



한국 거시경제정책의 현황, 과제 그리고 미래

2015.08.27(목)

김창배(한국경제연구원)

Free Market
Free Enterprise
Free Competition



1

현 경제 상황에서의 재정정책 목표

I. 현 경제 상황에서의 재정정책 목표

◆ 재정정책

- (정의) 정부지출과 조세를 정책수단으로 사용하는 정부의 제반 정책
- (목표) 경제성장, 소득재분배, 경기안정, 재정건전성 등

◆ 바람직한 재정정책의 방향

- 장단기 성장, 분배, 재정건전성 등 여러 정책목표에 미치는 영향을 동시에 고려
- 정책수단들이 목표도달을 위해 상호 배타적이지 아니라 병행 가능하도록 해야 함

→ 효과적인 정책조합을 고민

I. 현 경제 상황에서의 재정정책 목표

◆ 효과적 정책조합을 위한 현재의 제반 여건 검토

- 성장측면 : 저성장, 저물가 디플레이션 우려 확대

- 세계경제성장을 둔화, 중국성장둔화, 수출경쟁력 악화: 수출감소폭 확대
- 소비자 물가 0%대 지속
- 경상수지 불황형 흑자 확대 추세
- 2분기 가계평균소비성향, 전년동기비 1.7%p 하락
- 5월 하순 발생한 메르스 사태로 내수 특히 관광업 타격
- 중국 위안화 절하, 환율전쟁, 미국 금리인상 등 글로벌 불확실성 확대

I. 현 경제 상황에서의 재정정책 목표

◆ 효과적 정책조합을 위한 현재의 제반 여건 검토

- 분배측면: 한국의 소득격차 수준이 과연 심각한가?

- 한국의 소득 불평등 수준은 유럽보다 심각하며, 미국보다는 양호
- 하지만 OECD 전체 국가 평균에 비해서는 다소 낮은 편
- 절대빈곤율의 경우, 노인계층 제외한 전 연령계층에서는 OECD평균 하회

	Gini coefficient	S90/S10 income share ratio	Income share in total income(top10%)	Poverty rate by age			
	2013 or latest available year	2013 or latest available year	2013 or latest available year	< 18	18-25	26-65	> 65
France	0.306	7.4	25.3	11.4	13.7	7.1	3.8
Germany	0.289	6.6	23.5	7.4	12.5	7.7	9.4
Japan	..	..	24.4	15.7	18.7	13.9	19.4
Korea	0.302	10.1	21.9	8.0	9.1	9.7	49.6
Norway	0.253	6.2	20.6	5.9	30.0	5.7	4.1
United Kingdom	0.351	10.5	28.0	10.4	10.9	9.6	13.4
United States	0.401	18.8	30.0	19.6	20.1	15.2	21.5
OECD	0.315	9.6	24.8	11.2	16.4	9.8	17.3

	Gini coefficient	S90/S10 income share ratio	Income share (top10%)	Poverty rate by age			
				< 18	18-25	26-65	> 65
Australia	0.326	8.8	24.4	12.9	7.9	11.3	33.5
Austria	0.276	7.0	21.6	10.4	10.1	8.7	11.4
Belgium	0.268	5.9	20.8	11.4	11.2	9.4	10.7
Canada	..	..	24.2	14.4	13.1	11.8	6.7
Chile	..	..	40.9	23.5	15.1	15.1	20.5
Czech	0.256	5.4	21.7	8.2	5.7	4.9	2.8
Denmark	0.249	5.2	20.8	2.7	21.7	3.5	4.6
Estonia	0.339	9.7	25.0	11.8	13.5	12.2	12.6
Finland	0.262	5.5	21.5	4.6	15.9	6.3	7.8
France	0.306	7.4	25.3	11.4	13.7	7.1	3.8
Germany	0.289	6.6	23.5	7.4	12.5	7.7	9.4
Greece	0.340	12.3	25.1	21.4	21.2	14.8	6.9
Hungary	0.288	7.2	22.5	11.8	11.9	9.6	8.6
Iceland	0.256	5.6	21.3	8.1	11.4	5.0	3.0
Ireland	0.304	7.4	23.8	8.7	10.5	8.1	6.9
Israel	0.360	14.9	25.6	24.3	16.6	14.0	24.1
Italy	0.327	11.4	24.7	17.4	14.7	12.1	9.3
Japan	..	..	24.4	15.7	18.7	13.9	19.4
Korea	0.302	10.1	21.9	8.0	9.1	9.7	49.6
Luxembourg	0.302	7.1	24.2	12.5	8.2	8.0	3.0
Mexico	0.482	30.5	36.7	25.8	15.0	18.6	31.2
Netherlands	0.278	6.6	22.4	10.7	21.9	6.1	2.0
New Zealand	0.333	8.2	25.7	12.8	10.4	8.9	8.2
Norway	0.253	6.2	20.6	5.9	30.0	5.7	4.1
Poland	0.298	7.4	23.2	12.7	10.3	10.1	8.4
Portugal	0.338	10.1	25.9	17.8	15.8	12.5	8.1
Slovak	0.251	5.7	19.7	14.9	7.3	7.6	4.1
Slovenia	0.250	5.4	20.0	8.6	7.1	8.5	15.9
Spain	0.335	11.7	24.4	21.0	16.8	13.5	6.8
Sweden	0.274	6.3	21.9	8.3	17.8	7.4	9.4
Switzerland	0.285	6.7	23.2	8.0	6.6	6.1	23.4
Turkey	..	..	31.7	28.4	16.2	14.4	18.4
U.K.	0.351	10.5	28.0	10.4	10.9	9.6	13.4
U.S.A	0.401	18.8	30.0	19.6	20.1	15.2	21.5
OECD	0.315	9.6	24.6	13.3	13.8	9.9	12.6

I. 현 경제 상황에서의 재정정책 목표

- 재정건전성 측면

- 2015년 추경편성으로 국가채무비율 37.5%, 본예산(35.7%) 대비 1.8%p 확대
- 하지만 재정건전성은 아직은 양호한 편
- * OECD는 경제성장에 부정적인 영향을 주는 임계수준은 약 60%로 제시

OECD 주요 국가의 재정건전성 순위 비교

	미국	영국	독일	프랑스	일본	한국
정부재정수지 순위(WEF, 14년)	130	119	23	96	136	14
정부부채 순위(WEF, 14년)	134	126	118	129	143	55

◆ 제반 여건을 감안한 재정정책 목표

경제성장 제고 측면으로 재정 정책수단을 개선하되
분배적 형평성 및 재정건전성에 미치는 영향도
정책결정에 반영

I. 현 경제 상황에서의 재정정책 목표

◆ 2015년 추경 편성에 대한 평가

- 탄력적으로 경기에 대응하면서 중장기적으로는 재정건전성 유지 가능
- 추경으로 재정건전성 악화 불가피 하지만 '성장 없는 재정건전성' 무의미
- 관리대상 재정수지 적자 GDP대비 3% → 재정건전성 크게 훼손되지 않을

글로벌 금융위기 이후 추경규모 추이

단위: 조원

	2008	2009	2013	2015
	1차	1차	1차	1차
추경규모	4.6	28.4	17.3	11.6
세출	4.6	17.2	5.3	6.2
세입	-	-11.2	-12	-5.4

- 다만, 세입전망의 신뢰성 제고가 과제
- 추경의 본래 취지 예상치 못한 상황에 대응하는 경기조절 기능
- 최근 세수부족을 보전하기 위한 세입경정의 악순환이 반복
- 2013년, 2015년 상황이 예상치 못한 경기침체 상황이라고 보기 어려움
- 대규모 세수결손이 발생하였다는 점은 문제
- 낙관적인 세입전망에 대한 개선 필요



2

성장 친화적 재정지출 구조조정

II. 성장 친화적 재정지출 구조조정

◆ 지출 우선순위를 확립하고 이에 맞게 지출구조개선

- 지출규모가 한정되어 있어 특정분야에 대한 지출증가는 다른 분야의 지출감소로 이어지기 때문에 정책의 목표와 우선순위를 명확히 확립하는 것이 중요

분야별 자원배분 현황(비중)

단위: %, %p

	2007(A)	2015(추경확정) (B)	(B)-(A)
총 지 출	100.0	100.0	0.0
보건·복지·노동	25.9	31.3	5.4
교 육	12.9	13.8	0.8
R&D	4.1	4.9	0.8
문화·체육·관광	1.2	1.7	0.4
외교·통일	1.0	1.2	0.2
환 경	1.7	1.8	0.1
공공질서·안전	4.6	4.4	-0.2
국 방	10.3	9.8	-0.6
산업·중소기업·에너지	5.3	4.7	-0.6
SOC	7.8	6.8	-1.0
농림·수산·식품	6.7	5.1	-1.6
일반공공행정	17.8	15.1	-2.7

◆ 우선순위 선정을 위해서는

- 지출항목들이 경제성장, 분배적 형평성, 재정 안정성 및 장기적 지속 가능성 등에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 평가가 적절히 반영될 필요
- 한경연, 소득분배를 개선하기 위해서는 사회보장 및 복지지출의 확대 보다 고용창출효과가 큰 분야의 지출을 확대하는 것이 바람직함.

정책별 우선순위

순위	소득재분배	고용 및 경제성장
1	주택건설	R&D
2	SOC	교육
3	보건복지	주택건설
4	교육	SOC
5	일반행정 및 순수공공재	보건복지
6	R&D	일반행정 및 순수공공재

자료:조경엽, "재정지출이 소득분배와 국민경제에 미치는효과", 한국경제연구원(2007)

- 가계로 일괄 이전되는 사회보장 및 복지지출의 증가는 저소득층의 직접적인 소득증가의 원인이 되지만, 이러한 소득증가는 저소득층의 노동공급유인을 저해하여 오히려 고용이 감소하는 결과를 초래
- 복지지출의 증가는 고용유발효과가 큰 주택건설이나 SOC투자분야에 대한 지출 증가보다 오히려 소득분배의 개선효과가 적은 것으로 평가됨.
- 일반행정 지출을 줄여 행정의 효율성을 제고, 교육 및 R&D에 대한 지출을 증가시켜 경제의 효율성을 향상 ➡ 고령화와 세계화 시대에 대응
- 일반행정 등 순수공공재에 대한 지출 확대는 소득분배를 악화시키고 경제성장을 둔화시키는 결과 초래
- 일자리 창출과 잠재성장력 확충을 위해서는 교육과 R&D 투자를 확대

- ◆ 성장친화적 재정지출 구조 개선 → 성장, 양극화 해소와 복지향상 추구
- 미래 성장동력 확충을 위한 자원배분 확대
 - 고령화와 저성장에 대비해 교육 및 R&D에 대한 선제적 투자 확대를 통해 미래성장동력을 확충하고 새로운 일자리 창출에 주력
- 복지수요 대응: 복지재정의 불합리한 부분이나 낭비적인 요소 제거
 - 2000년대 이후 크게 증가하고 있는 복지지출에도 불구하고 소득분배구조가 악화되고 있는 점을 고려, 복지지출의 효율성이나 효과성에 대한 제고가 필요
 - 새로운 복지제도 도입 억제, 기존 제도 합리화하여 불합리한 예산 최소화
- 복지서비스에 대한 민간부문의 역할을 확대하고 복지서비스가 고용의 확대와 생산성 제고로 선순환될 수 있는 복지모델 구축



3

조세정책 : 증세 vs. 감세

III. 조세정책 : 증세 vs. 감세

가. 증세 주장의 근거들

- ◆ 글로벌 경기침체를 극복하기 위한 재원이 필요
- ◆ 불황에 따른 세수부족으로 재정적자와 국가채무가 늘어나 재정건전성 확보가 시급
- ◆ 복지국가 실현을 위한 복지재원 마련
- ◆ 소득재분배 기능 강화
 - 부자와 대기업에게 더 세금을 부과해야한다는 부자증세 논리
 - “부자에게 세금을 서민에게 복지를”

나. 부자, 대기업 증세의 문제점

- ◆ 이미 세부담이 대기업, 고소득층 집중되어 누진도가 상당히 높은 것으로 평가
 - 근로소득세의 경우 상위소득자 12%가 전체 근로소득세의 85%를 부담하고 있으며, 종합소득세의 경우 상위 7.2%가 전체 종합소득세의 85.5%를 부담
 - 우리나라 GDP대비 법인세와 재산세의 비중은 2009년을 기준으로 3.7%와 3.0%에 달하는 반면 OECD 평균은 각각 2.8%와 1.8% 수준

법인세, 재산세, 소득세 비중의 국제비교

(단위: %)

		총조세수입 대비 비중				GDP 대비 비중			
		1995	2000	2004	2009	1995	2000	2004	2009
법인세	한국	11.6	14.1	14.3	14.4	2.3	3.2	3.3	3.7
	OECD 평균	7.7	9.5	9.2	-	2.6	3.4	3.2	-
재산세	한국	14.0	12.4	11.2	11.7	2.8	2.8	2.6	3.0
	OECD 평균	5.3	5.5	5.5	-	1.7	1.9	1.8	-
소득세	한국	18.1	14.6	13.6	14.2	3.6	3.3	3.2	3.6
	OECD 평균	26.0	25.4	24.1	-	9.3	9.4	8.7	-

III. 조세정책 : 증세 vs. 감세

◆ 소득세의 누진도를 강화하는 것이 소득재분배에 기여?.. 오히려 저소득층 악화

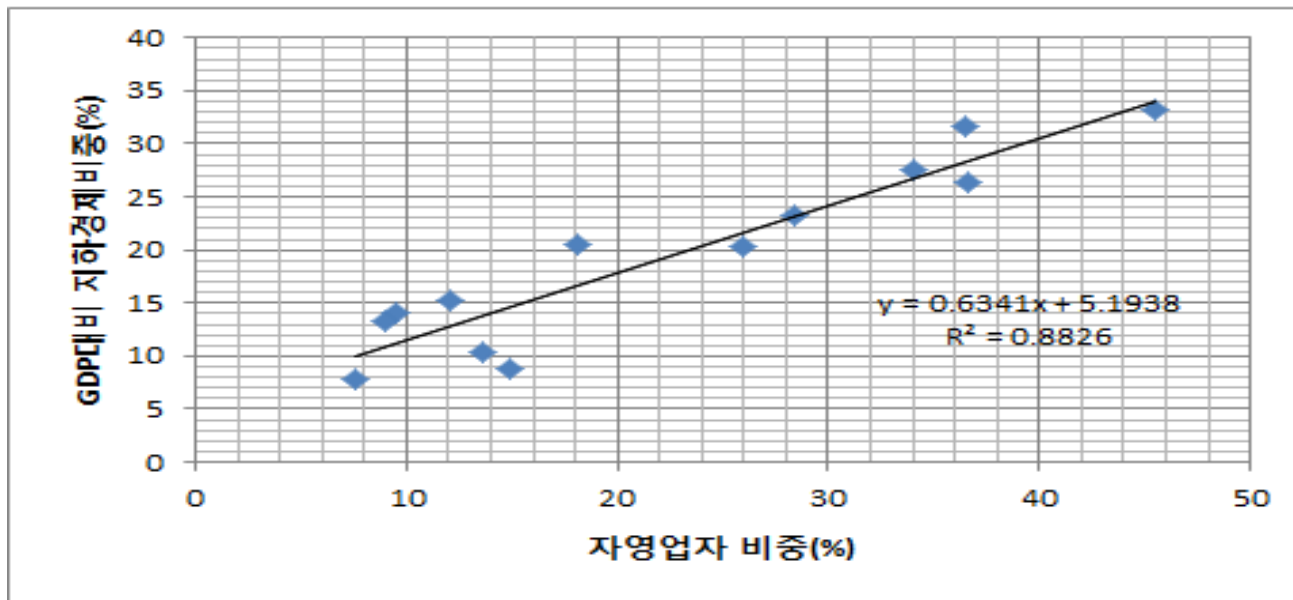
- 성명재(2011), “소득세가 소득재분배에 미치는 영향에 대한 일고”
- 소득세 누진도와 소득재분배의 관계는 역U자 형태를 따르는데 우리나라의 소득세 누진도가 상당히 높은 수준에 있어 누진도의 강화하더라도 소득재분배가 개선되지 않을 것
- 또한 부자증세(소득세 최고세율 인상)로 소득세의 누진도를 높이더라도 증세 대상이 소수의 고소득층(상위 1% 가정)에 한정되므로 늘어나는 세수 규모가 매우 제한적
- 더욱이 서민생활 안정을 저해할 가능성도 배제할 수 없음
- 고소득층 증세는 고소득층의 근로의욕을 저하시키고 내수를 위축시켜 생산이 감소하는 결과를 초래
- 생산이 감소하면 상대적으로 이동성이 낮은 저소득층 근로자의 고용부터 감소하게 되어 고소득층 증세에 따른 부담은 저소득층에게 전가

III. 조세정책 : 증세 vs. 감세

- ◆ 세수부족 문제도 높은 자영업자 비중으로 인한 소득세의 세수입 기능 미약 탓
 - OECD 통계 등을 살펴 보면, 자영업자의 비중과 지하경제의 비중은 높은 양의 상관관계
 - 우리나라 자영업자 및 지하경제 비중
 - 자영업자 비중(2004년 기준) : 한국 34% > OECD 평균 17% , 약 두 배
 - GDP 대비 지하경제 비중(2004년 기준): 한국 27.6% > OECD 평균 17.6%

- 결국, 한국의 소득세 비중이 OECD 평균에 비해 크게 낮은 이유도 소득과 악이 상대적으로 어려운 자영업자 비중 높음 → 높은 지하경제 비중 → 소득세 탈루 → 소득세의 세수기능약화 로 평가할 수 있음

세목별 조세지출규모(2008~2015년)



주:1) 2004년 기준

자료: OECD.Stat(2011), Schneider(2004, 2007), 황상현(2012)

III. 조세정책 : 증세 vs. 감세

- ◆ 주요 경쟁국가에 비해 법인세 부담이 높은 상황에서 세부담이 더욱 증가한다면 법인세를 경쟁적으로 인하하는 세계적인 추세에 역행할 뿐만 아니라 투자와 성장을 둔화시키고 일자리를 줄일 가능성
- Lee and Gordon(2005), "Tax structure and economic growth,"
 - 1970~1997년간 전세계 70개 국가자료를 사용하여, 법인세율과 일인당 GDP 성장을 간의 관계를 실증분석
 - 분석결과, 법인세율과 경제성장 간에는 음의 관계를 가지며, 구체적으로 법인세율을 현행 대비 10%를 낮추면 연간 경제성장을 1~2% 상승
- 법인세 인상으로 투자와 성장이 둔화된다면 중장기적으로 세수입에도 부정적으로 작용
 - 법인세 최고세율 인상은 단기적 측면에서 세원이 변하지 않는다면 세수확대를 가져올지 모르지만, 중·장기적 측면에서는 오히려 세원이 감소하여 세수가 감소
 - 최근 1991~2009년 기간 동안 법인세 최고세율은 34%에서 22%로 인하되었지만 GDP 대비 세수 비중은 1.98%에서 3.32%로 증가

III. 조세정책 : 증세 vs. 감세

다. 조세정책의 방향

- ◆ '넓은 세원 낮은 세율'원칙 준수
- ◆ 투자와 저축에 역유인 효과를 최소화
- ◆ 계층간 그리고 소득원천간 수직적 수평적 형평성 제고
 - 소득세 : 비과세 · 감면을 축소하고 세율을 낮춰 소득세의 효율성과 형평성을 강화
 - 법인세: 세율, 주요 경쟁국 수준으로 인하 → 국제 조세경쟁에 대응, 국가경쟁력을 제고
 - 부가가치세: 세율인상 등을 통해 세입기반 안정성 강화



4

재정건전성

- ◆ 재정건전성 지표 = (국가부채 / GDP) * 100

- ◆ 재정건전화 방향
 - 분자 ↓ : 재정지출, 조세
 - 재정 축소 + 증세의 수단은 단기적으로 재정건전성 개선, 장기적으로는 성장과 배타적이어서 재정건전성 악화(예: 유럽 재정 위기국)
 - 재정준칙의 법률화: '수입 내 지출'
 - 분모 ↑ : 경제성장

- ◆ 경제성장이 뒷받침 된다면 재정건전성을 크게 희생하지 않고도 복지 등 재정수요 재원을 마련할 수 있을 것
 - 성장률 제고하여 세수입이 증가 → 확보된 세수를 복지혜택이 필요한 사람에게 집중적으로 사용 → 성장과 분배의 선순환 구조 정착 → 재정건전성 유지
 - 한경연, 경제가 매년 1%p씩 더 성장한다면 연평균 12.9조원의 세수입 확보



감사합니다.