

<세미나>

## 바람직한 재정 건전화 방향과 과제

- 일시: 2022년 2월 18일 (금) 오후 2시
- 장소: 여의도 산림비전센터 7층 열림홀
- 주최: 자유기업원

- 사회: 최승노 자유기업원 원장
- 발표: 황상현 상명대학교 교수
- 토론: 김승래 한림대학교 교수  
김홍균 서강대학교 교수

[발제]

## 바람직한 재정건전화 방안

---

황상현 상명대학교 경제금융학부 교수

# 바람직한 재정건전화 방안

2022년 2월 18일

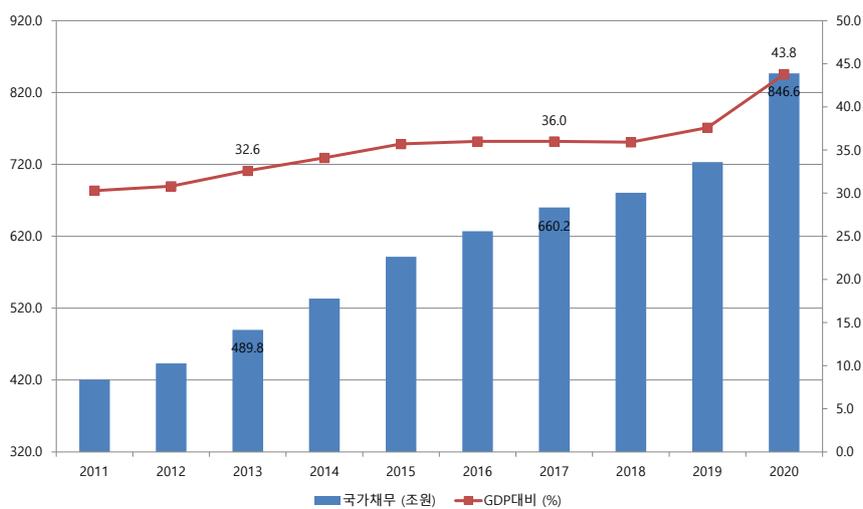
상명대학교 경제금융학부  
황상현

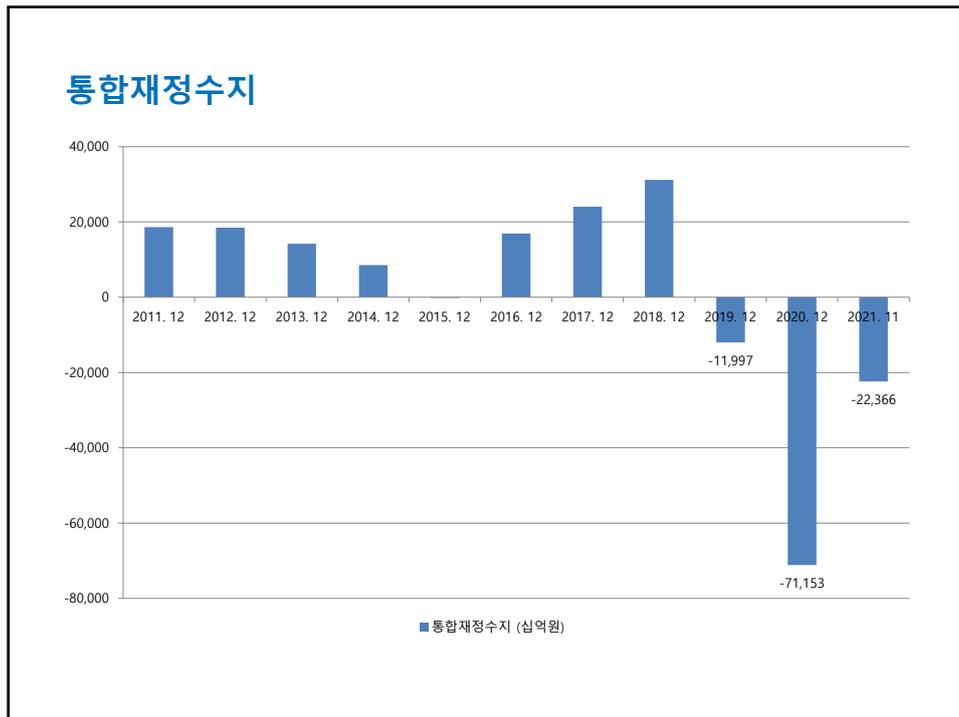
## 들어가며...

- 우리나라 경제성장
  - 1970-80년대 고도 성장기에 연간 10% 이상 성장하였으나
  - 1990년대 이후 5년마다 1%p 하락하여 현재 2%로 성장하며
  - 2030년대부터 0%대로 성장할 전망
- 우리나라 경제의 성장잠재력은 지속적인 추락이 예상
  - 우리나라 경제의 잠재성장률:  
2021-22년 2% 수준, 2030년 0.97%, 2040년 0.77%로 추정(정원석·장준호·김철주, 2021; 장민·박성욱, 2021)

- 현 정부의 소득주도 성장과 정부주도 일자리창출 정책 실패, 반기업 정책기조 강화
  - 우리나라 경제의 성장잠재력을 더욱 훼손시키고
  - 성장의 결과를 고용으로 연결하지 못하고, 결국 지속가능한 양질의 일자리부족은 국민들, 특히 청년들에게 좌절감을 가져다주고 있음
- 막대한 복지지출에도 복지사각지대는 광범위하게 존재하며 재정지속가능성이 크게 위협받고 있음
  - 소득주도 성장과 정부주도 일자리창출 정책 실패를 복지재정으로 막으려는 재정만능주의로 인한 결과

## 국가채무





- 지속된 확장재정운용에 따라 국가채무 급증
  - 국회에 제출된 2022년 예산은 현 정부 들어 5년간 연평균 8.6%로 증가해 604.4조 원
  - 2022년 국가채무는 5년간 440조 원이 증가해 1,068조 원
- 통합재정수지는 2019년 이후 연속 3년간 적자
- 국가채무비율은 2022년에 50%를 상회하여 2025년에는 60%에 다가갈 것으로 전망(한국경제연구원, 2021)

### 재정지출

- 코로나19 위기대응을 위한 확장재정이 지속되는 가운데 재정지출이 급증
- 저출산·고령화에 따라 복지지출에 대한 수요 증가로 향후 재정지출은 지속적으로 증가 예상
  - 이를 위한 자원부족과 함께 재정건전성 확보에 대한 사회적 우려가 커지고 있음
- 무분별한 복지지출 증가 지양
  - 복지정책의 수립에 신중하여 구조적인 재정지출의 급격한 증가를 억제하는 것이 중요

### 재정수입

- 코로나19 위기가 끝나면 재정건전성 확보에 노력
- 경제 선순환 구조 하에서 재정수입 안정화
  - 조세부담을 높여 재정수입의 한시적 마련이 가능할 수도 있지만,
  - 궁극적으로 과도한 조세부담은 경제성장에 부정적인 영향을 미쳐 세원 축소로 재정수입의 안정적 확보에 실패할 가능성 높음
- 효율적인 조세구조 구축
  - 재정수입 안정화를 위해서 법인세, 소득세 및 소비세 등 주요 세목별 세부담 수준을 합리적으로 조정

## 재정수입: 법인세

- 현 정부 들어 우리나라 기업들에 대한 법인세부담 증가
  - 우리나라 법인세 최고세율은 2017년 말 3%p 인상돼 25% 수준
  - OECD 평균 21.1%보다 높고, GDP대비 법인세수 비중 4.3%도 OECD 국가들 중 최상위권
- 우리나라는 국제적 추세인 '법인세 세율 인하'에 역행

법인세 최고세율(지방세 포함) 추이

	2011년	2014년	2018년	2021년
한국	24.20%	24.20%	27.50%	27.50%
OECD 평균	25.30%	25.20%	24.00%	22.90%

자료 : OECD statistics(<https://stats.oecd.org>)

- 우리나라 법인세 과세표준이 구간 신설로 4단계 누진체계가 된 것은 국제적인 추세에 역행
- 법인세에 누진세율 체계가 적용된다고 하더라도, 재분배 기능이 없고 법인세 부담의 전가와 귀착의 정도가 불분명하여 대부분의 국가들은 단일 세율체계를 적용

- 우리나라 기업에 대한 R&D 투자 및 세제지원은 지속적인 R&D 공제 축소로 주요 경쟁국에 비해 뒤쳐져 있음
  - R&D 정부지원율은 G5평균 17.9%와 비교하면 우리나라는 7.4%로 매우 낮음

R&amp;D 정부지원율(한국 vs. G5)

프랑스	독일	일본	영국	한국	미국	G5평균
41.0%	19.0%	17.2%	15.5%	7.4%	7.0%	17.9%

자료: 전경련(2021)

- 법인세부담 강화는 우리나라 기업의 경쟁력을 떨어뜨리고 우리나라 경제의 성장동력을 약화시킴
- 법인세부담이 증가할수록 기업의 국내투자가 감소하고 이에 따라 고용이 감소해 경제성장에 부정적인 영향
- 우리나라 법인세부담이 기업의 국내투자와 고용에 미치는 영향을 분석한 결과([황상현·설윤, 2015](#))
  - 1986-2012년 기간, 우리나라 비금융업 상장기업 대상
  - 평균실효세율 1%p 증가로 기업의 총자산대비투자는 1.3%p, 한계실효세율 1%p 증가로 총자산대비투자는 2.7%p 감소
  - 평균 및 한계실효세율 증가로 고용효과도 전반적으로 부정적

- 우리나라 법인세부담이 증가할 경우 국제경쟁력이 저하되어 우리나라 기업들의 해외직접투자는 증가되고 이에 따라 국내 고용은 감소
- 국내 법인세부담이 기업의 해외직접투자와 고용에 미치는 영향을 분석한 결과(황상현·이승래, 2015)
  - 2002-2011년 해외직접투자를 하고 있는 제조업 내 상장기업 대상
  - 평균실효세율 1%p 증가로 기업의 총 해외직접투자액은 1.28%p, 한계실효세율 1%p 증가로 기업의 총 해외직접투자액은 4.98%p 증가
  - 평균 및 한계실효세율 증가로 해외직접투자 증가를 통해 고용은 간접적으로 감소 효과를 가짐

- 법인세부담 강화는 중·장기적으로 법인세수를 감소시킴
- 법인세수 변화의 원인을 실증 분석한 결과(황상현·유진성, 2015)
  - 외환위기 이후 기간(1998-2012년) 비금융업 상장기업 대상
  - 법인세 법정 최고세율이 1%p 증가하면 법인세액은 평균 4.2-4.9% 감소
  - 대기업의 경우 법인세액이 5.0%~5.9% 증가; 중소기업의 경우 2.9% 증가
- 법인세 세율 인상이 기업의 생산을 저하해 법인세수 감소로 이어짐
  - 법인세수 증가를 위한 법인세율 인상은 오히려 반대의 결과 초래
  - 법인세수 감소는 법인세율 인하보다 경기상황 악화에 기인

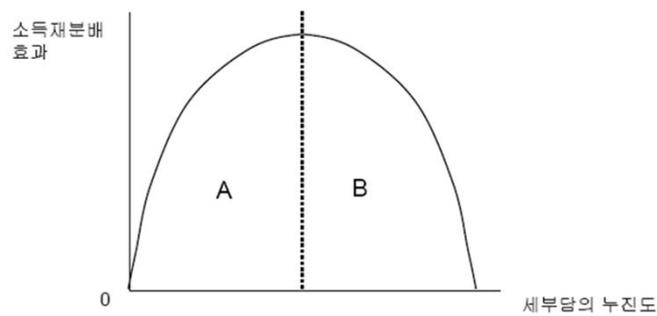
- 현재 성장과 재정 위기 극복, 법인세부담 완화로
  - 우리나라 기업의 경쟁력 제고와 우리나라 경제의 성장동력 강화
- 법인세 세율 인하로
  - 우리나라 기업의 해외이탈을 막고 외국 기업의 국내 유입을 유도하여 국내 투자와 고용을 촉진시켜 더 높은 경제성장 달성
- R&D 관련 조세지원 확대
  - 기업의 연구개발을 장려하여 혁신성장을 유도
- 우리나라 경제의 성장을 통해 국민들 모두에게 좋은 일자리를 만드는 것이 최고의 복지이고 재정의 지속가능성도 확보

### 재정수입: 소득세

- 소득세의 세수확보 기능을 회복하는 소득세 정상화
  - 세입기반 확충과 과세형평 제고를 위해 고소득층에 대한 세부담 증대가 우선될 것이 아니라,
  - '국민개세주의' 측면에서 전소득층을 포함하는 비과세·감면 축소 및 합리화가 필요
  - 소득세는 소득재분배 기능이 미약한 것이 문제이나, 그 원인이 고소득층의 낮은 세부담이 아니라 전 소득계층에 걸친 과도한 비과세·감면으로 인해 세수를 확보하는 세제로서 기능을 다하지 못하기 때문

- 소득세는 세부담의 누진도가 이미 상당히 높은 수준
  - 지나친 비과세·감면으로 인해 면세점이 매우 높고 세부담이 고소득층에 집중
- 소득세는 소득재분배 효과가 오히려 낮아지고 있는 상태
  - 일반적으로 세부담의 누진도와 소득재분배 효과 간 상관관계는 역U자
  - 소득세는 세부담의 누진도가 이미 상당히 높아 소득재분배 효과는 오히려 낮아지고 있는 상태(성명재, 2011)

세부담의 누진도와 소득재분배 효과의 상관관계



자료: 성명재(2011)

### 재정수입: 부가가치세

- 부가가치세의 역할 확대 검토
  - 세입기반 확충뿐만 아니라 과세효율 제고를 위해 소득세율 인하에  
서 부가가치세율 인상으로의 세수중립적 전환 등
- 우리나라 부가가치세는 세율인상의 필요성이 제기되어 왔음
  - 다른 국가들에 비해 도입 당시 그대로의 낮은 세율을 유지
  - 우리나라의 부가가치세는 1976.12월에 부가가치세법이 제정된 후  
1977.07월부터 도입·시행
  - 도입 이후 경기변동에 따라 과세대상의 범위가 확대되거나 면세범  
위의 변동이 있었지만, 세율의 변화는 없이 10%로 현재까지 유지

- 조세의 효율성과 단순성 측면에서 부가가치세는 세수증  
대수단으로 법인세 또는 소득세보다 더 나은 평가
- 일반적으로 부가가치세 부담이 역진성을 가진다고 알려  
져 있지만, 대부분의 기존 연구는 대체적으로 중립적이  
며 미미한 재분배 효과를 가진 것으로 평가(김승래·김형준·이  
철인, 2008)

- 우리나라에서 소비세율에 비해 소득세율 증가는 근로자의 노동공급을 감소시킬 뿐만 아니라 자영자의 탈세를 증가시키며 사회적 비용을 한층 더 높일 수 있음
  - 우리나라는 OECD 국가들에 비해 상대적으로 높은 자영자 비중으로 지하경제가 발달
- 세수입의 한계비용을 분석한 결과(황상현, 2011)
  - 근로자와 자영자로 대비되는 고용구조와 이에 연관된 지하경제를 고려하면서 부가가치세와 소득세를 통한 세수입 증가에 대한 사회적 비용을 분석
  - 부가가치세율 인상시 추가된 세수 1원당 1.7140원(= 추가된 세수 1원 + 추가된 세수 1원당 한계초과부담),
  - 소득세율 인상시 2.0187원의 사회적 비용이 추정

### 재정준칙

- 국가부채가 급속히 증가하고 있는 현 상황에서 향후 경기대응성 확보와 동시에 재정건전성 제고에 효과적인 재정준칙의 도입 필요
- 우리나라는 국가재정운용계획에서 제시되는 것과 같이 재정건전성 제고를 위해 총지출 규모 관리와 Pay-go 원칙의 실효성 제고 이외에 특별히 다른 방안을 가지고 있지 않은 상황
  - 총지출 규모 관리 방안: 국가재정운용계획에서 계획기간 중 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 관리하는 방안
  - Pay-go 제도: 의무지출의 증가를 가져오는 신규법안 입법시 재정수지에 영향을 초래하지 않도록 의무지출의 감소 또는 세입의 증가를 가져오는 다른 법안이 함께 입법화되도록 하는 제도

- 총지출 규모 관리 방안
  - 재정건전화에 어느 정도 기여할 수 있겠지만 법적 구속력이 없으며,
  - 재정수지 또는 국가채무를 일정수준으로 유지할 수 있는 유인과는 직접적으로 연관성이 없음
- Pay-go 제도
  - 예산법률주의와 예산비법률주의 간 차이, 의회의 재정통제권 약화 등 우리나라의 재정여건에 직접적으로 적용하기 어려움이 있음
  - 예산법률주의를 채택하고 있는 미국과 달리, 우리나라는 예산과 법률이 구분되어 있기 때문에 법률로서 예산을 완전히 통제하기가 쉽지 않음
  - 미국에서 적용되고 있는 Pay-go 제도는 의회의 재정편성 권한을 제약하는 것과 대조적으로, 우리나라에서는 예산편성권이 정부에 있기 때문에 국회의 재정권한 및 입법활동을 제약할 수 있음

- 글로벌 금융위기 이후 세계 각국은 재정건전성 확보를 위해 법적 근거 및 구속력을 지닌 재정준칙과 함께 탄력적 재정운용을 위해 경기조정 또는 구조적 지표를 이용하는 재정준칙을 적용하거나 예외조항을 마련
- 우리나라도 향후 경기대응성 확보와 동시에 재정건전성 제고를 위해 구조적 재정수지준칙과 함께 채무준칙이 우선 검토되고 법적 근거 및 구속력을 가지면서 도입될 필요가 있음
  - 구조적 재정수지: 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증가부분을 제거한 후 계산된 재정수지

### 마치며... 바람직한 재정건전화 방안은 ...

- 구조적인 재정지출의 급격한 증가 억제
  - 저출산·고령화에 따른 복지 수요에 대응하여 무분별한 복지지출 증가를 지양하는 등 복지정책의 수립에 신중
- 효율적인 조세구조 구축
  - 재정수입 안정화를 위해서 법인세, 소득세 및 소비세 등 주요 세목 별 세부담 수준을 합리적으로 조정
  - “낮은 세율, 넓은 세원”의 원칙 하에서 투자·고용 증대 → 성장 촉진 → 세수 증가의 조세 선순환 구조 확립
- 효과적인 재정준칙 마련
  - 국가부채 수준의 합리화를 위해 경기대응성 확보와 재정건전성 제고에 효과적인 재정준칙 필요

### <참고문헌>

- 김승래·김형준·이철인(2008.12), “적정조세체계에 관한 연구,” 연구보고서 08-08, 한국조세연구원.
- 성명재, “우리나라 소득분배 구조 변천 및 관련 조세·재정 정책 효과 분석,” 발표자료, 2011.
- 장민·박성욱, “향후 우리나라의 잠재성장률 경로 추정,” KIF 금융분석보고서, 한국금융연구원, 2021.
- 전경련, “민간 R&D 투자 현황과 주요국 지원제도 비교”, 글로벌 인사이트 41호, 2021.
- 정원석·장준호·김철주, “코로나19를 감안한 우리경제의 잠재성장률 재추정,” BOK 이슈노트 제 2021-22호, 한국은행, 2021.
- 한국경제연구원, “대한민국, 위대한 리셋: 차기정부의 정책과제,” 2021.
- 황상현, “세수입의 한계비용과 재정건전성에 대한 시사점: 부가가치세와 소득세를 중심으로,” 연구 보고서, 한국경제연구원, 2011.
- 황상현·설윤, “법인세의 한계실효율 추정과 투자·고용 효과 분석 연구,” 연구보고서, 한국경제연구원, 2015.
- 황상현·유진성, “법인세수 변화의 원인과 정책적 시사점,” 정책연구, 한국경제연구원, 2015.
- 황상현·이승래, “법인세 정책의 해외직접투자자과 국내고용에 대한 효과 분석 연구,” 연구보고서, 한국경제연구원, 2015.
- OECD statistics(<https://stats.oecd.org>).

[제1 토론]

## 토론문

---

김승래 한림대학교 경제학과 교수

# 바람직한 재정건전화 방향과 과제

2022. 2. 18.

김 승 래

(한림대학교 경제학과 교수)

- 본 토론에서 향후 우리나라의 미래지향적 조세·재정 개혁과제를 재정건전화 및 세입확충 측면을 중심으로 살펴보고 시사점을 도출함

## 1. 조세정책의 기본방향

- 우리나라가 직면한 양극화 현상 심화에 대응하고 취약한 사회안전망을 보강하기 위해서 재정의 복지 기능은 가능한 수준까지 확대가 필요하나,
  - 복지정책 프로그램은 한번 도입하면 줄이기 어렵기 때문에 **세입측면에서 중장기적으로 확실한 재원마련 대책의 로드맵을 마련함**이 중장기 조세정책의 수립에서 필수적임
  
- 효율성과 형평성의 조화 고려
  - 우리나라 중장기 세제개편의 기본방향은 세목별로 우선적으로 “넓은 세원, 낮은 세율”의 원칙 아래 각종 부문별 비과세·감면 제도를 정비하여 조세효율성 및 과세형평성을 제고하되
    - 개방화에 따른 법인세율의 국제 조세경쟁 요인을 감안하면서 **중장기적으로 부가가치세율 인상 및 외부성교정세(탄소세) 강화 등 소비과세를 강화**하는 방향으로 세제개편을 추진하여 대내외적 경제·환경 변화에 능동적으로 대처하고 성장잠재력을 지속 확충하고,
    - 동시에 **소득세제의 합리적 조정 및 복지재정 강화**를 통하여 세제의 소득재분배 기능 강화 등 사회적 형평성 제고도 균형 있게 감안해 나가야 함
  - 중장기 미래재정수요 대처와 재정건전성 제고를 위하여 **세입기반의 구성(조세믹스)을 국민경제의 효율성과 형평성의 상충관계를 최소화하는 방향**에서 사회적 합의(국민대타협 기구의 구성)를 수렴하고, 국가 사회후생을 극대화하는 방향에서 체계적으로 중장기 조세믹스 로드맵을 설계하고 이를 지속적으로 추진할 필요가 있음
  
- (비용효율적 조세 항목) 현재 우리나라를 포함한 대부분 경제학자들은 “넓은 세원, 낮은 세율”의 확보가 상대적으로 용이한 **부가가치세 등 일반소비세**가 법인

세 및 개인소득세 대비 조세효율성 및 조세행정 등 효율개선 측면에서 더욱 효과적이라는 이론적 원칙에는 대체로 동의하고 있음

- 가령 이러한 측면을 Diewert and Lawrence(1996)의 계량경제학적 방법을 이용한 김승래·김우철(2007)의 주요 세목별 조세효율비용(Marginal Efficiency Cost: MEC) 승수 추정결과를 통하여 살펴보면 <표 1>과 같음

<표 1> 우리나라 주요 세목별 1조원 증세의 한계효율비용 추정치

(단위: 원)

	법인세	소득세	부가가치세
MEC(효율승수) <sup>1)</sup>	0.298	0.212	0.155
효율비용 <sup>2)</sup>	0.298조	0.212조	0.155조
상대적 크기 (부가가치세=1)	1.92	1.37	1

주: 1) MEC(조세의 한계 효율비용 또는 한계 초과부담)은 세수징수 1단위당 유발하는 사회적 비용을 의미하며, 세목별 평균 효율비용과 한계 효율비용이 동일하다고 가정하였고, 여기서 법인세, 소득세, 부가가치세는 각각 김승래·김우철(2007)의 자본과세, 노동과세, 소비과세의 경우의 2004년 기준의 근사치로서 원용

2) 조세부과의 자원배분 왜곡의 확대(경제효율성 감소)로 인한 최종소비자의 실질 후생감소분(Hicksian 동등변화)을 의미

자료: 김승래·김우철(2007)

- 이에 따르면 2004년 기준으로 주요 세목별 1조원 증세에 따른 효율비용 증가(사회 후생 감소)는 법인세와 소득세가 0.298조원, 0.212조원으로 부가가치세의 0.155조원 대비 각각 1.92배, 1.37배에 이르고 있음
  - 이러한 결과는 증세의 경우에 간접세인 부가가치세가, 감세의 경우에 법인세가 주요 세목 중에서 비용 효율적임을 보여줌
- (중장기적 조세개혁 방향) 최근 우리 경제를 압박하는 가장 심각한 문제로서 대외적으로 국제경쟁이 치열해지고 있으며 대내적으로 저출산·고령화의 진전에 따라 성장잠재력이 약화되고 있음
- 이러한 급변하는 경제 환경에 적응하도록 조세제도 정비가 무엇보다도 시급함
    - 중장기적 관점에서 조세개혁의 방향은 성장잠재력의 극대화라는 당면목표에 부합하여야 함
- 우리나라 세제의 소득재분배 기능을 알아보기 위하여 김승래·전영준·김진영(2015)에 나타난 소득계층별 귀착효과 분석결과를 <표 2>의 소득불평도를 측정하

는 Gini계수의 변화를 통해서 비교해 보면, 법인세와 소득세의 1조원 증세의 경우에 각각 0.0300%(약간 누진적), **0.0951%(누진적)** 줄어드는 반면, 부가가치세 1조원 증세의 경우에는 0.0260%(약간 역진적) 늘어나는 것으로 나타남

<표 2> 우리나라의 주요 세목별 1조원 증세의 소득계층별 일반균형 귀착효과 비교<sup>1)</sup>

(단위: 천원, 2012년 기준)

		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	Gini계수 변화 <sup>2)</sup>
경상소득		4,635	11,960	19,356	26,751	33,736	40,369	47,382	56,132	68,760	101,508	-
소비지출		8,325	12,436	16,737	20,103	24,223	27,120	30,755	33,810	37,530	46,819	-
법인세 (cit)	추가부담	9	19	25	33	42	48	57	74	101	217	-0.0300% (약간 누진적)
	소득대비 비중	0.20%	0.16%	0.13%	0.12%	0.12%	0.12%	0.12%	0.13%	0.15%	0.21%	-
소득세 (pit)	추가부담	0	1	2	6	12	18	29	53	88	244	-0.0951% (누진적)
	소득대비 비중	0.01%	0.01%	0.01%	0.02%	0.03%	0.05%	0.06%	0.09%	0.13%	0.24%	-
부가세 (vat)	추가부담	11	16	22	26	32	35	41	44	50	63	+0.0260% (약간 역진적)
	소득대비 비중	0.23%	0.13%	0.11%	0.10%	0.09%	0.09%	0.09%	0.08%	0.07%	0.06%	-

주: 1) 법인세는 최고 및 최저세율 1%p인상으로 1.62조원 증세, 소득세는 과표구간별 세율 1%p 일률인상으로 1.57조원, 부가가치세(VAT)는 기준세율 1%p인상으로 5.30조원 증세의 경우를 가정

2) Gini계수는 소득불평등도(income inequality)를 측정하는 지표로서 0과 1사이의 값을 가지며 수치가 커질수록 소득불평등도가 심화됨을 의미하며, 여기서 Gini계수는 2012년 소득(경상소득) 기준으로 세 부담 변화 전 기준치는 0.370654

자료: 김승래·전영준·김진영(2015)

□ 이상의 분석결과는 우리나라의 경우 소득세와는 달리 “부가가치세나 법인세의 세율 조정에 의한 소득재분배 기능의 제고에는 근본적으로 한계가 있음” 을 보여주고 있음

- 먼저 소득세의 경우는 동일세수 변화당 부가가치세나 법인세에 비하여 소득재분배 기능이 크게 나타나고 있음
- 반면 법인세의 경우는 동일세수 변화당 Gini계수로 평가한 재분배 효과(형평성)가 소득세의 재분배 효과와 대비하여 상대적으로 미미한 수준에 머물고 있음
- 또한 부가가치세의 경우는 소득세, 법인세 등 기타 직접세 세목과 비교하면

약간 역진적으로 작용하나, 기초 생필품 등 면세제도가 존재하여 그 부정적 효과가 그다지 유의적으로 크지 않아 소득재분배 측면에서 주요한 장애요인이 아님을 보여줌(김승래, 2015)

- 이는 간접세 증세기 역진성 완화 문제와 관련하여 기초 생필품 등 면세제도가 이미 존재하고 있는 상황에서, 부가가치세 세율 인상을 고려할 경우에 발생하는 약간의 소득재분배 기능 약화는 저소득층 및 취약계층에 대한 정부의 직접적인 재정지원 확대 등 기타 정책패키지로 “충분히” 보완할 수 있음을 의미함

□ (간접세의 역진성 보완) 이러한 결과는 취약계층 보호나 소득재분배 기능 제고를 위해서 소비세제의 ‘세율 인하’ 보다는 오히려 기초생활보호자 또는 차상위계층에 대한 지출측면에서 직접적·선별적 소득보전을 위한 ‘재정지원 확대’가 역진성 완화에 더욱 효과적일 수 있음을 암시함

## 2. 중장기 조세부문 세입확충 방안

1) 우리나라는 향후 조세부담률 및 국민부담률 인상 논의를 위한 사회적 합의를 공론화하고 효율성-형평성 간 상충관계(trade-offs)의 부작용을 최소화하는 최적의 세제개편 구조로 추진 필요

- 우리나라의 적정 조세구조는 그동안 소득세와 법인세의 비중이 소비세 대비 과도하게 증가하여, 향후 조세제도의 효율성 강화를 위하여 부가가치세 등 소비세의 세수 비중은 다소 확대하고 저성장시대의 국제경쟁력 강화를 위하여 법인세의 세수비중은 다소 축소할 필요가 있음

2) 미래 복지자원 조달을 위한 부가가치세 등 주요 세목별로 증세 규모, 조정 속도 및 적정 조합의 로드맵 필요

- 예를 들어 과거 대선정국에서 나타난 정부의 복지확대를 위한 주요 정당들의 공약에 따르면 추가 재원규모는 중장기적으로 20~100조원(GDP 1~5% 규모)으로 추산된 바 있음

- 효율성 위주의 부가가치세 세율인상과 면세축소, 탄소세 도입 등 환경세 강화와

에너지과세 대상 확대를

- 형평성 위주의 사회보험료 인상, 소득세와 법인세 세율 인상, 구간조정 및 과세 기반(공제, 감면 포함) 확대 등을 모두 고려하되,
  - 이러한 세제개편의 이해당사자인 국민의 세목별 세부담의 효율성과 형평성의 상충관계 최소화 및 사회후생함수 극대화를 위하여, 정책입안자는 이들 **주요 세목들을 적절하게 조합(tax mix)**하는 방안을 도출하여 제시 필요
- 이러한 재정건전화를 위한 **세입확충의 적정 세입구성 변화**에 있어 정치적 선호와 재정여건 등을 종합적으로 감안하여 중장기적으로 단계적인 접근이 필요하다고 판단됨(김승래·임병인, 2015; 오종현·강병구·김승래, 2020)
- 최근 양극화 심화로 국민(중위투표자)의 복지수요 확대와 조세의 재분배 기능에 대한 사회적 관심이 커지고 있으므로, 소득세 최고세율 및 과표 조정으로 소득세의 누진도 제고와 동시에 국민개세주의에 의거하여 비과세·감면 조정을 통하여 **소득세의 세수 비중(GDP 대비 0.1~1%)**을 증대시킬 필요가 있음
- 미래의 재정소요가 크게 증가할 경우 재정건전성 강화를 위하여 소득세, 부가가치세 등 기타 세제의 증세와 더불어 법인세도 **기업과세의 실효세율(GDP 대비 0.1~1%)**을 강화하는 적절한 균형이 필요할 수 있음
- 한국사회가 직면한 각종 미래 환경변화에 대응하여 **부가가치세율 인상(GDP 대비 0.5~2%)**, **금융거래부문 과세(GDP 대비 0.1~0.2%)**, **탄소과세 및 에너지과세 대상 확대(GDP 대비 0.1~1%)** 등으로 세입측면에서 안정적 재원을 성장친화적으로 확보하고, 동시에 세출측면에서 구조조정을 통하여 복지재원과 녹색투자, 사회적 인프라, 인적자원, 기술혁신 등 기타 성장잠재력 확충을 위한 미래투자도 효율화할 필요가 있음

복지재원 등 세입 확충		GDP 대비 1.0~5.0% 조달
중장기 조세믹스 구성	소득세부문	GDP 대비 0.1~1% 인상
	법인세부문	GDP 대비 0.1~1% 인상
	<b>부가가치세부문</b>	<b>GDP 대비 0.5~2% 인상</b>
	금융거래부문	GDP 대비 0.1~0.2% 인상
	<b>환경에너지부문</b>	<b>GDP 대비 0.1~1% 인상</b>

자료: 김승래(2015), 김승래·임병인(2015)

### 3) 부가가치세 인상과 일부 면세범위 조정 등 소비세제 강화 필요

- 우리나라는 복지재원 조달 등 향후 세제개편 당면 과제로 소득세, 법인세 개편과 더불어 VAT의 면세범위 조정이나 세율 인상에 대한 논의의 필요성도 커지고 있음
  - 그러나 이러한 방향의 VAT 개편은 일견 고소득층 대비 저소득층에 불리하다는 ‘서민증세’ 인식을 가지나, 이에 대한 엄밀한 의미의 귀착효과 분석은 미약한 실정이다.
  - 기존의 많은 연구에 따르면 기초생활품(음식료품) 관련 우리나라의 현행 VAT 면세는 기타 면세품목과 비교하여 소득분위별 소득액이나 총소비지출액 대비 품목별 세부담의 비율을 고려해 보면 역진성 완화에 상대적으로 크게 기여하고 있는 것으로 나타나고 있음
  - 반면 금융보험, 교육, 의료보건 용역의 경우는 VAT 면세의 과세전환효과가 소득기준이 아니라 소비기준으로 평가할 경우 일부 누진성을 보이고 있어, 과세기반 확대를 고려할 경우에는 세부 품목별 세수효과나 기타 사회정책적 요인 등을 감안하여 우선순위에 따라 일부 과세전환할 필요가 있을 것으로 판단됨
  - 또한 김승래(2015)의 분석결과에 따르면 VAT 기준세율을 **현행 10%에서 12%로 2%p 인상**을 가정할 경우 소득계층별 소득역진성(income regressiveness)은 “**생활필품**” 관련 **현행 면세제도의 효과적인 운영**으로 일정 정도 완화될 수 있음을 보여주고 있음
    - 이는 면세품목 대비 과세품목의 소비비중이 높은 고소득층에게 세율인상의 귀착효과가 더욱 누진적으로 작용하기 때문
  - 예를 들어 VAT 세율 2%p 인상시 소득불평등도를 측정하는 Gini계수는 VAT 면세제도가 전혀 없다고 가정한다면 0.386% 증가될 것으로 예상되나, 현행 면세제도의 존재로 인하여 0.129%p 가량 억제되어 실질적으로는 0.257% 증가에 그치고 있음
    - 이러한 결과는 기초생활품, 여객운송 등 저소득층이 주로 소비하는 품목은 이미 대부분 VAT가 면세되고 있어 VAT 세율 인상에 따른 역진성 효과를 Gini계수 기준으로 “약 1/3 가량” 상쇄 내지 흡수하고 있기 때문(김승래, 2015)
  - 따라서 우리나라는 소득재분배 향상을 위해서 **VAT 세율인상을 억제하기 보다**

는, 오히려 세율인상으로 확보된 세수의 적절한 재활용을 통한 직접적 복지지출 확대가 소득재분배 측면에 더욱 효과적으로 작용할 수도 있음을 시사함<sup>1)</sup>

<표 3> 부가가치세 세율인상의 소득계층별 귀착효과: 10%→12%

(단위: 천원, 2012년 연간 기준)

	소득분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균
	I. 현행 제도 (면세 +과세 혼합)	경상소득(기준)	4,646	11,894	19,342	26,714	33,701	40,345	47,324	56,163	68,543	102,005
소비지출(기준)		8,124	11,757	16,314	19,814	23,988	27,354	31,034	34,277	38,088	48,087	25,884
VAT세부담(전)		702	1,009	1,413	1,707	2,067	2,349	2,678	2,906	3,297	4,190	2,235
VAT세부담(후)		813	1,170	1,640	1,983	2,400	2,727	3,112	3,409	3,831	4,875	2,596
VAT세부담(변화)		111	161	227	275	333	378	433	473	534	685	361
비중(소득대비)		2.40%	1.35%	1.17%	1.03%	0.99%	0.94%	0.92%	0.84%	0.78%	0.67%	0.88%
비중(소비대비)		1.37%	1.37%	1.39%	1.39%	1.39%	1.38%	1.40%	1.38%	1.40%	1.43%	1.39%
소득Gini계수		0.372379										
소득Gini계수 변화율		0.257% (면세제도가 없을 경우 대비 0.129%p 경감)										
소비Gini계수		0.259103										
소비Gini계수 변화율		-0.025% (면세제도가 없을 경우 대비 0.025%p 경감)										
소득5분위배율		10.409 (면세제도가 없을 경우 대비 0.483%p 경감)										
상대빈곤율		27.55% (면세제도가 없을 경우 대비 0.12%p 경감)										
II. 면세 제도가 없는 경우		소득분위	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
	경상소득(기준)	4,646	11,894	19,342	26,714	33,701	40,345	47,324	56,163	68,543	102,005	41,068
	소비지출(기준)	8,124	11,757	16,314	19,814	23,988	27,354	31,034	34,277	38,088	48,087	25,884
	VAT세부담(전)	812	1,176	1,631	1,981	2,399	2,735	3,103	3,428	3,809	4,809	2,588
	VAT세부담(후)	975	1,411	1,968	2,378	2,879	3,283	3,724	4,113	4,571	5,770	3,106
	VAT세부담(변화)	162	235	326	396	480	547	621	686	762	962	518
	비중(소득대비)	3.50%	1.98%	1.69%	1.48%	1.42%	1.36%	1.31%	1.22%	1.11%	0.94%	1.26%
	비중(소비대비)	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%
	소득Gini계수	0.372857										
	소득Gini계수 변화율	0.386%										
	소비Gini계수	0.259168										
	소비Gini계수 변화율	0.000%										
	소득5분위배율	10.458										
	상대빈곤율	27.67%										

주: 소득계층별 불평등지수(지니계수) 변화에 대한 정책시나리오별 일반균형 파급효과를 측정하기 위한 2012년 기준경제의 소득 10분위별 소득분포(경상소득)에 의한 지니계수는 0.371424, 총소비지출액 기준에 의한 지니계수는 0.259168, 경상소득기준의 5분위배율(상위20%소득/하위20%소득)은 10.261, 상위소득 50%의 인 구비율인 상대빈곤율은 27.17%로 가정

자료: 김승래(2015)

- (소비세 인상과 역진성 보완) 우리나라 조세체계에서 간접세의 역진성 완화를 위하여 기초 생필품 등 면세제도가 이미 존재하고 있는 상황에서, 부가가치세 세율 인상을 고려할 경우에 발생하는 약간의 소득재분배 기능의 악화는 저소득층 및 취약계층에 대한 정부의 직접적인 재정지원의 확대 등으로 “충분히” 보완할

1) 우리나라 VAT 세율은 예를 들어 중장기적으로 복지재원 마련을 위해 2%p, 통일재원 마련을 위해 3%p 인상하는 방안을 강구할 수 있음. 또한 이러한 경우 복지재원을 위한 VAT 인상분에 한하여 사회적 수용성 확보를 위하여 목적세(VAT 사회복지세分)로서 설정하는 방안을 강구할 수도 있음

수 있을 것으로 판단됨

- 또한 현행 부가가치세의 세율 인상은 소득세, 법인세 등 기타 직접세 세목과 비교하면 약간 역진적으로 작용하나,
  - 기초 생필품 등 면세제도가 존재하여 그 부정적 효과가 그다지 유의적으로 크지 않아 소득재분배 측면에서 주요한 장애요인이 아님을 보여줌
  - 또한 부가가치세의 세부담을 소득이 아니라 많은 문헌에서와 같이 생애소득의 대리변수(proxy)로 자주 이용되는 총소비 대비로 평가할 경우 그 역진성은 거의 없는 것으로 보고되고 있음

□ 또한 2050 탄소중립 목표 달성을 위해 탄소세 도입 등 에너지 세율을 점진적으로 인상하여 소비세의 환경세적 기능을 강화해 나갈 필요가 있음

- 현행 우리나라의 에너지관련 과세체계는 이산화탄소, SOx, NOx, PM 등 환경오염 물질에 대한 비용이 아직 정확하게 과세표준에 반영되어 있지 않음
  - 적정한 사회적 비용이 내재화되지 못한 상태에서 에너지원별 조세부담 차이는 에너지원간 소비패턴 및 투자구조의 왜곡을 초래하고 환경질도 악화시킴
  - 또한 산업부문, 가정상업부문, 에너지전환부문 등 각종 비과세·감면이 존재
- 탄소세 도입 등 에너지세제의 환경세적 기능 강화시 세율이 너무 높아서 현실적으로 받아들일 수 없거나 이행하기 힘든 경우가 있으므로, 이에 따른 해결책 중 하나는 산업계의 적응 속도와 투자 계획 등을 고려하여 예정된 계획에 따라 에너지 관련 세율을 사회적비용에 반영하여 순차적으로 증가시키는 것임
- 그리고 이러한 사회적비용을 반영한 에너지원별 세율체계의 목표치로의 조정은 중장기적으로 **Phase-In** 방식으로 추진하되, 단기적인 경제 충격, 주변국 동향, 제도에 대한 순응성 확보, 정치적 여건 등을 종합적으로 감안하여 추진
  - 사회적 수용성 확보를 위하여 세계개편의 초기에는 비교적 낮은 세율(가령 사회적비용 목표치의 10% 수준)에서 출발하여 5~8년에 걸쳐 단계적으로 로드맵을 가지고 여러 해에 걸쳐 목표치만큼 인상해 가는 것이 바람직
  - 또한 경제적 충격 완화와 기업의 국제경쟁력을 감안하여 우리나라의 ‘2050 탄소중립’을 위한 탄소세 도입은 법인세, 고용주 사회보장기여금 부담 등의 세수구성 비중 완화를 위한 세수중립적 방향에서 진행하는 것을 고려

## [참고문헌]

- 김승래, “이명박 정부의 조세정책 평가와 차기 정부의 조세개혁 과제”, 한국재정학회 조세관련 학회 연합학술대회 논문집, 2012.
- 김승래, 「중장기 적정 조세믹스 방향」, 『건전재정포럼 정책토론회』 발표자료, 프레스센터, 2015.6.
- 김승래, “부가가치세율 인상의 귀착효과 분석”, 『재정정책논집』, 제17권 제3호, 한국재정정책학회, 2015.9.
- 김승래, “탄소세 도입방안의 파급효과 및 성과 분석”, 『재정정책논집』, 제23권 제3호, 한국재정정책학회, 2021.9.
- 김승래 · 김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목간 비교를 중심으로』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2007.
- 김승래 · 임병인, “복지재원 조달을 위한 최적 조세믹스와 정책과제,” 『응용경제』, 제17권 제3호, 응용경제학회, 2015.11.
- 김승래 · 전영준 · 김진영, “효율성-형평성 간 상충관계를 고려한 최적 조세조합,” 『경제학연구』, 제63집 제1호, 한국경제학회, 2015.3.
- 오종현 · 강병구 · 김승래, 『재정건전성 확보를 위한 중장기 세입확충 방안』, 한국조세재정연구원, 2020.12.

[제2 토론]

## 토론문

---

김홍균 서강대학교 경제학부 교수

## 바람직한 재정건전화 방안에 대한 검토의견

김홍균(서강대 경제학부)

- 우리나라는 세계에서 유래를 찾을 수 없을 정도로 낮은 저출산과 급격한 고령화, 자본시장의 높은 개방도, 비기축국이라는 특성을 가지고 있고 이로 인해 재정건전화는 다른 어떤 나라보다 절실하다 판단됨
- 재정건전화를 위한 방안은 크게 네가지 방향으로 구체화될 필요가 있다 판단됨
- 첫째, 재정준칙의 도입
  - 재정준칙은 재정수지준칙, 채무준칙, 지출준칙, 수입준칙 등이 개별적으로 도입되는 것보다는 구조적으로 도입될 필요가 있다 판단됨
  - 재정수지준칙이나 채무준칙은 재정건전성 제고를 위한 목표 설정을 위해 사용되고 지출준칙은 이를 실현하기 위한 수단으로 사용될 필요가 있음
  - 세가지 준칙이 유기적으로 연결될 필요가 있음
- 둘째, 독립된 재정기관이 필요
  - 재정준칙이 도입될 경우 이를 감사 및 감독할 독립적인 기관이 필요함,
  - 재정준칙을 운영하고 있는 대부분위 나라에서는 독립된 재정기관이 존재함
  - 우리나라의 경우 도입한다면 네덜란드의 CPB를 참조하는 것이 좋을 듯 함
  - 네덜란드의 CPB의 경우 선거때마다 각당의 공약에 대한 지출규모를 측정해 발표하고 있음
- 셋째, 상시적인 지출구조 조정이 필요함
  - Spending Review 제도 도입 검토
- 넷째, 사회보장보험의 개혁이 절실함
  - EU국가들은 공통적으로 재정건전성을 높이려할 때 사회보장보험을 개혁하였음
  - 국민연금, 공무원연금, 사학연금에 대한 개혁이 필요. 우리나라의 재정건전성도 이들 부분에서 악화될 가능성이 매우 높음