

우리나라 재정운영 행태에 대한 연구

2001. 12.

박기백



序 言

저자가 지적한 것처럼 우리나라의 과거 재정행태를 분석하여 향후 재정운영의 시사점을 찾고자 했다는 점에서 ‘溫故知新’이라는 고사성어를 떠올리게 한다. 실제로 지나간 일은 과거로 묻혀 버리기만 하는 것이 아니라 미래를 결정하는 중요한 요소로 작용한다. 외환위기 이후로 재정적자와 국가부채, 공적자금 등 재정현안에 대한 논의가 분분한 현 시점에서 재정의 주요 관심사를 ‘과거 지향적’으로 살펴본 저자의 시도는 매우 시의적절한 것으로 보인다.

연구의 주요 관심사는 크게 4 가지로 첫째는 재정지출 구조의 개혁 또는 재정적자 축소 방안을 찾기 위한 지출구조분석이다. 둘째로 재정적자의 과생 요인과 재정적자가 발생했을 때 정부의 대응방식을 살펴보고 있다. 셋째는 선거로 인한 경기순환의 발생 여부이다. 마지막은 재정의 경기조절 역할이다. 개별 주제 모두가 최근까지 논쟁이 많은 분야이다. 따라서 분석 결과는 우리나라의 기존 재정운영에 대한 이해도를 넓히는 효과 이외에도 향후 재정과제에 다양한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 보인다. 다만 연구가 주로 전체적인 추이나 방향을 중심으로 진행되었으므로 분석된 결과의 신뢰도를 높이고, 구체적인 정책대안을 찾기 위해서는 다수의 세부적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

본 보고서는 당 연구원의 박기백 박사가 집필하였다. 저자는 보고서의 질을 향상시키는 데 도움이 되는 다수의 제안을 한 본 연구원의 이명현, 최준욱 박사와 익명의 논평자에게 감사를 드리고 있다. 또한 자료 및 원고정리에 힘써 준 본원의 이정미 연구원, 변경숙·신수미 연구조원 및 출판과 직원에게도 감사하고 있다.

마지막으로 본 보고서에 담긴 내용은 저자 개인의 견해이며 본
연구원의 공식적인 견해를 반영하는 것은 아니라는 점을 밝혀둔다.

2001년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

<요약 및 정책시사점>

1. 세출의 규모 및 구조

우리나라 통합재정 통계를 보면 1972년부터 2000년도까지 중앙정부의 지출 규모는 평균적으로 GDP 대비 약 20%로 나타나고 있다. 지출이 상대적으로 높았던 시점은 1980년대 초와 외환위기 이후 시점으로 나타나고 있다. 반면 1973년과 1980년대 중반에는 지출이 상대적으로 억제되어 있었다. 지출 비중이 변동할 때의 내용을 살펴보면 지출 비중이 높았던 시점의 공통점은 경제가 어려웠다는 것이며, 경기부양과 관계가 깊은 용자와 자본지출을 증가시켰다.

기능별 지출의 추세를 보면 일반분야는 1977년 약 8% 수준이었으나 1980년대에 들어서 감소하기 시작하여 최근에는 GDP 대비 5% 수준에서 안정화되고 있다. 사회부문은 1990년대 들어서 본격적으로 증가하기 시작하여 최근에는 GDP 대비 9%를 상회하고 있다. 경제분야에 대한 지출은 1980년대 감소 추세, 1990년대 중반 이후 증가 추세로 요약된다. 기타 지출은 변동이 많지만 전반적으로 증가 추세에 있다. 기능별 지출을 외국과 비교하면 국방, 치안, 교육, 경제 분야에 대한 지출의 비중이 외국보다 높은 것으로 나타나고 있다. 반면 보건의료, 사회복지, 이차지급의 비중은 다른 나라보다 낮다.

지출을 경제적 성질에 따라 분류하면 경상지출은 외환위기 이전까지는 약 GDP 대비 14% 수준으로 안정세를 보였다. 그러나 외환위기 이후에는 GDP 대비 16%로 증가하였다. 자본지출의 경우 1990년대 중반 이전까지 GDP 대비 2% 수준에서 안정

되었으나 이후 증가하는 추세를 보이고 있다. 순융자는 1970년 까지 증가 추세, 1980년대 감소 추세, 외환위기 이전까지 GDP 대비 2%의 안정세를 보였으나 외환위기 이후 증가하였다. 우리나라는 외국에 비해 경상지출의 비중이 낮고 순융자 및 자본지출의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다.

회계별로 보면 일반회계의 지출 비중이 감소하고, 특별회계는 그 비중이 증가하고 있다. 기금의 지출 비중은 최근 증가하는 추세가 뚜렷해지고 있다. 회계별 수지 구조를 보면 일반회계가 흑자, 특별회계가 적자 구조를 유지하고 있다. 기금의 경우에는 국민연금의 대규모 흑자, 여타 기금의 적자 구조로 요약된다. 또한 적자계정의 주요 기능이 융자와 자본지출이며 지출 대상은 농어촌, 교통, 주택 등이다.

정책 시사점은 다음과 같다. 우선 일반회계와 통합재정간 괴리가 크다는 점을 감안하여 재정운명을 통합재정 중심으로 하여야 한다. 또한 다수의 특별회계와 기금이 주로 지출을 목적으로 하고 있는 적자계정이므로 재정안정을 위해서도 특별회계와 기금의 수를 줄이고 일반회계로 전환할 필요가 있다.

기능별 분석에 따르면 향후 복지분야의 지출이 증대될 것으로 예상되고 있다. 따라서 재정안정을 위해서는 SOC, 농어촌, 중소기업 및 산업지원 등 경제분야의 지출 감축이 불가피할 것으로 보인다. 경제적 분류에 따라 분석한 결과는 외국에 비해 순융자의 비중이 높으므로 이를 축소해 나가는 것이 필요하다는 것을 시사한다. 융자의 규모가 크다는 것은 재정이 금융 역할을 대행하는 것을 의미하므로 시장의 원칙과는 배치되기 때문이다. 자본지출의 비중도 높으므로 개별 사업별로 그 필요성을 (예비)타당성 조사 등을 통하여 철저히 점검하는 것이 필요하다.

2. 재정적자와 부채

재정수지 자료를 보면 1970년대와 1980년대 초반에는 재정적자 규모가 IMF에서 권고하는 GDP 대비 2%를 상회하는 등 재정이 불안정한 모습을 보이고 있다. 재정수지는 경제적 위기와 밀접한 관계를 가지고 있으며 공적자금비용과 국민연금의 흑자를 고려할 경우 외환위기로 인한 재정수지 악화는 이전의 석유판동 시점보다 더 심각하게 나타나고 있다. 그러나 국민연금 흑자(미래 채무)와 순융자(미래 채권)를 동시에 고려한다면 재정수지는 아직도 대규모 흑자라고 평가할 수 있다. 중앙정부 채무만 보면 현재 수준이 1970년대보다도 낮은 수준으로 나타나고 있지만 지급보증은 정부부채와는 달리 최근 급격히 증가하고 있다.

재정적자에 대해서는 케인즈 학파(Keynesian)와 리카도 동등가설(Ricardian Equivalence Theorem) 등 대립되는 주장이 있지만 일반적으로 받아들여지고 있는 결과는 단기적으로는 재정적자가 총수요를 증가시키지만 장기적으로는 자본을 감축시켜 국민소득이 낮아진다는 것이다.

OECD에서는 대다수 회원국가가 부채수준을 현 수준보다 대폭 낮추는 것이 바람직하다는 견해를 피력하고 있으며 적자경향(deficit bias)을 최소화하고, 재정규율(fiscal discipline)을 확보하기 위한 예산제도를 구축하고 있다. 예를 들어, 재정적자 또는 부채 기준, 지출상한 또는 황금률 등 정부의 재정상태를 통제하는 규칙 등을 마련하고 있다.

정부부채에 대한 이론은 재정이 안정적이기 위해서는 이자율과 성장률이 유사한 경우 기초수지(수입 - 이자지급 제외 지출)가 흑자이면 되는 것으로 나타나고 있다. 정부부채의 측정에 있

어서는 지급보증 등 우발채무가 큰 경우와 자본지출과 경상지출의 구조가 현격히 변화하고 있다면 발생주의에 따른 순채무 방식이 바람직한 것으로 나타나고 있다.

재정적자가 증가하는 시점에 특정 지출 또는 세입의 증감을 야기하는지를 살펴본 결과를 보면 세외수입은 재정수지의 계수가 -0.178 로 나타나 재정수지가 악화될 때 세외수입을 증대시킨 것으로 나타나고 있다. 지급보증에 대한 계수도 -1.087 로 나타나 재정수지가 악화될 때 지급보증을 증대시키고 있음을 알 수 있다. 거시변수로는 실업률이 재정수지와 관련이 깊은 것으로 나타나고 있다.

Hakkio & Rush(1991), Ahmed & Rogers(1995)가 사용한 방법에 따라 재정의 유지가능성을 실증분석한 결과는 공적분 계수가 예상한 수치인 1 또는 -1 과는 상당한 차이를 보이고 있어 재정의 유지가능성에 대한 결론은 내리기 어렵다.

정책시사점을 보면 우선 재정적자는 경제적 침체 또는 위기에 대규모로 발생하고 있지만 선진국의 복지재정처럼 구조적인 재정적자 요인을 보유하고 있지는 않아 재정적자가 지속되는 현상은 없고 경제위기 시점에 일시적으로 발생하고 있다. 이론적 논의에서도 재정적자는 경제의 일시적 불균형을 조정하는 경우에만 운용하는 것이 바람직하다는 것이므로 경제위기가 어느 정도 지난 지금부터는 재정 안정을 위해 노력하는 것이 필요하다.

또한 최근의 재정수지 개선은 외환위기 발생으로 인한 공적자금 원금 손실에 대한 비용이 포함되어 있지 않은 상태이므로 통합재정수지 수치만을 바탕으로 재정의 안정성이 완전히 회복되었다고 말하기는 힘들다. 그리고 현재 재정수지는 국민연금 후자가 포함되어 있다는 점을 감안하여 재정을 운용하는 것이

필요할 것으로 보인다. 또한 우리나라의 경우 정부의 채권이라고 할 수 있는 순융자의 규모도 대규모이다. 따라서 재정지표를 계산할 때 국민연금 제외, 순융자 제외 등 다양한 지표를 만들어 제공하여야 할 것으로 보인다.

3. 선거와 재정운영

연간자료와 오차수정모형을 사용하여 선거가 재정지출에 미치는 영향을 살펴본 결과를 보면 단기적으로 경제가 성장하거나, 실업률이 증가하거나, 물가가 상승하면 재정지출이 늘어나는 것으로 나타났다. 특히, GDP의 계수가 매우 크게 나타나 (2.074) 경제가 성장할 때 지출의 증가율이 매우 높은 것으로 나타났다. 또한 자본지출도 경제가 성장할 때 증가하는 것으로 나타나 자본지출이 경기역행적으로 운영되지 않았을 가능성을 보여주고 있다. 재화와 용역에 대한 지출의 경우 GDP의 계수가 0.578로 1보다 작게 나타나 경제성장에 따라 탄력적으로 증가하지는 않는 것으로 나타났다.

GDP, 실업률 및 물가상승률의 증가는 장기적으로 재정지출을 증가시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 GDP가 1% 증가할 때 전체 지출은 약 1.2% 증가하는 것으로 나타났다. GDP에 대한 지출탄력성이 1보다 크지만 실업률의 경우 탄력성이 0.3056으로 나타나 정부지출이 실업에 대해 비탄력적으로 증가하는 것으로 나타났다. 재화와 용역의 경우 시간추세의 계수는 -0.041로 정부의 물건비와 인건비의 비중이 점차적으로 축소되어 왔다는 것도 보여주고 있다.

대통령 선거를 기준으로 한 회귀분석 결과를 보면 선거 직전에 전체 지출규모, 경상경비(재화와 용역), 이전지출(가계 및 비

영리), 자본지출을 증가시켰다는 결론은 얻을 수 없다. 선거와 관련하여 지출 증가 가능성이 높은 항목을 대상으로 회귀분석한 결과는 공무원임금, 지방정부지원은 선거에 따른 영향이 없는 것으로 나타나고 있다. 농업에 대한 지출은 선거의 영향을 받았다고 단정하기는 어렵지만 가능성은 보여주고 있고 민간에 대한 보조는 선거에 대한 영향을 받은 것으로 나타나고 있다.

분기별 자료를 사용하여 선거가 재정에 미치는 영향을 살펴 보았는데 경상지출이나 자본지출의 경우 선거기간에 지출이 변화하지 않는 것으로 나타나고 있다. 그러나 재화와 용역은 계수가 유의한 것으로 나타나고 있어 선거에 따라 지출의 배정시점이 변하는 것으로 나타나고 있다.

4. 재정과 경기안정

재정의 경기조절기능을 재정의 증가율과 경제성장률을 비교하여 판단한 결과를 보면 소득세의 경우 1970년대에는 경기조절기능이 약했고, 1980년대 전반에는 경기변동을 증폭시키는 역할을 하였지만 후반에는 어느 정도 경기조절기능을 수행하였다. 1990년대부터 경기안정화 기능보다는 경기를 증폭시키는 경우가 많았고, 특히 외환위기 이후에는 경기조절과는 전혀 다른 방향으로 소득세수가 움직여 왔다는 것을 알 수 있다. 법인세도 유사한 경향을 보인다.

사회보장기여금을 보면 국민연금이 도입된 시점 이후에는 소득세 및 법인세처럼 경기 진폭을 커지게 만드는 역할을 하였다. 특히, 1998년처럼 경기가 급속히 냉각되는 시점에도 수입의 증가율이 높아 경기를 하강시키는 역할을 하였다.

소비세는 소득과세와는 달리 1990년대 중반 이전까지는 주로

경기 진폭을 확대시키는 역할을 수행하였지만 외환위기 시점 무렵부터 경기 역행적으로 움직임으로써 경기조절기능을 수행한 것으로 나타나고 있다.

정부세출은 전반적으로 경기역행적으로 운영되어 경기안정에 기여한 것으로 나타나고 있다. 특히, 1980년대 중반에서 1990년까지의 기간에는 성장률보다 낮은 지출 증가율을 유지함으로써 고성장에 따른 부작용을 완화시키며 경제안정에 기여하였고, 외환위기 시점 이후에도 경기 역행적으로 운영되었다.

가계이전의 경우 자동안정기능을 어느 정도 수행한 것으로 나타난다. 지방에 대한 경상이전이 재정안정기능을 수행해왔던 것으로 나타나고 있으며 지방정부에 대한 자본이전도 경기조절기능을 어느 정도 수행한 것으로 나타나고 있지만 경상이전에 비해 경기조절기능을 제대로 수행하지 못했다. 지방이전을 제외한 자본지출은 경기조절기능을 담당할 경우와 그렇지 못한 경우로 나뉘고 있다. 그러나 외환위기 이후인 1998년과 1999년에는 경기조절기능을 수행하기보다는 경기 진폭을 확대시키는 방향으로 재정이 움직이는 등 전반적으로 자본지출이 적정한 경기 조절기능을 수행하지는 못한 것으로 나타나고 있다.

순융자는 기복이 너무 심하지만 외환위기 시점인 1998년과 1999년 등 전체적으로 경기조절역할을 잘 수행한 것으로 나타나고 있다.

정책시사점은 우선 소득과세가 외환위기 시점부터 자동안정화보다 경기동행적 성격이 강해진 원인을 분석하고 이를 개선하는 것이 필요하다는 것을 지적할 수 있다. 또한 소득세보다 소비세가 경기조절기능을 담당하게 된 원인을 면밀히 살펴보고 소비세의 강화를 통한 재정의 자동안정장치를 모색하는 것도 가능할 것으로 보인다. 세출의 경우 경상지출의 자동안정기능

이 효과적인 반면 재량적 지출인 자본지출이나 순융자는 그 시점에 따라 효과가 다르게 나타나고 있으므로 재량적 세출을 조정하여 경기를 조절하는 것은 재고해 볼 필요가 있다.

목 차

I. 서론	19
II. 세출의 규모 및 구조	22
1. 문제의 제기	22
2. 규모	23
3. 기능·성질·회계별 세출	29
4. 시사점	50
III. 재정적자와 부채	52
1. 문제의 제기	52
2. 추이	53
3. 이론과 시사점	59
4. 실증분석	68
5. 시사점	77
IV. 선거와 재정운영	79
1. 문제의 제기	79
2. 분석모형과 자료	81
3. 추정결과	87
4. 결론 및 시사점	98
V. 재정과 경기안정	99
1. 문제의 제기	99
2. 방법론	100

3. 세입	109
4. 세출	117
5. 연도별 분석	126
6. 경기조절기능 비교	133
7. 시사점	141
VI. 결론	143
참고문헌	146
부록	151

표 목 차

<표 II- 1> 중앙정부 세출의 변화 (경제성질별 분류, GDP 대비 비중)	28
<표 II- 2> 중앙정부 세출의 변화 (기능별 분류, GDP 대비 비중)	28
<표 II- 3> 지출의 구성 (통합재정, 중앙정부)	36
<표 II- 4> 중앙정부 지출의 경제적 분류 비교	39
<표 II- 5> 중앙정부 용자 및 회수 추이	40
<표 II- 6> 통합재정수지 수지차 내역	44
<표 II- 7> 주요적자계정의 조성과 용자내역(2001년)	45
<표 II- 8> 주요 특별회계 및 공공기금 수지	45
<표 II- 9> 회계 구분(2000년 말 현재 기준)	46
<표 II-10> 통합재정과 일반회계 비중	48
<표 II-11> 재정수지와 일반회계 비중	48
<표 III- 1> 국민연금 조성액의 연도별 추이	56
<표 III- 2> 중앙정부 용자 및 회수 추이	56
<표 III- 3> 주요 국가의 재정개혁 노력	63
<표 III- 4> 재정적자가 세입·세출에 미치는 영향	69
<표 III- 5> 재정수지에 대한 거시변수의 영향	72
<표 III- 6> 재정수지(국민연금 제외)에 대한 거시변수의 영향	73
<표 III- 7> 사용변수에 대한 단위근(Unit Root) 검증	74
<표 III- 8> 재정안정성 검증	76
<표 IV- 1> 연간 자료의 주요 지표	84
<표 IV- 2> 분기 자료의 지표	85

<표 IV- 3> 사용변수에 대한 단위근(Unit Root) 검증	87
<표 IV- 4> 재정지출 결정요인(연간 자료 : 대분류)	89
<표 IV- 5> 재정지출과 대통령 선거 (대분류)	91
<표 IV- 6> 사용변수에 대한 단위근(Unit Root) 검증	93
<표 IV- 7> 재정지출과 국회의원 선거 (선거연도 및 전년도, 특정지출)	94
<표 IV- 8> 사용변수에 대한 단위근(Unit Root) 검증	95
<표 IV- 9> 재정지출과 선거(선거분기와 직전분기)	97
<표 V- 1> 생산함수 방식에 의한 GDP 갭 비교	105
<표 V- 2> 재정기초의 측정(기존 연구)	107
<표 V- 3> 재정충격지수	108
<부표 1> 특별회계 신설 및 폐지 추이	151
<부표 2> 공공기금 신설 및 폐지 추이	154
<부표 3> 재정지출과 국회의원 선거(당해 연도)	157
<부표 4> 재정지출과 국회의원선거(전년도 포함)	158
<부표 5> 재정지출 결정요인(연간 자료 : 특정지출)	159
<부표 6> 재정지출과 대통령 선거(특정 지출)	160
<부표 7> 재정지출과 국회의원선거(해당 연도, 특정지출) ...	161
<부표 8> 재정지출과 결정요인(분기별 자료)	162
<부표 9> 재정지출과 선거(분기별 자료, 선거분기만 $d=1$) ..	163
<부표 10> 재정지출과 선거 (분기별 자료, 선거분기 및 이전 반기 $d=1$)	164

그림목차

[그림 II- 1] 통합재정 및 일반회계 세출의 추이	24
[그림 II- 2] 통합재정 및 일반회계 세출의 추이 (평균과의 격차)	25
[그림 II- 3] 재정 증가분(ΔG)의 GDP 대비 비율(실질 기준) ...	26
[그림 II- 4] 기능별 지출 비중(GDP 대비 %) - 일반부문	30
[그림 II- 5] 기능별 지출 비중(GDP 대비 %) - 사회부문	30
[그림 II- 6] 기능별 지출 비중(GDP 대비 %) - 경제부문	31
[그림 II- 7] 기능별 지출 비중(GDP 대비 %) - 기타부문	31
[그림 II- 8] 지출의 경제적 분류 - 대분류	37
[그림 II- 9] 경상지출의 추이	38
[그림 II-10] 회계별 지출 비중 추이	43
[그림 II-11] 정부별 세출 구조(평균과의 편차, GDP 대비)	50
[그림 III- 1] 재정수지 추이	54
[그림 III- 2] 국민연금에 의한 재정수지의 변화 추이	57
[그림 III- 3] 국가채무와 지급보증 추이	58
[그림 IV- 1] GDP 대비 총지출(통합재정, 중앙정부)의 추이 ...	86
[그림 IV- 2] GDP 대비 총지출의 분기별 변화	86
[그림 V- 1] 실질 성장률과 GDP 갭	106
[그림 V- 2] GDP 대비 세입 추이	110
[그림 V- 3] 소득세 갭과 성장률 갭의 추이	112
[그림 V- 4] 법인세 갭과 성장률 갭의 추이	113
[그림 V- 5] 사회보장기여금 갭과 성장률 갭의 추이	114
[그림 V- 6] 소비세 갭과 성장률 갭의 추이	116
[그림 V- 7] 기타세입 갭과 성장률 갭의 추이	117

[그림 V- 8] GDP 대비 세출 추이	118
[그림 V- 9] 세출 갭과 성장률 갭의 추이	119
[그림 V-10] 가계이전 갭과 성장률 갭의 추이	120
[그림 V-11] 이전재원의 GDP 대비 변동추이	121
[그림 V-12] 지방이전(경상) 갭과 성장률 갭의 추이	122
[그림 V-13] 지방이전(자본) 갭과 성장률 갭의 추이	123
[그림 V-14] 기타자본지출 갭과 성장률 갭의 추이	124
[그림 V-15] 순융자 갭과 성장률 갭의 추이	125
[그림 V-16] 기타경상지출 갭과 성장률 갭의 추이	126
[그림 V-17] 세출·세입 및 GDP 증가율의 추이(실질기준) ..	128
[그림 V-18] 주요 세입세출 갭(1976)	129
[그림 V-19] 주요 세입세출 갭(1980)	130
[그림 V-20] 주요 세입세출 갭(1987)	131
[그림 V-21] 주요 세입세출 갭(1998)	132
[그림 V-22] 주요 세입세출 갭(1999)	133
[그림 V-23] 세입 및 세출의 경기조절기능 비교	135
[그림 V-24] 세입 및 세출의 경기조절기능 추세 비교	136
[그림 V-25] 주요 세입의 경기조절 기능 비교	137
[그림 V-26] 주요 세입의 경기조절기능 추세 비교	138
[그림 V-27] 주요 세출의 경기조절 기능 비교	139
[그림 V-28] 주요 세출의 경기조절기능 추세 비교	139
[그림 V-29] 경기조절 지수 비교	141
[부도 1] GDP 대비 자본지출의 추세	165
[부도 2] GDP 대비 순융자의 추세	165
[부도 3] GDP 대비 재화와 용역에 대한 지출추세	166
[부도 4] GDP 대비 가계 및 비영리기구에 대한 지출추세	166

I. 서 론

지나간 일은 과거로 묻혀버리기만 하는 것이 아니라 미래를 결정하는 중요한 요소로 작용하기도 한다. 과거로부터 축적된 제도와 관행이 기득권처럼 여겨지면서 변화를 제약하는 요인이 되는 경우가 많기 때문이다. 복지국가를 추구한 선진국에서 심각한 재정적자를 겪었던 핵심적인 이유도 과거의 유산인 과도한 복지지출에 기인한다. 우리나라의 경우도 유사한 사례를 수도 없이 거론할 수 있다. 한 예로 주세, 전화세 및 농어촌특별세를 재원으로 하는 지방양여금제도의 도입은 관련 세목의 변화가 지방 이전재원의 규모에도 영향을 주므로 재정을 관장하는 부서에서 관련 세목을 조정하고자 하면 지방정부 또는 행정자치부와 협의가 필요하게 된다. 결과적으로 다른 세목에 비해 지방양여금과 관련된 세목의 변화는 어렵게 되는 것이다.

반대의 경우도 존재한다. 세입내 세출을 견지한 재정운영 관행은 결과적으로 외환위기 이전까지 재정적 여력을 확보할 수 있게 해 주었다. 이러한 여력은 재정이 1997년 말의 경제위기를 극복하는 데 적극적인 역할을 담당할 수 있는 기초가 되었다. 과거의 제도와 관행 또는 전통이 현재와 미래에 커다란 영향을 미치므로 현재의 상황이나 미래의 전망뿐만 아니라 지나간 일을 꼼꼼히 살펴보는 것도 매우 의미있는 일이다.

따라서 본 연구는 최근 일반 또는 재정전문가의 주요 관심사를 ‘과거 지향적’으로 살펴보는 데 있다. 즉, 우리나라의 과거 재정운영 행태를 분석하여 이의 시사점을 찾는 데 연구의 초점을 맞추고

있다. 이를 위하여 본 연구는 크게 4개의 주제 또는 질문을 다루고 있다.

첫째는 재정규모와 지출구조이다. 먼저 규모에 있어서는 통합재정을 기준으로 재정을 운영하는 것의 중요성을 통합재정과 일반회계의 추이를 통하여 비교하고자 한다. 또한 경제의 호황기나 불황기에 재정지출의 항목 변화도 함께 살펴보고자 한다. 다음으로는 기능별, 경제성질별, 회계별 세출 구조의 변천을 살펴보고자 한다. 이러한 분석은 재정지출 구조의 개혁 또는 재정적자의 축소 방안에 대한 시사점을 제시할 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

본 연구의 두 번째 관심사는 재정적자와 부채이다. 최근 재정적자와 정부부채의 유지 가능성에 대한 일반의 관심이 크다. 따라서 재정적자의 파생 요인과 재정적자가 발생했을 때 정부의 대응방식을 살펴보고자 한다. 또한 재정적자의 누적이라고 할 수 있는 정부부채가 유지가능한 수준인가에 대해서도 이론적 모형을 바탕으로 실증분석하고자 한다.

세 번째 분야는 선거로 인한 경기순환이 발생하였는지를 살펴보는 것이다. 재정, 특히 예산의 결정은 정치적 과정이므로 집권정부가 선거에 유리한 고지를 점하기 위하여 선거 시점에 지출을 증가시킬 수 있다는 것이다. 저소득층에 대한 지원을 확대하거나 SOC 투자 등을 통하여 경기를 부양하는 것이 대표적인 수단이다. 따라서 우리나라의 경우도 선거와 관련하여 지출의 증가가 있었는지를 실증분석을 통하여 살펴보고자 한다.

마지막은 재정의 경기조절 역할을 살펴보는 것이다. 재정은 자동안정기능과 재량적 재정정책을 통하여 경기변동을 완화시키거나, 완화시킬 수 있는 것으로 알려져 있다. 일반적으로 조세는 자동안정기능을, 세출은 재량적 재정정책을 담당하는 것으로 알려져 있다. 그러나 특정 세출이나 세입이 실제에 있어서는 알려진 것과

는 다르게 기능할 가능성도 존재한다. 따라서 세입이나 세출이 경기를 조절하는 역할을 해 왔는지, 조절하는 역할을 해 왔다면 어느 정도인지를 살펴보고자 한다.

본 연구의 분석 결과는 우리나라의 기존 재정운영에 대한 이해도를 넓히는 효과 이외에도 향후 재정과제에 다양한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 연구가 주로 전체적인 추이나 방향에 대한 것이므로 분석된 결과를 확정짓기 위해서는 다수의 세부적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 즉, 본 연구는 재정과 관련된 다양한 추후 연구과제도 제시해 줄 것으로 판단된다.

II. 세출의 규모 및 구조

1. 문제의 제기

우리나라 재정 또는 예산에 대한 문제를 살펴봄에 있어서 첫 번째 사항은 당연히 재정 규모는 얼마이고, 어떻게 배분되고 있는가 일 것이다. 따라서 본 연구에서도 재정 규모와 구조의 추이를 맨 먼저 다룬다. 사실 재정 규모는 공공부문 인력과 더불어 ‘큰 정부’ 또는 ‘작은 정부’를 나타내는 가장 핵심적인 지표라 할 수 있다. 국제통화기금(IMF)에 따르면 공공부문을 의미하는 통합재정을 기준으로 재정상황을 평가하고, 재정을 운용해야 한다고 하고 있다¹⁾. 따라서 통합재정과 일반회계의 추이를 비교함으로써 통합재정을 기준으로 한 재정운영의 중요성과 취약점도 함께 살펴보고자 한다. 더불어 경제의 호황기나 불황기에 재정지출의 항목 변화의 양상도 살펴보고자 한다.

재정구조를 살펴보기 위하여 기능별, 경제성질별, 회계별 분류에 따른 세출 구조의 변천을 분석한다. 본 연구에서 이러한 분석을 하는 가장 근본적인 이유는 지출통제 또는 재정안정성을 확보하기 위한 방안을 도출하는 데 있다. 우선 기능별 및 경제성질별 분류에 따른 세출 추이와 이에 대한 외국과의 비교는 향후 특정 분야의 지

1) 우리나라의 경우 통합재정에 포함되는 국민연금이 적립식이며, 초기 상태에서 통합재정이 재정상황에 대한 정보를 잘못 전달할 가능성이 높다. 예를 들어, 통합재정은 흑자이지만 일반회계에서는 적자보전용 국채를 발행하는 현상이 발생하고 있다.

출 증감 가능성에 많은 시사점을 제공할 수 있을 것으로 본다.

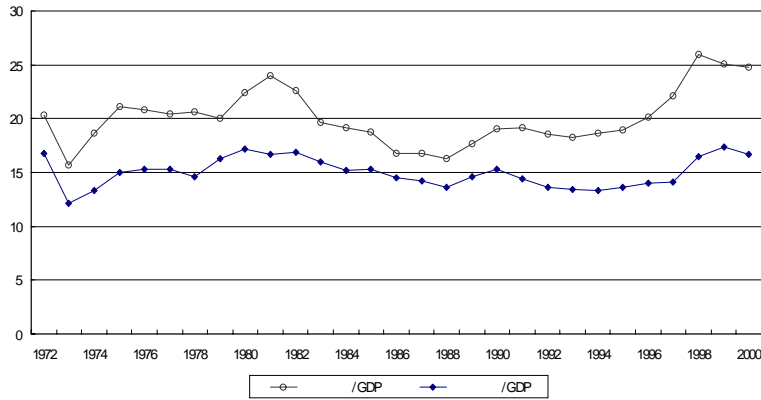
재정구조가 정부의 성격에 따라 달라지는지도 관심사이다. 일반적으로 생각하면 보수적 정부는 국방, 치안, 경제분야에 대한 지출을 증가시키는 반면 진보적인 정부는 교육, 의료, 사회복지 등에 대한 지출을 확대하는 것으로 알려져 있다. 따라서 기능별 지출의 추이를 바탕으로 우리나라의 기존 정부가 어떤 성격을 띠고 있었는지를 살펴본다.

2. 규모

가. 추이

우리나라의 통합재정 통계를 보면 1972년부터 2000년도까지 중앙정부의 지출 규모는 평균적으로 GDP 대비 약 20% 수준인 것으로 나타나고 있다. 지출이 상대적으로 높았던 시점은 1980년대 초와 외환위기 이후 시점으로 나타나고 있다. 특히, 외환위기 이후에 나타난 지출 규모의 증가는 아직 하락세를 보이지 않고 있어 구조적인 증가의 가능성을 높여주고 있다. 반면 1973년과 1980년대 중반에는 지출이 상대적으로 억제되어 있었다. 일반회계의 규모는 통합재정보다 약 5% 정도 낮은 GDP 대비 15% 전후 수준을 유지하여 왔다. 일반회계의 수준은 상대적으로 1980년 전후에 높았고, 1988년과 1990년대 초반은 낮았다.

[그림 II-1] 통합재정 및 일반회계 세출의 추이



주 : 2000년은 예산기준

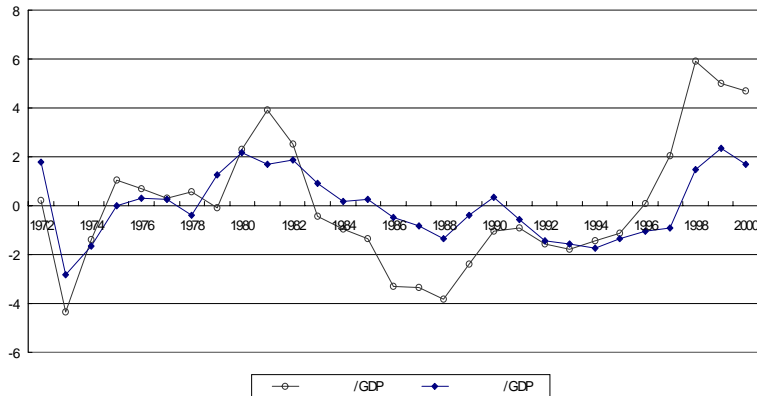
자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』, 기획예산처, 『예산개요 참고자료』

통합재정과 일반회계의 추세를 비교해보면 양자의 움직임이 대체로 일치한다는 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 결과를 바탕으로 일반회계가 재정상태를 잘 반영한다고 할 수는 없다. 통합재정과 일반회계의 GDP 대비 비중의 격차를 보면 1980년대가 가장 적고, 1970년대와 1990년대에는 상대적으로 크기 때문이다. 일반회계 중심의 재정운영의 문제점을 알아보기 위하여 통합재정과 일반회계의 GDP 대비 비중을 각각의 평균 비중을 차감하여 보자.

[그림 II-2]를 보면 통합재정의 변동 폭이 일반회계에 비해 더 크다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 일반회계에 비해 특별회계나 기금이 더 신속적으로 운영되었다는 것을 시사한다. 특히, 경제상태가 어려운 시점인 1980년대 초반이나 외환위기 이후에 격차가 커지고 있다. 경제가 호황을 구가하였던 1980년대 중반에도 동일한 현상이 나타난다. 이는 결과적으로 일반회계가 재정의 움직임을 제대로 나타내지 못하고 있다는 것을 시사한다. 따라서 향후에

는 일반회계보다 통합재정을 중심으로 재정기조를 결정하는 것이 필요하다고 판단된다²⁾).

[그림 11-2] 통합재정 및 일반회계 세출의 추이(평균과의 격차)



주 : 2000년은 예산기준

자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』, 기획예산처, 『예산개요 참고자료』

재정의 규모를 G , GDP를 Y 라고 하면 앞에서 살펴본 GDP 대비 재정지출 비율(x)은 G/Y 로 표시될 수 있다³⁾. 따라서 x 의 시간추세 (dx/dt)는 $[dG/dt - x dY/dt]/Y$ 로 표시된다. 따라서 재정의 비중은 재정의 변화에 의한 것과 경제규모의 변화에 의한 것으로 분리될 수 있다. 첫 번째 항인 재정의 변화로 야기된 x 의 변화는 재정지출의 증가분(ΔG)을 GDP로 나눈 것이 된다. 그러나 명목수치를 사용하면 물가변동이 심했던 시점에 재정 변화가 많은 것으로 나타

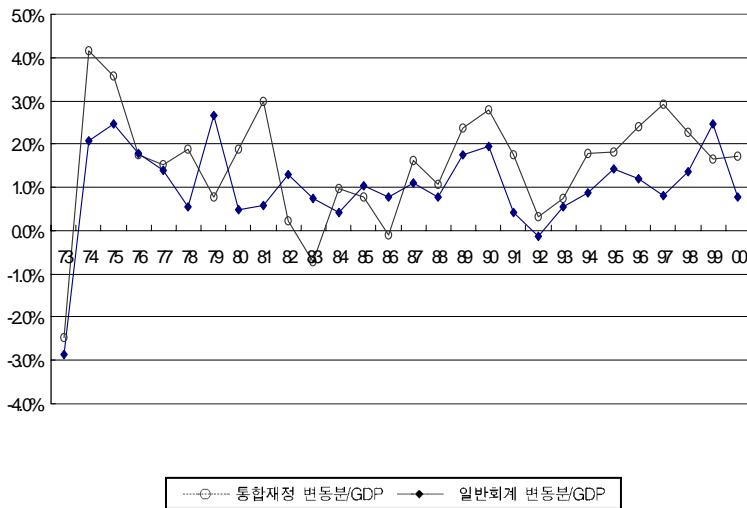
2) 통합재정에 포함되지 않는 기타기금, 지방정부지출, 의료보험 등을 포함한 전체 공공부문의 GDP 대비 비율은 20%를 훨씬 초과할 것으로 전망된다.

3) 익명의 논평자가 제시한 분석 방안으로 지적에 감사한다.

나기 때문에 실질치를 기준으로 재정의 변화로 인한 재정비중의 변화를 살펴보았다.

통합재정을 기준으로 하면 1974년과 1975년, 1981년, 1990년, 그리고 1997년이 재정지출의 증가로 인한 GDP 대비 재정 비중의 증가요인이 컸던 것으로 나타나고 있다. 그러나 일반회계의 경우 1975년, 1979년, 1999년이 상대적으로 높게 나타나 통합재정과 는 상당한 격차를 보여주고 있다. 또한 통합재정을 기준으로 하면 1973년, 1983년, 1986년에 재정지출 감축으로 인한 GDP 대비 재정 비율의 감축요인이 큰 것으로 나타나지만 일반회계를 기준으로 하면 해당 연도가 1973년과 1992년으로 나타나고 있다.

[그림 11-3] 재정 증가분(ΔG)의 GDP 대비 비율(실질 기준)



나. 지출 변화 분석

다음으로는 지출 규모가 변할 때의 내용을 살펴보자. 통합재정

을 기준으로 GDP 대비 지출 비중이 높았던 시점을 보면 1980~1982년, 1997~2000년이라고 할 수 있다. 먼저 1980~1982년은 유신체제 붕괴 이후 새로운 정부가 들어서기 이전까지의 정치적 혼돈기에 결정된 예산이다. 해당 시점의 예산변화를 GDP 대비 비중을 기준으로 1978년과 비교해 보면 주로 순융자(2.4%)가 증가한 것으로 나타나고 있다. 기능별로 보면 주택 및 지역사회개발 분야의 증가가 두드러진 가운데 특히 주택에 대한 융자가 급증한 것으로 보인다.

예산의 비중이 높았던 또다른 시점은 1997~2000년으로 외환위기 이후인데 이는 외환위기 극복을 위해 재정지출이 증가하였기 때문인 것으로 판단된다. 1995년과 1998년을 비교해 보면 순융자가 3.2% 증가하였고, 경상지출도 2.4%나 증가하였다. 기능별로 보면 기타, 복지, 수송 및 통신 분야가 주로 증가한 것으로 나타나고 있다. 이는 금융구조조정 비용이 순융자로 처리되었고, 실업대책비의 증가로 이전지출이 커졌기 때문인 것으로 풀이된다. 또한 SOC 투자 확대를 통해 경기부양을 도모했다는 것을 알 수 있다. 결과적으로 지출 비중이 높았던 시점의 공통점은 경제가 어려웠다는 것이며, 따라서 경기부양과 관계가 깊은 융자와 자본지출이 증가되었다.

반면 지출 비중이 축소된 시점은 1973년과 1980년대 중반이다. 1973년의 경우 석유파동에 대응하여 경상지출을 2.2%, 자본지출을 2.7% 축소함으로써 재정지출을 축소하였기 때문인 것으로 보인다. 반면 해당 시점에서의 기능별 변화는 통합재정자료가 없어 알 수가 없다. 1980년대에는 주로 경상지출을 축소하였다. 1988년의 경우 1982년에 비해 경상지출의 비율이 2.6%나 감소하였고, 이 중에서도 재화와 용역의 감축비율이 2.1%를 차지하고 있는데, 이는 주로 공무원 인건비나 정부부서의 경비가 감소했기 때문인 것으로 보인다. 또한 순융자도 1.7%나 감소시키고 있다. 기능별로 보면 이

전에 비해 국방(-1.9%), 교육(-0.8%), 광공업(-0.8%), 수송 및 통신(-0.9%) 등이 축소되었다.

<표 11-1> 중앙정부 세출의 변화
(경제성질별 분류, GDP 대비 비중)

(단위 : %)

	72→73	78→81	82→88	88→90	95→98
경상지출	-2.2	1.4	-2.6	1.1	2.4
재화와용역	-1.1	0.0	-2.1	-0.1	0.3
이자지급	0.0	0.4	-0.3	-0.2	0.2
보조금 및 경상이전	-1.1	1.0	-0.2	1.3	2.0
자본지출	-2.7	-0.6	-1.3	0.4	0.9
순융자	0.4	2.4	-1.7	1.3	3.2

자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』

<표 11-2> 중앙정부 세출의 변화(기능별 분류, GDP 대비 비중)

(단위 : %)

	78→81(증가)	82→88(감소)	88→90(증가)	95→98(증가)
국방	0.1	-1.9	-0.3	0.1
교육	0.6	-0.8	0.4	0.4
복지	0.3	-0.7	0.4	1.1
주택 및 지역사회개발	1.4	0.0	1.2	0.1
농업 및 수산업	0.9	0.7	0.1	0.0
광업, 제조업, 건설업	-0.6	-0.8	0.2	0.5
연료 및 에너지	-0.2	-0.4	0.1	0.4
운송 및 통신	0.3	-0.9	0.5	1.0
기타	0.3	-0.1	0.3	2.1

자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』

3. 기능·성질·회계별 세출

가. 기능별

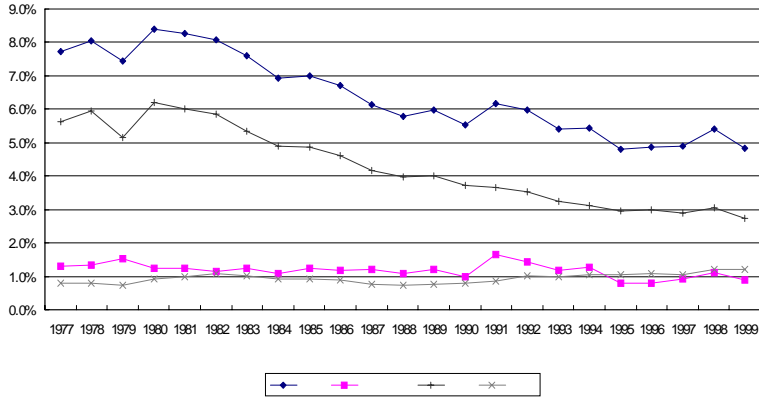
① 추세

기능별 지출은 성격별로 구분하여 4가지 분야로 나누어 살펴본다. 첫째, 일반부문은 일반행정, 치안, 국방 등 순수공공재 성격의 지출을 대상으로 한다. 둘째, 사회부문은 교육, 복지, 주택 등 사회적 안정성을 높이기 위한 지출을 대상으로 하였다. 셋째, 경제분야는 산업지원, 수송·통신, 기타 경제 관련 지출을 의미한다. 마지막으로 기타 부문은 지방정부, 이자지출 등이 주요 대상이다.

기능별 지출의 구성을 보면 일반분야는 1977년 약 8% 수준이었으나 1980년대에 들어서부터 감소하기 시작하여 최근엔 GDP 대비 5% 수준에서 안정화되고 있다. 사회부문은 1977년 약 4% 수준에서 1980년대 초까지 증가하다 1980년대 중반에는 안정세를 보였다. 그러나 1990년대에 들어서면서 본격적으로 증가하기 시작하여 최근엔 GDP 대비 9%를 약간 상회하고 있다. 경제분야에 대한 지출은 1980년대 감소추세, 1990년대 중반 이후 증가 추세로 요약된다. 기타 지출은 변동이 많지만 전반적으로 증가 추세에 있었다.

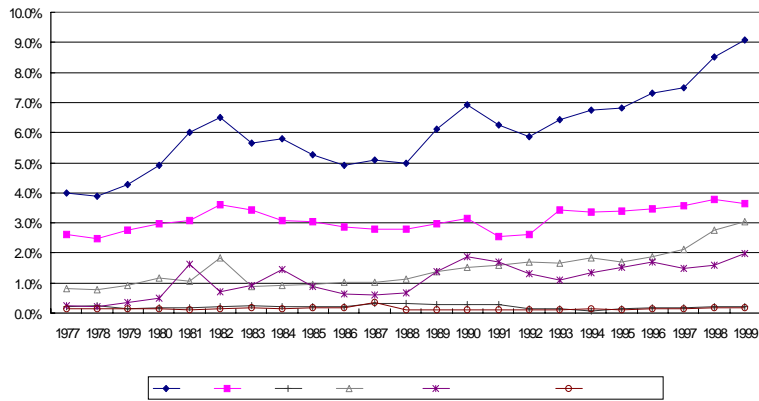
세부 기능에 따라 변동 상황을 살펴보면 일반부문의 경우 국방비의 비중 축소가 GDP 대비 비중 하락의 핵심적 요인이다. 국방부문의 경우 1977년 GDP 대비 약 6% 수준에서 하락하기 시작하여 최근에는 3% 이하로 낮아졌다. 이밖에 일반행정이나 치안의 경우에는 별다른 변화가 없었다. 국방부문이 지금까지 많이 하락한 점을 감안하면 더 이상의 감소 가능성은 크지 않을 것으로 예상되므로 일반부문의 지출 규모는 GDP 대비 약 5% 수준이 향후에도 유지될 것으로 전망된다.

[그림 II-4] 기능별 지출 비중(GDP 대비 %) - 일반부문



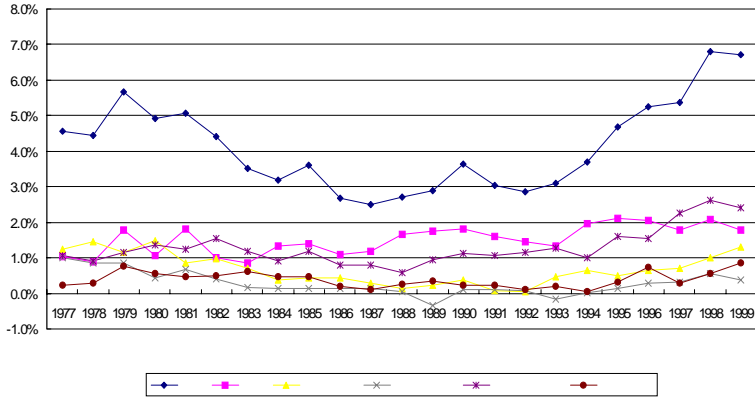
자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』

[그림 II-5] 기능별 지출 비중(GDP 대비 %) - 사회부문



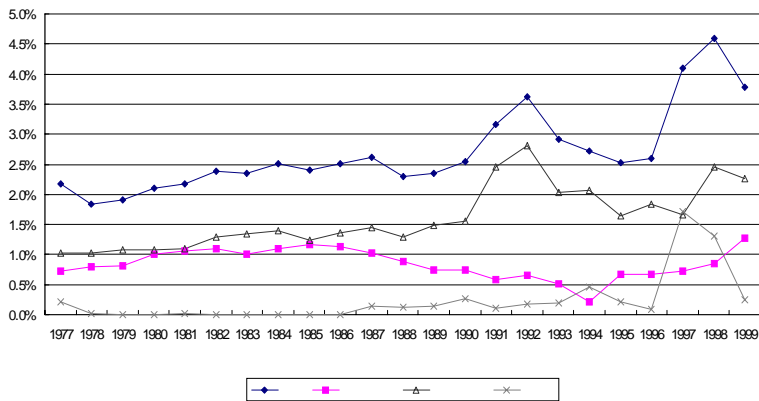
자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』

[그림 II-6] 기능별 지출 비중(GDP 대비 %) - 경제부문



자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』

[그림 II-7] 기능별 지출 비중(GDP 대비 %) - 기타부문



자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』

사회부문의 경우는 사회복지 분야의 지출 증가세가 눈에 띈다. 사회복지의 경우 1977년에는 1% 미만이었으나 최근에는 3% 수준으로 증가하고 있기 때문이다. 주택분야의 지출도 증가하여 1977년에는 미미한 수준의 지출이었으나 최근에는 GDP 대비 2%까지 증가하고 있다. 교육분야는 전체적으로는 약간의 증가 추세를 보이고 있지만 일반의 예상과는 달리 증가율이 높지는 않은 것으로 나타나고 있다. 사회부문의 경우 연금지출의 본격화, 국민기초생활법 등으로 향후에도 지출 증가세가 유지될 것으로 보인다. 교육분야도 무상교육의 확대, 학급당 인원감축 등을 추진하고 있으므로 지출이 증가할 가능성이 있다. 반면 주택보급률 확대 등으로 인하여 주택에 대한 지출 비중은 다소 감소할 것으로 전망된다.

경제부문의 경우 수송 및 통신, 기타 경제 분야가 1995년 이후 지속적인 증가세를 유지하고 있다. 농업부문의 경우 해당 기간 중 GDP 대비 비율이 약 1% 정도 증가하였지만 특별한 증가 추세가 유지되고 있지는 않다. 수송 및 통신에 대한 지출은 최근까지 급격히 증가하였지만 주요 고속도로, 공항, 항만 등이 어느 정도 구비된 점을 감안하면 해당 분야의 지출 비중은 다소 감소할 것으로 전망된다. 농업에 대한 지출의 경우 개방 압력의 심화와 가격하락, 농업인구 감소, 직불제의 시행 등 여러 가지 요인의 영향으로 향후 움직임을 추정하기 어렵지만, 경지 정리 등 생산기반이 어느 정도 구축된 점을 고려할 때 전반적으로는 지출 비중이 축소될 것으로 전망된다. 따라서 전체적으로 보면 경제분야에 대한 지출 비중이 향후 감소할 것으로 전망된다.

기타 부문의 경우 지방정부에 대한 지출 변화가 심한 것으로 나타나고 있다. 1977년 1%에 불과하던 지방정부 지원이 최근에는 2% 정도로 증가하고 있다. 지방정부에 대한 지원은 2000년부터 내국세 대비 교부금 비율이 13.27%에서 15%로 높아졌으므로 현재보

다 지출 비중이 높아질 것으로 전망된다. 이자지급은 1977년부터 1980년대 중반까지 증가하였으나 이후 1990년대 중반까지 감소하다가 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 기타 지출이 외환위기와 더불어 증가하였는데 이는 1997년말의 IMF 전대차관, 금융구조조정 비용 등이 기타로 편입되었기 때문인 것으로 보인다.

② 외국과의 비교⁴⁾

기능별 지출을 외국과 비교하면 국방, 치안, 교육, 경제 분야에 대한 지출의 비중이 외국보다 높은 것으로 나타나고 있다. 반면 보건의료, 사회복지, 이자지급의 비중은 다른 나라보다 낮다. 외국과의 차이를 알아보면 먼저 국방분야의 경우 북한과 대치하고 있는 특수상황에 따라 방위비의 수요가 상대적으로 높다. 그러나 세계 경찰의 역할을 하고 있는 미국보다는 낮은 수준으로 나타나고 있다. 또한 국방비 비중이 계속 낮아져 왔다는 것을 감안하면 국방비의 지속적인 대규모 감축은 당분간 어렵다고 판단된다. 치안분야의 경우 외국은 지방정부가 주로 담당하고 있는 반면 우리는 중앙정부가 주로 담당하여 지출의 비중이 높다. 만약 우리나라도 민생치안 등을 지방정부로 이관할 경우 중앙정부의 지출 비중은 낮아질 것으로 예상된다. 더 정확한 비교를 위해서는 지방정부를 포함한 일반정부의 지출을 기준으로 외국과 비교하여야 하지만 자료가 없는 상태이다. 교육분야도 외국은 지방정부가 주로 담당하고 있는 반면 우리는 중앙정부가 주로 담당하고 있어 지출의 비중이 높다. 그러나 일반정부를 기준으로 한 공교육비의 공공부문 부담을 보면 우리나라가 GDP의 4.4%, OECD 평균이 4.8%로 주요 선진국

4) 한국조세연구원, 『예산운용 평가 및 세출구조 개선에 관한 연구』, 2001. 11.

보다 오히려 약간 낮은 수준이다⁵⁾.

농업분야의 경우 외국에 비해 농업이 차지하는 비중이 높고, 용자가 많아서 지출 비중이 높게 나타난다. 1997년을 기준으로 GDP에서 농업이 차지하는 비중을 보면 우리나라가 2000년에 4.6%인 반면 독일은 0.5%, 영국은 0.7%에 불과하다. 또한 취업인구 중 농업의 비중은 우리나라가 2000년에 10.4%인 데 반하여 독일은 2.9%, 영국은 1.9%이다. 이러한 결과는 선진국이 직접보조와 이차보전 방식을 사용하는 것과는 달리 우리나라의 경우 농업예산에서 주로 용자가 차지하는 비중이 높은 데 원인이 있는 것으로 지적된다. 우리나라도 농업인구의 비중이나 농업이 GDP에서 차지하는 비중이 낮아질 것이므로 농업분야의 지출 감축은 가능할 것으로 보인다. 또한 선진국처럼 용자에서 직접보조와 이차보전으로 전환하는 경우에도 재정지출의 축소가 가능할 것으로 판단된다.

교통 및 통신분야의 경우 우리나라의 지출 비중이 선진국보다 높은 이유는 선진국에 비해 낮은 SOC 스톡 수준, 경제성장에 따른 수요 증가, 높은 토지보상비에 있는 것으로 판단된다. 선진국은 오랜 기간 SOC에 이미 투자를 한 상태여서 SOC 지출 비중은 점차 감소하는 추세이다. 이같은 현상은 우리나라의 경우 SOC 신규투자 지출이 많고 선진국은 유지 및 보수 지출이 많다는 것에서도 잘 나타난다. 핀란드(10~14%)와 독일(7~8%)은 1970년대에, 싱가포르(10%)는 1980년 중반에 각각 우리나라처럼 SOC 지출 비중이 높았다. 한편 우리나라의 높은 토지보상비도 SOC 지출 비중을 높이는 원인으로 지적되고 있다. 어느 경우이든 우리나라 SOC 스톡이

5) 외국의 경우 지방교육비(초·중·고등학교 교육 등)의 상당부분을 지방정부가 직접 징수하여 지출하므로 지방정부 지출로 계상되지만 우리나라는 대부분의 교육비를 중앙정부에서 징수한 다음 지방정부로 이전하므로 중앙정부 지출로 계상되기 때문이다.

증가하고 있고, 지가가 안정되고 있으며, 고도성장에서 안정성장의 시대로 전환함에 따라 SOC 수요는 상대적으로 축소될 것으로 판단된다.

사회복지분야의 비중이 낮은 이유는 국민소득 및 노령화 수준이 낮고, 국민연금 및 국민기초생활보장에 대한 지출이 본격화하지 않은 데 기인한다. 사회복지분야의 대부분을 차지하는 국민연금의 경우 우리나라의 급여수준은 주요 선진국에 비하여 높음에도 불구하고 도입시기가 짧아 아직 연금수혜자가 본격적으로 증가하지 않았기 때문에 연금 급여수준이 낮은 것으로 나타나고 있다. 또한 국민기초생활보장제도와 같은 사회복지부문은 소득수준에 민감하여 소득이 증가함에 따라 지출 규모가 증가할 것으로 보인다. 또한 우리나라의 고령화비율은 2000년 기준 약 7%로 OECD 선진국의 약 절반 수준에 머무르고 있다. 따라서 향후 복지분야의 지출 비중이 증가할 것으로 판단된다.

의료분야의 비중이 낮은 것은 의료보험이 통합제정에 포함되지 않고, 국민의료비 수준이 낮으며, 의료비에 대한 정부지원 수준이 낮은 데 원인이 있다. 우리나라의 국민의료비 수준은 GDP 대비 4.7% 수준으로 미국 약 14%, 프랑스 약 8%, 영국 6.5%, 일본 약 6%보다 낮다. GDP 대비 공공의료비의 비중에도 있어서도 미국, 일본, 영국, 이탈리아 등이 약 4%, 프랑스가 약 6%, 독일이 약 8%로 유사하지만 우리나라는 2.1%에 불과하다.

또한 미국을 제외하면 국민의료비에서 공공의료비 지출이 차지하는 비중이 60% 이상인 반면 우리나라는 약 50% 정도의 수준에 그치고 있다. 그러나 의료비 지출이 빠르게 선진국 수준으로 접근하고 있으므로 향후 지출 증대가 예상된다.

한편 이자지급도 우리나라가 외국에 비해 공공부채의 규모가 크지 않아 지출 비중이 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 II-3> 지출의 구성 (통합재정, 중앙정부)

(단위 : %)

	미국 (1999)	일본 (1993)	독일 (1996)	영국 (1999)	캐나다 (1997)	한국 (1999)
일반행정	9.3	2.4	2.7	4.2	5.7	3.7
국방	15.2	4.1	3.9	7.1	5.5	11.2
치안 및 질서	1.7	1.2	0.3	3.5	2.9	5.0
교육	1.8	6.0	0.5	3.7	1.8	15.0
보건의료	20.4	1.6	18.9	15.4	0.7	0.9
사회복지	28.7	36.8	50.0	36.5	46.1	12.4
주택 및 지역	2.9	13.8	0.5	2.2	1.6	8.1
문화	0.5	0.1	0.1	0.3	1.5	0.8
경제부문	5.9	3.3	7.4	4.3	6.5	27.5
연료 및 에너지	0.1	-	0.1	0.1	0.0	1.6
농업	1.7	1.1	0.3	0.4	1.5	7.3
제조업 및 광업	0.1	1.6	1.1	0.1	0.1	5.3
교통 및 통신	2.4	0.3	3.0	0.9	1.7	9.9
기타 경제	1.6	0.3	2.9	2.9	3.2	3.4
기타 지출	13.5	30.6	15.7	22.7	27.7	15.5
이자지급	13.5	-	7.1	7.7	16.9	5.2

자료 : IMF, GFSY, 2000.

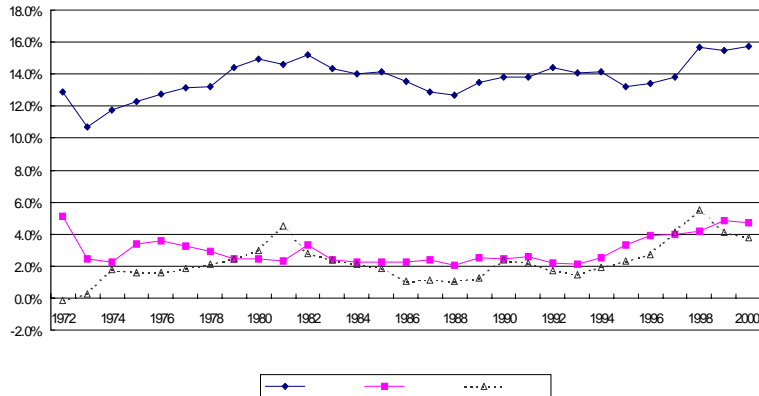
나. 경제적 분류

① 추세

지출을 경제적 성질에 따라 분류하면 경상지출, 자본지출, 순융자로 대별된다. 먼저 경상지출의 추이를 보면 외환위기 이전까지는 GDP 대비 약 14% 수준으로 안정세를 보였다. 그러나 외환위기 이후에는 GDP 대비 16%로 증가하였다. 자본지출의 경우 1990년대 중반 이전까지 GDP 대비 2% 수준에서 안정되었으나 이후 증가하는 추세를 보이고 있다. 순융자는 1970년까지 증가 추세, 1980

년대 감소추세, 그리고 외환위기 이전까지는 GDP 대비 2%의 수준으로 안정세를 보였으나 외환위기 이후 증가하였다.

[그림 11-8] 지출의 경제적 분류 - 대분류

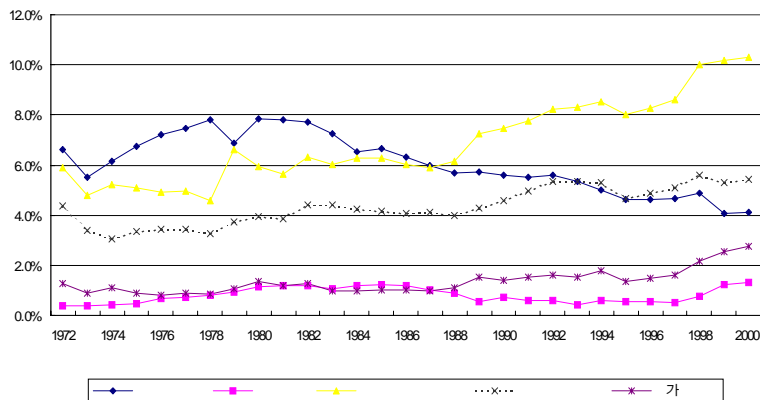


자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』

경상지출의 구성을 보면 전체적으로 이전지출이 증가하고, 재화와 용역이 감소하고 있음을 알 수 있다. 재화와 용역은 정부부문의 운용비용이라고 할 수 있는데 1970년대 말 GDP 대비 8% 수준까지 증가한 인건비 및 물건비는 점차 감소하여 2000년에는 예산기준으로 4% 수준까지 낮아졌다. 반면 이전지출은 증가 추세를 보여 2000년에는 GDP 대비 10%까지 증가하였다. 이전지출의 대부분을 차지하는 가계 및 지방정부에 대한 이전지출의 추세를 보면 지방정부의 비중이 약 4%에서 6%로 높아졌고, 가계에 대한 이전지출도 1%에서 3%로 증가하였다. 지방정부에 대한 이전지출의 경우 지방자치제의 실시, 국가사무의 지방위임이 증가한 것에 그 원인이 있을 것으로 추정된다. 가계이전지출의 경우는 지금까지 매우 낮은 수준이었던 정부의 복지 지출이 증가하고, 연금 등 사회보장

과 관련된 지출이 증가함에 따라 발생된 현상으로 추정된다. 이자 지급은 외국에 비해 정부부채의 비율이 낮아 상대적으로 낮은 지출 비중을 유지하여 왔다. 그러나 최근 외환위기 과정에서 정부부채가 증가함에 따라 이자비용이 증가하는 현상이 나타나고 있다. 공적자금과 관련된 이자지급 비용을 순유자가 아닌 이자로 계산한다면 이자비용의 규모는 보다 증가할 것으로 보인다.

[그림 11-9] 경상지출의 추이



자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』

② 외국과의 비교

경제적 분류에 따른 정부지출의 구성을 외국과 비교해 보면 우리나라는 경상지출의 비중이 낮은 반면 순유자 및 자본지출의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 정부지출에서 순유자의 비중이 높은 이유는 농어촌, 주택, 중소기업 등에 대한 용자 지원이 많았기 때문이라고 할 수 있다. 최근에는 금융구조조정비용이 순유자로 계상됨에 따라 그 비중은 더욱 증가하였다. 그리고 정부 용자의 대부분은 특별회계(12.8조원), 기금(20.8조원)을 통하

여 이루어지고 있다. 이러한 순융자는 정부의 채권이 되어 향후 정부의 수입이 된다는 긍정적인 요소도 있다. 정부 채권의 대부분은 이러한 융자금에 대한 채권으로 1900년 말 기준 120.9조원이며, 이는 전체 국가채권 142.6조원의 84.8%에 해당된다.

<표 II-4> 중앙정부 지출의 경제적 분류 비교

(단위 : %)

	경상지출	자본지출	순융자
미국 (1998)	96.9	3.0	0.1
일본 (1990)	85.5	12.2	2.3
독일 (1998)	95.1	4.3	0.6
한국 (2000)	64.2	19.2	15.4

그러나 융자의 규모가 크다는 것은 재정이 금융 역할을 대행하는 것을 의미하므로 시장의 원칙에는 다소 반하는 결과라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 융자는 대부분 정부가 금융기관에 융자하고, 금융기관이 다시 민간에 대출하는 형식을 택하고 있다. 따라서 융자금의 상환의무가 금융기관에 있는 경우가 많아 부실채권의 문제가 크지는 않지만 놓여준 부채탕감 등에서 보듯이 부담이 전혀 없는 것은 아니다. 따라서 직접적 융자보다는 재정 본연의 기능인 이전지출 또는 이차보전 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 또한 재정적자, 정부부채, 공적자금 등에 대한 불필요한 논란을 축소하기 위해서도 융자지출의 역제가 필요한 것으로 판단된다. 특히, 이차보전 방식을 적용하는 경우 재정 규모의 축소, 상환의 안정성 제고 등의 효과가 있을 것으로 보인다.

자본지출의 비중도 외국에 비해 높은 편이다. 이렇게 자본지출이 비중이 높은 이유는 SOC에 대한 투자가 필요했기 때문인 것으로

보인다. 우리나라의 경우 주요 선진국과는 달리 기본적인 SOC가 구축되어 있지 않은 상태였으며, 경제가 고속성장함에 따라 SOC에 대한 수요가 급증하였기 때문이다. 그러나 SOC에 대한 지출 증가가 필요한지 여부는 전문가 사이에도 의견이 엇갈리고 있다.

<표 11-5> 중앙정부 용자 및 회수 추이

(단위 : 조원)

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
일반회계	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	0.3 (0.6)	1.8 (0.3)	1.6 (3.3)	1.0 (3.6)	0.8 (3.1)
특별회계	2.0 (0.4)	1.5 (0.5)	2.6 (1.4)	4.4 (2.0)	5.7 (1.7)	6.4 (2.9)	7.2 (2.1)	9.6 (2.5)	13.9 (3.1)	15.5 (3.1)	12.8 (4.0)
세입 세출외	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	7.5	6.2	1.6	0.4	0.3
기 급	6.0 (3.1)	6.5 (3.4)	5.8 (3.1)	6.3 (2.6)	6.9 (2.5)	12.8 (5.4)	9.8 (3.4)	13.8 (4.2)	24.8 (15.7)	17.3 (5.1)	20.8 (12.2)
합 계	8.2 (3.5)	8.2 (4.0)	8.6 (4.6)	10.9 (4.7)	13.0 (4.2)	19.6 (8.3)	24.8 (6.1)	31.4 (6.9)	41.8 (22.1)	34.2 (11.8)	34.6 (19.3)

주 : ()안은 회수 규모

앞의 자료에 나타난 것처럼 우리나라의 경우 경상지출에 비해 자본지출을 선호하는 경향이 강하다. 이는 경상지출은 소모성 지출인 데 반하여 자본지출은 생산적 지출로 보기 때문이다. 따라서 성장잠재력을 확충하기 위하여 경상지출보다는 자본지출을 확대하는 것이 바람직한 예산편성 방향이라는 것이 SOC 관련 분야의 관계자뿐만 아니라 예산당국이나 재정학자의 일반적인 인식이다.

그러나 효율적 예산배분은 지출의 한계생산성에 따라 결정된다. 즉, SOC 등 자본지출이 여타 분야의 지출보다 항상 성장잠재력을 확충하는 효과가 큰 것은 아니다. 따라서 행정, 치안, 국방, 교육 등

여타 공공재와 자본지출의 한계생산성을 비교하여 보다 신중히 판단하여야 한다. 그리고 자본의 한계생산성이 체감하므로 대규모 SOC 지출은 오히려 성장을 저해하는 요소로 작용할 수도 있다. 또한 자본의 개념이 SOC 등 물적자본에서 교육·정보화, 연구개발 등으로 확대되고 있다. 실제로 Gramich(1994)의 공공인프라에 대한 서베이 자료에 따르면 자본지출이 성장을 촉진하는지 여부는 불분명한 것으로 나타나고 있다. 선진국이 아닌 멕시코를 대상으로 분석한 결과(Feldstein & Jiming, 1996)도 공공인프라(교통, 통신, 전력)의 소규모 증가는 생산을 증대시키는 긍정적 측면이 있지만, 대규모 증가는 이자율 상승으로 오히려 경제에 부정적인 영향을 미친다는 것을 보여주고 있다.

한편, 자본지출은 경상지출과는 달리 투자지출이므로 자본지출을 증가시키는 것이 향후 재정수지의 개선요인으로 작용될 수 있다는 주장도 있다. 이에 따라 정부의 차입수준을 자본지출 규모로 한정하는 경우가 나타나게 되는 것이다⁶⁾. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다. 재정수지는 기존 부채에 대한 이자지급과 세입을 초과한 세출(이자지급 제외), 즉 $dB/ds = iB + E - T$ (B =부채, i =이자율, E =지출, T =세입, s =시간)로 표시할 수 있다⁷⁾. 그리고 정부세출 E 를 구성하는 요소인 경상지출(E_C), 이전지출(E_T), 자본지출(E_K)이 차년도 세입(T)에 미치는 영향에 차이가 있어 자본지출에 의한 자본 형성이 일정한 수익을 창출한다고 하면 재정수지의 변화는 $-dB/ds = iB + E_C + \text{유료도로의 통행료 수입 등 직접적 수입 증대효과가 있을 수 있으므로 } E_T + E_K - \theta K - T$ (θ =자본수익률, K =자산)가 된다. 예를 들어, 유료도로의 통행료 수입 등 직접적

6) Golden Rule이라고 불린다.

7) Blanchard et. al. (1990) 참조.

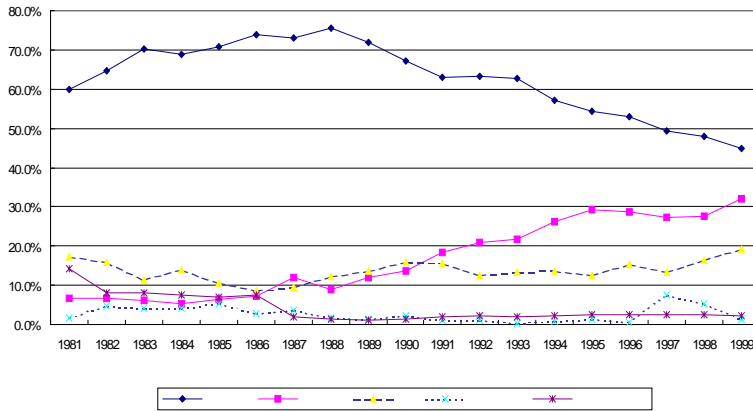
수입 증대효과가 있을 수 있으며 도로, 공항, 항만 등 사회간접자본이 경제성장을 촉진시켜 간접적으로 정부세입을 확대시킬 수 있다. 그러나 자본지출도 항목별로 외부효과 및 금전적 수입 증가가 다르다. 금전적 수익률이 음수로 나타나고, 소득 증대효과가 여타 지출과 같거나 낮은 경우에는 경상지출, 이전지출보다 오히려 재정에 악영향을 줄 수도 있다. 실제로 일부 도로, 지하철, 공원 조성, 청사 구입 등은 운영·유지비용보다 금전적 수익이 적거나 GDP를 증대시키는 효과가 거의 없을 가능성이 존재한다.

따라서 모든 SOC 지출이 성장잠재력을 확충하거나 향후 재정수지를 개선하는 것이 아니므로 개별 사업별로 (예비)타당성 조사 등을 통하여 그 필요성에 대해 철저히 점검하는 것이 필요하다. 특히, 지역균형개발이라는 측면에서 지방도로를 확충하는 등 경제적 논리가 아닌 지역간 형평 등을 감안하는 요소가 큰 자본지출 사업은 중앙과 지방 간의 재원분담이 시도되어야 한다.

다. 회계별 분류

다음으로 회계별 지출의 추이를 살펴보자. 자료에 따르면 일반회계의 경우 지출 비중은 1981년의 59.9%에서 1988년 75.5%로 최고점에 달한 이후 점차 감소하여 2000년에는 46.6%로 하락하였다. 반면 특별회계는 그 비중이 1980년대 초의 5~6%에서 2000년에는 30.4%로 증가하고 있다. 기금의 지출 비중은 1981년의 17.4%에서 1986년 8.8%로 최저점에 달한 이후 15% 내외의 비중을 유지하다가 1999년 19.4%, 2000년 21.9%로 증가 추세를 보이고 있다.

[그림 11-10] 회계별 지출 비중 추이



- 주 : 1. 중앙정부와 비금융공기업간의 내부거래를 차감한 수치규모임.
- 2. 1993년 이전은 비금융공기업의 기금부분을 빼서 기금에 포함해서 계산함.
- 3. 1986년 이전 수치는 일반회계와 비금융공기업간의 내부거래를 차감하지 않은 수치.

자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』, 기획예산처, 『예산개요 참고자료』

회계별 수치 구조를 보면 일반회계가 흑자, 특별회계가 적자의 구조를 유지하고 있다. 특별회계의 경우 1998년 16.9조원, 1999년 21.8조원, 2000년 20.1조원의 적자를 나타내고 있어 특별회계가 지출을 목적으로 한 회계임을 알 수 있다. 그 중에서도 교통시설, 농어촌구조개선, 재정융자특별회계가 특별회계 적자의 핵심적 요소인 것으로 나타나고 있다. 자료를 보면 2000년의 경우 교통시설특별회계가 10.8조원, 재정융자특별회계가 6.8조원, 농어촌구조개선특별회계가 3.2조원을 차지하여 전체 적자 20.1조원의 대부분을 차지하고 있기 때문이다. 기금의 경우에는 국민연금의 대규모 흑자, 여타 기금의 적자 구조로 요약된다. 그리고 주요 적자기금은 국민주택기금과 공공자금관리기금인 것으로 나타났다. 2000년의 경우

국민연금기금이 9.7조원 흑자, 국민주택기금이 8.4조원 적자, 공공자금관리기금이 5.0조원의 적자를 각각 기록했다.

<표 II-6> 통합재정수지 수지차 내역

(단위 : 10억원)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
일반회계	5,637	9,658	13,192	13,998	13,983	7,139	14,621	24,304
기타특별회계	-4,130	-7,080	-9,793	-11,356	-13,053	-16,892	-21,831	-20,103
세입세출외	-188	-575	-1,045	-443	-7,548	-6,157	-1,552	-263
기금	-658	54	-238	-437	871	-1,043	-3,560	1,110
비금융공기업	-1,164	-673	-875	-663	-1,212	-1,804	-743	529
합계(수지차)	813	1,384	1,241	1,099	-6,959	-18,757	-13,065	15,577

자료 : 『재정금융통계』, 재정경제부. 2000, 1/4분기.

또한 적자계정의 주요 기능이 용자와 자본지출이다. 2001년 예산자료를 보면 농어촌특별세 세입 외에 농어촌구조개선특별회계가 일반회계로부터 약 1.6조원, 공공자금관리기금으로부터 0.6조원을 전입받아 생산기반 조성, 농업기계화 용자지원 등의 자본지출과 용자를 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 교통시설특별회계도 교통세 세입을 기반으로 SOC 지출을 하고 있으며, 그 지출 규모는 교통세 세입을 초과하고 있다. 국민주택기금도 국민주택채권 4.2조원, 공공자금관리기금 차입 6.9조원 등을 재원으로 하여 10.2조원을 용자하고 있다. 따라서 재정안정을 위해서는 용자와 자본지출을 축소하는 것이 필요하다.

<표 11-7> 주요적자계정의 조성과 용자내역(2001년)

	구성	지출
농어촌 구조개선 특별회계	일반회계 전입금 : 1.6조원 공공자금관리기금 : 0.6조원 농어촌특별세관리 전입금 : 2.2조원	생산기반 조성 생산 및 유통개선 농업기계화 용자지원
교통시설 특별회계	일반회계 전입금 : 11.8조	SOC 투자
국민주택기금	국민주택채권 : 4.2조원 공공자금관리기금 차입 : 6.9조원	용자지출 : 10.2조원

<표 11-8> 주요 특별회계 및 공공기금 수지

(단위 : 조원)

		2000	2001
특별회계	재정용자	-6.8	-4.9
	농어촌구조개선	-3.2	-3.2
	농어촌특별세관리	0.8	2.5
	교통시설	-10.8	-10.7
	군인연금	-0.8	-1.1
	철도사업	-2.1	-2.3
공공기금	공공자금관리기금	-5.0	-5.2
	국민주택기금	-8.4	-6.1
	국민연금기금	9.7	14.0
	공무원연금기금	-2.0	-1.0
	중소기업창업 및 진흥기금	-1.3	-0.7

주 : 자체 세입과 사업지출 및 기금관리비만 계산한 수치임(여유자금 회수 제외)

자료 : 기획예산처, 『예산개요 참고자료』

2000년 말 현재 회계별 현황은 일반회계 1개, 특별회계 18개, 기업특별회계 5개, 공공기금 43개로 구성되어 있다. 특별회계의 경우 신설 및 폐지에 따라 1960년 13개에 불과하던 것이 1970년에는 29개로 증가하였다. 1977년 특별회계를 대폭 정비하여 18개로 축소 한 이후 1990년 이전까지 16개를 유지하였으나 1990년부터 양여금, 농어촌구조개선, 교통시설 등 주요 특별회계가 신설되었으며 현재는 그 수가 23개에 달하고 있다.

<표 11-9> 회계 구분(2000년 말 현재 기준)

(단위 : 개)

구 분	일반회계	특별회계	기업특별회계	공공기금
수	1	18	5	43

공공기금의 경우를 살펴보면 1960년 공무원연금과 군인연금의 2개 기금에 불과하던 것이 1989년 36개에 이를 때까지 지속적으로 증가하였다. 1990년에는 35개로 축소되었으나 이후 다시 증가하여 1994년에는 41개에 달하게 된다. 2000년에는 10개의 기타 기금이 공공기금화함으로써 그 수가 크게 늘었으나 실제로는 기금의 통폐합이 진행되어 43개로 증가하였다.

일반적으로 각종 특별회계와 기금은 예산외 항목이므로 예산과 같은 엄격한 통제에서 벗어나 있어 지출증대의 가능성이 높다. 따라서 특별회계와 기금의 통폐합을 적극적으로 추구하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다. 특히, 기금의 경우 예산당국이 아닌 개별 부처가 관리함에 따라 예산당국의 재정기조와 배치될 가능성이 높다는 문제점도 지적되고 있다.

지금까지 기금이나 특별회계의 비중이 증가하고 있는지를 살펴

보기 위하여 일반회계가 통합재정에서 차지하는 비중에 대해 GDP 대비 통합재정의 규모에 대해 회귀분석하였다. 대상기간은 일반회계 비중 자료가 있는 1981년부터 1999년까지이다. 또한 설명변수로 상수와 시간추세를 추가하였다. 분석 결과를 보면 통합재정의 계수가 -2.26으로 나타나 통합재정 비중이 높아지면 일반회계가 통합재정에서 차지하는 비중이 낮아지는 것을 알 수 있다. 따라서 지출의 규모가 확대될 때 특별회계나 기금을 통한 지출의 증가가 높은 것으로 나타나고 있다. 상관계수도 -0.826으로 나타나 음의 상관관계가 높다는 것을 보여주고 있다. 시간추세에 대한 계수는 -0.0085로 나타나 일반회계의 비중이 지속적으로 낮아져 왔음을 보여주고 있다.

통합재정 규모 대신에 GDP 대비 재정수지를 사용한 결과를 보면 재정수지의 계수가 2.900으로 나타나고 있다. 따라서 재정수지가 악화될 때 일반회계의 비중이 낮아지는, 즉 특별회계 및 기금을 통한 지출이 상대적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 그러나 상관계수는 0.251로 나타나 상관관계는 그리 강하지 않은 것으로 나타나고 있다. 시간추세에 대한 계수는 -0.015로 나타나 일반회계의 비중이 지속적으로 낮아져 왔음을 보여주고 있다.

결과적으로 각종 특별회계와 기금의 존재로 인하여 일반회계의 비중이 점차적으로 낮아지는 추세에 있고, 그에 따라 재정운영의 중심이 과거의 일반회계에서 점차적으로 특별회계와 기금으로 전환되고 있음을 보여주고 있다. 또한 재정수지가 악화되거나 지출이 증가할 때 주로 특별회계나 기금을 통해 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있어 재정과 통합재정 운영간의 괴리가 있을 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 재정운영의 정상화를 위해서는 특별회계와 기금의 규모 축소가 필요한 것으로 판단된다.

<표 II-10> 통합재정과 일반회계 비중

	계수	t값	표준오차	상관계수
상수	1.1486	19.696	0.0058	-
시간 추세	- 0.0085	- 5.833	0.0015	- 0.766
통합재정	- 2.2583	- 6.999	0.3227	- 0.826

표본수 : 19, 조정 $R^2 = 0.885$, Durbin-Watson = 0.913

<표 II-11> 재정수지와 일반회계 비중

	계수	t 값	표준오차	상관계수
상수	0.8077	35.469	0.0228	-
시간 추세	- 0.0152	- 8.395	0.0018	- 0.766
통합재정수지	2.9000	4.712	0.6155	0.251

표본수 : 19, 조정 $R^2 = 0.805$, Durbin-Watson = 1.132

라. 정부별 지출 추이

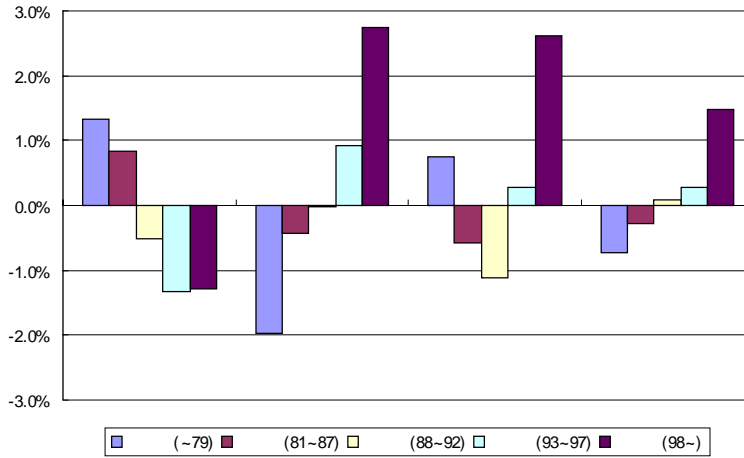
일반적으로 예산은 정부정책의 계량적 표현이라고 하고 있다. 따라서 기능별 지출 구조는 각 정부의 성격을 나타내는 지표가 될 수도 있다. 예를 들어, 전체적인 정부는 행정, 치안, 국방 등에 대한 지출을 증대시킬 가능성이 높고, 정부 성향이 진보적이면 복지, 교육 등 사회분야의 지출이 상대적으로 높을 가능성이 크다. 또한 경제 성장을 중시하는 정부는 경제분야에 대한 지출이 높을 것으로 예상된다. 그러나 농어촌에 대한 정부지원은 경제분야로 분류되어도 경제성장보다는 정치적인 고려가 많이 작용한다고 할 수 있다. 마찬가지로 주택분야가 사회분야로 분류되어도 주택에 대한 지출은 저소득층에 대한 지원보다는 경기 활성화를 위한 것일 수도 있다. 이러한 한계에도 불구하고 분야별 구분에 따른 정부별 지출 구

조는 정부의 성격을 대략적으로 보여줄 수 있다.

분류는 앞서와 같이 4가지 분야로 구분하였다. 일반부문은 일반행정, 치안, 국방 등이며, 사회부문은 교육, 의료 및 복지, 주택 및 지역개발 등 주로 사회적 안정성을 높이기 위한 지출을 대상으로 하였다. 경제분야는 산업지원, 수송·통신, 기타 경제 관련 지출을 의미하며, 기타 부문은 지방정부, 이자지출 등 구분이 어려운 지출을 대상으로 하였다. 분석에 활용된 자료는 1977년부터 1999년까지 중앙정부의 세출 및 순융자를 기준으로 하였다.

자료를 보면 지출 규모는 사회분야의 편차가 크긴 하지만 대개 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있어 특정 정부에 따라 부침이 있다고는 할 수 없다. 일반분야의 경우에는 반대로 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 따라서 사회분야와 마찬가지로 정부의 특성보다는 시대적 추세를 반영한다고 할 수 있다. 이러한 경향은 기타 지출도 마찬가지다. 유일한 차이를 보이는 분야는 경제분야이다. 박정희, 김영삼, 김대중 정부는 전두환, 노태우 정부보다 상대적으로 경제분야에 많은 지출을 하였던 것으로 나타나고 있다. 김대중 정부의 경우 외환위기로 인한 경제침체에 따라 경기부양의 필요성이 상대적으로 높았던 점을 감안하면 당연한 결과라고 할 수 있을 것이다. 박정희, 김영삼 정부가 성장에 주안점을 둔 반면 전두환, 노태우 정부는 안정에 주안점을 두었다고 할 수 있다. 이러한 결과는 재정수지 측면에서도 나타나고 있다. 다음 장의 재정수지 분석에서 나타나듯이 국민연금을 제외하면 1980년대 초부터 1990년대 초까지가 재정 안정이 유지된 시점이기 때문이다.

[그림 II-11] 정부별 세출 구조(평균과의 편차, GDP 대비)



4. 시사점

세출의 규모 및 구조를 분석한 결과는 향후 재정운영에 대한 다수의 시사점을 제공한다. 우선 일반회계와 통합재정 간의 괴리가 크다는 점을 감안하여 재정운영이 통합재정을 중심으로 이루어져야 한다는 것을 알 수 있다. 또한 다수의 특별회계와 기금이 주로 지출을 목적으로 하고 있는 적자계정으로 나타나고 있다. 특별회계와 기금은 일반회계에 비해 국회의 심의 강도가 약해 방만한 운영의 가능성이 높다. 이밖에 특별회계와 기금의 수가 너무 많아 예산을 복잡하게 만들고 있으므로 향후 통폐합과 규모 축소를 도모해야 할 것으로 판단된다.

기능별 분석에 따르면 향후 복지분야의 지출이 증대될 것으로 예상되고 있다. 국민연금의 증가는 예산외이므로 예산상의 압박은 크지 않겠지만 의료비와 국민기초생활보장을 위한 지출은 예산상

의 지출이 급증할 것으로 전망되고 있다. 따라서 재정안정을 위해서는 SOC, 농어촌, 중소기업 및 산업지원 등 경제분야의 지출 감축이 불가피할 것으로 보인다. 경제적 분류에 따라 분석한 결과는 외국에 비해 순융자의 비중이 높으므로 이를 축소해 나가는 것이 필요하다는 것을 시사한다. 융자의 규모가 크다는 것은 재정이 금융 역할을 대행하는 것을 의미하므로 시장의 원칙과는 배치되기 때문이다.

자본지출의 비중도 높으므로 개별 사업별로 (예비)타당성 조사 등을 통하여 그 필요성에 대해 철저히 점검하는 것이 필요하다. 전반적으로 보면 융자와 자본지출, SOC·농어촌·중소기업지원, 특별회계와 기금이 서로 연관되어 있다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 농어촌에 대한 지원은 농어촌구조개선특별회계, 농지관리기금, 수산발전기금 등을 통한 융자로 행해지고 있다. 결과적으로 재정안정을 위해서는 농어촌·중소기업·SOC 등에 대한 융자지출과 자본지출을 축소하거나 관련 특별회계나 기금을 축소 또는 폐지하는 방향으로 재정을 운영해야 할 것으로 보인다.

Ⅲ. 재정적자와 부채

1. 문제의 제기

최근 재정의 안정성에 대한 일반의 관심과 우려가 커지고 있다. ‘정부부채의 수준이 너무 높지 않은가?’, ‘빚을 내어 빚을 갚는 악순환이 반복되거나 않을까?’ 하는 의문이 주로 제기되고 있는 것이다. 이러한 정부부채는 재정적자가 누적된 결과라고 할 수 있다. 따라서 재정적자와 부채를 함께 살펴보는 것이 필요하다.

재정안정성을 분석하기 위하여 먼저 재정수지와 부채의 추이를 살펴본다. 재정수지의 경우 정확한 실상을 알기 위해서는 국민연금, 재정용자, 공적자금 등을 고려해야 한다. 다음으로는 중앙정부의 채무이다. 정부채무도 단순채무와 잠재채무가 있을 수 있으므로 최근 급증한 정부지급보증 채무를 감안하여야 한다.

다음으로는 경제학 이론, 미국의 재정적자 논쟁, 최근 OECD의 논의를 중심으로 재정적자에 대한 다양한 관점을 살펴본다. 또한 정부부채를 기준으로 한 재정안정성에 대한 이론적 모형도 소개한다. 이러한 정부채무 추이와 다양한 관점의 소개는 재정적자 및 정부부채에 대한 이해도를 증진시키는 데 도움이 될 것으로 보이기 때문이다.

본 연구에서는 재정적자에 대한 다양한 실증분석을 시도한다. 재정적자가 발생하는 경우에 대한 정부의 대응방안과 함께 재정적자를 과생시키는 거시변수는 무엇인가에 대한 의미있는 검토와 분석이 이루어질 것이다. 외환위기 이후 재정안정성에 대한 불안감

이 높아지면서 최근 박종규(1999), 김성순(2001) 등이 우리나라의 재정안정성에 대한 실증분석을 시도하였다. 본 연구도 공적분을 사용한 실증분석을 통하여 우리나라의 재정안정성을 점검해 보기로 한다.

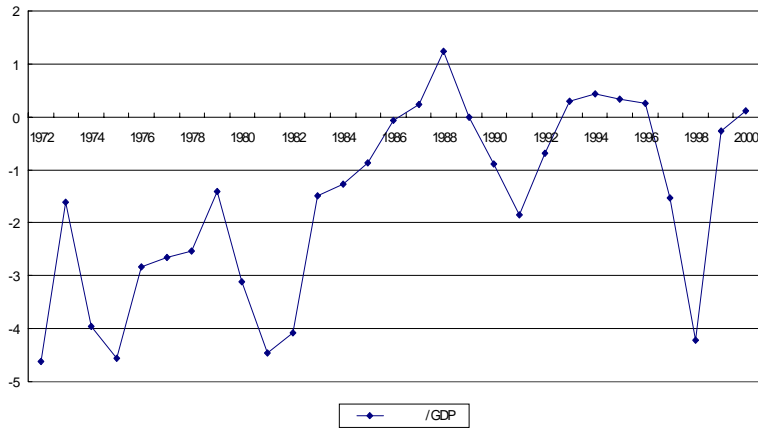
2. 추이

가. 재정수지

재정수지 자료를 보면 1970년대와 1980년대 초반에는 재정적자 규모가 IMF에서 권고하는 GDP 대비 2%를 상회하는 등 재정이 상당히 불안정한 모습을 보이고 있다. 특히, 1970년대의 경우 1973년과 1979년을 제외하고는 거의 대부분 재정수지가 안정적이지 못한 것으로 나타났다.

그러나 1980년대부터 외환위기가 발생한 시점 이전까지는 적극적인 재정건전화 정책에 힘입어 재정수지가 GDP 대비 2%를 벗어날만큼 크게 악화된 경우는 없었다. 이렇게 안정적인 재정적자가 불안정한 양상으로 돌아선 것은 1997년 말의 경제위기 이후이다. 특히, 1998년에는 GDP 대비 4%를 초과하는 재정적자를 기록하기도 하였다. 이는 경제침체로 세입이 감소한 반면 위기극복을 위한 지출이 크게 증가하였기 때문이다.

[그림 III-1] 재정수지 추이



구체적으로 보면 재정이 금융구조조정을 위한 지급보증채권의 이자비용만을 감당하였음에도 불구하고 그 비용이 1998년 3.6조원, 1999년 6.8조원, 2000년 8.5조원으로 증가하였다. 또한 증가한 실업자를 지원하기 위한 실업대책에 1998년 5.7조원, 1999년 5.1조원, 2000년 5.7조원의 재정이 소요되었다. 이밖에 경기활성화 및 수출 촉진 등 재정이 경제위기 극복을 위해 적극적인 역할을 담당함에 따라 재정적자의 규모가 급격히 커지게 되었다. 그러나 1999년과 2000년에 경제가 강한 성장세를 보임에 따라 재정적자는 다시 흑자조로 반전되었다. 결과적으로 보면 재정수지는 경제적 위기와 대단히 밀접하게 연관되어 있음을 알 수 있다. 자료에 의하면 1973년 석유위기 이후, 1980년대 초의 경기 침체와 정국 불안, 1997년 말의 외환위기 이후 등 경제적 침체 또는 위기시에 재정적자가 대규모로 발생하고 있기 때문이다.

자료만으로 판단한다면 1997년 말의 외환위기는 1970년대의 석유파동과 유사한 위기인 것처럼 나타난다. 또한 2000년에는 재정

수지 흑자가 발생한 것으로 되어 있다. 그러나 외환위기시의 재정수지나 최근의 재정수지 개선은 해석에 유의하여야 한다. 먼저 외환위기로 발생한 비용의 일부만이 재정부담으로 계상되고 있다는 점을 인식하여야 한다. 2001년 현재 조성된 공적자금의 규모는 104조원이며, 이에 대한 재정비용은 원금손실과 이자비용으로 구분될 수 있다. 현재 재정은 원금에 대해서는 지급보증을 하고 있고 이자에 대해서는 자산관리공사나 예금보험공사에 용자하는 형식을 취하고 있다. 결과적으로 원금 손실에 대한 비용은 재정에 포함되어 있지 않은 상태이다. 따라서 외환위기로 인한 재정수지 악화는 이전의 석유파동 시점보다 더 심각하다고 해석할 수 있다. 원금 손실로 인한 재정부담은 해당 비용이 현재화되는 시점에 나타날 것이므로 이에 대한 적절한 대비가 필요하다.

또 다른 고려 요인은 국민연금의 흑자이다. 현재 통합재정은 현금주의 회계에 따라 국민연금의 흑자도 통합재정의 흑자로 계상되고 있다. 따라서 국민연금의 순조성액이 증가함에 따라 재정수지의 국민연금에 대한 의존도가 강화되고 있는 실정이다. 그러나 국민연금의 흑자는 연금보험료를 납부한 개인에 대한 사실상의 채무이므로 재정지출과 수입의 구조개선에 따른 흑자로 볼 수가 없다. 자료를 보면 국민연금부담금과 운용수입은 급증하여 2000년의 경우 15.3조원에 이르고 있으나 사용액은 1.7조원에 불과하다. 결과적으로 국민연금의 대규모 재정흑자는 여타 분야의 적자와 상쇄되어 통합재정적자를 축소하거나 흑자로 전환시키는 중요한 역할을 담당하고 있다. 국민연금을 제외할 경우 1997년에서 1999년까지 적자 규모가 GDP 대비 2%를 상회하고, 2000년에도 재정적자가 발생한 것으로 나타난다. 또한 재정적 측면에서도 1997년 말의 위기가 석유파동 등 여타 위기보다 더 심각한 위기였다는 것을 보여주고 있다.

반면 정부의 금융자산이라고 할 수 있는 순융자도 외환위기 이후 급격히 증가하였으므로 외환위기 이후의 재정구조가 일방적으로 나빠진 것으로 평가하기는 힘들다. 앞의 장에서 살펴보았듯이 외환위기 이후 순융자의 규모가 GDP 대비 4%를 초과하고 있으므로 국민연금 흑자(미래 채무)와 순융자(미래 채권)를 동시에 고려한다면 재정수지는 아직도 대규모 흑자라고 평가할 수 있다. 그러나 향후에는 순융자가 축소되고 국민연금의 흑자는 증폭될 것이 예상되므로 이에 대해 적절한 대책을 수립하는 것이 필요하다. 예를 들어, 정부통합재정을 연금재정과 연금을 제외한 예산계정으로 구분하는 것이 필요할 것으로 보인다.

<표 III-1> 국민연금 조성액의 연도별 추이

(단위 : 10억원)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
부담금	2,639	3,148	3,966	4,944	5,676	7,841	9,386	10,359
운용수입	583	780	1,427	1,925	2,486	3,821	4,124	4,942
총조성	3,223	3,928	5,394	6,869	8,162	12,120	13,510	15,301
사용액	347	648	794	1,135	1,903	2,458	3,982	1,712
순조성액	2,875	3,280	4,600	5,734	6,259	9,662	9,528	13,589

주 : 각 연도 당해년 수치로 실적치임.

자료 : 기획예산처, 『기금백서』, 각 연도.

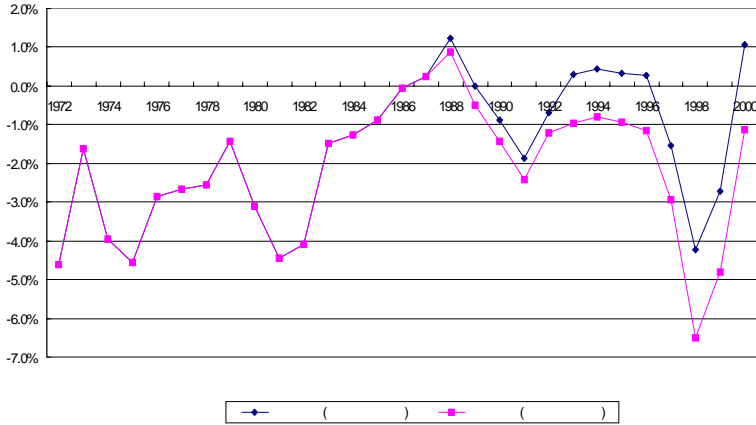
<표 III-2> 중앙정부 용자 및 회수 추이

(단위 : 조원)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	197	1998	1999	2000	2001
용자	8.2	8.2	8.6	10.9	13.0	19.6	24.8	31.4	41.8	34.2	34.6
회수	3.5	4.0	4.6	4.7	4.2	8.3	6.1	6.9	22.1	11.8	19.3

[그림 III-2] 국민연금에 의한 재정수지의 변화 추이

(단위 : %)



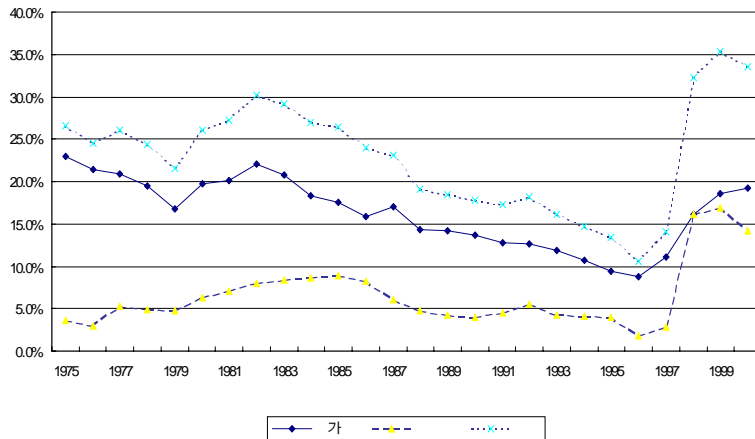
나. 중앙정부 채무

국채, 차입금 등 중앙정부 채무의 추이를 보면 1975년부터 1979년까지는 GDP 대비 22.9%에서 16.8%로 감소 추세를 보였으나 1982년에 22.1%로 다시 증가하였다. 그러나 이후 지속적으로 감소하여 1996년 8.8%까지 하락하였지만 외환위기 이후 다시 증가하여 2000년에는 19.3%에 달하고 있다. 따라서 중앙정부 채무만 보면 현재 수준이 1970년대보다도 낮은 수준이라는 것을 알 수 있다.

지급보증의 경우에는 정부부채와 다소 다른 추이를 보여주고 있다. 지급보증은 1980년대 중반까지 지속적으로 그 비중이 증가하다가 이후 감소세를 보여 1996년에는 7.6조원까지 낮아졌다. 그러나 외환위기 이후 금융구조조정과 관련된 지급보증이 급증하여 1999년에는 81.5조원으로 증가하였고, 2000년에 40조원의 추가적인 공적자금이 조성되었으므로 그 규모는 더욱 커질 것으로 보인다.

다. 지급보증 중 어느 정도가 정부채무로 귀결될 것인지는 현재로서는 알 수 없다. 일반적인 지급보증의 경우에는 채무불이행의 가능성이 낮을 것으로 보이지만 공적자금과 관련된 지급보증의 경우에는 특정 분야의 지원이 아닌 기존의 부실을 해소하기 위한 것이므로 회수율이 상대적으로 낮을 것으로 보이기 때문이다. 재정이 부담해야 할 비용도 부동산 및 주식시장의 상황에 따라 매우 가변적이다. 그러나 지급보증의 상당 부분이 회수되지 않는 경우를 가정하더라도 국가채무는 1970년대 중반에 비한다면 크게 증가하지는 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 국가채무 문제가 중요하지만 현재 매우 심각한 상황에 있다는 주장은 설득력이 그리 높지 않은 것으로 보인다.

[그림 III-3] 국가채무와 지급보증 추이



3. 이론과 시사점

가. 재정적자

케인즈 학파(Keynesian)의 견해에 따르면 재정적자를 통한 지출 증가는 총수요를 증가시켜 소득이 증가하게 된다. 반면 통화론자는 국채 발행이 이자율을 상승시켜 민간 투자를 완벽하게 구축하므로 총수요에 전혀 영향을 미치지 않는다고 본다. 리카도 동등가설(Ricardian Equivalence Theorem)은 정부의 재정적자가 향후 조세 증가를 의미하고, 이 경우 가계는 향후의 세부담이 증가할 것을 염두에 두고 소비를 감축하므로 정부의 부채 수준은 총수요, 이자율 등 경제 변수에 전혀 영향을 미치지 않는다고 생각한다⁸⁾. 만약 리카도 동등가설이 성립한다면 정부는 재정적자에 신경을 쓸 필요가 없다는 것을 의미한다. 위의 동등가설에 대해 다수의 반론이 있지만 동등가설이 현실의 근사치라는 점을 완벽하게 반박하지는 못하고 있다⁹⁾. 부가 증가한 세대와 조세를 부담하는 세대가 달라 동등가설이 성립하지 않는다는 주장이 있으나 개인이 생존하는 기간이 충분히 오랜 기간(장기적)이라는 주장도 있다. 또한 가계의 유동성 제약, 정보부족 등은 동등가설이 완벽히 성립하지 않는다는 것을 의미할 뿐 현실의 근사치라는 것을 반박하지 못한다. 현재까지 가장 현실적인 반론은 조세가 동등가설에서 가정한 lump-sum 형태가 아니므로 기간간 세율의 변화가 실물경제에 영향을 준다는 것이다. 소비 및 저축에 대한 실증분석의 결과는 리카도 중립성 정리가 맞지 않거나 부분적으로 유효하다는 것을 나타내고 있다. 국

8) 정부의 예산제약과 가계의 항상소득가설을 결합한 형태이다.

9) Elmendorf and Mankiw, NBER, WP6470, 1998 참조.

체가 이자율에 영향을 주며 따라서 민간투자에 영향을 준다는 것이 실증적 연구의 대체적인 결론이다¹⁰⁾.

재정적자가 경제에 미치는 영향에 대한 다양한 논의가 존재하지만 일반적으로 받아들여지고 있는 결과는 다음과 같다. 우선 단기적으로는 재정적자가 케인즈 모형(Keynesian)을 따라 총수요를 증가시킴으로써 국민소득을 증대시킨다. 반면 장기적으로는 재정적자가 고전학과 모형을 따라 자본을 감축시킨다. 또한 정부부채는 자본을 1:1로 구축하며, 자본이 축소함에 따라 국민소득이 낮아지는 현상이 발생한다. 따라서 재정이 경제에 미치는 영향에 대한 논의가 주는 시사점은 경제의 일시적 불균형을 조정하는 경우에만 적자재정을 운용하는 것이 바람직하다는 사실이다. 재정적자로 인한 소득증대 효과가 단기적으로 발생하며, 일시적 불균형으로 인한 재정적자를 세입 증대로 해결하려 할 경우 세율 조정에 따른 손실이 발생하기 때문이다. 반면 경제의 구조적 불균형을 재정적자로 조정할 경우 재정적자의 장기적 효과가 주로 발생하여 인플레이션, 자본구축 등 부정적 측면이 커지기 때문이다.

미국에서도 재정적자가 심각한 시점에 재정적자와 관련한 논쟁이 많았는데 공화당은 지출감축을 통한 정부 규모의 축소로 재정적자를 극복하는 것이 바람직하다고 본 반면 민주당은 세율을 증가시켜서라도 정부지출을 감축시키지 않는 것이 장기적으로 경제에 도움이 된다고 보았다¹¹⁾. 공화당의 보수주의자들은 세수증대가 재정적자를 최대치로 유지한 상태에서 지출증대로 이어질 것이므로 세수증대를 통한 재정적자의 감축은 불가능하다고 생각했다. 실제로 레이건 정부 이전에 지출과 세수 두 부분 모두 급격한 증가가

10) OECD, *Public Financial Management and Fiscal Goals*, 1998.

11) 한국조세연구원, 『적자재정의 운용(각국의 사례)』, 미국편을 참조.

있었으며 레이건 정부가 세율 증가에 제동을 걸었으나 지출을 억제하지 못함으로써 재정적자가 발생하였다. 따라서 재정적자와 정부의 규모 중 정부의 규모가 더 중요한 것으로 보았다고 할 수 있다. 재정적자보다 정부의 규모가 전체 경제에 미치는 영향이 더 크며 적자재정이라도 정부의 규모를 줄일 수 있다면 좋은 결과라고 보았다. 그러나 반론도 적지 않다. 세수 증대가 반드시 적자재정보다 나쁜 대안이라는 것은 증명할 수 없으며, 따라서 증가된 세수가 지출증대에만 쓰여지지는 않으므로 재정적자의 안정화에 필수적이라는 것이다. 실제로 1982년과 1983년의 세수증대는 1980년 초의 재정적자를 안정화하는 데 크게 기여하였다. 민주당의 자유주의자들은 적자규모가 감내할 정도의 수준이라면 경제에 자극을 주기 위한 수단으로 재정적자가 유효하다고 보았다. 이는 적자재정을 피하기 위한 여러 가지 정책이 경제 전체의 불황을 야기하여 실업을 증대시킬 위험이 있기 때문이다. 또한 재정적자로 인한 문제보다 교육, 연구, 사회간접자본 등 생산적 지출의 투자 감소로 인한 경쟁력 저하가 더 큰 문제라는 주장이다. 이러한 주장에 대해서도 반론이 적지 않다. 우선 재정적자의 감축이 불황을 가져온다는 근거가 희박하다. 1986년에서 1987년 사이 재정적자가 700억 달러 감소하였으나 불황과 같은 현상은 일어나지 않았다. 그리고 경제를 자극하려는 자유주의자들의 계획은 인플레이션을 야기하는 문제가 있으며 재정적자가 생산적 투자 목적으로 운용된다고 보기 힘들며 정부가 민간보다 생산적인 투자를 할 가능성도 낮다는 것이다.

최근 OECD의 논의와 동향을 보면 정부부채의 장단점을 기준으로 삼아 정부의 재정적자를 평가하고 있다. 정부부채의 장점은 금융시장의 발달, 조세 평준화(Tax Smoothing)이다. 국채가 무위험 금융상품을 공급하여 금융시장을 심화시키고, 유동성을 제공한다. 또한 조세로 인한 경제적 왜곡은 세율의 제공에 비례하므로 세율

을 변동시키지 않고 재정적자를 용인하는 것이 바람직하다. 그러나 대규모 부채는 장점이 없는 것으로 평가하고 있다. 대규모 부채인 경우 정부부채의 축소가 금융시장을 위축시키지 않는다는 것이다. 실제로 호주 정부가 정부부채 수준을 40%대로 낮추었지만 금융시장에 대한 부작용이 거의 없었다. 그리고 대규모 부채인 경우 조세평준화의 이익이 없고, 대규모 부채가 지속되는 경우 이를 해소하기 위해서는 더 큰 세율의 변화가 필요하다는 것이다.

실제로 재정적자로 인한 국채발행의 중요한 문제점은 민간투자의 위축이다¹²⁾. 국채의 증가는 이자율 상승을 야기해 투자를 위축시키는데 OECD의 자료에 따르면 1995년을 기준으로 할 경우 순부채가 없다고 가정할 경우 GDP가 이탈리아와 캐나다는 10% 이상, 독일, 프랑스, 영국은 3~6% 정도 각각 증가하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 정부부채의 비용은 특히 민간자본의 생산성이 높고, 부채의 비중이 큰 나라에서 크게 나타난다.

따라서 OECD에서는 대다수 회원국가가 부채 수준을 현재보다 대폭 낮추는 것이 바람직하다는 견해를 보이고 있다. 이는 부채의 규모가 커짐에 따라 정부부채로 인한 손실은 커지는 반면 금융시장이 발달하여 국채발행으로 인한 이익은 낮아지기 때문이다. 또한 조세평준화의 이익도 일시적 부채 증가의 경우에만 타당한 것으로 보고 있는데, 그 이유는 지속적인 부채는 세율 인상에 따른 왜곡을 심화시키기 때문이다. 특히, 대규모의 잠재적 채무(특히 인구노령화)를 고려할 경우에도 정부부채가 감소되어야 한다고 보고 있다. 지급보증, 연금재정 등 인식되지 않은 부채가 대규모이며 공

12) 그러나 국채가 민간투자를 완벽하게 구축하지 않고, 증가된 지출이 민간의 생산능력을 증가시킬 수 있으며, 자본축적의 외부효과로 '신장이론'에서 논의되는 것처럼 규모에 따른 수익체증이 나타날 수도 있다.

식적 수치보다 재정이 열악한 경우 향후의 대규모 증세를 회피하려면(조세 평준화) 정부부채의 수준을 낮추는 것이 시급하다는 것이다. 허술한 재무회계, 구속성 있는 수단의 제한 등을 감안할 경우에도 정부의 부채 비중을 낮추는 것이 바람직하다고 보고 있다. 이에 따라 OECD 각국은 적자경향(deficit bias)을 최소화하고, 재정규율(fiscal discipline)을 확보하기 위한 예산제도를 구축하고 있다. 예를 들어, 재정적자 또는 부채 기준, 지출상한 또는 황금률 등 정부의 재정상태를 통제하는 규칙 등을 마련하고 있다.

<표 III-3> 주요 국가의 재정개혁 노력

국가	강제성	정책 목표	실천 방안	보고 사항
미국 Balanced Budget Agreement	Balanced Budget Act 1997	지출 규율	·재량적 지출 상한 규정 ·의무적 지출 규제 절차	·이자 및 용자 비용 제외 ·현금회계
영국 Code for Fiscal Stability	법제화	투명성, 책임성 안정성, 공정성 효율성	·황금률 사용 ·안정적인 부채 비율 유지	·자원/발생회계 ·보고 : 사전예산, 재무제표, 재정전략 등
뉴질랜드 Fiscal Responsibility Act	법제화	투명성, 책임성 정보제공 위험관리 세율의 예측성과 안정성	·재정 흑자로 부채 비율 안정화 ·이후 균형예산 ·우발상황 대비 자산 확보	·발생주의 회계 ·민간 회계관행 ·보고 : 예산정책서, 재정전략, 선거전 재정
호주 Charter of Budget Honesty	법제화	투명성, 책임성 위험관리 과세기반의 안정성 및 통일성	·재정 균형	·발생주의 회계 ·민간회계 관행 ·보고 : 재정전략, 선거전 재정상태 등
스웨덴 Fiscal Budget Act 1996	법제화	투명성, 책임성 지출 규율 효율성	·27개 지출 분야 지출 상한제 ·2% 재정 흑자	·주로 현금주의
EU-11 Stability and Growth Pact	위원회 결의 위원회 위원회 규제	예산 규율 마스트리히트 기준 유지	·중기적 균형 또는 소폭 흑자 ·달성 기한과 제재 명시	·안정 및 수렴 계획 ·위원회 평가 ·과대 부채 대응 절차

자료 : OECD, *Public Financial Management and Fiscal Goals*, 1998.

나. 재정안정성

① 조건

정부부채는 재정적자가 누적된 것이며, 재정적자(정부부채의 증가)는 기존 부채에 대한 이자지급과 세입을 초과한 세출(이자지급 제외)로 나타낼 수 있다.

$$\Delta B_t = B_t - B_{t-1} = i_t B_{t-1} + E_t - T_t^{13} \quad (3-1)$$

여기서 B 는 부채, i 는 이자율, E 는 이자제외 지출, T 는 세입, t 는 시점을 의미한다. 결과적으로 (3-1)식은 재정이 균형, 즉 부채가 더 이상 누적되지 않으려면 ($\Delta B = 0$) 이자지급을 포함한 전체지출이 세입과 같아야 한다($iB + E = T$)는 것을 보여준다.

재정의 균형과는 달리 재정의 안정성은 보통 GDP 대비 비율을 기준으로 살펴본다. 정부 수입의 원천이 GDP이므로 GDP 대비 부채 비율이 부채를 상환할 수 있는 능력을 나타낸다고 보기 때문이다. 따라서 정부부채의 흐름을 GDP 대비 비율로 표현하면 다음과 같다.

$$\Delta b = (r - g)b + e - t \quad (3-2)$$

여기서 소문자는 GDP 대비 비율, r 은 실질이자율, g 는 실질성장률을 나타낸다. 따라서 재정 안정($\Delta b = 0$)을 달성하기 위해서는 GDP 대비 기초재정수지가 이자율에서 성장률을 차감한 값에 부채 비율을 곱한 것과 같아야 한다($t - e = (r - g)b$).

식 (3-2)와 식 (3-1)의 주요한 차이점은 이자율과 성장률의 존재

13) 정부의 예산제약식(Debt Dynamics), Blanchard et. al. (1990) 참조.

이다. 먼저 성장률이 이자율보다 높은 경우 정부부채가 소득보다 느리게 증가한다¹⁴⁾. 이 경우 기존의 정부부채를 신규 정부부채로 상환(roll-over)하는 것(Ponzi Scheme)이 가능하며, 적자재정을 운용하여 이자율을 높임으로써 과도한 자본축적을 축소시키는 것이 바람직하다. 이론적으로는 이자율이 성장률보다 낮은 상태가 지속되는 것이 가능하지 않다고 보고 있으나 미국의 경우 평균적으로 국채 이자율이 성장률보다 낮게 나타나고 있어 논란이 되고 있다.

이자율이 성장률보다 높은 경우에는 정부부채가 소득보다 빠르게 증가한다. 따라서 재정안정을 위해서는 최소한 기초재정수지의 흑자가 요구된다¹⁵⁾. 반면 이자율과 성장률이 동일한 경우에는 기초재정수지가 균형($t-e=0$)을 이루면 재정안정이 가능하다. 성장률과 이자율의 차이가 거의 없는 것이 일반적이며, 재정안정은 통합재정을 기준으로 하는 균형재정과 달리 기초재정수지를 기준으로 하므로 식 (3-2)는 통합재정수지가 적자인 경우에도 재정안정의 달성이 가능하다는 것을 의미한다.

② 측정

정부부채와 관련하여 부채를 어떻게 측정하여야 하는지도 논란의 대상이다. 먼저 정부부채를 경상부채가 아닌 실질부채로 측정하여야 한다는 주장이 있다. 물가상승률이 높거나 부채의 규모가

14) 경제이론에 따르면 실질이자율은 자본의 한계생산성을 의미하고, 실질성장률은 인구증가율과 기술진보의 합으로 결정된다. 따라서 성장률이 이자율보다 높다는 것은 자본을 과다하게 축적하였다는 것을 의미하므로 경제가 비효율적(inefficient)이라고 한다. Elmendorf & Mankiw(1998), Abel, Mankiw, Summers and Zeckhauser(1989).

15) 최적 안정상태(Golden Rule Steady State)보다 낮은 자본축적 상태이므로 경제가 효율적(efficient)이라고 한다.

큰 경우 실질부채가 감소한다고 보기 때문이다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\Delta \frac{B}{P} = \frac{\Delta B}{P} - \frac{\Delta P}{P} \frac{B}{P} \quad (3-3)$$

여기서 P는 물가 수준을 의미한다. 그러나 GDP 대비 비율을 사용하면 경상으로 측정하는 문제가 사실상 해소되므로 실질부채의 측정에 따른 실익이 거의 없다. 다음으로 정부부채를 액면가가 아닌 시장가치로 측정하여야 한다는 논의도 있다. 이자율이 오르면 정부부채의 가치가 하락한다고 보는 것이다. 그러나 정부부채는 결국 이자지급(이자율 정보 포함)과 원금상환으로 구분되므로 시장가치로 측정한다고 하여도 채무부담과 관련하여 특별히 달라지는 것이 없다.

또한 자산과 채무를 포함하여 정부부채를 순채무 기준으로 측정하자는 주장도 있다. 정부의 재정상황을 파악하기 위해서는 기업의 대차대조표처럼 정부자산과 채무를 총괄적으로 고려하여야 한다는 것이다. 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$L = B - K, \quad \Delta L = iL + (E - T) + (r - \theta + \delta)K \quad (3-4)$$

L은 순채무, B는 포괄적 부채, K는 자산, θ 는 자본수익률, δ 는 감가상각률을 나타낸다. 즉, B는 우발채무 등을 포함한 채무, K는 융자 등 수익을 창출하는 모든 정부자산을 의미한다. 따라서 정부의 채무변화는 이자지급을 포함한 정부의 재정수지($iL + (E - T)$)와 정부자산의 순수익률로 구분된다.

따라서 지급보증 등 우발채무가 큰 경우와 자본지출과 경상지출

의 구조가 현격히 변화하고 있는 경우에는 발생주의에 따른 순채무 방식이 바람직하다¹⁶⁾. 이러한 장점에도 불구하고 순채무 방식은 자산과 채무를 측정하는 데 다소의 문제가 있다. 예를 들어, 국방관련 물적 자본의 가치 평가, 예금보험의 잠재적 채무의 크기 등 추정하기 어려운 부문이 있기 때문이다. 또한 국민연금처럼 부채여부가 개념적으로 불분명한 부문도 존재한다. 보험료에 비교하여 과도한 연금혜택이 지급되는 연금에 대하여 연금납부자가 연금 각출료의 인상 또는 연금혜택의 축소가 있을 것이라고 예상하고, 이를 받아들이면 연금의 향후 적자 가능성은 정부의 채무로 볼 수 없다. 그러나 연금납부자가 연금에 적자가 발생하여도 정부의 보조로 해결해야 한다고 인식하는 경우에는 채무로 볼 수 있다. 예를 들어, 납부액보다 큰 연금혜택에 대하여 연금 납부자인 군인이 근무기간 동안의 낮은 급여를 보충하기 위하여 정부가 당연히 일정금액을 부담해야 한다고 인식하고 있다면 적자를 과생시키는 연금구조는 잠재적 채무로 보아야 한다.

정부부채는 순채무 기준 또는 발생주의로 정확히 측정하기 어렵고, 또한 개념적으로도 논란의 여지가 있다. 또한 순채무 방식을 사용하여도 향후 대책이 크게 달라질 가능성은 낮다. 즉, 재정적자 및 정부부채를 축소하기 위하여 세입을 증대시키고, 세출을 축소시켜야 한다는 결론에는 차이가 없다. 따라서 기존의 현금주의 방식에 따라 정부부채를 측정하여도 문제가 없다. 다만 재정에 커다란 영향을 미칠 가능성이 있는 지급보증, 연금재정, 정부 자산의 구성 및 추이 등을 충분히 고려하여 재정을 운영하는 것이 합리적이다.

16) 우발채무(Contingent Liability)에는 명시적 우발채무(정부지급보증 등)와 묵시적(conjectural) 우발채무(재난 보상 등)가 있을 수 있다. 그러나 국민연금은 채무의 수준이 연금구조, 인구구성의 변화, 향후 경제 및 노동상태의 변화를 따르므로 우발채무라 할 수 없다.

4. 실증분석

가. 재정적자와 세입 및 세출

① 재정적자로 인한 세입 및 세출의 변화

앞에서 살펴본 것처럼 재정적자는 $D = dB/ds = iB + E - T$ 로 표시할 수 있다. 결과적으로 지출과 세입이 재정적자를 결정한다. 세입의 경우 경제성장률, 이자율 등의 영향을 강하게 받는다. 세출도 경제성장률, 실업률, 이자율, 물가상승률 등의 영향을 받을 것으로 보인다.

그러나 반대의 논리도 가능하다. 정부가 재정적자가 증폭될 것으로 예상될 때 지출을 축소하고, 세입을 증대시키는 노력을 기울일 수 있기 때문이다. 예를 들어, 외환위기의 와중에 있던 1998년의 경우 재정적자의 GDP 대비 비중이 4%를 상회하였다. 해당 시점에 정부는 유류관련 세율 인상, 이자소득 원천징수 세율 인상, 부가세 면세 축소, 소득세 등 과세기반 확대, 교통세 인상 등 세입 확대 조치를 취했다. 세출 측면에서는 인건비 및 행정경비의 동결 또는 축소, 사업비 삭감 등의 조치를 취했다. 즉, 세출 감축과 세입 확대를 통해 재정적자의 규모를 축소한 것이다. 또한 재정적자가 증가하는 시점에 지급보증을 확대함으로써 실제적으로는 재정적자이지만 통계적으로는 재정적자로 나타나지 않게 하는 방식을 사용할 수도 있다.

먼저 재정적자가 발생 또는 증가하는 시점에 특정 지출 또는 세입의 증감을 야기시키는지 살펴보자. 이를 위하여 재정수지, 이자율, 경제성장률, 물가상승률, 시간추이, 상수를 독립변수로 하여 소득세, 법인세, 사회보장기여금, 재산과세, 부가세, 특별소비세(교

통제 포함), 세외수입, 지급보증, 재화와 용역, 이전지출, 자본지출, 순융자에 대해 회귀분석을 하였다. 재정 관련 변수는 GDP 대비 비율을 사용하였고, 기간은 1972년부터 1999년이다. 표본의 수가 많지 않은 반면 다수의 변수를 사용하고 있으므로 실제로는 유의성이 있음에도 불구하고 그렇지 않은 것으로 나타날 가능성이 있다. 따라서 이자율, 경제성장률, 물가상승률, 시간추이, 상수 등 설명변수가 유의성이 없는 경우 해당 변수를 제외하고 회귀분석을 다시 하는 방법을 취했다.

<표 III-4> 재정적자가 세입·세출에 미치는 영향

	상수	추세	이자율	소비자 물가	재정 적자	조정 R^2
사회보장기여금	-0.006 (-2.716)	0.001 (10.795)	-0.016 (-2.157)	-	-0.112 (-2.831)	0.841
세외수입	0.006 (3.214)	0.001 (8.481)	-	-	-0.178 (-4.221)	0.724
지급보증	0.070 (7.425)	-	-	-0.003 (-2.791)	-1.088 (-2.431)	0.192
재화와 용역	0.064 (18.914)	-0.001 (-6.791)	-0.000 (-2.144)	0.084 (6.158)	-0.151 (-2.127)	0.828
이전지출	0.387 (9.866)	0.002 (12.527)	-0.026 (-1.814)	-	-0.228 (-3.101)	0.876
자본지출	0.017 (3.677)	0.005 (2.384)	-	-	-0.299 (-2.990)	0.218
순융자	-0.016 (-3.418)	0.001 (7.959)	0.050 (2.986)	-	-0.541 (-6.305)	0.730

주 : ()안은 t값.

회귀분석 결과를 보면 재정수지가 영향을 미치는 세입으로는 사회보장기여금과 세외수입이다. 사회보장기여금은 재정수지의 계수

가 -0.112로서 재정수지가 악화되면 사회보장기여금을 증대시킨 것으로 나타나고 있다. 그러나 사회보장기여금의 경우 예산외 계정이며, 사회보장기여금의 수입은 법에 따라 정해지므로 정부가 재정수지를 기준으로 조정할 수가 없다. 따라서 재정수지가 악화될 때 사회보장기여금을 확대시켰다고 하기는 어렵다. 세외수입은 재정수지의 계수가 -0.178로서 재정수지가 악화될 때 세외수입을 증대시킨 것으로 나타나고 있다. 세외수입은 사용료, 재산매각 등으로 구성되므로 정부가 세율보다 더 쉽게 수입을 조정할 수 있다는 점을 감안하면 재정수지 개선에 사용되었을 가능성이 높다.

지급보증에 대한 재정수지의 계수는 -1.087로 나타나 재정수지가 악화될 때 지급보증을 증대시키고 있음을 알 수 있다. 지급보증이 사실상 세출이지만 보증하는 시점에 세출로 계상되지 않고 향후의 세출 가능성이 된다는 점을 감안하면 정부가 재정적자가 커지는 시점에 사용했을 가능성이 높다. 세출은 대부분 재정수지의 영향을 받고 있다. 계수도 모두 음수로 나타나 재정적자가 커질 때 세출을 줄이는 것이 보다 일반적임을 알 수 있다. 세출이 세입보다 재량성이 강하다는 점을 감안하면 당연한 결과로 보인다.

흥미로운 사실은 경제성장률의 경우 재정적자가 영향을 미치는 각종 세입과 세출에 대해 유의성이 없는 것으로 나타나고 있다는 점이다. 이는 물가상승률, 이자율의 조합이 성장률과 밀접한 연관성을 갖기 때문인 것으로 해석된다.

② 거시변수의 재정적자에 대한 영향

다음으로는 반대의 경우를 생각해보자. 앞의 수식에 따르면 재정적자는 $D = iB + E - T$ 이므로 지출이나 세입의 계수는 1이다. 따라서 특정 지출이나 세입이 재정적자에 미치는 영향을 회귀분석을 통하여 살펴보는 것은 무의미하다. 그러나 세입이나 세출이 성

장률, 이자율, 물가상승률, 실업률 등 거시경제변수의 영향을 받으므로 해당 변수의 영향관계를 살펴볼 수 있다. 추정결과를 보면 거시변수로는 성장률과 실업률만 재정수지에 영향을 미치고 있다. 성장률의 계수는 0.1259로 실질성장률이 1%p 증가하면 GDP 대비 재정수지는 0.1259 정도 개선되는 것으로 나타나고 있다. 경제가 성장함에 따라 재정수지가 개선되는 정도가 낮은 이유는 재정수지가 예산당국의 정책의지에 영향을 많이 받기 때문인 것으로 판단된다. 성장률이 높아지면 세입이 증가하지만 세출도 동시에 증가시키고, 반대의 경우에는 세입이 감소하지만 세출도 감소시키는 효과가 있기 때문인 것으로 보인다. 우리나라의 경우 세출은 실제 성장률과 관계없이 사전적으로 예산으로 결정되거나, 실업보험이나 국민연금처럼 성장률의 영향을 받는 분야는 지출에서 차지하는 비중이 아직 낮아 외국에 비해 재정수지가 성장률의 영향을 받을 가능성이 낮다.

이자율의 계수는 예상과 달리 양수로 나타나고 있지만 유의하지 않다. 지금까지 우리나라의 정부부채 규모가 작았으므로 이자율이 재정지출에 미치는 영향도 크지 않았을 것으로 판단된다. 그러나 이자율의 상승은 이자소득세 원천징수 금액을 증가시켜 재정수지를 개선시키는 작용도 한다. 따라서 계수가 양수로 나타나는 것이 이상하지는 않지만 향후 이자율이 개별 세입과 세출에 미치는 영향을 별도로 분리하여 분석하는 것이 필요할 것으로 보인다. 소비자물가도 유의성이 떨어진다.

실업률의 계수는 -0.4581로 실업률이 1%p 증가하면 GDP 대비 재정수지는 0.4581 정도 악화되는 것으로 나타나고 있다. 우리나라의 경우 고용보험이나 국민연금이 최근에 실시되었으므로 향후에는 실업률의 재정수지에 대한 영향이 커질 것으로 예상된다.

<표 III-5> 재정수지에 대한 거시변수의 영향

	계수	t값	표준오차	상관계수
상수	-1.9211	-1.1556	1.6624	
시간 추세	0.0940	2.4841	0.0378	0.5915
성장률	0.1259	1.7733	0.0710	0.4030
소비자 물가	-0.0625	-1.4308	0.0437	-0.6565
이자율	0.0156	0.5021	0.0310	-0.1331
실업률	-0.4581	-2.3122	0.1981	-0.5841

주 : 표본수 : 28, 조정 $R^2 = 0.657$, Durbin-Watson = 1.344

앞에서 살펴본 것처럼 최근에는 국민연금의 수지가 재정수지에 결정적인 영향을 미쳐왔다. 따라서 국민연금의 수지를 제외한 재정수지에 거시경제변수가 미치는 영향도 살펴보았다. 국민연금이 포함된 경우에 비해 계수의 크기와 t값이 낮아지는데 이는 국민연금의 수입과 지출이 성장률에 영향을 받기 때문인 것으로 보인다. 이자율의 영향도 커지는 것으로 나타나고 있는데 국민연금을 제외한 재정수지에는 이자지급의 비중이 높아지기 때문인 것으로 판단된다.

반면 소비자물가와 실업률은 유의한 것으로 나타나고 있다. 특히, 실업률의 경우 계수가 -0.4581에서 -0.9341로 커지고 있다. 국민연금이 포함될 경우 실업률 증가로 재정수지가 악화되는 경우에도 국민연금의 대규모 흑자가 이를 상쇄하므로 그 영향이 분명하게 나타나지 않기 때문인 것으로 판단된다. 소비자물가의 영향을 거의 받지 않는 국민연금 분야의 재정수지를 차감하면 소비자물가가 정부지출, 특히 물건비 지출이나 생계비 지원 등에 영향을 주는 강도가 커지기 때문인 것으로 보인다.

<표 III-6> 재정수지(국민연금 제외)에 대한 거시변수의 영향

	계수	t 값	표준오차	상관계수
상수	1.9502	1.0781	1.8090	-
시간 추세	-0.0434	-1.0535	0.0412	0.1749
성장률	0.0269	0.3480	0.0773	0.4987
소비자 물가	-0.1108	-2.3312	0.0475	-0.4455
이자율	0.0472	1.3982	0.0338	0.0040
실업률	-0.9341	-4.3330	0.2156	-0.7280

주 : 표본수 : 28, 조정 $R^2 = 0.593$, Durbin-Watson = 1.166

나. 재정 안정성

재정의 안정성 또는 취약성 여부를 측정하는 방법은 다양하다. Hemming & Petrie (2000)는 현재 재정상황(initial fiscal position)에 대한 지표로 GDP 대비 재정수지, 순금융부채(net financial debt) 등을 언급하고 있다. 재정 안정성을 나타내는 단기적 지표로 재정수지의 민감성, 수입과 지출의 변동 가능성, 순우발채무 등도 지적하고 있다. 보통 GDP 성장률, 경상수지, 환율, 이자율 등 거시변수에 대한 재정수지의 민감도가 높으면 재정 위험도가 높은 것으로 본다. 장기적으로 재정이 유지 가능(Sustainability)한가에 대한 지표로는 향후 GDP 대비 정부부채 및 기초재정수지 비율의 추세나 국가 신용등급 등이 사용된다¹⁷⁾.

그러나 실제에 있어서는 식(3-1)을 변형하여 회귀분석함으로써 재정의 안정성을 검증하는 것이 일반적이다. Hakkio & Rush (1991)는 정부부채의 실질수익률이 일정하다는 가정하에서 R_t 와

17) 인구고령화, 학생 수 변화 등 인구구성 변화가 재정에 미치는 영향도 중요하다.

$E_t + I_t$ 가 공적분 관계에 있고, 공적분 벡터가 (1, -1)인 것이 재정이 지속가능한지를 가늠하는 기준이라고 하고 있다. 여기서 R은 세입, E는 이자를 제외한 세출, I는 이자지급이며 모두 실질변수이다. Ahmed & Rogers(1995)는 재정이 유지가능하려면 총지출과 세입의 격차가 시간이 흐름에 따라 지나치게 커지지 않아야 한다고 주장하고 있다. 결과적으로 $R_t = \alpha + E_t + I_t$ 의 관계가 성립되면, 즉 (R, E, I)의 공적분 벡터가 (1, -1, -1)이면 재정이 안정적이라고 할 수 있다는 것이다. 다시 말하면 재정수지를 나타내는 α 가 일정수준에서 유지되면 재정이 안정적인 것으로 평가할 수 있다.

따라서 GDP, 세입, 세출 자료를 사용하여 위의 방법에 따라 회귀분석을 시도해 본다. 먼저 개별 변수의 안정성을 알아보기 위하여 단위근 검정을 시도하였다. 검정 결과를 보면 Ahmed & Rogers(1995)나 김성순(2001)과는 달리 차분변수도 안정적이지 않은 것으로 나타나고 있다.

<표 III-7> 사용변수에 대한 단위근(Unit Root) 검증

	GDP	총세입	지출(이자제외)	이자지급
실질변수 값	-1.5127	0.8495	0.2956	-0.8146
차분 실질변수값	-3.1945*	-2.7932	-2.8778	-0.7174

주 : 수치는 ADF 검정치로 절편과 시간추세가 있는 경우를 기준으로 함.

*는 5% 수준에서 단위근 존재 기각.

다음으로 공적분을 시도해 본다. 대상 수식은 다음과 같다.

$$R_t = \alpha_0 + \alpha_1(E_t + I_t) + u_t \quad (3-5)$$

$$R_t = \alpha_0 + \alpha_1 E_t + \alpha_2 I_t + u_t \quad (3-6)$$

먼저 식 (3-6)의 추정 계수를 보면 이자를 포함한 전체 지출의 계수가 0.931로 예상한 수치인 1에 가깝다. 따라서 잔차(residual)가 안정적이기만 하면 Hakkio & Rush의 전제조건하에서 우리나라의 재정이 안정적이라고 할 수 있다. 그렇다면 공적분이 적정한가? 이를 알아보기 위하여 추세와 상수항이 있는 경우를 기준으로 잔차(residual)에 대한 ADF 검정을 시도하면 시차변수(lag)가 없는 경우 검정치는 -2.849로 나타나고 있다. 반면 10% 임계치는 -3.606으로 나타나 공적분에 의한 추정이 문제가 있음을 보여주고 있다. 시차변수를 1 이상으로 증가시켜도 잔차가 안정적이지 않다는 가설을 기각하기 어렵다. 따라서 식 (3-6)이 성립한다고 할 수 없다.

다음으로 식 (3-7)을 살펴보자. 추정 계수를 보면 이자를 제외한 지출만이 유의한 것으로 나타나고 있으며 계수도 0.958로 예상한 수치인 1에 가깝다. 그러나 이자지급에 대한 계수는 유의하지 않은 것으로 나타나고 있으며 예상한 수치인 1과도 커다란 차이를 보이고 있다. 식 (3-6)과 마찬가지로 잔차에 대한 검정 결과를 보면 시차변수(lag)가 없는 경우 검정치는 -3.869로 나타나고 있다. 반면 10% 임계치는 -3.927이므로 공적분에 의한 추정이 문제가 있음을 보여주고 있다. 그러나 시차변수를 1로 하면 검정치가 -4.031이 되어 10% 유의수준으로 공적분이 존재한다고 할 수 있다. 그러나 식 (3-7)의 경우에는 공적분이 가능하다고 하여도 이자지급의 계수가 1과는 차이가 있어 재정이 유지 가능하다는 것을 지지하지는 않는다.

<표 III-8> 재정안정성 검정

	상수	지출	이자지급	기타
식 6	759.95 (0.672)	0.931 (40.915)	-	$\bar{R}^2 = 0.984$
식 7	1122.74 (0.923)	0.958 (24.455)	0.051 (0.048)	$\bar{R}^2 = 0.984$

주 : ()안은 t 값

Ahmed & Rogers(1995)의 추정식은 대내부채, 대외부채를 모두 감안하고 있다. 즉, 재정수지와 경상수지가 유지가능한지를 살펴보는 것이다. 이를 위하여 식 (3-7)에 추가하여 경제균형식 $Y = C + I + G(E+I) + X - M$ 을 활용하였다. 김성순(2001)처럼 대외부문을 무시하면 다음과 같은 식이 된다.

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 E_t + \beta_2 I_t + \beta_3 K_t + e_t, \quad K_t \text{는 } (C+I+X-M) \quad (3-8)$$

식 (3-7)과 (3-8)을 Seemingly Uncorrelated Regression 방식으로 추정한 결과를 보면 공적분 벡터가 (1, -0.973, 0.270)과 (1, -1.374, -0.658, -0.906)로 각각 나타나고 있다. 즉, 예상한 수치인 1 또는 -1과는 상당한 차이를 보이고 있다. 또한 이자지급의 계수는 두 식 모두에서 유의하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 재정의 유지 가능성에 대한 결론은 내리기 어렵다.

앞에서 사용한 방식은 실질변수를 사용하여 실증분석을 하는 것이다. 그러나 경제가 빠르게 성장하는 경우에는 실질변수를 사용하여도 $R_t = \alpha + E_t + I_t$ 에서 상수가 안정적인 수준이 되기 어려울 수 있다. 다시 말하면 수입과 지출의 차이가 절대적 수준에서 안정되지 않아도 GDP 또는 전체 세입 대비 비율은 안정적일 수도 있다. 따라서 GDP 대비 비중을 적용한 식 (3-2)를 활용하여 안정성

을 검정할 수도 있을 것으로 판단된다. 즉, $t = \delta_0 + \delta_1 e + \delta_3 d + v$, $d = (r - g)b$ 를 활용하는 것이다. 그러나 실제 추정결과를 보면 GDP 대비 비중을 사용하여 추정한 경우에도 e 의 계수가 0.661, d 의 계수가 -0.660으로 나와 예상된 공적분 계수 1과 차이가 있으며, d 의 계수는 유의하지도 않다. e 와 d 를 합친 다음 추정을 하여도 계수가 0.585로 나오고 있다. 따라서 재정의 안정성 여부는 현재로서는 결론을 내리기 어렵다고 할 수 있다.

5. 시사점

중앙정부 채무만을 놓고 보면 외환위기 이후 증가하기는 하였지만 현재의 수준은 오히려 1970년대보다도 낮다. 지급보증의 일부를 채무로 간주하는 경우에도 1970년대보다 크게 높다고 할 수 없는 수준이다. 따라서 정부부채 문제가 심각하다고 하기는 어렵다. 이렇게 정부채무가 안정적인 수준으로 나타나는 것은 1980년대의 재정 안정화 노력에 기인한 바가 크다.

재정적자는 1973년 석유위기 이후, 1980년대 초의 경기 침체와 정국 불안, 1997년 말의 외환위기 이후 등 경제적 침체 또는 위기 시에 대규모로 발생하고 있지만 선진국의 복지재정처럼 구조적인 재정적자 요인을 보유하고 있지는 않아 재정적자가 지속되는 현상은 없고 다만, 경제위기 시점에만 일시적으로 발생하고 있다. 이론적 논의에서도 재정적자는 경제의 일시적 불균형을 조정하는 경우에만 운용하는 것이 바람직하다는 것이므로 경제위기가 어느 정도 지난 지금 시점부터는 재정 안정을 위해 노력하는 것이 필요하다.

또한 최근의 재정수지 개선은 외환위기 발생으로 인한 공적자금의 원금 손실에 대한 비용이 포함되어 있지 않은 상태이므로 통합 재정수지 수치만을 바탕으로 재정의 안정성이 완전히 회복되었다

고 말하기는 힘들다. 그리고 현재 재정수지는 국민연금의 흑자가 포함되고 있다는 점을 감안하여 재정을 운용하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이를 위해서는 재정수지를 연금수지와 분리하는 것이 필요하다. 또한 우리나라의 경우 정부의 채권이라고 할 수 있는 순융자의 규모도 대규모이다. 따라서 재정지표를 계산할 때 국민연금 제외, 순융자 제외 등 다양한 지표를 만들어 제공하여야 할 것으로 보인다.

실증분석의 결과를 보면 우리나라의 경우 재정수지가 악화될 때 주로 세외수입과 지급보증을 증대시켜 왔으며 실업률이 증가할 때 재정수지가 악화되는 경향이 나타나고 있다. 또한 현재의 재정이 안정적이라는 결과는 얻지 못했다.

IV. 선거와 재정운영

1. 문제의 제기

유권자는 집권정부의 경제적 성과를 평가한 다음 그 결과를 투표에 반영할 가능성이 높다. 따라서 집권정부는 선거에 즈음하여 경제적 성과를 변화시킬 유인이 존재하게 된다. Nordhaus(1975)가 제시한 가설에 따르면 집권정부는 선거 이전에는 팽창적 재정·금융정책을 추구하여 경기를 부양하고, 집권 후에는 인플레이션을 억제하기 위하여 긴축적인 재정·금융정책을 사용함으로써 선거로 인한 경기순환, 즉 정치적 경기순환(political business cycle)이 발생한다고 한다. Rogoff와 Sibert(1988), Frey-Schneider(1978) 등 다수의 분석에서도 재정지출을 정치적 변수와 연계시키고 있다.

우리나라는 지금까지 재정을 보수적으로 운용해온 것으로 잘 알려져 있다. 외환위기 이전까지 재정은 거의 균형상태를 유지하였고, GDP 대비 누적부채의 수준도 OECD 국가 중 최저 수준을 나타내고 있었다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 경우 선거로 인한 재정지출의 변화는 존재하는 것일까? 이에 대한 연구로는 안중범·강석훈(2000)과 권선주(2000)를 들 수 있다. 안중범·강석훈(2000)은 경제적 경기순환과 정치적 경기순환을 분리하기 위하여 2단계 회귀분석을 시도하였다. 1970년부터 1998년까지의 자료를 사용하여 정부지출의 증가율을 회귀분석한 결과에 따르면 선거로 인한 경기순환이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 반면 권선주(2000)는 지출증가율 등을 사용하여 단순 회귀분석을 시도하였고, 정치형태를 설명

변수로 추가하였다. 1962년부터 2000년까지의 예산자료를 사용하여 분석한 결과에 따르면 선거가 있는 해에 지출이 증가한다는 뚜렷한 증거가 없는 것으로 나타났다.

본 연구는 이전의 연구처럼 선거로 인한 재정지출의 변화 가능성을 살펴본다. 다시 말하면 선거기간에 재정지출이 증가하였는지 여부를 실증분석함으로써 정치적 경기순환이 존재하는지를 알아보는 것이다. 이에 더하여 이전의 연구와는 달리 선거기간에 특정 유형의 지출이 달라지는가도 살펴본다. 선거기간에 전체적인 재정지출의 규모는 변하지 않아도 선거에 영향이 클 것으로 보이는 지출이 증가하고, 그렇지 않은 지출은 감소할 가능성도 있기 때문이다. 예를 들어 정부의 물건비를 축소하는 대신 공적부조와 같은 이전지출을 증대시킬 수 있다. 또한 이전 연구에서 시도되지 않았던 문제인 연도내의 지출 변화에 대해서도 분석한다. 즉, 재정지출에 관한 분기자료를 사용하여 예산 배정의 시점이 선거로 인하여 변화하는지 여부를 살펴본다. 우리나라가 재정을 보수적으로 운용해 온 점을 감안하면 선거 연도의 전체적인 재정지출은 변하지 않았어도 선거일 이전에 지출을 증대시키고, 선거일 이후에 지출을 축소할 가능성이 존재하기 때문이다.

본 연구는 Easaw(2000)처럼 구조변화의 가능성이 포함된 오차수정모형(error correction model)을 사용하여 선거로 인한 지출의 변동이 있었는지를 분석한다. 오차수정모형은 선거의 재정지출에 대한 영향 외에도 재정지출에 대한 경제변수의 영향을 장단기로 구분하여 보여주는 장점이 있다.

2. 분석모형과 자료

가. 회귀분석 모형

선거가 재정지출에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 본 연구에서는 오차수정모형을 사용하였다. 이는 자료가 단위근을 갖는 시계열 자료이기 때문이다. 또한 오차수정모형을 통하여 선거가 재정에 미치는 영향을 분석할 수 있을 뿐만 아니라 여타 경제변수와 선거와의 관계도 파악할 수 있기 때문이다. 이를 위하여 종속변수로 사용한 정부지출의 유형은 중앙정부 세출 및 순융자, 재화 및 용역, 가계 및 비영리기구 경상이전, 자본지출의 4가지이다¹⁸⁾. 또한 선거의 영향을 받을 가능성이 높은 지출 항목인 인건비(공무원 임금), 민간보조, 지방보조, 농업에 대한 지출도 분석대상으로 삼았다. 그러나 분기별 자료에서는 총지출, 자본지출, 재화와 용역자료를 사용하였고, 가계 및 비영리기구 경상이전의 경우 분기별 자료가 없으므로 경상지출 자료를 이용하였다.

설명변수로써는 GDP 외에 시간추세와 실업률, 물가상승률 등이 사용되었다. 지출이 추세를 가질 가능성이 존재하며, 정부지출, 특히 이전지출은 실업률과 밀접한 관계가 있을 수 있기 때문이다. 반면 정부의 인건비와 물건비에 해당하는 재화와 용역에 대한 지출은 실업률과 무관할 것으로 보이므로 실업률 대신 물가상승률을 설명변수로 사용하였다. 또한 선거시점에 정부지출의 구조변화가 있는지를 파악하기 위하여 선거시점을 나타내는 더미변수를 사용하였다. 회귀분석 모형은 다음과 같다.

18) 경상이전 중 지방정부에 대한 이전은 그 규모가 법률로 정해져 있으므로 재량적 지출로 보기 어렵기 때문에 제외하였다. 순융자는 음수로 나타나는 연도(1972년)가 있어 사용하지 않았다.

$$\begin{aligned} \Delta g_t^i = & \alpha_0 + \alpha_1 \Delta y_t + \alpha_2 \Delta u_t + \alpha_3 g_{t-1}^i + \alpha_4 y_{t-1} + \alpha_5 u_{t-1} \\ & + \beta_0 d_t + \beta_1 (d_t \Delta y_t) + \beta_2 (d_t \Delta u_t) + \alpha_6 year + \varepsilon_t \end{aligned} \quad (4-1)$$

위 식에서 g^i 는 지출 유형, y 는 GDP, u 는 실업률을 나타내며, 로그값으로 변환된 자료이다. 또한 첨자 t 는 시점, Δ 는 차분, α 와 β 는 계수를 의미한다. 그리고 변수 $year$ 는 시간추세이며 ε 은 오차항이다. 마지막으로 d 는 더미 변수로 선거기간에 해당하면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 갖는다. 따라서 위 식은 $d=0$ 인 경우와 $d=1$ 인 경우의 지출 구조가 다르다는 것을 의미한다.

오차수정모형에서 차분된 변수의 계수는 단기 인과관계를, 차분되지 않은 변수의 계수는 장기 인과관계를 나타낸다. 따라서 식 (4-1)에서 차분된 변수를 제외한 부문인 $\alpha_3 g_{t-1}^i + \alpha_4 y_{t-1} + \alpha_5 u_{t-1}$ 부분의 계수가 장기 인과관계를 나타내며, 또한 변수가 로그값이므로 계수는 탄력성을 의미한다. 따라서 소득과 실업률의 장기 탄력성은 각각 $-\alpha_4/\alpha_3$ 와 $-\alpha_5/\alpha_3$ 가 된다. 선거의 정치경제학이 의미하는 바는 선거 직전에 재정지출의 변화가 발생한다는 것이므로 선거가 재정지출에 미치는 영향은 장기적이라기보다는 단기적이라고 보아야 하기 때문에 더미변수는 차분된 설명변수에만 사용하였다. 위의 식은 선거의 재정지출에 대한 영향 외에 GDP와 실업률(또는 물가)의 변화가 재정에 미치는 영향에 대해서도 알려준다. 만약 더미변수가 유효하지 않다면, 즉 선거가 재정지출에 영향을 미치지 않는 경우 위 식은 다음과 같은 형태를 갖는다.

$$\begin{aligned} \Delta g_t^i = & \alpha_0 + \alpha_1 \Delta y_t + \alpha_2 \Delta u_t + \alpha_3 g_{t-1}^i + \alpha_4 y_{t-1} + \alpha_5 u_{t-1} + \alpha_6 year + \varepsilon_t \end{aligned} \quad (4-2)$$

나. 자료

선거 시점과 관련된 자료는 중앙선거관리위원회의 자료를 사용하였다. 그러나 대통령 선거의 경우 간접선거는 제외하였다. 왜냐하면 우리나라의 대통령 간접선거는 사실상 선거결과가 사전에 확정된 경우이므로 정부가 유권자의 지지도를 높이기 위하여 재정지출 규모를 조절한다는 가설이 부합하지 않기 때문이다. 그리고 직접선거는 12월에 행해졌으므로 선거연도만 $d=1$ 의 값을 주었다¹⁹⁾. 반면 국회의원 선거의 경우 연초에 실시되기도 하였으므로 선거연도만 $d=1$ 의 값을 준 경우와 연초에 실시된 경우에는 선거연도와 전년도에 $d=1$ 의 값을 준 두 가지 경우로 구분하여 추정을 시도하였다.

분기별 자료가 사용된 기간에는 선거가 3회에 불과하므로 국회의원 및 대통령 선거를 구별하여 추정하는 것은 실익이 존재하지 않으므로 이를 구별하지 않았다. 그리고 $d=1$ 의 값을 갖는 기간을 선거 분기, 선거분기와 전분기, 선거분기와 이전 반기의 3가지로 분류하여 추정을 시도하였다.

재정지출과 관련된 자료는 기획예산처의 「예산개요 참고자료」와 재정경제부의 「한국의 통합재정수지」에서 구했으며, 통합재정에 대한 최근 자료는 재정경제부 홈페이지를 통하여 구했다. 연간자료는 자료가 존재하는 1972년부터 2000년까지의 자료를 사용하였다.

반면 분기별 재정자료는 1994년부터 자료가 있으므로 1994년부터 2000년까지의 자료를 사용하였다. 또한 분기별 자료는 계절조정을 한 자료를 사용하였다. 재정지출의 경우 계절조정이 된 분기

19) 선거에 즈음하여 경제적 성과를 다르게 느끼게 하려면 선거 직전에 지출을 증가시키는 방법이 주로 사용될 것으로 예상되기 때문이다. 특히, 예산 편성의 시작은 회계연도 1년 전부터이므로 선거 시점 2년 전부터 선거를 의식한다고 생각하기 어렵기 때문이다.

별 자료가 존재하지 않아 본 연구에서는 X-11을 사용하여 분기별 재정자료의 계절조정을 하였다²⁰⁾. 실업률, 물가상승률, GDP 등의 자료는 한국은행 홈페이지를 통하여 구했다²¹⁾.

정부지출 자료를 보면 연간지출의 경우 총 지출이 1972년의 약 0.72조원에서 2000년에는 123.7조원으로 증가하였음을 파악할 수 있다. 또한 자본지출과 지방정부에 대한 보조(경상이전 및 자본이전)의 편차가 상대적으로 큰 반면 재화와 용역 및 공무원 인건비는 상대적으로 편차가 작음을 알 수 있다. 분기자료는 상대적으로 편차가 작은 편인데 이는 최근 자료만을 사용한 데 따른 결과로 보인다.

<표 IV-1> 연간 자료의 주요 지표

(단위 : 조원)

	평균	표준편차	최대	최소
총지출	34.5254	38.4187	123.7090	0.7212
재화 및 용역	8.6193	7.4174	21.6964	0.2757
가계이전	2.9507	3.8483	14.4090	0.0490
비영리기구이전	2.1682	3.3320	10.5470	0.0065
자본지출	5.7331	7.3647	24.5620	0.1333
공무원인건비	4.9027	4.0046	11.5659	0.1532
민간보조	0.8646	1.1253	3.3210	0.0048
지방보조	1.9657	2.5948	8.8253	0.0126
농업	3.0005	3.2695	9.1894	-0.0040

20) 실업률의 경우 분기별 지출에 직접적으로 영향을 미칠 수 있지만 분기별 GDP나 물가상승률의 변화가 지출 규모에 영향을 미칠 가능성은 작다. 그러나 본 연구에서는 분기별 GDP나 물가상승률을 사용하기로 한다.

21) 2000년도의 경우 GDP는 잠정치를 사용하였다.

<표 IV-2> 분기 자료의 지표

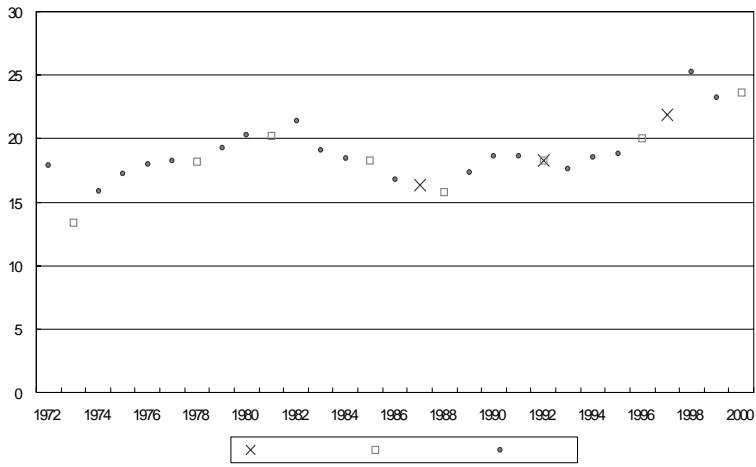
(단위 : 조원)

	평균	표준편차	최대	최소
총지출	24.2595	6.8471	36.5060	13.5260
재화 및 용역	4.9088	0.8280	6.8730	3.2390
가계이전	15.8945	3.7949	23.5910	9.9370
비영리기구이전	4.6278	2.0109	11.7860	1.7840
자본지출	3.8273	2.1787	8.8930	0.3930

중앙정부의 재정지출이 선거에 영향을 받는지 여부를 분석하기 위해 먼저 통합재정 기준 정부지출의 추세에 대한 자료를 살펴보자.

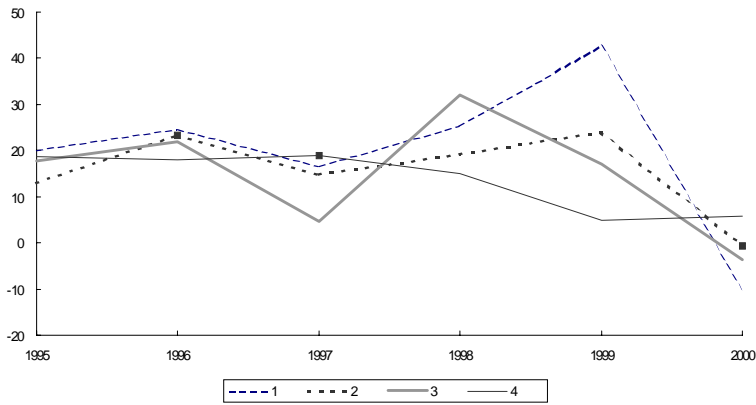
[그림 IV-1]을 보면 대통령 선거나 국회의원 선거가 전체 재정지출의 수준을 증가시킨 것으로 보이지 않는다. 그리고 부록에 나타난 것처럼 자본지출이나 순융자, 가계 및 비영리기구에 대한 이전지출 등도 선거로 인한 영향이 없어 보인다. 반면 분기별 자료는 연간 자료와 다소 차이가 있다. [그림 IV-2]를 보면 대통령 선거나 국회의원 선거가 있던 분기의 지출 증가율이 여타 분기에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다. 따라서 선거 시점에 지출이 증가하였을 가능성을 보여주고 있다.

[그림 IV-1] GDP 대비 총지출(통합재정, 중앙정부)의 추이



주 : 중앙정부 통합재정 기준임.

[그림 IV-2] GDP 대비 총지출의 분기별 변화



주 : ■ 표시는 선거 시점을 나타냄.
통합재정 기준이며, 계절조정을 하지 않은 상태임 .

3. 추정결과

가. 연간 자료 - 대분류

재정지출 및 GDP는 시계열 자료이다. 따라서 회귀분석을 시도하기 이전에 변수의 안정성을 살펴보기 위하여 GDP, 총지출, 재화와 용역, 가계·비영리기구, 자본지출 등의 자료에 Dickey-Fuller 단위근 검정을 하였다. 단위근 검정 결과를 보면 해당 변수 모두 단위근을 가질 가능성이 있는 것으로 나타나고 있다. 반면 차분한 변수에 대한 단위근 검정의 결과를 보면 재정지출 관련 변수와 GDP가 모두 I(1)로 나타났다. GDP와 재정지출 자료를 비교하면 차분 로그값에서 재정지출 자료의 t-값이 상대적으로 작게 나타남으로써 더 안정적인 시계열 자료일 가능성을 보여준다. 이는 재정지출이 정부의 판단에 따라 증감이 가능하기 때문이며, 그 만큼 재정적 요소가 있기 때문인 것으로 판단된다.

<표 IV-3> 사용변수에 대한 단위근(Unit Root) 검증

	GDP	총지출	재화와 용역	가계·비영리 기구	자본 지출
로그 값	-1.806	-1.524	-1.419	-1.793	-2.833
차분 로그값	-3.688*	-5.658**	-5.484**	-5.921**	-6.032**

주 : 1. 수치는 DF t값으로 절편과 시간추세가 있는 경우를 기준으로 함.

2. *는 5% 유의수준, **는 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각.

선거에 따른 재정지출의 구조변화 여부를 비교하는 기준으로 삼기 위하여 수식 (4-2)를 추정한 결과를 먼저 살펴본다. 추정결과를 보면 모든 유형의 지출에 대해 Δy_t , Δu_t , Δp_t 의 계수가 양수로 나

타남으로써 단기적으로 경제가 성장하거나, 실업률이 증가하거나, 물가가 상승하면 재정지출이 늘어나는 것을 보여주고 있다. 이러한 결과는 우리의 인식과 합치한다고 할 수 있다. 특히, GDP의 계수가 매우 크게 나타나(2.074) 경제가 성장할 때 지출의 증가율 또한 매우 높음을 알 수 있다. 또한 자본지출도 경제가 성장할 때 증가하는 것으로 나타나 자본지출이 경기역행적으로 운영되지 않았을 가능성을 보여주고 있다. 재화와 용역에 대한 지출의 경우 GDP의 계수가 0.578로 1보다 작게 나타나 경제성장에 따라 탄력적으로 증가하지는 않는 것으로 나타났다.

전기의 지출 g_{t-1}^i 의 계수는 음수이며, 전기의 GDP, 실업률 및 물가상승률의 계수는 양수로 나타났다. 따라서 GDP, 실업률 및 물가상승률에 대한 지출의 장기탄력성은 모두 양수가 된다. 즉 GDP, 실업률 및 물가상승률의 증가는 장기적으로 재정지출을 증가시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 GDP 증가에 따른 전체 지출의 탄력성은 1.248(- 0.604/ -0.484)로 GDP가 1% 증가할 때 전체 지출은 약 1.2% 증가하는 것으로 나타났다. GDP에 대한 지출탄력성이 1보다 크다는 것은 정부지출이 GDP에서 차지하는 비중이 증가해 왔다는 것을 의미한다. 반면 실업률의 경우 탄력성은 0.3056(- 0.1481/ -0.4845)으로 나타나 정부지출이 실업에 대해 비탄력적으로 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 고용보험, 국민기초생활보장 등의 제도가 최근까지 실시되지 않았기 때문에 지금까지의 정부지출 자료에서는 정부지출이 실업에 대해 비탄력적이었던 것으로 보인다.

<표 IV-4> 재정지출 결정요인(연간 자료 : 대분류)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	5.076 (2.353)	5.579 (2.385)	3.472 (2.322)	5.182 (2.248)
Δy_t	2.074 (4.969)	0.578 (2.140)	2.143 (3.494)	2.234 (1.952)
Δu_t	0.318 (3.993)		0.400 (3.574)	0.285 (1.420)
Δp_t		0.061 (2.779)		
g_{t-1}^j	-0.484 (-2.596)	-0.523 (-2.374)	-0.434 (-2.796)	-0.569 (-3.018)
y_{t-1}	0.604 (2.831)	0.695 (2.249)	0.405 (2.857)	0.463 (2.601)
u_{t-1}	0.148 (1.930)		0.155 (1.680)	0.225 (1.492)
p_{t-1}		0.052 (2.793)		
year	-0.005 (-0.523)	-0.041 (-2.054)	0.039 (1.870)	0.042 (1.247)
조정 R^2	0.929	0.963	0.877	0.842
SSE	0.096	0.057	0.207	0.685
DW	1.718	1.674	2.312	1.593
Log L	39.247	46.613	28.466	11.685
DF	-5.042	-5.256	-5.805	-4.411

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

재화와 용역의 경우 시간추세의 계수는 -0.041이며 유의하다. 따라서 정부의 물건비와 인건비의 비중이 점차적으로 축소되어 왔다는 것을 보여주고 있다. 가계와 비영리기구에 대한 이전지출의 경

우도 시간추세의 계수가 0.039이고 t값이 1.8698이므로 유의성이 높은 것으로 판단된다. 따라서 이전지출이 증가하고, 정부의 인건비와 물건비의 비중이 낮아지고 있다는 것을 알 수 있다. 추정 오차에 대한 단위근 검정치는 단위근이 존재한다는 귀무가설을 기각함으로써 GDP, 재정지출 간의 공적분 관계가 존재함을 보여주고 있다.

다음으로 선거로 인한 재정지출의 변화가 있는지를 알기 위하여 식 (4-1)을 추정한 결과를 살펴보자. 선거의 재정지출에 대한 영향을 살펴본 회귀분석의 추정결과는 모두 유사하게 나왔으므로 여기서는 대통령 선거를 기준으로 회귀분석 결과를 설명한다²²⁾. 추정 결과를 보면 d가 포함된 변수는 모두 유의하지 않은 것으로 나타난다. 선거 연도의 지출만을 사용한 경우와 선거연도 외에 선거 전년도 지출을 포함한 회귀분석 결과도 유사하게 나타나고 있다. 따라서 선거 직전에 전체 지출규모, 경상경비(재화와 용역), 이전지출(가계 및 비영리), 자본지출을 증가시켰다는 결론은 얻을 수 없다. 국회의원 선거연도를 선거시점으로 선정하여 추정한 결과 중 재화와 용역의 경우 d와 $d * \Delta y_t$ 계수의 t 값이 -1.607과 1.765로 상대적으로 높게 나타나고 있다. 그러나 d 값이 음수이므로 재정지출을 증가시킨 것이 아니라 감소시킨 것으로 나타나고 있다.

이러한 결과는 권선주(2000)의 결과와는 유사하지만 강석훈·안종범(1999)의 결과와는 차이가 있다. 차이가 발생하는 원인은 기본적으로 분석 모형이 다른 데서 기인하는 것으로 보인다. 특히, 변화분(difference)을 사용하는 경우와 수준(level)을 이용하는 데서 파생하는 것으로 판단된다. 이는 시계열 자료에서 흔히 나타나는 문제이며 강석훈·안종범(1999)의 경우 변화분이 아닌 변화율을 사용하고 있으므로 변화에 더 민감할 수 있다. 2단계 회귀분석과

22) 국회의원 선거를 기준으로 한 회귀분석 결과는 부표 참조

오차수정모형간의 분석방법상의 차이로 인한 결과일 수도 있고, 선거시점을 다르게 설정하여 나타난 결과일 수도 있다. 그러나 차이가 발생한 근본적인 원인을 명확히 규명하는 것은 불가능하다.

<표 IV-5> 재정지출과 대통령 선거 (대분류)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	6.208 (2.514)	5.389 (2.052)	4.097 (2.469)	5.574 (2.226)
Δy_t	2.050 (4.713)	0.581 (1.979)	2.085 (3.251)	2.137 (1.790)
Δu_t	0.316 (3.808)		0.389 (3.310)	0.256 (1.214)
Δp_t		0.062 (2.565)		
g_{t-1}^j	-0.586 (-2.725)	-0.505 (-2.039)	-0.500 (-2.871)	-0.601 (-2.878)
y_{t-1}	0.730 (2.934)	0.670 (1.930)	0.455 (2.866)	0.490 (2.550)
u_{t-1}	0.187 (2.076)		0.173 (1.662)	0.215 (1.274)
p_{t-1}		0.051 (2.426)		
year	-0.008 (-0.815)	-0.040 (-1.779)	0.045 (2.006)	0.042 (1.208)
d	0.425 (0.359)	0.012 (0.082)	-1.455 (-0.832)	3.469 (1.102)
d * Δy_t	-3.443 (-0.370)	-0.064 (-0.059)	11.011 (0.803)	-27.676 (-1.121)
d * Δu_t	-0.275 (-0.171)		2.102 (0.890)	-4.372 (-1.036)
d * Δp_t		-0.027 (-0.157)		

<표 IV-5> 의 계속

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
조정 R^2	0.886	0.935	0.802	0.747
SSE	0.087	0.056	0.191	0.628
DW	2.047	1.680	2.369	1.779
Log L	39.845	46.012	28.938	12.254
DF	-5.996	-5.297	-5.973	-4.853

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

나. 연간자료 - 특정 지출

선거와 관련하여 지출 증가의 가능성이 높은 항목으로 보이는 것은 공무원 임금, 민간이나 지방에 대한 보조(경상이전), 농업 등이 있다. 특히 보조금, 공적부조 등 민간에 대한 경상이전이 선거에 즈음하여 증가할 가능성이 높다. 따라서 이용 가능한 자료인 공무원 임금, 민간보조(경상이전 및 자본이전), 지방정부보조(경상이전 및 자본이전), 농업에 대한 지출을 살펴본다.

해당 자료의 단위근 검정 결과를 보면 민간 및 지방정부에 대한 보조는 단위근을 갖지 않는 것으로 나타나고 있는 반면 나머지 지출은 I(1)로 나타났다. 결과적으로 민간 및 지방정부에 대한 보조는 시계열적으로 안정성을 갖고 있다는 것으로 나타나고 있다.

<표 IV-6> 사용변수에 대한 단위근(Unit Root) 검증

	GDP	공무원임금	민간보조	지방보조	농업
로그 값	-2.680	-1.689	-3.582*	-6.457**	-2.349
차분 로그값	-3.493*	-5.192**	-3.930*	-8.687**	-8.599**

주 : 1. 수치는 DF t값으로 절편과 시간추세가 있는 경우를 기준으로 함.

2. *는 5% 유의수준, **는 1% 유의수준에서 귀무가설을 기각.

여기서는 추정결과가 선거의 영향을 받는 것으로 나온 국회의원 선거연도와 선거 이전 연도를 더미로 사용한 경우를 중심으로 살펴보기로 한다. 여타 추정결과는 부표에 있다. 추정결과에 따르면 공무원임금, 지방정부지원은 더미변수의 값이 유의하지 않은 것으로 나타나 선거에 따른 영향이 없음을 보여주고 있다. 반면 농업에 대한 지출의 경우 선거에 대한 더미변수의 계수가 0.462이고 t 값이 1.654로 나타나 농업에 대한 지출이 선거의 영향을 받았다고 단정하기는 어렵지만, 그 가능성은 보여주고 있다. 그러나 민간에 대한 보조는 선거에 대한 영향을 받은 것으로 나타나고 있다. 선거변수인 d에 대한 계수가 0.635이고, t 값도 2.500으로 높게 나타났다. 결과적으로 우리나라의 경우 선거로 인한 전체적인 지출의 변화는 없지만 국회의원 선거가 있는 시점에서는 민간에 대한 정부의 이전지출이 증가하는 현상이 나타난다고 할 수 있다.

<표 IV-7> 재정지출과 국회의원 선거
(선거연도 및 전년도, 특정지출)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	6.837 (2.438)	5.665 (2.997)	-0.980 (-0.561)	7.785 (4.246)
Δy_t	5.371 (2.547)	1.135 (1.093)	5.180 (2.598)	1.342 (0.658)
Δu_t	0.813 (2.019)		0.799 (2.247)	0.162 (0.428)
Δp_t		-0.234 (-2.382)		
g_{t-1}^j	-1.105 (-4.226)	-0.564 (-2.957)	-0.036 (-0.204)	-0.863 (-5.074)
y_{t-1}	2.151 (4.714)	0.729 (1.708)	0.369 (0.854)	0.447 (1.060)
u_{t-1}	0.073 (0.382)		-0.197 (-0.925)	0.162 (0.831)
p_{t-1}		0.002 (0.031)		
year	-0.117 (-2.171)	-0.037 (-0.769)	-0.045 (-0.922)	0.108 (2.121)
d	0.462 (1.654)	-0.221 (-1.019)	0.635 (2.500)	-0.026 (-0.098)
d * Δy_t	-2.733 (-1.638)	1.677 (1.332)	-3.642 (-2.405)	60.170 (0.110)
d * Δu_t	-0.737 (-1.161)		-0.943 (-1.950)	0.303 (0.604)
d * Δp_t		0.230 (2.059)		
조정 R^2	0.861	0.829	0.851	0.857
SSE	0.635	0.535	0.528	0.593
DW	2.056	2.214	1.308	0.908
Log L	11.074	13.390	13.551	11.985
DF	-5.020	-5.451	-3.535	-3.021

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

다. 분기별 자료

분기별 자료를 사용하여 선거가 재정에 미치는 영향을 살펴보는 경우에도 이전과 동일한 방법을 사용하였다. 분기별 자료의 단위근 검정을 시도한 결과를 보면 GDP는 I(1)로 나타났지만 지출자료는 총지출만 I(1)이고 여타 지출은 I(0)인 것으로 나타났다. 연간 자료는 모두 단위근을 갖지만 분기별 자료는 계절조정을 하여 단위근을 갖지 않는 것으로 보인다.

<표 IV-8> 사용변수에 대한 단위근(Unit Root) 검증

	GDP	총지출	재화와 용역	경상지출	자본지출
로그 값	-2.053	-4.863	-3.081	-4.916	-5.709
차분 로그값	-3.105	-10.846	-5.928	-8.299	-10.275

주 : 수치는 DF t값으로 절편과 시간추세가 있는 경우를 기준으로 함.

추정결과를 보면 선거기간을 선거분기와 직전분기의 지출로 잡은 경우에만 선거의 영향이 있는 것으로 나타났으므로 여기서는 이를 기준으로 설명하기로 한다. 여타 경우의 회귀분석 결과는 부표에 있다. 먼저 선거의 영향부터 살펴보자. 회귀분석 결과를 보면 경상지출이나 자본지출의 경우 선거기간에 지출이 변화하지 않는 것으로 나타나고 있다. 즉, 선거를 위하여 재정지출이 증가하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 재화와 용역은 계수가 유의한 것으로 나타나고 있어 선거에 따라 지출의 배정시점이 변하는 것으로 분석되고 있다. d의 계수가 양수로 나타나 선거 시점에 지출이 증가하고, 성장률이 높은 시점에 지출이 더 많이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 선거가 영향을 미치지 않는다는 귀무가설을 우도비로 검정(likelihood ratio test)을 하여도 재화와 용역의 경우에는 귀무

가설을 5%의 유의수준에서 기각할 수 있다²³⁾.

단기적인 경제변수의 변화가 재정지출에 미치는 영향을 알려주는 Δy_t , Δu_t , Δp_t 에 대한 계수를 보면 모두 유의하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 경제변수의 분기별 변화가 재정지출에 미치는 영향은 거의 없다고 할 수 있다.

다음으로는 재정지출과 경제변수간의 장기적인 관계를 보여주는 계수를 살펴보자. 이에 따르면 자본지출과 경상지출은 계수가 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 반면 총지출과 재화와 용역은 해당 계수가 유의하게 나타나고 있다. 먼저 총지출의 경우 g_{t-1}^i 의 계수는 음수이며, 전기의 GDP 및 실업률은 양수이므로 지출의 장기탄력성이 모두 양수가 된다. 그리고 그 탄력성은 각각 0.9542 (-1.4640/ -1.5342)와 0.2037(-0.3125/ -1.5342)로 연간자료를 사용한 경우보다 다소 낮게 나타났다. 재화와 용역의 경우 경제성장 및 물가상승에 대한 탄력성은 1.1129(-1.0312/ -0.9266)와 6.3999 (-5.9293/ -0.9266)로 매우 탄력적인 것으로 나타났다.

여타 추정결과를 살펴보면 먼저 시간추세에 대한 계수는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 다만 재화와 용역의 경우에는 미약하지만 감소하는 추세에 있는 것으로 보인다.

일반적인 예상은 경기를 활성화시키기 위하여 정부가 선거가 있는 분기의 지출, 특히 자본지출을 증대시키는 것이지만 자료의 분석에서는 그러한 결과는 나타나지 않고 있다. 경상지출도 경기 및 실업률 등에 영향을 받지 않고 있으므로 정부가 선거 분기에도 이 전지출을 증대시키지 않는 것으로 나타났다.

23) 우도비 검정에 따르면 제약식이 4개이므로 $\chi^2(4)$ 가 된다. 선거기간을 사용한 회귀분석의 경우 우도가 21.7659, 사용하지 않은 경우는 15.3395이므로 그 차이의 2배 즉, 12.8528이 검정치가 된다.

<표 IV-9> 재정지출과 선거(선거분기와 직전분기)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	8.071 (2.420)	-23.777 (-2.264)	8.377 (2.005)	0.238 (0.028)
Δy_t	0.710 (0.473)	2.086 (1.178)	0.483 (0.249)	1.213 (0.311)
Δu_t	0.298 (1.836)		0.156 (0.898)	0.156 (0.414)
Δp_t		0.623 (0.155)		
g_{t-1}^j	-1.534 (-5.239)	-0.927 (-3.115)	-0.878 (-2.311)	-1.216 (-5.177)
y_{t-1}	1.464 (1.782)	1.031 (1.496)	-0.059 (-0.070)	2.049 (1.061)
u_{t-1}	0.312 (2.892)		0.100 (0.928)	0.207 (0.903)
p_{t-1}		5.929 (2.656)		
year	0.011 (0.714)	-0.075 (-2.854)	0.018 (0.991)	0.008 (0.187)
d	-0.146 (-1.262)	0.284 (2.184)	0.126 (0.826)	-0.129 (-0.492)
d * Δy_t	7.231 (1.632)	19.431 (1.968)	-4.280 (-0.755)	6.796 (0.622)
d * Δu_t	-0.124 (-0.363)		0.308 (0.704)	-0.027 (-0.037)
d * Δp_t		-50.411 (-2.589)		
조정 R^2	0.862	0.835	0.799	0.805
SSE	0.175	0.287	0.220	1.245
DW	2.047	2.591	1.933	2.035
Log L	28.470	21.766	25.384	1.980
DF	-4.909	-8.036	-4.690	-5.219

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

4. 결론 및 시사점

본 연구에서는 재정지출이 선거의 영향을 받는지에 대해 살펴보았다. 이를 위하여 지출 유형별로 연간 자료와 분기별 자료를 사용하였고, 선거가 연도별 지출의 변화를 가져오는지와 연간 지출 시점의 변화를 야기하는지를 오차수정모형으로 분석하였다.

추정 결과에 따르면 선거로 인해 총지출, 자본지출 등 대분류에 따른 재정지출의 변화는 없는 것으로 나타났다. 그러나 세부 분류의 경우 민간에 대한 보조가 국회의원 선거기간에 증가하는 것으로 나타났다. 반면 예산 배정의 변화를 살펴본 결과는 선거가 있는 시점에서 재화와 용역에 대한 지출의 변화가 있다는 것을 보여주고 있다. 즉, 재화와 용역의 경우 선거시점에서의 지출이 여타 분기에 비해 상대적으로 높아지는 것으로 나타나고 있다.

연간 자료의 경우 경제성장, 실업률 증가, 물가상승이 단기적으로 재정지출을 증가시키는 것으로 나타났다. 특히, 재화와 용역을 제외한 여타 지출 유형에 대한 GDP의 계수가 매우 크게 나타나 경제가 성장할 때 해당 지출의 증가가 매우 높았음을 보여주고 있다. 자본지출에 있어서 경제성장의 계수가 양수라는 것은 자본지출이 경제에 대해 역행적으로 운용되지 않았음을 나타낸다. 또한 GDP, 실업률 및 물가상승률의 증가는 장기적으로도 재정지출을 증가시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다.

분기자료를 이용하여 추정된 결과를 보면 관련 계수가 모두 유의하지 않은 것으로 나타나 경제변수의 분기별 변화는 재정지출에 미치는 영향이 거의 없다고 할 수 있다. 재정지출과 경제변수간의 장기적인 관계에 있어서는 재화와 용역 분야의 계수가 유의한 것으로 나타나고 있다.

V. 재정과 경기안정

1. 문제의 제기

재정이 경기를 안정시키는 역할은 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 재정의 자동안정화기능이고 다른 하나는 재량적 재정정책이다. 보통 세입은 자동안정기능을 담당하고 세출은 재량적 경기조절 역할을 담당한다. 그러나 세입의 경우에도 세율의 조정 등은 재량적 경기조절에 속할 수 있으며, 실업보험처럼 세출도 자동안정기능을 담당할 수 있다.

그렇다면 ‘우리나라의 과거 재정은 경기를 안정시키는 방향으로 운영되었을까?’라는 질문에 직면하게 된다. 최근 경기 활성화를 위해 소비세 및 법인세 세율 인하 등의 감세논의가 진행되고 있고, 사회간접자본에 대한 지출을 증가시키자는 논의도 있다. 이러한 질문에 대해 과거의 경험은 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 한편 이같은 전체적인 재정구조의 유효성에 대한 평가 외에 ‘어떤 세목이 재정안정에 기여했을까?’ ‘과연 사회간접자본에 대한 지출이 경기조절에 가장 유용한 수단일까?’ 등의 다양한 추가적인 의문에 대해서도 적절한 해답을 제시할 수 있을 것으로 본다.

이를 위하여 먼저 재량적 재정정책과 자동안정기능을 판단하는 기존 모형과 이의 문제점을 먼저 살펴본다. 다음에 이러한 문제점을 우회하기 위한 방법에 대해서도 알아본다. 이를 위하여 본 연구에서는 재량적 재정정책과 자동안정기능에 의한 지출 또는 세입의 변화를 구분하지 않고 단순히 세입과 세출의 변화만을 중심으로 살펴본

다. ‘검은 고양이든 흰고양이든 고양이는 쥐를 잘 잡아야 한다’는 말처럼 재량적 재정정책에 의한 것이든 자동안정기능에 의한 것이든 무엇보다 재정안정에 기여했는지 여부가 분석의 중요한 근거가 되는 것이다. 특히, 우리나라처럼 세율이나 구간이 자주 변하는 나라의 경우 세입의 변화가 재량적인 요소에 의한 것인지 아니면 경기순환에 의한 것인지를 구분하는 것은 사실상 불가능에 가까운 작업이며, 따라서 주관적 판단이 많이 개입할 수밖에 없고, 그에 따라 잘못된 결론으로 잘못된 제안을 할 수 있는 가능성이 높기 때문이다.

본 연구에서는 재정충격지수 등 기존의 방법과는 달리 단순 증가율을 이용하여 세목별 또는 지출 항목별로 경기안정에 기여하였는지 여부를 판단한다. 이러한 방법은 이론적인 측면에서는 다소 하자가 있을 수는 있지만 연구자의 주관이 배제되며, 매우 간단하고, 이해하기 쉽다는 장점이 있다. 또한 이러한 방법론을 기초로 하여 세목별, 지출 항목별로 해당 세입이나 세출이 경기와 얼마나 역행적으로 운영되었는지를 살펴본다. 더불어 심각한 불황이나 호황 시점에 어떤 세입이나 세출이 경기안정에 도움이 되었는지에 대해서도 분석한다. 마지막으로 주요 세목과 세출 항목이 경기안정에 기여한 정도를 알아본다.

2. 방법론

가. 기존 이론

① 재량적 재정정책

먼저 재량적 재정정책을 평가하는 방법에 대해 살펴보자. 통합 재정수지가 재정이 경제에 미치는 영향을 나타내는 지표이기는 하

지만 경기변동에 따른 재정수지, 즉 자동안정장치에 의한 재정수지가 포함되므로 정부의 재정정책을 평가하는 데는 문제가 있기 때문이다. 따라서 통합재정수지에서 자동안정장치에 의한 재정수지를 제외한 재정수지를 나타내는 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator)로 재정정책기조를 평가한다. 재정충격지수가 양이면 팽창적 재정정책을 의미하고, 음이면 긴축적 재정정책을 의미한다. 재정충격지수는 IMF와 OECD의 기준이 다소 다른데, IMF에서 사용하는 재정팽창지수에 대한 수식은 다음과 같다.

$$FI = (\Delta G_t - \Delta T_t - g_0 \Delta Y_t^p + t_0 \Delta Y_t) / Y_t \quad (5-1)$$

여기서 G는 세출, T는 세입, g와 t는 GDP 대비 세입과 세출 비율, 아래첨자 0은 기준연도와 t는 해당 연도, Y와 Y_p는 실제 GDP와 잠재 GDP, Δ는 변화를 의미한다. 기준연도는 보통 실질과 잠재 GDP가 가장 작은 연도를 택한다. IMF는 경기중립적인 세입과 세출을 정의하는 데 있어서 세입은 경상 GDP에 비례하고, 세출은 잠재 GDP에 비례하는 것을 가정하고 있다²⁴⁾.

24) 경기변동에 따른 재정수지를 구하기 위해서는 경기변동의 규모를 알아야 한다. 현재 두 가지 방법이 공존하는데 그 하나가 기계적 방법론(mechanical approach)으로 평준화(smoothing) 방법을 이용한다. 따라서 경기변동분(output gap)은 실제와 추계 산출의 차이가 된다. 기계적 방법론은 상대적으로 간단하고, 명료하며, 주관적인 요소가 없지만 극점(end point)에서 偏倚(bias)가 발생하는 점이 문제이다. 이는 극점에 가까워질수록 실제와 추계 산출의 차이가 축소되기 때문이다. 이러한 문제점을 없애기 위해 사용되는 방법이 추계산출이 아닌 잠재 GDP를 측정하는 것이다. 이 경우 극점에서의 편이는 없지만 기술발전, 노동과 자본의 증가의 편이, 구조적 실업 등에 대해 주관적 판단이 개입되는 문제가 있다.

OECD에서 사용하는 방법은 재량적 재정정책에 의한 재정수지와 잠재 GDP의 변화에 따른 재정수지를 모두 재량적 재정정책으로 보는 것이다. 또한 IMF 방법에서는 세입 및 세출의 소득탄력성이 1이며, 경기중립적인 세입 및 세출비율은 기준연도와 동일하다고 보는 반면 OECD 방법에서는 각 연도의 세입 및 세출의 소득탄력성을 계량모형으로 추정하고 있다²⁵⁾. 수식은 다음과 같다.

$$FI = [B_t - m(Y_t - Y_t^p)] / Y_t \quad (5-2)$$

여기서 B는 재정수지이고 m은 한계세입과 한계세출의 차이이다. 한계세입과 한계세출은 소득탄력성으로부터 구한다. 이러한 재정팽창지수는 조윤제·박종규(1994), 박종규(1995), 박성준·이정욱(1996) 등에 의해 우리나라 재정정책을 평가하는 데 사용되기도

25) 경기순환에 재정이 얼마나 민감한가를 알아보는 첫 번째 방법은 실제 조세수입과 지출에 대해 회귀분석을 하는 것이다. 설명변수로는 조세나 연금지출(benefit)의 재량적 변화, 추세, 경기변동 등을 사용한다. 다음에 회귀분석으로부터 얻어진 탄력성으로 경기변동이 세수와 세입에 미치는 영향을 측정한다. 그러나 이러한 방법의 정확성은 정책변수의 신뢰도에 크게 의존하는 문제가 있다. 두 번째 방법은 거시계량모형으로 산출의 1% 증가가 예산변수에 미치는 영향을 보기 위해 충격반응 시뮬레이션으로 세입과 세출의 탄력성을 구하는 것이다. 이러한 방법은 소비, 수출 등 다양한 수요 변화를 구분한다는 점에서 장점이 있지만 정확한 수치를 얻기 위해서는 조세 및 지출식이 추정되어야 하므로 위에서 언급한 자료 문제를 해소하지 못한다. OECD에서 사용하는 방법은 3단계로 구분된다. 첫 번째 단계는 경기순환에 따른 세입기반과 실업의 탄력성을 회귀식으로 구하는 것이다. 두 번째 단계는 관련 기반에 대한 세입과 지출의 탄력성을 세법으로부터 추출하거나 단순히 1로 놓는 것이다. 이 두 가지 탄력성을 산출격차(output gap)에 대한 세입과 세출의 경기순환적 요소를 연계하는 탄력성(reduced form)으로 통합한다.

하였다.

② 자동안정기능

다수의 정부예산 항목은 경기변동을 조절하는 기능, 즉 자동안정화기능을 수행한다. 예를 들어 호황기에는 개인소득세 세수가 증가하여 개인의 가처분소득을 축소시키고, 그에 따라 총수요의 증가를 억제한다. 불황기에는 반대의 현상이 발생한다. 이러한 안정화기능은 조세구조의 누진도가 높을수록 커진다. 경기하강기에는 실업급여가 증가하여 수요를 지지하는 반면 경기호황기에는 그 반대 현상이 발생하므로 사회보장제도도 자동안정화의 역할을 한다.

이러한 자동안정화기능은 경제의 다른 메카니즘에 의해 강화되는 것으로 알려져 있다²⁶⁾. 예를 들어, 수입은 총수요의 단기 변동에 매우 민감하여 경기변동을 축소시키는 것으로 알려져 있다. 항상소득가설에 따른 소비도 소비가 경기변동에 둔감하게 반응하여 경기변동을 줄일 것이라는 것을 암시한다. 반면에 저축은 불안정성을 강화한다. 왜냐하면 불황시에는 소득감소 전망과 실직의 위험성으로 인하여 예비적 동기에 따른 저축을 증대시키는 것으로 알려져 있기 때문이다. 경기변동에 대한 금융시장과 시중 유동성의 반응도 재정안정화기능을 강화시킨다. 불황기에 이자율이 하락하고, 호황기에 이자율이 상승하여 총수요를 경기역행적으로 움직이게 하기 때문이다.

박성준·이정욱(1996)은 Musgrave와 Miller의 산식에 따라 자동안정효과를 계산하고 있다. 이는 국민소득결정모형에서 세수의 소득탄력성이 0일 때와 0보다 클 때의 승수효과 차이가 자동안정효과가 된다. 수식은 다음과 같다.

26) Paul(2000) 참조

$$AS(\text{자동안정효과}) = \frac{c\eta T/Y}{1-c(1-\eta T/Y)} \quad (5-3)$$

여기서 c 는 한계소비성향, η 는 조세의 소득탄력성을 의미한다.

OECD의 경우 재정수지는 경기순환적 요인(자동안정요인)과 구조적 요인으로 구분되므로 실증분석을 할 때는 실제치에서 추정된 세입과 세출의 구조적 요소를 차감하여 경기순환적 재정수지를 구하고 있다.

$$b^{**} = b - b^*, \quad b^* = (T^* - G^*) / Y^*$$

$$b^{**} = [\sum T_i(1 - y^{\eta_i - 1}) - G(1 - y^{\beta - 1}) + X(1 - y^{-1})] / Y \quad (5-4)$$

여기서 b^{**} 는 재정수지의 경기순환적 재정수지, b 는 GDP 대비 실제수지, b^* 는 구조적 재정수지, T^* 는 구조적 세입, G^* 는 구조적 세출, Y^* 는 잠재 GDP이다. y 는 Y/Y^* 이며, β 는 실업관련 지출의 소득탄력성을 의미한다. 소득세의 경우 고용의 산출탄력성, 임금의 고용탄력성, 소득세의 임금탄력성 등 다양한 탄력성이 이용되고 있다. 이렇게 구한 경기순환적 재정수지는 경기호황기에 양수로 나타나 과열을 축소시키고, 경기불황기에는 음수로 나타나 경기를 진작시키는 작용을 할 것으로 기대된다.

나. 문제점

① GDP 갭

경기상황을 알려주는 지표로 GDP 갭이 주로 사용된다. GDP 갭

을 구하는 수식은 $(GDP - \text{잠재 GDP})/GDP$ 이며, 실제 추정에 있어서는 생산함수방식, 구조 VAR 방식, 은닉인자모형 등이 사용된다. 이렇게 추정된 GDP 갭이 양수이면 경기가 과열 상태로 판단하고, 반대인 경우에는 침체로 판단한다.

그러나 GDP 갭이 경기상태를 정확히 나타내 주는지는 의문이다. 한국은행과 KDI의 GDP 갭 추정치를 비교해 보면 1980년과 1981년의 경우 한국은행은 경기침체로 나타나고 있는 반면 KDI는 약간 침체로 나타나고 있다. 1988년, 1989년, 1992년, 1996년, 1997년의 경우 한국은행은 경기과열로 나타나고 있는 반면 KDI는 약간의 부침으로 나타나고 있다. 1998년의 경우에는 한국은행은 심각한 침체인 반면 KDI는 침체로 나타나고 있고, 1999년의 경우에는 한국은행은 침체로 나타나고 KDI는 부침이 없었던 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 GDP 갭을 신뢰할 만한 경기지표로 보기는 어렵다.

<표 V-1> 생산함수 방식에 의한 GDP 갭 비교

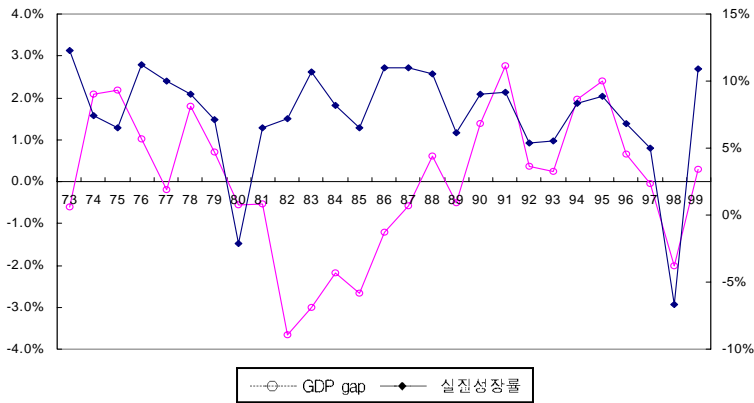
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
한국은행	-2.3	-3.5	-3.8	-1.4	-2.0	-4.2	-2.5	0.2	2.9	2.1
KDI	-0.5	-0.5	-3.3	-3.0	-2.2	-2.7	-1.3	-0.6	0.6	-0.6
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
한국은행	3.9	4.8	2.6	0.7	1.1	2.5	2.2	2.0	-8.1	-3.1
KDI	1.3	2.7	0.2	0.0	1.9	2.4	0.5	-0.2	-2.1	0.0

주 : GDP 갭은 $(Y - Y_p)/Y$ 로 계산됨. Y는 GDP이고, Y_p 는 잠재 GDP임.

GDP gap과 실질성장률 자료를 비교해 보아도 서로 상당한 편차가 있음을 알 수 있다. 실질성장률을 기준으로 경기가 과열되고 있다고 보여지는 시점은 1973년, 1976년, 1983년, 1986~1988년, 1990~1991년, 1994~1995년, 1999년이다. 반면 침체 시점을 보면 심각

한 침체는 1980년과 1998년인 것으로 나타나고 있다. 그러나 GDP 갭은 과열시점이 1974~1975년, 1978년, 1990~1991년, 1994~1995년인 것으로 나타나고 있다. 반면 침체 시점은 1982~1985년과 1998년으로 나타나고 있다. 오일쇼크로 인한 1974년과 1980년의 저성장, 중동 특수로 인한 1976년과 1977년의 호황, 1986~1988년의 3저 호황, 1997년 말의 외환위기로 인한 1998년의 저성장을 생각하면 실질성장률을 기준으로 경기상황을 판단하는 것이 더 합리적인 것으로 보인다. 결과적으로 KDI의 GDP 갭 자료는 1990년 이후에만 잘 들어맞는 것으로 보인다. 한국은행의 GDP 갭 자료도 실질성장률 추세와는 차이가 있다.

[그림 V-1] 실질 성장률과 GDP 갭



② 재정충격지수

IMF의 계산방법에 따라 재정충격지수를 계산한 조윤제·박종규(1994), 박종규(1995), 박성준·이정욱(1996)의 경우를 비교해 보면 서로 차이가 있음을 알 수 있다. 재정충격지수의 크기가 같은 경우는 없고, 재정기조가 다르게 나타나는 경우도 많다. 동일한 자료가

존재하는 1975년부터 1990년까지의 기간 동안에도 재정기조가 일치하는 경우가 9번인 반면, 다른 경우는 7번으로 나타나고 있다.

재정충격지수는 또한 동일한 잠재 GDP 자료를 사용하는 경우에 있어서도 OECD 방식을 사용하는 경우와 IMF 방식을 사용하는 경우가 다르게 나타난다. 박성준·이정욱(1996)의 경우를 보면 재정기조가 다르게(부호가 다르게) 나타나는 연도는 1994년이 유일하며 잠재 GDP가 다른 경우보다는 차이가 작다. 그러나 수치에 있어서는 상당한 차이가 있다. 예를 들어 1975년의 경우 OECD 기준에 따르면 재정충격지수가 2.31로 상당히 팽창적인 재정지출이지만 IMF 기준에 따르면 0.22로 거의 중립적인 재정기조라 할 수 있다. 1980년, 1981년, 1983년 경우도 이와 유사한 결론에 다다른다. 결과적으로 재정충격지수를 이용한 재정기조를 평가하는 기존 방식의 효용성에 심각한 의문을 던져주고 있다.

<표 V-2> 재정기조의 측정(기존 연구)

(단위 : %)

	박성준	박종구	조운제		박성준	박종구	조운제
1975	0.22	0.85	팽창	1983	-0.85	-2.00	긴축
1976	-0.02	-0.88	팽창	1984	-0.05	-0.02	팽창
1977	0.20	0.00	팽창	1985	-0.52	-0.96	긴축
1978	0.34	-0.33	팽창	1986	-0.36	-0.26	긴축
1979	-0.10	-2.67	긴축	1987	-0.03	0.01	긴축
1980	0.24	-1.67	팽창	1988	-0.63	-0.79	긴축
1981	0.96	0.31	팽창	1989	-0.65	0.72	팽창
1982	0.15	-0.84	긴축	1990	1.00	1.03	팽창

주 : 1. 조운제·박종구(1994)는 수치가 없어 기조를 기준으로 함.

2. 박종구(1995)는 공공부문 기준임.

3. 박성준·이정욱(1996)은 IMF 기준 재정충격지수를 사용함.

자료 : 조운제·박종구(1994), 박종구(1995)

<표 V-3> 재정충격지수

(단위 : %)

	IMF 기준	OECD 기준		IMF 기준	OECD 기준
1975	0.22	2.31	1985	-0.52	-0.29
1976	-0.02	-0.78	1986	-0.36	-0.83
1977	0.20	0.51	1987	-0.03	-0.34
1978	0.34	0.73	1988	-0.63	-1.21
1979	-0.10	-0.70	1989	0.65	1.22
1980	0.24	2.52	1990	1.00	1.05
1981	0.96	2.63	1991	1.48	1.35
1982	0.15	0.21	1992	-1.53	-1.06
1983	-0.85	-2.53	1993	-1.41	-1.07
1984	-0.05	-0.04	1994	0.03	-0.20

자료 : 박성준·이정욱(1996)

이미 살펴본 것처럼 재정의 경기안정기능이나 재량적 재정정책을 판단하는 기준인 잠재 GDP의 측정에 문제가 있다. 예를 들어, 석유파동으로 인한 잠재성장률의 저하가 어느 정도인가를 판단하는 것은 주관적인 요소가 많이 작용할 수밖에 없다. 오히려 석유파동으로 인한 실제적인 성장률 저하가 잠재 GDP를 결정하는 기준으로 사용될 가능성이 높다. 따라서 잠재 GDP가 정확히 측정된다는 보장이 없다면 재정충격지수 등 잠재 GDP에 기초한 지수로 기존의 재정정책을 평가하는 것은 무의미하다.

그러므로 본 연구에서는 연구자의 주관이 많이 개입되는 잠재 GDP를 사용하는 방식을 지양한다. 또한 세법 개정이 빈번히 진행된 우리나라의 경우에는 세수의 변화를 세율의 변화(재량적)에 의한 부문과 세입기반의 변화(경기순환적)에 의한 부문으로 구분하기도 어렵다. 이는 다시 세수의 소득탄력성을 구하는 것도 어렵게 만들고 있다. 따라서 본 연구에서는 재정의 경기조절이 재량적인

것인지 자동안정에 의한 것인지를 구분하지 않는다. 여기서는 재정의 경기조절기능에 대해 재정의 증가율과 경제성장률을 비교하여 판단한다. 즉, 특정 세입(세출)의 증가율이 성장률보다 높다면(낮다면) 해당 세입(세출)은 경기조절기능을 수행한 것으로 판단하는 방법을 사용한다. 반대의 경우에는 재정이 경기상황을 악화시켰다고 평가한다. 이러한 방법은 기본적으로 전년도가 기준이 되는 문제점이 있지만 세입 및 세출이 GDP 성장률과 비례하도록 증가하는 것을 경기중립적인 것으로 보고 있으므로 IMF의 재정팽창지수 계산방식과 유사하다. 양자간 차이점은 세출이 잠재 GDP가 아닌 실제 GDP에 비례한다고 보는 것이다²⁷⁾. 이러한 방법을 통하여 본 연구에서는 재량적이든 구조적이든 간에 경기가 과열되었을 때 개별 세입과 세출이 경기를 안정화시키는 역할을 하였는지를 살펴본다. 또한 기존의 연구에서는 알 수 없었던 사항인 개별 세출이나 세입이 경기를 안정시키는 역할을 하였는지 또는 경기변동을 증폭시키는 역할을 해 왔는지를 살펴본다.

3. 세입

가. 세입 전반

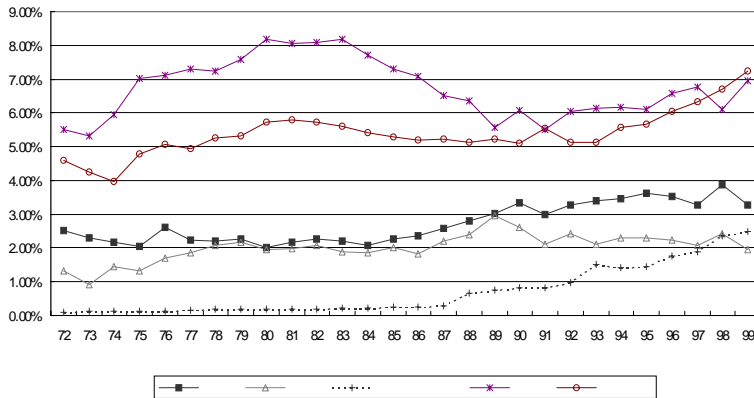
재정의 경기조절 기능과 관련이 있는 세입은 누진구조를 가지고 있는 소득세, 법인세, 사회보장기여금이라고 할 수 있다. 소비세도 면세, 부가가치세, 특별소비세로 누진구조를 가진다고 생각하면 일정부문 자동안정장치의 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 여타 세입

27) 유효수요이론에 따르면 이 경우 승수효과가 발생하지만 잠재성장수준과 실제 성장간 차이가 크지 않은 경우에는 커다란 편차를 발생시키지는 않을 것으로 보인다.

이 본질적으로 경기조절 기능을 수행하는지 여부는 알 수가 없다.

먼저 GDP 대비 세입의 추세를 보면 소비세의 비중이 1970년대 중반부터 증가하기 시작하여 1980년대에는 초반까지 GDP 대비 8%를 상회하다가 이후 하락하기 시작하여 1990년대 초반에는 6% 수준으로 낮아졌다가 1999년에는 7% 수준에 머무르고 있다. 소득세는 1980년대 중반까지 GDP 대비 2%의 안정적 수준을 유지하다가 1980년대 중반 이후 증가하기 시작하여 최근에는 GDP 대비 3%를 상회하고 있다. 법인세는 1970년대 초반 GDP 대비 1% 수준이었으나 1970년대 후반부터 2%로 증가하였고, 1989년의 경우 약 3%까지 증가하기도 하였으나 이후 다시 낮아져 1999년에는 2%의 수준을 보이고 있다. 사회보장기여금은 국민연금이 시행되기 이전까지는 1% 미만의 낮은 수준이었으나 이후 급속히 증가하여 1999년에는 GDP 대비 3%에 가까운 수준까지 올라갔다. 기타 세입은 1970년대 초반 GDP 대비 3~4% 수준이었으나 1980년대에는 5%를 상회하는 수준에서 안정세를 보였고, 1990년대 중반 이후 지속적으로 증가하여 최근에는 GDP 대비 7%까지 증가하고 있다.

[그림 V-2] GDP 대비 세입 추이



나. 소득세

아래 그림은 실질 경제성장률에서 1974년부터 1999년까지의 평균 실질성장률을 뺀 수치(여기서는 편의상 성장률 갭이라고 하자)와 실질 소득세 증가율에서 실질 경제성장률을 차감한 수치(여기서는 소득세 갭이라고 칭하자)를 비교한 것이다²⁸⁾. 소득세가 경기조절기능을 한다면 양자가 같은 부호를 가져야 하며 성장 갭이 높은(낮은) 시점일수록 소득세 갭이 큰(작은) 수치로 나타날 때 소득세의 경기조절기능이 효과적이라고 할 수 있다. 이는 다른 세입의 경우에도 마찬가지이다.

자료를 보면 소득세 갭은 1976년과 1998년에 매우 높은 수치를 보이고 있으며, 1985년과 1986~1990년도 상당히 높게 나타나고 있다. 반면 1977년, 1980년, 1991년, 1999년은 수치가 상대적으로 큰 음수로 나타나고 있다. 3저 호황기였던 1980년대 말에는 소득세가 경기조절기능을 담당하였으나 외환위기 이후 시점에는 소득세가 경기조절보다 세수 조달기능이 더 컸던 것으로 해석된다. 1차 오일쇼크의 영향을 받았던 1974년에는 소득세의 경기조절기능이 거의 없었으나 2차 오일쇼크와 정치적 혼란기였던 1980년에는 경기 침체를 축소시키는 데 어느 정도 역할을 한 것으로 보인다.

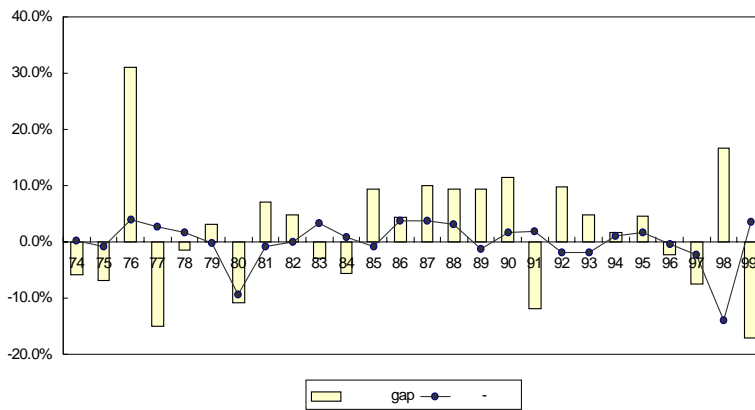
소득세의 경우 특기할 만한 시점은 1976년이다. 해당 시점에 세

28) 경제성장률은 1970년대가 높고 1980년대와 1990년대를 거치면서 점점 낮아졌을 것으로 판단된다. 따라서 구간별 또는 연도별로 차감할 성장률을 다르게 하여야 하지만 구간의 선택에 자의성이 개입할 소지가 많고, 회귀분석하여 차감할 성장률을 구하는 것도 이론적인 근거가 낮아 여기서는 가장 단순한 방식인 평균 성장률을 사용하였다. 다른 방식을 사용하여도 분석의 결과가 크게 차이가 나지는 않을 것으로 판단된다.

수가 급격히 증가하였는데 그 이유는 소득세 구간을 9단계에서 16 단계로 증가시키고, 최고 세율을 50%에서 70%로 높였기 때문이다. 1976년은 중동특수가 있던 시점이므로 경기를 안정화시키는 역할을 한 것으로 보인다.

전체적인 추세를 보면 1970년대에는 경기조절기능이 약했던 것으로 보인다. 1980년을 제외하면 1980년대 전반에는 경기변동을 증폭시키는 역할을 하였고, 후반에는 어느 정도 경기조절기능을 수행했던 것으로 보인다. 1990년대 들어서도 이러한 경향이 유지되었고, 특히 외환위기 이후에는 경기조절과는 전혀 다른 방향으로 소득세수가 움직여 왔다는 것을 알 수 있다.

[그림 V-3] 소득세 갭과 성장률 갭의 추이



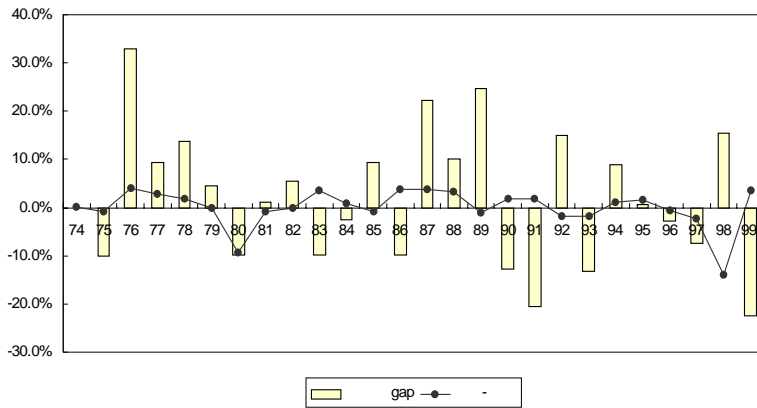
다. 법인세

다음으로 법인세를 살펴보자. 1차 오일쇼크 시점인 1974년에는 법인세가 전년대비 61.4% 증가하여 경기안정에 역행했던 것으로

보인다. 그러나 중등 특수로 인한 1976년과 1977년의 호황기에는 법인세 세수 증가율이 높아 경기 안정에 기여한 것으로 보인다. 2차 오일쇼크가 있었던 1980년에도 법인세 갭(법인세수 성장률 - 경제성장률)이 음수로 나타나 경기안정기능을 수행한 것으로 보인다. 1986~1988년의 3저 호황기에는 1987~1989년의 법인세 갭이 양수로 나타나 경기조절 기능에 있어서 1년의 시차가 발생한 것으로 보인다. 외환위기 이후인 1998년과 1999년의 경우에는 소득세와 마찬가지로 경기조절기능을 담당하지 못한 것으로 보인다.

전반적으로 보면 1980년까지는 법인세가 경기조절역할을 하였으나 1980년대 초부터 1990년대 전반에 걸쳐 성장률과 반대로 움직임으로써 경기변동을 심화시키는 역할을 하고 있는 것으로 보인다. 이러한 원인은 법인세수가 전년도 실적에 기반을 두고 있기 때문에 시차가 발생하는 것에도 있는 것으로 보인다.

[그림 V-4] 법인세 갭과 성장률 갭의 추이

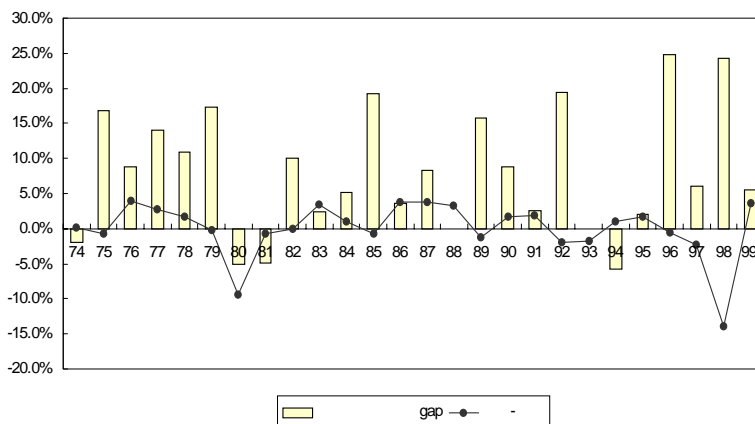


주 : 수치가 너무 커서 제외시킨 1974년의 법인세 갭 수치는 61.4%임.

라. 사회보장기여금

사회보장기여금을 보면 1988년 수입이 144.9% 증가함으로써 국민연금 도입으로 세입의 질적인 변화가 있었음을 알 수 있다. 따라서 기간을 국민연금 도입 이전과 이후로 구분하는 것이 필요하다. 국민연금 도입 이전을 보면 뚜렷하지는 않지만 경기조절 기능을 수행한 것으로 보인다. 반면, 국민연금이 도입된 시점 이후를 보면 소득세 및 법인세처럼 경기 진폭을 커지게 만드는 역할을 한 것으로 보인다. 특히, 국민연금이 제정 초기여서 가입자의 확대와 보험료율의 인상이 계속되어 왔다는 점을 감안하면 이러한 현상이 당분간 나타날 가능성이 높다. 특히, 1998년처럼 경기가 급속히 냉각되는 시점에도 수입의 증가율이 높아 경기를 하강시키는 역할을 할 것으로 판단된다. 그러나 국민연금이 어느 정도 성숙되면 사회보장기여금의 경기조절 역할이 강화될 것으로 예상된다.

[그림 V-5] 사회보장기여금 갭과 성장률 갭의 추이



주 : 숫자가 커서 제외시킨 1988년의 수치는 144.9%, 1993년 수치 54.9%임.

마. 소비세

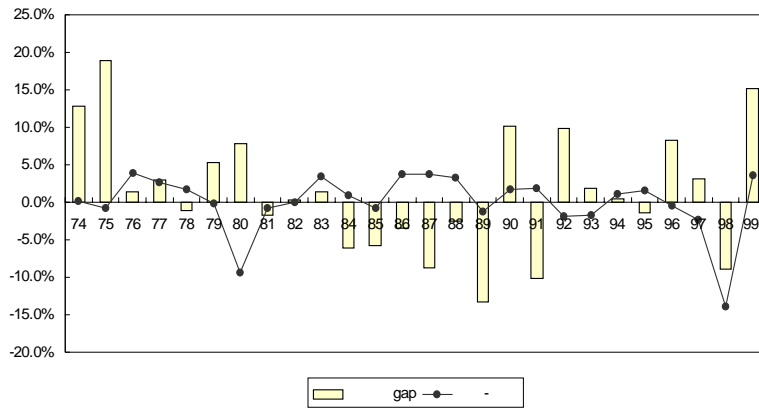
소비세도 면세, 부가가치세, 특별소비세 구조에 따라 재정안정기능을 수행할 수 있다. 소비세 갭과 성장률 갭을 살펴보면 소득과세와는 달리 1990년대 중반 이전까지는 주로 경기 진폭을 확대시키는 역할을 수행하였지만 외환위기 시점 부근부터 경기 역행적으로 움직임으로써 경기조절기능을 수행한 것으로 나타나고 있다.

소비세수는 1976년과 1977년의 호황기에 소폭 증가하여 경기중립에 가까웠던 것으로 보이며, 2차 오일쇼크가 있었던 1980년에는 소비세 갭이 양수로 나타나 경기 진폭이 커지게 만드는 역할을 수행했다. 1986~1988년의 3저 호황기에도 크지는 않지만 경기동행적으로 움직였다.

그러나 외환위기 이후인 1998년과 1999년에는 호황기에 세수가 대폭 증가하고 불황기에 세수가 대폭 감소함으로써 경기조절기능을 잘 수행하고 있다.

따라서 과거에는 법인세 및 소득세가, 최근에는 주로 소비세가 경기조절기능을 많이 수행하고 있는 것으로 판단된다. 소비세의 가장 중요한 변화는 1977년의 부가가치세 도입이라고 할 수 있지만 해당 연도의 소비세 갭이 0에 가까워 부가가치세 도입이 세수 중립적으로 이루어진 것으로 보인다.

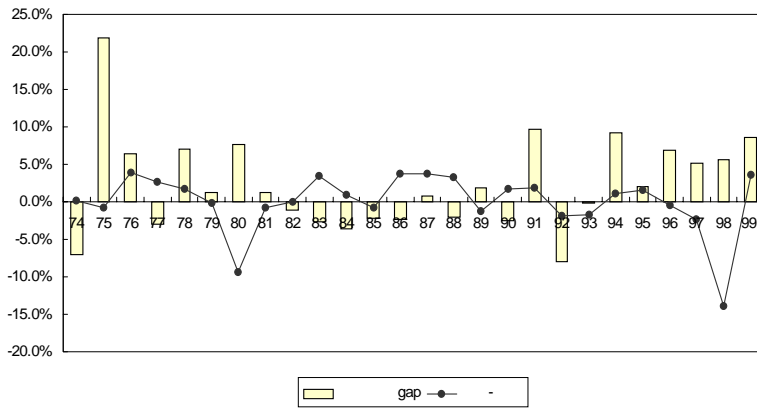
[그림 V-6] 소비세 갭과 성장률 갭의 추이



바. 기타 세입

소득과세와 소비과세를 제외한 기타 세입에는 상속 및 증여세, 증권거래세, 관세, 인지세 등의 조세 외에 각종 수수료, 범칙금, 정부재산의 임대 및 이자소득 등이 포함된다. 기타 세입의 경우를 보면 심각한 불황기인 1980년과 1998년에 세수가 증대되고 있어 불황기의 경기침체 완화 효과는 없었던 것으로 보인다. 반면 호황기인 1976년에는 세수 증가율이 높았지만 또다른 호황기인 1980년대 말에는 오히려 세수가 감소하여 대부분 경기조절에 별로 효과적이지 못했던 것으로 나타나고 있다. 예외적인 기간은 1990년대 초반과 1999년인 것으로 나타나고 있다.

[그림 V-7] 기타세입 갭과 성장률 갭의 추이



4. 세출

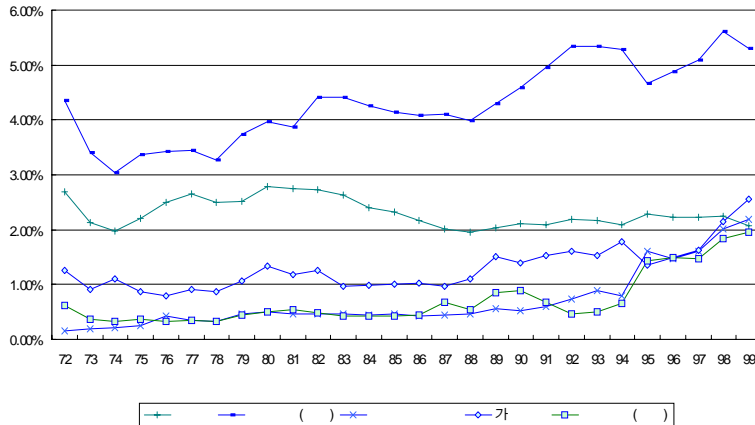
가. 세출 전반

세입이 자동적인 경기조절과 관련이 깊다면 세출은 재량적인 경기조절과 관련이 깊다. 특히, 자본지출과 순융자가 지출의 경직성이 낮아 경기조절에 유용한 수단이 된다. 반면 세출 중에서도 사회보장과 관련된 지출(주로 통합재정상 가계이전)은 경기조절기능을 하는 것으로 판단된다. 반면 교부금, 양여금 등 지방정부에 이전하는 재원은 법적으로 세수에 비례하도록 설계되어 있으므로 경기동행적 기능을 담당할 가능성이 높다.

GDP 대비 세출 추이를 보면 1974년의 경우 GDP 대비 3% 수준이었던 지방정부 경상이전이 최근에는 5%까지 증가하였음을 알 수 있다. 지방정부에 대한 자본이전도 1990년대 중반 이전까지 커다란 변화가 없었으나 이후 급격히 증가하고 있는 실정이다. 가계 경상이전도 국민연금 도입된 1988년부터 그 비중이 증가 추세에

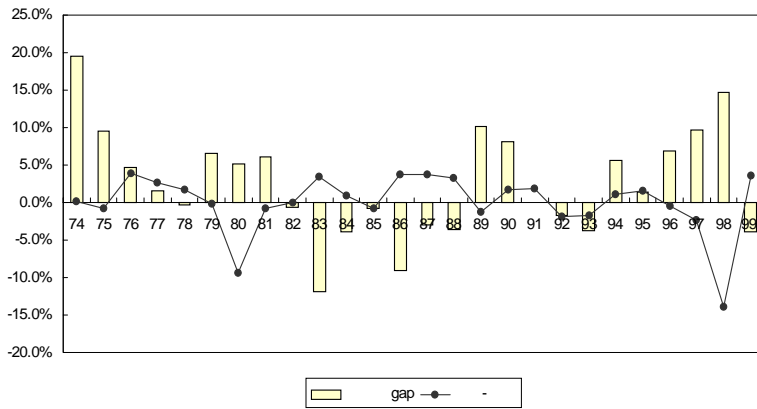
있다. 반면 인건비의 비중은 미미하지만 낮아지는 추세를 보이고 있다.

[그림 V-8] GDP 대비 세출 추이



정부세출은 전반적으로 경기역행적으로 운영되어 경기안정에 기여한 것으로 보인다. 특히, 1980년대 중반에서 1990년까지의 기간에는 성장률보다 낮은 지출 증가율을 유지함으로써 고성장에 따른 부작용을 완화시키며 경제안정에 기여한 것으로 보인다. 또한 외환위기 시점 이후에도 경기 역행적으로 운영되었음을 알 수 있다. 경기 동행성이 강했던 시점은 별로 없었던 것으로 판단된다. 다만 1976년과 1977년에는 경기가 호황인 데도 불구하고 지출 증가율이 높아 경기를 과열시키는 역할을 한 것으로 판단된다.

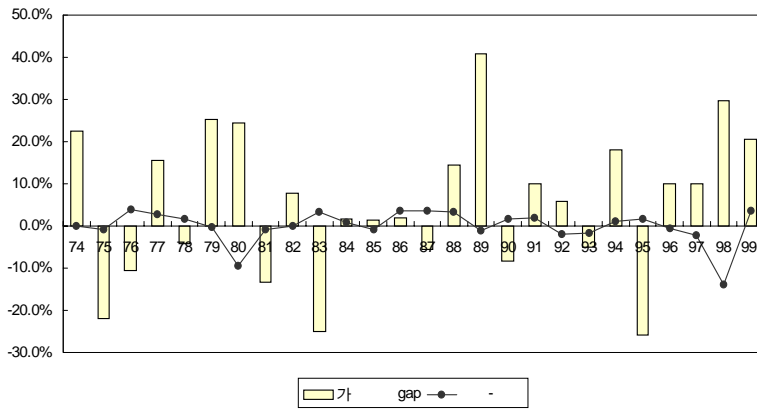
[그림 V-9] 세출 갭과 성장률 갭의 추이



나. 가계이전

세출 중 가장 대표적인 자동안정기능이 사회보장이다. 여기서는 국민연금 등 각종 연금과 국민기초생활보장법에 따른 공적부조를 포함한 가계이전을 기준으로 지출의 자동안정기능을 살펴본다. 자료를 보면 1975년과 1977년에는 경기와 반대로 움직였음을 알 수 있다. 1984년과 1999년도 마찬가지이다. 그러나 전반적으로 보면 경기가 호황일 때 증가율이 낮아 자동안정기능을 어느 정도 수행한 것으로 보인다. 특히 경기가 하강하거나 나뉘었던 1979년과 1980년도에 증가율이 높고, 경기가 과열양상을 보였던 1983년에는 지출이 감소함으로써 안정화기능을 잘 수행했다. 1995년과 외환위기 전후에도 가계지출이 경기안정화 기능을 잘 수행한 것으로 보인다. 1999년의 경우에는 국민기초생활보장법 등 복지지출의 증가추세에 따라 경기 동행적으로 움직이게 된 것으로 보인다. 향후 가계이전과 관련된 복지지출이 증가할 것이므로 경기과열시에는 경기를 부추기는 역할을 담당할 것으로 전망된다.

[그림 V-10] 가계이전 갭과 성장률 갭의 추이



다. 지방이전

지방이전 지출은 경상이전과 자본이전의 두 가지가 있다. 그러나 예산상의 형태로 보면 지출의 용도를 지정하지 않고 이전하는 지방교부세, 용도를 구체적으로 또는 포괄적으로 지정하는 국고보조금과 지방양여금이 있다.

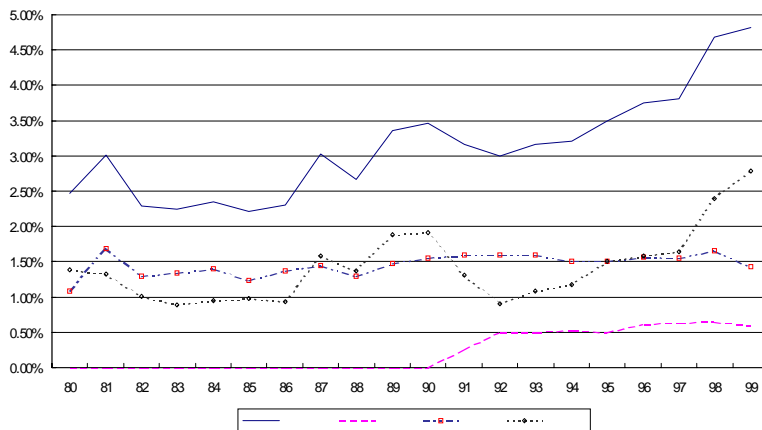
지방교부세는 1968년 내국세의 17.6%로 법정교부율이 정해졌다. 1972년 긴급명령에 의해서 폐지(교부세 총액을 정부예산이 정하는 바에 따라 결정)되었으나 1983년 다시 내국세의 13.27%로 부활되어서 1999년까지 유지되었다. 2000년에는 지방재정의 확충 필요성에 따라 그 비율이 내국세 15%로 상승하였다.

지방양여금은 1991년에는 주세의 15%, 전화세 전액, 토지초과이득세의 50% 수준이었다. 주세의 비율은 1992~1993년에는 60%로 높아졌고, 1994년에는 80%로 증가되었다. 1995~1996년에는 농어촌특별세의 19/150를 기존의 재원에 추가하여 양여하였다. 1997~1998년에는 다시 주세 전액을 양여하였고, 1998년에는 토지초과이

특세의 50%가 폐지되었으며, 2001년 9월에는 교통세의 142/1000라는 재원이 추가되었지만 이는 전화세가 폐지되는 데에 따른 보상의 성격이 짙다.

국고보조금은 주로 특별회계로 배정되는 예산항목들이 많으며, 특히 농어촌구조개선특별회계나 교통시설특별회계 등의 규모가 상당히 크다. 1980년대에는 국고보조금의 규모가 지방교부세의 규모보다 대체로 적었다. 1990년대 초반에는 지방양여금의 도입으로 국고보조금의 비중이 다소 감소되었다. 그러나 1995년 이후에는 지방자치의 출범으로 최근까지 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

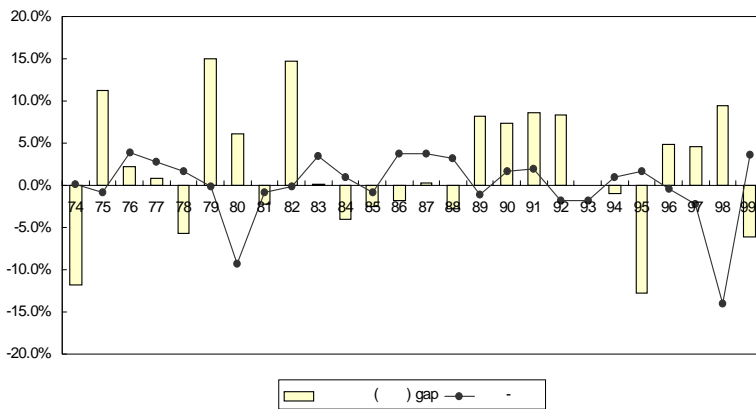
[그림 V-11] 이전재원의 GDP 대비 변동추이



지방경상이전 중 교부금은 재정안정기능을 수행할 가능성이 높다. 왜냐하면 교부금 예산은 사전적으로 정해지므로 경제가 과열되어 세수 증가 폭이 클 때 상대적으로 교부금의 증가율이 낮을 가능성이 높기 때문이다. 반대의 경우도 똑같이 성립한다.

자료를 보면 지방에 대한 경상이전은 경기불황이었던 1980년에 증가율이 높았고, 성장률이 상대적으로 높았던 1980년대에는 성장률보다 낮은 증가율을 유지하였다. 외환위기로 심각한 경제 침체에 빠졌던 1998년에는 상대적으로 높은 증가율을 보였고, 1999년에는 증가율이 낮아짐으로써 반대로 경기과열을 낮추는 역할을 수행한 것으로 보인다. 결과적으로 경상지방이전, 주로 교부금은 재정안정기능을 수행해 왔던 것으로 보인다.

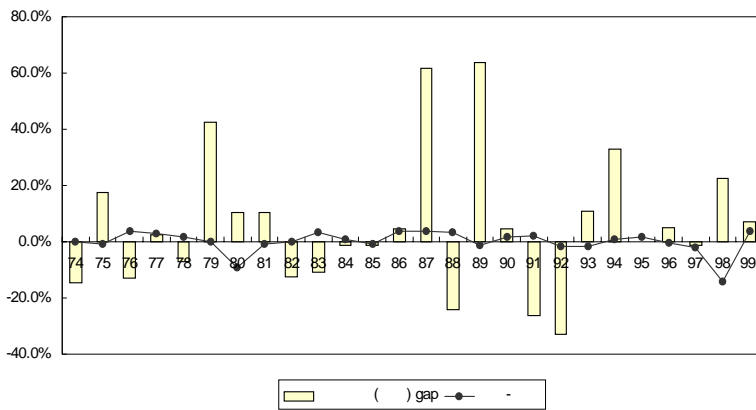
[그림 V-12] 지방이전(경상) 갭과 성장률 갭의 추이



다음으로 지방양여금 또는 국고보조금과 관련이 깊은 지방정부에 대한 자본이전을 살펴보면 자본이전의 규모 변동이 심했음을 알 수 있다. 그리고 1985년까지는 경기조절기능을 어느 정도 수행한 것으로 나타나고 있다. 1987~1989년의 급격한 변화는 국고보조금이 해당 연도에 급변하였기 때문인 것으로 보인다. 해당 시점에서 1988년만 경기조절기능을 한 것으로 나타나고 있다. 양여금이 도입된 1990년대 초반에도 경기조절기능은 크지 않았던 것으로 보인다. 1995년에는 지방자본이전의 갭이 124.9%로 높게 나타났고, 해당 시

점의 경제가 좋았다는 점을 감안하면 경기를 과열시키는 역할을 한 것으로 보인다. 외환위기 이후 1998년에는 경기조절기능을 수행하였지만 1999년에는 경기를 과열시키는 쪽으로 작용함으로써 경상이전에 비해 경기조절기능을 제대로 수행하지 못한 것으로 보인다.

[그림 V-13] 지방이전(자본) 갭과 성장률 갭의 추이



주 : 수치가 커서 제외시킨 1995년은 124.9%임.

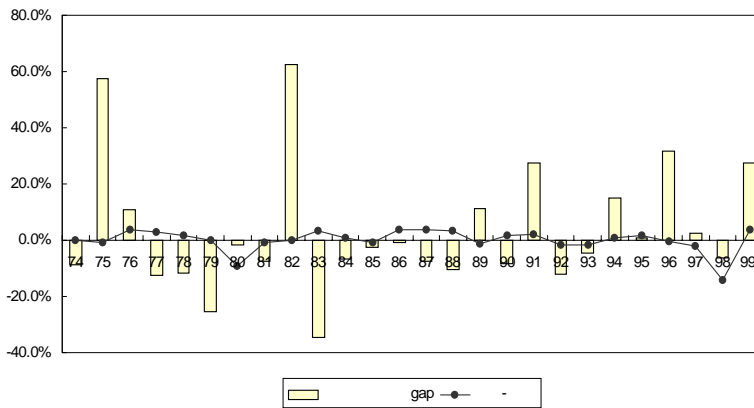
라. 자본지출(지방이전 제외)

다음으로 지방이전을 제외한 자본지출을 살펴보자. 자본지출은 지금까지 대표적인 경기조절 수단으로 인식되어 왔다. 자료를 보면 기타 자본지출이 크게 증가하거나 감소한 시점은 1975년, 1979년, 1982년, 1983년, 1991년, 1996년, 1999년으로 나타나고 있다. 그러나 1975년, 1979년, 1982년, 1991년, 1996년의 경우 정상적인 경제성장의 기조를 유지하고 있었으므로 자본지출을 급격히 늘리는 것이 경기조절에 기여하지는 못했을 것으로 보인다. 1983년의 경우에는 경기조절기능을 담당하였지만 1999년에는 경기조절과는

반대로 움직인 것으로 나타나고 있다.

경기상황을 기준으로 보아도 1980년의 경우 심각한 침체에도 불구하고 SOC 등 기타 자본지출을 증대시킴에 따라 경기안정을 달성하지는 못한 것으로 보인다. 호황기였던 1980년대말에는 경기조절기능을 담당한 것으로 나타나고 있다. 그러나 외환위기 이후인 1998년과 1999년에는 경기조절기능을 수행하기보다는 경기 진폭을 확대시키는 방향으로 재정이 움직였다. 전반적으로 자본지출이 적정한 경기 조절기능을 수행하지는 못한 것으로 나타나고 있다.

[그림 V-14] 기타자본지출 갭과 성장률 갭의 추이

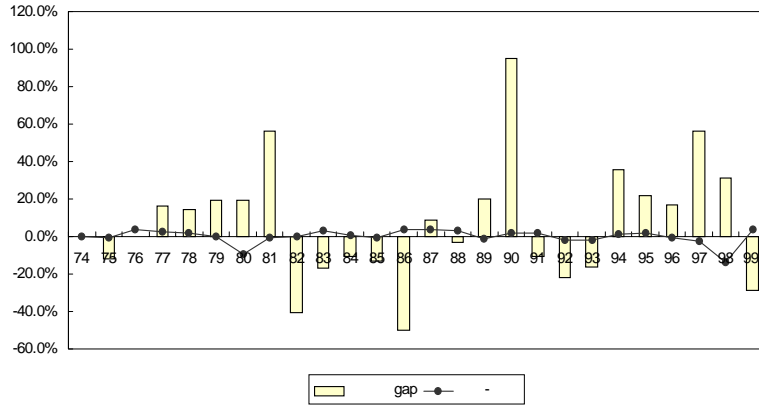


마. 순융자

앞에서 살펴본 기타자본지출과 마찬가지로 순융자는 대표적인 경기조절 수단이다. 자료를 보면 순융자는 기록이 너무 심한 것으로 나타나고 있다. 순융자는 1980년대 초반부터 1989년까지의 기간 동안은 경기조절기능을 대체적으로 잘 수행한 것으로 보인다. 그러나 1991년을 제외한 1990년대 초반에는 경기 역행적으로 운영

되지 못한 것으로 보인다. 반면 외환위기 시점인 1998년과 1999년에는 경기조절역할을 잘 수행한 것으로 나타나고 있다.

[그림 V-15] 운용자 갭과 성장률 갭의 추이

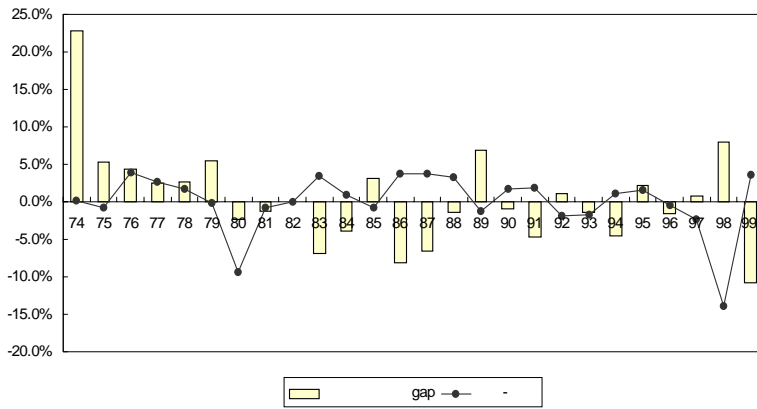


주 : 수치가 너무 크게 나타난 1974년은 제외하였는데 수치는 644.1%임.

바. 기타 경상지출

지방 또는 가계이전을 제외한 기타 경상지출은 대부분 인건비나 물건비일 가능성이 높다. 해당 지출은 경직성이 높아 어느 정도 재정안정기능을 수행할 것으로 판단된다. 자료를 보면 1970년대 말에는 경기조절기능을 하기보다는 경기 진폭을 증대시키는 역할을 하였다. 1980년 이후에는 대체적으로 경기조절기능을 잘 수행한 것으로 나타나고 있다. 특히, 1980년대 말의 경기호황기, 외환위기 이후에 경기조절기능을 잘 수행한 것으로 나타나고 있다.

[그림 V-16] 기타경상지출 겅과 성장률 겅의 추이



5. 연도별 분석

가. 전체 세입 및 세출

다음으로 전체 세입과 세출의 경기조절기능을 연도별로 살펴보자. 1974년의 경우 세입의 증가율이 성장률보다 높지만 세출의 증가율도 매우 높아 재정이 경기를 촉진하는 역할을 담당한 것으로 보인다. 1975년의 경우 상대적으로 경기가 하락한 시점이다. 해당 시점에 세출의 증가율이 성장률보다 높아 경기조절기능을 담당하였지만 세입의 증가율 또한 대단히 높아 전체적으로 보면 재정이 경기에 부정적인 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 1976년의 경우 증가율이 세입, 세출, 성장률 순이어서 세입은 자동안정화기능을 수행한 반면 재정지출은 경기조절기능을 제대로 수행하지 못한 것으로 판단된다. 전체적으로 보면 재정이 팽창 또는 긴축운영되었다고 확정적으로 말하기는 어려운 것으로 판단된다. 해당 연도의 재정 운영에 대해 조운제·박종규(1994)는 팽창으로, 박종규(1995)와 박

성준·이정욱(1996)은 긴축으로 보고 있다.

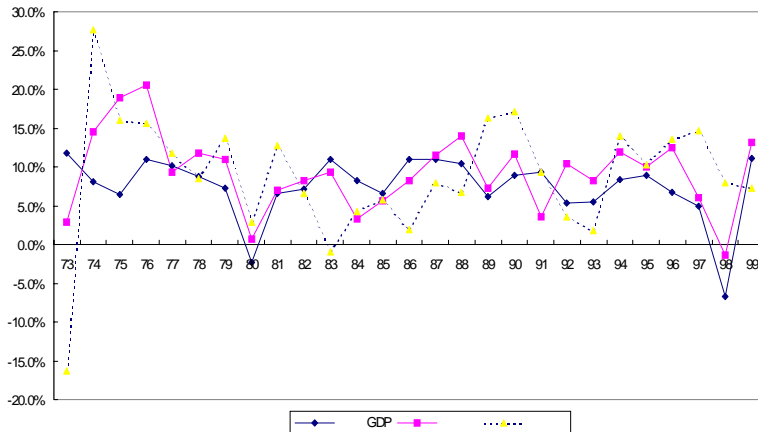
1980년의 경우도 1975년과 마찬가지로 세출 증가율과 세입 증가율 모두 실질성장률보다 높게 나타나고 있다. 또한 심각한 경기침체에도 불구하고 세출의 증가율은 낮아 상대적으로 세출의 경기조절기능이 제대로 활용되지 못했는데 이는 재정안정에 정책의 중점을 두었기 때문일 수도 있다. 1980년의 재정기조에 대해 조운제·박종규(1994)와 박성준·이정욱(1996)은 팽창으로, 박종규(1995)는 긴축으로 평가하고 있는 반면 단순히 증가율을 비교한 본 연구에서는 지출과 세입이 유사하게 증가하였다는 점에서 특별한 긴축이나 팽창재정으로 말하기 힘든 것으로 판단된다.

1983년은 재정이 경기조절에 효율적이었던 것으로 보인다. 세출 규모가 축소되고, 실질성장률과 유사한 세입 증가율을 보임으로써 재정이 경기과열을 어느 정도 진정시키는 완충작용을 하였을 것으로 판단된다. 1986년도의 경우는 지출을 억제함으로써 재정이 경기안정에 기여한 것으로 보인다. 1986년은 조운제·박종규(1994), 박종규(1995), 박성준·이정욱(1996) 모두 긴축으로 평가하고 있지만 소규모 긴축으로 나타난 반면 본 연구에서는 재정의 경기조절기능이 강했던 것으로 판단한다. 1989년에도 경기둔화에 대응하여 지출을 증가시킴으로써 경제안정에 기여했을 것으로 판단된다. 1989년은 조운제·박종규(1994), 박종규(1995)는 팽창으로 박성준·이정욱(1996)은 긴축으로 평가하고 있지만 1989년은 지출 측면에 있어서 팽창적 성격이 강했던 것으로 보인다.

외환위기 와중이었던 1998년에는 세입이 성장률보다 적게 하락함으로써 자동안정화기능을 수행하기보다는 재정적자를 축소하는 역할을 담당하였던 것으로 보인다. 또한 상대적으로 지출의 증가율이 높아 경기부양에 도움이 되었을 것으로 판단된다. 1999년의 경우에는 세입의 증가율이 실질성장률보다 높고, 세출의 증가율은

성장률보다 낮아 경기과열을 진정시키는 역할을 담당한 것으로 보인다. 전체적으로 보면 세입의 자동안정화기능은 떨어지는 반면 세출은 나름대로 재정안정에 기여한 것으로 판단할 수 있다.

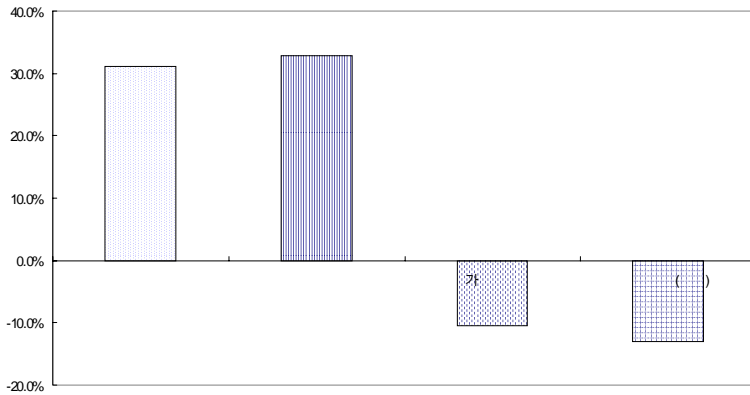
[그림 V-17] 세출·세입 및 GDP 증가율의 추이(실질기준)



나. 주요 연도·항목별 분석

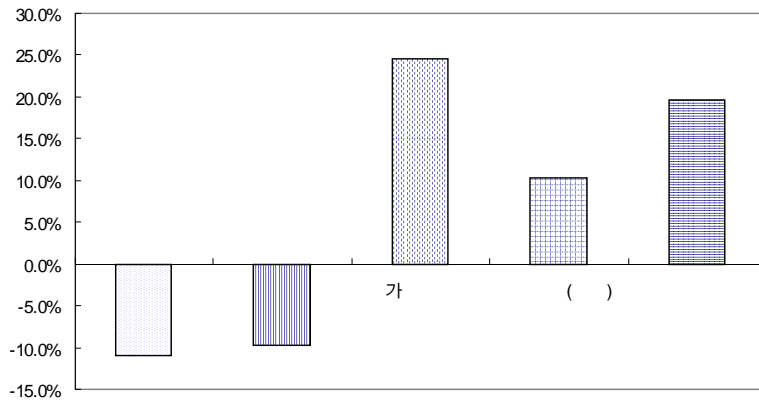
먼저 성장률이 높았던 1976년을 살펴보자. 해당 연도의 경우 소득세 및 법인세 증가율이 30%를 초과하는 수준이었고, 가계이전은 감소하여 재정의 자동안정화기능이 잘 작동한 시점으로 평가된다. 세출에 있어서는 지방정부에 대한 자본이전이 급격히 감소하여 경기과열을 완화시키는 작용을 하였을 것으로 판단된다. 결과적으로 1976년은 소득 및 법인세, 가계이전 등 자동안정화 성격의 지출이 경기조절기능을 주로 담당했고, 예산당국은 지방정부에 대한 자본이전을 통하여 주로 경기를 조절했던 것으로 볼 수 있다.

[그림 V-18] 주요 세입세출 갭(1976)



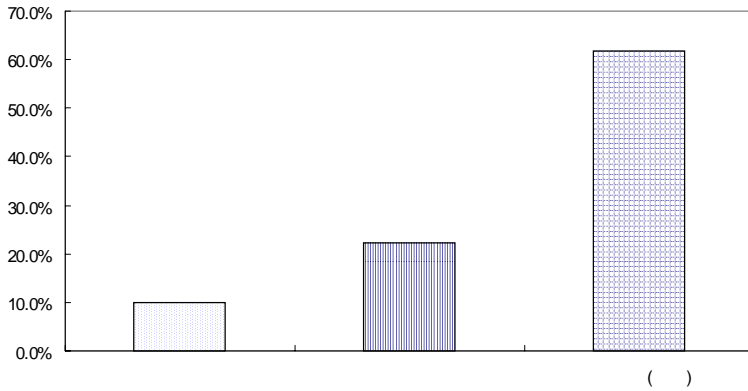
다음으로 경기가 심각한 침체 상황에 놓여 있었던 1980년을 살펴보자. 해당 연도의 경우 소득세 및 법인세 감소율이 크게 나타나고 있다. 또한 지출 측면에서는 가계이전이 크게 증가하고 있다. 결과적으로 1980년도 재정의 자동안정화 기능이 경기조절에 기여했던 것으로 판단된다. 여타 세출에 있어서도 순융자와 지방정부에 대한 자본이전 등 경기부양에 효과적인 자본지출과 용자가 증가함으로써 재정이 경기를 부양하는 데 도움이 되었던 것으로 판단된다. 결과적으로 1980년은 소득 및 법인세, 가계이전 등 자동안정화 성격의 지출이 경기조절기능과 순융자 등 경기부양을 위한 지출의 증대와 적절히 조화를 이루었던 것으로 보인다. 그러나 전체적인 세입의 감소율이 경제성장률과 비교하여 그리 큰 차이가 나지 않았고, 세출 증가율도 실질성장률보다는 높았지만 큰 차이는 나타나지 않고 있다. 따라서 전체적인 경기조절 효과는 크지 않았던 것으로 보인다.

[그림 V-19] 주요 세입세출 갭(1980)



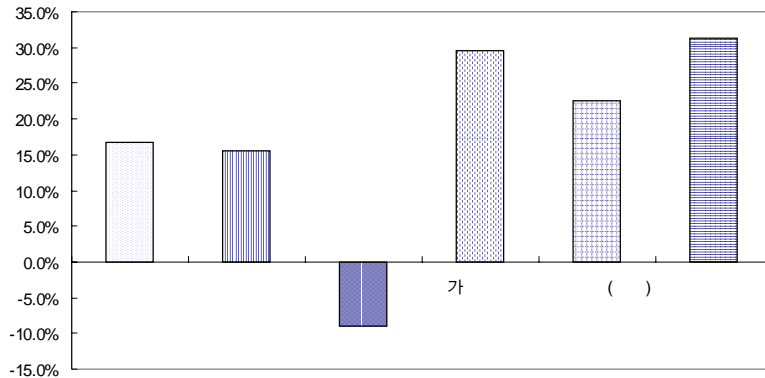
다음으로 다시 경기가 과열 양상을 보였던 1987년을 살펴보자. 해당 연도에도 1976년처럼 소득세 및 법인세 증가율이 높았지만 상대적으로 법인세가 경기조절에 더 중요한 역할을 담당한 것을 알 수 있다. 지방정부에 대한 자본이전이 1976년과는 달리 급격히 증가하여 경기 과열을 촉진시키는 역할을 했을 것으로 판단된다. 이는 1987년에 국고보조금을 증대시킨 것과 밀접한 관련이 있을 것으로 보인다. 결과적으로 해당 연도에 발생한 국고보조금 확대는 경기에는 부정적이었던 것으로 평가된다. 그러나 전체적으로 보면 세입증가율이 실질성장률과 비슷하게 나타나 세입에 의한 경기조절기능이 크지 않았고, 세출은 실질성장률보다 다소 낮게 증가하여 어느 정도 경기조절기능을 한 것으로 나타나고 있다.

[그림 V-20] 주요 세입세출 갭(1987)



외환위기로 심각한 경기침체를 겪었던 1998년도의 경우 소득세 및 법인세 증가율이 높아 이전과는 달리 소득과세의 자동안정화기능을 제대로 발휘하지 못한 것으로 나타나고 있다. 이는 해당 연도에 이자율이 높았고, 세수확보를 위해 이자소득세율 등을 높여 원천징수가 많았던 점도 어느 정도 작용한 때문인 것으로 판단된다. 즉, 자동안정화기능 자체의 문제가 아닌 재량적인 재정정책에 기인한 점도 있다. 반면 소비세의 세입이 크게 감소하여 세입의 경기동행적 움직임이 어느 정도 축소된 것으로 보인다. 지출측면에서는 가계이전과 순융자, 지방이전이 급격히 증가하여 경기부양에 도움이 되었을 것으로 보인다. 전체적으로도 성장률 및 세입 증가율은 낮은 반면 세출 증가율은 상대적으로 높아 재정의 경기조절기능을 어느 정도 수행한 것으로 보인다.

[그림 V-21] 주요 세입세출 갭(1998)

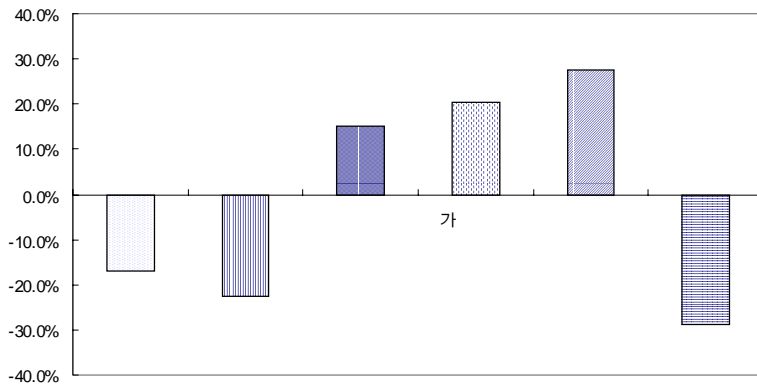


수출 호조, IT 열풍 등으로 고성장을 구가했던 1999년의 경우 소득세 및 법인세 증가율이 급격히 감소하여 세입 부문에서 오히려 경기 과열을 부추겼다고 할 수 있다. 그러나 소비세 세수가 크게 증가하여 전체적인 세수도 실질성장률보다 높게 증가함으로써 미약하지만 세입의 경기조절기능이 수행되고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 외환위기 이후 나타나고 있으므로 향후 추세를 더 살펴 보아야 하겠지만 소득과세의 경기조절기능은 약화된 반면 그 역할을 소비과세가 담당하고 있는 것으로 파악된다. 면세, 부가가치세, 특소세 및 교통세의 소비세수 구조가 누진성을 나타내고, 법인세 및 소득세보다 경기와 시차가 적은 것이 이유일 수도 있다. 따라서 그 원인을 잘 분석한 다음 필요하다면 재정안정기능을 강화하는 방향으로 소득 및 법인세제의 구조, 세금의 징수 및 환급 시점 등을 조정하는 것이 필요할 수도 있다. 또한 소득과세보다 소비과세의 누진도를 높여 소비세가 재정안정기능을 수행하도록 하는 것도 고려해볼 만하다.

세출에 있어서는 가계이전과 기타 자본지출이 상대적으로 높게

증가하여 경기동행적인 움직임을 나타내고 있는 것으로 보인다. 가계이전의 경우 국민연금 성숙화에 따라 당분간 증가율이 높을 것으로 보인다. 따라서 SOC 등 기타자본지출이나 순융자를 더 많이 조정하여야 경기조절이 가능할 것으로 보인다. 특히, 경기가 과열되었을 때 더욱 그러하다. 그러나 1999년의 경우 기타자본지출의 증가율이 높아 경기와 동행적으로 움직였고, 순융자가 축소됨으로써 경기역행적인 역할을 담당하였다. 그러나 전체적으로는 지출의 증가율이 성장률보다 낮아 경기를 조절하는 역할을 하였던 것으로 보인다.

[그림 V-22] 주요 세입세출 갭(1999)



6. 경기조절기능 비교²⁹⁾

가. 비교 방법

마지막으로 지금까지 다루어 온 주요 세입 및 세출 항목의 경기조절 기능을 상호비교해 보자. 이를 위하여 특정 세입 또는 지출

29) 한국조세연구원의 이명현 연구위원의 제안을 반영한 사항이다.

항목의 증가율에서 경제성장률을 차감한 값을 Y라고 하자. 그리고 경제성장률에서 평균적인 성장률을 차감한 값을 X라고 하자. 세입의 경우 X와 Y가 같은 부호를 가지면 경기조절 역할을 수행한 것이 된다. 또한 X와 Y의 곱이 크면 클수록 경기조절에 효과적이었다고 할 수 있다. 반면 세출의 경우에는 X와 Y가 다른 부호를 가져야 경기조절에 효과가 있는 것이 된다. 따라서 세출의 경우에는 Y 대신에 -Y를 사용한다. 또 한 가지 문제는 특정 세입이나 세출간의 규모 차이이다. 규모가 작은 항목은 변동 폭이 상대적으로 큰 경우에도 경기조절에 기여하는 바가 낮을 수 있다. 따라서 GDP 대비 특정 세입이나 세출의 비중을 w라고 하고, w를 곱함으로써 규모의 차이로 인한 문제를 축소하기로 하자. 결과적으로 경기조절 기능을 나타내는 지수 $a=w * X * Y$ 가 된다.

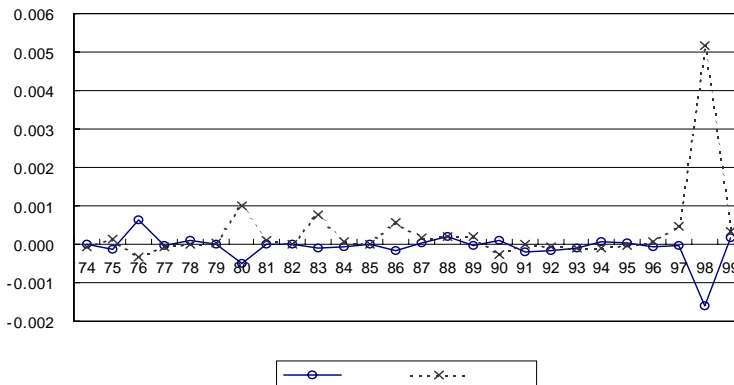
분석기간중 특정 세입과 세출의 전체적인 경기조절기능을 나타내는 지표로는 각 연도의 $(w * X * Y)/(X * X)$ 를 합한 값, 즉 $b = \sum_i \frac{w_i X_i Y_i}{X_i X_i}$ 을 사용하기로 한다. a의 합을 사용할 경우에는 경기변동이 큰 시점에 경기조절기능이 큰 것으로 나타나기 때문이다. 이 경우 b의 의미는 $wY = bX + e$ (세출의 경우 -Y)라는 회귀분석의 계수가 된다. 즉, 경기의 호·불황에 따른 특정 세입이나 세수 비중의 평균적인 변화 정도를 나타낸다. b가 양수이고, 클수록 경기조절에 효과적이었다고 할 수 있다. 반대로 음수이고, 작을수록 경기조절과 거리가 있었다고 판단할 수 있다. 그러나 문제는 실제 성장률이 평균적인 성장률과 유사한 경우에는 X가 아주 작은 값, 즉 X가 0에 가까우면 b의 값이 지나치게 커지는 문제가 발생한다. 이러한 문제점을 축소하기 위하여 X 대신에 $(-1)^s(|X|+10)$ 를 사용한다. 여기서 s는 경기상황을 나타내는데 호황이면 +를, 불황이면 -의 값을 부여한다. 그리고 | |는 절대값을 나타낸다.

나. 전체 세입 및 세출

먼저 전체 세입과 세출의 경기조절기능을 살펴보자. 경기가 심각한 불황 또는 과열인 시점이 1976년, 1980년, 1986~1988년, 1998년과 1999년이었던 점을 감안하면 경기조절지수는 해당 시점에 커지게 된다. 특히, 불황인 시점인 1980년과 1998년에 지수가 커지게 된다. 실제 수치도 해당 시점을 제외하면 거의 0에 가까운 수치로 나타나 경기조절이 필요하지 않았고, 실제 재정도 그렇게 운영된 것으로 나타나고 있다. 해당 시점에 세입과 세출의 부호가 다르게 나타나고 있지만 1999년에는 세출과 세입 모두 경기조절기능을 담당하는 것으로 나타나고 있는 점이 특이하다.

아래 그림을 보면 총 세출의 경우 1976년에는 경기진폭을 확대하는 역할을 하였지만 1980년, 1983년, 1986년에는 조절기능이 강했고, 특히 1998년 외환위기 와중에는 경기급락을 막는데 효과적이었던 것으로 나타나고 있다. 반면 세입의 경우에는 1976년에는 경기조절 역할을 하였으나 1998년에는 경기를 악화시키는 방향으로 운영되었다.

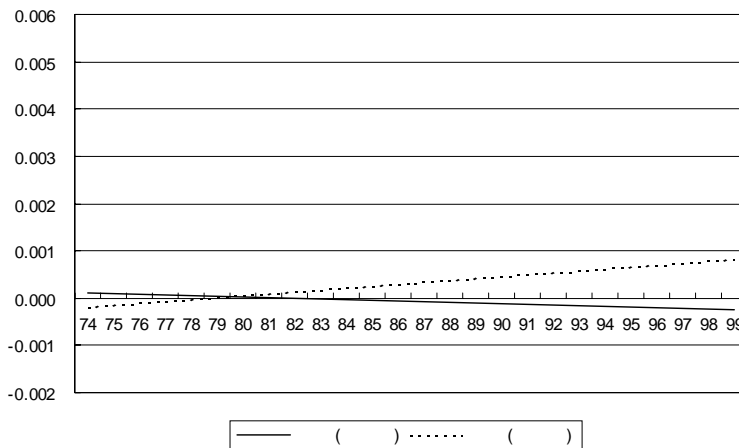
[그림 V-23] 세입 및 세출의 경기조절기능 비교



다음으로는 세입과 세출의 경기조절기능 추세를 알아보자. 아래 그림은 경기조절기능을 연도에 대해 회귀분석하여 추세선을 살펴본 것이다. 그림을 보면 총 세출은 경기조절기능이 강화되고 있는 반면 세입은 경기조절기능이 약화되고 있음을 알 수 있다.

이러한 현상의 구체적인 원인은 추후 연구를 통해 밝혀져야 할 것으로 보인다. 특히, 세입이 경기조절기능을 상실하고 오히려 경기진폭을 강화시키는 방향으로 움직인 원인을 살펴보는 것이 중요할 것으로 판단된다. 예를 들면, 외환위기 이후 재정적자의 확대를 축소하기 위하여 이자소득세율, 교통세율 등을 높인 것이 원인일 수도 있다.

[그림 V-24] 세입 및 세출의 경기조절기능 추세 비교



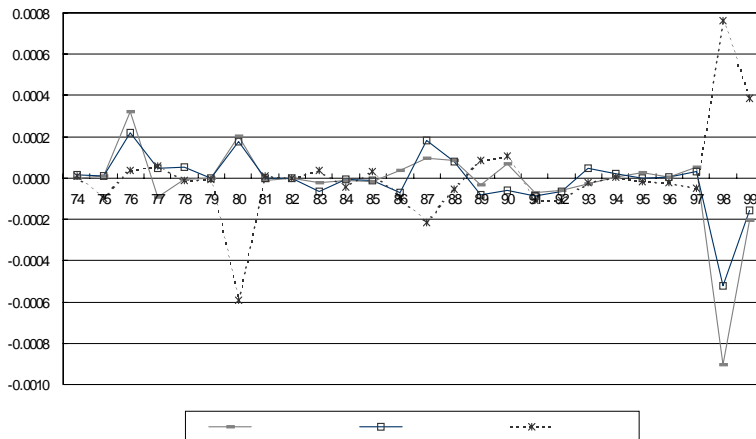
다. 주요 세입

앞에서 살펴본 바에 따르면 관심의 대상이 되는 세입은 소득세, 법인세, 소비세이다. 그리고 아래 그림은 해당 세목의 경기조절기

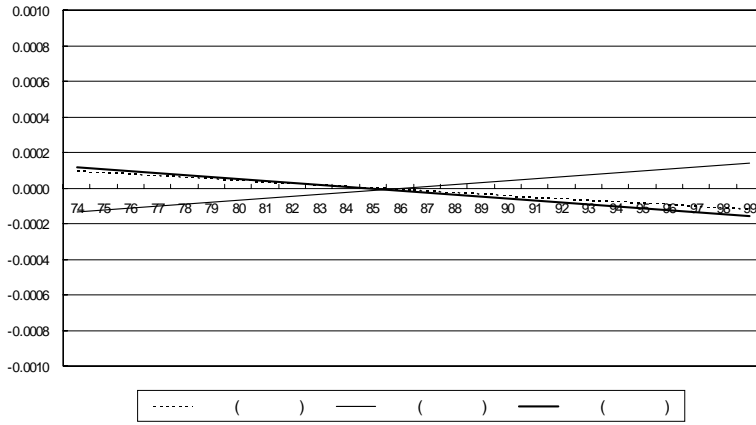
능 지수를 나타낸 것이다. 그림을 보면 소득세와 법인세는 유사한 흐름을 갖는 반면 소비세는 소득과세와 다르게 움직여 왔다는 것을 알 수 있다. 특징적인 점은 1976년의 경우 소득세가 더 경기안정에 기여했지만 1980년에는 서로 유사한 정도로 기능하였고 1998년에는 소득세가 더 경기를 악화시키는 역할을 했음을 알 수 있다. 즉, 소득세의 경기조절기능이 법인세보다 더 빠르게 악화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면 소비세는 1980년과 1987년에는 경기를 악화시키는 기능을 하였지만 1998년과 1999년에는 경기안정에 크게 기여한 것으로 나타나고 있다.

주요 세입의 경기조절 기능에 대한 추세적 변화는 아래 그림에 잘 나타나 있다. 추세선을 보면 소득세와 법인세는 경기조절기능이 악화되고 있는 것으로 나타나고 있는 반면 소비세는 경기조절기능이 개선되고 있는 것으로 드러나고 있다. 이러한 결과는 우리의 일반적인 인식, 즉 소득과세가 자동안정기능을 담당한다는 고정관념을 깨뜨리는 것이다.

[그림 V-25] 주요 세입의 경기조절 기능 비교



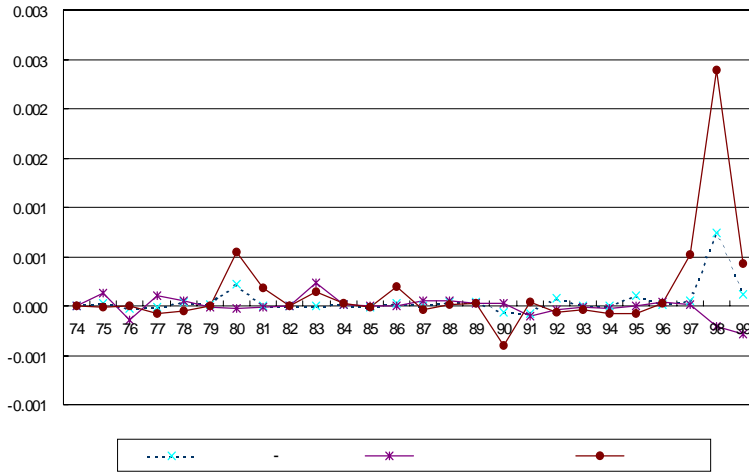
[그림 V-26] 주요 세입의 경기조절기능 추세 비교



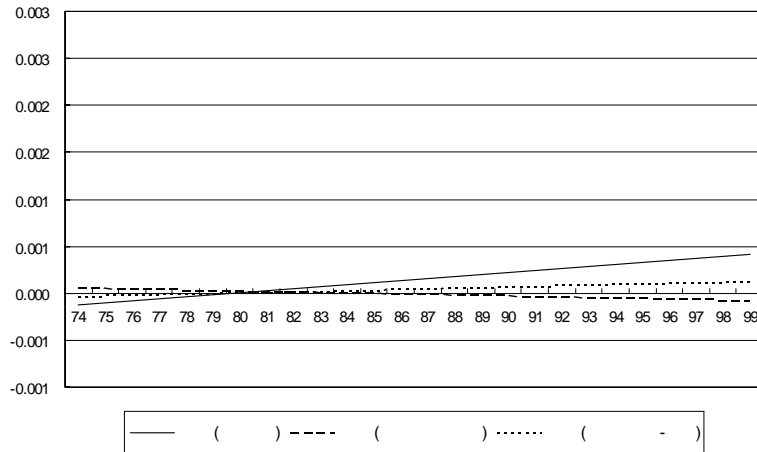
다. 주요 세출

관심의 대상이 되는 세출은 교부금이 대부분인 경상지방이전, 사회간접자본에 대한 지출을 의미하는 기타자본지출, 그리고 순융자이다. 아래 그림은 해당 세출의 경기조절기능 지수를 나타낸 것이다. 그림을 보면 경상지방이전은 1980년과 1998년에 경기조절에 크게 기여한 것으로 나타나고 있다. 기타자본지출의 경우에는 1983년의 경우 경기조절에 기여한 반면 1998년과 1999년에는 오히려 경기 진폭을 확대시키는 방향으로 작용하였다. 순융자는 1980년, 1983년, 1986년에는 경기조절기능을 수행하였지만 1990년에는 오히려 경기를 악화시켰다. 그러나 외환위기 이후에는 경기조절에 가장 효과적이었던 것으로 나타나고 있다. 추세선을 보면 기타자본지출이 경기조절기능을 상실해 가고 있는 반면 순융자와 경상지방이전은 경기조절기능이 강해진 것으로 나타나고 있다. 특히, 순융자가 경기조절에 기여하는 바가 큰 것으로 나타나고 있다.

[그림 V-27] 주요 세출의 경기조절 기능 비교



[그림 V-28] 주요 세출의 경기조절기능 추세 비교

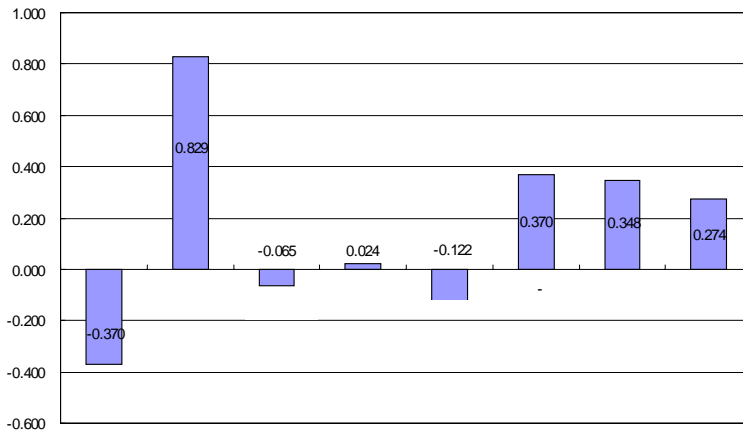


라. 총괄적인 경기조절기능

아래 그림에 나타난 총괄적인 경기조절지수(b)는 예외적인 경우를 제외하고 계산한 것이다. 즉, 순용자가 전년도에 비해 600% 이상 증가하는 등 이상점(outlier)으로 판단되는 경우는 제외하였다. 분석기간 동안 세출은 경기조절기능이 강했던 반면 세입은 경기의 진폭을 커지게 만들었던 것으로 나타나고 있다. 주요 세목 중에서는 소비세가 경기 진폭을 커지게 한 것으로 나타나고 있지만 앞에서 살펴본 것처럼 최근에 들어서는 오히려 경기조절기능을 담당하고 있는 것으로 나타나고 있다.

세출은 경기조절기능을 내재하고 있다. 예산은 보통 1년 전에 편성되며 일정 성장률을 가정한다. 그런데 갑작스런 경기 악화나 과열이 발생하여도 세출의 규모는 변화하지 않으므로 경기가 과열되거나 악화되는 것을 진정시키는 역할을 한다. 주요 세출 항목별로 보면 경상지방이전(주로 교부금)이 가장 효과적이었고, 다음이 기타자본지출(주로 사회간접자본 투자), 순용자의 순으로 나타나고 있다. 교부금은 내국세의 일정비율로 지급되지만 예산을 편성할 당시에는 예상 성장률을 기준으로 하며, 따라서 갑작스런 경기변화가 있어도 규모가 변하지 않으므로 경기조절기능이 강할 수밖에 없다. 재량적 지출인 자본지방이전을 제외한 기타자본지출과 순용자도 상당한 경기조절기능을 하였던 것으로 나타나고 있다.

[그림 V-29] 경기조절 지수 비교



7. 시사점

지금까지 재정의 경기조절기능에 대해 살펴본 결과를 보면 세입의 경우 경기조절기능이 약했던 것으로 나타나고 있다. 소득세의 경우 1980년대부터 경기안정화기능보다는 경기를 증폭시키는 경우가 많았던 것으로 보인다. 이는 법인세 및 사회보장기여금에서도 동일하게 나타나고 있다. 따라서 소득과세의 자동안정화기능이 제고되어야 할 것으로 보인다. 소득과세와 소비과세를 제외한 기타 세입의 경우도 마찬가지라고 볼 수 있다. 특히, 소득과세가 외환위기 시점부터 자동안정화보다 경기동행적 성격이 강해진 원인을 분석하고 이를 개선하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

소비세는 소득과세와는 달리 1990년대 중반이전까지는 주로 경기동행적인 역할을 수행하였지만 외환위기 시점 부근부터 경기 역행적으로 움직임으로써 경기조절기능을 수행한 것으로 나타나고 있다. 소득세보다 소비세가 경기조절기능을 담당하게 된 원인을

면밀히 살펴보고 소비세의 강화를 통한 재정의 자동안정장치를 모색하는 것도 가능할 것으로 보인다.

반면 정부세출은 전반적으로 경기역행적으로 운영되어 경기안정에 기여한 것으로 보인다. 특히, 1980년대 중반에서 1990년까지의 기간에는 성장률보다 낮은 지출 증가율을 유지함으로써 고성장에 따른 부작용을 완화시키며 경제안정에 기여한 것으로 보인다. 또한 외환위기 시점 이후에도 경기 역행적으로 운영되었다.

세출 중 가장 대표적인 자동안정기능인 사회보장의 경우 전반적으로 안정화기능을 잘 수행한 것으로 나타나고 있다. 또한 법적으로 세출 규모가 정해진 지방정부에 대한 경상이전도 자동안정기능을 수행했는데 주로 교부금이 그 역할을 담당한 것으로 보인다. 지방정부에 대한 자본이전은 경상이전처럼 분명하지는 않다. 지출의 경직성이 높은 지방 또는 가계이전을 제외한 기타 경상지출은 1980년 이후로는 대체적으로 경기조절기능을 잘 수행한 것으로 나타나고 있다.

대표적인 경기조절 수단인 지방이전을 제외한 자본지출을 보면 경기조절에 효과적인 경우와 그렇지 못했던 경우로 나뉘고 있다. 특히, 외환위기 이후의 자본지출은 경기조절에 효과적이지 않았던 것으로 보인다. 기타자본지출과 마찬가지로 대표적인 경기조절 수단이 순융자다. 순융자도 자본지출처럼 경기조절에 효과적이었던 경우와 그렇지 않았던 시점으로 구분되지만 외환위기 시점인 1998년과 1999년에는 경기조절 역할을 잘 수행한 것으로 나타나고 있다.

세출의 경우 경상지출의 자동안정기능이 효과적인 반면 재량적 지출인 자본지출이나 순융자는 그 시점에 따라 효과가 다르게 나타나고 있다. 따라서 지금까지의 경험을 기준으로 본다면 재량적 세출을 조정하여 경기를 조절하는 것은 제고해 볼 필요가 있다.

VI. 결 론

본 연구는 우리나라의 기존 재정운영에 대한 이해도를 넓히고 향후 재정과제에 대한 시사점을 얻기 위하여 최근 일반 또는 재정 전문가의 주요 관심사가 되고 있는 4가지 주제에 대해 다루었다. 재정규모와 지출구조, 재정적자와 부채, 선거로 인한 경기순환, 재정의 경기조절 역할이 그것이다.

먼저 재정규모와 지출구조에 대한 분석결과에 따르면 지출 비중이 높았던 시점의 공통점은 경제가 어려웠으며, 경기부양과 관계가 깊은 용자와 자본지출을 증가시켰다는 점이다. 또한 기능별 지출의 추세를 보면 일반분야가 감소하고, 사회부문에 대한 지출이 증가하고 있다. 성질별로 보면 우리나라는 외국에 비해 경상지출의 비중이 낮고 순융자 및 자본지출의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 회계별로 보면 일반회계의 지출 비중이 감소하고, 특별회계 및 기금의 비중이 증가하고 있다. 결과적으로 재정안정을 위해서는 특별회계와 기금을 축소하고, SOC, 농어촌, 중소기업 및 산업지원 등 경제분야의 지출 감축이 불가피하며, 순융자 및 자본지출의 비중을 낮추어 가야 한다는 것이다.

재정수지 분석결과는 재정수지의 악화는 경제적 위기와 밀접한 관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 그리고 재정적자가 증가하는 시점에 세외수입과 지급보증을 증대시킨 것으로 나타나고 있다.

공적자금비용과 국민연금의 흑자를 고려할 경우 외환위기로 인한 재정수지 악화는 이전의 석유과동 시점보다 더 심각하다는 것을 알 수 있다. 그러나 국민연금 흑자(미래 채무)와 순융자(미래 채

권)를 동시에 고려한다면 재정수지는 아직도 대규모 흑자라고 평가할 수 있다. 결과적으로 재정이 심각한 위기에 있다고 볼 수는 없다. Hakkio & Rush(1991), Ahmed & Rogers(1995)가 사용한 방법에 따라 재정의 유지가능성을 실증분석한 결과는 공적분 계수가 예상한 수치인 1 또는 -1과는 상당한 차이를 보이고 있어 재정의 유지가능성에 대한 결론은 내리기 어렵다.

연간자료와 오차수정모형을 사용하여 선거가 재정지출에 미치는 영향을 살펴본 결과, 단기적으로 경제가 성장하거나, 실업률이 증가하거나, 물가가 상승하면 재정지출이 늘어나는 것으로 나타났다. 그러나 선거 직전에 전체 지출규모, 경상경비(재화와 용역), 이전지출(가계 및 비영리), 자본지출을 증가시켰다는 결론은 얻을 수 없다. 선거와 관련하여 지출 증가 가능성이 높은 항목을 대상으로 회귀분석한 결과도 공무원임금, 지방정부지원은 선거에 따른 영향이 없는 것으로 나타나고 있다. 반면 농업에 대한 지출은 선거의 영향을 받았다고 단정하기는 어렵지만 가능성은 보여주고 있고 민간에 대한 보조는 선거에 대한 영향을 받은 것으로 나타나고 있다. 분기별 자료를 사용한 결과도 경상지출이나 자본지출의 경우 선거 기간에 지출이 변화하지 않는 것으로 나타나고 있다. 그러나 재화와 용역은 계수가 유의한 것으로 나타나고 있어 선거에 따라 지출의 배정시점이 변하는 것으로 나타나고 있다.

재정의 경기조절기능을 재정의 증가율과 경제성장률을 비교하여 판단한 결과를 보면 소득세의 경우 외환위기 이후에 경기조절과는 전혀 다른 방향으로 소득세수가 움직여 왔다는 것을 알 수 있다. 법인세도 유사한 경향을 보였다. 반면 소비세는 소득과세와는 달리 1990년대 중반 이전까지는 주로 경기 진폭을 확대시키는 역할을 수행하였지만 외환위기 시점 부근부터 경기 역행적으로 움직임으로써 경기조절기능을 수행한 것으로 나타나고 있다. 정부세출

은 전반적으로 경기역행적으로 운영되어 경기안정에 기여한 것으로 나타나고 있다. 가계이전과 지방에 대한 경상이전이 재정안정 기능을 수행해왔던 반면 자본지출과 순융자는 경기조절기능을 담당한 경우와 그렇지 못한 경우로 나뉘고 있다. 따라서 소득과세가 외환위기 시점부터 자동안정화보다 경기동행적 성격이 강해진 원인을 분석하고 이를 개선하는 것이 필요하다. 또한 소득세보다 소비세가 경기조절기능을 담당하게 된 원인을 면밀히 살펴보고 소비세의 강화를 통한 재정의 자동안정장치를 모색하는 것도 필요하다. 세출의 경우 경상지출의 자동안정기능이 효과적인 반면 재량적 지출인 자본지출이나 순융자는 그 시점에 따라 효과가 다르게 나타나고 있으므로 재량적 세출을 조정하여 경기조절을 하는 것은 재고해 볼 필요가 있다.

본 연구의 분석은 주로 전체적인 추이나 방향에 대한 것이므로 분석된 결과를 확정짓기 위해서는 다수의 세부적인 연구가 필요할 것으로 보인다. 즉, 본 연구는 재정과 관련된 다양한 추후 연구과제도 제시해 줄 것으로 보인다.

참고문헌

- 강석훈, 「공적자금 투입의 성과와 과제 : 금융구조조정을 중심으로」, 『1999년도 추계학술대회 발표논문집』, 한국재정학회, 1999.
- 고영선, 「조세행정의 재량성에 관한 경험적 근거」, 『2000년도 정기 학술대회 발표논문집』, 한국재정학회, 2000.
- 권선주, 「우리나라 재정지출 구조의 정치경제학」, 미공개, 한국조세연구원, 2000.
- 기획예산처, 「국가채권관리방안」, 1999. 10.
- 김성순, 『경기변동모형을 이용한 최적 재정정책』, 한국조세연구원, 1997.
- 김철환·이경호, 「한국의 재정적자와 환율 : 오차수정모형」, 『경제학연구』, 45, 1997.
- 박성준·이정욱, 「재정의 경기조절기능 강화방안」, 『조사통계월보』, 한국은행, 1996. 3.
- 박종규, 『재정적자의 경기조정 기능』, 정책보고서 95-04, 한국조세연구원, 1995.
- 박종규, 「외환위기 이후 재정정책 지속가능시한의 변화 : 단순 시뮬레이션 분석」, 『재정연구』 제6권 제1호, 한국조세연구원 1999.
- 박종규, 『적정 재정적자 규모와 재정건전화방안』, 연구보고서 99-05, 한국조세연구원, 1999. 12.
- 이창용·조운제, 『재정정책 기초의 측정 및 운용에 관한 연구』, 연구보고서 95-06, 한국조세연구원, 1995.

- 전주성·황진우, 「경제위기 이후 재정기조와 국가부채 : 금융구조 조정의 재정비용을 중심으로」, 『1999년도 추계학술대회 발표논문집』, 한국재정학회, 1999.
- 조운제·박종규, 「개방경제하의 재정정책」, 『개방화·국제화에 따른 재정·금융정책의 방향』, 연구논문집 94-01, 한국조세연구원, 1994.
- 한국조세연구원, 『예산운용 평가 및 세출구조 개선에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2001. 11.
- Abel, Mankiw, Summers and Zeckhauser, "Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence," *Review of Economic Studies* 56, 1989, pp. 1~20.
- Ahmed, S. and J. H. Rogers, "Government Budget Deficits and Trade Deficits are Present Value Constraints Satisfied in Long-run Data?," *Journal of Monetary Economics* 36, 1995, pp. 351~374
- Alesina, A. and R. Perotti, "Fiscal expansions and adjustments in OECD countries," *Economic Policy*, 21, 1995.
- _____, "Fiscal Discipline and the Budget Process," *AER*, Vol. 86, 1996, pp. 401~407.
- Alesina, Alberto and Roberto Perotti, "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries," *Economic Policy*, October 1995, pp. 207~248.
- _____, "The Political Economy of Budget Deficit," *IMF Staff Paper*, Vol. 42, No. 1, March 1995, pp. 1~31.
- An, Chong-Bum and Seoghoon Kang, "Government Expenditure and Political Business Cycle," *Current and Reform Issues in Public Finance for Korea and Japan*, The

- Korean Society of Public Finance & Korea Institute of Public Finance, 2000.
- Auerbach, Alan J. and Kevin A. Hassett, "Uncertainty and The Design of Long-Run Fiscal Policy," NBER working paper 7036, NBER, March 1999.
- Balassone, F. and R. Giordano, "Budget Deficit and Coalition Government," *Public Choice* 106, 2001, pp. 327~349.
- Blanchard, Oliver, Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann and Nicola Sartor, "The Sustainability of Fiscal Policy : New Answers to An Old Question," *OECD Economic Studies*, No. 15, Autumn 1990.
- Blanchard, Oliver, "Debt, Deficits, and Finite Horizons," *Journal of Political Economy*, Vol. 93, No. 2, 1985, pp. 223~247.
- Buiter, Willem H., "Notes on "A Code For Fiscal Stability"," NBER WP 6522, April 1998.
- Christors Lollias and Stelios Makrydakis, "Tax and spend or spend and tax? Empirical evidence from Greece, Spain, Portugal and Ireland," *Applied Economics*, 32, pp. 533~546.
- Easaw, J. and Dean Garratt, "Elections and UK Government Expenditure Cycles in the 1980s: An Empirical Analysis," *Applied Economics*, 32, 2000.
- Easterly, William, "When is Fiscal Adjustment an Illusion?," *Economic Policy*, No. 28, 1999, pp. 55~76.
- Elmendorf, Douglas W. and N. Gregory Mankiw, "Government Debt," NBER WP 6470, March 1998.
- Ferris, J. Stephen, "Real government size, automatic feedback

- rules and the Measured effectiveness of fiscal policy," *Applied Economics*, 1998, pp. 365~373.
- Feldstein & Jiming, "An Analysis of the Optimal Provision of Public Infrastructure," IMF Working Paper, WP/96/13, IMF, 1996.
- Frey, B. and F. Schneider, "A Model of Politico-economic Behaviour in the UK," *The Economic Journal*, 88, 1978.
- Gramich, "Infrastructure Investment: A Review Essay," *JEL*, 1994.
- Hakkio, C. S. and M. Flavin, "Is the Budget Deficit 'Too Large'?", *Economic Inquiry*, Vol. 29, 1991, pp. 429~445.
- Hamilton, James D., *Time Series Analysis*, Princeton University Press, 1994.
- Hamilton, J. D. and M. Flavin, "On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing," *American Economic Review* 76, 1984, pp. 808~819.
- Harrington, J. E., "Economic Policy, Economic Performance, and Election," *AER*, Mar. 1993, pp. 27~42.
- Hemming, Richard and Murray Petrie, "A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability," IMF WP/00/52, March 2000.
- Nordhaus, W., "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, 42, 1975.
- Paul van den Noord, *The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond*, Eco/wkp(2000)3, OECD, 2000.
- Perron, P., "The Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit Root Hypothesis," *Econometrica*, Vol. 57, No. 6, November

1989.

- Persson, T. and G. Tabellini, *Political Economy: Explaining Economic Policy*, Cambridge MA. MIT Press, 2000.
- Phillips, P.C.B. and B.E. Hansen, "Statistical inference in instrumental variables regression with I(1) processes," *Review of Economic Studies*, pp. 57, 99~125.
- Poterba, J. M., "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics," *JPE*, Vol. 102, 1994, No. 4, pp. 799~821.
- Rogoff, K. and A. Sibert, "Elections and Macroeconomic Policy Cycles," *Review of Economic Studies*, 55, 1988.
- Torsten Persson and Guido Tabellini, "Political Economics: Explaining Economic Policy," The MIT Press, 2000.
- Velasco, A., "Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policy-making," *J. of Public Economics*, 76, 2000, pp. 105~125.
- Zivot, E. and D. W. Andrews, "Further Evidence on the Great Crash, the Oil-Price Shock, and the Unit Root Hypothesis," *Journal of Business and Economic Statistics*, 10, 1992.

부 록

<부표 1> 특별회계 신설 및 폐지 추이

연도	신설	폐지	수
1960	공무원 연금		13
1961	조달 ¹⁾ , 국토건설사업, 부정축재 처리자금, 정부보유외환관리	재정·조정	15
1962	재정자금운용, 군사원호, 교도 작업, 국토건설단	정부보유외환관리 ²⁾ , 농지개혁사 업	17
1963	경제개발 ³⁾ , 원호 ⁵⁾ , 국영TV 방송 사업	국토건설사업 ⁴⁾ , 국토건설단	16
1964	철도사업 ⁶⁾ , 군인연금, 산재보험	귀속재산처리 ²⁾	17
1965			17
1966	문화재관리 ⁷⁾ , 재정차관자금관 리, 국립대학병원, 국유임야관 리, 청구권자금관리, 군용시설 교외이전, 정부청사조정	부정축재처리자금	22
1967	중기사업		23
1968	사범시설조정, 국립의료원, 도로 정비사업, 서울대학교시설확충		27
1969	항공기정비		28
1970	국립종축장관리		29
1971		항공기정비 ²⁾	28

<부표 1>의 계속

연도	신설	페이지	수
1973	국영방송사업	대충자금, 국영TV 방송사업, 중기사업,	26
1974	국민복지연금	국영방송사업, 재정자금운용	25
1977	자금관리	국민생명 및 우편연금 ⁸⁾ , 경제개발 ⁹⁾ , 재정차관자금 ¹⁰⁾ , 청구원자금관리 ¹¹⁾ , 정부청사조정 ²⁾ , 도로정비사업 ²⁾ , 서울대학교시설확충 ²⁾ , 국립중추장관리 ¹⁾	18
1982		원호 ²⁾	17
1984	채신보험	공무원연금	17
1987		전매사업 ²⁾	16
1988	재정투융자 ¹³⁾ , 특허관리	국민복지연금 ⁴⁾	16
1989	도로사업	문화재관리	16
1990	교육환경개선, 토지관리및지역균형개발		18
1991	도시철도사업, 지방양여금관리, 지방교육양여금관리		21
1992	농어촌구조개선		22
1993	정부청사시설, 자동차교통관리개선	교육환경개선	23
1994	농어촌특별세 ¹⁵⁾ , 등기, 국유재산관리 ¹⁶⁾ , 도로등 교통시설 ¹⁷⁾	국유임야관리 ¹⁶⁾ , 군용시설교외이전 ⁶⁾ , 사범시설 ⁶⁾ , 정부청사시설 ¹⁶⁾ , 도로사업 ¹⁷⁾ , 도시철도사업 ¹⁷⁾	21
1995	에너지 지원사업, 환경개선, 교육환경개선(부활)	산재보험	23

<부표 1>의 계속

연도	신설	폐지	수
1996		국립대학병원	22
1997	재정용자 ¹⁸⁾		22
2000	책임운영기관		23
2001	우체국보험 ¹⁹⁾	교육환경개선	23

- 주 : 1) 외자특회를 외자계정으로 하여 흡수하고 내자계정을 조달로 신설
 2) 일반회계로 통합
 3) 경제부흥에서 경제개발로 바뀜.
 4) 경제개발특별회계로 통합
 5) 군사원호에서 원호로 바뀜.
 6) 교통사업특회에서 이관되고, 호텔사업은 관공공사로 이관됨.
 7) 구황실재산관리에서 문화재관리로 바뀜.
 8) 농협으로 이전
 9) 투자계정은 일반회계로, 용자계정과 대충자금계정은 자금관리특회의 자금운용계정 및 대충자금계정으로 승계
 10) 자금관리특별회계의 차관자금계정으로 승계
 11) 징수금계정은 일반회계로 통합, 차관계정은 자금관리특별회계의 청구권자금계정으로 승계
 12) 전매공사로 이관
 13) 자금관리에서 재정투융자로 승계
 14) 국민복지연금공단으로 이전
 15) 농어촌특별세관리는 94년 1회 추경에서 신설
 16) 국유임야관리, 사법시설, 정부청사시설, 군용시설교외이전은 국유재산관리로 통합
 17) 도로사업, 도시철도사업은 도로등 교통시설로 통합, 1995년에 교통시설로 명칭변경
 18) 재정투융자가 재정용자로 명칭변경(재특출자계정→일반회계 통합)
 19) 체신보험이 우체국보험으로 명칭변경

<부표 2> 공공기금 신설 및 폐지 추이

연도	신설	폐지	수
1960	공무원 연금, 군인연금		2
1965	원호회전		3
1966	농수산물가격안정		4
1967	조달, 외국환평형		6
1968	대간첩 원호대책, 순국선열애국지사사업		8
1969	수출보험		9
1970	양곡관리		10
1973	관광진흥개발		11
1974	원호대상자 자활지원, 국민투자, 산림개발		14
1975	석탄, 종자		16
1976	재산형성 저축장려		17
1977	직업훈련촉진, 석유사업		19
1978	농업신학협동		20
1979	해군진흥		21
1980	농업기계화촉진, 농어민후계자육성, 방위산업육성		24
1981	수산진흥, 기계공업, 섬유공업 근대화, 전자공업, 보훈, 해외건설진흥, 국민주택	원호회전 ¹⁾ , 대간첩 원호대책 ¹⁾ , 원호대상자 자활지원 ¹⁾ , 수출보험 ²⁾	27
1982	사회복지사업, 산업재해보상보험		29
1983	체신보험	공무원 연금 ²⁾	29

<부표 2>의 계속

연도	신설	페이지	수
1984	과학교육		30
1985	진폐	해군진흥	30
1986	농어가목돈마련장려, 공업발전, 창업지원	기계공업 ⁴⁾ , 전자공업 ⁴⁾ , 섬유공업근대화 ⁴⁾	30
1987	농어촌지역개발, 식품진흥, 대외경제협력, 석탄산업육성 ³⁾		33
1988	국민연금		34
1989	방사성폐기물관리, 청소년육성		36
1990	농어촌발전, 농지관리, 장애인고용촉진	농어민후계자육성 ⁵⁾ , 농업기계화촉진 ⁵⁾ , 수산진흥 ⁵⁾ , 농어촌지역개발 ⁵⁾	35
1991	산업재해예방, 남북협력		37
1992	폐기물관리, 과학기술진흥		39
1993	정보화촉진		40
1994	국채관리, 양곡증권정리, 공공자금관리, 도서관 및 독서진흥	양곡관리 ⁶⁾ , 산업재해보상보험 ⁷⁾ , 농어촌발전 ⁸⁾	41
1995	산재보상보험 ⁹⁾ , 고용보험, 국민건강증진	조달 ¹⁰⁾ , 석탄산업육성, 석유사업 ¹¹⁾ , 폐기물관리 ¹²⁾ , 식품진흥	39
1996	군인복지, 여성발전, 산업기반 ¹⁵⁾	농업산학협동, 창업지원 ¹⁶⁾	39
1997	원자력연구개발 ³⁾	방사성폐기물관리, 재산형성저축장려 ²⁾ , 체신보험 ²⁾ , 농어가목돈마련장려 ²⁾	36
1998	편의시설설치촉진, 임금채권보장, 임업진흥 ¹⁴⁾		38

<부표 2>의 계속

연도	신설	폐지	수
1999	문화산업진흥, 한강수계관리	직업훈련촉진, 사회복지사업, 해외건설진흥	37
2000 ¹⁹⁾	방송발전, 수산발전, 참진기념사업기금 ²⁰⁾ , 특정물질사용합리화기금 ²⁰⁾ , 사학진흥기금 ²⁰⁾ , 근로복지진흥기금 ²⁰⁾ , 공무원연금기금 ²⁰⁾ , 도로교통안전관리기금 ²⁰⁾ , 산림학교교직원연금기금 ²⁰⁾ , 축산발전기금 ²⁰⁾ , 염안정기금 ²⁰⁾ , 중소기업창업 및 진흥기금 ²⁰⁾	과학교육, 진폐, 도서관 및 독서진흥, 임업진흥, 국채관리 ¹⁷⁾ , 종자 ¹⁸⁾	43

- 주 : 1) 보훈기금으로 통합
 2) 기타기금으로 이관
 3) 석탄은 석탄산업육성으로 명칭변경
 4) 공업발전기금에 통합
 5) 농어촌발전기금으로 통합
 6) 양곡관리특별회계에 통합
 7) 산업재해특별회계에 통합
 8) 농어촌구조개선특별회계에 통합
 9) 특별회계에서 승계
 10) 조달특별회계에 통합
 11) 에너지 및 자원사업특별회계에 통합
 12) 환경개선특별회계에 통합
 13) 방사성폐기물관리에서 승계
 14) 산림개발에서 명칭변경
 15) 공업발전에서 명칭변경
 16) 중소기업창업 및 진흥기금으로 이관
 17) 공공자금관리와 국채관리가 공공자금관리기금으로 통합
 18) 농수산물가격안정, 종자, 인삼산업진흥이 농수산물가격안정기금으로 통합
 19) 과학기술진흥, 과학재단, 과학기술문화가 과학기술진흥기금으로 통합
 20) 기타기금에서 공공기금으로 이관

<부표 3> 재정지출과 국회의원 선거(당해 연도)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	5.158 (2.222)	7.406 (2.876)	4.141 (2.549)	5.225 (1.998)
Δy_t	2.138 (4.613)	0.414 (1.390)	2.071 (3.132)	2.197 (1.655)
Δu_t	0.322 (3.672)		0.336 (2.771)	0.323 (1.383)
Δp_t		0.056 (2.113)		
g_{t-1}^j	-0.499 (-2.503)	-0.692 (-2.853)	-0.493 (-2.933)	-0.572 (-2.700)
y_{t-1}	0.632 (2.826)	0.932 (2.699)	0.417 (2.765)	0.468 (2.308)
u_{t-1}	0.178 (2.113)		0.132 (1.294)	0.232 (1.305)
p_{t-1}		0.048 (2.506)		
year	-0.006 (-0.531)	-0.058 (-2.449)	0.049 (2.107)	0.041 (1.048)
d	-0.101 (-1.065)	-0.178 (-1.607)	0.084 (0.617)	0.005 (0.019)
d * Δy_t	0.388 (0.764)	1.003 (1.765)	-0.286 (-0.396)	0.009 (0.006)
d * Δu_t	0.022 (0.125)		0.408 (1.503)	-0.251 (-0.503)
d * Δp_t		-0.060 (-1.139)		
조정 R^2	0.886	0.945	0.812	0.728
SSE	0.088	0.048	0.181	0.674
DW	1.811	1.305	2.334	1.580
Log L	39.840	48.351	29.679	11.267
DF	-5.243	-4.309	-5.909	-4.376

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

<부표 4> 재정지출과 국회의원선거(전년도 포함)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	3.278 (1.443)	5.117 (2.062)	3.258 (1.902)	4.349 (1.741)
Δy_t	2.276 (5.262)	0.635 (2.296)	2.263 (3.334)	2.475 (1.961)
Δu_t	0.348 (3.487)		0.406 (2.626)	0.274 (0.979)
Δp_t		0.036 (1.166)		
g_{t-1}^j	-0.334 (-1.705)	-0.475 (-2.037)	-0.411 (-2.348)	-0.499 (-2.428)
y_{t-1}	0.484 (2.224)	0.598 (1.832)	0.387 (2.593)	0.475 (2.297)
u_{t-1}	0.088 (1.089)		0.136 (1.308)	0.200 (1.239)
p_{t-1}		0.054 (2.598)		
year	-0.013 (-1.198)	-0.032 (-1.517)	0.036 (1.319)	0.026 (0.669)
d	0.093 (1.176)	0.040 (0.685)	0.114 (0.908)	0.106 (0.478)
d * Δy_t	-0.723 (-1.707)	-0.233 (-0.764)	-0.561 (-0.836)	-0.993 (-0.847)
d * Δu_t	-0.171 (-1.035)		0.072 (0.268)	-0.058 (-0.124)
d * Δp_t		0.0497 (1.547)		
조정 R^2	0.899	0.944	0.800	0.745
SSE	0.077	0.048	0.193	0.632
DW	1.986	2.131	2.156	1.915
Log L	41.549	48.102	28.785	12.166
DF	-5.276	-6.291	-5.307	-4.909

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

<부표 5> 재정지출 결정요인(연간 자료 : 특정지출)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	9.613 (4.927)	5.197 (2.803)	1.598 (1.129)	7.582 (5.144)
Δy_t	3.156 (2.013)	1.482 (1.423)	1.908 (1.229)	1.604 (1.135)
Δu_t	0.317 (1.229)		0.156 (0.569)	0.281 (1.210)
Δp_t		-0.053 (-0.760)		
g_{t-1}^j	-1.263 (-5.940)	-0.599 (-3.074)	-0.149 (-0.812)	-0.862 (-5.431)
y_{t-1}	1.918 (4.700)	1.121 (2.619)	-0.015 (-0.033)	0.520 (1.702)
u_{t-1}	0.038 (0.212)	*	-0.166 (-0.716)	0.158 (0.905)
p_{t-1}	*	0.047 (0.682)	*	*
year	-0.054 (-1.544)	-0.096 (-2.057)	0.031 (0.767)	0.096 (3.086)
조정 R^2	0.908	0.863	0.881	0.917
SSE	0.742	0.753	0.745	0.608
DW	2.177	1.694	1.733	0.993
Log L	9.654	9.462	9.597	12.343
DF	-5.301	-4.588	-4.298	-3.206

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

<부표 6> 재정지출과 대통령 선거(특정 지출)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	10.088 (4.898)	5.299 (2.617)	1.922 (1.169)	7.606 (4.814)
Δy_t	2.904 (1.777)	1.511 (1.334)	1.772 (1.051)	1.520 (1.013)
Δu_t	0.270 (0.999)		0.160 (0.532)	0.256 (1.035)
Δp_t		-0.055 (-0.712)		
g_{t-1}^j	-1.297 (-5.769)	-0.613 (-2.864)	-0.208 (-0.851)	-0.858 (-5.004)
y_{t-1}	1.945 (4.501)	1.160 (2.445)	0.106 (0.186)	0.518 (1.574)
u_{t-1}	-0.019 (-0.097)		-0.132 (-0.451)	0.128 (0.660)
p_{t-1}		0.044 (0.553)		
year	-0.053 (-1.440)	-0.100 (-1.932)	0.022 (0.447)	0.094 (2.850)
d	-0.311 (-0.093)	0.037 (0.069)	1.036 (0.276)	2.598 (0.836)
d * Δy_t	1.092 (0.041)	-0.638 (-0.157)	-8.622 (-0.292)	-20.942 (-0.859)
d * Δu_t	0.306 (0.068)		-1.190 (-0.243)	-3.436 (-0.822)
d * Δp_t		0.031 (0.047)		
조정 R^2	0.853	0.761	0.794	0.862
SSE	0.675	0.747	0.731	0.572
DW	2.274	1.693	1.774	1.142
Log L	10.250	8.876	9.171	12.483
DF	-5.565	-4.565	-4.373	-3.551

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

<부표 7> 재정지출과 국회의원선거(해당 연도, 특정지출)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	9.126 (3.807)	5.888 (3.041)	1.157 (0.716)	8.194 (5.153)
Δy_t	4.039 (2.389)	1.221 (1.143)	2.304 (1.310)	1.426 (0.913)
Δu_t	0.355 (1.263)		0.127 (0.424)	0.147 (0.568)
Δp_t		-0.180 (-1.515)		
g_{t-1}^j	-1.261 (-5.143)	-0.613 (-2.874)	-0.068 (-0.344)	-0.902 (-5.521)
y_{t-1}	2.044 (4.826)	0.939 (1.755)	-0.131 (-0.283)	0.497 (1.515)
u_{t-1}	0.045 (0.225)		-0.292 (-1.133)	0.082 (0.426)
p_{t-1}		-0.005 (-0.072)		
year	-0.070 (-1.875)	-0.064 (-1.011)	0.032 (0.754)	0.106 (3.076)
d	0.250 (0.971)	-0.526 (-1.356)	0.402 (1.481)	0.197 (0.835)
d * Δy_t	-1.915 (-1.399)	3.037 (1.510)	-2.206 (-1.518)	-0.861 (-0.690)
d * Δu_t	0.188 (0.325)		-0.010 (-0.019)	0.698 (1.494)
d * Δp_t		0.081 (0.355)		
조정 R^2	0.864	0.822	0.816	0.874
SSE	0.622	0.556	0.655	60.522
DW	1.978	1.948	1.492	1.032
Log L	11.348	12.861	10.647	13.707
DF	-4.872	-4.897	-3.718	-3.176

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

<부표 8> 재정지출과 결정요인(분기별 자료)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	6.571 (2.109)	-13.506 (-1.200)	9.929 (2.900)	-0.800 (-0.116)
Δy_t	1.369 (1.088)	1.433 (0.756)	1.171 (0.844)	2.118 (0.672)
Δu_t	0.316 (2.688)		0.212 (1.761)	0.218 (0.772)
Δp_t		-3.006 (-0.686)		
g_{t-1}^j	-1.412 (-6.578)	-0.810 (-2.297)	-1.129 (-5.131)	-1.195 (-5.530)
y_{t-1}	1.540 (2.089)	1.257 (1.729)	0.106 (0.143)	2.263 (1.317)
u_{t-1}	0.293 (2.931)		0.127 (1.325)	0.213 (1.003)
p_{t-1}		3.246 (1.361)		
time	0.006 (0.382)	-0.050 (-1.811)	0.022 (1.365)	0.002 (0.059)
조정 R^2	0.908	0.842	0.881	0.887
SSE	0.205	0.487	0.229	1.275
DW	1.988	1.745	2.007	2.030
Log L	27.057	15.340	25.503	2.351
DF	-4.771	-4.329	-4.870	-5.214

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

<부표 9> 재정지출과 선거(분기별 자료, 선거분기만 d=1)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	7.264 (2.499)	-17.751 (-1.572)	10.160 (2.687)	-0.655 (-0.076)
Δy_t	0.358 (0.282)	1.319 (0.701)	0.849 (0.499)	2.196 (0.598)
Δu_t	0.249 (1.965)		0.197 (1.316)	0.260 (0.763)
Δp_t		-1.239 (-0.272)		
g_{t-1}^j	-1.172 (-5.242)	-0.877 (-2.384)	-1.096 (-4.238)	-1.187 (-5.023)
y_{t-1}	0.874 (1.173)	0.986 (1.379)	-0.013 (-0.015)	2.195 (1.126)
u_{t-1}	0.249 (2.590)		0.124 (1.143)	0.224 (0.964)
p_{t-1}		4.565 (1.851)		
time	0.010 (0.701)	-0.060 (-2.128)	0.023 (1.269)	0.002 (0.047)
d	0.400 (1.072)	0.117 (0.280)	0.065 (0.137)	0.172 (0.153)
d * Δy_t	-8.183 (-0.582)	24.083 (0.807)	-0.886 (-0.049)	-4.166 (-0.098)
d * Δu_t	0.698 (1.232)		0.158 (0.229)	
d * Δp_t		-45.076 (-1.342)		0.020 (0.012)
조정 R^2	0.889	0.809	0.794	0.803
SSE	0.141	0.333	0.226	1.261
DW	1.875	2.213	1.967	2.021
Log L	31.390	19.801	25.039	1.808
DF	-4.493	-6.182	-4.795	-5.184

주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

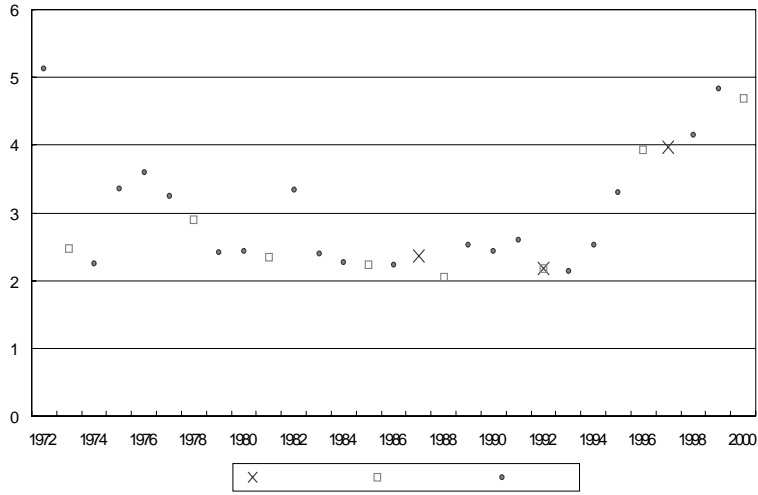
<부표 10> 재정지출과 선거(분기별 자료, 선거분기 및 이전 반기 d=1)

	총지출	재화와 용역	가계+비영리	자본지출
절편	5.807 (1.544)	-20.268 (-1.589)	0.544 (1.399)	0.745 (-0.077)
Δy_t	0.319 (0.201)	1.823 (0.781)	0.938 (0.555)	0.935 (0.228)
Δu_t	0.154 (0.916)		0.045 (0.284)	0.149 (0.372)
Δp_t		1.010 (0.202)		
g_{t-1}^j	-1.315 (-4.939)	-0.921 (-2.618)	-0.948 (-3.507)	-1.199 (-5.137)
y_{t-1}	1.513 (1.658)	0.678 (0.781)	0.725 (0.847)	1.908 (0.874)
u_{t-1}	0.267 (2.500)		0.134 (1.419)	0.198 (0.844)
p_{t-1}		5.483 (2.011)		
time	0.004 (0.249)	-0.063 (-1.994)	0.006 (0.352)	0.009 (0.195)
d	-0.062 (-0.699)	0.244 (1.711)	0.028 (0.303)	-0.048 (-0.219)
d * Δy_t	2.398 (0.767)	1.776 (0.279)	-3.058 (-0.950)	3.621 (0.442)
d * Δu_t	0.319 (1.129)		0.455 (1.586)	0.143 (0.221)
d * Δp_t		-15.571 (-1.084)		
조정 R^2	0.856	0.779	0.834	0.804
SSE	0.182	0.385	0.182	1.255
DW	2.238	2.257	1.941	2.022
Log L	27.965	17.811	27.930	1.867
DF	-5.405	-6.023	-4.685	-5.139

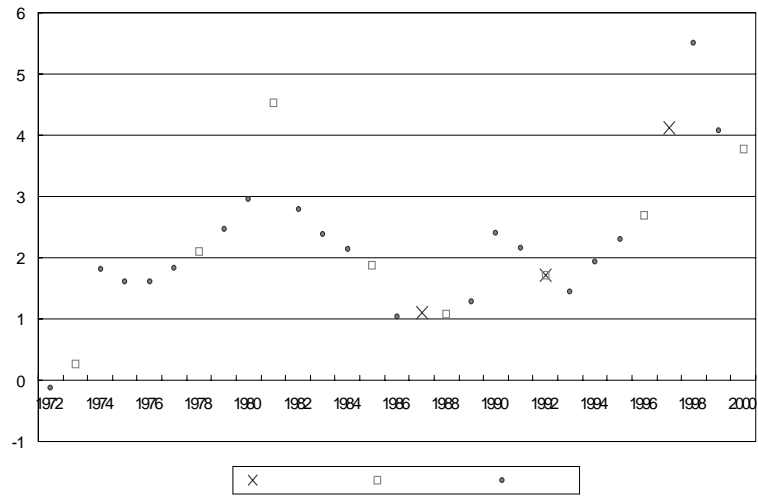
주 : 1. p는 소비자물가 상승률을 의미함.

2. SSE는 오차의 합계, DW는 Durbin-Watson 통계치, log L은 Likelihood의 로그값, DF는 오차항에 대한 Dickey-Fuller t값임.

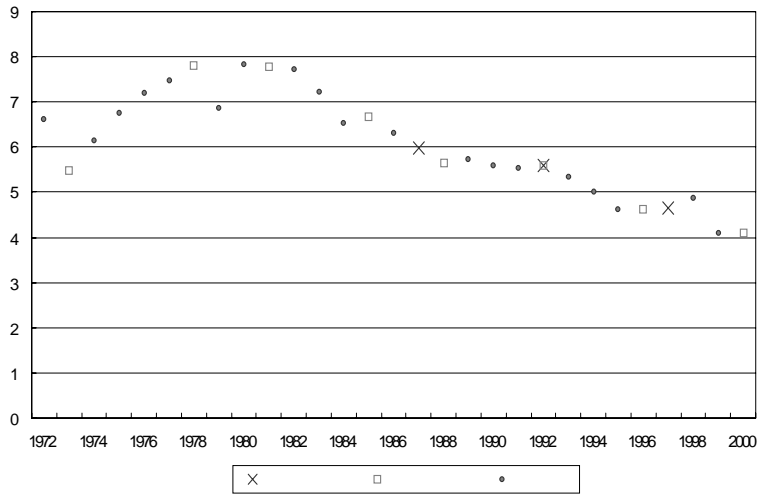
[부도 1] GDP 대비 자본지출의 추세



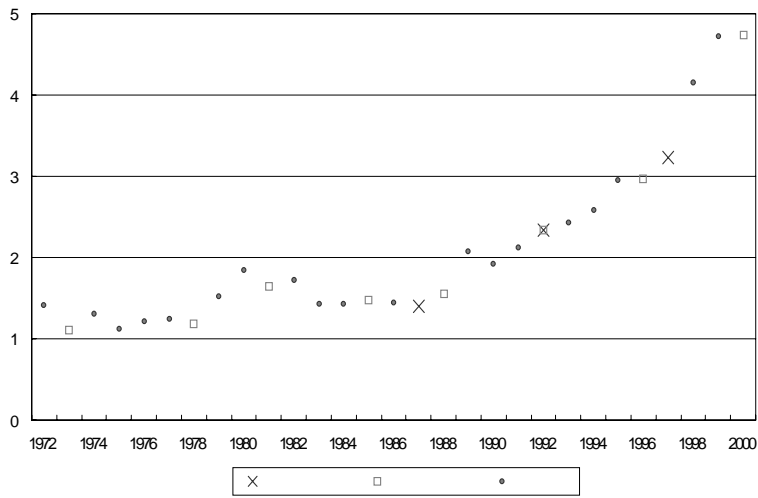
[부도 2] GDP 대비 순융자의 추세



[부도 3] GDP 대비 재화와 용역에 대한 지출추세



[부도 4] GDP 대비 가계 및 비영리기구에 대한 지출추세



<국문요약>

우리나라 재정운영 행태에 대한 연구

박 기 백

본 연구는 과거 재정행태를 바탕으로 외환위기 이후 우리나라 재정의 주요 현안에 대한 시사점을 모색하고 있다. 세출의 규모 및 구조분석의 결과에 따르면 향후 복지분야의 지출 증대가 예상되므로 재정안정을 위해서는 기능별로는 SOC, 농어촌, 중소기업 및 산업지원 등 경제분야에 대한 지출 감축, 성질별로는 순융자와 자본지출의 비중을 낮추는 방향으로 개선되어야 한다는 것을 시사하고 있다.

중앙정부 채무는 외환위기 이후 증가하기는 하였지만 현재의 수준은 1970년대보다도 낮을 뿐만 아니라, 선진국의 복지재정처럼 구조적인 재정적자 요인을 보유하고 있지는 않아 재정적자가 지속되지 않고 경제위기 시점에 한해서만 일시적으로 발생하고 있다. 따라서 국가채무나 재정적자가 심각하지는 않지만 최근의 재정수지 개선은 공적자금 원금 손실에 대한 비용이 포함되어 있지 않고, 국민연금 흑자가 포함되고 있으므로 통합재정수지만을 바탕으로 재정의 안정성이 완전히 회복되었다고 말하기는 힘들다. 따라서 재정지표를 계산할 때 국민연금 제외, 순융자 제외 등 다양한 지표를 만들어 제공하여야 할 것으로 보인다. 실증분석의 결과는 재정수지가 악화될 때 주로 세외수입과 지급보증을 증대시켜 왔으며 실업률이 증가할 때 재정수지가 악화되는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다.

재정지출이 선거의 영향을 받는지를 살펴본 결과는 선거로 인해

총지출, 자본지출 등 대분류에 따른 재정지출의 변화는 없지만 민간에 대한 보조가 국회의원 선거기간에 증가하는 것으로 나타났다. 예산 배정의 변화를 살펴본 결과는 선거가 있는 시점에서 재화와 용역에 대한 지출의 변화가 있다는 것을 보여주고 있다.

재정의 경기조절기능을 살펴본 결과를 보면 세입의 경우 경기조절기능이 약했던 것으로 나타나고 있다. 외환위기 시점부터 소득세 및 법인세 등 소득과세가 자동안정화보다 경기동행적으로 움직이고 있는 반면 소비세는 경기역행적으로 움직이고 있다. 따라서 소득과세가 경기동행적으로 변동한 원인을 면밀히 분석하고 이를 개선하는 것이 필요하며 소비세의 강화를 통한 재정의 자동안정장치를 모색하는 것도 가능할 것으로 보인다.

정부세출은 전반적으로 경기역행적으로 운영되어 경기안정에 기여한 것으로 나타났다. 사회보장, 교부금 등 경직성이 높은 경상지출은 대체적으로 경기조절기능을 잘 수행한 것으로 나타나고 있다. 반면 재량적 지출 성격이 강한 자본지출과 순융자는 시점에 따라 효과가 다르게 나타나고 있다. 따라서 지금까지의 경험을 기준으로 본다면 재량적 세출을 조정하여 경기를 조절하는 것은 제고해 볼 필요가 있다.

<Abstract>

Korean Fiscal Management – Past Experience

Park, Ki-baeg

This study is to draw implications on the recent fiscal issues from the past experience of fiscal management of Korea. Analyses of fiscal size and structure suggest that expenditures on economic areas such as SOC, agriculture, and small and medium-sized firms by function and lending and capital expenditures by economic nature should be reduced to achieve fiscal stability since spendings on social areas is likely to increase inevitably.

Central government debt does not turn out to be serious since recent the debt level is lower than those of 1970s and Korea does not possess structural fiscal deficit factor such as mandated welfare spendings. However, recent consolidated fiscal surplus should not be taken as recovery of fiscal soundness since the costs of public fund for financial restructuring is not included in the balance and growing surplus of National pension fund which is future liability of the fund contributes to the improvement of overall fiscal balance a lot. Consequently, diverse fiscal indicators such as fiscal balance excluding National pension fund and/or net lending should be provided.

Empirical studies showed that non-tax revenues and

government guarantee increased when fiscal balance was deteriorate. Fiscal balance worsened when unemployment increased. Elections did not increase government spending nor change the timing during a year when we grouped spending broadly such as current expenditure and capital expenditure. But subsidy to the private sector increased in general election periods.

Stabilization or the counter-cyclic function of revenue has been weak compared to that of spending. Interesting fact is that income tax was pro-cyclic and consumption tax was counter-cyclic after the economic crisis of 1997.

<著者略歷>

朴 寄 白

서울大學校 經濟學科 卒業

美國 Wisconsin-Madison大 經濟學 碩·博士

現, 韓國租稅研究院 研究委員

研究報告書 01-04

우리나라 재정운영 행태에 대한 연구

2001年 12月 26日 印刷

2001年 12月 29日 發行

著 者 朴寄白

發行人 宋大熙

發行處 韓國租稅研究院

[1318]-[7774] 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6

電話 : 2186-2114(代), 팩시밀리 : 2186-2179

登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 印刷 상 일 인 쇄

© 韓國租稅研究院 2001

ISBN 89-8191-194-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 7,000원