

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

국민의 삶을 책임지는 국가재정



강병구
김유찬
나원준
채은동

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

국민의 삶을 책임지는 국가재정



국민의 삶을 책임지는 국가재정

CONTENTS

발간사 : 이한주 민주연구원장

제1부. 국가재정의 환경과 현실 / 1

제1장 서론	3
제2장 사회경제적 환경	7
1. 구조 변화	9
가. 인구구조의 변화	9
나. 기술의 변화	11
다. 기후의 변화	13
라. 세계경제질서의 변화	14
2. 민생경제를 위협하는 경제환경	15
가. 인플레이션과 경기둔화	15
나. 불안정한 주택시장	16
다. 과도한 가계부채	17
라. 양극화와 불평등	20
3. 국가재정의 현실	21
4. 요약	24
제3장 재정·조세 정책에 대한 평가	27
1. 재정의 지속가능성 측면에서의 평가	29
가. 재정수지 분석	29
나. 국가채무 분석	32
다. 국제비교	34
라. 소결	36
2. 정부 예산안에 대한 평가	37
가. 2024년 예산안의 재정총량 관련 주요 내용	37
나. 재정정책 기조 평가	37
다. 재정건전성 평가	40

CONTENTS

라. 민생 위기와 2024년 예산안	41
마. 재정준칙과 2024년 예산안	42
바. 국제적 추세와 2024년 예산안	42
3. 윤석열 정부의 조세정책 평가	44
가. 총평	44
나. 2022년 세제개편안 평가	46
다. 2023년 세법개정안 평가	48
4. 세수확충의 필요성과 방향	53
가. 저부담·저복지	53
나. 미약한 재분배기능	57
다. 재정의 취약한 자동안정화기능	57
라. 경기순행적 재량정책과 세수오차	59

제2부 : 재정부문 개편방향 / 63

제4장 선진국의 재정정책 및 통화정책 국제비교	65
1. 재정준칙 도입 및 활용의 비교연구	67
가. 유럽연합 재정준칙의 역사적 맥락	67
나. 유럽연합 재정준칙의 내용	67
다. 유럽연합 재정준칙의 비판	68
라. 재정준칙에 대한 주요 개혁 제안	69
2. 재정정책과 통화정책의 적정조합	79
가. 정책 결합	79
나. 국채 기반 통화정책	80
제5장 재정정책이 성장에 미치는 영향	83
1. 분야별 배분 효과	85
2. 재정 총량의 성장 효과	86
가. 해외 연구	87
나. 국내 연구	87

CONTENTS

3. 경기 국면별 성장 효과	88
가. 해외 연구	88
나. 국내 연구	93
4. 기타 효과	93
가. 인구구조 변화가 재정승수에 미치는 영향	93
나. 이력효과	94
제6장 재정전략	97
1. 새로운 재정전략	99
가. 경제상황 진단	99
나. 정부 성장 기여도 분석	102
다. 장기적 관점에서의 정책조합	107
라. 새로운 산업정책과 사명지향적 공공투자	109
마. 단기 대책	111
2. 재정건전성 프레임을 대체하는 전략	115
가. 재정건전성 프레임의 역사	115
나. 재정여력	117
다. 골든타임을 위한 책임재정 원칙	121
라. 재정준칙, 도입해야 하는가?	123
3. 국가재정법 개선방안	131
가. 국가재정법과 재정건전성	131
나. 목적 조항의 검토	132
다. 재정민주주의 실현의 과제	133

제3부 : 조세부문 개편방향 / 137

제7장 세제개편 원칙	139
1. 중장기 세제개편 원칙	141
가. 핵심 가치	141
나. 포용적 성장을 위한 조세정책	143
다. 고용·분배·재정건전성 간 선순환을 이루는 조세체계	145
2. 합리적 증세방안	146

CONTENTS

제8장 소득세	149
1. 소득세율	151
가. 소득세제의 특징	151
나. 소득세제 개편방안	153
다. 세수 및 분배개선 효과	154
2. 부동산 임대소득세	156
가. 현행 임대소득에 대한 과세제도	156
나. 임대소득에 대한 과세체계 정비: 과세형평성 측면에서의 고려	158
다. 임대사업자등록제도	159
3. 금융투자소득세	159
가. 현행 제도	159
나. 세부담 수준과 징수실적	160
다. 개편방향	160
제9장 법인세	163
1. 법인세율	165
가. 법인세제의 특징	165
나. 법인세제 개편방안	166
다. 세수효과	167
2. 투자세액공제	169
가. 법인에 대한 투자세액공제의 주요 내용	169
나. 과거 유사제도와와의 비교	170
다. 법인의 실효세율	173
라. 고용 및 투자에 미치는 세액공제의 효과	175
마. 투자세액공제의 세수효과	177
바. 개선방안	178
제10장 상속증여세	181
1. 현황	183
2. 개편방안 원칙	186
3. 상속세의 유산취득세 전환 이슈	187

CONTENTS

가. 문제제기	187
나. 현행 상속세	189
다. 상속세의 세부담 수준과 징수실적	190
라. 유산취득세로의 상속세 전환 필요한가	191
마. 기업상속공제 적정한가	192
바. 자산차익 미실현 소득에 대한 과세와 상속세	195
사. 상속세법 개정방향	195
제11장 종합부동산세	197
1. 문제제기	199
2. 현황	202
가. 과세체계	202
나. 과세실적	204
3. 종부세의 역할	205
가. 부동산이라는 재화(혹은 주거라는 서비스)의 특성	205
나. 부동산시장의 공급비탄력적 특성과 정책과세	206
4. 주요국의 부동산 과세	209
가. 주요국의 부동산 집중도	209
나. 외국의 부동산보유세 실효세율	210
5. 재정적 과세의 관점에서 보는 종합부동산세의 적정 세율수준	212
6. 정책조세로서의 종부세: 부동산시장의 안정과 부동산세제	216
가. 주거복지와 부동산세제	216
나. 부동산시장의 안정과 부동산세제	218
7. 종합부동산세 개편방향	221
가. 부동산세제 개편 원칙	221
나. 종합부동산세 개편 원칙	221
제12장 세목신설 및 기타세목	223
1. 부유세와 슈퍼리치세 등 세목신설	225
가. 부유세와 슈퍼리치세	225
나. 초과이득세(횡재세, windfall tax)	228

CONTENTS

2. 기타세목	239
가. 부가가치세 면세범위 축소	239
나. 교통에너지환경세	240
다. 조세지출 정비	241
라. 지하경제 양성화	242
제13장 조세행정	243
1. 세수 추계오차 개선	245
2. 재정분권	250
가. 민주정부의 재정분권	250
나. 재정분권의 성과	251
제4부 : 평가지표 / 255	
제14장 국가재정 평가지표	257
1. 재정부문	259
가. 재정여력 지표	259
나. 재정정책 기조 지표	259
다. 재정의 지속가능성 지표	260
2. 조세부문	263
가. 평가지표 원칙	263
나. 분배구조의 개선	264
다. 경제안정화기능	267
라. 자원배분의 효율성	267

CONTENTS

표 목차

[표 2-1]	노동시장의 이중구조	12
[표 2-2]	OECD 회원국 주택시장 주요지표	16
[표 2-3]	지옥고 거주비율	17
[표 2-4]	기획재정부 국세결손액 추정치 분해	23
[표 2-5]	총 세입결손 시나리오① : 기재부 국세결손 인용 및 지방세결손 포함	24
[표 3-1]	재정수지의 재구성 : 2011~2023년	31
[표 3-2]	국가채무비율 추이(2011~2022)	32
[표 3-3]	국가채무비율 시뮬레이션	34
[표 3-4]	2024년 총수입과 총지출	37
[표 3-5]	의무지출과 재량지출(2016~2024)	39
[표 3-6]	정부별 세법개정안의 세수효과	45
[표 3-7]	윤석열 정부 세법개정안의 감세효과(누적법)	45
[표 3-8]	2022년 세제개편의 감세효과(누적법)	46
[표 3-9]	2022년 세제개편의 세부담 귀착	47
[표 3-10]	재정적자와 국가채무 추이	50
[표 3-11]	2023년 국세 수입 재추계 결과	50
[표 3-12]	전체 가구의 평균 자산 및 소득	51
[표 3-13]	미혼 자녀(25~40세) 가구의 평균 자산 및 소득	52
[표 3-14]	세수 구성의 국제비교(2020년)	54
[표 3-15]	일반정부의 기능별 재정지출(2020년)	55
[표 3-16]	교육수준별 교육비(2020년)	56
[표 3-17]	공공사회복지지출의 복지국가 유형별 구성(2019년)	56
[표 3-18]	조세 및 공적 이전소득의 재분배 효과	57
[표 3-19]	재정의 자동안정화장치	58
[표 3-20]	경기변동과 재량적 재정정책 지표	60
[표 3-21]	관리재정수지(t-2)와 세수 오차의 상관관계	61
[표 4-1]	국채 발행 잔액과 한국은행 국채 보유 비중	81
[표 5-1]	IMF 1년 누적 재정승수	87
[표 5-2]	누적 지출승수 실증분석	87
[표 5-3]	정부소비와 정부투자의 생산 및 부가가치 유발효과	88
[표 5-4]	미국과 유럽의 경기 국면별 누적 지출승수	89
[표 5-5]	이력효과와 재정승수	96
[표 6-1]	분기 성장률의 분해	103

국민의 삶을 책임지는 국가재정

CONTENTS

[표 7-1]	포용적 성장을 위한 조세정책 방향	144
[표 8-1]	근로소득세 실효세율의 국제비교(2022)	153
[표 8-2]	소득세 세율체계 개편방안 및 세수효과	155
[표 8-3]	소득분위별 세부담 변화	155
[표 8-4]	소득세 세제개편의 분배효과	156
[표 9-1]	법인세 세율체계 국제비교(2023)	165
[표 9-2]	법인세 실효세율 국제비교	166
[표 9-3]	법인세 세율체계 개편 시나리오 및 세수효과	168
[표 9-4]	소득분위별 법인세부담 변화	168
[표 9-5]	법인세 최저한세율 개편 시나리오 및 세수효과	169
[표 9-6]	통합투자세액공제 공제율	170
[표 9-7]	임시투자세액공제 적용 대상 및 공제율 변천	171
[표 9-8]	고용창출투자세액공제 공제율	172
[표 9-9]	고용증대 세액공제	173
[표 9-10]	2020년도 법인세 실효세율	173
[표 10-1]	OECD 주요국의 상속세 체계 및 세수 비중	183
[표 10-2]	상속세·증여세 실효세율(2022년)	184
[표 11-1]	종합부동산세 실효세율(2022년)	205
[표 11-2]	주요국의 부동산 집중도 비교	209
[표 11-3]	주요국의 부동산 보유세 실효세율 비교	210
[표 11-4]	주요국의 GDP 대비 부동산 보유세 비교	211
[표 11-5]	근로소득자의 소득10분위별 소득 및 실효세율(2021)	214
[표 11-6]	근로소득자의 소득분위별 소득 및 환산자산액, 적정 종부세 실효세율(2021)	215
[표 12-1]	횡재세 도입 관련 법인세법 일부개정법률안 현황	231
[표 12-2]	유럽의 횡재세 도입현황(2023년 6월 12일 기준)	232
[표 12-3]	횡재세 시나리오별 세수효과	237
[표 12-4]	관리대상 유형별 조세지출 현황	242
[표 13-1]	국세수입 세수 오차 추이	245
[표 13-2]	관리재정수지(t-2)와 세수오차의 상관관계	247
[표 13-3]	재정분권 지표 추이	252
[표 14-1]	재정여력 지표	263
[표 14-2]	조세의 재분배효과	265
[표 14-3]	소득유형별 지니계수	265
[표 14-4]	조세 및 공적이전소득의 소득불평등 개선 효과	266
[표 14-5]	하위소득 20% 집단 소득개선 효과	266

CONTENTS

그림 목차

[그림 2-1]	인구구조 변화의 파급 경로	10
[그림 2-2]	잠재성장률 하락 요인	10
[그림 2-3]	실질임금과 실질 노동생산성 추이(1980=100)	12
[그림 2-4]	노동소득분배율	13
[그림 2-5]	수출에 미치는 영향	14
[그림 2-6]	GDP에 미치는 영향	14
[그림 2-7]	분기별 실질임금 인상률	16
[그림 2-8]	한국의 가계부채 추이	18
[그림 2-9]	가계부채·국가부채	18
[그림 2-10]	5분위별 가계부채비율 및 이자 비용	19
[그림 2-11]	5분위별 적자가구비율 추이 : 2020.1분기~2023.3분기	19
[그림 2-12]	소득 및 자산 상위 10% 비중(2021년)	20
[그림 2-13]	가구소득 및 순자산 불평등 추이	21
[그림 2-14]	국세 세입결손 요인 월별 분해	22
[그림 3-1]	재정수지 추이(2012~2023)	32
[그림 3-2]	IMF Fiscal monitor 재정수지 분석(2023년 10월)	34
[그림 3-3]	IMF Fiscal monitor 국가채무 분석(2023년 10월)	35
[그림 3-4]	총지출 증가율 비교(2016~2024)	38
[그림 3-5]	총수입 증가율 비교(2016~2024)	38
[그림 3-6]	국민부담률과 공공사회복지지출 비중	53
[그림 3-7]	1인당 중등교육비 대비 고등교육비(2020)	56
[그림 3-8]	GDP갭률과 재정의 자동안정화장치(OECD)	59
[그림 4-1]	유럽연합 국가들의 국가채무비율과 이자부담 추이	78
[그림 5-1]	누적 지출승수의 시간 추이	90
[그림 5-2]	유형별 누적 재정승수 비교	91
[그림 5-3]	이전지출의 누적 승수	92
[그림 5-4]	국가채무비율에 따른 침체기 2년 누적 지출승수 차이	92
[그림 6-1]	추세(잠재)성장률 추이	99
[그림 6-2]	한국은행 성장회계 결과	100
[그림 6-3]	코로나19의 경제적 영향	100
[그림 6-4]	GDP 대비 자금순환	102
[그림 6-5]	정부의 성장기여도 및 경기종합지수	104
[그림 6-6]	IMF의 주요국 경제전망 : GDP갭률	105

국민의 삶을 책임지는 국가재정

CONTENTS

[그림 6-7]	IMF의 전망시기별 미국 경제전망 : GDP갭률	106
[그림 6-8]	GDP 대비 민간소비비율	109
[그림 6-9]	한국경제의 유효수요 제약	109
[그림 6-10]	수요 갭의 시산	113
[그림 6-11]	국채 활용 가능성	114
[그림 6-12]	생산연령인구와 고령인구 추계	118
[그림 6-13]	이자율이 성장률보다 작았던 해의 비율	119
[그림 6-14]	이자율이 성장률보다 작았던 해의 비율	120
[그림 7-1]	혁신적 포용국가의 재정개혁	141
[그림 7-2]	고용·분배·재정건전성	145
[그림 7-3]	조세개혁의 방향	146
[그림 8-1]	소득세 최고세율과 적용 소득경계(2020년)	151
[그림 8-2]	OECD 회원국의 조세격차(2022년 평균 근로소득자)	152
[그림 9-1]	주요국의 법인세 실효세율	174
[그림 10-1]	(개인)소득세수와 상층세수의 관계(2020년)	185
[그림 10-2]	지하경제 규모의 국제비교(2017년)	185
[그림 11-1]	부동산 보유세 실효세율 국제비교(2019년)	211
[그림 12-1]	새롭게 창출된 부의 획득 비중	227
[그림 12-2]	새롭게 창출된 부의 획득 비중(한국)	228
[그림 12-3]	산업별 영업이익(2022년)	229
[그림 12-4]	소득분위별 적자가구 비율	229
[그림 12-5]	산업별 초과이윤 현황	237
[그림 12-6]	은행의 영업이익 및 증가율 추이	238
[그림 12-7]	은행의 실효법인세율	238
[그림 12-8]	부가가치세 표준세율 및 실효세율	239
[그림 12-9]	탄소가격점수(2018년)	241
[그림 13-1]	관리재정수지(t-2)와 세수 추계오차	246
[그림 13-2]	전국 평균 통합재정자립도·통합재정자주도	253
[그림 13-3]	자치단체별 통합재정자립도	253
[그림 14-1]	영구현금흐름 GDP 대비 국가채무비율	261

발간사

고려·조선 시대는 상평창(常平倉)과 의창(義倉)이라는 제도가 있었습니다. 상평창은 풍년에 곡물이 흔하여 값이 떨어지면 값을 올려 곡물을 사들이고, 흉년에 곡물이 귀하면 값을 내려 곡물을 내다 팔아 물가를 조절하는 기관이었습니다. 의창은 극심한 흉년으로 백성들이 굶주리면 국가가 보관하던 곡식을 백성들에게 나누어주어 구휼하는 기관이었습니다.

국가재정이 길을 잃었습니다. 윤석열 정부는 조선시대에도 시행된 바 있는 국가재정의 기능을 모두 포기했습니다. 작년 우리 경제는 물가가 지속적으로 오르고 성장이 주춤한 가운데, 국가재정의 근간인 국세수입이 크게 감소했습니다. 집권 2년차인 현 정부는 나빠진 민생을 살리는 일과 나빠진 국가재정을 보호하는 일 중 후자인 재정건전성을 선택했고, 그 결과 경제와 재정 모두 최악으로 치닫게 됐습니다. 말 그대로 민생은 도탄에 빠졌는데, 국가는 상평창과 의창의 문을 걸어 잠그고 비어진 정부 공간만 걱정하고 있습니다.

정부의 소극적 경기대응이 경제위기와 재정위기의 시작이라고 할 수 있습니다. 2023년 경제성장률 1.4%는 한국경제 70년사 중 6번째로 낮은 낙제점입니다. 민간경제가 위축되는 가운데, 정부의 무대책까지 더해진 경제 성적표입니다. 국가재정의 척도라고 할 수 있는 관리재정수지는 2022년 117조원 적자, 2023년 87조원 적자를 기록했습니다. 대통령이 고수하는 재정건전성도 악화되어, 국가채무비율이 빠르게 증가하고 있습니다.

민주연구원의 “국민의 삶을 책임지는 국가재정” 보고서는 국가재정의 올바른 길을 찾고, 우리 경제의 길잡이 역할을 위해 발간됐습니다. 보고서는 우리 경제가 직면한 사회경제적 환경을 분석하고, 현재 윤석열 정부의 조세·재정 정책에 대해 평가했으며, 재정부문과 조세부문으로 구분하여 중장기적인 개편방향을 제시했습니다. 특히, 재정 부문은 우리나라 실정에 맞는 재정준칙의 도입을 검토하고, 조세 부문은 소득세, 법인세, 상속증여세, 신규세목 등 세목별 개선방향을 제안했습니다.

더불어민주당 싱크탱크인 민주연구원의 연구진과 국가재정에 대해 오랜 기간 연구해 오신 외부 전문가들이 협력해 심도 있는 토론과 연구 작업을 거쳐 보고서는 완성됐습니다. 외부 연구진으로 참여해 주신 강병구, 김유찬, 나원준 교수님께 지면을 빌려 감사의 인사를 전합니다.

발간사

경제와 재정이 모두 어려운 현 시점에, 보고서가 국가재정에 대한 논의의 출발이 되고 다양한 후속 연구가 지속적으로 이루어지기를 바랍니다. 나아가 더불어민주당이 치열한 논쟁을 통해 합리적인 해법을 제시하여 국가경제와 국가재정의 문제 해결에 책임감을 가지고 앞장설 것을 요구합니다. 고려시대부터 지금까지 상평창과 의창을 통해 국민의 삶을 세심하게 살펴 온 과거를 교훈 삼아, 얽히고설킨 재정 문제를 슬기롭게 풀어가기를 기대합니다.

2024년 7월
민주연구원장 이한주

제1부

국가재정의 환경과 현실

제1장 서론

제2장 사회경제적 환경

제3장 재정·조세 정책에 대한 평가

국민의 삶을 책임지는 국가재정

제1장



서론

제1장 서론

1960년대 이후 한국경제는 비약적인 성장을 이뤄냈지만, ‘모방과 추격 중심의 성장전략’은 한계에 도달했고 양극화와 불평등이 복지국가로의 발전에 장애 요인으로 작용하고 있다. 대기업과 중소기업 간 격차, 정규직과 비정규직 근로자 간 임금 및 근로조건의 차이는 불평등의 근간을 형성하고 있으며, 시장소득과 자산의 불평등한 분배구조는 기회의 평등을 제약하여 인적자원의 효율적 이용을 저해하고 성장잠재력을 약화하고 있다. 더욱이 한국경제는 인구구조의 변화, 기술변화, 기후위기, 세계경제질서의 변화 등 전환기의 구조적 문제에 더하여, 민생경제를 위협하는 불안정한 부동산시장, 과도한 가계부채, 인플레이션과 경기둔화 등 복합위기(poly-crisis)에 직면하고 있다.

한국경제가 복합위기를 극복하고 복지국가로 도약하기 위해서는 기존의 성장전략을 뛰어넘는 새로운 발전전략이 필요하고, 조세와 재정정책도 대전환기의 발전전략에 조응하는 방향으로 개편되어야 한다. 우리가 지향해야 할 미래의 발전국가는 혁신으로 성장동력을 유지하고, 분배구조의 개선으로 사회발전을 견인하는 것이다. 이는 사회정책과 경제정책의 유기적 연계를 통해 지속가능한 발전을 모색하는 국가발전 전략을 특징으로 하고 있다. 조세·재정정책은 노동, 복지, 교육, 금융, 산업, 환경·에너지 정책 등과 연계하여 경제주체의 생산적 역량은 지원하되 양극화와 불평등 문제에도 적극적으로 개입하여 분배와 성장이 선순환하는 경제체제를 구축해야 한다.

한편 ‘민간주도 성장’을 강조하는 윤석열 정부의 경제정책은 ‘선성장-후분배’의 연장선에서 소위 낙수효과(trickle-down effect)를 전제로 하고 있으며, 이는 2022년과 2023년의 세계 개편안에서 대규모 감세 정책을 추진했던 배경으로 작용했다. 하지만, 낙수효과가 작동하지 않는 현실에서 부자 감세의 기초를 유지한 채 재정건전성에 집착하면 조세 및 재정의 재분배 기능과 안정화 기능이 약화되어, 양극화와 불평등은 확대되고 결론적으로 성장잠재력까지 떨어진다. 정부는 2022년 법인세법 개정에 따른 투자 효과와 부동산세제의 개편을 긍정적으로 평가하고 있지만, 법인세율 인하의 투자 촉진 효과를 체감하기 어렵고, 종부세 완화는 오히려 부동산시장의 불안 요인으로 작용하고 있다. 또한 「2023년 세법개정안」의 기본방향을 경제 활력 제고, 민생경제 회복, 미래 대비, 납세 편의 및 과세 형평성 제고에 두고, 서민·중산층과

중소·중견기업에 대한 지원을 확대했지만, 분배와 성장이 선순환을 이루는 대안을 제시하지 못했다. 그 결과, 2023년은 56조원에 달하는 세수결손과 50%를 초과한 국가부채비율, 유례 없는 1.4% 저성장으로 귀결됐다.

국가는 조세·재정정책을 통해 희소한 자원을 효율적으로 배분하고, 소득을 공정하게 분배하며, 거시경제의 안정과 성장을 유인해야 한다. 불완전경쟁과 불균형 상태가 일반적인 시장 경제에서 조세 및 재정정책은 공정성의 원칙하에 비생산적이고 낭비적인 경제활동을 규제하거나, 생산적인 경제활동을 지원하여 사회자원의 효율적 이용을 유도해야 한다. 양극화와 불평등 문제에 적극적으로 대응하여 사회구성원의 집합적 욕구와 사회권(social right)을 보장할 수 있도록 정부재정이 충분히 확보되어야 하고, 그 부담은 사회구성원들의 능력에 따라 공정하게 분담되어야 한다. 거시경제의 안정과 성장을 위해서는 누진적인 조세체제와 촘촘한 사회안전망으로 재정의 경제안정화 기능을 강화하고, 재정은 복지국가의 지속가능성이라는 넓고 긴 시계에서 탄력적으로 운용되어야 한다.

본 보고서의 목적은 국가재정 정책을 중장기 성장의 관점에서 평가하고, 혁신적 성장 국가를 위한 재정개혁과 세제개편의 방향과 과제를 모색하는 데 있다.

제1부는 조세·재정개혁의 사회경제적 환경을 살펴본다. 세부적으로, 제1장 서론을 통해 책의 전체 목적과 전체 흐름을 간략하게 설명한다. 제2장은 사회경제적 환경 변화에 따른 국가재정의 변화를 표와 그림을 통해 살펴보고, 제3장은 사회경제적 환경 변화에 대응하는 윤석열 정부의 조세·재정 정책에 대해 객관적으로 평가하고자 한다.

제2부는 재정부문의 중장기 개편방향을 제시한다. 먼저 제4장은 선진국의 재정정책 및 통화정책과 우리나라 정책 조합을 비교하고, 제5장은 재정정책이 경제성장에 미치는 영향에 대해 문헌 연구를 중심으로 상술한다. 이를 바탕으로 새로운 재정준칙 도입 등 바람직한 재정전략을 제6장에서 제시한다.

제3부는 조세부문의 개편방향을 제시한다. 먼저, 세제개편의 원칙을 제7장에서 제시하며, 이에 따른 소득세(제8장), 법인세(제9장), 상속증여세(제10장), 종합부동산세(제11장), 세목신설 및 기타세목(제12장) 등 세목별로 세제개편 방향을 제안하고, 마지막으로 조세행정(제13장)과 관련하여 개선사항을 검토한다.

마지막 제4부는 재정과 조세 부문의 평가지표 개발(제14장)에 대해 논의하고자 한다.

제2장



사회경제적 환경

제2장 사회경제적 환경

한국경제는 구조적 변화와 누적된 문제에 직면해 있다. 저출산·고령화, 디지털 전환, 기후 위기, 세계 공급망의 블록화 등 구조적 변화에 대한 대비가 필요한 가운데, 불안정한 부동산 시장, 과도한 가계부채, 인플레이션과 경기침체 등 민생경제를 위협하는 요인들을 관리해야 한다.

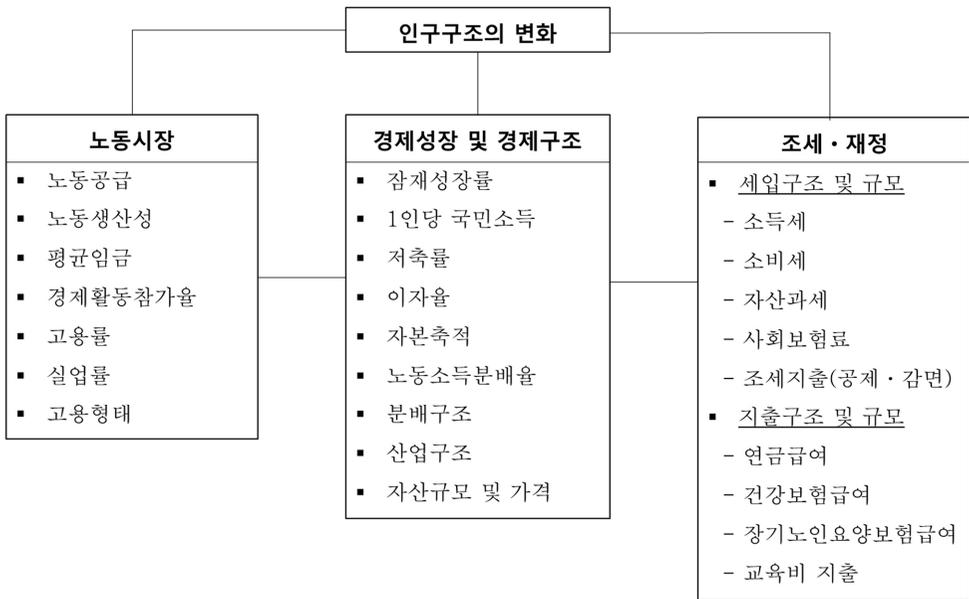
한국경제가 직면하고 있는 사회경제적 배경에 대한 객관적인 이해와 평가는 대전환기의 복합위기에 대응하고, 새로운 발전체제에 조응하는 조세·재정정책을 수립하기 위한 선결과제이다. 다만, 한국경제가 세계 경제와 같은 구조 변화에 직면하더라도 구체적인 정책은 한국에 고유한 특수성과 발전단계를 고려하여 설계되어야 한다. 조선 시대 의학자 이제마의 사상의학(四象醫學)의 핵심은 같은 질병도 체질이 다르면 처방이 달라야 한다는 것이다.

1. 구조 변화

가. 인구구조의 변화

인구구조의 변화는 생산, 분배, 소비의 전 과정에 걸쳐 국민 생활에 커다란 영향을 미치며, 노동시장과 경제구조의 변화를 매개로 조세수입과 재정지출구조에도 큰 변화를 초래한다. [그림 2-1]에서 보듯이 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화는 노동 공급과 고용형태의 변화를 초래하고, 궁극적으로 잠재성장률과 분배구조에도 부정적인 영향을 미친다. 저출산에 따른 생산가능인구의 감소는 잠재성장률 하락의 주된 원인이다. [그림 2-2]에서 보듯이 2020년 이후 생산가능인구의 잠재성장률 기여도는 $-0.2\%p$ 로 떨어지고, 2030~2060년의 기간에 G20 국가의 평균은 $-0.2\%p$ 를 유지하지만, 한국은 $-0.7\%p$ 로 큰 폭의 하락이 전망된다.

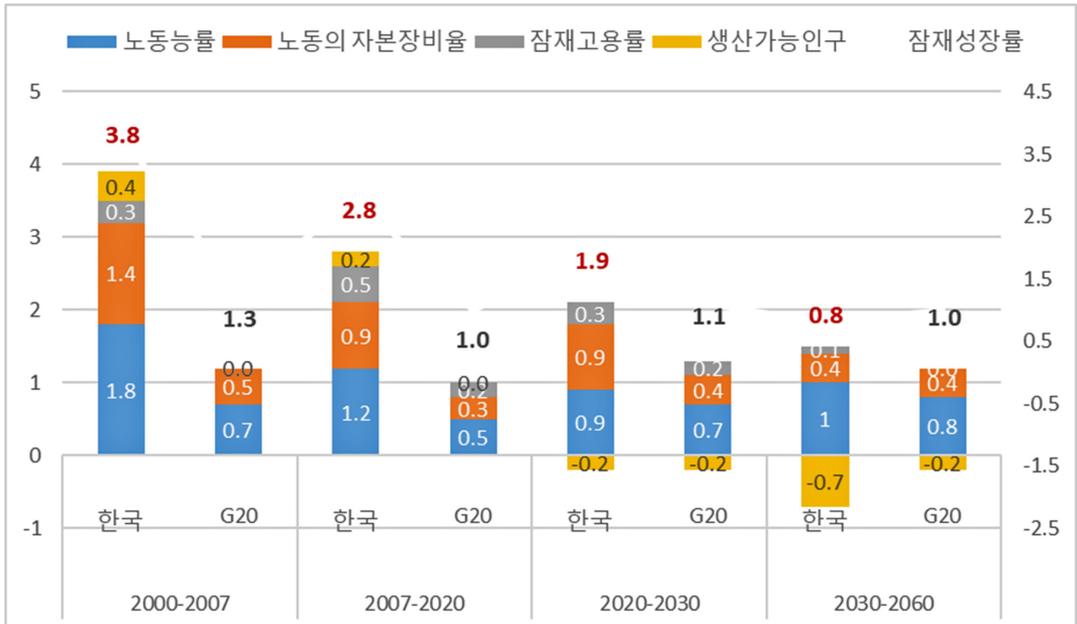
[그림 2-1] 인구구조 변화의 파급 경로



자료: 홍승현 외(2014)

[그림 2-2] 잠재성장률 하락 요인

(단위: %, %p)



자료: Guillemette, Y. and D. Turner (2021)

인구구조의 변화는 경제활동을 반영하는 조세수입과 인구 및 경제구조에 연계된 재정지출에도 영향을 준다. 조세수입의 경우 근로소득세와 소비세의 세입기반이 약화되면서 자산과세와 사회보험료의 비중이 증가할 것으로 전망된다. 재정지출의 경우 노후소득보장과 공공의료비, 평생교육과 저출산 대책 관련 지출, 가족지원예산 비중이 증가하는 반면, 학령인구의 감소로 교육비 지출 비중의 감소가 전망된다. 특히 인구구조의 변화가 사회보험재정에 미치는 영향을 면밀히 검토하여 재정의 안정적 운용 방안을 모색해야 한다.

나. 기술의 변화

우리는 4차 산업혁명 시대(The Fourth Industrial Revolution) 또는 제2의 기계 시대(The Second Machine Age) 등으로 명명한 디지털 전환(digital transformation)의 시기에 살고 있다.¹⁾ 디지털 전환은 경제 분야에서 아날로그 방식의 활동을 디지털 방식으로 바꾸는 디지털화(digitalization)를 넘어서 사회경제적 변화를 포괄하는 개념이기 때문에 디지털 전환이 초래하는 도전 과제는 매우 광범위하다. 특히 한국의 로봇 도입률은 2021년 노동자 1만 명당 1000대로 전 세계 평균 141대를 크게 초과하면서 세계 1위를 기록했고, 디지털 전환에 따른 사회경제적 문제는 더욱 심각하게 전개될 것으로 전망된다.

디지털 전환의 과정에서 예상되는 대표적인 사회경제적 문제는 기업 간 양극화에 따른 시장집중도와 초과이윤 증대, 신규사업자의 진입 장벽으로 인한 생산성 둔화, ICT 설비의 비숙련 노동 대체로 인한 고용불안, 비숙련 노동자와 숙련 노동자 간 임금 격차의 확대에 따른 소득불평등의 심화, 노동소득분배율의 하락 등이다. 특히 자본에 의한 노동의 대체가 급속히 진행되면서 실질임금 인상률이 노동생산성 증가율을 따라가지 못하면, 노동소득분배율은 가파르게 떨어질 수 있다. [표 2-1]에서 보듯이 1998년 이후 취업계수가 계속 낮아지면서 비정규직 근로자 비율도 2016년 이후 증가추세로 전환되었고, 자영업자의 비중은 감소 추세이지만, 여전히 OECD 회원국 평균보다 높은 수준이다. 소위 ‘고용 없는 성장’으로 노동시장의 이중구조가 심화될 수 있다. 제조업에서 대기업 대비 중소기업의 평균임금 비율은 1998년 66.6%에서 2022년 53.6%로 떨어졌고, 임금불평등은 2022년에 낮아졌지만, 2002년 이후 확대하는 추세에 있다.

1) 기술의 변화와 대응방안에 대한 논의는 박민수(2022) 참조

[표 2-1] 노동시장의 이중구조

(단위: 명, %, 배)

	1998	2002	2007	2012	2016	2021	2022
취업계수	26.8	21.8	18.3	16.5	15.5	14.2	14.3
비정규직 근로자 비율	-	-	35.8	33.2	32.8	38.4	37.5
자영업자 비중	28.2	27.9	25.7	23.1	21.3	20.2	20.1
대기업 대비 중소기업 임금비율	66.6	62.2	58.4	53.2	54.5	54.5	53.6
임금불평등(p9010)	-	5.00	5.16	5.71	5.63	6.25	5.45

주 1. 비정규직 근로자 비율=(한시적 근로자, 시간제 근로자, 비전형 근로자 등)/전체 근로자

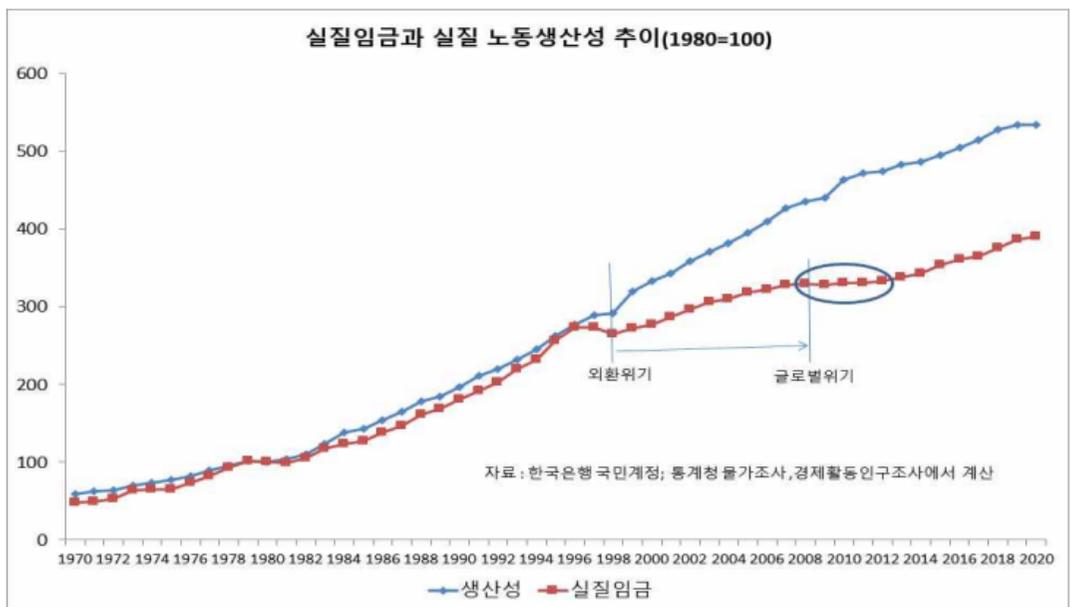
2. P9010=상위 10% 경계값/하위 10% 경계값

3. 대기업과 중소기업 간 임금비율은 제조업을 대상으로 함

자료: 한국은행 경제통계시스템, 김유선(2022). 고용노동부 「사업체노동력조사」, 통계청 「경제활동인구조사」

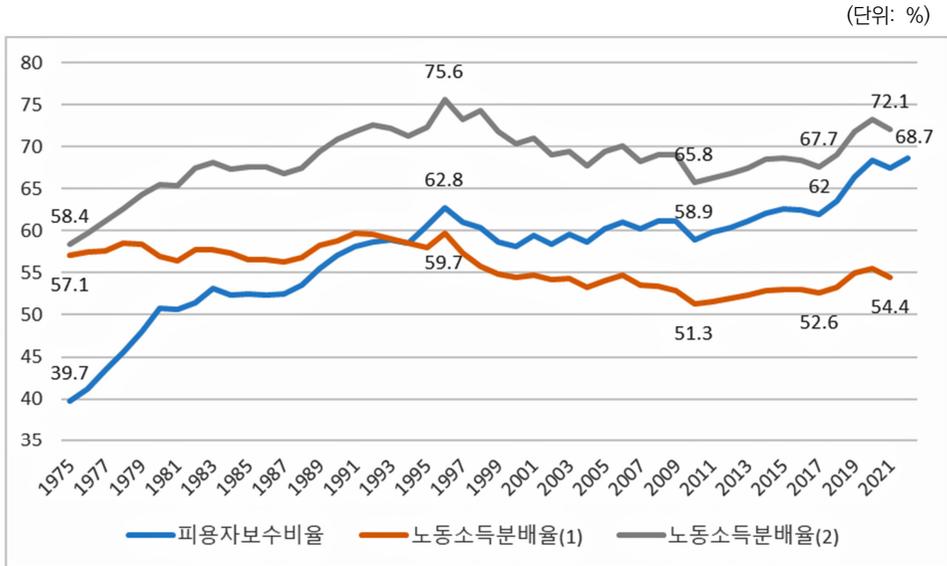
[그림 2-3]에서 보듯이 외환위기 이후 실질임금 인상률과 생산성 증가율 사이에 격차는 크게 벌어지기 시작했다. 특히 글로벌 위기 직후인 이명박 정부(2008~12년) 때는 노동생산성은 증가해도 임금은 상승하지 않는 ‘임금 없는 성장’이 나타났다. [그림 2-4]에서 보듯이 노동소득분배율은 1997년 외환위기를 기점으로 증가에서 하락세로 전환되었고, 2011년을 기점으로 다시 증가하였지만, 최근 보정 노동소득분배율을 기준으로 다소 떨어지는 양상을 보인다.

[그림 2-3] 실질임금과 실질 노동생산성 추이(1980=100)



자료: 김유선(2023)

[그림 2-4] 노동소득분배율



- 주: 1. 피용자보수비율=피용자보수/요소비용국민소득
 2. 노동소득분배율(1)=(피용자보수+가계영업잉여×0.5)/총부가가치
 3. 노동소득분배율(2)=(피용자보수+가계영업잉여×피용자보수비율)/총부가가치
 자료: 한국은행 경제통계시스템 자료를 이용하여 저자 산출

디지털 전환시대에 분배와 성장의 선순환을 위해서는 다음과 같은 정책 지원이 필요하다. 첫째, 상호 보완관계에 있는 기술 개발, 인력공급, 제도 개선이 필요하다. 둘째, 사회적 약자나 중소기업의 디지털 기술도입을 촉진시키는 정책 강화가 필요하다. 셋째, 반경쟁적 행위를 규율할 수 있는 경쟁정책의 수립이 촉구된다. 마지막으로, 사회안전망의 확충과 자본소득에 대한 과세 강화 등 세제개편을 포함한 보다 적극적인 분배 정책이 추진되어야 한다.

다. 기후의 변화

세계 경제는 온실가스 배출 증가와 기후변화로 인한 글로벌 환경위기에 처해 있으며, 한국의 사회경제에 커다란 위기 요인으로 작용하고 있다. 한국경제는 에너지 다소비 제조업의 비중이 높고, 온실가스 배출량도 1990년 이후 2018년까지 급격히 증가하였다. OECD 주요 국가들의 제조업 비중은 10~15% 정도인데, 한국은 28%로 중국과 동일하다. 더욱이 제조업의 구성도 제철, 정유 및 석유화학, 시멘트 등 에너지 다소비 업종의 비중이 크고, 이들은 한국경제의 주력 산업이다.

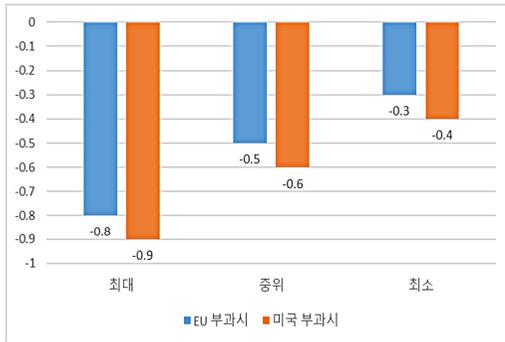
EU는 2023년 탄소국경조정제도(CBAM)를 도입하고, 2026년부터 철강, 시멘트, 알루미늄, 비료, 전기 등 5개 부문에 대해 탄소국경세를 우선 적용·징수하기로 하였고, 미국 의회는

2024년부터 화석연료, 알루미늄, 철강, 시멘트에 우선적으로 탄소국경세를 부과하는 법안을 발의하는 등 미국도 탄소국경세의 도입을 추진하고 있다.

2024년 이후 순차적으로 도입이 예정된 미국과 EU의 탄소국경세는 우리나라의 수출과 GDP에 타격을 줄 것으로 전망된다. [그림 2-5]에서 보듯이 톤당 50달러의 탄소국경세를 도입할 경우, 우리나라 수출은 EU의 도입으로 연간 0.5%(중위값 기준, 약 32억 달러), 미국의 도입으로 0.6%(약 39억달러) 각각 감소할 것으로 전망된다. [그림 2-6]에서 보듯이 수출 감소로 인해 GDP는 0.28%(EU부과시 0.13%, 미국 부과 시 0.15%) 감소하는 것으로 추정된다.

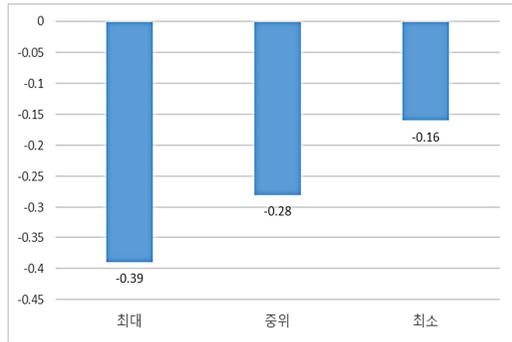
[그림 2-5] 수출에 미치는 영향

(단위: %)



[그림 2-6] GDP에 미치는 영향

(단위: %)



- 주 1. 탄소국경세(톤당 50달러) 부과
- 2. 탄력성에 따라 최대, 중위, 최소값으로 구분
- 3. 재화 기준 총수출 감소율
- 4. GDP영향은 산업연관모형 추정 결과

자료: 한국은행(2021)

라. 세계경제질서의 변화

2008년 세계금융위기 이후 첨단기술과 부품은 물론 에너지와 식량 등 원자재로 확산되는 글로벌 공급망의 블록화 경향은 수출주도형 성장을 기반으로 하는 한국경제에 심각한 도전으로 다가오고 있다. 미국의 트럼프 정부가 시도한 리쇼어링 정책을 비롯해 글로벌 중심 국가들이 자국 내의 첨단산업을 발전시키기 위한 산업정책을 부활시키고 있으며, 유럽의 역내 수입은 1990년 이후 약 70%의 높은 수준을 유지하고 있다. 아시아에서 글로벌 공급망 허브 국가로 부상하는 가운데 중국은 그동안 수입이나 외국계 기업의 중국 현지 생산에 의존하던 중간재를 중국계 기업의 생산으로 대체하고 수출산업으로 발전시키는 산업 고도화정책을 추진하고 있다. 한국은 소비재를 중심으로 하는 미국·일본과 달리 중간재의 대중국 수입의존도가 높다.

미국 주도의 가치기반 블록화와 중국 주도의 지역기반 블록화에 직면한 한국경제는 새로운 공급망 전략을 준비해야 한다. 공급망 정책이 균형 잡힌 국가 산업생태계의 구축이라는 포괄적인 산업정책의 목적과 결합해야 하며, 이를 위해서는 무역과 투자는 물론 조세와 재정 정책 간 조정을 가능하게 하는 실행체계의 구축이 필요하다. 특히 해외 기업의 국내 이전을 유인하고 전략산업을 지원하는 조세·재정정책이 효과적으로 결합되어야 한다.

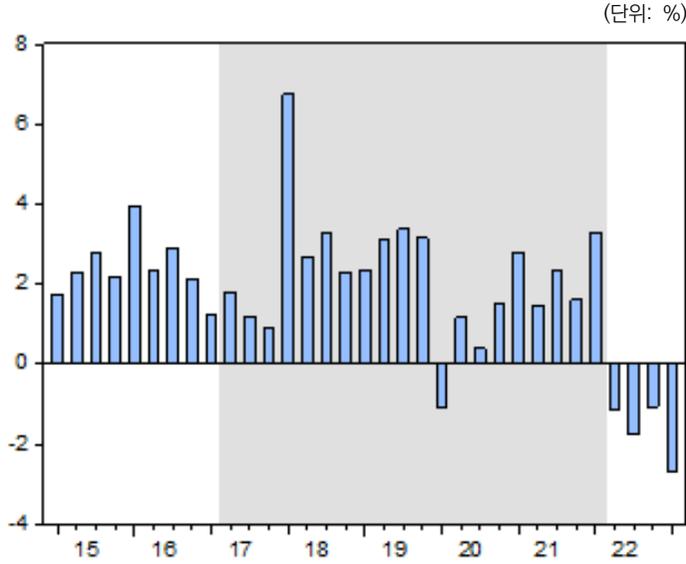
2. 민생경제를 위협하는 경제환경

가. 인플레이션과 경기둔화

국제통화기금(IMF)의 2023년 10월 세계경제전망(World Economic Outlook)에 따르면, 물가안정목표 달성에 상당 시간이 소요되고, 세계 경제와 국내경제의 회복세가 점차 둔화될 것으로 전망했다. 국제 물가상승률은 고금리 기조와 국제 원자재 가격 하락에 따라 안정세를 보이지만, 높은 근원물가로 인해 물가안정목표 달성에 상당 시간이 소요될 것으로 전망했다: 한국의 소비자 물가는 2023년 3.4%, 2024년 2.3%로 전망되었다. 올해 세계 경제의 성장률은 7월 전망치(3.0%)를 유지했지만, 2024년 성장률전망치는 2.9%로 0.1%p 떨어졌다: 한국의 2023년 성장률 전망치는 7월 전망치와 동일한 1.4%를 유지했지만, 2024년 전망치는 2.2%로 0.2%p 하향조정 되었다. 더욱이 2024년 이후 한국경제의 성장률 전망치도 2021년 10월의 전망치보다 떨어지고 있다 : 2024년(2.57%→2.2%).

취업자수가 증가하면서 실업률이 떨어졌지만, 실질임금 인상률이 마이너스를 기록하여 저임금 노동자의 생활수준 저하, 분배지표 악화, 노동시장 이중구조 심화로 귀결될 것으로 예상된다. 김유선(2023)에 따르면, 2023년 취업자수 증가 규모는 2월 전망(13만명)을 상당 수준 상회하는 25만명으로 예상된다. 하락추세의 영향으로 제조업 등 취업자수 증가세가 둔화되었으나 대면활동 정상화로 서비스업 노동수요가 지속되고 여성·고령층의 노동공급도 늘어나면서 둔화속도는 예상보다 더딜 것으로 보인다. 이에 따라 실업률도 지난 전망(3.4%)보다 낮은 3.0%로 전망된다. 반면에 전년 동 분기 대비 실질임금 인상률은 2022년 1사 분기 3.3%에서 2~4분기 -1.1~-1.7%로 하락한 데 이어, 2023년 1분기 -2.7%로 4분기 연속 (-)를 기록했다.

[그림 2-7] 분기별 실질임금 인상률



자료: 김유선(2023)

나. 불안정한 주택시장

최근 한국의 실질주택가격 상승률은 OECD 회원국 평균보다 낮지만, 주택마련 소요 연수가 길고, 자가주택과 실질적인 공공임대주택의 비중도 작아 주거복지가 취약한 상태에 있다. 코로나 19 경제위기 기간에 한국의 실질주택가격 상승률과 자가주택 비중, 주택마련 소요연수는 각각 10.1%, 61.2%, 16.6년을 기록했다. 전체 주택에서 공공임대주택이 차지하는 비율은 2018년 8.9%이지만, 10년 임대(10년 후 분양전환)와 전세임대를 빼면 5.8%에 불과하다.

[표 2-2] OECD 회원국 주택시장 주요지표

	한국	OECD 평균
실질주택가격 상승률('19.4분기~'21.3분기)	10.1%	13.2% (37개국)
자가주택 비중('19년 또는 가장 가까운 연도)	61.2%	68.3% (28개국)
공공임대주택 재고비율('20년 또는 가장 가까운 연도)	8.9%	7.0%
주택마련 소요연수('20년)	16.6년	10.8년 (31개국)

주: 주택마련 소요연수는 가구의 평균가처분소득을 모두 적립하여 평균 가격의 100m2 주택을 구입하는데 소요되는 연수
 자료: OECD(2022). OECD Affordable Housing Database

지옥고(지하, 옥상, 고시원) 거주 가구 규모가 증가하면서 저소득 취약계층의 주거서비스는 열악한 상태에 있다. 2005~2020년 전국적으로 지하 거주 가구 규모는 감소하고, 주택이외의 거처(오피스텔 제외)는 증가하고, 옥상은 큰 변화가 없는 가운데, 전체 지옥고 거주 가구는 증

가하였다. 전체 가구보다 1인 가구의 지옥고 거주 비율이 높으며, 지옥고는 생명과 건강을 위협할 정도로 주거환경이 열악하고 침수·화재·감전 등 재난 발생 위험이 크다는 점에서 종합적인 주거 대책 수립 필요성이 크다.

정부의 부동산 정책은 주로 부동산가격 안정을 목표로 추진되었지만, 이와 함께 중장기적으로 주거안정과 주거복지를 위한 정책 대안과 재원 확보 방안을 마련해야 한다.²⁾ 공공임대주택의 공급은 장기적으로 저소득층의 주거안정을 지원하고, 10년 분양전환 공공임대주택보다는 영구적인 공공임대주택의 공급에 집중하며, 실질적으로 주거비부담을 덜 수 있도록 주거급여의 지원수준을 높여야 한다. 공공임대주택은 청년과 신혼부부를 지원대상에 포함하여 저출생 대책으로 활용할 수 있다.

[표 2-3] 지옥고 거주비율

(단위: 천 가구, %)

	2005년		2010년		2015년		2020년	
	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율	가구수	비율
전체 가구	695	4.4	696	4.0	812	4.3	841	4.0
1인 가구	260	8.2	153	7.7	438	8.4	508	7.6

자료: 통계청, 인구주택총조사 전수, 원자료, 2005~2010년, 인구주택총조사 20% 표본, 원자료, 2015~2020년. 한국도시연구소·KBS(2022)에서 인용

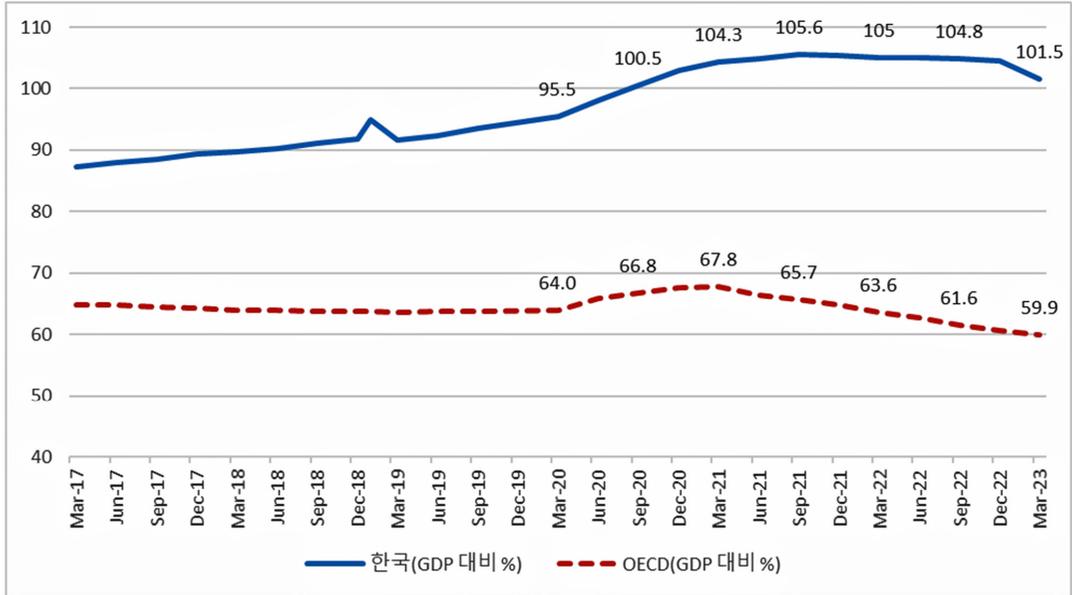
다. 과도한 가계부채

정부재정은 건실하지만, 가계부채는 큰 폭으로 증가했다. 가계부채의 증가는 재정의 역할이 미약한 결과이기도 하다. 최근 잠재성장률이 하락하는 가운데 코로나 19의 경제적 충격이 소상공인과 자영업자, 근로빈곤층에게 집중되고, 부동산가격이 급등하면서 가계부채가 큰 폭으로 증가했다. [그림 2-8]에서 보듯이 2019년 이후 한국의 가계부채는 OECD와 달리 증가 추세이고, [그림 2-9]를 살펴보면 2022년 4분기 한국의 정부 부채는 GDP 대비 44.6%로 선진국 평균 102.9%보다 58.3%p 작지만, 가계부채는 105.0%로 선진국의 73.3%보다 31.7%p 높다.

2) 공공임대주택의 현황과 개선방안에 대해서는 토지주택연구원(2018)과 이상영(2022) 참조

[그림 2-8] 한국의 가계부채 추이

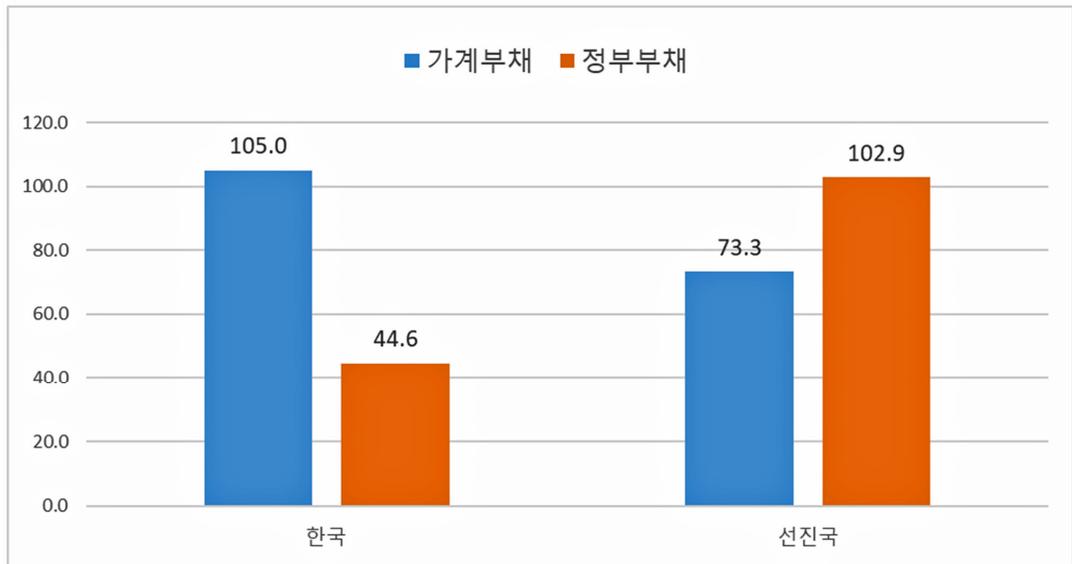
(단위: GDP 대비 %)



자료: Bank for International Settlements (2023)

[그림 2-9] 가계부채·국가부채

(단위: GDP 대비 %)

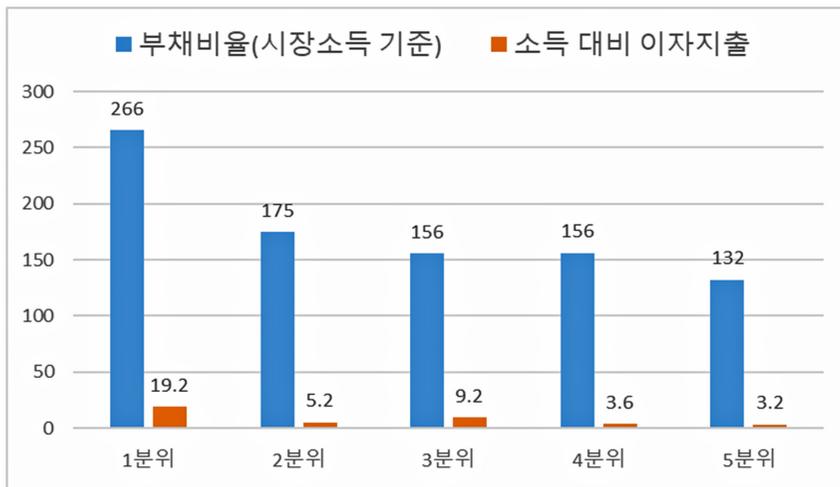


주: BIS 비교기준
 자료: BIS Statistics

가계부채의 증가에 따른 이자비용 부담은 특히 중하위 소득계층에서 심각하게 나타나고 있다. [그림 2-10]에서 보듯이 하위소득 20% 계층의 시장소득 대비 부채비율은 266%에 달하고, 시장소득 대비 이자 비용은 18.2%를 기록했고, 반면에 상위 20% 계층은 각각 132.0%와 3.2%를 나타내었다. 이러한 사유로 인해 [그림 2-11]에서 보듯이 하위소득 20% 가구에서 적자 가구의 비중이 가장 높다.

[그림 2-10] 5분위별 가계부채비율 및 이자 비용

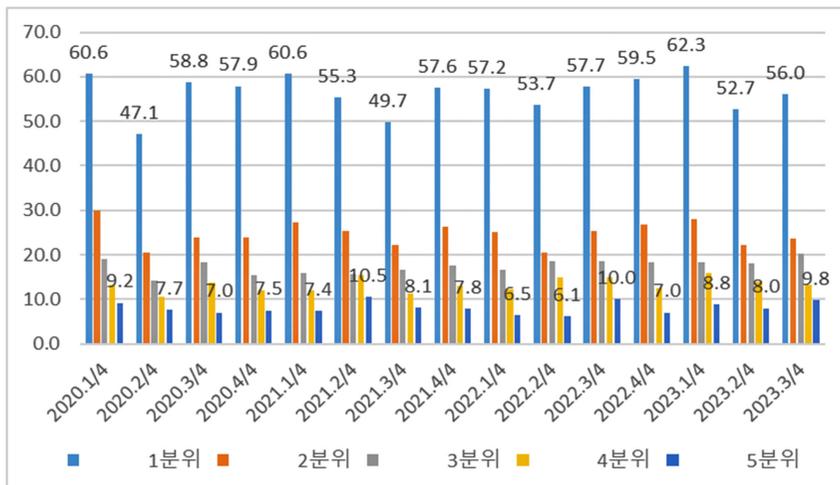
(단위: %)



자료: 통계청 「가계금융·복지조사」

[그림 2-11] 5분위별 적자가구비율 추이 : 2020.1분기~2023.3분기

(단위: %)



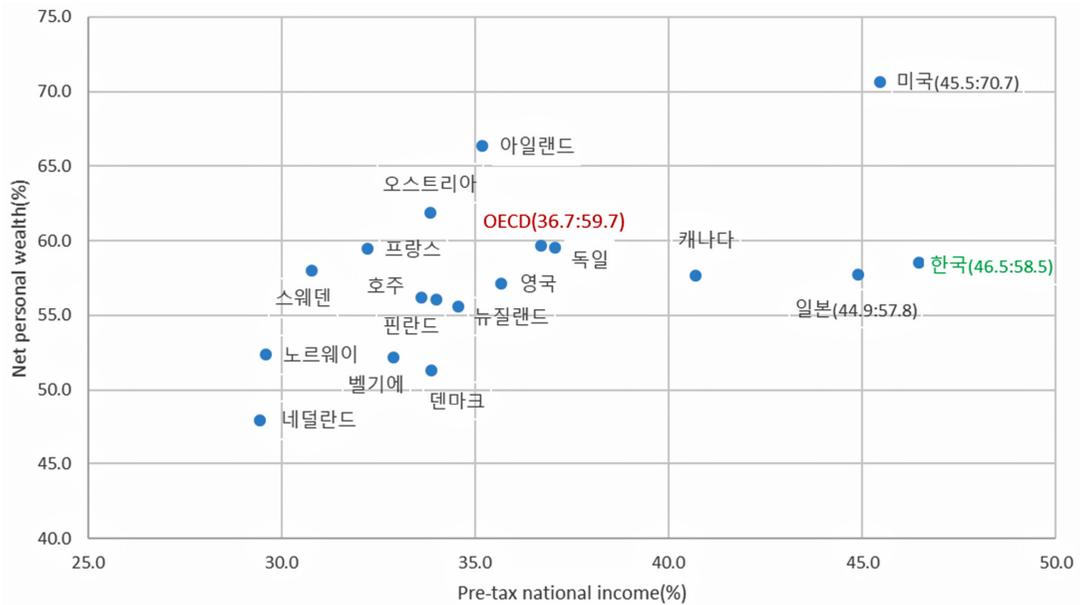
자료: 통계청 「가계동향조사」

라. 양극화와 불평등

소득과 자산의 분배구조가 취약하고, 코로나 19를 거치면서 순자산의 불평등도가 증가하는 추세이다. [그림 2-12]에서 보듯이 2021년 한국의 상위 10% 자산계층이 소유하는 순자산 비중은 58.5%로 OECD 국가 평균(59.7%)보다 약간 낮은 수준이지만, 상위 10% 소득계층이 차지하는 세전소득 비중은 46.5%로 OECD 국가 평균(36.7%)을 상회하고 있다.

[그림 2-12] 소득 및 자산 상위 10% 비중(2021년)

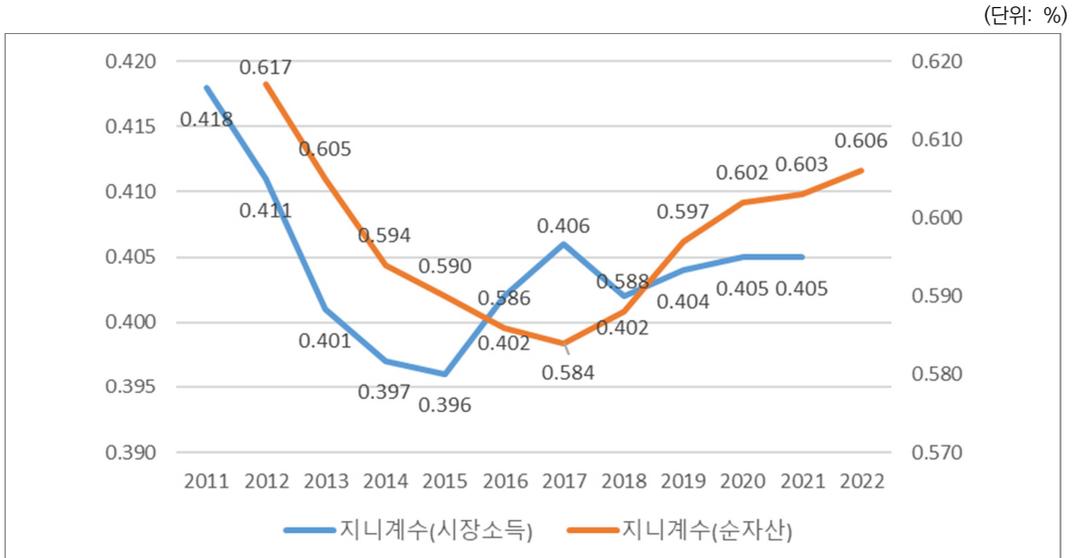
(단위: %)



자료: World Inequality Database. <https://wid.world/data/>

통계청의 『가계금융복지조사』에 따르면 가구의 시장소득 지니계수는 2018년 0.402에서 2019년 0.404로 증가한 이후 0.405를 기록했지만, 소득5분위배율은 2020년 11.37에서 2021년 11.52로 증가하여 상위집단으로 소득이 집중되었다. 가구 순자산 지니계수는 2017년 0.584에서 2022년 0.606으로 높아졌다(이후 2023년 0.605 발표).

[그림 2-13] 가구소득 및 순자산 불평등 추이



자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털, 『가계금융복지조사』

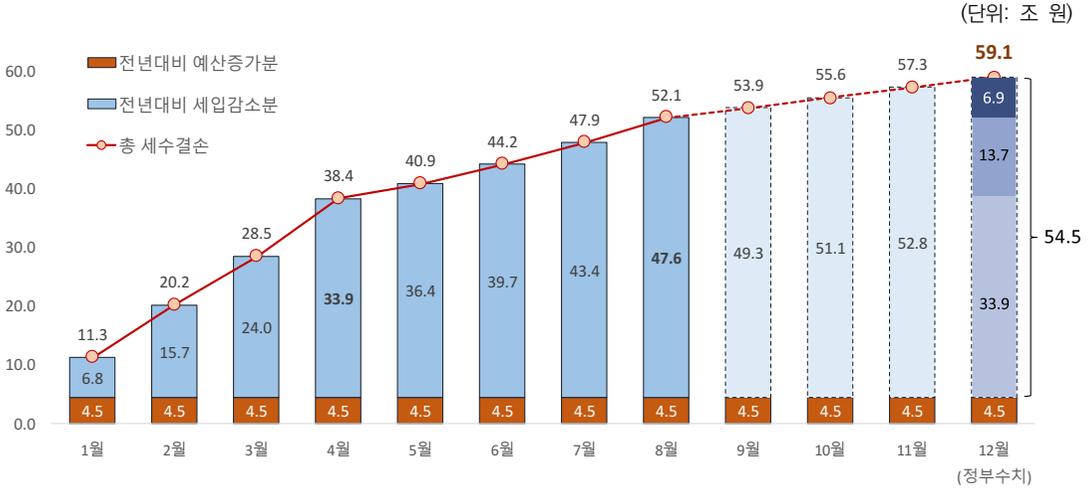
3. 국가재정의 현실³⁾

2023년 세입결손은 약 60조원으로 추정된다(2024년 2월 추정치 56조원). 기획재정부는 언론보도자료(23.9.18.)를 통해 2023년 국세수입 결손 규모 59.1조 원 발표했다. 당시 8월까지 국세징수 상황이 인지된 점을 감안하면, 8월까지 52.1조원의 세입결손이 현실화됐고, 9~12월까지 7조원의 세입결손이 추가로 발생하여 총 59.1조원으로 계산된다. 기재부는 2023년 세수결손의 주요 요인이었던 법인세수(△25.4조 원)의 중간예납⁴⁾ 실정을 파악하고 채추계했다고 밝혔다. 국세 세입결손△59.1조 원(100%)을 분해하면, 증액예산 목표미달분 △4.5조 원(8%), 1~4월 세수감소분 △33.9조 원(57%), 5~8월 세수감소분 △13.7조 원(23%), 9~12월 세수감소분(기획재정부 추정) △6.9조 원(12%)으로 구분된다. 월별 세수결손 증가분을 살펴보면, 기재부는 연말로 갈수록 세입결손 증가분이 감소할 것으로 긍정 전망하고 있다 : (1~4월) △33.9조 원 → (5~8월) △13.7조 원 → (9~12월) △6.9조 원.

3) 채은동, “국세결손 59조원? 지방세결손 및 상저하자 고려 시 최대 70조원”, 민주연구원 정책브리핑 2023-27호, 2023. 10.12. 내용을 재구성

4) 기업의 조세부담을 분산하고 정부가 균형적인 재정수입을 확보하기 위해 법인세의 일부를 미리 납부하는 제도. 12월 말 법인은 1~6월을 중간예납기간으로 하여 8~10월말까지 신고납부
(예) 2022년 법인세 : 최종신고(3월 27조 원, 4월 20조 원), 중간예납(8월 17조 원, 9월 13조 원)

[그림 2-14] 국세 세입결손 요인 월별 분해



주: 1~8월은 실적치, 12월은 기재부 추정치. 9~11월은 실적과 기재부 추정치를 일정금액으로 증가한 추정치
 자료: 기획재정부 보도자료('23.9.17.) 및 월별 "국세수입 현황" 자료를 참고하여 민주연구원 분석

국세 세입결손을 세목별로 분해하면, 법인세 $\Delta 25.4$ 조 원, 소득세 $\Delta 17.7$ 조 원, 부가가치세 $\Delta 9.3$ 조 원 순으로 나타났다. 법인세는 대기업의 영업이익 감소, 수입액 감소 등을 감안하면 기재부 전망치는 세입결손을 과소추계 가능성이 여전히 상존한다. 왜냐하면 대기업의 2023년 상반기 영업이익 감소(12월말 결산 상장법인 56.4조 원 \rightarrow 14.6조 원, -74%)에도 불구하고 정부는 법인세 감소분이 점차 개선될 것으로 가정($\Delta 15.8 \rightarrow \Delta 4.4 \rightarrow \Delta 3.8$ 조원)했기 때문이다. 관세와 부가가치세 수입분 등 수입과 관련된 세목의 경우에도, 정부는 수입액지수 감소세(1월 164 \rightarrow 8월 141)에도 불구하고 관세수입의 개선($\Delta 1.4 \rightarrow \Delta 1.4 \rightarrow \Delta 0.3$ 조원), 부가가치세 수입분 개선(총 부가가치세액의 56~75% 차지, 최근 5년)을 전제했다. 9월에 발표한 기획재정부의 세수결손 규모는 상당히 과소추정된 측면이 있으나, 조세행정을 통해 2023년 하반기 중간예납을 독려할 경우 법인세수 증가 요인(다만, 반대로 2024년 상반기 법인세수 감소요인으로 작용), 무역액 증가 요인 등 거시경제환경이 우호적으로 바뀌 경우 세수 증가요인이 상존한다.

[표 2-4] 기획재정부 국세결손액 추정치 분해

(단위: 조 원)

	국세수입 (기재부 추계)			세입결손 분해 (민주연 계산)					
	'22결산 (A)	'23예산 (B)	'23추계 (C)	예산 미달분 (A-B)	전년대비 실적변화분(C-A)				세입 결손 (C-B)
					합계	1~4월 (실적)	5~8월 (실적)	9~12월 (추정)	
소득세	128.7	131.9	114.2	-3.2	-14.5	-8.9	-5.0	-0.6	-17.7
법인세	103.6	105.0	79.6	-1.4	-24.0	-15.8	-4.4	-3.8	-25.4
부가가치세	81.6	83.2	73.9	-1.6	-7.7	-3.8	-2.6	-1.3	-9.3
관세	10.3	10.7	7.3	-0.4	-3.1	-1.4	-1.4	-0.3	-3.4
교육세	4.6	4.7	5.2	-0.1	0.6	0.1	0.3	0.2	0.5
종합부동산세	6.8	5.7	4.7	1.1	-2.1	-0.1	-0.2	-1.8	-1.0
기타 세목	60.2	59.3	56.5	0.9	-3.7	-4.0	-0.4	0.7	-2.8
총국세 (내국세)	395.8 (352.3)	400.5 (358.0)	341.4 (303.1)	-4.7 (-5.7)	-54.5 (-49.2)	-33.9 (-31.3)	-13.7 (-12.8)	-6.9 (-5.1)	-59.1 (-54.8)

주: '23년 예산(B) 대비 '23년 실적(C)을 나타내는 세입결손분(C-B)은 '전년대비 실적감소분(C-A, A: '22년 실적)과 '전년대비 예산미달분(A-B)'을 합산하는 방식으로 분해 가능

자료: 기획재정부 보도자료('23.9.17.) 및 월별 "국세수입 현황" 자료를 참고하여 민주연구원 분석

문제는 지방정부다. 국세예산의 예측 실패는 이를 참고하여 예산을 편성하는 지방세입 부족으로 귀결된다. 기획재정부의 소득세 및 법인세 결손은 지방자치단체 지방소득세 결손으로 연결되는데, 지방소득세는 소득세 및 법인세의 약 10% 금액이 부과되는 지방세로서 광역자치단체에 귀속된다. 또한 기재부의 부가가치세 세입결손은 지방소비세 결손에 영향을 미친다. 재화와 용역에 대해 10% 세율이 적용되는 총 부가가치세는 국세인 부가가치세(74.7%)와 지방세인 지방소비세(25.3%)로 안분(광역자치단체 귀속)된다.

결과적으로, 지방세결손은 지방소득세 4.3조원, 지방소비세 3.2조원 등 7.5조원으로 추정되며, 지방세결손을 포함한 전체 총 세입결손은 66.5조원으로 계산됐다. 중앙정부는 2023년 국세감소에 따른 지방이전재원을 2023년에 즉시 반영하고 있는데, 이는 국가재정법을 위반한 것으로 보인다. 국세수입예산을 언론보도를 통해 재추계한 것이지 추경을 통해 해당 금액을 조정한 것이 아니기에, 예산에 따른 지방교부세 등을 교부해야 함에도 불구하고 정부가 임의적으로 지방이전액을 삭감했기 때문이다.

[표 2-5] 총 세입결손 시나리오① : 기재부 국세결손 인용 및 지방세결손 포함

(단위: 조 원)

국세 결손	법인세 25.4	소득세 17.7	부가세 9.3	기타 6.7	59.1	
지방세 결손	지방 소득세 4.3	지방 소비세 3.2	7.5			
총 결손	국세 59.1 (89%)				지방세 7.5 (11%)	66.5
정부별 귀착	중앙정부 36.2 (54%)		지방정부 30.3 (46%)		66.5	
			지자체 18.7 (28%)	교육청 11.6 (17%)		

주: 1. 국세결손은 기획재정부 추계치이며, 시나리오①은 기존 기재부 추정치에 지방세결손액 추가
 2. 정부주체별 금액에 관한 자세한 사항은 다음 장 참조
 자료: 기획재정부 보도자료('23.9.17.) 참조하여 민주연구원 분석

외국환평형기금 여유자원 20조원을 활용하는 중앙정부 재정과 달리, 지방정부는 대비책이 부족한 실정이다. 지방자치단체의 주요 재원인 취득세는 주택시장 침체로 어려움에 처해있는 등 지방세의 감소 또한 심각하기 때문이다. 다만 2023년의 경우 문재인 정부에서 도입하고 조성한 재정안정화기금을 지방재정 위기 상황을 넘어갈 수 있으나, 올해와 같은 세수결손이 지속된다면 2024년의 경우 지방채 발행을 피하기 어려울 것으로 판단된다.

이는 정부가 2023년 세수결손 및 경기하강 등의 영향으로 보수적인 총수입 계획을 수립하면서, 2024년도 예산(총지출) 또한 보수적으로 편성되는 것으로 연결됐다.⁵⁾

4. 요약

한국 사회는 인구, 기술, 기후, 고용불안과 노동시장 이중구조, 양극화와 불평등, 잠재성장을 하락 등에 직면하여 노동, 복지, 교육, 금융, 산업, 환경·에너지 분야에서 혁신적이고 포용적인 제도개선과 함께 조세·재정의 적극적인 역할을 요구받고 있다. 생산가능인구의 감소는 잠재성장률 하락의 주된 원인이며, 사회보험 재정을 비롯하여 세입과 세출 구조에 큰 변화를 초래하고, 디지털 전환 가속화로 기업 간 양극화, 고용불안, 숙련-비숙련노동자 간 임금 격차 확대, 노동소득분배율의 하락과 소득 불평등 확대 등이 예상된다. 기후변화에 대한 세계적 차원의 대응은 에너지 다소비 제조업의 비중이 높은 한국경제에 커다란 위기 요인으로 작용하

5) 예산과 관련한 상세한 내용은 “제3장 재정·조세 정책에 대한 평가”의 “2. 정부 예산안에 대한 평가”를 참고하기 바란다.

고 있으며, 글로벌 공급망의 블록화 경향은 수출주도형 성장을 기반으로 하는 한국경제에 심각한 도전이다. 더욱이 인플레이션과 경기둔화, 불안정한 부동산시장, 과도한 가계부채, 소득·자산의 취약한 분배구조도 재정의 적극적 역할을 요구하고 있다.

그런 와중에 발생한 2023년 세수결손 56조원(잠정)과 그에 대한 정부의 대응은 한국재정의 현 주소를 여실히 보여줬다. 첫째, 법인의 양극화다. 세수결손의 상당부분이 법인세에서 발생했는데, 여기에는 수출대기업의 소득은 증가하고 중소기업의 소득은 정체되는 등 법인소득의 양극화 또한 큰 영향을 미쳤다. 왜냐하면 법인세 전망은 성장률, 국제경기 등 평균적인 수치를 가지고 시행되는 반면, 수조원의 법인세를 부담하던 삼성전자, SK하이닉스 등이 평균치보다 더 큰 폭으로 영업이익이 감소하면서 법인세 또한 급감했기 때문이다. 둘째, 재정건전성을 이유로 경기하강을 허용한 정부의 방침이다. 2023년 우리나라 경제성장률은 1.4%로 전망되며, 이는 일본의 2%대 성장률 전망치를 하회하는 수준이고 25년만에 한일간 성장률이 역전되는 것이다. 셋째, 지방정부의 열악한 재정상황이다. 지방자치단체 및 지방교육청은 중앙에서 이전되는 지방교부세, 지방교육재정교부금 등에 크게 의존한다. 2023년에 발생한 심각한 국세결손과 이와 연동된 지방세결손의 문제는 열악한 지방정부의 재정상황을 부각했으며, 향후 지방정부 지출삭감 또는 지방채발행 등의 결과로 나타난 것으로 예측된다.

경제위기, 재정위기 등 복합위기에 직면하고 있는 한국경제에서 분배와 성장의 선순환을 구축하기 위해서는 ‘재정건전성’을 넘어 ‘복지국가의 지속가능성’ 차원에서 조세체계 및 재정 지출 구조의 개혁 로드맵과 단계적 이행 방안을 제시해야 한다.

국민의 삶을 책임지는 국가재정

제3장



재정·조세 정책에 대한 평가

제3장 재정·조세 정책에 대한 평가

1. 재정의 지속가능성 측면에서의 평가

가. 재정수지 분석

국가재정의 현 상황을 진단함에 있어 일차적인 데이터는 재정수지이다. 현행 일반정부 통합재정수지의 기본 개념은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{총수입} &= \text{경상수입} + \text{자본수입} \\ \text{총지출} &= \text{경상지출} + \text{자본지출} \\ \text{통합재정수지} &= \text{총수입} - \text{총지출} - \text{순융자} \end{aligned}$$

통합재정수지는 현금주의로 작성하며 금융성 기금을 제외하고 순융자(lending minus repayment)를 지출처럼 취급하는 수지차 개념이다. 이에 따라 관리재정수지도 국제 비교가 곤란하지만 통합재정수지 역시 국제기준에 부합하는 것은 아니다. 국가재정의 보다 정확한 상황 진단을 위해서는 현금주의를 발생주의로 전환하지는 못하더라도 경제적 실질을 감안해 재정수지를 재구성해 분석하는 편이 나올 수 있다.

총지출은 국민 생활에 직접적으로 영향을 미치는 지출만 포괄하며 그 점에서 보전지출과는 구분된다. 이와 관련해 현행 통합재정수지에서는 정부의 차입이나 상환, 여유자금의 금융기관 예치를 국민 생활에 직접 영향이 없다는 뜻에서 보전지출로 분류하고 총지출에 포함시키지 않는다. 대표적으로 외평기금은 외국환거래에 직접 운용되는 자금이어서 보전지출로 간주해 총지출에 포함하지 않는다. 같은 이유로 신보, 기보를 포함한 총 10개 기금도 총지출에 포함하지 않는다. 다만 적어도 인건비를 포함한 기금 운영경비만큼은 보전지출로 간주하지 말고 총지출에 포함하는 편이 타당할 것이다. 한편 일반회계, 특별회계, 기금 사이에 이루어지는 거래와 기금 간 내지는 특별회계 간 거래도 내부거래로 인식해 지출로 보지 않고 통합재정수지에 반영하지 않는다.

정부의 차입금 상환 내지는 여유자금 운용에 대해서는 지출로 보지 않으면서도 상환공제용자에 해당하는 순융자를 통합재정수지에 포함하는 것은 논리적으로 일관성이 없다고 볼 여지

가 있다. 용자는 미래 재원 회복을 전제로 하는 점에서 일반 지출과 엄연히 다르며 지출보다는 채권(債權) 취득의 성격도 있다. 그렇다면 순용자를 통합재정수지에 포함하는 것이 타당한지 분명치 않다. 통상 자본지출은 비금융자산에 대한 것으로 국한하고 있으며 따라서 순용자는 자본지출로 분류될 수도 없다.

재정수지의 골자는 경상지출과 경상수입, 자본지출과 자본수입을 종합적으로 반영한 수지상태를 기준으로 금융적 보전이 이루어지는 것에 있다. 수지 적자라면 적자를 충당하는 금융수입이 함께 인식되어야 하고 수지 흑자라면 흑자 재원의 금융적 지출이 함께 인식되어야 한다. 그렇다면 자본지출도 아니고 경상지출도 아닌 순용자를 총지출처럼 취급해 통합재정수지를 계산하는 것이 충분히 일관성이 있는 것인지는 의문이다.

반면에 국제기준인 운영수지(operating balance), 기초수지(primary balance), 종합수지(overall balance)는 발생주의로 작성하며 그 정의는 대체로 아래와 같다. 국제기준을 따르면 통합재정수지표 상의 순용자는 종합수지나 통합수지에 반영될 수 없다.

<p>〈국제기준〉</p> <p>운영수지 = 경상수입 - 경상지출</p> <p>기초수지 = 운영수지 + (순)이자비용</p> <p>종합수지 = 총수입 - 총지출 = 운영수지 + 자본수입 - 자본지출</p>

이론적으로 기초수지가 재정의 지속가능성을 평가하는 핵심적인 기준이다. 현행 통합재정수지표를 활용하면 운영수지에서 지급이자를 가산한 것으로 기초수지의 근사치를 얻을 수 있다. 정부의 재정 활동에 있어서도 기업재무처럼 자본지출, 자본수입과 경상지출, 경상수입을 구분하는 것이 경제적 실질에 부합한다. 자본지출은 당기에 원가가 소멸되지 않는 지출이므로 미래 발생하는 수익에 대응한다. 그런 점에서 경상지출과는 엄격히 구별해야 한다. 그런 점에서 운영수지와 종합수지를 별도로 정의하는 것은 실익이 적지 않다. 현대 재정학의 기본적인 철학에 따르면 경상지출은 경상수입에 의해 충당되어야 하지만 자본지출은 해당 재정사업으로부터의 미래 수입으로 충당될 수 있으면 충분하다. 그런 점에서도 경상지출과 자본지출의 구별은 명시적으로 고려할 필요가 있다. 그 구별은 이른바 응익원칙에 따르는 것이기도 하다. 한편 지급이자를 GDP로 나눈 이자부담비율은 현금흐름 상 채무부담의 지속가능성을 나타내는 척도라는 점에서 국가재정 여력의 근사치로 활용할 수 있다.

순용자 차감 전 통합재정수지, 즉 [표 3-1]의 종합수지는 2011년부터 2019년까지 GDP 대비 0.4%~2.6% 수준을 유지했으며 코로나19 위기 국면인 2020년에 2.2% 적자를 기록했

고 2021년에는 다시 수지 균형을 회복했다. 한국의 순융자 차감 전 통합재정수지는 2022년 현재 약 2% 적자로 윤석열 정부 기간에 들어 재정의 지속가능성이 나빠지고 있으나 아직까지는 대체로 양호한 수준을 유지해온 것으로 판단된다.

다만 윤석열 정부 들어 2023년 상반기에 3.3% 적자를 보이고 있는 것은 다소 이례적인 현상이다. 윤석열 정부 정책 기조를 보면 과거 정부에 비해 집권 기간 동안 재정수지를 악화시킬 위험이 큰 것으로 평가된다. 재정의 지속가능성이 아직까지는 양호하지만 정부 경제정책 기조로 인해 자칫 훼손될 수 있는 위험이 상당한 상태라는 진단이다.

[표 3-1] 재정수지의 재구성 : 2011~2023년

(단위: 조원)

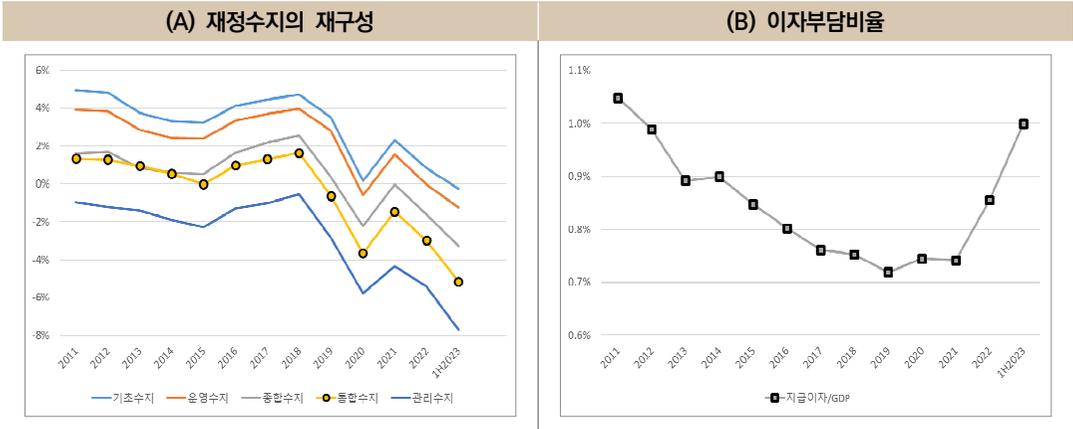
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
운영수지	54.3	55.1	43.1	37.7	39.7	57.9	67.9
운영수지/GDP	3.9%	3.8%	2.9%	2.4%	2.4%	3.3%	3.7%
기초수지	68.9	69.4	56.5	51.8	53.8	71.9	81.9
기초수지/GDP	5.0%	4.8%	3.8%	3.3%	3.2%	4.1%	4.5%
이자부담비율	1.05%	0.99%	0.89%	0.90%	0.85%	0.80%	0.76%
종합수지	22.6	24.5	12.4	9.4	8.6	28.7	40.2
종합수지/GDP	1.6%	1.7%	0.8%	0.6%	0.5%	1.6%	2.2%
통합수지	18.6	18.5	14.2	8.5	-0.2	16.9	24.0
통합수지/GDP	1.3%	1.3%	0.9%	0.5%	0.0%	1.0%	1.3%
관리수지	-13.5	-17.4	-21.1	-29.5	-38.0	-22.7	-18.5
관리수지/GDP	-1.0%	-1.2%	-1.4%	-1.9%	-2.3%	-1.3%	-1.0%

	2018	2019	2020	2021	2022	1H2023
운영수지	75.4	54.0	-11.4	32.8	-0.3	-13.4
운영수지/GDP	4.0%	2.8%	-0.6%	1.6%	0.0%	-1.3%
기초수지	89.7	67.9	3.0	48.2	18.2	-2.7
기초수지/GDP	4.7%	3.5%	0.2%	2.3%	0.8%	-0.3%
이자부담비율	0.75%	0.72%	0.74%	0.74%	0.85%	1.00%
종합수지	48.7	7.2	-43.3	-0.4	-34.7	-35.2
종합수지/GDP	2.6%	0.4%	-2.2%	0.0%	-1.6%	-3.3%
통합수지	31.2	-12.0	-71.2	-30.5	-64.6	-55.4
통합수지/GDP	1.6%	-0.6%	-3.7%	-1.5%	-3.0%	-5.2%
관리수지	-10.5	-54.4	-112.0	-90.6	-117.1	-82.9
관리수지/GDP	-0.6%	-2.8%	-5.8%	-4.4%	-5.4%	-7.7%

자료: 기획재정부 통합재정통계

한국경제에서 GDP 대비 이자부담비율 역시 줄곧 1%를 하회해 재정의 지속가능성이 2010년대 들어 양호한 수준에 있었다. 그러나 문재인 정부 기간에 0.8% 밑으로 떨어져 최저 수준이었던 동 비율이 윤석열 정부 기간 들어 급등한 부분은 향후 재정의 지속가능성 전망에 있어 다소 부정적인 요인이 될 수 있다.

[그림 3-1] 재정수지 추이(2012-2023)



자료: 기획재정부 통합재정통계

나. 국가채무 분석

재정수지와 함께 재정의 지속가능성 평가에 있어 주요한 참고 데이터는 국가채무비율이다. 한국의 국가채무비율은 2022년 기준 49.4%로 선진경제권 내에서 비교하면 국제적으로 대단히 낮은 수준이다.

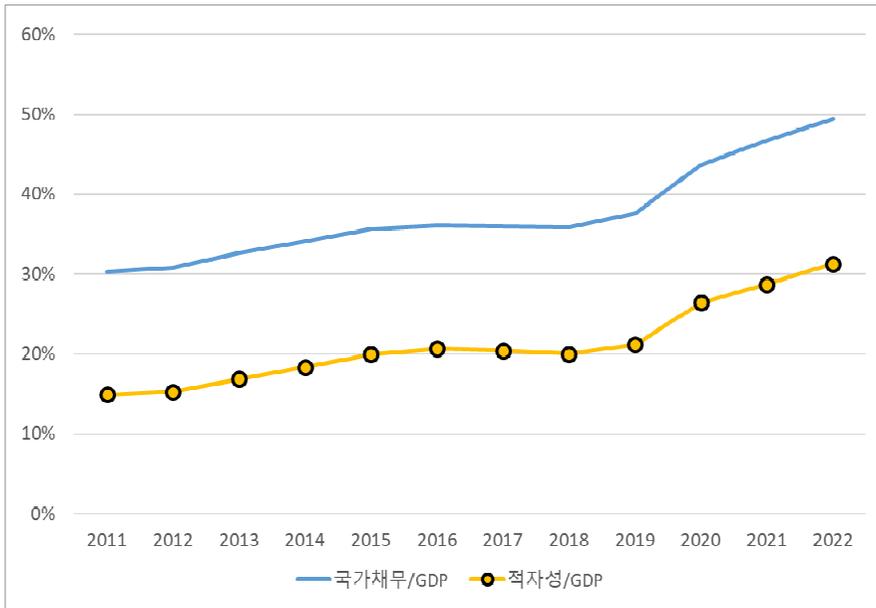
특히 대응자산이 존재하는 금융성 채무를 제외하고 적자성 채무만 따지는 것이 타당성이 있다. GDP 대비 적자성채무비율은 2021년까지 30%를 밑돌았다가 2022년에 처음으로 30%를 초과했을 정도로 아직 낮다. 이는 일각의 우려에도 불구하고, 국가채무의 실제 부담이 크지 않은 수준이며 재정 여력이 아직 충분함을 의미한다.

[표 3-2] 국가채무비율 추이(2011-2022)

(단위: 조원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국가채무	420.5	443.1	489.8	533.2	591.5	626.9
국가채무비율	30.3%	30.8%	32.6%	34.1%	35.7%	36.0%
적자성 국가채무	206.9	220	253.1	286.4	330.8	359.9
적자성채무비율	14.9%	15.3%	16.9%	18.3%	20.0%	20.7%

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
국가채무	660.2	680.5	723.2	846.9	970.7	1067.7
국가채무비율	36.0%	35.8%	37.6%	43.6%	46.7%	49.4%
적자성 국가채무	374.8	379.2	407.6	512.7	597.5	676.4
적자성채무비율	20.4%	20.0%	21.2%	26.4%	28.7%	31.3%



자료: 기획재정부 통합재정통계

이와 같이 재정의 지속가능성 측면에서 양호한 한국경제의 상태를 두고 혹자는 역대 정부의 건전재정 원칙 덕이라고 주장할 수 있으나, 실제로는 한국경제가 그간에 매우 빠른 속도로 성장해온 덕도 있을 것이다. 향후에도 국가채무비율을 관리함에 있어서는 분자의 국가채무 자체를 억누르려고 할 것이 아니라 분모의 GDP를 적극적으로 키우는 성장 정책에 보다 주력해야 한다. 빚을 내지 않고 내핍으로 건디는 긴축재정이 아니라 성장 친화적인 적극재정이 국가채무비율과 재정의 지속가능성을 개선하는 길이다.

다음과 같은 관계식을 이용해 국가채무비율의 미래 경로를 가늠하는 시산을 수행한다. 그 결과는 아래 표와 같다.

$$\text{다음연도 국가채무비율} = \text{기초수지비율} + \text{국가채무비율} \times [1 + \text{국채세후이자율}(r) - \text{명목성장률}(g)]$$

[표 3-3] 국가채무비율 시뮬레이션

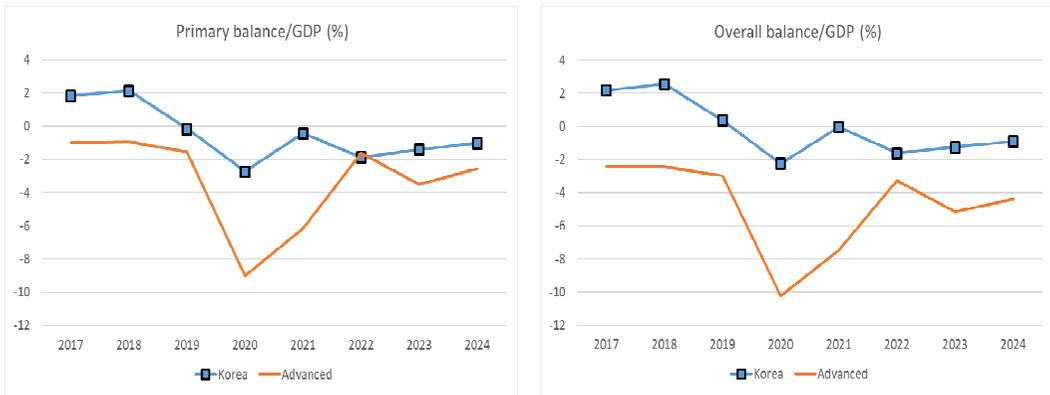
기초수지적자	q-r	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
1%	2%	49.4%	49.4%	49.4%	49.4%	49.4%	49.4%	49.5%
	1%	49.4%	49.9%	50.4%	50.9%	51.4%	51.9%	52.4%
2%	2%	49.4%	50.4%	51.4%	52.4%	53.3%	54.3%	55.2%
	1%	49.4%	50.9%	52.4%	53.9%	55.3%	56.8%	58.2%
3%	2%	49.4%	51.4%	53.4%	55.3%	57.2%	59.1%	60.9%
	1%	49.4%	51.9%	54.4%	56.8%	59.3%	61.7%	64.1%

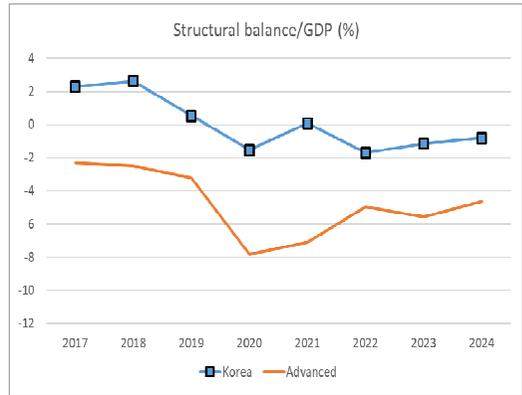
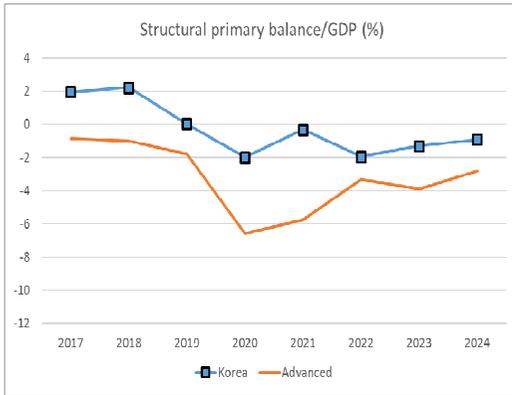
기초수지적자	q-r	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
1%	2%	49.5%	49.5%	49.5%	49.5%	49.5%	49.5%	49.5%
	1%	52.8%	53.3%	53.8%	54.2%	54.7%	55.1%	55.6%
2%	2%	56.1%	56.9%	57.8%	58.6%	59.5%	60.3%	61.1%
	1%	59.6%	61.0%	62.4%	63.8%	65.2%	66.5%	67.8%
3%	2%	62.7%	64.4%	66.1%	67.8%	69.4%	71.0%	72.6%
	1%	66.4%	68.8%	71.1%	73.4%	75.6%	77.9%	80.1%

다. 국제비교

IMF 기준으로 작성된 재정수지는 한국경제의 재정건전성이 선진경제권 내에서 상당히 양호한 수준임을 입증한다. 현 정부 들어 “문재인 정부가 재정중독”에 빠져 ‘살포성 재정정책’을 일삼았다”는 식의 평가는 사실 왜곡이다. [그림 3-2] 하단의 그림은 각각 기초수지와 종합수지에 대해 경기변동에 따른 자동조절장치의 영향을 제거하고 나타낸 구조적 재정수지이다.

[그림 3-2] IMF Fiscal monitor 재정수지 분석(2023년 10월)

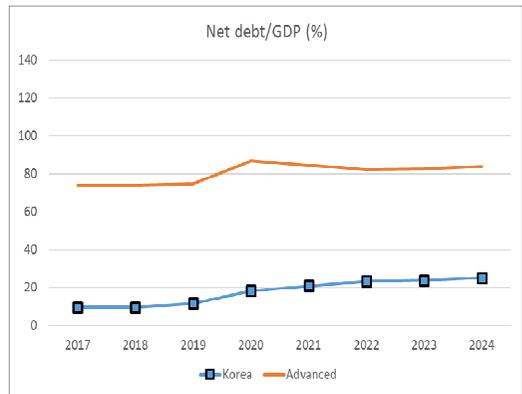
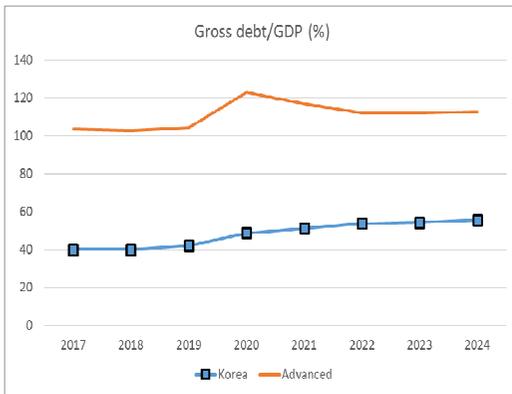




자료: IMF Fiscal Monitor

IMF 기준 'Net debt(순채무)'은 'Gross debt(총채무)'에서 화폐 성격을 갖거나 채권 성격을 가진 보유 금융자산을 차감해서 계산된 결과는 아래 그림과 같다.

[그림 3-3] IMF Fiscal monitor 국가채무 분석(2023년 10월)



자료: IMF Fiscal Monitor

라. 소결

현 단계에서 한국경제를 재정의 지속가능성 측면에서 평가하면, 다음 4가지를 근거로 재정 수지와 국가채무 양 측면에서 지표상 건전성은 대체로 양호한 수준이라고 할 수 있다. 첫째, 순융자 차감 전 통합재정수지 기준으로 현 정부 이전까지는 2020년 코로나19 감염 확산기를 제외하면 흑자 기초를 유지했다. 둘째, 이자부담비율은 1%에 미치지 않는 낮은 수준을 유지했다. 셋째, 적자성채무비율도 30%를 하회해 상당히 건전한 수준이었다. 마지막으로, 순채무(IMF 기준) 역시 다른 선진국의 1/4 선인 20%를 유지했다.

다만 재정의 지속가능성은 과거 실현된 재정 지표 값에 의존하는 정태적이고 회고적인 개념은 아니다. 그보다는 미래 전망적인 개념이고 충격에 대한 회복력에 주목하는 개념으로서 경제상황을 비롯한 재정정책 환경 변화에 따른 가변성이 크다고 할 수 있다. 특히 한국경제는 폭증한 가계부채, 저출생 고령화 등 구조적 난제가 산적해 있어 재정의 지속가능성 판단이 쉽지 않다. 최근 윤석열 정부의 잘못된 정책 기초 역시 향후 재정의 지속가능성을 해치는 방향으로 작용하기 쉽다.

무엇보다도 인구구조 변화와 겹쳐진 성장동력 둔화는 재정지출 급증과 세수 둔화를 초래해 장기적으로 재정에 압박 요인이 될 전망이다. 한국경제의 심각한 양극화 수준과 높은 대외의존도 역시 재정의 지속가능성에 불리한 요인이다. 이와 같은 사회적 과제에 대한 개혁을 지속하면서 성장엔진이 꺼지지 않도록 하는 노력이 미래 재정의 지속가능성에 영향을 미치게 될 것이다.

향후 국가채무비율은 기초재정수지 적자 규모와 성장률-이자율 간 격차가 결정할 것으로 분석된다. 이들 변수에 대한 다양한 시나리오를 고려해 미래 국가채무비율을 시산한 결과, 성장률-이자율 간 격차를 2% 선에서 유지할 수 있는지 여부가 재정 여력 확보에 있어 관건이 될 전망이다.

성장률-이자율 간 격차를 2% 선에서 유지할 수 있기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 첫 번째는 중앙은행과의 협업으로 통화정책의 수용성이 지속되어야 한다. 두 번째는 한국경제가 중장기적으로 일정한 성장잠재력을 확보해야 한다. 재정의 지속가능성을 위해서도 성장친화적인 재정정책이 요구되는 배경이다.

2. 정부 예산안에 대한 평가

가. 2024년 예산안의 재정총량 관련 주요 내용

총지출은 2023년 대비 2.8% 증가한 656.9조원이고 총수입은 612.1조원이다. 정부는 총수입이 2023년 대비 2.2% 감소한 것으로 발표했다. 정부 발표에 따른 GDP 대비 관리재정수지비율은 2023년 2.6% 적자에서 2024년 3.9% 적자로 적자 폭이 확대된다. GDP 대비 통합재정수지비율 역시 2023년 0.6% 적자에서 2024년 1.9% 적자로 적자 폭이 확대된다. 그리고 GDP 대비 국가채무비율은 2023년 50.4%에서 2024년 51.0%로 상승한다.

2023~2027 중기재정운용계획의 중심 내용은 2025년부터 GDP 대비 관리재정수지비율을 적자 3% 이내에서 관리하고 국가채무비율은 2027년 말까지 50% 대 중반 수준으로 관리한다는 것이다. 그러나 정부의 국세수입 재추계 결과('23.9.18.)를 반영하면 2024년 총수입 예산은 실제로는 2023년 대비 8% 증가하는 결과가 된다.

[표 3-4] 2024년 총수입과 총지출

(단위: 조원)

구분		2023년 예산	2024년 예산안	증감	증감률
총지출		638.7	656.9	18.2	2.8%
총수입	정부예산안	625.7	612.1	-13.6	-2.2%
	국세추입 재추계	566.6		45.6	8.0%

나. 재정정책 기조 평가

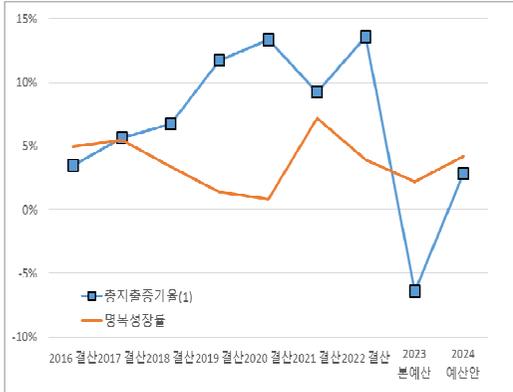
재정운용이 긴축적인지 확장적인지의 구분은 전통적으로 재정지출 총량이나 재정수지를 기준으로 평가가 이루어진다. 긴축적 재정운용은 맥락에 따라서는 재정지출 총량의 증가율이 ① 절대적으로 하락하거나 ② 경제성장률을 밑돌 때, 혹은 재정수지가 ③ 절대적으로 흑자이거나 ④ 흑자 방향으로 변할 때에 해당한다. 그렇다면 2024년 예산안은 긴축적인가?

2024년 재정지출 증가율 2.8%는, 2022년 결산 대비 2023년 증가율보다 낮다. 따라서 기준 ①에 따르면 2024년 예산안은 긴축적이라고 할 수 있다. 한편 2024년 재정지출 증가율은 2024년 명목성장률 전망(국회 예정처 4.2%)에 미치지 못한다. 따라서 기준 ②로도 역시 긴축적이다.

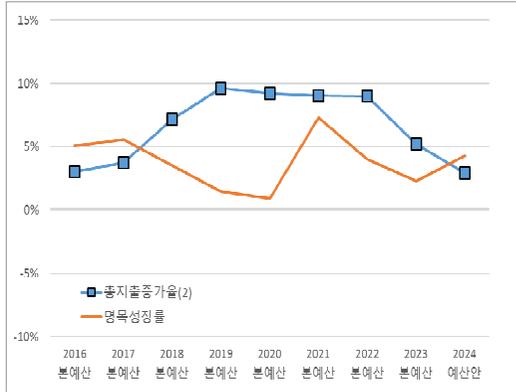
이와 같은 증가율은 2005년 이후 역대 가장 낮은 것이다. 특히 전임 정부 5년간 재정지출 평균 증가율 8.6%와 비교하거나 현 정부 첫 예산인 2023년 본예산의 전년도 본예산 대비 증가율 5.2%와 비교해도 이례적으로 낮은 것이다.

[그림 3-4] 총지출 증가율 비교(2016~2024)

(A) 결산 기준



(B) 본예산 기준



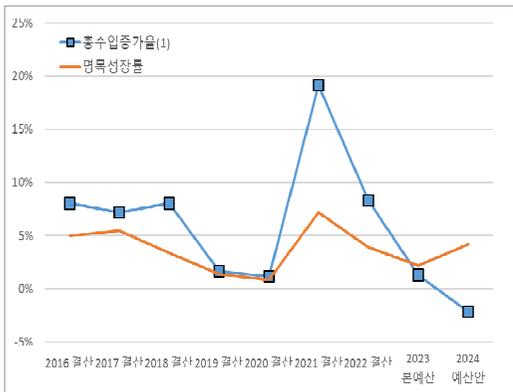
자료: 기획재정부 통합재정통계

반면 정부 발표 2024년 재정수지는 통합재정수지든 관리재정수지든 2023년에 비해 적자 폭이 확대되므로 ③이나 ④의 기준으로는 긴축적이지 않은 것처럼 보일 수 있다. 하지만 재정 지출 증가율 기준으로는 긴축적이지만 재정수지 기준으로는 긴축적이지 않은 것처럼 보이는 결과이다. 이렇게 기준에 따라 긴축 여부가 다르게 판정되는 이유는, 재정지출 증가를 긴축적으로 제한하고 있음에도 불구하고 세입 감소가 더 두드러져 재정수지가 악화되는 때문이다.

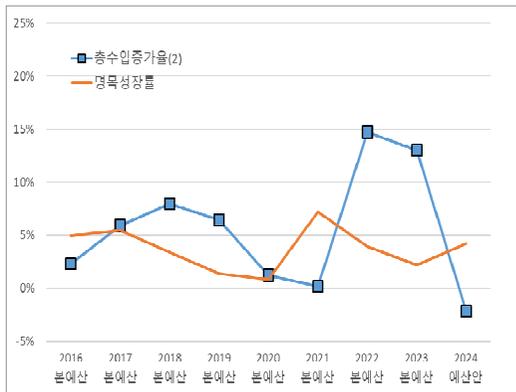
2024년 예산안이 긴축적인지 여부를 판단할 때 핵심은 감세로 인해 총수입이 2023년에 이어 2024년에도 GDP 대비 감소하는 현상에 있다. 2024년 예산안은 총수입 감소 때문에 총지출 증가율을 억지로 억누른 점이 특징적이다.

[그림 3-5] 총수입 증가율 비교(2016~2024)

(A) 결산 기준



(B) 본예산 기준



자료: 기획재정부 통합재정통계

총지출을 긴축적으로 제한한 탓에 법률에 따라 의무지출 비중은 2020년 46%에서 2023년 본예산과 2024년 예산안에서 53%까지 급등한 반면, 반대로 정부의 재정지출 비중은 감소했다.

[표 3-5] 의무지출과 재량지출(2016~2024)

(단위: 조원, %)

분류	2015 결산	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산	의무지출 비율
의무 지출	172.5	182.8	198.9	214.4	239.6	
재량 지출	199.4	202.1	207.7	219.7	245.5	
합계	372.0	384.9	406.6	434.1	485.1	
분류	2020 결산	2021 결산	2022 결산	2023 본예산	2024 예산안	
의무 지출	252.8	279.5	332.7	340.4	348.2	
재량 지출	297.2	321.3	349.7	298.3	308.7	
합계	549.9	600.8	682.4	638.7	656.9	

자료: 기획재정부 통합재정통계

다만 2023년 본예산의 국세수입 금액은 현재까지 드러난 바로도 오차가 너무 커서 2024년 예산안의 긴축 여부 판단에 적절한 기초가 되기는 힘들다. 총수입이 2.2% 감소한다는 정부 발표는 사실과는 크게 다른 것이어서 그렇다.

오히려 [표 3-1]에서 알 수 있듯이 정부 스스로 59조원 감소를 인정한 국세수입 재추계 자료를 기초로 다시 계산하면 2024년 총수입 증가율은 8%에 이른다. 그렇다면 총지출 증가율 2.8%가 총수입 증가율 8%보다 낮으므로 2024년 예산은 재정수지 기준으로도 긴축적이라고 판단할 수 있다.

2024년 예산안에 대한 종합적인 평가는 감세가 강제된 비정상적인 긴축이라고 할 것이다. 총수입이 절대적으로 감소하면서 세수가 줄어들자 재정 건전화를 명분 삼아 총지출 증가세를 최대한 둔화시킨 결과이다. 재정수지나 악화되고 국가채무비율이 상승하는 것도 그런 이유 때문이며 확장재정으로 판단할 여지는 없다.

다. 재정건전성 평가

결론부터 말하자면 2024년 정부 예산안은 긴축재정이고 재정 건전화를 표면적으로 내걸고 있음에도 불구하고 재정건전성까지 훼손하는 것이다.

윤석열 정부는 2024년도 예산안에 대해 총지출 증가율을 2005년 이후 최저수준으로 묶으면서도 지출구조조정을 통해 재정 건전화를 실현할 수 있었다고 자평한다. 그러나 총지출이 18.2조원 늘어나는 반면 총수입은 13.6조원 줄어들어 재정적자 폭이 커지는 현상을 두고 도저히 재정 건전화라고 평할 수는 없는 노릇이다. 재정 건전화는 지출을 억누르기 위한, 즉 긴축을 위한 명분일 뿐이다. 실제로는 2024년 예산안은 정부의 홍보와는 정반대로 재정건전성마저 훼손되고 있다.

문재인 정부는 관리재정수지/GDP 비율이 2018년~2019년에는 평균 1.7% 적자였고 코로나19 위기로 통상적인 재정운영이 불가능했던 2020년~2021년에는 평균 5.1% 적자였다. 그런데 코로나19가 진정되고 정권 교체가 일어난 작년 2022년에는 현 정부의 추경으로 적자가 5.4%까지 늘어났다. 재정건전성은 오직 겉으로 내세우는 이념적 구호였을 뿐이며 실제로는 2022년에도 재정건전성은 뒷전이였다.

올해도 세수 결손이 정부 발표에 따르면 역대 최대인 59.1조원에 달한다고 하니 연말까지 적자가 얼마나 더 늘어날지 두고 볼 일이다. 문제를 특히 더욱 어렵게 하는 것은 2023년 8월과 9월에 법인세 중간예납이 실제 법인 영업실적에 비해 과도하게 건히면서 세수 결손이 59.1조원을 넘어설 수 있다는 점, 그리고 중간예납이 늘어났던 결과로 2024년에 신고될 법인세 최종세액도 줄어들어 결과적으로 2024년 총수입 예산에서도 다시 세수 결손이 발생할 수 있다는 점 등이다. 이와 같이 세수 결손이 확대되면 정부는 2024년에도 결국 총지출 예산 전액을 집행하지 못할 수 있다. 이미 긴축 기조를 분명히 하고 있지만 예상치 못한 세수 결손 때문에 긴축 기조가 더욱 강화될 가능성이 크다.

세입이 줄어들면서 정부는 현재 예산 불용 내지는 기금 여유자금 투입 등 정상적이지 않은 방식으로 대처하고 있다. 정부는 2023년과 2024년에 외평기금 여유자금을 각 해 20조원씩 활용하며 국유재산도 5년간 16조원을 매각해 재원으로 활용할 계획이다. 그러나 이런 방식은 재정을 관리하는 지속가능한 방법이 아닐 뿐더러 기금이나 국유재산의 고유 목적을 고려하지 않고 오직 국가채무비율 상승을 일시적으로 억제하는 데에만 초점을 맞춘 잘못된 접근법이다. 요컨대 재정총량 관점에서는 내년도 예산안을 포함한 현 정부의 여태까지의 행보에 대해 재정 건전화와는 거리가 먼 것으로 평가할 수 있다.

라. 민생 위기와 2024년 예산안

코로나19 감염 확산으로 경제위기를 겪으면서 늘어난 자영업자 대출이 천조 원을 넘어섰다. 민간 부문 부채 위기에 대한 경고음을 더 이상 방관할 수 없는 지경에 이르고 있다. 가계 부채 리스크는 감염 재난이 불러온 민생 위기가 여전히 현재진행형이라는 사실을 보여주는 증거이다.

그뿐만 아니라 노인빈곤율과 고령화 속도의 두 부문에서 OECD 회원국 가운데 압도적 1위라는 사실이나 노인 돌봄과 의료비용이 급증하는 현실 등을 고려할 때 정부의 2024년 예산안에 담긴 재정긴축 기조는 민생 위기 대응이라는 측면에서 극히 부적절한 것이라고 할 수 있다.

민생과 직결된 보건복지고용 분야 예산은 2024년 예산안에서 그 증가율이 7.5%로 낮지 않다고 볼 수도 있으나, 전임 정부에서 해당 지출 증가율이 평균 10.8%였던 사실, 그리고 증액이 주로 의무지출 항목을 중심으로 이루어지는 점 등을 고려한다면 민생 위기에 대한 적절한 대응으로 보기에는 여전히 크게 못 미치는 수준이다.

보수정치의 긴축정책은 감세, 특히 부자와 자산가 계층에 대한 감세, 대자본에 대한 감세를 동반하는 일이 잦다. 재정건전성을 강조하면서 세금을 깎아주는 것만큼 앞뒤가 안 맞는 모순도 없다. 하지만 신자유주의적 가치는 재정지출을 억제해 복지국가를 약화시키면서 최고 소득층과 자산가들, 독점자본의 세금 부담을 덜어주는 것을 지상 목표로 한다.

보수정치는 재정건전성이 미래 세대를 위한 것이라고 강변한다. 하지만 긴축재정으로 국가의 공적 역할이 최소화되면 미래 세대도 피해를 입는다. 감세와 긴축의 조합은 미래 세대를 포기하는 최악의 정책 조합이다. 윤석열 정부의 정치가 지금 그런 상태라고 할 수 있다.

보수주의 경제학의 태두라고 할 수 있는 밀턴 프리드먼은 과거 1930년대 대공황 당시의 정책 실패를 비판하며 대공황은 통화승수 효과가 마이너스 방향으로 작동하는 가운데 중앙은행이 적절히 개입하지 못한 바람에 일어난 사건이었다고 평가한 바 있다. 마찬가지로 지금은 통화승수 효과가 아닌 국민소득 승수 효과가 마이너스 방향으로 작동하는 것을 경계해야 하는 상황이다.

국민소득 승수 효과는 지출이 증가할 때 그로 인해 국민소득이 일정 배수로 증가하는 효과이다. 지금처럼 재정 건전화를 명분으로 정부가 부문별로 재정지출을 억지로 삭감하면 그로 인해 국민소득 승수 효과가 마이너스 방향으로 작동할 수 있다. 구체적으로 2024년 정부 예산안에서는 교육, 연구개발, 일반 및 지방행정 분야 등에서 예산이 전년 대비 절대적으로도 삭감되었다. 도처에서 재정지출이 삭감되면서 삭감 규모의 일정 배수만큼 국민소득이 줄어들 수 있다는 뜻이다. 이는 감세로 촉발된 세입 감소가 지출 축소로 이어지면서 성장이 저해되고

그로 인해 다시 세입이 줄어드는 악순환을 시사하는 것이어서 주의가 필요하다. 그와 같은 악순환의 위험을 차단하기 위해서도 결국 성장률을 끌어올릴 수 있는 적극적 재정정책이 요구된다.

마. 재정준칙과 2024년 예산안

2024년 예산안은 정부가 대기업과 부유층 감세를 밀어붙이면서 세수 부족이 현실화되자 건전재정이라는 거짓 명분을 내세우며 재정지출을 축소시킨 결과이다. 그러나 재정지출이 축소되고 공적 이전이 줄어들면 가처분소득 기준 불평등이 확대되고 양극화가 심화되기 쉽다. 더욱이 지금은 인구구조 변화와 기후위기에 대응하면서 정의로운 전환을 적극적으로 추진해야 할 대전환의 시기이다. 첨단 기술을 둘러싼 세계적 경쟁이나 불평등 완화처럼 어려운 시대적 과제가 산적해 있다. 그러나 2024년 예산안에 드러난 정부 정책 방향에서는 그와 같은 문제에 대한 고민을 거의 찾아볼 수 없다.

정부여당이 관리재정수지를 3% 적자 이내로 제한하는 재정준칙의 도입에 그토록 목매왔음에도 불구하고 당장 내년 예산안부터도 기준치를 초과해 3.9% 적자를 책정할 수밖에 없는 현실에 주의할 필요가 있다. 정부가 아무리 2023년 경제를 ‘상저하고’로 낙관한들 부자 감세로 세수가 줄어드는 상황까지는 어쩔 수 없다.

정부여당이 부자 감세를 지금처럼 정책 기조로 유지하는 한, 재정준칙은 결국 스스로 물 건너보낼 수밖에 다른 도리가 없다. 정부는 최소한의 일관성이라도 갖추려면 부자 감세와 재정준칙, 적어도 둘 중 하나는 버려야 한다. 둘 다 버리는 편이 최선이고 그것이 민주적 개혁 정치의 길이다.

바. 국제적 추세와 2024년 예산안

그렇다면 혹시 2024년 예산안의 정부 정책 방향이 최근 국제적인 추세에 부합하는 것인가? 그러나 코로나19 위기와 연이은 글로벌 인플레이션을 거치면서 세계적 추세로 자리 잡은 것은 오히려 증세와 적극재정 기조라고 할 수 있다. 한마디로 정부 정책 방향은 국제적 추세를 정면으로 역행하는 것이다.

대표적으로 국제구호단체인 옥스팜은 최상위 1%에 대한 개인소득세와 자본소득세 한계세율을 최소 60% 이상으로 인상할 것을 제안했다. 부유층 과세를 심각한 불평등을 세계적 차원에서 극복하기 위한 첫 걸음으로 간주한 것이다. 이와 같은 움직임은 이른바 ‘부유세’의 귀환이라고 할 수 있다. 특히 코로나19 대유행 기간에 새롭게 늘어난 부의 63%를 최상위 1%가

가져가는 등 불평등 심화는 세계적인 현상이 되어 많은 우려를 낳고 있다. 그로 인해 과거 수십 년간 이어져온 부자들과 기업에 대한 감세가 이제는 중단되어야 한다는 호소가 이어진다. 그것은 또한 실질적 근거가 전혀 없는 허상일 뿐인 낙수효과를 홍보하며 부자들과 기업에 부와 권력을 몰아주는 기득권 정치가 더 이상 통하지 않을 것이라는 경고이기도 하다.

작년 4월에는 일론 머스크가 자신의 테슬라 주식을 팔지 않고 담보로 대출을 받아 트위터 인수 자금을 마련한다고 발표하면서 초부유층의 납세 행태가 도마 위에 오르기도 했다. 포스트 코로나 국면에서 양극화가 심화되고 재정 부담이 커지면서 미국 민주당을 중심으로 부유세 논의가 재점화된 배경이다. 올해 1월 미국의 진보 성향 초부유층 205명이 다보스 포럼에 공개서한을 보내 부유세 도입을 촉구하고 나선 것도 같은 맥락에 있다고 하겠다.

바야흐로 ‘슈퍼리치’들의 자산 가액에 세율 1%나 2%를 적용하는 부유세 도입의 효과가 공공연히 논의되는 형국이다. 미국 바이든 정부도 1억 달러 이상을 버는 부자들을 대상으로 소득의 20% 이상을 거둬들이는 ‘억만장자 최소 소득세’를 추진하는 중이다. 미국 바이든 정부는 또한 연간 이익이 10억 달러 이상인 기업에 최소 15%의 법인세를 부과한다. 미국 법인세율은 단일세율 21%이지만 실효세율은 15%를 밑도는 실정이었다. 이와 같은 증세 효과가 일년에 약 220억 달러에 이를 것이라는 추산도 제시되었다. 세수 추가분은 인플레이션 감축법에 따른 재원으로 사용된다.

그런 와중에 유럽연합의 여러 나라들에서는 에너지 기업과 은행을 대상으로 횡재세가 이미 시행되고 있다. OECD 차원에서는 기업들의 조세 회피를 방지하는 증세의 일환으로 글로벌 최저한세도 도입되고 있다.

유럽연합과 독일에서 각각 7.5천억 유로 규모의 ‘차세대 유럽연합(NGEU)’ 기금과 2천억 유로 규모의 ‘경제방어 보호’ 기금을 조성해 재정준칙을 우회하면서 재정운영의 신축성을 기해온 점도 주목된다. 요컨대 주요 선진국 정부는 경제회복을 위한 재정의 역할을 강조하면서 부자 증세에 적극적인 모습이다.

그런데 윤석열 정부의 2023년 세법개정안은 기존 비과세나 공제를 확대하고 세금 감면 기한을 연장하는 내용이 적지 않다. 2022년에 있었던 세제개편과 보유세 인하, 금융투자과세 유예에 이어 이번 세법개정안까지 보면 정부의 조세정책 기조는 최근 세계적인 흐름을 대체로 역행하는 것이라고 평가할 수 있다. 2023년의 ‘K-칩스법’에 따른 반도체 투자 세액공제 확대와 하반기의 바이오 의약품 투자 세액공제 확대를 더하면 세수 효과는 역대급 감세이다. 그 중 법인세 감세가 가장 두드러진다. 종합부동산세를 비롯한 자산 과세도 감세 폭이 작지 않다. 정부의 의지는 부자 감세와 기업 감세를 밀어붙이려는 것으로 보여진다.

그러나 그와 같은 정책 기조는 아무리 선의로 해석해도 낙수효과에 대한 헛된 기대를 드러낼 뿐이다. 그게 아니라면 그것은 부와 권력의 기득권에 기초한 더 많은 ‘지대’를 약속하는 노골적인 ‘정치 감세’인 셈이다. 그도 그럴 것이 구체적인 세입 확충 계획이 없던 정부가 그 대책으로 내놓은 것은 다름 아닌 국유재산 매각이었다.

2023년 세법개정안과 2024년 예산안에 담긴 정부 재정정책은 방향부터 틀렸다. 위기를 겪은 경제가 오늘날 안정과 최대고용으로 나아가는 길에서는 자산 과세 강화 등 증세와 적극재정으로 불평등을 완화하고 공공부문의 역할을 확충하는 것이 우선이다. 부유세와 횡재세를 도입하고 긴축에 맞서 경제구조의 진보적 대전환을 예비해야 하는 것이다. 그 길은 윤석열 정부의 길과는 180도 정확히 반대이다.

3. 윤석열 정부의 조세정책 평가

가. 총평

윤석열 정부의 재정정책 기조는 ‘민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 재정의 지속 가능성 확보’로 집약된다. 이는 2022년 5월 3일 발표된 「윤석열 정부 110대 국정과제」 중 5번째 과제이며, 재정준칙의 도입과 지출 효율화, 재원조달의 다변화, 재정성과관리체계 강화 등을 통한 재정의 지속가능성 확보를 주요 정책수단으로 제시했다.

이러한 정책 기조 하에 2022년 6월 16일 「새정부 경제정책방향」에서는 대기업, 고액자산가, 고소득자에 대한 감세 위주의 세제개편 방향이 발표되었고, 「2022년 세제개편안」과 「2023년 세법개정안」에서 구체화 되었다. 이어서 7월 7일 개최된 「2022년 국가재정전략회의」에서는 재정준칙의 법제화와 재량지출뿐만 아니라 의무·경직성 지출도 구조조정하는 방안이 제시되었다.

현 정부의 정책기조인 ‘민간주도 성장정책’은 ‘선성장 후분배’의 연장선에서 낙수효과를 전제로 하고 있으며, 2022년과 2023년의 세제개편안을 통해 대규모의 부자 감세를 추진했다. 「2022년 세법개정안」에서는 이명박 정부 이래 가장 큰 규모의 부자 감세가 제시되었고, 「2023년 세법개정안」에서는 서민·중산층과 중소·중견기업에 대한 지원을 확대했지만, 감세 기조를 유지한 채 분배와 성장이 선순환을 이루는 세법개정안을 마련하지는 못하였다. [표 3-6]에서 보듯이 「2022년 세법개정안」과 「2023년 세법개정안」으로 향후 5년 동안 각각 총 60.3조 원과 2.9조 원의 세수가 감소하고, 2차례의 세법개정안에 따른 감세효과(순액법 기준)는 고소득자·대기업 5,378억원, 서민·중산층과 중소·중견기업 5,273억원으로 비슷한 수준으로 조정되었지만, 구체적인 규모에 있어서는 다소의 불확실성이 존재한다. 세목별로는 법인세

(27.3조원), 소득세(19.3조원), 종합부동산세(7.9조원), 증권거래세(7.2조원) 중심으로 감세가 이루어졌다.

[표 3-6] 정부별 세법개정안의 세수효과

(단위: 10억원)

		누적법	합계	순액법		
				서민·중산층 중소·중견기업	고소득자 대기업	기타
윤석열정부	2023년	-2,936	-472	-673	-78	279
	2022년	-60,308	-13,100	-4,600	-5,300	-3,300
문재인정부('17~'21년)		1,420	1,497	-6,534	8,209	-178
박근혜정부('12~'16년)		18,317	4,464	-1,642	5,716	390
이명박정부('07~'11년)		-39,254	-8,418	-7,752	-1,260	594

주 1. 세수효과는 해당 정부의 세법개정안에서 제시된 세수 및 귀착 규모를 합산하여 산출

2. 2008년 세수귀착은 류성길(2014)의 추정비율을 적용하여 산출

자료: 기획재정부 「세법개정안」 2017~2022년, 국회예산정책처(2008), 「NABO 세수추계 및 세수분석 2008~2012」, 국회예산정책처(2009), 「2009년 세제개편안 분석」, 류성길(2014), 「2014년 국정감사 기획재정부(2일차) 보도자료」

[표 3-7] 윤석열 정부 세법개정안의 감세효과(누적법)

(단위: 10억원)

	2022년 세법개정안	2023년 세법개정안	합계
총액	-60,308	-2,936	-63,244
소득세	-16,099	-3,165	-19,264
법인세	-27,965	688	-27,277
부가가치세	-	-153	-153
증권거래세	-7,159	-	-7,159
종합부동산세	-7,922	-	-7,922
기타	-1,164	-306	-1,469

자료: 국회예산정책처(2022, 2023a)

하지만, 분배와 성장, 법인세의 분배 효과에 관한 기존의 연구결과를 종합할 때, 현실에서 낙수효과는 작동하지 않는 것으로 평가된다. 오히려 불평등한 분배구조가 인적자본의 효율적 배분을 저해하고, 세대 간 계층 이동성을 제약하며, 사회적 갈등을 초래해 경제성장을 저해할 개연성이 크다.¹⁾ 낙수효과가 작동하지 않는 현실에서 부자 감세의 기초를 유지한 채 재정건전성에 집착할 경우 조세 및 재정의 재분배기능과 안정화 기능이 약화되어 양극화와 불평등

1) Krueger(2012)는 '위대한 갯츠비 곡선(the great gatsby curve)'으로 소득불평등이 클수록 세대 간 소득이동성이 낮다는 사실을 확인했고, 신지섭·주병기(2021)는 '개천용불평등지수'를 통해 한국에서 기회불평등이 확대되고 있음을 보였다. Perotti(1996)는 소득분배의 악화가 정치적·사회적 혼란을 초래하여 경제활동을 위축시킨다고 주장했다.

은 심화되고, 성장잠재력은 크게 저하될 수 있다. 더욱이 의무지출의 비중이 증가하고 성장을 전망치가 하향조정되는 상황에서 재정지출의 구조조정에는 한계가 있고, 세수의 자연증가도 불확실성이 커서 국정과제 이행에 필요한 재원을 확보하기도 어려울 것으로 판단된다.

따라서 복지국가의 발전을 위해서는 불평등한 분배구조를 개선할 수 있는 정책 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 특히 수출부문의 비중이 큰 한국경제에서 분배구조의 개선은 자원의 효율적 배분과 고용 증대는 물론 경제의 안정과 성장을 위한 필요조건이다.²⁾

나. 2022년 세제개편안 평가

2022년 세법개정으로 이명박 정부 이래 가장 큰 규모의 감세가 전망되며, 서민·중산층과 중소기업보다 고소득자와 대기업의 감세 비중이 더 큰 것으로 추정된다. [표 3-8]에서 보듯이 국회예산정책처의 추계에 따르면 향후 5년간 총 64.4조 원의 세수가 감소될 것으로 전망되며, 세목별로는 법인세가 27.4조 원으로 가장 크고, 소득세(19.4조 원), 증권거래세(10.9조원), 종합부동산세(5.7조원), 기타(0.9조원)의 순으로 구성된다. [표 3-9]에서 세법개정에 따른 세부담 귀착을 보면, 향후 5년간 총감세액의 47.4%가 고소득자와 대기업에 귀속되는 반면, 서민·중산층과 중소기업에게는 29.8%가 귀속되는 것으로 추정된다. 다만, [표 3-9]에서 보듯이, “2022년 세법개정안”은 이명박 정부 이래 고소득자와 대기업의 감세 비중이 가장 크다.

[표 3-8] 2022년 세제개편의 감세효과(누적법)

(단위: 억원)

	정부 (세제개편안)	국회예산정책처 (세제개편안)	국회예산정책처 (세법개정)
총액	603,083	736,161	644,081
소득세	160,992	192,193	194,353
법인세	279,654	322,958	274,112
증권거래세	71,585	101,491	109,395
종합부동산세	79,216	100,663	57,143
기타	11,636	18,855	9,079

자료: 국회예산정책처(2022, 2023a)

2) 분배와 성장에 대한 이러한 인식은 문재인 정부의 소득주도성장과 맥락을 같이하고 있다. 홍장표(2022)에 따르면 소득 주도성장의 핵심적인 정책과제는 소득 격차와 불평등 해소, 내수 증진을 통한 수출과 내수의 균형, 사람에 대한 투자와 사회안전망 강화를 위한 제도개혁이다. 하지만, 소득주도성장 정책은 소득 격차 완화에 주력했고, 자산 격차 문제에 제대로 대응하지 못한 것으로 평가된다. 소득주도성장체제 하에서의 조세·재정정책은 강병구(2018, 2022b)와 강병구·조영철(2019) 참조.

[표 3-9] 2022년 세제개편의 세부담 귀착

(단위: 억원)

	개인		법인		기타	합계
	서민·중산층	고소득층	중소기업	대기업		
순액법 (정부)	22,407	12,085	23,763	40,758	32,379	131,392
		34,495		64,521		
순액법 (예정처)	23,713	23,095	28,503	53,999	42,893	172,204
		46,809		82,502		
누적법 (예정처)	117,370	141,817	101,952	206,907	168,115	736,161
		259,187		308,859		

주 1. 순액법은 전년 대비 증감액이며, 누적법은 기준연도 대비 연도별 세수변화를 추계

2. 서민·중산층은 전체 임금소득자 평균의 200%(7,600만원) 이하인 자

3. 중소기업은 중견기업을 포함

4. 기타는 외국인, 비거주자, 공익법인 등 귀착 구분이 곤란한 일부 항목을 포함

자료: 기획재정부, 보도자료 「2022년 세제개편안」, 2022.7.21. 국회예산정책처(2022)

더욱이 2023년에는 경제성장률이 낮아지는 가운데 재정기조지표는 양(+)으로 추정되지만, 재정충격지수가 음(-)으로 추정되어 재정의 경기대응적 역할이 약화될 것으로 전망된다. 낙수 효과가 작동하지 않는 현실에서 부자 감세 기조를 유지하면서 재정건전성을 강화할 경우 조세 및 재정의 재분배기능과 안정화기능이 약화되어 양극화와 불평등은 심화되고, 성장잠재력은 크게 둔화될 수 있다.

「2022년 세제개편안」에 대한 평가는 다음과 같다.

첫째, 낙수효과를 전제로 대기업, 고액자산가, 고소득자에 편중된 감세 기조는 복지국가의 발전에 부합하지 않는다. 특히 인플레이션과 경기침체가 동시에 진행되는 상황에서는 경제의 안정과 성장은 물론 재정의 지속가능성을 위해서도 세제의 재분배기능을 강화해야 한다.

둘째, 전반적인 감세는 재정건전성 강화 기조와 충돌한다. 경기침체로 인해 세수의 자연증가가 미흡하고 경기대응성 재정지출이 증가할 경우 감세 정책은 관리재정적자 폭을 더욱 확대시킨다. IMF는 7월 26일 발표한 세계경제전망보고서(World Economic Outlook)에서 2022년 세계 경제성장률 전망치를 당초(4월) 예상보다 0.4% 포인트 낮은 3.2%, 2023년은 0.7% 포인트 낮은 2.9%로 하향 조정했다. 한국의 2022년 경제성장률 전망치는 당초 예상보다 0.2% 포인트 낮은 2.3%, 2023년에는 0.8% 포인트 낮은 2.1%로 하향 조정했다.

셋째, 일부 세제개편은 사회경제 정책과의 정합성이 부족하거나 현실의 변화를 반영하지 못하고 있다. 내국법인이 해외 자회사로부터 받는 배당금에 대해 익금불산입하는 방식은 국내기업의 해외투자를 국내로 되돌려 국내 일자리를 늘리려는 리쇼어링 정책과 부합하지 않는다. 사적 연금에 대한 세제 혜택 확대는 공적연금제도의 개편과 연계하여 추진해야 하며, 신

용카드 등 사용금액 소득공제 기한 연장 및 한도 확대는 사업소득자의 과세표준 양성화를 반영하지 못한다. 중소기업특별세액감면은 제도의 정책 목표가 불명확하고, 정책대상자가 광범위하며, 긍정적인 외부효과를 기대하기 어렵고, 재정 사업과 유사 중복의 문제가 존재한다. 조합 법인에 대한 과세특례는 농수축산업종사자를 지원한다는 본래 취지와 달리 조합원에 불특정 다수가 포함되어 정책의 실효성이 낮다.

다. 2023년 세법개정안 평가

정부는 「2023년 세법개정안」의 기본방향을 경제활력 제고, 민생경제 회복, 미래 대비, 납세 편의 및 과세형평성 제고에 두고, 서민·중산층과 중소기업에 대한 지원을 소폭 확대했지만, 분배와 성장이 선순환을 이루는 세법개정안을 마련하지는 못한 것으로 평가된다. 더욱이 2022년 법인세법 개정에 따른 투자 효과를 자화자찬하고 있지만, 법인세율 인하의 투자 촉진 효과를 체감하기 어렵고, 종부세와 양도세의 인하를 부동산세제의 정상화로 표현하고 있지만, 부동산세제의 완화는 오히려 부동산시장의 불안 요인으로 작용하고 있다.

「2023년 세법개정안」은 하반기 이후 경기회복을 전제로 하고 있지만, 다음과 같은 다섯 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 예상과 달리 ‘상저하고’의 경기회복은 어려울 것으로 전망되고, 현실에서 낙수효과는 작동하지 않고 있다. 국제통화기금(IMF)의 2023년 한국경제 성장률 전망치는 1월 2.0%에서 4월 1.5%, 7월 1.4%로 계속 떨어지고 있다. 수출 반등 등이 전제되지 않는 하 통계 관측 이후 최초로 1%대 성장률이 시현될 것으로 예측된다. 둘째, 세수결손이 큰 폭으로 증가하는 가운데, 부자 감세 기조를 철회하지 않은 채 세수 확충 방안도 부재하여 재정의 지속가능성이 위협받고 있다. 셋째, 경제 활력 제고를 위한 세제지원에 비해 과세형평성 제고와 불평등 해소를 위한 세법개정은 상대적으로 미흡하다. 넷째, 가업승계에 따른 세부담 완화와 혼인에 따른 증여재산 공제 신설 등은 부의 대물림과 기회의 불평등을 초래할 것이다. 다섯째, 한국경제가 처한 복합위기에 대응하고 분배와 성장의 선순환을 이루기 위한 조세의 역할이 눈에 띄지 않는다.

「2023년 세법개정안」의 문제점을 극복하고, 복합위기 대응과 분배-성장 선순환을 이루기 위해서는 다음과 같은 세제개혁이 필요하다.

(1) 복합위기에 대응하는 조세·재정의 역할을 강화해야 한다.

인구, 기술, 기후, 세계경제질서의 구조 변화에 따른 고용불안과 이중구조, 양극화와 불평등, 경기 부진과 잠재성장률의 하락, 가계부채의 증가 등에 직면하여 조세·재정의 적극적인 역할이 필요하다.

저출생·고령화로 인한 인구구조의 변화는 잠재성장률을 낮추고 분배구조를 악화시킬 것으로 전망되므로 결혼·출산·양육을 지원하는 한편 고용안정과 주거불안을 해소할 수 있는 종합적인 조세·재정정책이 필요하다. 하지만 정부의 저출생 대책은 혼인에 따른 증여재산 공제와 출산·보육 수당 비과세 확대, 근로자 출산·양육 지원금의 손금·필요경비 인정 근거 마련 등 결정세액이 있는 근로소득자를 대상으로 하고 있지만, 2021년 근로소득자 중 35.2%는 결정세액이 없는 과세미달자이다.

디지털 전환의 과정에서 예상되는 대표적인 사회경제적 문제는 기업 간 양극화에 따른 시장집중도와 초과이윤 증대, 신규사업자의 진입 장벽으로 인한 생산성 둔화, 정보통신기술(ICT) 설비의 비숙련 노동 대체로 인한 고용불안, 비숙련 노동자와 숙련 노동자 간 임금 격차의 확대 등으로 고용안정과 임금격차 완화를 위한 종합적인 세제지원이 필요하다. 하지만, 투자·고용 촉진을 위한 정부의 세제개편은 영상콘텐츠 투자 세제지원 확대, 국가전략기술 및 신성장원천기술 확대, 해외진출기업의 국내복귀에 대한 세제지원 강화 등에 국한하고 있다.

기후 변화에 대응하기 위해 2024년 이후 순차적으로 도입이 예정된 미국과 EU의 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism; CBAM)는 우리나라의 수출과 GDP에 타격을 줄 것으로 전망되지만, 이번 세법개정안에서는 '신재생에너지 생산·이용 기자재 수입물품에 대한 관세감면(50%) 3년 연장' 이외에 탄소 중립을 위한 종합적인 대응이 부재하다.

대전환기의 구조 변화에 대응하여 분배와 성장이 선순환하는 복지국가를 구축하기 위해서는 '혁신적 포용국가를 견인하는 지렛대'로서 조세와 재정의 적극적인 역할이 요구된다. 기업 경쟁력을 강화하기 위해서는 불특정 다수를 대상으로 하는 감세보다 산업정책의 관점에서 세액공제·감면을 활용하는 방안이 효과적이다.

(2) 재정의 지속가능성을 위한 세수확충 방안이 필요하다.

2022년 대규모의 감세에 이은 2023년의 세수결손과 반도체산업에 대한 투자세액공제 확대, 경제성장 전망치의 하향조정 등으로 재정의 지속가능성에 대한 우려가 커지고 있다. 기획재정부의 국세 수입 재추계 결과에 따르면, 2023년 세수결손액은 예산대비 59.1조 원에 달하고, 법인세 25.4조원, 소득세 17.7조원, 부가가치세 9.3조원 등으로 구성된다. 2023년 6월 기준 통합재정수지와 관리재정수지 적자는 각각 55.4조원과 83.0조원으로 코로나 19 위기가 본격화되기 이전인 2018년(결산기준)의 통합재정수지 흑자 31.2조원과 관리재정수지 적자 10.6조원을 크게 초과했다. 2023년 6월 중앙정부 채무는 2022년 12월(잠정) 기준 중앙정부 채무보다 50조원 증가했다.

2022년의 감세법안과 성장률 전망치의 하향조정으로 큰 폭의 세수입 감소가 예상되지만, 2023년 세법개정안은 여전히 감세 기조를 유지하고 있다. 반면에 최근 선진국들은 세계 경제가 직면하고 있는 구조 변화에 대응하여 부자 증세와 재정준칙 완화 등 조세·재정의 역할을 강화하고 있다. 글로벌 법인세 최저한세와 횡재세 도입의 사례에서 보듯이 감세와 규제 완화 보다는 증세와 정부 역할을 중시한다.

[표 3-10] 재정적자와 국가채무 추이

(단위: 조원)

	2018.12	2019.12	2020.12	2021.12	2022.12	2023.06
통합재정수지	31.2	-12.0	-71.2	-30.4	-64.6	-55.4
관리재정수지	-10.6	-54.4	-112.0	-90.5	-117.0	-83.0
중앙정부채무	651.8	699.0	819.2	939.1	1033.4	1,083.4

자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」

[표 3-11] 2023년 국세 수입 재추계 결과

(단위: 조원)

구분	예산(A)	전망(B)	예산대비(B-A)
총국세	400.5	341.4	-59.1
일반회계	390.3	331.1	-59.1
(소득세)	131.9	114.2	-17.7
(법인세)	105.0	79.6	-25.4
(부가세)	83.2	73.9	-9.3
특별회계	10.2	10.3	0.1

자료: 기획재정부(2023.9.17.) 보도자료

(3) 세제의 재분배기능을 강화해야 한다.

「2023년 세법개정안」에서는 서민·중산층과 중소기업에 대한 지원을 소폭 확대했지만, 2022년의 부자 감세를 뒤집지는 못하고 있다. 더욱이 가업 승계에 따른 세 부담 완화와 혼인에 따른 증여재산 공제 신설 등은 제도 도입의 취지를 달성하기보다는 부의 대물림과 기회의 불평등이라는 부정적 결과를 초래할 것으로 평가된다.

가업승계에 대한 세제지원 대상이 계속 확대되어 제도의 기본 취지가 퇴색하면서 상속세를 우회적으로 무력화시키는 측면이 있다. 2022년에 이어서 2023년 세법개정안에서도 기업경쟁력을 명분으로 가업승계 증여세 저율 과세(10%) 구간을 60억원에서 300억원으로 상향 조정하고 연부연납 기간을 5년에서 20년으로 확대하며, 사후 관리기간 동안 업종 변경 허용범위를 표준산업분류 상 중분류 내에서 대분류 내로 확대하였다.

정부는 가업승계지원 제도의 대상확대에 따른 세입감소보다는 기업의 존속으로 인한 세수 증가 효과가 더 크기 때문에 효율적이라고 주장하지만, 재산 취득에 따른 세금 부담과 경영권의 문제는 별개의 문제이며, 상속·증여세로 가업 지속이 어려운 경우에는 연부연납제도를 활용하면 된다. 경영권의 대물림을 통한 가업의 존속은 시장경제의 원리에도 부합하지 않는다. 가업승계에 대한 과도한 세제지원은 상속세 본연의 기능, 즉 재산상속을 통한 부의 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모한다는 취지에 전혀 부합하지 않는다.

가구의 자산분포를 고려할 때, 1.5억원의 증여재산 공제는 출생률 제고에 도움이 되기보다는 부의 양극화를 확대할 것으로 전망된다. 통계청의 「가계금융복지조사」에 따르면, 2022년 3월 31일 기준 전체 가구 중 금융자산이 1.5억원과 2.0억원 이상인 가구는 각각 금융자산 기준 상위 19.8%와 13.9%에 속한다. 전체 가구 중 금융자산이 1.5억원 이상 가구의 총자산, 금융자산, 순자산, 경상소득 평균값은 1.5억 이하에 속한 가구보다 2.6배, 7.7배, 2.7배, 2.0배 많다.

미혼 자녀(25~40세)가 가구원으로 있는 가구는 전체 가구의 12.3%이며, 이들 가구만을 대상으로 할 경우 금융자산이 1.5억원과 2.0억원 이상인 가구는 각각 금융자산 기준 상위 29.9%와 21.9%에 속한다. 금융자산이 1.5억원 이상 가구의 총자산, 금융자산, 순자산, 경상소득 평균값은 1.5억 이하에 속한 가구보다 2.4배, 6.5배, 2.5배, 1.6배 많다.

[표 3-12] 전체 가구의 평균 자산 및 소득

(단위: 만원, 배수)

	금융자산 1.5억원			금융자산 2.0억원		
	이상 가구 (a)	이하 가구 (b)	a/b	이상 가구 (c)	이하 가구 (d)	c/d
총자산	104,060	39,568	2.6	118,317	41,950	2.8
금융자산	36,142	4,710	7.7	43,691	5,734	7.6
부채	15,306	7,273	2.1	16,982	7,583	2.2
순자산	88,754	32,295	2.7	101,335	34,367	2.9
경상소득	10,421	5,177	2.0	11,151	5,457	2.0

주: 가구가중치를 적용한 수치임
자료: 통계청 「가계금융·복지조사」

[표 3-13] 미혼 자녀(25~40세) 가구의 평균 자산 및 소득

(단위: 만원, 배수)

	금융자산 1.5억원			금융자산 2.0억원		
	이상 가구 (a)	이하 가구 (b)	a/b	이상 가구 (c)	이하 가구 (d)	c/d
총자산	127,349	53,579	2.4	145,196	55,838	2.6
금융자산	39,872	6,111	6.5	47,603	7,271	6.5
부채	15,117	9,199	1.6	17,085	9,222	1.9
순자산	112,232	44,379	2.5	128,112	46,616	2.7
경상소득	12,536	7,879	1.6	13,210	8,154	1.6

주: 가구가중치를 적용한 수치임
 자료: 통계청 「가계금융·복지조사」

(4) 분배와 성장이 선순환을 이루는 세계개혁이 필요하다.

우리 사회가 직면하고 있는 복합위기에 적극적으로 대응하기 위해서는 분배와 고용 그리고 재정의 지속가능성을 동시에 달성할 수 있는 조세·재정체계를 구축하고, 고용안전망과 사회안전망의 확충, 인적자본에 대한 투자 증대, 혁신의 생태계 조성 등을 지원해야 한다. 소득세와 자산세 중심의 세입확충으로 고용안전망과 사회안전망, 인내자본(patient capital)에 대한 투자를 확대하면서 점차 소비세의 확충도 모색해야 한다. 특히 경기침체와 인플레이션이 동시에 발생하는 시기에는 재정을 확장적으로 운용하되, 부자 감세가 아니라 고소득자와 고액자산가, 대기업이 더 많이 부담하여 적자재정을 충당해야 한다. 그래야만 물가상승의 압력을 완화하면서 저성장의 늪에 빠진 한국경제를 회복시킬 수 있다. 조세 및 재정정보의 투명한 공개는 국민의 납세협력과 증복지-중부담을 위한 세계개혁의 전제 조건이다.

한편 위기 국면에서 대기업에 대한 과도한 세제지원은 ‘초과이윤세(횡재세) 도입’으로 균형을 이루어야 한다. 대기업을 중심으로 상당한 규모의 법인세 공제·감면이 제공되고 있다. 2021년 과세표준 5천억원을 초과하는 60개 대기업은 9.9조 원의 법인세 공제·감면액 중 35.5%를 차지하고 있으며, 이 가운데 44.7%는 법인세 최저한세이 미적용된다. 2023년 들어 정부는 반도체 등 국가전략기술 시설투자에 대한 대기업 및 중견기업의 세액공제율을 8%에서 15%까지 확대하여 향후 5년 동안 대기업 중심의 법인세 통합투자세액 감면액이 총 13.3조 원에 달할 것으로 추정된다. 2023년 세법개정안에서는 영상콘텐츠 비용과 국가전략기술 및 신성장원천기술에 대한 세액공제율을 대폭 올렸다. 정의당 장혜영 의원(기획재정위원회)이 포브스 글로벌 2000(Forbes The Global 2000)에 속한 한국 대기업 45개를 분석한 자료에 따르면, 대기업들은 2021~2022년 코로나 위기 및 공급망 인플레이션 국면에서 34조원의 횡재이익(windfall profits)을 벌어들였다. 횡재세는 이론적으로 기업이 비정상적으로 유리한

시장 요인(외부 사건)으로 인해 부당하게 높은 수익을 올린 것으로 간주되는 부분에 세금을 부과하기 위해 고안된 것이다. 미국 의회조사국에 따르면, 초과이윤세(횡재세)는 기업의 금전적 이득이 산업 활동의 직접적인 결과가 아닐 때 정부가 금전적 이득을 분배하는 방법 중 하나다.

4. 세수확충의 필요성과 방향

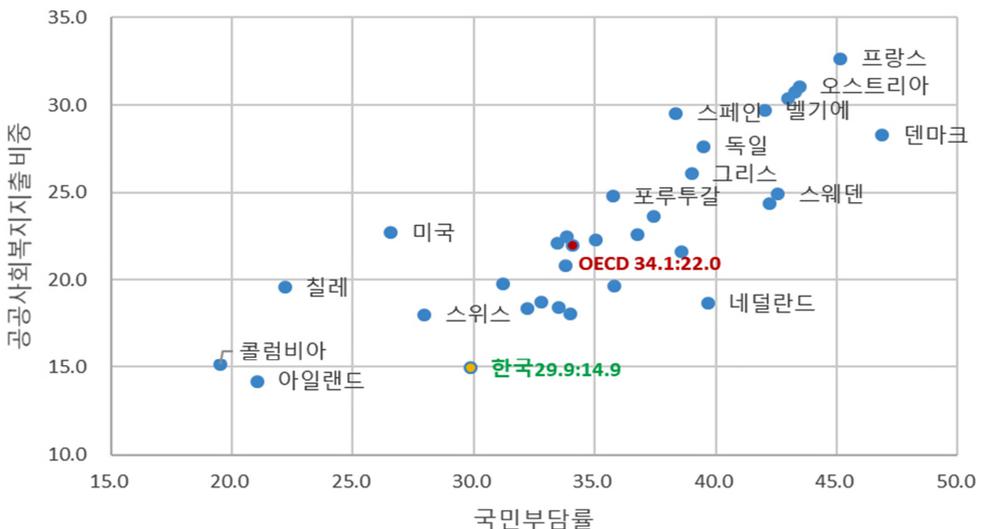
한국의 조세·재정은 낮은 조세부담률과 취약한 사회안전망, 미약한 재분배 효과, 재정의 취약한 자동안정화기능, 경기순행적 재정정책, 대규모 세수 오차 등을 특징으로 한다. 조세제도는 재정정책과 긴밀하게 연계되어 있기에 조세체계의 특징과 정책은 재정정책과의 상호 작용을 고려하면서 구조적 특성과 정책효과를 파악해야 한다.

가. 저부담·저복지

낮은 조세부담률과 복지지출 비중은 재정의 미약한 재분배효과와 취약한 자동안정화기능의 주요 원인이다. [그림 3-6]에서 보듯이 2021년 한국의 국민부담률은 29.9%로 OECD 회원국 평균 34.1%보다 4.2% 포인트 작고, GDP 대비 공공사회복지지출 비중은 14.9%로 OECD 회원국 평균 22.0%보다 7.1% 포인트 낮다.

[그림 3-6] 국민부담률과 공공사회복지지출 비중

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. Global Revenue Statistics Database. Social Expenditure. 2023.7.18. 추출

북유럽 복지국가 평균에 비해서 국민부담률과 공공사회복지지출 비중은 각각 13.8%와 12.1% 포인트 작다. 한국의 국민부담률 29.9%는 22.1%의 조세부담률과 7.8%의 사회보장기여금으로 구성되며, OECD 회원국의 조세부담률과 사회장기여금 평균보다 각각 2.4% 포인트와 1.8% 포인트 낮다. 저출산·고령화와 기술 및 기후 변화 등으로 미래 재정지출이 증가할 것으로 전망되며, 중기적으로는 OECD 회원국 평균 수준으로 세입과 지출 규모를 늘리고, 장기적으로는 한국의 복지국가 발전에 따라 북유럽 복지국가 수준으로 확대할 수도 있다.

조세부담률의 크기와 세목별 세수 구성은 경제구조 및 복지제도와 밀접하게 관련되어 있으며, 세율체계, 비과세 감면과 조세지출, 지하경제 등에 의해서 영향을 받는다.³⁾

한국의 세목별 세수 구성을 보면, 소득세와 소비세, 사회보장기여금의 비중은 OECD 회원국 평균보다 낮고, 법인세와 자산세는 높다. 소비세의 경우 개별소비세보다 일반소비세의 격차가 더 크고 종업원의 사회보장기여금은 OECD 회원국 평균 수준이지만, 고용주의 경우는 1.8% 포인트 작다. OECD 회원국 평균과 비교하여 우리나라 소득세수 비중이 작은 것은 다양한 소득공제 및 세액공제, 최고세율이 적용되기 시작하는 높은 수준의 과세표준, 자산소득에 대한 낮은 실효세율 등에서 원인을 찾을 수 있다. 법인세수 비중이 높은 이유는 전체 법인기업의 과세대상소득이 크기 때문인데, 대기업으로의 경제력 집중, 소득세율에 비해 낮은 법인세율로 인한 법인기업의 선호, 높은 제조업 비중 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 사회보장기여금의 비중이 낮은 이유는 고용율과 사회보험료율이 낮고, 비정규직과 특수고용직 노동자의 사회보험 사각지대가 크기 때문이다.

[표 3-14] 세수 구성의 국제비교(2020년)

(단위: GDP 대비 %)

	소득세			소비세			
	개인 소득세	법인 소득세		일반 소비세	개별 소비세		
한국	8.7	5.3	3.4	6.8	4.2	2.2	
OECD	11.0	8.1	2.6	10.7	6.9	2.9	
	자산세			사회보장기여금			
	부동산 보유세	상속세 증여세	금융자산 거래세	종업원	고용주		
한국	4.0	1.0	0.5	2.4	7.8	3.4	3.5
OECD	1.8	1.0	0.1	0.4	9.4	3.4	5.3

주: GDP 대비 2.4%의 거래세는 취득세(1.54%p), 등록세(0.11%p), 증권거래세(0.46%p), 농특세(0.254%p), 인지세(0.05%p)로 구성

자료: OECD, Revenue Statistics

3) 한국의 조세체계 특징에 대해서는 강병구(2022a) 참조

우리나라의 재정지출은 국방과 경제 사업에 대한 높은 비중과 사회보호에 대한 낮은 비중으로 공공자원의 효율성과 재정의 재분배기능이 취약하다. 2020년 한국의 총지출 대비 국방과 경제 사업 지출 비중은 각각 7.3%와 15.2%로 OECD 국가 평균 3.3%와 13.7%보다 크지만, 사회보호지출은 24.4%로 OECD 회원국 평균 36.0%보다 크게 낮다. 재정의 재분배 효과가 가장 큰 스칸디나비아형 복지국가의 사회보호지출 비중은 40.6%로 높고, 앵글로색슨형 복지국가는 30.2%를 기록했다. 공공사회복지지출이 정부의 재정지출에서 차지하는 비중이 작고, 특히 노인, 가족, 주거, 근로무능력 분야에서의 지출이 OECD 회원국 평균보다 낮다.

[표 3-15] 일반정부의 기능별 재정지출(2020년)

(단위: GDP 대비 %)

	일반행정	국방	공공질서	경제사업	환경보호
스칸디나비아	12.2	2.7	2.2	10.9	1.0
앵글로색슨	9.7	4.5	4.1	15.6	1.2
서유럽	10.6	2.1	3.2	12.9	1.9
남유럽	13.7	2.5	3.8	12.8	1.9
한국	12.4	7.3	3.6	15.2	2.9
OECD 평균	11.4	3.3	3.7	13.7	1.6
한국/OECD	108.8	221.2	97.3	110.9	181.3
	주거	보건	오락문화	교육	사회보호
스칸디나비아	0.9	15.1	3.0	11.4	40.6
앵글로색슨	1.6	19.7	1.5	11.9	30.2
서유럽	1.0	15.8	2.3	9.8	40.4
남유럽	0.8	13.5	1.9	8.5	40.5
한국	3.2	14.7	2.8	13.6	24.4
OECD 평균	1.2	15.2	2.7	11.2	36.0
한국/OECD	266.7	96.7	103.7	121.4	67.8

자료: OECD. General Government Accounts

2021년 한국의 GDP 대비 교육예산 비중은 13.6%로 OECD 평균 11.2%보다 2.4%포인트 높다. 학생 1인당 초중등 교육비 지출은 OECD 평균보다 크지만, 고등교육비 지출은 평균보다 낮다. [표 3-16]에서 보듯이 2020년 초등교육과 중등교육비 지출은 각각 OECD 평균의 160.2%와 130.5% 수준이지만, 고등교육은 56.9%에 불과하다. [그림 3-7]에서 보듯이 한국의 1인당 중등교육비 대비 고등교육비 배수는 0.35로 OECD 평균보다 크게 낮은 수준이다. 저출산·고령화, 기술변화, 세계 경제의 불확실성 등으로 인해 학령인구는 감소하는 반면, 숙련노동과 비숙련노동 간 임금 격차가 확대되면서 고용불안은 심화되기 때문에 교육재정의 재배분을 통해 지출의 효율성을 높여야 한다.

[표 3-16] 교육수준별 교육비(2020년)

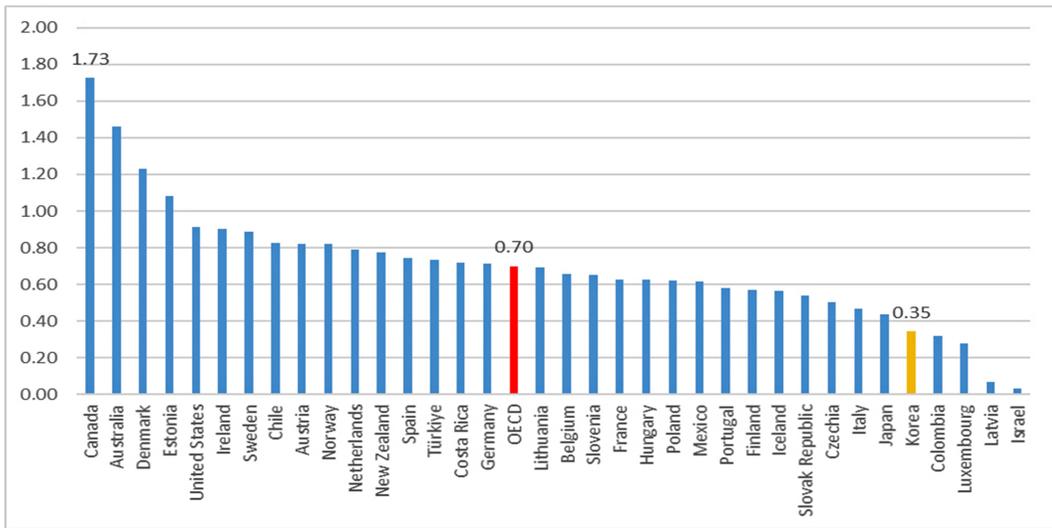
(단위: 학생 1인당 USD PPP, %)

	초등교육	중등교육	고등교육
한국	35,775	34,834	12,026
OECD	22,337	26,701	21,119
한국/OECD	1.60	1.30	0.57

자료: OECD, Education at a Glance, 2023

[그림 3-7] 1인당 중등교육비 대비 고등교육비(2020)

(단위: 배수)



자료: OECD, Education at a Glance, 2023

[표 3-17]에서 보듯이 공공사회복지지출이 정부의 재정지출에서 차지하는 비중이 작고, 특히 노인, 가족, 주거, 근로무능력 분야에서의 지출이 OECD 회원국 평균보다 낮다.

[표 3-17] 공공사회복지지출의 복지국가 유형별 구성(2019년)

(단위: %)

	전체	노인	유족	근로 무능력	보건	가족	주거	노동 시장	기타
스칸디나비아	53.1	20.2	0.6	7.6	12.6	6.3	1.0	3.1	1.7
앵글로색슨	49.3	13.0	0.7	4.3	18.6	5.0	1.6	4.1	2.1
서유럽	52.5	20.0	2.6	5.1	13.9	4.9	0.8	3.7	1.6
남유럽	55.1	25.9	4.9	4.1	13.1	3.1	0.1	3.0	0.9
한국	36.2	9.1	1.1	2.1	14.3	4.1	0.3	2.4	2.9
OECD 평균	47.7	17.4	1.8	4.7	14.2	5.0	0.8	2.7	1.3

주: 노동시장은 적극적 노동시장정책과 실업 관련 지출의 합

자료: OECD, Stat, Social Expenditure Database

나. 미약한 재분배기능

시장소득과 처분가능소득의 지니계수 차이로 측정된 조세 및 공적 이전소득의 불평등 감소 효과는 2016년 11.4%에서 2021년 17.8로 증가했지만, 여전히 2020년 기준 OECD 회원국 평균(31.1%)보다 작고, 처분가능소득으로 측정된 한국의 소득불평등도는 37개 OECD 회원국 중 12번째로 높다. 소득불평등 개선의 요인별 기여도를 보면, 전반적으로 공적 이전소득을 통한 불평등 완화 효과가 조세보다 크다. 2020년 OECD 회원국의 공적 이전소득과 조세에 의한 불평등 완화 효과는 각각 26.0%와 5.1%이고, 한국은 2021년에 각각 12.6%와 5.2%를 기록했다. 조세 및 공적 이전소득의 불평등 감소 효과는 복지국가 유형별로 차이를 보이는데, 서유럽형과 스칸디나비아형 복지국가는 높은 조세부담률을 기반으로 보편적 복지제도가 발달했지만, 낮은 조세부담률과 선별적 복지제도를 특징으로 하는 앵글로색슨형은 재정의 재분배 기능이 상대적으로 취약하다.⁴⁾

[표 3-18] 조세 및 공적 이전소득의 재분배 효과

	시장소득 지니계수 (a)	처분가능소득 지니계수 (b)	불평등 개선 효과 ((a-b)/a)
한국(2021년)	0.405	0.333	17.8%
OECD(2020년)	0.469	0.323	31.1%
스칸디나비아	0.458	0.268	41.5%
앵글로색슨	0.478	0.322	32.6%
서유럽	0.489	0.281	42.5%
남유럽	0.519	0.327	37.0%

주 1: 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출

2: 조세는 소득세(근로소득세, 사업소득세, 종합소득세, 지방소득세 등), 재산세(종합부동산세 포함), 자동차세 등으로 구성되며, 양도소득세와 취득세 등 부정기적 세금은 제외

3: 공적 이전소득은 공적연금, 기초연금, 양육수당, 장애수당, 기초생활보장지원금, 근로장려금, 자녀장려금 등 정부의 사회수혜금

자료: OECD Income distribution database. 통계청, 「가계·금융복지조사」를 이용하여 산출

다. 재정의 취약한 자동안정화기능

재정의 자동안정화장치(automatic stabilizers)란 경기변동에 따라 재정수지가 자동으로 변화하면서 경기를 조절하는 기능으로서 재정 규모가 크고, 조세체계가 누진적이며, 사회안전망이 촘촘할수록 커진다.⁵⁾ [그림 3-8]에서 보듯이 GDP갭률과 재정의 자동안정화장치 간에는 음(-)의 상관관계가 존재한다. 특히 경기변동의 완화가 장기적으로 경제성장과 분배구조의

4) 복지국가 유형별 재정구조의 특징에 대해서는 강병구(2014) 참조

5) 자동안정화장치에 대한 자세한 내용은 강병구(2011), 박승준·이강구(2011) 참조

개선에 긍정적인 영향을 미친다는 사실에 근거할 때, 내수기반이 취약하고 해외 경기에 민감한 우리나라의 경우 자동안정화장치를 강화해야 한다.

재정의 자동안정화장치는 김대중 정부 이후 지속적으로 향상되었고, 이는 조세부담률의 증가, 조세 구조의 누진성 제고, 사회안전망의 확충 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 하지만 재정의 자동안정화장치는 여전히 취약한 상태에 머물러 있다. 1998~2021년 기간에 한국의 자동안정화장치는 OECD와 IMF 기준으로 각각 0.347과 0.312를 기록하여 회원국 평균의 57.1%와 72.6%에 불과하다. 복지국가 유형별로 보면 높은 조세부담률을 기반으로 사회안전망을 촘촘히 구축한 북유럽형과 서유럽형 복지국가에서 재정의 자동안정화정치가 크고, 영미형과 남유럽형 복지국가에서 취약하다. 1998~2021년 기간에 북유럽형과 서유럽형 복지국가에서 재정의 자동안정화장치(OECD 기준)는 각각 0.755와 0.777을 기록했지만, 영미형과 남유럽형 복지국가는 각각 0.570과 0.560을 기록했다.

[표 3-19] 재정의 자동안정화장치

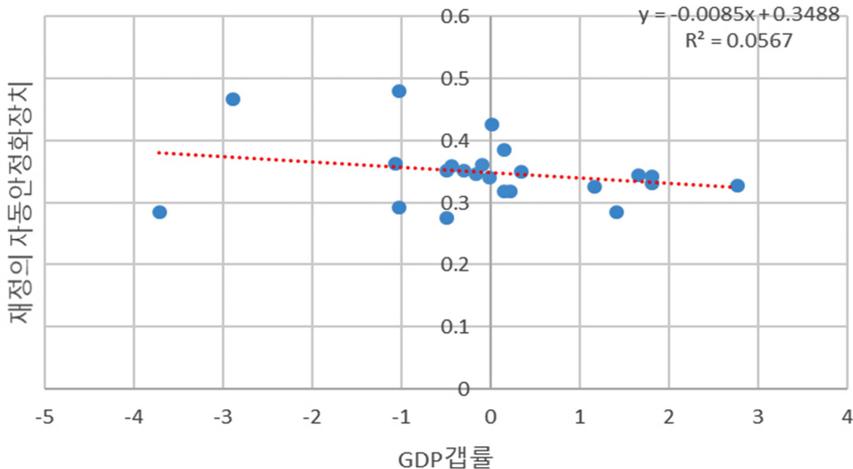
	GDP gap률 (절대값 평균)	자동안정화장치 크기	
		총괄법(IMF)	분할법(OECD)
한국(1998~2021)	1.309	0.312	0.347
김대중 정부(1998~2002)	3.174	0.297	0.289
노무현 정부(2003~2007)	0.919	0.296	0.328
이명박 정부(2008~2012)	1.337	0.311	0.346
박근혜 정부(2013~2016)	0.278	0.319	0.350
문재인 정부(2017~2021)	0.836	0.353	0.424
OECD(1998~2021)	2.188	0.430	0.608
북유럽형	2.015	0.620	0.755
서유럽형	1.574	0.475	0.777
남유럽형	2.825	0.405	0.560
영미형	2.164	0.311	0.570
한국/OECD	59.8%	72.6%	57.1%

주 1. 호주, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 그리스, 이스라엘, 리투아니아, 라트비아, 멕시코, 뉴질랜드, 튀르키예 등을 제외한 27개 OECD 회원국을 대상으로 분석. OECD 평균은 한국 제외 수치
 2. 북유럽형 국가(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴), 영미형 국가(호주, 캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국), 서유럽 국가(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 네덜란드), 남유럽 국가(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인)
 3. 자동안정화장치(분할법)의 크기가 20을 초과하는 경우는 이상치(outlier)로 처리
 4. 그리스는 직접세가 누락되어 자동안정화장치(총괄법과 분할법)의 산출에서 배제
 자료: OECD Economic Outlook Database

라. 경기순행적 재량정책과 세수오차

전반적으로 재정은 경기 대응적으로 운용되었지만, 부분적으로는 안정화를 위한 재량적 재정정책이 미흡하였고, 그 원인은 부분적으로 세수오차에 기인한다. 정부의 재정정책 기조가 경기변동에 적절히 대응했다면 총산출갭(output gap)의 변화분과 구조적 재정수지의 변화분은 양(+)⁶⁾의 상관관계를 갖고, 재정충격지수와는 음(-)의 상관관계를 보여야 한다. 총산출갭의 변화분이 양(+)⁷⁾의 값을 가질 때는 경기회복의 시점이므로 재정정책의 기조는 전기보다 긴축적이어야 하기 때문이다.⁶⁾ [그림 3-8]에서 보듯이 1995~2021년의 기간에 총산출갭과 구조적 재정수지 변화분은 양(+)⁷⁾의 상관관계를 보인 반면, 재정충격지수는 음(-)의 상관관계를 나타내고 있다. 따라서 전반적으로 재정은 경기 대응적으로 운용되었다고 평가할 수 있다.⁷⁾

[그림 3-8] GDP갭률과 재정의 자동안정화장치(OECD)



하지만, 특정 시기에 정부의 재정정책은 경기변동에 적절히 대응하지 못하였다. [표 3-19]에서 보듯이 총산출갭이 양(+)⁷⁾의 값을 기록하여 긴축적인 재정정책이 필요했지만, 재정을 확장적으로 운용하거나(2004년, 2008년), 반대로 확장적인 정책이 필요했지만, 긴축적으로 재정을 운용하기도 했다(1998년, 2012년, 2016~2018년). 2021년에는 결산기준으로 무려

6) 재정기조지표(FIS)는 정(+)⁷⁾의 값을 가지면 해당 연도의 재정기조가 확장적이고, 부(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다. 재정충격지수(FI)는 정(+)⁷⁾의 값을 가지면 전년도에 비해 재정기조가 확장적이고, 부(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다.

7) 재정기조지표 $FIS = B^n - B(B^n = t_0 Y - g_0 Y^*)$ 이며, 재정충격지수 $FI = \Delta(FIS/Y)$ 이다. 여기서 Y 는 GDP, B 는 재정수지, B^n 는 경기조정 재정수지, t_0 와 g_0 는 총산출갭이 영(0)에 가장 가까운 시점의 GDP 대비 재정수입과 재정지출, Y^* 는 잠재GDP를 나타낸다. 재정기조지표는 재정수입과 재정지출의 탄력성이 실제GDP와 잠재GDP에 대하여 각각 1이라는 가정하에 산출된다. 구체적으로 FIS는 $[(t_0 \times \text{경상GDP} - g_0 \times \text{경상잠재GDP}) - \text{재정수지}]$ 로 산출되며, FI는 $[(\text{금년 FIS}/\text{금년 경상GDP}) - (\text{전년 FIS}/\text{전년 경상GDP})] \times 100$ 으로 산출된다. 자세한 내용은 김성태(2007)와 국회예산정책처(2022) 참조

61.4조 원의 초과 세수가 발생하여 재정기조지표가 양(+)의 값을 기록했음에도 실질적으로는 긴축재정으로 귀결되었다.⁸⁾ 만약 재정건전성을 중시하는 재정 당국에 의해 세수 오차가 구조적으로 발생하면 재정의 경기안정화기능은 약화되고, 자원의 효율적 배분은 물론 분배와 성장에도 부정적으로 작용한다.

[표 3-20] 경기변동과 재량적 재정정책 지표

(단위: %)

	GDP gap률	통합재정수지	구조적 재정수지 (IMF)	재정기조 지표 (IMF)	재정총격지수 (IMF)	재정정책지수 (IMF)	정부의 성장기여도
1998	-7.158	-3.5	2.22	-0.99	-0.73	-2.43	-
1999	-2.550	-2.2	1.44	-1.19	-0.19	0.05	-
2000	0.351	1.0	4.02	-4.05	-2.86	-2.12	-
2001	-0.346	1.0	2.60	-2.51	1.54	1.32	-
2002	1.805	2.9	3.06	-3.35	-0.84	-0.61	-
2003	-0.091	0.9	1.58	-1.56	1.78	2.42	-
2004	0.121	0.6	0.03	-0.09	1.47	1.86	-
2005	-0.267	0.5	0.97	-0.99	-0.90	-0.87	-
2006	0.302	0.6	1.08	-1.23	-0.24	-0.01	-
2007	1.598	3.4	2.17	-2.60	-1.36	-0.19	-
2008	0.586	1.4	1.46	-1.65	0.95	1.00	-
2009	-2.211	-1.5	0.69	-0.25	1.40	1.31	-
2010	0.540	1.3	1.50	-1.68	-1.43	-0.64	-0.1
2011	0.561	1.3	1.62	-1.79	-0.12	0.22	0.1
2012	-0.387	1.3	1.78	-1.70	0.09	0.47	0.5
2013	-0.487	0.9	0.94	-0.83	0.88	0.90	0.9
2014	-0.576	0.5	0.73	-0.60	0.23	0.37	0.4
2015	-0.853	0.0	0.73	-0.52	0.08	0.67	0.8
2016	-0.830	1.0	1.82	-1.65	-1.12	-0.31	0.9
2017	-0.518	1.3	2.30	-2.19	-0.54	0.11	0.7
2018	-0.316	1.6	2.63	-2.56	-0.37	-0.40	0.8
2019	-0.701	-0.6	0.54	-0.37	2.19	2.03	1.6
2020	-2.643	-3.7	-1.52	2.23	2.60	2.59	1.1
2021	-0.528	-1.5	0.09	0.02	-2.21	-0.23	0.7
2022	-0.100	-3.0	-0.89	0.90	0.90	0.71	0.5
2023	-0.780	-0.6	0.17	0.04	-0.88	-0.89	-

주 1: 2022년과 2023년은 추정치임

2: 정부부문의 성장기여도=(정부의 최종소비지출+정부의 총고정자본형성)/실질GDP*100

자료: IMF, World Economic Outlook Database, April 2023. 통계청 Kosis. 한국은행 경제통계시스템

8) 국회예산정책처(2023a)에 따르면 예상외의 경기호조로 발생한 초과 세수로 재정지출이 증가하거나 세수결손을 보전하기 위해 재정 당국이 세율 감액으로 대응할 경우 재정의 경기대응성은 약화될 수 있다.

관리재정적자 규모가 클수록 예산 당국은 세입예산을 보수적으로 추계하여 초과 세수가 발생할 개연성이 크고, 이러한 경향은 재정건전성을 중시하는 재정 당국의 노력이 어느 정도 반영된 결과로 판단된다.⁹⁾ 만약 재정건전성을 중시하는 재정 당국에 의해 세수 오차가 구조적으로 발생하면 재정의 경기안정화기능은 약화되고, 자원의 효율적 배분은 물론 분배와 성장에도 부정적인 영향을 미친다. [표 3-20]에서 보듯이 2년 전의 관리재정수지($t-2$)와 당해 연도(t) 세수 오차의 상관계수는 전체 분석 기간에 -0.754 를 기록하였고, 이명박·박근혜 정부(-0.527)보다 노무현·문재인 정부(-0.837)에서 더 큰 것으로 나타났다.

[표 3-21] 관리재정수지($t-2$)와 세수 오차의 상관관계

기간	상관계수
전 체(2003~2022년)	-0.754
노무현(2003~2007년)	-0.575
이명박(2008~2012년)	-0.617
박근혜(2013~2016년)	-0.984
문재인(2017~2021년)	-0.934
노무현·문재인	-0.837
이명박·박근혜	-0.527

주: 2022년도는 2차 추경안 기준이고, 나머지 연도는 결산기준
 자료: 기획재정부, 『월간 재정동향』, 각 연도

재정의 자동안정화장치가 취약할 경우 정부는 재량적 재정정책을 통해 경기침체에 적극적으로 대응해야 한다. 만약 GDP의 장기 전망치 하락이 구조적 요인이 아니라 경기적 요인에 의해서 초래되었음에도 재정의 지속가능성 유지를 위해 긴축적인 재정정책을 시행하게 되면, 산출에 미치는 부정적 효과는 더욱 확대될 것이다. 다시 말하면, 긴축정책의 부정적 영향이 이력효과(hysteresis effects)를 통해 항구적으로 나타날 수 있다는 것이다.¹⁰⁾

9) 자세한 내용은 강병구(2022b)와 강병구(2022c) 참조

10) 이력효과를 지지하는 연구들에 대해서는 Gechert, Horn and Paetz(2017), Engler and Tervala(2018), Fatas and Summers(2018) 등을 참조

제2부

재정부문 개편방향

제4장 선진국의 재정정책 및 통화정책 국제비교

제5장 재정정책이 성장에 미치는 영향

제6장 재정전략

국민의 삶을 책임지는 국가재정

제4장



선진국의 재정정책 및 통화정책 국제비교

제4장 선진국의 재정정책 및 통화정책 국제비교

1. 재정준칙 도입 및 활용의 비교연구

가. 유럽연합 재정준칙의 역사적 맥락

코로나19 경제위기를 겪으면서 세계 주요국에서는 재정지출이 크게 늘어났다. 그 결과 국가채무비율이 여러 나라에서 급등했음. 유럽연합에서 정지되었던 재정준칙이 2023년이 지나고 내년부터 다시 기존 내용 그대로 재가동되는 것을 받아들이기는 어려운 상황이다. 만약 과거 준칙이 그대로 재가동된다면 그로 인해 심각한 긴축재정정책이 불가피할 것이라는 우려가 지배적인 현실이다.

본래 국채가치 안정은 한 나라의 금융시스템에 있어 매우 중요하다. 국채가치가 안정되어야 국채를 통해 유동성이 공급되어 금융시스템이 작동할 수 있기 때문이다. 그런데 국채가치 안정은 중앙은행의 기능과 연관된다. 제2차 세계대전 종전 후 전 세계 어느 나라에서도 외화 표시가 아닌 자국 통화 표시 국채가 지급불능 상태로 내몰린 적은 없었다. 발권력을 가진 자국 중앙은행이 없고 유로화 표시로 국채를 발행했던 그리스와 키프로스 정도가 예외였을 뿐이다.

유럽연합은 그 조직 구조가 갖는 취약점으로 인해 개별 회원국한테는 국채를 책임질 각자의 중앙은행이 없다. 따라서 각국의 금융시스템은 내재적으로 위험 요인에 노출되어 있다. 이에 각국 재정정책을 제약하는 공통의 규칙을 정하고 그 규칙을 따르도록 강제함으로써 위험을 관리하고자 했다. 그러다보니 재정준칙이 필요했으며, 재정준칙은 유럽연합 회원국들 입장에서 불가피한 정치적 선택이었다고 볼 수 있다. 그러나 한국은 그런 문제가 없다는 사실에 주의해야 한다. 유럽연합 재정준칙은 각국 의회 통과 등 제도적 제약이 많아 애초부터 단순하고 경직적인 형식으로 마련될 수밖에 없었다. 그러나 한국은 그 점에서도 상황이 다르다.

나. 유럽연합 재정준칙의 내용

유럽연합 재정준칙의 내용은 EU 조약, 재정협약, 성장안정협약, 각국 법에 담겨 있으며 다음과 같은 3%, 60%, 0.5%, 1%, 1/20의 수치 기준이 적용되고 있다.

- 〈준칙 1〉 EU 조약에 근거한 재정적자비율 3% 상한을 둔다.
- 〈준칙 2〉 EU 조약에 근거한 국가채무비율 60% 상한을 둔다.
- 〈준칙 3〉 재정협약과 성장안정협약 및 각국 법에 근거한 부채 제동장치로서 국가채무비율이 60% 이상이면 구조적 재정수지 적자를 GDP의 0.5% 이내로 제한한다.
- 〈준칙 4〉 재정협약과 성장안정협약 및 각국 법에 근거한 부채 제동장치로서 국가채무비율이 60%를 현저히 하회하면 구조적 재정수지 적자를 GDP의 1% 이내로 제한한다.
- 〈준칙 5〉 재정협약과 성장안정협약에 근거한 부채 감축 조치로서 국가채무비율 60% 초과 시 초과된 채무를 20년에 걸쳐 매년 1/20씩 감소시킨다.
- 〈준칙 6〉 성장안정협약에 근거해 나라마다 구조적 재정수지 기준으로 중기재정운용목표를 정한다.

이상과 같은 준칙의 배경에는 건전재정 철학이 자리하고 있다. 준칙의 필요성에 대한 가장 기초적인 설명에서는 정치인들과 재정 당국의 적자 편향(deficit bias)이 지적되어 왔다. 경기순환의 상승 국면에서는 구조적 재정수지를 흑자로 가져가야 한다는 원칙이 지켜지지 않아 왔음이 지적되어 왔다. 그렇게 재정 규율이 확립되지 않은 상태라면 국가채무의 동학이 경기 국면에 따라 비대칭적으로 작동하게 되고 따라서 국가채무가 늘어나는 것을 당연시하게 되는데 이는 인식이었다. 특히 적자 편향은 공공재에 대한 과잉 수요와 재정이라는 공유자원의 남용 문제(common pool problem)와 연결되어 있는 것으로 이해되었다. 선거가 재정 규율을 무너뜨리는 측면도 함께 강조되었다.

다. 유럽연합 재정준칙의 비판

3%, 60%, 0.5%, 1%, 1/20과 같은 수치 기준들은 자의적이며 그 기준에 대한 경제적 정당화 논리는 실제로는 없다. 준칙의 집행 과정에서는 경기순응성이 현저하거나 경기역행성이 제한되는 경우가 적지 않고 경제적 필요에 비해 긴축 편향이 내재되어 있음이 뚜렷했다.

케인스 경제학의 관점에서 재정준칙은 '자기-파괴적'이다. 저축의 역설(paradox of saving) 논리를 국가재정에 적용하면 그와 같은 특징이 논증된다. 준칙을 근거로 삼아 긴축재정이 강제되면 국민소득이 줄어들게 되고 그로 인해 국가채무비율이 상승하면서 더 한 층 강화된 긴축재정이 뒤따르는 악순환을 초래하기 때문이다. 요컨대 재정의 건전화는 결과적으로 재정건전성을 해치고 마는 것이다.

재정준칙을 도입한 나라는 재량적인 재정주권이 제한된다. 그로 인해 재정여력(fiscal

space)도 제한된다. 이를테면 국가채무비율이 높은 나라는 준칙 자체가 재정여력을 축소시킨다. 국가채무비율의 추가 상승을 차단하기 위해 재정지출을 줄여야 하는 때문이다. 그런데 재정준칙은 거기서 그치지 않고 기존의 재정여력마저 활용할 수 없게 하는 부작용을 초래한다. 이를테면 국가채무비율이 낮아 아직 재정여력이 있는 나라라면 어떨까. 문제는 준칙이 도입되면 그 나라도 바로 그 준칙 때문에 국가채무비율의 상승을 우려하면서 자신이 보유한 재정여력의 활용을 억제하게 된다는 것에 있다.

그 귀결은 이른바 ‘재정준칙의 공공투자에 대한 구축효과’가 나타나 공공투자는 위축되고 녹색전환과 같은 경제의 구조적 전환이 지연되는 것일 수 있다. Jürgens (2022)는 IMF 재정준칙 dataset을 활용한 실증분석 결과, 경성 재정준칙이 시행되는 나라에서 경기침체 국면을 중심으로 공공투자가 위축된다는 사실을 확인했다. 단, 재정준칙이 연성이거나 공공투자를 고려한 별도 규정이 존재하는 경우에는 공공투자가 위축되지 않을 수 있을 것이다.

이와 같이 침체에 재정지출이 위축되면 재정정책이 경기순응성(pro-cyclicality)을 띄면서 경제 안정화 기능을 제대로 수행하지 못할 수 있다. 그 경우 통화정책에 경제 안정화 역할과 관련해 지나친 부담을 안기는 문제도 있다. Paetz (2020)의 실증 연구에 따르면 재정준칙이 도입된 나라는 그렇지 않은 나라에 비해 경기 상승 국면에서는 경기역행적(counter-cyclical) 정책 반응이 더 크고 경기 하강 국면에서는 경기순응적 정책 반응이 더 큰 것으로 분석된다. 확장기에는 경제안정화에 더 적극적이지만 침체기에는 준칙의 준수를 위해 긴축을 강제하는 경향이 있다는 의미이다. 동 연구는 준칙 유형 가운데 지출 준칙이 채무 준칙에 비해 경제안정화 효과가 양호하다는 결과도 보고하고 있다.

라. 재정준칙에 대한 주요 개혁 제안

(1) IMF 연구자들의 제안

현행 재정준칙은 적자 편향을 제한하지 못하는 가운데 2005년 이후 도입된 내용들에 예외 조항이 지나치게 많아 전체적으로 준칙 체계가 복잡해졌다는 시각이 있다. Eyraud et al. (2015)은 이에 따라 준칙에 단순한 위계를 부여할 것을 주장했다. 채무 준칙은 장기 수렴을 위한 기준치(long-term anchor)로만 활용되어야 하며 모든 회원국에 동일한 국가채무비율 목표 값을 부여하는 것은 경제적 기초가 결여된 것이라고 언급했다.

동 연구의 저자들은 단년이 아닌 다년간(multi-year)을 대상으로 한 중기 지출 준칙을 추천한다. 저자들이 추천하는 지출 준칙은 명시적인 산식으로 제시되지는 않았으나 논리적으로는 구조적 기초 지출(structural primary spending)의 규모 자체를 제한하는 것이라고 판단된다.

수지 준칙이 아닌 지출 준칙을 채무 준칙과 연계시키는 점, 복잡한 체계를 단순화함으로써 목표와 규칙 및 절차를 더 명확하게 제시하고 규율을 강화하고 독립적인 재정위원회를 운영하며 좀 더 긴 시계에 걸친 준수 의무를 부과하는 점을 제외하면 저자들의 제안은 현행 준칙과 근본적으로 다르지는 않다.

그러나 왜 2005년 성장안정협약 개정 이후 다양한 운용 목표가 도입되는 등 준칙이 복잡하게 될 수밖에 없었는지를 설명하기 어려운 약점이 있다. 실제로는 기계적인 준칙의 적용을 우회해 신축적 재정 대응 수단을 갖추는 것은 민주 사회의 정치에 불가결한 부분일 수 있으며 그런 노력이 중세 성당처럼 준칙을 점점 더 복잡하게 만들 수밖에 없었던 그간의 사정이 있었을 법하다. 그와 같은 불가피한 상황 전개를 도외시하는 개혁 제안이다.

전반적인 시각이 지금보다는 더 긴축적인 재정 운용이 바람직하다는 입장이어서, 적자 편향에 맞서는 대응으로 긴축 편향(contraction bias)에 힘을 싣는 방향의 개혁안이다. 여러 대안적 논의들 가운데 비교적 보수적인 접근법이라고 할 수 있다.

앞으로도 각국 재정 여건의 큰 차이로 인해 유럽연합 내 공통의 준칙은 구속력을 가지고 집행되기 어려울 수 있다. 따라서 저자들의 희망과 달리 향후에도 지속적으로 예외조항과 운용 목표의 다변화가 이루어질 수밖에 없을 것이다. 그렇다면 현행 준칙과 질적으로 다르지 않은 이와 같은 개혁 제안의 수명은 길지 않을 수 있다.

(2) 벨기에 브뤼셀 연구소

Claeys et al. (2016)은 현행 준칙이 경기순응적 재정 운영을 조장하는 경향성을 비판한다. 비록 예외적인 사례도 있었지만 대체로는 경기순환의 상승 국면에서 지출 증가가 너무 커 하강 국면에서 늘어났던 채무를 줄이지 못했다고 지적한다. 현행 준칙이 너무 느슨하며 긴축 기조를 강화해야 한다는 입장이다. 구체적으로는 구조적 수지에 초점을 맞춰온 수지 준칙을 대신해 지출 준칙을 중심에 놓아야 하고 재정협약에 따른 1/20 준칙은 폐지해야 한다고 주장한다. 기초 지출(primary spending)에서 노동시장 관련 지출, 일회적 지출, 공공투자를 차감한 것이 평균 명목성장률의 속도로 증가하게끔 기준을 정해야 한다는 것이다. 평균 명목성장률은 직전 5년과 최근 연도 평균 성장률에 유럽중앙은행 인플레이션 목표치를 더한 크기로 상정하고 있으므로 기준이 과거 회고적(backward-looking)이라는 비판을 피하기 어렵다.

단 저자들은 국가채무비율 60%를 초과한 경우 별도의 채무 삭감 조치를 이행해야 한다고 주장한다. 현재 국가채무비율을 $x\%$ 라 할 때 조정된 기초 지출의 증가율은 명목 잠재성장률에서 $0.02 \times (x - 60)\%$ 포인트를 차감한 크기로 제한하는 것이다. 예를 들어 $x = 110$ 이고 명

목 잠재성장률이 2%라면 조정된 기초 지출은 증가율이 1%를 초과해서는 안 된다. 저자들이 기준을 초과하는 지출이 수행되려면 반드시 상응하는 규모로 증세가 수반되어야 한다는 원칙도 함께 제시한 점은 주목된다. 유사한 준칙 대안을 Darvas et al. (2018)에서는 다음과 같은 산식으로 표현한다.

$$\begin{aligned} & \text{조정된 기초지출의 증가율} \\ & = \text{실질잠재성장률} + \text{예상인플레이션} - 0.02 \times (\text{국가부채비율} - 60\%) \end{aligned}$$

단, 두 제안에 차이는 있다. Darvas et al. (2018)의 산식은 미래 전망적(forward-looking)이며 국가채무비율이 60%를 하회하는 경우 조정된 기초지출이 명목 잠재성장률을 상회할 수 있도록 대칭적으로 규제한다. 그러나 브뤼셀 연구소 Claeys et al. (2016)의 제안에 따르면 60% 하회 경우에도 평균 명목성장률을 초과하는 지출은 증세 등의 별도 재원 확보 없이는 허용되지 않는다.

그런데 준칙을 그렇게 정하면 국가채무비율 60% 기준을 상회한 뒤로는 유효수요 부족이 그 폭이나 지속 기간 측면에서 상당히 심각해지는 문제가 생길 수 있다. 60%라는 기준에 객관적 근거가 없음을 저자들도 분명히 인정하면서도 그것을 받아들여야 한다는 주장은 모순이다.

브뤼셀 연구소 준칙 대안과 관련해서는 과연 정책의 경기순응성 문제가 정부의 태도나 준칙의 엄격성으로 해소될 수 있는 것인지 의문이다. 오히려 구조적 재정수지를 중시하는 수지 준칙인지 아니면 지출 준칙인지의 문제와 함께 정책 시계(policy horizon)가 중요할 수 있다. 단기적인 기준 충족이 목적이 되면 정책의 경기순응성을 피하기 어려울 것이다. 당장 경기가 좋아져 수입 여건이 개선되면 지출을 늘릴 여지가 생기고 당장 경기가 나빠져 수입 여건이 악화되면 지출을 못 늘리기 때문이다.

한국 정부도 의존해온 이와 같은 단기 시계에서의 양입계출 방식은 정책을 경기순응적인 것이 되게 해 거시경제 안정화를 저해할 소지가 크다.

(3) EU 재정위원회(EFB)

EFB (2019)는 신축적 재정 운영을 이유로 도입된 각종 조항들이 준칙을 복잡하게 만들었다고 인식한다. 중기 시계에서의 지속가능성 목적(goal)을 분명히 하면서 단기 운용 목표(target)를 중심으로 준칙 체계를 간소화할 것을 제안한다.

60% 기준이나 3% 기준 모두 준거 값이 되기에는 경제적 정당화가 어렵고 자의적이라는 비판을 수용한다. 원론적으로는 마스트리히트 조약의 개정으로 60% 기준을 폐기할 필요성에 동의하기도 한다. 60%가 아닌 다른 특정 수치를 제안하기보다는 각 나라마다 중기 시계에서 신축적인 목표를 설정하는 것이 바람직하다는 입장이다.

하지만 60% 기준을 폐기하지 않는 전제 하에서는, 국가채무비율이 60%보다 높은 나라에 대해 60% 기준으로의 조정 속도를 명확히 하는 편이 바람직하다고 지적함으로써 절충적인 태도를 취하고 만다. 국가채무비율이 60%보다 낮은 나라에 대해서는 성장을 이끌 공공투자의 확대를 권장한다. 3% 기준에 대해서도 유예조항을 두면 충분하다고 인식하는 것으로 보인다.

구조적 재정수지를 계산해 활용하는 현행 수지 준칙을 지출 준칙으로 대체할 것을 제안한다. 국가채무비율이 목표치에 아직 미달한 경우라면 별도의 세입 기반 확충 계획이 없는 이상 기초 지출의 증가율을 잠재성장률 이내로 제한할 것을 주장한다. 단 이 때 기초 지출에서 의 무지출인 실업수당 지급액 등은 차감해야 한다는 입장이다.

반면에 국가채무비율이 목표치를 초과한 나라는 목표치 미달 국가에 비해 기초 지출 증가율 상한을 더 낮게 잡아야 한다고 주장한다. 줄어든 지출 증가율 허용치는 나라마다 특수성을 고려해 매년 변경할 수 있지만 중기 시계에서는 하나의 고정된 값을 가지는 편이 바람직하다는 것이다.

한편 원칙적으로는 공공투자 위축을 막기 위해 황금률(golden-rule)을 채택해야 한다는 시각이지만 구체적인 제안은 하지 않는다. 60%-3% 기준의 자의성을 인정하면서도 동 기준에서 벗어나지 않는 모습을 보이고 있다. 따라서 실제로는 국가채무비율이 높은 나라에 대해 상당한 긴축을 요구하는 제안이라고 할 수 있다. 기초 지출을 크게 줄이면 그로 인해 잠재산출경로 자체가 부정적인 영향을 받을 수 있다는 이력효과(hysteresis)에 대해서는 인식이 희미해 보인다.

(4) 영국 경제정책연구센터(CEPR)

Benassy-Quéré et al. (2018)은 호황기 재정지출을 줄임으로써 기회주의적 행동에 수반되는 적자 편향을 제거하는 것의 중요성을 원론적으로 강조한다. 정책의 경기순응성 문제도 호황기 지출 삭감 폭에 달려 있다는 인식이 두드러진다. 결국 전반적으로 더 긴축적인 재정정책 기조가 바람직하다는 전통적인 주장을 반복한다.

기존의 60% 국가채무비율 기준을 유지하되 지출 준칙을 새로 개발해 기존에 구조적 재정수지를 중시해온 수지 준칙으로부터는 벗어나야 한다고 제안한다. 명시적인 지출 준칙 산식

을 제시하는 대신에 재정위원회와 같은 기술 전문가 조직의 종합적 판단으로 지출 증가율을 규율할 것을 추천한다. 독립된 재정위원회는 정치적 요인을 고려하지 않는 결정을 해야 하며 정부나 의회의 영향을 받아서는 안 된다는 원칙을 제시한다.

그러나 독립된 재정위원회의 아이디어가 국민주권의 원리나 대의민주주의의 원칙과 충돌할 가능성에 대해서는 의문이 있다. 근대 민족국가는 예산을 수립하고 집행하는 것을 기본 권능으로 하는 조직이다. 따라서 시민이 참여할 수 있는 기구나 민의를 간접적으로 대변하는 국회가 예산에 수반되는 권한을 보유하는 것이 자연스럽다. 금융통화위원회와 같은 별도의 전문가 조직을 재정정책에 대해서도 설치해 정책의 독립성을 확보하자는 주장은 기술 관료적 접근법에 가까워 우려된다.

(5) 독일 경제전문가위원회(GCEE)

Wieland et al. (2018)은 장기적인 국가채무비율 앵커 및 성장안정협약에 따른 중기 시계에서의 구조적 재정수지 목표치와 결합된 지출 준칙을 주장한다. 지출 준칙은 중기적으로 수지 균형을 가져와야 하며 그런 원칙에서 구조적 재정수지 적자 1% 상한을 제안한다. 저자들에게 따르면 1% 상한을 두는 것은 잠재성장률 및 구조적 재정수지를 단기적으로 정확히 추정하는 것이 어렵고 불확실성이 큰 실정을 고려한 결과이다.

재정의 신축적 대응을 위한 여러 예외조항들은 대폭 줄여 자연재해와 심각한 경제위기의 두 가지 경우에만 적용 가능한 조항으로 대신해야 한다고 주장한다. 처음 재정협약이 체결되던 때의 정신으로 복귀할 것을 주장하는 독일 GCEE의 제안은 일관되게 보수적이고 긴축 편향이 강한 것으로 평가된다. 그러나 그리스 경제위기 이후 유럽경제가 겪었던 이중 침체의 경험을 돌아보면 이와 같은 현상 유지 중심의 엄격성을 강화하는 접근법은 현실적이지 않다.

왜 예외조항들이 그동안 무성하게 늘어났는지 돌아보면 그 이유는 단지 유럽 각국의 정부나 정치인들이 욕심이 많거나 약속을 안 지키는 사람들이라서 그랬던 것은 아닐 것이다. 실제 사태의 진행 양상을 지켜보면 재정준칙의 제약이 현실경제에서는 그만큼 부담되었던 것이다. 그런데 그와 같은 제약의 부담을 더 키우는 방식이 과연 바람직한지는 의문이다.

(6) 유럽노동조합총연맹(ETUC)

유럽노동총의 연구 결과인 Alvarez et al. (2019)에서는 보다 적극적인 재정정책 수행을 위한 기존 준칙 체계의 근본적인 변화를 요구한다. 재정정책을 둘러싼 다양한 이해관계자와 시민사회가 정책 결정에 공동으로 참여할 수 있는 민주적 의사결정구조의 중요성을 강조한다.

준칙의 경기순응성을 특별히 경계한다. 구조적 재정수지의 추정에 있어 불가피하게 발생하는 부정확성의 문제가 결정적일 수 있다는 사실을 강조한다. 불황기에 잠재산출 자체가 떨어졌다고 잘못 인식하면 침체 정도를 저평가하게 되는데 그 경우 구조적 적자 폭을 과대평가하고 순환적 적자 폭을 과소평가하는 것이 주된 난점이라는 것이다.

예산 분석에 있어 공공투자의 승수효과를 충분히 고려해야 한다는 입장이다. 특히 침체 국면에서는 그 승수효과가 1보다 현저히 클 것이므로 공공투자 증가가 국가채무비율을 떨어뜨릴 수 있다는 점이 고려되어야 한다고 주장한다.

경기 여건에 따른 재정의 신속적 대응을 요청하는 입장이다. 침체기에는 재량적인 일시적 지출을 허용할 것을 주장한다. 그것을 구조적 적자가 커지는 현상으로만 볼 일이 아니라는 것이다. 준칙 적용의 유예 조건을 확대하고 특히 공공투자에 대해서는 황금률을 적용해 구조적 적자에 포함시키지 말고 준칙의 예외로 둘 것을 제안하기도 한다.

ETUC가 제시한 개혁 제안의 초점은 침체기 경기역행적 지출의 증가에 맞춰져 있다. 다만 경기상승 국면에서 준칙을 적용하는 것과 관련해서는 입장이 불분명해 비대칭적인 점은 유의할 필요가 있다.

(7) 독일노동조합총연맹(DGB)

Dullien et al. (2020)은 공공투자에 대한 황금률이 고려된 지출 준칙을 제안한다. 구조적 재정수지를 중심에 둔 준칙에서 해결되지 않는 정책의 경기순응성을 극복하는 것이 중요한 과제라는 인식이다. 아울러 채무 준칙 자체도 국가채무비율 목표치를 현실에 맞게 90%까지 올릴 것을 주장한다.

일반 정부의 기초 지출에서 실업수당이나 기초생활보장과 같이 경기순환 과정에서 크기가 자동적으로 변하는 의무지출은 차감하고 아울러 공공투자도 차감한 것의 크기가 명목 잠재성장률보다 빠르게 증가하지 않도록 할 것을 제안한다.

아울러 국가채무비율이 목표치 90%를 하회하면 그 차이만큼 지출을 더 늘릴 수 있게 하고 국가채무비율이 목표치 90%를 상회하면 그 차이만큼 지출을 완만한 속도로 줄이도록 강제하는 대칭적 조정 항목도 포함함으로써 장기적으로 국가채무비율 목표치로의 수렴을 보장할 것도 제안한다.

다만 재량적인 정책 변화로 인해 세입 기반이 확충되거나 축소되면 그 크기만큼 지출 허용 폭도 커지거나 줄어들어야 한다는 입장이다. 그러나 이와 같이 대체 재원이 없는 일방적인 감세나 별도 재원 없는 비투자 성격의 추가 지출을 허용하지 않는 Paygo 원칙은 자칫 재정의

신축적 운용을 제약할 수도 있는 요인이다.

독일노총의 거시경제정책연구소(IMK)를 통해 진보적인 경제학자들이 제안한 위와 같은 대안적 재정준칙은 구체적으로 다음 산식으로 요약된다.

$$\begin{aligned} & \text{조정된 명목기초지출의 증가율} \\ & = \text{실질잠재성장률} + \text{예상인플레이션목표치} - 0.01 \times (\text{국가부채비율} - 90\%) \end{aligned}$$

지금까지 살펴본 7개의 재정준칙 개혁 제안들에는 경기순환 주기에 걸친 수지 균형이 바람직하다는 인식이 반영되어 있다. 호황기에 지출을 제한해 흑자를 쌓는 것이 재정 안정화에 있어서는 중요하다는 시각이다. 또한 이들 7개 제안들은 수지 준칙을 기초 지출 중심의 지출 준칙으로 변경할 것을 주장하는 점에서 대체로 공통적이다. 이는 구조적 재정수지를 강조해 온 기존의 수지 준칙으로는 경기역행성 문제의 극복이 어렵다는 유럽 내부 시각을 드러내는 것이다. 단기 시계에서 구조적 재정수지 추정치에 의존하면서 정책의 경기역행성이 두드러졌다는 현실 인식은 주목되는 대목이다. 그 점에서는 유럽노총과 독일노총의 상대적으로 진보적인 제안이나 다른 상대적으로 보수적인 제안 모두 유사한 접근법이라고 할 수 있다.

다만 재정정책의 의사결정에 있어 실제 재정수지보다 구조적 재정수지를 기준으로 삼는 것이 바람직하다는 사실에는 유의해야 한다. 구조적 재정수지는 자동안정장치의 작동에 따른 지출 증가를 제외하므로 불황기에 지출이 늘어나 실제 재정 적자가 커지더라도 구조적 재정 적자가 그만큼 커지지는 않다. 그런 이유로 준칙에 저촉될 가능성도 상대적으로 낮아진다. 실제 재정수지를 쓰는 것보다 구조적 재정수지를 쓰는 편이 경기역행성을 낮출 수 있는 선택이다.

현실적인 문제는 두 가지로 집약된다. 첫 번째는 구조적 재정수지 추정에 있어 발생하는 오차가 사후적으로 보면 결코 작지 않다는 것이다. 두 번째는 정책의 경기역행성을 초래하는 근본 원인은 구조적 재정수지를 쓰는가 아니면 실제 재정수지를 쓰는가에 있기보다는 오히려 준칙 운용의 시계가 단기에 머무는 것에서 찾을 수 있다는 것이다. 설령 정확히 측정된 구조적 재정수지를 사용하더라도 정책 시계가 단기에 머물 경우, 재정정책의 경기역행성은 피하기 어렵다는 뜻이다.

(8) 경제학자 Blanchard의 제안

지금까지 소개한 제안들과 비교할 때 근본적으로 색다른 재정준칙 개혁 방안은 경제학자 Blanchard가 제시했다. Blanchard et al. (2020)은 현행 준칙이 전체적으로 국채의 세후

실질이자율이 경제성장률보다 큰 경우($r > g$)를 전제한다고 지적한다. 그 경우 재정의 지속가능성은 기초 재정수지 흑자를 필수 조건으로 하게 된다. 하지만 실제 역사에서는 $g > r$ 인 경우가 결코 이례적이지 않았고 오히려 더 지배적으로 관측된다는 사실이 중요하다는 것이다.

향후 세계경제가 장기정체(secular stagnation) 추세로 복귀할 것이 예상되는 상황에서는 앞으로도 $g > r$ 인 경우가 적지 않을 것으로 전망할 수 있다. 저자들은 그렇다면 재정의 지속가능성과 관련된 현재의 사고 틀 자체를 근본적으로 바꾸어야 한다고 주장했다. 왜냐하면 재정의 지속가능성 자체가 결국 이슈가 안 될 것이기 때문이다. 논문에서 저자들은 현행 준칙 체계에서는 재정의 지속가능성과 재정정책의 경제안정화 기능 사이에 충돌 소지가 있다고 판단한다. 재정건전성을 이유로 준칙을 강제하는 과정에서 경제안정화가 저해될 우려가 있다는 것이다.

그런데 이자율이 단기적으로 급등할 위험도 얼마든지 상존한다고 볼 법하다. 저자들은 특히 국가채무위험과 관련된 불확실성을 우려하는 입장이다. 국가채무위험이 커지면서 자본 유출이 일어나면 그런 배경 하에서 이자율이 급등할 수 있다는 것이다. 국가별로 특수한 위험 요인들이 그와 같은 가능성을 높일 수 있다. 그럴 때 $g > r$ 였던 상황이 $r > g$ 의 상황으로 역전 되면 재정의 지속가능성은 다시 이슈가 될 것이다. 다만 그와 같은 저자들의 우려는 이자율을 통제하는 중앙은행의 역할을 고려한다면 실제보다 과장된 것일 수 있다.

저자들은 기존의 준칙 체계는 사실상 무용하게 되겠지만 일정한 재정 규범(fiscal standard)은 필요하다고 주장한다. 경우에 따라서는 재정 규범은 과도한 재정적자는 피해야 한다는 일반 진술에 그칠 수도 있으나 어디까지나 제도 설계가 결정할 문제이다.

재정 규범에는 확률적 채무 지속가능성 분석(SDSA)에 대한 사항이 포함되어야 한다는 것이 저자들의 주장이다. SDSA란 경제상황에 따른 다양한 시나리오 하에서 국가채무에 부도가 발생할 수 있는 위험의 크기를 추산하는 작업이다. 저자들은 SDSA의 실행력 제고를 위해 전문가들로 구성된 특별 재정위원회 구성을 제안하기도 했다. 그러나 그 위원회는 독립적으로 재정정책을 결정하는 단위는 아니다.

저자들의 주장을 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 지속가능한 국가채무에 어떤 매직 넘버는 없다. 둘째, 재정의 지속가능성은 확률적인 채무 동학에 대한 것이다. IMF의 채무 지속가능성 분석에서처럼 국가채무 수준은 지속가능하지 않거나, 낮은 확률로 지속가능하거나, 높은 확률로 지속가능한 셋 중 하나로 판정할 수 있다. 셋째, 재정의 지속가능성 판정에 있어서는 기초 재정수지에 초점을 맞출 필요가 있다. 그 이유는 이자비용은 과거 자금조달의 결과로서 현재의 재정 당국에게 있어서는 선택 불가능한 고정비용이기 때문이다. 마지막으로, 지속가능

한 기초 재정수지 수준은 국채의 세후 실질이자율과 실질성장률(혹은 국채의 세후 명목이자율과 명목성장률) 간 격차에 의존한다. $g > r$ 인 경우 기초 재정수지 적자도 지속가능하다.

(9) 경제학자 Summers의 제안

장기정체가 현실화하면서 최근 코로나19 위기 직전까지 지난 20여 년간 장기 실질이자율은 지속적으로 하락해왔다. 향후에도 장기정체 추세로의 복귀가 예상되므로 재정정책과 통화정책의 역할에는 변화가 초래될 수밖에 없다. Furman and Summers (2020)의 저자들은 재정정책과 통화정책 간 정책결합(policy mix)은 재정정책의 역할이 보다 강조되는 방향으로 새롭게 재구축되어야 한다고 주장한다. 그 경우 재정의 지속가능성을 다시 정의하는 과제가 중요해진다.

저자들은 국가채무비율을 강조해온 전통적 접근법을 버리고 그 대신에 GDP 대비 이자지급 비율을 준칙으로 따지는 편이 적합하다고 주장했다. 구체적으로는 국채 이자가 GDP의 2%를 넘어서지 않도록 할 것을 제안한다. 경기순환 전체 주기에 걸쳐 재정수지가 균형이 되어야 한다는 전통적인 관념도 저자들은 기각했다.

(10) 종합적 대안 도출: 독일노총, Blanchard, Summers 제안의 발전된 형태

기존 유럽연합 재정준칙은 이론적으로 시점 간 정부 예산제약을 전제한다. 경제이론에서는 이자율이 경제성장률을 상회하는 경우($r > g$)만 의미가 있다. 반대로 이자율이 성장률을 하회하는 경우($g > r$)는 무한 차입이 가능해지므로 폰지 게임(Ponzi scheme) 배제 조건에 의해 이론적으로 다루지 않는다. $g > r$ 조건이 성립하면 시점 간 정부 예산 제약 개념 자체가 허물어지기 때문에 이론적으로 $g > r$ 의 가능성을 애초부터 배제하는 셈이다.

그러나 현실에서는 미국이든 한국이든 $g > r$ 의 조건이 성립하는 경우가 역사적으로 오히려 더 많았다. 시점 간 정부 예산 제약 개념은 주류 신고전학과 거시경제학의 이론적인 가공물인데 이론은 어디까지나 틀릴 수 있다. 그런 비현실적인 가정을 전제하면서 현실의 정책을 평가해서는 안 될 일이다.

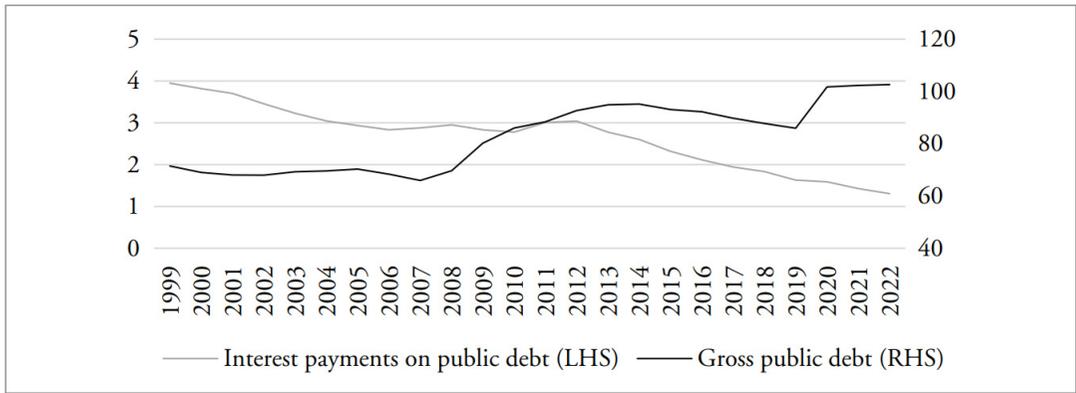
국가채무의 지속가능성 문제를 국채시장 관점에서 보면 그것은 기본적으로 정부가 국채이자를 지급하고 만기 도래 시 큰 어려움 없이 차환(roll-over)을 할 수 있는지의 문제라고 하겠다. 왜냐하면 영토 내에서 주권을 가지고 항구적 지위를 누리는 정부로서는 국가채무의 전부나 상당 부분을 반드시 일시에 상환하도록 요구받지는 않기 때문이다. 그 점은 실제로는 정부가 아닌 계속기업의 경우에도 다르지 않다. 기업의 신용도를 판정할 때에도 해당 기업이 부

채 전액을 완전 변제할 수 있는 가능성을 따지는 것이 아니라 현재의 자본구조를 유지하는 가운데 영업상 현금흐름을 얼마나 창출할 수 있는지가 관건이다.

그렇다면 재정의 지속가능성은 다름 아닌 국채이자 지급 능력과 차환 가능성으로 집약된다고 할 수 있다. 그리고 그것은 결국 국채금리 수준과 경제성장률이라는 두 가지 변수에 의해 영향 받게 될 것이다. 그런 점에서도 이자율과 성장률 간 관계를 중심에 놓지 않고 재정의 지속가능성을 따지는 것은 논리적으로 어불성설이다. 국가채무비율 자체는 재정의 지속가능성을 평가하는 기준이 더 이상 될 수 없다. 그 점은 유럽 국가들의 경우 2020년 이후 국가채무비율이 신기록을 갱신했지만 이자부담은 매우 낮은 사실을 보더라도 알 수 있다.

[그림 4-1] 유럽연합 국가들의 국가채무비율과 이자부담 추이

(단위: %)



자료: Priewe (2021)

재정준칙의 종합적 대안은 이자율과 성장률 간 관계를 기준으로 먼저 $r - g$ 의 크기를 중기적으로 전망한 다음, 그것의 부호가 양인지 음인지에 따라 상이한 운용 준칙을 정하는 접근이 타당하다. 만약 중기적으로 $r > g$ 인 국면이 전망된다면 앞서 소개한 독일노총의 산식을 기준으로 90% 국가채무비율 기준으로서의 수렴을 유도하고, 반대로 중기적으로 $g > r$ 인 국면이 전망된다면 기초 재정수지 적자 여부를 따지지 말고 Summers의 제안을 발전시켜 이자부담비율을 준칙의 기준으로 삼을 수 있을 것이다.

$g > r$ 인 경우 재정의 지속가능성은 국가채무비율이나 재정적자비율보다는 이자부담비율, 즉 중앙은행 보유 국채에 대한 이자지급을 제한 세후 국채이자를 GDP로 나눈 비율로 측정하는 편이 보다 정확할 수 있다. 동 비율은 분자와 분모가 모두 유량(flow)인 점도 지표로서 긍정적인 부분이다.

$$\text{이자부담비율} = \text{가중평균국채금리} \times (1 - \text{이자소득세율}) \times (1 - \text{국채발행잔고대비 중앙은행보유비율}) \times \text{국가채무비율}$$

이자부담비율 상한은 과거 추이를 감안할 때 현실적으로는 3%로 설정하더라도 충분할 수 있다. 더 나아가 증세, 지출 구조조정, 중앙은행의 국채인수 비중에 따라서는 3% 상한도 조정할 수 있을 것이다. 국가채무비율 임계치를 준칙의 기준으로 여전히 활용하고자 해도 기존에 화석처럼 고정된 60% 기준이 아니라 위와 같이 계산된 이자부담비율이 상한에 도달할 때의 국가채무비율을 산정해 그것을 일정 기간에 국한된 적용 가능한 임계치로 삼는 편이 보다 타당할 수 있다.

2. 재정정책과 통화정책의 적정조합

가. 정책 결합

재정정책의 효과는 통화정책이 수용적인(accommodative) 경우에 제대로 발휘된다. 정부가 예산을 확장 기조로 편성할 때 중앙은행이 기준금리를 인상해 시중 유동성의 위축을 도모하면 재정정책 효과는 제한적이기 마련이다. 일반적으로 통화정책이 저금리의 완화적인 상황에서 재정승수효과도 커진다.

중앙은행이 정하는 기준금리는 모든 시장이자율의 기초가 된다. 따라서 중앙은행이 저금리의 완화적 통화정책을 유지할 경우 성장 여건도 (적어도 단기적으로는) 개선될 뿐 아니라 국채의 세후 이자율도 성장률을 밑도는 낮은 수준에서 머물 가능성이 크다. 경제성장률이 국채의 세후 이자율을 초과하는 $g > r$ 의 경우 기초재정수지가 적자 상태를 유지하더라도 국가채무비율 상승이 제한된다. 그런 점에서 통화정책은 재정정책의 정책 여력을 확장하는 방식으로 재정정책을 지원할 수 있다.

하지만 수요 측 물가 압력이 크다면 통화정책은 긴축적으로 운용하면서 재정정책은 확장적으로 운용하는 편이 바람직할 법하다. 통화정책과 재정정책의 가장 큰 차이점 가운데 하나는 재정정책은 특정 그룹을 대상으로 선별적인 정책 효과를 도모할 수 있지만 통화정책은 그럴 수 없다는 데에 있다. 최근 경제상황처럼 물가 상승으로 서민들의 실질소득이 줄어드는 상황에서는 적극재정으로 저소득층 중심의 재정적 지원을 제공해야 한다. 긴축적 통화정책과 확장적 재정정책의 결합도 가능한 것이다.

단, 수요 측 물가 압력이 큰 경우 적극재정을 위한 재원은 증세로 조달하는 것이 최선이다.

또한 저소득층의 실질소득 하락을 고려하면 부자 증세가 경제적으로 자연스러운 대안이다. 최근에 자산 과세 강화나 법인세 최고세율 인상, 부유세, 횡재세 등 대안이 제출되는 배경이다.

나. 국채 기반 통화정책

재정정책과 통화정책의 적정조합은 경제성과의 개선을 위해 필수적인 요소이다. 역사적으로도 중앙은행의 역할 가운데 국채 관리, 특히 국채의 가치 유지와 관련된 역할이 그런 이유로 강조되었다. 또한 중앙은행과의 협업은 재정정책 관련 거시경제 리스크를 관리하고 재정 여력을 확충할 수 있는 방안이라는 점에서도 중요하다. 그와 같은 사실들을 고려할 때 한국경제 현실에서는 중기적으로 ‘국채 기반 통화정책’의 확립 과제를 논의할 수 있을 것이다.

역사에서 최초로 등장했던 스웨덴이나 영국 중앙은행의 본질적 책무는 왕정의 재정대리인 역할이었다. 이에 따른 국고 관리와 재정자금의 조달, 국가채무의 관리가 핵심적인 기능이었다. 1914년 이전, 연준 설립 전 미국에서는 재무성(Treasury)에서 직접 화폐를 발행해 재정 자금을 조달했다.

미국에서 1951년 재무부-연준 협약(the 1951 Treasury-Fed Accord)은 연방준비제도, 즉 연준이 본원통화를 공급할 때 반드시 국채를 매입하는 방식으로 해야 한다고 규정했다. 이는 통화정책을 위한 공개시장운영에 있어 매매 대상 증권을 사실상 국채로 제한하는 내용으로서 이른바 국채 기반 통화정책을 법제화한 것이었다. 재무성으로서는 정책금리 결정에 있어 (과거와는 달리) 연준의 독립성을 보장해주는 대신에 재정자금 조달을 위한 국채의 안정적 소화를 약속받은 것이었다(나원준 2021b). 이에 따라 연준은 재무성 발행 국채의 일정 부분을 지속적으로 매입하고 있다. 최근에도 국채 발행액 가운데 매입 비중을 2022년 4분기에는 20.8%, 2023년 1분기에는 19.9%로 유지하는 중이다. 물론 이 수치는 양적완화 당시에 비하면 줄어든 것이긴 하다. 2022년 연말 기준 미국 재무성 국채 발행 잔액은 총 31.4조 달러이고 그 중 22%인 약 7조 달러는 연방정부를 구성하는 기관들이 보유하고 있고 나머지 78%인 24.5조 달러는 자국 내 투자자와 해외 투자자가 매입 보유 중이다. 후자, 즉 24.5조 달러만큼이 DHBP(민간 보유 채무, debt held by the public)이고 이는 2022년 미국 GDP의 98%에 달한다.

연준은 국채를 6.1조 달러 보유하고 있으며 이는 전체 DHBP의 24.9%에 달하는 수준이다. 후자는 연준의 국채 보유 비중이 약 20%라고 하지만 그것은 연방정부 보유 국채를 포함한 총 발행 잔액을 기준으로 한 결과이다. 실제로는 DHBP가 적절한 분모여서 연준이 미국 국채의 약 25%를 보유하고 있다는 설명이 타당하다. 한편 일본은행의 경우 2023년 3월말 현재

일본 국채 발행 잔액 1,080조엔의 53.3%인 576조엔을 보유하고 있다.

그런데 한국은행의 통화정책은 공개시장운영에 있어 자체 발행 통화안정증권을 주로 활용하고 있다. 국채 기반 통화정책이 시행되지 않고 있는 것이다. 이에 따라 연준이나 일본은행과는 달리 한국은행은 국채 보유 비중도 미미한 수준에 그치고 있다. 국채가 발행될 때 거의 전적으로 시장에서 물량 인수 부담을 지고 있는 셈이다.

[표 4-1] 국채 발행 잔액과 한국은행 국채 보유 비중

(단위: 조원)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국채 발행잔액	340.1	362.9	400.7	438.3	485.1	516.9
한국은행 국채 보유	14.4%	15.6%	15.3%	16.9%	16.2%	14.5%
비중	4.2%	4.3%	3.8%	3.8%	3.3%	2.8%
연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022
국채 발행잔액	546.7	567.0	611.5	726.8	843.7	937.5
한국은행 국채 보유	14.8%	16.7%	16.7%	25.9%	29.0%	32.1%
비중	2.7%	2.9%	2.7%	3.6%	3.4%	3.4%

자료: 한국은행 ECOS

정부가 국채를 발행하려면 법에 따라 반드시 의회의 승인을 얻어야 한다. 그런 점에서 연준의 국채 기반 통화정책은 실질적으로 정치적 제약이 수반되고 있다. 그러나 한국은행은 「통화안정증권법」제2조제2항을 근거로 통화안정증권 발행에 있어 완전한 독립성을 보장받고 있으며, 이에 따라 한국은행의 통화정책은 국회가 개입할 여지가 없다. 미국의 1951년 협약과 비교한다면, 미국이 한국보다 오히려 통화정책에 법적 제약이 더 크다고 볼 측면이 있는 것이다.

미국 연준이나 일본은행에 비해 한국은행이 국채를 인수하고 보유하는 비중이 낮은 것은 그만큼 한국은행이 연준이나 일본은행에 비하면 재정정책 여력 확보를 지원하는 역할에 상대적으로 소극적이라는 해석이 가능하다. 통안증권과 국채 간 스왑을 통해 통화정책을 국채 기반으로 전환하면서 상생협력을 도모할 수 있다. 또는 한국은행이 본원통화를 공급할 때 반드시 국고채를 매입하는 방식으로 하고 통화안정증권은 추가 발행 없이 단계적으로 회수하도록 하면 동일한 효과를 기대할 수 있을 것이다. 통화정책을 통안증권이 아닌 국채 기반으로 전환할 수 있다면 미국이나 일본처럼 중앙은행을 통해 재정정책 여력을 확보하는 것이 가능해진다. 아울러 재정 관련 거시경제 리스크의 관리에도 크게 도움이 된다. 단 그 경우 외환 안정을 위해서는 통화안정증권 외에 다른 수단을 활용할 필요는 있겠다.

국민의 삶을 책임지는 국가재정

제5장



재정정책이 성장에 미치는 영향

제5장 재정정책이 성장에 미치는 영향

1. 분야별 배분 효과

국가재정법에 따른 재정운용은 총액배분자율편성의 예산 원칙에 따라, 정책적으로 정해진 재정 총량과 분야별 및 부처별 지출 상한의 제약 하에서 사업의 우선순위를 정하는 방식으로 이루어진다. 따라서 재정정책의 경제성장에 대한 효과를 종합적으로 평가함에 있어서는 재정 총량은 물론이고 그 구성 역시 중요함. 분야별 자원 배분, 프로그램별 자원 배분, 사업별 자원 배분 가운데 중요하지 않은 것이 없다. 그런 의미에서 재정의 성장 효과를 따지기 위해서는 다차원적인 분석이 요구된다.

재정 총량이 일정하더라도 재원이 어떤 분야의 어떤 사업에 얼마나 배분되는가에 따라서는 성장 효과가 달라진다. 따라서 적어도 중요성의 원칙에 따라 프로그램이나 개별 사업을 선별해 성과 분석을 수행하는 것은 재정의 성장 효과와 관련해 상당한 의미가 있을 것으로 판단된다. 다만 일반적인 거시경제적 영향을 파악하려는 목적에서 보면 분석 수준을 개별 사업까지 낮출 필요는 없으며 프로그램별 분석도 그 실익이 제한된다. 성장 효과를 분야별로 분석한 국내 선행연구에서는 주로 국가재정운용계획 및 예산상 총지출 상의 기능별 분류에 따라 정의된 분야를 대상으로 분석을 수행하고 있다.

관련 선행 연구 가운데 박승준(2009)과 이강구·조은영·신동진(2016)의 구조적 연립방정식 모형 추정 결과에서는 SOC의 국토 및 지역개발 분야 예산의 성장 효과가 상대적으로 큰 것으로 보고되었다. 박승준·윤용중(2013)의 벡터자기회귀모형 분석 결과는 SOC, 산업·중소기업·에너지 등 경제사업에서, 그리고 김원기(2021)는 교육 및 일반공공행정 분야에서 성장 효과가 상대적으로 크게 나타났다. 보다 최근 이강구(2022)는 예산 단위당 경제적 효과가 큰 분야로 SOC의 교통 및 물류 분야, 공공질서 및 안전 분야, 국방 분야, 환경 분야를 꼽았다. 저자는 그 중에서도 공공질서 및 안전 분야와 국방 분야는 상대적으로 소비 성격이 강하고 SOC의 교통 및 물류 분야와 환경 분야는 상대적으로 투자 성격이 강해, 중기적인 경제 효과는 전자의 경우 하락하고 후자는 상승하는 것으로 판단했다.

경제성장에 초점을 맞춰 선행 연구 결과를 요약하자면 대체로 교통 및 물류 분야, 산업 및

중소기업 분야, 에너지 및 환경 분야 지출이 다른 분야에 비해 승수 효과가 클 수 있다는 것이다. 다만 이와 같은 결과는 향후 산업 재편 과정에서 달라질 수 있어 분야별 배분 효과가 고정된 것처럼 간주할 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 분야별 배분 효과와 관련된 선행 연구로부터 두 가지 사실을 추론할 수 있다. 첫 번째는 SOC와 경제사업 중심의 물적 투자가 적어도 성장 효과 측면에서는 여전히 중요성이 작지 않다는 사실이다. 두 번째는 향후 에너지 전환과 디지털 전환 과제는 수행 사업 성격상 성장 효과 측면에서 부정적이지 않을 수 있다는 사실이다.

2. 재정 총량의 성장 효과

예산의 분야별 배분 자체는 시민사회가 제기하는 복잡하고 다면적인 과제에 대한 정치적 합의에 기초해 정해지므로 정부가 성장 효과를 극대화하려는 단일 목적으로 분야별 배분을 선택하기는 어렵다. 그와 같이 분야별 배분의 구체적 양상이 사회정치적 과정에 의해 주어진다 고 간주할 수 있다면 재정의 성장 효과는 주로 총지출과 총수입의 총량에 대한 선택에 달려 있게 된다. 이에 따라 분야별 배분의 효과를 별도로 고려하지 않고 총지출과 같은 재정 총량의 변화가 경제성장에 미치는 영향에 주목할 수 있다. 그 경우 재정 총량이 결국 당국의 거시 경제 정책 기조(policy stance)에 의해 정해진다는 사실이 중요하다.

재정총량의 성장 효과는 전통적으로 재정승수 값의 추정을 중심으로 분석되었다. 재정승수는 보통 당기 승수(impact multiplier)와 누적 승수(cumulative multiplier)로 측정한다. 당기 승수는 재정정책이 시행된 t 기 당기의 GDP 변화량을 당기 재정정책 변수 변화량으로 나누어 계산한다. 누적 승수는 t 기 재정정책 시행 후 일정 기간(N 년) 동안 누적된 GDP(Y) 변화량을 누적된 재정정책 변수 변화량으로 나누어 계산한다. 다음은 재정지출(G)과 관련된 당기 승수 및 누적 승수의 정의이다.

$$\text{당기 지출승수} = \frac{\Delta Y(t)}{\Delta G(t)}$$

$$\text{누적 지출승수} = \frac{\Delta Y(t) + \Delta Y(t+1) + \dots + \Delta Y(t+N)}{\Delta G(t) + \Delta G(t+1) + \dots + \Delta G(t+N)}$$

가. 해외 연구

지출승수에 대해 2002년부터 2012년 사이에 보고된 34개 실증연구 결과를 IMF (2012)가 요약한 내용에 따르면 미국에서 1년 누적 지출승수는 그 크기가 평균 1.0으로 나타났고 유럽은 그보다 조금 작았다. 조세승수는 지출승수보다 크기가 대체로 작았고 유럽에서는 마이너스 값으로 보고되었다. 이는 감세가 성장에 유리할 것이라는 전통적인 인식과 배치된다. 조세감면이 평균적으로는 성장을 해칠 수도 있음을 보여주는 증거이다.

[표 5-1] IMF 1년 누적 재정승수

	지출승수			조세승수		
	평균	최대값	최소값	평균	최대값	최소값
미국	1.0	2.0	0.4	0.7	1.4	-0.7
유럽	0.8	1.5	0.5	-0.3	0.4	-1.5

주: 1. 백터자기회귀모형 추정 결과만 보고
2. 조세승수는 감면 시 승수
자료: IMF (2012)

나. 국내 연구

재정승수에 대한 국내 연구 중에는 김배근(2011)의 결과가 주목된다. 동 연구의 표본기간은 1999년부터 2010년 1분기까지이며 누적 지출승수 추정 결과는 다음과 같다. 보다 최근에 박경훈 외(2020)의 한국은행 연구에서는 표본기간을 2000년부터 2019년 1분기까지로 하고 재정지출을 정부소비, 정부투자, 이전지출로 구분한 다음 각 지출항목별 누적 승수를 계산하였다. 그 결과는 다음 표와 같다. 양 실증분석을 비교하면 결과값 차이가 꽤 큰 것을 알 수 있다. 실제로 재정승수를 추정하는 국내 연구 간에는 추정치에 상당한 격차가 있다. 격차의 주된 원인은 재정충격을 어떻게 식별할 것인지와 같은 방법론적 차이에 기인하는 것으로 보인다.

[표 5-2] 누적 지출승수 실증분석

	구분	1년 누적	2년 누적	3년 누적	4년 누적	5년 누적
김배근 (2011)	정부소비	1.640	1.854	1.705	1.609	1.516
	정부투자	2.673	2.865	2.555	2.484	2.395
	이전지출	0.462	0.373	0.323	0.280	0.243
박경훈 외 (2020)	정부소비	0.85	0.91	0.98		
	정부투자	0.64	0.90	1.04		
	이전지출	0.20	0.36	0.44		

자료: 김배근(2011), 박경훈 외(2020)

한편 재정의 단기적 성장 효과는 산업연관표 상의 최종수요 항목별 유발계수를 통해서도 파악할 수 있다. 최종수요 항목별 유발계수는 최종수요(민간소비, 민간투자, 정부소비, 정부투자, 수출)에 의해 유발된 생산이나 부가가치를 해당 최종수요로 나눈 것이다. 최신 산업연관표는 2021년에 발표된 2019년 연장표이다. 표에 따르면 정부에 의한 최종수요 한 단위 증가는 2019년 기준으로 국내 생산을 1.5~2단위 증가시키지만 수입수요 확대 등 요인을 고려할 때 국내 부가가치는 0.8~0.9단위 증가에 그치고 있다. 그와 같은 결과는 박경훈 외(2020)가 제시한 정부소비 및 정부투자의 2년 누적 승수와 비교적 가까운 값이라고 할 수 있다.

[표 5-3] 정부소비와 정부투자의 생산 및 부가가치 유발효과

최종수요	생산 유발계수			부가가치 유발계수		
	2017년	2018년	2019년	2017년	2018년	2019년
정부소비	1.514	1.509	1.515	0.899	0.894	0.896
정부투자	2.012	2.009	1.996	0.810	0.807	0.808

자료: 한국은행(2021)

3. 경기 국면별 성장 효과

가. 해외 연구

재정승수효과 추정치는 비판의 대상이 되고 있다. 비판의 핵심은 재정정책의 효과가 경기 국면에 따라 크게 달라질 수 있는데, 기존 연구결과가 해당 사실을 적절히 감안하지 않았다는 것이다. 이처럼 재정정책 효과가 비대칭적인 주된 이유는 침체기에 구축효과의 크기가 작아지는 때문으로 알려져 있다.

그와 같은 이론적 예측은 Auerbach and Gorodnichenko (2012)의 실증 연구를 통해 확인되었다. 동 연구는 1947년부터 2008년까지의 미국 데이터를 분석함으로써 미국에서 1년 누적 지출승수는 확장기에는 0.0이었으나 침체기에는 1.4에 달했다고 보고했다. 동 연구를 계기로 재정승수 값이 경기 국면에 따라 달라진다는 사실에 대해서는 거시경제학 연구자들 사이에서 상당한 동의가 이루어지게 되었다.

학계의 표준적인 견해에 따르면 거시경제는 완전고용이 달성되는 잠재성장경로의 근방을 순환 변동한다. 따라서 확장 국면과 침체 국면을 모두 포함한 경기 순환 전체 주기 차원에서는 재정지출의 누적 승수효과가 이론적으로는 0으로 수렴해야 맞다.

그럼에도 불구하고 IMF (2012)의 연구 결과로 경기 국면을 별도로 고려하지 않은 누적 지출승수가 1.0으로 확인된 점, 그리고 Auerbach and Gorodnichenko (2012)에 따르면 확

장 국면에서도 누적 지출승수가 상당히 큰 폭의 마이너스 값이 아닌 0.0 정도로 확인된 점에 대해서는 유의할 필요가 있다. 왜냐하면 그 결과는, 경제가 특별히 호황이나 불황이 아닌 평균적인 상태에 놓여 있더라도 재정지출을 확대함으로써 생산과 일자리를 늘릴 여지가 존재한다는 사실을 드러내기 때문이다.

이와 같은 경기 국면별 비대칭성 혹은 비선형성의 결과는 Batini et al. (2012)에서도 보고되었다. 동 연구에서는 미국의 경우 1975년부터 2010년 상반기까지 데이터를, 그리고 유럽의 경우 1985년부터 2009년까지 데이터를 분석했다. 그 결과는 다음 표로 요약되는데, 확장 국면에서 정부지출은 작지만 양의 승수효과가 발생하는 반면, 침체 국면에서 정부지출은 큰 규모의 승수효과가 발생하는 것으로 나타났다.

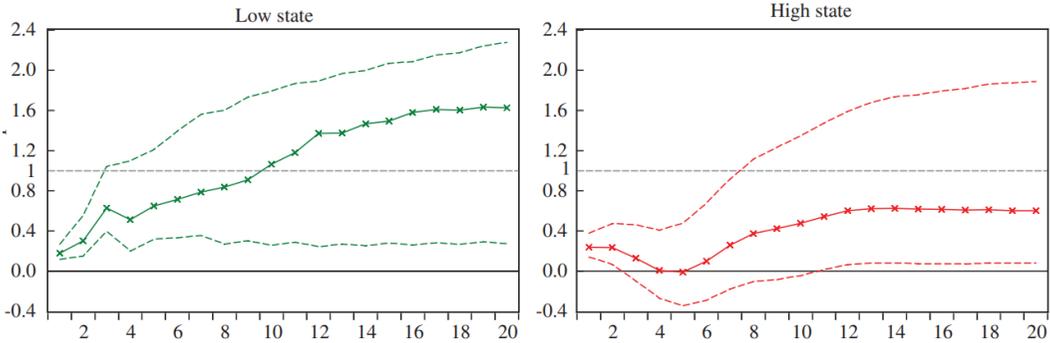
[표 5-4] 미국과 유럽의 경기 국면별 누적 지출승수

Auerbach and Gorodnichenko (2012)		확장 국면	침체 국면
미국	1년 누적	0.0	1.4
	2년 누적	-0.1	1.8
Batini, Callegari and Melina (2012)		확장 국면	침체 국면
미국	1년 누적	0.3	2.2
	2년 누적	-0.5	2.2
유럽	1년 누적	0.4	2.6
	2년 누적	0.1	2.5

자료: Auerbach and Gorodnichenko (2012), Batini, Callegari and Melina (2012)

Fazzari et al. (2015)의 연구에서는 1967년부터 2012년까지의 미국 데이터를 분석함으로써 설비가동률이 낮은 상태(low state)와 높은 상태(high state)에 따라 누적 지출승수 값에 큰 차이가 있음을 발견했다. 설비가동률이 낮은 상태에서는 5년 누적 지출승수가 1.6으로 수렴하지만 높은 상태에서는 0.4로 수렴해 약 4배에 달하는 차이가 확인되었다.

[그림 5-1] 누적 지출승수의 시간 추이

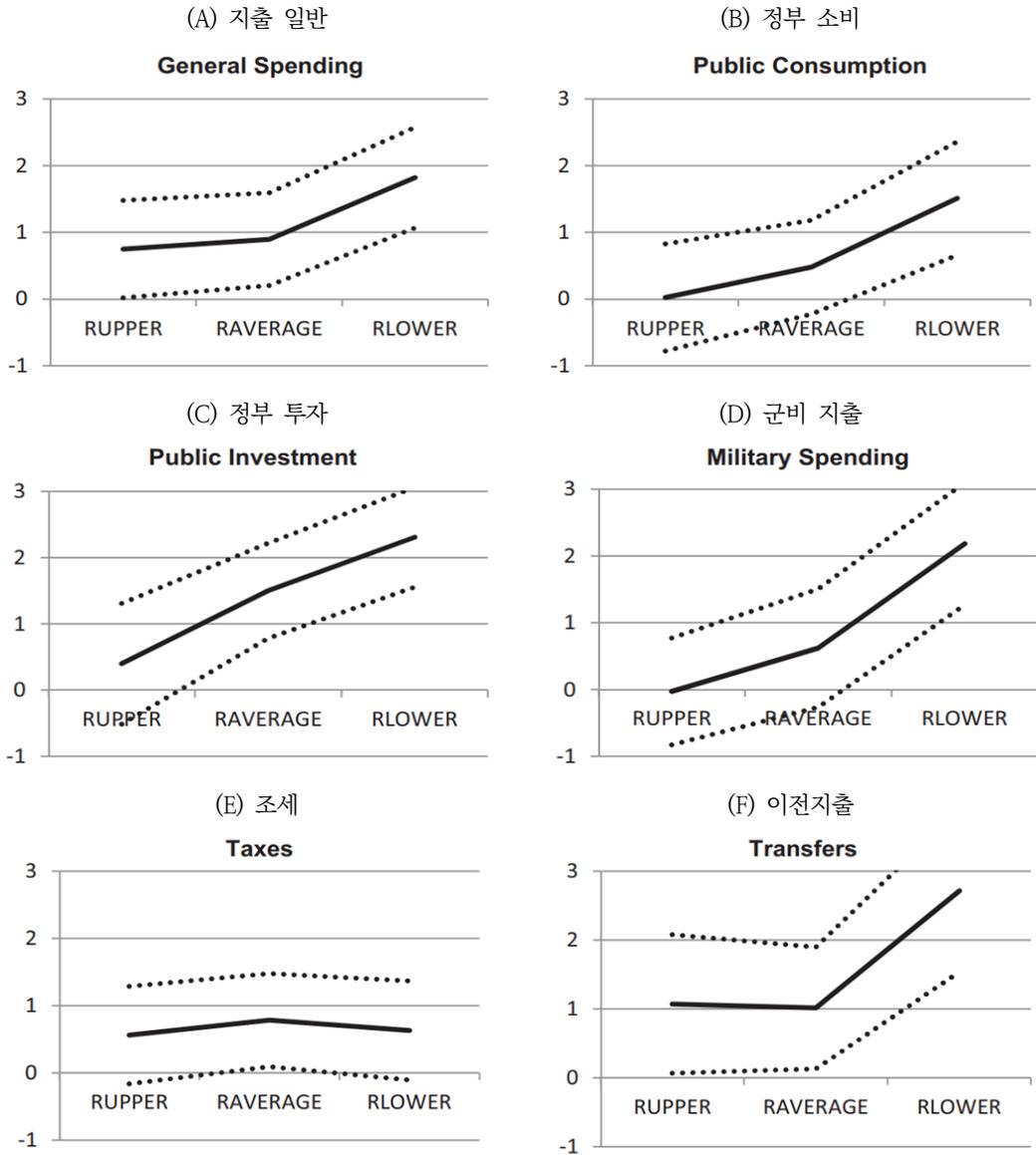


주: 가로축은 분기이며 점선은 90% 신뢰구간임
 자료: Fazzari et al. (2015)

같은 맥락에서 1979년부터 2011년까지 21개 선진국 패널 데이터를 분석한 결과(Qazizada and Stockhammer, 2015)는 지출승수가 확장 국면에서 1.0에 가까웠지만 침체 국면에서 3.0에 근접했다. Gechert and Rannenber (2018)은 1992년부터 2013년 사이에 보고된 재정승수에 대한 98개 연구결과에 대해 메타 회귀분석의 방법으로 재분석함으로써 경기 국면에 따른 승수효과의 차이를 다시 측정했다.

측정 결과, 누적 지출승수는 평균적인 경제 상황이나 확장기에 비해 침체 국면일 때에 훨씬 커 0.7~0.9포인트 정도의 차이가 확인되었다. 정부소비를 제외하면 이전지출을 포함한 모든 지출승수가 침체 국면에서 1보다 큰 값으로 계산되었다. 반면 조세승수는 지출승수에 비해 크기도 작았고 경기 국면에 따른 차이도 유의하게 나타나지 않았다. 분석 결과는 [그림 5-2]에 요약되어 있다. 정부소비나 군비 지출은 침체기에만 승수효과가 있는데 반해 정부 투자는 침체기뿐만 아니라 평균적인 경제 사태에서도 성장 효과가 뚜렷하게 나타나고 있다. 조세와 이전지출을 비교하면 조세는 대체로 승수효과가 미미하고 이전지출은 경기와 상관없이 성장에 도움이 되는 것으로 분석되었다. 특히 침체기 승수효과는 이전지출이 다른 어떤 지출보다도 큰 것으로 보고된 점이 주목된다.

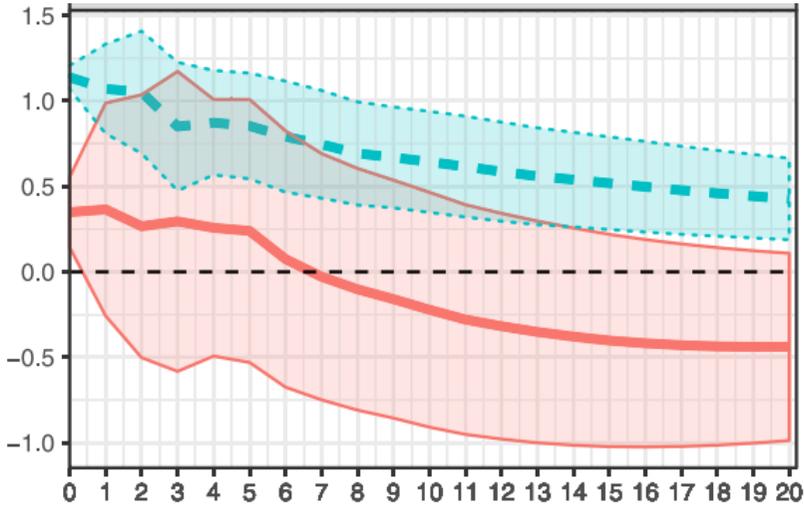
[그림 5-2] 유형별 누적 재정승수 비교



자료: Gechert and Rannenberg (2018)

Gechert et al. (2021)은 이전지출만을 대상으로 한 추가적인 연구이다. 동 연구는 1970년부터 2018년까지 독일 데이터를 분석했다. 분석 결과, 사회보장 기여금 감소의 단기 재정승수는 0.4이고 그 영향이 이후 상대적으로 빠르게 사라지는 반면 사회보장 급여 증가의 경우 단기 재정승수가 1.1에 달하고 그 영향도 지속성을 갖는 것으로 나타났다. 다만 해당 분석은 경기 국면에 따른 차이는 고려되지 않았다.

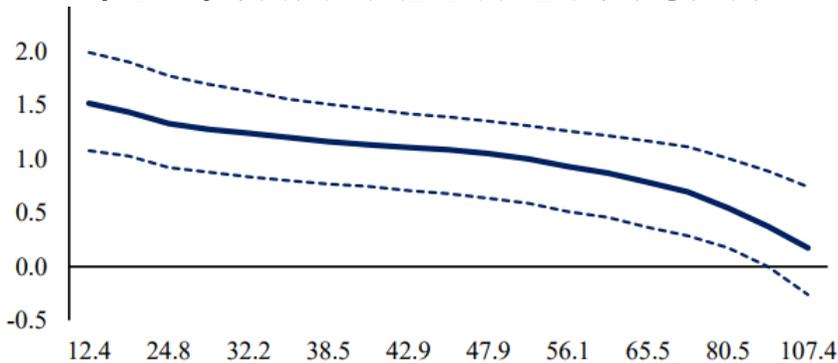
[그림 5-3] 이전지출의 누적 승수



주: 청색 점선은 급여 증가의 효과이고, 적색 실선은 기여금 감소의 효과임
 자료: Gechert et al. (2021)

이상 연구들은 경기 국면에 따라 재정승수가 큰 차이를 보인다는 사실을 밝혔다. Huidrom et al. (2020)은 여기서 한 걸음 더 나아가 국가별 재정건전성의 차이에 따라서도 재정승수가 달라질 수 있음을 보였다. 국가채무비율이 상대적으로 낮아 재정 상황이 양호한 나라일수록 재정승수 값이 크다는 결론이었다. Huidrom et al. (2020)에 제시된 다음 [그림 5-4]는 경기 침체 국면에서의 2년 누적 지출승수를 나타낸다. 가로축은 국가채무비율이다. 비록 재정승수의 절대 크기 자체는 앞서 소개한 관련 연구에 비해 작게 추정되었지만 국가채무비율이 상대적으로 낮을수록 재정정책의 성장 효과가 크다는 사실만큼은 명백히 드러나고 있다.

[그림 5-4] 국가채무비율에 따른 침체기 2년 누적 지출승수 차이



주: 가로축은 국가채무비율임
 자료: Huidrom et al. (2020)

그와 같은 사실은 오늘 한국경제에 정책적으로 시사하는 바가 크다. 주지하다시피 한국은 OECD 회원국 가운데 국가채무비율이 비교적 낮은 나라로 분류된다. 국가채무비율이 낮은 가운데 경기 침체 국면으로 접어든 한국경제 현실에서는 재정정책의 경제 회복 효과가 상대적으로 클 것이라는 합리적 예상이 가능한 대목이다.

요컨대 선행연구는 경기 확장기에 비해 침체기에 재정승수가 크며, 특히 침체기 중에서도 국가채무비율이 높은 나라보다 낮은 나라에서, 그리고 재정지출을 줄이는 국면보다 늘리는 국면에 있을 때 재정승수가 더욱 커진다는 사실이 확인되었다.

나. 국내 연구

국내에서 이루어진 재정승수 분석 가운데 재정정책의 효과가 경기 국면별로 상이한 비대칭성 내지는 비선형성을 고려하지도 않고 마이너스 값을 보고한 사례가 더러 있다. 그러나 만약 표본기간에 경기 순환의 확장 국면이 상대적으로 길게 포함되어 있다면 그와 같은 마이너스 승수는 거꾸로 자연스러운 현상이다. 그런 고려 없이 재정승수가 마이너스 값으로 나온 결과만 강조하면 재정정책의 효과에 대해 오해를 불러일으키게 된다.

국내에서 비대칭성을 고려한 분석으로는 손민규·이정욱(2014)의 연구를 꼽을 수 있다. 동 연구에서는 1980년부터 2013년 3분기까지의 데이터를 분석해 정부소비의 1년 누적 승수가 확장 국면에서는 0.63이고 침체 국면에서는 3.55라는 결과를 얻었다. 이는 미국이나 유럽처럼 국내에서도 경기 국면별로 재정승수의 가변성이 크다는 결론이다. 동 연구는 또한 정부소비의 확장 충격과 긴축 충격의 상대적인 크기를 비교해 전자보다 후자가 더 크다는 사실을 확인했다. 이는 경기 회복을 배경으로 재정지출을 급격히 줄이면 그로 인해 상당한 정도로 부정적인 영향이 초래될 수 있음을 의미한다. 이로부터 회복기 재정정책은 경제회복이 충분한 만큼 이루어지는 것을 확인하면서 재정건전화 기조로의 전환은 완급을 조절해야 한다는 정책 시사점이 도출된다.

4. 기타 효과

가. 인구구조 변화가 재정승수에 미치는 영향

최근에는 인구구조 변화가 재정정책의 성장 효과에 미치는 영향에 대해서도 분석이 이루어지고 있다. 대표적으로 Basso and Rachedi (2021)는 청년층 인구 비중이 1%포인트 늘어나면 재정승수가 3.1% 커진다는 분석 결과를 제시한 바 있다. 국내 연구도 있다. 2004년부터

2022년 1분기까지를 표본기간으로 한 이재호·김철주 (2022)의 분석에 따르면 국내에서는 고령층 비중이 1%포인트 늘어나면 재정승수가 5.9% 감소하는 것으로 나타났다.

고령화는 공급 측면에서는 노동공급 감소와 고용의 질 악화를 낳고 수요 측면에서는 소비 성향 위축을 초래할 수 있어 분명히 성장에 부정적인 요인이다. 또한 고령화는 의무지출을 늘려 재정의 지속가능성을 제약하기도 한다. 그런 사정을 고려해 일각에서는 고령화가 더 진전되기 전부터 일찍이 재정을 걸어 잠그고 재정건전성을 제고해야 한다고 주장하는 듯하다.

하지만 그렇게 수동적으로 재정을 걸어 잠그고 숙명처럼 고령화를 받아들이는 것이 최선의 선택일 수는 없다. 이미 늦었다고 손 놓으면, 정말로 현실이 되어버리고 만다. 그래서 안 될 일이다. 오히려 지금이야말로 세계 최저 수준의 합계출산율을 초래한 사회 구조적 문제를 바로잡을 수 있는 적극적 대책이 필요한 시점이다. 그리고 그 대책에는 재정적 대응도 포함될 수밖에 없다. 인구구조 변화 대응을 위한 구조 개혁 과제에 대해 사회적 합의를 도출하고 그렇게 정의된 정책목표(mission)의 달성을 위해 재정을 적극적으로 활용하는 것의 필요성이 그만큼 커지고 있는 실정이다.

인구구조 변화는 미약한 공적 복지와 자산 기반 사적 복지, 수도권 과밀과 지방 소멸, 대·중소기업 격차와 노동시장 이중구조, 입시지옥과 사교육 의존, 부동산 증독을 비롯한 한국 사회의 총체적인 모순이 표출된 현상이다. 따라서 인구구조 변화 대응을 위한 구조 개혁 역시 경제정책과 사회정책이 결합되는 종합적인 성격의 것이어야 한다.

나. 이력효과

저출생 고령화의 인구구조 변화는 경제의 잠재성장경로 자체를 하방 이동시키는 요인이다. 따라서 Basso and Rachedi (2021)나 이재호·김철주(2022)가 지적한 재정승수 감소에는 인구구조 변화 효과의 순환 변동 측면과 구조적 측면이 혼재되어 있다고 볼 수 있다. 잠재성장 경로 근방에서 일어나는 순환적 특성의 변화와 잠재성장경로 자체의 이동에 따른 변화를 구분하는 것은 어려운 일이다.

인구구조 변화가 잠재성장경로를 이동시키는 요인이라면, 그리고 재정을 활용한 정책 대응으로 인구구조 변화의 폭과 속도를 조절할 여지가 있다면, 이로부터 연역되는 결론은 재정정책이 잠재성장경로에 영향을 미칠 수 있는 전달경로가 존재한다는 것이다.

재정정책이 잠재성장경로에 영향을 미칠 수 있다는 판단에는 어찌면 당연하다고 볼 수 있는 측면이 존재한다. 왜냐하면 공공부문 투자는 단기적으로는 총수요의 한 부분으로 소득 효과(income effect)를 가져오지만 중기 이상 시계에서는 경제의 공급 능력을 보강하는 설비

효과(capacity effect)가 있기 때문이다.

그와 같은 물적 투자가 아니라도 이를테면 육아휴직제도의 안착이나 공교육 강화, 적극적인 노동시장정책(ALMP) 강화에 재정이 적극 활용되어 사회의 구조적 변화를 유도하는 방향에 기여한다면 (비록 그 효과를 정량적으로 포착하는 것은 쉽지 않더라도) 재정정책이 거시경제 성장경로에 의미 있는 영향을 미칠 수 있다.

경제학자들 사이에서는 그와 같은 재정정책의 전달경로로 이력효과가 검토되고 있다. 이력효과(hysteresis)란 경제의 현 상태가 미래 성장경로에 영향을 미칠 수 있다는 아이디어이다. 협의의 이력효과는 장기 실업이 인적자원을 파괴해 잠재성장률을 떨어뜨리는 등의 부정적인 영향에 국한되는 데 반해, 광의의 이력효과는 부정적인 이력효과 외에 긍정적인 이력효과를 모두 포함한다. 긍정적인 이력효과란 예를 들어 유효수요 확대의 영향이 더 긴 시계에까지 지속되면서 성장경로 자체를 상향 이동시킬 수 있다고 보는 시각이다.

Blanchard et al. (2015)은 과거 50년간 100개 넘는 경기침체 사례가 미친 영향을 분석한 결과, 분석 대상 나라의 2/3 정도에서 이력효과의 존재가 확인된다고 보고했다. Anzoategui et al. (2019)은 침체 국면에서 총수요가 부족하면 신기술의 개발과 채택이 지연되면서 총요소생산성(TFP)이 떨어질 수 있으며 그것이 이력효과의 유력한 채널이 될 것이라고 지적했다.

그런데 불황기에 총수요 부족은 재정정책으로 메울 수 있다. 재정정책이 부정적인 이력효과를 제한하거나 차단하는 역할을 할 수 있는 것이다. 이력효과가 존재한다는 사실과 그것이 역전될 수 있다는 사실이야말로 재정정책에 있어 중요한 시사점을 제공한다는 Yellen (2016)의 언급은 그와 같은 맥락에서 이루어졌다.

Fatás and Summers (2018)는 글로벌 금융위기로 오른 국가채무비율 때문에 2010~2011년에 유럽 나라들이 재정긴축에 나서면서 강한 이력효과가 초래되었으며 그로 인해 오히려 국가채무비율이 상승했다고 지적했다. 이는 경제회복이 더딘 가운데 재정정책부터 건전화 기조로 선불리 선회하면 그 결과는 잠재성장률을 떨어뜨려 자멸적(self-defeating)인 것이 되고 말 것이라는, 오늘 한국경제에 교훈이 되는 경고라고 하겠다.

경제위기를 맞으면 재정을 확장적으로 운영할 수밖에 없고 그로 인해 국가채무비율은 상승할 수밖에 없다. 그런데 이미 올라간 국가채무비율을 떨어뜨리려는 목적으로 지출을 급격히 줄이면 회복이 지연되거나 침체를 초래하기 마련이다. 그렇게 되면 국가채무비율의 분모에 있는 GDP의 성장이 더뎠지면서 도리어 국가채무비율이 오를 수 있다. 재정을 건전화하려던 계획은 수포로 돌아가고 경제는 쪼그라들고 민생은 피해를 입고 재정건전성은 악화되는 나쁜 균형이 되고 마는 결과이다.

Engler and Tervala (2018)의 연구에서는 총수요 변동에 따른 고용 변동 때문에 이력효과가 존재하는 경우와 그렇지 않은 경우 재정승수에 큰 차이가 있음을 보였다. 이력효과가 없으면 누적 승수는 0.7, 현재가치 승수는 0.8이지만 이력효과가 존재하면 누적 승수는 1.4, 현재가치 승수는 4.5까지 커진다는 결과였다. 여기서 현재가치 승수는 이력효과로 인해 승수 효과가 오래 지속된다는 의미에서 장기간에 걸쳐 현재가치 기준으로 정의되는 개념이며 재정지출과 관련해서는 대체로 다음과 같다. 단, r 은 할인율이다. 저자들은 이력효과가 존재하는 경우 재정정책은 침체의 폭을 줄임으로써 생산성과 산출의 장기 수준에 미칠 타격을 제한할 수 있는 점에서 이력효과가 존재하지 않는 경우에 비하면 승수효과가 훨씬 크다고 지적했다.

$$\text{현재가치 지출승수} = \frac{\Delta Y(t) + \left[\frac{1}{1+r}\right] \Delta Y(t+1) + \dots + \left[\frac{1}{1+r}\right]^N \Delta Y(t+N)}{\Delta G(t) + \left[\frac{1}{1+r}\right] \Delta G(t+1) + \dots + \left[\frac{1}{1+r}\right]^N \Delta G(t+N)}$$

코로나19 감염이 야기한 심각한 경제위기로부터 이제 막 벗어났으나 연이어 인플레이션과 경기침체를 경험하고 있는 한국경제로서는 이와 같은 이력효과에 대한 선행 연구로부터 많이 배워야 할 것으로 보인다. 특히 침체 국면에서는 이력효과만 따져도 재정지출의 누적 효과가 현재가치 기준으로 지출액의 3.7배에 달한다는 Engler and Tervala (2018)의 분석 결과는 의미하는 바가 크다. 왜냐하면 침체 국면에는 재정승수 자체도 크고 이력효과까지 더해져 재정지출의 경기 방어 효과가 강력할 수 있기 때문이다. 더욱이 국채의 세후 실질금리까지 낮은 경우라면 재정의 자체 조달(self-financing)이 가능해져 국가채무비율의 상승도 제한될 수 있을 것이다.

최근 발표된 Tervala and Watson (2022)의 연구에서도 이력효과가 재정승수를 키운다는 점이 확인되었다. 동 연구의 분석 결과는 다음의 [표 5-5]와 같이 요약된다. 표에서 정부투자의 승수 효과가 두드러진 이유는 이력효과가 작용하는 핵심 채널이 생산성 변화를 통한 것이기 때문이다.

[표 5-5] 이력효과와 재정승수

구분	5년 누적 승수	10년 현재가치 승수
정부소비	1.4	1.9
정부투자	2.2	3.6
이전지출	1.0	1.4

자료: Tervala and Watson (2022)

제6장



재정전략

제6장 재정전략

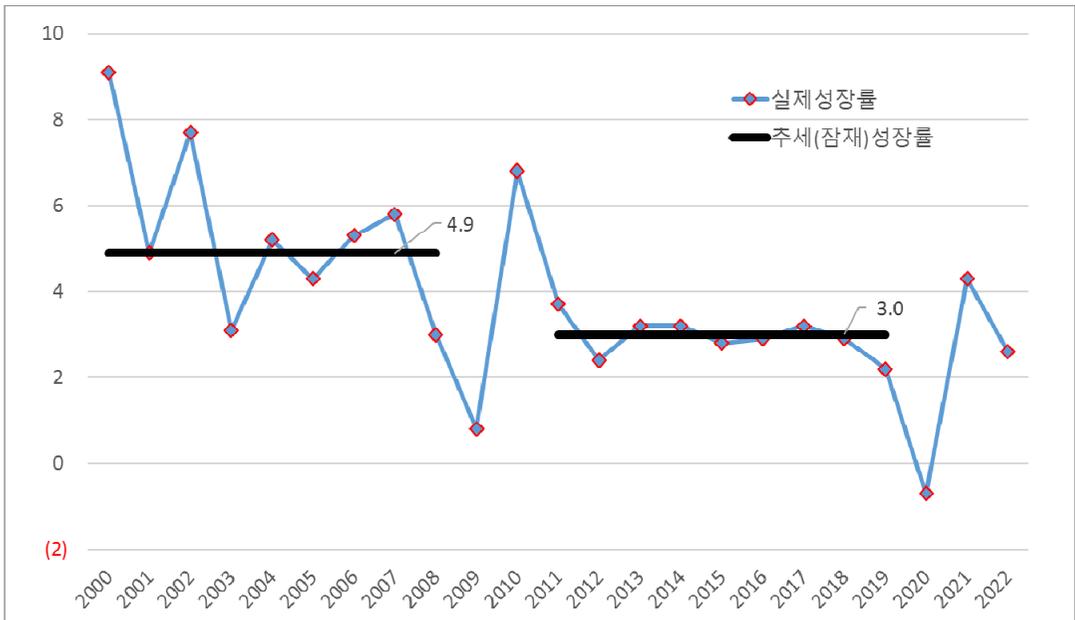
1. 새로운 재정전략

가. 경제상황 진단

한국경제는 추세성장률(잠재성장률)이 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 단계적 하락을 경험했다. 최근 코로나 경제위기 역시 추세성장률을 떨어뜨렸다. 이에 따라 향후 추세성장률이 2% 혹은 2%를 하회하는 수준에 그칠 것이라는 예상이 지배적이다.

[그림 6-1] 추세(잠재)성장률 추이

(단위: %)

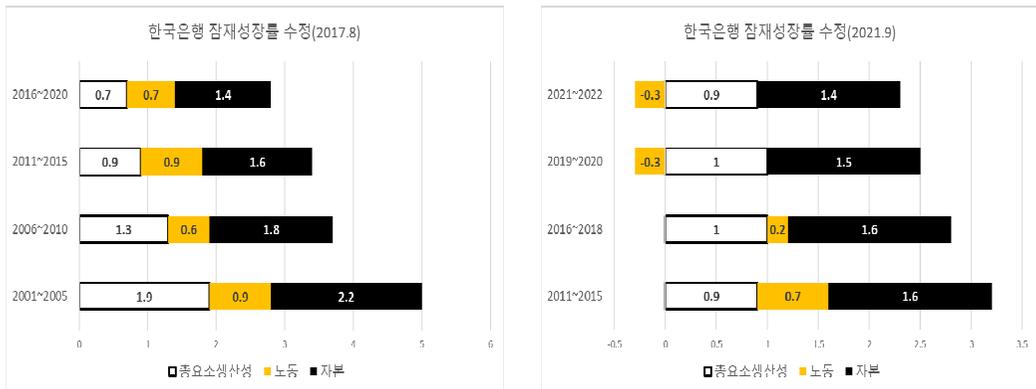


자료: 한국은행 ECOS

한국은행이 코로나19 경제위기의 영향을 반영해 잠재성장률을 재추정하면서 수행한 성장회계 결과, 2010년대 후반 들어 총요소생산성 하락이나 자본축적 둔화보다는 노동 감소의 성장 정체에 대한 영향이 큰 것으로 분석되었다. 인구구조 변화와 함께 고용률 및 노동생산성

관리가 향후 중요한 정책과제로 제기되는 대목이다. 과거에는 노동의 기여도에 큰 변화가 없었고 총요소생산성 하락의 영향이 두드러졌던 반면, 앞으로는 인구구조 변화에 따른 노동의 성장기여 감소를 총요소생산성 향상으로 얼마나 상쇄할 수 있느냐가 한국경제 성장경로의 핵심이다.

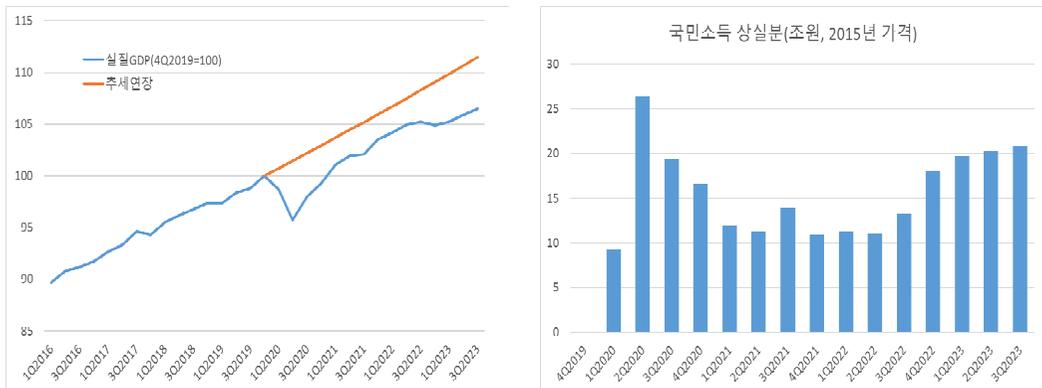
[그림 6-2] 한국은행 성장회계 결과



자료: 김도완 외(2017), 정원석 외(2021)

또한 코로나19의 경제적 영향도 작지 않았다. 2019년 4분기까지의 성장 추세를 그대로 연장해 2023년 2분기와 3분기 GDP 상실분을 계산하면 각각 당해 분기 GDP의 4.3와 4.4% 수준이다. 2023년 2분기 명목 GDP의 4.3%는 23.8조원이다.

[그림 6-3] 코로나19의 경제적 영향



자료: 한국은행

재정의 지속가능성을 점검할 때 가장 중요한 요인 중 하나는 장기 경제성장 전망이다. 현 시점에서 고려해야 하는 질문으로 향후 장기 경제전망에 있어 글로벌 금융위기 이후 2010년대 내내 문제가 되었던 저성장 경향이 멈췄다고 할 수 있는지부터 따져볼 필요가 있다. 이는 당시 장기침체를 가져온 구조적 요인이 극복되었는가 하는 질문이기도 하다. 현재 세계경제는 인플레이션 압력을 해소하는 과제를 아직 극복하지 못하고 있다. 그러나 세계 각국 중앙은행들이 중기 물가안정목표 2%에 미달해 제로금리 정책을 실시하고 디플레이션 압력과 맞서 싸운 것이 불과 얼마 전 일이었음을 환기할 필요가 있다.

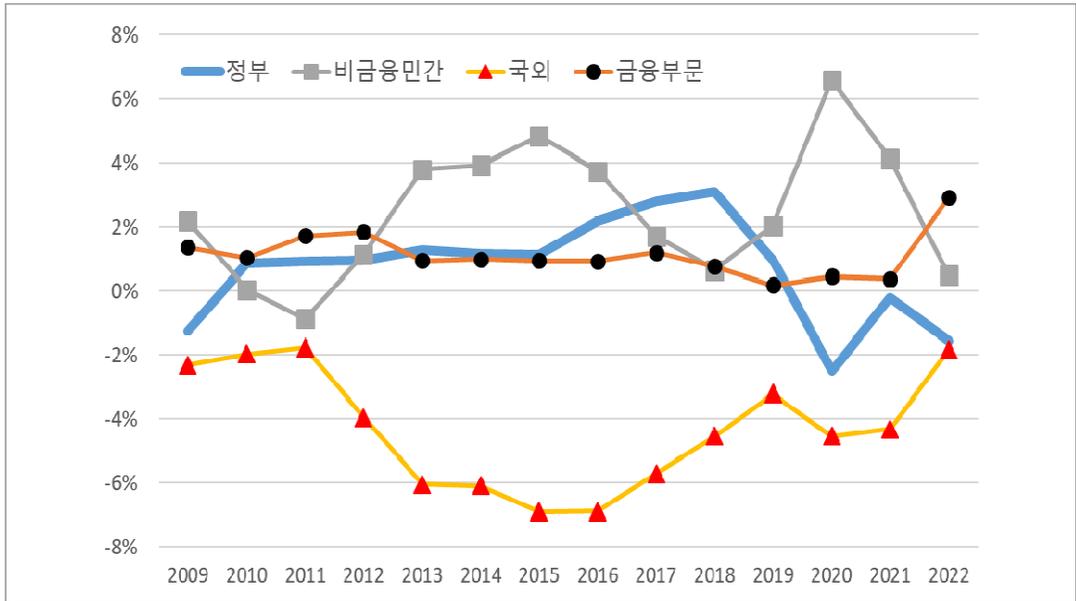
위의 질문에 대해 이번 인플레이션이 진정되고 나면 다시 세계 각국 경제는 기존의 장기침체 추세로 복귀할 것이라는 예측(Banerjee and Bivens 2022)이 힘을 얻고 있다. 장기침체는 구조적 요인에 기인한 유효수요 부족이 원인이다. 반면에 이번 인플레이션은 공급 측 요인이 주도한 것이다. 따라서 인플레이션 압력이 해소 내지는 완화된다고 해도 장기침체를 야기한 구조적 요인이 영향 받는 것은 아니라고 할 수 있다.

장기침체의 수요 측면 구조적 요인으로는 불평등과 양극화가 첫 손에 꼽힌다. 이들 요인은 한국경제에 뿌리 깊게 자리하고 있으며 경기순환에도 불구하고 그 영향이 지속되고 있다. 그런데 코로나19 경제위기와 인플레이션 및 연이은 경기침체의 충격이 취약계층에 집중되면서 이들 구조적 요인은 더욱 강화된 측면이 있다.

인플레이션에도 불구하고 적극적 재정은 필요하다. 적극적인 확장재정의 긍정적인 효과를 극대화할 수 있게 해준 제반 여건이 변화한 것은 사실이고 인플레이션이 재정여력을 제약하는 요인임은 틀림이 없다. 하지만 인플레이션으로 인해 명목금리 자체는 오르더라도, 향후 중기 이상 시계에서는 실질금리보다 실질성장률이 높게 유지되면서 국가채무의 기회비용은 여전히 낮은 수준에 머무를 것으로 진단할 수 있다. 저성장 추세는 한국경제의 구조적인 수요 제약을 감안할 때 앞으로도 지속될 것이라고 보는 편이 틀리지 않을 것이다. 향후 장기침체에서 세계경제가 벗어날 것으로 내다보기는 쉽지 않다고 할 때 저성장과 고물가의 조합 하에서는 실질금리는 낮으면서 명목금리는 높은 상황을 예상할 수 있다. 인구구조 변화를 추가로 감안하더라도 고령화는 실질금리를 낮추는 요인이자 높이는 요인은 아니다. 실질성장률이 낮더라도 실질금리는 더 낮을 수 있는 만큼 변화된 환경에서 적극재정에 대한 경제적 필요성은 여전하다.

최근 자금순환 양상도 주목된다. 비금융 민간부문은 2020년 코로나19 경제위기로 저축을 크게 늘렸다(GDP 대비 6%). 이런 패턴은 위기 기간에 관찰되는 일종의 정형화된 사실에 부합한다. 늘어난 민간저축(6%)은 같은 기간 확대된 정부 재정적자(2%)와 해외로부터의 자금이전(4%)에 의해 뒷받침되었다.

[그림 6-4] GDP 대비 자금순환



자료: 한국은행 자금순환표

민간은 2021년에도 순자산을 확보하려는 높은 저축성향을 유지했다. 그러나 정부는 2021년 균형재정으로의 복귀를 서둘렀기에(0%) 민간 순저축은 경상수지 흑자에 따른 국외 부문으로부터의 자금이전(4%) 규모로 제한될 수밖에 없었다. 만약 정부가 2021년 균형재정으로의 복귀 속도를 조절했다더라면 국민소득이 더 늘면서 민간 순저축도 4%보다 컸을 것이다.

현 정부는 2022년 추경으로 소상공인 지원을 늘렸으나 자금순환 결과를 살펴보면 그 과정에서 금융부문 자금사정만 개선되었다. 비금융민간의 자금사정이 오히려 악화된 사실은 주목할 부분이다. 2022년 들어 중국으로의 수출이 줄어들면서 국외 부문으로부터의 자금이전이 줄어든 현상에도 주목할 필요가 있다.

상반기만 따로 비교하면 2023년 상반기 자금순환은 전년 동기와 비슷한 흐름이 관측된다. 중국에 대한 수출이 지속적으로 감소하면서 국외 부문으로부터의 자금이전은 더 이상 발생하지 않는 상황이다. 이와 같이 한국경제를 둘러싸고 기존에 형성되어 있던 자금순환의 국제적 패턴이 변화를 겪는 과정에 있다. 그런데 자금순환이 불안정해질수록 재정의 경제안정화 역할은 더욱 커진다. 거시경제 안정화와 관련된 재정정책의 또 다른 역할이 그것이다.

나. 정부 성장 기여도 분석

그렇다면 정부는 그 과정에서 경제회복에 얼마나 기여했는가. 그간에 정부의 경기 대응은

어떠했는가? 코로나19 기간부터 최근까지 정부의 성장 기여도를 비교하면 정부가 가장 적극적으로 경제침체를 방어했던 시기는 2020년이었다. 2020년은 코로나19의 피해가 절정이었음에도 불구하고, 정부가 성장을 비교적 성공적으로 견인해냈다. 감염 확산의 직격탄을 맞았던 2020년 2분기는 만약 정부 개입이 없었더라면 성장률이 -4%였지만 정부 재정지출이 이를 상쇄하여 -2.6%로 막아낼 수 있었다. 이후 2021년과 2022년 상반기는 민간부문이 점차 정상 복구되는 과정이었기에 정부의 성장 기여도 하락에 자연스러운 측면이 있었다.

[표 6-1] 분기 성장률의 분해

분기 성장률의 분해(% , %p)	1Q2020	2Q2020	3Q2020	4Q2020	1Q2021	2Q2021	3Q2021	4Q2021
분기 성장률(1)	1.4	-2.6	-0.9	-0.7	2.4	6.4	4.1	4.3
민간소비	-2.4	-1.9	-2.1	-3.0	0.6	1.7	1.6	2.7
정부소비(2)	1.3	1.1	0.7	0.4	0.4	1.0	1.1	1.4
총투자	0.6	0.0	0.0	0.5	0.8	0.5	1.2	1.2
민간고정자본형성	0.2	0.7	1.3	1.2	1.7	2.1	0.8	0.5
정부고정자본형성(3)	1.2	0.2	-0.2	-0.4	-0.2	-0.6	-0.3	0.1
기타 투자	-0.8	-0.9	-1.1	-0.3	-0.7	-1.0	0.7	0.6
순수출	1.9	-1.9	0.4	1.4	0.6	3.2	0.3	-1.0
정부 성장기여도(4=2+3)	2.5	1.3	0.6	-	0.2	0.4	0.8	1.5

분기 성장률의 분해(% , %p)	1Q2022	2Q2022	3Q2022	4Q2022	1Q2023	2Q2023	3Q2023
분기 성장률(1)	3.1	2.9	3.2	1.4	0.9	0.9	1.4
민간소비	1.9	1.9	2.4	1.5	2.3	0.7	0.2
정부소비(2)	1.3	0.7	0.4	0.6	0.9	0.2	0.1
총투자	-1.1	-1.0	1.2	0.5	1.8	0.7	-0.5
민간고정자본형성	-0.3	-0.5	0.8	0.3	0.7	0.9	0.1
정부고정자본형성(3)	-0.7	-0.5	-0.1	0.2	0.1	0.2	0.0
기타 투자	-0.1	0.0	0.5	0.0	1.0	-0.4	-0.6
순수출	1.2	1.3	-0.8	-1.3	-4.2	-0.8	1.4
정부 성장기여도(4=2+3)	0.6	0.2	0.2	0.8	1.0	0.3	0.1

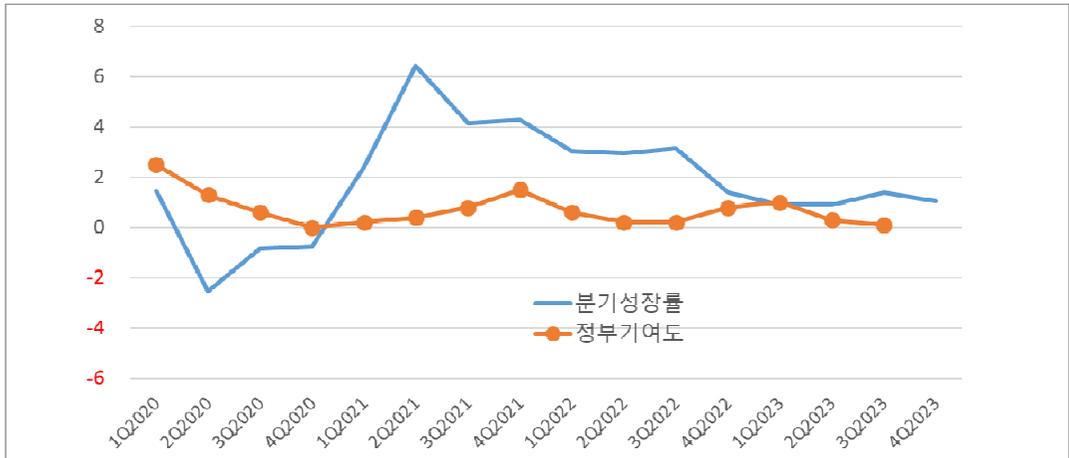
자료: 한국은행 자료를 이용하여 저자 작성

그런데 2022년 4분기부터 이야기는 달라진다. 2022년 4분기에 전년 동기(2021년 4분기) 대비 성장률이 성장추세를 밀도는 1.4%까지 떨어졌고 계절조정 기준 직전 분기(2022년 3분기) 대비 성장률이 마이너스 값으로 나왔다. 정상적인 경우라면 경제가 재침체로 빠져들지 않도록 정부의 적극적인 조치가 나왔어야 했으나, 경제가 다시 침체 국면으로 진입하는 과정에서 정부의 선제적 대응은 미흡했고 경기하락을 방기했다.

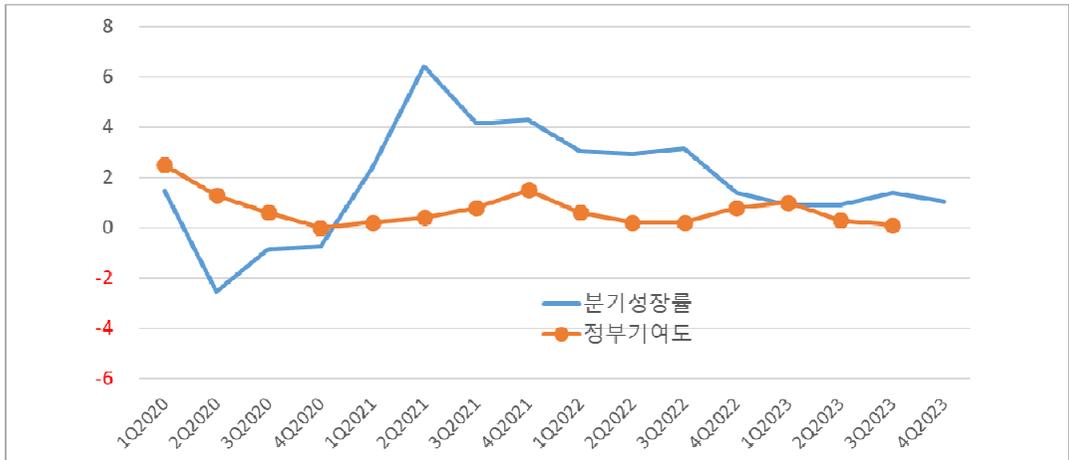
당시 경기 판단이 어렵지도 않았다. 경기종합지수를 보면 선행지수는 순환변동치가 2021년 6월에 정점을 찍은 뒤로 쭉 내리막길을 달려 2022년 하반기에는 1년 넘게 하락하는 중이었다. 선행지수 추세를 반영해 동행지수도 순환변동치가 2022년 11월에 급락했고 12월에는 기준치 100을 하회하며 확실한 침체 신호를 보내고 있었다. 선제적 대응의 기회가 없지 않았다. 그러나 정부는 경제상황 인식에 실패했고 경기 방어에 실기(失期)했다.

[그림 6-5] 정부의 성장기여도 및 경기종합지수

(A) 분기성장률과 정부기여도



(B) 경기종합지수 추이



자료: 한국은행, 통계청 자료를 이용하여 저자 작성

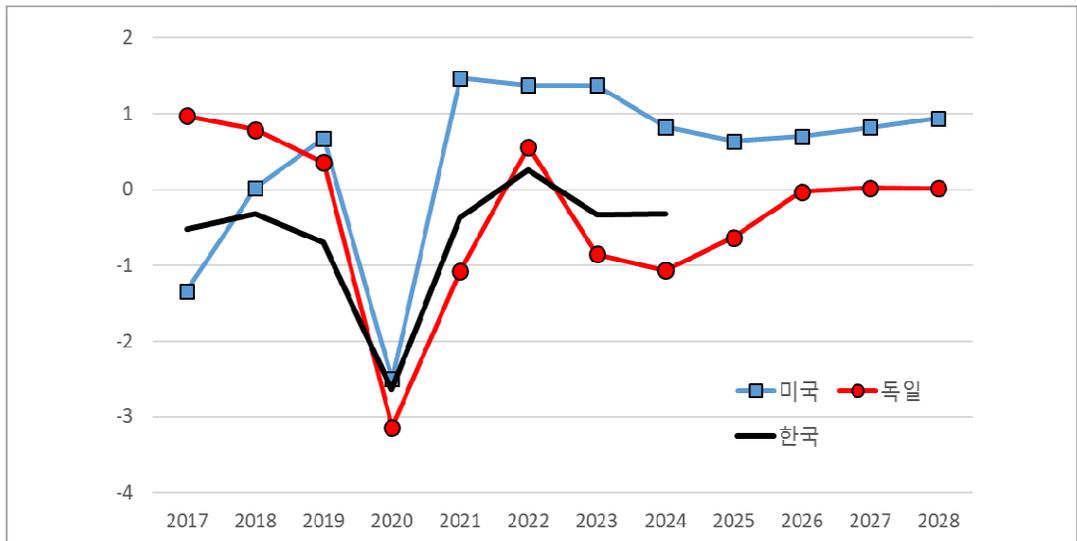
2022년 하반기에 정부의 경제상황 판단에 있어 오류가 있었거나, 재침체를 예견하고도 의도적으로 대응을 회피했다고 볼 수 있는 대목이다. 2022년 4분기 재침체가 현재까지 이어지면서 분기성장률이 2%를 하회하고 있다. 그러나 정부지출의 성장기여도는 2%에도 못 미쳐 지금은 정부가 사실상 성장률을 끌어내리는 형국이다. 2022년 3분기부터 최근까지는 정부소비보다 민간소비가 큰 규모로, 그리고 정부투자보다 민간투자가 큰 규모로 이루어지고 있다. 재정건전성 강박이 성장률 관리 실패로 이어지고 있다는 진단이 나올 수밖에 없다.

정부는 적어도 2022년 말에는 정책 전환에 나섰어야 했다. 하지만 윤석열 정권은 눈앞에서 경제가 가라앉고 있는데도 사실상 손 놓고 있었다. 작년 말 확정된 2023년 지출예산은 2022

년 682.4조원보다 줄어든 638.7조원에 그쳤다. ‘살포재정’이라는 근거 없는 신조어로 지난 정부를 헐뜯었을 뿐이고 유일한 돌파구인 추경은 경제상황이 어떻든 절대 안 된다며 봉니를 부렸을 뿐이다. 그 덕에 경제 지표가 무너져 내렸다. 2023년 1분기와 2분기 성장률은 1%에도 미치지 못했다. 요행수만 바라던 상저하고도 공염불에 그치고 말았다. 실상은 상저하저로 해가 저무는 중이다. 부자들, 재벌들 세금 깎아주면 경제가 자동 활성화될 것인 양 우겼지만 그것은 애초부터 어불성설의 ‘무당 경제학’이었을 뿐이다. 요컨대 2022년 4분기 이후의 경기 침체에는 현 정부의 정책실패 영향이 컸다.

[그림 6-6] IMF의 주요국 경제전망 : GDP갭률

(단위: %)



자료: IMF

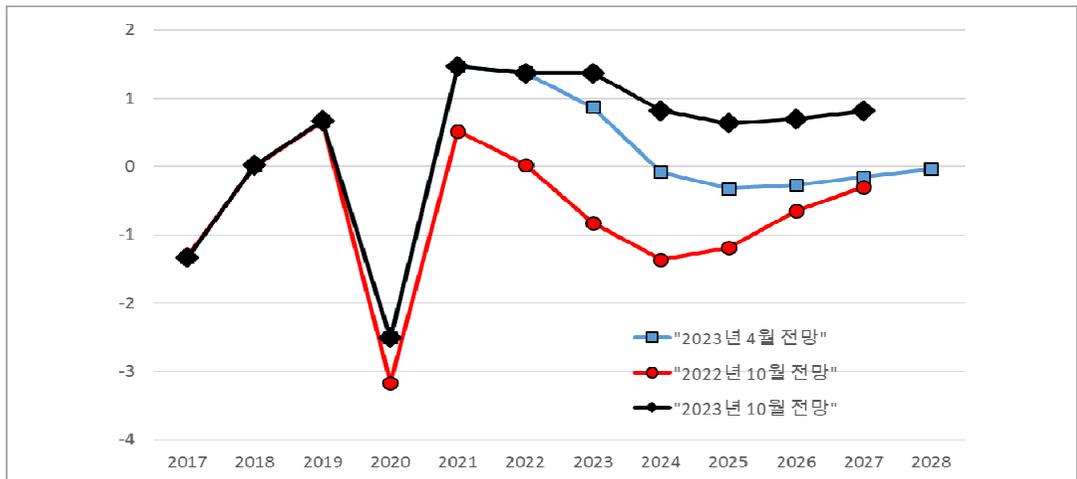
2023년 10월 수정된 IMF의 세계경제전망에 따르면 한국은 GDP갭률(output gap)이 2022년에 소폭 양(+)으로 회복되었다. 그러나 2023년에는 다시 마이너스(-)로 떨어져 침체 국면으로 재진입한 것으로 판단된다. IMF는 한국의 2023년과 2024년은 2022년보다 사정이 나쁠 것으로 전망하고 있다. 그런데도 윤석열 정부는 다시 2024년 예산안을 긴축예산 656.9조원으로 편성했다. 국회예정처 경제전망에서 2024년 명목성장률이 4.2%로 추정된 것과 비교하면 총지출 증가율이 2.8%에 그친 2024년 예산안은 재정총량 기준으로 명백히 긴축적이다. 2.8%면 올해 물가상승률에도 못 미치는 수준이다. 현 경제상황이 잠재성장률을 밀도는 침체 국면이고 내년에도 경제의 안정적 회복을 낙관하기 어려운데도 불구하고 재정정책은 긴축 기조가 고집되고 있다. 이대로는 2024년에도 정부가 경제회복의 발목을 잡는 형국이 되고

말 것이다. 전체적으로 윤석열 정부는 경제상황 인식에 반복적으로 실패하고 있고 경기 대응에 소극적이며 성장률 둔화를 방관하고 있다. 재정보수주의가 그와 같은 소극성을 방조하고 있을 것이다.

반면에 미국 경제에 대한 IMF 전망은 꾸준히 개선되고 있다. 반도체법과 인플레이션감축법에 따른 재정자금 집행이 이어지면서 그 효과가 작용하고 있는 것으로 판단된다. 미국의 소비도 견조하게 증가하고 있다. 가계 순자산이 팬데믹 이전보다 늘었고 고용여건이 우호적이며 임금 상승으로 개인소득도 증가한 것이 소비 증가의 원인으로 파악된다. 가계부채가 폭발적으로 늘고 실질임금 하락으로 가계소득이 줄어들고 있는 한국 상황과는 대조적이다.

[그림 6-7] IMF의 전망시기별 미국 경제전망 : GDP갭률

(단위: %)



자료: IMF

오늘 한국경제는 코로나19 위기의 터널을 막 벗어나 완만한 회복 과정 접어들고 있다. 그러나 글로벌 공급망 재편이 불러온 지각 변동과 글로벌 인플레이션, 반도체 경기 위축, 그리고 미중 갈등이 하나의 계기가 된 교역 감소까지 이중 삼중으로 악재가 겹친 상황이다. 그 결과, 21세기 들어 첫 10년간 한국경제의 중흥을 이끌었던 중국 대상 제조업 수출이 급격히 줄어들면서 경제 회복세가 사실상 중단된 상태이다. 그뿐만 아니라 인구구조 변화로 핵심 생산 연령인구가 줄어들고 있고 열악한 사회안전망과 저성장을 배경으로 분배 역시 악화되면서 성장 잠재력이 소진되고 있다는 우려마저 제기되고 있다.

그런 가운데 윤석열 정부는 포퓰리즘적 정치 감세를 추진하고 있고 그로 인해 세수가 부족해지자 급기야 재정건전화를 내세우며 재정긴축을 단행하고 있다. 이는 경제 회복과 중장기

경제사회 대전환을 도모하기 위한 정책 수단을 정부 스스로 제약하고 제 손발을 묶는 꼴이다.

경제학자들의 진단과 경고에는 위기를 벗어나 경제가 온전히 회복되는 길에서는 선부른 재정건전화의 가져올 부정적인 후과에 대해 경계해야 한다는 메시지가 담겨 있다. 현재 윤석열 정부의 재정정책 기조는 그런 점에서 심각하게 우려스러운 것이다.

그와 같은 상황에서 혁신적인 포용 경제를 지향하는 민주개혁의 정치는 재정정책 기조의 대전환을 통해 경제 회복을 지원하고 중장기 경제사회 대전환의 경로를 열어가야 한다. 윤석열 정부의 감세를 원점으로 되돌리고 자산 과세 강화로 노동소득과 자산소득 간 불균형을 해소하며 누진적 보편 증세를 위한 사회적 공감과 합의를 이끌어내는 것이 제기되는 과제이다. 단, 세입 기반 강화는 재정 비율을 개선시키는 자체에 목적이 있는 것이 아니고 국가의 역할을 제대로 수행하기 위해 요구되는 적정 규모의 지출이 그 목적이라고 하겠다.

다. 장기적 관점에서의 정책조합

한국경제는 성장 엔진이 꺼져가고 있다. 추세성장률은 2000년~2006년 기간에 5%였다가 2010년대 들어 3%로 하락했다. 최근에는 약 2%까지 떨어졌고 다음 세대는 성장이 실질적으로 멈춘 경제를 마주하게 될 수 있다. 물론 성장 자체가 지상 가치는 아니다. 1인당 국민소득이 선진국 수준까지 상승한 가운데 저성장 국면으로의 진입에는 불가피한 측면이 있다. 저성장 국면으로의 진입을 받아들이고 성장 일변도의 정책으로부터는 탈피할 필요가 있다. 지속 가능하고 균형 잡힌 성장을 추구하는 규범적 판단이 더욱 중시되어야 옳다.

하지만 성장의 문제는 시장경제에서 일자리 문제이기도 하다. 오늘날과 같은 대전환기에 경제사회의 전환에 수반되는 다양한 사회 갈등을 성장 결실의 재분배로 조정할 수 있음도 부인하기 어렵다. 경제의 혁신성과 역동성을 끌어올려 ‘플러스섬(plus-sum)’을 창출하는 노력이 여전히 중요한 이유이다. 최근 추세 성장률 둔화의 가장 큰 원인은 노동 인구 감소인 것으로 드러난다. 향후 중장기 경제정책의 핵심은 인구구조 변화 대응에 초점이 맞춰져야 함을 보여주는 대목이다. 그것은 성장을 위해서도 초저출산으로 드러난 우리 사회의 복합적 문제를 더 이상 외면할 수 없음을 의미한다. 그런 의미에서도 이제 성장 정책은 사회 정책과 만나야 한다. 정부로서는 경제발전의 달라진 상(像)에 대한 시민적 합의를 만들어가야 한다.

그러나 윤석열 정부는 그와 같은 한국경제의 장기 과제에 대한 제대로 된 고민이 보이지 않는다. 한국경제가 어느 방향으로 나아가고 있는지도 불분명하다. 지난 정부와 정말로 차별화하려면 미래 과제들을 공론의 장에 올려 다시 답을 찾는 숙의의 사회적 과정이 있어야 할 텐데 그런 노력은 이 정부 들어 찾아보기 어렵다. 사회 전반에 걸친 혁신과 생산성 향상으로

향후 노동 인구 감소가 경제에 미칠 부정적 효과를 보완하는 정책조합도 그 밑그림이 보이지 않는다. 한국경제는 지금 방향을 잃은 상황이다.

향후 노동 감소에 따른 마이너스 성장효과를 메꾸기 위해 총요소생산성(TFP, total factor productivity)을 향상시키려면 최소한 다음과 같은 정책조합을 기획하고 가다듬을 필요가 있다.

- ① 사명지향형 전략적 산업정책 : 대표적으로 적극적인 에너지 전환 대응.
- ② 서비스 교역에 초점을 맞춘 통상정책.
- ③ 혁신을 돕는 분배정책. 단기적인 시계에 갇히지 말고 중장기적으로 경제 패러다임의 전환을 추구할 필요성.
- ④ 소득과 자산의 불평등을 시정하고 기후 정의를 구현하고자 하는 정책방향은 경제구조에 내재된 누적된 불균형을 바로잡기 위한 최소한의 노력이므로 그 두 과제에 있어서는 후퇴가 있어선 안 될 것이다.

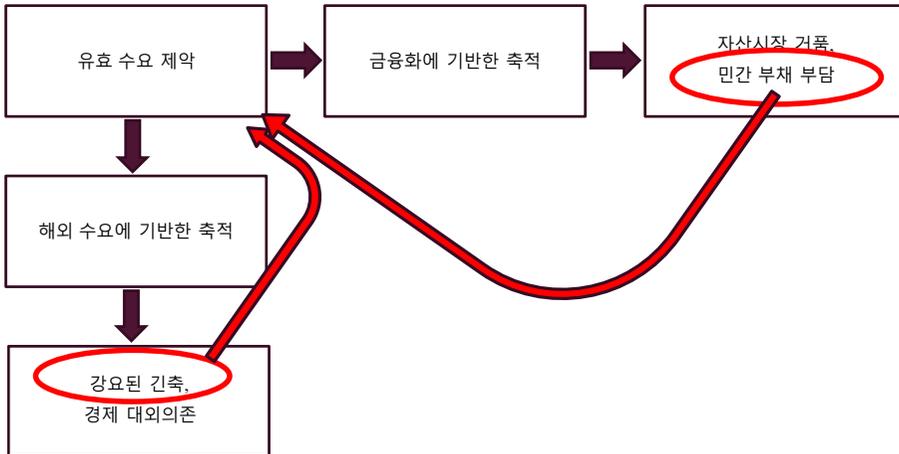
한국경제는 급격한 산업화의 유산으로 경제구조 내에 불균형적 자원배분 기제가 경로의존적 요소로 자리잡아 그 폐단이 여전하다. 수출 대기업에 집중된 경제력, 세습 재벌의 정치경제적 영향력, 임금과 농산물 가격에 대한 압박, 자산 기반 사적 복지가 초래한 왜곡 효과 등이 그렇다. 성장정책 측면에서 윤석열 정부 정책은 축소지향적인 불균형 성장정책이라고 할 수 있다. 그러나 한국경제는 중장기적으로 경제 전반에 걸친 혁신을 도모하는 정책 방향이 요구되고 있다. 효율성을 빌미로 여타 부문에 지속적인 희생을 강요하는 윤석열 정부 방식으로는 재정은 아낄 수 있을지는 몰라도 경제와 민생은 쪼그라들고 말 것이다.

한국경제는 유효수요 제약이 여전히 큰 문제이다. GDP에서 민간소비가 차지하는 비중은 지속적으로 감소하는 추세에 있다. 노동생산성과 실질임금의 괴리도 여전하다. 그런 이유에서도 노동소득분배율을 끌어올리는 과제는 여전히 중요하다. 최저임금 인상, 노조법 2,3조 개정, 노동법 밖의 노동자들을 보호하기 위한 노동법 체제 전환 등 과제에서 어떤 뚜렷한 진전도 없다는 사실을 직시해야 한다. 근본적으로는 노동의 교섭력 강화가 정방향이다.

[그림 6-8] GDP 대비 민간소비비율



[그림 6-9] 한국경제의 유효수요 제약



라. 새로운 산업정책과 사명지향적 공공투자

1980년대부터 경제정책 패러다임을 지배해온 시장자유주의는 일부 영역을 중심으로 최근 퇴조하는 흐름이다. 대안적 패러다임의 구체적인 모습은 아직 확실하지 않지만 특히 산업정책 영역에서는 대략의 방향성이 확인된다. 산업정책의 부활 자체가 인상적인데 관련 논의 지형 자체가 이미 바뀌었다고 볼 수 있다. 산업정책이 다시 필요한가에 대한 무의미한 논쟁은 철지난 것이 되었다. 찬반 여부를 떠나 이미 주요국에서 산업정책은 대규모 재정지출을 수반

하는 핵심 국가정책으로 부활했기 때문이다.

경제학자 Mazzucato는 이와 관련해 ‘기업가형 국가(entrepreneurial state)’의 ‘사명지향적 공공정책(mission-oriented public policy)’은 과거와는 전혀 다른 새로운 정치경제학을 필요로 한다고 역설한다. Mazzucato에 따르면 사명지향적 접근법을 이끄는 새로운 정치경제학은 시장 형성과 가치 창조에 대한 새로운 접근법으로 특징지을 수 있으며 구체적으로는 다음 제시되는 개념 축을 포괄해야 한다(Mazzucato 2020: 165).

첫 번째 개념 축은 경제적 가치와 그것이 창조되는 집합적 과정에 대한 새로운 이해이다. 가치는 기업가와 노동자, 정부와 시민사회가 함께 창조하는 것이며 그 중 누구도 들러리가 아니다. 가치의 집합적 창조가 어떤 과정인지에 대해, 그리고 그 가치 창조에 방향성을 제공하고 창조된 가치가 어떻게 분배될지 알려주는 공공 목적(public purpose)이라는 개념에 대해 정의하는 작업이 필요하다는 것이다.

두 번째 개념 축은 시장 및 그것의 형성이다. 시장은 정부가 단지 그것의 실패를 교정하는데에 그치지 않고 선도 투자자로서 창조하고 형성시키는 것이라는 변화된 개념 틀이 요청된다.

세 번째 개념 축은 조직(organization)이다. 여기에서는 공공 목적의 달성을 위한 비경쟁적 협력의 과제가 제기된다. 혁신 역량의 핵심은 불확실성이라는 여건 하에서 가치 창조의 공동 주체가 함께 위험을 감수하는 가운데 학습과 실험을 조직할 수 있는 가능성에 있다. 이와 관련해 정부로서는 자신의 능력 범위에 있는 업무마저 민간에 외주해온 기존 추세를 역전시키는 과제가 중요하다. 공공부문과 민간부문 간 새로운 관계 설정 방식도 논의되어야 한다.

네 번째가 재정이다. 오늘날 재정을 둘러싼 사회적 논의는 국가채무와 재정적자에 대한 과도한 우려에 치우쳐 있다. 그러나 사명지향적 접근법에서는 전적으로 다른 관점이 요구된다. 이제는 경제의 부분 영역인 시장을 위해 사회를 희생시킬 것이 아니라 경제와 시장이 더 넓은 외연인 사회에 복무하도록 해야 한다. 그렇게 하려면 예산에 대한 사고방식부터 고쳐야 한다. 특히, 양입제출(量入制出)과 같은 전통적인 사고방식부터 버려야 한다. 그보다는 먼저 어떤 사회적 과제를 해결해야 하는지부터 물어야 한다. 그런 다음에 과제 해결을 위해 필요한 자원 조달 방법을 따지는 것이 옳다. 전쟁 기간에 할 수 있는 일이라면 평시라고 왜 그렇게 못하겠는가. 지금까지처럼 지구적 목적을 달성해야 하는 과제가 긴급하게 제기되는 이 시점에 말이다. 재정정책은 중장기적으로 ‘성과 기반 예산(outcomes-based budgeting)’으로 사명지향적 공공투자를 지원해야 한다. 성과 기반 예산은 예산 과정이 지출 예측에서부터 출발하지 않고 반대로 성과를 예측하는 것에서부터 출발하는 개념이다. 정부 예산이 민주적 과정을 거쳐 사회적으로 합의된 국가적 사명의 달성에 복무해야 한다는 인식이다. 기관별로는 세부적으로

잘 정의된 하위 사명을 달성하기 위해 어떤 자원과 투입이 요구되는지를 점검하고 그 결과를 기초로 예산을 편성한다.

다섯 번째 개념 측은 포용적 성장이다. 가치의 창조가 집합적인 노력의 결실이라는 사실 자체로부터 가치가 분배되는 과정에서 지켜져야 할 원칙이 결정된다. 그것은 가치 창조에 기여한 누구도 배제되지 않고 모두가 적절한 보상을 받아야만 한다는 것이다.

혁신의 누적적인 성격은 인내자본(patient capital)을 필요로 한다. 혁신투자가 처음 시행되는 때로부터 시작해 수익을 발생시키는 시점까지 혁신과정이 중단되지 않으려면 조기청산을 피할 수 있어야 하는 때문이다. 혁신 과정에서 기업가형 국가는 선도 투자자이자 위험 수용자로서 행동하면서 인내자본을 제공한다. 인내자본을 제공함으로써 산업정책을 적극 지원 하는 것이 국가재정의 역할이 된다.

그런데 그 경우 위험과 보상의 공유가 문제가 된다. 국가가 혁신 과정에 직접 참여하면서 위험은 사회화된다. 따라서 보상도 사회화되어야 한다. 혁신성과의 분배에 있어 위험과 보상을 연계시키는 방식이 적용되어야 한다는 것이 Mazzucato의 입장이다.

업스트림의 기초 과학 투자의 경우 국가가 중기 이하 시계에서 직접적인 수익 추구는 허용되지 않는다. 그러나 특정 기술과 직접 관련된 다운스트림 투자라면 포트폴리오 접근법이 바람직할 수 있다. 그것은 성공한 프로젝트에서 거둔 수익으로 하방 위험을 충당할 수 있다는 Rodrick (2013)의 접근법을 말한다. 다운스트림 투자는 장기적으로는 재원을 사업 성과로부터 자체 조달할 수 있으며 국가재정은 초기에 중점적으로 투입된 다음 장기에 걸쳐 회수되는 구조가 된다.

재정의 성장효과에 있어서는 지출 총량 못지않게 그 구성도 중요하다. 만약 재정지출 가운데 미래 생산 잠재력을 확충하는 전략적 투자의 비중이 늘어나면 그로 인해 경제성장률이 영향을 받을 수 있다. 기업가형 국가의 사명지향적 공공투자는 생산 체제와 기술의 전환을 도모하는 것이다. 그리고 그 효과는 민간 영역의 여러 산업으로 혁신 성과가 확산되면서 장기적으로 실현되는 특징이 있다. 그 과정에서는 구축효과(crowding-out effect)가 아니라 정부 투자가 민간 투자를 자극하는 유인효과(crowding-in effect)가 나타난다(Moretti et al., 2021).

마. 단기 대책

경제정책에서는 단기적인 경제운영도 중요하다. 성장 둔화는 비대칭적 분배 효과와 부정적인 이력효과를 낳으며 그 점을 감안한다면 지금 시점에서는 단기적인 성장률 관리도 충분히 유의미하다.

최근 세계경제 흐름에 비해 한국경제는 무역 감소에 따른 충격을 더 크게 받고 있다. 신냉전으로 비유되는 동북아에서의 정치지형 변화가 경제에 미치는 영향에 관심을 가질 필요가 있다. 이와 관련해 정부는 단기적으로 수출시장 다변화와 현 수출시장 유지 양 방향으로 역량을 기울여야 한다. 글로벌 분업 관계의 불안정성이 우리 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하려면 현 수출시장 유지에도 노력해야 한다. 한편 재생에너지 사용은 세계적으로 의무가 되고 있는데 윤석열 정부만 그 흐름에서 이탈하고 있다. 재생에너지 정책의 전면적 전환은 필수적이라는 사실을 잊어서는 안 된다.

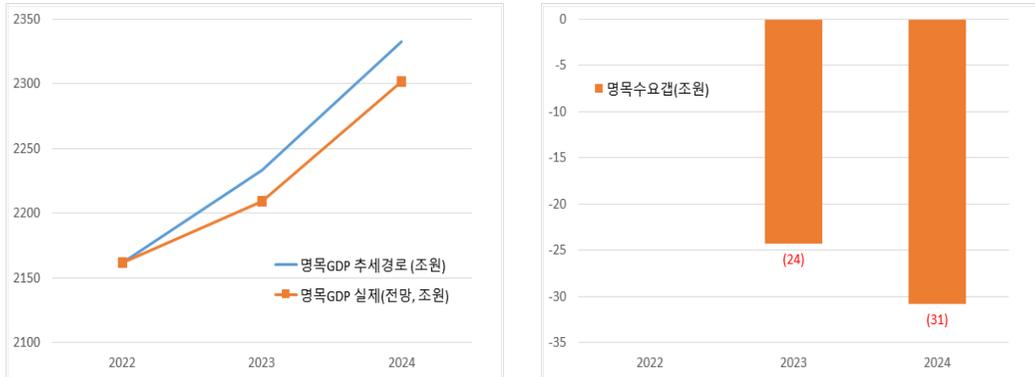
그렇다면 당장 무엇을 할 것인가. 분명한 사실은 현재와 같은 무리한 긴축재정은 더 이상 안 된다는 것이다. 무엇보다도 재정정책 기조 전환이 핵심이다. 관건은 재정정책의 기조 전환에 있다. 지금은 지출 추경을 통한 재정정책 정상화의 필요성이 매우 크다. 2024년도 지출예산을 재편성하고 지출 추경으로 재정정책을 정상화해야 한다.

2022년에 우리 경제가 추세선인 잠재성장경로 상에 있었다고 전제하고 올해와 내년 우리 경제가 잠재 성장 경로로부터 얼마나 떨어져 있을지 시험적으로 계산해보면, 올해는 대략 20조원 넘게, 그리고 내년에는 대략 30조원 정도의 명목 GDP가 부족할 것으로 예상된다(그림 6-3). 단 이들 수치는 국회예산정책처의 2023년 및 2024년 성장률과 GDP 디플레이터 전망치, 그리고 최근 추세 성장률을 적용한 결과이며 여러 가정에 기초한 일종의 시산이므로 전망치나 가정이 달라지면 결과 값도 달라진다.

시산 결과는, 만약 올해 경기침체 없이 기존 추세 수준의 경제활동을 유지하려고 한다면, 재정승수를 1로 가정할 때, 20조원 넘는 추경이 필요했음을 의미한다. 올해 추경을 하지 못한다고 보고 내년에 기존 추세로 복귀하려면, 재정 승수에 대한 동일한 가정 하에서는, 필요한 추경 금액이 약 30조원에 이를 수 있다.

다만 30조원을 꼭 내년 한 해에 모두 추가 지출해야 한다는 의미는 아니다. 그 금액만큼은 부족한 수요가 보충되어야 내년이든 내후년이든 기존 추세와의 차이를 메울 수 있다는 뜻이다. 재정승수 값이 크다면 필요한 추경 금액도 줄어들 것이다. 어쨌든 최근 정부 긴축정책이 초래한 소득 상실이 규모 면에서 결코 작지 않았던 셈이다.

[그림 6-10] 수요 갭의 시산



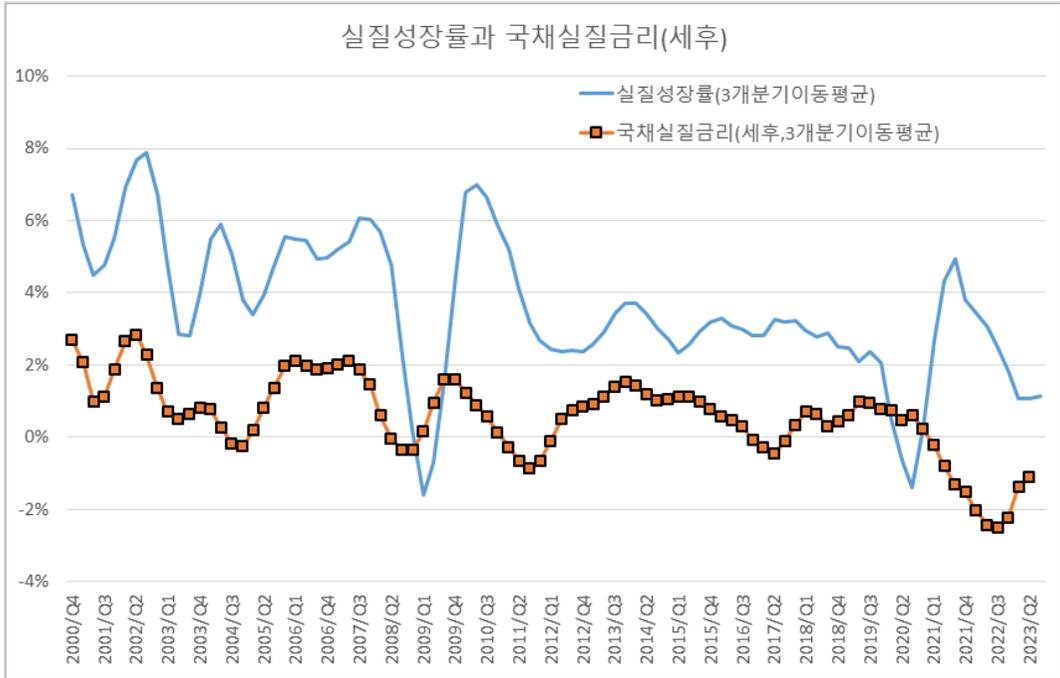
자료: 국회예산정책처 자료를 참조하여 저자 작성-0

지출을 어떻게 확대할지도 함께 검토되어야 한다. 물가 압력에 대한 세간의 우려를 감안한다면 현 상황에서 추경의 재원은 기존 감세 조치를 되돌리고 증세로 확보하는 방안이 최선이다. 자산 과세를 정상화하고 사회연대 목적세를 법인세와 소득세 상위 구간에 부가할 수도 있을 것이다.

그러나 증세로 세수를 충분히 확보하기 전까지는 한시적으로 국채의 신축적 활용 가능성도 배제할 이유가 없다. 고금리로 명목이자율은 올랐다고 해도 성장률이 세후 국채 실질금리(국채 명목이자율에서 물가상승분과 이자소득세 부분을 차감)를 추세적으로 상회해 적자국채의 경제적 이점이 여전히 존재하는 때문이다([그림 6-11]).

2023년 2분기의 경우 경제의 실질성장률은 1%를 조금 넘어선 수준에 그쳤지만, 국채 3년물, 5년물, 10년물 명목금리를 단순 평균한 3.4%에서 이자소득세 15.4%를 제하고 다시 소비자물가 상승률 3.2%까지 고려한 세후 국채 실질금리는 -1%에도 못 미쳤다. 한국경제에서 성장률은 세후 국채 실질금리를 2000년 이후 최근까지 평균적으로 3% 상회했으며 2023년 2분기의 경우 상회 폭이 2.1%로 계산된다.

[그림 6-11] 국채 활용 가능성



정부 2024년도 예산안에서는 특히 카르텔로 ‘찍힌’ 연구개발(R&D) 예산, 재생에너지 예산, 의무지출 아닌 복지예산 등이 삭감의 칼날을 피해가기 어려웠다. 법정 상한마저 무시한 과도한 국세감면 탓에 지방재정이 위기상황으로 내몰리기도 했다. 향후 추경에서 지출의 분야별 배분은 지방교부세 회복을 비롯해 본예산에서 확대 편성이 요구되었던 부분부터 증액하는 방식이 순리이다.

아울러 경기 대응과 성장의 마중물 확보를 위한 지출 확대도 이번엔 반드시 이루어져야 한다. 소상공인의 공공요금 및 채무 부담 경감, 전세사기 피해자를 포함한 주거 취약계층 지원, 저소득 가구의 소득 보전은 필수적이다.

단기 대책은 30조원 민생 예산 증액 계획이 논의의 출발점이 되어야 할 것이다. 지금은 정부와 정치권이 잘못된 긴축의 명령에서 벗어나 우리 경제에 당장 시급한 정책 과제들을 한시라도 빨리 논의 테이블에 올려야 할 시점이다.

2. 재정건전성 프레임 대체하는 전략

가. 재정건전성 프레임의 역사

1980년대 이후 신자유주의 경제정책 패러다임은 케인스 경제학의 남은 영향을 제거하고 경기 대응에 있어 통화정책을 중시하는 것(monetary dominance)이었다. 이는 재정정책은 정부가 자원배분에 직접 개입해 시장 결과를 교란시키는 반면 통화정책은 시장 결과에 미치는 영향이 중립적이라는 이론적 예상에 따른 선택이었다. 재정정책의 역할을 낮춘 것이야말로 시장원리주의의 귀결이었던 셈이다.

중요성이 격하된 재정정책에 있어서는 건전재정 원칙이 자리를 잡았다. 그것은 재정정책은 적자를 해소하고 국가채무를 줄이는 데에 집중해야 한다는 생각이었다. 시장원리주의에 뿌리를 둔 재정건전성 프레임의 시작이었다.

실제 정책에서 건전재정 원칙은 수지 균형을 달성해야 한다는 인식으로부터 출발해 재정준칙을 발전시키는 방향으로 진행되어 왔다. 재정준칙은 재정건전성 프레임의 산물이었다. 재정준칙은 중기 시계에서 국가채무비율을 안정시키겠다는 재정 당국의 약속(commitment)이므로 필연적으로 재정운용상의 제한을 가져왔다. 여기서 ‘약속’은 금융시장에 대한 약속이었다. 그 점에서 재정준칙은 금융화된 자본주의의 한 속성이며 금융 지배가 강제하는 시장 규율을 재정 측면에서 수용하는 것이기도 했다.

그러나 서슬 퍼런 준칙도 경제위기 앞에서는 무력했다. 경제에 대한 재정의 ‘책임성’은 준칙이 아닌 재량의 우위를 인정함으로써만 실현가능했던 것이다. 글로벌 금융위기는 재정 역할에 대한 인식이 달라질 수 있는 계기였다. 위기 대응 과정에서 적극적 재정정책이 어느 때 보다도 강조되었다.

하지만 2010년이 되면 급한 불은 꺾다는 분위기가 지배적이게 되고 금융시장은 패닉 상태를 벗어났다. 그러자 금융시장은 다시 과거 입장으로 돌아갔다. IMF의 입장변화도 함께 일어났다. IMF는 2010년 5월 공개된 재정점검보고서의 서문에서 각국 재정전략의 목표는 국가채무비율을 위기 이전 수준으로 줄이는 것이 되어야 하고 그렇게 해야만 세계경제의 장기 성장 전망이 악화되지 않을 것이라고 경고했다.

당시 남유럽 국가들은 안정성장협약(the Stability and Growth Pact)에 따른 더 엄격한 재정 관리를 요구받았고 재정긴축의 속도를 올려야 했다. 독일 역시 남유럽 국가들로부터 이탈한 자금이 자국의 안전한 국채로 몰리는 가운데 2011년이 되면 2009년 헌법에 따른 부채제동(debt-brake) 조항 때문에 긴축의 강도를 강화해야 했다.

그러나 독일이 유럽연합 국가들을 진정으로 돕는 길은 그런 것이 아니었다. 역내 무역에서 경상수지 흑자국이라면 긴축이 아닌 내수 부양을 통해 역내 다른 나라에 부족한 유효수요를 보충해주는 길이 옳은 선택이었으나 독일은 그렇게 하지 않았다. 자국의 경제정책이 역내 다른 나라들에 미칠 실질적인 경제적 영향을 고려하면서 재정을 실용주의적 관점에서 운용했어야 하지만 형식적인 재정준칙에 갇히면서 역내 지도 국가로서의 역할을 포기하고 말았다.

당시 재정준칙 때문에 조정실패가 일어난 결과가 바로 남유럽 재정위기였다. 글로벌 금융위기 이후 재정확장을 주문했던 IMF가 긴축을 옹호하는 입장으로 선회하자마자 바로 그 해부터 그리스를 필두로 여러 나라들이 더 이상의 긴축을 감당하지 못하고 위기에 봉착했다. 그리고 사태는 악화되었다. 2013년으로 접어들면서 유럽연합 전체적으로 경제회복에 대한 기대가 암초에 부딪혔다. 당시 DeLong and Summers (2012), Eggertsson and Krugman (2012), Blanchard and Leigh (2013)와 같은 케인스주의 경제학자들의 일련의 연구 결과가 발표되면서 경기침체 국면의 재정승수가 여태 과소평가되어 왔음이 알려졌다.

이에 2013년 이후 IMF는 다시 입장을 선회해 성급한 긴축이 부작용을 초래했을 가능성을 강조했다. IMF는 2013년 4월 세계경제전망에서 재정승수의 크기가 크다는 점과 중기적으로 잠재성장경로를 끌어올릴 수 있는 재정사업을 선별해 적자재정을 편성하는 정책 기조가 바람직하다는 점을 주장했다. 재정여력이 있는 나라라면 자동안정화 장치에 그치지 말고 보다 적극적인 확장재정을 시행하라고 요구하기도 했다(IMF 2013: xiv).

Summers (2013)가 장기정체(secular stagnation)라는 또 다른 오래된 케인스 경제학 개념을 정책 논의의 장으로 소환한 것도 당시 주목할 만한 일이었다. 그것은 2014년 이후 경기침체가 완연하게 나타나면서 전략적인 인프라 투자로 관심이 쏠렸던 이유가 되었다. IMF (2014: 77)는 “적자국채로 자금을 조달해 공공투자를 늘리면, 재정균형을 유지하면서 공공투자를 늘릴 때보다 산출을 증대시키는 효과가 더 크며 두 경우에 국가채무비율은 비슷한 정도로 하락”한다고 주장했다. 이와 관련해 DeLong and Summers (2012: 78)는 공공투자는 사업에서 남긴 수익으로 재원을 자체 조달(self-financing)할 수 있을 것이라고 언급하기도 했다.

장기정체에 대한 우려를 배경으로 한 전략적 공공투자에 대한 관심은 재정정책이 혁신을 지원해야 한다는 문제의식으로도 이어졌다. 공공 인프라 투자와 같은 재정 대응은 단기적으로 수요 부양 효과가 있을 뿐 아니라 중기적으로도 생산 능력을 확대해 잠재산출수준을 끌어올리는 효과가 있다는 지적(IMF 2016: 31-32)도 나왔다. 같은 맥락에서 적극적 노동시장 정책과 연구개발 예산 증액이 주장되었다. 부정적 이력효과와 최소화라는 시각에서 경기침체로 가장 큰 타격을 입은 가계에 대한 공적 이전 확대도 함께 제안되었다.

이와 같이 IMF 및 주요국 정부의 재정건전성 프레임은 글로벌 금융위기 이전과 이후 경제 환경의 전개에 따라 큰 폭의 변동을 보였다. 어떤 일관성이 유지되었다고 하기는 어려운 측면이 있다. 그런 점에서는 IMF 등의 특정 시기 주장이나 해석을, 아울러 신자유주의적 경향 하에 IMF 등이 주도해온 재정건전성 프레임을 절대적인 진리로 간주할 일은 결코 아니다.

나. 재정여력

현대 국가의 재정이 갖는 의미는 단순히 정부 부문의 수입과 지출을 기록한 것에 그치지 않는다. 현대 국가는 시민의 경제생활과 다양하고 복잡한 관계를 형성하는 방향으로 진화해왔다. 재정은 그와 같은 국가와 시민사회 사이의 관계를 뒷받침하는 근간의 역할을 한다. 따라서 국가재정은 국민 경제 전체의 수많은 영역에서 이루어지는 국가 활동이 집약적으로 표현된 결과물로서 국민 경제의 전체적인 구조를 반영하게 된다.

재정의 지속가능성은 재정여력(fiscal space) 개념을 통해 이해할 수 있다. 재정여력은 경제의 안정적 성장이 지속되는 가운데 정부가 재정 자원을 추가 동원할 수 있는 여지를 뜻한다. 국채 발행량 기준으로는 발행 가능 규모에 비해 기발행 규모가 작을수록 재정여력은 크다.

이와 같은 재정여력 정의와 관련해 한 가지 주목되는 점은 재정의 지속가능성이란 어디까지나 국민경제의 지속가능성을 전제로 하는 개념이라는 사실이다. 재정건전성을 제고한다는 명분으로 경제의 안정적 성장을 저해하는 조치가 취해진다면 그것은 본말이 전도된 것이다. 만약 경제가 엉망이라면 재정이 국가채무비율이나 재정적자비율의 잣대에 비추어 아무리 건전해도 그런 재정을 바람직하다고 볼 수는 없다. 재정건전성은 결코 경제상황과 무관한 것처럼 판단할 문제가 아닌 것이다. 경제와 재정 사이의 이와 같은 내재적 관계를 무시한 선택은 그 결과가 참혹했다. 글로벌 금융위기 이후 서둘러 긴축 기조로 선회했던 유럽 국가들의 실패한 경험이 증명하듯이 정부가 경제상황을 무시하고 재정건전화를 밀어붙이면 경제도 재정도 모두 망칠 수 있다.

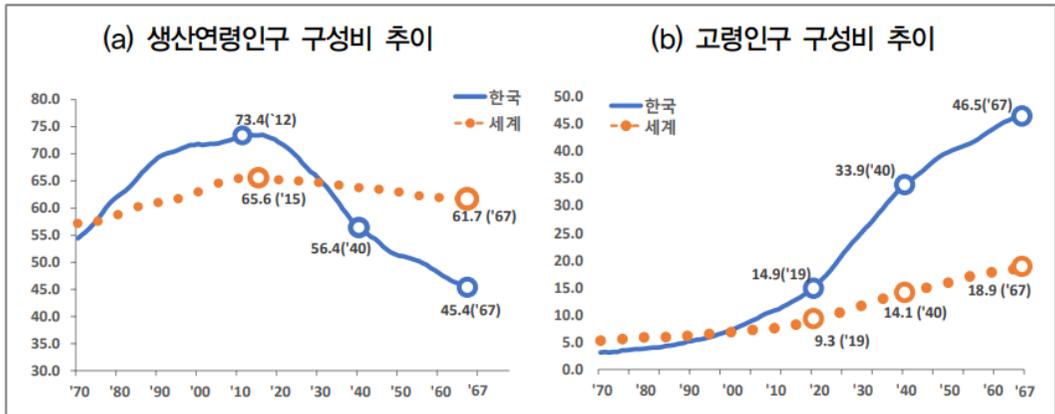
한국경제의 재정여력은 상당히 양호한 수준으로 평가되어 왔다. Collard et al. (2015)의 실증 분석에서 한국은 분석 대상인 OECD 23개국 가운데 재정여력이 가장 큰 나라로 꼽혔다. 한국경제가 지탱할 수 있는 최대 국가채무비율은 무려 282%로 계산되어 독일(130%), 노르웨이(178%), 미국(121%), 그리스(89%)보다 높았다. 최근(2023년 11월) 공개된 IMF (2023)의 한국 국가 보고서에서도 한국경제의 재정여력은 매우 양호(substantial)한 것으로 두 차례 언급되었다.

다만 현재 진행 중인 고령화의 속도를 감안하면 재정여력은 향후 위축될 가능성이 있다. 한

국에서 경제성장과 연관성이 높은 생산연령인구의 비중은 2012년에 73.4%로 정점을 찍었고 이후 빠르게 줄어들어 2067년에는 45% 선에 머물 전망이다. 이와 같은 인구구조 변화는 인구증가율 하락과 함께 향후 성장세를 둔화시킬 수 있는 유력한 요인이다.

[그림 6-12] 생산연령인구와 고령인구 추계

(단위: %)



자료: 박노욱 외(2020)에서 재인용

성장 둔화는 재정여력이 치명적으로 작용할 수 있기에 재정의 지속가능성 측면에서 인구구조 변화는 중대한 부정적 요인이다. IMF (2023)에서도 그 점을 지적하면서 단기적으로나 중기적으로 한국경제는 재정의 지속가능성이 매우 양호하나 장기적으로는 고령화로 인해 재정지출이 늘면서 재정의 지속가능성이 저하될 위험이 크다고 강조한다. 다만 인구구조 변화의 속도를 늦추거나 더 나아가 변화 방향을 역전시킬 수 있는 가능성 또한 사회정책과 결합된 적극적 재정정책에 있음을 유념할 필요가 있다.

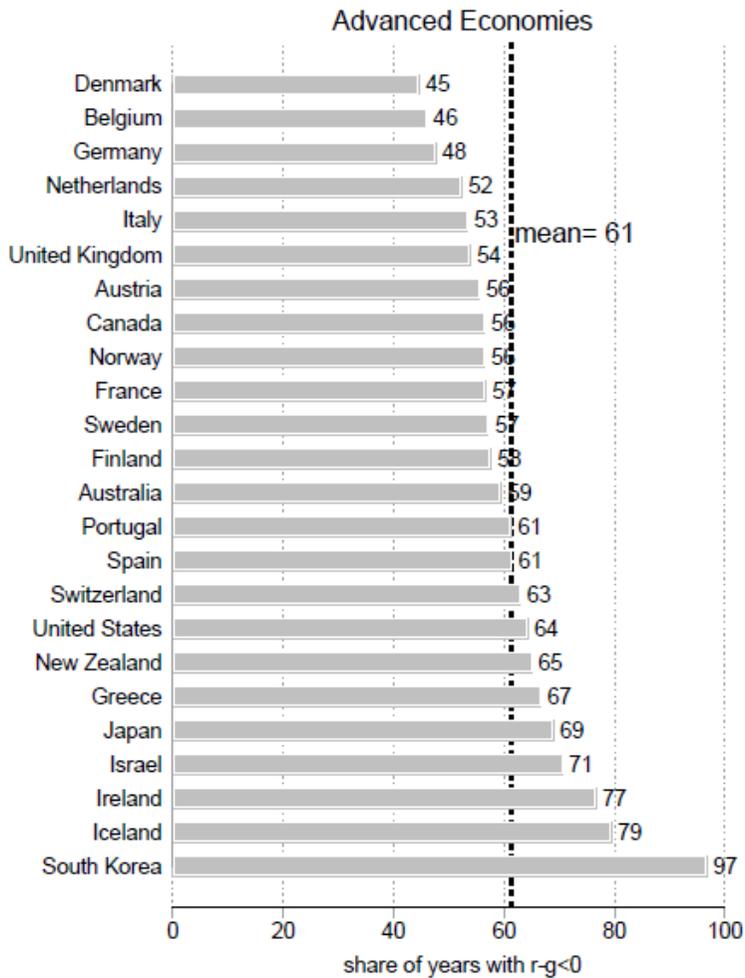
지금까지 여러 연구에서 한국의 재정여력이 크게 계산될 수 있었던 한 가지 이유는 경제 규모에 비하면 상대적으로 총수입이나 총지출의 규모가 작아 증세와 지출 확대의 여지가 더 있다는 판단이 작용한 것으로 보인다.

재정 총량이 경제 규모에 비해 상대적으로 작은 것 외에 한국의 재정여력이 크게 계산되는 또 하나의 중요한 이유는 재정여력을 결정하는 경제 펀더멘털 측면에서 한국경제가 지금까지 양호한 성과를 보였기 때문이다. 여러 연구에서 밝혀진 바와 같이 재정여력의 결정에 있어서는 경제성장률, 국채이자율, GDP 대비 기초 재정수지비율과 같은 펀더멘털 변수들이 큰 영향을 미친다.

Mauro and Zhou (2020)는 약 200년에 걸친 55개국 정부의 실효 자금조달비용 데이터

를 분석하고 이로부터 이자율이 성장률을 밑도는 현상은 결코 예외적인 것이 아니라 역사적으로 빈번히 상당한 지속성을 띠면서 나타났음을 보여 주었다. 특히 저자들이 선진국 경제 24개국에 대해 이자율이 성장률을 밑돈 해의 비율을 계산한 결과를 보면, 55개 선진국 중 한 국경제가 단연 그 비율이 가장 높음을 알 수 있다.

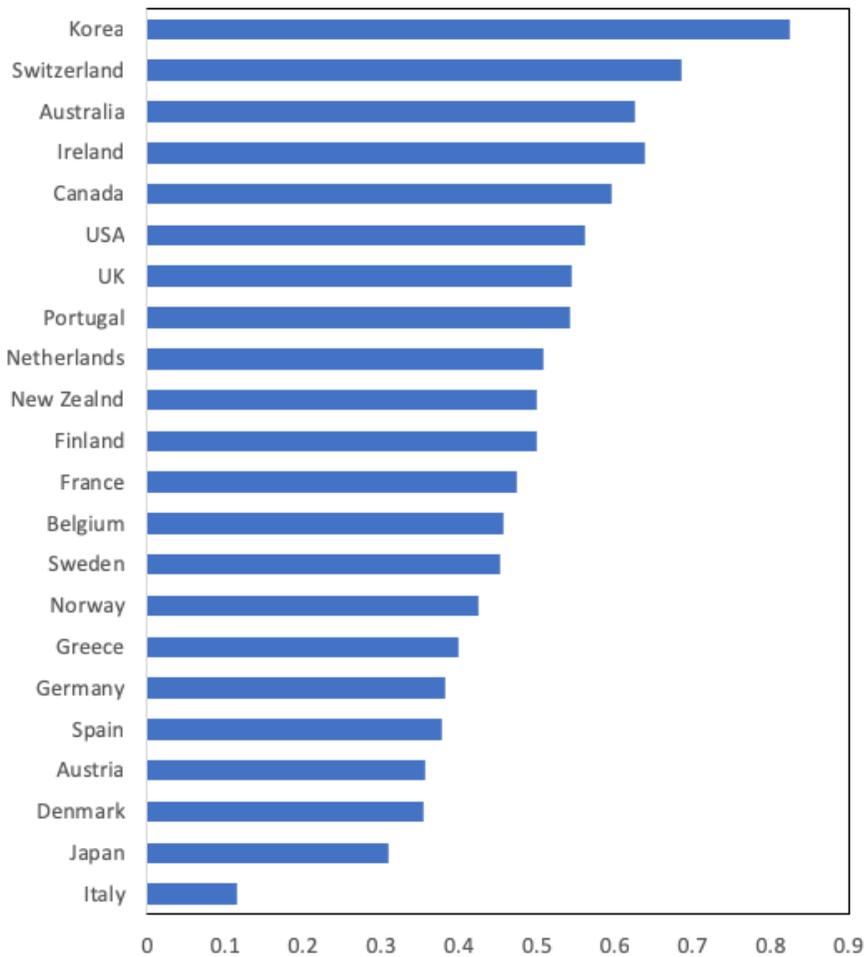
[그림 6-13] 이자율이 성장률보다 작았던 해의 비율



자료: Mauro and Zhou, 2020

유사한 결과는 Wyplosz (2019)에서도 보고되었다. 한국은 성장률이 이자율보다 높았던 해가 80%로서 조사국 중에서 가장 높았다.

[그림 6-14] 이자율이 성장률보다 작았던 해의 비율



자료: Wyplosz 2019

이와 같은 사실은 한국이 그동안 적자국채의 재정비용이 가장 작은 나라였지만 그 기회를 여태껏 세계 어느 나라보다도 못 활용했음을 뜻한다. 그간의 보수적인 재정운용이 간과해온 기회비용이 그렇게 컸던 것이다.

재정의 지속가능성이나 재정여력은 미래 전망적인 개념이다. 따라서 과거 경제활동의 결과에 따른 재정적자비율이나 국가채무비율에 의해 전적으로 정해질 수는 없다. 현재의 경제정책이 미래에 어떤 성과를 가져오느냐에 따라 재정의 지속가능성이나 재정여력은 크게 달라질 수 있다.

이를테면 생산적 인프라에 대한 공공투자를 늘리고 구조적 개혁 과제를 지원하며 민간부문의 소득을 늘리는 것과 같은 적극적 재정정책은 재정여력을 키우는 긍정적 기여를 할 수 있다.

반대로 최근 윤석열 정부처럼 외부 환경이 부정적으로 전개되는 가운데 재정을 긴축하면 경제성장을 저해함으로써 오히려 재정여력을 위축시킬 수 있다.

IMF의 판단처럼 한국경제가 중기 시계에서 재정의 지속가능성이 매우 양호하다면 지금이 야말로 인구구조 변화를 비롯한 역풍과 맞설 수 있는, 더 늦어서는 안 되는 마지막 골든타임일 수 있다.

그런데 이 골든타임에 윤석열 정부는 노골적으로 부자만을 위하는 포퓰리즘 정권의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 부자 감세와 긴축재정으로서는 경제도, 민생도, 재정도 모두 쪼그라드는 축소균형의 늪을 벗어나기 어렵다. 잘못된 재정정책은 ‘피크코리아’(한국경제가 정점을 찍고 추락하고 있다는 진단)에 대한 일각의 우려를 점점 더 현실로 만들고 있다. 이 민족에게 남은 얼마 안 되는 기회의 창마저 이렇게 닫히고 마는 것은 아닌지 걱정이 안 될 수 없다.

다. 골든타임을 위한 책임재정 원칙

그렇다면 남은 골든타임을 잘 활용하려면, 남은 기회의 창을 놓치지 않으려면 재정정책은 어떠해야 하는가. 골든타임을 위한 책임재정 원칙이 바로 기존의 재정건전성 이데올로기를 대체하는 하나의 대안적 프레임이 될 수 있다.

이와 관련해 미국의 싱크탱크인 경제정책연구소(EPI)에서는 재정정책의 가장 중요한 목표는 완전고용의 달성과 불평등의 완화에 있으며 이에 대한 재정의 ‘책임성’(fiscal responsibility) 담론을 복원시키는 것이 중요하다고 주장했다(Bivens 2019).

재정의 책임성(responsibility) 개념은 생소할 수 있다. 혹시 시민들에게 재정의 책임성이 조금이라도 낯익다면 그 이유는 미국의 2023년 재정책임법(fiscal responsibility act) 때문일 수 있다. 동 법은 재량지출 증가율을 제한하는 대신에 부채 한도를 유예한 것이 주된 내용이다. 미국 재무성이 예산 집행을 위해 발행할 수 있는 부채에는 제도에 의해 부과된 인위적인 한도가 있다. 그런데 여야 간 협상이 불발되는 경우가 많아 부채 한도는 재정적 위험 요인으로 매 회계연도마다 반복적으로 지적되어 왔다. 재정책임법은 그와 같은 제도적 장벽을 중지시킴으로써 이미 확정된 예산을 정부가 책임성 있게 집행할 수 있게 한 점에서 의미 있는 변화라고 할 수 있다. 동 법의 이름에 담긴 ‘재정 책임성’의 개념은 일차적으로는 확정된 예산은 어떤 제도적 방해도 받지 않고 정확히 집행되어야 한다는 뜻이다. 또한 그것은 매체 보도를 종합할 때, 연방정부의 채무불이행이 초래할 수 있는 경제적 혼란을 방지한다는 의미도 담고 있다. 즉 동 법의 재정 책임성이란 국가재정은 국민경제에 대한 책임을 다해야 한다는 규범적 의미로 해석될 여지가 있다.

재정의 국민경제에 대한 책임성 혹은 책임재정 원칙 개념은 국민경제의 번영과 민주적 발전을 도모함에 있어 국가재정이 적극적으로 제 역할을 해야 한다는 새로운 규범적 개념이다 (Bivens 2019, 나원준 2020, 나원준 2022).

재정의 책임성에는 ① 모든 시민에게 국가재정에 대한 동등한 접근 기회가 보장되고 누구도 그 과정에서 배제되지 않아야 한다는 ‘포용성’ 개념, 그리고 ② 국민경제의 정상적인 발전을 도모함에 있어 재정이 제 역할을 제대로 해야 한다는 ‘기능성’ 개념이 포괄된다.

케인스 경제학의 원리에 따르면 투자가 저축을 결정하며 같은 맥락에서 재정지출이 세입의 수준에 영향을 미친다. 투자가 원인이고 국민소득과 저축이 결과이며 마찬가지로 재정지출이 원인이고 국민소득과 세입이 결과이다. 따라서 고용을 비롯한 경제성과의 결정에 있어서는 재정지출의 총량과 그 구성이 결정적인 역할을 하게 된다. 그러나 거시경제 총수요가 완전고용을 떠받치는 수준이 되도록 보장하는 기제는 현실에 존재하지 않는다. 정부의 재정적 책임성은 기계적인 균형 재정이나 축소 지향적인 긴축재정이 아니라 균형 잡힌 경제를 지향해야 하며 최대고용과 평등한 분배야말로 균형 잡힌 경제의 중요한 요소이다.

그 점에서 재정의 기능성 개념은 경제학 역사에서는 기능적 재정(functional finance) 원리와 밀접히 연관되며 특히 오늘날과 같은 다면적 불확실성과 대전환의 시대에 중요성이 크다고 할 수 있다.

한국 재정학자들은 상당수가 재정건전성에 집착하는 경향이 있다. 재정건전성을 최우선 가치로 강조하다보니 재정이 마땅히 국민경제를 위해 해야 할 역할에 대해서는 상대적으로 소극적이다. 재정적자에 대한 당국의 과장된 우려 탓인지 나라 빚을 줄일 수만 있다면 중·저소득 가구를 희생하더라도 어쩔 수 없다는 듯 여기기도 한다. 그러나 그런 접근법이야말로 잘못된 것이다. 국가채무를 줄이기 위해서라면 최대고용이나 평등한 분배처럼 대다수 시민의 경제적 존엄을 위한 과제라도 얼마든지 희생시킬 수 있다는 인식은 민주주의 사회에서 정당화될 수 없다.

코로나19와 글로벌 인플레이션, 에너지 위기와 같은 최근 경제상황의 맥락에서 국민경제에 대해 책임을 다하는 재정정책이란 위기 이후 시민사회의 재건과 전환을 돕는 것이어야 하고 이를 위해서는 피해 계층을 대상으로 소득을 지원하고 공공서비스 공급을 확대하는 방향 설정이 타당하다고 할 수 있다. 그 과정에서는 세입 기반을 확충하고 조세 체계의 누진구조를 강화하는 과제 역시 중요하다. 특히 기후변화 대응 차원의 공공투자는 과제의 시급성을 감안하더라도 적극적으로 확대할 필요성이 인정된다. 그 연장선상에서 미래 세대를 위한 일종의 ‘빅 푸쉬’ 전략이 다시 제안될 수 있을 것이다.

지금은 재정의 책임성을 어떻게 정의하고 평가할 것인가 하는 문제에 대해 근본적인 시각 변화가 필요한 시점이다. 한국경제는 만성적인 유효수요 부족이 야기한 회복 지체와 심각한 불평등이라는 과제를 극복하지 못하고 있다. 인구구조 변화 대응과 에너지 전환 과제에 있어서도 진척이 더디기만 한 상황이다. 그만큼 더 적극적인 재정 역할이 요구되고 있다. 국가재정은 공동의 번영을 위한 것이며 예산의 우선순위도 그와 같은 방향에 맞춰져야 한다.

라. 재정준칙, 도입해야 하는가?

장기침체 추세로의 복귀를 배경으로 포스트 코로나 시대 국가재정은 한국경제가 직면한 다면적 불확실성과 대전환의 과제를 염두에 두고 전략적 기민성을 발휘할 수 있도록 탄력적으로 운영되는 것이 바람직하다. 고정된 비율 값의 형식으로 재정준칙의 도입을 제안하는 정부 방안을 검토함에 있어서는 그 점이 충분히 고려되어야 한다.

한국경제는 코로나19 후유증 극복, 불평등과 양극화 완화, 인구구조 변화 대응, 기후위기 대응, 산업 전환, 기술 경쟁과 제조업 혁신 등 다양한 난제에 직면해 있다. 이 과제들과 씨름하며 한국경제의 성장경로를 열어가야 할 전환기에는 국가적 계획 하에 재정을 전략적으로 운영할 필요성이 크다. 따라서 바람직한 재정준칙은 대전환 국면에 맞게 적용되어야 한다.

전환기에는 재정구조가 안정화되기 어려울 수 있다. 그렇다면 재정준칙은 전환기와 전환기 이후의 장기로 나누어 내용을 달리하는 편이 나올 것이다. 말하자면 전환기 재정운영 틀과 장기적인 재정운영 틀은 서로 다른 것이 될 필요가 있는 것이다. 정부 재정준칙에서는 그와 같은 고려가 전혀 발견되지 않는다. 전환기의 경우 전략적 지출 소요가 늘어날 수밖에 없다. 산업정책과 연관된 공공투자 성격의 지출 소요가 크기 때문이다. 그런 가운데 본격적인 증세 없이 관리재정수지 적자 3% 내지는 2%의 상한을 지키려면 상당한 정도로 긴축적인 재정운영이 불가피할 것이다.

고물가가 상당 기간 지속될 수 있음을 감안할 때 재정소요는 적자지출보다 증세로 재원을 확보하는 편이 바람직하다. 적자지출은 전략적 공공투자에 국한하고 일반 지출은 증세로 조달하는 원칙을 확립하는 것도 검토될 수 있다. 단, 세입 기반을 확충해가는 과도기적 단계로서 재정구조가 불안정한 전환기에는 필요에 따라 적자지출을 신축적으로 활용할 수 있도록 허용하는 편이 유리할 수 있다. 그런 이유로도 정부 재정준칙처럼 고정된 수치를 못 박는 재정준칙이 경제적으로 좋은 선택은 아니다.

(1) 산업정책과 재정준칙

정부 재정준칙은 산업정책과 관련된 재정투자에 대해 예외를 인정하지 않는 등 경직적이어서 경제적 합리성 측면에서 개선의 여지가 있다. 미중 갈등으로 비화되고 있는 탈세계화 흐름과 자국 우선주의는 반도체 등 첨단기술의 패권을 둘러싼 경쟁의 성격을 가지고 있다. 그런 점에서 포스트 코로나 시대는 세계사적으로 세계화 흐름이 후퇴하던 100년 전과 유사점이 있다. 그런데 2020년 기준으로 한국의 기술수준은 미국의 80.1%로 일본(87.3%)이나 EU(95.6%)에 뒤쳐져 있고 중국(80.0%)한테는 곧 역전당할 것이 예상된다(KISTEP). 이는 100년 전 미국처럼 한국도 적극적 산업정책이 요구되는 시점임을 의미한다. 그리고 그만큼 재정의 역할도 크다고 할 수 있다.

에너지 전환을 위한 인프라 투자 등 산업정책과 연관된 공공투자는 그 혜택이 주로 미래 세대에 귀속되는 점에서 응익원칙에 입각한 적자지출이 효율적인 선택이다. 그러나 정부 재정준칙에는 그와 같은 점이 반영되어 있지 않다. 응익원칙에 입각한 적자지출은 과거 독일 등에서 황금률의 이름으로 수십여 년간 실천에 옮겨진 역사가 있다. 독일에서는 2009년 개정 이전의 헌법에 동 원칙이 명시되었고 2009년 개헌을 통해 부채제동장치(debt brake)가 도입되는 과정에서도 경제전문가위원회(GCEE)에 의해 채택이 제안되었다. 영국 노동당 제3의 길 정부에서도 이 황금률을 '재정신뢰성 준칙(fiscal credibility rule)'이라는 이름으로 채택한 바 있다. 경제학자 Blanchard도 유럽연합의 황금률 채택 거부를 공개 비판(Blanchard et al., 2004)하는 등 여러 문헌에서 황금률을 지지해 왔다.

(2) 사회정책과 재정준칙

한국경제는 저출생 고령화로 이미 인구구조가 성장 정체의 함정이 되고 있다. 경제의 공급과 수요 양 측면에서 저성장이 고착화되지 않도록 하려면 적극적인 인구정책을 더는 미룰 수 없다. 물론 인구정책은 재정투입만으로는 안 되는 어려운 문제이다. 하지만 재정 없이도 안 된다는 것만큼은 틀림없는 사실이다.

특히 재정의 장기적인 지속가능성은 궁극적으로는 납세의 의무를 부담할 생산연령의 부양 인구 비중과 밀접히 연관되어 있다. 경제적 실질을 고려한다면 실효납세자 수를 실효수혜자 수로 나눈 재정부양비율(fiscal support ratio)이 국가채무비율이나 재정적자비율보다 재정의 지속가능성을 평가하는 더 유력한 지표라고 할 수 있다. 종합적인 정책 접근으로 저출생 현상을 개선시켜 재정부양비율을 끌어올리는 데에 성공하지 못한다면 결국 경제와 재정이 모두 축소되는 나쁜 균형을 피하기 어려울 수 있다.

문제는 정부 재정준칙이 저출생을 우리 사회가 적극적으로 해결해야 할 과제가 아니라 이미 굳어진 기정사실로 받아들이는 소극적인 태도를 취하는 데 있다. 이는 인구구조 변화의 결과로 늘어날 재정소요를 충당하려면 지속적으로 긴축할 수밖에 없다는 논리여서 나쁜 축소균형을 전제하는 것이다. 저출생 현상은 또한 한국경제는 심각한 불평등과 양극화에도 기인한다. 그럼에도 불구하고, 여전히 공적복지의 사회안전망이 부실한 제도적 한계를 극복하지 못한 실정이다. 그런 가운데 부동산 자산과 사교육 기반의 각자도생으로 사회적 연대의 기초가 취약해진 상황으로 진단된다.

정부 재정준칙은 공적 안전망 확충의 사회적 요구를 담아내지 못하고 있다. 재정준칙의 기계적인 준수는 결국 사회정책과 복지재정을 최우선적으로 위축시켜 불평등과 양극화를 악화시키는 부작용을 초래하기 쉽다. 그렇게는 저출생 현상을 해결할 수 없다.

(3) 유럽연합 재정준칙의 평가

정부 재정준칙이 벤치마크로 삼고 있는 유럽연합 재정준칙을 둘러싼 역사적 사실을 객관적으로 확인할 필요가 있다. 유럽연합 재정준칙은 국가채무비율 60%와 재정적자비율 3%가 특징이며 정부 재정준칙도 동 준칙을 최소한만 변형한 것이기 때문이다. 재정준칙은 유럽경제통합을 준비하던 유럽 나라들을 중심으로 신자유주의의 강한 영향력 하에서 1990년대에 처음 도입되었다.

여기서 60% 준칙은 1980년대 말 유럽 주요국의 국가채무비율 평균에, 그리고 3% 준칙은 독일 구 헌법에 따른 재정적자 비율의 역사적 평균을 따른 것이었다. 둘 다 경제통합을 위해 국가간 격차를 줄이기 위한 수렴 기준이었을 뿐 어떤 별도의 이론적 정당화 근거가 있었던 것은 아니다. 그런 점에서 유럽 국가들이 재정준칙을 3%와 60% 기준으로 정한 것 자체는 역사적 우연에 가깝다. 그 숫자들을 시간과 공간을 초월해서 보편적으로 적용할 만한 근거는 없다.

재정의 지속가능성에 대한 IMF (2011: 3)의 한 가지 핵심 결론 역시 “국내총생산(GDP)의 60%라는 기준은 채무 위기와 직결된 것이 아니며 채무의 지속가능성을 판단하는 데 쓰여서도 안 된다”는 것이었다. 이처럼 국가채무비율 60% 기준은 객관적 근거가 없으며 그 점은 재정적자비율 3%도 마찬가지이다.

특히 이와 같이 고정된 숫자를 못 박는 방식의 준칙이 여태 대체로 지켜지지 않았다는 사실이 중요하다. 재정준칙이 적용되기 시작한 2001년 이래 독일도 2003년부터는 최근까지 단 한 해도 준칙을 지키지 못했다. 독일의 재정수지는 1995년 적자 9.4%, 1996년 적자 3.6%, 2002년 적자 3.9%, 2003년 적자 3.7%, 2004년과 2005년 적자 3.3%였다. 2003년과 그 이후 독일의 국가채무비율은 순서대로 63.5%, 65.2%, 67.5%, 66.9%, 64.2%, 65.7%, 73.2%,

82.0%, 79.4%, 80.7%로 증가추세이다. 남유럽 국가들의 경제위기가 당시 2011년부터 2013년까지 재정준칙 준수를 위해 어쩔 수 없이 성급한 긴축을 선택하면서 악화된 측면이 있다는 사실은 이제는 널리 받아들여지고 있다.

2020년 당시 유럽연합 21개 회원국은 코로나19가 확산되자 각자 준칙적용을 유예하지 않을 수 없었다. 재정준칙을 우회하면서 자금조달 통로를 확보하기 위해 별도의 유럽회복기금을 설치하기도 했다. EU 차원에서는 부작용 많은 재정준칙을 일단 정지시키고 2023년까지 재검토하는 중이다. 그것은 유럽연합에서 제정한 것과 같은 재정준칙이 역사 속에서 사실상 유명무실화되었다는 증거일 수 있다. 적어도 재정준칙이 유사시 탄력적인 재정운영을 가로막아 침체를 가중시키고 불평등을 악화시킬 수 있음이 입증되었다는 평가는 가능한 것이다.

(4) 분모 효과

기존에 경제학자들의 전통적인 입장은 대체로 국가채무비율이 높을수록 성장이 지체되고 경제가 불안정해진다는 것이었다. 그러나 실제 연구 결과는 시간이 흐를수록 점점 더 그와 같은 입장을 지지하지 않으며 반대로 성장 지체가 원인이 되어 그 결과로 국가채무비율이 오른다는 이른바 분모 효과를 지지하는 연구가 이어지고 있다. 대표적으로 CEPR의 저명한 경제학자 우고 파니자의 2010년대 공동 연구(Panizza and Presbitero 2013, 2014)에 따르면 국가채무비율을 원인으로 놓고 성장변수를 결과로 놓는 인과관계 자체가 실증분석에서 기각되는 것으로 확인되었다.

국가채무비율을 줄이려고 허리띠를 졸라매는 긴축에 나설수록 결과적으로 경제가 위축되면서 국내총생산이 줄고 이에 따라 국가채무비율이 오히려 상승한다는 인식은 유럽의 경험을 비롯한 여러 실증분석을 통해 점점 더 힘을 얻고 있다. 중요한 사실은 재정건전성에 대한 일면적 강조는 경제에 부작용을 끼칠 수 있으며 경제가 건강하지 않은데 재정 지표만 건전해 보이는 것이 바람직할 수는 없다는 것이다. DeLong and Summers (2012)는 재정지출 확대가 국가채무비율을 오히려 떨어뜨릴 수 있다는 분석 결과를 제시한 바 있다. Fatas and Summers (2015)는 지나친 긴축은 이력효과를 통해 경제에 영구적인 상처를 남기며 조건에 따라서는 국가채무비율에 부정적인 영향을 미친다고 보고했다. Auerbach and Gorodnichenko (2017)는 25개국에 대한 실증분석 결과, 침체기의 재정지출 확대가 국가채무비율을 감소시켰다는 사실을 발견했다.

그렇다면 전환기 이후 재정구조가 안정화되는 장기에 적용될 재정준칙도 지금처럼 고정된 숫자 임계치를 기준으로 하는 접근법은 바람직하지 않을 수 있다.

(5) 대안적 논의들의 종합적 재검토

앞서 자세히 살펴보았듯이, 세계 여러 나라 연구자들 사이에서는 기존 재정준칙 자체에 대한 재검토가 이루어지고 있다. 재정운영의 틀을 어떻게 재정립할 것인가를 둘러싼 최근 논의에서 대세는 적어도 고정된 숫자를 기준으로 하는 과거 방식은 지양하자는 제안으로 집약된다.

그 중 경제학자 Blanchard가 기존의 재정준칙은 폐기하고 ‘재정규범’으로 대체할 것을 제안한 점에 주목할 필요가 있다. 그와 같은 제안은 사전에 고정된 수치로 표현된 준칙은 불확실성이 큰 현실에서 작동하지 않는다는 판단에 따른 것이다. 재정 규범은 재정 과정의 투명성을 제고하고, 국가채무의 지속가능성에 대한 포괄적인 책임을 재정당국에 부여하며, 국가별 채무 지속가능성을 지속적으로 평가하는 것이 중심 내용이다. 여기에는 미래 경제전망의 가변성을 고려한 신중하고 입체적인 재정정책 평가가 유일한 답이라는 인식이 바탕에 깔려 있다. 구체적으로 Blanchard는 재정의 지속가능성을 따지려면 국가채무비율의 미래 변화를 결정하는 세 변수인 기초재정수지, 실질이자율, 실질성장률 각각에 대해 미래 확률분포를 도출하는 작업이 선행되어야 한다고 주장했다. 이들 세 변수의 가변성을 감안하면서 미래 재정상황을 예상하고 점검하는 노력이 기본이라는 것이다.

유럽중앙은행 콘스탄찌오 부총재는 바람직한 재정준칙의 요건으로 세 가지를 제시(Constance, 2020)했다. 그것은 (1) 관료와 정치인들의 적자 편향을 제어할 수 있어야 한다는 것, (2) 재정정책이 거시경제 충격을 흡수하는 경제안정화 수단으로 제 역할을 할 수 있어야 한다는 것, 그리고 (3) 경제상황에 따라 신축적으로 변화될 수 있어야 한다는 것이다. 두 번째 요건대로 재정정책이 경제안정화에 기여하려면 유럽연합 재정준칙에 내재된 경기순응성 편향(procyclical bias)을 극복해야 한다. 유럽연합 재정준칙의 변형인 정부 재정준칙은 두 번째와 세 번째 요건을 결여하고 있다.

유럽연합 재정준칙의 약점이 역사적으로 충분히 노출되었고 이에 따라 대안적 논의들이 제시되고 있는 상황임에도 불구하고 우리 정부가 그 마스트리히트 조약에 따른 60%-3% 준칙을 굳이 고집하는 것이 우려된다. 재정운영의 틀을 재정립하기 위한 세계 경제학계의 최근 논의 맥락을 제대로 반영하고 있지 않기 때문이다.

요컨대 재정준칙을 도입한다면 고정된 수치로 표현하는 기존 방식은 지양하고 규범 또는 원칙을 활용하는 방식이 최선이다. 숫자로 고정되어 기계적으로 적용되는 재정준칙 자체가 현재의 경제여건에서는 불필요한 자의적인 제약이다.

그와 같은 기준에서 보면 기존 국가재정법 자체도 재정건전성을 강조하고 있으며 상당히 엄격한 수준의 재정규범으로 간주할 만한 특징들을 갖추고 있다. 국가재정법에 중기재정운영

계획, 재정성과평가, 장기재정전망 등 적자 편향을 통제할 수 있는 여러 정책적 수단이 이미 갖추어져 있다. 재정의 지속가능성이라는 측면에서는 기계적인 재정준칙보다는 이들 기제를 더욱 원칙적이고 효과적으로 적용하는 편이 나올 수 있다. 한국은 재정준칙이 없는 나라가 아니라 이미 상대적으로 개방적이고 신축적인 재정규범을 갖춘 나라인 것이다.

(6) 관리재정수지 기준의 문제

정부 재정준칙의 한 가지 특징은 통합재정수지가 아니라 관리재정수지를 기준으로 하는 점에 있다. 그런데 관리재정수지 적자 3% 혹은 2%는 곧 통합재정수지 기준으로는 거의 균형 상태에 가깝다. 정부 재정준칙은 통합재정수지 기준으로는 말 그대로 균형재정을 강제하는 것이다.

관리재정수지를 기준으로 재정준칙을 정의하는 것은 문제가 있다. 관리재정수지 개념 자체가 다른 나라에서 널리 사용되는 개념이 아니다. 따라서 코로나19의 직격탄을 맞았던 2020년처럼 국제비교가 필수적인 상황에서는 각국의 재정 성과를 비교 평가할 때 관리재정수지는 아무 것도 할 수 없다. 재정준칙을 관리재정수지 기준으로 정의하면 재정 성과에 대한 객관적인 평가가 곤란해지는 셈이다.

관리재정수지는 통합재정수지에서 모든 사회보험수지를 제외하는 것이 아니어서 편제 자체가 자의적이기도 하다. 관리재정수지는 공무원연금과 군인연금의 적자액을 반영하는 반면 사학연금이나 국민연금의 흑자액은 반영하지 않는다. 이미 적자 상태로 돌입한 사회보험을 선별해서 계산에 포함시키고 있다. 그렇게 계산된 관리재정수지를 기준으로 재정준칙을 정의하면 긴축 편향이 강화될 수밖에 없다. 어떤 사회보험도 결과적으로 국가가 지급을 책임지는 것이다. 따라서 사회보험수지를 구분해 관리재정수지를 별도로 정의하는 것은 논리적이지도 않고 바람직하지도 않다.

(7) 몇 가지 추가적인 고려사항들

(a) 재정운영 기조에 대한 사회적 합의 도출 과제

전임 정부는 복지국가적인 요소를 강화하고자 했으나 증세에는 소극적이었다. 그로 인해 세입과 세출 간에 괴리가 발생한 측면이 없지 않았다. 게다가 역사상 유례없는 코로나19 위기가 덮치면서 그와 같은 세입과 세출 간 괴리가 더욱 확대된 측면도 있다. 다만 그것은 전임 정부가 잘못해서가 아니라 한국사회의 현 단계 발전과정에서 불가피한 측면이었다고 볼 수 있다.

그런데 세입과 세출 간 괴리를 줄이기 위해서는 구체적인 증세 로드맵이나 지출 구조조정의 계획이 제출되어야 하며 이는 재정운영 기조에 대한 사회적 합의를 선결 과제로 한다고 볼 수 있다. 그 점에서 정부 재정준칙은 그 취지와 내용이 사회적 합의를 충분히 반영한 것으로 보기 어렵다.

(b) Paygo 원칙

정부 재정준칙은 Paygo 원칙과 관련해서도 적극적인 재정정책을 시행할 필요가 있을 때 유연한 대처가 가능하도록 설계되지 않았다.

Paygo 원칙은 기존 사업의 축소·폐지나 제도개선을 통한 조정 방안 또는 수입 확충 방안 없이는 지출 증가가 원천적으로 불가능하도록 하는 것이다. 그런데 동 원칙을 의무지출이 아닌 재량지출에까지 예외 없이 적용되도록 한 점은 미국 등에서 적용되고 있는 Paygo 원칙에 비해서도 지출을 제한하는 효과가 강하다고 할 수 있다.

Paygo 원칙은 불요불급한 예산의 존재를 미리 전제하는 점에서 도입에 신중을 기할 필요가 있다. 정말로 불요불급한 예산이라면 애초에 조정되었어야 했을 것이다. 따라서 기존 사업의 조정을 통하지 아니하고는 꼭 필요한 신규 사업을 수행할 수 없도록 하는 재정준칙은 필요성이 큰 지출 소요를 포기하거나 축소 편성하게 하는 편의를 내포하는 것으로 볼 여지가 있다. 적어도 재량지출에 대해서만큼은 폭넓은 예외를 인정하는 편이 나올 것이다.

(c) 준칙의 적용 유예 사유

정부 재정준칙에 따르면 추경편성의 주된 사유가 발생하면 재정준칙을 예외적으로 적용하지 않을 수 있다고 하지만, 2015 회계연도 이후 작년까지 단 한 차례도 추경편성이 안 이루어진 해가 없었다. 추경편성을 불가피하게 하는 경제환경의 불확실성이 막대한 점 때문에 재정준칙은 도입되더라도 실제 의미는 희석되기 쉽다.

각 해 추경편성에 대해서는 논란이 있을 수 있고 관행화된 경향도 분명히 있으나, 본예산 편성 당시로서는 경제여건의 변화를 예상하기 어려웠던 사정도 분명히 있었다고 볼 일이다. 그렇다면 경제환경의 불확실성이 줄어들지 않는 한 향후에도 불가피한 추경편성 사유는 빈발할 가능성이 크다.

그럴 때 정작 문제는 재정준칙이 무력화되는 것이 아니다. 추경편성의 필요성이 큰 경제상황이라도 재정준칙을 염두에 두고 상황의 엄중함을 과소평가하려는 긴축편향이야말로 진짜 문제이다. 잠재성장률이 추세적으로 하락하고 회복력이 제한된 경제에서 정책대응에 반복적

으로 실기하면 상황의 악화를 면하기 어려울 수 있다.

시민의 대의기관인 국회에 주어진 추경편성의 재량은 존중되어야 옳다. 재정준칙 때문에 꼭 필요한 탄력적인 재정운영이 제한되어서는 안 된다.

(8) 바람직한 재정준칙의 요건

재정준칙은 선의로 해석할 때 결국 적자 편향을 극복하면서 재정을 잘 쓰자는 취지이다. 하지만 제도를 잘못 설계하면 재정의 역할 자체를 훼손시킬 위험이 있다. 그렇다면 바람직한 재정준칙은 어떠한가?

우선 바람직한 재정준칙은 어떤 숫자를 고를까 하는 것부터 고민해서는 안 되며 접근 방식 자체를 바꿔야 한다는 점부터 강조하고자 한다. 현행 국가재정법을 다듬어 재정규범을 발전시키는 것 외에 별도로 재정준칙이 도입된다면 그것이 갖춰야 할 요건으로 다음 세 가지를 제안할 수 있다. 다음 세 가지는 정부 재정준칙의 미비점이기도 하다.

첫 번째, 재정준칙은 지출의 경기역행성이 현저하도록 제도를 설계함으로써 경기 대응에서의 신속성을 제고해야 한다. 경기변동에 따라 규모가 자동으로 조정되는 세출이나 세입 항목의 경우 재정준칙의 적용 대상에서 제외하는 것이 한 가지 대안일 수 있다. 정부 재정준칙의 한 가지 위험성은 경제가 침체되어 재정적자가 자동안정화장치의 작동으로 인해 늘어나면 지출을 강제적으로 줄여야 하는 데에 있다. 고정된 재정적자비율 기준에 얽매이다 보니 지출이 경기순응적으로 이루어지는 문제가 발생할 수밖에 없는 것이다. 이렇게 되면 경제에 파멸적인 결과가 초래될 수 있다.

두 번째, 경제성장률과 국채 이자율의 차이를 기준으로 레짐을 구분하고 각 레짐에 적합한 재정운영 규칙을 달리 정해야 한다. 성장률이 추세적으로 국채이자율보다 높은 국면에서는 지출 확대를 준칙이 보장하는 것이 경제적으로 합리적이다. 그 경우 국가채무비율이 안정적인 수준을 벗어나지 않는다는 사실도 잘 알려져 있다. 이 두 번째 요건은 한국경제에 있어 의미가 작지 않다. 한국은 성장률이 국채이자율을 추세적으로 상회해왔기 때문이다. 이는 적자국채의 재정비용에 대한 재정보수주의자들의 우려가 과도한 것임을 시사한다.

세 번째, 중장기 시계에서 재정정책이 미래 번영을 위한 전략적 과제에 집중하는 것을 방해해서는 안 된다. 바람직한 재정준칙은 정의로운 산업 전환을 지원하고 기후 변화와 저출생 고령화, 불평등과 양극화에 대응하는 등 우리 사회의 중장기 전략 과제에 이바지해야 한다. 이미 앞에서 밝힌 것처럼 공공투자의 혜택은 미래 세대가 향유하므로 오늘 정부가 빚을 내어 전략 과제에 투자하고 미래의 수혜 세대가 이자를 부담하는 것은 이론적으로 아무 문제가 없다.

거꾸로 만약 기계적인 재정준칙 때문에 정부가 빚을 못 내고 공공투자의 재원을 당장의 세수로 한정한다면, 그것이야말로 사회적으로 필요한 공공투자 자체를 위축시킬 뿐만 아니라 세대 간의 공정성도 저해하게 된다.

민주개혁 세력이 참고할만한 역사적 선례로 1997년 영국 노동당 제3의 길 정부에서 제안한 재정준칙을 검토할 수 있다. 노동당 재정준칙의 핵심적인 내용은 황금률이다. Balls and O'Donnell (2002)에 따르면 노동당 재정준칙은 과거와 달리 자본지출과 경상지출을 분리한 점에서 특징적이었다. 그 분리를 통해 경상지출에 치우쳤던 편향을 시정하고 공공자산에 대한 과소투자를 극복할 수 있었다는 인식이다. 당시 재정준칙은 적자국채를 공공투자 목적에 제한했으며, 하나의 경기순환 주기에 걸쳐 경상지출은 세입에 의해 전적으로 조달될 것을 요구했다. 이는 재정적자를 공공투자 규모와 일치시키는 효과가 있었다.

그러나 황금률이 현실적으로 고정자본형성에 국한된 점은 약점으로 꼽혀 왔다. 정작 미래 세대를 위한 교육 및 보건 관련 지출은 황금률의 적용 대상으로 간주되지 않았던 문제가 있었다. 고정자본형성이 특별히 교육이나 보건보다 사회적 수익률이 더 높고 더 확실한지는 실제로도 의문이다.

오늘날 시각에서는 재정준칙이 탈탄소, 교육, 보건의료, 인프라 확충을 비롯해 폭넓게 정의된 공공투자를 가로막아서는 안 된다. 재정준칙에서 황금률을 적용받는 공공투자는 광범위하게 정의될 필요가 있다. 이와 관련해 Almond et al. (2011)와 Hoynes et al. (2011) 등 연구에서 미국 푸드스탬프(SNAP) 제도가 미친 사회경제적 효과를 분석한 결과는 흥미로운 시사점을 제공한다. 그 연구들의 결과는, 기술적으로는 공공투자로 분류되지 않지만 적지 않은 재정지출이 미래 세대를 보다 생산적이게끔 하고 미래 사회를 보다 풍요롭게 하는 특성을 가지고 있어 물적 투자와 유사한 효과가 있다는 것이었다.

3. 국가재정법 개선방안

가. 국가재정법과 재정건전성

국가재정법은 2007년부터 시행되어 우리 재정 운영의 기본 골격이 되고 있다. 국가재정법을 근거로 국가재정운용계획이 정해지면 동 계획을 근간으로 매년 세입 및 세출 예산이 편성된다. 동 법의 핵심 내용은 국가재정운용계획, 하향식(top-down) 총액배분 자율편성제도, 재정사업 성과관리 등이다.

핵심내용을 소개하자면, 국가재정운용계획은 정부가 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대해 작성하는 전략적 자원 배분 계획으로서 그 내용에는 ① 재정운용의 기본방

향과 목표, ② 중기 재정전망 및 근거, ③ 분야별 자원배분계획 및 투자방향, ④ 의무지출과 재량지출, 재정수입을 구분한 재정규모 증가율 및 그 근거, ⑤ 조세부담률 및 국민부담률 전망, ⑥ 통합재정수지 전망과 관리계획 등이 포함된다.

총액배분 자율편성제도는 기재부에서 총액을 설정하고 각 부처에서 총액 한도 내에서 분야별 사업우선순위에 따라 자율적인 예산을 편성한 다음 다시 기재부와 최종 조정 과정을 거치는 제도이다. 한편으로는 예산 편성 및 집행에 있어 각 부처의 자율성을 보장하는 장점이 있지만, 다른 한편으로는 각 부처에 배분하는 총액 자체를 긴축적으로 편성함으로써 기재부 권력을 강화하고 재정건전성을 최우선시하는 수단이라는 평가도 있다.

그런데 국가재정법은 전체적으로 국가재정 운용 방향의 초점을 건전재정의 유지에 맞추며 재정건전성을 강조하고 있다. 제1조부터 “효율적이고 성과 지향적이며 [...] 건전재정의 기틀을 확립”하는 것을 동 법의 목적으로 규정하고 있다. 또한, 제7조 국가재정운용계획의 수립에 관한 조항도 그 1항에서 “재정운용의 효율화와 건전화”를 목적으로 한다고 밝히고 있다. 예산 원칙에 대한 제16조에서도 정부가 예산의 편성 및 집행에 있어 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 함을 제1호 사항으로 규정하고 있다. 아울러 제86조에서 다시 재정건전화를 강조하며 정부가 “건전재정을 유지하고 [...] 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야” 한다고 규정하고 있다.

국가재정법은 또한 건전재정 유지를 위해 국가채무 및 재정수지를 관리하는 다양한 제도적 장치들을 제공하고 있다. 추가경정예산 편성요건 제한, 세계잉여금의 국가채무 상환 우선사용 의무화, 국가채무관리계획의 수립 의무화 등이 그 대표적인 내용이다.

나. 목적 조항의 검토

2020년 법 개정 과정에서는 제1조 목적 조항에 “재정운용의 공공성을 증진”한다는 진일보한 내용이 포함되었다. 다만 재정건전성과 재정운용의 공공성이라는 두 목적은 전자에 강조점이 주어진 가운데 병렬적으로 나열되고 있을 뿐이며 각각의 실제적 내용은 드러나지 않는다. 건전재정을 유지하면서 재정운용의 공공성을 증진하는 것이 일반적으로 가능한지 여부와 그 두 목적이 서로 충돌할 가능성은 없는지 여부도 분명치 않아 보인다.

향후 국가재정법 개정에서는 제1조 목적 조항의 ‘건전재정’과 ‘공공성’의 의미를 별도로 명확히 정의해 각각 재정의 ‘지속가능성(sustainability)’과 국민경제에 대한 ‘책임성(responsibility)’ 개념으로 확장하고, 재정운용에 있어서는 경제상황을 고려하면서 재정의 지속가능성과 책임성이라는 두 목표가 조화되도록 노력한다는 원칙을 분명히 할 필요가 있다.

재정의 책임성을 구성하는 포용성 개념과 관련해 현행 국가재정법에서도 예산의 성평등에 대한 영향을 고려하는 성인지 예산제도가 시행되고 있다. 그러나 남녀 간 불평등 외에 다른 불평등 요소는 참작되지 않고 있어 제도 보완이 필요하다. 국가재정법은 재정정책을 규범적으로 규율하려는 것이므로 법 개정을 통해 재정의 포용성 제고를 도모할 필요가 있다. 다음은 그와 같은 목적으로 검토할 수 있는 세 가지 방안이다.

첫 번째는 가장 포괄적인 방안으로서 제1조 목적 조항에 포용성과 기능성을 포함한 책임성 개념을 국가재정의 역할로 명시하는 것이다. 국가재정법이 규율하는 제반 사항에 있어 불평등 시정과 적극재정 원칙이 하나의 규범으로 자리 잡게 하는 방안이다. 두 번째는 국가재정운용계획의 수립에 있어 다양한 불평등 요인을 시정하고 국가가 사회적 위험이나 재난에 대한 보호를 제공하는 것과 같은 비전이 포함되어야 한다고 명시적으로 법제화하는 방안이다. 세 번째는 불평등 요인을 특정하여 세대인지 예산제도(세대불평등)나 지역균형발전인지 예산제도(지역 간 불평등) 등을 신규로 도입하는 방안이다.

다음으로 재정의 기능성, 즉 기능적 재정 원칙은 왜 강조되어야 하는가. 그것은 국가재정과 국민경제 사이의 전면적이고 내재적인 관계 때문이다. 재정의 기능성은 고용을 지속가능한 최대 수준으로 유지하거나 불평등을 시정하는 것과 같은 사회경제적 가치의 실현을 위해 재정이 적극적으로 활용되어야 한다는 개념이다. 예를 들어 현행 온실가스감축인지 예산제도가 기능성 개념과 연관된다고 할 수 있다.

국민경제에 대해 재정이 제 기능을 하려면 재정지출의 총량과 그 구성 및 재정수지를 관리함에 있어 최대고용과 평등한 분배 같은 바람직한 경제성과의 달성이 최우선 목표가 되어야 하며 그 외의 자의적인 기준에 얽매이지 않아야 한다(나원준 2021a). 목적 조항에 그와 같은 사항을 반영되도록 하는 것이 좋다.

현행 국가재정법은 적극재정 원칙의 근거를 찾기 어렵고 일방적으로 재정건전성만 강조하고 있어 재정운용 상의 보수주의와 소극성을 뒷받침하며 건전재정 원칙의 보루가 되고 있다. 국가재정법 목적 조항이 재정의 기능성을 강조하는 방향으로 개정된다면 적극재정이 규범적 원칙으로 안착되는 데 도움이 될 것이다.

다. 재정민주주의 실현의 과제

공공성의 실천조항 추가 외에도, 국가재정법은 재정민주주의(fiscal democracy) 실현이 필요하다. 현행 국가재정법은 예산 기능과 연결된 기재부 권력 강화에 기여해온 측면이 없지 않다. 그런 배경에서 재정 권력을 가진 집단이나 그들과 결탁해 재정의 수혜를 누리는 집단의

지대 추구하고 부패에 취약하다는 비판이 제기되어 왔다. “자본에 의해 포획된 관료들이 재원을 분배하는 일을 주도하는 구조”라는 지적이다(문병호 2016).

재정민주주의는 시민의 의사를 재정운용에 실질적으로 반영하는 과정이며 그것의 제도적 핵심은 두 가지로, 첫 번째는 대의민주주의에 따른 예산과정에서의 국회의 권한이고, 두 번째는 국민주권의 원리에 따른 시민참여라고 할 수 있다. 첫 번째와 관련해서는, 국회나 청와대(대통령실)에서 예산 편성권을 갖고 정치적 책임을 부담하도록 하는 방향으로 국가재정법 개정을 고려할 수 있다. 예산 기능을 기재부 관료 조직으로부터 분리해 시민의 정치적 의사를 대의하는 기구에 위임하는 편이 재정민주주의의 취지에 부합할 수 있다. 두 번째와 관련해서는, 재정주권이란 것이 어디까지나 납세자인 시민에게 있음을 염두에 둘 필요가 있다. 예산과정에 있어 납세자 재정주권과 시민참여로의 패러다임 전환이 요구된다는 의미이다.

지방정부 차원에서 시행하고 있는 주민참여예산제도는 재정민주주의의 대표적인 실현 형태로 꼽힌다. 그렇다면 중앙정부 차원에서도 이를테면 일정 수 이상의 국민청원에 의한 제안에 예산을 할당하는 것을 골자로 하는 시민예산제도 같은 것을 얼마든지 도입할 수 있을 것이다. 현행 국가재정법 제10조에 따른 재정정책자문회의를 비롯한 각종의 재정 관련 위원회 역시 재정운용에 대한 폭넓은 의견 수렴을 위해 시민들의 참여 기회를 대폭 확대하는 편이 바람직할 수 있다. 국가재정법은 그와 같은 국민주권 원리에 따른 시민참여를 활성화하는 방향으로 개정되는 것이 옳다.

국민의 삶을 책임지는 국가재정

제3부

조세부문 개편방향

제7장 세제개편 원칙

제8장 소득세

제9장 법인세

제10장 상속증여세

제11장 종합부동산세

제12장 세목신설 및 기타세목

제13장 조세행정

제14장 국가재정 평가지표

국민의 삶을 책임지는 국가재정

제7장



세제개편 원칙

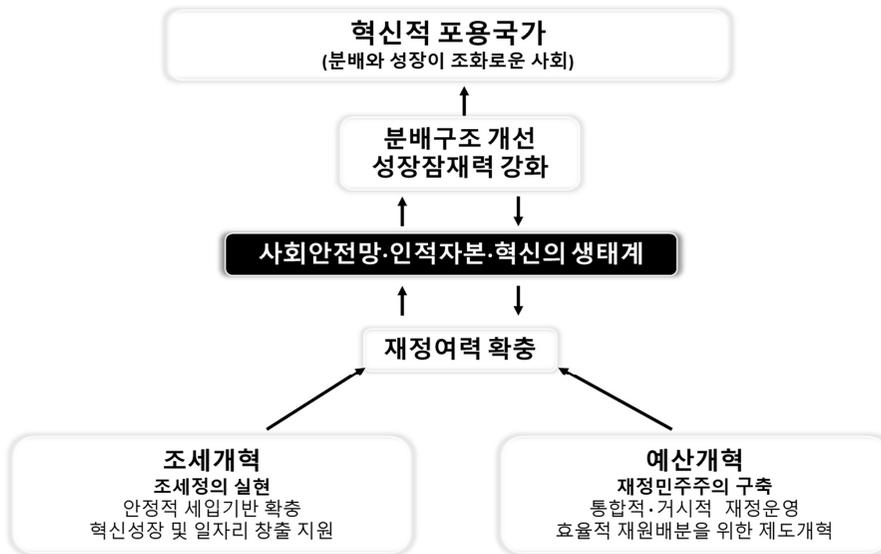
제7장 세계개편 원칙

1. 중장기 세계개편 원칙

가. 핵심 가치

세계개편의 방향과 전략을 올바르게 설정하기 위해서는 우리가 직면하고 있는 사회경제적 환경에 대한 객관적 인식을 기반으로 미래 복지국가의 비전을 명확히 해야 한다. 한국경제가 직면하고 있는 복합위기(poly-crisis)를 고려할 때, 우리가 지향해야 할 미래의 복지국가는 혁신을 통해 성장의 동력을 유지하고, 분배구조의 개선으로 사회발전을 견인하는 ‘혁신적 포용 국가’이다.

[그림 7-1] 혁신적 포용국가의 재정개혁



혁신적 포용 국가는 사회정책과 경제정책의 유기적 연계를 통해 지속가능한 복지국가를 모색하는 국가발전 전략이다. 조세·재정정책의 핵심 과제는 경제주체의 생산적 역량을 높이는 활동을 지원하되 양극화와 불평등 문제에도 적극적으로 개입하여 분배와 성장이 선순환하는 사회경제구조를 구축하는 것이다. 재정의 자동안정화장치가 취약한 상태에서 재정을 경직적으

로 운용할 경우 경제의 불안정성이 증폭되면서 성장잠재력 약화의 충격은 저소득계층을 넘어 중 상위 소득계층으로 확산될 것이다. 따라서 분배구조의 개선은 저소득계층에 대한 소득지원의 차원을 넘어 복지국가 발전의 토대 구축이라는 시각에서 접근하고 해법을 모색해야 한다.

분배와 성장이 선순환하는 조세·재정체계를 구축하기 위해서는 단기적인 재정건전성을 넘어 복지국가의 지속가능성이라는 보다 긴 시계에서 재정의 역할을 강화해야 하며, 이는 더불어민주당의 강령 경제편 ‘조세정의와 재정민주주의’ 조항으로 명문화되어 있다. 조세개혁과 예산개혁을 통해 확충된 재정 여력으로 사회안전망과 고용안전망, 인적자본에 대한 투자를 강화하고, 혁신의 생태계를 지원해야 한다. 조세개혁은 조세정의 실현, 세입기반 확충, 혁신성장 및 일자리 창출 지원, 예산개혁은 재정민주주의 구축, 통합적·거시적 재정 운용, 효율적 자원배분 등을 주요 과제로 한다.

더불어민주당 강령 - 경제: 조세정의와 재정민주주의

더불어민주당 강령 전문에는 ‘혁신과 성장을 지속하는 가운데 사회 불평등을 해소하고, 국민통합을 실현하며 모든 사람의 안전하고 평화로운 삶을 보장하는 것’을 대한민국의 시대적 과제로 제시하고 있다. 특히, 경제조항에서는 사회적 지속가능성, 포용성장, 경제민주화, 분배구조의 개선 등을 강조하고, 조세정의와 재정민주주의의 구축을 당 강령으로 제시하여 조세·재정정책의 기본방향을 명확히 하고 있다.

- 시장경제의 불평등한 분배구조를 개선하고 경제주체의 생산적 활동을 지원하는 조세·재정체계를 구축한다.
- 조세정의를 구현하고 성실 납세자를 존중하는 문화를 조성한다. 지하경제를 양성화하고, 소득이 있는 곳에 세금을 부과하여 세금 탈루와 탈세를 막는다.
- 계층·세대 간 조세부담의 형평성을 확립하고 누진적 보편증세 및 조세지출제도를 개편하여, 복지국가의 발전에 필요한 세수기반을 확충한다.
- 부동산세제는 투기적 수요를 억제하고 실수요자를 보호하도록 개편한다.
- 국가 예산의 합리적·효율적 배분을 실현하기 위해 재정민주주의를 구축하고 중앙정부와 지방정부 간 재정기능을 합리적으로 조정하여 국가의 균형발전을 실현한다.
- 재정의 지속가능성을 확보하여 국가재정의 역할과 국가의 책무성을 강화한다. 조세 및 재정정보를 투명하게 공개하고 접근성을 높여 국민의 재정에 대한 알 권리를 보장한다.

나. 포용적 성장을 위한 조세정책

최근 OECD에서 제안한 포용적 성장을 위한 조세정책은 혁신적 포용국가의 조세체계를 모색함에 있어서 커다란 시사점을 제공한다. [표 7-1]에서 보듯이 포용적 성장을 위한 조세정책은 과세기반의 확충, 조세체계의 누진성 제고, 조세의 긍정적인 유인체계, 과세행정의 개선 등으로 구분된다.

첫째, 과세기반의 확충을 위해서는 세원은 넓히되 세율은 낮추고, 재분배 목적에 적합하지 않은 조세지출은 정비하며, 사회보장세의 기반을 확충해야 한다. 다만, OECD의 제안과 달리 조세부담률이 낮은 우리 현실을 고려할 때, 미래의 복지국가 재정에 대비하기 위해서는 세원을 확대하되 세율은 적정 수준으로 유지할 필요가 있다.

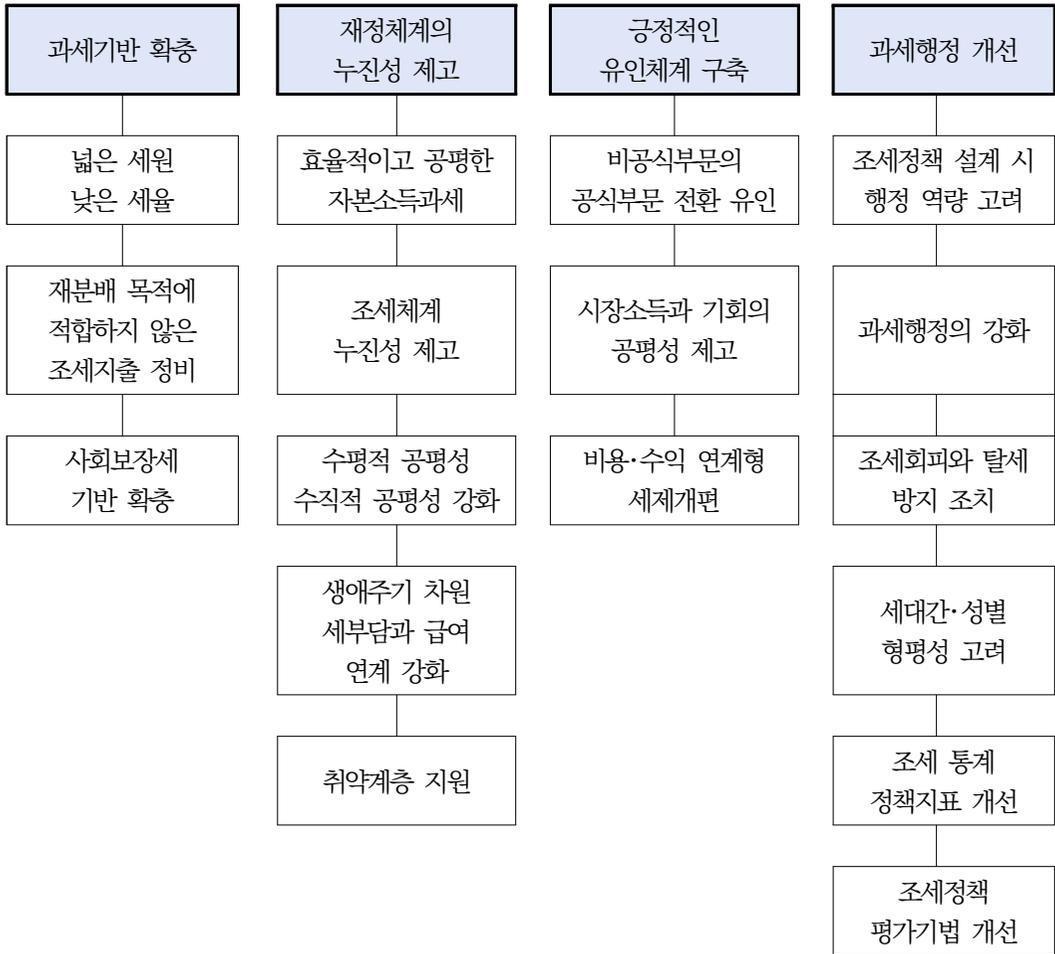
둘째, 재정체계의 누진성 제고를 위해서는 효율적이고도 공평한 자본소득과세와 조세체계의 누진성 제고, 수평적이고도 수직적인 과세공평성 강화, 생애주기 차원의 세부담과 급여 연계 강화, 취약계층에 대한 세제 지원 등이 필요하다.

셋째, 조세의 긍정적인 유인체계를 구축하기 위해서는 조세정책을 이용하여 비공식부문을 공식부문으로 전환하고, 시장소득과 기회의 공평성을 높이는데 기여하며, 비용과 수익을 연계해야 한다.

넷째, 과세행정의 개선으로 공정과세를 이룩해야 하는 바, 과세행정을 강화하여 조세회피와 탈세 방지를 도모하며, 과세시 세대간·성별 형평성을 고려하고, 조세통계 지표와 정책지표를 개선하며, 조세정책의 평가기법을 개선해야 한다.

조세체계의 포용성을 높이기 위해서는 세목별로 다음과 같은 세제개편이 필요하다. 부동산 보유세의 포용성을 높이기 위해서 저소득가구에 대한 기초공제 적용, 노년층에 대한 과세이연, 완만한 누진세율, 조세 분납, 부동산의 공정한 가치평가, 자산소득에 대한 종합과세 등이 요구된다. 개인소득세의 포용성을 높이기 위해서는 저소득노동자에게 낮은 소득세율을 적용하고, 사회보험료 대상소득을 확대하며, 보험료 체계를 누진적으로 개편하고, 근로장려세제(EITC: Earned Income Tax Credit)의 확대, 고소득자 조세감면의 축소, 교육투자에 대한 세제지원 등이 필요하다. 자본소득세의 포용성을 높이기 위해서는 법인세 공제·감면의 축소, 근로소득과 개인자본소득의 종합과세, 이원적 누진소득과세(DPIT: Dual Progressive Income Tax)와 기업의 소득이전을 통한 세원잠식(BEPS: Base Erosion and Profit Shifting) 행위의 차단 등이 요구된다.

[표 7-1] 포용적 성장을 위한 조세정책 방향

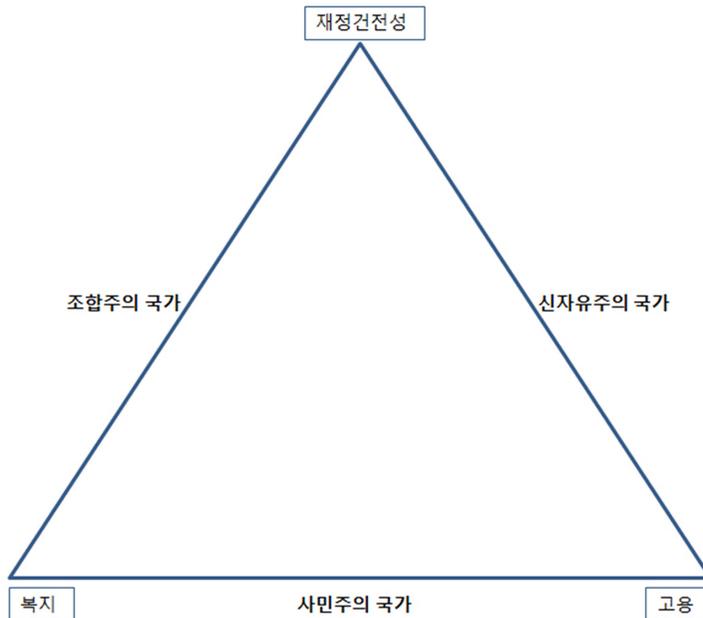


자료: Brys, Perret, Thomas, and O'Reilly (2016)

다. 고용·분배·재정건전성 간 선순환을 이루는 조세체계

한국 사회에 고유한 방식으로 분배와 고용, 재정건전성의 선순환에 기여할 수 있는 조세체계를 구축하고 발전시켜야 한다. Iversen and Wren(1998)은 서비스 부문의 비중이 커지면서 재정건전성, 복지 확대, 고용 증대는 동시에 달성하기 어려운 트릴레마(trilemma)의 관계에 있으며, 개별 국가가 어떠한 조합을 선택할 것인가는 해당 국가의 정치연합, 제도, 정치경제적 제약 조건 등에 따라 달라진다고 주장하였다. 하지만 북유럽 복지국가의 역사적 경험을 통해 불평등의 축소와 인적자본에 대한 투자 증대가 생산성 향상과 고용 창출을 유발하고, 세수 기반의 확충으로 이어져 재정건전성도 유지하게 된다는 사실을 확인할 수 있다.

[그림 7-2] 고용·분배·재정건전성

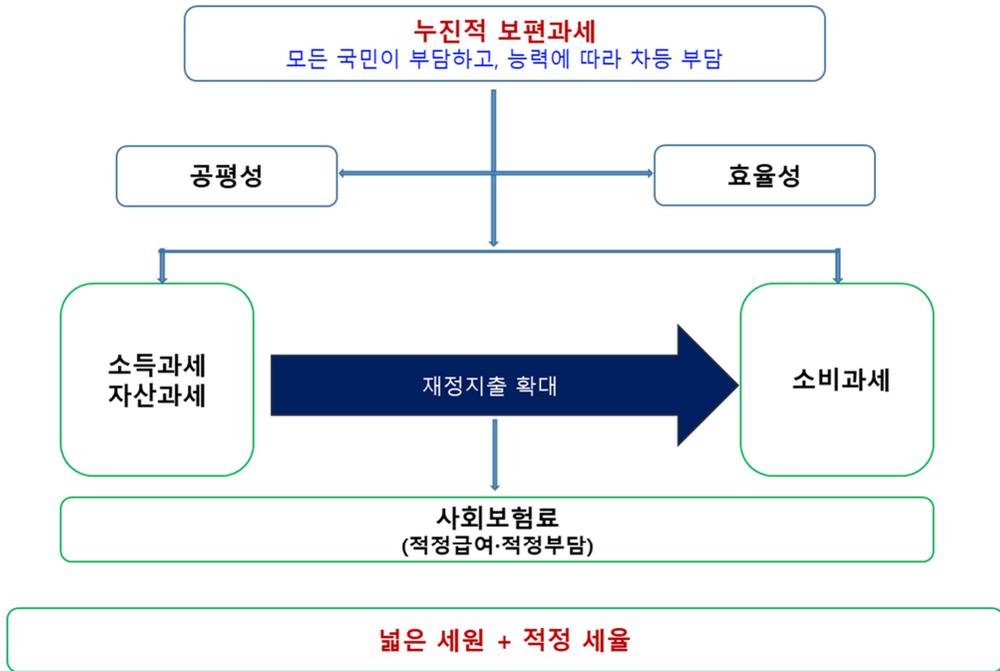


자료: Iversen and Wren (1998)

2. 합리적 증세방안

조세정책은 한국 사회가 직면한 구조적 변화와 그로부터 파생된 사회경제적 문제에 적극적으로 대응하여 분배와 성장의 선순환을 구축하고, 재정 활동에 필요한 재원을 누진적 보편과세의 방식으로 확보해야 한다. 조세정책은 노동시장, 복지, 교육, 산업, 금융, 환경 등 각 부문에서의 사회경제정책과 정합성을 고려하면서 기획되고 추진되어야 한다. 조세정의와 재정민주주의는 조세·재정정책이 견지해야 할 기본 원칙이다.

[그림 7-3] 조세개혁의 방향



누진적 보편과세의 기초 하에 포용과 혁신의 조세체계를 구축하고, ‘증부담-증복지’에 필요한 세수확충 방안과 이행의 로드맵을 마련해야 한다. 누진적 보편과세는 보편주의와 선별주의 복지제도가 합리적으로 결합되는 복지체제에 조응하는 조세체계이다. 정건전성을 넘어 ‘복지국가의 지속가능성’을 확보하기 위해서는 ‘넓은 세원 적정 세율’의 원칙하에 모든 국민이 부담하되 능력에 따라 차등적으로 분담하여 조세의 공평성을 높이고, 소득세와 자산세 중심의 세입확충을 기반으로 고용안전망과 사회안전망을 확충하면서 재정지출의 증가에 따라 점차 소비 과세의 확충도 모색해야 한다. 다만, 부가가치세의 인상은 역진적인 성격과 인플레이션 등 경제에 미치는 파급효과를 고려하여 신중해야 한다. 나아가 사회보험재정의 안정화를

위한 구조개혁과 급여 및 보험료율의 개편도 추진해야 한다. 북유럽 복지국가의 경우 역진적인 소비세의 비중이 높지만, 누진적인 개인소득세의 비중 또한 높고, 보편적 복지제도를 기반으로 적극적인 재분배정책을 취하기 때문에 조세 및 이전지출의 재분배 효과가 큰 것으로 평가된다.¹⁾

누진적 보편과세가 기반으로 하는 혁신적 포용 국가의 문제의식은 1980년대 이후 확대된 불평등과 빈곤, 취약한 사회보호, 지속가능한 발전 등을 배경으로 하고 있지만, 우리 사회가 직면하고 있는 구조변화와 그로부터 파생된 사회경제적 문제에 대한 대응과 삶의 질 향상도 포괄하고 있다. 누진적 보편과세를 위해서는 조세지출의 정비와 사회보장세의 기반 확충, 조세체계의 누진성 제고와 과세공평성 강화, 취약계층에 대한 세제지원, 조세의 긍정적인 유인 체계 구축, 공정과세의 실현 등이 필요하다. 특히 공정과세와 조세 및 재정정보의 투명한 공개는 국민의 납세협력과 ‘중복지-중부담’을 위한 세계개혁의 중요한 전제 조건이다. 공정과세를 통해 수평적·수직적으로 공평하게 조세를 부과하고 분배적 정의를 실현해야 한다.

1) 북유럽 복지국가의 조세체계에 대해서는 Kato (2003) 참조. Magnus (2009)는 고령화의 진전에 따라 소비세의 확충이 불가피하지만, 사회가 이러한 전환을 받아들이기 위해서는 부유층, 고소득자, 기업에 대한 높은 세율을 적용해 소비세의 전환정책이 공정하다는 것을 알릴 필요가 있다고 주장했다.

국민의 삶을 책임지는 국가재정

제8장



소득세

제8장 소득세

1. 소득세율

가. 소득세제의 특징

우리나라 소득세제는 소득세제의 역사와 다른 선진국과 비교를 통해 4가지 특성으로 요약할 수 있다. 첫째, 소득세 최고세율은 45%(지방세 포함 49.5%)로 높지만, 최고세율이 적용되기 시작하는 과세표준(10억원 초과)이 매우 높아서 적용대상이 협소(근로소득세 신고자 4,195명)하다. 한국의 소득세 최고세율(지방세 포함) 49.5%는 2021년 OECD 회원국 평균(42.5%)보다 높고, G7 국가(49.7%)나 평균소득 5만 달러 이상 국가들(49.1%)과 비슷한 수준이다. [그림 8-1]에서 보듯이 2021년 소득세 최고세율이 적용되기 시작하는 과세표준은 근로자 평균소득 대비 22.8배로 OECD 회원국 평균(6.3배)의 세 배 이상이며, 실제 여기에 해당하는 근로소득세 신고자도 4,195명(2022년 귀속소득)으로 전체 근로소득세 신고인원의 0.02%에 불과하다.

[그림 8-1] 소득세 최고세율과 적용 소득경계(2020년)



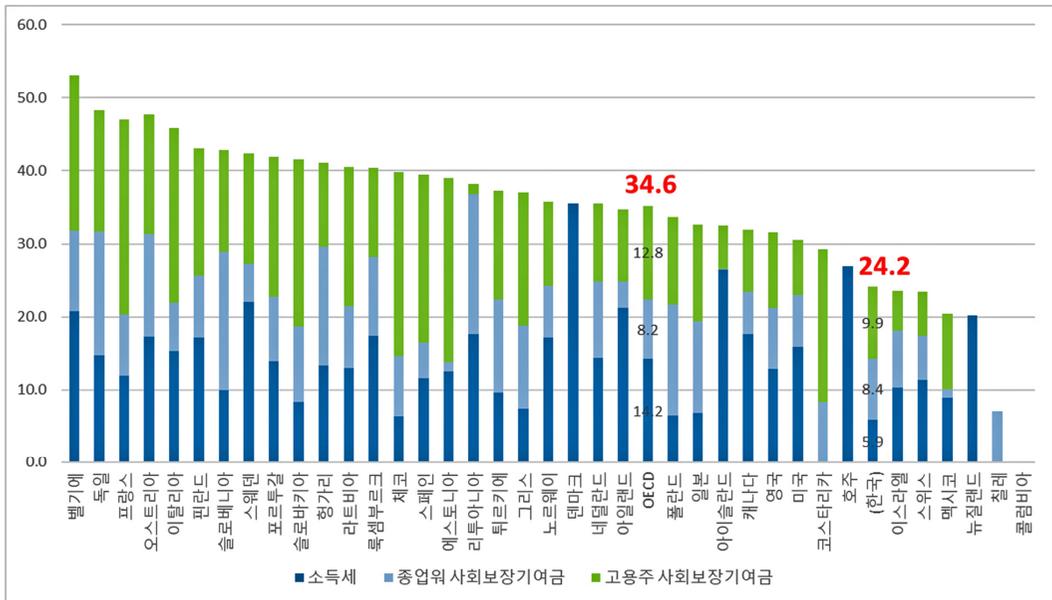
자료: OECD.Statistics, Tax Database

둘째, 근로소득자 소득공제제도에서 근로소득공제가 차지하는 비중이 크지만, 기본공제 등 인적공제가 차지하는 비중은 상대적으로 작다.¹⁾ 기본공제 규모가 작다는 것은 생계 단위가 개인이 아닌 가계라는 점을 소득세제가 충분히 반영하지 못한다는 것을 의미한다. 큰 규모의 근로소득공제는 면세자 비율을 높이고 근로자와 사업자 간에 과세형평성 문제를 발생시킨다. 근로소득공제 한도(2천만원)가 적용되기 시작하는 소득은 3억 6,250억원으로 대다수의 근로소득자가 적용의 영향을 받지 않는다.

셋째, 근로소득자의 조세격차(tax wedge)가 작고, 근로소득공제와 근로소득세액공제 등의 규모가 커서 소득세 최고세율은 OECD 평균보다 높지만, 전 소득구간에서 실효세율은 낮다. 이는 높은 명목세율에도 불구하고, 실제 적용되는 실효세율은 낮음을 의미한다.

[그림 8-2] OECD 회원국의 조세격차(2022년 평균 근로소득자)

(단위: %)



주: 조세격차=(소득세+종업원 사회보장기여금+고용주 사회보장기여금)÷노동비용
 자료: OECD Taxing Wages

1) 우리나라 근로소득자 기준 소득공제와 세액공제에 대한 자세한 내용은 오종현(2018) 참조

[표 8-1] 근로소득세 실효세율의 국제비교(2022)

(단위: %)

	단독가구					홀벌이 2자녀 가구				
	50%	100%	150%	200%	250%	50%	100%	150%	200%	250%
OECD	7.6	15.0	19.5	22.5	24.7	1.3	10.1	15.6	19.2	21.9
한국	1.5	6.6	10.4	13.7	17.0	0.2	4.7	8.6	12.4	15.4
차이	6.1	8.4	9.1	8.8	7.7	1.1	5.4	7.0	6.8	6.5

주 1: 소득구간은 임금근로자 평균소득의 50%~250%

2: 실효세율=(중앙정부 근로소득세 + 지방정부 근로소득세)÷총임금소득

자료: OECD.Stat, Database

넷째, 이자, 배당, 임대료, 주식 양도소득 등에 대해서 낮은 세율이 적용된다. 금융소득의 경우 1인당 2천만원까지 14%로 분리과세하고, 임대소득의 경우는 분리과세할 수 있는 선택권이 주어진다. 국내외 주식, 채권, 파생상품 등 금융투자상품을 통해 실현된 양도소득 등을 모두 합산해 과세하는 금융투자소득세의 경우, 손익통상과 이월공제, 5천억원(국내 상장주식) 또는 250만원(기타 투자소득)의 기본공제를 적용 후 3억원 이하 20%, 3억원 초과분 25%의 세율을 적용한다.

우리나라는 상장주식에 대해 대주주 기준을 지속적으로 완화하여 과거 종목당 100억 초과 보유에서, 현재 종목당 10억원 초과 보유까지 완화하여 왔다. 다만, 윤석열 정부는 소득세법 시행령 개정을 통해 2024년 1월부터 종목당 50억원 초과 보유로 해당 기준을 완화한 바 있다.

나. 소득세제 개편방안

우리나라 소득세 특징에 근거하여 소득세 개편방안을 제시할 경우, 다음과 같은 원칙을 바탕으로 두고 세제개편을 추진해야 한다.

첫째, 소득세 최고세율이 적용되는 과세표준의 시작점을 낮추고, 하위 소득구간의 세율도 적정 수준으로 높여야 한다. 2012년 이후 고소득 구간을 중심으로 한계세율이 인상되었지만, 고소득층만을 대상으로 한 세율인상으로는 재원조달에 한계가 있다. 초과누진세제 하에서는 하위 소득구간에서 세율이 인상되면 고소득층의 경우 적용 소득 범위가 넓어져 조세 부담도 더 크게 증가한다.

둘째, 소득세 공제제도는 저출산·고령화에 대응하고, 공적 이전소득과 현물급여의 확대를 고려하여 과세형평성을 높이는 방향으로 개편해야 한다. 근로소득공제를 축소하되 인적공제를 확대하여 가계 단위의 생계지원 기능을 강화하고, 사업자의 소득포착률이 높아진 현실을 고려하여 근로소득세액공제는 축소하며, 사업자 과표양성화를 위해 도입된 신용카드 소득공

제도 점진적으로 정비한다. 고등학교 무상교육 실시와 대학 국가장학금 확대에 따라 자녀 교육비 공제를 축소·폐지하고, 기초연금의 확대에 따라 경로우대공제를 정비한다. 기본공제를 확대하면서 자녀세액공제를 폐지하는 방안을 모색한다. 소득세 과세표준 물가연동제는 근로 소득공제 등 각종 공제·감면제도와 연계하여 도입 방안을 모색해야 한다.

셋째, 「금융투자소득세」의 상장주식 양도차익 기본공제와 「금융소득종합과세」의 분리과세 기준금액을 낮추면서 궁극적으로 종합과세해야 한다. 금융소득(이자·배당)의 경우 개인별로 2천만원까지 15.4%(지방세 포함)로 분리하여 과세하지만, 고소득자의 경우에 세제 혜택이 커서 소득계층 간 과세형평성 뿐만 아니라 소득유형 간 과세형평성도 저해한다. 2025년 시행 예정인 「금융투자소득세」의 경우, 손익통상 및 이월공제를 적용하기 때문에 기본공제 5천만원을 하향조정하는 것이 과세형평성의 측면에서 바람직하다.

넷째, 벤처기업의 스톡옵션 행사이익 비과세 한도를 연간 5천만원에서 2억원으로 높이고, 벤처기업 임직원의 스톡옵션 행사이익에 대한 근로소득세를 5년간 분할납부할 수 있도록 허용하는 것은 공평과세의 원칙에 부합하지 않는다. 벤처기업의 투자와 고용을 지원하는 방식이 효율성과 공평성의 측면에서 더 적절하다.

이외에도 다음과 같은 개편방안을 제안한다. 가상 자산에 대한 소득세 과세를 2025년으로 유예하는 이유가 명확하지 않기 때문에 예정대로 시행하는 것이 조세정책의 일관성과 예측성의 측면에서 바람직하다. 신용카드 등의 전자 결제가 보편화 되어 해당 제도의 목적이 달성된 것으로 판단되기 때문에 신용카드 등 사용금액 소득공제 기한 연장 및 한도 확대는 필요하지 않다. 다만 해당 공제가 오랜 기간 지속된 측면을 고려하여 증장기적으로 제도를 정비하도록 한다. 사적 연금에 대한 세제 혜택 확대는 공적연금제도의 개편과 연계하여 추진해야 한다.

다. 세수 및 분배개선 효과

여기에서는 소득세 세율체계에 대해 아래와 같이 3개의 개편 시나리오를 제안하고, 그에 따른 세수효과와 분배개선 효과를 추정했다. [표 8-2]에서 보듯이 소득세율을 인상하는 시나리오 a, b, c에서 세율체계 개편에 따른 세수효과는 2022년 세수 기준으로 각각 1.1조원, 8.3조원, 14.1조 원으로 추정된다.

[표 8-2] 소득세 세율체계 개편방안 및 세수효과

구분	과세표준 구간별 기본세율(%)								세수효과 (2021 세수 기준)	
	1.4천만 이하	1.4천만~ 5.0천만	5.0천만~ 8.8천만	8.8천만~ 1.5억	1.5억~ 3억	3억~ 5억	5억~ 10억	10억 초과	GDP 대비 (%)	금액 (조원)
2022년 세법개정	6	15	24	35	38	40	42	45	-0.08	-1.764
시나리오(a)	6	15	24	38		45			0.05	1.090
시나리오(b)	8	18	28	38		45			0.40	8.291
시나리오(c)	10	20	30	40		45			0.68	14.075

주 1. 시나리오(a), (b), (c)는 2022년 개정세법을 기준으로 함

2. 소득세액 공제율·감면율은 2021년과 동일하다고 가정

자료: 국세청 2021년 근로소득 천분위 자료를 이용하여 산출

[표 8-3] 소득분위별 세부담 변화

(단위: 억원, %)

	2021년 소득세법	2022년 세법개정		시나리오(1)		시나리오(2)		시나리오(3)	
	(a)	(b)	b-a	(c)	c-b	(d)	d-b	(e)	e-b
10분위 (상위 0.1%) (상위 1%)	385,971 (66,865) (169,270)	376,603 (66,757) (168,238)	-9,368 (-108) (-1,032)	387,492 (71,412) (176,533)	10,890 (4,654) (8,295)	427,617 (71,985) (182,036)	51,014 (5,228) (13,797)	459,730 (73,180) (190,168)	83,127 (6,423) (21,929)
9분위	75,586	72,125	-3,461	72,125	0	88,173	16,048	100,224	28,099
8분위	35,614	33,507	-2,107	33,507	0	41,520	8,012	47,953	14,446
7분위	16,663	15,097	-1,566	15,097	0	19,091	3,994	22,565	7,468
6분위	7,163	6,135	-1,028	6,135	0	8,020	1,885	9,826	3,690
5분위	3,344	3,229	-115	3,229	0	4,306	1,076	5,382	2,153
4분위	1,939	1,939	0	1,939	0	2,585	646	3,232	1,293
3분위	704	704	0	704	0	939	235	1,173	469
2분위	1	1	0	1	0	1	0	2	1
1분위	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	526,985	509,341	-17,644	520,231	10,890	592,252	82,911	650,087	140,746

자료: 국세청 2021년 근로소득 천분위 자료를 이용하여 산출

소득세 세율체계의 개편에 따른 분배 효과가 개선될 것으로 기대된다. 소득세제 개편만으로 분배지표가 개선되지만, 해당 세수를 저소득층을 위한 복지지출로 사용할 경우 조세 및 공적 이전소득의 재분배 효과는 큰 폭으로 개선될 수 있다.

[표 8-4] 소득세 세제개편의 분배효과

(단위: %)

구분		세후소득 분배지표	기존제도 대비 변화분	기존제도 대비 변화율
지니계수	세전소득	0.452		
	2021년 소득세법	0.424	-0.028	-6.19
	2022년 세법개정	0.425	0.001	0.24
	시나리오(a)	0.424	-0.001	-0.24
	시나리오(b)	0.421	-0.003	-0.91
	시나리오(c)	0.419	-0.005	-1.18
5분위 배율	세전소득	15.13		
	2021년 소득세법	13.36	-1.77	-11.70
	2022년 세법개정	13.41	0.05	0.37
	시나리오(a)	13.39	-0.02	-0.15
	시나리오(b)	13.17	-0.20	-1.50
	시나리오(c)	12.99	-0.37	-2.77
10분위 배율	세전소득	26.76		
	2021년 소득세법	30.23	3.47	12.97
	2022년 세법개정	30.11	-0.12	-0.40
	시나리오(a)	30.17	0.06	0.20
	시나리오(b)	30.68	0.45	1.49
	시나리오(c)	31.05	0.82	2.71

주: 1. 5분위 배율 = (소득 최상위 20%의 평균소득)/(소득 최하위 20%의 평균소득)
 2. 10분위 배율 = (소득 최하위 40%의 소득점유율)/(소득 최상위 20%의 소득점유율)*100
 자료: 국세청 근로소득 천분위 자료를 이용하여 산출

2. 부동산 임대소득세

가. 현행 임대소득에 대한 과세제도

소득세는 과세방법에 따라 종합소득 과세와 분류소득 과세로 구분된다. 종합소득 과세는 소득의 원천이나 소득의 종류와 무관하게 모든 소득을 종합하여 누진세율에 의해 종합적으로 과세된다. 분류소득 과세는 소득을 발생원천별로 구분하여 각 소득원천에 따라 별도세율로 과세되며, 현행 「소득세법」은 종합과세를 원칙으로 하되 일부 소득에 대해서는 분류과세를 적용하고 있다.

과세대상 소득으로 열거하고 있는 8가지 소득 중 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득의 6가지 소득은 종합과세대상 소득으로 각각의 소득을 합산하여 종합소득을 산출한 뒤 누진세율을 적용한다. 퇴직소득과 양도소득은 분류과세대상 소득으로 다른 소득과 합산하지 않고 별도로 과세하는데, 이는 장기간에 걸쳐 발생한 소득을 퇴직 등 특정

시점에 일괄적으로 과세할 경우 세부담이 급증하는 결집효과(結集效果)를 방지한다는 측면에서 합리성을 가진다.

종합과세대상 소득이라 할지라도 법에서 규정한 특정 소득에 대해서는 분리과세한다. 분리과세 대상 소득의 경우 그 소득이 지급될 때 일정한 세액을 원천징수함으로써 과세를 종결한다. 사업소득은 일정한 사업에서 발생한 소득. 사업이란 영리를 목적으로 계속적·반복적으로 이루어지는 사회적 활동을 말하며, 사업소득이 있는 거주자를 사업자라고 한다. 사업소득금액은 해당 과세기간의 사업소득에서 비과세소득을 제외한 총수입금액에서 필요경비를 차감하여 도출하며, 종합과세 대상이다. 한편, 비과세소득은 일정한 소득요건을 만족하는 경우의 논·밭임대소득, 농어가 부업소득, 전통주 제조 소득, 산림소득, 기타 작물재배업 소득, 어로어업소득과 1주택(기준시가 12억원 이하) 소유자의 주택 임대소득 등이 해당된다.

사업소득 중 월세임대소득은 부부 합산 2주택 이상 보유자에 대해 주택임대소득 형태로 과세된다. 다만, 기준시가 12억원 초과 주택(「소득세법」 제12조제2호나목) 및 국외소재 주택은 1주택 보유자의 경우에도 과세된다. 전세의 경우, 부부합산 3주택 이상자부터 보증금으로 추정된 간주임대료에 대해 주택임대소득이 과세된다. 다만, 소형주택은 전세보증금 과세대상이 되는 주택수 계산에서 제외한다.

분리과세란 종합소득 합산대상 소득임에도 불구하고 법에서 정한 경우(「소득세법」 제14조 제3항 등)에 한하여 종합소득과세표준에 합산하지 않고, 기본세율이 아닌 별도 세율(원천징수세율)을 적용하는 과세방식이다. 분리과세대상 소득은 해당 소득의 과세표준에 원천징수세율을 곱하여 세액을 계산하게 된다. 주택임대소득의 경우 2019년까지 2,000만원 이하 주택임대소득은 비과세 대상이었으나, 2019년 소득분에 대해 2020년 신고분부터 2,000만원 이하 주택임대소득에 대해서도 과세하게 되면서, 종합과세와 분리과세 중 선택(「소득세법」 제64조의2, 동법 시행령 제122의2)할 수 있다. 세율은 14%가 적용되며, 원천징수하지 않고 종합소득세 신고·납부 기한에 맞추어 소득세를 신고·납부한다.

필요경비율은 종합과세 시 단순경비율 42.6%, 기준경비율 10.69%를 각각 적용한다. 분리과세 시 등록사업자 60%(기본공제 400만원), 미등록사업자 50%(기본공제 200만원)를 각각 적용한다.

조세특례제한법에 따라 소형주택 임대사업자의 경우 4년 이상 임대시 세액감면한다. 1주택 보유자는 4년 이상 임대 시 임대소득의 30%(장기일반민간임대주택 등은 8·10년 이상 임대 시 75%)의 세액을 감면받을 수 있으며, 2주택 이상 보유자는 4년 이상 임대 시 20%(장기일반민간임대주택 등은 8년 이상 임대 시 50%)의 세액을 감면받을 수 있다. 등록된 임대사업자에 대하여는 증부세, 재산세, 양도세, 취득세 등에서도 과세혜택 존재한다.

나. 임대소득에 대한 과세체계 정비: 과세형평성 측면에서의 고려

임대소득의 성격은 자산소득으로서 기본적으로 금융소득(이자, 배당)과 같은 성격을 가진다. 이는 부동산이라는 자산이 적극적 사업적 활동이 부재하는 경우에도 임대소득을 제공하기 때문이다. 독일의 경우 부동산 임대소득을 사업소득으로 분류하지 않고 자산소득으로 분류된다. 다만, 한국에서 부동산임대업에 종사하는 법인은 사업소득으로 과세된다.

우리나라와 독일 간 중요한 차이는 부동산이라는 자산이 주식이나 채권과 달리 유지비용이 필요하다는 점이다. 이 유지비용의 수준은 사업소득의 단순경비율 수준보다 낮은 것이 일반적이다. 우리의 경우 임대소득을 사업소득으로 분류하고 사업소득에 해당하는 필요경비 수준을 제공하는 것은 특혜적이다. 소득세 체계에서 임대소득에 대하여는 필요경비를 금융소득보다 높게 인정해 주고 세율체계는 같은 수준으로 유지하는 것이 바람직하다.

현행 임대소득 과세체계는 금융소득에 대한 과세체계와 비추어는 대체로 적절하다. 현재 우리나라의 금융소득 과세체계는 2,000만원 이상은 종합과세, 이하는 14%의 분리과세가 기본이다. 이자와 배당 소득이 2,000만원 이상인 경우 종합과세하며, 그 이하에 대하여 14% 분리과세를 허용한다. 하지만 필요경비의 수준이 적절한가의 문제는 남아 있다.

문제는 분리과세이다. 2,000만원 이하의 현재의 금융소득과 임대소득에 대한 분리과세는 두 방향으로 과세의 형평성에 문제를 야기한다. 우선 다른 소득이 없는 2000만원 이하의 임대소득자나 금융소득자에게는 14%의 세율이 너무 높다. 참고로, 근로소득의 경우 각종 공제로 인하여 14% 정도의 실효세율은 소득 1억원 대에서나 가능한 수준이다. 다른 한편 다른 종류의 높은 소득을 가진 납세자가 임대소득(금융소득의 경우도 마찬가지)을 가진 경우에는 세율이 너무 낮다. 소득세 최고세율 45%와 비교하면 큰 격차를 가진다.

결론적으로, 임대소득에 대한 필요경비는 30% 수준이면 적하며, 현행 60%는 과도한 특혜로 판단된다. 또한, 금융소득과 비교하여 필요경비에 추가하여 기본공제 400만원을 제공할 근거도 없다고 할 수 있다.

임대주택소유자가 임대주택의 취득과정에서 차입금을 사용한 경우 이자비용에 대한 공제의 문제 또한 발생한다. 금융소득의 경우와 비교하면 금융소득과 금융부채를 동시에 가진 사업자의 경우 이자비용 공제가 가능하나 비사업자 개인의 경우 이자비용공제 불가능하다. 임대소득의 경우도 사업자와 비사업자간 같은 방식으로 해결하거나, 임대소득의 경우 소득세법상 사업소득으로 분류되므로 차입금이 임대주택 취득과정에 사용된 것이 증명되는 경우 비용인정도 가능하다. 다만, 이때 필요경비의 일괄공제는 부인되고 전체 실제비용에 대한 증빙자료의 제출을 요구하여야 한다.

중장기적으로 완전한 종합과세의 실현을 통하여 이러한 형평성의 문제를 해결하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 임대소득 과세체계를 현행 금융소득분리과세체계에 상응하도록 설정 하되, 금융소득과의 형평성의 문제를 야기하는 부적절한 요소인 필요경비 60%와 기본공제 400만원을 해결해야한다. 장기적으로는 분리과세가 가지는 형평성의 문제가 존재하므로 금융소득과 함께 종합과세할 필요가 있다.

다. 임대사업자등록제도

임대소득에 대한 실효적 과세를 위하여 임대주택소유자의 사업자등록은 필수적인가? 임대 소득에 대한 과세는 사업자등록 없이도 국세청의 종부세 도입시 잘 구축된 자료로 대상 파악이 가능하다. 그렇다면 ‘임차인의 보호(월세상한제 도입 등과 관련하여)를 위하여 사업자등록은 필요한가’는 질문이 남는다. 월세상한제와 관련한 임차인에 대한 보호는 월세상한제가 도입되면 임차인이 계약서의 보관과 전입확정일자를 받아둠으로서 충분히 가능하며 사업자등록 여부와는 별 관계없다. 오히려 임대사업등록을 강조하다 보면 임대주택소유자들은 등록을 임대소득과세 유보의 대가로 요구할 가능성이 크다는 점을 참고할 필요가 있다.

3. 금융투자소득세

가. 현행 제도

금융투자소득에 대한 과세체계는 2020년 말 세법개정을 통해 마련되었으며 2022년 말 세법개정을 통해 시행시기가 2025년으로 유예되었고, 현 정부는 2024년 1월 이마저도 폐지할 것을 총선공약으로 제안했다. 금융투자소득의 과세체계에서 과세대상은 「자본시장법」상 금융투자상품으로부터 발생하는 모든 소득이며, 분류과세 방식을 적용하므로 다른 소득(종합소득, 퇴직소득, 양도소득)과 합산하지 않는다. 현재 비과세 중인 채권 양도소득, 소액주주 상장주식 양도소득은 금융투자소득에 포함되지만, 예적금, 저축성 보험, 채권의 이자 및 법인 배당금 등의 이자소득 및 배당소득은 현행과 동일하게 적용되므로 금융투자소득에 포함되지 않는다. 금융투자소득 과세표준은 금융투자소득에서 기본공제와 이월결손금을 차감하여 계산한다. 기본공제는 국내 상장주식 등은 5천만원, 그 외 금융상품은 250만원이고, 이월결손금은 5년간 공제할 수 있다. 최종 납부세액은 과세표준이 3억원 이하면 20%, 3억원 초과분에 대해서는 25%를 적용하여 산출한다.

2024년 현재 과세되고 있는 주식에 대한 양도소득은 「소득세법」에 따른 주권상장법인의 대주주 양도분과 장외양도분, 비상장주식 등의 양도소득에 국한된다. 대주주의 인정 범위와

관련하여, 2016년 이후 대주주의 지분율 기준은 동일하지만, 보유액 기준은 점차 낮아져 왔다. 코스피 주식을 기준으로 할 때 2016년 4월 이후에는 시가총액 25억원 이상이었으나, 2020년 4월부터 대주주 보유액 기준은 10억원까지 하향되었다. 하지만 윤석열 정부 들어 시행령으로 위임한 보유액 기준이 50억원으로 다시 완화되었다. 한편 대주주 여부 판단 시 주주 1인 외에 합산하는 특수관계자의 범위는 6촌 이내 혈족, 4촌 이내 인척 등이 소유한 주식이었다.

국내상장주식 양도소득세 과세대상 주주의 범위를 판단하는 소유주식 비율(지분율) 기준을 삭제하고 대주주 기준을 시가총액 기준 100억원 이상의 고액주주로 변경하는 내용의 2022년 세법개정안은 국회 심의과정에서 현행 대주주요건(종목당 10억원 또는 상장된 주식시장별로 지분 1~4% 보유)을 유지하는 것으로 여야 합의를 통해 결정되었으나, 2024년 1월 다시 50억원으로 상향조정됐다. 다만 최대주주의 경우는 4촌 이내 혈족, 3촌 이내 인척 등이 소유한 주식까지 합산하고, 최대주주가 아닌 경우에는 기타주주를 제외한 본인이 소유한 주식만을 기준으로 대주주 여부를 판단하도록 개정되었다.

나. 세부담 수준과 징수실적

국세통계연보에 따르면 2019년 신고된 주식양도소득(상장/비상장)은 14.4조원 규모(과세 기준미달의 양도차익은 포함되지 않은 것)로 집계되며, 주식보유 및 양도차익의 고소득/고자산계층 편중도는 심각하다. 국세통계연보의 2017년-2019년 주식양도차익 신고현황: 주식양도차익 규모 10억원 이상은 6,522건으로 전체 신고수 284,211건의 2.3%의 비중 차지하고, 양도차익 규모는 40조 4,042억원으로 전체 양도차익 50조 1,866억원의 80.5%를 차지한다. 이들의 1인당 주식양도차익 규모는 61억 9,506만원으로 전체 1인당 주식양도차익 규모 1억 7,658만원의 35.1배였다.

주식양도차익 규모가 클수록 양도이익률도 기하급수적으로 증가하고 있다. 건당 양도차익 1억원 미만은 이익률이 16%이나 1억원 초과인 경우 이익률 4,764%(2017-19년 합계)로 규모가 상당했으며, 이는 1억원 초과인 경우 장기 보유 가능성이 크다고 추론된다.

다. 개편방향

기본적으로 실현된 모든 소득은 종합적으로 개인의 소득에 합산되어야 하고 누진세율에 의한 응능과세가 가능해야 한다. 주식의 양도차익 비과세는 부동산 양도차익이 과세되는 것에 비교하여 비중립적 혜택이며 또한 배당/이자 등 다른 대부분의 금융소득이 과세된다는 점에

서 비중립적 혜택에 해당한다. 대주주들의 경우 양도차익에 대한 과세가 이루어지기는 하나 종합과세가 되지 않고 20%의 세율로 분리과세되므로 부동산 양도차익에 대한 세율이나 배당/이자 등 다른 금융소득에 비하여 유리하게 과세된다. 국민경제보다 이들 금융업계의 이해 관점에서 정책적 결정이 이루어지기 때문에 국민경제적 리스크에도 불구하고 금융산업의 위축을 가져올 수 있다는 이유로 주식양도차익의 과세의 정상화와 파생상품에 대한 거래세 과세는 계속적으로 미루어지고 있는 실정이다.

대주주로 국한하여 과세하더라도 종목별 일정액수 이상에 대하여가 아니라 모든 종목의 양도차익을 합산한 액수가 일정한 기준 이상일 경우 과세하는 것이 합리적이다. 현재 한 종목에 투자하여 50억 이상의 양도차익을 얻은 사람은 과세되고 여러 종목에 투자하여 합산하여 더 높은 양도차익을 누리는 사람이 비과세되는 것이 바람직하지 않다. 예를 들어, 다양한 종목으로 포트폴리오를 구성할 경우 수백억원의 주식을 보유하더라도 양도차익에 대해 비과세된다. 결론적으로, 양도차익에 대한 과세여부를 가르는 기준으로 대주주 개념을 사용하는 것이 적절치 않다. 오히려 대주주라는 개념을 사용하기 때문에 적절한 과세대상의 결정에서 기준선이 오랫동안 매우 높은 수준에 머물렀다. 소규모 비상장주식의 대주주의 주식양도차익보다 수백 배 많은 양도차익을 상장기업의 대주주가 아닌 사람이 획득할 수 있다.

종목 당 50억원이라는 기준은 하향조정될 필요가 있다. 작년의 10억원 기준선은 향후 3억원 혹은 1억 5천만원이 논의되고 있었으나, 윤석열 정부는 이를 단숨에 50억원으로 상향조정했다. 대부분의 선진국에서 소액주주의 양도차익에 대해서도 소액의 기본공제만 적용하고 과세하는 점을 감안하면, 윤석열 정부의 조치는 글로벌 기준에도 미흡하다고 할 수 있다. 또한, 주식에 대한 증권거래세 부담이 있으므로 소액의 양도차익에 대하여는 과세를 하지 않아도 형평성의 문제가 없다는 입장이 있는데 이러한 입장에서 보더라도 그 비과세의 논거는 최대 몇천만원대의 양도차익에 대하여만 성립 가능하다고 할 수 있다.

향후 대주주에 대한 주식양도차익 과세는 과세표준 3억 이하의 경우 20%, 3억 초과인 경우 25% 세율로 과세하는 것이 적합하며, 고소득 일부계층에 대한 세제상의 혜택이며 과세의 수직적 공평 관점에서 심각한 문제이므로 종합과세 하여야 한다.

2025년 이후에 적용되는 금융투자소득세는 유예없이 도입할 필요가 있다. 다만, 반기별로 원천징수하는 부분, 250만원 이상 금융소득이 발생하는 인원의 연말정산 부양가족 제외 등의 조세행정은 개선할 필요가 있다. 제도가 정착한 이후에는 공제규모와 세율 등에 대한 종합적인 평가 후 제도개선이 필요하다.

주식양도차익에 대한 과세가 정상화되더라도 증권거래세를 완전 폐지하지 않고, 투기를 방

지하는 목적으로 일부 세율을 남겨둘 필요가 있다. 기관 투자자의 대량 거래나 초단기 투기거래가 증가하는 경향이 있기 때문에 증권거래세는 장기적이고 건전한 투자를 유도하는 기능을 할 수 있으므로, 평시에는 낮은 세율로 과세하다가 자본시장의 변동성이 커질 경우 고세율로 과세하는 토빈세 형태도 고려해 볼 수 있다. 또한 주식양도차익에 대한 과세 대상에서 제외될 수 있는 외국인 투자자에게도 증권거래세는 과세가 가능하다는 특징을 가진다.

제9장



법인세

제9장 법인세

1. 법인세율

가. 법인세제의 특징

첫째, 한국의 법인세 명목 최고세율(지방세 포함, 26.4%)은 OECD 국가 평균(23.6%)을 상회하지만, 실효세율은 높지 않다. 2023년 OECD 회원국 중 34개 국가는 단일세율을 적용하고, 국가마다 법인세 공제·감면제도가 다르므로 법인세 부담의 국제비교에는 명목세율보다 실효세율이 더 적절하다. 한국(2020년)의 법인세 실효세율(지방세 포함)은 영국(2020년)과 캐나다(2018년)보다 높지만, 일본(2019년), 미국(2019년), 호주(2020년)보다 낮았다. 또한 초과누진세율 구조를 채택하는 국가 또한 우리나라와 네덜란드로 매우 드문 형태였으며, 우리나라의 법인 저소득구간에 대한 9.9% 세율은 OECD에서 헝가리 다음으로 낮은 수준이었다. 우리나라 실효세율은 공제, 감면이 많은 관제로 낮은 편인데, 예를 들어 미국은 우리나라보다 법인세율이 낮지만 실효세율은 높은 형태를 보였다.

[표 9-1] 법인세 세율체계 국제비교(2023)

세율체계	국가
단일세율	호주(30), 오스트리아(25), 벨기에(25), 캐나다(26.21), 칠레(27), 콜롬비아(35), 체코(19), 덴마크(22), 에스토니아(20), 핀란드(20), 프랑스(25.83), 독일(29.94), 그리스(22), 헝가리(9), 아이슬란드(20), 아일랜드(12.5), 이스라엘(23), 이탈리아(27.81), 일본(29.74), 라트비아(20), 리투아니아(15), 멕시코(30), 뉴질랜드(28), 노르웨이(22), 폴란드(19), 포르투갈(31.5), 슬로바키아(21), 슬로베니아(19), 스페인(25), 스웨덴(20.6), 스위스(19.65), 터키(20), 영국(25), 미국(25.77)
2단계 비례세율	룩셈부르크(15-24.94)
2단계 초과누진세율	네덜란드(19-25.8)
4단계 초과누진세율	한국(9.9/20.9/23.1/26.4)

주: 세율은 지방세를 포함한 수치. 호주, 벨기에, 캐나다, 프랑스, 일본, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 영국 등은 소기업에 대해 기본세율보다 낮은 세율 적용

자료: OECD.Stat. 국회예산정책처(2022), 『조세수첩』

[표 9-2] 법인세 실효세율 국제비교

	한국(2020)	일본(2019)	미국(2019)	영국(2020)	캐나다(2018)	호주(2020)
GDP 대비 법인세	3.4%	3.8%	1.3%	2.3%	4.1%	2.8%
법인세 최고세율	25.0% (27.5%)	23.2% (29.74%)	21.0% (25.89%)	19.0% (19.0%)	15.0% (26.78%)	30.0% (30.0%)
실효세율	17.5% (20.5%)	17.7% (25.1%)	14.8% (21.0%)	19.8% (19.8%)	13.4% (20.2%)	24.8% (24.8%)
과세표준/GDP	15.9%	11.5%	8.1%	13.0%	20.2%	11.2%

주: 괄호() 안은 지방세 포함 수치

자료: OECD, Revenue Statistics. 각국 국세청 과세자료

둘째, 법인세 공제 및 감면액의 63.6%가 대기업과 중견기업에 귀속되고, 57.8%는 최저한세의 적용을 받지 않는다. 2017년 법인세법 개정으로 과세표준 3천억원 초과액에 적용되는 법인세율이 22%에서 25%로 인상되고, 2022년 세법개정으로 24%로 낮아졌지만, 과세표준 1천억원 초과액에 적용하는 최저한세율은 17%를 유지하고 있다. 법인세 최고세율을 적용받는 과세표준 3천억원 초과 기업은 84개로 총신고법인수의 0.01%이지만, 이들이 납부한 법인세액은 전체의 36.4%를 차지하고 있다. 2022년 세법개정으로 대기업에 대한 국가전략기술 시설투자세액공제율을 6%에서 8%로 상향 조정하고, 2023년에는 대기업 및 중견기업의 세액공제율을 8%에서 15%까지 확대하여 향후 5년 동안 대기업 중심의 법인세 통합투자세액 감면액이 총 13.3조 원에 달할 것으로 추정된다(장혜영 의원실 보도자료 2023.5.22.).

하지만, 대표적인 반도체 제조업체인 삼성전자와 SK하이닉스 등 대기업은 이미 법인세 공제·감면을 통해 적지 않은 세제 혜택을 보고 있으며, 사내유보금(자본잉여금+이익잉여금)으로 투자 여력을 확보하고 있다. 2021년 과세표준 5천억원을 초과하는 60개 대기업은 9.9조 원의 법인세 공제·감면액 중 35.5%를 차지하고 있으며, 이 가운데 44.7%는 법인세 최저한세의 적용을 받지 않는다. 2022년 매출액 기준 100대 기업의 사내유보금은 총 1,117조 원이고, 삼성전자와 SK하이닉스의 사내유보금은 각각 208.8조 원과 58조 원이다.

나. 법인세제 개편방안

법인세 인하는 투자와 고용의 증가, 소비자가격의 하락, 임금인상, 외국인투자 증가 등을 유인하기보다는 주주들에게 감세 혜택이 집중되는 경향이 있다. 특히 법인세 인하의 논거로 제시되는 투자와 고용효과에 대해서는 상반된 주장이 대립적으로 존재하지만, 대체로 그 효과가 미약하다는 것이 일반적인 평가이다.¹⁾

첫째, 법인세는 최고세율을 25%로 환원하면서 최고세율이 적용되는 과표구간을 낮추고 단

순화하는 방향으로 개편해야 한다. 기본적으로 세율체계를 2~3단계로 단순화하면서 최고세율과 최저세율의 격차를 축소해야 한다. 법인세 공제·감면 중 최저한세의 적용을 받지 않는 항목을 축소하고, 과세표준 3천억원 초과액에 적용하는 최저한세율을 상향 조정해야 한다. 둘째, 법인세 인하의 투자 및 고용 효과를 높이기 위해서는 일부 예외적인 투자(근로자를 위한 복지증진 시설에 대한 투자 등)를 제외하고 기존의 「통합투자세액공제」를 고용과 연결된 투자세액공제(고용창출투자세액공제) 제도로 개편해야 한다. 셋째, 내국법인이 해외 자회사로부터 받는 배당금에 대해 익금불산입하는 방식은 국내기업의 해외투자를 국내로 되돌려 국내일 자리를 늘리려는 리쇼어링 정책과도 부합하지 않기 때문에 도입이 부적절하다. 넷째, 포용성장의 측면에서 중소기업에 대한 지원은 필요하지만, 중소기업특별세액감면은 제도의 정책 목표가 불명확하고, 정책대상자가 광범위하며, 긍정적인 외부효과를 기대하기 어렵고, 재정 사업과 유사 중복의 문제가 존재하기 때문에 투자와 고용 효과를 반영하는 방식으로 개편해야 한다.

다섯째, 조합 법인에 대한 과세 특례 정비 및 공익법인의 투명성을 강화하고, 당기순이익 저율 과세를 일반과세로 전환하면서 이용고배당금의 손금산입을 고려해야 한다. 자산 100억원 이상 교육법인을 외부회계감사 대상에 포함하고, 종교법인에 대해서는 기부금 공제 등 혜택에 대응하여 회계 투명성 제고 방안을 도입해야 한다.

다. 세수효과

첫째, 법인세 세율체계를 2~3단계로 단순화하면서 최고세율이 적용되는 과세표준을 낮추어 최고세율과 최저세율의 격차를 축소한다. [표 9-3]에서 제시된 시나리오별 세제개편의 세수효과는 2.0~18.7조 원에 달한다. 둘째, 법인세 공제·감면 중 최저한세의 적용을 받지 않는 항목의 축소와 과세표준 3천억원 초과액에 적용하는 최저한세율의 인상으로 법인세 감면 혜택을 적절한 수준으로 조정한다. [표 9-5]에서 제시된 시나리오별 최저한세율 개편의 세수효과는 0.3~2.3조 원에 달한다.

1) 법인세의 투자 및 고용효과에 대해서는 강병구·성효용(2008) 참조

[표 9-3] 법인세 세율체계 개편 시나리오 및 세수효과

구분	과세표준 구간별 기본세율(%)				세수효과 (2021년 기준)	
	2억원 이하	2억~200억원	200억~3000억	3000억 초과	GDP 대비(%)	금액 (조원)
현행	9	19	21	24	-0.15	-3.1
시나리오(a)	9	19	24		0.10	2.0
시나리오(b)	15	22	25		0.52	10.9
시나리오(c)	20	25			0.90	18.7

자료: 국세청 법인소득 백분위 자료를 이용하여 저자 산출

[표 9-4] 소득분위별 법인세부담 변화

(단위: 억원)

	2021년 법인세법	2022년 세법개정		시나리오(a)		시나리오(b)		시나리오(c)	
	(a)	(b)	(b-a)	(c)	(c-b)	(d)	(d-b)	(e)	(e-b)
상위1%	513,692	488,598	-25,094	509,043	20,445	571,244	82,646	626,448	137,850
상위2%	27,418	25,973	-1,445	25,973	0	30,754	4,781	35,387	9,414
상위3%	14,096	13,321	-775	13,321	0	16,068	2,747	18,675	5,354
상위4%	9,022	8,504	-518	8,504	0	10,460	1,956	12,281	3,777
상위5%	6,361	5,977	-384	5,977	0	7,528	1,551	8,946	2,969
상위6%	4,771	4,469	-302	4,469	0	5,757	1,288	6,917	2,448
상위7%	3,702	3,454	-248	3,454	0	4,575	1,121	5,571	2,117
상위8%	2,940	2,728	-212	2,728	0	3,757	1,029	4,657	1,929
상위9%	2,380	2,197	-183	2,197	0	3,131	934	3,936	1,739
상위10%	1,952	1,788	-164	1,788	0	2,675	887	3,429	1,641
상위20%	10,572	9,515	-1,057	9,515	0	15,858	6,343	21,144	11,629
상위30%	3,974	3,577	-397	3,577	0	5,961	2,384	7,948	4,371
상위40%	1,329	1,196	-133	1,196	0	1,994	798	2,658	1,462
상위50%	164	148	-16	148	0	246	98	328	180
상위60%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
상위70%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
상위80%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
상위90%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
상위100%	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	602,373	571,443	-30,930	591,888	20,445	680,008	108,565	758,327	186,884

자료: 국세청 법인소득 백분위 자료를 이용하여 저자 산출

[표 9-5] 법인세 최저한세율 개편 시나리오 및 세수효과

(단위: %, 억원)

과세표준	최저한세율			
	현행	시나리오1	시나리오2	시나리오3
3000억원 초과	17%	20%	21%	22%
1000억원 초과~3000억 이하	17%	17%	17%	17%
100초과~1000억원 이하	12%	12%	12%	12%
100억원 이하	10%	10%	10%	10%
중소기업	7%	7%	7%	7%
세수효과	-	3,596	13,527	23,458

자료: 조세특례제한법, 국세청 국세통계 '8-1-4. 법인세 신고현황Ⅳ' 을 이용하여 저자 추정

2. 투자세액공제

투자목적에 따라 해당 투자가 고용에 미치는 영향은 다르게 나타난다. 투자의 유형은 3가지 유형으로 구분 가능한데, (1) 신규고용을 가능하게 하는 생산시설의 확대, (2) 생산성을 향상시키며 고용을 줄이는 투자, (3) 생산성 향상이 수반되지 않으면서 고용을 대체하는 투자가 이에 해당한다. 기업이 생산성 향상을 가져오지 않고 노동을 단순히 대체하는 투자를 행하는 경우 투자지원은 고용을 축소시키는 결과를 야기하게 된다.

가. 법인에 대한 투자세액공제의 주요 내용

(1) 기존 통합투자세액공제

지원대상 및 지원 수준이 상이한 10개의 투자세액공제제도를 하나로 통합하여 「조세특례제한법」 제24조 신설한 것이 현재까지 이어지고 있다²⁾. 모든 개인 사업자 및 법인을 대상으로 하며 소비성 서비스업, 부동산 임대업 등은 제외하며 구체적인 업종은 시행령에서 규정하고 있다. 특례대상은 원칙상 모든 사업용 유형자산으로 하되 열거항목을 제외하는 네거티브 방식이 적용된다. 토지·건물 등 구축물, 차량·운반구·선박·항공기 등은 제외하되 업종별 특성을 감안하여 일부 예외는 인정하고 있다. 특히, 수도권과밀억제권역 내 투자는 제외하되 일부 예외(중소기업의 대체투자, 산업단지 내 증설투자 등)를 인정하며, 이는 시행령·시행규칙에서 정한다.

2) 다음의 투자세액공제를 통합하여 통합투자세액공제 제도를 신설: 중소기업 등 투자세액공제, 특정시설(예: 에너지절약시설, 환경보전시설, 연구시험용 시설 등) 투자 등에 대한 세액공제(제25조), 의약품 품질관리 개선시설투자에 대한 세액공제, 신성장기술 사업화를 위한 시설 투자에 대한 세액공제, 초연결 네트워크 구축을 위한 시설투자에 대한 세액공제, 생산성 향상 시설투자 세액공제

[표 9-6] 통합투자세액공제 공제율

(단위: %)

구분		중소기업	중견기업	대기업
기본공제	일반투자분	10	5	1
	신성장기술 사업화시설 투자분	12	6	3
	국가전략산업	16	8	8
추가공제		3		

(2) 국가전략산업에 대한 세액공제 등 2023년 세법개정 내용

통합투자세액공제제도에서 반도체 등 국가전략기술 시설투자에 대한 세액공제율을 현행 대/중견/중소기업 8/8/16%에서 15/15/25%로 상향조정했다. 또한, 임시투자세액공제를 2023년 1년간 한시 도입했다. 일반시설 투자의 경우, 현행 대/중견/중소기업 1/5/10%를 3/7/12%로 개정했고, 신성장·원천기술 사업화시설 투자의 경우 현행 대/중견/중소기업 3/6/12%를 6/10/18%로 개정했다. 특히, 2023년 투자증가분에 대한 추가세액공제율 한시 상향했다. 일반/신성장·원천기술/국가전략기술 현행 3/3/4%를 10/10/10%로 개정했다.

또한, 국가전략기술 범위 확대 및 법률로 상향 규정했다. 해당 분야는 현행 반도체, 이차전지, 백신, 디스플레이에서 수소, 미래형 이동수단, 그 밖에 시행령으로 정하는 분야가 추가됐다.

투자의 종류와 기업규모에 따른 공제율 차등화가 특징이다. 일반투자 < 신성장 및 원천기술 투자 < 국가전략기술 사업화 투자 순으로 세제지원 혜택이 크다. 직전 3년 평균 투자액 이상 투자할 경우 추가공제가 도입되었으며, 투자세액공제제도는 순수 투자금액을 기준으로 판단하므로 고용관점을 고려하지 않고 있다.

나. 과거 유사제도와의 비교

(1) 2010년 까지 존재하였던 임시투자세액공제와 비교

임시투자세액공제는 정부가 경기조절을 위해 기업 규모에 관계없이 일반 사업용 유형자산에 대한 투자에 대해 적용한다. 임시투자세액공제의 적용 대상 업종은 광범위하게 규정되는데, 사업용 자산을 새로이 취득하기 위하여 투자하는 금액의 10%를 초과하지 않는 금액을 과세연도의 소득세(사업소득) 또는 법인세에서 공제한다.

[표 9-7] 임시투자세액공제 적용 대상 및 공제율 변천

법 개정일	적용 대상	공제율
1998. 12. 31.	광업, 제조업, 건설업, 도매업, 소매업, 전기통신업, 연구 및 개발업, 공업디자인서비스업, 포장 및 충전업, 패션디자인업, 영화제작 및 배급업, 라디오방송업, 텔레비전방송업, 유선방송업, 방송프로그램제작업, 엔지니어링사업, 정보처리 및 컴퓨터운용관련업, 물류산업, 관광진흥법에 의하여 등록된 관광숙박업 및 국제회의용역업, 폐기물처리업, 폐수처리업	10%
2010. 1. 10.	상동	7%
2000. 12. 29.	상동	10%
2001. 9. 29.	과학 및 기술서비스업, 종자 및 묘목생산업, 축산업, 수산물 부화 및 중요생산업, 공연산업, 비디오제작 및 배급업, 교육서비스업(컴퓨터학원에 한한다) 또는 뉴스제공업 추가	10%
2003. 12. 30.	의료법에 의한 의료기관을 운영하는 사업, 노인복지법에 의한 노인복지시설을 운영하는 사업 추가	10%
2006. 2. 9.	상동	7%
2006. 12. 30.	영화관 운영업 추가	7%
2008. 10. 7.	전문휴양업 및 종합휴양업 추가	7%
2008. 12. 31.	원료재생 및 환경복원업, 컴퓨터프로그래밍·시스템통합 및 관리업, 그 밖의 과학기술서비스업, 창작 및 예술관련 서비스업, 유원시설업 추가	수도권과밀억제권역: 3%, 그 외: 10%
2009. 6. 19.	농업, 어업, 수리업, 광고업, 기타 개인서비스업 추가	수도권과밀억제권역: 3%, 그 외: 10%
2010. 2. 18.	상동	7%
2010. 12. 27.	상동	수도권 밖의 투자 및 중소기업의 수도권과밀억제권역 밖의 투자: 5% 그 외: 4%

자료: 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 『조세특례제한법』 연혁, 검색일: 2020. 7. 28

통합투자세액공제와 임시투자세액공제는 대부분의 사업용 유형 자산에 대한 투자를 공제 대상으로 한다는 점이 유사하다. 다만 통합투자세액공제는 기존에 10개로 구분하여 운영하던 각종 시설 투자 세액공제를 하나로 통합하는 것으로 별도의 세액공제를 임시로 적용하던 임시투자세액공제와는 차이가 있다. 또한, 통합투자세액공제는 기업 규모별(중소기업, 중견기업, 대기업) 공제율을 차등 적용하며, 투자 증가분에 대한 추가공제도 가능하다. 2023년의 세액공제율의 상향조정으로 국가전략기술범위의 투자에 대한 세액공제율은 과거의 임시투자세액공제에 비하여 훨씬 강력한 조세유인을 제공했다고 볼 수 있다.

(2) 고용창출투자세액공제 및 고용증대세액공제와 비교

2010년 12월 「조세특례제한법」 제26조 개정을 통해 임시투자세액공제는 고용창출투자세액공제로 대체됐다. 내국인(소비성 서비스업 등 제외)이 사업용 자산에 투자하는 경우로서 해당 과세연도 상시 근로자 수가 직전 과세연도 상시 근로자 수보다 감소하지 않은 경우 소득세 또는 법인세 공제가 적용된다. 사업용 자산에 투자한 금액의 일부를 소득세(사업소득) 또는 법인세에서 공제하며, 기본공제는 투자금액의 0~3%이고 추가공제는 투자금액의 3~8%이며 고용증가인원 1인당 1,000~2,500만원 한도 내에서 가능하다.

[표 9-8] 고용창출투자세액공제 공제율

(단위: %)

구분	중소기업		중견기업		대기업		
	수도권과밀역 제한역 외 수도권	수도권 외	수도권과밀역 제한역 외 수도권	수도권 외	수도권과밀역 제한역 외 수도권	수도권 외	
기본공제	3%		1%	2%	-	-	
추가 공제	일반	6%	7%	5%	6%	3%	4%
	서비스업	7%	8%	6%	7%	4%	5%

고용창출투자세액공제는 고용 증가 요건(중소기업은 상시 근로자 수가 감소하는 경우에도 기본공제 가능)을 갖추어야 세액공제를 받을 수 있어 고용유지 요건을 필요로 하지 않는 통합 투자세액공제와 차이가 있다.

고용창출투자세액공제는 2017년 종료 후 ‘고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제’(「조세특례제한법」 제29조의7)로 개편됐다. 내국인(소비성 서비스업 등 제외)의 과세연도 상시근로자 수가 직전 과세연도 상시근로자 수보다 증가한 경우 해당 과세연도와 해당 과세연도의 종료 일로부터 1년(중소기업, 중견기업은 2년)의 소득세(사업소득) 또는 법인세를 공제하는 방식이며, 상시근로자, 청년 정규직 근로자, 장애인 근로자 증가시 1인당 연간 일정 금액에 대해 세액공제를 적용한다. 그 금액은 증가한 근로자 수 1인당 중소기업은 700만원~1200만원, 중견기업은 450만원~800만원, 대기업은 400만원 공제하며 증가한 상시근로자의 인원 수를 한도로 한다.

[표 9-9] 고용증대 세액공제

(단위: 만원)

구분	중소기업		중견기업	대기업
	수도권 내	수도권 밖		
청년 등 상시근로자 (청년 정규직·장애인 등)	1,200만원	1,100만원	800만원	400만원
청년 등 상시근로자 외 상시근로자	700만원	770만원	450만원	-

다. 법인의 실효세율

우리나라 기업의 실효세율은 명목세율보다 훨씬 낮다. 과세표준 200억원 이하의 한계세율은 20%인데, 실효세율은 9.98% ~ 17.88%이며, 과세표준 200억원 초과 3,000억원 이하의 한계세율은 22%인데, 실효세율은 19.53% ~ 20.64%로 낮게 추정된다. 과세표준 3,000억원 초과 5,000억원 이하의 한계세율은 25%인데, 실효세율은 21.38% ~ 19.36%로 낮다. 특히, 초대기업의 경우 오히려 세액공제 등 조세혜택을 많이 받아 법인세 실효세율이 상대적으로 낮게 나타난다.

[표 9-10] 2020년도 법인세 실효세율

(단위: 백만원, %)

과세표준	법인수	①과세표준	②총부담세액	실효세율 (③=②/①)	한계세율④	조세혜택 ④-③
1억 이하	248,651	8,203,514	700,407	8.54	10	1.46
2억 이하	65,911	9,514,913	763,642	8.03	10	1.97
5억 이하	55,101	17,110,054	1,707,576	9.98	20	10.02
10억 이하	21,248	14,811,205	1,855,750	12.53	20	7.47
20억 이하	11,272	15,664,422	2,217,427	14.16	20	5.84
50억 이하	6,997	21,586,728	3,381,717	15.67	20	4.33
100억 이하	2,512	17,510,504	2,975,106	16.99	20	3.01
200억 이하	1,303	18,053,390	3,227,576	17.88	20	2.12
500억 이하	883	27,331,507	5,336,648	19.53	22	2.47
1000억 이하	329	22,952,696	4,662,933	20.32	22	1.68
3000억 이하	212	34,359,531	7,091,209	20.64	22	1.36
5000억 이하	35	13,600,821	2,908,407	21.38	25	3.62
5000억 초과	49	85,708,243	16,593,818	19.36	25	5.64

자료: 국세통계 포털, 법인세신고현황Ⅳ 참조하여 재작성함. 접속일자 2022. 3. 16

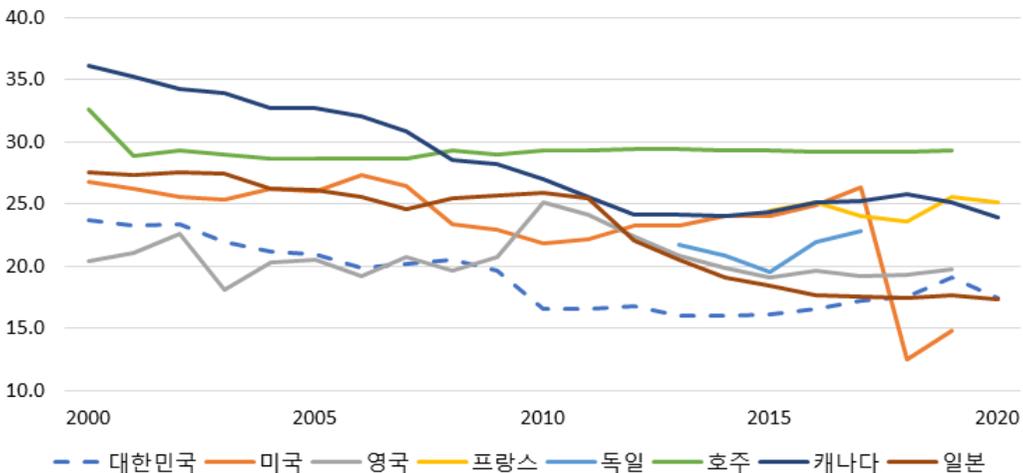
우리나라 법인세최고세율이 OECD국가들의 최고세율의 평균보다 약간 높은 편인 것은 사실이다. 다른 나라들의 최고세율이 대체로 모든 기업들에게 적용되는 단일세율인 것에 비하여 우리나라의 최고세율은 과세표준 3000억원 이상의 구간에만 적용되는 세율이기에 전체

90만여 개의 법인 중 백여 개의 법인에게만 적용되는 것이라는 점이 중요하다. 양자는 수평적으로 비교될 수 있는 것이 아니며, 명목세율이 아닌 실효세율을 비교해보면 우리나라의 법인이 부담하는 세율이 높은 수준이 아니다. 이 차이는 결국 투자세액공제 등 조세감면이 얼마나 제공되느냐에 따라 달라진다.

한국조세재정연구원이 2000년 이후 주요국들의 실효세율의 추이를 보여주는 자료에서 실효세율은 납부된 한 나라의 법인세 세수입을 과세대상인 그 나라의 법인의 소득으로 나누어 계산된다. 그렇기 때문에 명목세율뿐 아니라 기업에게 제공되는 조세감면제도의 효과도 반영되어 세금부담의 수준을 더 실제적으로 보여주는 것이라고 할 수 있다

[그림 9-1] 주요국의 법인세 실효세율

(단위: %)



자료: 윤영훈, 주요국의 법인세 명목세율 및 실효세율 비교·분석, 한국조세재정연구원, 2022년 8월

문재인 정부 시기인 2020년에 통합투자세액공제제도가 만들어졌는데, 도입 당시에는 주목을 받지 못했으나 이 제도의 효력은 강력하다. 통합투자세액공제는 기업의 실효세율을 대폭 낮추는 방향으로 작용하며, 이는 문재인 정부에서 법인세율 최고세율을 25%로 올린 효과를 완전하게 상쇄하게 된다. 국세통계자료에 기초한 계산에서 법인의 실효세율은 2019년의 19% 수준에서 2020년 17%대로 오히려 낮아지는 것이 그 증거이다.

통합투자세액공제제도는 2020년 12월 도입되었으나 2020년 투자분에 대하여는 세액공제를 제공하도록 규정되어서 2019년에 실현된 법인세율의 세부담 증가효과를 2020년부터는 통합투자세액공제의 세부담 경감효과가 눌러버리게 된다. 통합투자세액공제는 기본공제과 추가공제를 제공하는데 대기업에 대한 기본공제율은 높지 않으나 추가공제에서는 대기업에 대

하여도 중소기업과 구별하지 않고 투자금액의 3%의 높은 공제율을 제공한다. 추가공제의 조건은 과거 3개년도의 평균 투자금액을 넘는 규모의 투자를 이행하는 경우로서 기업으로서는 투자를 몇 년에 한 번씩 모아서 하는 방식으로 추가공제 요건을 손쉽게 맞출 수 있도록 제도가 설계됐다. 결과적으로 일부 대기업에 대하여 법인세 명목세율을 올리면서 실질적으로 통합투자세액공제제도를 통하여 세부담을 경감하였다.

2022년 이후 기업과 기재부는 문재인 정부에서 법인세 명목세율을 22%에서 25%로 올린 것을 본래의 수준으로 회복시켜 줄 것을 요구하고 있으며, 실제 국회논의를 통해 24%로 경감됐다. 통합투자세액공제로 인해 실효세율은 충분히 낮춰졌으나, 기업과 기재부의 요구대로 법인세 명목세율을 22% 수준으로 내린다면 법인세 실효세율은 17% 이하로 문재인정부 이전의 시기보다도 더 낮아지게 될 것으로 판단된다.

라. 고용 및 투자에 미치는 세액공제의 효과

투자에 대한 세액공제가 필요하고 바람직한지는 두 가지 차원에서 판단이 필요하다. 첫째는 일반적인 경제적 유효성에 대한 판단이며, 두 번째는 산업정책적 측면이다.

(1) 일반적인 경제적 유효성 측면에서의 판단

고용증대와 관련한 세액공제는 현재 통합투자세액공제와 별도로 유지되고 있다. 투자에 대한 세액공제는 오래 존재했던 제도이나 기업의 시설투자가 생산성 향상에 중요한 역할을 수행하는 한편 시설투자는 고용을 대체하는 역할이다. 시설투자를 정책적으로 막는 것은 바람직하지 않으나 고용에 미치는 영향을 고려하여 시설투자에 대한 정책을 중립적으로 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

이러한 배경에서 2010년 임시투자세액공제는 고용창출투자세액공제로 대체되고 고용창출 투자세액공제는 2017년 고용증대 세액공제로 개편됐다. 이후 대기업에 대하여는 (R&D시설이나 환경보전시설 등 특정한 용도를 제외한 일반적인) 시설투자에 대한 세액공제는 허용하지 않았다. 다만, 2020년의 세법개정안은 대기업에 대한 투자세액공제를 다시 허용하면서, 대기업의 세부담은 줄고 낮은 실효세율도 더 낮아지는 효과가 발생했다.

추가공제는 ‘(당해 연도 투자액-직전 3년 평균 투자액) × 추가 공제율(모든 기업 3%)’에 의하여 계산되는데 이 경우 매년 꾸준하게 투자하는 기업에 비하여 3년 이상의 긴 주기로 시설투자를 업그레이드하는 기업에게 일방적으로 매우 유리한 제도 설계방식이라고 평가할 수 있다.

기업이 투자를 통하여 고용을 줄이더라도 투자과정에서 국내의 다른 기업으로부터 설비투자나 부품 등을 조달받으면 조달기업에서 고용이 증가하므로 기업생태계 전체에서는 긍정적인 고용효과가 발생할 수도 있는데 이 경우 부품이나 설비투자의 조달이 국내에서 이루어진다는 것이 투자세액공제제도 적용의 전제가 되어야 하나 우리의 경우 그렇지 않다. 대기업의 첨단산업 분야일수록 일반적으로 해외로부터 도입하는 설비투자의 비중이 높다. 이에 대하여 고도기술 수반 해외 자본재 수입에 대하여는 관세 등 조세특례가 추가되고 있으므로 현재로서는 기업이 국내에서 부품이나 설비투자의 조달을 위하여 노력할 유인이 부재하다.

경제학 분야에서 법인세와 투자의 상관관계에 대한 연구는 가장 많이 연구된 분야 중의 하나이다. 기존의 연구들에 대하여 지적할 내용 하나는 법인세 감세가 투자를 유인하는 효과가 있다는 분석을 제시한 연구들 중 많은 것은 실효세율과 투자의 상관관계를 다룬 것이다. 실효세율은 명목세율이 낮아지지 않아도 투자에 대한 세금공제를 늘리면 낮아지게 된다. 그러므로 실효세율과 투자간 상관관계의 유의미성이 존재한다는 분석은 명목세율 변화로 인한 효과가 아니라 투자에 대한 공제의 효과를 담은 것일 개연성이 높다. 그렇다면 실효세율과 투자의 관계가 유의미하다는 연구결과를 바탕으로 명목세율을 낮추어야 한다고 주장하는 것은 그 자체로 논리의 비약을 전제하고 있다.

실효세율과 투자의 관계에 대한 연구결과도 긍정적인 것은 아니다. 다른 요인(시장접근성, 노동비용 등)이 상대적으로 세금요인 보다 더 중요하고 또 설비투자가 더 많이 이루어지고 생산성이 향상되더라도 고용대체가 야기하는 부정적 효과가 크므로 전체적인 경제적인 효과는 불명확하다.

(2) 산업정책적 고려

한국수출에서 반도체의 비중은 압도적이고 반도체는 국가전략산업. 자동차, 핸드폰, 의료기기, 첨단무기도 반도체가 있어야 제작할 수 있다. 바이든 대통령이 반도체지원법을 내놓으면서 미국내에서 반도체를 만드는 기업에게 보조금을 제공하겠다는 것도 같은 맥락이다. 국제분업에서 미국과 유사한 경제적 입지에 있는 EU 또한 미국과 유사한 보조금 정책으로 산업경쟁이 치열한 상황이다.

미국은 1억 5천만 달러 이상의 보조금을 받는 기업의 경우 예상을 초과하는 이익의 일부를, 보조금의 75%까지, 미정부와 공유해야 한다. 또한 보조금을 받는 경우 미국 정부기관에 반도체 생산시설의 회계자료를 제공해야 하며, 중국투자는 10년간 금지했다. 이는 국가안보에 저해되는 요소를 방지하겠다는 것으로 평가할 수 있다. 미국은 향후 최첨단 반도체의 연구

개발, 설계, 생산이 모두 자국에서 이루어질 수 있도록 하겠다는 정책방향이다.

첨단 메모리 반도체 생산에서의 한국의 위치는 어떻게 될 것인가? 한국은 반도체 등 국가 전략기술 투자시설에 대한 세액공제를 대기업과 중견기업은 8%에서 15%로, 중소기업은 16%에서 25%로 대폭 상향한 바 있다.

미국이나 유럽이 반도체의 자국내 생산에 대하여 보조금을 지불하는 것에 대한 한국의 대응이 반도체 생산시설에 대한 세액공제율의 상향조정이어야 하는지는 평가해볼 수 있다. 세액공제율을 높여주는 방식은 지금과 같은 법인소득의 지속적 발생을 전제하고 있다. 왜냐하면 이익이 있어야 법인세가 있고, 법인세가 있어야 공제적용이 가능하기 때문이다. 먼저, 삼성전자나 하이닉스가 메모리 반도체 분야에서 경쟁력을 유지하고 미래에도 기술을 계속 선도할 수 있다고 보는지를 검토하는 것이 필요하다. 2022년 말 삼성전자는 사내유보금이 209조 원, 하이닉스는 57조원 정도에 이르며, 현금 및 현금성 자산도 충분한 것으로 알려져 있다. 세액공제를 통하여 이들에게 수조원 혹은 그 이상의 세후소득이 증가할 수 있으나, 해당 기업의 투자행태가 바뀔 이유는 되지 못한다. 오히려 글로벌 경쟁에서 반도체 회사의 칼날(투자 증진)을 날카롭게 하는 방식의 정부지원이 필요하다.

새로운 반도체 제조시설을 유치하려는 미국이나 EU 입장은 우리와 근본적으로 다르다. 미국과 EU의 반도체 회사는 대만이나 한국보다 제조단가가 30% 이상 더 높으므로 이를 감안해 주어야 해외기업들이 투자할 것이기에 보조금을 제공하는 것이다.

마. 투자세액공제의 세수효과

소득공제가 아니라 세액공제인데 투자액의 15% 혹은 25%를 제공하는 사례는 어느 나라에 서도 없다. 통합투자세액공제가 2020년 도입되면서 기재부가 연 5천억원 세수감소효과가 예상된다고 추정한 바 있으며, 국회예산정책처는 통합투자세액공제의 2021년 조세지출액을 2조 657억원으로, 조세지출 규모 면에서 상위 9위로 예상했다³⁾. 이후 세액공제율이 점차 증가한 점을 감안하면 동 제도의 세수감소효과는 더욱 증가했다.

문제는 2023년의 세수입이 위태롭다는 점이다. 잘못된 2022년의 감세정책과 경기침체의 영향으로 우리나라는 세수결손문제와 재정적자에서 벗어나기 힘든 상황이다. 에너지 위기와 인플레이션으로 고통받는 국민들에게 재정을 통하여 도움을 줄 여력이 취약한데 돈이 넘치는 몇몇 기업에게 막대한 세액공제를 제공하는 것은 적절하지 못하다고 평가할 수 있다.

3) 국회예산정책처, 「2021 대한민국 조세」, 2021. p.382

바. 개선방안

고용을 동반하는 생산확장투자와 고용을 줄이는 자동화투자가 현실에서 공존하고 있고 또 고용의 지원을 위해 고용증대세액공제제도를, 그리고 투자의 증대를 위하여는 통합투자세액공제제도를 각각 운영하고 있다. 고용증대세액공제제도가 고용을 촉진하는 역할을 하더라도 통합투자세액공제제도가 투자를 촉진하는데 여기서 촉진된 투자가 자동화투자인 경우에는 고용을 대체하는 효과가 발생하고 이를 통하여 이루어진 고용대체효과, 즉 고용축소효과가 고용증대세액공제제도가 유발하는 고용촉진효과를 상쇄해 버릴 가능성도 있다. 이 경우 조세제도 전체로서는 고용을 유도하는 것이 아니라 고용을 줄이는 효과를 가지게 되는데 결국 기업이 행하는 투자의 내용이 '자동화 투자'이나 '생산확대 투자'이냐에 따라 고용효과는 달라진다.

문제는 우리나라 기업의 투자의 큰 부분이 생산시설의 확대를 위한 투자라는 국가통계포탈의 자료가 현실을 그대로 반영하고 있다고 보기는 어렵고 다른 자료가 존재하지 않는다는 점이다. 이러한 상황에서 고용과 투자에 대한 조세제도가 전체로서 고용을 유발하는 효과를 가지도록 투자에 대한 지원제도를 개선하려면 다음의 두 가지 대안 중에서 하나를 선택하여야 한다. 하나는 투자목적에 따라 차별을 두는 조세지원제도를 만드는 것이고, 두 번째로는 투자와 고용의 요건을 동시에 충족시켜야 조세지원을 받을 수 있도록 하는 것이다.

첫 번째 투자목적에 따른 차등적 조세특례 방식이 가능하려면 기업이 행하는 투자를 두 가지 카테고리의 투자로 구분하여 식별하는 것이 과세과정에서 큰 비용을 수반하지 않아야 한다. 투자와 고용 양 요건을 동시에 만족해야 하는 두 번째 방식은 현행 통합투자세액공제 이전의 고용창출투자세액공제제도와 유사한 방식으로 돌아가는 것이다.

(1) 투자목적에 따라 차별적인 투자세액공제제도의 도입

투자목적에 따라 해당 투자가 고용에 미치는 영향이 다르므로 고용에 미치는 영향이 긍정적인 투자에 대하여만 투자세액공제를 제공하는 방식이다. 즉 현재의 통합투자세액공제제도의 대상이 되는 투자를 제한적으로 정의하게 된다. 회사가 설비자산 등에 투자하는 목적은 신규투자, 대체투자, 연구 및 인력개발비 등을 위한 투자로 구분되는데 각각의 투자목적에 따른 차별화된 세액공제 제도를 도입할 필요가 있다. 혹은 투자목적에 따라 구별하여 투자세액공제 요건으로 추가적으로 고용증대의 요건을 추가하는 투자유형과 별도의 고용증대요건을 추가하지 않는 투자유형으로 구분하여 투자세액공제제도를 개선할 수도 있다. 이 경우 앞의 투자유형은 고용창출투자세액공제도와 유사해진다.

신규투자는 새로운 기계장치 등을 취득하여 제품 생산에 사용되기 때문에 신규 설비를 운

용하기 위해서는 추가적인 인력이 필요하므로 고용에 긍정적인 영향을 일반적으로 미친다. 신규 투자는 일반적으로 매출이 증가할 경우 생산량을 증대하기 위해 추가로 기계장치 등을 취득하는 것으로 설비자산의 증대는 사후적으로 고용의 증대를 유발한다. 따라서 통상적으로는 이러한 유형의 투자에 대하여는 별도의 추가적인 고용증대요건을 조건으로 할 필요가 없다. ○ 그러나 자동화 등 성능이 우수한 신규 설비투자로 인해 고용이 감소되는 것을 방지하기 위해서는 최소한의 요건이 추가될 필요가 있다.

현행 통합투자세액공제제도는 고용의 유지 및 고용의 증대에 대한 요건이 없으므로 신규 설비투자를 통해 고용이 감소되어도 투자세액공제를 받을 수 있다. 따라서 설비투자에 대한 통합투자세액공제를 적용할 때 설비투자를 한 과세기간과 향후 일정기간 동안 고용이 감소되지 않아야 세액공제를 적용할 수 있다는 요건을 추가할 필요가 있다.

신규 설비투자를 통한 자본의 증가는 일반적으로 생산량과 노동수요 확대를 가져온다. 자본재의 투자는 숙련노동(skilled labor) 고용과는 보완적 관계이며, 비숙련노동(unskilled labor)과는 대체재의 관계가 있다.

대체투자는 생산성의 향상에는 도움이 되지만 고용의 창출과는 관련이 없고 고용을 유지하거나 고용을 줄이는 효과를 야기할 수 있다. 현재는 신규투자와 대체투자를 구분하지 않고 설비투자금액에 대해 통합투자세액공제를 받을 수 있는데 제도개선 방향으로 대체투자의 경우 고용증대요건을 추가하는 방향으로 제도개선을 제안한다. 즉 대체투자의 경우 투자와 고용증대의 두 가지 요건이 충족되어야 조세지원제도의 혜택이 가능하도록 한다.

자동화 설비투자는 대체투자의 카테고리에 속한다. 대체투자는 같은 기술 수준의 설비를 대체하는 투자와 같은 기능을 적은 노동력으로 수행하는 자동화설비 투자로 구분되며 노동을 대체하여 노동수요를 더 줄이는 투자라는 측면에서 자동화투자는 조세지원의 요건에서 더 엄격하게 할 필요도 있다. 물론 생산성의 향상이라는 측면에서는 다른 평가가 가능하며 고급노동인력(엔지니어링 근로자)의 수요 증가로 이어질 수 있다. 자동화 설비투자에 대한 세액공제는 일반적인 대체투자의 경우와 동일하게 적용할 필요가 있다.

연구개발용 설비투자는 기업의 미래산업 변화에 대응하기 위해 회사가 조기에 대응 투자를 하는 것으로 향후 해당 연구개발이 성공할 경우 추가적인 수익이 창출되고 신규 고용창출이 예상되는 투자이다. 연구개발이 성공해야 추가적인 설비투자와 고용창출이 이어지는 특성이 있다. 연구 및 인력개발에 대한 설비투자는 중장기적으로 기업의 경쟁력 강화와 성장에 긍정적인 영향을 미치지만 고용효과에 대한 실증연구는 그 결과가 다양하다. 신성장·원천기술을 얻기 위한 연구개발비의 범위에 포함되는 설비투자는 현행 조세제도와 같이 별도의 고

용요건을 설정할 필요는 없을 것으로 판단된다. 일반적으로 연구개발투자는 사회에 긍정적인 외부효과를 유발하는 것으로 인식되므로, 연구개발투자에 대하여는 현행 지원제도를 유지해야 한다.

(2) 통합투자세액공제제도의 개선(고용요건의 추가)

현행 통합투자세액공제 제도는 기업의 투자이익 제고와 경제활성화를 목적으로 하여 고용 증대 및 고용유지의 적용요건은 배제됐다. 투자의 목적을 구별하지 않고 전체투자에 대하여 고용증대요건을 추가하여 투자 및 고용의 두 가지 전제조건이 충족되는 경우에 세액공제를 받을 수 있도록 하는 방안도 고려가능하다.

연구개발 설비, 그리고 근로자를 위한 복지증진 시설에 대한 투자는 예외로 들 수 있다. 또한 설비투자가 직접고용으로 연결되기 어려운 기본적인 성격을 가지는 투자는 고용요건을 배제할 필요가 있음: 에너지절약 시설, 환경보전 시설, 안전 시설 등을 들 수 있다. 현재의 통합 투자세액공제제도에 고용요건을 어떻게 추가할 것인지는 과거에 존재하였던 고용창출투자세액공제제도를 참고할 필요가 있다. 과거 고용창출투자세액공제제도는 해당연도의 상시근로자 수가 직전 과세연도의 상시근로자수보다 감소하지 않은 경우로 한정된 바 있다.

통합투자세액공제제도에서 대기업의 경우 기본공제는 상시근로자 고용을 전년과 같은 수준으로 유지하는 경우, 그리고 추가공제는 상시근로자 고용을 전년보다 일정비율 높이는 경우에 제공하는 것으로 제도화할 필요가 있다.

(3) 통합투자세액공제제도 규모의 축소(정책효과 개선)

통합투자세액공제에서 순증분만 공제하고, 전년도와 같은 수준의 설비투자규모에 대하여는 공제에서 제외하는 방식이다. 이는 기업이 필요해서 하는 당연투자 성격에 대해서는 공제를 제외하고, 기업에게 추가적인 투자유인을 주는 인센티브 방식이라고 할 수 있다. 이 방식을 시행할 경우 통합투자세액공제제도의 혜택을 보는 대상규모를 축소하고 정책효과를 개선할 수 있다.

제10장



상속증여세

제10장 상속증여세

1. 현황

상속세 및 증여세는 OECD 36개 회원국 중 24개 국가에서 도입하고 있으며, 자본소득세 및 부유세와 상호 보완적인 관계에 있다. 한국을 포함하여 4개 국가는 유산세 방식을 채택하고 있고, 20개 국가는 유산취득세 방식을 적용하고 있다. 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴은 상속자산 처분 시 자본이득세를 부과하며, 라트비아, 콜롬비아, 코스타리카 등 3개 국가는 상속세 부과와 함께 추가로 소득세를 부과한다. 부의 불평등 확대, 베이비 붐 세대의 고령화, 코로나 19 이후 세입확충의 필요성 등을 종합적으로 고려할 때, 상속 및 증여세의 역할이 중요하다. 상속 및 증여 등으로 부가 계속 집중되고, 거기서 나오는 이자·배당금·임대료 등 불로소득이 생산과 재생산의 기반을 형성하게 되면, 경제의 생산 동력이 떨어지기 때문에 자본주의 시장경제의 역동성을 유지하기 위해서는 오히려 자산에 대한 과세가 필요하다.¹⁾

[표 10-1] OECD 주요국의 상속세 체계 및 세수 비중

(단위: %, 총조세 대비)

구분		국가	소득세	보유세	상증세
상속세 증여세 과세 국가	유산취득세	독일, 프랑스, 이탈리아 네덜란드, 스위스 등 20개국	24.7	2.45	0.79
	유산세	한국, 미국, 영국, 덴마크	38.1	5.84	0.99
자본이득세 (상속자산 처분시 과세)		캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴	35.8	5.03	0.01
추가 소득세 부과		라트비아, 콜롬비아, 코스타리카	11.9	2.42	0.06
비과세		오스트리아, 체코, 이스라엘 노르웨이, 멕시코, 슬로베니아, 에스토니아	19.6	1.16	0.02

주: 유산취득세를 채택한 국가의 세목별 세수 비중은 독일, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 스위스 등 5개국 평균
 자료: IBFD - Tax Research Platform 국가별 자료 참조. 국회예산정책처(2024), 『제22대 국회 조세정책 개선과제』, OECD.Stat.

1) Piketty(2014) 참조

상속 및 증여재산가액 중 과세대상 비율은 각각 2022년에 각각 70.6%와 73.2%로 증여재산에 대한 과세비율이 다소 높지만, 실효세율은 증여세가 낮다. 상속세와 증여세 과세표준 대비 총결정세액의 비율(실효세율)은 각각 41.4%와 15.3%이지만, 과세미달자를 제외할 경우 실효세율은 각각 28.4%와 12.4%이고, 과세미달자를 포함한 상속 및 증여세의 실효세율은 20.1%와 9.1%로 줄어든다.

[표 10-2] 상속세·증여세 실효세율(2022년)

(단위: 10억원)

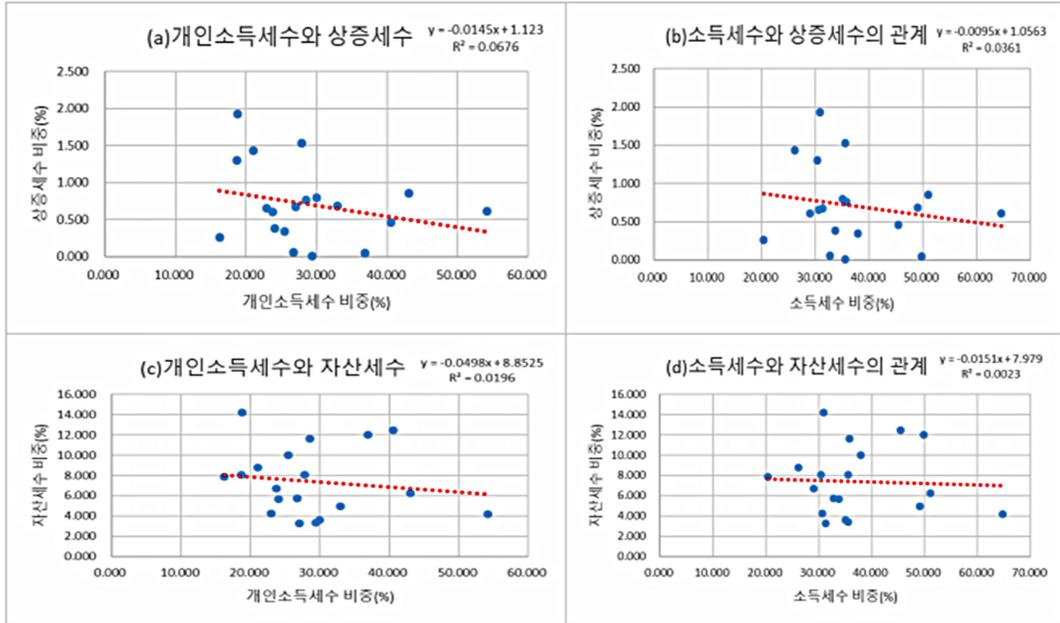
항목	계산식	상속세	증여세
총상속(증여) 재산가액	A	96,050	92,371
상속(증여)세 과세가액	B	67,793	67,658
과세대상 비율	A/B	70.6%	73.2%
과세표준	C	46,516	55,009
총결정세액	D	19,260	8,403
실효세율1(재산가액 기준)	D/A	20.1%	9.1%
실효세율2(과세가액 기준)	D/B	28.4%	12.4%
실효세율3(과세표준 기준)	D/C	41.4%	15.3%

주: 총상속(증여)재산가액(A)은 과세미달자 포함한 금액. 총상속(증여)재산가액(B)는 과세대상자의 금액
 자료: 국세청(2023), 『국세통계연보』

OECD 주요 국가의 경우 개인소득세수 비중과 상속세수 비중은 역의 관계를 보인다. 즉, 생애 과세의 관점에서 개인소득세수의 비중이 크면 자산의 이전 행위에 낮은 세율을 적용하지만, 반대의 경우에는 높은 세율을 적용하고 있다. 더욱이 탈루소득의 규모가 큰 경우에는 자산 이전 단계에서 높은 세율을 적용하는 것이 조세 정의를 실현하는 방안이다. [그림 10-1]에서 보듯이 (개인)소득세수 비중과 상속세수 및 자산세수 비중은 역의 상관관계를 보인다. 더욱이 [그림 10-2]에서 보듯이 우리나라 지하경제 규모는 1992년 29.3%에서 2017년 21.8%로 감소 추세에 있지만, 여전히 OECD 회원국 평균(14.5%)보다 높다.

[그림 10-1] (개인)소득세수와 상속세수의 관계(2020년)

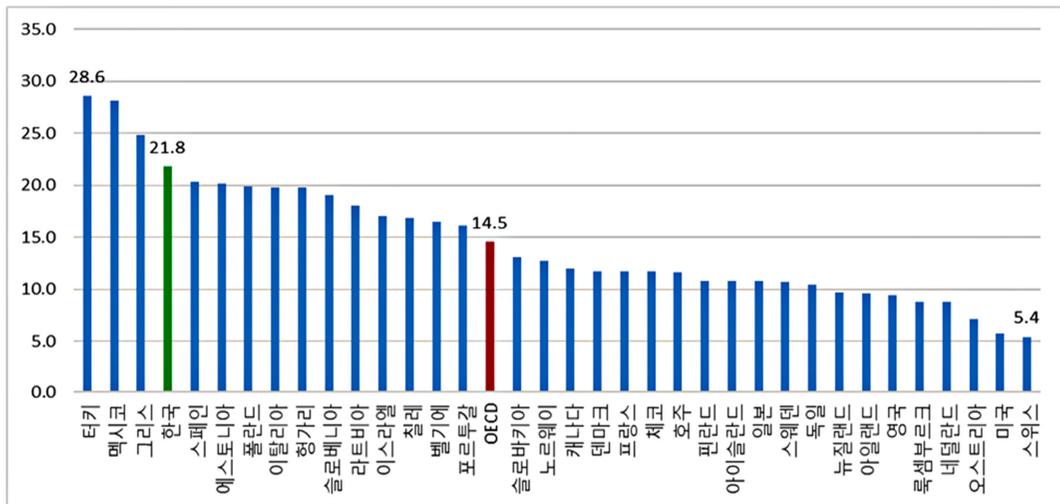
(단위: %)



주 1. 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 영국을 대상으로 분석
 2. 총세입에서 차지하는 세목별 비중은 OECD의 분류 체계를 따름
 자료: OECD Revenue Statistics

[그림 10-2] 지하경제 규모의 국제비교(2017년)

(단위: GDP 대비 %)



자료: Medina, Leandro; Schneider, Friedrich (2019)

2. 개편방안 원칙

상속세 및 증여세는 아래의 헌법재판소의 결정에 따라 부의 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모해야 한다.

“상속세 제도는 국가의 재정수입의 확보라는 일차적인 목적 이외에도, 자유시장경제에 수반되는 모순을 제거하고 사회정의와 경제민주화를 실현하기 위하여 국가적 규제와 조정들을 광범위하게 인정하는 사회적 시장경제 질서의 헌법이념에 따라 재산상속을 통한 부의 영원한 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모하려는 데 그 목적이 있다.”(헌법재판소 1997. 12. 24. 선고, 96헌가19 결정)

첫째, 상속세는 조세체계와 생애 과세의 관점에서 타 세목과의 관계 및 개인의 소득 흐름을 고려하여 개편 방안을 모색해야 하고, 상속세율을 낮추려면 자산소득을 중심으로 소득세수를 확충해야 한다. 소득은 재산형성의 원천을 이루기 때문에, 소득단계에서 낮은 세율을 적용하면, 상속 또는 증여 단계에서 상대적으로 높은 세율을 적용하는 것이 바람직하다. 우리나라의 소득세 최고세율은 높지만, 최고세율이 적용되기 시작하는 과세표준은 매우 높아서 적용대상이 협소하고, 전 소득구간에서 OECD 평균보다 실효세율이 낮으며, 이자, 배당, 임대료, 주식 양도소득 등 자산소득에 대해서는 낮은 세율을 적용한다.

둘째, 상속세 및 증여세의 ‘완전포괄주의’를 실현하여 실효세율을 높이고, 공평과세의 차원에서 기업의 일감몰아주기, 가업상속공제, 공익법인을 통한 상속 및 증여제도의 개선 등도 모색해야 한다. 상속세 및 증여세의 최고세율은 50%이지만, 다양한 공제제도로 인해 실효세율은 명목 최고세율에 비해 크게 낮은 수준이다. 증여세의 경우에 총증여재산가액이 50억원을 초과하는 경우 조세부담의 역진성을 보인다.

셋째, 유산세의 유산취득세로의 전환은 최소한 세수중립적이어야 하고, 세부담의 역전이 발생하지 않도록 과표구간과 세율을 조정해야 한다. 상속세를 유산취득세 방식으로 변경할 경우 중하위 자산계층에서 세부담이 증가하면서 최상위 자산계층의 세부담이 감소하기 때문에 공정과세의 차원에서 이를 완화할 수 있는 세율체계의 개편이 요구된다.

넷째, 상속세를 유산취득세로 개편할 경우, 조세회피와 탈세 방지를 위한 장치가 필요하다. 일본의 경우 1950년 유산세에서 유산취득세로 전환하였으나, 세부담 경감을 위한 위장분할 등의 문제점으로 1958년 법정상속분 과세방식으로 변경하였다.

다섯째, 가업상속공제를 축소하되 상속세로 가업의 지속이 어려운 경우에는 납부유예제도를 적용하여 세 부담을 분산시켜야 한다. 상속이 개시되는 소득세 과세기간 또는 법인세 사업연도의 직전 3개 소득세 과세기간 또는 법인세 사업연도의 매출액의 평균금액이 5천억원 미만인 기업에게 최대 600억원을 공제하는 가업상속공제는 재산상속을 통한 부의 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모한다는 상속 및 증여세 본연의 기능에도 전혀 부합하지 않는다. 재산의 취득에 따른 세금 부담과 경영권의 문제는 별개의 문제이다. 오히려 생산성의 측면에서 소유와 경영의 분리가 바람직하다면 반드시 가족에게 경영권을 승계해야 할 근거가 희박하며, 기업경쟁력의 측면에서도 부정적일 수 있다. 독일에서의 제도 도입 취지는 상속인의 상속자산이 기업지분만으로 이루어지고, 기업지분 자체를 매각해야만 상속세를 납부할 수 있는 경우에 가업 유지와 근로자의 일자리 유지를 위해 특별공제를 적용한다는 것이다.²⁾

여섯째, 공익법인의 공익사업 의무지출 대상을 현행 성실공익법인뿐만 아니라 외부회계감사 의무 공익법인(자산 100억원 이상)까지 확대하고, 중장기적으로는 전체 공익법인까지 확대하는 방안도 검토해야 한다. 자산 100억원 이상 교육법인을 외부회계감사 대상에 포함하고, 종교법인에 대해서는 기부금 공제 등 혜택에 대응하여 회계투명성 제고 방안 도입하며, 성실공익법인에 대해서는 특수관계인과의 임대차 등 내부거래(정상가격 거래 포함)를 원칙적으로 금지해야 한다.

3. 상속세의 유산취득세 전환 이슈

가. 문제제기

우리 사회는 상속세 제도에 대하여 어떤 기능을 바라고 있는가? 경제력 격차가 큰 사회는 일반적으로 사회적 신뢰의 문제가 발생한다. 경제가 불평등하고, 부와 가난이 세습되면 성장은 지속가능하지 않다. 한국 사회와 미국 사회의 모습은 사실 높은 수준의 교정이 필요한 상태라는 점에서 유사하다. OECD 회원국 가운데 소득과 자산의 양극화 심각성 수준에서 두 국가는 순위를 다투고 있다. 2019년 미국 상위 1%의 전체 주식 점유율은 38%, 상위 10%는 84%였으며, 우리의 경우 대리변수로 국세청 배당소득 자료를 살펴본 결과 2019년 상위 1%와 10%가 각각 전체 배당소득의 69.3%와 93.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 한국사회에는 상속세를 약화시키려는 사회 일각의 주장이 끊임없이 계속되고 있다.

상속세는 한 사람이 생을 마감할 때 그의 부가 가까운 이들에게 이전되는 것에 대한 사회의

2) 독일의 가업상속공제 제도에 대해서는 김유찬(2016) 참조.

입장을 대변한다. 개인이 이룬 성취물을 가족일지라도 다른 이에게 넘겨줄 때 사회가 어느 정도를 사회의 것으로 요구하는 것이 적절한지, 아내의 경우 특별한 지분을 인정해야 하는지, 그렇다면 어느 정도까지가 적절한지, 상속이 자식에게 이루어진다면 부의 세습을 의미하는데 이를 어떻게 보아야 하는지에 대한 입장이 모두 상속세의 세율과 공제 수준에 담기게 된다.

부의 세습에 대한 사회의 요구는 그러나 실제적으로는 상속세가 단독으로 담당하는 것이 아니다. 훨씬 더 중요한 것이 부를 형성하는 과정에서 매년 과세되는 소득세와 법인세이다. 왜냐하면 상속자산은 개인의 소득이나 법인의 소득이 발생하고 이것이 소비되지 않고 저축되면서 누적되어 형성되기 때문이다. 개인과 법인에게 소득이 발생할 때에도 사회가 기여한 몫이 있고 이 부분이 소득세와 법인세로 과세되는데 이 과정의 과세가 취약하면 원칙적으로 상속세를 통하여 사회의 요구가 더 크게 반영되어야 한다.

그렇다면 우리 사회의 소득세와 법인세가 제대로 작동하는가? OECD(2020)의 Taxing Wages에 따르면 대부분의 소득수준에서 우리나라의 소득세 실효세율은 OECD 회원국들과 비교해 5%p 이상 낮다. 2021년 귀속소득부터 적용되는 인상된 최고세율은 49.5%이며, 이는 정규직 평균소득의 약 22.2배 이상인 소득계층에 적용되는데 G7 국가의 경우 소득세 최고세율은 지방세 포함 평균 49.7%이며, 정규직 평균 소득의 약 7배 정도에 해당하는 소득구간에 최고세율이 적용된다. 법인세의 경우, 현행 4단계 초과누진세율은 주로 단일세율로 과세하는 OECD 선진국과 비교하여 복잡하므로, 법인세율 체계를 단순화하면서 실효세율 수준을 제고하는 방식으로 법인세를 개편할 필요가 있다.

금융위기 이후, 그리고 코로나 경제위기를 극복하기 위한 과정에서 금융완화 정책으로 증가된 유동성이 글로벌하게 부동산 및 금융자산의 가치를 상승시켰고 자산과 소득의 양극화 또한 크게 벌어졌다. 경제적 능력의 평가기준으로 자산이라는 척도도 소득 못지않게 중요성이 커졌다. 이러한 측면에서 자산 및 자산소득에 대한 과세 강화는 피할 수 없는 사회적 요구이다.

소득세와 법인세의 중요성을 인정하면서도 양극화 해소를 위한 상속세만의 기능도 존재함을 부인할 수는 없다. 상속증여세는 자산 이전에 대하여 과세함으로써 자산의 대물림의 길목에서 과세한다는 점에서 자산의 양극화 해소와 관련하여 매우 큰 의미가 있다. 계층 간 격차 확대와 계층고착에 상속자산의 역할이 크다. 사회를 공정하게 만들기 위해서는 경제에서 지대적 요소를 줄이는 것이 핵심인데 그러자면 상속과세를 강화하는 것이 핵심이다. 상속자산, 즉 세습자산이야말로 불로소득, 즉 지대(rent) 그 자체이기 때문이다. 경제적 능력의 평가기준으로 자산이라는 척도를 소득 못지않게 중요하게 보아야 한다. 이러한 측면에서 자산 및 자

산소득에 대한 과세강화는 피할 수 없는 사회적 요구이다.

소득과 부가 그를 창출한 개인들의 단독적 행위의 몫이 아니라 사회가 광범위하게 도와준 결과이고 개인과 사회의 공동활동의 결과라는 사실은 지나간 신자유주의 시절의 경제사조에서는 애써 외면되었다. 어느 개인도, 기업도 부를 혼자 창출할 수는 없다. 누구도 교육과정 없이, 앞서 노력한 사람들이나 동료들 없이, 경제적 가치가 높은 노하우를 만들 수 없다. 교육과 지식뿐 아니라 사회가 제공하는 의료, 치안/국방, 교통인프라 등 핵심 하부구조 없이 홀로 성과를 만들어 낼 수 없다. 따라서 개인의 소득과 부는 사회와의 공동생산이며 국가는 그가 한 기여에 대한 지분을 정당하게 가진다. 물론 지분을 70%라거나, 50%, 30%로 확정할 수는 없다. 이 수치의 확정엔 결국 사회의 합의를 따라야 하며 유일한 대안일 것이다.³⁾

다만 현재의 상속세는 과세외의, 공제 등으로 실제 세수규모가 작기 때문에 기능적 한계가 존재한다. 때문에 상속증여세 제도를 획기적으로 바꾸지 않으면서 상속증여세를 통한 양극화 해소에 큰 기대를 하는 것은 의미가 없다.

나. 현행 상속세 4)

상속세 부담은 세율과 공제액에 의하여 결정된다. 현행 상속세율은 과세표준의 금액 구간을 1억원 이하 단계의 10%부터 30억원 초과단계의 50%까지 5단계로 구분하고 각 구간의 초과단계마다 높은 세율을 적용하는 초과누진세율구조이다.

이러한 초과누진세율구조는 우리나라 뿐만 아니라 대부분의 국가에서 채택하고 있다. 미국은 12단계 초과누진세율구조(과세표준 1만달러~100만달러, 18%~40%)이며, 독일은 직계가족 기준(과세1그룹) 7단계 초과누진세율구조(과세표준 7만5천유로~2,600만유로, 7%~30%)로 되어 있다. 프랑스는 배우자와 직계존속은 7단계 초과누진세율(과세표준 8,072유로~1,805,677유로, 5%~45%)이며, 형제자매는 2단계 초과누진세율(과세표준 24,430유로 이하 35%, 초과 45%), 4촌 이내와 5촌 이상 그룹은 55%/60% 단일세율을 적용하고 있다. 일본은 상속세 및 증여세가 동일한 8단계 초과누진세율(10~55%)을 적용하지만, 상속세와 증여세의 과세표준 구간에 따라 세율은 달리 규정되어 있다. 다만, 영국의 경우에는 40% 단일세율을 적용한다.

상속세 과세표준은 상속받은 재산에서 상속공제금액을 빼고 계산하게 된다. 우리나라는 상

3) 많은 경제학자(존 메이너드 케인즈, 칼 폴라니, 조지프 스티글리츠, 토마 피케티 등), 사회철학자(존 롤스, 마이클 샌델)들이 이러한 입장에 서있다.

4) 국회예산정책처 자료를 참고하여 재구성

소득증여세율이 높지만 상속공제도 상당히 때문에 대다수 인원은 공제를 통해 비과세되고, 과세되는 인원 또한 공제를 통해 세부담을 크게 낮추게 된다.

상속공제는 기초공제, 배우자 상속공제, 그 밖의 인적공제, 일괄공제와 같이 상속인들의 인적구성에 따른 인적공제와 가업·영농상속공제, 금융재산상속공제, 동거주택상속공제와 같은 상속재산의 구성에 따른 물적공제로 나뉜다. 기초공제는 2억원이며, 배우자공제는 실제 상속 받은 액수를 기준으로 30억원 한도로 하되 5억원 미만의 경우 5억원을 인정한다. 자녀공제는 1인당 0.5억원이 제공되며 자녀가 미성년인 경우 19세까지 잔여연수 * 0.1억원이 인정된다. 그 외에 자산의 종류별로 금융재산상속공제는 2억원을 한도로 금융자산의 10%, 영농상속공제는 30억원을 한도로 인정되며 가업상속공제도 인정된다(아래에서 상술). 동거주택상속공제는 피상속인과 상속인이 10년 이상 동거한 1세대 1주택을 무주택 상속인(직계비속 및 직계비속의 배우자)이 상속받은 경우 주택가액의 100%를 6억원 범위내에서 공제한다.

그 외에 상속인은 상속개시일이 속하는 달의 말일부터 6개월 이내에 상속세의 과세가액 및 과세표준을 납세지 관할 세무서장에게 신고하고, 신고기한 내에 세액을 납부해야 한다. 기한 내 신고한 경우 신고세액공제를 통해 상속세 산출세액에서 3% 공제한다.

다. 상속세의 세부담 수준과 징수실적⁵⁾

우리나라의 GDP 대비 상속세 및 증여세 부담은 2011년 0.2%에서, 2017년 0.4% 2021년 0.7%로 상승추세에 있다. 지난 10년 동안 우리나라의 GDP 대비 세부담 상승폭은 약 0.5%p로 OECD 및 G7 국가 평균 0.1%p에 비해 높은 편이다. G7 국가 중 프랑스와 일본이 0.3%p, 0.2%p 상승하였으며, 독일·이태리·영국은 각각 0.1%p 상승하였다. 2021년 기준 GDP 대비 세부담을 살펴보면, 우리나라는 0.7%로 OECD 평균 0.2%에 비해 0.5%p 높고, G7 국가 평균 0.3%에 비해서도 0.4%p 높은 것으로 나타난다. G7 국가 중 프랑스가 0.7%로 우리나라와 유사한 GDP 대비 세부담 수준을 보이고 있으며, 그 이외의 국가는 0.1~0.5%이다.

우리나라의 총조세 대비 상속세 및 증여세 부담 비중은 2011년 1.0%에서 2017년 1.5%, 2021년 2.4%로 상승하였다. 지난 10년 동안 총조세대비 상속세 및 증여세 부담은 우리나라의 경우 1.4%p 상승하였으며, 이는 OECD 평균 상승폭 0.1%p, G7 국가 평균 상승폭 0.2%p에 비해 높은 편이다. G7 국가 중 프랑스가 0.6%p 상승하였으며, 독일과 영국은 0.3%p 상승, 일본과 미국은 각각 0.2%p, 0.1%p 상승하였다. 2021년 기준 우리나라의 총조

5) 국회예산정책처 “2023 대한민국 조세”, 2023. 자료 참조하여 재작성

세대비 상속세 및 증여세 부담은 2.4%로 OECD 평균 0.4%에 비해서는 2.0%p 높고, G7 국가 평균 0.6%에 비해서도 1.8%p 높다. G7 국가 중 프랑스가 1.6%로 총조세 대비 세부담 수준이 가장 높으며, 그 이외의 국가는 0.1~0.8% 수준이다.

상속세 통계를 보면 소수의 높은 자산가 외에는 과세되지 않는 문제가 존재하는 것이 보인다. 이는 상속세의 높은 공제규모 때문인 것으로 판단된다. 2022년 상속세 및 증여세 징수액은 14.6조원으로 전년(15.0조원) 대비 0.4조원(2.7%) 감소하였으며, 2022년 국세수입(395.9조원) 대비로는 3.7%의 비중을 차지하고 있다.

최근 10년간 상속세 및 증여세 징수실적을 살펴보면, 2013년 4.3조원을 시작으로 꾸준히 증가하다가 2020년 10.4조원 및 2021년 15.0조원으로 크게 확대되었다. 2022년에는 2021년 징수실적 대비 2.7% 감소하여 그 증가세가 소폭 감소하였다. 최근 5년간 과세유형별 피상속인수 현황을 살펴보면, 대부분이 과세미달 상속자로 전체 약 97%를 차지하고 있으며, 과세대상 피상속인 비율은 약 3%에 그치고 있다. 2021년 역시 전체 344,184명 가운데 과세미달 피상속인이 331,435명으로 96.3%를 차지하고 있는 반면, 과세대상 피상속인은 12,749명으로 3.7%를 차지하고 있다.

상속세를 부담하는 최상위 자산계층의 경우 주식자산 보유비중이 높을 것으로 합리적 추정이 가능하다. 한국의 주식시장에서 주식가치는 순자산가치와 비교할 때 저평가되어있는 것이 일반적인 의견이다(Korea Discount). 납부하여야 하는 상속세는 주식의 시장가치에 따르므로 결과적으로 순자산가치에 비교하여 상대적으로 낮은 상속세를 부담하고 있는 것이다.

라. 유산취득세로의 상속세 전환 필요한가

정부는 상속세 체계 전환을 발표했다. 현재는 유산세 체계로서 피상속인의 무상이전재산 전체를 과세대상으로 하여 세율을 적용한다. 이를 유산취득세 방식으로 바꾸겠다는 것인데 이 경우 상속인의 실제 취득재산에 대하여 세율을 적용한다. 한 사람이 사망하면서 300억원의 재산을 남기는 경우, 단순화를 위해 공제액을 제외하고 보면 유산세 방식의 상속세에서는 사망한 사람, 즉 피상속인이 남긴 전체 재산 300억원에 대하여 상속세율이 적용되는 1건의 과세가 이루어진다. 비교하여 유산취득세 방식의 상속세에서는, 예를 들어 3명의 자녀가 각각 100억씩 나누어서 재산을 상속받았을 때, 상속인들이 받은 100억원씩에 대하여 상속세율이 적용되는 3건의 과세가 이루어지는 것이다.

일견 유산취득세 방식이 세금부과에서 가장 중요한 능력과세의 원칙에 더 부합하는 것처럼 보인다. 상속인이 실제로 상속받은, 즉 경제적 능력이 증가한 규모에 상응하는 세금을 부담하

게 된다는 것이다. 피상속인이 같은 재산을 남겼더라도 상속인이 여러 명인 경우와 한 명인 경우에는 개개인의 상속인들에게 증가하는 경제적 능력의 규모가 다르므로 이렇게 과세하는 것이 더 공정해 보이는 측면이 있다.

다른 한편 상속세는 소득세가 아니다. 상속세와 소득세는 각각 다른 과세포착점을 가진다. 소득세는 개인의 능력의 척도로서 한 개인이 경제활동을 통하여 획득한 소득을 중심으로 납세능력을 파악하지만 상속세의 경우 과세능력의 파악에서 피상속인이 중심이 되는 것이 개념적으로 옳다. 피상속인이 일평생 획득하고 축적한 것이 상속자산이므로, 상속인에게는 일종의 우발적 자산이 생기는 것이다. 상속인이 다수인 것은 부차적인 일이다.

상속세 체계를 유산취득세 체계로 바꾸면서 상속세율 체계를 그대로 두면 국가의 상속세 수입은 크게 줄어들게 된다. 당연히 납세자들의 상속세 부담도 감소한다. 상속세에도 소득세 처럼 누진세율구조가 적용되기 때문에 상속세율을 적용하여 획득할 수 있는 국가의 세수입은 300억원 짜리 1건의 과세에서 100억원 짜리 상속세 과세건수 3건에서 얻을 수 있는 세수입보다 많을 수밖에 없다. 상속세에 대한 일괄공제액 5억원의 경우도 마찬가지이다. 여러 사람에게 나누어진 상속자산에 대하여 별도로 동일한 규모의 일괄공제를 제공하면 큰 규모의 상속액도 과세미달이 되는 경우가 생길 것이다.

유산취득세로 과세체계를 전환한다면 기존의 세율체계와 과세표준구간, 그리고 일괄공제액과 관련하여 큰 변화가 필요하다. 유산취득세는 유산을 취득하는 사람을 중심으로 응능과세 원칙에 적합하게 상속세 과세체계를 만들어 가자는 의미이므로 개별 유산취득자에게 귀속되는 상속자산은 그들에게 새롭게 생기는 소득으로 보는 것이 적절하다. 이 경우 현행 소득세 체계를 기준으로 세율체계와 과세표준 구간을 조정해야 한다. 기존의 상속세 체계에서는 예를 들어 40%의 세율은 10억원을 초과하는 과세표준구간에서 적용되나 소득세 체계에서는 3억원을 초과하는 구간에서 적용된다. 또한 유산취득세로의 상속세 체계의 변경이 이루어진다면 기존의 일괄공제 규모가 여러 유산취득자에게 적용되면서 상속세의 세부담 수준이 낮아지지 않도록 일괄공제액을 축소하여 조정하는 것이 필요하다.

마. 기업상속공제 적정한가

기업상속공제의 확대는 한국의 기업오너들이 가장 전력을 집중하고 있는 대정부 로비항목이다. 낮은 수준의 법인세 실효세율의 혜택으로 내부에 유보하고 있던 기업소득을 자식세대에게 온전하게 물려주고 싶으나 상속세가 부담스럽게 느껴진다는 것이다. 기업의 부는 오너 혼자서 일군 것이 아니다. 사회와 국가가 그리고 근로자가 같이 만들어낸 것이고 상속세를 통

하여 그 몫을 같이 나눈다는 인식을 해야 한다. 기여한 바가 없는 자식세대가 기업의 부를 독차지하는 것을 정당화할 수 있는 근거를 찾기 어렵다.

특히 가업상속공제는 매우 예외적인 제도이다. 기업의 원활한 승계를 지원하여 해당 기업의 고용이 유지될 수 있도록 해야 한다는 사회적 필요성에 때문에 조세공평성이라는 보편적 원칙을 훼손하면서 예외를 만든 것이다. 사람들의 삶에서 일자리가 얼마나 중요한지를 생각한다면 이러한 제도 도입의 취지는 일반적인 수준에서 공감대를 얻을 수 있다. 다만 조세공평성에 위배되는 예외적 제도이므로 도입 목적에 부합하는 대상에 한해서만 세제상의 혜택이 주어져야 한다.

가업상속공제의 혜택을 받기 위해서는 해당 공제 대상 기업이 일반적인 기업이 아니라 ‘가업’이어야 한다. 가업은 가족에게 승계되지 않으면 기업의 경쟁력 유지가 어려운 소규모 기업을 말한다. 그리고 상속인에게 기업의 지분 이외에 다른 자산이 없거나 부족하여 상속세를 부담할 능력이 없어야 한다. 만약 다른 금융자산, 부동산 자산 등을 매각하여 상속세를 납부할 여력이 있는 경우 공제를 적용하지 않아야 한다. 또한 가업을 승계한 이후 상속인은 일정 기간 최소한 가업 승계 이전과 비교해서 동일한 또는 그 이상의 고용 수준을 유지해야 한다.

가업상속공제제도는 독일에서 먼저 도입되었고 우리나라에서 따라 도입되었다. 독일에서 이 제도를 어떻게 운영하고 있는지가 우리에게 상당한 시사점을 준다. 2014년 12월 17일 독일 헌법재판소는 기존의 가업상속공제제도에 대하여 헌법불합치 판결을 내렸다. 이 판결의 취지에 따라 독일 정부는 2016년에 새로운 법안을 마련하였다. 가장 중요한 내용은 기업이 가진 자산 중에서 비사업용자산은 가업상속공제 대상에서 모두 제외한다는 것이다. 임대부동산, 주식이나 지분 등 투자자산, 미술품, 모든 종류의 유가증권, 자산 전체 가액의 15%를 넘어서는 현금 및 현금성 자산이 비사업용자산에 해당한다. 기업의 전체 자산 중 이러한 비사업용자산의 비중이 50%를 넘으면 가업상속공제대상에서 제외한다.

독일은 상속기업의 자산이 2천 6백만 유로(약 400억원 정도) 이상이 되는 경우, 상속인의 신청에 따라 과세당국이 상속인의 상속세 납부 능력에 대해 조사를 실시한다. 상속인은 자산 공제대상 상속자산에 대한 상속세액이 상속인의 가용자산으로 지불하기 어렵다는 것을 직접 증명해야 한다. 상속인의 가용자산은 공제대상 상속자산 외 상속자산과 상속세의 발생 시점에 상속인에게 속하는 모든 자산을 포함해서 계산한다. 과세당국의 조사 및 심사 결과 상속공제가 필요하다고 판단하더라도 가용자산으로 지불이 불가능한 부분에 대하여만 상속세를 경감해준다. 한편 상속되는 기업의 자산가치가 9천만 유로(약 1100억원 정도)가 넘으면 상속인은 공제를 신청조차 할 수 없다.

독일에서 자산가치 2천 6백만 유로 미만의 소규모 기업 위주로 가업상속공제를 허용하는데 이러한 기업만이 가족 내부에서 운영권이 이전되어야 경쟁력이 유지되고 고용 유지가 가능한 가업이라고 보는 것이다. 규모가 큰 기업은 소유자 가족이 경영하지 않고 전문경영인이 운영하여도 기업이 경쟁력을 잃을 까닭이 없기 때문이다.

정부는 취임초 경제정책방향 보도자료에서 이미 지나치게 높은 수준에 있는 가업상속공제 허용의 매출액 기준을 1조원으로 늘리겠다고 밝혔는데 이는 바람직한 발전방향에 거꾸로 가는 것이다. 우리나라보다 경제 수준이 높은 독일과 비교하여 보아도 공제대상 기업의 규모가 지나치게 높다. 사후관리 요건도 7년에서 5년으로 단축하겠다고 했는데 공평성의 훼손에도 불구하고 고용유지를 조건으로 예외적으로 허용하는 가업상속공제의 기본취지를 무력화시키는 조치이다. 5년은 매우 짧은 기간으로 이 기간만 고용을 유지하는 시늉만 하면 그 뒤 무슨 짓을 하여도 가업상속공제의 혜택은 상속인에게 귀속되게 된다. 결국 정부는 2022년도의 세법개정에서 가업상속의 공제한도는 300억에서 600억으로, 공제대상기업 매출액은 5000억원 미만으로 늘렸으며 사후관리기간도 5년으로 줄였다.

가업상속공제제도는 기업의 고유한 생산적 경제활동에 필수적인 자산에 대하여만 예외적으로 허용해야 한다. 상속인이 다른 금융이나 부동산 자산을 보유하고 있어 상속세를 납부할 능력이 있는지 확인하고 다른 자산이 없는 경우에만 공제를 허용해야 한다. 제도에 이러한 조건이나 심사 규정이 없으니 현재의 우리나라 제도는 위험적이다. 상속증여세는 경제의 ‘세습자 본주의화’를 방지하는데 가장 중요한 역할을 하는 제도 중의 하나이다. 경제적 효용이 증명되지 않았고 그 혜택이 일부 특권층에게만 귀속되는 가업상속공제제도는 폐지하거나 그 요건을 대폭 강화하여 가업상속공제의 원래 취지에 부합되는 경우에만 허용해 주어야 한다. 일반적인 기업 상속에까지 가업상속공제를 보편적으로 허용할 경우 법 논리적인 측면에서 위헌에 해당할 뿐 아니라 벤처기업 및 창업을 지원하여야 하는 혁신성장의 입장과는 배치된다.

현행 상속세제도는 이미 상속으로 인하여 가업지속이 어려운 경우에 대하여 연부연납제도를 제공하고 있다. 이를 활용하면 정상적으로 상속세를 납부하더라도 가업상속에 아무런 문제가 없다.

경영권의 대물림을 통한 가업의 존속은 시장경제의 원리에도 부합하지 않는다. 가업승계에 대한 과도한 세제지원은 상속세 본연의 기능, 즉 재산상속을 통한 부의 세습과 집중을 완화하여 국민의 경제적 균등을 도모한다는 취지에 전혀 부합하지 않는다.

바. 자산차익 미실현 소득에 대한 과세와 상속세

한국의 상속증여세제에는 상속재산의 양도차익에 대한 과세공백의 문제가 있다. 상속도 법적인 처분이므로 상속시점에 그때까지 발생한 부동산 및 주식의 가치증가분에 대해 과세되어야 하는데, 우리는 상속세만 과세할 뿐 발생한 가치증가분에 대하여는 비과세하고 있다. 이 점에 대하여는 OECD도 지적하고 있다. OECD의 상속증여세에 대한 연구보고서(“Inheritance taxation in OECD countries,” Draft Report, 2020)에 따르면, 상속재산의 상속 이전 시점에 발생한 미실현 소득에 대하여 양도차익과세를 하지 않으면 상속세에서 우리나라와 같이 큰 규모의 공제를 허용하는 경우에 경제적 왜곡을 야기한다고 했다.

한 사람이 3억에 취득하여 오래 보유하다가 시가가 30억이 된 부동산을 자식에게 물려주었다면 자식은 양도차익에 대한 과세가 정상적으로 이루어졌을 경우에 부담해야 할 세금보다 낮은 상속세를 부담한다. 상속세의 공제가 크고 상속세의 세율체계가 양도소득세의 세율체계보다 과세표준구간이 넓기 때문이다. 부동산의 처분이 있었으므로 양도차익에 대한 과세가 이루어져야 하고 또 상속이 발생했으므로 상속세의 과세가 이루어져야 하는데 결과적으로 양도차익의 과세만 이루어진 경우보다도 세부담이 낮다면 이는 상속세제의 체계적 결함이다. 이러한 결함을 보완하는 것이 우선이다. 결함의 보완과 과세표준구간 및 일괄공제액의 조정 없이 상속세제를 유산취득세 체계로 전환하는 것은 개악이며 상속세를 무력화시키는 것이다.

사. 상속세법 개정방향

한국사회에는 부동산 등을 통한 비과세 자산형성의 기회가 많다고 할 수 있다. 탈세나 조세 회피에 대한 시각도 관대한 편이다. 재벌들이 납부하는 상속세 규모는 대를 이어 넘겨주는 거대한 경제적 부에 비교할 때 조적지혈이다. 상속세 과세의 진정한 의미는 대를 이어지는 부의 전달과정에서 적절하게 과세되지 않은 자산을 한번 정리하고 가자는 것이다. 양극화와 불평 등의 문제가 심각한 한국에서 상속증여세는 큰 역할과 의미가 있다. 상속세가 세수규모는 크지 않으므로 상속증여세를 통한 양극화 해소에 너무 큰 기대를 해서는 안 된다. 그러나 상속세가 고유의 역할을 하도록 잘 유지하는 것은 사회의 건전한 발전에 빠질 수 없다.

유산취득세로의 상속세 전환 바람직하지 않다. 소득세와는 달리 상속세의 경우 과세능력의 파악에서 피상속인이 중심이 되는 것이 개념적으로 옳다. 피상속인이 일평생 획득하고 축적한 것이 상속자산이므로, 상속인에게는 일종의 우발적 자산이 생기는 것이다. 상속인이 다수인 것은 부차적인 일이다.

유산취득세로 과세체계를 전환한다면 기존의 상속세 세율체계와 과세표준구간 대신에 소득

세의 세율체계 및 과세표준구간을 적용시키는 것이 적절하다. 또 기존의 일괄공제 규모가 여러 유산취득자에게 적용되면서 상속세의 세부담 수준이 낮아지지 않도록 일괄공제액을 축소 조정해야 한다.

기업상속공제제도는 기업의 고유한 생산적 경제활동에 필수적인 자산에 대하여만 예외적으로 허용해야 한다. 상속인이 다른 금융이나 부동산 자산을 보유하고 있어 상속세를 납부할 능력이 있는지 확인하고 다른 자산이 없는 경우에만 공제를 허용해야 한다. 제도에 이러한 조건이나 심사 규정이 없으니 현재의 우리나라 제도는 위험적이다. 경제적 효용이 증명되지 않았고 그 혜택이 일부 특권층에게만 귀속되는 기업상속공제제도는 폐지하거나 그 요건을 대폭 강화하여 기업상속공제의 원래 취지에 부합되는 경우에만 허용해 주어야 한다.

우리나라의 상속세 부담은 높지 않다.⁶⁾ 과다한 공제로 낮은 상속세의 실효세율을 공제축소를 통하여 높여 나가야 한다. 배우자에 대한 공제는 5억원 미만인 경우 5억원으로 인정하는 규정을 폐지하여 실제로 상속받은 액수를 기준으로 하여야 하며, 근거가 부족한 금융자산공제 및 신고세액공제는 폐지되어야 한다. 영농상속공제는 30억원으로 규모가 지나치며, 이에 대해서는 축소되는 것이 바람직하다. 상속세의 신고는 상속건수중 단지 3%에 해당되는 과세대상 피상속인에게 부여되는 의무로 이를 근거로 신고상속세액공제를 제공하는 것은 다른 세목에 비교하여 공정하지 않으며, 폐지되어야 한다. OECD에서 지적한대로, 부동산과 주식 등의 상속자산의 미실현소득에 대한 과세도 고려하여야 한다.

6) 상속세 최고세율이 60%라는 잘못된 보도도 자주 보인다. 우리나라 상속세 최고세율은 과표 30억원 초과부분에만 50%가 적용된다. 50%를 초과하는 세율은 존재하지 않는다. 대주주 주식에 형성된 경영권 프리미엄에 대하여 20% 가산하는 조항을 반영하면 최대 60%의 세율에 육박할 수는 있다. 그러나 연구들에 의하면 최대주주가 누리는 경영권 프리미엄의 가치는 40%에서 60%에 달하는 것으로 평가된다. 이를 반영하면 대주주가 부담하는 실효세율은 50%의 명목 최고세율보다 훨씬 더 낮다. 특히, 우리나라는 고질적인 '코리아 디스카운트'로 인해 상장주식을 상속하는 재벌의 실질 상속세 부담은 매우 낮다. 만약에 100억원의 자산과 60억원의 부채를 상속한다면 상속재산은 40억원이다. 그러나 순자산 40억원을 보유한 법인을 만들고 이를 상장시켜보자. 갑자기 상속 재산이 20억원이나 10억원으로 떨어질 수도 있다. 우리나라 상장기업의 평균 PBR(주가순자산비율)은 0.8배가 조금 넘는다. 즉, 순자산 대비 시가총액은 80%에 불과하다는 의미다. CJ(0.48), KB금융(0.43)처럼 순자산 대비 시가총액이 절반도 안 되는 기업도 허다하다. 이마트(0.19)처럼 20%도 안 되는 기업도 여럿 있다.

제11장



종합부동산세

제11장 종합부동산세

1. 문제제기

종합부동산세가 징벌적이라는 의견이 있다. 이러한 의견이 합리적 근거가 있는지에 대한 판단은 종합부동산세 납세의무자들의 주관적인 판단에 의존하기보다는 종합부동산세와 비교가 되는 기존의 다른 세목들의 부담과 비교분석을 통하여 판단하는 것이 바람직할 것이다.

종합부동산세와 관련하여 간과되는 중요한 내용이 존재하는데 주택과 토지 등 부동산과 관련한 정책수단으로서의 증부세, 즉 정책조세로서의 존재감은 누구나 알고 있지만 재정조세로서 중요성은 그렇지 못한 측면이 있다. 사회가 바람직하다고 보는 특정한 정책목적의 실현을 위하여 어떤 세금의 투입이 필요하다고 여겨지면 동 세금은 정책조세의 성격을 가진다. 특정한 정책 목적을 전제로 하지 않는 세금, 예를 들어 소득세나 부가가치세와 같이 보편적인 세금은 그를 통하여 조달된 재원으로 국가의 필요한 활동을 유지하고자 하는 일반적인 목적을 위한 세금이다.

종합부동산세는 부동산 시장의 안정이라는 정책목적에서 뿐만 아니라 재정조세로서도 중요한 세목이다. 전통적으로는 소득이 한 사람의 경제적 능력을 표시하는 중요한 지표로 여겨졌으나 점점 자산이 소득을 보완하는 지표로 인정받고 있다. 부동산의 보유는 한 사람의 자산을 보여주는 지표로서 현실적으로 가장 중요하며 한국에서 가계들의 총보유자산에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 재산세와 함께 부동산의 보유에 적용되는 세금으로서 종합부동산세는 자산에 대한 재정조세의 관점에서 그 중요성이 소홀히 다루어져서는 곤란하다.

증부세의 실효적 부담수준은 재정과세와 정책과세로서의 두 가지 성격을 함께 감안하여 결정되어야 하는 것이다. 정책과세로서의 성격만 고려하는 실효적 세부담이 결정되는 경우 부동산시장의 가격안정이 이루어지면 증부세의 기능은 충족되었다고 볼 수 있으나 부동산이라는 자산의 경제적 능력에 합당한 과세가 이루어지지 못하는 경우 재정과세의 기능을 다하지 못함으로써 공정성에 문제를 야기할 수 있다.

다른 한편 재정과세로서 증부세의 수준이 적절하게 결정된다면 정책과세로서의 증부세의 기능을 위하여 추가적인 세부담이 필요한가 하는 것이다. 정책과세로서 증부세가 기능하지

못하는 것이 재정과세로서의 종부세 부담이 적절한 수준에 미달하기 때문이라고 볼 수도 있기 때문이다.

종부세의 제도적 구현에서 현실적으로 큰 쟁점 중의 하나는 다주택자와 1주택자에 대한 취급을 어떻게 하느냐 하는 것이다. 현재 우리나라 제도는 1주택자에 대하여는 상대적으로 높은 세액공제를 허용하고 서울에서는 2주택자 이하와 3주택자 이상을 나누어 3주택자 이상에게 더 높은 세율을 규정하는 방식의 차별적 과세를 하고 있다.

동일한 부동산 가액에 대하여 다주택 여부에 따라 차별과세하는 것은 재정적 과세의 측면에서 공정성에 문제가 있는 것이다. 주택의 공급부족 문제에 대하여 대처하기 위하여 정책적 과세의 고려가 이러한 정책적 선택을 하게 한 것인데 이러한 정책적 선택이 문제를 야기했다. 종부세가 가지는 1주택자에 대한 부담의 공제가 지나쳐서 강남의 뽕뽕한 한 채로 투자가 집중되어 가격을 상승시키고 이것이 주변으로 확산되면서 전반적인 부동산가격의 상승으로 이어지는 경로가 만들어졌었기 때문이다.

한국 부동산 시장을 설명하는 말 중에 중요한 하나가 “부동산의 금융화”이다. 아파트의 비중이 높은 한국의 특성상 주택이 매우 표준화된 구조를 가진 상품이어서 거래에서 상품분석의 어려움이 상대적으로 적으며 결과적으로 부동산이 금융상품으로서의 특징을 가지게 되는 현상을 말하기도 하며, 다른 한편 통화당국의 이자율정책이 부동산시장의 유동성 공급과 재원조달 비용에 영향을 미쳐 투자수요를 결정하는 압도적으로 중요한 요인으로 분석되기도 한다.

통화당국의 이자율정책이나 금융당국의 대출규제가 부동산시장에서 투자수요를 결정하는 압도적으로 중요한 요인이라면 종합부동산세나 양도소득세와 같은 세제적 정책수단은 부동산시장의 안정에 유효하지 못한 것인가? 그렇게 보는 것은 단견으로 사료된다.

부동산이 아니라 보험상품이나 예금상품 같은 전통적인 금융상품의 경우에도 상품의 최종 수익률을 결정하는 것은 조세이다. 즉 투자자는 최종적으로 그들에게 귀속되는 세후수익율을 보고 투자여부를 결정한다. 금융화현상이 진행된 부동산 상품의 경우에도 여기서 예외일 수는 없다. 투자자가 취득세, 종합부동산세, 양도소득세를 모두 감안한 투자자산 대비 최종 세후수익율을 높여주는 투자를 선택하지 않을 이유가 없다.

(부동산)투자자들은 항상 그래왔고 향후에도 그들의 최종 세후수익율을 극대화하는 투자를 할 가능성이 크다. 통화당국의 저금리 정책기조로 조달금리가 낮아지면 투자자들의 부동산 상품에 대한 수요가 늘어나 공급에 변화가 없다면 부동산시장에 가격상승 추세가 생겨나는 것과 동일한 논리이다. 조세제도가 부동산투자에 대하여 다른 종류의 투자나 경제활동에 비교하여 관대한 경우 부동산 시장에서 상대적으로 높은 세후수익을 기대하며 투자가 물리게 된다.

문제는 이러한 투자가 물리는 현상으로 부동산 시장의 가격상승이 지속되면 사회에서 자산의 양극화, 즉 불평등의 심화가 이루어질 뿐 아니라 자원배분의 비효율이 야기된다. 사회에서 자원이 생산적인 분야로의 투자로 제공되지 못하고 기존에 존재하는 부동산의 가격을 올리는 비생산적일 뿐 아니라 사회를 불평등하게 만드는 분야로 물리게 된다.

부동산 시장의 가격 급등은 부동산시장으로의 자원쏠림 현상에서 원인을 찾아야 한다. 낮은 이자율로 조달금리가 저렴하더라도 투자자에게 부동산시장보다 상대적으로 나은 투자처가 존재한다면 그 방향으로 투자했을 것이다. 그렇지 못하기에 부동산시장으로 투자가 집중된 것이며 이는 조세제도의 문제일 가능성이 크다. 예를 들어, 전세 대신 월세를 살면서 전세보증금을 태양광 발전사업에 투자한 경우에 태양광 투자의 투자수익이 모두 소득세 과세표준에 잡혀서 세제상 상대적으로 불이익을 본다. 대신 전세보증금으로 했다면 월세만큼 실제적인 소득의 증가가 있는데 이는 비과세되는 것이다. 결과적으로, 귀속임대소득에 대한 과세상의 고려가 필요하다. 이를 통하여 자원의 효율적 배분을 촉진할 수 있다: 부동산이 아닌 다른 생산성이 높은 분야에 투자가 이루어지도록 해야 한다.

이러한 측면의 문제에 대하여 문재인 정부가 국민들에게 설명을 제공하는 것에 부족했던 것으로 보인다. 자원의 효율적 배분의 중요성과 이를 조정하는 메커니즘으로서 금융정책보다 조세정책이 더 적절하다는 것에 대하여는 정책당국자들의 생각이 미치지 못했을 수도 있다. 정책당국자들은 부동산시장의 가격을 잡는 것이 중요하고 이를 위하여 정책수단을 투입하는 것의 필요성은 인정하지만 그러한 정책수단이 국민들에게 수용이 어려운 경우 설득에 나서려는 의지는 없었던 것으로 판단된다. 부동산 시장의 가격안정에는 금융이라는 정책수단이 더 유효하다고 보았고 이를 통하여 해결이 가능할 수 있으므로 구태여 선거에 지장을 초래할 수 있는 조세정책적 수단을 사용하려는 의지가 없었다. 결과적으로 문재인 정부는 대출규제 등 금융정책 수단을 통한 부동산 시장의 가격안정에도 성공하지 못했다.

대출규제와 같은 금융분야의 정책수단은 조세정책적 수단과 같은 조절메커니즘을 가지고 있지 못하며 대출을 제공하거나 제공하지 않는 수준의 규제만이 가능하다. 조세정책의 경우 실효세율수준의 가감조정(명목세율과 공제제도)을 통하여 세후수익율에 영향을 줄 수 있다. 결과적으로 금융정책수단은 조세정책적 수단과 같은 자원의 효율적 배분에 유효한 정책수단이 되기는 어렵다. 현실에서 조세정책적 수단이 자원의 효율적 배분의 문제를 해결하지 못한 것은 기회가 주어지지 않았기 때문이다. 조세정책적 수단을 일관성있게 유지해본 경험이 없었다.

종합부동산세의 세부담은 법에서 정하는 세율과 공제액으로만 결정되는 것이 아니라 시행령에서 정하는 공정시장가액비율, 그리고 행정부처의 기준시가 결정을 통하여 종합적으로 결정되므로 이 전체를 함께 고려할 필요가 있다.

2. 현황

가. 과세체계¹⁾

종합부동산세 과세체계는 우선 과세표준을 산정하는 것에서 시작한다. 먼저, 과세표준은 부동산 유형에 따라 인별 공시가격 합산액에서 과세기준액을 차감한 후, 공정시장가액비율을 반영하여 산정한다. 산정된 과세표준에 과세표준 구간별 세율을 적용한 후, 기납부 재산세액을 공제하여 산출세액을 구한다. 이후 1세대 1주택자에 대한 세액공제액 및 세부담 상한 초과세액을 차감하여 최종 종합부동산세 납부세액을 결정한다.

종합부동산세 납세의무자는 과세기준일(매년 6월 1일) 현재 주택분과 토지분의 재산세 납세의무자 중 보유부동산의 유형별·인별 공시가격의 합산금액이 과세기준액을 초과하는 개인 및 법인이다. 주택의 경우 개인은 보유주택의 공시가격 합산액이 과세기준액 9억원(단, 1세대 1주택자는 12억원)을 초과한 자가 납세의무자이며, 법인은 과세기준액이 적용되지 않기 때문에 주택을 보유한 모든 법인이 납세의무자이다. 토지의 경우 개인과 법인의 구분 없이 종합합산토지는 공시가격 합산액이 과세기준액 5억원을 초과하는 자, 별도합산토지는 공시가격 합산액이 과세기준액 80억원을 초과하는 자가 납세의무자이다.

부부의 경우 개인별 과세가 원칙이다. 단, 과세기준일 현재 세대원 중 1인이 그 배우자와 공동으로 1주택을 소유하고 해당 세대원 및 다른 세대원이 다른 주택을 소유하지 아니한 경우에는 배우자 중 1인을 해당 1주택에 대한 납세의무자로 할 수 있다. 이 경우 납세의무자는 당해 연도 9월 16일부터 9월 30일까지 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할세무서장에게 신청을 하여야 하며 이 경우 과세표준과 세율 및 세액계산에서 1주택자로 간주하여 법을 적용한다.

2022년 9월 「종합부동산세법」 개정으로 대체취득에 따른 일시적 2주택자, 주택 상속에 따른 다주택자, 지방 저가주택 구입에 따른 2주택자가 1세대 1주택자 범위에 포함되었다. 1세대 1주택자의 범위가 확대됨에 따라 1세대 1주택자가 1주택을 양도하기 전 다른 주택을 대체 취득하여 일시적으로 2주택자가 된 경우 및 상속을 원인으로 주택을 취득하게 된 경우, 1주택 외 지방 저가주택(1주택)을 함께 소유하고 있는 경우에도 1세대 1주택자에 대한 과세기준액 및 세액공제·납부유예를 적용받을 수 있게 되었다.

종합부동산세 과세대상은 납세의무자가 보유하고 있는 주택과 토지(종합합산토지, 별도합산토지)이다. 종합부동산세는 보유 부동산을 과세대상으로 한다는 점에서 지방세인 재산세와

1) 국회예산정책처, 「2022 대한민국조세」, 2022. 참조

유사하지만, 재산세에 비하여 과세대상에 포함되는 부동산의 범위가 한정적이다. 구체적으로 살펴보면, 건축물의 경우 종합부동산세는 주택(주거용 건축물)만 과세대상으로 규정하고 있으나, 재산세는 주택뿐만 아니라 사무소, 창고, 시설물 등 비주거용 건축물까지 과세대상에 포함한다. 또한 토지의 경우 종합부동산세는 일반토지인 종합합산토지와 공장용 건축물 부속토지 등이 포함된 별도합산토지만 과세대상으로 규정하고 있는 반면, 재산세는 종합합산토지, 별도합산토지뿐만 아니라 농지, 임야 등이 포함된 분리과세대상 토지까지 과세대상에 포함한다. 그 결과, 종부세의 과세대상은 주택, 종합합산토지, 별도합산토지로 구분된다.

종합부동산세 과세표준은 보유 부동산의 유형별·인별 공시가격 합산액 중 유형별 과세기준액 초과분에 공정시장가액비율을 곱하여 산정한다. 주택의 경우 개인에는 과세기준액 9억원(단, 1세대 1주택자 12억원)을 적용(2022년 9월 「종합부동산세법」 개정)하는 반면 법인에는 과세기준액이 적용되지 않는다. 토지의 경우, 납세자 유형과 관계없이 종합합산토지 5억원, 별도합산토지 80억원의 과세기준액을 적용한다. 공정시장가액비율은 「종합부동산세법」상 60~100%로 규정하고 있으며, 「종합부동산세법 시행령」 제2조의4에 따라 2022년 기준 주택분은 60%, 토지분은 100%의 공정시장가액비율이 적용되었다.

2022년 9월 「종합부동산세법」 개정으로 과세표준 구간은 기존 6단계에서 7단계로 세분화하였고, 과세표준 구간별 세율은 조정대상지역 여부와 관계없이 2주택 이하 / 3주택 이상으로 구분하고 전반적으로 인하하였다. 구체적으로 세율은 개인의 경우 기존 2주택 이하 보유자에 대해 0.6~3.0%에서 0.5~2.7%로, 3주택 이상 보유자에 대해 1.2~6.0%에서 0.5~5.0%로 인하하였다. 보유 주택수별 개인의 최고세율을 적용받던 법인에 대해서는 2주택 이하는 3.0%에서 2.7%로, 3주택 이상은 6.0%에서 5.0%로 세율이 인하되었다. 한편, 종합합산토지와 별도합산토지 보유자에게는 과세표준에 따라 각각 1.0~3.0%, 0.5~0.7%의 초과누진세율이 적용된다.

종합부동산세는 공시가격 합산액이 과세기준액을 초과하는 보유주택 및 토지에 대해 과세하고, 재산세는 보유한 모든 부동산에 대해 과세하기 때문에, 종합부동산세 납세자에게는 동일한 부동산에 대해 국세와 지방세가 동시에 부과되는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 이중과세 문제를 방지하기 위하여, 종합부동산세 과세대상(납세의무자가 과세기준액을 초과하여 보유하는 부동산) 중 당해연도에 기납부한 재산세액은 종합부동산세 세액에서 공제하고 있다.

종합부동산세는 같은 부동산 보유세제인 재산세와 마찬가지로 급격한 세부담의 증가를 방지하기 위하여 전년도 세액의 일정비율 이상을 초과하면 그 초과분은 공제하도록 하는 세부담 상한제를 규정한다. 종합부동산세의 세부담 상한비율은 주택·토지 모두 150%로 규정된다.

종합부동산세 세부담 상한제의 기준금액은 납세의무자가 당해연도에 납부해야 할 재산세액 상당액과 종합부동산세액 상당액의 합계액(이하 ‘총세액상당액’)이다. 단, 종합부동산세액 상당액은 산출세액에서 기납부 재산세액과 주택의 경우, 1세대 1주택 세액공제액을 차감하여 산정한다. 부동산 유형별로 당해연도의 총세액상당액이 직전연도의 해당 부동산에 부과된 총세액상당액의 150%를 초과하는 경우, 그 초과분을 총세액상당액에서 공제한다. 전년도와 금년도의 소유 부동산이 달라진 경우, 금년도에 소유한 부동산을 전년도에도 소유한 것으로 보아 계산된 부동산 산출세액의 세부담 상한비율을 적용하여 세부담 상한액을 계산한다.

종합부동산세액은 주택 및 토지 소유자의 부동산 유형별·인별 공시가격 합산액에 과세기준액과 공정시장가액비율을 반영하여 과세표준을 산정하고, 과세표준 구간별로 대응하는 세율을 적용한 후, 공제액 및 세부담 상한 초과액을 차감한 후의 금액을 말한다.

나. 과세실적

종합부동산세는 고액의 부동산 보유자에게 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 높이고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 종합부동산세와 재산세로 구성되는 부동산보유세는 효율성 측면에서 사회적 왜곡이 적어서 바람직한 조세로 평가된다.²⁾

부동산보유세의 실효세율은 과세물건과 대상에 따라 차이를 보인다. [표 11-1]에서 보듯이 2022년 종합부동산세 결정세액 6.7조 원은 주택분(3.3조원), 종합합산토지분(2.0조원), 별도합산토지분(1.4조원)으로 구성된다. 종부세의 71.5%는 법인이 부담하고, 나머지 28.5%는 개인이 부담한다. 주택분 종합부동산세의 경우 1가구 1주택자의 부담비율은 21.8%이고, 78.2%는 다주택자가 부담한다. 2022년 주택분 종합부동산세 납부자(1,195,430명)는 총인구의 2.3%, 일반가구수 대비 5.5%이다. 전체 종합부동산세의 실효세율은 0.79%이고, 주택분 실효세율은 1.02%이지만, 주택분 1가구 1주택자(0.47%)의 경우 다주택자(1.53%)보다 크게 낮은 수준이다. 종합합산토지분과 별도합산토지분의 실효세율은 각각 1.6%와 0.35%이지만 개인보다 법인 실효세율이 높다.

연도별 종부세 징수액은 2013년 1.2조원에서 2022년 6.8조원으로 증가했다가 2023년 4.6조원으로 감소했다. 최근 10년간 종합부동산세 징수실적을 살펴보면, 2013년부터 2016년까지는 1.2~1.4조원 실적을 보이다가, 이후 2017년 1.7조원에서 2022년 6.8조원으로 급

2) OECD 등 국제기구는 부동산보유세가 그 자체로서 불평등을 완화하고, 세금 중에서 상대적으로 경제성장에 미치는 부정적 영향이 작은 것으로 평가하고 있다.

증했다. 전체 국세수입 중 종부세 징수액이 차지하는 비중 또한 2013년 0.6%에서 2022년 1.7%로 증가하였다.

[표 11-1] 종합부동산세 실효세율(2022년)

(단위: 10억원)

	과세표준 (A)	결정세액		실효세율 (B/A)	
		금액(B)	구성비		
전체	853,526	6,720	100.0	0.79%	
주택분	소계	321,846	3,297	49.1	1.02%
	1가구 1주택	153,641	718	10.7	0.47%
	1가구 2주택 이상	168,205	2,579	38.4	1.53%
	개인	305,915	2,585	38.5	0.85%
	법인	15,932	712	10.6	4.47%
종합합산 토지분	소계	124,130	1,991	29.6	1.60%
	개인	49,683	476	7.1	0.96%
	법인	74,447	1,515	22.5	2.04%
별도합산 토지분	소계	407,550	1,432	21.3	0.35%
	개인	51,834	136	2.0	0.26%
	법인	355,716	1,296	19.3	0.36 %

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2023

3. 종부세의 역할

가. 부동산이라는 재화(혹은 주거라는 서비스)의 특성

(1) 생산과 생활의 필수재화라는 측면

주택은 인간다운 생활을 영위하기 위하여 필수적인 재화이다. 토지 역시 주택과 마찬가지로 개인의 일상적인 삶의 영위를 위해 필수적인 재화에 해당한다. 주택을 건설하기 위해서도 토지가 필요하다. 또한 토지는 기업이 제품을 생산하기 위해서 혹은 농민이 식량과 채소를 생산하기 위해서도 필수적인 재화이다.

(2) 수요에 따른 추가생산이 불가능 혹은 제한적인 재화

대부분의 재화는 시장의 수요가 존재하면 시장은 그 재화의 공급을 증대시킨다. 그런데 토지는 추가 생산이 사실상 불가능한 한정된 수량의 재화라는 속성을 가지고 있다. 재화의 가격이라는 것이 결국 시장에서의 수요와 공급에 의해 결정된다는 경제학의 기본원리를 생각하면 수요가 증대해도 공급이 비례적으로 증가하지 않으면 결국 가격의 급등을 초래한다. 즉, 재화

의 가격이 단순히 충분치 않은 공급으로 인해 상승하는 현상이 발생하게 된다는 것이다. 물론 통계를 보게 되면 국토면적은 과거 지속적으로 증가한 것을 확인할 수 있다.

국토의 면적 등 토지와 관련한 통계를 정부가 공개하는 지적통계가 처음 작성된 것이 1970년이어서 2020년은 지적통계 공표 50주년이었는데 1970년과 비교하였을 때 국토면적이 2,382km²증대하였으며 이는 2019년 12월 31일 기준 국토면적(100,401km²)의 약 0.024%로 여의도면적으로는 821배 규모의 토지가 증대되었다고 한다³⁾. 이처럼 국토면적이 증대한 주요 사유는 간척사업, 농업개발사업, 공유수면매립사업 등으로 인한 것이다. 이러한 경우를 제외하면 다른 재화처럼 시장의 증가된 수요를 충족하기 위하여 단순히 토지를 추가 생산하는 것은 상상하기 어렵다. 결론적으로 토지는 그 생산이 제한되어지므로 이용의 효율성이 매우 중요하다.

주택의 경우에는 추가 생산이 불가능한 것은 아니다. 하지만 현실적으로 주택의 공급을 위해서는 부지확보, 이해관계조정, 건설작업 등 복잡한 과정을 거쳐야 하고 시간도 많이 소요된다. 따라서 수요가 있다고 하여 바로 필요한 물량을 손쉽게 공급할 수 있는 그러한 재화는 아니라고 할 것이다.

(3) 재화의 가치형성과정의 특수성

토지는 재화의 가치가 형성되고 결정되는 요인이 다른 재화와 다르다. 일반적으로 제품의 가격은 그 제품생산과정에 참여한 경제주체들이 창출한 부가가치가 누적되어 형성되는데 그 부가가치라는 것이 결국 개별 경제주체들의 노동의 결과물이라고 할 수 있다. 그런데 토지는 대부분의 경우 사회적 요인에 의해 토지가격이 결정되고 토지소유자의 노동력의 대가로 토지가격이 결정되는 경우는 매우 예외적이다. 이는 달리 표현하면 토지거래로 발생하는 이익은 대부분 노동이 수반되지 않은 이익이라고 할 수 있을 것이다.

나. 부동산시장의 공급비탄력적 특성과 정책과제

(1) 부동산시장의 공급비탄력적 특성

부동산과 같이 공급이 매우 제약적인 재화들을 경제학에서는 공급이 비탄력적인 재화라고 부른다. 이 공급의 비탄력성은 조세를 부과할 때 조세의 부담이 주로 공급자에게 귀착되도록 만든다. 부동산시장의 공급 비탄력적인 특성 때문에 부동산의 가격상승 요인이 생기게 되면

3) <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156393535> (2021. 8. 22. 접속)

공급에 비하여 상대적으로 훨씬 탄력적인 수요가 가격상승의 기대에 신속하게 반응하므로 시장에서 비탄력적인 공급이 이에 부응하지 못하므로 시장가격이 비정상적으로 급등하는 현상이 발생한다. 이렇게 가격이 급등하는 이면에는 주택이 필수재라는 요인과 또 노후소득대비를 위한 투자처라는 측면도 함께 작용한다.

가격의 급등은 커다란 사회적 문제를 야기한다. 자산가격의 상승으로 빈부의 격차가 커지고 임대료까지 같이 상승하여 서민들의 주거가 불안정해지고 거시경제적으로 국가의 자원이 비생산적인 부동산투자에 몰려서 장기적으로 한 나라의 잠재성장율을 하향시킨다. 그러므로 공급에 비하여 상대적으로 탄력적인 수요의 움직임을 조세정책의 개입을 통하여 더디게 해주는 것이 필요하다. 이는 너무 빠른 자본의 이동속도를 늦추기 위하여 외환시장에서 외환거래에 세금을 부과하여야 한다는 경제학자 토빈의 토빈세와 기능이 유사한 것이라고 볼 수 있다. 즉 보유세 등의 부동산에 대한 세금부과를 통하여 수요가 덜 탄력적으로 움직여서 공급의 움직임과 비슷하게 가도록 만들어 준다면 가격이 급등하는 일이 방지될 것이기 때문이다. 종합부동산세는 이러한 기능을 수행할 수 있으며 여기에서 종합부동산세의 정책적 기능이 비롯된다.

부동산 보유에 부과하는 재산세와 종합부동산세의 두 가지 세목 중에서 정책과세로서의 성격은 종합부동산세가 훨씬 강하게 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 정책과세의 성격과 재정과세로서의 성격은 반드시 정확하게 나누어지는 것은 아닐 것이다. 재정과세로서 납세자의 응능성에 충분하게, 즉 부동산보유세의 경우 부동산이라는 자산이 부동산보유자의 담세능력을 대변하는 기준이므로 부동산가치에 부응하도록 과세를 하는 경우 그것으로 정책과세의 기능이 자연스럽게 이루어지는 경우를 생각해 볼 수 있다.

부동산 시장에 가격이 급등하는 등 불안한 상황이 생기는 이유가 금융자산보유자의 금융자산가치에 비하여 부동산자산보유자의 부동산자산가치가 재정과세 측면에서 소홀하게 과세된 것이 원인이 되어 부동산시장에 자금이 몰려 가격급등 현상이 생긴 것이라면 재정과세 측면에서 형평성에 맞게 과세함으로써 부동산시장의 안정까지 이룰 수 있는 정책과세로서의 역할도 할 수 있는 것이다.

(2) 정책과세의 필요성

부동산 보유에 대한 정책과세로서의 종합부동산세의 존립근거는 물론 정책적 필요성에 있다. 보유에 대한 종합부동산세를 통한 부담이 없다면 전술한 바와 같이 경제에 여러 가지 부작용이 발생할 수 있다. 종합부동산세가 이 부작용을 전체적으로 혹은 부분적으로 제거할 수 있어야 정책과세로서 존재가 정당화된다. 재정적 조세로서의 시장개입과 그로 인한 불가피

한 시장왜곡은 국가의 일반재원의 조달 필요성에 의하여 정당화되는데 비하여 조세가 정책적으로 시장에 개입하기 위해서는 그 필요성이 입증되어야 한다.

통상 시장중심, 민간중심의 경제를 주창하는 이들은 정책적 조세의 시장개입을 그 자체로 부인하는 경향을 가지며 이를 시장경제주의라고 여기는 듯하다. 그러나 제대로 된 시장경제 주창자라면 시장이 항상 효율적으로 기능하지 못한다는 사실을 인정할 수밖에 없다. 경제학 교과서는 경제력 집중의 경우, 외부효과의 존재, 정보의 비대칭성 등의 문제를 들고 있고 이 경우 정부가 적절하게 개입하여 시장의 실패를 바로 잡아주어야 효율적인 결과가 나타날 수 있다.

다른 한편 시장에서의 수요와 공급은 위의 문제가 아니더라도 항상 원활하게 작동하여 균형적인 거래량과 가격을 찾아가는 것은 아니다. 즉 위에서 언급한 바와 같이 수요와 공급이 지나치게 탄력적이거나 지나치게 비탄력적인 경우 문제가 발생한다. 이러한 시장의 구조적인 문제점을 잘 파악하고 대처하는 것이 진정한 시장경제주의라고 볼 수 있다. 즉 개별 시장이 가지는 제약조건들을 충분히 고려하여 시장이 기능하도록 하는 정책을 펼쳐주어야 하는 것이며 이렇게 하는 것이 제대로 된 시장경제라고 말할 수 있겠다. 시장의 실패를 보완하기 위하여 국가가 투입하는 정책수단 중에 조세정책도 매우 중요한 역할을 수행한다고 할 수 있다.

어느 시장도 완전한 시장은 없으나 부동산 시장은 특별하게 불완전한 시장에 속한다고 볼 수 있다. 세계 어느 나라의 부동산시장도 거의 대체로 공급이 비탄력적인 시장이다. 아파트나 집을 만들어서 공급하는 것은 수년의 시간이 걸린다는 점, 그리고 주택은 일정규모의 토지를 필요로 하는데 나라마다 토지의 규모는 일정하기 때문이다. 그리고 우리나라처럼 택지가 부족하여 정부가 나서서 대규모의 택지를 민간으로부터 수용 등의 방식으로 개발하고 이를 건설업체에 넘기고 분양의 과정을 거쳐서 실제로 입주가 이루어지도록 하는 방식은 계획부터 입주까지 더 긴 시간이 걸린다.

다른 나라보다 우리나라 부동산 시장이 더 열악하고 어려운 이유는 대부분의 인구가 수도권에 집중되어 거주하는 수도권집중의 문제에 놓여있다. 그러므로 수도권에서는 택지부족의 문제가 심각하고 이 제약요인이 공급의 비탄력성을 다른 나라보다 더 강하게 한다. 게다가 수도권에서는 부동산 공급에서 고도제한을 풀면 추후 교통체증 등의 문제가 발생할 가능성이 높다.

계획부터 입주까지의 기간이 길어서 예정과 달리 수요가 침체된 후 주택이 공급되는 문제도 있다. 공급에 비교하여 수요는 미래의 가격상승전망에 따라 매우 탄력적으로 변화하므로 정책수단을 수요조절에 두지 않을 수 없는 이유이다. 상대적으로 쉽게 가열되는 수요를 적절하게 제어하지 않으면 공급이 비탄력적이므로 거래량에 변화에 비하여 가격변화가 크게 나타난다.

종합부동산세의 정책과세로서의 정당성을 옹호하는 논리로서 재정학자 이준구 교수는 개인이 자산의 부동산에 대한 선호욕구를 충족시키는 과정에서 주거비용의 급격한 상승 등 제3자에게 부정적인 외부효과를 야기하므로 이에 대하여 종부세의 개입을 통하여 외부효과를 내부화하는 것이 경제적으로 효율적이라고 보았다. 부정적 외부효과에 대하여는 피구세적 대응이 필요하다면 어느 수준이 적당한 것인가의 과제가 남아있으나 이에 대하여는 현장에서 시장의 반응과 함께 결정되어야 할 사안으로 판단된다.

정책과세에서는 정책적 필요성의 입증에 중요한데 입증에 되는 경우 재정책과세로서 공정성에 일부 훼손이 정당화될 수도 있다. 공정성이 훼손되면서 정책과세로서의 필요성이 입증되지 못하면 위헌적인 제도로 판결될 수도 있다. 위헌성에 대한 판단에서는 해당 조세가 정책적으로 꼭 필요하고 다른 대안이 없는지, 그리고 공정성의 훼손보다 정책과세 도입을 통한 공익 추구가 더 커다란지 하는 것이 고려되어야 할 것이다.

4. 주요국의 부동산 과세

가. 주요국의 부동산 집중도

현재 우리나라는 다른 나라들에 비하여 부동산 분야로의 자원의 비효율적인 집중현상을 보여주고 있다. 즉 한국은 매우 높은 부동산 집중도를 보여준다. GDP 대비 민간부동산자산의 비율은 2020년 기준 6.0으로 OECD 주요국에 비하여 상당히 높은 편이다. 미국은 3.1로 낮은 편이며, 호주가 6.2, 프랑스가 5.9로 주요국 중 우리나라와 함께 높은 편이다.

[표 11-2] 주요국의 부동산 집중도 비교

연도	주요국								8개국 평균
	한국	미국	영국	프랑스	독일	호주	캐나다	일본	
2010	5.0	2.5	3.7	4.9	3.3	4.6	3.0	3.8	3.8
2011	5.1	2.4	3.6	4.9	3.3	4.3	3.0	3.8	3.8
2012	5.0	2.4	3.5	4.9	3.3	4.5	3.2	3.7	3.8
2013	5.0	2.5	3.6	4.8	3.4	4.7	3.3	3.7	3.9
2014	5.0	2.6	3.8	4.6	3.3	5.0	3.3	3.6	3.9
2015	4.9	2.6	3.9	4.6	3.4	5.2	3.5	3.5	4.0
2016	5.0	2.7	4.0	4.7	3.4	5.4	3.7	3.6	4.0
2017	5.0	2.8	4.0	4.8	3.5	5.3	3.7	3.5	4.1
2018	5.3	2.7	4.0	4.9	3.6	5.0	3.6	3.6	4.1
2019	5.6	2.8	3.9	5.0	3.7	5.2	3.6	3.8	4.2
2020	6.0	3.1	4.4	5.9	4.0	6.2	4.1	3.9	4.7

자료: 한국조세재정연구원, 주요국의 부동산 관련 세부담 비교, 2022.09

나. 외국의 부동산보유세 실효세율

부동산의 보유세는 토지·건물·기타 건축물을 포함하는 부동산의 사용 또는 소유에 대하여 정기적으로 부과되는 조세를 말한다. 우리나라의 경우 재산세, 종합부동산세, 지역자원시설세(부동산분), 주민세(재산분)가 여기에 해당된다.

우리나라의 부동산 보유세 실효세율(민간 부동산 시가총액 대비)은 2020년 기준 0.17%로 OECD 주요 8개국과 비교 시 매우 낮은 편이다. 미국의 실효세율은 0.92%, 영국은 0.68%, 그리고 캐나다는 0.77%로 이들 나라들은 대체로 실효세율이 높은 나라들에 속한다. 우리나라의 경우 독일의 0.11%와 함께 주요국 중 부동산 보유세 실효세율이 가장 낮은 나라들에 속한다.

다른 기준으로, 우리나라의 GDP 대비 보유세는 2019년 기준 0.93%로 OECD의 2019년 평균인 1.03% 대비 낮은 수준이다. 주요국의 GDP 대비 보유세를 살펴보면, 2020년 미국 2.80%, 영국 2.97%, 프랑스 2.41%, 일본 1.89% 등으로 우리나라의 1.04% 대비 높은 수준으로 나타났다.

[표 11-3] 주요국의 부동산 보유세 실효세율 비교

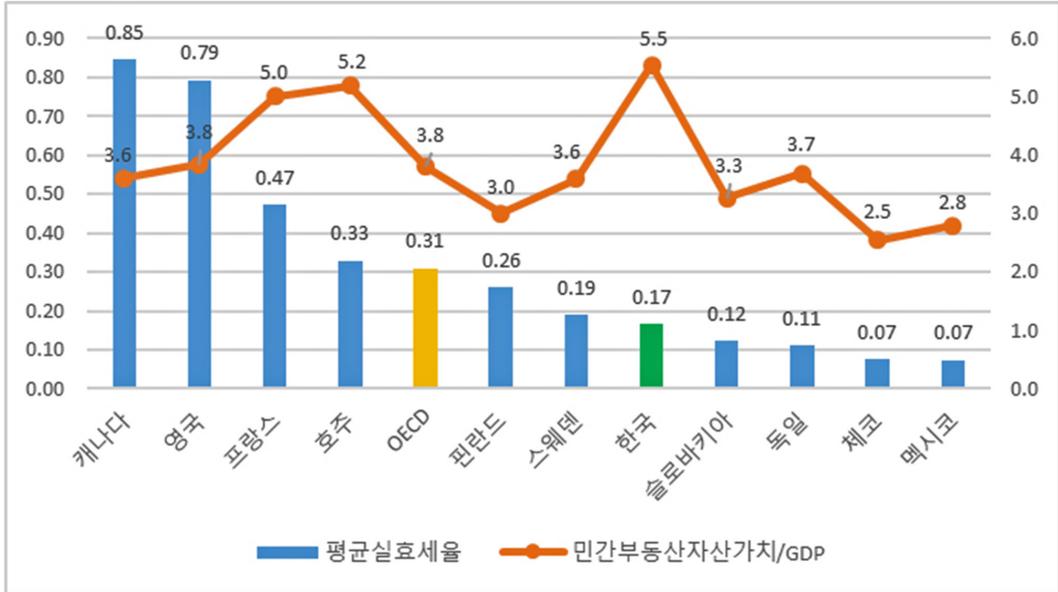
(단위: 민간부동산 시가총액대비 %)

연도	주요국								7개국 평균
	한국	미국	영국	프랑스	독일	호주	캐나다	일본	
2010	0.14	1.17	0.85	0.51	0.13	0.31	1.05	0.51	0.58
2011	0.14	1.17	0.87	0.51	0.13	0.32	1.00	0.52	0.58
2012	0.14	1.13	0.88	0.54	0.13	0.32	0.96	0.51	0.57
2013	0.15	1.07	0.86	0.57	0.13	0.32	0.93	0.51	0.56
2014	0.15	1.05	0.81	0.59	0.13	0.31	0.92	0.51	0.55
2015	0.15	1.02	0.77	0.60	0.13	0.31	0.90	0.51	0.55
2016	0.15	1.01	0.76	0.60	0.13	0.31	0.87	0.51	0.54
2017	0.15	1.01	0.75	0.59	0.12	0.31	0.85	0.51	0.53
2018	0.156	0.99	0.77	0.55	0.12	0.34	0.86	0.50	0.53
2019	0.167	0.95	0.79	0.47	0.11	0.33	0.83	0.50	0.52
2020	0.173	0.92	0.68	0.42	0.11	-	0.77	0.51	0.45

주: 미국의 경우 법인의 토지 통계 부재로 부동산 시가총액에 포함되지 않음
 자료: 한국조세재정연구원, 주요국의 부동산 관련 세부담 비교, 2022.09

[그림 11-1] 부동산 보유세 실효세율 국제비교(2019년)

(단위: %, 배)



- 주 1. 부동산보유세 실효세율=부동산보유세(4100 Recurrent taxes on immovable property)/민간부동산자산(dwelling+ Buildings other than dwellings+land)
 2. 주택, 주택의 건축물, 토지에 대한 정보가 모두 제공된 국가만을 대상

자료: OECD.Stat. 9B. Balance sheets for non-financial assets. Global Revenue Statistics Database

[표 11-4] 주요국의 GDP 대비 부동산 보유세 비교

(단위: GDP 대비 %)

연도	주요국								OECD 평균
	한국	미국	영국	프랑스	독일	호주	캐나다	일본	
2010	0.70	2.93	3.12	2.51	0.44	1.41	3.10	2.03	0.96
2011	0.70	2.83	3.11	2.54	0.43	1.38	3.02	2.05	0.98
2012	0.72	2.74	3.11	2.63	0.44	1.42	3.05	1.96	1.02
2013	0.72	2.72	3.09	2.71	0.44	1.48	3.04	1.93	1.03
2014	0.75	2.71	3.04	2.72	0.43	1.54	3.02	1.91	1.06
2015	0.75	2.69	3.04	2.75	0.44	1.63	3.15	1.85	1.06
2016	0.75	2.74	3.02	2.80	0.44	1.66	3.22	1.87	1.06
2017	0.78	2.79	3.03	2.79	0.43	1.64	3.12	1.86	1.05
2018	0.82	2.73	3.09	2.66	0.42	1.68	3.14	1.87	1.04
2019	0.93	2.63	3.10	2.37	0.42	1.70	3.05	1.90	1.03
2020	1.04	2.80	2.97	2.41	0.44	-	3.26	1.99	-

자료: 한국조세재정연구원, 주요국의 부동산 관련 세부담 비교, 2022.09

5. 재정적 과세의 관점에서 보는 종합부동산세의 적정 세율수준

재정적 조세는 일반적으로 경제주체의 경제적 능력에 착안하여 누진세율로 과세하는 것이다. 이는 고통의 동등한 배분이라는 측면에서 소득의 한계효용은 체감하므로 누진적인 세율이 개인들 간에 고통의 동등한 배분에 더 적합하다는 것이다. 이것이 고전파 경제학에서 동등희생설에 근거가 된다.

최근에는 경제주체의 경제적 능력에 대한 중요한 판단기준으로서 소득과 함께 재산이 점점 더 그 중요성을 인정받고 있다. 이는 소득집중도보다 자산의 집중도가 더 강화되는 최근의 추세를 감안하면 이해가 가능해진다. 재산의 어떤 점이 경제적 능력의 원천인가? 재산의 소득창출능력, 사용가치가 그 원천이 된다고 할 수 있겠는데 소득창출능력이라면 우선 자산소득을 파악하여 과세하는 것으로 가능해진다. 즉 예금이나 채권 형태의 자산에 대하여는 이자소득을, 주식에 대하여는 배당과 양도차익을, 임대주택에 대하여는 임대소득을, 그리고 무형자산에 대하여는 사용료소득을 각각 과세하면 된다. 그러나 부동산보유자가 직접 거주하는 부동산의 실물향유소득에 대하여는 소득세가 과세하는 방법을 가지고 있지 못하고 있다. 이에 대한 적정수준의 과세가 필요하다.

부동산을 보유한 개인은 부동산을 보유하지 못한 개인이 소득에서 일정부분을 월세의 형태로 지불해야 하는 것에 비하여 그렇게 하지 않고도 거주할 수 있으므로 동일한 명목소득을 가지고 있더라도 부동산을 보유한 사람은 그렇지 못한 사람에 비하여 경제적 능력이 실질적으로 우월한 것이다. 그 경제적 능력의 차이는 부동산 보유에 따른 것이며 이에 대한 적절한 과세는 두 가지 방법으로 가능한데 하나는 월세비용을 소득세 과세대상에서 제외하는 것이며 다른 하나는 거주하는 부동산으로부터의 실물향유의 가치를 소득으로 보아 과세하는 것이다.

두 가지 중에서 후자가 우월한 이유는 개인들이 가지는 부동산의 가치가 큰 차이를 보이므로 실물향유의 가치도 다를 수밖에 없기 때문이며 월세의 소득공제의 경우 이런 점이 반영되지 못하기 때문이다.

소득과세에서 개인이 한 회계기간에 여러 종류의 소득을 가진다면 개별적인 소득을 합산하여 누진세율을 적용시키는 것이 바람직하고 원칙에 부합하는 것으로 파악된다. 그렇다면 응능과세를 위하여, 개인의 경제적 능력을 합하여 누진적 세율로 과세하는 것이 원칙인데 개인의 한 회계연도에 존재하는 소득의 합과 재산의 합은 어떻게 과세하는가? 카테고리가 다르므로 별도로 하는가 아니면 합산하는가? 합산한다면 소득과 재산을 어떻게 합산할 것인가? 별도로 한다면 그렇게 해도 응능과세에 입각한 과세가 담보될 것인가? 재산에는 어떤 누진적 세율로 과세할 것인가? 등 다양한 문제가 남는다.

우선 합산을 하거나 별도로 과세하거나 간에 누진세율의 적용을 위하여 재산을 소득으로 환산할 수 있는 소득환산율을 활용해 보자. 재산의 소득환산율은 건강보험요율의 산정을 위하여 사용되기도 하는 간단한 원칙으로서 재산을 일정한 수익률을 (혹은 이자율) 전제로 하고 소득으로 환산하는 것이다. 그렇게 하는 것이 합당하다면 이론적으로는 소득과 재산을 환산한 가치를 합산하여 과세하는 것이 가장 우월한 대안이 될 것이다. 이 경우에 이자율 혹은 수익률은 재산의 당위적 소득이라고 볼 수도 있겠다. 또한 이 당위적 소득이 자산의 보유자이며 동시에 이용자에게 부여하는 실질적 혜택의 크기를 대변하는 지표라고 볼 수 있다.

자산의 수익률을 통상 연 5%라고 가정하면 주택의 가치가 A로 평가되는 사람의 주택으로 부터의 혜택은 연 0.05A 만큼이며 이 만큼의 실물소득을 획득하는 것이라고 볼 수 있다. 소득세의 실효세율이 20%라고 가정하면 이 사람은 0.01A 만큼의 소득세액을 납부하면 자신이 누리는 실물소득에 대하여 공평한 수준의 세금을 납부한 것으로 평가될 수 있을 것이다. 그러므로 부동산보유세(재산세 혹은 종합부동산세)로 재산가치의 1%의 세금을 매년 납부한다면 재산의 수익률 5%를 전제로 하여 20%에 해당하는 소득세율을 납부하는 것에 상응하는 것이다.

현재 본인이 직접 사용하는 부동산에 대하여 매년 납부하는 세금이 재산세나 종합부동산세 이외에는 존재하지 않으므로 우리는 조세체계적으로 볼 때 재산세 혹은 종합부동산세를 지방 공공서비스에 대한 대가와 같은 막연하고 반대급부성이 존재하는지 애매한 내용으로 정의하지 말고 본인이 이용하는 부동산으로 부터의 실물향유소득에 대한 소득세 과세의 대응적 세금으로 판단하는 것이 타당하다.

이러한 관점에서 볼 때 재산세 혹은 종합부동산세 세율 1%가 재산의 수익률 5%를 전제로 하고 소득세 실효세율 20%에 상응하므로 이를 기준으로 재산세나 종합부동산세에 적용될 누진세율 구조를 찾아보자. 우선 수익률 5%의 적정성을 살펴보면, 장기국채수익율 수준이 3% 수준에서 변동한다는 점에서 다소 높다고 보여지기는 하나 5% 자산의 수익률은 장기적인 관점에서 평균적이고 적정한 수준이라고 볼 수 있다. 그러나 우리는 여기에서 대안적으로 3%의 자산의 수익률도 같이 검토하기로 한다.

소득세의 세율구조는 누진적인 구조로서 소득구간에 따라서 세율이 다르므로 국세청의 국세통계연보의 자료를 기준으로 소득분위별로 계산한 근로소득세 실효세율에서 출발하여 부동산보유세의 적정한 세율 수준을 계산해 본다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 소득분위별로 개인의 평균소득의 수준은 매우 큰 편차를 보이며 실효세율 수준은 대체로 낮은 편이다. 전체납세자의 소득세 실효세율은 2021년 기준 8.4% 수준이며 소득 9분위에 속한 납세자, 즉 소득상위 10-20%에 속하는 납세자들의 실효세율도 7%에 머무르고 있다. 표의 소득수준과 실효세율

수준을 기준으로 적정한 부동산보유세 수준을 유추해 볼 수 있다. 이를 위하여 소득을 자산으로 환산해보는 과정이 필요하다.

[표 11-5] 근로소득자의 소득10분위별 소득 및 실효세율(2021)

	근로소득 (억원)	결정세액 (억원)	분위별 1인당 근로소득 (백만원)	분위별 1인당 결정세액 (백만원)	실효세율 (%)
1분위	19,327	0	0.97	0	0.0
2분위	89,743	1	4.50	0	0.0
3분위	186,950	704	9.37	0.04	0.4
4분위	281,006	1,939	14.08	0.10	0.7
5분위	354,891	3,344	17.78	0.17	1.0
6분위	452,406	7,163	22.67	0.37	1.6
7분위	579,473	16,663	29.03	0.85	3.0
8분위	776,703	35,614	38.91	1.82	4.7
9분위	1,111,054	75,586	55.67	3.86	7.0
10분위	2,273,889	385,970	113.93	19.70	17.3
(상위 1%)	(595,659)	(169,269)	(298.44)	(84.81)	(28.4)
전체	6,125,405	526,986	31.26	2.64	8.4

자료: 국회의원실에서 제공한 국세청 근로소득 백분위자료를 가공한 것

소득의 자산환산은 기준이 되는 이자율 혹은 수익률을 몇 %로 보느냐에 따라 달라진다. 5%를 기준으로 하면 10분위의 소득자들의 평균 근로소득이 1억1천3백만원 정도이며 이를 자산가치로 환산하면 이자율 5%를 기준으로 하면 23억원 정도의 가치를 가지고 3%를 기준으로 하면 38억원 정도의 자산을 가지는 것으로 볼 수 있다. 또 상위 1%에 속하는 소득자들은 평균 3억원 정도의 연소득을 획득하며 이는 자산으로 환산하면 이자율 5%를 기준으로 할 때 약 60억원 정도의 가치를 가지고 3%를 기준으로 하면 100억원 정도의 자산을 가지는 것이다.

종합부동산세를 내는 납세자들은 소득세납세자 중에서 10분위의 위치에 속하는 사람들라고 볼 수 있다. 즉 전체 납세자 중에서 종합부동산세를 납부하는 사람의 인원은 앞의 납세자통계에서 보여주고 있는 바와 같이 2021년 기준으로 102만 여명에 지나지 않기 때문이다. 우리나라에서 소득10분위, 상위 10%의 사람들이 지불하는 소득세의 실효세율은 17% 수준이며 상위 1%의 사람들이 내는 소득세 실효세율은 28% 수준이다. 종합부동산세라는 세금은 그들이 향유하는 실물소득에 대한 과세이고 이 실물소득은 그들이 누리는 현금소득에 추가되는 것이므로 이 추가소득에 대하여는 이 소득세율 수준만큼의 한계세율 혹은 그 이상이 적용되

는 것이 마땅하다고 볼 수 있다. 그렇게 보면 소득상위 10%의 사람들에게는 이자율 5%를 기준으로 하는 경우 소득세 실효세율이 17%이므로 자산보유에 대한 실효세율 0.85% 수준이 적절하며 이자율 3%를 기준으로 하는 경우 자산보유에 대한 실효세율 0.51% 수준이 적절한 것으로 계산된다. 또 소득상위 1%에 있는 사람들을 기준으로 생각해보면 이자율 5%를 기준으로 하는 경우 소득세 실효세율이 28%이므로 자산보유에 대한 실효세율 1.4% 수준이 적절하며 이자율 3%를 기준으로 하는 경우 자산보유에 대한 실효세율 0.84% 수준이 적절한 것으로 계산된다.

[표 11-6] 근로소득자의 소득분위별 소득 및 환산자산액, 적정 중부세 실효세율(2021)

(단위: 백만원, %)

	분위별 1인당 근로소득(Z)	분위별 환산 자산(5%)	분위별 환산 자산(3%)	적정 종합부동산세율
1분위	0.97	19	32	
2분위	4.50	90	150	
3분위	9.37	187	312	
4분위	14.08	282	469	
5분위	17.78	356	593	
6분위	22.67	453	756	
7분위	29.03	581	968	
8분위	38.91	778	1297	
9분위	55.67	1,113	1,856	
10분위	113.93	2,279	3,798	17.3
(상위 1%)	(298.44)	(5,969)	(9,948)	(28.4)
전체	31.26	625	1,042	8.4

자료: 저자 작성

이 실효세율을 바탕으로 하여 소득상위 10%와 1%의 납세자들의 환산자산 규모인 23억 내지 38억의 부동산자산, 그리고 60억 내지 100억의 부동산 자산에 대하여 가정적 세액을 계산해보면 23억 내지 38억의 부동산자산의 납세자의 경우 1천900만원 정도의 납세액이 그리고 60억 내지 100억의 부동산 자산의 납세자의 경우 그들의 8천400만원 정도의 세액이 적절한 것으로 계산된다.

현재의 종합부동산세의 세율구조를 바탕으로 계산해 볼 때 1가구1주택자를 기준으로 위에서 계산된 세액에 비하여 비교가 불가능할 정도로 낮은 세액을 부담하고 있다는 것은 명백하다. 다만 이것은 다주택자에게 적용되는 세율이 아니고 본인이 거주하는 주택에 대하여 적용될 수 있는 적정한 수준의 세율을 일정한 가상적인 조건을 설정하여 계산해 본 것이다. 다주

택자에게 적용될 세율은 재정적 조세의 관점에서만 본다면 임대소득에 대한 과세가 가능하므로 오히려 1가구1주택자에 비하여 낮아질 수도 있다. 단 임대소득을 모두 종합과세하는 경우 높은 한계세율의 적용을 통하여 세부담이 더 높아지는 경우도 가능할 것이다. 여기에 정책적 조세의 부담이 더 추가되어야 한다.

6. 정책조세로서의 종부세: 부동산시장의 안정과 부동산세제

정책조세로서의 종부세의 기능은 부동산 시장의 가격안정에 있다. 부동산시장의 가격안정은 그 자체도 중요하지만 시민들의 주거안정이라는 보다 근본적인 정책목표를 달성하기 위한 중간목표이기도 하다. 자가주택을 소유하지 못한 이들의 주거안정은 우선 임대비용 안정을 의미하는데 임대비용의 안정은 부동산 가격의 안정을 전제로 하기 때문이다.

가. 주거복지와 부동산세제

정책조세로서 종합부동산세 등 부동산세제의 역할은 국가경제에서 주거와 관련하여 가장 중요한 정책목표를 중심으로 설계되어야 할 것이다. 국가의 역할에 충실한 정부는 물론 없는 이들의 주거복지를 우선적으로 생각해야 한다. 한 국가의 경쟁력은 구성원들의 인적자원으로서의 충실성에 달려있다. 주거복지가 허술한 나라에서 충실한 인적자원 형성은 불가능하다. 주거복지를 중심으로 생각한다면 다주택자와 1주택자로 구분하여 생각하는 구도를 넘어서는 것이 중요하다. 1주택자를 더 우대하는 것이 서민복지의 방향에 서는 것처럼 생각해서는 곤란하다. 세계의 중요한 도시들에서 세입자들의 비중이 크다.⁴⁾

서울이나 대도시에서 거주자들의 대부분이 자가주택에서 거주할 수 있도록 하는 정책목표는 실현하기 불가능하다. 그럼에도 불구하고 우리 주택정책의 초점은 1주택자에 대한 지원에 쏠려있다. 서울에 자산하위 40%가 세입자이고 자산상위 10%가 다주택자이며 그 중간에 50%가 1주택자라면 정부의 정책은, 그리고 주거복지에 투입되는 재정지원의 규모는 하위 40%인 세입자들에게 2/3 정도가 집중되는 것이 자연스러운 일일 것이다. 어떻게 하고 있나? 다주택자에 비교하여 1주택자에게 제공하는 양도소득세와 종합부동산세에서의 차별적 혜택의 규모를 생각해보자. 이 차별적 혜택을 우리는 당연시 하지만 정부가 확보할 수 있는 재원을 포기하는 것이다. 이 규모 이상으로 세입자들에게 재정지원을 주지 않는다면 이 나라에서는 주거복지의 영역에서 역방향의 재분배 정책이 이행되고 있는 것이다. 정부의 공공임대주

4) 예를 들어 베를린의 경우 거주자의 80%가 세입자다. 서울의 경우 세입자 가구가 절반에 가깝다.

택 공급을 위한 노력을 배가하고 소득이 일정 수준 이하이며 부양가족이 있는 월세거주 가구 주들에게 주거보조금을 확대하여 지급하여야 한다.

주거복지를 위하여 세제와 임대차법 등의 규제도 중요하다. 서울과 서울에 인접한 수도권은 매우 제약적인 공간적 상황에 있다. 여타지역과 비교할 때 경제력과 직업적 기회는 큰 격차를 두고 높은 곳이다. 지방분권화가 잘 이루어진 나라들처럼 질 좋고 저렴한 공공임대주택을 충분한 수준 공급하기는 어려운 여건이다. 우리가 할 수 있는 일은 현실적으로 가능한 만큼 공공영역에서 임대주택을 공급하고 또 민간임대주택자에게도 역할을 주어야 한다. 민간임대주택사업자들이 주거의 공공성을, 서민들의 주거안정을 고려하면서 민간영역의 수익창출욕구를 적절하게 억제하도록 여건을 만들어주면서 동시에 규제할 필요가 있다.

문재인 정부에서 만들어진 종합부동산세제가 그다지 성공적으로 작동하지 못한 이유 두 가지를 들자면 하나가 임대사업자들에게 제공한 세제특혜가 지나쳐서 이 통로를 이용한 겹투자자들이 많이 생긴 것이고 다른 하나는 1주택자에 대한 보호가 지나쳐서 강남의 뽕뽕한 한채로 투자가 집중되어 가격을 상승시키고 주변으로 확산되면서 전반적인 부동산가격의 상승으로 이어지는 경로가 만들어졌다는 것이다. 때문에 1주택자와 다주택자에 대한 차별적인 세율구조를 폐지하고 부동산 가액을 중심으로 단일한 세율구조로 과세하는 것이 바람직하다. 다주택자를 1주택자와 동일하게 과세취급하는 것에 대하여 보는 측면에 따라 다양한 의견이 가능할 것이다. 그러나 보유한 부동산의 가액의 합을 기준으로 동일한 누진세율체제로 과세하는 것이 정책적 측면의 필요성을 떠나서도 공평한 것으로 판단된다. 5억 가치의 부동산 네 채를 가진 사람이 20억 가치의 부동산 한 채를 가진 사람보다 세금을 더 부담하는 것은 공정하지 않다. 후자는 20억 가치의 부동산이 제공하는 실물적 혜택을 임대소득세를 의식하지 않고 온전하게 향유하는 반면에 전자는 5억짜리 한 채가 제공하는 실물혜택만을 누리며 다른 세 채로부터의 임대소득은 세금을 부담해야 한다.

다주택자들이 민간임대주택의 공급자라는 측면에서 임대시장 안정화 관점에서 적절한 수준의, 그러나 과하지 않은, 인센티브를 제공해야 할 필요가 있다. 임대시장에서 민간임대주택사업자의 역할은 여전히 존재한다. 이들이 주택임대차법을 잘 지키도록 하는 것이 주거복지에서 중요하다. 일반 전월세는 계약갱신청구권 적용으로 1회만 5% 이내로 증액을 제약하나 등록임대주택은 10년 의무기간 내내 5% 이내로 증액이 제한받으며 계약갱신요구를 거절하지 못한다. 문제는 겹투자인데 임대주택사업자들이 시장여건의 변화에 따라 겹투자자로서 양도차익을 목적으로 주택을 매집할 여지는 대출규제를 통하여 차단하는 것이 효율적이다. 임대사업자에 대하여는 전세보증금과 대출금액을 함께 고려한 LTV를 중심으로, 동시에 세입자에 대하여

는 전세금 대출을 DTI를 중심으로 규제를 하는 경우 어느 정도 효과가 있을 것으로 보인다. 갭투자의 가능성을 대출규제로서 차단한다면 세제에서 이들에게 제공할 적절한 인센티브 수준을 잘 정의해야 한다. 양도소득세, 취득세, 임대소득세, 종합부동산세와 재산세가 해당되는데 종합적으로 고려할 필요가 있다. 양도소득세가 가장 중요한데 임대사업자들에게 양도차익 확보의 기회를 주면서라도 임대주택의 공급을 늘려야겠다는 정책적 고려는 잘못 고안된 것이다. 양도차익을 노리는 민간임대사업자는 단기적으로 가격상승의 가능성이 보이면 기존의 주택을 구매하면서 시장에 진입하므로 신규 임대주택을 공급하는 역할을 하지 못한다.

임대사업자에 대한 종합부동산세는 임대주택, 즉 사업용 자산의 경우, 과세에서 제외하는 것을 고려해 볼 수 있다. 법인의 경우도 부동산임대업을 영위한다면 마찬가지로 대우하여야 한다. 일반법인의 주택보유에 대한 종합부동산세율은 높게 하더라도 부동산임대업을 영위하는 법인 및 개인사업자가 보유하는 임대부동산은 다르게 취급해야 한다. 대출규제가 잘 지켜진다면 보유부동산을 갭투자로 취득할 수 없기 때문이다. 임대소득세는 현행 제도가 높은 수준의 필요경비율을 규정하고 있으므로 별도의 인센티브는 필요없다고 판단되며 취득세의 경우 사업자산의 취득이라고 보면 취득세 중과세율 적용을 제외시켜 주는 것은 필요할 것이다. 임대사업자 입장에서는 주거의 공공성을 위하여 수용하여야 하는 규제의 내용에 비추어 양도소득세 혜택이 없다면 인센티브가 부족하다고 생각할 수도 있겠다. 그러나 다른 한편 그 이상의 혜택을 제공한다면 정책이 이들을 투기꾼으로 유도하는 꼴이 된다.

나. 부동산시장의 안정과 부동산세제

경제학 교과서는 경제력 집중, 외부효과의 존재, 정보의 비대칭성 등의 문제가 존재하는 경우 정부가 적절하게 개입하여 시장의 실패를 바로 잡아주어야 효율적인 결과가 나타날 수 있다고 본다. 시장에서의 수요와 공급은 그러나 이런 문제가 아니더라도 항상 원활하게 작동하여 균형적인 거래량과 가격을 찾아가는 것은 아니다. 수요와 공급이 지나치게 탄력적이거나 지나치게 비탄력적인 경우 문제가 발생한다. 시장의 구조적인 문제점을 잘 파악하고 대처해야 하는 것이다. 개별 시장이 가지는 제약조건들을 충분히 고려하여 시장이 기능하도록 하는 정책을 지원하는 것이 진정한 시장경제이다. 시장의 실패를 보완하기 위하여 국가가 투입하는 정책수단 중에 조세정책은 제일 중요한 정책수단으로 꼽힌다.

부동산시장은 특별하게 불완전한 시장에 속한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 공급의 비탄력성 때문이다. 세계 어디서나 아파트나 개인주택을 만들어서 공급하는 것은 수년의 시간이 걸린다. 주택은 일정규모의 토지를 필요로 하고 나라마다 토지의 양은 제한적이기 때문이다. 우리

나라처럼 택지가 부족하여 정부가 나서서 대규모의 택지를 민간으로부터 수용 등의 방식으로 개발하고 이를 건설업체에 넘기고 분양의 과정을 거쳐서 실제로 입주가 이루어지도록 하는 방식은 계획부터 입주까지 더 긴 시간이 걸린다.

우리나라는 대부분의 인구가 수도권에 거주하는 수도권집중의 문제가 존재한다. 때문에 수도권은 택지부족의 문제가 심각하고 이 제약요인이 공급의 비탄력성을 다른 나라보다 더 강하게 한다. 수도권에서 고도제한의 규제를 풀면 향후 교통체증의 문제가 필연적으로 발생한다.

계획부터 입주까지 시간이 걸리기 때문에 계획시기의 예상과 달리 주택공급기에는 오히려 수요가 침체되어 분양이 어려운 경우도 우리는 흔하게 경험했다. 이때 경기침체 우려 때문에 정부는 미분양 물량의 소화를 위하여 세금공제나 대출을 권유한다. 빚내서 집사라는, 향후 부동산 가격이 더 하락하는 경우 개인들에게 어려움을 야기하는, 책임질 수 없는 정책을 펼치는 것이다. 이럴 때 시장중심을 강조하는 부동산전문가들이 정부의 세금지원이 필요 없다고, 시장에 맡겨두라고 나서는 경우를 본 적이 없다.

공급에 비교하여 수요는 미래의 가격전망에 따라 탄력적으로 변화하므로 정책수단을 수요 조절에 두지 않을 수 없다. 쉽게 가열되는 수요를 적절하게 제어하지 않으면 공급이 비탄력적이므로 거래량의 작은 변화에도 가격변화가 크다. 매매가격의 변동성은 전월세가격에도 영향을 미치므로 서민들의 주거생활은 심각하게 어려워진다.

우리나라는 부동산 분야로 자원의 비효율적인 집중현상을 보여주고 있다. GDP대비 민간부동산자산의 비율은 2020년 기준 6.0배이다. 미국은 이 비율이 2.8(2018년)에 지나지 않는 점을 감안하면 우리나라의 부동산자산 규모는 매우 크다고 할 수 있다.

부동산시장의 상황을 결정짓는 가장 중요한 요인은 이자율 수준이다. 이것이 주택보유의 비용을 결정짓기 때문이다. 다만 이자율 수준을 결정하는 한국은행은 주택시장만을 염두에 둘 수는 없고 경제전체의 상황과 해외의 이자율 수준을 고려하여 결정할 수밖에 없다.

대출규제는 부동산시장의 단기적인 규제수단으로 적절하다. 다만, 금융기관의 행태에 대하여 금융감독기관이 본분을 다 한다는 것이 전제가 되어야 한다. 최근의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 정부가 의지를 가지고 대출규제를 하고자 하여도 금융기관이 안전한 수익을 보장하는 주택담보대출을 조금도 포기하지 않으려 하고 금융감독당국도 금융기관에 포획된 행태를 보이면 실효적인 대출규제가 이루어지지 못한다.

주택공급은 시간이 오래 걸린다는 점에서 시장안정을 위한 단기적인 정책수단이 될 수는 없으며, 중장기적인 계획하에 지속적으로 공급되어야 한다. 다만 장기적인 실수요 변화를 감안하여 꾸준하게 공급하는 것이 중요하다.

조세정책은 이미 가열된 시장을 안정시키는 역할을 하기는 어렵다. 그러나 잘 정착되어서 납세자들의 머리속에 상수로 자리잡은 보유, 양도, 취득에 대한 적절한 수준의 부동산세제는 이자율 변화에 따라 안정된 시장이 불안정하게 변하는 길목에서 시장을 안정시키는 역할을 수행할 수 있다. 양도소득세는 부동산투자자의 수익률전망을 낮추어주어서 후속 투자를 자제하게 한다. 취득세는 빈번한 거래에 부담을 주고, 보유세는 소득수준에 비교하여 과도한 부동산 보유에 비용을 부과한다. 세제가 사회와 납세자들의 의식과 삶 속에 잘 착근되도록 시간을 주어야 한다.

대출규제와 부동산세제를 그 특성을 구별하여 활용하여야 한다. 부동산 세제는 입법을 통하여 가동되는 정책으로 세율이나 공제금액 등을 단기적으로 시의적절하게 변화시키기 쉽지 않다. 그러므로 경기에 상관없이 존재하는 규범으로서 항구화시켜야 한다. 부동산경기가 좋지 않더라도 기존에 존재하는 세제를 바꿀 필요가 없다. 가격이 하락하면 세부담도 가치에 연동하여 줄어든다. 없던 세제를 새로 도입하여 과열되는 부동산경기에 제대로 대처하기는 어려운 일이다. 항구적인 보유세제를 가지고 있으면 가치증가에 연동하여 세부담이 올라가면서 경기과열에 대한 제재적 역할을 수행할 수 있다. 그러므로 문재인 정부에서 만들어진 종합부동산세를 무력화시키기 보다는 꼭 필요한 부분은 수정보완하고 전체적인 기능을 유지시킴으로서 수년 후 다시 도래할 수 있는 부동산 가격의 상승압박에 대처하는 것이 바람직하다. 정책적 효과를 차치하더라도 부동산 자산은 그 자체로 경제적 능력의 대리 지표이므로 이에 상응하는 과세가 공정과세를 실현하는 길이다.

부동산보유에 대한 실효적 세율수준은 법정세율, 공제규모, 기준시가, 공정시장가액비율을 통하여 결정된다. 부동산으로의 자산 쓸림을 막기 위하여 적절한 실효세율을 유지하려면 현재의 법정세율 수준은 유지되어야 한다. 공제규모를 높이면 실효세율 수준은 낮아진다. 기본 공제의 규모를 다주택자의 경우 6억원, 1주택자의 경우 9억원 수준보다 더 높게 허용해서는 안된다. 2022년 세법개정안에는 2022년에 한하여 1주택자에게 특별공제 3억원을 추가로 제공하겠다는 내용을 담고 있는데 동 규정은 기존의 종합부동산 제도에서 세부담 증가에 대한 상한율을 규정하고 있는 이상 존재의 의미가 없으며 고려할 가치도 없다.

기준시가는 종합부동산세의 과세표준을 정하는 것에만 중요한 것이 아니라 다른 세목과 건강보험료 등 각종 부과금을 결정하는 과정에서도 중요한 역할을 수행한다. 기준시가는 시장 가격을 따라가면서도 일시적인 가격의 변동보다는 중장기적인 가격의 변동을 수용하는 것이 바람직하다. 시장가격의 80%-110% 수준의 밴드 내에서 시장가격의 상승과 하락을 시차를 두고 따라가도록 하는 것이 좋다.

공정시장가액비율은 과세표준을 정할 때 적용하는 공시가격의 비율로서 2018년까지 80%

를 유지했지만 2019년부터 5%씩 조정하여 2022년에는 100%에 도달했다. 세부담의 급격한 상승을 통제하려던 것이 목적이었으며 100%에 도달함으로써 그 시한부적인 기능을 마감한 것이다. 윤석열 정부는 지난 7월 시행령을 통하여 이를 다시 60%로 낮추었다. 도입 당시 공정시장가액비율 제도가 가지던 시한부적인 기능을 넘어서서 종부세의 세부담 수준을 현저하게 낮추는 새로운 기능을 부여했다. 세부담 수준을 결정하는 본질적인 행위는 시행령에 위임할 성격이 아니다. 국회에서의 논의 없이 행정명령으로 비율을 조정하여 종합부동산세의 부담수준을 무력한 수준으로 낮추는 것은 행정권한의 남용에 해당한다. 국회에서 공정시장가액비율 제도를 폐지하여 행정권한의 남용이 발생할 소지를 없애는 것이 좋다.

7. 종합부동산세 개편방향

가. 부동산세제 개편 원칙

첫째, 부동산보유세는 조세부담의 형평성을 높이고, 부동산의 가격안정을 도모하는 방향으로 개편되어야 한다. 재산세와 종합부동산세는 낮은 실거래가 반영률로 인해 실효세율이 낮다. 유형별, 지역별, 가격대별로 불균등한 공시가격의 시가반영률을 개선하면서 응능과세의 원칙이 적용되도록 해야 한다. 다만, 가구의 유동성을 고려하여 납세이연제도를 도입하고, 사회보장제도의 선정 기준에 재산가액을 반영하는 경우에는 주택가격의 상승으로 인해 기존의 수급자들이 탈락하지 않도록 조정 장치를 마련해야 한다.

둘째, 주택의 경우 투기적 수요를 억제하고 실수요자를 지원하는 방향으로 세제를 개편해야 한다. 부동산 양도소득세는 자본이득(capital gain)에 대한 과세로서 거래세인 취득세와는 성격을 달리한다. 다주택자에 대한 보유세와 양도소득세를 강화해 투기적 수요를 차단해야 한다. 1세대 1주택자에 대한 비과세 방식을 세액감면 또는 소득공제 방식으로 전환하여 조세 지원 현황을 정확히 파악하고, 응능과세의 원칙에 부합하도록 조세 지원을 양도차익 기준으로 개편해야 한다.

셋째, 임대사업자에 대한 세제 혜택은 최소한으로 유지해야 한다. 임대사업자에 대한 과도한 세제 혜택은 투기적 수요를 유발하여 부동산시장의 교란 요인으로 작용한다.

나. 종합부동산세 개편 원칙

정책당국자들은 부동산 보유에 부과하는 세금이 정책적인 필요에 의한 것이라고 보는 경향이 강하다. 시장안정에 도움이 되지 않으면 필요없는 세금이라는 것이다. 그러나 부동산은 보유자의 담세능력을 보여준다. 부동산보유세는 소득세처럼 개인의 경제적 능력에 부과되는 세

금으로서 정책적 기능과 상관없이 존재의 의미가 있다. 부동산시장에 자금이 몰려 가격급등 현상이 생긴 것이라면 부동산 가치에 부응하도록, 즉 보유자의 경제적 능력에 합당하도록 과세하면 시장의 가격안정도 저절로 이루어질 것이다. 경제주체의 경제적 능력에 대한 판단기준으로서 소득과 함께 최근 재산이 점점 더 그 중요성을 인정받고 있다.

재산의 어떤 점이 경제적 능력의 원천인가? 재산의 소득창출능력과 사용가치가 그 원천이 된다. 소득창출능력이라면 우선 자산으로 부터의 소득을 파악하여 과세하는 것으로 가능해진다. 예금이나 채권 형태의 자산에 대하여는 이자소득을, 주식에 대하여는 배당과 양도차익을, 임대주택에 대하여는 임대소득을 각각 과세하면 된다. 그러나 부동산보유자가 직접 거주하는 부동산으로부터의 실물향유소득에 대하여는 소득세가 과세하는 방법을 가지고 있지 못하다. 자가주택에 거주하는 개인은 임대주택에 거주하는 개인이 소득에서 일정부분을 월세의 형태로 지불해야 하는 것에 비하여 그렇게 하지 않고도 거주할 수 있으므로 동일한 소득을 가지고 있더라도 경제적 능력이 우월한 것이다.

그렇다면 경제적 능력에 부응하는 재산과세는 어떻게 과세할 것인가? 이미 존재하는 소득세의 세율체계를 염두에 두고 재산을 소득으로 환산할 수 있는 소득환산율을 활용할 수 있다. 재산의 소득환산율은 건강보험요율의 산정을 위하여 사용되는 원칙으로서 재산을 일정한 수익율을 전제로 하고 소득으로 환산하는 것이다. 이 경우 수익률은 재산의 당위적 소득이라고 볼 수 있다. 당위적 소득이 자산의 보유자이며 동시에 이용자인 개인이 누리는 실질적 혜택의 크기를 대변하는 지표인 것이다.

소득상위 10%와 1%의 납세자들의 환산자산 규모인 23억 내지 38억의 부동산자산, 그리고 60억 내지 100억의 부동산 자산에 대하여 가정적 세액을 계산해보면 23억 내지 38억의 부동산 자산의 납세자의 경우 1,900만원 정도의 납세액이 그리고 60억 내지 100억의 부동산 자산의 납세자의 경우 그들의 8,400만원 정도의 세액이 적정한 것으로 계산된다. 현재 자산가치 23억원 그리고 60억원 정도의 부동산을 보유하고 거주하는 사람이 부담하는 종합부동산세의 세액을 계산해보면 위에서 계산된 세액에 비하여 월등하게 낮다는 것을 알 수 있다. 다주택자에게 적용되는 세율은 다주택자가 획득하는 임대소득에 대하여 별도의 과세가 가능하므로 본인이 거주하지 않는 주택에 대하여는 경제적 능력에 대한 과세 관점에서는 오히려 중부세 과세에서 제외할 수도 있다.

다만 2022년 세법개정에 따라 2023년 주택분 종합부동산세는 크게 완화된 점, 특히 다주택자 중과세제의 경우 90% 이상 과세인원과 과세액이 감소한 점, 중부세 완화로 인해 지방자치단체의 재정수입이 2.5조원 감소한 점, 잦은 세제개편에 따른 납세자의 예측가능성 및 정책신뢰도 저하 등을 감안하여 현행 세제를 유지할 필요가 있는 것으로 보인다.

제12장



세목신설 및 기타세목

제12장 세목신설 및 기타세목

1. 부유세와 슈퍼리치세 등 세목신설

가. 부유세와 슈퍼리치세¹⁾

부유세는 일정액 이상의 자산을 보유하고 있는 사람을 대상으로 비례적 또는 누진적으로 부과하는 세금으로 부의 불평등을 완화하고 개인소득세를 세제 및 세정차원에서 보완하는 데 목적이 있으며, 자본소득의 정확한 파악이 어려운 부유층에 대한 추계 과세의 성격을 가진다.²⁾ 부유세의 부과방식으로는 자산세(taxing wealth), 최고소득세구간 신설, 금융거래세(taxing financial trade), 상속세(estate tax), 양도소득세(taxing capital gain) 등이 있으며, 조세체계의 관점에서 세목 간 정합성을 고려하여 세제를 설계해야 한다.³⁾

2023년 현재 유럽에서 순자산세(net wealth tax, OECD Revenue Statistics 기준 4200: Recurrent Taxes on Net Wealth)를 부과하고 있는 국가는 노르웨이, 스페인 및 스위스 등 3개 국가이며, 프랑스와 이탈리아는 일부 자산에 대해서 제한적으로 부유세를 부과하고 있다.⁴⁾ 순자산세(net wealth tax)는 개별 국가의 사회경제적 환경을 고려하면서 조세체계의 관점에서 입체적으로 설계되어야 한다. 개인자본소득세(personal capital income tax)와 순자산세 사이에는 중요한 유사점이 있지만, 순자산세는 자산으로부터 발생하는 수익과 무관하게 부과되므로 공정하지 않은 측면이 있지만, 자본소득세만으로는 부의 불평등을 해소하기에 충분하지 않으므로 자본소득세를 보완하는 측면에서 필요하다. 특히 개인자본소득세와 부의 이전에 대한 과세가 취약한 상태에서는 순자산세가 중요한 역할을 한다. 개인자본소득세의 과세기반이 넓은 경우에는 순자산세 과세최저한을 높게 설정하여 일부 부자들에게만 부과되도록 해야 한다. 반대의 경우에는 과세최저한을 낮추고, 높은 누진세율을 적용하는 것이 정당화될 수 있다.

1) 슈퍼리치세(Super-rich tax)에 대한 논의는 Oxfam(2023)을 참조

2) 부유세에 대한 자세한 논의는 노영훈(2004)과 Oxfam(2023) 참조

3) 부유세 부과방식에 대한 자세한 내용은 한국금융연구원(2021) 참조

4) 유럽의 부유세(순자산세)에 대해서는 Enache(2023) 참조

최근 소득과 자산의 불평등이 확대되는 한국의 현실을 고려할 때, 부유세가 주는 세계개편의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 소득세와 법인세 최고세율이 적용되기 시작하는 과세표준을 낮추고, 보다 높은 최고세율이 적용되는 과세구간을 신설한다. 소득세의 경우 기존의 최고세율이 적용되기 시작하는 과세표준을 선진국 평균 수준으로 낮추고, 초고소득층을 대상으로 최고세율을 60% 부과하는 과세표준을 신설한다. 법인세의 경우 기존의 4단계 과세표준을 2~3단계로 줄이면서 최고세율이 적용되기 시작하는 과세표준 3천억원을 선진국 평균 수준으로 낮춘다.

둘째, 「금융투자소득세」의 상장주식 양도차익 기본공제와 「금융소득종합과세」의 분리과세 기준금액을 낮추면서 궁극적으로 종합과세해야 한다. 금융소득(이자·배당)의 경우 개인별로 2천만원까지는 15.4%(지방세 포함)로 분리하여 과세하지만, 고소득자의 경우에 세제 혜택이 커서 소득계층 간 과세형평성 뿐만 아니라 소득유형 간 과세형평성도 저해한다. 2025년 시행 예정인 「금융투자소득세」의 경우, 손익통상 및 이월공제를 적용하기 때문에 기본공제 5천억원을 하향조정하는 것이 과세형평성의 측면에서 바람직하다.

셋째, 다주택자에 대한 증과세를 통해 투기적 수요를 차단하고, 고액자산가에 대한 실질적인 세부담을 높여 부동산보유세를 확충해야 한다. 정부는 2022년에 부동산보유세를 완화하는 방향으로 세법을 개정하여 다주택자에 대한 종부세 세율과 주택분 공정시장가액비율 및 세부담 상한은 낮추고, 주택분 종부세 기본공제금액은 높였다.

넷째, 가업상속공제와 혼인시 증여 한도를 축소하여 상속세의 재분배기능을 강화하고 부의 대물림을 방지해야 한다.

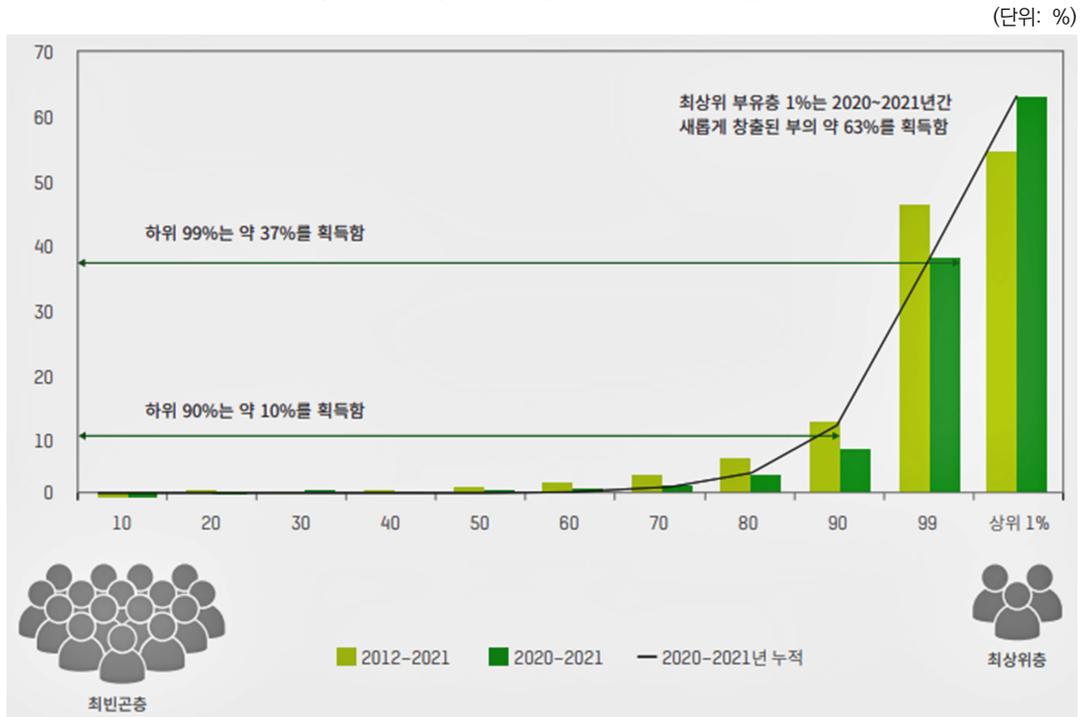
한편, 코로나 19를 극복하는 과정에서 최상위 부유층으로 부가 집중됨에 따라 한시적 또는 영구적 형태의 슈퍼리치세(super-rich tax)의 도입을 검토해야 한다. Oxfam(2023)에 따르면, 최근 10년간 최상위 부유층 1%는 새로 창출된 전 세계 부의 절반 이상을 가져갔고, 슈퍼리치의 재산 획득은 2020년 이후 그 속도가 더욱 빨라졌으며, 최상위 1%가 새로 창출된 부의 약 2/3를 차지했다. 한국의 상위 10%는 2019~2021년의 기간에 증가된 총자산의 62.1%를 차지하여 2011~2019년의 비중 60.7%와 큰 차이가 없다. 최상위 1% 집단의 점유 비중은 각각 16.6%와 15.2%를 기록했다. 이는 부분적으로 최상위 자산가들이 조사대상에서 누락되었기 때문이다.

상위 1% 집단에 대한 적정과세의 실패는 최상위 계층으로 부와 소득이 급격하게 집중되는 주된 원인으로 평가된다. OECD 회원국에서 최상위 부유층에 부과하는 소득세율 평균은 1980년 58%에서 최근 42%로 하락했다. 상위 1%의 가장 중요한 소득원인 자본소득에 대한

소득세율은 평균 18%이고, 근로소득세율보다 자본소득세율이 높은 국가는 3개국에 불과하다. 한국의 근로소득세 최고세율은 45%이지만, 금융투자소득은 25%의 최고세율을 부과한다.

Oxfam(2023)은 불평등 해소를 위한 4가지 조치를 제안하고 있다. 첫째, 위기를 악용한 폭리 추구를 종식하기 위해 일회성 부유세(one-off solidarity wealth tax)와 횡재세(corporate windfall tax)를 도입하고, 배당금 지급에 대해 훨씬 높은 세율을 적용해야 한다. 둘째, 최상위 1%에 대한 부유층의 근로소득세율 및 자본소득세율을 최소 60%까지 인상해야 하며, 수백만 달러 이상 자산가와 억만장자에게는 더욱 높은 세율을 적용해야 한다. 셋째, 극심한 부와 권력의 집중 및 불평등을 구조적으로 완화하기에 충분할 정도로 높은 수준의 세율을 슈퍼리치의 부에 적용해야 한다. 넷째, 증세로 확보된 세수를 통해 의료, 교육, 식량안보 등 불평등 해소를 위한 정부 지출을 확대하고, 저탄소 경제로의 전환에 필요한 재원을 마련해야 한다.

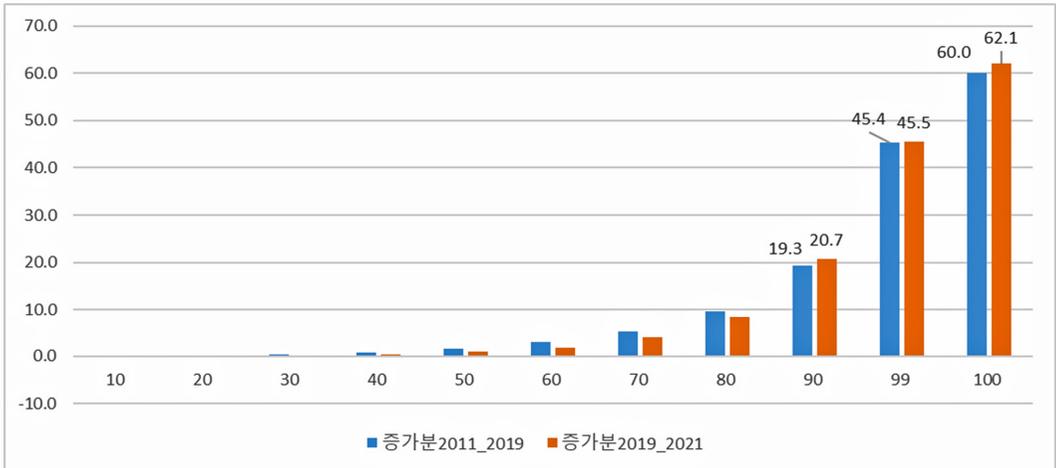
[그림 12-1] 새롭게 창출된 부의 획득 비중



자료: Credit Suisse, 2022, Global Wealth Report. Oxfam(2023)에서 재인용

[그림 12-2] 새롭게 창출된 부의 획득 비중(한국)

(단위: %)



자료: 통계청 「가계금융복지조사」

나. 초과이득세(횡재세, windfall tax)

(1) 개념 및 도입 배경

횡재세(windfall profits tax)는 기업이 비정상적인 시장 요인으로 인해 높은 수익을 올린 것으로 간주되는 부분에 부과하는 세금이다.⁵⁾ 기업이 수행하는 산업 활동의 직접적인 결과가 아닌 금전적 이득의 사례는 금융당국의 통화정책에 따른 은행의 영업이익과 해외 원자재 공급망의 교란에 따른 수입업체의 영업이익 증감 등이 있다. 미국 의회조사국(Congressional Research Service, CRS)에 따르면 횡재세는 기업에 발생하는 금전적 이득이 산업 활동의 직접적인 결과가 아닐 때 정부가 금전적 이득을 분배하는 방법이다.

코로나19 팬데믹, 러시아와 우크라이나 간 전쟁, 인플레이션 등 복합위기(polycrisis)에 직면하여 에너지와 금융업을 중심으로 일부 기업은 사상 최고의 이익을 기록하는 가운데 생필품 가격과 난방비의 상승으로 서민층의 어려움이 가중되면서 횡재세(windfall profits tax) 도입의 필요성이 확대되고 있다.

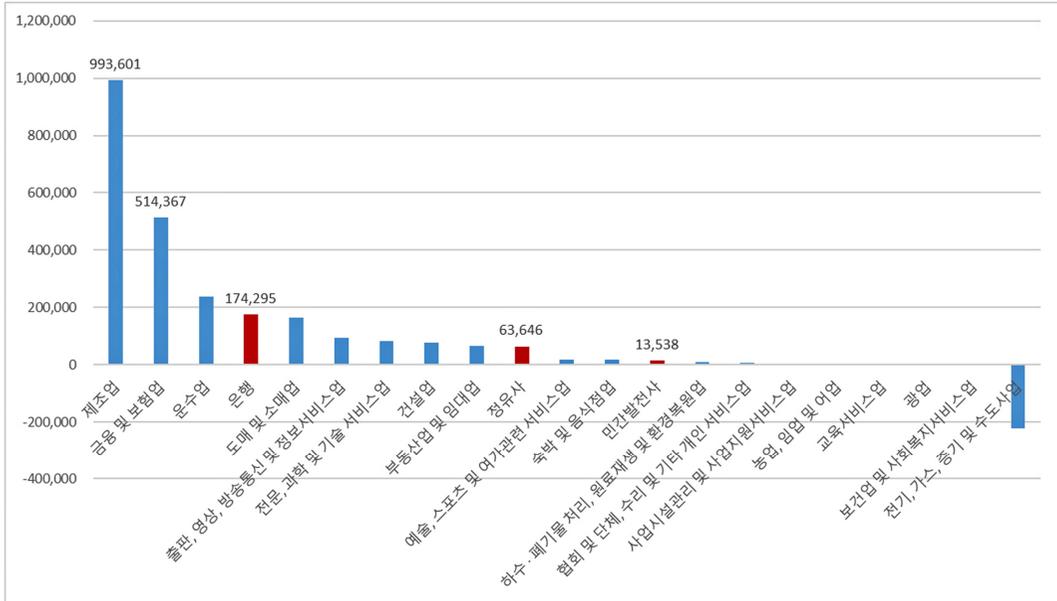
최근 정유회사와 은행, 민간발전사를 중심으로 영업이익이 큰 폭으로 증가하면서 이들 부문에 횡재세를 도입해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 국내 정유 4사(SK이노베이션과 S-OIL GS 칼텍스, 현대오일뱅크)의 2022년 영업이익은 9조 9,474억원으로 집계되었는데, 이는 전년 대비 87.3%가 증가한 수준이다. 14개 시중은행(국민, 신한, 우리, 하나, 중소기업,

5) 횡재세의 도입 논의와 현황에 대해서는 나원준(2022)과 이세진·황성필(2023) 참조

한국스탠다드차티드, 한국씨티, 농협, 부산, 대구, 제주, 전북, 경남, 광주)의 2022년 영업이익은 24조 2,678원에 달하고 전년 대비 29.3%의 증가율을 기록했다. 민간발전사의 2022년 당기순이익은 1조 994억원에 이르면서 전년 대비 140.6%의 증가율을 기록했다.

[그림 12-3] 산업별 영업이익(2022년)

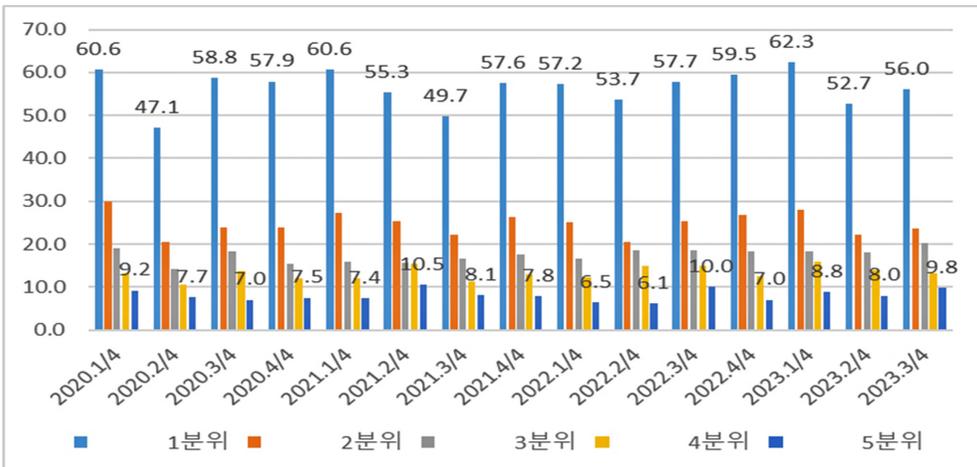
(단위: 억원)



주: 외감기업 29,280개를 대상으로 산출
 자료: 한국신용평가(주) Kisvalue Database

[그림 12-4] 소득분위별 적자가구 비율

(단위: %)



자료: 통계청 「가계동향조사」

(2) 해외 사례

유럽연합은 2022년 9월 ‘연대기여금(solidarity fund)’이라는 명칭으로 횡재세를 도입하기로 하였다.⁶⁾ 연대기여금의 과세표준은 2018~2021년 4개년 평균보다 20% 넘게 늘어난 초과이윤으로 하고, 화석연료 부문의 기업이 2022년·2023년에 벌어들이는 초과이윤에 대해 최소 33%의 세율을 부과할 예정이다. 횡재세 수입은 주로 에너지 취약계층과 중소기업 지원에 쓰일 예정이며, 회원국이 별도의 횡재세를 도입한 경우 연대기여금은 적용되지 않는다.

영국은 기업들이 대륙붕의 석유·가스 생산으로 벌어들인 이익에 기본세율 40%를 부과하는데 링 펜스(용도지정) 법인세(Fence Corporation Tax, RFCT) 30%와 추가세금(Supplementary Charge, SC) 10%로 구성된다. 영국 정부는 2022년 5월 26일 석유·가스 회사의 이익에 25%의 에너지 이익 부담금(Energy Profits Levy)을 추가하여 영업이익에 65%의 세율을 적용하였고, 에너지 이익 부담금은 영국 가정의 생계비 지원을 위해 지출하기로 했다. 이후 영국의 재무장관 제레미 헌트는 횡재세율을 종전 25%에서 35%로 올리고, 횡재세 부과 기한도 2028년 3월까지 약 2년 연장할 계획이라고 발표하였다. 또한, 전력기업에 대해서도 2023년 1월부터 2028년 3월까지 45%의 횡재세를 부과하기로 하였다.

미국은 2022년 3월 Sheldon Whitehouse 상원의원이 석유회사들의 초과이익에 대해 소비세 형태(Excise Tax)로 과세하는 법안을 발의하였다. 하루에 최소 만 배럴의 석유를 생산하거나 수입하는 회사의 판매에 적용되며, 배럴당 현재 판매 가격과 2015년부터 2019년까지 배럴당 평균 석유 가격 간의 차이에 대해 50%의 세금을 부과한다.

러시아 정부는 2023년 6월 13일 러시아 하원에 러시아 기업을 상대로 총 3000억 루블(약 4.6조 원)에 달하는 법인세를 추가로 징수하는 법안을 제출하였다. 2021년 1월 이후 10억 루블(한화 약 152억원) 이상의 매출을 기록한 러시아 법인은 매출의 최대 10%에 달하는 일회성 추가 법인세를 납부해야 한다.

(3) 국내 동향

21대 국회에서 정유사와 은행 등을 대상으로 횡재세를 부과하는 내용의 법인세법 개정안 5건이 발의되어 기획재정위원회 법안소위에 계류되어 있다.

이성만 의원안의 경우, 석유정제업자와 시중은행의 초과이득에 대해 20%의 초과소득세를 부과한다. 해당 사업연도의 소득금액과 해당 사업연도 직전 3개 사업연도의 평균소득 금액의

6) 유럽의 횡재세 도입 현황에 대해서는 [표 12-2] 참조

차이가 5억원 이상인 초과소득에 과세한다. 초과소득에 대한 법인세액에 대하여는 「조세특례제한법」에 따른 법인세의 비과세·과세면제 또는 경감에 관한 규정을 적용하지 아니한다.

용혜인 의원안은 석유정제업자와 시중은행의 초과이득에 대해 과세표준의 50%를 부과한다. 과세표준은 2022~2024년 시기별로 차이를 두는 구조이다.⁷⁾ 초과이득세의 과세표준에 상당하는 법인세액을 초과이득세에서 공제하고, 초과이득세가 기존 법인세액을 초과하는 경우 초과 액수는 없는 것으로 한다. 양경숙 의원안의 경우, 과세표준이 3천억원을 초과하는 대기업의 해당 사업연도의 총소득금액이 해당 사업연도 직전 3개 사업연도의 평균소득금액의 20% 이상 초과할 경우 그 초과분에 대해서 20%의 법인세를 추가적으로 부과한다.

민병덕 의원안과 김성주 의원안은 부담금 형태로 제안되었으며, 은행을 초과이익세 과세대상으로 한정했다. 양 법안 모두 은행의 이자순수익을 초과이득 과세표준으로 삼으며, 김성주 의원안은 상대적으로 높은 세율을 적용했다. 양 세원 모두 금융분야 부담금으로 도입하여 서민금융진흥원 등에 출연하는 형태를 취했다.

[표 12-1] 횡재세 도입 관련 법인세법 일부개정법률안 현황

구분	적용 범위	초과이득 이외 과세 조건	초과이득 (과세표준)	세율	세수 용도
이성만 의원안	정유사/LPG 집단공급업자	유류세 감면 초과이익 5억 이상	소득금액 - 직전 3개연도 평균소득	20%	일반회계
용혜인 의원안	정유사 은행	-	소득금액의 80~90% - 2015~2019년 평균소득금액	50%	에너지·금융 취약계층지원
양경숙 의원안	과표 3천억원 초과 대기업	-	소득금액 - 직전 3개연도 평균소득의 120%	20%	일반회계
민병덕 의원안	은행	-	이자순수익 - 직전 5년 평균 이자순수익의 120%	20%	서민금융진흥원 자활계정
김성주 의원안	은행	-	이자순수익 - 직전 5년 평균 이자순수익의 120%	40%	신용보증기금, 서민금융진흥원 등

자료: 국회의안정보시스템, 용혜인의원(2022) 자료를 토대로 저자 작성

7) 2022년의 과세표준 : 2022년의 소득금액 × 90% - 사업연도 2015년부터 2019년까지 5개 연도 평균 소득금액
 2023년의 과세표준 : 2023년의 소득금액 × 85% - 사업연도 2015년부터 2019년까지 5개 연도 평균 소득금액
 2024년의 과세표준 : 2024년의 소득금액 × 80% - 사업연도 2015년부터 2019년까지 5개 연도 평균 소득금액

[표 12-2] 유럽의 황재세 도입현황(2023년 6월 12일 기준)

국가	세율	대상	과세소득	시행 여부
오스트리아	전기 생산자 90% 석유 및 가스 회사 최대 40%	전기 생산자 석유 및 가스 회사	전기 생산자: MWh당 140유로(2023년 6월 이후 120유로)를 초과하는 수익. 석유 및 가스 회사: 지난 4년 평균보다 최소 20% 초과한 이윤.	시행 (전기사업자의 경우 2022년 12월 1일부터 2023년 12월 31일까지, 정유회사의 경우 2022년 7월 1일부터 2023년 12월 31일까지 적용)
벨기에	100%	전기 생산자.	MWh당 130유로(바이오매스, 바이오가스 및 폐기물의 경우 180유로)를 초과하는 시장 수익.	시행 (2022년 8월 1일부터 2023년 6월 30일 사이의 과세 기간 동안. Council Regulation [EU] 2022/1845의 연장 시 연장이 채택될 수 있음)
불가리아	전기 생산자 90% 나머지 33%	전기 생산자, 에너지 회사 및 정유 산업.	전기 생산자의 경우 MWh당 규정된 효율을 초과하는 수익. 생산 특성에 따라 요금이 다름. 기타 기업의 경우 2018년, 2019년, 2020년, 2021년 평균의 120%를 초과하는 이윤	시행 (2022년 12월 1일부터 2023년 6월 30일까지의 과세 기간에 대해. 2023년 3월 기획재정부 장관은 전 부문에 대해 새로운 일회성 연대기여금을 발표)
크로아티아	전기 생산자 90% 나머지 33%	전기 생산업체 및 2022년 총수입이 4천만 유로 (HRK 3억)를 초과하는 회 사	전기 생산자의 경우 MWh당 180유로를 초과하는 수익. 기타 기업의 경우 2018년, 2019년, 2020년, 2021년 평균의 120%를 초과하는 이윤	시행 (2022년 1월 1일 이후 개시하는 과세기간에 대하여 2022년 12월 16일 승인)
체코	전기 생산자 90% 나머지 60%	2021년 총 연간 매출액이 최소 CZK 20억이고 현재 연간 총 순매출액이 최소 CZK 5천만 CZK인 에너지 및 화석 연료 부문의 전기 생산업체 및 회사. 현재 순 이자 수입이 최소 CZK 5 천만 CZK이고 2021년 순 이자 수입이 최소 CZK 60 억인 은행	전기 생산자의 경우 MWh당 규정된 효율을 초과하는 수익. 효율은 원자력의 경우 70유로에서 바이오가스의 경우 최대 240유로까지 생산 특성에 따라 다름. 기타 기업의 경우 2018년, 2019년, 2020년, 2021년 평균 120%를 초과하는 이윤	시행 (전기사업자는 2022년 12월 1일부터 2023년 12월 31일까지 적용, 그 외 사업자는 2023년, 2024년, 2025년 3년간 적용)
핀란드	30% (화석연료의 경우 33%)	전기, 가스 및 석유 회사	2018년, 2019년, 2020년, 2021년 평균의 120%를 초과하는 이윤	시행 (2023년 3월 24일 시행, 2023년부터 적용)

국가	세율	대상	과세소득	시행 여부
프랑스	전기 생산자 90% 나머지 33%	전기 생산자 및 추출, 채광, 석유 정제 또는 코크스 오븐 제품 제조	전기 생산자의 경우 MWh당 규정된 요율을 초과하는 수익. 요율은 원자력의 경우 90유로, 바이오가스의 경우 최대 175유로까지 생산 특성에 따라 차등	시행 (전기사업자는 2022년 7월 1일부터 2023년 12월 31일까지, 그 외 법인은 과세기간 2023년 1월 1일부터 2023년 12월 31일까지 적용)
독일	90%	전기 생산자	MWh당 정해진 요율을 초과하는 수익. 생산 특성에 따라 요금 차등	시행 (2022년 11월 30일 이후 ~ 2023년 7월 1일 이전에 생산된 전기에 한함.)
그리스	60% (2022년 12월 월까지 90%)	특정 에너지 생산자	과세 기간의 해당 월에 발생한 이익과 전년도 해당 월의 이익의 차액(월 기준)	시행 (2022년 5월 시행, 2021년 10월 1일부터 2022년 6월 30일까지의 과세기간 소급적용, 2022년 8월 1일부터 2023년 7월 31일까지의 과세기간에 대해 11월 16일 새로운 횡재부가 도입됨)
헝가리	업종에 따라 다양한 요금제	석유 제품 생산자, 재생 에너지, 제약 유통업체, 광업 로열티, 항공사, 신용, 금융 기관 등	업종에 따라 다름. 은행세 과세표준은 지난해 세전이익의 100%에서 50%로 낮아졌지만 세율은 8%에서 13%로 높아졌음	시행 (2022년 7월 1일 시행, 2021, 2022회계연도에 적용, 2022, 2023년 징수. 2024년까지 풍작세를 '어떤 형태'로 유지할 계획)
아일랜드	75%	전기 생산자.	2018년, 2019년, 2020년, 2021년 평균의 120%를 초과하는 이윤	제안 (2023년 3월 21일, 정부는 에너지 횡재 이득 법안의 일반 계획을 승인)
이탈리아	50%	전기·천연가스·석유제품의 생산·수입·판매(석유제품의 경우 유통업자도 과세 대상)	2018년, 2019년, 2020년, 2021년 평균의 110%를 초과하는 이윤	시행 (2022년 12월 29일 도입, 2023 회계연도에 적용됨. 2022년에 적용된 기존 특별세인 2021년 10월 1일 이후 기간의 부가가치와 2022년 4월 30일까지, 2020년 10월 1일부터 2021년 4월 30일까지의 기간에 대한 부가가치)
라트비아		은행 및 에너지 회사		발표/의향을 보임 (2023년 3월 20일 재정부 장관은 은행 및 에너지 기업에 대한 횡재세 도입을 위한 제안 작업 중)
리투아니아	60%	EU 회원국 및 유럽 경제 지역에서 인가된 국내 은행 및 외국 은행 지점	4년 이동 평균을 50% 초과하는 순이자 소득	시행 (2023년 5월 1일 시행, 2년간 시행)
룩셈부르크	90%	전기 생산자.	MWh당 규정된 한도를 초과하는 소득. 수익 한도 : 수력 발전의 경우 MWh당 € 100; 풍력 에너지, 태양 에너지, 도시 및 산업 폐기물	제안 (3월 15일 국회에서 특정 전력 생산자의 초과 소득에 대한 임시 초과 소득에 대한 초과 소득에 대한 법안을 심의. 2022년 12월 1일부터 2023년 12월 31일까지 소급 적용)

국가	세율	대상	과세소득	시행 여부
			연소, 수처리 공장에서 나오는 가스에 대해 € 130; 고체 바이오매스 또는 폐목재 및 바이오가스의 연료는 180유로	
네덜란드	90%	전기 생산자	규정된 한도를 초과하는 소득.	제안 (2023년 1월 27일 재무부는 법안 초안을 발표. 세금은 2022년 12월 1일부터 2023년 6월 30일까지 소급 적용 되도록 제안)
노르웨이	40%	풍력 발전소.		발표/의도 표시 (노르웨이는 육상 풍력 과세 계획을 연기. 2022년 9월 제안은 업계에서 거부. 수정된 법안은 2023년 하반기에 발표될 예정)
폴란드		석탄 및 광산 회사.		제안 (폴란드 정부는 석탄 채굴 및 석유 회사의 황재이윤을 분배하는 메커니즘을 연구. 3월 22일 재무장관은 EU 규칙에 따라 황재세에 대한 "분석 작업"을 계속 수행하고 있다고 밝혔음)
포르투갈	33%	석유, 천연가스, 석탄 및 정유회사, 식품 유통 시설	2018년, 2019년, 2020년, 2021년 평균의 120%를 초과하는 이윤	시행 (2022년 12월 22일 시행. 2022년, 2023년 2년간 적용)
루마니아	정제 원유 톤당 RON 350(\$78.53)	석유, 천연가스, 석탄 및 정제 회사	정제된 원유 톤	시행 (2022년 12월 28일 시행. 2022년, 2023년 2년간 적용. 석유, 가스, 석탄 정제 회사의 초과 이익에 대한 기존 60% 세금을 대체함. 또한 2023년 3월 말에 에너지 생산자 및 공급업체에 대한 초과세는 만료된 MWh당 RON 450 (€91)를 초과하는 전기 판매 가격에 80%의 세금을 적용)
슬로바키아	전기 생산자 90% 나머지 70%	전기 생산자 및 석유, 천연가스, 석탄 및 정유회사	전기 생산자의 경우 Kwh당 규정된 효율을 초과하는 수익. 생산 특성에 따라 요금이 다름. 다른 회사의 경우 법인세 과세표준	시행 (전기사업자는 2022년 12월 1일부터 2024년 12월 31일까지 적용, 그 외 사업자는 2022년, 2023년 2년간 적용)
슬로베니아	전기 생산자 90% 나머지 33%	전기 생산자 및 석유, 천연가스, 석탄 및 정유회사.	전기 생산자의 경우 MWh당 180유로를 초과하는 수익. 석유 및 가스 회사의 경우 지난 4년 동안의 평균 최소 20% 높은 이윤	시행 (전기사업자의 경우 2022년 12월 1일부터 2023년 12월 31일까지 적용, 석유 및 가스업체의 경우 2년간 적용: 2022년, 2023년)

국가	세율	대상	과세소득	시행 여부
스페인	에너지 기업 1.2% 은행 4.8%	에너지 회사(가스, 석유 및 전기) 및 은행	국내 전력 유틸리티 판매(2019년 연간 매출액이 10억 유로를 초과하는 회사). 2019년 발생한 순이익이 8억 유로를 초과한 경우 은행의 순이자소득 및 순수수료.	시행 (2022년 12월에 은행 부문과 에너지 회사에 대한 두 개의 횡재세가 승인. 2년 동안 적용 가능: 2023년과 2024년. 이전에 2021년 9월에 스페인은 2022년 12월 31일까지 유효한 임시 메커니즘을 승인. 메커니즘 가스 및 탄소 가격 상승으로 인한 횡재이익을 줄이기 위해 전력 생산 활동에 대한 보수를 일시적으로 줄이는 것으로 구성됨 10MW 이상의 시설과 공공 보조금을 받지 못하는 발전소에 적용되는 세금. 가스 가격이 €20/MWh보다 높은 경우 지불 가능 세금 비율은 생산된 에너지, 가스 가격 및 가스 발전소에서 생산된 에너지 가격에 따라 다름. 그러나 나중에 일련의 예외가 승인되었고 많은 에너지 공급자가 메커니즘의 범위 밖에 남겨졌음)
스웨덴	90%	전기 생산자	전기 MWh당 SEK 1,957(\$181)를 초과하는 전기 생산자의 과세 시장 수익.	시행 (2023년 3월 1일부터 2023년 6월 30일까지 적용)
영국	25%	영국 및 영국 대륙붕에서 운영되는 석유 및 가스 회사.	석유 및 가스 업종에서 40%의 기본세를 적용하는 동일한 이익에 대해 65%의 유효세율을 생성. 그러나 이미 이용 가능한 다른 구제책과 함께 "투자수당"을 통해 납세자는 영국 석유 및 가스 부문에서 이익을 재투자할 때 파운드당 최대 91.25펜스의 구제책을 얻을 수 있음	시행 (2022년 7월 11일 인가, 2022년 5월 26일 이후 발생한 수익부터 2025년 12월 31일까지 적용) 이전에 횡재세를 도입. 2023년 6월 영국 재무부는 영국 석유 및 가스 회사의 이익에 대한 횡재세를 완화할 계획 발표)

출처: KPMG, E-News from the EU Tax Centre. Enache(2023)에서 재인용

(4) 과세방식과 세수추계⁸⁾

초과이득세의 과세대상은 규모 기준과 순익 기준을 적용하되 두 가지 기준을 절충하여 활용할 수 있다. 초과이득세에 대한 반대 의견을 고려하여 과세대상을 일반적인 이윤을 초과하는 이윤으로 하되 대기업 집단(상호출자제한기업)으로 한정할 수 있다. 유럽 국가의 경우 2018~2021년의 평균 이윤 120%를 초과하는 이윤 또는 일정 금액을 초과하는 수익(예를 들면, 오스트리아의 경우 Mwh 당 120유로를 초과하는 전기 생산자의 수익)을 과세소득으로 하며, IMF는 과거 손실을 초과수익에서 공제하도록 권고한다.

횡재세는 지출 대상과의 연계성을 강조하는 목적세(earmarked tax)로 도입하는 것이 바람직하다. 목적세에 대해서는 칸막이식 재정 운용으로 일반회계 재원보다 지출의 효율성이 떨어진다는 반대 의견도 존재하지만, 횡재세의 경우는 일반적인 세목에 비해 조세저항이 낮고 납세협력을 유도할 수 있다는 장점이 더 크다. 에너지 분야의 횡재세 수입은 에너지 가격이 급등하는 경우에 일시적인 보편적 지원금으로 사용하거나 가격 통제로 손실이 나는 공기업을 지원할 수 있다. 금융 분야는 저소득층, 청년층 대출에 대해 저리 용자 지원금으로 사용할 수 있다.

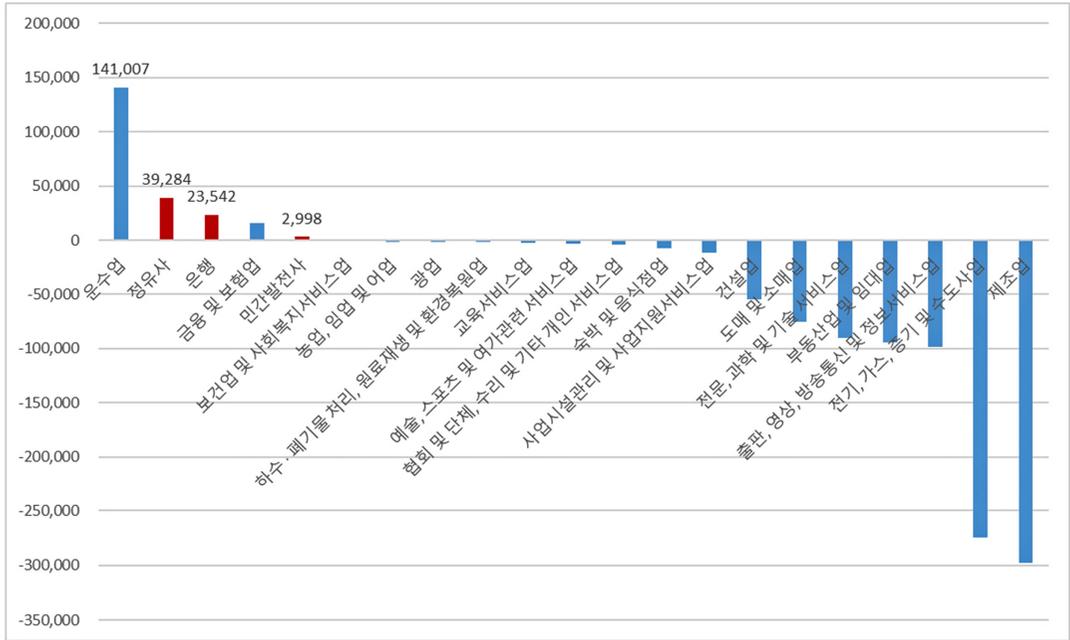
기존 방식에 더해 2022년 유럽의 연대기금안을 제4의 대안으로 고려하고, 과세대상은 정유사와 14개 시중은행, 민간발전사로 한다. 유럽연합의 연대기금안은 2018~2021년 4개년 평균보다 20% 넘게 늘어난 초과이윤을 과세표준으로 하고, 33% 세율을 적용한다. 특히, 2022년 4대 정유사의 영업이익은 2018년부터 2021년까지의 연평균 당기순이익보다 3조 9,284억원이 증가하였고, 14개 은행과 3개 민간발전사의 영업이익은 각각 2조 3,542억원, 2,998억원 증가했다.

횡재세의 도입 방식에 따라 세수의 편차가 크게 발생하므로 횡재세의 취지가 적절하게 반영되도록 세제를 설계해야 한다. 양경숙 의원이 발의한 법안에 따르면 과세표준과 세수 총액은 각각 49.9조원과 10조원에 달한다. 용혜인 의원이 발의한 법안에 따르면 정유사(8.3조원)의 과세표준이 은행(2.4조원)을 크게 앞지르고, 세수총액은 3.5조원으로 추정된다. 2018~2021년 4개년 평균보다 20% 넘게 늘어난 초과이윤을 과세표준으로 하고, 33%의 세율을 적용할 경우 과세표준과 세수는 각각 106조원과 35원으로 추정된다. 김성주의원안은 2023년 이자순이익에 대한 소급적용 요건이 있는데, 2023년 이익에 대해 2조원 정도 과세되고, 2024년 이후 징수액은 감소하는 형태를 보일 것으로 추정된다. 유럽연합의 지침에 따라 정유사와 4대 시중은행, 그리고 민간발전사의 초과이윤에 대해 33%의 횡재세를 부과할 경우 세수는 각각 1.7조원, 0.8조원, 0.1조원으로 총 2.6조원에 달할 것으로 추정된다.

8) 횡재세의 과세요건과 지출용도 지정에 대해서는 박기백(2023) 참조

[그림 12-5] 산업별 초과이윤 현황

(단위: 억원)



주: 당기순이익을 기업이윤으로 간주하고, 초과이윤=2022년 당기순이익-1.2×(2018~2021년 당기순이익의 평균)
 자료: 한국신용평가(주) Kisvalue Database

[표 12-3] 황재세 시나리오별 세수효과

(단위: 조원, %)

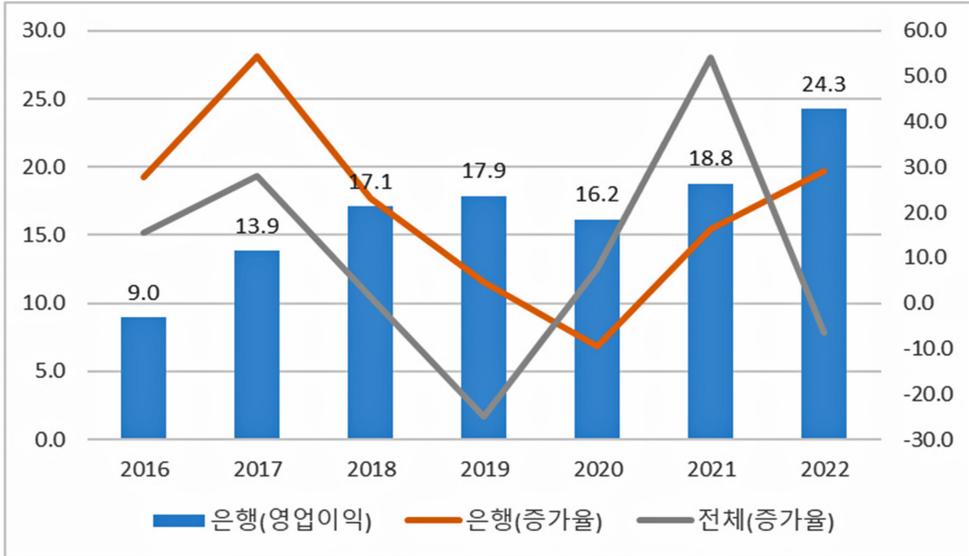
	양경숙 의원안	용혜인의원안			제3안	제4안			
		합계	정유사	은행		합계	합계	정유사	은행
과세표준	49.9	10.7	8.3	2.4	106.0	7.8	5.1	2.4	0.3
세율	20	33	33	33	33	33	33	33	33
세수	10.0	3.5	2.7	0.8	35.0	2.6	1.7	0.8	0.1

주 1. 용혜인의원안 : 현대오일뱅크, S-Oil, SK이노베이션, GS칼텍스 / 국민, 신한, 우리, 하나
 2. 제3안은 2018~2021년 4개년평균보다 20% 넘게 늘어난 초과이윤에 33% 세율 적용
 3. 제4안의 정유사는 용혜인의원안과 동일하지만, 은행은 14대 시중은행으로 확대하고, 민간발전 3사(포스코에너지, GS eps, SK E&s)를 포함

자료: 한신평 Kisvalue Database를 이용하여 저자 산출

[그림 12-6] 은행의 영업이익 및 증가율 추이

(단위: 조원, %)



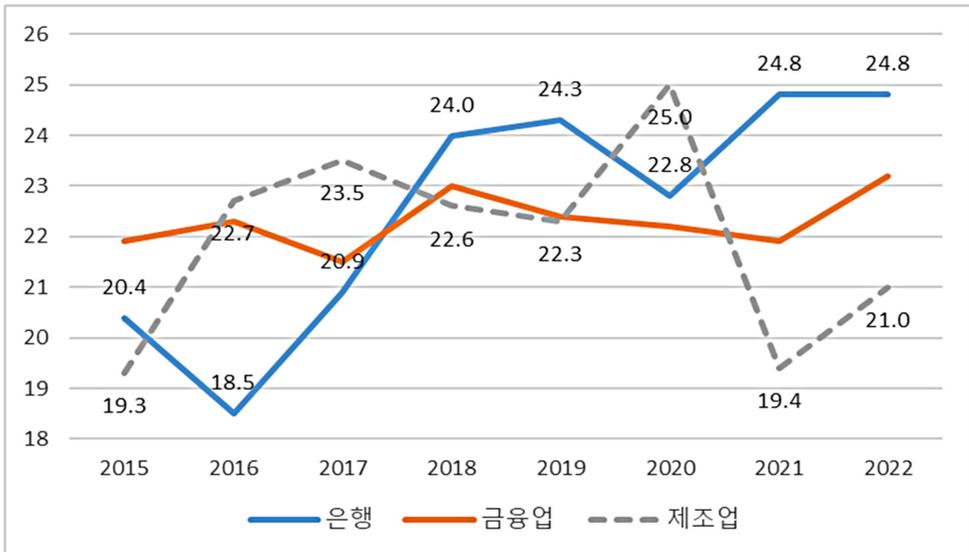
주 1. 외감기업을 대상으로 분석

2. 은행의 영업이익은 14개 시중은행의 합계(국민, 신한, 우리, 하나, 중소기업, 한국스탠다드차타티드, 한국씨티, 농협, 부산, 대구, 제주, 전북, 경남, 광주)

자료: 한신평 Kisvalue Database를 이용하여 저자 산출

[그림 12-7] 은행의 실효법인세율

(단위: %)



주: 외감기업을 대상으로 산출. 실효법인세율=법인세비용/법인세비용차감전계속사업이익

자료: 한신평 Kisvalue Database를 이용하여 저자 산출

2. 기타세목

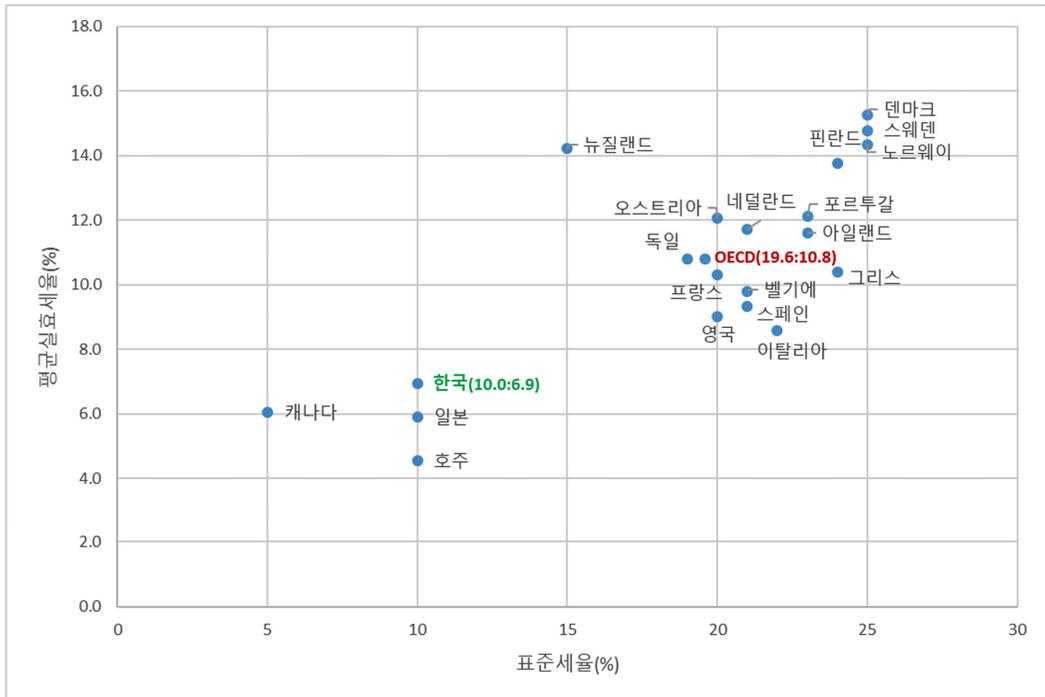
가. 부가가치세 면세범위 축소

저출생·고령화에 따른 과세기반의 변화를 고려할 때, 세대 간 과세형평성 및 복지재원 확충을 위해 중장기적으로 소비세의 인상도 검토해야 한다. 다만, 부가가치세의 역진적인 성격과 경제에 미치는 파급효과를 고려하여 소득세와 자산세 중심의 세입확충을 기반으로 분배구조를 개선하고 재정지출의 확대에 따라 점차 소비세의 인상을 모색하는 단계적 접근이 필요하다.

2021년 한국의 명목 부가가치세율은 10%로 OECD 회원국 평균(19.6%)보다 크게 낮지만, 표준세율이 높은 국가들은 경감세율을 적용하기 때문에 실효세율을 비교해야 한다. [그림 12-8]에서 보듯이 한국의 부가가치세 평균 실효세율은 6.9%로 OECD 회원국 평균(10.7%)보다 3.8% 포인트 낮지만, 같은 수준의 표준세율을 적용하고 있는 일본과 호주보다는 높다.

[그림 12-8] 부가가치세 표준세율 및 실효세율

(단위: %)



주: 부가가치세 평균유효세율=부가가치세수/[(최종소비지출-부가가치세수). 최종소비지출=국민계정의 P3 항목. 부가가치 표준세율은 1월 1일 적용 기준

자료: OECD(2020), Consumption Tax Trends 2020. OECD.Stat. National Account

첫째, 자원배분의 왜곡을 방지하고 과세형평성을 높이기 위해 면세 범위를 축소 조정할 필요가 있다. 우리나라 부가가치세제의 특성상 최종재가 아닌 중간재에 면세가 적용될 경우 누적효과와 환수효과에 의해 유효세율이 명목세율보다 높아지면서 자원배분의 왜곡과 형평성 저해가 발생한다. 다만, 일부 품목 중에는 면세품을 과세품으로 전환할 경우 중간재의 비중이 높으면 매입세액공제 또한 커져 세수효과가 작고, 심지어 세수가 감소할 수도 있다. 둘째, 소규모사업자에게 소액부징수를 확대하고 국선세무사를 통한 기장서비스를 제공하면서 간이과세제도 폐지하거나 경감세율을 적용하는 방안을 모색할 수 있다. 다만, 부가가치세는 간접세이지만, 소규모사업자에게는 직접세처럼 작용하기 때문에 세율 인상 시 조세저항을 고려해야 한다.

나. 교통에너지환경세

우리나라는 에너지원별로 다양한 세금을 부과하고 있다. 휘발유와 경유에 대해서는 교통·에너지·환경세를 부과하고, LPG, 등유, 증유, LNG, 유연탄 등에 대해서는 개별소비세를 부과한다. 일부 에너지원에 대해서는 교육세와 자동차세(주행분)이 부가세로 과세되며, 부과금 등 준조세가 부과되기도 한다. [그림 12-9]에서 보듯이 한국의 2018년 탄소가격점수는 49%로 OECD 국가 전체의 19%보다 높아서 실효탄소가격이 탄소비용에 상당히 근접했다.⁹⁾

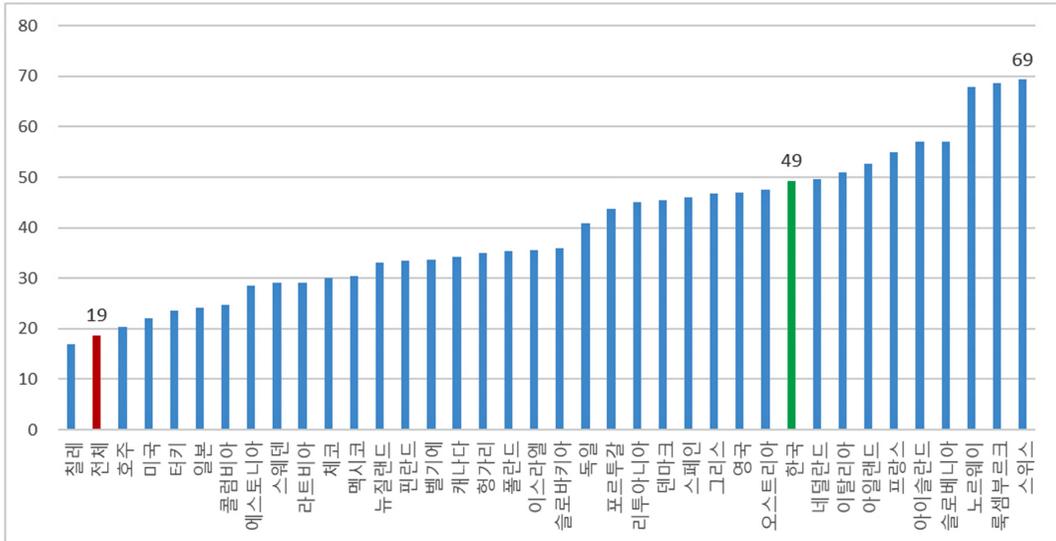
첫째, 에너지원별 상대가격의 조정과 절대적인 에너지 소비량의 감축이라는 교정적 기능을 강화하는 방향으로 과세체계를 개편하고, 발전부문으로 확대 적용해야 한다. 둘째, 유럽연합이 2026년 공식 시행을 선언하고 미국이 관련 법안을 발의한 탄소국경세에 대응하면서 탄소세의 도입방안을 모색해야 한다. 다만, 환경·에너지 세제의 강화는 세입확충 및 환경비용의 감소와 함께 물가상승과 가구별 세부담 증가에 따른 소득분배구조를 악화시킬 수 있기에, 이를 통해 확보된 세수는 향후 환경·에너지 분야에 대한 지출뿐만 아니라 복지지출 재원으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 탄소세의 도입으로 인한 분배구조의 악화를 방지하기 위해 2019년 1월 17일 미국 경제학자들은 탄소배당금(carbon dividends)의 도입을 주장했다.¹⁰⁾

9) 탄소가격점수(Carbon Pricing Score)는 실효탄소가격(Effective Carbon Rate)이 탄소비용에 근접하는 정도를 나타낸다. 실효탄소가격은 탄소세와 기타 에너지 사용에 부과되는 세금(부가가치세 제외), 탄소배출권 가격의 합을 CO2톤당 가격으로 나타낸 값이다.

10) Economists' Statement on Carbon Dividends, The Wall Street Journal 2019.1.17.

[그림 12-9] 탄소가격점수(2018년)

(단위: %)



자료: OECD.StatTaxation/Tax and Climate/Effective Carbon Rates. 검색일자: 2022.01.13

다. 조세지출 정비

과세기반의 확충을 위해서는 지하경제의 양성화와 역외탈세의 방지는 물론 조세지출의 정비가 필요하다. 조세지출은 관리가능성을 기준으로 구분된다. 구조적 지출은 “조세지출의 특성이 없어 정비가 곤란한 항목”이다. 잠재적 관리대상은 “일정 수준의 조세지출 특성을 갖춘 항목”이지만 “폐지가능성이 없고, 특정성·대체가능성 중 한 가지가 없어 적극적 관리가 곤란”한 항목이다. 적극적 관리대상은 “조세지출의 특성을 모두 갖춘 항목”으로 “비과세·감면 정비 대상”이지만, 다른 항목과 비교해 상대적으로 빠르게 증가하는 것으로 전망된다. [표 12-3]에서 보듯이 2021년 국세감면액 57.0조 원 중 43.6%인 24.9조 원이 적극적 관리대상이고, 적극적 관리대상 감면율은 6.4%이다. 2021년 국세감면액 중 개인에게 지급되는 36.3조 원 중 71.1%는 근로소득이 7,600억원 이하인 중·저소득자에게 귀착되고, 기업에게 지급되는 20.3조 원 중 70.9%는 중소기업에 귀착되었다.

첫째, 적극적 관리대상으로 분류된 모든 조세지출 항목을 정비하는 것은 바람직하지 않다. 어떤 항목을 정비대상에 포함할지는 그 제도의 효과성과 타당성 등의 평가를 통해 판단할 필요가 있다. 둘째, 고용 관련 조세특례의 고용친화적 방안을 모색해야 한다. 2017년 이후 「청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제」(청년고용증대세제)와 「고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제」(고용증대세제), 「중소기업 사회보험료 세액공제」(사회보험료 세액공제) 등을 중심으로 일자리 창출을 위한 조세특례가 확대되었지만, 그 효과는 미약한 것으로 평가된다.

[표 12-4] 관리대상 유형별 조세지출 현황

(단위: 억원, %)

구 분	2021년(실적)		2022년(추정)		2023년(추정)	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
○ 국세감면액(A)	570,248	100.0	635,776	100.0	693,155	100.0
구조적 지출	120,759	21.2	134,545	21.2	143,454	20.7
잠재적 관리대상(B)	184,196	32.3	193,316	30.4	212,635	30.7
적극적 관리대상(C)	248,767	43.6	304,336	47.9	334,431	48.2
경과규정	18,213	3.4	3,579	0.6	2,635	0.4
○ 국세수입총액(D)	3,639,730		4,212,889		4,286,370	
○ 국세감면율[A/(A+D)]	13.5		13.1		13.9	
○ 관리대상 감면율 [(B+C)/(B+C+D)]	11.2		11.1		12.0	
잠재적관리대상 감면율	4.8		4.4		4.7	
적극적관리대상 감면율	6.4		6.7		7.2	

자료: 대한민국정부(2022), 『2023년도 조세지출예산서』

라. 지하경제 양성화

지하경제(shadow economy)는 시장에서 합법적으로 생산되지만, 각종 세금과 사회보장 기여금의 납부, 법적으로 규정된 노동시장 기준, 기타 행정적인 의무사항 등을 피하기 위해 의도적으로 과세당국에 신고하지 않은 모든 재화와 용역을 말한다. 한국의 GDP대비 지하경제 규모는 1992년 29.3%에서 2017년 21.8%로 감소 추세에 있지만, 여전히 OECD 회원국 평균(14.5%)보다 높은 것으로 추정된다.¹¹⁾

지하경제 양성화를 위해서는 세원의 철저한 관리, 조세 정보의 투명한 공개, 자발적 납세협력을 유도하기 위한 유인체계의 구축과 함께 탈세 행위에 대한 처벌 강화가 요구된다. 역외탈세 방지를 위해서는 조세피난처 이용 납세자에게 입증책임 부과, 탈세를 목적으로 조세피난처에 설립된 법인에 대한 법인격 부인, 해외금융계좌의 신고기준(5억원) 인하와 신고대상자 범위의 확대, 내부고발자에 대한 보호규정과 차명금융계좌에 대한 처벌 강화 등이 필요하다.

11) 지하경제의 국제비교에 대해서는 Medina and Schneider(2019) 참조

제13장



조세행정

제13장 조세행정

1. 세수 추계오차 개선

과도한 규모의 세수 오차는 자원의 효율적 배분과 소득의 공평한 분배는 물론 거시경제의 안정과 성장 등 재정정책의 역할과 기능을 제약한다. 특히 경기침체기에 초과 세수가 발생하면 예상하지 못한 지방재정교부금, 지방교육재정교부금, 중앙정부의 재정 규모가 증가하여, 재정의 효율적 활용을 저해한다. [표 13-1]에서 보듯이 초과 세수 규모는 정부의 재정 운용 기조에 따라 일정한 차이를 보인다. 예를 들면, 관리재정적자 규모가 클수록 세입예산을 보수적으로 추계하여 초과 세수가 발생할 개연성이 크고, 이러한 경향은 재정건전성을 중시하는 재정 당국의 노력이 어느 정도 반영된 결과로 판단된다.

[그림 13-1]에서 보듯이 2003~2022년의 기간에 2년 전의 관리재정수지 적자 규모와 초과 세수의 규모는 반대 방향으로 움직여 재정적자 폭이 클수록 초과 세수 규모가 더 커지는 경향을 나타내고 있다. [표 13-2]에 따르면, 2년 전의 관리재정수지(t-2)와 세수 오차의 상관계수는 전체 분석 기간에 -0.754를 기록하였고, 이명박·박근혜 정부(-0.527)보다 노무현·문재인 정부(-0.837)에서 더 큰 것으로 나타났다.

[표 13-1] 국세수입 세수 오차 추이

(단위: 조원, %)

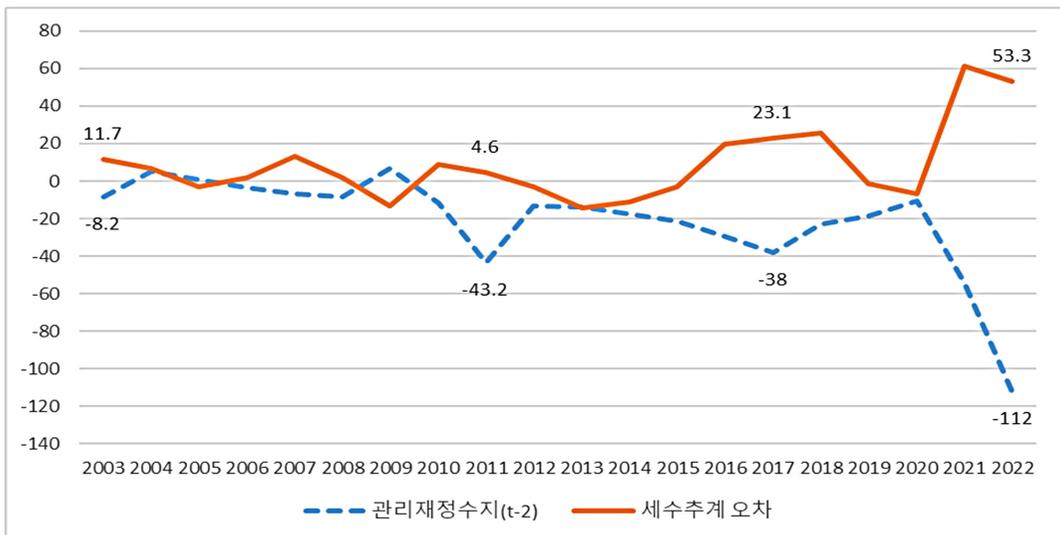
정부	연도	본예산	결산	세수 오차액	세수 오차율	불용액	세계 잉여금	관리재정수지 (t-2)	
								금액	GDP 대비 %
노무현	2003	103.0	114.7	11.7	11.4	-	1.3	-8.2	-1.2
	2004	111.2	117.8	6.6	5.9	-	0.8	5.1	0.6
	2005	130.6	127.5	-3.1	-2.4	-	3.0	1.0	0.1
	2006	136.0	138	2.0	1.5	-	2.4	-3.6	-0.4
	2007	148.1	161.5	13.4	9.0	16.9	16.5	-6.7	-0.7
	소계	628.9	659.5	36.8	5.9	16.9	24.0	-12.4	-0.3
이명박	2008	165.6	167.3	1.7	1.0	24.9	6.5	-8.4	-0.8
	2009	177.7	164.5	-13.2	-7.4	41.4	6.5	6.8	0.6
	2010	168.6	177.7	9.1	5.4	30.6	7.8	-11.7	-1.0

정부	연도	본예산	결산	세수 오차액	세수 오차율	불용액	세계 잉여금	관리재정수지 (t-2)	
								금액	GDP 대비 %
이명박	2011	187.8	192.4	4.6	2.4	21.2	6.5	-43.2	-3.6
	2012	205.8	203	-2.8	-1.4	16.5	-0.1	-13.0	-1.0
	소계	905.5	904.9	31.4	3.5	134.6	27.2	-69.5	-1.2
박근혜	2013	216.4	201.9	-14.5	-6.7	37.5	-0.8	-13.5	-1.0
	2014	216.5	205.5	-11.0	-5.1	30.4	-0.8	-17.4	-1.2
	2015	221.1	217.9	-3.2	-1.4	24.5	2.8	-21.1	-1.4
	2016	222.9	242.6	19.7	8.8	27.9	8.0	-29.5	-1.9
	소계	876.9	867.9	48.4	5.5	120.3	9.2	-81.5	-1.4
문재인	2017	242.3	265.4	23.1	9.5	23.6	11.3	-38.0	-2.3
	2018	268.1	293.6	25.5	9.5	28.3	13.2	-22.7	-1.3
	2019	294.8	293.5	-1.3	-0.5	20.5	2.4	-18.5	-1.0
	2020	292.0	285.5	-6.5	-2.2	26.4	9.4	-10.6	-0.6
	2021	282.7	344.1	61.4	21.7	39.9	23.3	-54.4	-2.8
	소계	1379.9	1482.1	117.8	8.5	138.7	76.4	-144.2	-1.6
합계		3791.2	3914.4	234.4	6.2	410.5	204.1	-307.6	-1.1
윤석열	2022	343.4	396.7	63.2	18.4	40.7	9.1	-112.0	-5.8

주 1. 2022년도는 2차 추가경정예산안 기준이고, 나머지 연도는 결산기준
 2. 소계와 합계는 오차액 절대값의 합으로 산출. 세수오차율=세수오차액/본예산
 자료: 기획재정부, 『월간 재정동향』, 각 연도. 기획재정부(2022), 「2차 추경예산안 보도자료」

[그림 13-1] 관리재정수지(t-2)와 세수 추계오차

(단위: 조원)



주: 2022년도는 2차 추경안 기준이고, 나머지 연도는 결산기준
 자료: 기획재정부, 『월간 재정동향』, 각 연도

[표 13-2] 관리재정수지(t-2)와 세수오차의 상관관계

기간	상관계수
전 체(2003~2022년)	-0.754
노무현(2003~2007년)	-0.575
이명박(2008~2012년)	-0.617
박근혜(2013~2016년)	-0.984
문재인(2017~2021년)	-0.934
정부 성격별	
노무현·문재인	-0.837
이명박·박근혜	-0.527

주: 2022년도는 2차 추경안 기준이고, 나머지 연도는 결산기준
 자료: 기획재정부, 『월간 재정동향』, 각 연도

과도한 규모의 세수 오차는 자원의 효율적 배분과 소득의 공평한 분배는 물론 거시경제의 안정과 성장 등 재정정책의 역할과 기능을 제약한다. 초과 세수로 발생한 세제잉여금은 「국가재정법」 제90조에 따라 ① 지방교부세(금) 정산, ② 공적자금상환기금 출연, ③ 국가채무 상환, ④ 추가경정예산안의 재원, ⑤ 다음 연도 세입 이입 순으로 처리된다. 예산편성 과정에서 세입예산이 부정확하면, 예산편성 단계에서 재정의 효율적 배분을 도모할 수 없다. 세입예산이 과소추계되면 고용지원과 복지지출 등 분배구조 개선을 위한 지출이 제약을 받는다.

대규모 세수 오차의 발생은 재정 운용의 안정성 및 신뢰성을 크게 훼손하고 재정의 역할과 기능을 약화시켜 결과적으로 재정의 지속가능성을 저해할 수 있으므로 세수 추계의 정확성을 높일 수 있는 다각적인 조치를 마련해야 한다. 기획재정부(2022.02.11.)는 4개 분야에 걸쳐 세수 오차에 대한 개선방안을 발표했지만(부록 참조), 제도 개편의 효과를 높이기 위한 실질적인 조치와 추가적인 개선방안이 요구된다.

세수 추계의 정확성을 높이기 위한 기획재정부의 세제 업무 개선방안은 다음과 같다 : ① 추계모형의 정합성 강화(경제분야별 자문기관 다양화, 지표별 복수기관의 전망치 활용, 추계모형 고도화 및 지속 검증, 회귀모형 보완을 위한 추세선(trend-line) 분석 도입) ② 의사결정의 투명성·합의성 제고(세제실 내 「조세심의회」 도입, 타실국과 징수기관 등과 소통·협업 강화, 「세수추계위원회」 신설) ③ 이상징후 대응체계의 구축(조기경보 시스템 구축, 경기변동 반영한 주기적 세수추계 실시) ④ 사후평가·피드백의 내실화(성과평가 Pass/Fail 시스템 도입, 평가결과 환류시스템 강화).

먼저, 세수추계 오차를 줄이기 위해 기재부는 세수 추계모형을 공개하여 모형의 예측성을 개선해야 한다. 추계모형과 관련하여 조세재정연구원은 OLS를 기본으로 하면서 구조변화를 연도별 터미변수로 포착하고, 예산정책처는 오차수정모형을 활용하지만, 추계기관 간에 큰 차

이가 없다. 문제는 기재부가 세수추계 모형을 공개하지 않고 있는 점이다. 기재부의 구체적인 세수 추계모형을 공개하고, 조세재정연구원 및 국회예산정책처의 추계모형과 비교 검토하여 추정모형의 예측성을 개선해야 한다. 세입전망 시 모형 보정작업에 대한 근거를 명확히 제시하는 절차를 마련할 필요가 있다. 모형 보정작업은 변수 선택의 변화, 모형의 절편 값의 변화 등을 의미하는데, 세입 모형을 새롭게 선택한 경우, 이에 대한 근거를 명확히 제시할 필요가 있다.

둘째, 세수 추계의 정확성을 높이기 위해서는 경제성장률 등 거시지표와 자산시장 전망의 정확성을 개선해야 한다. 대부분의 세목별 전망모형이 경제성장률 등 거시지표를 활용한 회귀식으로 구축되어 거시경제지표 전망 오차는 세수 오차로 직결된다. 다음 연도 세수변화분의 80~90%는 거시경제지표 변화 등 자연변화에 의해 설명되고, 나머지 부분이 세법개정안 변화에 따른 효과라는 점을 감안하면 거시경제변수의 전망이 매우 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 세입징수 공개를 확대하여 세수 추계에 적극적으로 활용해야 한다. 정부가 열린재정을 통해 공개하는 '일별 수입운영상황' 자료를 통해서도 '세입징수상황'을 파악하기 어려우며, '월별 수입징수상황' 자료가 필요하지만, 현재는 두 달 전 자료만 공개하고 있다. 세수 추계오차를 줄이기 위해서는 세수 상황을 공개하여 세수 추계에 활용할 수 있어야 한다. '월별 수입징수상황' 자료의 공개를 한 달 전 또는 일별 징수자료로 확대해야 한다.

넷째, 정부가 국회에 예산안을 제출한 이후, 11월 말에 변화된 경제 상황을 반영한 세수 추계 변경치를 국회의 심의과정에 반영하는 절차(rolling forecast)를 도입해야 한다. 급변하는 경제사회 환경을 반영하여 세수를 정확히 전망하는 것은 현실적으로 대단히 어렵다. 9월 정기국회에 차 년도 세입예산안이 제출된 이후 확정되기 전까지 많은 변화가 일어날 수 있다. 이에 세입예산안의 국회심의 과정에서 변경의 기회를 제공할 필요가 있다.

다섯째, 「세수추계위원회」를 구성하고 운영해야 한다.¹⁾ 기재부로부터 독립된 「세수추계위원회」를 구성하여 세수 추계 업무를 위임하고 추계결과를 정부에 제공하는 방식이 요구된다. 대안1은 국회가 중심이 되는 방법이다. 국회(예산정책처)에서 주관하여 연구기관과 전문가들로 「세수추계위원회」를 구성하고 세수 추계 작업을 지원한다. 대안2는 민간 전문가가 중심이 되는 방법이다. 연구기관과 전문가들로 독립적인 「세수추계위원회」를 구성하고 정부 부처는 세수 추계 작업을 지원한다.

여섯째, 세수 추계모형, 세수 오차에 대한 원인분석과 개선방안 등을 결산보고서 부속 자료

1) 세수추계위원회의 구성에 대해서는 김유찬·이재원(2022) 참조

로 제출한다. 특히 세수 오차를 초래한 요인(세수 추계모형의 문제와 경제변수 전망치의 오차)의 기여 정도, 세제 변화 효과, 세수 추계 보정작업에 대한 구체적 내용과 근거를 명확히 제시해야 한다. 국회의 세입예산에 대한 심의 기능을 강화하고 예산안 심사방식도 개편해야 한다. 현 제도하에서는 경기전망 및 주요지표 등 재정여건은 물론 재정 운용 방향 및 예산 총량 등 예산골격과 기초에 대한 국회 심의가 부재하고, 예산안의 심사 기간이 짧고, 상임위 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사가 중복될 뿐만 아니라 불투명한 예산심의회 이른바 쪽지 예산으로 예산 낭비에 대한 우려가 만연되어 있다. 예산결산특별위원회에서 예산 기초, 분야별, 회계·기금별, 부처별 수입과 지출 총액, 재정적자와 국채발행 규모 등 예산 총액을 심사하고, 그 한도에서 사업예산을 조정하는 방식(Top down)으로 예산심사방식을 변경할 필요가 있다.

일곱째, 세수 신뢰성과 책임성 보장을 위한 법적 기반을 구축해야 한다.²⁾ 예산 운영의 기본 원칙으로 세수체계의 정확성 가치를 추가한다. 「국가재정법」 제16조에 국가재정운영의 기본 원칙으로 재정건전성, 효율성, 성과지향성, 투명성, 성인지, 탄소중립 등이 제시되어 있는바, '세수예측의 정확성'을 추가한다. 예산권한은 세입권한과 세출권한을 분리한다. 「국가재정법」 제11조에서 예산편성 관련 모든 업무와 권한은 기획재정부 소관으로 규정돼 있다. 예산편성 업무와 권한에서 세수 추계 관련 사항들은 별도 업무나 기능으로 분리하고, 관련 조항들도 별도로 규정한다. 예산과정의 경우, 세수추계 관련 예산과정을 독립영역으로 분리한다. 현재 예산편성과정에서 세수 추계와 관련된 내용에 대한 법률규정은 마련되어 있지 않고, 기획재정부의 임의적인 재량사항으로 운영된다. 세수 추계와 관련된 조직 및 인력, 예산 일정, 관련 거버넌스 운영, 책임 등에 대한 사항들을 독립적인 예산과정으로 분리하여 규정한다. 회계연도 중 조정추경의 경우, 세수 오차가 일정 범위를 초과하는 경우 회계연도 중 추경을 통해 조정한다. 현재 회계연도 중 추가경정예산은 국가적으로 중요한 재정환경(세출 수요) 요소 발생 시 예외적으로 편성하도록 규정되어 있는데, 회계연도 중 정부 예산안의 기준 세수와 비교하여 상당한 범위내에서 세수오차가 발생한 경우에 의무적으로 회계연도 중 (가칭)조정추경을 실시한다. 운영체계의 경우, 「세수추계위원회」의 구성과 권한 그리고 활동 지원 사항 등을 구체적인 법률조항으로 보장한다. 구체적인 사항은 위원회 조직의 성격과 참여 기관 및 전문가 자격조건, 예산과정에서 위원회의 위상과 활동 지원 조건, 「세수추계위원회」 활동과 내용에 대한 공개, 청문, 공청회 등이다.

2) 세수 신뢰성과 책임성 보장을 위한 법적 기반 구축에 대해서는 김유찬·이재원(2022) 참조

2. 재정분권

가. 민주정부의 재정분권

재정 분권은 민주 정부에서 지속적으로 추진해 온 정책과제로서 지방재정 비중, 지방세수 비중, 재정자립도, 재정자주도 등 양적 지표와 재정 운용의 자립과 책임, 균형장치의 강화 등을 통해 평가할 수 있다.

김대중 정부는 교육서비스의 전 과정에 시장경쟁체제의 도입을 위해 교육행정의 실질적인 자율화와 분권화를 추진하고 교원의 인센티브를 높이는 방안을 계획했다. 교육청과 학교의 통폐합 등 구조조정을 추진하는 한편 중·장기적으로 교육자치와 지방자치 간 연계성을 높이기 위한 제도 개선을 추진하기로 했다. 농업 투·융자의 효율화를 위해 사업추진과정에서 지방자치단체의 재량권을 확대하기로 했다.

노무현 대통령당선자는 “재정제도 개혁은 제일 먼저 효율적인 재정집행과 재정구조가 선결되어야 하는데 이는 지방재정과 중앙재정 사이에서 근본적인 대립 관계가 형성되어 지방분권 문제와 맞물리는 것”이라고 지적하면서 지방의 자율성을 높여줄 수 있는 재정제도에 대해서 논의해 볼 필요가 있다고 강조했다. 이에 따라 대통령직인수위원회는 지방분권과 국가균형발전을 위한 추진과제로 중앙의 기능과 권한 및 재원의 획기적인 지방이양 추진, 지방재정의 확충과 건전성 확보 등 구체적인 방안을 제시했다. 이후 참여정부가 출범하면서 재정분권을 포함한 지방분권을 본격 추진하기 위해 정부혁신지방분권위원회를 출범시키고 재정분권 로드맵을 만들었다.

문재인 정부에서는 재정 분권을 국가 의제로 접근하여 2017. 11. 24 「범정부 재정분권 TF」를 출범시켰다. TF는 총 10명으로 구성되어 12차에 걸친 회의 후 재정 분권 잠정안을 확정하였다. 지방세 규모는 지방세의 기간세(基幹稅) 정착과 지방세적 성격이 강한 국세의 지방 이양을 통해 단기적으로 국세-지방세 비율 7:3을 조기에 구축할 필요가 있다. 다만 이를 위해서는 약 20.3조원의 재원이 이전되어야 하는데, 구체적으로 지방소비세율을 20%로 인상하여 6.4조원, 법인지방소득세율 2배 인상을 통해 6.2조원(중앙정부 부담 없음), 주세(3.2조원) 및 개별소비세(일부 4.5조원) 지방세 전환 등을 통해 가능하다. 중장기적으로 국세-지방세 비율은 6:4로 추진할 수 있는데, 추가 세부담 없도록 소득세율(국세)과 연계하여 개인지방소득세율을 2배로 인상하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

「범정부 재정분권 TF」는 재정분권의 정책적 함의를 다음 4가지를 제시했다:

- ① 증세 없이 주민이 체감하는 재정 분권 구현

- ② 국고보조사업 혁신 등 중앙과 지방간 역할 분담
- ③ 재정자립도 획기적 향상 및 지방세수 안정성과 신장성 제고
- ④ 충분한 지역 간 균형장치 확보

문재인 정부에서 추진된 재정분권으로 자치단체의 세출 책임성이 강화되고, 지역 간 재정 격차가 완화될 것으로 전망되었다.³⁾ 1단계 재정분권을 통해 확충된 지방재정과 연계하여 중앙정부 기능 중 일부를 지방자치단체 자체사무로 전환하고, 전환된 사업 수행을 위해 한시적으로 재원을 보전하였다. 재정분권 정책 시행에 따라 2018년 대비 2020년 균특회계 보조금이 세입에서 차지하는 비중이 감소하는 것으로 나타났다. 지방자치단체의 지방공공재 공급에 관한 결정 권한이 강화되었고, 전환된 사업 수행에 필요한 재원도 지방으로 이양되었다는 측면에서는 자치단체의 세출 자율성이 제고되었다고 볼 수 있을 것으로 판단된다. 확충된 지방재정과 연계하여 중앙정부 기능 중 일부를 지방자치단체 자체사무로 전환하고, 전환된 사업 수행을 위해 한시적으로 재원을 보전하였다. 지방자치단체의 지방공공재 공급에 관한 결정 권한이 강화되었고, 전환된 사업 수행에 필요한 재원도 지방으로 이양되었다는 측면에서는 자치단체의 세출 자율성이 제고된 것으로 평가된다.

지방자치단체 재정 총액을 기준으로 할 때, 1단계 재정분권은 재정분권 정책의 목표로 제시한 지방자치단체 간 재정격차 완화를 달성한 것으로 평가되었다. 1단계 재정분권에서 재정력이 열악한 비수도권 자치단체에 상대적으로 많은 전환사업보전분이 이양되었으며, 자치단체의 재정충격을 완화하고자 이양된 전환사업 수행을 위한 재원을 보전하기 위해 인상된 지방소비세 중 일부를 기초자치단체 지방소비세로 편입하도록 조치했다.

나 재정분권의 성과

(1) 지방재정 확충

정부의 재정 분권으로 지방세와 소비세의 비중이 확대되고, 지방재정 규모가 증가했다. 지방정부의 재정사용액 비중은 2011년 46.9%에서 2021년 50.1%로 증가했다. 지방세수가 총 조세수입에서 차지하는 비중이 2011년 21.4%에서 2021년 24.7%로 확대되었다. 문재인 정부에서 1단계 재정분권으로 2019년과 2020년에 걸쳐 지방소비세율을 각각 4%p와 6%p를 인상함에 따라 2021년도 지방세 비율은 재정분권 이전인 2018년 22.3%보다 2.4%p 확대되

3) 문재인 정부의 재정분권에 대한 평가는 이상훈·김경민(2021) 참조

었다. 2019년 1단계 재정분권 1차 년도 지방소비세 세율이 4%p 인상됨에 따라, 2021년도 지방세에서 소비과세가 차지하는 비중이 22.9%를 나타냈고 이는 2011년의 19.4% 대비 3.5%p 확대된 것이다.

[표 13-3] 재정분권 지표 추이

(단위: %)

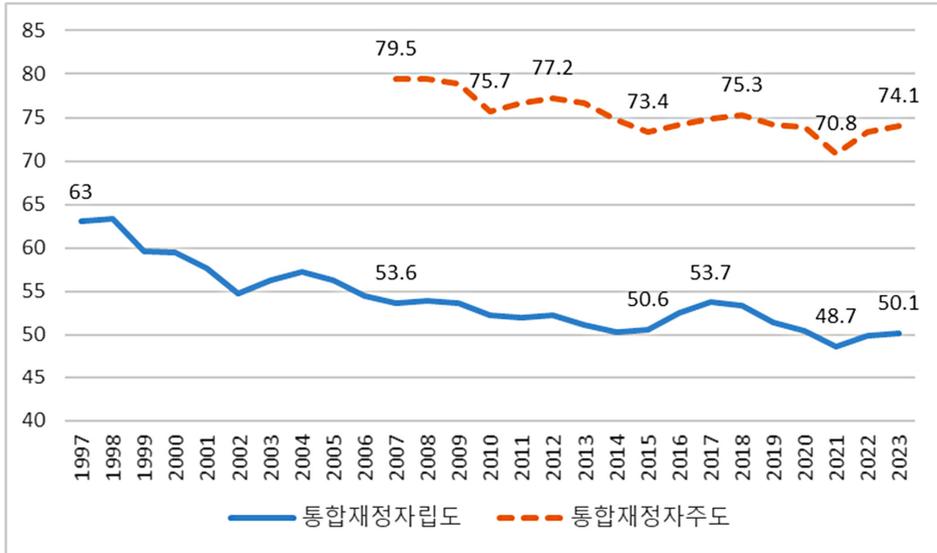
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
지방재정 비중	46.8	46.9	46.3	47.1	48.5	49.7	50.6	49.0	46.7	48.4	50.1
지방세수 비중	21.4	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.3	22.3	23.6	26.3	24.7
소비과세 비중	19.4	19.3	19.4	21.9	19.8	20.5	20.1	19.3	21.8	24.1	22.9
통합재정자립도	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4	51.4	50.4	48.7
통합재정자주도	76.7	77.2	76.6	74.7	73.4	74.2	74.9	75.3	74.2	73.9	70.8

- 주 1. 지방재정 비중은 통합재정기준 지방정부 재정사용액 비중
 - 2. 소비과세는 지방소비세, 레저세, 주행분 자동차세, 담배소비세, 특정시설 및 특정자원분 지역자원시설세
 - 3. 통합재정자립도와 통합재정자주도는 전국평균치로 순계 기준
 - 4. 통합재정자립도 = (경상수입 + 자본수입 + 융자회수) / 통합재정수입 × 100
 - 5. 통합재정자주도 = (경상수입 + 자본수입 + 융자회수 + 이전수입(보조금 제외)) / 통합재정수입 × 100
- 자료: 국세청·관세청, e-나라지표: 징수보고서; 행정안전부, 지방세통계연감(지방세정연감), 각 연도

지방재정과 지방세수 비중에서 재정 분권의 확대 양상과 달리 통합재정자립도와 통합재정자주도의 전국 평균값은 낮아지는 추세를 보인다. [그림 13-2]에서 보듯이 통합재정자립도는 1997년 63.0%에서 2021년 48.7%로 14.3%p 떨어지고, 통합재정자주도는 2007년 79.5%에서 2021년 70.8%로 8.7%p 낮아졌다. 통합재정자립도가 낮아지는 것은 지자체의 자체 수입보다 중앙부처로부터 받은 국고보조금 등이 더 늘었기 때문이다. 더욱이 재정 분권의 정책 수단이 시도세 중심으로 확대될 경우 오히려 자치단체 간의 재정종속성이 강화될 수 있다. [그림 13-3]에서 보듯이 2021년 특별·광역시·특별자치시의 통합재정자립도는 58.9%이지만, 도·특별자치도 36.5%, 시 32.3%, 군 17.3%, 자치구 28.5%를 기록했다. 따라서 지자체의 재정자립도를 높이기 위해서는 지방세수의 비중을 높이는 방향으로 세제개편을 추진해야 한다.

[그림 13-2] 전국 평균 통합재정자립도·통합재정자주도

(단위: %)



주: 1. 전국평균은 순계, 자치단체별 평균은 총계 기준

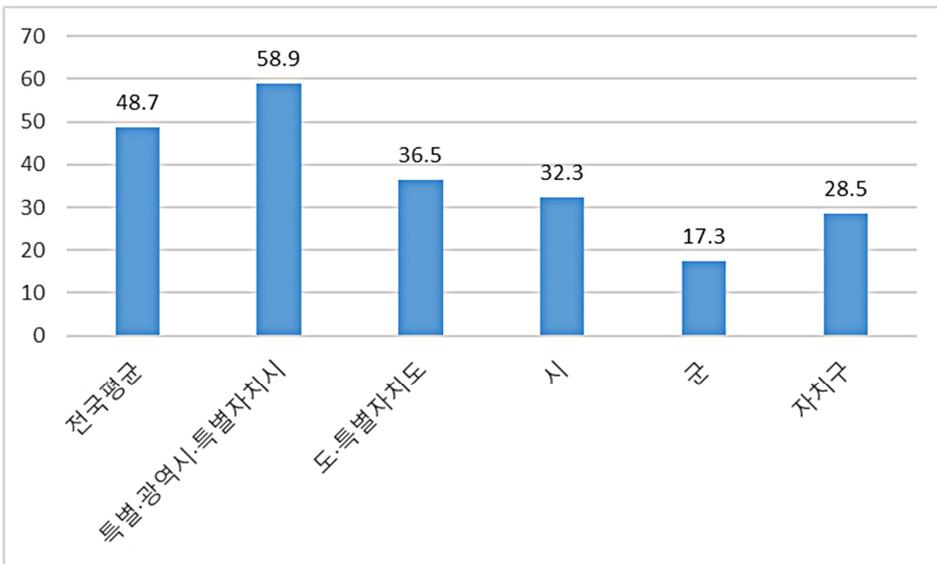
2. 통합재정자립도 = (경상수입 + 자본수입 + 융자회수) / 통합재정수입 × 100

3. 통합재정자주도 = (경상수입 + 자본수입 + 융자회수 + 이전수입(보조금 제외)) / 통합재정수입 × 100

자료: 행정안전부, 「2023년도 지방자치단체 통합재정 개요」, 2023. 5.

[그림 13-3] 자치단체별 통합재정자립도

(단위: %)



자료: 행정안전부, 「2023년도 지방자치단체 통합재정 개요」, 2023. 5.

제4부

평가지표

제14장 국가재정 평가지표

국민의 삶을 책임지는 국가재정

제14장



국가재정 평가지표

제14장 국가재정 평가지표

1. 재정부문

가. 재정여력 지표

(1) 지표① : 국채 세후실질이자율(r)과 실질성장률(g) 간 차이 = $r-g$

($r-g$)는 재정여력을 결정하는 주요 경제변수이다. $r-g < 0$ 이라면 국채이자를 순전히 신규 국채발행으로 조달하더라도 국가채무비율이 하락할 수 있다. 그 경우 기초재정수지가 적자여도 국가채무비율이 일정 수준으로 수렴해 안정화될 수 있다. 적자국채의 재정비용이 실질적으로 영(0)인 상태이므로 확장적 재정운용이 가능하다.

다만 $r-g < 0$ 인 경우라 해도 경제위기처럼 실질성장률이 급락하는 상황이 되면 $r-g > 0$ 로 역전될 수 있다. 따라서 재정운용에서는 그와 같은 역전 위험을 고려할 필요가 있다. $r-g > 0$ 인 상태가 지속된다면 신고전학과 이론에 따른 시점 간 정부 예산제약이 경제적 의미를 갖게 되므로 기초재정수지 적자 폭을 줄이는 선택이 재정운용의 리스크를 최소화하는 길이 된다.

하지만 한국경제의 경우 추세적으로 $r-g < 0$ 인 상태가 현재까지도 지속되고 있고 역사적으로 적자국채의 재정비용이 세계에서 가장 낮은 나라로 꼽혀온 점을 잊어서는 안 된다. 중앙은행 통화정책이 충분히 수용적이라면 $r-g > 0$ 로 역전될 위험은 통제 가능하다.

(2) 지표② : 적자성 채무 비율

대응 자산이 존재하지 않아 세입으로 상환해야 하는 진성 국가채무인 적자성 채무를 GDP로 나눈 비율이다. 한국경제는 금융성 채무가 적지 않아 국가채무비율을 기본 지표로 따지면 재정여력을 과소평가하게 된다. 따라서 앞으로는 적자성 채무 비율을 중심 지표로 강조할 필요가 있다.

나. 재정정책 기초 지표

(1) 지표③ : 구조적 기초재정지출 증가율과 잠재성장률 간 차이

재정정책 기초 판단을 위해 구조적 기초재정지출(structural primary spending)은 다음

과 같이 두 가지 방식으로 조정된 금액을 활용할 수 있다. 기초재정지출(A)에서 재정의 자동안정화 장치에 따른 추가된 지출(B)을 차감한 금액이 첫 번째 방식이다. 두 번째 방식은 A에서 B와 자본지출을 차감하고 자본수입을 더한 금액이다.

구조적 기초재정지출 증가율과 잠재성장률 간 차이가 양수인 경우 재정정책 기조는 확장적이다. 반대로 음수이면 긴축적이다.

(2) 지표④ : 순융자 차감 전 통합재정수지

재정정책 기조 지표 ①이 양수인 가운데 순융자 차감 전 통합재정수지가 적자이거나 흑자 폭이 줄어든다면 재정정책 기조는 확장적이다. 재정정책 기조 지표 ①이 음수인 가운데 순융자 차감 전 통합재정수지가 흑자이거나 적자 폭이 줄어든다면 재정정책 기조는 긴축적이다.

(3) 지표⑤ : 재정충격지수

경기순환에 따른 지출 변동, 세수 변동 등 요인을 통제한 다음 정부 의도에 따른 재량적 수지 변동만을 추출해 전년도와 비교 작성하는 지수이다. 재정충격지수가 0보다 크면 전년도에 비해 재정정책 기조가 확장적이다. 반대로 재정충격지수가 0보다 작으면 전년도에 비해 재정정책 기조가 긴축적이다.

다. 재정의 지속가능성 지표

국가채무비율은 저량 변수인 국가채무를 유량 변수인 GDP로 나눈 값이어서 기업채무의 투자회수기간(payback period) 개념에 해당한다. 현재 국가채무를 GDP로 상환한다면 몇 년이 소요될지 가늠하려는 것이다. 그러나 유량 변수의 단위 기간을 어떻게 선정하는지에 따라 비율 값이 크게 달라지는 점, 분모와 달리 분자가 매년 누적되면서 크기가 커지는 점 등을 고려한다면 유량에 대비해 저량의 크기를 계산하는 현재 방식을 벗어나는 것이 바람직할 수 있다.

(1) 지표⑥ : 이자부담비율

대안은 두 가지 방식으로 첫 번째는 유량과 유량을 분자, 분모에 놓는 것이다. 재정의 지속가능성을 나타내는 대표적인 유량 대 유량 변수는 이자부담비율이다. 이는 GDP 대비 지급자를 계산하는 것으로, 기업채무에서 영업이익이 이자의 몇 배인지 보여주는 이자보상배율에 해당한다. 한국경제 상황에서는 이자부담비율을 GDP 대비 3% 이내로 유지(Summers는 2%

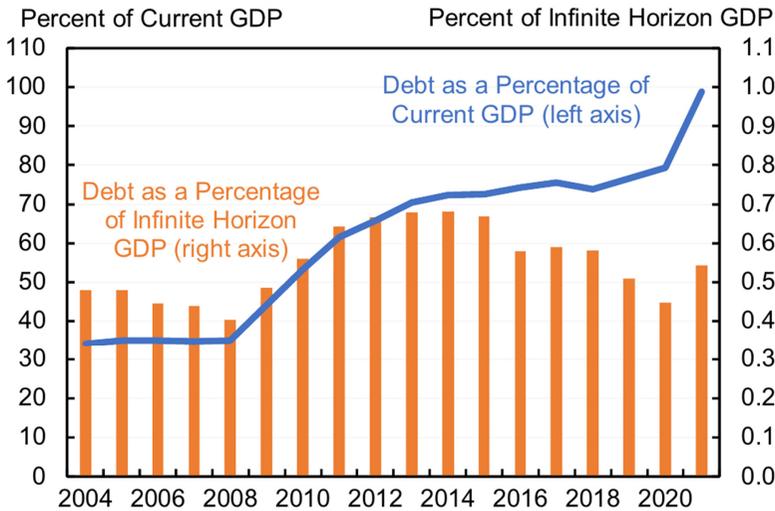
를 제안한 바 있음)하는 것을 장기 목표로 검토할 수 있다. 중앙은행과의 협업으로 통화정책의 수용성을 확보한다면 유지 가능한 것으로 판단된다.

(2) 지표 ⑦ : 영구현금흐름 GDP 대비 국가채무비율

현행 국가채무비율의 두 번째 대안은 저량과 저량을 분자, 분모에 놓는 것이다. 분자에는 국가채무 잔액을 그대로 쓰되 분모의 GDP를 미래 발생할 일련의 GDP 추정치의 현재가치 합계(영구현금흐름 GDP, infinite-horizon GDP)로 바꾸는 방식이다.

다음의 [그림 14-1]은 Furman and Summers (2020)에서 미국을 대상으로 저량과 유량을 대비시키는 현행 국가채무비율과 영구현금흐름 GDP를 적용해 계산한 저량 대 저량 국가채무비율을 비교한 결과이다. 실선으로 나타낸 현행 지표 값은 100%가 넘지만 막대로 나타낸 대안 지표 값은 1%에도 미치지 못하고 있다. 다만 이 대체 지표를 활용하는 경우 불가피하게 분모에 미래 GDP 추정치와 할인율이 반영되므로 객관적 평가가 어렵다는 한계는 존재한다.

[그림 14-1] 영구현금흐름 GDP 대비 국가채무비율



자료: Furman and Summers (2020)

세계은행의 재정여력 지표

세계은행(WB)은 전 세계 202개 국가에 대해 일반정부의 재정여력(fiscal space)과 관련된 30개의 지표를 4개의 영역으로 구분하여 제공하고 있는데 한국의 재정 여력은 양호한 것으로 평가된다. 1997~2022년의 기간에 4개의 영역의 주요지표 변화는 [표 14-1]에 제시되어 있다. 자료가 제시된 연도는 순서대로 김대정 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부의 임기 마지막 해이고, 2022년은 윤석열 정부가 출범한 해이다.

- GDP 대비 총부채 비율: 1997~2022년의 기간에 선진국 평균은 GDP 대비 55.3%에서 74.4%로 19.1%p 증가했고, 한국은 10.0%에서 54.3%로 44.3%p 증가했다.
- 평균 세수 대비 총부채 비율은 1997~2022년의 기간에 선진국 평균은 228.7%에서 341.8%로 113.1%p 증가했고, 한국은 57.0%에서 309.1%로 252.1%p 증가했다.
- 일반정부의 재정수지의 지속가능성 격차는 1997~2021년의 기간에 선진국 평균은 GDP 대비 2.88%에서 0.24%로 하락하여 재정여력을 거의 소진했지만, 한국은 같은 기간에 7.58%에서 3.45%로 하락하여 GDP 대비 4.13%의 재정여력을 유지하고 있다.
- 기초재정수지의 지속가능성 격차는 1997~2021년의 기간에 선진국 평균은 GDP 대비 1.19%에서 -2.81%로 하락했지만, 한국은 같은 기간에 3.1%에서 -0.09%로 하락하는데 그쳤다. 다만, 재정의 지속가능성 격차가 마이너스를 기록하여 재정여력을 확충하는 조세 및 재정개혁이 요구된다.
- 일반정부 부채의 재외소유자 비중은 2007~2022년의 기간에 선진국 평균은 43.8%에서 36.68%로 15.1%p 감소했고, 한국은 11.6%에서 17.7%로 6.1%p 증가했다.
- 중앙정부의 1년 이하 만기 채권의 비중은 2012~2022년의 기간에 선진국 평균은 11.2%에서 13.1%로 1.9%p 증가했고, 한국은 3.9%에서 7.5%로 3.6%p 증가했다.
- 외화 장기 국채의 신용등급(1-21)은 1997~2021년의 기간에 선진국 평균은 18.1에서 17.7로 0.4 하락했지만, 한국은 17.4에서 18.7로 1.3 증가하여 부도 위험이 낮아졌다.

[표 14-1] 재정여력 지표

		1997	2002	2007	2012	2016	2021	2022
총부채 비율 (GDP 대비)	한국	10.0	17.0	27.4	35.0	41.2	51.3	54.3
	선진국	55.3	53.8	47.3	71.7	72.0	79.9	74.4
총부채/평균세수 비율	한국	57.0	96.9	156.0	199.3	234.5	292.0	309.1
	선진국	228.7	234.8	209.7	316.6	320.3	361.7	341.8
재정수지 지속가능성격차	한국	7.58	8.78	6.83	3.65	4.26	3.45	-
	선진국	2.88	0.79	5.96	-1.03	1.88	0.24	-
기초재정수지 지속가능성격차	한국	3.10	4.51	2.12	1.54	1.65	-0.09	-
	선진국	1.19	0.37	2.58	-1.12	1.33	-2.81	-
일반정부 부채 재외자소유 비중	한국	-	-	11.6	11.5	10.2	16.5	17.7
	선진국	21.5	38.9	43.8	43.6	42.9	38.4	36.6
중앙정부채권 1년 이하 만기	한국	-	-	-	3.9	9.5	7.1	7.5
	선진국	-	-	-	11.2	10.2	13.4	13.1
외채 비율 (GDP 대비 %)	한국	-	20.3	28.7	31.9	25.5	34.9	39.9
	선진국	-	127.5	204.5	245.0	202.7	178.4	171.2
단기외채 비중	한국		33.7	48.5	31.1	27.4	26.0	25.1
	선진국		38.8	43.2	39.9	35.7	38.0	39.7
외환장기국채 시장수용성 지수	한국	17.4	14.7	16.1	17.0	18.5	18.7	-
	선진국	18.1	18.5	19.3	17.5	17.4	17.7	-

주 1. 선진국 평균은 한국 제외 수치이며, 외채 비율 산출시 룩셈부르크, 홍콩, 사이프러스를 제외

2. 선진국은 World Bank 기준 42개 국가로 구성

자료: World Bank Group, A Cross-Country Database of Fiscal Space(Version: Spring 2023)
Database link: <http://www.worldbank.org/en/research/brief/fiscal-space>

2. 조세부문

가. 평가지표 원칙

조세정책은 정부의 재정 활동에 필요한 재원의 안정적 확보를 주된 목적으로 하지만, 자원의 효율적 배분, 소득의 공평한 분배, 거시경제의 안정과 성장이라는 정책기능도 수행해야 한다. 이러한 맥락에서 조세정책은 재정정책과 통합적이고도 정합적으로 추진되어야 하며, 그 결과로 형성되는 조세체계와 재정지출구조는 상호 보완적이어야 한다.

재원의 안정적 확보, 분배구조의 개선, 재정의 경제조절기능, 재정지출의 효율성을 양적으로 평가할 수 있는 적절한 지표의 선정과 정책평가는 바람직한 조세·재정정책 수립의 전제이다. 1) 첫째, 재원의 안정적 확보 여부를 평가할 수 있는 지표는 재정여력(fiscal space)과 세계개발편안의 세수효과이다. 재정여력의 평가지표는 일반정부의 GDP 대비 총부채 비율, 재정

수지의 지속가능성 격차, 외환장기국채 시장수용성 지수 등이다. 둘째, 분배구조의 개선 정도는 RS재분배지수, 수직적 공평성, Kakwani 누진성지수, 세전소득과 세후소득의 5분위 배율 차이 등으로 측정한다. 셋째, 재정의 경기조절기능은 재량적 재정정책과 자동안정화기능으로 구성되며, 재량적 재정정책 기조를 판단하는 지표는 통합재정수지, 구조적 재정수지, 재정충격지수(FI), 재정정책지수 등이다. 넷째, 자원배분의 효율성은 분야별 자원 배분 비율과 세수 오차 등을 통해 간접적으로 평가한다.

나. 분배구조의 개선

세법개정안에 제시된 세수효과와 세수귀착은 정부의 조세정책을 평가하는데 주요 정보를 제공한다. 세법개정안의 세수효과와 세수귀착은 정권별로 차이를 보이고 있다. 조세의 재분배 효과는 수직적 공평성, 수평적 불공평성, 순위변화 효과 등에 의해서 결정된다.²⁾ Aronson, Lambert and Trippeer(1999)에 따르면 수직적 공평은 동등한 과세를 통해 발생하는 재분배효과이고, 수평적 불공평은 차별적 과세로 인한 재분배효과의 손실이며, 순위변화 효과는 과세로 인해 계층 간 소득 순위가 바뀜으로써 초래되는 재분배효과의 추가적 손실이다.

(1) 세계의 수직적 공평성과 누진성 지표

가계 부문이 부담하는 직접세의 경우 차별적 과세로 인한 재분배효과의 손실은 크지 않고 재분배효과가 개선되고 있지만, 여전히 낮은 수준의 평균실효세율과 미약한 누진성으로 인해 조세의 수직적 공평성과 재분배효과가 취약한 것으로 평가된다.³⁾ [표 14-2]에서 보듯이 통계청의 「가계금융·복지조사」 자료를 이용하여 구한 RS지수는 2011년 0.008에서 2021년 0.017로 개선되었지만, 2021년 세계의 불평등도 개선 효과는 4.4%로 여전히 낮은 수준이다.

동등한 과세를 통한 재분배효과를 측정하는 수직적 공평성 또한 2011년 0.009에서 2021년 0.019로 개선되었지만, 여전히 낮은 수준이다. 반면에 순위변화 효과와 AP지수는 모두 작은 값을 보여 순위변화에 따른 재분배효과의 추가적 손실과 차별적 과세로 인한 재분배효과의 손실은 크지 않은 것으로 평가된다. Kakwan지수는 2011년 0.111서 2021년 0.215로 추정되어 가계가 부담하는 직접세의 누진성지수가 개선되면서 세계의 재분배기능에 기여한 것으로 평가된다.

1) 평가지표에 대한 자세한 내용은 <부록 1> 참조

2) 조세의 재분배효과 및 공평성의 측정에 대한 논의는 권혁진(2010), 강병구·조영철(2019) 참조

3) 우리나라 조세체계의 재분배효과에 대한 실증분석은 강병구(2018) 참조

[표 14-2] 조세의 재분배효과

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
RS 재분배 지수	0.008	0.006	0.007	0.008	0.008	0.013	0.014	0.016	0.015	0.016	0.017
세전 지니계수	0.400	0.392	0.388	0.387	0.386	0.404	0.408	0.404	0.406	0.406	0.406
세후 지니계수	0.391	0.386	0.381	0.379	0.379	0.391	0.394	0.388	0.391	0.390	0.388
수직적 공평성	0.009	0.007	0.008	0.009	0.008	0.016	0.018	0.019	0.017	0.018	0.019
순위변화	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.003	0.005	0.003	0.003	0.003	0.002
AP지수	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.004	0.006	0.004	0.003	0.003	0.002
Kakwani 누진성지수	0.111	0.126	0.145	0.163	0.158	0.237	0.245	0.253	0.227	0.241	0.215
평균실효 세율(%)	4.98	4.95	5.06	5.10	5.06	6.36	6.91	7.06	7.08	7.14	7.35

주 1. 각종 지수는 균등화 가구소득을 기준으로 산출하고 가중치를 적용하였음

2. 가계부담 세금에는 소득세, 재산세, 자동차세, 주민세 등이 포함되며, 양도소득세, 취득세와 벌금 등의 부정기적인 세금은 제외됨
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 각 연도 원자료

(2) 소득불평등 감소 지표

시장소득 기준 지니계수와 처분가능소득 또는 세후 시장소득 기준 지니계수의 차이로 조세와 공적 이전소득의 재분배 효과를 측정한다. 시장소득과 처분가능소득의 지니계수 차이는 전체 소득재분배 효과를 측정하고, 시장소득과 세후소득(1)의 지니계수 차이는 세금의 소득재분배 효과를 측정한다. 세후소득(1)과 세후소득(2)의 지니계수 차이는 공적연금기여금과 사회보험료의 소득재분배 효과를 측정하고, 세후소득(2)와 세후소득(3)의 지니계수 차이는 공적이전소득의 소득재분배 효과를 측정한다.

[표 14-3] 소득유형별 지니계수

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
시장소득	0.400	0.394	0.389	0.388	0.387	0.405	0.409	0.405	0.407	0.406	0.406
세후소득1	0.391	0.386	0.381	0.379	0.379	0.391	0.394	0.388	0.391	0.390	0.388
세후소득2	0.393	0.389	0.384	0.382	0.382	0.395	0.398	0.391	0.393	0.393	0.391
세후소득3	0.365	0.362	0.355	0.349	0.345	0.358	0.359	0.348	0.342	0.333	0.334

주 1. 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출

2. 처분가능소득=시장소득+공적이전소득-공적이전지출

3. 세후소득1=시장소득-세금(소득세, 재산세, 자동차세, 기타). 세후소득2=세후소득1-공적연금기여금·사회보험료. 세후소득3=세후소득2+공적이전소득

4. 소득과 지출은 전년도 기준이며, Stata Progres 명령어에서 일반적인 불평등 기피도를 가정(param=2.0)하여 지니계수를 산출
자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 각 연도 원자료

2011년 이후 조세와 공적 이전소득의 소득재분배 효과는 상승 추세에 있으며, 조세보다는 공적 이전소득의 소득재분배 개선 효과가 더 크다. [표 14-4]에서 보듯이 조세와 사회보험료, 공적이전소득을 포괄하는 재정의 소득재분배효과는 2011년 8.8%에서 2021년 17.7%로 증가했다. 조세에 의한 소득재분배 효과는 2011년 2.3%에서 2021년 4.4%로 증가했고, 공적 이전소득은 같은 기간에 7.1%에서 14.6%로 증가했다. 사회보험료의 경우 역진적인 성격으로 인해 소득재분배에 역행하는 방향으로 작용했다. 사회보험료의 소득분배 개선 효과는 2011년 -0.5%에서 2021년 -0.8%로 악화되었다.

[표 14-4] 조세 및 공적이전소득의 소득불평등 개선 효과

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전체	8.8	8.1	8.7	10.1	10.9	11.6	12.2	14.1	16.0	18.0	17.7
조세	2.3	2.0	2.1	2.3	2.1	3.5	3.7	4.2	3.9	3.9	4.4
사회보험료	-0.5	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8	-1.0	-1.0	-0.8	-0.5	-0.8	-0.8
공적이전소득	7.1	6.9	7.6	8.6	9.7	9.4	9.8	11.0	13.0	15.3	14.6

주: 소득불평등 개선 효과는 조세, 사회보험료, 공적이전소득에 의해 지니계수가 축소되는 비율
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 각 연도 원자료

(3) 저소득층의 소득지원 지표

시장소득과 처분가능소득 5분위 배율의 차이를 통해 소득 하위 20% 집단의 소득개선 효과를 측정한다. [표 14-3~5]에서 보듯이 하위소득 20% 집단의 시장소득대비 처분가능소득의 비율은 2011년 1.70에서 2021년 3.04로 지속 증가하여 저소득계층에 대한 소득지원이 확대되었다. 5분위 배율의 감축 비율은 시장소득과 처분가능소득으로 측정된 5분위배율의 차이로서 2011년 47.7%에서 2021년 71.1%로 증가했다. 2011년 이후 조세와 공적 이전소득을 통한 저소득계층의 지원이 확대되면서 하위소득 20% 집단의 시장소득대비 처분가능소득의 비율과 5분위배율의 감축 비율이 확대되었다.

[표 14-5] 하위소득 20% 집단 소득개선 효과

(단위: 배수, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
처분가능소득/ 시장소득	1.70	1.76	1.87	2.21	2.63	2.15	2.28	2.43	2.61	3.05	3.04
5분위배율 감축 비율	47.7	49.0	52.4	59.7	65.8	59.3	61.8	64.2	66.5	71.1	71.1
시장소득	17.6	19.8	20.6	23.3	26.9	24.1	24.9	24.3	24.2	25.3	26.6
처분가능소득	9.2	10.1	9.8	9.4	9.2	9.8	9.5	8.7	8.1	7.3	7.7

주: 5분위배율 감축=(시장소득 5분위배율-처분가능소득 5분위 배율)/시장소득 5분위배율
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 각 연도 원자료

다. 경제안정화기능

재정의 경기조절 기능은 재량적 재정정책과 재정의 자동안정화기능으로 구분되며, 통합재정수지, 구조적 재정수지, 재정충격지수 등은 재량적 재정정책의 기초를 판단하는 지표이고, 자동안정화장치(automatic stabilizer)는 경기변동에 따라 조세수입과 재정지출이 자동적으로 증가 또는 감소하는 재정의 안정화 기능을 측정하는 지표이다. 앞서 살펴본 ‘[표 3-19] 경기변동과 재량적 재정정책 지표’를 참고할 필요가 있다.

전반적으로 재정은 경기 대응적으로 운용되었지만, 부분적으로는 안정화를 위한 재량적 재정정책이 미흡하였고, 그 원인은 부분적으로 세수오차에 기인한다. 확장적인 재정정책이 필요했지만, 긴축적으로 재정을 운용하거나 (1998년, 1999년, 2005년, 2015~2018년, 2021년), 반대로 긴축적인 재정정책이 필요했지만, 확장적으로 재정을 운용하기도 했다(2004년, 2008년).

재정의 자동안정화장치는 점차 개선되고 있다(표 III-18 참조). 이는 조세부담률의 증가, 조세 구조의 누진성 제고, 사회안전망의 확충 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 하지만 재정의 자동안정화장치는 여전히 취약한 상태에 머물러 있다. 1998~2021년 기간에 한국의 자동안정화장치는 OECD와 IMF 기준으로 각각 0.347과 0.312를 기록하여 회원국 평균의 57.1%와 72.6%에 불과하다. 복지국가 유형별로 보면 높은 조세부담률을 기반으로 사회안전망을 촘촘히 구축한 북유럽형과 서유럽형 복지국가에서 재정의 자동안정화정치가 크고, 영미형과 남유럽형 복지국가에서 취약하다. 1998~2021년 기간에 북유럽형과 서유럽형 복지국가에서 재정의 자동안정화장치(OECD 기준)는 각각 0.755와 0.777을 기록했지만, 영미형과 남유럽형 복지국가는 각각 0.570과 0.560을 기록했다.

라. 자원배분의 효율성

한국의 재정구조는 국방과 경제 사업에 대한 높은 비중과 사회보호에 대한 낮은 비중으로 인해 재정지출의 효율성이 취약하다. 앞서 살펴본 [표 3-14]에서 보듯이 2020년 한국의 총지출 대비 국방과 경제 사업 지출 비중은 각각 7.3%와 15.2%로 OECD 국가 평균 3.3%와 13.7%보다 크지만, 사회보호지출은 24.4%로 OECD 회원국 평균 36.0%보다 크게 낮았다. 재정의 재분배 효과가 가장 큰 스칸디나비아형 복지국가의 사회보호지출 비중은 40.6%로 높고, 앵글로색슨형 복지국가는 30.2%를 기록했다.

재정의 사회적 생산성을 높이기 위해서는 사회보호지출과 공공사회복지지출의 비중을 높이되 사회투자(social investment)와 인내자본(patient capital)에 대한 투자를 확대해야 한다.⁴⁾ 사회투자는 기본적으로 ‘일을 통한 복지(workfare)’를 중시하며, 인적자본에 대한 투자, 여

성과 아동에 대한 지원, 적극적인 노동시장정책 등을 주된 내용으로 한다. 수출부문의 비중이 큰 한국경제에서 노동소득분배율을 높이고 분배구조를 개선하는 바람직한 방법은 인적자본과 여성 및 아동에 대한 투자로 노동생산성을 증대시키는 것이다.

재정지출의 효율화를 위해서는 다음과 같은 제도개선이 필요하다.⁵⁾ 첫째, 일반정부(국세+지방세+사회보장기여금) 기준으로 재정 총량을 관리하는 통합적이고도 거시적인 재정 운용이 필요하다. 둘째, 주요 분야 또는 부문의 재정사업에 대한 평가를 통해 사업의 우선순위를 정하고 세출 구조조정 방안을 마련하는 등 전략적 지출검토(strategic review)의 결과가 「국가재정운용계획」에 반영되도록 재정 제도를 개편해야 한다. 셋째, 기금, 특별회계 등 특정 재원을 독점하는 재정 운용의 칸막이를 제거하여 지출의 필요성이 긴요한 부분으로 자금이 투입되도록 해야 한다. 넷째, 조세정보와 나라살림에 대한 재정정보를 정확하고 투명하게 공개하여 정부에 대한 국민의 신뢰도를 높이고, 재정개혁에 대한 국민적 동의를 확보해야 한다.⁶⁾ 조세 및 재정정보의 정확하고 투명한 공개는 국민의 납세협력과 ‘중복지-중부담’ 실현을 위한 재정개혁의 중요한 전제조건이다. 다섯째, 국토균형발전과 상호보완적일 수 있는 방식으로 재정의 분권화가 추진되어야 한다. 재정 분권이 지역자원의 배타적 사용을 넘어 지역 간 균형발전의 가치를 담보할 때, 지역 이기주의를 탈피하여 국민경제 전체의 발전으로 이어질 수 있다.⁷⁾

4) Mazzucato(2016)에 따르면 인내자본(patient capital)은 투자의 불확실성이 크고 투자자금의 회수 기간이 긴 프로젝트를 인내하며 기다릴 수 있는 자본이다. 민간기업의 이윤 중 아주 적은 부분만 생산적 분야에 재투자하는 경제에서 공공 부문이 제공하는 헌신적 장기자본, 즉 ‘인내자본’의 필요성은 점점 더 중요해진다.

5) 재정지출의 효율화 방안에 대해서는 재정개혁특별위원회(2019) 참조

6) OECD(2023)에 따르면 한국 정부에 대한 국민의 신뢰도는 2006년 22.6%에서 2021년 43.4%로 20.8% 포인트 상승했지만, 여전히 OECD 국가 평균(47.0%)에 비해 낮은 수준이다.

7) 우명동(2014)에 따르면 우리나라의 실질적인 재정분권화는 매우 취약한 것으로 평가된다.

참고문헌

- 강병구. 2010. “국가 재정건전성의 현황과 개선방안.” 『재정정책논집』, 제12집 제3호, pp. 104-128.
- _____. 2011. “사회지출의 자동안정화기능에 대한 연구,” 『경제발전연구』, 제17권 제1호, pp. 57-85.
- _____. 2014. “복지국가의 대안적 재정체계,” 『민주사회와 정책연구』, 통권 26호, pp. 13-47.
- _____. 2018. “공정과세의 원칙과 과제,” 『소득주도성장의 경로와 과제』 한국조세재정연구원 2018 재정전문가 네트워크.
- _____. 2022a. “세제개혁의 방향과 과제.” 『재정정책논집』 제24집 제3호, pp. 3-29.
- _____. 2022b. “조세·재정정책의 성과와 과제,” 『소득주도성장, 끝나지 않은 여정』, 소득주도성장특별위원회.
- _____. 2022c. “세수 추계오차의 현황과 개선방안,” 더불어민주당 초과세수 진상규명과 재정개혁추진단 보고서.
- 강병구·성효용(2008), “법인세의 경제적 효과분석,” 『재정정책논집』, 제10집 제3호, pp. 39-67.
- 강병구·조영철. 2019. 『우리나라 재정 운용의 평가와 과제』, 소득주도성장특별위원회.
- 강병구·성효용·정세은. 2023. 「법인세의 분배 효과에 관한 연구」. 《경제발전연구》, 29권, 3호, pp. 35-63.
- 김명규. 2020. 『재정의 자동안정화장치와 경기조정-dBrain 자료를 이용하여』 한국재정정보원.
- 김성태. 2012. 『구조적 재정수지를 이용한 재정정책 평가』, 한국개발연구원.
- 김유선. 2023. “4분기 연속 실질임금 하락.” 『이슈페이퍼』. 2023-07. 한국노동사회연구소.
- 김유찬, 2016. 『왜 조세체계는 정의로워야 하는가?』, 샘앤북스.
- 김유찬·이재원. 2022. ‘세수추계 중립성 제고를 위한 위원회 구성과 예산과정을 개편방향.’ 더불어민주당 초과세수 진상규명과 재정개혁추진단 제3차 모임 발표자료, 2022.07.21.
- 국회예산정책처. 2008. 『NABO 세수추계 및 세제분석 2008~2012』
- _____. 2009. 『NABO 2009년 세제개편안 분석』
- _____.(2020, 2021, 2022), 『2022년도 예산안 총괄분석 I』.

- _____. 2023a. 『2022년 개정세법 심의 결과 및 주요 내용』.
- _____. 2023b. 『세수오차의 원인과 개선과제』.
- 권혁진, 2010, “형평성 분해 방법론의 발전과 실증분석에 대한 응용과 해석,” 『응용경제』 제12권 제1호, pp. 57-96.
- 나원준. 2022. “인플레이션 시기 초과이윤 통제와 횡재세 도입 필요성.” 국회토론회 「한국형 횡재세법: 쟁점과 입법과제」. 국회의원 용혜인·국회의원 이성만.
- 노영훈. 2012. 『부유세와 종합부동산세: 부유세의 조세정책적 의미』. 한국조세연구원.
- 박기백, 2023. “초과이윤세(횡재세) 논의”.
- 박민수. 2022. “디지털 전환과 한국경제의 과제.” 『5대 전환과 한국경제』. 서경연연구총서 41.
- 박승준·이강구. 2011. 『재정의 경기안정화 효과 분석: 자동안정화장치를 중심으로』, 국회예산정책처.
- 신지섭·주병기. 2021. “한국노동패널과 가계동향조사를 이용한 소득기회불평등의 장기추세에 대한 연구,” 『경제학연구』, vol.69 no.1, pp. 51-95.
- 오종현·강병구·김승래(2020), 『재정건전성 확보를 위한 증장기 세입확충 방안』, 한국조세재정연구원.
- 용혜인. 2022. “횡재세는 공유부 기본소득과 상통.” 국회토론회 「한국형 횡재세법: 쟁점과 입법과제」. 국회의원 용혜인·국회의원 이성만.
- 우명동. 2014. “재정개혁 논의의 평가와 과제: 정부 간 재정관계 취급실태 분석을 중심으로,” 『재정정책논집』, 제16집 제4호, pp. 29-75.
- 이강구. 2022. 『분야별 재정지출의 경제적 효과와 정책시사점』, 한국개발연구원.
- 이상영. 2022. “주거체제 전환을 위한 부동산 정책의 방향.” 『한국경제 빅 이슈 2』, 서울사회경제연구소.
- 이상훈·김경민. 2021. 『문재인 정부의 재정분권 효과분석』, 한국지방세연구원.
- 이세진·황성필. 2023. “횡재세 도입 논의의 현황과 과제.” 『이슈와 논점』, 제2076호. 국회입법조사처.
- 이태석 외, 2018, 『지속가능한 재정 운용을 위한 국가채무 수준에 관한 연구』, 한국개발연구원.
- 토지주택연구원. 2018. 『저출산 대응 주택 정책 및 계획 방향 연구』.
- 한국개발연구원. 2021. “코로나19 사태와 부유세 부과 논의.” 『금융브리프』, 30권 03호.
- 한국금융연구원. 2021. “코로나19 사태와 부유세 부과 논의.” 『글로벌금융이슈』, 30권 03호.
- 한국도시연구소·KBS. 2022. 『지옥고 거주 실태 심층 분석 보고서』.

한국은행(2021), '주요국 기후변화 대응정책이 우리 수출에 미치는 영향: 탄소국경세를 중심으로', 『조사통계월보』, 제75권 제7호(2021.7).

홍승현 외. 2014. 『증장기 재정운용의 현황과 문제점』, 한국조세재정연구원.

홍장표. 2022. “소득주도성장 5년을 되돌아보며,” 『소득주도성장, 끝나지 않은 여정』, 소득주도성장특별위원회.

Aronson, J. R., Lambert, P. J. and Trippeer, D. R. 1999. “Estimates of the Changing Equity Characteristics of the U.S. Income Tax with International Conjectures.” Public Finance Review, Vol. 27, No. 2, pp. 138-159.

Bank for International Settlements. 2023. Credit to the non-financial sector, BIS WS_TC 2.0 (data set).

Brys, B., Sarah Perret, Alastair Thomas & Pierce O'Reilly. 2016. “Tax Design for Inclusive Economic Growth.” OECD Taxation Working Papers, No. 26.

Burger, Philippe, 2003, Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability, Edward Elgar.

Enache, Cristina. 2023. “What European Countries Are Doing about Windfall Profit Taxes.” Tax Foundation.

Engler, Philipp and Juha Tervala. 2018. “Hysteresis and Fiscal Policy,” Journal of Economic Dynamics and Control, Vol. 93, pp. 39-53.

Fatas, Antonio and Laurence Summers. 2018. “The Permanent Effects of Fiscal Consolidations,” Journal of International Economics, Vol. 112: pp. 238-250.

Gechert, Sebastian, Gustav Horn and Christoph Paetz, 2017. “Long-term Effects of Fiscal Stimulus and Austerity in Europe,” IMK Working Paper, No. 179.

Guillemette, Y. and D. Turner. 2021. “The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline need for structural reform.” OECD Economic Policy Papers, No. 29, OECD Publishing, Paris.

Iversen, T. and A. Wren. 1998. “Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy.” World Politics, 50.

Kato, Junko. 2003. Regressive Taxation and the Welfare State, Cambridge University Press.

- Krueger, A. 2012. "The Rise and Consequences of Inequality in the United States." Paper presented to the Center for American Progress, Washington, January 12.
- Magnus, G. 2009. *The Age of Aging: How Demographics are Changing the Global Economy and Our World*. John Wiley & Sons (홍지수 옮김. 2010. 『고령화 시대의 경제학: 늙어가는 세계의 거시경제를 전망하다』 부키).
- Mazzucato, M. 2016. "Innovation, the State and Patient Capital," Michael Jacobs and Mariana Mazzucato (eds), *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*, Wiley Blackwell (정태인 옮김, 2017, 『자본주의를 다시 생각한다』, 칼폴라니사회경제연구소)
- Medina, Leandro; Schneider, Friedrich. 2019. *Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One*, CESifo Working Paper, No. 7981, Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), Munich.
- OECD. 2016. "Using the Fiscal Levers to Escape the Low-Growth Trap," *Economic Outlook*, Volume 2016 Issue 2.
- _____. 2018. "The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD," *OECD Tax Policy Studies*, No. 26.
- _____. 2022. *Housing Taxation in OECD Countries*.
- _____. 2023. "How's Life? Well-Being," *OECD Social and Welfare Statistics (database)*, <https://doi.org/10.1787/b8a8569d-en> (accessed on 19 July 2023)
- Oxfam. 2023. *Survival of the Richest: How we must tax the super-rich now to fight inequality*. Oxfam briefing paper.
- Perotti, R. 1996. "Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say," *Journal of Economic Growth*, 1(2), pp. 149-187.
- Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sachs Jeffery (2011), *The Price of Civilization*, New York: Random House (김현구 옮김. 2012. 『문명의 대가』 21세기북스).

제22대 국회 정책방향 수립을 위한 민주연구원 국가전략과제

국민의 삶을 책임지는 국가재정

연구진 : 강병구, 김유찬, 나원준, 채은동

발행인 : 이한주(민주연구원장)

발행처 : (재)민주연구원

주소 : 서울시 영등포구 국회대로 68길 7
(더불어민주당사 10층)

전화 : 02) 2630-0131

팩스 : 02) 2630-0141

홈페이지 : <https://idp.theminjoo.kr>

편집·디자인·인쇄 : 경성문화사 02) 786-2999

발행일 : 2024년 7월

ISBN 979-11-5698-448-1(93330)

이 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

제22대 국회 정책방향 수립을 위한
민주연구원 국가전략과제

국민의 삶을 책임지는 국가재정

 민주연구원
The Institute for Democracy



9 791156 984481

ISBN 979-11-5698-448-1