

감세논쟁 주요논점 정리

※ 이 자료는 2005년 11월 1일 재정경제부 소득세제과에서 발표한 「감세논쟁 주요논점 정리」의 전문입니다.<편집자 주>

I. 감세정책의 이론적 근거

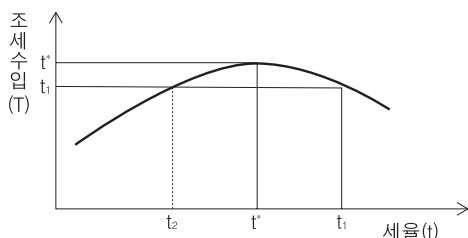
1. 이론적 근거

- 감세정책의 유효성을 주장하는 입장은 크게 감세를 통하여 총수요를 변화시킬 수 있다고 보는 Keynes 경제학과와
 - 감세를 통해 총공급을 변화시킬 수 있다고 보는 공급주의 경제학과로 구분
- Keynes 경제학에서는 조세 또는 재정지출의 변화가 총수요의 변화를 통해 경제성장을 이끌 수 있다는 이론으로서
 - 감세는 가치분 소득의 증가를 통해 조세승수($\Delta Y/\Delta T = c/1-c$) 만큼 국민소득 증대
 - * c: 한계소비성향
- 공급주의 경제학에서는 조세의 변화와 총공급과의 상호관계를 중요시하는 것으로
 - 소득세율 인하는 근로의욕 고취에 따라 노동공급을 확대하고
 - 법인세율 인하는 순법인소득이 증가되어 자본의 한계비용을 낮춰 투자를 증대하여 경제성장을 이끌 수 있다고 봄

2. 공급경제학과 레퍼곡선(Laffer Curve)

- (개념) 공급주의 경제학자는 세율인하가 단기적으로 조세수입의 감소와 재정적자를 발생하게 하나
 - 장기적으로는 세율인하가 기업의 투자와 노동공급을 확대하여 조세수입을 증가시킨다고 주장
- (한계) Laffer Curve는 현재의 세율이 적정수준을 초과하는 고세율 상황하에서는 세율인하가 조세수입 증가로 이어지게 되나
 - 국가별 적정 세율수준(t^*)을 알기 어렵고 저세율 국가에서는 적용될 수 없는 한계를 지니고 있음
- (적용사례) 공급주의 경제학의 이론에 따라 80년대초 레이건 정부와 '01년 부시 정부가 감세정책을 추진하였으나,
 - 감세정책이 조세수입 증가로 연결되지 않고 재정적자 확대
 - ☞ 우리나라 세율은 외국에 비해 높지 않은 수준이므로 세율인하가 조세수입 증대로 이어지기 어렵다고 보는 것이 일반적인 견해

〈Laffer Curve〉



II. 감세정책의 효과에 대한 실증적 고찰

1. 감세정책과 재정지출정책의 효과

- 일반적으로 감세정책은 근로의욕과 투자의욕을 고취시킬 수 있는 장점이 있는 반면

- 가처분소득 증가가 저축으로 흡수되는 경우 소비진작을 통한 경제활성화 효과가 미미하거나 불확실하고
 - ※ 감세정책이 경제에 미치는 영향을 실증적으로 입증한 연구는 찾아보기 어려우며, 영향이 있는 경우에도 그 크기는 매우 작은 것으로 분석(조세연구원, '04. 12월)
- 감세혜택이 주로 부유층에 집중되어 소득양극화를 심화시키고 세입기반을 항구적으로 잠식하여 재정건전성을 악화시킬 가능성이 큼

- 재정지출 확대 정책은 직접적으로 수요를 증가시킴으로써 경제활성화에 효과적이고
 - 항구적인 세입기반 잠식 문제가 없고 중산·서민층에 대한 직접적인 지원으로 소득재분배에 효과적임

〈참고〉 감세와 재정지출의 효과 비교

구 분	감 세	재정지출 확대
경기부양 효과	〈중장기적·간접적〉 ○ 근로·투자의욕 고취 ○ 소득증가가 소비진작으로 연결되는 경기부양효과 불확실(time-lag 등) ○ 법인세 인하가 기업투자에 미치는 효과 의문시	〈직접적·단기적〉 ○ SOC투자 등 직접적인 수요 증가 유발 ○ 국채발행시 민간 투자위축 및 금리인상 우려 (Crowding-out effect)
재정건전성	〈세입기반 잠식〉 ○ 한번 인하된 세율을 다시 인상하기 곤란	〈세입기반 유지〉 ○ 세입기반 유지 가능
소득재분배 효과	〈효과 작음〉 ○ 감세는 고소득계층에 효과가 크게 나타남 ○ 과세자 비율이 낮은 상황에서 감세효과 의문시	〈효과 큼〉 ○ 중산·서민층을 대상으로 한 지출이 가능하여 소득재분배 효과가 큼
외국 사례	〈미국 공화당〉 ○ 시장경제 중시, 작은 정부 지향	〈미국 민주당〉 ○ 고소득자에 대한 과세강화, 복지 등 재정지출 중시 〈일본〉 ○ 전통적으로 재정지출 확대에 비중 - '90년대말 이후 부분적인 감세정책 추진

2. 감세의 경기진작 효과

□ 감세할 경우 소비성향이 낮은 부유층의 감세혜택이 많아 단기적인 경기부양 효과는 크지 않고 정부의 재정적자와 물가상승만 야기할 가능성 큼(Krugman, Samuelson, Stiglitz, '01년)

□ 일본자료를 분석한 결과도 경기부양 효과가 크지 않은 것으로 나타남(Carroll, '00년)

□ 경제성장에 미치는 효과는 감세보다 재정지출 확대가 큼 (조세연구원, '01년)

- 조세승수는 0.23(1조원 감세는 0.23조원 GDP 증가)
- 지출승수는 0.40(1조원 지출확대는 0.4조원 GDP 증가)

※ 외국의 사례

	독일	스페인	프랑스	이태리
• 조세승수	0.2	0.1	0.1	0.1
• 지출승수	0.4	0.5	0.5	0.5

3. 감세의 총공급 능력 향상·재정수입 증대 효과

□ 감세정책이 소득증가에 거의 기여하지 못한 것으로 나타남(Mankiew & Summers, '84년)

□ 감세로 인한 OECD 국가의 재정수입 증대 여부에 대한 연구결과(Agell & Persson, '00년)

- 우리나라의 세율은 낮은 쪽에 속해 감세정책으로 세수입을 증대시킬 확률이 OECD 국가 중 가장 낮은 것으로 나타남

□ OECD 국가의 경우 소득세율 하락이 노동시장참가율을

증대시키나 그 크기는 작은 것으로 분석(조세연구원, '04. 7월)

- 우리나라의 소득세율은 노동시장참가율에 거의 영향이 없음

4. 감세의 소득재분배 효과

□ 부시행정부의 감세정책에 대한 연구결과 감세혜택이 고소득 계층에 집중되어 소득분배를 악화시킴

※ 의회예산처(CBO: Congressional Budget Office) 보고서('04. 8월)

- 최상위 1% 가구의 경우 평균 \$40,990의 감세혜택으로 중간소득 계층인 3분위 가구의 40배에 해당('04년)
- 고소득 계층 중에서도 최상위 1%에 감세혜택이 집중
 - 향후 고소득층에 혜택이 집중될 유산세(estate tax) 폐지 등 조치가 도입되면 편중효과는 더욱 심해질 것임

□ 소득세율을 2%p 인하하면 누진도는 증가하나, 평균세율이 낮아져 소득재분배 효과가 약화됨

$$\text{소득재분배효과} = \text{조세의 누진도} \times \text{평균실효세율}$$

○ 소득세율 2%p 인하시 소득재분배 효과 분석결과(조세연구원, '05년)

- 현행 소득세제하에서는 지니계수가 소폭 개선(세전 지니계수 0.3717 → 세후 지니계수 0.3617)되나, 2%p 인하시에는 0.3627로 개선폭이 줄어들음

* '05년부터 소득세율 1%p 인하로 인하여 소득재분배에 미세하게 부정적 영향(예산정책처, '04. 12월)

Ⅲ. 주요국의 감세정책 사례 평가

1. 미국의 감세정책

① 감세정책의 내용과 평가

〈공급경제학에 근거를 둔 감세정책 추진(Reagan('81~'88))〉

□ 주요 감세조치

- 개인소득세 최고세율 대폭 인하: 70%→28%
- 법인세율 인하: 48%→34%

□ '80년 Reagan 행정부에서 세율인하 등 감세정책을 시행하여 소비증가로 경제가 나아졌으나

- 「감세→경제성장→세수증가→건전재정 유지」라는 공급경제학자들의 주장과 달리 재정적자와 연방정부 부채 증가

* 누적 재정적자: '80년말 7,100억달러(GDP 대비 26%)
→ '93년말 3조 2,500억달러(GDP 대비 50%)로 증가

〈중세정책 및 경기호황(Clinton('93~'00))〉

□ 주요 증세조치

- 소득세율 인상: 31%→39.6%
- 법인세율 인상: 34%→35%

* 다만, EITC와 같은 저소득 계층에 대한 세제지원은 확대

□ 「과도한 재정적자로 인한 민간투자 구축효과 → 금리상승 → 민간투자 위축」의 악순환 고리를 끊기 위해

- 재정적자 축소를 경제정책의 최우선 과제로 삼고 소득세율 인상 등 증세정책을 실시
- 조직혁신과 구조조정을 꾸준히 진행하여 IT·인터넷 혁명 등 지식기반산업의 토대를 만들었으며
 - 이를 통해 10년에 걸쳐 저인플레이·고성장의 장기호황을 누리고, 이에 따른 세수증대로 '98년부터 연방 재정수지가 흑자로 전환

〈경제성장 둔화에 대응한 감세정책 추진(Bush('01~'08))〉

□ 주요 감세조치

- 소득세율 인하(최고세율 39.6%→'06년까지 35%)
- 단계적인 상속세 폐지('10년까지)

□ 감세정책에 따른 가처분소득의 증가와 소비증대 효과로 인해 경기회복에 기여하는 긍정적인 측면이 있으나

- 세율인하와 상속세 폐지가 고소득층에게 보다 유리하고, 세수를 감소시킴으로써 재정수지를 악화시키는 부정적인 효과가 더 크다는 평가

〈미국의 GDP 대비 재정수지 및 GDP 성장률 추이〉

(단위: %)

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

* '05년은 예측치

② 부시 행정부의 감세정책에 대한 연구결과

〈감세혜택의 귀착에 관한 연구〉

※ 의회예산처(CBO: Congressional Budget Office) 보고서('04. 8월)

□ 감세혜택이 고소득 계층에 집중되어 소득분배를 악화 시킴

○ 최상위 1% 가구의 경우 평균 \$40,990의 감세혜택으로 중간소득 계층인 3분위 가구의 40배에 해당('04년)

〈감세혜택의 귀착(2004년)〉

소득계층	평균소득	평균 감세폭	감세혜택 비중	세후소득 변동폭(%)
1분위(Lowest)	\$ 16,600	-\$ 230	2.8%	1.5%
2분위(Second)	\$ 38,100	-\$ 720	8.3%	2.2%
3분위(Middle)	\$ 57,400	-\$ 980	11.5%	2.0%
4분위(Fourth)	\$ 84,300	-\$ 1,520	17.7%	2.3%
5분위(Top)	\$ 203,700	-\$ 4,890	59.9%	3.3%
평균(또는 합계)	\$ 80,100	-\$ 1,680	100%	2.7%
최상위 1%	\$ 1,171,000	-\$ 40,990	24.6%	5.3%

자료: * CBO 자료를 근거로 CBPP에서 계산
** 법인세 인하효과 및 유산세 폐지 효과는 미포함

〈감세정책의 경기부양 효과에 관한 연구〉

※ Economy.com 연구소(Mark Zandi 집필)의 연구('04. 7월)

□ 부시행정부의 감세정책은 경기부양에 부적합한 방식

- 감세혜택이 소비성향이 높지 않은 고소득층에 편중되어 경기부양 효과가 제한적임
- 감세에 따른 세입손실 \$1당 0.74\$의 수요증대 효과를 유발하는 데 그침

〈감세의 고용창출 효과에 관한 연구〉

※ 경제정책연구소(EPI; Economic Policy Institute) 보고서('04. 9월)

□ 감세에 따른 고용창출 효과는 당초 예상보다 매우 미약

- '03년 감세안 통과 이후 '04. 8월까지 정부 예측치 430

만개의 38%에 불과한 160만개의 일자리가 창출

〈감세와 재정적자에 관한 연구〉

※ 행정부 반기 예산검토보고(Mid-Session Budget Review) 결과('04. 7월)

□ '01년 이후 시행된 정책 중 감세정책이 현재의 막대한 재정적자의 가장 큰 원인(57%)을 제공

〈'01~'04년 재정적자의 원인별 분석〉

(단위: 조\$)

감세	-0.6	57%
세출증가	-0.5	43%
소계	-1.1	100%

자료: Office of Management and Budget

□ 경기부양을 통해 감세에 따른 세수감소분보다 더 많은 세수를 확보할 수 있다는 정책입안자들의 주장과 상치

〈감세와 후생에 관한 연구〉

※ Center on Budget and Policy Priorities(CBPP) 보고서('04. 6월)

□ 감세로 인한 재정손실분을 다른 세금을 올리거나 지출을 삭감하여 충당하는 경우 전기구의 3/4의 후생이 감소

〈재정손실 충당방식에 따른 순소득의 변화〉

소득계층	평균 순소득 변화*	
	가구당 동일한 액수의 비용을 부담하는 경우 (시나리오 1)	소득에 비례하여 비용을 부담하는 경우 (시나리오 2)
하위 20%	-\$ 1,502	-\$ 177
중위 20%	-\$ 869	-\$ 228
상위 20%	+\$ 3,934	+\$ 954
최상위 1%	+\$ 38,7840	+\$ 14,793

* 감세정책에 따른 소득증가에서 재정손실 과정에서 부담하는 비용을 공제

2. 일본의 감세정책

① 주요 감세조치: ('94년, '98년, '99년)

□ 소득세 세율인하 및 누진구조 완화

* 10, 20, 30, 40, 50% → 10, 20, 30, 37%

□ 법인세 세율 인하 (37.5% → 34.5% → 30%)

② 감세정책 평가

□ 구조적인 경기불황을 위해 '94,'98,'99년에 걸쳐 지속적으로 감세정책을 시행하였으나 당초 의도했던 소비 확대 등의 성과는 나타나지 않고

○ 경기불황으로 인한 실업증가, 자산디플레이션, 높은 저축성향 등으로 감세로 인한 가처분소득 증가가 소비로 연결되지 않고 저축으로 흡수되어 재정적자가 오히려 심화

□ 그 결과 누적국채가 증가함에 따라 '00년의 총국가부채와 재정적자가 각각 GDP의 133%, 6.9%에 이룸

○ 또한, 재정적자가 누적됨에 따라 국채이자를 지불하기 위한 지출이 '90년 이후 지속적으로 10조원을 상회('01년 10.4조원, 총재정규모의 12.6%)하고

- 적자재정의 산물인 국채상환 비용을 국채를 발행하여 충당하는 악순환이 되풀이

〈일본의 GDP 대비 재정수지 및 GDP 성장률 추이〉

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

* 2005년은 예측치

IV. 우리나라에서 감세정책 채택이 곤란한 이유

1. 높지 않은 세율수준

□ 우리나라의 소득세·법인세·부가가치세 세율은 주변의 경쟁상대국이나 OECD 평균보다 높지 않은 수준

세 목	우리나라	일본	중국	OECD 평균
소득세	35%	37%	45%	37.3%
법인세	25%	30%	30%	26.7%
VAT	10%	5%	17%	17.7%

* 지방세 미포함

□ 그동안 소득세·법인세율 등을 지속적으로 인하하여 왔음

- 소득세의 경우 '02년에 10% 인하(10~40%→9~36%) 하였으며 '05년에 1%p 추가 인하(9~36%→8~35%)
 - 이자·배당소득에 대한 원천징수세율을 '01년에 5%p 인하(20%→15%), '05년에 1%p 추가 인하(15%→14%)
- 법인세의 경우 '02년에 1%p 인하(16%, 28%→15%, 27%),
 - '05년에 2%p 추가 인하(15%, 27%→13%, 25%)
- 특별소비세의 경우 '02년에 세율을 인하(10, 15, 20, 30%→7, 10, 14, 20%),
 - '01년에 냉장고·청량음료에 대해 특소세를 폐지하고 '04년에 PDP TV, 에어컨에 대해 특소세를 폐지

2. 감세에 따른 소비·투자효과 불투명

- 대부분의 근로자나 자영업자의 경우 감세조치를 하더라도 소비증대 효과는 미미할 것으로 전망
- 현재 근로소득자·자영업자의 절반이 소득세를 내고

있지 않고, 기업의 34%가 결손으로 법인세를 내고 있지 않아 이들은 직접적인 세금경감 효과가 없으며

- 세금을 납부하고 있는 근로자의 63%(과표구간 1천만원 이하)는 평균세액이 17.5만원이고, 자영업자의 65%(과표구간 1천만원 이하)는 평균세액이 31.6만원으로서 감세조치로 인한 효과가 적음
 - 반면에 고소득자의 경우는 감세조치시 가장 많은 경감 혜택을 받게 되고 가처분소득이 증가하겠지만 한계소비성향이 낮아 소비증대 효과는 적을 것임
- 아울러 우리나라는 현재 고령화에 대비하여 저축률이 높고, 해외소비가 많아 감세하더라도 소비진작으로 연결되기 어려움

□ 기업투자 측면에서 살펴보면

- 법인세율 인하가 단기간에 기업투자의 증가를 유발하지 아니하는 것으로 분석됨(조세연구원 '04. 2월)
- 또한 현재와 같이 저금리, 풍부한 유동성 등으로 자금면에서는 투자여건이 양호한 상황에서 법인세율 인하가 기업투자의 증대로 이어질지는 불확실함
 - * 평균 여신금리: ('00)8.55%→('03)6.90%→('05. 7)6.20%
 - * 상장사 현금보유액: ('03. 상)19.7조원→('04. 3)23.3조원→('05. 3)26.4조원
 - * 제조업 매출액 경상이익률: ('02)4.7%→('03)4.7%→('04)7.8%

3. 큰 폭의 세수감과 어려운 세입여건

□ 감세정책은 국가재정에 여유가 있거나 구조개혁을 통한 세수확보 등 특정한 정책목표와 연계하여 추진되는 것이 일반적

- * 미국 '00년 대선: '00년 이후 당시 10년간 예상되는 25조달러의 재정흑자를 감세를 통해 국민에게 돌려줄지 또는 국가

부채 축소에 사용할지가 쟁점

* 러시아 소득세 인하 및 단일 소득세율 도입('05년) : 지하경제가 비대한 상황에서 세제간소화를 통한 세수기반 확보 목표

* 독일 '05년 총선 : 노동시장 유연성 제고를 위해 고용세 (payroll tax) 인하

○ 재정여유가 없는 상황에서의 감세정책은 여타 세목의 증세를 통해 세수중립을 꾀하는 것이 일반적

* 독일 '05년 총선 : 교통세 인하에 따른 부족세수 충당을 위해 부가가치세 인상 (16%→18%)

□ 지난해 세수가 예산 대비 4.3조원 부족한 데 이어 '05년에도 4.6조원의 세수부족이 예상되며

○ 내년에도 세출을 전액 세입으로 조달하기 어려워 9조원 수준의 국채를 발행할 계획

□ 소득세, 법인세, 부가가치세는 기간세로서 전체 국세수입의 70% 이상을 점유하고 있어

○ 세율을 1%p 인하하더라도 많은 세수감소 초래

세 목	세 율	연간세수('05)	1%p 인하시 세수감
소득세	8~35%	25조원	△1.5조원
법인세	13%, 25%	26조원	△1.2조원
VAT	10%	39조원	△3.9조원

주: '05년 예산기준

○ 감세조치로 인한 재정적자는 향후 재정운영에 계속적이고 누적적으로 부담요인으로 작용하고 세금 특성상 한번 인하된 세율은 복원하기 어려움

○ 향후 재정적자를 보전하기 위하여 증세조치를 하는 경우 민간소비나 투자에 부정적인 영향을 주게 됨

□ 또한 현재의 대내외 제반 여건상

○ 사회복지, 환경, 교육, 국방, SOC, 농어촌 등 지역균형 발전부문 등 재정지출을 줄이기 어려운 상황에서

○ 감세조치를 할 경우 세입기반이 훼손되어 재정의 원활한 운용을 어렵게 할 우려

V. 세출예산과 관련된 쟁점

1. 감세정책은 '큰 정부-작은 시장'에서 '작은 정부-큰 시장'으로 재정운용의 패러다임을 변경하여 중장기적으로 성장잠재력을 확충할 수 있다는 주장에 대하여

□ 재정의 효율성 제고를 위해 정부규모를 축소하는 것과 재정이 본연의 역할을 제대로 수행하는 것은 다른 차원에서 접근할 필요

○ 재정을 효율화하기 위하여 시장이 잘 할 수 있는 것은 시장에 맡기고, 시장실패가 있는 부분에만 재정이 개입하는 것이 재정운영의 기본원칙

- 알뜰한 나라살림을 위해 정부는 인프라 구축이 이루어지거나 시장기능이 활성화된 분야 등에는 지출을 과감히 줄이고 있음

* 세출구조조정 확대: ('05) 2.4조원, 5.6%→('06) 4.2 조원, 9.3%

○ 그러나 시장에서 해결하기 어려운 양극화 극복, 저출산·고령화 대응, 성장잠재력 확충 등에 대해서는 재정의 적극적 역할이 요구

* 고령화율: ('00) 7.2%→('18) 14.9% →('26) 20.8%

* 10년 이내 선진국 진입을 위해 매년 5% 이상 실질성장 필요 ('05 KDI)

- 이러한 분야에 재정이 적극적 역할을 하지 못하면 사회가 부담해야 할 비용이 개인에게 전가되어 어려운 계층이 더 어려워지는 문제가 발생

□ 공무원 정원, 전체 재정의 규모 등을 감안할 때 우리나라의 정부 규모는 작은 수준

○ (공무원 정원) 외국과 비교시 공무원의 범위·행정조직·민영화 등 여건이 달라 직접 비교는 어렵지만 대체

로 낮은 수준

〈인구 1천명당 국가공무원 수〉

(단위: 명)

구 분	1990	1995	1998	2001
미 국	-	28.68	28.30	28.22
일 본	17.06	16.78	16.53	16.71
프랑스	44.95	-	47.99	46.51
한 국*	12.59	12.39	12.00	11.58

* 공기업·산하기관(21만명), 중앙행정기관·교육부문 비정규직(15만명) 포함시 18.6명 수준

** OECD national accounts

○ (재정규모) GDP 대비 일반정부 재정규모가 외국보다 낮은 수준

(GDP 대비, %)

	90년	95년	97년	98년	99년	00년	01년	02년	03년	04년
프랑스	50.7	55.2	54.9	53.7	53.5	52.5	52.5	53.4	54.5	54.4
일본	31.8	35.9	35.1	36.2	37.8	38.3	37.8	38.3	37.6	37.3
한국	19.7	20.8	22.4	24.7	23.9	23.8	25.0	24.8	27.2	27.3
영국	42.2	45.0	41.4	40.2	39.7	37.5	41.0	41.8	43.4	44.1
미국	37.1	37.0	35.4	34.7	34.3	34.2	35.3	36.3	36.5	36.0
OECD 평균	40.4	42.4	40.8	40.4	40.1	39.3	40.3	41.0	41.3	40.8

* OECD Economic Outlook, 05. 5.

□ 우리의 재정여건과 최근 세수부족에도 불구하고 감세를 추진하는 경우 재정건전성이 악화되고

○ 감세와 함께 지출규모를 줄이면 공공서비스가 축소되어 서민·중산층의 혜택이 감소하고 결과적으로 양극화가 심화되어 성장에 부정적인 영향이 발생

□ '큰 정부와 작은 정부' 문제는 최적 답안이 있다기보다는 경제 여건, 정부 역할에 대한 국민 여론 등을 감안하여 결정해야 하는 정책 선택의 문제이나

○ 우리나라는 미래대비와 성장잠재력 확충을 위하여 '재정규모 축소' 보다는 '적극적인 재정의 역할'이 필요

2 정부가 7년간 재정적자를 통해 지출을 확대했으나 경제회복에 실패하고 부채만 증가했으므로 재정지출의 효과가 없는 것이 아닌지?

□ (통합재정수지 추이) 우리나라의 통합재정수지는 '98~'99년 2년간의 적자 이후 '05년까지 지속적으로 흑자를

보이고 있으며

- 사회보장성 기금과 공적자금 국제전환을 제외한 관리대상수지도 외환위기 이후로는 GDP 대비 ±1% 내외의 균형수준을 유지
- 이는 유럽연합 통합 당시 마스트리히트 조약의 가입조건 △3% 이내보다 훨씬 양호한 균형수준임

(조원, %)

	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05 추경	'06 예산
통합재정수지 (GDP 대비)	△18.8 (△3.9)	△13.1 (△2.5)	6.5 (1.1)	7.3 (1.2)	22.7 (3.3)	7.6 (1.1)	5.6 (0.7)	1.7 (0.2)	2.2 (0.3)
관리대상수지 (GDP 대비)	△24.9 (△5.1)	△20.4 (△3.9)	△6.0 (△1.0)	△8.2 (△1.3)	5.1 (0.7)	1.0 (0.1)	△3.6 (△0.5)	△12.1 (△1.5)	△11.7 (△1.3)

* 통합재정수지: 일반회계 + 특별회계 + 기금(외평기금, 금융성 기금 제외)
 ** 관리대상수지: 통합재정수지 - 사회보장성기금수지 + 공적자금상환소요

□ (우리 재정의 역할) 외환위기 극복과정에서 재정은 적자 국채 발행을 통해 실업자를 구제하고 기업·금융 구조조정을 지원하는 등 경제회생의 핵심적인 역할 수행

- 이에 따라 국가채무가 증가하였지만, 우리 재정의 역할에 대해 IMF 등 국제기구도 높이 평가

□ (경기대응과 성장잠재력 확충) 우리 재정은 단기적 경기 대응 외에도 미래 대비와 양극화 해소 등 우리 경제의 중장기적인 성장잠재력을 확충해 나가는 역할을 꾸준히 수행

- 최근의 경제적 어려움은 이라크전, 환율, 유가상승 등 대외여건의 악화에도 기인하는 측면이 있는 만큼 재정지출의 효과가 없다고 일의적으로 주장하는 것은 적절

하지 않음

- 오히려, 재정 조기집행·BTL 추진 등 재정의 역할이 없었다면 경기회복이 더욱 지체되었을 것이라는 것이 일반적인 견해
- * 금년도 조기집행의 상반기 경제성장 기여도 : 0.74%p (조세연구원 '05년)

3 국민의 조세부담을 낮추기 위해 감세가 필요한 것이 아닌지?

□ 우리나라의 조세부담률(20.4%)과 국민부담률(25.3%)은
 ○ OECD 30개 회원국 중 각각 26위, 28위로서 OECD 평균 조세부담률(28.2%), 국민부담률(37.6%)과 비교하

(단위: %)

구 분	한 국	미 국	프랑스	독 일	일 본	이태리	영 국	OECD
'03년기준								
조세부담률	20.4	18.6	27.5	21.5	15.3	30.5	28.9	28.2
국민부담률	25.3	25.4	44.2	36.2	25.8	43.4	35.3	37.6

* OECD Revenue Statistics

면 낮은 수준

* 원칙적으로 국민이 원하는 사업에 재정지출을 하고 필요한 재원을 세금으로 거두는 것이며, 조세부담률은 각국의 정부역할에 따라 다름

□ 미국과 일본의 조세부담률이 낮은 것은 적자국채 발행에 크게 의존했기 때문임

- 미국의 경우 이라크·아프카니스탄 전쟁 수행을 위한 국채발행 증대로 대규모 적자재정 운영
- 일본의 경우도 금융부실과 장기간의 경기침체로 인해 국채발행에 의존한 대규모 적자재정 운영

* 재정흑자/GDP('03년, %) : 한국(0.1), 미국(△4.6), 일본(△7.8)

- IMF World Economic Outlook('05. 4)

□ 미국·일본의 경우 국채발행 등 대규모 적자재정을 통해 미래세대에게 세 부담을 전가시켜 조세부담률이 일견 낮아 보이거나

- 조세부담 이외에 장래의 조세부담으로 돌아오는 재정적자 규모를 합한 '잠재적 조세부담률'로 평가하면 우리나라의 잠재적 조세부담률은 일본 및 미국보다 약 3%p 낮은 수준

* 잠재적 조세(국민)부담률('03년) = 조세(국민)부담률 + 재정적자/GDP

한국(19.3), 일본(23.7), 미국(23.2)

4 감세를 하면 지방재정에 대한 국고지원에 영향이 없는지?

□ (지방재정에 심각한 장애) 감세를 추진할 경우 교부금 등 지방자치단체의 자원 감소로 지방재정 운영에 심각한 장

애가 초래될 가능성

□ (지방재원 감소 규모) 정치권의 주장대로 감세(감세 △11.4조, '05년 정부 세제개편안 반대 △1.1조)를 추진하는 경우에는 약 6조원의 지방재원이 감소

○ 이는 '05년 지방 총가용재원* 규모(약 92.7조원)의 6% 수준에 이르는 규모이며,

* 지방세 34조원, 교부금 43.2조원, 국고보조금(균특 포함) 15.5조원

○ 세입이 줄어드는 데 대응한 교부금 인상이 사실상 어려운 점을 감안할 때 지방이 추진하는 사업의 축소·중단이 불가피하여 지역주민의 혜택이 축소됨

□ (지방재정 축소의 피해) 특히 재정지립도가 높아 교부금을 받지 않는 수도권(서울·경기·인천 등 11개 지역) 이외의 지방 시·군은 지역당 평균 200억원 내외의 재원이 축소됨

○ 이로 인해 수도권과 지방간 격차는 더욱 커지게 될 것임

□ 앞으로도 정부는 재정효율화 노력을 계속해 나갈 계획이며 국회도 불요불급한 예산을 삭감해 주면 정부가 착실히 반영하겠음

5 감세를 하고 부족한 재원은 국채를 발행하면 되지 않는지?

□ '04년말 우리나라의 국가채무는 GDP 대비 26.1%인 203.1조원으로, OECD 평균 76.4%에 비해 낮은 편임

* OECD 주요국: 일본(157.6%) 프랑스(73.2%) 독일(70.1%) 미국(63.4%)

(단위: 조원)

	'05*	'06	'07	'08	'09
• 국가채무 (GDP 대비, %)	248.1 (30.4)	279.9 (31.9)	298.5 (31.7)	314.1 (31.1)	325.8 (30.0)
• 일반회계 국채	9.8	9.0	8.7	7.8	7.7

* 국가재정운용계획(안) '05~'09

□ **채무의 구성, 채무에 상응하는 채권 등을 고려할 때, 내용면에서는 양호한 수준임**

- 융자금 회수, 자산매각 등을 통해 자체상환이 가능한 금융성 채무가 125.5조원(전체의 61.8%)이며, 적자성 채무가 77.6조원(전체의 38.2%) 수준으로 충분히 감당 가능한 수준

□ **향후 기발행된 국채상환 부담, 고령화에 따른 복지수요 증가, 통일비용 등을 감안하여 불요불급한 세출의 감축 등이 필요하고**

- 장래 급격한 재정지출에 대비하여 재정이 탄력적으로 기능할 수 있도록 현재의 재정건전성을 유지·제고할 필요

□ **최근 세수부족 등으로 대규모의 국채발행이 예정되어 있는 상황에서, 국채발행을 확대하는 것은 재정건전화에 역행**

- 국채발행 규모가 '05년에 9.8조원으로, '06년에는 9조 원대로 예상되는 등 세수부족에 따른 국채규모가 크게 증가 예정이므로 감세로 인한 국채발행은 바람직하지 않음

* '05년 추경기준시 국가채무는 GDP 대비 30.4%로서 종전 관 리목표였던 30%를 초과

6 감세와 함께 불요불급한 낭비성 세출예산을 삭감하면 국채발행 없이 재정운영이 가능하다는 주장에 대하여

□ **(세출구조조정 추진) 예산낭비 방지와 세출구조조정은 정부 역점을 두고 추진하는 과제**

- 금년부터 재정사업 자율평가 제도를 도입하고 재원배분 원칙을 설정하여 강력한 세출구조조정을 추진함으로써 비효율적인 사업들을 과감히 제거

* 세출구조조정 실적: ('05예산) 2.4조원, 5.6% → ('06예산안) 4.2조원, 9.3%

- 또한, 공무원 보수를 '05년 동결, '06년에 물가상승 수준인 3% 인상하고, '06년 업무추진비는 20%를 삭감하는 등 행정경비도 최대한 절감 편성

- 2006년 예산(안)에서의 지출증가율(05추경 대비)은 경상성장률(7.5%)보다 낮은 6.1% 수준(일반회계 증가율, 7.3%)

□ **(알뜰하게 아끼는 방식의 한계) 우리의 재정규모는 매우 작은 수준(OECD 평균의 65%)**

* 경제규모는 세계 11위이나 재정규모는 OECD 30개국중 29 위

- 일반회계 예산 중 교부금, 채무상환, 인건비, 국방비 등 축소가 어려운 경비가 늘어나는 추세
- 내년 일반회계 증가분(11조원) 중 이러한 경비 증가분

이 8조원이며,

- 나머지 3조원과 세출구조조정을 통한 재원으로 R&D, 복지분야, 중소기업 신용보증 등 불가피한 증액소요에 충당

□ (기금손실) 일부에서는 21조 7천억원의 공공기금 손실만 축소해도 감세와 재정수요 충족이 가능하다고 주장하지만,

- 대부분이 공적자금의 국채전환에 따른 손실과 외국환평형기금의 환평가손 등 장부상의 손실로 가용재원이 될 수 없는 것들임

* '04년기금손실(21.7조원) = 공적자금상환기금 손실 14.8조원 + 외평기금 환평가손 등 10.2조원 - 기타기금 손익 3.3조원

□ (대형 국책사업) 동북아경제중심, 농촌대책, 국가균형발전 등 불요불급한 대형 국책사업들의 시기를 조정하지는 의견도 있지만,

- 이들 사업은 공청회, 국회보고 및 입법 등 국민적 합의를 바탕으로 추진하고 있으며
- 현재 시점에서 투자를 늦출 경우 장기적 국가경쟁력이 약화될 우려가 크기 때문에 시기조정은 바람직하지 않음

〈참고 1〉 '06년 예산(안)의 중점 편성방향

□ 내년도 예산안 및 기금운용계획안에서는 성장동력 확충 및 양극화 해소에 중점 지원

〈성장동력 확충(예시)〉

- 기술개발(R&D) : 21C 프론티어사업(1,299억→1,443억원), 우주센터(360억→753억원)

- 인적자원개발 : BK21사업(1,850억→3,000억원), 산업기술인력양성(460억→510억원), 고용서비스선진화(1,549억→3,999억원)
- 산업경쟁력강화 : 부품소재기술개발(1,600억→1,800억원), 외국인투자유치(761억→845억원)
- 동북아경제중심 : 인천공항 2단계(2,273억→3,011억원), 경제자유구역기반시설 지원(1,150억→2,307억원) 등

〈양극화 해소(예시)〉

- 산업간 해소 : 중소기업컨설팅(150억→186억원), 중소기업벤처창업지원(3,500억→3,830억원)
- 계층간 해소 : 생계급여(16,578억→20,077억원), 장애수당(897억→1,119억원)
- 지역간 해소 : 농촌정주기반확충(1,639억→1,900억원), 농어촌교육여건개선(100억→432억원) 등

□ 이에 따라 각 분야에서 성장동력 확충과 양극화 해소에 동시에 기여할 수 있는 사업이 크게 증가

〈성장동력 확충과 양극화 해소에 동시 기여 사업(예시)〉

■ 사회복지 분야	• 사회적 일자리 지원	: 1,691→2,909(72.0%)
	• 육아지원	: 6,147→9,361(52.3%)
■ 산업중소기업 분야	• 중소기업기술 혁신개발	: 1,447→1,658(14.6%)
	• 산업단지혁신클러스터	: 300→463(54.2%)
■ 교육 분야	• 지방대학 혁신역량 강화	: 2,400→2,700(12.5%)
	• 학자금 지원 ¹⁾	: 1,062→1,490(40.3%)

주: 1) 종전 이차보전에서 정부보증으로 지원방식 전환

〈참고 2〉 주요 분야별 재원배분안

(단위: 조원, %)

구 분	'05 (본예산)	'06안	증감액	증감률 (%)
1. 사회복지·보건	49.3	54.7	5.4	10.8
2. 교 육	27.6	28.9	1.3	4.6
3. 수송·교통·수자원	18.3	17.8	△0.5	△2.7
4. 농림·해양수산	14.1	14.4	0.3	2.0
5. 산업·중소기업	11.9	12.4	0.5	4.5
6. 환경보호	3.6	3.8	0.2	6.4
7. 문화·관광	2.6	2.9	0.3	9.8
8. 국방(일반회계)	20.8	22.9	2.1	9.8
9. 통일·외교	2.0	2.7	0.7	36.0
10. 공공질서·안전	9.4	10.2	0.8	9.1
11. R&D	7.8	9.0	1.2	15.0
12. 국가균형발전	5.5	5.9	0.4	8.4

7 '06년 예산배분은 복지지출 급증 등 성장보다 분배에
치중한 것이 아닌지?

◇ 현재 복지지출 비중이 낮아 사회안전망 확충이 필요하
며 성장과 분배를 동시에 추진하는 동반성장 전략이 필
요한 상황

□ 현재의 복지 지출비중은 OECD 국가에 비해 낮은 수준

	한 국	미 국	일 본	영 국	독 일	프랑스	OECD 평균 (22개국)
• 복지지출/전체 재정(%)	26.6	53.3	52.3	54.5	69.5	62.2	51.7
• 경제지출/전체 재정(%)	19.7	6.6	3.4	4.3	7.3	8.1	9.5

* 한국은 '05년, 기타국가는 '00년 전후(MF Government Finance Statistics)

○ 사회안전망 강화 등 복지지출은, '매몰비용'이 아니라
시장경제 유지·강화를 통해 잠재성장률을 유지하기 위
한 사회적 투자

- 양극화가 심화되면 사회통합과 경제의 지속성장 기반
을 저해(물적·인적자본의 공급기반 약화)

* 현재의 양극화 추세 지속시 1인당 GDP 증가율이 1.17%p 하
락(금융연)

□ 경제분야는 성장을 위한 것이고, 복지분야는 분배를 위한
것이라는 이분법보다 구체적 내용이 중요

① (분야별) 경제분야 예산 증가율이 낮다고 해서 성장을
소홀히 하는 것은 아니며 민자사업 등으로 보완

○ 민자유치(BTL, BTO 등), 사모투자펀드, 프로젝트 파
이낸싱 활성화 등 민간 역할을 강화하여 성장잠재력
확충

② (내용이 중요) 복지예산에도 성장을 뒷받침하는 사업이
다수

* 육아지원: 저출산 대응, 노동공급 확대

* 고용서비스 선진화: 고용안정, 노동시장 유연성 제고

* 직업능력개발, 사회적 일자리: 고용증대 효과

③ 성장과 분배를 동시에 추구하는 '동반성장' 정책 필요

○ 06년 예산은 성장동력 확충과 양극화 완화에 중점을
두고 양 목적을 동시에 기여할 수 있는 사업을 크게
증액

■ 사회복지	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 일자리 지원 (간병도우미) • 육아지원 (보육) * 여성취업비율 50% 미만(49.7%) • 고용서비스 선진화(고용안정센터) 	1,691 → 2,909(72.0%) 7,313 → 10,418(42.5%) 1,549 → 3,965(156.0%)
■ 산업 중소기업	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업기술 혁신개발 • 중소기업 컨설팅(쿠폰) • 산업단지혁신클러스터 	1,447 → 1,658(14.6%) 150 → 186(24.0%) 300 → 463(54.2%)
■ 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 지방대학 혁신역량 강화 (산학연) • 학자금 지원 (학기당 25만명) 	2,400 → 2,700(12.5%) 1,062 → 1,490(40.3%)

□ 추가 복지지출 소요와 재정건전성 문제

- 참여정부 출범 이후 확보가능한 중기재원의 범위 내에서 우선순위 조절을 통해 사회안전망 투자를 확대
- 그러나, 최근의 양극화 심화와 저출산·고령화 등 급속한 사회변화를 감안할 때 현재수준의 사회안전망 투자로는 대응에 한계
 - 저소득·취약계층 보호를 위한 사회안전망 강화대책이 수립('05. 9월)되었고 관계부처에서 저출산 종합대책도 마련중
- 비인플레이션 방식의 재원조달 방식을 국민적 공감대를 토대로 검토해 나가야 할 시점

8 대형 국책사업이 재원 고려 없이 추진되어 국민부담만 과중된 것이 아닌지?

◇ 대형 국책사업은 국민적 공감대하에서 추진되고 있으며, 대부분이 국가재정운용계획에 반영

□ 최근 대형 국책사업에 대한 주요 제기사항

- 국방개혁, 행정중심 복합도시 건설, 대북지원 등 대형 국책사업에 대한 투자소요가 700조원 수준 → 국민부담 과중
- 재원 고려 없이 마구잡이식으로 추진중

□ 국책사업은 국민의 공감대 위에서 사업을 추진

- 국책사업은 미래 한국을 위해 지금 투자가 반드시 필요한 사업들로서 공청회, 국회보고, 입법 등을 거쳐 국민의 공감대 기형성
 - (예) ① 농업·농촌대책(119조원 투융자계획) : 공청회 21회, 국회보고 5회
 - ② 국가균형발전계획 : 국가균형발전특별법('04. 1월 제정)
 - ③ 장기 공공임대주택 건설 : 국민임대주택건설등에 관한특별조치법('03. 12월 제정)
 - ④ 행정중심 복합도시 건설 : 「신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법」('05. 3월 제정)

□ 총사업비가 확정된 국책사업의 국고지원액은 '05~'09년 국가재정운용계획에 이미 반영

	'06예산안	'05~'09계획
(예) ① 국방개혁(잠정)	7.2조원	33.7조원
(예) ② 행정중심복합도시건설	0.04조원	1.1조원
(예) ③ 농업·농촌대책	10.3조원	47.7조원
(예) ④ 공공임대주택건설	4.1조원	20.8조원
(예) ⑤ 국가균형발전계획	8.9조원	37.1조원
계	30.5조원	140.4조원

□ 제기된 국책사업들은 향후 3~25년간 중장기적으로 추진되는 사업으로서 우리 재정이 감당할 수 있는 규모

- 장기적으로 볼 때 제기된 사업소요 700조원은 05~30

년중 정부의 총사업비 규모 7,760조원의 9.0% 수준 (05~09년간 소요는 최대 170조원으로서 동 기간중 사업비(777조원)의 22%)

* 총지출 증가율 6.4%, 사업비 규모는 총지출의 66% 가정(06년안 기준)

○ 국책사업비 규모에는 지방비, 민자 등도 포함되어 있어 순수한 국고부담은 이보다 작은 수준

- 총사업비가 확정된 사업(630조원)을 기준으로 볼 때 국고분은 500조원 수준(예: 국가균형발전계획의 경우 116조원 중 국고는 44.5조원)

9 참여정부 들어 공무원 수, 공무원 봉급이 지나치게 많이 늘어나고, 고위직도 지나치게 많이 늘어난 것이 아닌지?

□ (인건비 증가율) 참여정부 출범후 인건비 증가율은 과거보다 높지 않은 수준

○ 참여정부의 인건비 증가율은 연평균 7.5% 수준으로 - 문민정부(10.8%)보다 낮고, IMF기간중 인건비가 삭감된 국민의 정부(6.1%)와 유사한 수준

○ 이에 따라 일반회계 대비 인건비 비중은 '90년 21%에서 '98년 17% 수준으로 하락한 이후 큰 변화 없이 유지

* 일반회계 대비 인건비(%) : ('90) 21.3 → ('98) 17.1 → ('02) 16.7 → ('05) 16.9

□ (공무원 정원) 공사로 전환된 철도청 인력을 제외할 경우 국가공무원은 참여정부 출범후 '05. 7월 22천명이 증원(약 3.8% 증가)

* '05. 7월 현재 철도청 인력(29천명) 포함시: 약 7천명 감소한 56만9천명

○ 증원인력은 대부분 교원(11천여명), 경찰(4천여명), 집배원(2천여명) 등 국민이 원하는 민생분야(약 80%)

* 기타 증원인력(20%) : 교정(570명), 신규시설 운영·유지(1,700), 검찰(460), 특허(300) 등

○ 지방공무원은 참여정부 출범후 '05. 6월말 19.6천명이 증원

- 증원인력은 저소득층 보호강화, 지자체의 사무 신설·증가에 따른 실무인력 확충(9,600명)

* 사회복지전달체계 개선(1,800명), 소방(2,300명), 가축방역(230명), 주택가격평가(1,000명), 지방행정혁신(890명)

- 지자체의 행정수요 증가에 따라 표준정원의 범위 내에서 자율적으로 증원(9,900명)

□ (정무직 수 증가) 참여정부의 정무직이 증원된 것은 과거 중앙집권적인 국정운영방식을 분권형·민주형으로 전환하면서 발생하는 불가피한 결과

○ 현재의 정무직 수는 125명으로 과거 문민정부 초기의 정무직 수와 유사한 수준

* 정무직 공무원 : ('92) 121명 → ('02) 106명 → ('05.8) 125명

** 이는 국회의원 정수가 '00년 299명에서 273명으로 축소되었다가 '05년 다시 환원된 것과 유사한 사례

□ (공무원 보수) 최근 경제의 어려움을 감안하여 참여정부 출범 이후 공무원 보수 인상은 최소화

○ '05년에는 인건비를 동결했고 '06년에는 불가인상률 수준인 3% 수준 인상에 그쳐 민간과 비교한 공무원 보수 수준은 '02년에 비해 약 5% 하락한 92% 수준

〈민간 대비 공무원 보수수준〉

(단위: %)

연도	'02년말	'04년말	'05년말	'06년말(예상)
민간 대비 보수수준	97%	98%	94%	92% 수준