

한국 경제 선진화를 위한 재정개혁 과제

김 성 태*

21세기에 진입하며 국내외 경제·사회 환경의 급격한 변화는 한국 경제로 하여금 새로운 패러다임의 모색을 요구하고 있다. 한국 경제의 선진화는 곧 한국 경제의 패러다임 변화를 의미한다. 구체적으로 한국 경제 선진화는 양적 경제성장에서 질적 경제성장으로의 전환과 함께 요소투입형 경제성장에서 혁신주도형 경제성장으로의 전환을 의미하고, 경제체제는 산업화를 기반으로 한 경제체계에서 지식을 기반으로 한 경제체계로의 전환을 의미한다. 본고에서는 한국 재정의 실태를 분석한 다음 한국 경제 선진화를 위한 재정개혁 과제에 대하여 분석하고 있다. 재정개혁의 과제로서 조세개혁과 세출개혁 및 정부조직 개혁을 동반적으로 추진하여야 한다는 삼위일체 개혁을 제시하고 있다. 이와 함께 개별 재정개혁 과제를 성취하기 위한 구체적인 실천방안을 제시하고 있다.

핵심주제어: 한국 경제, 선진화, 재정개혁, 조세개혁, 세출개혁, 정부조직 개혁
경제학문헌목록 주제분류: H0, H3

I. 경제·사회 환경의 변화와 재정개혁의 필요성

지난 40년간 한국 경제는 국민 모두의 잘 살아보자는 의지를 토대로 우수하고 풍부한 노동과 신속한 자본의 동원과 투입을 기반으로 하여, 수출을 중심으로 한 대외지향형 경제성장정책과 정부주도형의 경제성장정책이 적절히 조화를 이루어 고도성장을 이룩하여 왔다. 그러나 생산요소의 투입량이 증가함에 따라 요소의 수익률은 체감하고, 요소비용은 체증하는 단계에 이르게 되어 이제는 더 이상 단순한 요소투입의 증대에 의존한 성장은 한계에 부딪치게 되었다. 특히, 21세기에 진입하며 국내외 경제·사회 환경의 급격한 변화는 한국 경제로 하여금 새로운 패러다임의 모색을 요구하고 있다.

한국 경제의 선진화는 이제까지 한국 경제가 개발도상국을 벗어나 경제의 규모나 국민 1인당 소득수준이 선진국 수준에 도달하는 것을 의미할 뿐만 아니라

* 청주대학교 경제통상학부 교수, 전화: (043) 229-8182, E-mail: stkim@cju.ac.kr
논문투고일: 2008. 7. 28 수정일: 2009. 2. 6 게재확정일: 2009. 2. 9

산업구조가 고도화되며, 경제성장의 패러다임이 선진화되고, 경제체제와 경제운영 메커니즘이 선진화되는 것을 의미한다. 한 마디로 한국 경제의 선진화는 곧 한국 경제의 패러다임 변화를 의미한다.¹⁾ 구체적으로 한국 경제 선진화의 중요한 내용을 살펴보면 경제성장은 양적 성장에서 질적 성장으로의 전환을 의미하고, 경제체제는 산업화를 기반으로 한 경제체제에서 지식을 기반으로 한 경제체제로의 전환을 의미하며, 요소투입형 경제성장에서 혁신주도형 경제성장으로의 전환을 의미한다.

한국 경제가 새로운 패러다임을 구축하기 위하여 금융부문, 노동부문, 기업과 산업부문 및 재정부문 등에서 전면적으로 새로운 패러다임을 모색하여야 될 것이다. 그 중에서도 특히 재정부문에서 새로운 패러다임을 모색하여야 되는 이유는 최근 세계 경제·사회 환경이 세계화의 가속화, 양극화의 심화, 고령화와 저출산의 진전, 지구환경의 온난화 등이 급속하게 진전되고 있는데 그러한 변화가 재정환경에 큰 영향을 미치고 있기 때문이다.

특히, 이상과 같은 재정환경의 변화는 전반적으로 재정수요를 폭발적으로 증가시키는 압력으로 작용하는 반면, 재정공급을 감축시키는 요인으로 작용하여 현재의 재정시스템을 그대로 유지하는 경우 재정의 초과수요로 말미암아 장기적으로 재정의 건전성을 크게 위협하게 될 전망이다. 그러므로 현행 재정 패러다임을 근본적으로 개혁하는 것은 한국 재정의 건전성을 확보하기 위한 필요조건이 되고 더 나아가 한국 경제의 생존조건이 되어 버렸다. 그렇다면 재정시스템을 근본적으로 바꾸는 재정개혁은 어떻게 이루어낼 것인가? 본 논문의 연구목적은 한국 경제의 선진화를 위한 새로운 패러다임 구축을 위하여 필요한 재정개혁의 과제를 살펴보고, 재정개혁의 기본방향을 설정하고 부문별 개혁을 위한 실천방안을 제시하게 될 것이다.

구체적인 재정개혁 실천 프로그램을 마련하기 위해서는 재정개혁의 장기목표를 설정하고 기본방향을 설정하여야 될 것이다. 한국 재정개혁의 목표는 재정의 효율성(efficiency)과 투명성(transparency)을 제고시키고 건전성을 확보하는 것이 될 것이다. 이러한 재정개혁의 목표를 달성하기 위해서는 재정의 세입부문과 세출부문의 개혁과 함께 정부조직의 개혁이 동시에 추진되어야 할 것이다. 즉, 한국의 재정개혁은 세입부문의 조세개혁과 세출부문의 재정지출 효율화 및 정부조직의 개편이 동반적으로 이루어지는 이른바 삼위일체 개혁이 되어야 할 것이다. 여기서 삼위일체 개혁으로 칭한 이유는 세 부문의 개혁이 모두 함

1) 즉, 한국 경제의 선진화는 한국 경제 패러다임 변화의 필요조건이자 충분조건이 된다.

계 동시에 이루어져야 개혁을 효율적으로 추진하고 개혁의 성과를 극대화할 수 있기 때문이다.

삼위일체 재정개혁의 첫 번째 축은 세계개혁이다. 한 국가의 조세체계는 기업과 가계를 포함한 모든 경제주체들이 경제활동에 있어 준거가 되는 일종의 게임의 규칙(rule of the game)이 된다. 따라서 경제의 선진화를 위한 패러다임을 구축하기 위해서 게임의 규칙을 새로운 패러다임에 맞게 개혁하여야 될 것이다. 이와 같이 우리나라 세제를 대대적으로 개편하여야 될 필요성이 있다는 점에 대해서는 많은 전문가들 사이에 공감대가 형성되어 왔다. 그럼에도 불구하고 현재까지 세계개편이 제대로 추진되지 못하여 온 것은 그만큼 세계개편이 현실적으로 쉽지 않다는 것을 반증하고 있는 것으로도 해석할 수 있을 것이다. 그 이유는 어떠한 세계개편도 모든 경제주체의 후생을 개편 전보다 개선시키는 이른바 파레토 우월한 것이 있을 수 없기 때문일 것이다. 따라서 성공적인 세계개편을 위해서는 정치경제학적으로 많은 난관을 극복하여야 될 것이다.

다음으로 재정개혁의 두 번째 축은 재정지출의 효율화이다. 현재 우리나라 재정규모는 한국 경제가 처한 여러 가지 환경을 고려할 때 적절한 수준이거나 약간이나마 큰 것으로 나타나고 있다. 정부의 적정규모에 관한 논쟁을 떠나서라도 고령화와 저출산의 급속한 진전과 양극화의 심화 및 세계화의 진전은 정부로 하여금 증가시킬 수밖에 없는 재정지출 항목이 많아진다는 것을 의미한다. 그 중에서도 아직 한국 경제 수준에 비추어 낮은 수준에 머물고 있는 복지 및 사회보장 지출의 증가는 피할 수 없을 것이다. 따라서 정부는 기존의 재정지출을 가급적 효율적으로 운용하여 불요불급한 지출을 줄이고 예산을 집행하는 과정에서 낭비적 요소를 최대한 줄이는 재정지출 개혁을 수행할 수밖에 없게 된 것이다.

마지막으로 삼위일체 재정개혁의 세 번째 축은 정부조직의 개혁이다. 정부조직의 개혁은 재정지출의 효율화를 위한 선결조건이 된다. 왜냐하면, 조직의 개편을 통해서만 인원을 줄이고 경직적 경비를 최대한 절약할 수 있기 때문이다.

본 논문의 구성은 제I절 서론에 이어, 제II절에서는 우리나라 재정의 실태에 대하여 재정규모를 중심으로 살펴보고, 재정의 지속가능성에 대하여 점검한다. 제III절에서는 한국 경제·사회 환경의 변화가 재정에 미치는 파급효과에 대하여 살펴본다. 제IV절에서는 삼위일체 재정개혁의 한 축인 세계개편에 대하여 필요성 및 기본방향과 구체적인 세계개편방안에 대하여 제시한다. 제V절에서는 재정지출의 효율화 방안과 정부조직 개편방안에 대하여 살펴본 다음, 제VI절에

서 결론으로 마무리하게 될 것이다.

한국의 삼위일체 재정개혁은 시점이 중요한데 새로운 정부가 출범할 때 단행하는 것이 좋을 것이다. 왜냐하면, 재정개혁의 시점을 놓치면 추진하는 데 어려움이 많을 것이기 때문이다. 비근한 예로 참여정부가 추진한 세제개편이 많은 노력에도 불구하고 성공하지 못했던 것도 적절한 세제개편의 시점을 놓쳤기 때문일 것이다.

II. 우리나라 재정의 실태분석²⁾

1. 우리나라 재정규모 분석

(1) 우리나라 재정규모 변동 추이분석

1) 우리나라 세입분석

한 국가의 세입분석시 이용되는 지표인 조세부담률은 국민들이 중앙정부와 지방자치단체에 납부하는 국세 및 지방세를 합산하여 경상GDP로 나눈 것으로 정의된다. 먼저 우리나라의 조세부담률을 국제적으로 비교하면 다음과 같다. OECD 30개 국가의 조세부담률이 모두 가용한 연도 중 최신연도인 2004년 조세부담률을 보면 우리나라는 OECD 국가 30개국 중에서 26위에 이르는 19.5%의 조세부담률을 시현하고 있어 OECD 국가 중 하위권에 속하고 있다.³⁾

한편, 우리나라의 연도별 조세부담률 변동 추이를 살펴보면 1976년의 조세부담률이 1975년에 비해 크게 증가한 것이 나타나는데 이는 1975년 7월에 도입된 방위세와 소득세의 세수 증대에 기인하는 것으로 판단된다. 1990년의 조세부담률이 1989년에 비해 증가한 것은 부가가치세를 비롯한 소비세 징수액이 급증하였고, 1990년부터 시행된 토지초과이득세 등에 기인하는 것으로 보인다. 2000년 이후 조세부담률이 20%에 근접하여 크게 증가하였고 이후부터는 점차 상승 추세를 보여 주고 있는데 이는 법인세의 급격한 증가로 인한 것으로 보인다.

2) 본절의 내용은 김성태·임병인(2006)과 김성태(2007a)의 내용을 재구성한 것이다.

3) 우리나라의 조세부담률은 2004년 기준으로 가장 높은 조세부담률을 보이고 있는 덴마크의 47.7% 수준의 1/2에도 미치지 못하고, 또한 가장 낮은 조세부담률을 보이고 있는 멕시코의 15.8%보다는 약 3.7%p 더 높다.

〈표 1〉 우리나라 조세부담률 추이: 1972~2007

(단위: %)

연 도	조세부담률	연 도	조세부담률	연 도	조세부담률
1972	12.4	1984	16.5	1996	18.4
1973	12.0	1985	16.1	1997	18.0
1974	13.2	1986	15.7	1998	17.5
1975	14.9	1987	16.1	1999	17.8
1976	16.2	1988	15.7	2000	19.6
1977	16.2	1989	16.5	2001	19.7
1978	16.6	1990	17.9	2002	19.8
1979	16.9	1991	17.6	2003	20.4
1980	17.1	1992	17.4	2004	19.5
1981	16.8	1993	17.3	2005	20.3
1982	17.1	1994	17.8	2006	20.7
1983	17.5	1995	18.1	2007	22.2

주: 2006년 조세부담률은 「2006-2010년 국가재정운용계획」에 근거함.
 2007년 조세부담률은 「2007-2011년 국가재정운용계획」에 근거함.

2) 우리나라 세출분석

① 중앙정부지출

2003년 기준으로 우리나라와 OECD 국가군의 GDP 대비 중앙정부 지출비중을 비교한 결과, 비교대상 국가 21개국 중에서 18위에 위치하여 최저수준에 가까운 것으로 나타났다. 우리나라의 GDP 대비 중앙정부 지출비중 추이를 살펴보면, 1990년 이후 2001년까지 미미하게나마 상승추세를 보여 주고 있다. 특히, 1998년에 1997년의 18.8% 수준에서 3.0%p 증가한 21.8%로 증가하여 1997년 경제위기 이후 우리나라 중앙정부 지출이 크게 증가하였음을 잘 보여 주고 있다(〈표 2〉 참조). 1998년 이후 3년간 미미한 하락추세를 보이다가 2001년을 기점으로 전반적인 하락추세를 보여 주고 있다. 2001년도 중앙정부 세출비중이 가장 크게 나타난 것은 국민기초생활보장법을 제정하여 2000년 10월부터 국민기초생활보장제도를 시행하였기 때문이다.

〈표 2〉 연도별 우리나라 GDP 대비 중앙정부 지출비중 추이 비교

(단위: %)

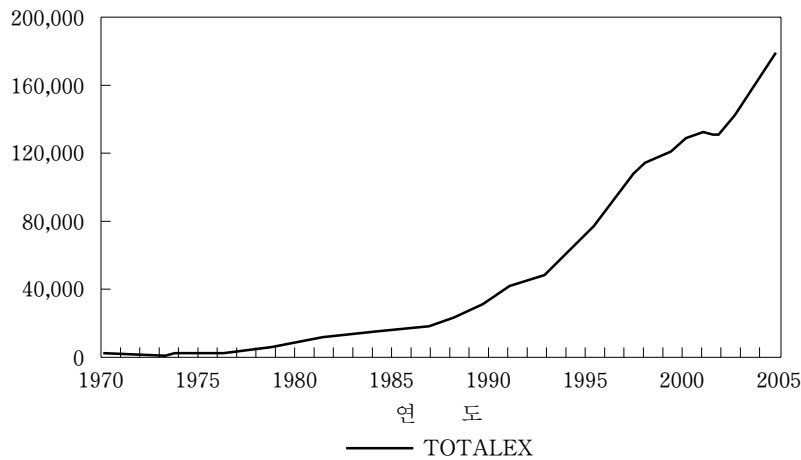
연도	한국 GDP 대비 중앙정부 세출비중	OECD 평균GDP 대비 중앙정부 세출비중	연도	한국 GDP 대비 중앙정부 세출비중	OECD 평균GDP 대비 중앙정부 세출비중
1986	17.6	—	1996	18.7	29.5
1987	16.6	—	1997	18.8	28.7
1988	16.4	—	1998	21.8	28.6
1989	17.4	—	1999	21.6	27.7
1990	17.4	29.1	2000	21.4	27.4
1991	17.4	28.8	2001	22.1	27.4
1992	17.0	27.0	2002	21.2	27.9
1993	17.6	27.2	2003	21.9	29.0
1994	18.3	26.5	2004	20.7	27.3
1995	18.3	31.0	2005	20.7	—

자료: 한국의 경우에는 한국은행, OECD 국가의 경우에는 OECD RS(2006)를 이용하여 계산함.

② 총재정지출(중앙정부+지방정부) 추이분석

1970~2005년 기간 동안 우리나라의 총재정지출 변동 추이를 보면 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉에서와 같이 총재정지출은 1970년부터 1990년대 중반까지는 비교적



〈그림 1〉 총재정지출 변동 추이: 1970~2005

완만한 증가세를 보여 왔으나 1990년대 중반 이후 가파른 증가세를 보이고 있다. 우리 정부의 분야별 재정지출의 구성을 살펴보면 현재까지 시대별로 정부의 재원배분 우선순위는 끊임없이 변화되어 왔다. 3·4공화국에서는 경제성장 및 국방력 강화가, 5공화국에서는 인플레이션의 구조적 개선과 교육분야의 기반확충이, 6공화국에서는 건전재정 기조유지와 복지분야에 대한 투자가, 문민정부에서는 경제력 강화를 위한 경제분야 투자가, 국민의 정부에서는 복지분야가, 참여정부에서는 성장과 분배의 조화가 각각 재정운용의 주요 목표가 되어 왔다.

(2) 경제·사회 환경을 고려한 우리나라 재정규모 분석:

ITC 지수와 IEC 지수를 중심으로

ITC(International Tax Comparison, 국민부담률) 지수는 국제조세비교(국민부담률) 지수로 불리는데, 국제적으로 각국의 실제 국민부담률을 정상수준의 국민부담률과 비교하여 지수로 나타낸 것이다.⁴⁾ 한편, 경제·사회 환경을 고려하여 우리나라의 세출규모를 파악하기 위하여 ITC 지수에 상응하는 것으로서 IEC 지수가 이용된다. IEC(International Expenditure Comparison)지수는 국제정부지출비교 지수로 불리는데, 국제적으로 각국의 실제 GDP 대비 정부지출비율을 정상수준의 GDP 대비 정부지출비율과 비교하여 지수로 나타낸 것이다. 여기서는 일반정부 지출을 중심으로 IEC(일반정부) 지수를 구한 결과를 중심으로 설명한다. 한편, 우리나라의 IEC 지수 수준을 비교한 연구로는 김성태·임병인(2006)과 전승훈(2006) 등이 있는데 여기서는 김성태·임병인(2006)에서 추정된 ITC 지수와 IEC 지수를 동시에 비교하여 우리나라 세입과 세출의 수준을 평가하고자 한다.

다음 <표 3>에는 1990~2004년 기간 동안 우리나라의 ITC(국민부담률) 지수와 IEC(일반정부) 지수가 정리되어 있다. 기간이 1990년부터 선정된 것은 IEC(일반정부) 지수가 측정된 것이 1990년부터이기 때문이다. 세입 측면에서 국민부담률을 기준으로 국제조세비교(ITC) 지수를 선택하고, 세출 측면에서 일반정부를 기준으로 국제지출비교(IEC) 지수를 선택한 것은 두 지표가 사회보장관련 수입 및 지출을 모두 반영하기 때문이다.

특정 연도의 ITC 지수와 IEC 지수를 동시에 비교하여 보면 다음 <표 4>와 같이 네 가지 유형으로 구분될 수 있을 것이다.

4) $ITC = \frac{\text{실제 국민부담률}}{\text{정상수준 국민부담률}} \times 100.$

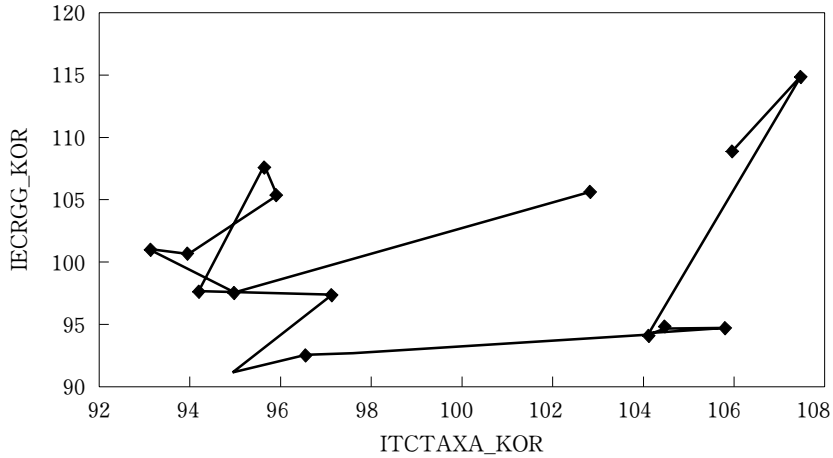
〈표 3〉 우리나라 ITC(국민부담률) 및 IEC(일반정부) 지수

연 도	ITC 및 IEC		(2)/(1)	유 형
	ITC(국민부담률) (1)	IEC(일반정부) (2)		
1990	102.94	105.61	1.03	D
1991	95.03	97.51	1.03	A
1992	93.13	101.10	1.09	C
1993	93.98	100.77	1.07	C
1994	95.98	105.50	1.10	C
1995	95.69	107.65	1.12	C
1996	94.19	97.61	1.04	A
1997	97.15	97.35	1.00	A
1998	94.96	91.06	0.96	A
1999	96.59	92.50	0.96	A
2000	105.92	94.62	0.89	B
2001	104.58	94.59	0.90	B
2002	104.18	94.06	0.90	B
2003	107.58	115.05	1.07	D
2004	106.07	109.02	1.03	D

〈표 4〉 ITC 지수 및 IEC 지수의 동시 비교

		ITC	
		100 미만	100 이상
IEC	100 미만	A유형	B유형
	100 이상	C유형	D유형

〈표 3〉의 가장 오른쪽 행에는 1990~2004년 기간 동안 연도별 ITC 지수와 IEC 지수의 조합에 의한 유형이 정리되어 있다. 연도별 ITC 지수와 IEC 지수의 조합에 의한 유형이 1990년에 D유형으로 시작한 뒤 1992~1995년 기간에는 C유형을 따르고 있는 것을 보여 주고 있다. 이후 1996~1999년 기간 동안에는 A유형을 따르는 것을 보여 주고 있다. A유형은 ITC 지수와 IEC 지수가 모두 100을 하회하는 상태로서 실제 국민부담률과 정부지출이 정상수준보다 작은 이른바 “작은 정부” 상태인 것을 의미한다. 1996~1999년 기간에는 ITC 지수와



〈그림 2〉 우리나라 (ITC(국민부담률), IEC(일반정부) 지수) 궤적: 1990~2004

IEC 지수가 모두 100보다 작는데 동기간은 외환위기의 여파로 우리나라 경제가 매우 위축되어 있던 시기였음을 상기할 때, 의도적이건 의도적이 아니건 재정운용의 결과는 작은 정부규모로 나타나 환경에 적절하게 대응한 것으로 평가된다.

주목할 것은 ITC 지수와 IEC 지수의 조합유형이 2003~2004년 기간 동안에 D유형을 따르는 것을 보여 주고 있다는 것이다. D유형은 ITC 지수와 IEC 지수가 모두 100을 상회하는 상태로서 실제 국민부담률과 정부지출이 정상수준보다 큰 이른바 “큰 정부” 상태인 것을 의미한다.

〈그림 2〉에는 X축에 ITC 지수를 Y축에 IEC 지수를 놓고, 1990년(ITC=102.94, IEC=105.61)을 시발점으로 매해 양 지수의 조합의 궤적이 그려져 있다. 주목할 것은 2003~2004년 기간에 양 지수의 조합의 궤적이 그림의 우측 상단에 위치하여 2000년 넘어 방향성이 우측 상단으로 이동하여 큰 정부 방향으로 가고 있다는 인상을 준다는 점이다. 물론 위에서 강조하였으나 정부규모를 분석함에 있어 수 년 동안의 단기간 변동을 토대로 결론을 내리는 것은 매우 위험한 일이므로 우리나라 정부가 큰 정부라고 하기에는 어려울 것이다. 그러나 일단은 우리 정부가 큰 정부로 가는 방향으로 선회하는 것을 알리는 신호(signal)일 가능성이 있으므로 하나의 경종(warning)으로 받아들이는 것이 바람직할 것이다.

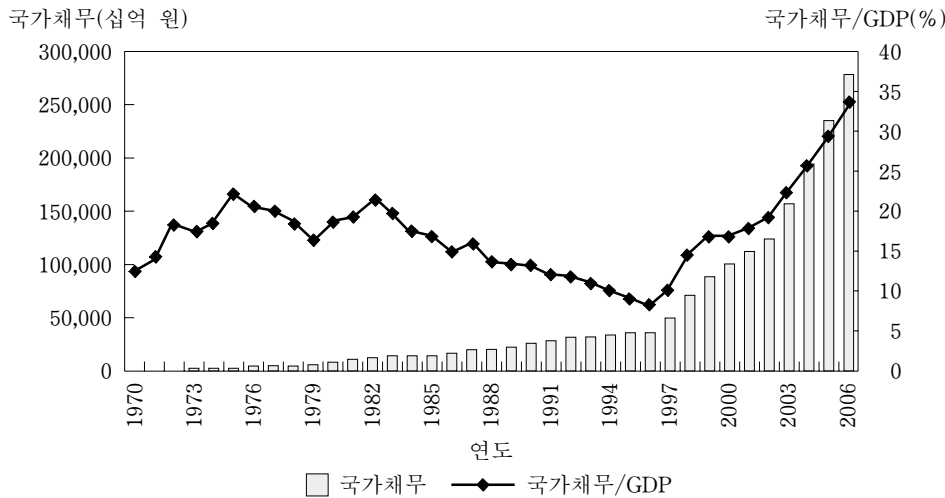
2. 우리나라 국가채무 추이 및 재정의 지속가능성

(1) 우리나라 국가채무 추이

국가채무란 정부가 민간부문에 지불할 의무가 있는 원리금을 가리킨다. 국가채무는 재정적자의 보전이나 이차지급 등을 목적으로 정부가 민간부문이나 해외로부터 자금을 차입할 때 발생한다. 우리나라의 국가채무는 IMF 기준에 따라 작성되는데, IMF의 기준에 따르면 국가채무에는 정부가 직접 원리금을 상환해야 하는 부채만 포함되며, 정부가 지급보증한 채무, 공기업의 채무, 중앙은행의 채무는 제외된다.⁵⁾

<그림 3>에는 1960년 이후 우리나라의 국가채무 추이가 나타나 있다. 우리나라 국가채무 추이는 두 단계의 성장단계를 보여 주고 있다. 1단계는 1960~1996년까지이며, 2단계는 1997년~현재까지이다. 1단계에서 국가채무는 완만한 증가세를 보인 반면에, 2단계에서는 가파른 증가세를 보이고 있다.⁶⁾

1단계에서 우리나라 국가채무는 1960년 340억 원의 미미한 수준에서부터 쭉



자료: 기획예산처(www.mpb.go.kr), 「보도자료」, 2005년 5월 17일; 재정경제부, 『재정금융통계』, 각호; 한국개발연구원, 『한국재정 40년사』 제4권, 1991.

<그림 3> 우리나라 국가채무 추이: 1970~2006

- 5) 국가채무에서 정부가 지급보증한 금융구조조정 채무, 공기업 채무, 한국은행의 IMF로부터의 차관도입은 제외된다. 또한 공식적으로 발표되는 우리나라의 국가채무는 중앙정부의 부채로서 지방정부 부채는 제외되어 있다.
- 6) 국가채무 추이와 재정의 지속가능성에 대해서는 김동건 외(2005)를 중심으로 인용하여 정리하였다.

준히 증가하여 외환위기 이전인 1996년 37조 원을 기록하였다. 이 기간중 국가채무규모는 지속적으로 증가하였으나 GDP 대비 비율은 1960년 13.8%에서 1975년 22.6%로 상승한 이후 1980년대 들어 하락 추세로 반전되어 1996년에는 8.2%로 사상 최저치를 기록하였다.

그러나 우리나라의 국가채무는 2단계에 들어선 1997년 말에 발생한 외환위기를 기점으로 전례 없는 규모로 증가폭이 커지고 있어 재정의 지속가능성에 대한 우려의 목소리가 높아지고 있다. <그림 3>에 보이는 바와 같이 우리나라의 국가채무는 1996년 37조 원에서 2000년 말 101조 원으로 급증하였고, 그 이후에도 급증세가 유지되어 2006년 말 282조 원을 기록하였다. 1996~2006년의 10년간 국가채무규모가 7.64배로 확대되었으며, 같은 기간중 GDP 대비 국가채무비율도 8.2%에서 33.4%로 급상승하였다. 특히, 2002년 이후 국가채무가 급격히 급증하여 2002년 126조 원(GDP의 18.5%)에서 2003년 158조 원(GDP의 21.9%), 2004년 196조 원(GDP의 25.2%), 2005년 238조 원(GDP의 29.6%), 2006년 282조 원(GDP의 33.4%)에 달하여 참여정부 후반기에 급증한 것으로 나타났다.

1997년부터 우리나라의 국가채무가 급증하고 있는 이유는 외환위기 극복을 위하여 심대한 재정자금이 소요되었기 때문이다. 구체적으로 금융개혁에 소요된 공적자금, 실업대책, 중소기업 지원 등에 막대한 재정지출자금이 소요되었기 때문이다. 특히, 2002년 이후 국가채무가 급증한 원인은 외환위기 극복과정에서 예금보험공사와 자산관리공사를 통해 지원된 기존 공적자금의 일부가 2003년부터 정부부담으로 전환되었고, 환율안정을 위한 외평채 발행이 대폭 증가하였기 때문인 것으로 풀이할 수 있을 것이다.

(2) 우리나라 재정의 지속가능성

우리나라의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 국가채무의 절대적 수준이 2006년 현재 GDP의 33.3%에 지나지 않아 OECD 국가 평균수준인 77.7%의 절반에 못 미치는 수준이다. 그러나 문제는 OECD 국가들의 부채는 안정적인데 반해 우리나라 부채는 그 증가속도가 너무 빠르다는 데에 있다.

한국 재정의 지속가능성에 대한 기존연구를 살펴보면, 전주성(2004)은 아무리 현재의 정부부채수준이 낮다고 하더라도 경제성장률이 이자율보다 낮게 되면 기초 수지의 흑자를 유지하는 것이 불가피한 장기재정정책의 목표가 되어야 한다는 것을 지적하고 있다. 김동건 외(1998)는 우리나라의 적자재정 운용에 대한 문제점을 처음으로 제기하였다. 김성순(2001)은 1970~1999년 기간 동안 우리

나라 재정의 지속가능성을 검정한 결과 재정의 지속가능성이 존재하는 것으로 나타났다. 이연호(2001) 및 김동건·김성순·김성태·이연호(2005)는 우리나라 재정의 지속가능성을 단위근 검정과 공적분 검정을 통하여 분석하였는데, 분석 결과 1997년 이후 국가부채가 급증하였음에도 불구하고 우리나라 재정은 지속 가능한 것으로 드러났다. 그 밖에도 많은 연구들이 우리나라 재정의 지속가능성이 있는 것을 실증적으로 입증하였다. 단지 문제는 과거의 자료를 바탕으로 한 통계적 검정절차는 현재와 미래의 재정위기를 예측하는 데 무력하다는 점이다.

그러므로 미래지향적인 검정방법을 이용하여 우리나라 재정의 지속가능성을 분석하는 것이 필요하다. 우리나라 재정의 지속가능성을 미래지향적으로 검토하기 위해서는 김동건 외(2005)가 제시하고 있는 IMF모형을 따르는 것이 바람직할 것이다.⁷⁾ IMF모형을 간단히 소개하면 다음과 같다. 기존 재정의 지속가능성 분석은 주요 경제변수들이 확정적 과정을 따른다는 가정하에 이루어지므로 미래의 정부수입이나 지출에 충격이 발생하여 과거 추세평균에서 크게 이탈하는 경우, 재정의 지속가능성이 있는가를 판단하기에 너무 모형이 단순하다. 이에 따라 IMF는 주요 경제변수들(실질GDP성장률, 이자율, GDP 디플레이터, 환율 등)이 확률과정을 따른다는 가정하에 핵심 파라미터값이 단일 충격의 경우보다 표준편차만큼 하회하여 실현되는 경우에 대해 기준 시나리오(baseline scenario) 분석을 기초로 민감도 분석을 할 것을 제시하고 있다. 특히, 재정의 지속가능성을 위협하는 국가부채의 한도를 분석하는 경우 경제상황에 따른 발생부채에 대한 민감도 분석을 중요시하고 있으므로 최근 우리나라의 금융위기에 따른 상황변화를 고려할 때 유용하게 쓰일 수 있을 것이다.

7) 정책적으로 볼 때 과연 어떠한 방법이나 모형을 이용하여 우리나라 재정의 지속가능성을 분석하여야 되는가 하는 문제는 최근 IMF를 중심으로 개발되어 오고 있는 운영가능한 모형(operationally manageable model)을 설정함과 동시에 가능한 최근에 제시되고 있는 미래지향적인 모형을 단기(1~2년)나 중기(5~10년)의 예측과 검증에 이용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

Ⅲ. 재정환경의 변화가 재정에 미치는 파급효과

1. 고령화와 저출산이 재정에 미치는 파급효과

고령화와 저출산이 거시경제의 각 부문에 미치는 영향에 대한 분석결과를 토대로 고령화와 저출산이 장기재정에 미치는 파급효과를 정리하면 다음과 같다.⁸⁾

국민연금이 장기재정수요에서 중요한 의미를 갖는 이유는, 국민연금이 적자를 보게 되는 경우 정부가 적자규모만큼 재정에서 메워주어야 하기 때문이다. 국민연금의 재정적자의 발생원인은 연금재정의 운영방식에 의해 결정된다. 국민연금이 적립방식으로 운영되는 경우 인구구조의 변화에는 별다른 영향을 받지 않게 될 것이나, 기금의 운영수익률을 포함한 금융시장의 투자여건에 의해 큰 영향을 받게 될 것이다. 반면 국민연금이 부과방식으로 운영되는 경우 인구구조의 변화에 큰 영향을 받게 될 것이다. 특히, 고령화와 저출산은 공적연금의 지속가능성을 크게 위협할 우려가 있다. 실제로 이미 많은 OECD 국가들의 공적연금제도가 인구고령화로 인해 지속가능성이 위협받고 있으며, 이에 대비하기 위한 연금개혁을 단행중이다. 한국의 경우 선진국에 비해 매우 빠른 고령화 속도와 연금제도의 구조적 불균형으로 더욱 심각한 연금재정위기에 직면할 가능성이 크다.

2007년 7월 국민연금법이 아래와 같이 개정되었음에도 불구하고 근본적인 문제에 대한 근본적인 해결책은 되지 못하는 것으로 보인다.⁹⁾ 보건복지부(2007) 자료에 따르면, 국민연금법 개정으로 국민연금기금 적립액은 2043년 약 2,607조 원에 이를 때까지 꾸준히 증가하지만, 이후 급격히 감소하기 시작하여 2060년에 기금고갈 상황에 직면할 것으로 보인다.

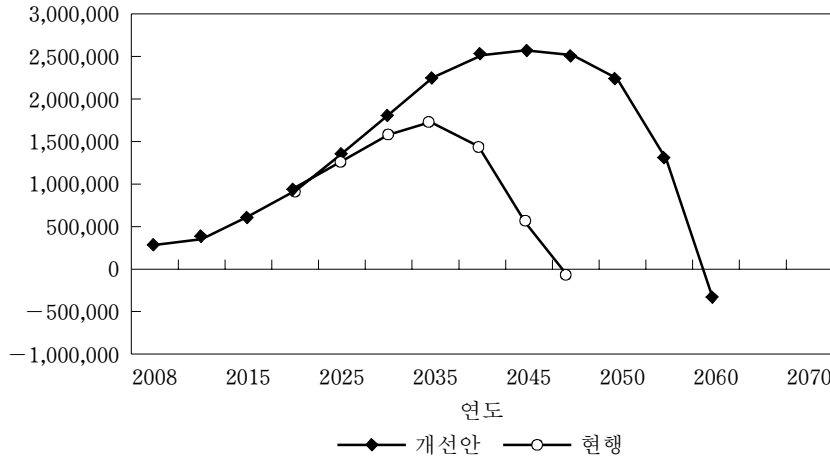
따라서 GDP 대비 적립기금의 규모는 2005년 20.1%에서 2043년 54%까지 증가한 후 그 비중이 급속히 감소하는 모습을 보일 것으로 예상된다.

- 8) 한국개발연구원(2005)의 고령화 사회 대비 협동연구 총괄보고서에서 고령화에 대비한 재정금융정책에서 고령화가 재정의 수입과 지출에 미치는 영향을 분석하고 있다.
- 9) 새로운 국민연금제도하에서 보험료율은 현행 9%를 그대로 유지한 채 소득대체율만 현행 60%에서 2008년 50%로 인하하고 2009년부터 매년 0.5%p씩 인하하여 2028년에는 40%로 인하하도록 되어 있다. 현행 국민연금은 보험료율 9%, 소득대체율 60%로 2047년 기금소진이 발생하도록 되었으나, 개정법에서는 보험료율을 현행대로 유지하되, 소득대체율을 40%까지 낮추도록 함에 따라 2060년으로 기금소진연도를 늦추게 될 것으로 예상된다.

〈표 5〉 국민연금 장기재정전망

	2006	2010	2020	2030	2043	2060
적립금(조 원)	189.6	329.3	933.2	1,814.5	2,607.4	0
(GDP 대비 %)	(22.4)	(31.2)	(47.1)	(54.0)	(44.5)	(-)

주: 2007년 7월 국민연금법 개정 반영(경상가격 기준).



자료: 국민연금개혁 합의안과 기초노령연금법안의 의미와 향후과제, 국민연금연구원, 2007. 5.

〈그림 4〉 국민연금법 개정 전후의 기금소진연도 비교

국민연금뿐 아니라, 공무원·군인·사립교원 등 직역연금의 재정불안정은 더욱 심각한 상황이다. 지난 1960년대에 도입된 공무원연금 및 군인연금은 구조적 적자요인의 누적으로 인해 이미 매년 국고지원을 받고 있는 실정이며, 향후 적자발생규모가 기하급수적으로 증가하여 국가재정에 부담이 될 전망이다. 예로서 공무원연금의 적자보전을 위한 연금 재정지원규모는 한국개발연구원(2002)이 밝힌 바와 같이 불변가격(2000년) 기준으로 2010년 2.0조 원, 2020년 9.3조 원, 2040년 20.7조 원으로 엄청나게 증가할 예정이다. 한편, 공무원연금과 동일한 ‘고급여-저부담’구조를 가지고 있는 사립학교 교직원연금(1975년 도입)도 추후 이들과 유사한 경로를 밟게 될 가능성이 높다.

궁극적으로 고령화는 재정공급 측면과 재정수요 측면을 통한 다양한 경로를 통해서 재정에 영향을 미칠 것으로 예상된다(〈그림 5〉 참조). 재정공급 측면에서 보면 우선 향후 출산력 저하 및 평균수명 연장에 따른 취업자수의 감소와 경제성장의 둔화 등은 조세수입 및 사회보장기여금 수입을 지속적으로 감소시



주: 안중범(2004).

〈그림 5〉 고령화가 재정에 미치는 영향

킬 것이다. 고령화는 인구구조를 생산가능인구의 감소를 촉발시킬 것이다. 그에 따라 경제활동참가율의 획기적 증가가 없는 한 세입기반의 감소가 불가피한 전망이다.

한편, 재정수요 측면에서 보면 고령화로 인한 은퇴자의 증가, 고령인구의 건강문제, 은퇴 후 소득부족현상으로 인한 빈곤문제 등은 사회복지비 지출을 증가시킬 것으로 예상된다. OECD 국가의 경우 1985년 이후 노인부양비 증가에 따른 GDP 대비 복지재정지출의 탄성치는 1.46으로, 고령화에 따라 재정지출규모가 빠르게 증가하고 있다.

고령화는 국민경제의 의료비를 증가시키게 될 것이다. 결국 급속한 고령화 및 각종 복지제도의 성숙화에 따라 고령화에 의한 복지지출 증대압력은 더욱 커질 것으로 예상된다.

이상의 논의에 근거할 때, 조세부담률에 영향을 미치는 요인 및 경로는 〈그림 5〉와 같이 나타낼 수 있다.

결론적으로 고령화와 저출산이 현재의 속도로 진행되고 현재의 국민연금을 비롯한 공적연금제도와 건강보험제도가 그대로 유지되는 경우, 장기적으로 한국 경제의 재정수요가 재정공급을 초과하는 만성적인 재정의 초과수요현상이 전망된다. 만성적인 재정의 초과수요는 궁극적으로 재정의 적자를 초래하게 되므로 재정의 지속가능성은 매우 취약해질 것이다.

2. 세계화의 진전이 재정에 미치는 파급효과

세계화가 가속화되어 FTA 등 국가 간 또는 특정 지역 내 경제통합이 가속화되면 생산물시장과 요소시장에서 모두 국내시장과 국외시장의 벽이 무너져 국내기업과 요소공급자들은 국내뿐만 아니라 외국의 경쟁자들과 무한 경쟁에 직면하게 될 것이다.

그와 같은 무한 경쟁의 결과 국제경쟁력이 상대적으로 취약한 분야에서는 피해를 입게 될 것이다. 정부는 경쟁력이 취약하여 경제통합의 피해자가 새로운 경제체제에 적응할 때까지 어느 정도의 지원을 하는 것이 불가피할 것이다. 예로서 한미 FTA 성사 뒤 농업분야와 서비스분야에 대해서는 일정 기간 동안 정부지원은 불가피할 것이다. 농산물시장 개방에 따른 피해를 보전하기 위해 농민계층 등에 보조금 또는 지원금이 필요할 것이며, FTA에 따른 실직 등으로부터 발생하는 손실을 보전할 수 있는 사회안전망의 확충이 필요하게 될 것이다. 따라서 FTA 체결로 인한 재정지원은 확대될 것이다. 가장 중요한 부문인 한미 FTA 농업부문의 국내 보완대책 추진을 위하여 향후 10년간 안정적인 재정지원방안을 마련하는 것이 필요하게 될 것이다.

농업분야의 경우 FTA의 개방화에 따른 피해지원과 농업경쟁력 강화를 위하여 재정지원이 이루어지고 있다. WTO 허용 범위 내에서 FTA의 취약계층인 농어민 등 피해를 최소화하기 위하여 「자유무역협정에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」이 제정되어 소득보전직접지불금과 폐업지원금 등 크게 두 가지로 나뉘어 각각 2010년, 2008까지 시행중이다. 결과적으로 세계화가 가속화될수록 그에 따른 장기재정수요는 증가하게 될 것이다.

3. 잠재성장률의 둔화가 재정에 미치는 파급효과

향후 한국 경제의 잠재성장률이 둔화될 것이라는 것은 비록 둔화의 폭에 있어 차이가 있을지언정 학계에서 인정되고 있다. 정부는 잠재성장률이 큰 폭으로 급격히 하락하는 것을 방지하기 위해서 제도개선을 위한 노력과 함께 재원 조달의 필요성이 대두될 것이다.

잠재성장률의 둔화를 예방하기 위해서는 그 원인을 치유하는 방안을 모색하여야 될 것이다. 잠재성장률의 둔화를 예방하기 위해 가장 시급한 것은 출산율을 1%대에서 2%대로 회복하는 것이다. 그와 함께 여성 인력의 활용이 큰 폭

으로 증가되어야 할 것이다. 출산율 회복과 여성 인력의 활용을 위해서는 장기적으로 막대한 사회보장 재정수요가 증가하게 될 것이다.¹⁰⁾

잠재성장률을 유지시키기 위해서는 지식기반경제의 핵심인 인적자본 확충이 필요하며, 이를 위해서는 교육구조의 개혁이 필요할 것이다. 따라서 장기적으로 교육재정수요는 증가하게 될 것이다.

그 밖에도 문소상·이종건(2004)이 제시하였듯이 잠재성장률을 유지하거나 높이기 위해서는 대기업 중심의 산업집적체제에서 개방형 산업집적체제로 개편하여 산업연관관계를 강화하는 것이 필요할 것이다. 또한 서비스산업의 경쟁력을 제고시키는 것이 필요하다. 이들 산업정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 장기적으로 경제관련 재정수요의 증가가 필요할 것이다.

4. 양극화의 심화가 재정에 미치는 파급효과

21세기에 들어서며 자본주의 시장경제의 본질적인 문제인 소득의 불공평한 분배문제는 더욱 심화될 것으로 전망된다. 소득의 불공평한 분배는 다양한 유형의 양극화로 나타나게 될 것이다. 정부가 양극화 문제를 근본적으로 해결하기 위해서 궁극적으로 소외계층에 대한 사회안전망을 확충하여야 될 것이다. 사회안전망의 확충을 위해서 어느 정도의 재원이 필요한 것인가를 예측하기 위해서는 현재 우리나라 사회안전망 실태를 파악하고, 양극화가 심화되는 경우 필요한 사회안전망 수준을 예측하여야 될 것이다.

사회안전망은 실업, 질병, 노령, 빈곤 등 사회적 위협으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 빈곤층 및 취약계층 보호를 위한 공공부조, 국민들의 복지지원 등을 위한 사회복지서비스, 노후 소득보장, 건강 등 잠재적 위협에 대비하기 위한 사회보험을 포함하는 광의의 개념으로 사용된다. 우리나라의 사회안전망제도도 실질적으로 사회안전망의 역할을 제대로 수행하고 있다고 평가하기에는 많은 문제점을 갖고 있다. 따라서 사회안전망의 확충이 불가피하고 그 결과 재정수요의 증가는 불가피할 것이다. 문제는 어느 분야부터 사회안전망 확충의 우선순위가 있는가와 관련 장기재정수요의 규모가 어느 정도인가를 추정하는 것이다.

10) 프랑스의 경우 1년에 50조 원 정도를 출산장려지원을 위해 쓰고 있다. 따라서 현재 정부가 계획하고 있는 출산율 장려를 위한 정책방안은 조족지혈이라 할 수 있으므로 좀더 현실적이며 효과적인 대책을 위해서는 정부의 획기적인 발상의 전환이 필요할 것이다.

5. 기타 환경요인의 변화가 재정에 미치는 파급효과

장기적으로 우리나라 재정수요에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 돌발적 요인은 남북문제의 진전과 남북통일이 될 것이다. 특히, 장기적으로 남북이 통일되는 경우 통일에 따른 재정수요의 증가는 그 규모를 가늠할 수 없을 정도로 큰 폭이 될 것이다.

IV. 세제개혁 과제¹¹⁾

1. 우리나라 세제의 문제점

한국 세제의 선진화를 위하여 사전에 현재 우리 세제의 구조적 문제점에 대하여 검토하는 것이 필요한데 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 우리나라 세제는 건국 이후 수없이 많이 개편되어 왔다. 그러나 모든 세제가 필요에 따라 부분적으로 개편되어 그 결과 세목의 수가 31개로 너무 많아지고, 조세체계가 너무 복잡하게 되었다.

둘째, 개별 세제의 구조 역시 세율과 과세구간 등이 복잡한 문제점을 갖고 있다. 주지하다시피 세제가 복잡할수록 조세에 의한 자원배분의 왜곡이 크고 그에 따라 사회후생의 감소도 커져 효율성 비용이 심대하게 소요되는 문제점을 갖게 된다.

셋째, 많은 세목의 경우 비과세와 감면 등이 너무 많아 과세기반이 축소되고 그에 따라 세율은 높아지게 되고 세금을 부담하는 납세자들의 상대적 부담이 커져 형평성 측면에서도 문제점이 있다.

넷째, 우리나라의 세제는 아직 급속하게 진전되고 있는 세계화에 아직 순응하지 못한 것으로 평가되고 있다. OECD 국가들을 비롯하여 전 세계의 많은 국가들은 현재 자국의 국가경쟁력 제고를 위하여 외국과의 조세경쟁에 적극적으로 대처하고 있다. 각국은 법인세를 경쟁적으로 인하하고, 소득세율을 낮추어 세후 자본소득과 임금소득을 높여 외국으로부터 자본을 유치하고, 고급인력을 자국으로 유치하려는 노력을 경주하고 있다. 특히, 많은 국가들과의 FTA가 급속하게 진전됨에 따라 우리나라 세제를 국제적 기준에 맞게 개편할 필요성이

11) 세제개편에 대해서는 김성태·유일호(2008)를 참조하여 기술되었다.

대두되고 있다.

다섯째, 지방화의 급속한 진전과 지방자치제가 안정적으로 뿌리내리게 하기 위하여 세제 역시 걸맞게 개편되어야 할 것이다.

2. 세제개편의 원칙

(1) 넓은 세원, 낮은 세율

앞서 살펴보았듯이 우리나라 세제개편의 제1원칙은 넓은 세원과 낮은 세율이 될 것이다. 넓은 세원과 낮은 세율은 우리나라의 경쟁국인 주요 선진국들이 세제를 개편하는 중심원리가 되고 있어 우리나라 역시 그들 국가들과의 조세경쟁에서 뒤처지지 않기 위하여 넓은 세원과 낮은 세율을 세제개편의 원칙으로 정립하여야 될 것이다.

넓은 세원과 낮은 세율은 동전의 양면과 같이 서로 밀접하게 관련되어 있다. 세원이 확대되면 동일한 목표 세수를 낮은 세율로 거두어들일 수 있다. 또한 세율이 낮아지면 세후 임금이 증가하고 자본의 세후 수익률 역시 증가하여 노동과 자본의 증가가 독려되어 세원이 확대될 수 있을 것이다.

넓은 세원과 낮은 세율을 조세의 효율성 측면에서 보면 너무나 당연히 지켜야 할 원칙이 됨을 알 수 있다. 조세에 의한 국민경제의 초과부담 크기는 세율에 의해 결정되므로 세율이 낮을수록 조세에 의한 초과부담과 효율성 비용이 축소된다.¹²⁾ 따라서 낮은 세율은 조세의 효율성 측면에서 추구하여야 할 기본 원칙이 될 것이다.

다음으로 조세의 형평성 측면에서 넓은 세원과 낮은 세율은 바람직한 원칙이 된다. 특히, 조세의 감면과 비과세를 최대한 줄여 세원을 넓히는 것이 수평적 형평성의 달성에 도움이 될 것이다.

조세행정의 측면에서 넓은 세원과 낮은 세율원칙을 평가하면 세율이 낮을수록 탈세의 확률이 낮아지고, 세원이 넓어지는 것은 효율적인 조세행정의 필요조건이 된다. 그러므로 조세행정의 관점에서도 넓은 세원과 낮은 세율은 조세개편의 원칙으로 타당한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

12) 모든 조세는 재화의 생산자가격과 소비자가격의 차이를 만들어 그에 따라 경제적 의사결정이 왜곡되고 자원배분이 왜곡된다. 자원배분의 왜곡은 결국 사회의 총후생을 감소시키게 되는데 이는 조세에 의한 국민경제의 초과부담이라 한다.

(2) 세제의 단순화·간소화

세제의 단순화와 간소화가 우리 조세개편의 두 번째 기본원칙이 될 것이다. 그 이유는 위에서 설명한 우리나라 조세체계의 구조적 문제점을 해결하기 위해서 세제의 단순화와 간소화가 필요하기 때문이다. 세제의 간소화와 단순화는 우선 세목의 수를 줄이고, 조세의 세율체계를 간소화하고 과세구간을 줄여야 할 것이다. 또한 납세과정에서 납세자 편의를 위하여 최대한 배려하여야 할 것이다.

1) 세수 중립적인 세제개편

세제개편의 세 번째 원칙은 세수 중립적인 세제개편이다. 세수 중립적인 세제개편을 추구한다는 것은 곧 세제개편에 의해 세수가 증가하거나 감소하는 것이 바람직하지 않기 때문이다. 세제개편에 의해 세수가 감소하는 것은 현재 우리나라의 여건으로 보아 별로 적절하지 않다. 왜냐하면, 우리나라의 경우 아직 사회보장성 지출의 수준이 선진국에 비해 낮은 수준에 있고 또한 국방비나 교육분야의 지출과 같은 고정성 지출의 증가가 전망되기 때문이다. 다른 한편 세제개편에 의해 총세수가 현재보다 증가하는 것도 역시 바람직하지 않다. 그 이유는 최근 우리나라 재정의 규모가 빠른 속도로 증가하여 세부담이 현재보다 더 증가하는 것이 결코 바람직하지 않기 때문이다.

3. 세제개편의 기본방향

(1) 소득세 비중 감소와 소비세 비중 증가

세계화의 진전이 가속화되고 국가 간 자본과 노동의 이동이 자유로워짐에 따라 각국은 우수한 인적자본과 자본을 자국에 유치하기 위하여 소득세 세율을 경쟁적으로 인하하고 있다. 우리나라 역시 경쟁국과의 조세경쟁에서 뒤처지지 않기 위하여 소득세의 부담을 감소시키는 방안을 선택하지 않을 수 없다. 소득세뿐만 아니라 법인세 세율의 인하도 불가피할 것으로 보인다. 따라서 향후 소득세와 법인세의 세율을 인하하고 양 조세의 세수가 전체에서 차지하는 상대적 비중은 감소할 수밖에 없을 것이다.

따라서 여타 조세에서 수입을 증가시킬 수밖에 없을 것인데, 최선의 선택은 소비세 수입을 증가시키는 것이다. 현재 대표적 소비세인 부가가치세의 경우

지난 10년간 우리나라 부가가치세 세율은 10%에서 고정되어 있었는데 반해, OECD 평균세율은 17.6~17.8% 수준에 있어 우리나라 소비세 비중이 OECD 평균보다 낮은 것으로 나타났다. 따라서 소비세 수입의 비중을 증가시키는 여력이 있는 것으로 나타났다. 소비세는 소득세에 비하여 조세의 효율성 측면에서 많은 장점을 갖고 있는 세목이다.

첫째, 소득세가 노동의 대가인 근로소득에 부과될 뿐만 아니라 자본공급의 대가인 저축소득도 부과되므로 노동시장과 자본시장을 모두 왜곡시키게 된다. 반면에 소비세는 저축에 대해 부과되지 않으므로 단지 노동시장을 왜곡시키게 된다. 따라서 동일한 세율에 대해서는 소득세에 의한 초과부담보다 소비세에 의한 초과부담은 작게 되므로 효율성 측면에서 소비세가 소득세보다 우월하다.

둘째, 소득세가 저축소득에 대한 이중과세(double taxation)인 반면, 소비세는 저축에 대해 부과되지 않으므로 장기적으로 소비세제가 소득세제보다 경제의 총저축을 증가시키고 궁극적으로 자본축적을 증가시키게 되어 경제성장에 도움을 주게 될 것이다.

소득세에 비하여 소비세가 갖는 약점이 있다면 형평성에 있다. 형평성 측면에서 소득세 옹호론자들은 소득이 소비보다 더 나은 납세자의 담세능력을 나타내는 지표라는 것이다. 또한 소득세는 누진세 구조를 갖게 되어 고소득계층이 더 많은 세부담을 지게 만들 수 있는 반면, 소비세는 근본적으로 누진세 구조를 갖지 못하므로 소득세가 형평성 측면에서 소비세보다 우월하다. 그러나 소비세 옹호론자들은 소비가 소득보다 납세자의 담세능력을 나타내는 지표라고 주장한다. 또한 평생소득이 동일한 두 개인의 경우 저축행태에 관계없이 일생 동안 동일한 세를 부담하게 되므로 소비가 수평적 형평성을 더 잘 나타내는 지표라고 주장한다. 양측의 주장은 모두 나름대로 설득력을 갖고 있지만 전반적으로 형평성 측면에서 소득세가 소비세보다 우월하다고 볼 수 있을 것이다.

문제는 형평성 측면에서 갖는 소비세의 약점을 어떻게 보완하느냐이다. 앞서 설명하였듯이 보통사람들이 기대하듯이 조세의 소득재분배 기능은 현실적으로 별로 큰 효과를 갖지 못하는 것으로 밝혀지고 있다. 정부의 재정정책 중 소득 분배에 영향을 미칠 수 있는 것은 조세정책보다는 오히려 지출정책이다. 따라서 이전지출제도와 여타 정부지출제도를 이용하여 소비세의 약점을 보완하여야 될 것이다.

(2) 법인세 인하를 통한 기업의 국제경쟁력 강화

세제개편에서 중요한 축은 법인세를 현재수준보다 인하하는 것이다. 세율의 인하폭과 시기는 우리의 경제상황을 보아가며 결정하면 될 것이나 법인세 인하 방향은 견지하여야 될 것이다. 법인세 인하의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 우리의 경쟁국들이 법인세를 경쟁적으로 인하하고 있는 반면에, 우리나라 법인세 수입의 부담은 상대적으로 증가하고 있어 경쟁국과의 조세경쟁에서 뒤처지고 있는 실정이다. 따라서 우리나라의 법인세를 인하하여야 경쟁국과의 조세경쟁에서 열위를 벗어날 수 있을 것이다.

둘째, 최근 우리나라 기업의 투자가 부진하여 점차 경제의 잠재성장능력을 감퇴시키고 있으므로 우리나라의 잠재성장능력의 확충을 위하여 법인세 인하는 필요하다.

(3) 비과세 감면의 축소를 통한 세원의 확대

넓은 세원의 목표를 달성하기 위해서는 모든 세목에 대해 비과세 감면을 과감하게 추진하여야 될 것이다. 소득세의 경우 세제의 단순화와 조세수입 확보를 위해 비과세·감면저축이 상당수준 정리되어야 할 것이다. 소비세의 경우 현재 부가가치세 제도에 간이과세제, 영세율, 면세율 등 그 대상에 많은 예외를 두고 있으며 그 면세범위도 1976년 부가가치세제가 도입된 이후 계속 확대되어 가는 추세를 보이고 있다. 그러므로 비과세 감면의 축소를 통한 베이스의 확대 여지가 크며 이러한 조정이 필요하다.¹³⁾

(4) 지속가능한 경제발전 달성을 위한 에너지·환경세제의 개편

지속가능한 경제발전이란 환경친화적인 경제성장을 토대로 가능하다. 따라서 에너지·환경세제는 우리의 경제구조가 환경친화적으로 변화하는 것을 고무시키고, 에너지 절약적인 경제구조가 될 수 있도록 개편되어야 할 것이다.

(5) 성장잠재력 확충을 위한 세제개편

21세기 한국 경제는 잠재성장능력을 확충하고 새로운 성장동력을 모색하는 것이 국가적 과제로 대두되고 있다. 따라서 세제개편의 중요한 목적으로 설정하여야 하는 것이 성장잠재력 확충을 위한 세제개편이다. 이를 위해서는 무엇

13) 자세한 부가가치세의 비과세와 감면 축소방안에 대해서는 김성순(2008)을 참조할 수 있다.

보다도 전반적으로 조세체계의 효율성 제고가 필요하다. 다음으로 투자는 장기적으로 자본축적과 직결되므로 기업의 투자를 활성화할 수 있는 법인세의 인하는 불가피하다. 이와 함께 국가 간 이동이 자유로운 자본과 노동을 우리나라에 유치하기 위한 소득세의 인하도 필요할 것이다.

(6) 지방세 비중의 확대를 통한 국세 대 지방세의 비중 조정

지방화의 급속한 진전과 지방자치체가 안정적으로 뿌리내리게 하기 위하여 세제 역시 걸맞게 개편되어야 할 것이다. 특히, 현행 세원유형별 구조를 볼 때 지방세 강화를 위해서는 재산과세 중심의 지방세 세원을 소득과 소비세원으로 확대시키는 접근이 불가피해 보인다.

4. 개별 세제개편방안

(1) 소득세제의 개편방향

소득세제 개편의 초점은 급속히 진전되는 경제의 세계화에 대비하여야 된다는 것이다. 세계화의 진전은 생산요소의 국가 간·지역 간 자유로운 이동으로 각국은 노동과 자본을 자국에 유치하기 위한 전략을 세우고 있다. 구체적으로, 첫째 노동공급을 증대시키고 자본축적을 촉진시키기 위하여 소득세율구간을 간소화하고 세율을 적절히 인하시키는 방안을 강구하여야 될 것이다.

둘째, 노동 대비 자본과세의 과도한 부분을 완화하는 방안을 모색하여야 될 것이다.

셋째, 단지 세율을 인하하고 소득세구간을 간소화함에 따른 세수의 감소를 막기 위해 공제 및 비과세 부분을 줄여나가야 할 것이다.¹⁴⁾

최근 제기되고 있는 물가연동제는 수요 및 공급부문에서의 충격을 모두 고려하여 부분적으로 도입하는 것이 타당할 것으로 보인다.

(2) 소비세제의 개편방향

세제개편의 중요한 방향의 하나가 소득세 중심에서 소비세 중심으로 전반적인 조세체계를 구성하는 것이다. 이러한 의미에서 이미 부가가치세를 중심으로 우리나라 세수에서 중요한 위상을 차지하고 있는 소비세제개편의 기본방향은

14) 특히, 현재까지 소득세의 각종 공제와 비과세 부분의 확대는 정치적으로 이용되어 온 경향을 무시할 수 없는데 앞으로는 공제와 비과세 부분을 점차 줄여가야 할 것이다.

세제를 간소화·단순화하고 비과세 감면을 과감히 축소하여 세원을 확대하는 것이 될 것이다.

우선 소비세제의 간소화·단순화는 다음과 같은 방향으로 추진되어야 할 것이다. 현행 소비세체계는 불필요한 세목이 많으므로, 실효성 없는 세목을 정비할 필요성이 있다. 단순화의 첫째 과제는 재원의 칸막이식 운용 등으로 비신축적이고 낭비적인 목적세의 남용이 이루어지고 있으므로 목적세를 폐지하여 본세로 흡수통합하는 것이 될 것이다. 즉, 부가세(surtax) 방식체계를 시정하여 이를 본세로 통합하여야 될 것이다.

소비세 세원의 확대를 위하여 간이과세제도를 폐지하여 모든 과표를 양성화하고 면세율 및 국내영세율 제도를 대폭 줄여야 할 것이다. 구체적으로 영세상인들의 편의를 도모하기 위한 간이과세제도를 폐지하고 세정의 효율화를 도모할 필요가 있다. 아울러 부가가치세 세원 확대를 위해 카드사용에 대한 소득세 산정시에 소득공제에 대한 추가적인 인센티브 확대도 필요하다.

장기적으로는 복지수요 등 세수확보를 위해 부가가치세의 인상가능성을 고려할 수도 있겠으나 이로 인한 소비의 둔화와 경기침체 가능성, 세부담의 역진성 등을 감안하여 경제가 호황국면일 때, 부가가치세 인상을 실시하여 소득증가로 상쇄될 수 있도록 인상실시 시기를 신중히 고려하여야 될 것이다.

특별소비세의 경우 개편은 조세의 형평성 관점에서 추진되어야 할 것이다. 형평성을 고려하여 사치품에 적용되는 특별소비세는 분배개선 목적이 아닌 외부성(externality)을 교정하는 수단으로 활용하도록 해야 할 것이다.

술과 담배의 소비는 개인의 건강에 해롭고 중독성이 있으며, 의료비 증가 등 사회보험료를 증가시키므로 이를 억제하는 것이 바람직하므로, 국민건강 등을 위해 주세와 담배소비세 세율은 지속적인 인상이 불가피할 것이다.

(3) 법인세제의 개편방향

법인세제 개편의 쟁점은 세계화의 진전에 따라 우리 기업이 국제시장에서 외국 기업과 경쟁할 수 있는 여건을 여하히 마련하여 줄 수 있는가이다. 최근 우리의 경쟁상대인 주요국들은 생산요소의 세부담을 완화함과 동시에 자본 및 노동의 유치 및 생산의 효율성 제고를 통해 국가경쟁력 제고를 도모하기 위해 조세경쟁을 하고 있다.

OECD 국가의 GDP 대비 법인세 수입의 평균비중은 2000년 3.7%에서 2004년 3.4%로 축소되었는데 반해, 우리나라의 경우 GDP 대비 법인세 수입의 비중

이 2004년 현재 3.5%로 점차 증가하는 추세에 있다. 또한 OECD 국가의 법인세 평균세율이 2000년 33.6%에서 2006년 28.4%로 5.2%p나 인하되었다.

법인세 부담의 경감은 우리 기업이 경쟁국 기업과 동일한 여건하에서 활동하게 함으로써 우리 기업의 국제경쟁력을 제고하며, 또한 최근 10년 동안 부진을 면치 못하였던 투자를 활성화하는 데 목적을 두고 추진되어야 할 것이다. 따라서 법인세 개편의 방향은 단기적으로는 법인세율을 경쟁국과 비슷한 수준인 20% 수준까지 세수 추이를 보아가면서 단계적으로 인하하고 장기적으로는 세제개편과 더불어 법인세와 소득세를 통합하는 안을 포함한 종합적인 세제개편방안을 고려해야 할 것이다.

그러나 우려되는 것은 법인세율 인하가 세수의 급격한 감소를 초래할 수 있는 점이다. 법인세율 인하가 세수의 감소를 유발하지 않고 오히려 세수의 증대를 유발하도록 하기 위해서는 내외국인의 투자활성화를 위한 각종 규제 완화, 신규투자 인센티브 확대, 경제특구 활성화를 위한 제도 개편, 노동관련 제도 정비 등 다각적이고 종합적인 개혁조치가 요구된다.

법인세 수입의 감소를 상쇄하기 위하여 2007년부터 시행되고 있는 국가재정법 시행령 제41조에서 국세수준의 10% 수준으로 국세 감면율을 제한할 필요가 있을 것이다.

(4) 재산세제의 개편방향

우리나라 재산세제 개편의 기본방향은 보유세 강화와 거래세 인하로 요약될 수 있다. 이는 참여정부의 정책기조로 채택되기 전부터 오랜 기간 동안 학계에서 주장되어 왔던 것이다. 재산세는 지방자치단체가 공급하는 지방공공재의 조세가격(tax price)으로서 기능을 담당하는 유력한 세제이므로 재산세가 지방정부의 중심 세원이 되는 것은 재정분권의 원칙에도 적합한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

현재 재산세는 지방세 중 가장 큰 수입원으로 자리잡고 있어 일견 나름대로의 역할을 하는 것으로도 볼 수 있을 것이다. 그러나 현재 우리나라의 재산세제는 부동산 투기를 억제라는 정책목표를 달성하기 위해 오·남용되고 있는 심각한 문제점을 갖고 있다. 구체적으로 우리나라 재산세제의 첫 번째 문제는 부동산에 대한 투기억제를 통한 부동산시장 안정이라는 정책목표의 달성을 위해 재산세제를 개편하는 과정에서 재산보유세를 국세와 지방세로 이원화시켰다는 점이다.

둘째, 재산세에 있어서 누진세율체계를 유지하고 있다는 점이다. 특히, 종합부동산세의 경우 지나치게 높은 최고 세율, 급격한 누진세율체계, 세대별 합산과세 등의 과세방식을 일률적으로 적용하고 있다는 점이다.

한편, 취득세와 등록세 등 부동산거래세의 경우 세율이 상당한 수준으로 인하되었음에도 불구하고 과표의 급격한 상승으로 인해 실효세율은 거의 영향을 받지 않았으며, 부동산거래라는 사실상 동일한 과세대상행위에 대해 취득세와 등록세를 중복과세하고 있다는 문제를 안고 있다.

이에 더하여 양도소득세에서는 다주택보유자에 대한 중과세를 목적으로 세부담을 대폭 강화하였기 때문에 취득세와 등록세의 부분적 경감에도 불구하고 부동산거래에 따른 전체적인 세부담이 커짐으로써 부동산의 원활한 거래를 위축시키는 동결효과(lock-in effect)를 초래할 우려가 높다.

향후 부동산세제 개편의 기본방향을 정리하면 보유세는 그 존재 의의를 회복하는 방향으로 개편해 나가며, 거래세는 완화한다는 원칙을 유지하는 것이 옳을 것으로 판단된다. 우선 보유세의 경우에는 기초자치단체의 기본적인 지방세로서 조세가격기능을 담당하도록 유도하기 위하여 중장기적으로 국세인 종합부동산세를 지방세로 복귀시키면서 누진세율구조를 완화시켜 나갈 필요가 있을 것이다. 보유세의 완화가 단기적으로 부동산시장에 미치게 될 심리적인 영향도 배제할 수 없으므로 보유세의 경우에는 단기적으로는 세율조정과 함께 과세방식을 개선함으로써 문제를 해결해 나가는 것이 필요할 것이다.

한편, 취득세와 등록세 등 부동산거래세의 경우에는 세율을 점진적으로 인하하는 것이 필요할 것이다. 또한 부동산의 취득 자체가 사실상 과세대상행위라는 점에서 취득세와 등록세는 중복과세의 문제가 발생하지만, 취득세는 특히 소유권의 이전 취득을, 그리고 등록세는 재산권의 등기 또는 등록과 취득·이전·변경 또는 소멸 등 이동사항을 등기 또는 등록하는 행위 자체에 대한 과세이므로 두 조세를 분리할 필요도 있을 것이다. 따라서 취득세는 지방세로, 등록세는 국세로 이관시키는 것도 고려할 수 있을 것이다.

(5) 상속·증여세제의 개편방향

상속세와 증여세의 개편에서 가장 중요한 과제는 효율성보다는 형평성의 관점에서 찾아야 할 것이다. 특히, 우리나라의 조세체계가 소득세 중심에서 소비세 중심으로 점차 강화되는 추세에서 조세의 형평성 측면에서 소득재분배 기능이 약화되는 문제점을 갖고 있다. 따라서 상속세와 증여세는 중산층의 서민보

호가 개편의 목표가 될 수 있을 것이다. 또한 변칙적 상속·증여에 의한 세대 간 부의 세습화를 차단하고, 부의 재분배기능을 강화하여 사회계층 간의 심각한 빈부격차를 줄이는 방법은 단순히 상속·증여세제를 강화한다고 해결될 문제가 아니므로 보다 근본적인 사회계층 간의 빈부격차문제를 줄이기 위해서는 상속세 및 증여세제와 밀접하게 연관된 다른 경제제도의 개혁이 함께 이루어져야 할 것이다. 예로서 유명무실화된 금융실명제의 문제점을 보완·수정하여야 될 것이다.

(5) 지방세제의 개편방향

우리나라 지방재정의 문제점은 지방자치단체의 중앙정부에 대한 의존성이 더욱 심화되고 있으며, 이러한 의존적인 재정구조로 인하여 지방재정 운영의 자율성과 책임성이 저해된다는 점이다. 따라서 지방세 개편의 최우선과제는 국세와 지방세 비중을 조정하여 현행 국세 대비 지방세 수입의 비중을 점차 확대하여 가는 것이다.

지방세를 강화하기 위해서는 우선 전체 조세수입 중 지방세 수입의 비율을 현재의 약 20% 수준에서 단기적으로는 25%, 그리고 더 적극적인 관점에서는 30% 수준까지 확대한다는 목표치를 제시하여 추진할 필요가 있다. 이와 함께 중앙정부에 대한 지방자치단체의 의존성을 낮추고 국가와 지방 간 재정의 중립성을 유지하기 위해서 의존재원인 지방교부세나 국고보조금 등을 축소할 필요가 있을 것이다.

지방세를 강화하는데 있어 가장 큰 걸림돌은 자치단체 간 수평적 재정불균형 문제이다. 물론 이는 우리나라뿐 아니라 세계 각국이 직면하는 문제이며, 지방교부세와 같은 형평화 보조금을 보다 정치하게 개편하여 해소할 필요가 있지만, 동시에 지방세 차원에서도 가급적 불균형을 완화할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

한편, 자치단체 간 수평적 재정불균형은 지방세의 불균형보다는 오히려 세출 측면에서의 불균형이 더욱 중요한 원인으로 분석되고 있는데, 지방공공서비스 공급에 있어 규모의 경제가 실현될 수 있도록 자치단체 통폐합이나 서비스 공급구역의 광역화 등이 적극적으로 추진될 필요가 있다.

(6) 에너지·환경세제의 개편방향

우리나라 에너지요금 및 세제정책의 개선방향은 환경, 경제와 사회 통합을

통한 지속가능 발전의 달성을 위하여, 기존 에너지세제의 환경세적 기능 강화를 통한 효율성 향상(에너지세제의 외부비용 반영 비율 강화)과 저소득층 에너지 복지의 형평성 제고(취약계층 직접지원 강화)라는 크게 두 가지 측면에서 단순화되어 일관되게 추진될 필요가 있을 것이다.

원칙적으로 국제유가 변동에 따른 단기적 경기부양이나 기타 특정 요인들에 의거하여 환경관련세(에너지나 교통관련 세제)를 일정 기간 완화하는 것은 일시적 미봉책에 불과하며, 세계적 추세에 발맞추어 시장기능과 외부성 교정기능에 충실하게 조세정책을 일관되게 추진하여 우리 경제 내 생산기술구조 및 소비패턴의 친환경화를 유도함이 바람직하다. 이 경우 유럽 국가들과 같이 환경관련 과세 강화를 세수중립적 차원에서 소득세, 사회보장기여금, 법인세 등의 기타 일반세제의 세부담 완화와 연계하는 방안을 검토하는 것이 필요하다. 특히, 기후변화협약에 대비하여 중장기적으로 기존 에너지세제를 보다 합리적으로 운용하면서 온실가스 저감을 위한 신규 탄소세 도입을 대대적인 에너지세제 개편과 기후변화종합대책 재원마련 차원에서 종합적으로 검토하는 것이 필요할 것이다.

V. 정부지출의 효율화를 위한 과제

1. 예산낭비의 감축

예산의 효율적인 운용을 위해서는 무엇보다도 예산낭비를 최대한 감축하는 것이 필요하다. 예산낭비를 억제하기 위한 재정개혁방안에 대해서는 이원희(2008)가 좋은 대안들을 제시하고 있는데 요약하면 다음과 같다.

(1) 예산낭비 억제를 위한 재정개혁의 기본방향

예산낭비를 근본적으로 절감하기 위해서는 막연하게 예산관계자들의 정직하고 성실한 업무태도나 정신적·도덕적 무장의 강화와 같은 요소뿐만 아니라 제도 및 절차의 개선과 같은 근본적인 것에서부터 개선하여야 될 것이다.

첫째, 예산의 수립에서부터 집행 및 사후평가에 이르는 예산의 전 과정에서 시민참여를 확대할 필요가 있다. 이를 위해 필요한 것은 관련정보의 공개이다.

둘째, 예산의 편성-심의-집행-결산의 전 과정에서 절차의 개선이 필요할 것

이다.

셋째, 예산과 관련된 제도적 장치의 개선이 필요하다. 특히, 기금개혁, 예비타당성제도의 도입과 성과관리체계의 정착이 필요하다.

넷째, 지금까지 관행이 되어 왔던 예산관련 공무원의 행태가 개선되어야 할 것이다. 이는 모든 제도의 성패는 궁극적으로 제도를 운용하는 주체들에 의해 결정되기 때문이다. 특히, 중요한 것은 모든 담당자들이 스스로 최선을 다하여 정직하게 예산을 집행하는 것이 자신의 이익과 부합되도록 하는 이른바 동기유인제도(incentive compatible system)를 제도적으로 정착시키는 것이 바람직하다.

(2) 예산낭비 감축을 위한 재정개혁방안¹⁵⁾

우선 예산낭비 근절을 위한 원칙을 정립하여야 될 것이다. 첫째, 재정민주주의를 확립하여야 될 것이다. 재정민주주의는 모든 시민이 예산의 주인이라고 하는 정신을 정립함으로써 확립될 수 있다.

둘째, 재정운용의 규율을 확립하여야 될 것이다. 이를 위해 편법적 예산운용의 구태를 벗어나야 하고 재정의 공익성을 확보하여야 될 것이다.

셋째, 재정의 투명성을 제고시켜야 할 것이다. 이를 위해 우선적으로 필요한 것은 예산과 관련된 재정정보를 모두 공개하는 것이 될 것이다.

넷째, 재정의 생산성을 향상시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 예산의 집행과정에서 납세자가 지불한 세금이 최대한 효율적으로 쓰이도록 하여야 될 것이다.

다음으로 재정운영의 관행이 개선되어야 할 것이다. 과거 우리나라의 정부주도형 성장과정에서 재정운영에 관하여 관료들에게 필요 이상의 권한이 주어짐에 따라 관료들의 지대추구행위와 비효율적인 조직 내 의사결정 과정에서의 부패와 편법이 만연되어 왔던 것이 사실이다. 특히, 예산의 횡령, 낭지, 남용을 방지하기 위하여 내적인 통제장치의 강화가 필요할 것이다.

장기적으로 재정민주주의를 확립하기 위해서는 예산절차에 있어 행정부가 갖고 있는 기능과 권한의 많은 부분을 국회에 이양하여야 될 것이다. 그러나 그에 앞서 예산절차와 관련된 국회의 역량을 강화하여야 될 것이다.

15) 여기에 제시되고 있는 모든 예산낭비 근절을 위한 방안은 이원희(2008)의 제안을 정리한 것이다.

2. 참여정부 4대 재정개혁 과제의 지속적 추진

(1) 중기재정계획제도의 개선방안¹⁶⁾

중기재정계획 수립의 적절성을 유지하기 위해 경제전망과 재정수립 전망에 있어 객관성을 유지하여야 될 것이다. 또한 중립적이고 보수적인 경제전망을 정착하는 것이 필요하다. 보다 내실 있는 중기재정계획의 수립을 위해서는 국가재정운용계획의 수립을 전담하는 공식적인 조직이 설립되어야 할 것이다.

중기재정계획의 재정관리에 효과성을 제고시키기 위하여 재정수지와 함께 재정지출 총액을 총량목표로 설정하는 것이 좀더 적절할 것이다.

중기재정계획의 실효성을 제고시키기 위하여 장기적으로 국회의 역할을 점진적으로 확대시키는 것이 바람직할 것이다. 단계적으로 국회의 기능을 강화하여 중기재정계획에 적절한 수준의 구속력을 부여하는 것이 필요하다.

정부의 주요 정책이 중장기에 걸쳐 차질 없이 추진될 수 있도록 중기재정계획이 수립되어야 할 것이다.¹⁷⁾

중기재정계획을 성공적으로 정착시키기 위해서는 중기재정계획에서 제시된 경제전망 및 재정전망, 재정관리 목표치 전망에 걸친 사후 검증절차가 의무화되고 그에 따라 수행되어야 할 것이다.

현재는 10월 2일 행정부가 국회에 제출한 예산편성안에 대해 상임위원회에서의 계수조정과 본회의에서 의결을 통해 최종안이 확정되나 현재의 제도는 하향식(top-down) 예산제도가 국회에서는 이루어지지 못하도록 만들고 있다. 따라서 국회에서 예산심의 과정에서 예결위원회에서 우선 부문별·부처별 재원배분을 결정한 다음 상임위원회에서 주어진 지출 상한 내에서 사업별 예산을 편성하는 방법으로 제도의 개선이 이루어져야 할 것이다.

(2) 예산성과 관리제도

예산성과 관리제도는 참여정부에서 예산집행의 효율적인 집행을 위하여 추진한 재정개혁의 한 프로그램이다. 이 제도는 아직은 정착단계에 들어서지는 못하였으나 재정지출의 효율적인 집행을 위하여 절대적으로 필요한 제도이다. 본 제도의 향후 개선·보완하여야 할 사항으로는 재정사업 투입과 성과 사이의 연관관계를 명확히 하는 성과지표를 개발하여야 될 것이다. 이를 위해 현재 도입

16) 본절의 내용은 김성태(2007b)를 참조하여 기술되었다.

17) 고영선(2007)을 참조할 수 있을 것이다.

되었으나 아직 정착하고 있지 못하고 있는 재정의 성과관리제도, 자율평가제도, 심층평가제도 등을 보다 강화하여야 될 것이다.

(3) 총액배분자율편성 예산제도의 개선방안

일선부처의 자원 낭비 및 오용을 방지하기 위해 사전적으로 사업계획의 합리성을 확보할 수 있는 장치를 마련하여야 될 것이다. 이를 위해 현재 건설업을 위주로 시행되고 있는 예비타당성 조사를 전 사업으로 확대하는 것이 바람직할 것이다. 다음으로 예산총액배분 자율편성제도를 운영할 때 국가재정운용계획과 연계하여 예산총액을 결정함으로써 재정정책의 예측가능성을 제고하여야 될 것이다.

총액배분자율편성 예산제도의 실효성을 높기 위해서는 국가재정운용계획의 법적 구속력을 현재수준보다 높이는 것이 필요하다. 또한 이에 따라 지출상한 제도를 도입함으로써 예산총액배분 자율편성제도의 예측가능성을 제고시켜야 할 것이다.

끝으로 총액배분자율편성 예산제도를 행정부뿐만 아니라 국회에서도 예산과 정의 한 제도로서 뿌리내리게 하여야 될 것이다. 이를 위해서는 국회에서도 행정부에 상응하는 top-down 예산제도를 도입하여 예산결산위원회를 상임위원회로 만들고 예결위에서 분야별 자원배분을 결정한 다음 개별 관계 상임위원회에서 주어진 예산을 갖고 사업별 자원배분을 결정할 수 있도록 만들어야 될 것이다.

(4) 디지털예산회계 시스템 정착과 재정통계 시스템의 구축

디지털예산회계 시스템을 조기에 정착시켜야 할 것이다. 또한 재정통계의 일관성을 확립하여 재정운영의 투명성과 책임성을 제고시켜야 할 것이다. 현재 재정관련 기관별로 각기 다른 기준(일반정부, 통합재정, 예산기준, 총지출기준, 결산기준 등)하에 재정통계를 정리·발표하고 있어 재정운영에 있어 많은 문제점을 갖고 있으므로 행정부 내 통계체계의 일원화가 필요한데 세계적 표준을 따라 IMF 기준으로 통일하는 것이 좋을 것이다.

재정운영의 효율적인 운영을 위해서는 재정의 종합전산망체계를 갖추어야 될 것이다. 재정 종합전산망체계는 최소한 다수의 부처에서 공통적으로 포함하고 있는 항목에 대해서는 정부 전체 차원에서 집계될 수 있는 집계기능(aggregation function)과 미래의 경제에 대한 기본 전망치가 변화하는 경우, 자동적으로

별다른 어려움 없이 기본 재정전망이 도출되는 자동조정기능(automatic adjustment function)과 같은 기능을 갖추어야 할 것이다.

3. 정부조직의 개혁

우리나라 재정개혁은 세제개혁과 정부지출의 효율화 제고로 요약되는 지출개혁 및 정부조직의 개편을 동시에 추진하는 이른바 삼위일체 개혁이 되어야 할 것이다.

정부조직의 개편을 통하여 행정비용지출과 급여지출의 동결 내지 감축을 달성하여야 될 것이다. 행정조직의 개편은 두 가지 방향으로 추진할 수 있을 것이다. 첫째는 현행 행정조직의 기본골격을 그대로 유지한 채 조직을 경량화 하는 것이다. 단, 조직을 경량화하는 것은 모든 조직을 일정 비율로 경량화 하는 방안보다는 조직의 효율성을 토대로 구조조정을 하는 것이 합리적인 방안이 될 것이다. 이를 위하여 현재 정부조직의 기능배분과 부처별 생산성을 철저히 분석하는 것이 선행되어야 할 것이다.

둘째는 지방행정조직을 현재의 3단계(광역자치단체(도, 광역시)-시·군·구-읍·면)를 2단계 이내로 간소화 하는 방안이다. 이 방안은 공공부문의 전반적인 생산성을 제고시키는 것과 함께 인력감축과 시설 유지·보수 비용을 포함한 간접비용의 대폭적인 감축을 달성할 수 있을 것이므로 즉각적으로 추진할 수 있는 실천방안이 될 것이다.

4. 지방재정의 개혁

현행 지방재정의 문제점은, 첫째 중앙정부와 지방정부 간 수직적 재정의 불균형이 존재한다는 것이다.¹⁸⁾ 이와 같은 수직적 재정의 불균형은 세원의 분포가 지방세보다는 국세에 편중되어 있기 때문에 초래되는 현상이다. 그러므로 현행 조세체계를 획기적으로 개편하지 않는다면 지방자치단체는 자체재원보다는 중앙정부로부터의 이전재원에 의존하여 필요재원을 확보할 수밖에 없어 재정운영의 자율성과 책임성의 구현은 어려워지게 될 것이다.

18) 2006년 현재 중앙정부 대 지방정부의 실질적인 재정지출의 비율은 교육재정을 포함하여 40 : 60으로 지방정부의 지출이 더 큰 비중을 차지하고 있다. 한편, 2006년 전체 세수(163조 4,431억 원) 중 국세는 127조 4,657억 원으로 78%를 차지하고 있는 반면, 지방세는 35조 9,774억 원으로 22%에 지나지 않고 있다.

둘째, 지방교부세와 국고보조금의 비중이 지속적으로 증가하여 지방자치단체의 연성예산제약(soft budget constraint) 문제가 커지고 있다.¹⁹⁾ 연성예산제약 문제는 지방자치단체가 자주재원보다 의존재원에 의해 운영되는 비중이 커질수록 지방자치단체의 재정운영이 방만해지고 비효율적으로 운영되기 쉬워 발생할 개연성이 높아지는 문제를 가리킨다. 최근 우리나라 지자체의 재정운영에서 지방교부세와 국고보조금의 비중이 점차 증가하는 추세에 있어 연성예산제약 문제가 심각하게 대두될 개연성이 높으므로 이에 대한 대비책이 필요하다.

셋째, 자치단체 간 세원의 분포가 너무 불균등하여 국가재정 운용에 비효율성을 초래하는 원인이 되고 있다.

이상과 같은 지방재정의 문제를 해결하기 위해서는 공공서비스의 양과 질에 관한 지방정부의 의사결정권을 강화하여야 될 것이다. 이를 위해서는 지방정부의 재정지출책임과 조세수입과의 연계성을 강화하여야 될 것이다. 구체적으로, 첫째 국세 대비 지방세의 비중을 일정 기간을 두고 목표치를 설정하여 제고시키는 장기로드맵(road-map)을 설정하는 것이 필요하다.

둘째, 광역자치단체와 기초자치단체 간 세목의 조정은 지방자치단체 간 세원의 불균등한 분포를 개선시키는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 지방세 비중을 높이기 위하여 국세와 지방세의 세목조정이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 지방재정조정제도에서는 지방교부세제도와 국고보조금제도의 비중이 당연히 지방세 비중이 점차 증가함에 따라 감소시키는 계획을 추진하여야 될 것이다.

5. 연금제도의 개혁²⁰⁾

연금제도 개선의 두 가지 목표는 조기은퇴 경향 억제를 통한 중·고령자층의 노동시장참여율 제고와 국민연금 재정건전성 제고가 될 것이다.

우선 급속한 고령화와 저출산을 감안하여 연금재정 건전성을 회복하는 것이 급선무이고 나아가, 조기은퇴를 억제할 수 있는 제도개선을 단기간 내 실시하는 것이 바람직하다. 그 이유는, 첫째 한국은 세계에서 가장 빠른 고령화의 속

19) 연성예산제약이란 문자 그대로 예산제약이 연성화되어 재정운영의 규율이 물려져 제대로 지켜지지 않는 경우를 의미한다.

20) 본절의 내용은 김성태 외(2007)를 참조하여 기술되었다.

도를 보일 것이지만 아직은 고령화가 본격화되지 않았고, 특히 OECD 국가들과는 달리 조기은퇴 경향이 아직 본격적으로 나타나지 않고 있기 때문이다.

둘째, 한국은 아직 연금지급이 본격화되지 않았기 때문이다.

셋째, 한국의 경우 연금제도의 관대함이 OECD 국가 중에서 가장 크다고 할 수 있기 때문이다.

그러므로 정상은퇴연령에 은퇴하는 자들에 대한 연금지급이 시작되기 이전에 조기은퇴 억제대책이 마련되어야 할 것이다. 안중범(2005)에 의하면 보다 구체적으로, 첫째 연금구조조정을 통해 저부담·고급여체제를 적정부담 적정급여체제로 전환하여 지나친 관대함을 축소해야 하는데, 2007년 개정에서 이 점은 충족되었다고 볼 수 없다.

둘째, 정상은퇴연령의 상향조정방안은 재조정되는 것이 바람직하다. 노령연금을 받을 수 있는 연령의 상향조정을 2013년부터 5년마다 단계적으로 1세씩 연장되어 2033년 이후에는 65세까지 조정하도록 되어 있어 은퇴연령 5세를 증가시키는 데 소요되는 기간(30년)이 너무 긴데, 이를 단축시켜 노동참여 유인을 제공하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 재직자노령연금을 축소 또는 폐지하여 은퇴 후 노동시장 참여를 유인하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 조기은퇴를 억제하면서 은퇴연령을 증대시켜서 고령자 노동시장 참여를 증대시키기 위해서는 지연은퇴혜택(DRC)제도를 도입하는 것을 적극 검토할 필요도 있을 것이다.

다섯째, 제도변화를 통해 조기은퇴 의지를 억제시키고 노동시장 참여를 유인하기 위해서는 연금제도 개선내용에 대한 교육 및 홍보가 중요한 역할을 할 것이다.

VI. 결 론

경제의 패러다임 변화로 대변되는 한국 경제의 선진화를 위한 재정개혁의 요체는 세제의 개혁, 재정지출의 효율화와 함께 정부조직의 개편이 동시에 추진되는 이른바 삼위일체 개혁이 추진되어야 한다.

현재 우리 경제·사회 환경과 재정환경을 총체적으로 고려할 때 재정은 세입과 세출 측면에서 모두 현재의 수준을 유지하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

다.²¹⁾

재정지출의 경우 고령화와 저출산 및 양극화의 심화 등을 고려할 때 재정수요는 증가할 것이 불가피하므로 기존의 경직성 경비의 절감과 예산집행의 효율적 집행은 절대적으로 필요하다. 재정지출의 효율화를 위해서는 참여정부가 시작하였던 국가재정운용계획과 성과관리제도, top-down제도와 함께 디지털 예산·회계 시스템의 구축은 차질 없이 추진되어야 할 것이다. 또한 국가재정의 효율적인 운용을 위해서 실질적인 지방재정의 분권화가 이루어질 수 있도록 지방재정제도의 개편이 반드시 수행되어야 할 것이다.

정부조직의 개편은 재정지출의 효율화를 위한 필요조건이 된다. 따라서 재정지출의 효율화를 위해서 정부조직은 근본적으로 개편되어야 할 것이다. 무엇보다도 광역자치단체와 기초자치단체로 구분되는 3원적인 정부조직을 기초자치단체를 광역자치단체로 귀속시키는 2원적인 정부조직으로 개편하는 것을 적극적으로 추진하여야 될 것이다.

세제개혁은 새로운 게임의 룰을 정립하는 차원에서 새로운 경제 패러다임을 구축하기 위하여 신속하게 추진되어야 할 것이다. 세제개혁의 원칙은 넓은 세원과 낮은 세율, 세수 중립적인 세제개혁, 세제의 단순화와 간소화가 될 것이다. 세제개혁의 기본방향은 소득세와 법인세의 상대적 비중의 감소와 함께 소비세 비중의 제고, 국세 대비 지방세 비중의 강화, 조세체계의 간소화와 구간조정 및 세율 완화, 비과세·감면의 축소 등이 세제 전반에 걸쳐 추진되어야 할 것이다.

삼위일체 재정개혁을 성공적으로 추진하기 위해서 무엇보다 필요한 것은 개혁의 시기를 놓치지 말아야 한다는 것이다. 특히, 세제개편과 정부조직의 개편은 기존의 틀을 깨는 것이어서 상당한 저항에 직면하게 될 것이므로 과감한 추진력이 뒷받침이 되는 실천방안(action program)이 필요하다.

참 고 문 헌

고영선 편, 『중기재정계획(1998~2002)의 주요 정책과제』, 한국개발연구원, 1999.
_____, 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』, KDI 연구보고서 2004-07, 한

21) 물론 이는 재정규모의 절대적 수준이 아니라 GDP 대비 상대수준이 일정수준을 유지한다는 것을 의미한다.

- 국개발연구원, 2005.
- 국민연금발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안』, KDI, 2003.
- 국민연금연구센터, 『국민연금 재정시뮬레이션을 위한 거시경제변수 장기전망』, 2004.
- 국민연금연구원, 「국민연금개혁 합의안과 기초노령연금법안의 의미와 향후과제」, 2007. 5.
- 국회예산정책처, 『NABO 세수추계 및 세제분석 2005~2009년』, 2005.
- 기획예산처, 『2005~2009년 국가재정운용계획』, 2005.
- 김동건·김성태·안중범·원윤희·이연호, 「적자재정기조하의 중기재정운용방안」, 『기획예산처 예산실 용역보고서』, 1998. 11.
- 김동석, 「인구고령화와 잠재성장률」, 한국개발연구원 주최 심포지엄 “인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제” 발표논문, 한국개발연구원, 2004.
- 김성순, 「재정적자의 파급효과와 지속가능성」, 『재정논집』 제15집 제2호, 한국재정학회, 2001, 3~31.
- _____, 「재정의 지속가능성에 대한 문헌적 고찰」, 『한일경상논집』 제27권, 한일경상학회, 2003, 67~85.
- 김성태, 「재정정책의 현안과 과제」, 『차기 정부의 공공부문 개혁방향』, 한국재정학회·한국경제연구원 공동주최 정책세미나 발표논문집, 2007a, 93~141.
- _____, 『중기재정계획의 실효성 제고방안』, 국회 예산결산위원회 용역보고서, 2007b.
- _____, 『중장기 재정수요 전망과 시사점』, 한국경제연구원, 2007c.
- 김성태·원윤희·임병인·홍종호, 『선진국 진입에 대비한 한국재정의 대응과제』, 기획예산처 용역보고서, 2007.
- 김성태·유일호, 「세계개편의 원칙과 기본 방향」, 『한국 경제 선진화를 위한 세제개혁』, 도서출판 해남, 2008, 41~67.
- 김성태·임병인, 『국가 간 재정규모 비교분석』, 기획예산처 용역보고서, 2006.
- 김용하, 「고령화에 따른 사회보장지출의 정부재정에 대한 효과 분석」, 최경수 외, 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제 (I)』, 연구보고서 2003-06, 한국개발연구원, 2003.
- _____, 『노후소득보장의 현황과 향후 과제』, 한국개발연구원, 2005.

- 김원규, 「고령화에 따른 성장잠재력 둔화 가능성과 시사점」, 『산업경제정보』 제 239호, 산업연구원, 2004.
- 문소상·이종건, 「성장잠재력 결정요인의 동태적 분석」, 한국은행 금융경제연구원, 2004.
- 문형표, 「공적연금제도의 운용평가와 개혁과제」, 『제5차 한국응용경제학회 정책세미나 발표논문집』, 2005, 35~80.
- 문형표·김용하, 「인구고령화와 저축: 국민연금을 중심으로」, 『인구구조 고령화의 경제적 파급효과 및 대응과제』, 한국개발연구원, 2004.
- 문형표 외, 『인구고령화와 거시경제』, 경제사회 소관 연구기관 고령화 대비 협동연구 시리즈 04-06, 한국개발연구원, 2005.
- 안중범, 「고령화가 조세부담률에 미치는 영향」, 최경수·문형표·신인식·한진희 편, 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제 (I)』, 한국개발연구원, 2003.
- _____, 「인구고령화와 소비」, 한국개발연구원 주최 심포지엄 “인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제” 발표논문, 한국개발연구원, 2004.
- _____, 「국민연금개혁의 정치경제학」, 『응용경제』 제7권 제2호, 2005.
- 이연호, 「한국의 재정적자는 지속가능한가?—NPG 조건의 검정과 재정적자 조달방법」, 『한국 경제의 분석』, 한국금융연구원, 2001.
- 이원희, 「역대 정부 및 이명박 정부의 예산낭비 근절정책 평가와 방향」, 『역대 정부 및 이명박 정부의 예산낭비 근절 정책평가 토론회 발표논문집』, 2008, 9~42.
- 전영준, 「사회보장지출 및 세대간 재정부담 추계」, 『정부학연구』 제10권 제2호, 고려대학교 정부학연구소, 2004, 59~95.
- _____, 「지속가능한 연금제도의 모색」, 『제5차 한국응용경제학회 정책세미나 발표논문집』, 2005, 5~33.
- 통계청, 「장래인구 특별추계 결과」, 2005.
- 한국개발연구원, 『인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제』, 고령화 사회 대비 협동연구 총괄보고서, 한국개발연구원, 2005a.
- _____, 「중장기 정책우선순위와 재정운영 방향」, 『2005년 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 2005b.

「Abstract」

Fiscal Reform Measures for Advancement of the Korean Economy

Sung Tai Kim

In 21st century very rapidly changing socioeconomic environments forced the Korean economy to seek for its new paradigm. Advancement of the Korean economy implies its paradigm change. In other words advancement of the Korean economy implies that economic growth paradigm changes from the quantitative growth to qualitative growth, from inputs oriented growth to innovation oriented growth and from industrialization to knowledge based economy. This paper analyzes the current fiscal problems of Korea and suggest fiscal reform measures for the advancement of the Korean economy. We suggest that tax reform, government expenditure reform, and government structural reform be implemented simultaneously. Also we suggest more specific fiscal reform action plans.

Keywords: Korean economy, fiscal reform, tax reform, government expenditure reform, government structure reform

JEL Classification: H0, H3