국의 중요소생산성 증가세가 높았던 기간 중 상위 25%에 해당하는 수준을 향후 50년 이상 지속할 가능성은 높지 않을 것으로 보인다.

[그림 1-기] 중요소생산성 증가율 전제치 변화 추이

(단위: %)



더욱이 OECD 회원국 중 고령사회 국가들로 한정하여 중요소생산성 증가율을 집계하는 경우, 상위 25%에 해당하는 수준은 1.2%보다 크게 낮은 0.8%에 불과하다.⁶⁾ 우리나라는 2017년 고령사회로 진입하였으며 앞으로도 고령화 진행속도가 매우 빠를 것으로 예상되고 있다. 우리나라의 인구고령화 전망을 감안하면, 우리 경제가 선진국 중에서 생산성 향상을 잘하는 편에 속한다고 하더라도 1.2%보다는 0.8%가 좀 더 현실적인 수치일 수 있다.

6) 고령화가 중요소생산성 증가율에 부정적인 영향을 미치는지에 대해서는 논란이 있다. Maestas et al.(2016)은 고령인구 비중과 낮은 노동생산성 증가율 간에 유의한 관계가 존재함을 제기한 반면, Börsch-Supan(2013), Mahlberg et al.(2013) 등은 고령과 낮은 생산성 간에 통계적으로 의미 있는 관계를 부정하고 있다. 한편 고령화가 경제의 역동성이나 구조개혁을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 존재하는데, 이와 관련하여 Liang et al.(2014)은 고령화가 낮은 창업률과 관련 있음을 보이고 있다.

〈표 1-3〉 OECD 회원국의 고령화 단계와 총요소생산성 증가율

(단위: %)

		1981~1990	1991~2000	2001~2010	2011~2014	전체 기간
OECD	50%	0.8	1.1	0.1	0.1	0.5
전체	25%	1.1	1.6	1.0	0.5	1.2
고령사회	50%	0.9	1.0	0.1	-0.0	0.2
	25%	1.2	1.6	0.3	0.2	0.8

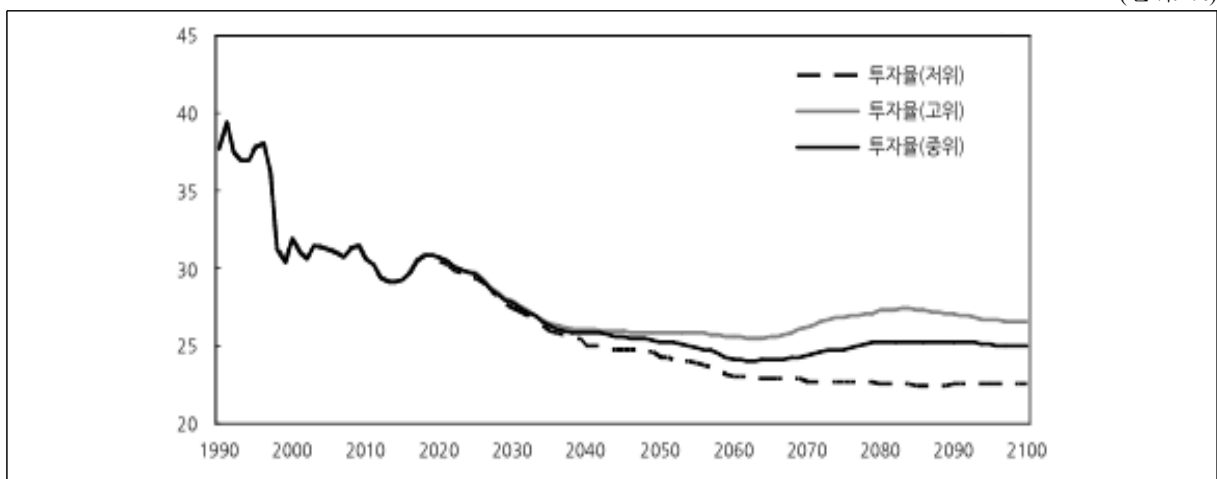
주: 1. 성장회계에서 노동소득분배율은 한국은행의 정의를 따라 모든 국가를 재계산
 2. ‘50%’는 중위값을, ‘25%’는 상위 25%를 의미
 3. 고령사회는 총인구 대비 65세 이상 인구비중이 14% 이상인 국가를 의미
 자료: 김성태 외(2016)

4. 자본

자본스톡은 영구재고법을 이용하여 기존의 자본스톡에 감가상각을 반영하고 여기에 신규투자를 합하는 방식으로 추계한다.⁷⁾ 신규투자의 전망치를 추정하는 방법으로 한진희 외(2007) 및 신석하 외(2013)에서 고령화국가 패널자료를 대상으로 한 회귀모형을 이용하였다. 패널회귀모형을 이용하는 경우 피부양인구비율의 상승으로 인해 저축률이 지나치게 낮은 수준으로 전망되는 문제가 발생할 수 있다. 또한 투자율이 장기적으로 저축률과 유사한 수준을 유지한다는 가정도 최근 추이에 비추어 볼 때 적합하지 않을 수 있다.

[그림 1-8] 인구 시나리오 및 총요소생산성 전제치에 따른 투자율 전망

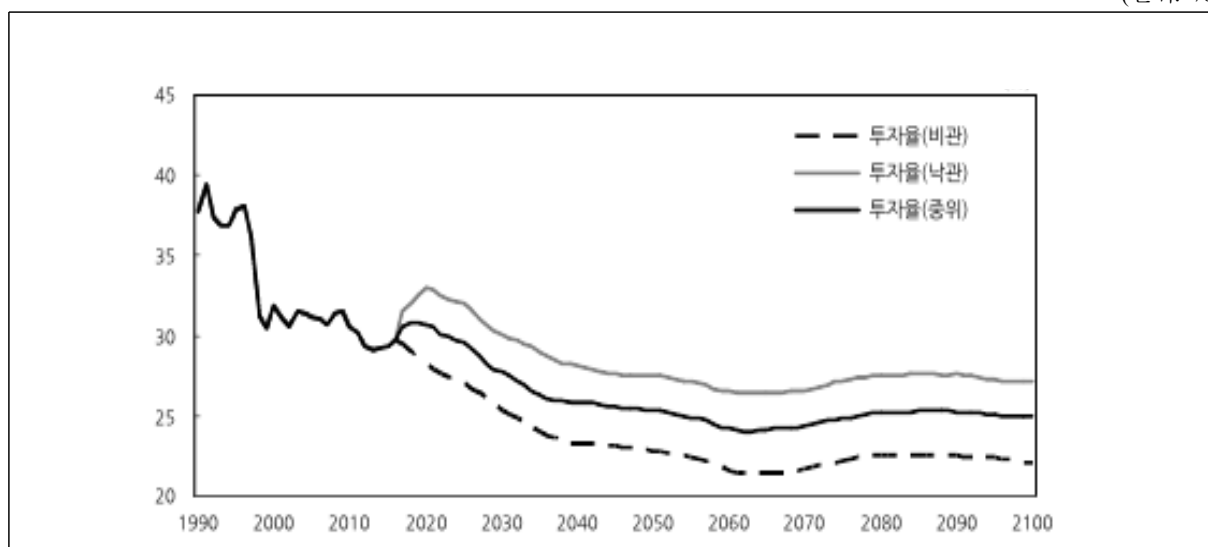
(단위: %)



7) 즉 영구재고법의 추계식은 다음과 같다. $K_t = (1 - \delta_t)K_{t-1} + I_t$ 여기서 K 는 자본스톡, δ 는 감가상각률, I 는 신규투자를 각각 나타낸다.

[그림 1-8]의 계속

(단위: %)



주: 1. 저위, 고위, 중위는 통계청 장래인구추계의 인구시나리오를 의미

2. 비관, 낙관, 중위는 중요소생산성 증가율 전제를 의미하며, 비관은 중요소생산성 증가율 0.7%, 낙관은 중요소생산성 증가율 1.7%로 설정됨

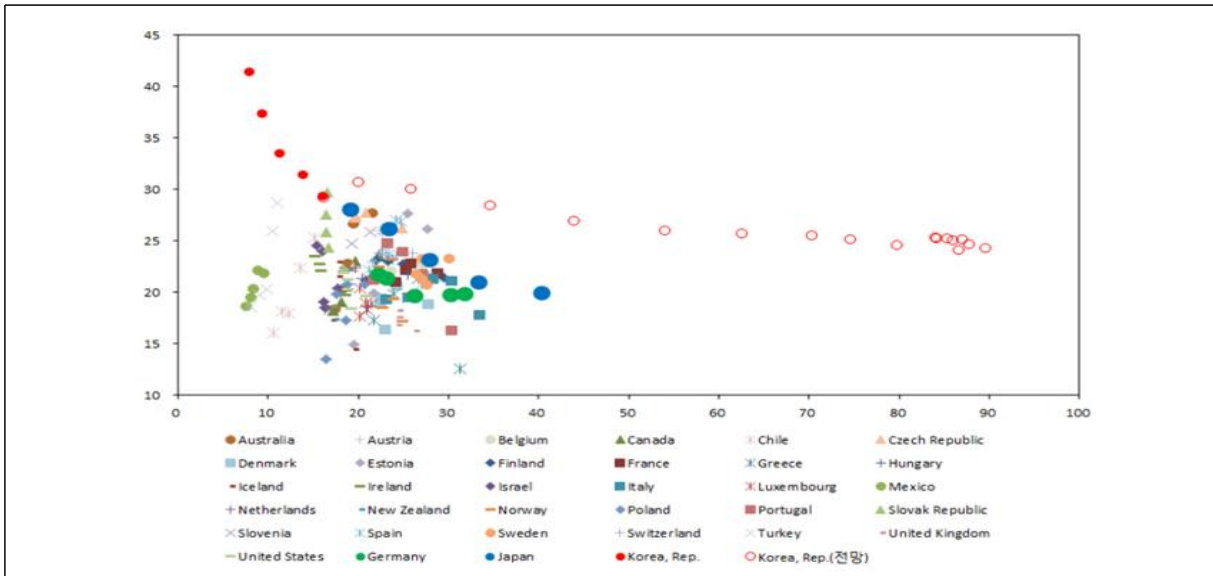
자료: 김성태 외(2016)

김성태 외(2016)에서는 권규호(2015)의 일반규형모형을 이용함으로써 경제이론에 부합하는 자본축적 경로를 전망하는 한편, 고령화의 진전에 따라 투자율이 저축률을 상당기간 하회하여 경상수지 흑자가 상당 기간 유지되고 있는 현실에 대한 설명력을 확보하고자 하였다.

[그림 1-8]에 김성태 외(2016)에서 전망한 인구시나리오와 중요소생산성 전제에 따른 투자율이 제시되어 있다. 베이스라인 전망 기준으로 우리나라 투자율은 1990년대 35.6%에서 2050년대 24.8%까지 완만히 하락할 것으로 예상되었다. 이에 따라 자본스톡의 증가율도 1990년대 10.6%에서 2050년대 1.0% 수준으로 둔화될 것으로 보인다.

투자율에 대한 전망방식이 경제이론적 타당성이나 현실 통계자료에 대한 설명력 측면에서 개선된 것은 바람직하지만, 인구구조의 변화나 중요소생산성 증가율 전제치에 따라 투자율 전망치가 상당히 영향을 받는 구조이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 인구추계나 중요소생산성 전제치가 낙관적인 경우, 자본축적 전망치도 낙관적일 수밖에 없다. [그림 1-9]에 제시된 OECD 회원국의 노인인구부양비율과 투자율 간의 관계를 보면 두 변수 간에 대체로 음(-)의 관계가 존재하는 것으로 나타난다. 우리나라의 과거 추세나 일본의 경험에 비추어 볼 때, 노인인구부양비율이 크게 증가함에도 불구하고 투자율이 매우 완만하게 하락하는 것으로 전망되어 있음을 알 수 있다.

[그림 1-9] OECD 회원국의 노인부양비율과 투자율



주: 그림 좌측 상단의 작은 원형 표시가 과거 우리 경제의 투자율 실적치를, 그림 좌측 중간의 큰 원형표시가 과거 일본경제의 투자율 실적치를 나타냄. 그림 우측 중간의 빈 원형표시는 김성태 외(2016)의 투자율 전망치를 나타냄

자료: 김성태 외(2016)

5. 경제성장률

앞에서 살펴본 요소별 전망치를 합하여 추산한 우리 경제의 성장률은 2011~2020년 기간 중 연평균 3.0%에서 2040년대에는 1%대 초반까지 하락할 것으로 전망되고 있다. 노동투입의 경우 2020년대부터 생산가능인구 감소의 영향으로 기여도가 크게 줄어들며 2030년대부터는 마이너스 성장기여도를 기록할 것으로 나타났다. 물적자본의 성장기여도는 상대적으로 완만히 둔화되어 2040년대 이후 0.4%p 내외를 기록할 전망이다. 2040년대 이후에는 인구고령화에 의한 성장률 둔화 추세가 진정됨에 따라, 성장률이 1%를 소폭 하회하는 수준을 유지할 것으로 예상된다.

한편 경제성장률 둔화의 상당 부분이 생산가능인구 감소에 기인하므로, 1인당 GDP 증가율은 경제 전체 성장률에 비해 완만한 속도로 둔화될 전망이다. 1인당 GDP 증가율은 2010년대 2.5%에서 2030년대 1.5%로 하락한 이후 완만하게 회복되어 2070년대 이후에는 2% 내외를 유지할 것으로 전망되고 있다. 글로벌 인사이트의 전망대로 미국의 1인당 GDP가 장기적으로 1.4%의 증가율을 기록하고 우리 경제의 1인당 GDP가 <표 1-4>와 같이 증가한다면, 우리나라의 1인당 GDP는 미국 대비 50% 수준에서 2100년에는 70~80% 수준까지 높아지게 된다. 다만 인구고령화의 부담이 집중되는 2030~2070년에는 우리나라의 1인당 GDP 증가율이 1%대 중반에 머물면서 미국과의 격차가 줄어들지 않을 것으로 나타났다.

〈표 1-4〉 경제성장률 전망(중위 시나리오) 및 요인별 기여도

(단위: %, %p)

	GDP	물적자본	취업자수	TFP
2011~2020	3.0	1.2	0.8	0.9
2021~2030	2.2	1.0	0.1	1.2
2031~2040	1.4	0.6	-0.4	1.2
2041~2050	1.1	0.5	-0.6	1.2
2051~2060	0.9	0.4	-0.7	1.2
2061~2070	0.7	0.3	-0.8	1.2
2071~2080	0.8	0.3	-0.7	1.2
2081~2090	0.9	0.4	-0.6	1.2
2091~2100	0.9	0.3	-0.6	1.2

주: 1. 성장률 및 기여도는 10년 기간의 단순 평균이므로 요인별 기여도의 합이 경제성장률과 차이가 날 수 있음
 2. 2015년 이전은 실적치에 기반한 성장회계 결과이며, 2017~2020년 기간은 국가재정운용계획상의 성장률과 이를 달성하기 위한 중요소생산성 증가율이 반영되어 있음

자료: 김성태 외(2016)

〈표 1-5〉 1인당 GDP 경제성장률 전망(중위 시나리오) 및 요인별 기여도

(단위: %, %p)

	1인당 GDP	취업자 1인당 물적자본	취업자수/인구	TFP
2011~2020	2.5	0.7	0.8	0.9
2021~2030	2.0	0.9	0.0	1.2
2031~2040	1.5	0.9	-0.6	1.2
2041~2050	1.6	0.8	-0.4	1.2
2051~2060	1.7	0.8	-0.2	1.2
2061~2070	1.7	0.8	-0.2	1.2
2071~2080	1.9	0.7	0.0	1.2
2081~2090	2.1	0.7	0.1	1.2
2091~2100	1.9	0.7	0.0	1.2

주: 1. 증가율 및 기여도는 10년 기간의 단순 평균이므로 요인별 기여도의 합이 경제성장률과 차이가 날 수 있음
 2. 2015년 이전은 실적치에 기반한 성장회계 결과이며, 2017~2020년 기간은 국가재정운용계획상의 성장률과 이를 달성하기 위한 중요소생산성 증가율이 반영되어 있음

자료: 김성태 외(2016)

제3절 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이 인구고령화로 인해 우리 경제의 성장률이 향후 지속적으로 하락하는 것은 불가피한 측면이 있다. 최근 빠르게 하락하고 있는 출산율을 조속한 시간 내에 획기적으로 개선한다고 해도, 경제성장률에 영향을 미치기까지는 20년 이상이 소요된다. 따라서 그동안 진행되어온 인구구조의 변화가 향후 성장률에 미칠 부정적인 영향은 피하기 어렵다. 정도의 차이는 있지만 대부분의 국내외 전망기관들은 우리 경제의 성장률이 한동안 지속적으로 하락할 것이라는 전망치를 제시하고 있다.

현재의 성장률 전망치에 노동, 생산성, 물적 자본의 다양한 측면에서 낙관적 전제가 포함되어 있으므로, 장기 경제성장률 전망치가 향후에 추가적으로 하향 조정될 가능성이 높다는 것이 더 큰 문제이다. 그동안 5년마다 장기 성장 전망을 수정하며 동일 시점의 경제성장률 전망치가 낮아졌는데, 이러한 추세가 향후에도 한동안 지속될 수 있다.

정책적 노력으로 성장률을 개선할 수 있으나, 현재 성장률 전망치가 이미 매우 높은 수준의 정책적 노력을 전제로 하고 있다는 점을 인지해야 한다. 인구구조의 변화가 주어진 것이라고 할 때, 정책적 노력으로 개선할 수 있는 부분이 총요소생산성인데, 우리 나라가 인구고령화에도 불구하고 선진국들 중 모범 사례에 해당하는 성과를 장기적으로 지속해야 현재 전망치가 실현 가능하다. 총요소생산성의 개선에는 기술개발뿐 아니라 낙후기업의 퇴출 등 구조조정 및 제도개혁이 수반되어야 하는데, 인구고령화가 심화될수록 이러한 구조개혁에 대한 의사결정이 어려워지고 추진력이 약화될 가능성이 오히려 크다.

이와 같이 향후 장기 실질성장률 실현치가 장기 전망치를 하회할 수 있다는 중장기 추세적 재정위험을 감안하여 중장기 재정운용방향을 설정하는 것이 바람직하다. 성장률 실현치가 전망치를 하회하게 되면 세입 증가율이 전망에 비해 낮아지는 반면, 소득 증가세 부진과 인구고령화 심화로 인해 사회보장지출에 대한 요구가 커지면서 장기적인 재정부담이 당초 장기 전망치보다 클 가능성에 유의해야 한다.

아울러 여기에서는 장기 경제성장률과 관련된 위험만을 논의하였으나, 남북경협 및 남북통일, 기후 등 환경변화, 지방재정 및 공기업 부문의 재정관리 등 다양한 중장기 재정 위험요인들이 존재하고 있어 이에 대한 대응방안에도 관심을 기울일 필요가 있다.

참고문헌

- 권규호, 『한국의 인구구조 변화와 장기 성장 전망: 일반균형론적 접근』, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2015.
- 김성태·권규호·김지운, 『국민연금 재정추계를 위한 거시경제변수 전망』, 용역보고서 2016-01, 국민연금연구원, 2016.
- 신석하·황수경·이준상·김성태, 『한국의 장기 거시경제변수 전망』, 기타보고서, 한국개발연구원, 2013.
- 오지윤, 「생산자원 배분의 효율성과 생산성: 한국과 일본의 제조업 비교」, 『우리 경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로』(조동철 편), 연구보고서 2014-03, 한국개발연구원, 2014.
- 한진희·최경수·신석하·임경묵·김종일, 『고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망: 2006~2080』, 기타보고서, 한국개발연구원, 2007.
- Börsch-Supan, A “Myths, scientific evidence and economic policy in an aging world,” *The Journal of the Economics of Ageing*, 1, 2013, pp. 3~15.
- Liang, J., Wang, H., & Lazear, E. P. “Demographics and entrepreneurship,” *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. w20506, 2014.
- Maestas, N., Mullen, K., & Powell, D. “The effect of Population Aging on Economic Growth, the labor force and productivity,” *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. w22452, 2016.
- Mahlberg, B., Freund, I., Cuaresma, J. C., & Prskawetz, A. “Ageing, productivity and wages in Austria,” *Labour economics*, 22, 2013, pp. 5~15.

제2장

중장기 세입여건과 조세정책방향

성명재(홍익대학교)

제1절 중장기 조세정책방향

본 절에서는 크게 다음의 3가지 관점에서 우리나라가 중장기적으로 지향하여야 할 조세 정책방향에 대해 논의한다. 세부적으로는, 먼저 교육 및 사회분야의 정부지출을 중심으로 일반 국민들에게 귀속되는 조세부담과 정부의 재정지출 귀착(incidence of taxes and benefits) 분포를 살펴보고, 우리나라 재정여건에 대한 장기 전망과 관련하여 장래의 조세·재정 여건을 조망해본다. 이상의 두 가지 논의주제로부터 조세정책 현안을 정리하고 이를 바탕으로 중장기적 관점에서 주어진 환경에 능동적으로 대응하기 위한 조세정책방향을 논의한다.

조세부담과 재정지출 수혜, 장기 세입·세출전망 등에 대한 연구결과는 관련된 기존 연구 문헌의 내용을 요약·정리하여 소개하면서 바람직한 조세구조의 관점에서 그 의미를 재해석한다. 아울러 국민부담과 수혜의 관점에서 분배 및 재분배 구조의 분포적 특성과 저출산·고령화로 특징지어지는 인구구조의 급속한 변화추이 등을 감안하여 지속가능한 재정의 관점에서 중장기 조세정책방향에 대해 논의한다. 여기서 조세정책의 범위는 굳이 특정 세목에 국한하지 않고 국민 부담의 관점에서 광의의 조세라고 할 수 있는 부분도 포함하여 바람직한 정책방향에 대해 논의한다.

바람직한 조세정책방향을 논하기 위해서는 ‘누가 얼마나 세금을 부담하고, 누가 얼마나 정부 서비스를 수혜’하는가의 귀착 연구에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이와 같은 귀착연구를 간략히 축약하여 사회부조분포 또는 조세부담·재정수혜 체계(tax-benefit system)라고 칭하기도 한다. 최근 들어 국내외적으로 조세부담·재정수혜 체계에 대한 관심과 실증연구가 활발하게 전개되고 있다. 국내 연구로는 나성린·현진권(1993)의 연구가 선구적이다. 그 뒤를 이어 박기백·성명재·김종면·김진(2006), 성명재(2007, 2016A), 오종현·윤성주·한종석·신상화·김문정(2017), 유경준·김서영·홍경희(2018), 유경준(2018) 등의 연구가 현금급여에서부터 현물서비스(in-kind benefits)에 이르기까지 각종 조세부담과 재정지출 수혜 분포를 추정하고 소득재분배 효과를 분석하였다. 해외에서는 영국 통계청(U.K. ONS: Office for

National Statistics)의 연구가 대표적이다. 영국 통계청은 매년 조세부담·재정수혜의 소득계층별 분포와 소득재분배 효과에 대한 연차보고서를 발간하고 있다. 그 중 추정방법과 추정 결과에 대한 상세한 설명을 담고 있는 연차보고서로 Tonkin(2015)이 대표적이다. 영국 통계청의 연구는 이 분야의 시조격이자 기념비적인 선행연구이다. 기존의 연구들이 주로 현금 이전소득과 소득세 등 직접세를 중심으로 분포구조와 소득재분배 효과를 추정·분석한 데 비해 영국 통계청은 일찍이 1970년대 중반부터 사회적 현물급여까지 포함하여 조세·재정 지출의 계층별 분포를 분석하였다. 국내에서 수행된 연구 대부분이 직·간접적으로 영국 통계청의 분석연구에 뿌리를 두고 있다.

본 항에서는 성명재(2016A)와 Tonkin(2015)의 연구를 중심으로 조세부담 및 사회·교육 분야의 재정수혜 분포의 특징과 분배·재분배 효과를 비교한다. 소득재분배에 대한 이해를 돕기 위해 먼저 분포구조의 일반적 특징으로 ‘누진’과 ‘역진’의 의미를 다시 정의해보자. 누진 또는 역진분포는, 소득순서를 기준으로 소득자를 오름차순으로 배열하고, 각 소득자에 대응되는 조세부담액 또는 재정수혜액의 소득계층별 분포모습이 소득분포 모습과 어떤 관계를 가지는가를 나타낸다. 저소득층에서 고소득층으로 이행할 때 소득이 증가하는 속도(증가율)보다 조세부담·재정수혜의 증가속도가 크면 해당 조세부담·재정수혜가 소득에 대해 누진적(progressive) 분포를 지닌다고 한다. 반대의 경우에는 역진적(regressive) 분포라고 한다. 미시 경제학의 소득탄력성(elasticity)의 개념을 차용하면, 분포구조의 소득탄력성이 1보다 큰 경우에는 분포가 누진적이고, 1보다 작으면 역진적이라는 것과 동일한 의미를 지닌다.

조세와 같이 소득으로부터 차감하는 항목의 경우에는, 세금의 분포가 소득탄력적(즉, 누진적)이면 고소득층으로 갈수록 소득 중에서 더 많은 비율로 세금을 차감하기 때문에, 세전 소득보다 세후소득의 상대격차가 작아진다. 따라서 (+)의 소득재분배 효과를 나타내는 것이 일반적이다. 반대로 세부담 분포가 역진적인 경우에는 일반적으로 (-)의 소득재분배 효과를 나타낸다.

재정수혜의 경우에는 조세와 정반대의 방향에서 소득재분배 효과를 나타낸다. 재정수혜는 세전소득에 재정수혜분만큼 소득을 더해주는 항목이다. 재정수혜분포가 역진적일수록 소득 대비 수혜액의 비율은 저소득층일수록 더 커지고 고소득층일수록 작아진다. 그러므로 재정수혜 분포가 역진적이면 (+)의 소득재분배 효과를 나타낸다. 반대로 누진적이면 (-)의 소득재분배 효과를 나타낸다.

[그림 2-1]과 [그림 2-2]는 각각 한국(성명재, 2016A)과 영국(Tonkin, 2015)의 소득10분위별 조세부담·재정수혜의 결합분포를 비교하여 보여준다. 한국과 영국의 부담·수혜 결합 분포는 한 가지 공통점을 지니고 있다. 가구당 평균치를 기준으로 부담액과 수혜액의 크기를 비교하였을 때, 부담액보다 수혜액이 더 큰 순수혜 계층, 부담액과 수혜액이 비슷한 균형계층, 부담액이 수혜액보다 더 큰 순부담 계층의 3가지 가구유형의 비율이 양국 모두에서

6:1:3의 구조를 보이고 있다. 각 소득분위별 가구당 평균 순수혜(또는 순부담)액을 연결한 순수혜 곡선은 두 국가에서 모두 7분위에서 횡축을 관통하면서 우하향하는 형태를 가지고 있다. 다만 동 곡선의 기울기는 우리나라보다 영국이 더 가파르다. 성명재(2016A)의 연구결과를 재해석하면 다음의 두 가지 점을 유추할 수 있다. 하나는, 한·영 양국은 조세부담과 재정수혜의 순수혜·균형·순부담 계층의 비중 배열이 비슷하다는 점이다. 이는 양국 간 경제발전단계와 복지수준의 차이가 작지 않음에 비추어 볼 때 흥미로운 발견이라고 할 수 있다. 다른 하나는 우리나라보다 영국의 조세·재정지출 순수혜·순부담 곡선의 기울기가 더 크다는 것이다. 영국의 복지제도의 범위가 우리나라보다 넓고, 복지제도의 성숙도 또한 우리나라보다 더 크다는 것을 생각하면 쉽게 수긍할 수 있다. 아울러 이런 차이가 우리나라보다 영국에서 조세·재정지출의 소득재분배 효과가 더 큰 이유라고 볼 수 있다.⁸⁾

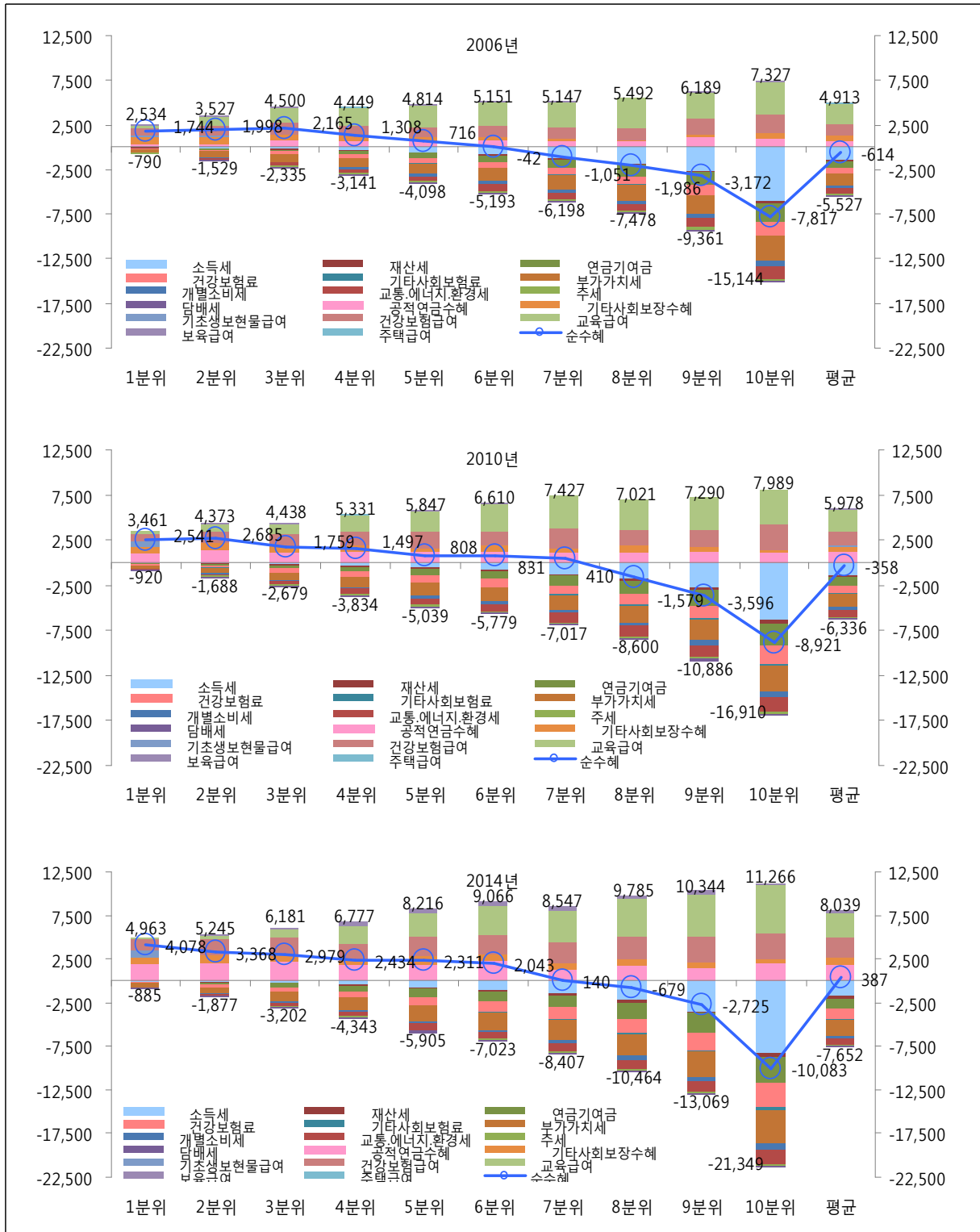
성명재(2016A)에 의하면 2006~2014년 조세·재정의 소득재분배 효과는 완만하게 증가하였다. 조세·재정의 소득재분배 효과는 2006년 10.96%에서 2009년 12.49%, 2011년 11.90%, 2014년 13.07%로 증가하였다. 다만 같은 기간 동안 조세·재정을 통해 정부가 달성한 소득재분배 효과는, 양적으로는 증가하였지만, 사적이전소득에 의한 소득재분배 효과는 일부 감소하였다. Park and Sung(2016)은 이를 두고 공적이전소득이 사적이전소득을 일부 구축하였다고 한다. 상기 연구결과와 일맥상통한다.

성명재(2016A)에 의하면 조세·재정의 소득재분배 효과가 빠르게 증가하고 있다. 다만 주요 항목별로는 변화방향이 조금씩 다르다. 그의 연구에서는 사적(민간)이전소득, 공적이전소득(공적연금, 기타사회보장수혜), 직접세, 간접세, 현물급여(사회지출 중 서비스 형태로 제공된 것)의 다섯 가지 범주로 나누고, 조세·재정지출의 소득재분배 효과를 범주별로 분석하였다. 아래에서는 민간이전소득 부분을 제외하고 나머지 공공부문(조세·재정)의 소득재분배 효과를 항목별로 간략히 요약하여 소개한다.

8) 조세의 누진도가 클수록 소득재분배 효과도 커진다고 생각하는 경향이 있다. 그러나 반드시 그런 것은 아니다. 성명재(2016B)에 의하면 소득재분배 효과는 누진도와 세수규모의 두 가지 요소로 결정되며, 누진도와 소득재분배 효과가 반드시 양(+)의 상관관계를 가지는 것은 아니라고 한다. 성명재(2016D)에 의하면 선진국의 소득세는 우리나라보다 덜 누진적이지만 소득재분배 효과는 선진국이 훨씬 더 크다고 한다. 소득세의 누진체계가 크지 않은 경우에는 누진도와 세수가 양(+)의 상관관계를 가지지만, 소득세의 누진도가 매우 높은 경우에는 누진도와 세수규모가 음(-)의 상관관계를 가질 가능성이 높다고 한다. 현재의 우리나라가 후자에 해당된다고 볼 수 있다(성명재, 2016B).

[그림 2-1] 소득분위별 조세부담·재정수혜 분포(가구당 평균)

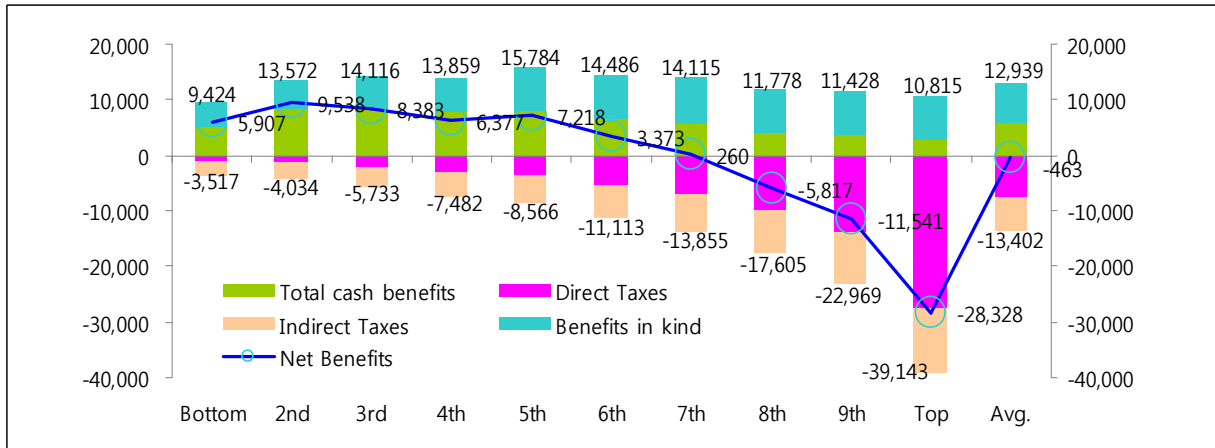
(단위: 천원)



주: 성명재(2016A)의 [그림 7], [그림 11], [그림 15]를 수정·보완하여 작성(건강보험급여(수혜) 수정 산출, 부가가치세, 여타 소비세, 건강보험료를 거시자료에 부합되게 부담액을 조정 산출함)

[그림 2-2] 소득분위별 조세부담·재정수혜 분포(가구당 평균, 영국, 2013/14회계연도)

(단위: 영국파운드)



주: Tonkin(2015)을 기준으로 저자 수정 작성

최근 들어 공적연금을 중심으로 공적이전소득이 빠르게 증가하면서 공적이전소득의 소득재분배 효과가 확대되고 있다. 1980년대 말에 이르러 국민연금이 전 국민을 대상으로 확대 적용될 정도로 공적연금이 도입된 역사가 짧기 때문에 공적이전소득을 통한 소득재분배 효과의 절대크기가 작았다. 그렇지만 인구고령화가 급진전되면서 노인인구가 빠르게 증가하고 또한 시간이 지나갈수록 국민연금 등의 공적연금 수급자 수 역시 기하급수적으로 증가하는 데 힘입어, 공적이전소득의 소득재분배 효과가 빠르게 증가하고 있다는 것이 주요 결론이다.

실업급여나 기초생활보장급여(생계비 급여 등) 등 저소득층을 주요 지원대상으로 하는 기타사회보장수혜는 경기변동에 따라 저소득층의 소득변동의 진폭이 크게 나타나는 것이 일반적인 특징이다. 추세적으로는 사회안전망이 강화되면서 기타사회보장수혜의 소득재분배 효과는 완만한 상승추세를 나타내고 있다. 그렇지만 단기적으로는 경기변동에 민감하기 때문에 상승과 하락을 반복하는 경향을 보이고 있다.

소득세를 포함한 직접세의 소득재분배 효과는 대체로 큰 변화 없이 일정한 수준(세전소득 대비 세후소득의 지니계수가 대략 4% 정도로 작은 편)을 유지하고 있다. 직접세 가운데 단일항목으로는 소득세의 소득재분배 효과가 가장 크다. 물가상승률이 (+)이기 때문에 누진세율 체계를 지닌 소득세는 시간이 경과할수록 소득재분배 효과가 점점 더 커져야 하는 특성을 지니고 있다. 그렇지만 현실에서는 비교적 잦은 감면과 공제 확대 등으로 인해 소득재분배 효과가 정체상태를 보이고 있다.

우리나라의 소비세는 세부담이 역진적이고, 따라서 소득재분배 효과가 (-)을 나타내고 있지만, 절대크기는 작은 편이다. 소비세의 대부분을 차지하고 있는 부가가치세의 경우 저소득층이 상대적으로 더 많이 소비하는 생활필수품, 그리고 공교육, 의료서비스 등을 중심

으로 광범위하게 면세하고 있기 때문에 역진적인 세부담 구조가 보완되어 소득에 비례적인 모습에 가까운 형태로 세부담 구조가 조정되었기 때문이다. 다만 인구고령화로 인해 미래에는 소비세의 역진성이 확대될 것으로 전망된다. 고령화가 진전되면서 시장소득 수준이 낮은 노인인구비중이 빠르게 확대되고 있고 그 결과 부가가치세를 포함하여 소비세의 (-)의 소득재분배 효과가 조금씩 더 커지고 있다. 그렇지만 소비세의 역진성과 (-)의 소득재분배 효과의 크기는 선진국에 비해 절대적으로 매우 작은 수준이다. 가까운 미래에도 소비세 (-)의 소득재분배 효과가 크게 확대될 것으로 예상되지는 않는다. 그렇지만 인구고령화가 지속적으로 진행되어 노인인구가 전 인구의 절대다수를 차지하게 되는 먼 미래시점에는 소비세로 인한 (-)의 소득재분배 효과는 상당히 크게 확대될 가능성이 있는 것으로 예상된다.

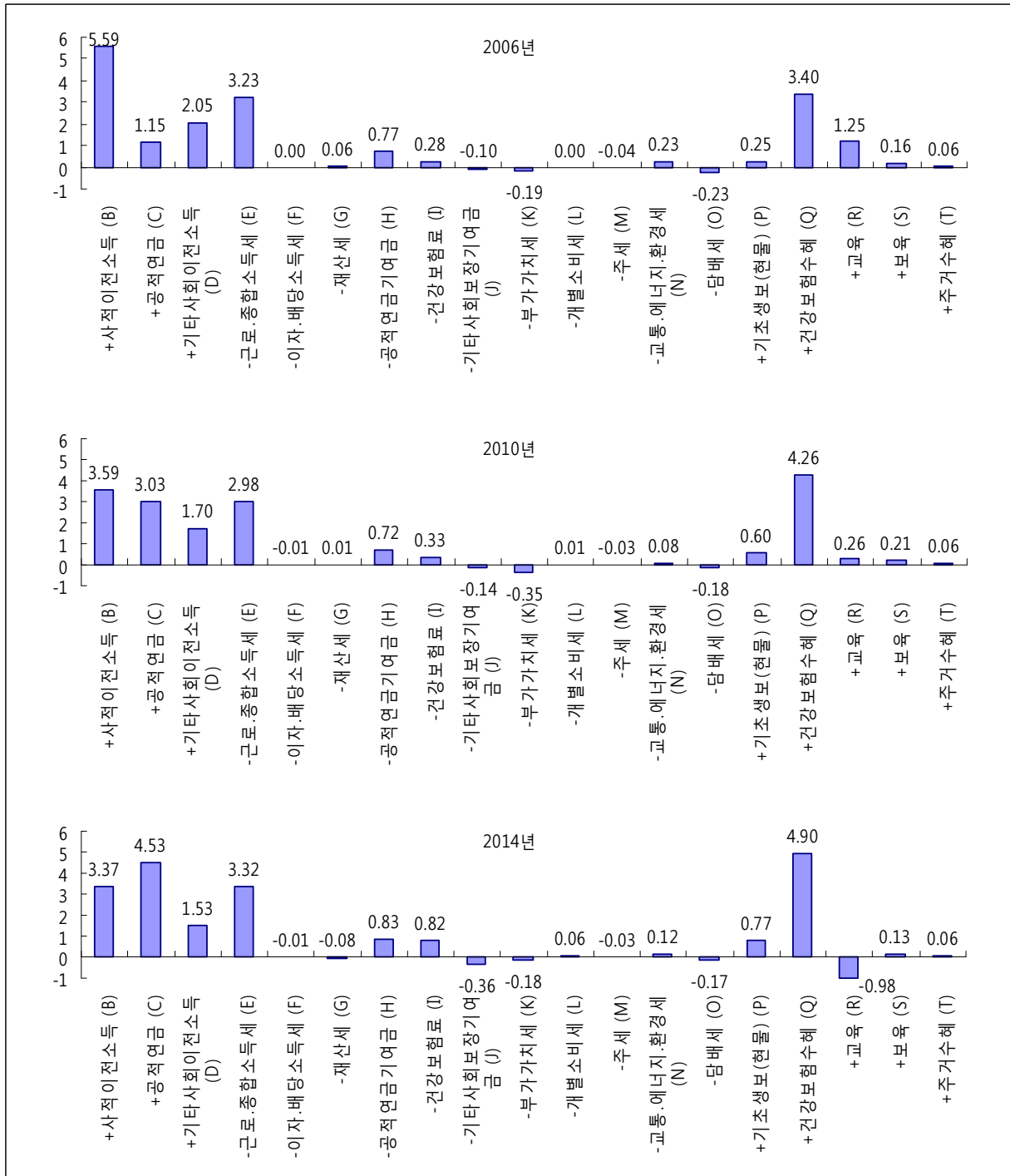
우리나라에서는 전통적으로 교육·사회분야의 재정지출을 통한 현물급여(또는 현물서비스)는 (+)의 소득재분배 효과가 상당히 크다. 시계열적으로도 그 크기가 빠르게 증가하였다. 다만 최근 들어 일부 항목(건강보험급여와, 교육서비스)의 소득재분배 효과가 극단적으로 급변하고 있다.

성명재(2017A, 2019A)에 의하면, 저출산·고령화 현상이 서로 상승작용을 나타내면서 건강보험급여를 통한 (+)의 소득재분배 효과가 빠르게 증가하고 있다. [그림 2-3]에서 보듯이 건강보험급여의 소득재분배 효과는 2006년 3.40%, 2010년 4.26%, 2014년 4.90%로 빠르게 상승하고 있다. 생애주기상 의료비는 대부분 노년기에 집중 지출된다. 노인의 절대다수가 시장소득이 낮은 저소득층을 형성한다. 따라서 고령화가 진전될수록 저소득 노인층이 두터워지고 건강보험급여의 소득재분배 효과가 커진다. 고령화가 급진전될수록 당분간 그런 추세는 더욱 가속화될 것으로 예상된다.

반대로 인구고령화가 급진전되면서 교육서비스의 소득재분배 효과는 빠르게 (+)에서 (-)으로 변화하고 있다. 교육서비스(급여)의 소득재분배 효과는 2006년 1.25%에서 2010년 0.26%, 2014년 -0.98%로 빠르게 감소하고 있다([그림 2-3] 참조). 단순히 수치만 감소하는 것이 아니라 부호까지 바뀌어 최근에는 (-)의 소득재분배 효과를 나타내고 있다. 성명재(2019A)에 따르면 교육급여는 전통적으로 (+)의 소득재분배 효과가 높은 대표적인 지출항목이었지만, 최근에는 소득재분배 효과가 (-)로 반전되었다고 한다. 노인가구의 경우 취학연령대의 가구원이 없거나 있더라도 극소수에 불과하기 때문에 교육서비스는 노인가구가 수혜하는 경우가 드물기 때문이라고 지적하였다. 인구고령화로 인해 저소득층의 대다수가 노인들로 구성되는 인구학적 분포 특성으로 인해 교육급여가 노인가구, 즉 저소득층에 미치는 혜택은 제한적일 수밖에 없다. 그러므로 인구고령화가 진전되면서 교육서비스의 소득재분배 효과는 급속히 감소하다가 최근 (-)로 반전되었다. 미래에는 (-)의 소득재분배 효과의 절대크기가 계속 커질 가능성이 높다.

[그림 2-3] 조세부담·재정수혜 항목별 소득재분배 효과(지니계수 하락률 기준)

(단위: %)



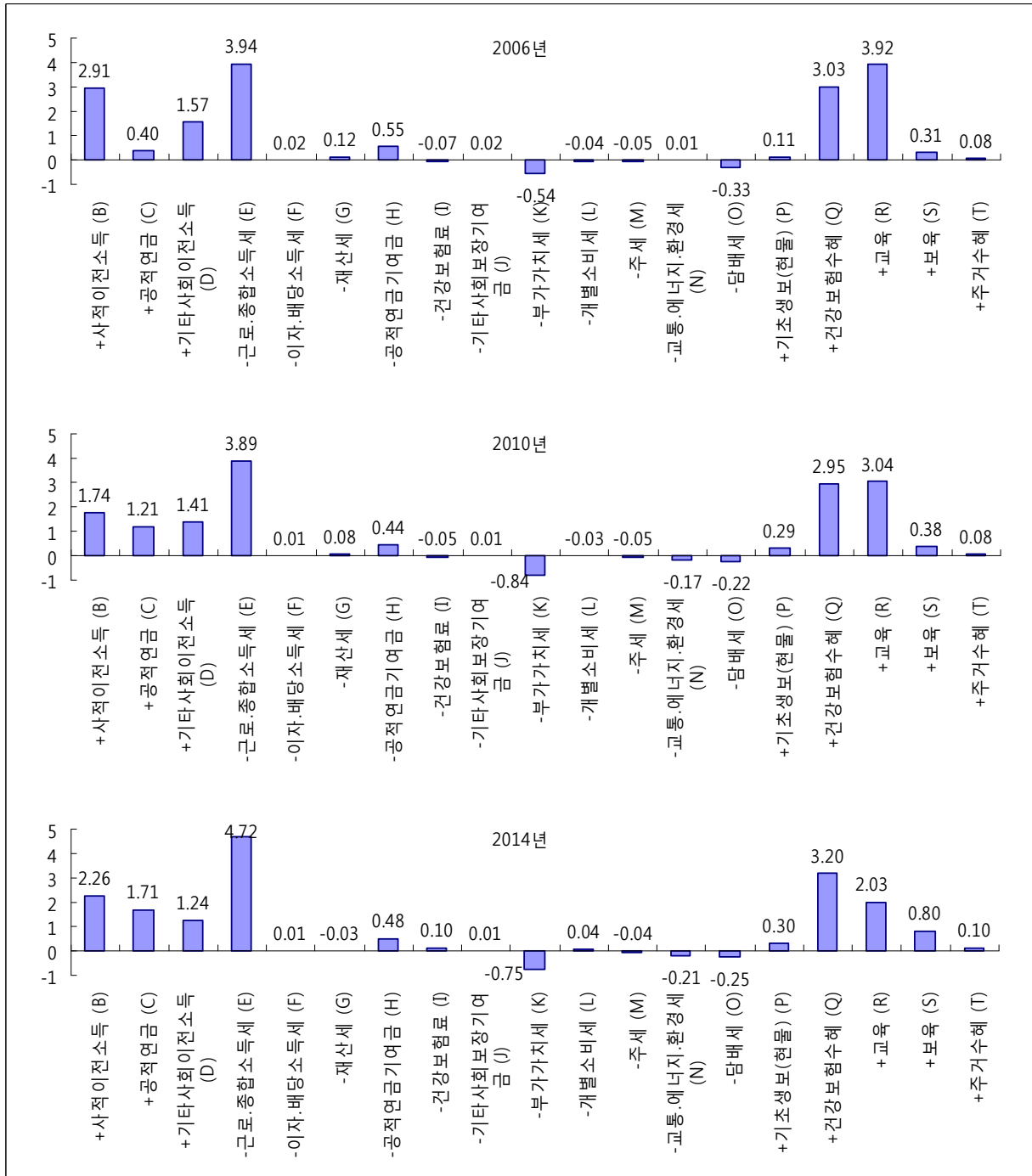
주: 성명재(2017A) pp.111~154의 [그림 9]를 수정·보완하여 작성

1인 가구는 대부분 노인가구이다. [그림 2-4]는 1인 가구를 제외하고 소득재분배 효과를 재추정한 결과를 보여준다. 전 가구를 대상으로 하면 최근 교육서비스는 (-)의 소득재분배 효과를 나타낸다. 그렇지만 노인가가 다수를 점하고 있는 1인 가구를 제외하면 교육급여

는 여전히 소득재분배 효과가 (+)이다. 이는 인구구조의 변화가 소득재분배 효과도 구조적으로 변화시킬 수 있음을 단적으로 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.

[그림 2-4] 조세부담·재정수혜 항목별 소득재분배 효과(2인 이상, 16~64세; 지니계수 하락률 기준)

(단위: %)



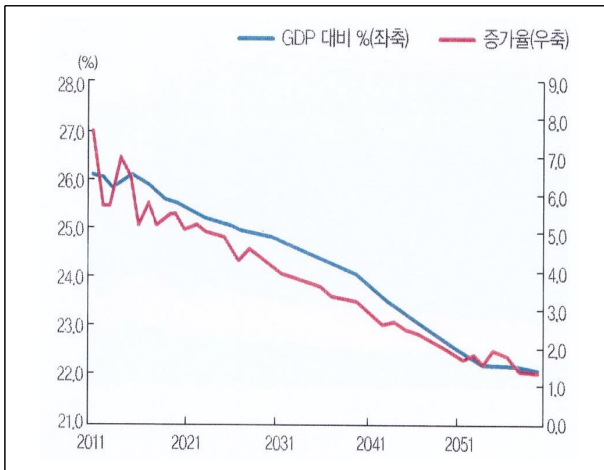
주: 성명재(2017A) pp.111~154의 [그림 9]를 참고하여 저자가 추정한 저자 추정치 기준

제2절 장기 세수전망: 선행연구 문헌고찰을 중심으로

최근 우리나라의 장기 재정여건을 전망한 연구들의 특징적인 사항을 정리하면, 장기적으로 재정지출소요가 조세수입 규모를 만성적으로 초과하여 GDP 대비 재정적자비율과, GDP 대비 누적정부부채 비율이 모두 계속 상승할 것으로 전망하고 있다. 국회예산정책처(2012)는 2060년까지의 장기 세입·세출 전망을 통해, 장기적으로 2060년경 GDP 대비 세수 비중은 현재 수준과 비슷한 수준을 보이지만, 정부 총수입의 GDP 대비 비중은 하락할 것으로 전망하였다([그림 2-5], [그림 2-6] 참조). 반면 GDP 대비 세출비중은 지속적으로 상승할 것으로 전망하였다. 이에 따라 2060년경에는 연간 재정적자규모가 GDP 대비 10% 이상으로 확대될 가능성을 경고하였다.

[그림 2-5] 장기 총수입 장기전망

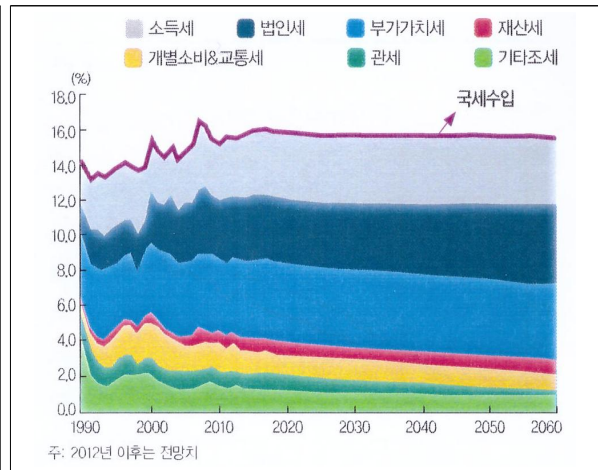
(단위: %)



자료: 국회예산정책처(2012)의 [그림 IV-1]

[그림 2-6] 각 세목의 경상GDP 대비 비중 추이

(단위: %)



자료: 국회예산정책처(2012)의 [그림 IV-2]

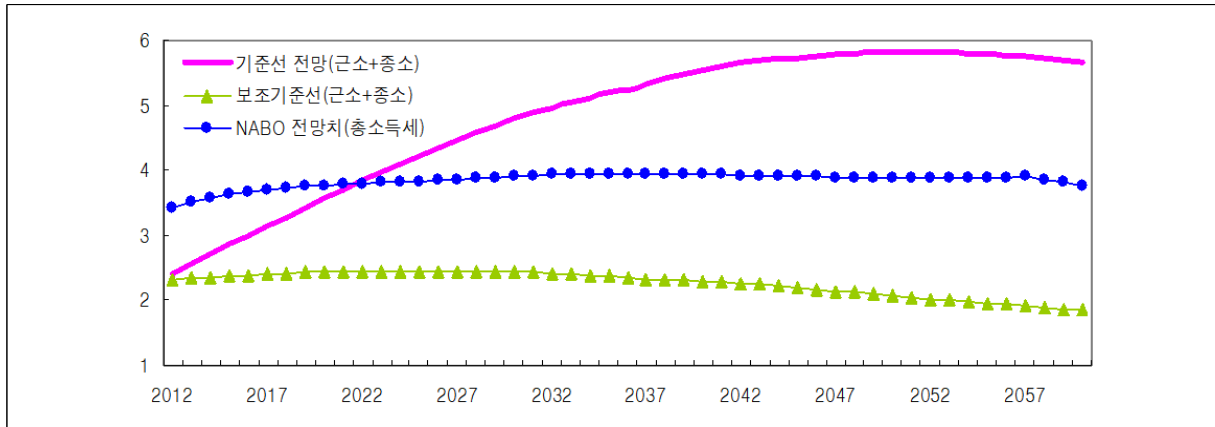
성명재(2013)는 미시모의실험을 통해 2060년까지 소득세와 소비세를 중심으로 장기세입을 전망하였다. 소득세의 GDP 대비 세수비율은 2050년경 최고점에 도달하였다가 점차 하락할 것으로 전망하였고, 소비세는 2030년 최고점에 도달하였다가 하락할 것으로 추정하였다([그림 2-7]~[그림 2-9] 참조).

정도의 차이가 있지만 대략 상기의 두 가지 장기전망 연구의 전망결과를 정리해보면 장기적으로 우리나라의 세수여건·전망이 밝지 않음을 알 수 있다. 현재 총인구는 조금씩 증가하고 있지만, 빠르면 2020년대 말부터 절대인구수가 감소하기 시작할 것이라고 한다. 경제활동연령인구는 총인구의 감소시점(대략 2030년 전후로 예상)보다 10년 이상 앞선 2010년대 말부터 감소한다는 것이 일반적인 견해이다. 뿐만 아니라 연령대별 인구구성도 점차 노인인구 중심으로 변화하면서, 경제활동이 위축되고 세입여건도 나빠질 것으로 예상된다.

바로 이 두 가지 요인이 장기적으로 GDP 대비 세수비중을 하락시키는 가장 큰 요인으로 작용할 가능성이 높은 것으로 추정된다.

[그림 2-7] 근로·종합소득세 세수전망: GDP 대비 비중추이

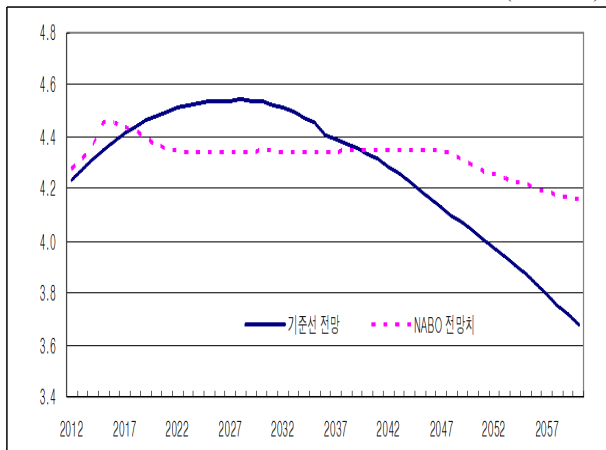
(단위: %)



자료: 성명재(2013)의 Figure 8 인용

[그림 2-8] 부가가치세 세수전망의 비교: GDP 비중

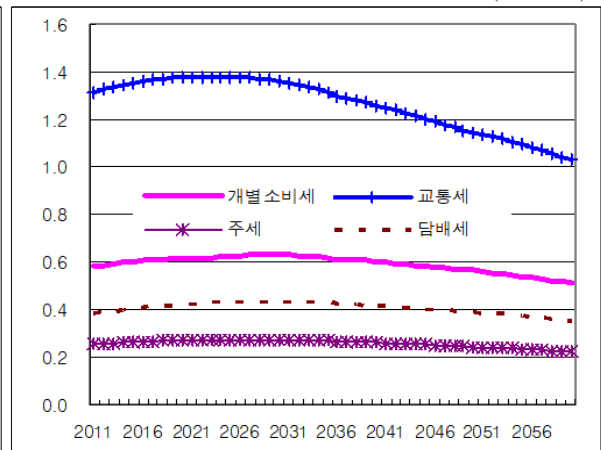
(단위: %)



자료: 성명재(2013)의 Figure 6 인용

[그림 2-9] 소비세의 세수전망 2: 기준선, GDP 비중

(단위: %)



자료: 성명재(2013)의 Figure 7 인용

제3절 조세정책방향

거시경제학적 관점에서 볼 때 조세는 누출(leakage)인 동시에 세후수익률 하락, 세후가격 상승 등의 효과를 나타내므로 경제성장에 부정적 영향을 미치는 것이 일반적인 특성으로 알려져 있다. 다만 투자세액공제, 한시적 개별소비세 인하 등의 세제감면은 투자 또는 소비 활성화를 통해 경기진작 효과를 나타내기도 한다. 그렇지만 이는 경제주체가 특정한 행동을 취할 때 실효세율을 낮춰주는 효과를 의미할 뿐, 조세가 없는 경우와 비교해보면 일반적

으로 열위에 있다고 할 수 있다. 그러므로 경제활력·경쟁력 제고를 위한 세제개편이, 조세가 없는 경우보다 조세가 있는 경우에 경제성장에 직접적으로 (+)의 보탬을 준다는 것을 의미하지는 않음에 유의할 필요가 있다. 예를 들면, 법인세가 과세되고 있는 상황에서 “투자세액공제제도”를 도입하면 그렇지 않은 경우에 비해 세후투자수익률이 올라가므로 투자증진 효과를 기대할 수 있다는 의미에서 경쟁력을 제고하는 세제개편이라고 할 수 있다. 투자세액공제제도를 도입한 이후의 투자규모는 법인세가 없는 경우에 기대할 수 있는 투자규모보다 작은 것이 일반적이다. 그러므로 경쟁력 제고를 위한 세제개편의 의미는 주어진 조세체계 내에서 조세의 왜곡을 줄여주는 방향으로의 개편을 의미한다고 보는 것이 적절하다. 본 항에서는 장기세출소요가 빠르게 증가하는 반면 장기세입여건은 그에 미치지 못할 것이라는 열악한 장기전망에 대응하고, 가능하면 경제활력을 저해하지 않고 높여주는 방향에서 중장기 조세개편방향에 대해 간략히 논의한다.

1. 소득세 정책방향

성명재(2016B)에 따르면 우리나라의 소득세는 면세점(소득공제수준)이 높게 설정되어 있고 그 결과 세부담의 누진도·집중도는 매우 크다고 한다. 소득세의 소득재분배 기능을 확충하고자 그동안 우리나라가 선택하였던 정책방향은 주로 소득세 부담구조의 누진도를 높이기 위해 하후상박식 소득세 개편이 주류를 이루었다. 그러나 소득세 세수규모(보다 정확히는 GDP 대비 세수비율)를 선진국 수준만큼 확충하지 못하였을 뿐만 아니라 누진도만 높은 결과를 가져다주었다고 할 수 있다.

소득세 부담의 누진도를 단적으로 잘 보여주는 지표 중 하나는, 소득계층별 소득세 부담 비중을 나타내는 세부담의 집중도이다. 최신 국세통계연보를 보면 2017년도 귀속분 종합소득세와 근로소득세의 주요 소득구간별로 소득세 집중도 분포를 볼 수 있다. 종합소득세(<표 2-1>)의 경우 종합소득금액이 3억원을 초과하는 최상위 0.85%의 소득자들은 결정세액의 47.55%, 상위 6.81%(8천만원 초과)와 상위 16.00%(4천만원 초과)는 각각 결정세액의 81.40%와 92.25%를 차지할 정도로 세부담의 집중도가 높다. 근로소득세(<표 2-2>)의 경우에도 집중도가 매우 높다. 총급여가 1억원을 초과하는 최상위 3.99%의 소득자들은 총결정세액의 54.56%, 상위 16.08%(6천만원 초과)와 상위 21.96%(5천만원 초과)의 급여소득자들은 각각 결정세액의 84.63%와 90.69%를 부담하고 있다. 종합(사업)소득세와 근로소득세 모두 최상위 20% 이내의 소득자들이 대부분의 소득세를 담당(부담)하고 있을 정도로 집중도와 누진도가 높다.

한편 우리나라 소득세의 GDP 대비 세수비중은 국제적으로 매우 낮다([그림 2-11] 참조). 과세자비율도 상당히 낮다([그림 2-12] 참조). 빈번하게 소득세를 개편하는 과정에서 누진도

를 높이는 방향, 즉 하후상박형 공제제도 개편과 최고세율 상향조정 등과 같은 개편이 반복·누적되어온 결과라고 할 수 있다. 특히 근본적으로는 1990년대 중반~2000년대 중반 이후 공제수준이 과도하게 상승하였던 것이 가장 큰 원인 중 하나이다.

이에 대응하여 중장기적으로 소득세를 개편하고자 한다면, 누진도 중심의 개편보다는, 누진도가 다소 낮아지더라도 세수를 증대하는 방향으로 개편방향을 전환하는 것이 바람직하다. 면세자를 축소하고 과세자를 확대하는 방향으로의 개편도 중요하다. 아울러 근로소득세와 사업소득세 간 실효세부담의 균형 등 과세형평을 제고하는 방향으로의 개편도 요청된다. 성명재(2019B)에 의하면 근로소득세 실효부담이 사업소득세보다 가볍다. 이는 근로소득에 대해서만 한정적으로 적용되는 공제제도의 범위와 공제수준이 지나치게 넓기 때문이다.

<표 2-1> 종합소득세의 종합소득 구간별 분포 추정결과(2017년 귀속분 기준)

(단위: 명, 백만원, %)

종합소득 구간	인원			종합소득금액			과세표준			결정세액		
	명	백분율 (%)	누적백분율 (%)	(백만원)	백분율 (%)	누적백분율 (%)	(백만원)	백분율 (%)	누적백분율 (%)	(백만원)	백분율 (%)	누적백분율 (%)
10억 초과	8,289	0.12	0.12	21,439,742	10.72	10.72	21,235,040	12.63	12.63	6,973,767	23.49	23.49
10억 이하	6,363	0.09	0.21	5,272,919	2.64	13.35	5,171,903	3.08	15.70	1,667,834	5.62	29.11
7억 이하	11,120	0.16	0.37	6,509,900	3.25	16.60	6,361,460	3.78	19.49	1,961,750	6.61	35.72
5억 이하	33,238	0.48	0.85	12,607,145	6.30	22.90	12,202,637	7.26	26.74	3,513,516	11.83	47.55
3억 이하	53,229	0.77	1.63	12,838,605	6.42	29.32	12,228,399	7.27	34.02	3,105,214	10.46	58.01
2억 이하	222,358	3.22	4.85	30,147,895	15.07	44.39	27,633,815	16.43	50.45	5,406,978	18.21	76.22
1억 이하	135,772	1.97	6.81	12,118,654	6.06	50.44	10,608,851	6.31	56.76	1,535,886	5.17	81.40
8천만 이하	223,342	3.24	10.05	15,438,631	7.72	58.16	13,125,887	7.81	64.56	1,618,328	5.45	86.85
6천만 이하	171,355	2.48	12.53	9,378,266	4.69	62.85	7,791,794	4.63	69.20	799,265	2.69	89.54
5천만 이하	239,372	3.47	16.00	10,702,418	5.35	68.20	8,713,700	5.18	74.38	804,683	2.71	92.25
4천만 이하	166,809	2.42	18.42	6,240,227	3.12	71.32	4,958,600	2.95	77.33	418,530	1.41	93.66
3.5천만 이하	914,754	13.25	31.67	24,079,185	12.03	83.35	18,121,696	10.78	88.10	1,198,704	4.04	97.70
2천만 이하	1,393,434	20.19	51.86	20,005,412	10.00	93.35	13,447,256	8.00	96.10	501,703	1.69	99.39
1천만 이하	2,614,163	37.87	89.73	13,311,148	6.65	100.00	6,556,954	3.90	100.00	180,320	0.61	100.00
0 이하	200,293	2.90	92.63	0	0.00	100.00	0	0.00	1,081	0.00	100.00	
소계	6,393,891	92.63	92.63	200,090,147	100.00	100.00	168,157,993	100.00	100.00	29,687,559	100.00	100.00
과세미달자	508,623	7.37	7.37									
총계	6,902,514	100.00	100.00	200,090,147	100.00	100.00	168,157,993	100.00	100.00	29,687,559	100.00	100.00

주: 1. 상기의 구간별 인원과 종합소득금액, 과세표준, 결정세액은 국세통계연보의 <표 3-1-4> 기준임
 2. 반올림으로 인해 백분율의 누적 합과 누적배분율이 다소 차이를 보임에 유의하기 바람
 자료: 국세청, 『국세통계연보 2018』, 2018.

〈표 2-2〉 근로소득세의 총급여 구간별 결정세액 분포 추정결과(2017년 귀속분 기준)

(단위: 명, 백만원, %)

총급여 구간	인원수			급여총계			과세표준(+) 인원수			과세표준			결정세액(+) 인원수			결정세액		
		비율	누적		비율	누적		비율	누적		비율	누적		비율	누적		비율	누적
	(명)	%	%	(백만원)	%	%	(백만원)	%	%	(백만원)	%	%	(명)	%	%	(백만원)	%	%
10억원 초과	2,646	0.01	0.01	6,029,503	0.95	0.95	2,646	0.02	0.02	5,756,486	1.66	1.66	2,646	0.02	0.02	1,914,759	5.51	5.51
10억원 이하	7,904	0.04	0.06	5,285,573	0.83	1.77	7,904	0.05	0.07	4,864,178	1.40	3.06	7,904	0.07	0.10	1,619,861	4.66	10.18
5억원 이하	19,696	0.11	0.17	7,377,397	1.16	2.93	19,696	0.12	0.19	6,594,559	1.90	4.96	19,696	0.19	0.28	2,010,292	5.79	15.96
3억원 이하	49,345	0.27	0.44	11,762,342	1.84	4.78	49,345	0.31	0.50	10,050,943	2.90	7.86	49,345	0.46	0.75	2,687,851	7.74	23.70
2억원 이하	639,546	3.55	3.99	81,395,892	12.77	17.54	639,546	4.05	4.56	60,626,622	17.48	25.34	638,174	6.01	6.76	10,717,828	30.86	54.56
1억원 이하	733,938	4.08	8.07	65,289,414	10.24	27.78	733,937	4.65	9.21	43,218,003	12.46	37.80	732,765	6.90	13.67	5,239,385	15.08	69.64
8천만원 이하	1,441,777	8.01	16.08	100,297,391	15.73	43.51	1,441,773	9.13	18.34	59,888,721	17.27	55.07	1,426,355	13.44	27.10	5,204,260	14.98	84.63
6천만원 이하	1,058,520	5.88	21.96	58,367,116	9.15	52.67	1,058,512	6.71	25.04	31,754,262	9.16	64.23	1,002,854	9.45	36.55	2,105,240	6.06	90.69
5천만원 이하	685,727	3.81	25.76	32,715,390	5.13	57.80	685,709	4.34	29.39	16,739,719	4.83	69.05	605,420	5.70	42.25	899,763	2.59	93.28
4.5천만원 이하	819,714	4.55	30.32	34,978,610	5.49	63.28	819,686	5.19	34.58	17,212,062	4.96	74.02	677,266	6.38	48.63	769,797	2.22	95.49
4천만원 이하	2,194,360	12.19	42.50	76,593,568	12.01	75.29	2,193,742	13.90	48.48	35,894,603	10.35	84.37	1,621,764	15.28	63.91	1,038,652	2.99	98.49
3천만원 이하	3,357,551	18.65	61.15	83,364,077	13.07	88.37	3,344,434	21.19	69.66	34,728,396	10.01	94.38	2,272,214	21.41	85.32	447,216	1.29	99.77
2천만원 이하	2,137,087	11.87	73.02	37,513,550	5.88	94.25	2,089,501	13.24	82.90	12,315,642	3.55	97.93	1,312,947	12.37	97.69	76,333	0.22	99.99
1.5천만원 이하	1,672,232	9.29	82.31	21,326,789	3.34	97.60	1,582,369	10.02	92.93	5,657,277	1.63	99.56	245,413	2.31	100.00	2,594	0.01	100.00
1천만원 이하	3,185,491	17.69	100.00	15,319,876	2.40	100.00	1,116,663	7.07	100.00	1,514,109	0.44	100.00	69	0.00	100.00	49	0.00	100.00
계	18,005,534	100.00		637,616,488	100.00		15,785,463	100.00		346,815,582	100.00		10,614,832	100.00		34,733,880	100.00	

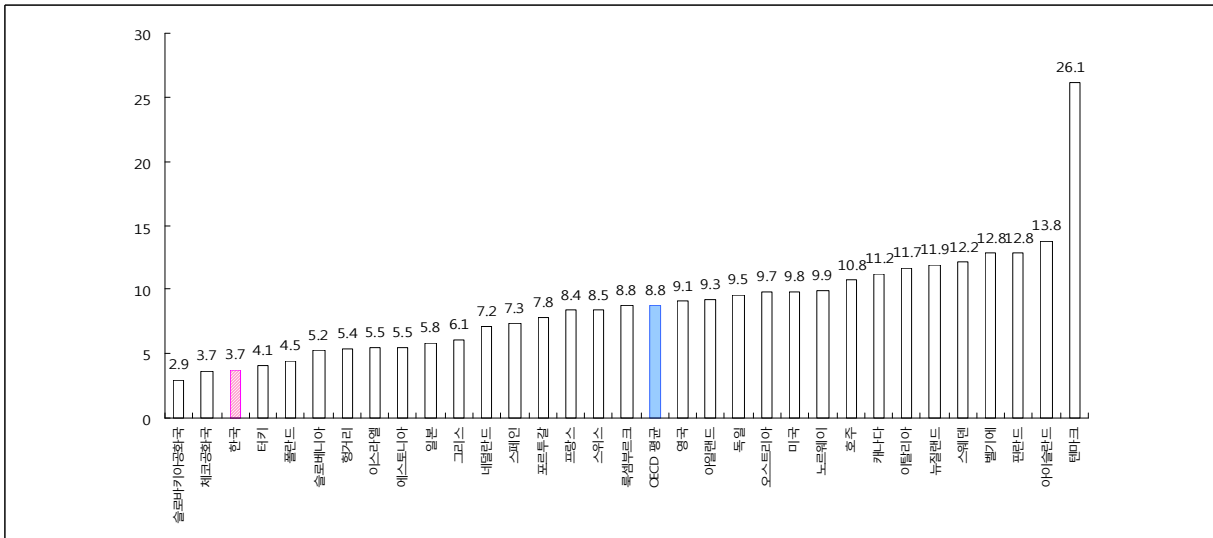
주: 1. 상기의 구간별 인원과 종합소득금액, 과세표준, 결정세액은 국세통계연보의 <표 4-2-4> 기준임

2. 반올림으로 인해 백분율의 누적 합과 누적배분율이 다소 차이를 보임에 유의하기 바람

자료: 국세청, 『국세통계연보 2018』, 2018.

[그림 2-10] GDP 대비 소득세 비중의 국제비교(OECD, 2012년 현재)

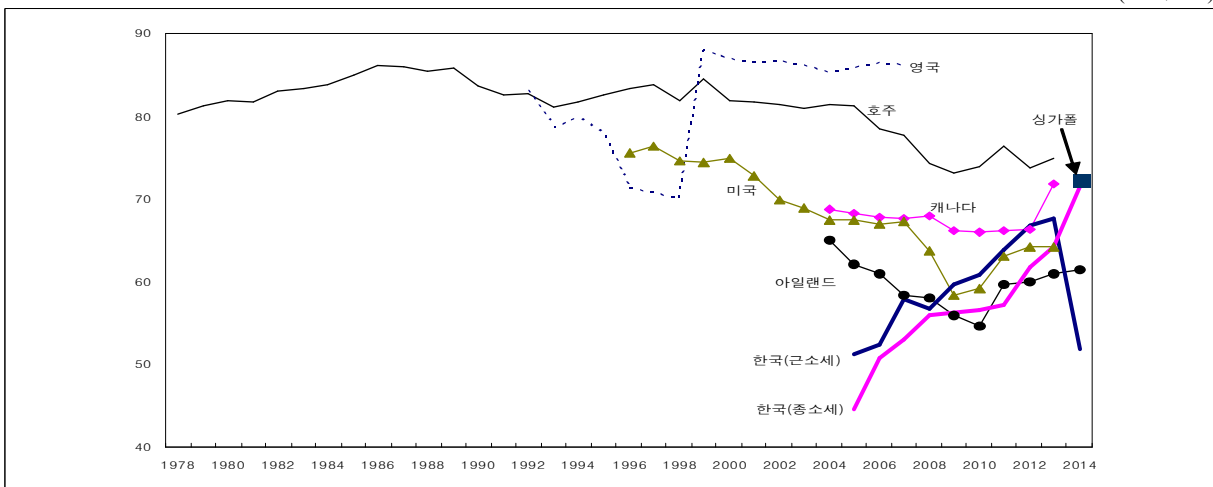
(단위: %)



자료: 성명재(2016D)의 [그림 9](원자료: OECD (2015), Revenue Statistics의 통계정보를 이용하여 성명재(2016D)가 그림으로 작성한 것을 재인용)

[그림 2-11] 주요국의 소득세 과세자비율 비교

(단위: %)



자료: 성명재(2016D)의 [그림 14] 인용(원자료의 출처는 성명재(2016D) 참조)

2. 법인세 정책방향

우리나라의 법인세는 소득세 및 부가가치세와 더불어 세수기여도가 가장 높은 3대 재정 세목 중 하나로, 정부의 재정수입 안정화에 크게 기여해왔다. 조세이론상 법인세는 단일비례세율로 과세하는 경우, 원칙적으로는 기업(법인)들의 투자행위(이윤극대화)에 영향을 미치지 않기 때문에 국민경제 자원배분을 인위적으로 왜곡하지 않는 특성을 지닌다. 다만 대부분의 국가에서 기술개발을 촉진하고 투자를 활성화하여 총수요를 진작시키거나, 정부의

특정 정책목표를 달성하기 위해 각국 정부는 다양한 법인세 경감 및 지원제도를 운영하고 있기 때문에 긍정적인 관점에서 시장효율성 제고를 위한 정책수단으로 많이 활용되고 있다. 일례로 기술개발을 촉진하고 투자를 활성화하고자 R&D투자세액공제, (임시)투자세액공제 제도 등이 활용되기도 하고, 고용을 촉진하거나 법인소득 배당을 활성화함으로써 시장소득 분배 및 재분배 기능을 확충하고자 하는 취지에서 각종 공제제도가 널리 활용되고 있다. 아울러 국제화·개방화·세계화가 진전되면서 국가경쟁력을 높임으로써 성장잠재력을 제고하고, 지속가능성장 기조를 더욱 공고하게 하기 위해 해외자본을 적극적으로 유치하기 위한 각국의 경쟁 또한 매우 치열하다. 각국 정부는 기업하기 좋은 경제·사회환경을 조성하고 해외자본 유치를 활성화하기 위해 각종 조세지원정책을 적극적·경쟁적으로 도입하는 등, 법인세를 중심으로 조세경쟁이 더욱 치열해지고 있다. 경쟁국들에 비해 법인세율이 지나치게 높으면 자본이 해외로 순수출되거나 또는 해외에서 국내로 유입되는 자본량이 감소하면서 국내 기업 활동이 위축될 수 있다. 반대로 법인세율이 경쟁국보다 지나치게 낮으면, 비록 자본·기업 유치 측면에서는 긍정적인 효과를 나타내더라도 법인세수가 크게 감소하여 재정기능이 약화될 수 있는 가능성도 있다. 그러므로 대내외 경제·사회환경과 미래 여건에 능동적·합리적으로 대처하기 위해, 법인세율과 각종 공제제도의 실효성과 경쟁력을 제고할 수 있는 방향에서 법인세제를 개선할 수 있도록 기업과세 제도 및 과세환경을 미래 환경 친화적으로 구축·조성하는 것이 시급하다.

이런 배경하에서 우리나라 법인세의 바람직한 중장기 정책방향을 설정하면, 신성장동력을 확충함으로써 고용을 촉진하고 잠재성장률을 높이는 동시에 국제경쟁력을 높게 유지·강화함으로써 기업하기 좋은 투자여건을 조성하는 데 적합한 법인세 환경을 조성하는 것이 필요하다. 기업세제 환경을 선진화하여 국가경제의 실물 및 자금순환을 원활하게 하고, 우리 경제의 장기적 지속가능성장을 도모할 수 있도록 법인세의 공제 및 세율체계를 합리적으로 설정·운용하는 것이 바람직하다. 특히 4차 산업혁명이 진전되면서 세계 기업환경이 급변하고 있는 만큼 우리의 법인세제도 새로운 기업환경 변화(AI 경제 등)에 능동적으로 대응할 수 있도록 유연한 과세체계를 확립할 필요가 있다.

현행 법인세는 누진세율체계를 통해 소득재분배 효과를 도모하고 있다. 다만, 법인세의 분배·재분배 효과의 최종귀착 결과에 대해서는 아직 명확하게 규명되어 있는 조세이론이나 실증분석 연구가 없기 때문에 최종적인 재분배 효과를 현 단계에서 단정하기는 어렵다. 법인세의 분배·재분배 기능이 원활하게 작동할 수 있게 하기 위해서는 법인세 귀착, 법인세 과세기능 및 경제적 효과에 대해 기초·실증분석을 통한 지속적인 추적연구가 요청된다. 이를 통해 법인세제를 더욱 합리화하기 위한 기초자료를 축적하고 그 토대 위에서 미래지향적 관점에서 바람직한 한국형 법인세 체계를 확립할 수 있도록 중장기적 개편방향을 정립하는 것이 바람직하다. 이상의 고려사항들을 참고하여 국내 기업 활동을 촉진하고 기업

유형별 과세형평 제고를 위한 과세제도를 지속 보완하는 한편, 효율성 증진 및 형평성 개선의 본래 정책의도를 실질적으로 구현하기 위한 정책적 노력을 지속할 필요가 있다.

3. 부가가치세 정책방향

우리나라의 부가가치세는 서유럽의 경우와 달리 생활필수품과 (공)교육과 의료서비스 등을 중심으로 면세범위가 상대적으로 넓게 설정되어 있다(<표 2-3>~<표 2-4> 참조). 아울러 세율수준(현행 10%)이 낮고([그림 2-13]), GDP 대비 세수비중도 국제적으로 매우 낮다([그림 2-14]). 성명재·김승래(2018)에 따르면, 부가가치세를 가장 먼저 도입하였던 국가들이 포진하고 있는 서유럽의 경우에는 부가가치세의 부담구조가 매우 역진적이고, 따라서 (-)의 소득재분배 효과가 크다. 서유럽 각국에서 부가가치세가 역진구조를 지니는 가장 큰 이유는 노인인구 비중이 높은 인구구조에 기인한다고 한다. 면세범위가 좁은 것도 서유럽국가들에서 부가가치세 부담구조가 역진적인 형태를 지니는 데 기여한 바가 크다. 한편 우리나라의 부가가치세 부담구조는 대체로 소득비례적이다. 소득계층별 실효세율이 대체로 거의 비슷하기 때문이다([그림 2-15] 참조). 최근에는 미미하지만 약간 역진적인 형태의 분포 모습을 보이고 있다. 다만 인구고령화가 계속 진전되면 중장기적으로 미래 시점에서는 부가가치세의 역진성이 지금보다 조금 더 심화될 가능성이 있다.

<표 2-3> 우리나라 부가가치세의 면세범위

	면세대상
기초 생활필수품	<ul style="list-style-type: none"> • 미가공식료품(식용에 공하는 농산물·축산물·임산물 포함) • 수돗물, 연탄과 무연탄 • 여성용 생리처리 위생용품 • 여객운송용역(항공기·고속버스·전세버스·택시·특수자동차 또는 특종선박 및 고속철도에 의한 여객운송용역은 제외) • 주택과 이에 부수되는 토지의 임대용역
국민후생 및 문화 관련	<ul style="list-style-type: none"> • 의료보건용역(수의사의 용역 포함)과 혈액, 미용의료서비스[쌍꺼풀, 코성형, 유방확대·축소술, 지방흡입술, 주름제거술]은 2011년부터 제외) • 교육용역 • 도서·신문·잡지·관보 및 뉴스통신(광고는 제외) • 예술창작품(골동품 제외)·예술행사·문화행사·비직업운동경기 • 도서관·과학관·박물관·미술관·동물원 또는 식물원에의 입장
생산 요소	<ul style="list-style-type: none"> • 토지 • 금융·보험용역 • 저술가·작곡가, 기타 일정한 자가 작업상 제공하는 인적용역

〈표 2-3〉의 계속

	면세대상
기 타	<ul style="list-style-type: none"> • 우표(수집용 우표 제외)·인지·증지·복권과 공중전화 • 다음의 제조담배 <ul style="list-style-type: none"> ㉠ 판매가격이 200원(20개비당) 이하인 제조담배 ㉡ 담배사업법상 특수용 담배 중 영세율이 적용되지 않는 것 • 종교·자선·학술·구호 기타 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 일정한 재화 또는 용역 • 국가·지방자치단체·지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역 (2007년 1월 1일부터 부동산 임대업, 골프장운용업 등은 제외) • 국가·지방자치단체·지방자치단체조합 또는 공익단체에 무상으로 공급하는 재화 또는 용역

주: 성명재·김승래(2018)의 <표 II-6> 인용, 성명재·박명호·이성식·박종수(2012)의 <표 III-2> 재인용(2018년에도 주요 내용은 동일)

〈표 2-4〉 OECD 표준면세범위와 주요 OECD 회원국별 면세범위의 비교

OECD 표준면세 범위	표준면세범위 이외 면세대상	
국가별	표준면세범위 이외 면세대상	표준면세범위 중 과세업종
벨기에	법률용역	-
캐나다	유아보호용역, 법률구조용역, 도로 통행료, 페리, 정부의 기본(standard) 용역제공	복권 및 도박, 상업용 토지 및 건물의 공급, 국내 우편서비스
프랑스	공공기관 또는 비영리단체가 수행하는 기념물, 묘지 등의 건설, 수선 및 유지 용역, 폐기산업 및 재생산업, 선물거래 등	부동산 임대, 환자이송서비스, 오락·스포츠 경기, 영화·콘서트·극장
독일	해당사항 없음	-
이탈리아	택시, 공중 여객운송	상업용 토지 및 건물의 공급 및 임대, 의료서비스(저소득층·에이즈환자 제외)
영국	스포츠, 일부 고가 의료행위, 장례용역	게임기 및 허가업소의 도박
스웨덴	공영방송, 사회복지용역, 장례용역, 창작 예술가	우편서비스, 대부분의 문화서비스, 상업용 건물의 임대
스페인	저작권	일부 문화서비스, 상업용 건물의 임대, 건물 공급
노르웨이	여객운송용역, 수집목적의 우표와 동전, 장례용역, 호텔내의 편의시설 (accommodation in hotels)	우편서비스, 여객수송의 사회기반시설, 스포츠 경기·박물관·영화관·놀이공원의 입장, 상업용 건물임대

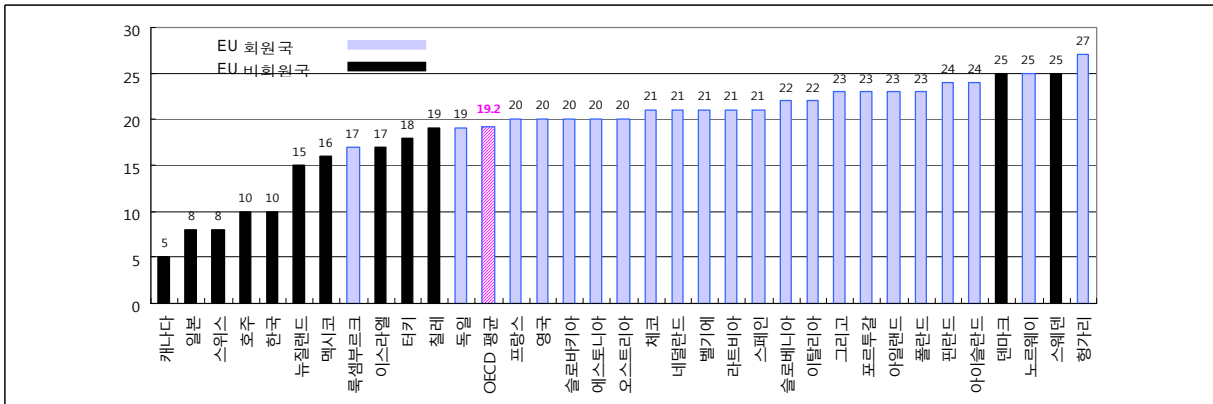
주: 1. 표준면세(common exemptions)는 대부분의 OECD 회원국에 적용되는 면세범위로 정의됨. OECD (2016, Consumption Tax Trends)의 Table 2.A2.4(pp. 92~95)의 각주 2번을 인용

2. 표준면세 이외의 사항은 성명재 외(2012)의 <표 III-3>(원자료는 OECD, Consumption Tax trends, 2011, pp. 17~21) 인용

자료: 성명재·김승래(2018)의 <표 II-7> 인용, OECD (2016, Table 2.A2.4) 재인용

[그림 2-12] OECD 회원국의 부가가치세 표준세율 국제비교(2016년 기준)

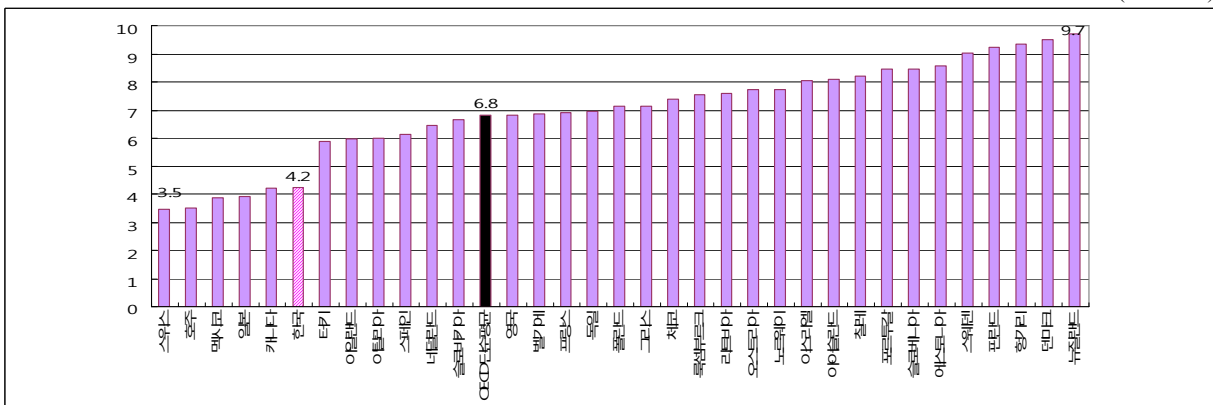
(단위: %)



주: 성명재·김승래(2018) [그림 II-5] 인용(OECD(2016, Consumption Tax Trends) Fig. 2.2 재인용)

[그림 2-13] GDP 대비 부가가치세수 비중의 국제비교(2014년 기준)

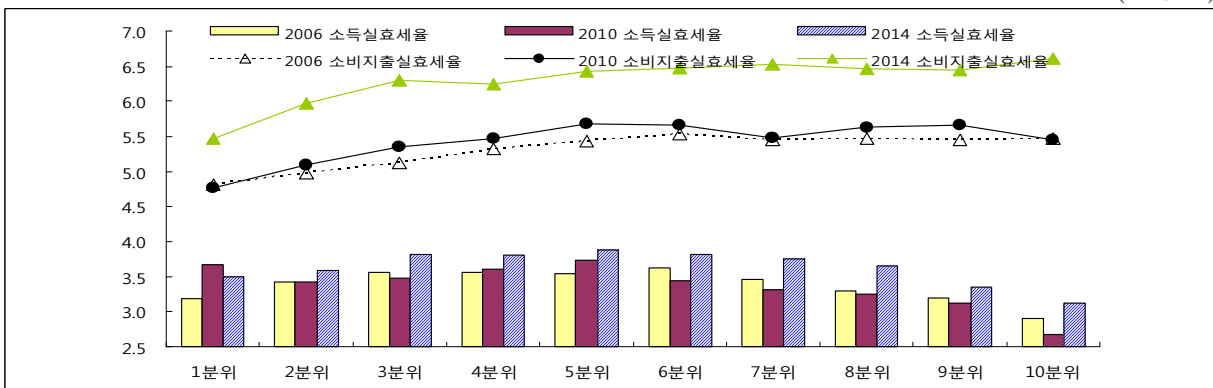
(단위: %)



자료: 성명재·김승래(2018)의 [그림 II-7] 인용, OECD(2016, Consumption Tax Trends,) Table 1.A1.7을 가공하여 작성한 상기 저자들이 작성한 것 기준

[그림 2-14] 소득계층별 부가가치세 실효세율 분포(전 가구)

(단위: %)



주: 1. 가계동향조사자료 원시자료를 분석한 저자추정치 기준
 2. 실효세율은 분모를 총소득 또는 소비지출을 기준으로 한 것임
 자료: 성명재·김승래(2018)의 [그림 III-3] 인용

생애주기 소득·소비구조에 의하면, 생애 중 소득을 획득하는 기간은 상당히 짧은 반면 소비지출은 생애를 통틀어 지속된다. 그리고 생애주기상 연령에 따라 획득하는 소득금액의 편차가 크다. 반면에 소비는 생애주기 전체에 걸쳐 비교적 평탄하게 배분된다. 따라서 소비는 소득에 비해 생애주기상 연령 차이에 따른 편차가 훨씬 작다. 소득과 소비의 생애주기 분포 특성이 다르기 때문에 생애주기상 연령 차이로 인해 소득획득 시점과 소비시점이 불일치한다. 저축(savings)을 매개체로 그 차이를 메워주는 것을 소비평탄화(consumption smoothing)라고 한다.

연간소득과 소비를 기준으로 부가가치세 부담을 측정하면 부담구조가 역진적이다. 따라서 부가가치세의 단기 역진성은 생애주기상 소득·소비의 불일치를 해소하기 위한 소비평탄화 과정에서 나타나는 생애소득재분배의 결과물이라고 할 수 있다. 그러므로 비록 연간 기준으로는 부가가치세 부담이 역진적이지만 생애주기 재분배효과를 감안하면 생애소득과 생애소비 기준의 부가가치세 부담은 소득비례적이라는 것이 일반적인 연구결과이다.

우리는 흔히 복지국가 구현을 위한 롤모델로 서유럽, 특히 북구국가들을 주목한다. 이들 국가들의 재정구조에 대한 일반적인 특징을 들자면, 복지수준과 정부의 복지지출 규모, 그리고 조세부담률 모두 전반적으로 매우 높다. 세입을 담당하고 있는 대표적인 세목은 부가가치세와 개인소득세이다. 특히 부가가치세의 세율이 높고, 따라서 부가가치세의 재정기여도 역시 매우 높다. 북구국가들의 부가가치세율은 대체로 25% 수준이고, 서유럽 국가 전체적으로는 평균 20% 수준이다([그림 2-13] 참조). 특징적인 점은 복지재정의 재원을 부가가치세에 많이 의존하고 있다는 것이다. GDP 대비 부가가치세의 세수비중이 북구는 물론이고 서유럽 전반에 걸쳐 매우 높은 것이 그런 사실을 뒷받침해준다([그림 2-14] 참조). 부가가치세는 세원이 넓고 세원조달이 용이하며 국민경제의 자원배분 왜곡효과가 작아 지속가능성장(sustainable growth) 측면에서 여타 세목에 비해 장점이 많기 때문이다. 뿐만 아니라 소득·소비의 생애주기 특성을 감안할 때 생애주기 세부담이 더 이상 역진적이지 않고 소득비례적이어서 형평성 침해효과가 작고, 생애 재분배 관점에서는 오히려 장점이 크기 때문에 서유럽을 중심으로 부가가치세가 널리 활용되고 있다.

우리나라는 저출산·인구고령화가 심화되는 가운데 재정지출 수요가 지속적으로 급증할 것으로 전망된다. 현재 시점에서는 아직 우리나라의 소득세 규모(GDP 대비 비중)가 낮기 때문에 소득세 비중의 증대가 우선시되고 있지만, 궁극적으로는 부가가치세의 증세가 불가피할 것으로 예상된다. 장기적으로 부가가치세를 증세하는 방향은 면세범위를 축소하는 것과 세율을 인상하는 두 가지 방안을 병행하는 것이 바람직하다. 부가가치세를 증세할 경우 단기적으로는 역진성 때문에 (-)소득재분배 효과가 나타날 수 있지만, 궁극적으로 부가가치세를 재원으로 하는 복지지출로 연결되므로 이들을 결합하면 소득재분배 효과가 (+)가 된다. 따라서 형평성과 소득재분배의 관점에서 부가가치세의 증세는 결코 부정적이지 않다(성명재·김승래, 2018).

인구고령화가 진전될수록 경제활동을 하지 않는 노인인구 비중이 증가하고 경제활동연령 인구는 줄어든다. 따라서 소득과세 비중은 자연스럽게 축소될 수밖에 없다. 그러므로 소득세의 세율은 지금보다 크게 협소해진다. 인구가 감소하고 저출산·고령화가 심화됨에도 불구하고 소득세를 계속 주된 재원으로 사용하고자 한다면, 소득세 실효세율이 불가피하게 크게 높아질 수밖에 없다. 그 결과 노동공급 의욕 저해라는 조세왜곡이 심화되고 세대간 세 부담의 불공평성 문제가 확산된다. 이에 반해 부가가치세는 생애주기 관점에서 볼 때 분배중립적이고 세대간 갈등요소도 작을 뿐만 아니라 세율이 넓어 지속가능 재원으로서의 활용도가 높다. 그러므로 장기적으로 주요 증세원으로서 부가가치세를 적극 활용할 필요가 있다.

4. 재산과세 정책방향

자산과 소득 사이에는 (+)의 상관관계가 존재한다. 그렇지만 자산분포의 소득탄력성이 1보다 작다. 따라서 소득에 대해 자산은 역진적 분포형태를 지니고 있다. 성명재(2011)에 의하면 고소득층일수록 자산보유 비중이 더 높아지므로 소득과 자산은 (+) 상관관계가 있다. 그렇지만 저소득층에서는 자산보유비중이 소득비중보다 높고, 고소득층으로 갈수록 자산보유비중이 소득비중보다 작아진다. 이는 자산분포가 소득에 대해 역진적임을 의미한다. 그러므로 재산과세를 누진적으로 과세하더라도 소득재분배 효과가 반드시 (+)의 값을 가질 것인지는 불분명하다([그림 2-16] 참조).

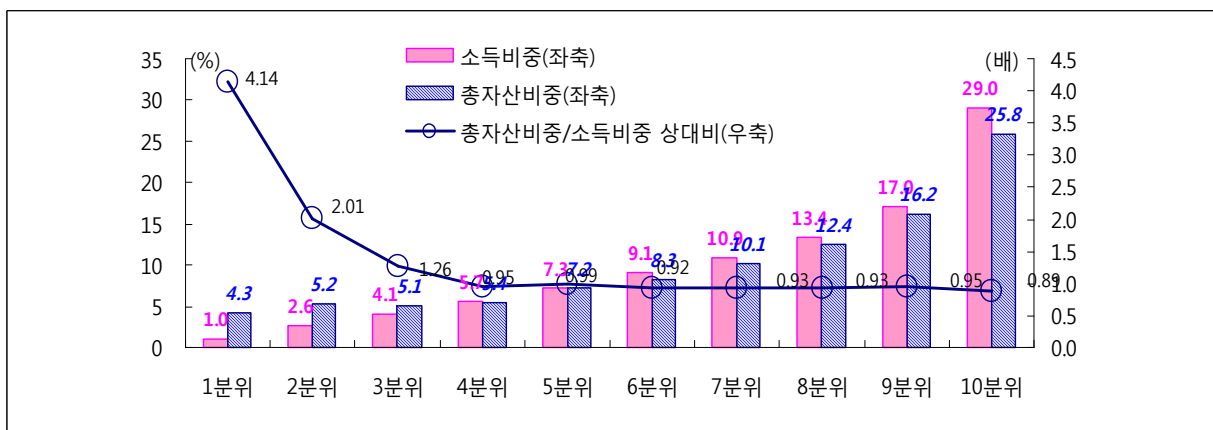
성명재·김현숙(2006)은 자산과 소득의 결합분포를 토대로 재산세의 소득계층별 실효세율분포와 소득재분배 효과를 추정하였다. 그들의 연구결과에 의하면 총소득 대비 재산세의 실효세율은 일부 불규칙성을 가지지만 대체로 고소득층일수록 실효세율이 낮아지며, 매우 작지만 소득재분배 효과가 (-)라는 결과를 도출하였다. 재산세의 절대부담액은 고소득층으로 갈수록 증가하지만 실효세율은 하락하는 상반된 모습을 나타내기 때문에 미소하게 (-)소득재분배 효과를 나타낸다고 하였다.

재산세의 소득재분배 효과가 마이너스(-)이거나 0에 가까운 것은 소득순위 기준의 자산분포와 소득분포 사이에 순위변동이 매우 크다는 것을 암시한다. 이는 소득자를 소득순위를 기준으로 재배열하였을 때 자산 로렌즈 곡선과 소득 로렌즈 곡선 사이에 거리가 상당히 크다는 것을 시사한다. 우리나라의 재산세가 누진세율체계를 지니고 있기 때문에 고소득층으로 갈수록 자산액의 증가율보다 재산세액의 증가율이 더 크다. 그럼에도 불구하고 재산세의 소득재분배 효과가 (-)라는 것은, 재산세를 누진과세할 경우 자산재분배 효과는 (+)의 효과를 나타낼 수 있지만, 자산분포와 소득분포 사이의 괴리가 크기 때문에 소득재분배 측면에서는 (+)의 효과를 기대하기 어려울 수 있음을 시사한다. 재산세를 이용하여 (+)의 소득재분배 효과를 얻고자 한다면 재산세 체계를 극단적으로 누진구조로 바꾸어야 한다.

세율체계를 극단적으로 누진적으로 변경하거나 또는 일정 규모 이하의 자산에 대해서는 재산세를 면제시켜주는 등 공제를 과감하게 확대 적용해야 한다. 그러나 원천적으로 소득과 자산의 분포형태 차이가 크기 때문에 재산세를 통해 소득재분배 효과의 부호를 바꾸고 재분배 효과의 크기도 일정 수준 이상으로 높이는 데에는 한계가 존재한다.

위에서 살펴보았듯이, 자산분포의 집중도는 높지만 소득순서를 기준으로 자산분포를 재배열하면 자산분포의 집중도는 현저하게 약해진다. 그러므로 재산과세를 통해 소득재분배 효과를 기대하는 데에는 원천적으로 한계가 있다. 그러므로 단기는 물론이고 장기적으로도 조세의 소득재분배 관점에서 재산세 개편을 검토하는 것은 바람직하지 않을 수 있다.

[그림 2-15] 소득분위별 소득·총자산 구성비율 및 상대비 분포(2009년 재정패널자료 횡단면 기준)



주: 성명재(2011)의 <표 III-2>를 가공하여 그림으로 작성

5. 저출산·고령화의 영향과 조세정책적 대응

우리나라는 고도성장의 부산물로서 고령화·장수화 현상이 매우 빠르게 진행되고 있다. 고령화·장수화가 진전되면서 세대 간 자산이전도 위축되고 있다. 과거에는 중년남성들의 사망률이 세계 최고수준을 나타내었을 뿐만 아니라 평균수명도 짧아 상속 등을 통해 세대 간 자산이전이 비교적 활발하게 이루어졌다. 그러나 최근에는 노인들의 기대여명이 길어지면서 노년층이 보유한 자산이 그들의 소비에 충당되는 비중이 증가하는 반면 자식세대에 이전되는 자산비중이 줄어들고 있으며 세대 간 자산동결 현상이 점차 가시화되고 있다. 평균수명의 연장고령화 현상이 더욱 두드러지게 나타나는 장래에는 세대 간 자산이전의 축소·동결 현상이 더욱 심화될 것으로 예상된다. 이는 결과적으로 생애주기상 소득획득·소비지출 시기의 불일치 현상에 더해 젊은 세대의 미약한 소비능력을 더욱 약화시킴으로써 청년층의 결혼·출산·소비에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크다.

흔히 재분배라고 하면 단기적 관점에서 소득계층 간 (소득)재분배에 주목하는 경향이 크

다. 그러나 그것 못지않게 장기적 관점에서 생애주기상 시간적 불일치로 인해 야기되는 소비평탄화를 통한 생애 재분배도 매우 중요한 의미를 지니게 된다. 저출산·고령화 현상이 진전될수록 후자의 의미와 필요성이 점점 더 중요해진다. 그러므로 저출산·고령화 현상이 급진전되고 100세 시대가 눈 앞에 다가온 현실에서는 단기적 관점에서의 계층간 소득재분배도 중요하지만, 생애주기상 소득·소비의 시간적 불일치를 해소하기 위한 생애 재분배적 관점에서 조세체계의 정비 필요성이 크다.

제4절 맺음말

장기 재정소요와 장기 세수전망에 대한 최신 연구들을 종합해보면, 급속하게 진전되고 있는 저출산과 인구고령화 현상으로 인해 우리나라는 장기적으로 재정소요가 막대하게 증가할 것으로 예측되지만, 조세수입(GDP 대비 비중)은 정체되거나 오히려 하락할 가능성도 있는 것으로 예측된다. 재정 측면에서 지속가능성을 확보하기 위해서는 재정지출 감축을 위한 세출구조조정과 함께 세입확충을 위한 세제개편이 필요하다. 우리나라의 조세수입 구조는 크게 부가가치세, 소득세, 법인세의 3개 세목이 국세 세수 전체의 70% 이상을 차지할 정도로 세수비중이 크다. 따라서 세입 환경 개선을 위해서는 이들 세목에 대한 조정과 개편이 큰 비중과 의미를 지닌다.

우리나라에서는 세제개편 시에 가장 중요하게 거론하는 것 중의 하나가 소득재분배 효과이다. 소득재분배 효과를 낮추는 방향으로의 조세개편은 선호하지 않거나 바람직하지 않은 것으로 생각하고, 반대로 소득재분배 효과를 높이는 방향으로의 개편방안이 바람직하다고 생각하는 경향이 짙다. 그러나 소득재분배 기능은 조세가 갖추어야 할 여러 조건 가운데 하나의 기준일 뿐이다. 다른 기준이나 조건이 더 중요하다면 중요성이 더 높은 기준에 맞춰 개편하는 것이 바람직하다.

일반적으로 소득재분배 효과는 “누진효과(누진도)”와 “규모효과(세수규모)”의 두 가지 요소로 구성된다. 그런데 우리는 흔히 누진효과에만 주목하는 경향이 있다. 누진도가 아무리 높아도 세수규모가 작으면 원하는 만큼의 소득재분배 효과를 기대하기 어렵다. 우리나라의 소득세가 그런 경우에 해당된다. 소득세의 누진도가 다소 낮아지더라도 세수규모를 확대하는 방향으로 개편하면, 소득재분배 효과도 확대될 뿐만 아니라 재정소요 충당을 위한 재정수입 확충 효과도 동시에 기대할 수 있다.

서구에서는 부가가치세가 대부분 역진적인 부담구조를 가지고 있다. 반면에 우리나라는 대체로 비례적이다. 우리나라에서는 부가가치세가 전체 국세세수의 1/4~1/3 정도를 차지할 정도로 세수비중이 높지만, 부가가치세로 인한 (-)소득재분배 효과는 심각하지 않다. 부가가치세는 가장 세율분포가 넓은 세목이다. 재정의 지속가능성을 확보한다는 차원에서 불

때 부가가치세의 증세가 최우선적으로 고려하여야 할 세목 중 하나이다. 다만 정치경제학적 관점에서 볼 때 부가가치세의 증세는 노인층의 세부담도 함께 증가시키기 때문에, 고령화가 진전될수록 현실적으로 부가가치세 증세가 정치적으로 반대에 부딪힐 가능성이 커진다. 일본에서 부가가치세(소비세)의 세율 인상에 어려움을 겪고 있는 것도 고령화와 무관하지 않다. 부가가치세 증세는 매우 긴요하지만 이해관계가 첨예하게 상충되기 때문에 합의에 도달하기 위해서는 많은 시간이 소요되므로, 지금부터 증세방안과 시기에 대해 국민적 합의도출을 시작하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보 2018』, 2018.
- 국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』, 2012.
- 나성린·현진권, 「한국의 사회부조모형2: 모집단화 적용을 통한 조세·사회부조의 소득분배 효과」, 『재정논집』, 제7집, 제1호, 1993, pp. 219~248.
- 박기백·성명재·김종면·김진, 『사회분야지출의 소득재분배 효과: 현물급여 및 간접세 포함』, 연구보고서 06-01, 한국조세연구원, 2006.
- 성명재, 『조세·재정의 재분배 효과: 간접세 및 현금급여를 중심으로』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2007.
- _____, 「1990년대 이후 정부별 소득세 개편이 세부담 및 소득재분배에 미친 효과 분석」, 『재정학연구』, 제4권, 제1호 (통권 제68호), 2011, pp. 111~152.
- _____, 「미시모의실험 분석을 통한 소득세·소비세의 장기세수전망」, 『국제경제연구』, 제19권 제2호, 2013, pp. 37~76.
- _____, 「소득계층별 조세부담·재정수혜 결합분포와 재분배 정책효과」, 『한국경제의 분석』, 제22권, 제1호, 2016(A), pp. 1~65.
- _____, 「소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과의 상관관계 분석」, 『재정학연구』, 제9권, 제2호(통권 제89호), 2016(B), pp. 47~77.
- _____, 『장·단기 부가가치세 부담의 누진도 추정과 인구고령화의 영향 분석』, 미발표자료, 한국경제연구원, 2016(C).
- _____, 『소득세 부담, 누진도, 소득재분배 효과의 국제비교』, 정책연구 16-28, 한국경제연구원, 2016(D).
- _____, 「국민건강보험의 소득재분배 효과 추정에 관한 연구」, 『재정학연구』, 제10권, 제2호(통권 제93호), 2017(A), pp. 111~154.
- _____, 「인구구조의 변화와 사회·복지재정 수혜의 귀착」, 『사회동향 2019』, 서울대학교 사회동향연구소, 2019(A, 발간 예정).
- _____, 「근로소득세와 사업소득세 실효세율 추정과 과세형평화 효과의 분석」, 『세무학연구』, 제36권, 제2호, 2019(B, 게재 예정).
- 성명재·김승래, 『부가가치세의 정책과제와 미래지향적 개편방향』, 용역보고서, 한국재정학회, 2018.
- 성명재·김현숙, 『분배구조 개선을 위한 조세정책방향: 소득·부동산자산 결합분포 및 관련 세부

- 담 분포분석에 관한 연구』, 연구보고서 06-02, 한국조세연구원, 2006.
- 성명재·박명호·이성식·박종수, 『중장기 부가가치세 개선방향』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2012.
- 오종현·윤성주·한종석·신상화·김문정, 『조세·재정정책의 소득재분배 효과분석 모형 개발』, 한국조세재정연구원, 2017.
- 유경준, 「한국의 소득불평등 현황과 쟁점」, 『한국경제의 분석』, 제24권, 제3호, 2018. pp.107~149.
- 유경준·김서영·홍경희, 「가계금융복지조사를 이용한 사회적 현물이전의 추정」, 『통계연구』, 제23권, 제1호, 2018, pp.1~22.
- OECD, Revenue Statistics 1965-2014, 2015.
- OECD, Consumption Tax Trends 2016, VAT-GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues, 2016.
- Park, K. and M. J. Sung, “Effects of Public and Private Transfers on Intra-familial Transfers,” *Journal of Korean Economic Development*, 22(3), 2016, pp. 1~30.
- Tonkin, R., The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, Financial Year Ending 2014: Methodology and Coherence, U.K. Office for National Statistics, 2015.

제3장

재정의 지속가능성 담보를 위한 조세지출 관리방향

유한욱(한림대학교)

제1절 서론

재정건전성을 제고하기 위해서는 재정지출뿐만 아니라 재정수입 측면에서의 정책적 노력 또한 중요하다. 재정 수입과 관련된 그동안의 정책방향을 살펴보면 소득세, 법인세 등 주요 세목에 대한 세입 확보 노력이 제대로 투입되지 않을 뿐 아니라, 조세지출에 대한 효율적 관리 또한 적절하게 이루어지지 않은 것으로 파악된다. 국제금융위기를 거치면서 심화되고 있는 재정건전성 저하 및 점차 악화되고 있는 저출산·고령화 현상, 그리고 적극적인 증세가 여의치 않은 상황임을 감안할 때, 조세지출에 대한 보다 효과적이고 안정적인 관리를 통해 재정의 지속가능성을 제고하는 것이 중요한 시점이다.

조세지출은 “일반적인 재정지출과 달리 명시적인 지출로 집계되지 않음에 따라 엄격한 사전·사후 관리체계로부터 비교적 자유롭고 세출 프로그램의 대체 수단으로 방만하게 도입·운영될 개연성이 높다는 것이 특징이다.”¹⁾ 이러한 조세지출의 근본적 문제를 완화하기 위하여 우리나라는 2010년에 조세지출예산제도를 도입하고 『조세지출예산서』를 예산안 첨부서류의 하나로 매년 작성·제출하기 시작하였고, “2014년에는 관련 법 개정을 통해 조세지출 전반에 대한 사전·사후관리체계를 개선하였다.”²⁾ 하지만 조세지출이 실제로 정비되고 관리되는 모습은 이와 같은 제도 선진화 노력에 미치지 못하는 것으로 판단된다. 대규모 조세지출 항목들이 적극적인 효율화 노력 없이 그대로 유지 또는 오히려 확대되고 있으며, 일몰 도래 항목 중 계획대로 일몰이 종료된 항목의 비중은 계속해서 낮은 수준을 기록하고 있다. 이러한 단편적인 모습만으로도 조세지출에 대한 적절한 관리가 이루어지지 않고 있음을 짐작할 수 있다. 국제금융위기의 여파가 사라진 이후 2018년까지 조세지출 증가율이 지속적으로 완화되고 전체 국세수입에서 차지하는 비중 또한 꾸준히 감소하는 추세에 있었지만, 2019년에 근로·자녀장려세제가 대폭 확대됨에 따라 조세지출 전체 규모가 상당 수준 확대되는 한편, 지방소비세율 인상으로 인해 상당 규모의 국세수입 감소요인이 갑자기 발

1) 김성태·유한욱(2013).

2) 유한욱(2016).

생함에 따라 국세감면을 또한 대폭 증가할 것으로 예측된다.

이와 같은 점들을 염두에 두고 본 논문은 재정의 지속가능성 제고를 위한 조세지출의 효율적 관리방안을 제시할 목적으로 작성되었다. 먼저 제2절에서는 조세지출의 기본 특성과 함께 우리나라 정책여건을 고려한 조세지출 개념을 살펴본다. 제3절에서는 우리나라 조세지출의 최근 현황을 살펴보고 조세지출 관리 및 정비가 어떻게 이루어지고 있는지 평가한다. 제4절에서는 주요국의 조세지출 보고체계를 비교·평가한 최근의 연구결과를 소개하는 한편, 제3절의 현황분석을 바탕으로 효율적 조세지출 관리를 위한 정책방안을 제시한다.

제2절 조세지출 개관

1. 조세지출의 기본 특성

조세지출(tax expenditures)은 “조세체계를 통한 정부지출(spending through the tax code)”³⁾로서, 납세자에 대해 면세(exemption), 소득공제(deductions), 세액공제(credits), 저율과세(lower rates), 과세이연(deferrals) 등의 조세특례(preferential tax treatment)⁴⁾를 제공해주는 것을 의미한다. OECD(2010)는 조세지출을 “기준조세체계(benchmark tax system)⁵⁾를 벗어난 것으로서 특정 납세자 집단을 위한 정부수입의 감소 혹은 연기”로 정의하고 있다.

조세지출은 일반적으로 과세대상인 개인 및 기업에 ‘바람직한 행동(desired activity)’을 위한 유인을 제공하기 위해 정부지출(direct spending)을 대신해서 사용된다.⁶⁾ 조세지출은 기존의 소득·세금 신고절차를 활용하여 운영되는 경우가 많기 때문에 행정비용을 절감할 수 있고, 납세자의 선택권을 존중하는 가운데 유인 제공을 통해 행태 변화를 유도한다는 점에서 효과적인 정책수단으로 활용될 수 있다. 이처럼 조세지출은 비용효과성 측면에서 직접적인 정부지출 프로그램보다 우월한 정책수단이 될 여지가 있는 반면, 여러 가지 측면에서 단점 또한 갖고 있는 것이 사실이다. 예를 들면, 조세지출은 과세기반을 침해하고 각종 특례조항의 추가로 세법을 복잡하게 만드는 한편, 이해관계집단(interest group) 형성을 통해 관료집단의 부패 가능성을 높인다. 뿐만 아니라 동일한 소득을 갖더라도 연령, 자녀 유무 등 다른 특성의 차이로 인해 조세지출의 수혜 여부가 다르게 결정됨에 따라 수평적 형평성

3) Harris et al.(2018).

4) Relonda and Neubig(2018).

5) Kraan(2004)에 따르면, 기준조세체계는 세율구조(rate structure), 회계적 관례(accounting conventions), 필수비용에 대한 소득공제(deductions of compulsory payments), 세무행정 서비스(provisions to facilitate administration) 및 국제조세규약(provisions relating to international fiscal obligations) 등을 포함하는 개념이다. OECD(2010)에서 재인용.

6) International Budget Partnership(2012).

문제가 야기될 수 있고, 높은 한계세율을 적용받는 고소득층에게 조세지출(소득공제, 비과세 등)의 혜택이 집중됨에 따라 수직적 형평성 또한 저하될 수 있다.

조세지출의 규모는 이를 통해 납세자의 행태 변화가 구체적으로 어떻게 나타날 것인지, 그리고 관련 제도들의 효과가 어떻게 변화하는지에 따라 각각 다르게 결정되기 때문에 사전적으로 정확히 추정하기가 쉽지 않다. 게다가 조세지출은 공식적인 재정지출로 취급되지 않고 정부예산에 대한 사전·사후 관리체계로부터 상대적으로 자유롭기 때문에 체계적인 준비과정 없이 방만하게 도입·운영될 개연성이 있다. 따라서 정부예산 사용을 위한 ‘숨은 경로(back channel)’로 활용될 소지가 크다.⁷⁾ 또한 조세지출의 결과는 지출 증가가 아닌 세수 감소로 나타나기 때문에 낮은 조세부담률, 혹은 작은 정부를 보이기 위해 정부지출 대신 활용될 수도 있다.⁸⁾ 따라서 조세지출에 대해서도 직접적인 정부지출과 마찬가지로 공식적인 절차와 체계를 갖추고 엄격하게 관리하는 것이 재정건전성 담보를 위해 반드시 필요하다.

기준조세체계의 정의가 나라마다 상이하고, 조세지출 범위에 대해서도 국제적으로 통용되는 기준 혹은 원칙이 존재하지 않기 때문에 조세지출은 각 나라의 여건에 따라 서로 다르게 정의하고 있다.⁹⁾ 따라서 이제부터는 우리나라에서 적용되고 있는 개념을 활용하여 우리나라 정책환경에 부합하는 내용을 중심으로 조세지출 전반에 대해 알아보도록 한다.

2. 우리나라의 조세지출

우리나라에서는 「조세특례제한법」상의 특례규정에 의한 모든 감면제도들이 조세지출로 집계되고 관리된다. 다만, “중과제도 혹은 납세자 세 부담 경감 목적이 아닌 경우와 국가세입 감소가 발생하지 않는 경우 등은 조세지출에서 제외된다.”¹⁰⁾ ‘중소기업 특별세액감면’, ‘근로·자녀장려세제’ 등이 여기에 해당하고 대부분(약 80%) 일몰기한이 부여된다. 한편 개별 세법상의 국세감면의 경우는 조세지출의 특성(특정성, 대체 가능성, 폐지 가능성, 입법취지, 연혁, 필요적 경비 여부 등)을 고려하여 각각의 조세지출 해당 여부를 정한다. 즉, 조세지출의 특성을 상당 부분 갖추고 있는 개별 세법상의 감면항목을 조세지출 항목으로 따로 구분하여 관리하는 것이다.¹¹⁾ 예를 들면 「소득세법」상의 ‘연금보험료 소득공제’, 「부가가치세법」상의 ‘농·축산·임·어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율’ 등이 여기에 속한다. 개별 세법상의 조세지출은 대부분(90% 이상) 일몰기한이 부여되지 않는 것이 특징이다.

7) OECD(2010).

8) Heady and Mansour(2019).

9) 유한욱(2016).

10) 기획재정부, 연도별 『조세지출예산서』, 지방세(취득세, 재산세 등) 감면 또한 조세지출에서 제외, ‘조세지출’과 ‘국세감면’이 혼용되는 이유가 바로 이 사실 때문.

11) 종전에는 ‘비망항목(memorandum items)’으로 명명되다가, 2014년부터 개별 세법상 조세지출로 명명되면서 명시적인 조세지출로 관리되기 시작.

끝으로 폐지·종료되었는데 종전 규정에 따라 당분간 조세지출이 발생하는 항목은 ‘경과조치에 따른 조세지출’로 관리한다. 이 범주에 속한 항목들은 조세지출 전체 규모를 산정할 때에는 포함되지만, 조세지출 항목 수를 집계할 때에는 제외된다.

우리나라 조세지출은 크게 직접감면과 간접감면으로 구분할 수 있다. “직접감면은 영구적인 세 부담 경감(혹은 세수 감소)을 초래하는 것으로서 ① 비과세: 특정 소득을 과세대상이 되는 소득에서 제외, ② 소득공제: 과세소득에서 일정금액을 차감, ③ 저율과세: 일반세율보다 낮은 세율을 적용, ④ 세액감면: 산출세액의 일정비율을 납부할 세액에서 제외, ⑤ 세액공제: 투자금액 등의 일정비율을 납부할 세액에서 차감 등 5가지로 구분할 수 있다. 한편, 간접감면은 일정기간 과세를 연기해주는 것으로서 ① 준비금: 기업이 특정한 목적을 위하여 준비금을 사내 적립하는 경우 이를 일정기간 동안 손비로 인정하여 과세를 연기, ② 과세이연: 자산을 대체 취득하는 경우 자산의 처분시점까지 과세를 연기, ③ 이월과세: 개인이 사업용 고정자산을 현물출자 등을 통해 법인에 양도하는 경우, 개인에 대해서는 양도소득세를 과세하지 않고 법인이 출자받은 자산을 처분할 때까지 과세를 연기 등 3가지로 구분된다.”¹²⁾ 간접감면의 경우 과세 연기 기간 동안의 이자 상당금액을 조세지출 규모로 간주한다.

우리나라는 OECD에 가입한 1996년부터 재정 투명성 제고와 국가재원의 효율적 관리를 위해 조세지출 관련 보고서를 작성하고 있다. 1999년부터 2009년까지는 직전 연도와 당해 연도의 국세감면 실적 및 추정금액을 ‘조세지출보고서’ 작성을 통해 공표하였고, 이후 2010년부터는 조세지출예산제도를 도입하여 직전, 당해 및 다음 연도의 국세감면 현황을 보다 자세하게 작성한 『조세지출예산서』를 예산안에 첨부하여 국회에 제출하고 있다. 조세지출 예산서를 통해 정부는 재정의 투명성과 효율성을 제고하는 한편, 조세지출과 재정지출의 연계를 통한 통합적 예산관리체계 구축을 도모하고 있다. 이러한 점은 우리나라의 조세지출 관리체계가 나름대로 발전하고 있음을 시사한다.

조세지출과 관련한 재정규율은 앞에서 언급한 조세지출예산제도 이외에도 전체 규모에 대한 것과 사전·사후관리와 관련한 것이 있다.¹³⁾ 먼저 조세지출예산제도에 따르면 “기획재정부장은 조세지출의 현황을 예산항목별·기능별, 세목별 및 감면방법별로 정리한 보고서를 작성해서”¹⁴⁾ “예산안의 첨부서류로 국회에 제출하여야 한다.”¹⁵⁾ 조세지출 전체 규모와 관련한 규율에 따르면 “기획재정부 장관은 매해 국세감면율(조세지출과 국세수입총액을 합한 액수 대비 조세지출의 비중)이 직전 3년 국세감면율 평균에 0.5%p를 더한 값 이하가 되도록” 노력하여야 한다.¹⁶⁾

12) 김성태·유한욱(2013).

13) 과거에는 조세지출예산서 작성 및 제출에 관한 조항이 「국가재정법」에 위치하였으나, 조세지출 관리 강화를 위해 2013년에 법 개정 과정을 거치면서 관련 조항이 「조세특례제한법」으로 이동.

14) 「조세특례제한법」 제142조의2 및 동법 시행령 제135조의3.

15) 「국가재정법」 제34조.

조세지출의 사전·사후관리와 관련한 규율은 우선, “매년 3월말까지 기획재정부장관이 조세지출 기본계획을 수립하여 각 부처에 통보하고,”¹⁷⁾ “각 부처의 장은 매년 4월말까지 도입하고자 하는 신규 조세지출 항목의 도입목적, 정책효과 및 세수효과와 함께 관련 통계 자료 등을 포함한 조세감면 건의서를 제출해야 하는 한편,”¹⁸⁾ “일몰이 도래했거나 확대하고자 하는 조세지출 항목 등에 대해서는 부처별 자율평가를 거쳐서 효과분석 및 존치 여부 등에 대한 의견을 제출하여야 한다.”¹⁹⁾ 한편 “기획재정부장관은 전문연구기관(한국개발연구원, 한국조세재정연구원 등)을 통해 신규항목 혹은 확대항목에 대한 예비타당성평가를 실시하는 한편, 주요 항목에 대한 종합적인 심층평가를 실시할 수 있다.”²⁰⁾ ‘예비타당성평가’는 연간 감면규모 혹은 확대규모가 300억원 이상인 신규항목 혹은 기존항목에 대해 수행되는데, 필요성·적시성·효과성과 함께 예상되는 문제점을 평가하고, 조사 결과를 관련 세법 개정안에 첨부하여 국회에 제출해야 한다. 한편, ‘의무심층평가’는 연간 감면규모가 300억원 이상이고 일몰이 도래한 항목에 대해 실시되는데, 효과성에 대한 분석(목표 달성도, 경제적 효과, 소득재분배 효과, 재정에 미치는 영향 등)과 타당성에 대한 분석(정책목적과 대상 및 수단의 적절성 등)을 평가하고 그 결과를 국회에 제출해야 한다. 그리고 ‘임의 심층평가’는 분야별로 일괄적인 평가가 필요한 항목, 감면액이 지속적으로 증가하고 있는 항목, 혹은 객관적인 성과평가가 미흡한 항목 등에 대해서 수행되는데, 효과성 및 타당성을 평가한다. 예비타당성평가와 의무·임의 심층평가 제도는 2014년에 조세지출에 대한 사전·사후관리 체계가 강화되면서 도입된 것으로서 직접 지출에 해당하는 재정사업에 대한 기존 관리체계(예비타당성평가 및 성과평가)의 범위를 조세지출로까지 확장하였음을 의미한다.

제3절 우리나라 조세지출 현황

1. 항목 수 및 감면 규모

<표 3-1>에 나타난 바와 같이 우리나라 조세지출 항목 수는 2006년부터 2012년까지 전반적으로 감소하는 모습을 보였다. 그러나 이와 같은 항목 수의 감소를 조세지출에 대한 적절한 관리의 결과로 간주해서는 안 된다. 조세지출 항목 수의 변화는 항목의 신설이나 폐지·종료뿐만 아니라 추가·분리, 제외·통합 등 인위적인 항목 조정에 의해서도 발생할 수 있

16) 「국가재정법」 제88조 및 동법 시행령 제41조.

17) 「조세특례제한법」 제142조 제1항.

18) 「조세특례제한법」 제142조 제2항, 「국가재정법」 제88조 제2항 및 동법 시행령 제42조.

19) 「조세특례제한법」 제142조 제3항 및 동법 시행령 제135조 제1항.

20) 「조세특례제한법」 제142조 제4항~제5항, 동법 시행령 135조 제2항~제10항 및 「조세특례 예비타당성평가·심층평가 운용지침」.

다. 문제는 항목 조정의 양상이 연도별로 매우 다르고, 기존 항목들의 통합이나 제외 혹은 신규 항목의 추가 등 자의적인 항목 조정이 빈번하게 이루어졌다는 것이다. 예를 들어 2010년에는 경과조치에 따른 항목들을 일거에 제외함에 따라 항목 수가 급감하였고, 바로 다음 해인 2011년에는 다수의 항목을 신설하거나 추가함에 따라 항목 수가 급증하였다. 2012년에는 이 같은 자의적인 항목 조정 문제를 완화하기 위해 조세지출 항목을 법조항별로 일괄 집계하기 시작했는데, 그 결과 항목 수가 급감하였다. 예를 들어 동일 조항(「조세특례제한법」 제106조)에 규정된 부가가치세 면제방식의 다수 항목들이 단일 항목으로 통합되었는데, 이로 인해 도입목적, 수혜대상, 일몰시점 등이 서로 다른 여러 항목들이 단일 항목으로 간주됨에 따라 관리의 어려움을 촉발하였다. 개별 세법의 단일 조항으로 규정된 비과세, 추가공제, 특별공제 등에 해당하는 다수의 항목들도 단일 항목으로 통합되었는데, 이 또한 비슷한 문제를 유발하게 되었다.²¹⁾

이상에서 설명한 바와 같이 거의 매년 자의적인 항목 조정과 함께 조세지출을 집계하는 기준이 서로 다르게 적용됨에 따라, 정부가 공개한 연도별 조세지출 항목 수를 비교함으로써 조세지출에 대한 전반적인 관리를 제대로 가늠하기가 쉽지 않다는 문제에 봉착하게 된다. 2014~2018년 『조세지출예산서』에는 조세지출 항목 수가 명시적으로 발표되지 않았고, 2019년 『조세지출예산서』부터 전년도 대비 조세지출 항목 수가 어떻게 조정되었는지 설명하면서 항목 수를 다시 공개하고 있다. 연도별 조세지출 항목 수를 수평적으로 비교할 수 있도록 일관된 기준을 사용하여 저자가 직접 집계한 결과를 정리한 것이 <표 3-2>다. 표에 나타난 바와 같이 조세지출 항목 수가 2014년 225개에서 2018년 239개로 꾸준히 증가하다가 2019년 235개로 소폭 감소하는 모습을 보이고 있다. 2018년 대비 2019년 기준 항목 수가 4개 줄어든 것은 일몰종료 항목이 9개, 제외된 항목이 1개, 통합된 항목이 1개인 반면, 새로 신설된 항목이 7개이기 때문이다.

<표 3-1> 조세지출 항목 수 추이: 2006~2012년

(단위: 개)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
항목 수	230	219	189	180	177	201	174
증가	9	27	14	15	31	30	19
감소	5	38	44	24	34	6	46

주: 증가 및 감소는 전년 대비

자료: 기획재정부, 『조세지출보고서』(2006~2009년) 및 『조세지출예산서』(2011~2013년)

21) 김성태·유한욱(2013)

〈표 3-2〉 조세지출 항목 수 추이: 2014~2019년

(단위: 개)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
항목 수	225	224	228	234	236	232
증가	-	12	23	12		9
감소	-	13	19	6		5

주: 연도별 세법 개정을 반영하여 저자가 재집계한 결과

자료: 1. 기획재정부, 『조세지출예산서』(2015~2019년)

2. 법제처, 「조세특례제한법」, 「소득세법」, 「부가가치세법」, 「법인세법」, 「관세법」 및 각 법 시행령

이제 조세지출 규모를 살펴보자. 먼저 조세지출 규모를 계산하는 방식이 수정되고 조세지출로 관리되고 있지 않던 대규모 항목들의 추가로, 2011~13년 동안 2년 연속으로 조세지출의 규모가 크게 변동한 점을 염두에 두어야 한다. 2011년 이전에는 전체 소득구간에 대해 단일한 실효세율을 적용해서 조세지출 규모를 산정하였는데, 2012년부터 소득구간별로 실효세율을 차등 적용하여 산정함에 따라 조세지출 전체 규모가 갑자기 7% 정도 축소되었고, 이듬해인 2013년에는 조세지출 항목으로 관리하지 않고 있던 대규모 항목들(‘농수산물 의제매입 세액공제’, ‘국민연금보험료 소득공제’ 등)을 추가하면서 조세지출 규모가 무려 10%나 확대되었다. 조세지출 산정방법의 개선 및 현실적인 항목 집계를 통한 효율적 관리 노력은 인정되지만, 조세지출 규모의 대폭적인 축소와 확대가 2년 연속으로 이루어진 점, 그리고 대폭적인 규모 조정에 따른 과거 자료의 수정이 함께 이루어지지 않음에 따라 조세지출 관련 시계열 자료의 불연속이 초래된 것은 바람직하지 않은 모습으로 판단된다.

<표 3-3>은 조세지출 전체규모의 최근 추세를 정리한 것이다. 조세지출 전체규모는 2014년 34.3조원 수준에서 2019년 47.4조원으로 꾸준히 증가하고 있다. 2014년부터 2018년까지 전체 조세지출은 연평균 증가율 5% 정도의 완만한 증가세를 보이고 있었고, 세수실적이 계속해서 호조를 보임에 따라 국세감면율이 법정한도보다 상당 폭 낮은 수준을 유지하면서 지속적으로 하락하고 있었다. 그런데 2019년에는 이와 같은 유리한 정책환경에 상당한 변화가 초래될 것으로 예상된다. 근로·자녀장려세제의 대폭 확대(1.8조 → 5.8조원)로 인해 조세지출이 급증하는 반면, 지방소비세율 인상(부가가치세의 11 → 15%)으로 인해 3조원 이상의 국세수입 하락요인이 발생함에 따라 국세감면율이 대폭 증가하여 2008년 이후 처음으로 법정한도를 초과할 전망이다.

〈표 3-3〉 조세지출 규모: 2014~2019년

(단위: 조원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
국세감면액[A] ¹⁾	34.3	35.9	37.4	39.7	41.9	47.4
조특별	18.6	19.4	19.5	20.2	21.1	26.3
개별세법	15.2	16.0	17.5	18.4	19.6	20.8
경과조치	0.5	0.5	0.4	1.1	1.2	0.3
국세수입액[B] ²⁾	205.5	217.9	242.6	265.4	293.6	294.8
국세감면율 $\left[\frac{A}{A+B} \right]$	14.3	14.1	13.4	13.0	12.5	13.9
국세감면한도 ³⁾	14.8	14.7	14.7	14.4	14.0	13.5

주: 1) 2014~17년은 실적치, 2018~19년은 전망치

2) 2014~18년은 실적치, 2019년은 확정예산

3) 직전 3개년도 평균 국세감면율 + 0.5%p

자료: 기획재정부, 2016~2019년도 『조세지출예산서』, 2019년도 『나라살림예산개요』 및 「2018년도 세입세출 마감」 보도자료

한편, 전체 조세지출 대비 「조세특례법」상의 조세지출이 차지하는 비중과 개별 세법상의 조세지출이 차지하는 비중은 크게 차이하지 않은 것으로 2018년까지 50%로 수렴하다가 2019년부터 다시 벌어지기 시작하는 것으로 예측된다. 개별 세법상의 조세지출 항목 수(40개 내외)가 「조세특례법」상의 조세지출 항목 수(200개 내외)보다 상당히 적다는 것을 감안한다면 이 유형에 대규모 항목이 상대적으로 많이 속해 있음을 유추할 수 있다.²²⁾

2. 최근의 조세지출 추이 및 주요 조세지출 항목

최근 발표된 2019년 조세지출예산서를 토대로 최근의 조세지출 추이를 살펴보면 다음과 같다. 2017~2018년 동안 조세지출 총액은 39.7조원에서 41.9조원으로 5.5% 증가하였는데, 세수실적의 호조로(전년 대비 11% 증가) 국세감면율은 13.0%에서 12.5%로 0.5%p 감소하였다. 주목할 만한 증가 항목으로 우선 ‘자경농지에 대한 양도소득세 감면’을 들 수 있는데, 자경농지의 양도 건수가 증가함에 따라 지출규모가 1조 2,200억원에서 1조 4,400억원으로 상당폭 증가하였다. ‘농수산물 등 의제매입세액공제’의 경우 공제율이 8/108에서 9/109로 상향 조정됨에 따라 그 규모가 2조 5,300억원에서 2조 6,800억원으로 확대되었고, ‘근로장려세제’ 또한 근로장려금의 상향 조정, 지급요건의 완화 및 수급자 연령의 하향 조정 등으로 인해 감면규모가 1조 2천억원에서 1조 3,500억원으로 증가하였다. 주요 감소항목으로는 공제율 축소(대기업 3%에서 1%, 중견기업 5%에서 3%)로 인해 감면규모가 절반으로 줄어든

22) 근로자에 대한 각종 특별 소득공제 및 세액공제, 농수산물 의제매입 세액공제 등, <표 3-4> 참조.

(2,200억원 → 1,100억원) ‘에너지 절약시설 투자세액공제’와 경전철 및 지하철 연장사업 종료로 감면규모가 2,400억원에서 1,600억원으로 축소된 ‘도시철도 건설용역에 대한 부가가치세 영세율’이 있다.

2018~2019년 동안 조세지출 총액은 41.9조원에서 47.4조원으로 무려 13.3%나 증가하는 한편, 지방소비세율이 11%에서 15%로 인상되어 국세수입 증가율이 0.4%에 그침에 따라 국세감면도 12.5%에서 13.9%로 상당폭(1.4%p) 증가할 전망이다. 조세지출 총액이 대폭 증가하는 것은 주로 근로·자녀장려세제가 대폭 확대될 계획이기 때문이다.²³⁾ 근로장려금 및 소득상한의 상향조정과 함께 20대 단독가구가 수혜대상에 포함됨에 따라 근로장려세제 규모가 1조 3,500억원에서 4조 9천억원으로 3.5배 이상 확대되는 한편, 지급대상 및 자녀장려금 확대를 통해 자녀장려세제의 규모 또한 두 배 가까이 확대될(4,800억원 → 8,600억원) 계획이다. ‘중소기업 특별세액감면’도 사회보험료 세액공제와 중복이 허용됨에 따라 감면규모가 2조 2,300억원에서 2조 4,300억원으로 확대될 전망이다. 주요 감소항목으로는 축소개편을 통해 감면규모가 6,000억원에서 2,300억원으로 줄어드는 ‘고용창출투자 세액공제’와 공제율 축소(대기업 3%에서 1%, 중견기업 5%에서 3%)로 인해 감면규모가 3,900억원에서 1,000억원으로 줄어드는 ‘생산성 향상시설 투자세액공제’를 들 수 있다.

조세지출을 기능별(예산분류기준별)로 살펴보면, 총 16개 분야 중에서 사회복지, 보건, 농림수산 및 산업·중소기업·에너지, 4대 분야에 대한 조세지출이 전체 조세지출의 80%를 상회하고 있다. 2018년 기준 각각 11.4조원(27%), 5.5조원(13%), 5.4조원(13%) 및 12.1조원(29%)을 기록할 전망이다. 특히 2019년에는 근로·자녀장려세제의 대폭 확대에 의해 사회복지 분야에 대한 조세지출 비중이 1/3을 초과할 것으로 예측된다. 조세지출은 세목별로도 구분할 수 있는데 총 11개 세목 중에서 소득세, 법인세 및 부가가치세, 3대 세목에 대한 조세지출이 거의 대부분(95%)을 차지한다. 2018년의 경우 각각 23.5조원(56%), 7.4조원(18%) 및 8.6조원(21%)에 달할 전망이다. 전술한 바와 같이 근로·자녀장려세제의 지속적 확대에 의해 소득세 분야의 조세지출 비중이 꾸준히 증가하고 있는데, 2019년에는 60%를 넘어설 것으로 전망된다.

한편, 감면방법별로 조세지출을 나누어 보면(직접감면 6개 및 간접감면 3개), 2018년 기준으로 기타직접감면²⁴⁾(13.0조원, 31%), 세액공제(11.6조원, 28%), 소득공제(7.8조원, 19%) 및 세액감면(6.0조원, 14%) 순으로 나타나고 있는데, 이 4가지 방법에 의한 조세지출이 전체의 90% 이상을 차지하고 있다. 간접감면은 총 1,400억원으로 전체 조세지출의 0.3%에도 미치지 못하고 있다. 과거에는 소득공제 방식이 더 큰 비중을 차지하였으나, 근로자에 대한 특별공제가 2014년부터 상당 부분 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 확대·전환됨에 따라 세액공제 방식의 비중이 급증하였다. 끝으로 조세지출을 「조세특례제한법」상의 분류

23) 이 두 항목을 제외할 경우 조세지출 연간 증가율은 평균에 못 미치는 4% 수준이다.

24) 근로·자녀장려세제, 부가가치 영세율·면제, 각종 매입세액공제 등.

기준별료(총 20개 부문) 살펴보면, 2018년의 경우 국민생활안정 13.5조원(32%), 간접국세 9.7조원(23%), 연구개발 2.9조원(7%), 중소기업 2.7조원(6%) 및 지역균형발전 2.6조원(6%) 순으로 나타나고 있는데, 이 5개 분야에 대한 조세지출이 전체의 3/4에 육박하고 있다. 한편, 독립적으로 구분되어 있는 근로·자녀장려세제의 경우 대폭 확대되는 2019년에는 세 번째로 비중이 큰 분야로 대두될 전망이다.

감면규모 순서로 주요 조세지출 항목을 정리하면 <표 3-4>와 같다. 전체 항목 수의 10% 정도인 23개 항목에 대한 조세지출이 전체의 3/4을 차지하고 있는데, 이 중에서 일몰기한이 설정된 항목은 5개에 불과하다.²⁵⁾

<표 3-4> 주요 조세지출 항목: 2017년 감면 규모 순

(단위: 억원, %)

항 목	2017(실적)	2018(전망)	2019(전망)
근로자에 대한 특별공제 (5개 항목)	63,324 (16.0)1)	68,158 (16.3)	72,557 (15.3)
보험료 특별소득공제 및 특별세액공제	28,185	30,322	32,279
의료비 특별세액공제	10,775	11,751	12,510
교육비 특별세액공제	11,825	12,565	13,376
기부금 특별세액공제	8,906	9,239	9,835
주택자금 특별소득공제	3,633	4,281	4,557
연금관련 소득·세액공제 (2개 항목)	28,725 (7.2)	31,013 (7.4)	33,014 (7.0)
연금보험료 소득공제	18,496	20,116	21,414
연금계좌 세액공제	10,229	10,897	11,600
연구 및 인력개발비에 대한 세액공제	25,468 (6.4)	25,326 (6.1)	24,608 (5.2)
농수산물 등 의제매입 세액공제	25,323 (6.4)	26,776 (6.4)	28,494 (6.0)
중소기업 특별세액감면	20,603 (5.2)	22,277 (5.3)	25,760 (5.4)
신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제	18,537 (4.7)	20,400 (4.9)	21,716 (4.6)
근로·자녀장려세제 (2개 항목)	17,679 (4.5)	18,314 (4.4)	57,587 (12.1)
근로장려금	12,034	13,473	49,017

25) 연구·인력개발비에 대한 세액공제, 중소기업 특별세액감면, 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제, 농축 산어업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 및 농림어업용 석유류에 대한 간접세 면제.

〈표 3-4〉의 계속

(단위: 억원, %)

항 목	2017(실적)	2018(전망)	2019(전망)
자녀장려금	5,645	4,841	8,570
신용카드 등 사용에 따른 부가가치세 세액공제	16,271	17,196	18,844
농축산임업업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율	16,090	16,295	17,065
자녀세액공제	12,959	13,366	13,544
자경농지에 대한 양도소득세 감면	12,401	14,398	15,327
국민건강보험료 사용자부담금에 대한 비과세	12,282	13,129	13,976
농림어업용 석유류에 대한 간접세 면제	11,549	11,443	11,973
종합소득자에 대한 추가공제 (4개 항목) ¹⁾	7,654	8,409	8,953
소 계	288,865 (72.8)	306,500 (73.2)	364,418 (76.7)
전체 조세지출	396,769	418,598	474,125

주: 1. () 안은 전체 조세지출 대비 비중

1) 경로·장애인·부녀자·한부모 추가공제

자료: 기획재정부, 『2019년도 조세지출예산서』를 재구성

3. 조세지출 관리 현황 및 평가

조세지출 관리에 대한 현황을 파악하기 위해 먼저 일몰 도래 항목들이 어떤 모습으로 처리되었는가를 살펴보면, <표 3-5>에 나타난 것처럼 최근 5년(2014~18년) 동안 일몰 도래 항목의 종료비율이 계속해서 20% 수준에 못 미치는 것으로 나타났다. 이 사실 하나만으로도 조세지출에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있음을 엿볼 수 있다. 조세지출예산서를 살펴보다도 매년 일몰이 도래한 항목이 몇 개이고, 이 중에서 얼마만큼을 예정대로 종료할 것인가에 대한 구체적인 계획이 공개되지 않고 있음을 알 수 있다. 조세지출에 대한 정부의 정비계획을 파악하기 위해서는 세법개정안 세부 내용을 살펴봐야 한다.²⁶⁾ 더 큰 문제점은 정비계획의 실행 여부를 확인하기 위해서는 관련 법조항이 어떻게 개정되었는가를 일일이 확인해야 한다는 것이다. 저자가 연도별 세법개정 여부를 직접 검토한 결과를 바탕으로 매년 일몰이 도래한 항목의 처리결과를 요약한 것이 <표 3-5>다.

26) 유한욱(2016).

〈표 3-5〉 일몰도래 항목의 처리: 2014~18년

(단위: 개, %)

	2014	2015	2016	2017	2018
일몰도래 [A]	49	89	28	51	91
종료 [B]	9	17	4	9	8
연장	40	72	24	42	83
종료비율 [B/A]	18.4	19.1	14.3	17.6	8.8

주: 2012~2016년 및 2018년은 실제 정비결과를, 2017년은 세법개정안상의 정비계획을 토대로 작성
 자료: 1. 기획재정부, 연도별 『조세지출예산서』(2015~2019년) 및 『세법개정안』(2014~2018년)
 2. 법제처, 관련 세법 및 시행령

〈표 3-6〉 일몰시점 분포: 2019년 기준

(단위: 개)

	일몰 없음	2019.12	2020.12	2021.12	기 타	합 계
조특법상 조세지출	40	31	44	79	2	196
개별 세법상 조세지출	35	3	0	1	0	39
합 계	75	34	44	80	2	235

자료: 1. 기획재정부, 2019~2020년 『조세지출예산서』
 2. 법제처, 관련 세법 및 시행령

<표 3-5>에 정리된 바와 같이, 2014년에는 일몰이 도래한 49개 항목 중에서 종료 처리된 항목이 9개에 그치고 있으며, 일몰도래 항목이 89개나 되었던 2015년의 경우에도 종료 처리된 항목이 17개에 그치고 있다.²⁷⁾ 2016년에는 일몰이 도래한 28개 항목 중에서 겨우 4개만 종료되어 종료비율이 15%에도 미치지 못하였고, 2017년 또한 종료비율이 18% 미만인 것으로 파악되었다. 가장 최근인 2018년의 경우 일몰이 도래한 항목이 91개나 되었음에도 불구하고 오직 9개 항목만이 종료된 결과 종료비율이 가장 낮은 10% 수준으로 나타나고 있다.

한편, 2019년 기준 총 239개 조세지출 항목의 일몰시점 분포를 정리하면 <표 3-6>과 같은데, 2020년 조세지출예산서에 따르면 2019년 말에 일몰이 도래하는 34개 항목 중에서 8개 항목(23%)을 일몰종료 처리할 계획이다. 이 중 ‘의약품품질관리개선시설투자에 대한 세액공제’는 ‘생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제’에 통합되고, ‘노후 경유차 교체에 대한 개별소비세 감면’은 ‘노후차 교체에 대한 개별소비세 감면’으로 대체될 계획이기 때문에 실제로 종료되어 폐지되는 항목은 6개에 그치며, 그나마 3개 항목은 부분적으로 폐지될 계획이다.

정부는 2018년도 조세지출예산서(2017년 작성)부터 항목별 관리가능 수준에 대한 정보

27) 이 중에서 2개 항목은 새로 신설된 ‘개인종합자산관리계좌(ISA)에 대한 과세특례’에 통합되었음.

를 제공함으로써 조세지출에 대한 보다 효율적인 관리를 도모하고 있는데, 조세지출 특성 보유 정도에 따라 각 항목을 다음과 같은 3가지 유형으로 분류한다. 첫째, 조세지출의 특성(특정성, 대체가능성, 폐지가능성)을 두루 갖춘 항목을 ‘적극적 관리대상’으로 분류한다. 둘째, 조세지출 특성을 부분적으로 갖춘 항목, 예를 들어 폐지가능성이 없고 특정성과 대체가능성 중 하나만 갖춘 항목은 ‘잠재적 관리대상’으로 구분한다. 마지막으로 조세지출의 특성을 모두 갖추지 못해 정비가 곤란한 항목은 ‘구조적 지출’로 분류한다. 이와 같이 조세지출을 3가지 유형으로 분류하고, 유형별 감면규모 및 그 변화추이와 관련한 통계를 조세지출 예산서를 통해 공개함으로써 조세지출 정비작업의 기초자료가 축적되고 조세지출에 대한 국민의 이해가 증진될 수 있다는 것은 바람직한 측면으로 판단된다. 그런데 2019년 기준으로 8개 항목이 구조적 지출에 해당하고 그 감면규모는 10.6조원에 달하는 한편, 41개 항목이 잠재적 관리대상에 속하고 해당 감면규모가 19.3조원에 육박한다. 이러한 사실은 적극적으로 관리하기가 여의치 않다고 인정된 구조적 지출 및 잠재적 관리대상 성격의 조세지출 항목이 항목 수로는 전체의 20%에 그치지만 감면규모가 전체 조세지출 규모의 60% 정도를 차지하고 있음을 의미한다. 즉, 적극적으로 관리가 가능한 조세지출은 감면규모 기준으로 전체의 40% 정도에 그치고 있다는 것이다. <표 3-4>에 제시된 23개 대규모 항목 중 6개²⁸⁾를 제외한 17개 항목이 구조적 지출 혹은 잠재적 관리대상에 해당하고 있다는 사실 또한 이와 같은 조세지출 관리상의 태생적 한계를 방증하는 것으로 볼 수 있겠다.

한편, 조세지출예산서 마지막 부분에는 조세지출 ‘제도정비’ 및 ‘항목조정’과 관련한 정보를 공개하고 있다. ‘제도정비’는 세법개정을 통한 정비계획을 의미하는데, ① 제도 신설, ② 제도 폐지(일몰종료 포함) 및 ③ 제도 재설계로 구성되어 있다. 신설항목 중 간접세 관련 항목은 해당 조세지출예산서부터 추가되는 한편, 직접세 관련 항목은 다음 연도 조세지출예산서부터 추가된다. 폐지항목은 다음 연도 조세지출예산서부터 경과규정 항목으로 전환된다. 제도 재설계에 따른 세수 변화 중 간접세 효과는 해당 조세지출예산서부터 반영되고, 직접세 효과는 이듬해 조세지출예산서부터 반영된다. ‘항목조정’은 ① 새로 추가된 항목(이전 연도에 신설된 직접세 관련 항목 및 해당 연도에 신설된 간접세 관련 항목), ② 경과규정으로 전환된 항목(이전 연도에 일몰종료 혹은 폐지된 항목), ③ 제외된 항목(경과규정에서 제외된 항목, 조세지출에서 제외된 항목, 다른 항목에 통합된 항목 등) 등 조세지출 항목이 어떻게 조정되었는지 설명하고 있다.

정부는 2019년도 조세지출예산서부터 앞에서 설명한 조세지출 정비계획 및 정비결과와 관련한 정보를 보다 체계적으로 공개하고 있다. 문제는 이렇게 제시된 정비계획의 실행 여부가 공식적으로 발표되고 있지 않다는 것이다. 매해 공표된 정비계획이 실제로 어떤 모습으로 실행되었는지 다음 해에 발표하는 것이 바로 조세지출의 효과적 관리를 위한 중요한

28) ‘주택자금 특별소득공제’, ‘연구·인력개발비 세액공제’, ‘중소기업 특별세액감면’, ‘신용카드 사용에 따른 부가가치세 세액공제’ 및 ‘자경농지에 대한 양도소득세 감면’

필요조건임에도 불구하고, 개별 연구자가 관련 법 개정 여부를 일일이 검토해야만 정비계획의 실행 여부를 파악할 수 있는 상황이다.²⁹⁾ 저자가 직접 일몰 종료를 포함한 정비계획의 실행 여부를 파악한 결과, 계획과 실행 간의 불일치 현상이 빈번하게 발생하고, 정비계획 및 결과가 부정확하게 제시된 경우도 적지 않아 공개정보의 신뢰성이 저하될 가능성이 상존하고 있음을 확인하였다. 예를 들어 일몰 종료를 계획했으나 실제로는 일몰을 연장한 경우가 많았고, 신설을 계획하고 있는 항목이 이미 존재하고 있거나, 기존 항목이 확대된 것으로 판명된 경우도 있다.

제4절 증장기 조세지출 관리방향

1. 조세지출 보고에 대한 국제비교 결과³⁰⁾

구체적인 정책방향을 제시하기 전에 우선 최근 수행된 선진국들의 조세지출 보고체계를 비교·평가한 연구결과를 살펴보자. Relonda and Neubig(2018)은 43개의 G20 및 OECD 회원국 조세지출 보고체계에 대한 개략적 평가결과를 제시하고 있다. <표 3-7>에 정리된 9개의 평가기준을 적용하여 각국의 조세지출 보고체계에 대한 정성적 평가를 수행하고, 이를 토대로 <표 3-8>과 같이 43개의 평가대상 국가들을 3개의 그룹으로 구분하였다. 첫 번째 그룹에 속하는 8개 국가는 지난 10년 동안 조세지출에 대한 보고를 전혀 수행하지 않았고, 두 번째 그룹에 속한 26개 국가는 기초적인 수준의 조세지출 보고체계를 갖추고 있으며, 세 번째 그룹에 속한 나머지 9개 국가는 상세하고 포괄적인 조세지출 보고체계를 갖추고 있는 것으로 평가되었다.³¹⁾

우리나라는 세 번째 그룹에 속한 것으로 평가되었는데, 이 결과는 2000년대 이전부터 조세지출 관련 보고서를 작성하기 시작해서 2010년에 조세지출예산제도를 도입함으로써 조세지출을 공식적인 예산결정과정에서 포함시켰고, 2015년부터는 세출프로그램인 재정사업에 대한 기존의 성과평가체계를 조세지출까지 확대·적용하는 등, 조세지출의 효과적 관리를 위한 그동안의 정책 노력을 인정받았음을 시사한다. 동 논문은 우리나라에 대해 ‘evaluation’ 이외의 모든 평가기준을 상당 수준 충족하고 있으며, 전반적으로 선진화된 조세지출 보고체계를 갖추고 있는 것으로 평가하고 있다. 다만 조세지출에 대한 평가결과가 조세지출예산서에 포함되지 않고 있음을 지적하면서, 향후에는 조세지출예산서에 관련 정보를 공개할 것을 권고하고 있다. 하지만 이상과 같은 평가는 조세지출과 관련한 각국의 제반 사항을 상

29) 유한욱(2016).

30) Relonda and Neubig(2018)을 정리한 것이다.

31) 9개의 평가기준 중, 8개 이상을 충족.

세히 반영한 것이라기 보다, 각 국가가 제출한 제한된 자료들을 토대로 공통의 평가기준을 적용하여 대략적이고 정성적으로 살펴본 결과임을 염두에 두어야 한다. 이하에서는 제2절과 제3절에서 살펴본 우리나라 조세지출 관리현황 및 문제점에 대한 구체적인 분석결과를 바탕으로 중장기 정책방향 및 주요 항목에 대한 정책제언을 제시하고자 한다.

〈표 3-7〉 조세지출 보고체계 평가기준

구 분	세 부 기 준
general information	year of latest report, language, format, source
legal dimension	legal requirement to report, integrated into the budget or not, legal reference for each tax expenditure
definition	tax expenditure definition, benchmark definition
temporal dimension	frequency, year of publication of the fist report, year since when tax expenditure estimates are available, backward estimates($t-i$), forward estimates($t+i$), time frame of tax expenditures(expiry dates)
estimation	estimation method, estimation threshold total number of tax expenditures identified and estimated
description	detailed description of each tax expenditure
classification	by tax base, by type, by function, by policy goal, by beneficiaries
evaluation	evaluation of effectiveness and efficiency
other information	lower and upper estimate for each tax expenditure, quality of tax expenditure estimates, etc.

자료: Relonda and Neubig(2018)을 재구성

〈표 3-8〉 조세지출 보고체계 평가결과

구 분	기 준	해 당 국 가
group I (8)	no report	China, Czech Republic, Indonesia, Japan, Luxembourg, Russia, Saudi Arabia, Slovenia
group II (26)	basic report	Argentina, Brazil, Belgium, Chile, Denmark, Estonia, Finland, Greece, Hungary, Iceland, India, Ireland, Israel, Latvia, Mexico, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Slovak Republic, Spain, South Africa, Switzerland, Turkey, United Kingdom, United States
group III (9)	detailed and comprehensive report	Australia, Austria, Canada, France, Germany, Italy, Netherlands, Korea, Sweden

자료: Relonda and Neubig(2018)을 재구성

2. 중장기 정책방향

조세지출 범위를 일관되게 설정하는 것은 조세지출 규모 및 국세감면율의 정확한 산정을 위한 주요 전제조건이다. 그러나 앞에서 설명한 것처럼 연도별로 서로 다른 기준으로 임의 제외, 사후 추가, 항목 통폐합 등 자의적인 항목 조정이 이루어진 결과, 조세지출의 범위는 매년 일관되지 못한 모습을 보이고 있다. 조세지출 항목 감소는 일몰 종료 혹은 폐지보다 임의 제외 혹은 다른 항목으로의 통합에 따른 것이 많고, 항목 증가 또한 기존 항목을 사후에 추가함으로써 발생한 경우가 많다. 제3절에서 언급된 바와 같이 매년 자의적인 항목 조정이 빈번하게 이루어지고 있다. 예를 들어 2010년에 조세지출보고서가 조세지출예산서로 발전되면서 과거에 일몰 종료되었으나 경과규정에 따라 운용되고 있던 항목들을 일거에 제외시키는 대폭적인 항목 조정이 이루어졌다. 또한 2012년에는 조세지출 항목을 관련 법조항 별로 일괄하여 집계함에 따라 항목 수가 급감하였고, 2013년부터는 감면규모가 큰 3개 항목이 뒤늦게 추가된 한편, 조세지출 전체 항목 수를 명시적으로 보고하지 않다가 최근에 들어서야 항목 조정 내용을 통해 간접적으로 보고하기 시작했다.

향후에는 신설 혹은 일몰종료·폐지와 관계없는 자의적인 항목 조정을 최소화하는 동시에, 조세지출에 관한 정보가 일관성과 연속성을 갖출 수 있도록 조세지출 포괄 범위와 관련한 명확한 기준을 마련할 필요가 있다. 조세지출 성격으로 운영되고 있는 항목들 중에서 조세지출 항목으로 집계되지 않은 것이 있다면 조속히 조세지출에 포함하여 관리하는 한편, 조세지출 기준 변경 등에 따라 항목 조정을 불가피하게 해야 하는 경우에는 구체적인 조정 내용과 그 근거를 조세지출예산서에 분명하게 적시해야 한다.

제3절에서 살펴본 바와 같이 조세지출예산서에는 좀더 상세하고 구체적인 정보를 제공할 필요가 있어 보인다. 조세지출 정비와 관련해서는 신설, 폐지, 제도개선 등의 대략적인 계획만 제시되고 있다. 앞에서 언급한 제도 폐지 및 개선계획을 통해 간접적 혹은 부분적으로만 제공되고 있을 뿐이다. 주요 항목을 중심으로 확대, 축소, 과세전환 등의 정비결과도 매우 중요한 정보인데, 조세지출예산서 끝부분에 부록 형태로 제시된 조세지출 항목별 내역을 통해 부분적으로 파악이 가능한 상태다.

신설 항목의 경우 도입목적 및 수혜대상을 비롯하여 감면규모 추정치를 공개하는 것이 조세지출 사전제한 원칙에 부합한다. 그리고 일몰이 도래한 항목을 중심으로 주요 조세지출 항목에 대한 구체적인 정비계획을 조세지출예산서에 적시함으로써 투명성을 제고해야 한다. 항목 조정의 구체적인 근거와 함께 일몰도래 항목에 대한 처리계획(연장여부, 연장기간, 확대·축소 여부 등) 및 기타 주요항목에 대한 정비계획(확대·축소, 제도개선, 재설계 등)을 제시하고, 정비계획의 실행 여부도 이듬해 조세지출예산서를 통해 공개해야 한다. 결론적으로 조세지출 항목의 변동내역과 함께 기존 항목의 정비계획, 추가 항목의 신설계획 등 조세지출 전반에 대한 구체적인 정보를 생산하고, 이를 조세지출예산서를 통해 공표함

으로써 조세지출의 효율적 관리를 위한 토대를 마련해야 한다.

전술한 바와 같이 조세지출 전체 규모의 제한과 관련해서, 「국가재정법」은 “기획재정부 장관은 매년 국세감면율이 최근 3년 평균 국세감면율에 0.5%p를 더한 값 이하가 되도록 노력해야 한다”라고 규정하고 있는데, 문제는 이 규율이 상당히 느슨하다는 것이다. 조세지출의 꾸준한 확대가 방지될 가능성이 있기 때문이다. 예를 들어 매년 국세감면율이 0.25%p씩 증가하는 경우에도 재정규율이 충족되는 문제가 발생한다. 또한 의무규정이 아닌 권고규정의 형식인 것도 중요한 한계로 작용한다. 2008~09년과 같이 국제 경제위기 대응에 따라, 혹은 올해와 같이 특정 항목의 급격한 확대에 의해 국세감면율이 크게 증가한 경우, 국세감면율을 조속하게 정상 수준으로 복귀하도록 하는 안전장치가 마련되지 못한 상태이다. 이 같은 문제를 완화하기 위해서는 국세감면율 상한을 인하하여 조세지출의 자연증가 가능성을 최소화할 필요가 있다. 예를 들어 최근 3년 평균 국세감면율에 더한 값(0.5%p)을 보다 낮은 수준으로 설정하는 방법을 고려해볼 수 있다. 그리고 국세감면율 상한에 대한 법적 구속력을 부여하는 방안도 고려할 만하다. 한편 추가적인 재정규율을 마련함으로써 국세감면율 상한이 갖는 태생적 한계를 극복하는 방법도 생각해볼 수 있다. 예를 들어 일몰종료 비율의 하한을 설정하거나, 신설 항목 수 혹은 그 감면규모에 대한 상한을 부여함으로써, 조세지출 전체규모의 확대를 예방할 수 있는 장치를 다양한 형태로 마련하는 것을 검토해볼 필요가 있다.

이러한 재정규율의 실효성을 제고하는 차원에서 신설항목과 관련한 구체적 내용을 조세지출예산서에 포함시킴으로써 재정규율의 실효성을 제고하는 동시에 책임성을 강화할 필요가 있다.

제2절에서 설명한 바와 같이 정부는 신설·확대항목에 대한 예비타당성평가 및 기존 항목에 대한 심층평가 제도를 마련하여 2015년부터 운영하고 있다. 일정 규모 이상으로 신설하거나 확대하려는 항목에 대해서는 예비타당성평가를 수행하는 한편, 일몰도래 항목에 대해서는 먼저 담당부처에서 자율평가를 수행하고 그 결과를 기획재정부에 제출하도록 하고 있으며, 일정 규모 이상 항목의 경우에는 의무심층평가를 수행하고 그 결과를 국회에 제출하도록 하고 있다. 한편, 유사한 목적을 갖고 있어 분야별 일괄평가가 필요한 항목, 향후 지속적인 감면규모 증가가 예상되어 객관적 검증이 필요한 항목, 혹은 객관적인 성과평가가 미흡했다고 판단되는 항목 등에 대해서는 임의심층평가를 통해 조세지출의 효율화를 도모하도록 하고 있다.

그러나 예비타당성평가 및 심층평가의 대상이 「조세특례제한법」상의 조세지출 위주로 운영되고 있는 한편, 일몰규정이 없는 항목에 대해서는 명시적인 관리체계를 확보하지 못하고 있으며, 국세청의 자료협조 문제가 지속될 수밖에 없다는 점에서 현 평가체계가 한계를 노정하고 있는 것으로 판단된다. 전체 조세지출의 절반 가까이 차지하고 있는 개별 세법

상의 조세지출도 성과평가 및 예비타당성평가 대상에 명시적으로 포함하는 한편, 일몰규정이 없는 대규모 항목에 대한 엄밀한 성과평가를 조속히 수행함으로써 관리 사각지대 문제를 완화하는 동시에, 조세지출 전반에 걸친 체계적인 관리를 도모해야 한다.

3. 주요항목에 대한 정책방향

가. 근로소득자 및 종합소득자에 대한 각종 조세특례

<표 3-9>에 정리된 바와 같이 개인소득자에 대한 각종 조세특례는 특별공제 7종류, 연금공제 2종류, 추가공제 7개 항목 등 총 16종류가 제공되고 있는데, 이 중에서 8종류가 2015년을 기점으로 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 전환되었다. 애초에는 세액공제로의 전환을 통해 과세 형평성이 제고됨과 아울러 조세지출 규모도 축소될 것으로 예측되었으나, 세액공제로의 전환과 함께 계획에 없던 주요 항목들의 대폭적인 확대가 병행됨에 따라 2016년부터 감면규모가 전체 조세지출의 1/3을 초과하기 시작하여 이후 지속적으로 증가하고 있다.

<표 3-9> 근로자 및 종합소득자에 대한 조세특례

	2014년 이전	2015년 이후
특별공제	보험료 특별소득공제	민간보험은 세액공제(12%) 공적보험은 소득공제
	의료비 특별소득공제	의료비 특별세액공제(15%)
	교육비 특별소득공제	교육비 특별세액공제(15%)
	기부금 특별소득공제	기부금 특별세액공제(15%)
	주택자금 특별소득공제	좌동
	신용카드 등 사용액에 대한 소득공제	좌동
연금공제	연금보험료 소득공제	공적연금은 소득공제 민간연금은 세액공제(12%)
추가공제	경로·장애인·부녀자·한부모 소득공제	좌동
	6세 이하 자녀 소득공제 출생·입양 자녀 소득공제	삭제 후 2016년부터 자녀세액공제로 통합
	다자녀 소득공제	자녀세액공제(정액)

주: 특별공제는 근로소득자에게만 제공되고, 연금공제 및 추가공제는 종합소득자에게도 제공
 자료: 법제처, 관련 세법 및 시행령

또한 면세점이 상당 수준 증가함에 따라³²⁾ 과세기반의 침해가 초래되었고, 고소득자를

중심으로 소득세 부담의 급격한 증가로 인한 조세저항이 발생하였다. ‘신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제’를 제외한 모든 항목들이 개별 세법상의 조세지출 항목으로서 일몰규정이 없어 관리 사각지대에 놓여 있는 것도 심각한 문제다. 실제로 ‘신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제’와 ‘주택자금 특별소득공제’만이 적극적 관리대상에 포함되어 있는 것이 현실이다. 향후에는 소득공제 방식으로 운영되고 있는 나머지 8종류의 조세특례들도 세액공제 방식으로 일원화하여 수직적 형평성과 조세지출의 효과성을 동시에 제고하는 한편,³²⁾ 엄정한 성과관리를 통해 일부 항목을 축소하거나 종료함으로써 과세기반의 침해를 방지해야 한다.

나. 연구 및 인력개발비에 대한 세액공제

연구·인력개발비에 대한 세액공제는 2009년에 일몰규정이 삭제되었고, 2010년에 신성장 및 원천기술 분야를 분리하고 이 분야에 대해서만 일몰이 부여되었다. 이후 3회에 걸쳐 연속해서 일몰이 3년씩 연장되고 있다(2012 → 2015 → 2018 → 2021년). 2015년부터 중소기업 및 신성장·원천기술 분야에 대한 지원이 강화되고, 대기업 및 일반분야에 대한 지원이 축소됨에 따라 조세지출 규모가 2013년 2.9조원에서 2018년 2.5조원으로 점차 감소하고 있다.

연구 및 인력개발비에 대한 세액공제는 단일항목으로 가장 규모가 큰 조세지출 항목이고 신성장 및 원천기술 분야를 제외한 일반 분야에 대한 일몰규정이 없다는 것이 특징이다. 앞으로는 주기적으로 엄정한 심층평가를 수행함으로써 효과성을 점검하는 한편, 삭제된 일몰규정을 부활시켜 항구적 조세특례가 아님을 인식시킬 필요가 있다고 판단된다.

다. 근로·자녀장려세제

미국의 EITC를 벤치마킹하여 2009년에 도입한 근로장려세제는 사실상 세액공제가 아닌 부(-)의 소득세(negative income tax 혹은 refundable tax credit)로서 재정지출 성격을 띠고 있는 것이 특징이다. 근로장려세제는 도입 직후부터 지속적으로 확대되고 있으며, 2015년에 자녀장려세제와 함께 이원화된 이후에는 감면규모가 더욱 확대되고 있다. 근로장려금과 지원대상이 꾸준히 확대되고 있으며, 재산요건 및 연령요건도 계속해서 완화되고 있다. 특히 최근 3년 동안 대폭적으로 확대된 것이 주목할 만하다. 2016년에는 근로장려금 상한이 10%가량 인상되고(단독가구 70만 → 77만원, 홑벌이 가구 170만 → 180만원, 맞벌이 가구 210만

32) 4인 가구(홑벌이 2자녀 가구)의 경우 면세점이 1,800만원에서 2,900만원으로 대폭 증가하였는데, 이러한 분석결과는 세액공제로의 전환뿐만 아니라 자녀세액공제, 근로소득세액공제의 확대 등 여타 제도의 변화에도 기인한다. 자세한 설명은 유한욱(2018) 참조.

33) Marr and Highsmith(2011)에 따르면 소득공제를 세액공제를 전환함에 따라 소득세제의 누진도가 제고됨과 동시에 감면혜택이 저소득층에 집중됨에 따라 조세지출의 효과성 또한 제고될 가능성이 크다.

→ 230만원) 주택요건이 삭제되는 한편, 30대 단독가구가 수혜대상으로 추가되었다. 2017년에는 근로장려금 상한이 10% 이상 상향 조정되고(77/180/210만 → 85/200/250만원), 부모를 부양하는 단독가구와 한부모 외국인 가구가 수혜대상에 포함되었다. 2018년에도 근로장려금 상한이 대폭 인상되고(88/200/250만 → 150/260/300만원), 소득상한 또한 상향 조정되는 한편(1,300/ 2,100/2,500만 → 2,000/3,000/3,600만원), 30세 미만 단독가구가 수혜대상에 포함되었다. 이와 같은 연속적인 대규모 확대에 의해 2019년 감면규모가 전년대비 3.3배 이상 확대될 전망이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 근로·자녀장려세제는 일몰기한이 없는데다가, 제대로 된 성과평가를 한 번도 거치지 않은 채 상당히 빠른 속도로 증가하고 있으므로 재정 안정화를 위해 엄정한 심층평가를 수행하고 이를 통해 제도개선을 도모하는 것이 긴요한 것으로 판단된다.

참고문헌

- 기획재정부, 「조세지출보고서」, 2006~2009.
- 기획재정부, 「조세지출예산서」, 2011~2010.
- 기획재정부, 「연도별 세법개정안 요약본 및 상세본」.
- 기획재정부, 「조세특례 심층평가 운용지침」, 2019.
- 법제처, 「조세특례제한법」, 「개별소비세법」, 「관세법」, 「법인세법」, 「부가가치세법」, 「소득세법」 및 각 법 시행령과 관련조문 연혁.
- 김성태·유한욱, 『조세지출의 효율적 관리방안』, 정책연구보고서, 한국개발연구원, 2013.
- 유한욱, 「우리나라 조세지출에 대한 고찰」, 『사회과학연구』, 42(3), 2016, pp. 73~92.
- 유한욱, 「우리나라 조세지출의 소득재분배 효과 분석: 소득세 관련 항목을 중심으로」, 『사회과학연구』 44(2), 2018, pp. 39~65.
- Benjamin, L. M. and P. L. Posner, “Tax Expenditures and Accountability: The Case of the Ambivalent Principals,” *Journal of Public Research and Theory*, Vol. 28, Issue 4, 2018, pp.569~82.
- Gupta, S., “Time to Pay More Attention to Tax Expenditures?” Center for Global Development, 2018.
- Harris, B. H., E. Steurle, and C. Quakenbush, “Evaluating Tax Expenditures: Introducing Oversight into Spending through the Tax Code,” Tax Policy Center, 2018.
- Heady, C. and M. Mansour, “Tax Expenditure Reporting and Its Use in Fiscal Management: A Guide for Developing Economies,” How To Note, International Monetary Fund, 2019.
- International Budget Partnership, “Guide to Transparency in Public Finances, Looking beyond the Core Budget: Tax Expenditures,” 2012.
- Mansour, M., “Transparency: The Case of Tax Expenditures in Developing Countries,” Discussion Note, Council for Economic Policies, 2019.
- Marr, C. and B. Highsmith, “Reforming Tax Expenditures Can Reduce Deficits While Making the Tax Code More Efficient and Equitable,” Center on Budget and Policy Priorities, 2011.
- OECD, *Tax Expenditures in OECD countries*, 2010.
- Relonda, A. T. Neubig, “Assessing Tax Expenditure Reporting in G20 and OECD Economies,” Discussion Note, Council for Economic Policies, 2018.
- Streams, M. and L. Gavilo-Lane, “Tax Expenditures as Social Policy,” Department of Public Administration, Tennessee State University, 2016.