

# 재정정책의 기초와 향후 과제

2005.11.11

전주성  
(이화여대 교수)

# 목 차

I. 문제제기 .....	1
II. 재정기조의 추이와 전망 .....	3
1. 재정기조의 추이 .....	3
2. 균형재정의 배경 .....	8
3. 재정적자 압력과 국가부채 .....	9
III. 재정안정을 위한 과제 .....	12
1. 재정과 국정우선순위 .....	12
2. 정책기능과 재정규율 .....	13
3. 세출구조의 개선 .....	15
4. 복지정책의 방향 .....	18
5. 조세정책의 방향 .....	19
IV. 요약 .....	24

## I. 문제제기

□ 우리나라의 재정정책은 전통적으로 균형재정 기조를 지향하였음

- 보수적 재정 운영은 재정적자의 심화와 이에 따른 부작용을 사전에 차단하는 긍정적 효과를 가졌지만 동시에 경기조절 등 재정 고유의 정책기능을 제한하는 단점을 수반함
- 외환위기 이후 극심한 경기 하강을 막기 위해 1998년에 GDP의 4%에 가까운 재정적자를 용인하였지만 정부의 균형재정 목표는 크게 달라지지 않았음.

□ 그런데, 외환위기를 기점으로 경제의 자율화와 개방화가 본격화되면서 금융 통제나 산업 규제와 같은 개입형 정책수단의 비중은 줄어든 반면, 정상적인 예산과정을 거치는 재정정책에 대한 수요는 급증하였음

- 총수요의 급격한 변동을 완화해줄 최소한의 경기조절 기능이 불가피해졌고, 예기치 못한 외부충격을 흡수해 미래로 분산시키는 재정의 역할도 새롭게 인식됨(예: 금융구조조정을 위한 공적자금 조성)
- 나아가 사회안전망 확충에 따른 복지지출의 증가 역시 재정운영의 적극성을 유도하는 요인이 되고 있음. 향후 투자에 따른 사회적 위험의 공유나 인적자본 육성을 위한 투자 등 성장잠재력 향상을 위한 재정의 역할, 예산 밖에서 행해지던 준재정의 흡수 부분까지 감안한다면 종전의 소극적인 재정 운영 방식을 유지하기가 쉽지 않을 것임
- 특히, 하향식(Top-down) 예산배분 체제하에서는 국정의 우선순위에 따라 총액 배분되면서 재정의 정책기능에 대한 논의가 활발해질 가능성

□ 그런데 재정 수요의 확대에 따른 지출 증가는 재정건전성을 위협함

- 우리나라의 국가채무는 2005년 말 기준으로 30.4%; OECD 평균(75%)에 못 미침; 또한, 기초수지 아직 건전하고, 이자부담 크지 않으며,

성장률이 이자율 상회하고 있어 위험한 수준이 아님

- 그러나 이런 정태적 비교가 놓치는 몇 가지 측면이 있음; 장기 동학적 관점에서 볼 때, (1) 최근 외환위기 극복과 무관한 경기대응성 부채(환율안정을 위한 외평채 발행)가 빠른 속도로 증가해 재정규율에 의문이 가고, (2) 고령화에 따르는 각종 복지지출, 기타 국방·통일비용 등 잠재적 재정수요가 커 기초수지의 악화가 우려되고 있음, (3) 잠재성장률의 하락추세와 미국 재정적자로 인한 국제금리 인상도 잠재적 위험 요인임.
- 이미, 최근 몇 년간 경기침체의 장기화와 소득세 및 특별소비세의 인하로 세입기반이 축소되면서 재정적자 요인이 발생; 나아가, 기초생활보장법 등 외환위기 이후 정착된 사회안전망이 정착되면서 복지지출이 꾸준히 증가하고 있음

□ 장기적으로, 개방과 민주화의 영향으로 세입기반은 약화

- 경제개방에 따른 조세경쟁, 조세회피와 정치민주화에 따르는 조세저항으로 인해 세수기반 확대에 한계가 있음; 자본과 노동의 국제이동 증가로 조세전가 용이해져 형평성 해칠 가능성; 정치적인 측면에서 볼 때 세금인하는 쉬우나 인상은 어려움
- 우리나라의 현재 조세부담률을 '큰 정부' 내지 '복지국가'의 분위기가 잡혀있던 서구 국가들의 1만불 시절과 비교하는 것은 무모한 시도

□ 우리나라가 직면한 재정위험의 핵심은, (1) 세입과 세출측면의 불확실성과, (2) 재정운영에 미치는 정치적 요인의 영향이 크다는 점임.

- 세출 측면의 불확실성은 정부 추진 사업이나 통일비용 등 정부지출의 예산소요가 불확실한 경우가 많다는 점
- 세입 측면의 불확실성은 잠재성장률의 하락추세와 직결; 성장률 떨어지면 세수예측에 차질, 나아가 모든 재정계획의 실현가능성 불확실해짐

- 세출소요는 분명히 예상되는 정치적인 요인 때문에 바람직한 정책이 입안되기 힘든 대표적 경우는, 국민연금과 공무원·군인연금의 개혁 입
  - 세입의 경우, 조세저항 때문에 세금을 내리기는 쉬워도 올리기 어려움
- 향후 재정운영의 핵심 쟁점은 전통적인 균형재정 기조를 정책수요 증가에 견주어 어떻게 유지 또는 수정해 나갈 것인가 임
- 현재의 재정운영 관행으로는 재정의 '정책기능' 과 '건전성' 간의 단기적 상충관계 불가피; 장기동학적 관점에서의 새로운 논리 필요
  - 최근, 세금정책 등 재정운영을 둘러싼 여당과 야당의 입장차이 역시 우리의 재정상황이 매우 불확실함을 반영하는 것임.
  - 이 글에서는, 향후 재정기조의 방향에 대한 몇 가지 원칙을 제시하고 장기 재정안정을 도모하기 위한 정책 과제들을 예시함.

## II. 재정기조의 추이와 전망

### 1. 재정기조의 추이

- <그림1>은 1970년대 말에서 2003년도에 이르는 기간에 걸쳐 통합재정상의 회계적 수지, 경기변동을 고려한 구조적 재정수지, 그리고 이자지급 부문을 제외한 기초수지를 보여주는데, 이들 간의 간격이 크지 않음.
- 구조적 수지와 회계적 수지와의 격차가 크지 않은 이유는 재정이 수요관리의 주요 수단으로 사용되지 않았기 때문임; 기초수지와 일반수지 간의 차이도 크지 않은 것은 국가부채의 규모가 크지 않아 이자

지금이 전체 통합예산에서 차지하는 비중이 작았기 때문

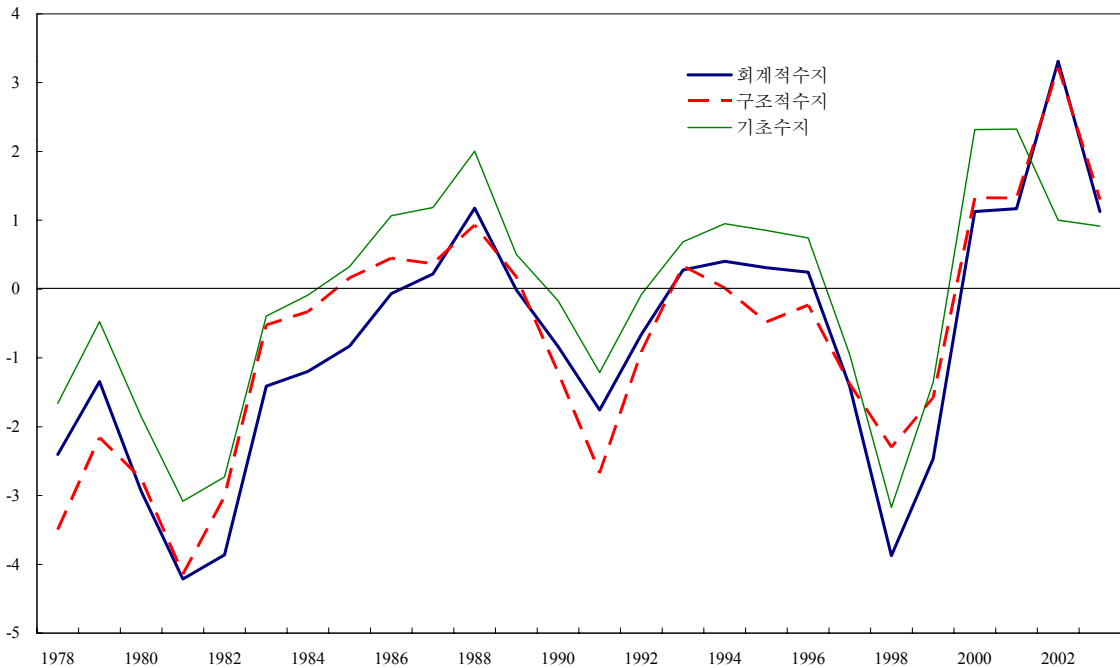
○ 1980년대 초반 이후 외환위기 이전까지의 기간을 보면 통합재정상의 재정수지는 대체로 균형에 가까운 모습을 보임.

□ 외환위기 직후인 1998년에 이르면 종래에 보기 힘든 수준인 GDP의 4%에 가까운 적자재정을 실현하게 됨.

○ 즉, 원래 외환위기 직후 IMF가 우리 정부와 합의한 재정운용은 긴축기조였으나 1998년 초에 이르러 경기상황이 재정수지에 미치는 효과를 예산에 반영하는 식으로 정책이 전환; 나아가 보다 적극적인 경기 대응 수단으로 재정을 동원.

○ 당시로서는 이러한 확대재정정책이 일시적인 차원이 아니라 정부 당국이 고수해 온 보수적 재정기조로부터의 탈피를 의미할지도 모른다는 추측이 없지 않았음.

<그림 1> 통합재정상의 재정수지(GDP대비), 1978-2003



자료: 기획예산처 및 한국개발연구원의 기초자료에 근거한 저자의 계산

□ 그러나, 외환위기 이후 마련된 정부의 중기재정전망을 보면 2003년에 균형재정으로 회복하는 것을 정책 목표로 삼고 있음.

○ 1999년 이후의 빠른 경기회복 덕분에 재정적자의 규모가 급속히 감소했고 2000년에 이르면 통합재정은 흑자로 전환됨. 이는 원래 정부가 건전성 회복 목표로 상정했던 기한보다 3년 정도 이른 시기임

○ 보다 관심이 있는 문제는 이러한 재정수지의 변화가 진정으로 경기진폭을 줄이고 총수요를 안정시키는 경기대응적인 방식으로 진행된 것인지 아니면 단순히 과거의 균형재정 기조로의 일방적인 복귀였는지 여부임

○ 구조적인 측면에서 경기회복이 달성되지 않았는데 재정기조가 긴축으로 전환되었다면 이는 결국 외환위기 이전의 보수적 재정운영 철학이 바뀌지 않았음을 의미하는 것임.

□ <표 1>은 실제 경기변동과 재정기조와의 관련성을 1979년부터 2003년에 이르기까지 분석한 결과임 (전주성, 2004).

○ 열(2)가 보여주는 GDP gap의 변화율이 양이면 경기가 확장적인 추세를 보인다고 추론할 수 있음; 열(4)는 구조적 재정수지의 변화방향을 반영한 재정충격지수(Fiscal impulse)를 나타내는데, 이 부호가 양이면 확장적 재정기조를 의미함

○ 대체로 외환위기를 기점으로 그 이전에는 GDP gap의 변화와 재정충격지수가 동일한 부호를 보이는 경우가 대부분이고 그 이후에는 상반된 부호를 보이는 해가 많음. 실제 열(2)와 열(4)간의 상관계수를 이 두 기간으로 나누어 계산하면 1979~1996년 구간에서는 0.433, 1997~2003년 구간에서는 -0.686으로 나타남

○ 시계열상의 단기 변동 효과를 통제하기 위해 열(5)와 열(6)은 경기변동과 재정기조간의 4년 이동 구간 상관계수를 매 해에 걸쳐 계산해

보면, 외환위기 이전에는 양의 부호를 보이는 해가 대다수였고, 외환 위기 이후에는 전부 음의 부호를 보임.

- 이상의 결과가 의미하는 바는 적어도 외환위기 이후의 재정기조는 전통적인 경제이론에서 제시하는 바와 같은 경기대응적인 방향으로 진행되었다는 점임. 반면, 그 이전인 고도성장기에는 대체로 경기순응적인 경우가 많았는데 이것은 무작위적인 재정정책의 결과라기보다는 보다 구조적인 요인에 의해 영향을 받았을 가능성이 있음



<표 1> 경기변동과 재정기조와의 관계: 1979-2003

(단위: %)

	GDP gap (1)	△GDP gap (2)	구조적 재정수지 (GDP대비) (3)	재정 충격지수 (GDP대비) (4)	(1)과 (3)의 상관계수 (5)	(2)와 (4)의 상관계수 (6)
1979	4.56	-1.61	-2.16	-1.35	-	-
1980	-0.97	-5.54	-2.75	0.53	-	-
1981	-0.40	0.58	-4.14	1.39	-	-
1982	-4.33	-3.94	-3.01	-1.18	-0.157	0.291
1983	-4.51	-0.17	-0.52	-2.49	0.955	-0.065
1984	-4.42	0.09	-0.33	-0.19	0.830	0.367
1985	-5.02	-0.60	0.16	-0.50	-0.250	0.056
1986	-2.67	2.35	0.45	-0.26	0.293	0.357
1987	-0.79	1.88	0.37	0.10	0.873	0.631
1988	1.33	2.12	0.93	-0.53	0.119	0.386
1989	-1.00	-2.33	0.18	0.72	-0.300	-0.898
1990	2.08	3.07	-1.22	1.43	0.196	-0.044
1991	5.12	3.05	-2.67	1.49	0.465	0.210
1992	1.38	-3.75	-0.91	-1.81	0.334	0.844
1993	-0.32	-1.70	0.34	-1.27	0.743	0.993
1994	2.12	2.44	0.02	0.35	0.860	0.967
1995	4.39	2.27	-0.48	0.52	0.751	0.993
1996	2.63	-1.76	-0.23	-0.26	0.889	0.850
1997	-0.10	-2.73	-1.38	1.12	-0.531	-0.139
1998	-7.00	-6.91	-2.30	0.02	-0.474	-0.308
1999	-3.66	3.34	-1058	-0.67	-0.191	-0786
2000	-0.63	3.03	1.33	-2.87	-0.353	-0.779
2001	-0.10	0.53	1.32	0.01	-0.608	-0.733
2002	1.19	1.29	3.22	-1.88	-0.291	-0.440
2003	-0.16	-1.35	1.30	1.90	-0.104	-0.974

주: 1) 신GDP 기준

2) 열(5)와 열(6)은 4년 이동계열간 상관계수

자료: 기획예산처 및 한국개발연구원의 기초자료에 근거한 저자의 계산임

## 2. 균형재정의 배경

- 경기순환의 주기를 생각할 때 이처럼 상당히 오랜 기간 균형재정 기조를 유지하는 것은 전통적인 거시경제 이론에 부합하지 않음; 적절한 방식의 재정적자는 총수요를 안정시키고, 사회후생을 높일 수 있음.
  - 케인즈의 지적처럼 총수요가 부족할 때, 즉, 경제가 잠재적 공급능력 이하의 수준이 있을 때 확대재정정책의 결과로 적자가 발생하는 것은 바람직할 수 있음
  - 조세의 효율비용이 최소화하려면 시간이 흐름에 따라 세율이 변하지 않고 일정하게 유지될 필요가 있음(tax smoothing theory, Barro(1979)); 전쟁, 자연재해, 극심한 경기침체 등의 이유로 정부지출이 일시적으로 늘어나는 경우, 이를 세금으로 감당하기보다 재정적자를 통해 미래로 분산시키는 것이 급격한 세율변화를 막아 조세의 비효율 줄임.
  - 이처럼, 경기상황에 따라 발생하는 적자요인, 즉 자동안정장치에 해당되는 부분은 적자로 수용해주는 것이 '경기중립적'인 재정기조임.
- 균형재정이 초래하는 이러한 경제적 비용에도 불구하고 한국 정부는 세입의 한도 내에서 세출 규모를 결정하는 '양입제출'의 관행을 오랫동안 지속해 왔음; 이는 재량 보다는 준칙을 강조한 것임
  - 우리나라의 경우 재정규모가 크지 않았고, 또 실업자보험과 같은 자동안정장치가 충분히 갖추어지지 않았기 때문에 재정의 경기대응능력이 상대적으로 위축
  - 재정정책이 재량보다는 준칙에 가깝게 운영되어온 것은 고도성장 전략과도 관련; 재정은 소극적인 균형기조를 유지하되 금융 및 산업에 대한 직접규제 방식을 통하여 일반 예산 내에서는 가능하지 않은 정부기능을 수행하려 했음; 즉, 예산외의 영역에서 사실상의 재정 기

능을 수행한 준재정 활동의 범위가 매우 넓었음; 이는 공공부문의 역할이 컸고 적자재정이 만연했던 1980년대 남미의 경험과 대조됨.

- 재정정책에 관한 일종의 준칙이었던 양입제출 방식은 우리나라의 상향식(bottom-up) 예산결정과정과 결부하여 정당성 찾을 수 있음; 개별 부처가 소요액을 산정한 후 중앙 예산부처가 이를 총괄적으로 조정하는 방식의 경우, 개별 부처는 사후 삭감을 예상하여 실제 소요액보다 많은 액수를 요구하기 쉽고, 예산 당국의 입장에서는 이에 대처해 재정규율을 강요할 수 있는 권위나 제도적 장치가 필요; 사실 중앙 예산부처가 일일이 개별 부처의 실질적 예산소요를 판단하기 힘들기 때문에 예산삭감은 일률적으로 행해지는 경우가 많았고, 이 경우 삭감비율을 정하는 하나의 준칙이 바로 세입 규모라 할 수 있음
- 우리나라의 경우 예산당국 책임자의 임기가 비교적 짧다는 것도 재정적자를 쉽게 용인하지 않는 관료적 동기의 한 요인으로 분석할 수 있음. 만일, 예산당국자의 임기가 여러 해 동안 지속되었다면 이 기간 내에 일시적 재정불균형을 용인하기가 정치적으로 용이했을 것임

### 3. 재정적자 압력과 국가채무 문제

- 우리나라의 경우, 외환위기 극복과정의 재정적자와 구조조정을 위한 정부보증채 발행, 경기대응을 위한 외평채 발행 등으로 인해 근래에 국가부채가 매우 빠른 속도로 증가하였음 (<표 2>).
- 1997년도 말에 GDP 대비 12.3%이던 국가채무가 2005년도 말에는 30.4%로 급상승하게 됨. 공적자금의 국채전환 과정에서 발생하는 채무는 어느 정도 예견된 것이지만, 2003년~2005년 사이에 환율방어 목적으로 외평채 발행의 결과로 추가된 국가채무가 46.3조나 된 것이 특이함.

<표 2> 국가채무의 기간별 증가 요인

(조원)

	'97 (A)	'02 (B)	'05 (C)	기간별 증가액		
				'97~'05	'97~'02	'03~'05
□ 국가채무 (GDP대비)	60.3 (12.3%)	133.6 (19.5%)	248.1 (30.4%)	187.8 (13.8%p)	73.3 (7.2%p)	114.5 (10.9%p)
- 일반회계	-	26.4	41.7	31.9	26.4	15.3
- 공적자금	-	-	43.0	43.0	-	43.0
- 외환시장안정용	4.2	20.7	67.0	62.8	16.5	46.3
- 국민주택채권	13.0	25.7	38.2	25.2	12.7	12.5
- 기 타	43.1	60.8	58.2	15.1	17.7	△2.6

자료: 기획예산처

<표 3> 국제비교: 국가채무, 조세부담률, 국민부담률

(% of GDP)

	한국 (‘03)	미국 (‘03)	일본 (‘02)	영국 (‘03)	스웨덴 (‘03)	OECD (‘02)
국가채무	19.2	62.6	149.4	42.0	60.6	75.3
조세부담률	20.5	18.6	15.3	28.9	36.1	27.0
국민부담률	25.5	25.4	25.8	35.3	50.8	36.3

자료: 기획예산처

□ 우리나라의 국가채무는 국제기준으로 볼 때 낮은 수준임. 따라서 현재로서는 채무에 따른 비용이 크지 않음 (이자비용이나 국가신뢰도).

- 기타 채무의 성격(융자 등 자체 회수 가능한 금융성 채무가 59%), 정부 보유자산 등도 국가채무의 안정성 평가에 고려할 수 있는 요인임.
- 그러나 위기 상황이 지난 지 오래인 최근에도 국가부채 비율의 증가속도가 매우 빠르다는 점, 향후 구조적 재정수요는 증가하는 반면 세입기반 강화는 쉽지 않을 것이라는 점이 우려의 대상임.
- 국가채무의 안정성은 정태적 비교 보다, 장기동학적 차원에서 평가할 필요 있음.
  - 일반적으로 실질적 재정활동, 즉 기초수지(세입과 이자지출을 제외한 정부지출의 차이)가 균형을 이루고 있는 상태에서는 경제의 성장속도가 실질 이자율보다 낮지 않는 한 국가부채가 지나치게 팽창할 우려는 없음.
- 최근 단기적 경기조절의 목적으로 재정이 적극적으로 사용되는 것 외에도, 통일, 국방, 복지관련 지출 및 성장잠재력 지원 등 구조적 재정수요가 증가함에 따라 재정적자의 압력 역시 높아질 것이라 예상
  - 이미, 최근 들어 경기침체의 장기화와 소득세 및 특별소비세의 인하로 세입기반이 축소되면서 재정적자 요인이 발생; 나아가, 기초생활보장법 등 외환위기 이후 정착된 사회안전망이 정착되면서 복지지출이 증가하고 있고, 경기침체에 따른 저소득층 배려를 위한 지출 역시 늘고 있음
- 현재, 정부는 국가부채 비율은 당분간 30%를 상회하는 수준에서 안정적 추세를 보일 것이고, 관리대상 재정수지는 당분간 1%를 상회하는 수준의 적자를 보일 것으로 예측함.
  - 그러나 이러한 정부 예측은 5% 수준의 지속적 경제성장을 가정하고 있음. 경기가 잠재성장률을 밑돌거나, 잠재성장률 자체가 하락 추세에 있다면 실제 재정수지는 좀더 악화될 가능성이 있음.
  - 또한, 앞서 언급한 장기적 재정수요의 문제는 여기에 포함되어 있지

없음.

<표 4> 국가채무와 재정수지의 전망

(% of GDP)

	2005	2006	2007	2008	2009
국가채무	30.4	31.9	31.7	31.1	30.0
(외국환평형채권 제외시)	22.2	22.9	22.2	21.5	20.3
통합재정수지	0.2	0.3	2.0	2.3	2.5
관리대상재정수지	-1.5	-1.3	-1.1	-1.0	-0.9

자료: 기획예산처

### III. 재정안정을 위한 과제

#### 1. 재정과 국정우선순위

□ 성공적인 정부가 되려면 가급적 정책자원을 많이 확보하고, 이것이 효과적으로 분배되도록 정책 우선순위를 결정하고, 나아가 주어진 정책의 효과가 극대화 되도록 정부 생산성 향상에 힘써야 함

○ 이는 근본적으로 재정의 영역임: 세입기반-세출구조-정부생산성

□ 정책 우선순위는 곧 재원의 우선순위임. 즉, 정부의 가용자원 범위 내에서 다양한 장단기 목표 설정. 정부재원의 핵심은 예산(즉, 재정)이지만 정부가 주어진 정책목표를 수행하기 위해 동원할 수 있는 수단은 이 보다 폭이 넓음

○ 우선, 크게 '정부 대 민간'의 영역 구분; 민영화나 민자유치 등을 통

해 정부가 원하는 목표 달성할 수 있음

- 정부 정책 중 에서서도 '재정수단과 비재정수단(금융, 규제 등)' 간의 선택 가능; 재정수단 중에서는 '조세와 지출' 중 어느 쪽에 초점을 둘 지 생각
- 예컨대, 분배·복지정책의 경우 누진세 중심 사고에서 벗어나 지출 분야에 초점을 두어야 하고, 동시에 재정의 재분배효과에 한계가 있음을 인식해 노동이나 교육 등을 통해 세전 소득분배의 형평 도모; 나아가, 정부의 힘은 아끼고 시장의 힘은 빌리는 방안 강구(민간부문 연금 장려)
- 정부자원의 핵심(마지막 보루)인 재정(예산)의 효과적 사용을 위해서는 '주어진 목표에 대한 정책수단의 적합성' 과 '주어진 예산제약 하에서의 정책 목표 우선순위 적정성' 필요
  - 정책수단의 적정성: 원칙적으로 모든 과제가 '비용-편익'의 틀에서 평가
  - 정책목표의 우선순위 설정: 설득력 있는 정책 비전 필요; 비전은 바람직한 미래상의 백화점식 나열이 아니라 구체적이고 실현가능한 대안 토대로 설정
- 그런데, 현재 발표되는 각종 정부사업이 이러한 자원배분의 원칙에 충실하게 입안되고 있는지 점검해볼 필요.

## 2. 정책기능의 강화와 재정규율의 확보

- 재정의 정책기능을 유지하며 동시에 건전성을 확보하기 위해서는 보다 창의적인 정책 노력 필요
  - 국가채무나 조세부담률 등의 단순 국제비교에서 너무 많은 시사점을 도출하려하지 말고, 우리의 재정수급 상황에 부합하는 제도 정비에 주력할 필요

- 재정자원의 정책 효과(즉, 정부생산성)가 높아질수록 건전성과 정책 기능 강화를 동시에 이룰 가능성이 높아짐
  - 이를 위해서는 경기나 세수예측 등 정책기반의 강화 필요하고 낭비와 비효율을 막기 위한 재정규율의 확립이 시급
- '세수예측 능력의 향상'과 '추경예산의 통제'는 재정의 경기조절 능력 향상과 재정규율 확보를 위한 필수조건임
- 본예산 대비 결산예산의 세입, 세출, 재정수지 오차가 크다는 것은 재정의 경기조절 기능을 뒷받침해줄 정책기반이 취약함을 나타냄
  - 재정은 시차가 길고 다양하기 때문에 통화정책에 비해 경기조절 수단으로서 열등하게 취급 받음; 그럼에도 불구하고 금리정책의 사용이 어렵거나(저금리로 인한 유동성 함정, 외환위기시와 같이 의도적인 고금리 정책), 지나치게 총수요가 부족한 경우 경기대응 수단이 될 수 있음
  - 그러나 우리의 경우, 정책의 시차가 매우 불확실하고, 집행상의 효율성도 떨어지는 것이 문제
  - 이러한 상황에서는 원칙적으로 현실적인 경기변동을 수용해주는 '경기중립적'인 재정기조를 유지하며 동시에 세수예측 향상 등 재정의 경기조절 능력을 키워줄 수 있는 방안을 강구하는 것이 최선
  - 세수예측의 부정확(특히, 지나치게 낙관적인 예측)은 추경으로 이어짐; 추경관행은 또한, 예산 심의와 집행과정에서 도덕적 해이 초래; 특히 세수부족으로 추경을 하는 경우, 이미 본예산에서 확정된 지출을 삭감하기 어렵다는 문제가 발생. 적자 요인이 본예산에 충분히 반영될수록, 세출삭감의 의지 높아짐
- 재정안정을 위해서는 단기적인 재정균형에 집착하지 말고, 장기적인 지출 통제에 초점을 둘 필요
- 한국의 경우, 경제사업과 관련된 'Pork barrel'이 사라지지 않고 있는



상태에서 복지지출과 관련된 'Rent seeking'이 급속히 확산되는 위험한 단계

- 수익자 부담의 원칙에 부합되지 않는 특별회계나 기금을 통제
- 중장기 재정계획은 정부재원의 효율적 배분과 재정건전성의 유지에 도움을 줄 수 있지만, 이를 만능이라 생각하면 오산
  - 부적절하게 사용하는 경우, 자칫 기존의 재정부담을 미래로 이연함으로써 재정규율 해칠 수도 있음
  - 재정규율을 위해, 다년도 예산 못지않게 중요한 것은 예산과정의 투명성을 확보하는 것임; 재정정보의 공개를 통한, 정부 부처의 건설적 예산 경쟁 유도가 최선의 대안임
- 재정운영과 관련된 몇 가지 '준칙'을 고려할 필요. 다만, 준칙은 복잡해지기 쉽다는 문제가 있음. 복잡한 규칙일수록 위반하기는 쉬운 반면 준수 여부를 확인하기가 어려움; 또한, 복잡한 예산 준칙은 회계적인 조작을 통한 정치적 이해의 추구 등 다양한 왜곡 유인을 발생시킬 가능성이 있음; 또한, 복잡한 준칙은 재정의 신축성을 저해함
  - 준칙은 결국 몇 가지 단순한 형태로 시작해 입법화하는 것이 바람직; 세계잉여금 사용, 추경예산 요건 등 비교적 정치적 합의가 쉬운 것에서 시작;
  - 국채발행 규모의 적정 한도를 법으로 정하는 것은 정부의 자율성과 책임성을 높이는 방안;
  - 특별회계나 기금의 경우, 이미 통합재정에서 차지하는 비중이 크고, 또 일반회계의 비효율을 보완하는 장점도 있기 때문에 지나친 제약은 삼갈 필요.

### 3. 세출구조의 개선

- 정부지출의 통제를 통한 재정안정의 확보 못지않게, 세출구조를 개선해 정부생산성을 높일 필요. 특히, 고령화의 영향 등으로 불가피하게 늘어나는 복지지출을 가급적 성장잠재력과 연계시키는 방안 강구할 필요.
  - 정부는 2004년부터 5년 단위로 중기재정계획을 세우도록 하고 있음. 중기재정계획 하에서는 분야별 자원배분이 재정운용목표, 지출 규모, 정책 우선순위에 입각하여 이루어져야 함
  - 정책목표는 늘어나고, 자원은 제한된 상황에서 중기재정계획이 의미를 갖기 위해서는 무엇보다 국가우선순위 부합되는 국가자원재분 기준이 정립될 필요
  - 정부가 모든 것을 다 한다는 생각을 버리고 민간에서 보다 효율적으로 행해질 수 있는 사업은 민영화, 민자유치 추진; 정부는 외부효과가 크거나 시장에서 제공되기 힘든 영역에 초점을 둘 필요.
  - 장기적인 관점에서는 성장잠재력과 분배여력이 상충되는 개념이 아님을 감안, 양자에 공히 도움을 주는 세출항목에 우선순위. 특히 성장잠재력은 물리적 시설투자 외에, 인적자본 및 기술혁신에 크게 의존함.
  - 경제사업과 같이 민간부문에서도 할 수 있는 항목은 민영화나 민자유치 주력; 중소기업의 인력 및 R&D지원; 저소득계층의 교육지원; 여성 및 청년인력의 근로유인 확대 등에 예산 증액할 필요
  - 이러한 정책전환을 위해서는 기존 세출구조 분류 체계를 재정비할 필요; 즉, 경제사업 분야 중에서도 성장과 관련이 적은 항목이 있고, 인적자원이나 R&D 관련 분야에서 성장잠재력에 영향이 큰 항목이 있을 수 있음.
  - 이러한 변화는 소극적인 사회갈등의 산물이 아니라 적극적인 정책전환의 결과로 이루어져야 함

□ 세출구조 개선의 과정에서 기술혁신에 초점

- 기술혁신 위해서는 R&D의 질적 수준 높이고 이를 효율적으로 관리할 국가시스템 구축; 인적자본의 향상을 통해 기술습득 역량 기쁨; 해외현지생산, 수입, 외국인직접투자와 같은 기술이전의 기회 활용
- 특히, 기술혁신형 중소기업을 지향해 이들이 고용과 혁신의 주체가 될 수 있도록 유인과 자원을 제공할 필요; 지역균형발전을 위한 전략, 중소벤처 육성 전략, 국가전체 R&D 전략을 결합할 필요
- 정부가 정한 프로젝트에 민간 기업이 동참하는 것보다 정부가 민간 주도의 R&D를 지원하는 형태가 바람직; 대신 정부 지원 연구소나 대학은 과학기술 등 기초연구에 치중해 외부효과를 극대화

□ 세출구조 개선의 과정에서 인적자본 향상에 초점

- 향후, 노동력의 증가율이 하락하고 노동력의 평균 교육 증가율 역시 낮아질 것 예상; 교육의 질이나 직업훈련의 방식에 관한 획기적인 전환 없는 한 인적자본의 생산성 향상을 기대 어려움; 이공계 졸업생의 부족 등 가용인력의 구성에 관한 문제도 풀어야 할 숙제
- 공교육의 개선은 단편적이고 일시적인 정책에 의해 행해질 가능성 희박하므로 변화의 필요성에 대한 사회적 합의 이루고, 이를 바탕으로 정당성을 갖춘 개혁 추진 체계가 형성돼야 함
- 당장 노동인력의 증가율 둔화에 대응할 수 있는 가장 실효성 있는 대응은 여성인력의 활용
- 노동력의 평균 교육 수준 둔화는 당장 해결할 방법이 없지만, 기존 노동력의 직업훈련을 통해 인적자본의 질을 높일 수 있는 여지 존재
- 정부 예산의 중심축이 SOC등 경제사업에서 교육, 훈련 등 인적자원 쪽으로 옮겨가는 것이 바람직
- 조성된 예산을 정부 내의 임시직 일자리 창출이나 한시적 인턴사원 제공 등에 소진하지 않고, 인적, 물적 자원의 절대 열세에 있는 중소

기업의 R&D와 교육훈련에 집중해 탄력 있는 기술혁신형 중소기업을 양산해 내는 것이 기술혁신을 위한 일차적 과제

#### 4. 복지정책의 방향

- 기존 복지정책 수준의 적정성 여부는 국제비교 어려움; 핵심적인 문제는 기존의 복지수준이나 제도를 대다수 사회구성원들이 받아들이는가 여부
- 장기 동학적으로 볼 때 적절한 재분배정책을 통해 어느 정도의 형평성을 유지하는 것이 사회안정 유지, 사회보험 제공, 저소득계층의 인적자본 향상시켜 지속적인 성장에 도움
  - 소득분배 악화되면 중간계층의 복지요구 커지고 정치적 이해관계그룹의 지대추구행위가 증가해 성장잠재력을 해치는 정책수단들이 채택되기 쉬움
  - 또한, 형평한 분배는 저소득층의 교육 등 인적자본을 향상시킬 수 있고, 민간부문에서 가능하지 않은 사회보험적 성격을 가지므로 민간주체의 생산적인 위험선택(risk-taking)을 증가시킬 수 있음
- 장기적인 안목에서 성장과 분배의 조화를 이루려면 창의적인 정책수단 필수
  - 세계화 과정에서 생산요소의 이동이나 조세경쟁에 따른 잠재적인 세수감소가 복지정책의 제약요건이 된다는 점을 고려
  - 정부의 힘(재원)은 아끼고 시장의 힘은 빌리는 방식으로 정책수단을 개발
- 형평을 위한 조세정책은 효과가 제한적이고 조세전가 및 회피가 발생하는 누진과세 보다는 조세부담의 '수평적 형평성(horizontal equity)'을 강조하는 방향으로 진행

- 비과세와 감면이 만연한 경우에는 '공평한 과세'의 시행만으로도 형평성이 증가될 수 있음(저소득계층일수록 전체소득에서 조세회피가 상대적으로 힘든 근로소득의 비중이 큼)
- 나아가 넓어진 세수기반에서 비롯되는 조세수입 증가는 지출을 통한 복지정책에 사용
- 복지지출의 경우 사회복지의 모든 부문을 정부가 담당해야 한다는 사고는 버리고 민간부문에서 시장원리에 의해 사회적 위험을 해소할 수 있는 여지 찾을 것
- 재분배 정책의 기본은 세전 소득분배가 형평하게 되도록 하는 것임 재정정책과 인력정책을 결합하는 방식으로 복지정책의 틀 전환
  - 실업대책 등 사후적적인 보험 요소도 필요하지만 사전적으로 재취업이나 이직능력을 증가시켜주는 정책이 보다 효과적
  - 궁극적으로 개인의 소득창출능력을 향상시켜 직장 간 수평 이동과 계층 간의 수직이동을 원활하게 만드는 것이 가장 효과적
  - 정부 예산의 비중도 경제사업 분야에서 인적자본 쪽으로 옮겨올 필요
- 장기적으로 자동안정장치의 확충 필요
  - 빈곤 계층을 위한 단기적/일시적 지출 증가는 실질적 “자동안정장치” 역할

## 5. 조세정책의 방향

- 재정지출의 규모를 억제하고, 예산의 효율성을 높이는 문제만으로 미래의 재정수요를 감당하기 어려움; 궁극적으로는 정부자원의 안정적 확보가 필요

- 정부자원의 안정적 확보 위해서는 연례적 세제개편이 아니라 국정 청사진을 배경으로 국가 자원의 동원과 사용 및 이에 따른 경제적 효과를 총괄하는 차원의 세제개혁 필요
  - 세수기반 취약하고, 자원배분 효율 해치며, 세부담도 형평하지 않은 현재의 조세제도는 오래 방치하기 어려움; 연례 세제개편은 이해집단의 압력이나 단기적 정책고려에 영향 받아 더 복잡하고 비효율적 세제로 진화; 정부자원 배분 전반에 걸친 철학원칙 필요
  - 세금은 다양한 경제적 효과를 동시에 유발하므로 특정 목표에 집중하는 정책은 부작용 유의해야 함; 전체 예상 세수 바운더리에서 세목간의 조정 중요; 타 정책과의 연관성 중요 (재산과세, 법인세 인하 등)
  - 세금은 다양한 이해관계가 교차하는 정치경제적 사안이므로 개혁의 정당성 확보 중요; 한번 고치면 돌이키기 쉽지 않으므로 충분한 사전 연구; 집행시의 저항까지 고려한 정책
  - 타국 경험의 맹목적 수용 곤란; 세제는 백지위의 그림이 아니라 기존 제도, 현실 인정하는 가운데 최선 (즉, 차선의 원칙)
- 외부적 환경변화, 내부적 제도, 현실을 고려할 때 향후 세제개혁의 방향은 전통적 교과서적 사고를 수정하는 데서 출발할 필요
  - 효율, 형평, 안정 등 전통적 재정 목표 자체는 유효하나 그 내용이 달라짐; 구조적 지출 수요 고려할 때 세수확보에 일차적 초점; 세원에 대한 근본적 검토(재산, 소득, 소비, 거래)
  - 효율(램지법칙 보다 중립성/단순성); 형평성(세율체계 보다 과세베이스 조정 통한 수평적 형평성); 거시안정(잡은 세율 조정 보다 일관성); 경쟁력(기업가 정신 고취시킬 수 있는 기반조성 우선; if not 세수기반 이탈 막기 어려움)

□ 우리나라 재정구조의 경우 세입과 세출의 연계성이 강하기 때문에 재정지출구조 개선 방향을 설정할 때 세입, 특히 목적세나 연계세수(earmarked revenue)의 구조 개선도 함께 추진할 필요

○ 향후 예산의 정책기능이 강화됨에 따라 지출구조의 상당한 변화가 예상되는데 이는 곧 세수구조와 직결; 목적세는 주로 특별회계와 연관되어 있음. 기타 기금도 세입-세출 연계성이 높은 통합재정수지 항목이므로 같은 차원에서 볼 필요

○ 그러나, 그간의 재정구조 논의는 세제개혁과 재정구조 개혁이 별도로 진행되는 경향이 있음. 이는 이를 관할하는 부처(재경부 세제실, 기획예산처)가 다른 데에 기인하는바 큼; 정부재정을 총괄할 수 있는 상위 기구 필요

□ 장기적으로 우리나라의 조세구조는 한편으로 기존의 비효율·불공평을 제거하고, 다른 한편으로 개방경제의 경쟁력 구도에 적합한 방향으로 개선될 필요.

○ 현행 세제를 보면, 소득세, 법인세, 부가가치세가 국세의 70%, 전체 조세수입의 절반 이상을 차지함; 한편, 교통세, 농특세, 교육세 등 목적세의 경우 국세의 13.6%, 전체조세의 10.6%를 차지하고 있는데 이는 매우 높은 비중이라고 할 수 있음 (실질적인 의미에서 목적세가 차지하는 비중은 전체세수의 17%; 세수 중 특정 지출에 용도가 지정된 비중은 35%, Bird-Jun(2005)).

○ 전체 세수의 14~15%를 차지하는 소득세를 가지고 재분배 효과를 말하기 어려움; 전체 봉급생활자, 자영업자의 절반이 세금을 내지 않음; 이들이 조금이라도 세금을 내게 하는 것이 과세 및 연금 정보 확보를 위해서도 바람직; 또한, 납세자로서의 권리의식 함양에 도움

○ 법인세의 비중(전체조세의 17.3%)이 소득세의 비중 보다 높은 것은 매우 특이한 현상임; 국제경쟁력 차원에서 법인세율을 장기적으로 더 인하될 필요; 그러나 세수 비중 높아 세율인하 쉽지 않음; 단기적 경

기목적의 법인세 인하는 세수기반 잠식 우려; 향후, 충분한 세원 확보 후 한꺼번에 내려줄 필요

- 종국적으로 우리나라의 조세구조는 소비세의 비중이 높아지고, 법인세와 목적세의 비중이 낮아지는 형태로 진화할 것임

<표 5> 한국의 조세구조, 2003-2004

	2003			2004		
	조원	% of 전체세수	% of GDP	조원	% of 전체세수	% of GDP
총조세	147.8	100.0	20.4	152.0	100.0	19.5
국세	114.6	77.6	15.8	117.8	77.5	15.1
1. 내국세	92.2	62.4	12.7	95.3	62.7	12.2
소득세	20.8	14.1	2.9	23.4	15.4	3.0
법인세	25.6	17.3	3.5	24.7	16.2	3.2
부가가치세	33.4	22.6	4.6	34.6	22.8	4.4
특별소비세	4.7	3.2	0.7	4.6	3.0	0.6
주세	2.7	1.8	0.4	2.6	1.7	0.3
기타	4.9	3.3	0.6	5.4	3.6	0.7
2. 교통세	10.0	6.8	1.4	10.1	6.6	1.3
3. 교육세	3.7	2.5	0.5	3.5	2.3	0.5
4. 농어촌특별세	1.9	1.3	0.3	2.1	1.4	0.3
5. 관세	6.8	4.6	1.0	6.8	4.5	0.9
지방세	33.1	22.4	4.6	34.2	22.5	4.4

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2004. 재정경제부, 『재정금융통계』.

- 조세정책은 한번 정하면 다시 바꾸기 어렵기 때문에, 단기적 필요보다는 중장기적 관점에서 신중하게 접근할 필요.

- 세금인하의 경우, 다시 인상하기 쉽지 않다는 점에서 구조적 재정적



자에 미치는 영향 고려할 필요; 단기적 경기부양 보다는 장기적인 경제의 효율성/경쟁력에 초점을 두는 것이 바람직

- 세금인상의 경우, 자동안정장치에 해당되는 재정적자를 해소하기 위한 부분적 세금인상은 득보다 실이 큼; 구조적 재정적자 해소를 위한 세금인상이라 하더라도 폭넓은 세계개혁의 차원에서 행해질 필요; 기존세제의 비효율, 불공평 제거해 과세베이스 넓히는 것이, 단순한 세율인상에 앞서야 함.
- 세금 정책은 납세자의 인식이 중요; 1980년대 레이건 세금인하 공약의 성공은 당시 카터 행정부에 대한 납세자의 불만이 컸기 때문; 우리나라의 경우 현 정부의 국정운영 자체에 대한 불만이 크다면, 보수정당의 입장에서는 정부규모 자체를 줄이는 차원의 감세안을 생각할 수 있음;
- 이는 결국 이념의 문제; 그러나, 이 경우라 하더라도 재정적자를 줄일 수 있는 방안은 있어야 함; 세금인하가 근로유인과 투자유인을 향상시켜 장기적으로 과세베이스를 넓혀줄 수는 있지만 이로 인한 세수 증대로는 적자를 메우기 어려움; 결국, 작은 정부를 지향하는 감세정책은 지출삭감을 동반해야 함

## IV. 요약

### (문제 제기)

- 우리나라의 재정정책은 전통적으로 균형재정 기조를 지향하였음; 이는 재정적자의 심화와 이에 따른 부작용을 사전에 차단하는 긍정적 효과를 가져왔지만 동시에 경기조절 등 재정 고유의 정책기능을 제한하는 단점 수반
- 외환위기를 기점으로 경제의 자율화와 개방화가 본격화되면서 경기조절 기능, 복지와 성장잠재력 향상을 위한 지출, 국방 및 통일 관련 비용 등 재정정책에 대한 수요는 급증하였음
- 그런데 재정수요의 확대에 따른 지출 증가는 재정건전성을 위협함; 우리나라의 국가채무는 2005년 말 기준으로 30.4%로서 OECD 평균(75%)에 못 미침; 또한, 기초수지 아직 건전하고, 이자부담 크지 않으며, 성장률이 이자율 상회하고 있어 위험한 수준이 아님
- 그러나, (1) 최근 외환위기 극복과 무관한 경기대응성 부채(환율안정을 위한 외평채 발행)가 빠른 속도로 증가해 재정규율에 의문이 가고, (2) 고령화에 따르는 각종 복지지출, 기타 국방·통일 비용 등 잠재적 재정수요가 커 기초수지의 악화가 우려되고 있으며, (3) 잠재성장률의 하락추세와 미국 재정적자로 인한 국제금리 인상도 잠재적 위험 요인이고, 나아가 (4) 경제개방에 따른 조세경쟁, 조세회피와 정치민주화에 따르는 조세저항으로 인해 세수기반 확대에 한계가 있음
- 우리나라가 직면한 **재정위험의 핵심**은, (1) 세입과 세출측면의 불확실성이 크다는 점(세출 측면의 불확실성은 정부 추진 사업이나 통일비용 등 정부지출의 예산소요가 불확실한 경우가 많다는 점; 세입 측면의 불확실성은 잠재성장률의 하락추세와 직결; 성장률 떨어지면 세수예측에 차질, 나아가 모든 재정계획의 실현가능성 불확실해짐) (2) 재정운영에 미치는 정치적 요인의 영향이 크다는 점임(국민연금, 공무원연금 등 재정소요는 분명한데 정치적인 이유 때문에 정책 입안되기 어려움; 세입의 경우, 조세저

항 때문에 세금을 내리기는 쉬워도 올리기 어려움)

- 향후 재정운영의 핵심 쟁점은 전통적인 균형재정 기조를 정책수요 증가에 견주어 어떻게 유지 또는 수정해 나갈 것인가 임; 우리나라 재정기조는 대체로 외환위기 이후에는 경기대응적인 방향으로, 그 이전에는 경기순응적인 경우가 많았는데, 이는 '양입제출'과 같은 준칙의 결과라 볼 수 있음;

**(향후 과제)**

- 향후, 재정에 대한 수요가 증가하는 상황에서 **재정의 정책기능을 유지하며 동시에 건전성을 확보**하기 위해서는 보다 창의적인 정책 노력 필요.; 국가채무나 조세부담률 등의 단순 국제비교에 의존하지 말고, 우리의 재정수급 상황에 부합하는 제도 정비에 주력할 필요;
- 재정자원의 정책 효과(즉, 정부생산성)를 높이려면 (1) 경기나 세수예측 등 **정책기반의 강화**가 필요하고 (2) 낭비와 비효율을 막기 위한 **재정규율의 확립**이 시급
- **'세수예측 능력의 향상'과 '추경예산의 통제'**는 재정의 경기조절 능력 향상과 재정규율 확보를 위한 필수조건임; 부정확하고 낙관적인 세수예측은 추경으로 이어짐; 추경관행은 또한, 예산 심의와 집행과정에서 도덕적 해이 초래; 즉, 이미 본예산에서 확정된 지출을 삭감하기 어렵다는 문제가 발생. 적자 요인이 본예산에 충분히 반영될수록, 세출삭감의 의지 높아짐;
- 재정안정을 위해서는 **단기적인 재정균형에 집착하지 말고, 장기적인 지출통제에 초점**을 둘 필요; 경제사업과 관련된 'Pork barrel'이 사라지지 않고 있는 상태에서 복지지출과 관련된 'Rent seeking'이 급속히 확산되는 위험한 단계에 있음을 인식해 수익자 부담의 원칙에 부합되지 않는 특별회계나 기금을 통제; 중장기 재정계획은 정부재원의 효율적 배분과 재정건전성의 유지에 도움을 줄 수 있지만, 자칫 기존의 재정부담을 미래로 이연함으로써 재정규율 해칠 수도 있음; 재정규율을 위해 중요한 것은 예산과

정의 투명성을 확보하는 것임; 재정정보의 공개를 통한, 정부 부처의 건설적 예산 경쟁 유도기 최선의 대안임

- 재정운영과 관련된 몇 가지 '준칙'을 고려할 필요. 복잡한 준칙은 재정의 신축성을 해치고, 다양한 왜곡 유인을 발생시킬 가능성이 있으므로, 몇 가지 **단순한 형태로 시작해 입법화**하는 것이 바람직; 세계잉여금 사용, 추경예산 요건 등 비교적 정치적 합의가 쉬운 것에서 시작; 국채발행 규모의 적정 한도를 법으로 정하는 것은 정부의 자율성과 책임성을 높이는 방안; 특별회계나 기금의 경우, 이미 통합재정에서 차지하는 비중이 크고, 또 일반회계의 비효율을 보완하는 장점 있기 때문에 지나친 제약은 삼갈 필요.
- 정부지출의 통제를 통한 재정안정의 확보 못지않게, **세출구조를 개선해 정부생산성을 높일 필요**. 정부가 모든 것을 다 한다는 생각을 버리고 민간에서 보다 효율적으로 행해질 수 있는 사업은 민영화, 민자유치 추진; 정부는 외부효과가 크거나 시장에서 제공되기 힘든 영역에 초점을 둘 필요.
- 장기적인 관점에서는 **성장잠재력과 분배여력**이 상충되는 개념이 아님을 감안, **양자에 공히 도움을 주는 세출항목**(중소기업의 인력 및 R&D지원; 저소득계층의 교육지원; 여성 및 청년인력의 근로유인 확대 등)에 우선순위 둘 필요; 경제사업과 같이 민간부문에서도 할 수 있는 항목은 민영화나 민자유치 주력
- 장기 동학적으로 볼 때 적절한 재분배정책을 통해 어느 정도의 형평성을 유지하는 것이 사회안정 유지, 사회보험 제공, 저소득계층의 인적자본 향상시켜 지속적인 성장에 도움
- 형평을 위한 조세정책은 효과가 제한적이고 조세전가 및 회피가 발생하는 **누진과세 보다는 조세부담의 '수평적 형평성(horizontal equity)'을 강조**하는 방향으로 진행; 비과세와 감면이 만연한 경우에는 '공평한 과세'의 시행만으로도 형평성이 증가될 수 있음(저소득계층일수록 전체소득에서 조세회피가 상대적으로 힘든 근로소득의 비중이 큼); 나아가 넓어진 세

수기반에서 비롯되는 조세수입 증가는 지출을 통한 복지정책에 사용

- 복지지출의 경우 사회복지의 모든 부문을 정부가 담당해야 한다는 사고는 버리고 **민간부문에서 시장원리에 의해 사회적 위험을 해소할 수 있는** 여지 찾을 것
- 재분배 정책의 기본은 **세전 소득분배가 형평하게 되도록 하는 것**임 재정 정책과 인력정책을 결합하는 방식으로 복지정책의 틀 전환; 실업대책 등 사후적적인 보험 요소도 필요하지만 사전적으로 재취업이나 이직능력을 증가시켜주는 정책이 보다 효과적; 궁극적으로 개인의 소득창출능력을 향상시켜 직장 간 수평 이동과 계층 간의 수직이동을 원활하게 만드는 것이 가장 효과적; **정부 예산의 비중**도 경제사업 분야에서 인적자본 쪽으로 옮겨올 필요
- 정부자원의 안정적 확보 위해서는 연례적 세제개편이 아니라 국정 청사진을 배경으로 국가 자원의 동원과 사용 및 이에 따른 경제적 효과를 총괄하는 차원의 세제개혁 필요
- 세금은 다양한 경제적 효과를 동시에 유발하므로 특정 목표에 집중하는 정책은 부작용 유의해야 함; 전체 예상 세수 바운더리에서 세목간의 조정 중요; 타 정책과의 연관성 중요; 또한, 세금은 다양한 이해관계가 교차하는 정치경제적 사안이므로 개혁의 정당성 확보 중요; 한번 고치면 돌이키기 쉽지 않으므로 충분한 사전연구; 집행시의 저항까지 고려한 정책
- 효율, 형평, 안정 등 전통적 재정 목표 자체는 유효하나 그 내용이 달라짐에 유의; 구조적 지출 수요 고려할 때 세수확보에 일차적 초점; 세원에 대한 근본적 검토(재산, 소득, 소비, 거래)
- 우리나라 재정구조의 경우 세입과 세출의 연계성이 강하기 때문에 재정지출구조 개선 방향을 설정할 때 세입, 특히 목적세나 연계세수(earmarked revenue)의 구조 개선도 함께 추진할 필요; 그간의 재정구조 논의는 세제개혁과 재정구조 개혁이 별도로 진행되는 경향이 있는데, **정부재정을 총괄할 수 있는 상위 기구** 필요

- 장기적으로 우리나라의 조세구조는 한편으로 기존의 비효율·불공평을 제거하고, 다른 한편으로 개방경제의 경쟁력 구도에 적합한 방향으로 개선될 필요; **소득세**의 경우 전체 봉급생활자, 자영업자 중 면세자 비율을 줄여 과세 및 연금 정보 확보하고, 이들로 하여금 납세자로서의 권리의식을 갖도록 함; **법인세**의 경우 세수 비중 높아 단기적 경기목적의 법인세 인하는 세수기반 잠식 우려; 향후, 충분한 세원 확보 후 한꺼번에 내려줄 필요
  
- 중국적으로 우리나라의 **조세구조**는 소비세의 비중이 높아지고, 법인세와 목적세의 비중이 낮아지는 형태로 진화할 것임
  
- **최근 논쟁: 조세정책**은 한번 정하면 다시 바꾸기 어렵기 때문에, **단기적 필요보다는 중장기적 관점에서** 신중하게 접근할 필요.
  - 세금인하의 경우, 다시 올리기 어렵다는 에서 구조적 재정적자에 미치는 영향 고려; 단기적 경기부양 보다는 장기적인 경제의 효율성/경쟁력에 초점을 두는 것이 바람직
  - 세금인상의 경우, 자동안정장치에 해당되는 재정적자 해소하기 위한 부분적 세금인상은 득보다 실이 큼; 구조적 재정적자 해소를 위한 세금인상이라 하더라도 폭넓은 세계개혁의 차원에서 행해질 필요; 기존 세제의 비효율, 불공평 제거해 과세베이스 넓히는 것이, 단순한 세율 인상에 앞서야 함.
  - 세금 정책은 납세자의 인식이 중요; 정부의 국정운영 자체에 대한 불만이 크다면, 보수정당의 입장에서는 정부규모 자체를 줄이는 차원의 감세안을 생각할 수 있음; 이는 결국 이념의 문제;
  - 그러나, 이 경우라 하더라도 재정적자 줄일 방안은 있어야 함; 세금 인하가 근로유인과 투자유인을 향상시켜 장기적으로 과세베이스를 넓혀줄 수는 있지만 이로 인한 세수 증대로는 적자를 메우기 어려움; 결국, 작은 정부를 지향하는 감세정책은 지출삭감을 동반해야 함