

# 바람직한 재정건전화 정책과 정책과제

2010. 12

박형수 · 송호신

 한국조세연구원



# 서 언

최근 우리 재정은 정권교체, 전 세계적인 금융·경제위기 등을 겪으면서 정책기조가 급변동하고 있다. 복지 등 재정의 역할을 강조하던 참여정부에 이어 2008년에 출범한 MB정부의 재정정책 기조는 양호한 재정여건을 바탕으로 성장잠재력 확충을 위해 '감세-작은 정부'를 지향하는 것이었다. 그런데 이후 양호하던 우리 경제 및 재정여건이 급변하여 2008년 9월 리먼 브러더스 파산에 따른 연쇄적인 금융위기 발발에 이은 전 세계적인 경제위기로 세입이 감소하고, 경기침체를 완화하기 위한 확장적 재정정책으로 재정지출이 증가하는 등 국가재정이 급격히 악화되었다.

일각에서는 금번 위기에서 재정이 경기회복에 큰 역할을 했다는 평가를 하고 있는 반면, 재정건전성이 크게 훼손되어 재정건전화 정책이 시급하다는 지적도 있다. 또 저출산 및 고령화가 급속히 진행되고 있어 이에 따른 재정부담과 남북통일 비용 부담 등을 고려하여 재정관리에 철저를 기해야 한다는 목소리도 높다. 비록 정부가 『2009~2013 국가재정운용계획』 및 『2010~2014 국가재정운용계획』을 통해 재정건전화 정책을 추진하고 있고 지난해 하반기부터 경제-재정이 선순환 사이클로 전환되고 있기는 하지만, 국가채무 증가규모가 매우 큰데다 적자성 채무 증가 비중이 65%에 달하고 지방정부 채무 증가폭이 크고 정부보증채무도 다시 증가추세로 반전되고 있어 재정건전화 정책을 지속적으로 추진할 필요성은 여전한 것으로 판단된다.

이에 본 연구에서는 IMF 등 국제기구나 국내외 재정학계에서 제시하고 있는 재정건전화 정책에 대한 권고와 더불어 재정건전화 정책을 추진하였던 주요국들의 성공사례 및 실패사례에 대한 사례분석, 통계

분석, 계량분석 등을 통해 심층 분석하여 재정건전화 정책을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점이나 성공요인, 건전화 정책의 지속기간에 영향을 미치는 요인, 경제성장에 미치는 영향 등을 실증분석하고 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

특히 저자들은 본인들의 실증분석 결과들에서 직접적으로 정책적 시사점을 도출하지 않고, 기존 연구 결과와 본 연구결과를 감안하되 우리나라의 실정에 부합하는 향후 재정건전화 정책방안과 더불어 단기적인 과제로 일시적 확장정책의 완전한 철회, 추가세입의 활용방안, 경직적 지출 증가 대응을, 재정규율의 강화 방안으로 한시적 지출준칙의 철저한 준수, PAYGO 원칙의 성공적인 정착, 공공부문 전체의 재정위험 관리 등에 대한 구체적인 정책대안을 제시하였다. 아무쪼록 본 보고서의 연구결과가 향후 우리 재정의 조속한 건전화에 유용하게 활용되어 성과가 있기를 기대해 본다.

본 보고서는 본 연구원의 박형수 박사와 송호신 박사가 공동으로 집필하였다. 저자들은 본 연구에 도움을 준 익명의 논평자 두 분과 중간보고 및 최종보고에서 좋은 조언을 해주신 원내외 논평자들, 자료를 정리해 준 이성호, 김미경 연구원과 원고를 편집해준 안상숙 연구행정원에게 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인의견이며, 저자들이 속한 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2010년 12월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

# 요약 및 정책시사점

## 제 I 장 서론

2008년 9월 리만 브러더스(Lehman Brothers) 파산 이후 본격화된 전 세계적인 경제위기와 이에 대응한 확장적 재정정책의 지속으로 인해 최근 우리나라뿐만 아니라 대부분의 선진국 정부 재정이 급격히 악화되고 있다. 이에 재정정책 기조가 경제위기 대응에서 재정건전성 강화로 옮겨가고 있는 상황이며, 최근 남유럽 재정위기로 정책기조의 이행이 가속화됨에 따라 재정건전성 회복이 세계경제의 최대 화두로 부상하고 있다. 우리나라도 2010년 예산편성 과정에서 정부 및 국회의 노력으로 재정수지를 GDP 대비 약 2.3%나 개선시키는 등 재정건전화 정책을 이미 시작하였다.

이에 저자들은 지난해 『최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제』(2009. 6)와 『재정건전화 정책 사례분석: EU국가와 우리나라를 중심으로』(2009. 8)의 2건의 정책보고서를 통해 우리나라 재정건전화 정책추진 방안을 검토하고 정부에 건의한 바 있다. 특히 2011년 예산편성 및 『2010~2014년 국가재정운용계획』 수립 시에 재정목표의 설정, 재정준칙 도입 등을 통해 이들 정책제안이 채택된 바 있다.

이상과 같은 성과를 바탕으로 본 연구에서는 재정건전화 정책을 추진하였던 선진국들의 성공사례와 더불어 실패사례를 심층 분석하여 재정건전화 정책을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점이나 성공요인을 밝혀내 우리나라에 대한 시사점을 도출하는 한편, 현재 추진중인 재정건전화 정책의 미진한 부분 및 일부 재정규율의

악화현상 등을 분석하고 남은 정책과제들을 제시하는 등 금번 재정 건전화 정책이 성공리에 마무리될 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

## 제Ⅱ장 재정악화와 재정건전화 정책

제1절에서는 각국 정부, IMF 및 OECD 등 국제기구 등이 발표한 재정통계 및 전망자료를 이용하여 선진국, 우리나라 및 개도국의 재정수지 및 정부부채비율 추이를 분석하여 최근 재정악화 문제를 분석해 보았다.

분석 결과 2008년 하반기에 발생한 전 세계적인 규모의 경기침체와 이를 극복하기 위한 재정 확장으로 인해 선진국들의 재정이 급격히 악화되어 제2차 세계대전 이후 가장 심각한 상황에 처하게 되었다. 이러한 선진국들의 급격한 재정악화는 주로 경기악화 및 자산가격·금융산업이익 급락에 따른 세입 감소에 주로 기인하여, 재정부문 출구전략이 시행되더라도 재정수지가 빠르게 개선되기는 어려운 상황으로 판단된다. 향후 경제가 완전히 정상화되는 데에는 시간이 걸릴 뿐만 아니라 잠재성장률이 위기발생 이전보다 낮아질 것이라는 전망이 우세하기 때문이다.

특히 과거에는 대공황을 제외하고는 일부 국가의 재정문제에 그쳤지만 이번에는 선진국들 대부분이 동시에 재정이 악화되고 있어 그 심각성과 부작용이 크게 우려된다. 또한, 1930년대 경제 대공황 당시에도 정부부채비율이 장기간 급증한 사례가 있었는데, 금번 전 세계적 경제위기의 심각성이 1930년대 경제 대공황의 수준에 미치지 못했음에도 불구하고 이처럼 선진국 재정문제가 심각한 것은 경제 대공황 당시보다 금번 위기 발발시의 초기 정부부채 규모는 훨씬 큰 반면 급속한 저출산·고령화의 진전으로 인한 지속적인 재정 부담 증가가 진행되고 있다는 데 그 원인이 있다.

반면 우리나라와 개도국들의 경우에는 경기침체 및 재정확대에 의한 재정악화 규모가 작았고, 재정적자도 조만간 해소될 것으로 전망되고 있어 재정이 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 MB정부 출범 당시의 재정정책 기조는 양호한 재정여건을 바탕으로 성장잠재력 확충을 위해 '감세-작은 정부'를 지향하는 것이었으나, 2008년 하반기 경제위기의 발발로 경제 및 재정여건이 급변되어 재정이 급격히 악화되었다. 다행스럽게도 우리나라의 경우에는 앞에서 분석한 선진국들에 비해 위기 발발 이전의 재정상태가 상대적으로 양호했을 뿐만 아니라 금변 위기 및 이의 극복과정에서의 재정악화 규모도 작은 편이다. 그러나 우리나라 재정도 선진국들에 비해서는 상대적으로 양호하지만 과거 우리나라 추세에 비추어 볼 때 적자규모 및 국가채무 증가규모가 매우 크고 적자성 채무, 지방정부채무 및 보증채무가 급증하고 있어 향후 재정건전화 정책을 지속적으로 추진할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

그럼에도 불구하고 주요 선진국이 동시에 급격한 재정악화를 겪고 있기 때문에 전 세계적인 정부부채의 누적은 금리 상승 및 성장잠재력 저하를 초래하여 재정이 상대적으로 양호한 우리나라 경제에도 악영향을 미칠 수 있다. 비록 경제이론이나 많은 실증분석 연구들이 명확한 결론을 내리고 있지는 못하지만 IMF의 최근 실증분석 결과를 이용하여 작금의 선진국 정부부채비율 증가규모가 경제에 미치는 영향을 추정해 본 결과 향후 금리는 1.6%p 정도 상승하고 선진국경제 성장률은 0.65%p 정도 하락시킬 것으로 추정되었다. 더 나아가 과도한 선진국의 부채문제를 해결하기 위해 전 세계적인 인플레이션이 초래되거나 국가부도 사태가 초래될 가능성도 완전히 배제하기 어렵다. 이러한 상황에까지 가지는 않더라도 국제금융 시장에서 선진국 정부 재정에 대한 신뢰도가 저하되면 정부부채 만기가 더욱 단기화되고 개도국에 대한 리스크 프리미엄이 상승하거나, 개도국으로부터 국제자본이 이탈하고 해당국 통화가 평가절하

되는 등 선진국의 문제가 금융시장을 통해 우리나라를 포함한 개도국으로 파급(spillover)될 가능성은 얼마든지 있다.

이에 소규모 개방경제의 특성을 모두 갖추고 있는 우리나라의 경우 재정건전성을 조기에 회복하고 이를 지속시켜 나가는 정책이 필수적인데, 이는 오랜 기간 지속되어 온 높은 대외개방도와 매우 취약한 금융시장 등 우리나라 경제의 근본적 취약성을 극복하기 위해 건전재정을 유지해야 하는 일은 우리에게 숙명과도 같기 때문이다. 일각에서는 재정건전화 정책을 추진하면 세부담이 늘어나고 정부 지출이 감소하여 거시경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 우려하고 있다. 그러나 단기적으로는 성장률에 부정적인 영향을 미칠 수 있겠으나 재정건전화 정책을 신뢰성 있게 추진할 경우 중장기적으로는 경제의 잠재성장 능력을 제고시킬 수 있다는 주장과 더불어, 재정건전화 정책이 소비경로와 투자경로를 통해 단기적으로도 성장률을 제고시킬 수 있다는 소위 'non-Keynesian effect'의 증거가 제시되고 있다. 재정건전화 정책의 규모가 크고 경제주체들로부터 신뢰를 받으며 일관성 있게 추진될수록, 재정건전화 정책이 증세보다는 지출삭감(특히 인건비 및 이전지출) 위주로 추진될수록 이러한 긍정적 효과가 크게 나타난다는 실증분석 결과는 향후 재정건전화 정책을 추진함에 있어 전략적인 중장기계획의 수립 및 구체적인 정책수단의 선택 시 좋은 가이드라인이 될 수 있을 것이다.

한편, 제2절에서는 정부부채비율이 4년 이상의 기간에 걸쳐 25%p 이상 변동하였던 OECD 국가들의 대규모 정부부채 증가 및 감소의 과거사례를 찾아보았는데, 정부부채비율이 급변 재정위기 정도의 규모로 크게 증가한 사례가 과거에도 여러 차례 있었으며 이러한 재정악화 이후에 정부부채를 크게 축소해 본 경험도 여러 차례 있었던 것으로 나타났다. 그러나 이들 사례들을 면밀하게 분석해 본 결과, 재정이 악화되어 정부부채비율이 급증하였다가 건전화 노력으로 다시 줄어들이는 하지만 그 속도가 매우 느리고 규모

도 재정악화 수준 이전으로 복귀하기에는 턱없이 부족했던 반면 여러 원인들로 인해 재정위기가 재발하여 정부부채비율이 종전보다 더 높은 수준으로 상승하기를 반복하여 선진국들의 정부부채비율이 지속적으로 증가하는 결과를 초래한 것으로 나타났다.

최근 국가별로 경기회복 상황에 따라 다소 속도의 차이는 있지만 재정건전화 방향으로 재정정책 기조를 선회하고 있고, 특히 남유럽 재정위기가 발생한 이후에는 이러한 재정정책 기조의 전환이 가속화되는 추세다. G20 국가 중 아르헨티나, 브라질, 중국, 남아공 등 4개국을 제외한 모든 국가들이 재정목표 및 정책수단을 포함한 중기 재정건전화 계획을 수립하여 추진중에 있으며, 재정건전화 정책의 주요수단으로는 세입확충과 세출억제를 고르게 활용하고 있는 것으로 나타났다. 나아가 일부 선진국의 경우에는 재정건전성 확보를 위해 입법을 통한 중장기 재정건전화 계획 수립 및 재정규율 강화를 도모하고 있다.

우리나라도 경제위기 이후 경제가 어느 정도 회복 기미를 보이기 시작한 2009년 9월에 정부는 『2009~2013 국가재정운용계획』을 통해 재정수지의 2013~2014년 균형달성, 국가채무비율의 30% 중반 수준 관리를 주요 내용으로 한 중기 재정건전화 계획을 발표하였다. 최근 정부가 발표한 『2010~2014 국가재정운용계획』을 지난해 수립된 중기 재정건전화 계획인 『2009~2013 국가재정운용계획』과 비교해 보면, 재정수지 및 국가채무비율이 개선되었는데, 외환위기 직후 재정건전화 속도와 비교해 보더라도 흑자 달성 소요기간은 4년에서 5년으로 1년 늘어나겠지만 5년간 연평균 0.9%p씩 GDP 대비 재정수지가 개선되는 등 매우 빠른 편이다. 특히 IMF의 G20 국가들의 재정수지 전망 및 OECD의 회원국 재정수지 전망과 비교해 보면, 재정적자 감축 속도가 상대적으로 빠르다. 향후 지속적인 재정건전화 정책을 추진하기 위해서는 성장제고, 지출통제, 세입확충, 제도개선 등 구체적인 재정건전화 정책수단들 각각에 대해 활용 필

요성 및 가능성을 점검해 볼 필요가 있다.

제3절의 이러한 재정건전화 정책수단에 대한 진단결과를 종합해 보면, 과거 사례에서도 그러하였듯이 기초재정수지를 개선시키는 정책이 가장 중요하고 성장률 개선도 큰 역할을 해야 한다. 보다 구체적으로 살펴보면, 기초재정수지 개선에 있어 우선순위가 가장 높은 정책수단은 경제위기 동안 실시하였던 일시적 확장정책들을 거 뒤들이는 것인데, 많은 선진국들은 아직 본격적인 재정부문 출구전략을 시행하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우에도 2010년중 출구전략 규모가 G20 국가 중에서 가장 큰 것으로 나타났다. 여전히 GDP 대비 1% 정도 추가 조정의 여지가 남아 있는 것으로 보인다.

다음으로 지출 측면에서 정책적 우선순위가 있는 부분은 인구 고령화 관련 재정지출 증가세를 강력하게 억제하는 것인데, 선진국으로 갈수록 예상되는 복지지출 증가규모가 커 연금개혁과 의료지출 효율화에서 추가적인 정책대응이 필요한 실정이다. 선진국들보다 급속한 인구 고령화를 겪고 있는 우리나라는 인구 고령화 관련 재정지출 증가에 선제적으로 대비해야 할 필요성이 훨씬 더 큰 것으로 나타났다. 그동안의 연금개혁에도 불구하고 보험료율이나 연금 소득에 대한 과세 비중은 여전히 낮고, 막대한 규모의 재정지원을 받고 있는 공적의료제도인 국민건강보험 체제 자체에 대한 개선 및 의료지출 효율화 정책도 추진되어야 할 것이다. 특히 IMF는 우리나라의 경우 금번 경제위기로 인한 재정부담보다 향후 인구 고령화로 인해 추가적으로 발생할 재정부담이 훨씬 더 큰 것에 대해 미리 대비할 것을 권고하고 있다.

또한, 중기재정 시스템의 강화, 재정준칙의 도입 및 개선, 정부간 재정관계의 개선, 예산 재검토(expenditure review) 및 성과관리 강화, 보조금 제도의 개편, 국방비 지출 증가세 억제 등을 통해 인구 고령화와 직접적인 관련이 없는 재정지출에 대한 통제를 강화해

나가야 할 것이다.

한편, 세입확충 방안에 대해서는 미시적인 관점에서 같은 규모의 세수입을 증대하더라도 어떤 세목을 어떻게 개정하는지에 따라 효과가 상당히 달라지는 점을 감안하여, 우리나라의 세목별 세수여건 비교를 통해 향후 어떤 세목이 세수입 증대에서 주도적인 역할을 할 수 있을 것인지, 또 각 세목별로 세율의 인상과 과세표준의 확대, 비과세 감면의 축소로 구분하여 각각 어떤 조정을 통해 세수입을 확보할 수 있을지에 대해 검토하였다.

검토 결과 소득세는 추가적인 세율 인상이나 과표구간 신설을 검토할 필요는 없을 것으로 보이지만 공제제도의 신설 및 기존 제도의 확대를 적절한 수준으로 조절하고 사업소득포착률의 상승이 필요한 것으로 판단되었다. 또한 법인세는 장기적으로 현재 2단계 누진구조로 되어 있는 법인세율 구조를 1단계(flat rate)로 전환하여 세율구조를 단순화하고 과세표준의 확대를 위해 세원 투명성을 제고하고 외부효과와 관련이 없는 조세지출을 줄여나갈 필요가 있으며, 부가가치세는 우선 금융서비스, 의료보건용역, 교육용역, 농산물, 부동산공급용역 등에서 부가가치세의 영세율 또는 면세 범위를 줄여나가고 중장기적으로는 1977년 도입 이래 30년 넘게 10%로 묶여 있는 부가가치세율을 인상할 수도 있을 것이다. 한편, 에너지·환경세 부문의 세제개편에서 무엇보다도 시급한 것은 기후변화협약 대비와 녹색성장 재원을 마련하는 차원에서 기존 에너지 세제의 탄소저감적 역할을 제고하고 세제의 기후친화적 기능을 강화해야 하며, 양도소득세는 현행처럼 분리과세 체계를 유지하면서 세수를 확대할 수 있는 방안은 우선적으로 과세대상을 넓히는 것이며, 또 다른 방안으로는 현행 양도소득세 비과세·감면제도의 수혜규모를 축소해야 한다.

### 제Ⅲ장 국가별 재정건전화 사례분석

금번 금융 및 경제위기 이전인 1990년대 초반에 발생하였던 핀란드, 스웨덴, 일본의 재정위기 사례 각각을 보다 구체적으로 살펴봄으로써 재정위기 극복에 대한 시사점을 제Ⅱ장과는 다른 각도에서 찾아보았다.

각각의 사례들을 살펴본 결과, 경제에 버블이 발생했을 당시에는 충분히 인식하지 못했었고 이에 따라 재정에 미치는 영향도 예측하지 못했었다. 이에 경기조정 재정수지(CAB)가 버블에 의해 늘어난 세수규모를 과소추계함으로써 위기 발발과 함께 재정수지가 예상보다 훨씬 급격히 감소하게 된다.

또한 이러한 국가별 사례는 재정수지가 위기 이후 흑자로 돌아서는 데 소요되는 시간이 매우 다양할 수 있음을 보여준다. 스웨덴과 핀란드의 경우 재정수지가 1990년대 말 이전에 흑자로 돌아선 반면 일본은 아직까지도 적자상태를 보이고 있다. 또한 핀란드가 불황에 직면하고 있던 와중에 스웨덴과 핀란드는 상대적으로 재정건전화 조치를 빠르게 실시하였음에도 불구하고 재정수지가 흑자로 돌아서는 데 동일하게 7년이 소요되었다.

사례별로 초기 정부부채 수준 등에 따라 위기에 따른 채무 수준의 변동도 다양하게 나타났다. 핀란드는 위기 이전의 정부부채 수준이 낮아 위기 발생시 나타나는 적자 문제로부터 어느 정도 유예를 받아, 위기시점에서 이자지출이 급격히 증가했음에도 불구하고 정부부채가 여전히 통제 가능한 수준으로 유지되어 채무가 크게 증가하지 않았다. 스웨덴도 재정은 어느 정도 자유로운 초기 정부부채 수준(위기 이전 GDP 대비 약 40% 수준)을 가졌으나 1990년대 후반에 결국 GDP 대비 30%p나 높아졌다. 일본은 저축성향이 높은 일본 국민들이 기꺼이 일본정부채를 구입하기 때문에 초기의 높은 정부부채 수준에도 불구하고 다른 국가에 비해 부채에 대한 부담이

적었다. 이에 따라 정부부채 수준이 GDP 대비 100%를 넘어 200%에 근접하고 있는 것이다.

한편, 3가지 경우 모두에서 수출의 증가는 경제회복에 중요한 역할을 담당했다. 노르딕 국가의 경우 평가절하는 수출 증가 및 성장에 중요한 역할을 하였으나 일본은 환율추이가 수출 증가에 기여하지 못했다.

또한 은행부문의 구조조정 문제는 두 노르딕 국가보다는 일본의 사례에서 더 중요했음에도 불구하고, 일본 정부는 처음 10년에 걸친 불황의 주요 요인인 은행부문의 문제를 간과함으로써 은행위기가 경제의 장기침체를 야기하였다.

## 제IV장 재정건전화 정책의 바람직한 특성

기존 연구결과들을 바탕으로 보다 객관적인 정의에 따라 '재정건전화' 사례를 정확하게 정의한 후, 26개 OECD 국가들의 1970~2009년 기간중 재정건전화 사례로 급격한 조정 57회, 완만한 조정 50회를 찾았다. 이러한 급격한 조정 및 완만한 조정 사례들에 대한 기술적 통계분석을 통해 재정수지 조정규모 및 조정속도, 정부부채 비율 변동규모 등에 대해 사전적인 통계분석을 실시하는 한편, 계량분석을 통해 재정건전화 정책의 추진 여부, 성공요인, 확장적 효과의 유발 여부, 지속기간 등에 영향을 미치는 다양한 요인들을 밝혀보았다. 실증분석 결과들을 종합해 보면 다음 표와 같다.

| 정책 변수   |      | 재정건전화 정책             |                      |                      |                               |
|---------|------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------------------|
|         |      | 정책추진 확률              | 정책성공 확률              | 확장효과 확률              | 정책 지속기간                       |
| 성장률 관리  |      | +                    | +                    | +                    | +                             |
| 재정수지 개선 | 세입확충 | ++                   | ++                   | ++                   | +                             |
|         | 세출조정 | +(자본지출) ++           | +(자본지출) ++           | +(자본지출) +            | ++                            |
| 제도적 요인  |      | (선거) -               |                      | (선거) -               |                               |
| 기타 요인   |      | (초기부채) +<br>(초기금리) + | (초기부채) +<br>(초기금리) + | (초기부채) +<br>(초기금리) + | (초기금리) +<br>(여타국가<br>건전화정책) + |

우선 재정건전화 정책에 있어 무엇보다도 중요한 것은 가능한 한 경제성장률이 높게 유지되도록 거시경제를 운용하는 것이다. 높은 성장률은 그 자체로 재정건전화 정책의 성공확률을 높일 뿐만 아니라 확장적 효과를 야기할 확률과 건전화정책의 지속기간을 늘리는 효과가 있다. 또한 간접적으로 세입 확대에 이어져 재정건전화 정책 추진에 있어 이상과 같은 긍정적인 효과를 배가시킨다. 특히 재정이 악화되는 시기가 경기침체기와 겹치게 되는데, 실증분석 결과에서 경기침체기 내에서의 경제성장률이 이러한 긍정적인 효과를 야기하는 데 중요한 것으로 나타났다.

다음으로 재정수지 개선이 성장률 못지않게 중요한 것으로 나타났다. 실증분석 결과에서는 세입 확충이 세출 삭감보다 상대적으로 더 크게 재정건전화에 기여하는 것으로 나타났다. 특히 자본지출의 조정이 재정건전화의 성공확률을 높이고 일부 분석결과에서는 확장적 효과의 야기 가능성도 높이는 것으로 나타났다.

이상 본 연구의 실증분석 결과에 따르면 재정건전화 정책의 지속기간을 늘리기 위해서는 성장률 관리, 세입 확충보다 세출 조정에 중점

을 둔 재정수지 개선정책 추진 등이 중요한 것으로 나타났다.

## 제V장 결론 및 정책제언

이상과 같은 연구결과를 감안하여 정책방안을 제시해 보았다.

제1절에서는 우선 재정건전화 정책에 있어 무엇보다도 중요한 것은 가능한한 경제성장률이 높게 유지되도록 거시경제를 운용하는 것인데, 외환위기 이후의 우리나라가 그러하였고 국제기구들에서 글로벌 경제위기 이후 선진국 경제가 그럴 것이라고 전망하고 있는 잠재성장률 하락에 대비해야 한다. 세계경제에 있어 큰 비중을 차지하고 있는 선진국 경제의 잠재성장률이 둔화되면 대외 무역 의존도가 매우 높은 우리나라의 잠재성장률도 하락할 수밖에 없다. 향후 성장률 관리에 만전을 기하는 정책이야말로 재정건전성 조기 회복 및 중장기적인 재정건전성 유지에 가장 핵심정책이다. 또한 재정건전화 정책 그 자체는 경제성장률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 향후 성장률 관리에 만전을 기해야 하는 이유가 또 있는 것이다.

다음으로 재정수지 개선이 성장률 못지않게 중요한 것으로 나타났고 특히 자본지출의 조정이 중요하다. 정부가 2010년 및 2011년 예산에서 경제위기 극복을 위해 일시적으로 증가시켰던 SOC 분야의 재정지출을 정상화시켜 나가고 있는데, 국회의원 총선거와 대통령 선거가 겹치는 2012년에 이러한 정책기조를 이어나가는 것이 중요할 것으로 전망된다.

한편, 정부가 최근 추진하고 있는 재정건전화 정책은 2010년에 이어 2011년에도 재정수지를 각각 1% 정도씩 개선시키는 등 ‘완만한 조정’에 해당한다고 볼 수 있는데, 재정건전화 정책의 지속기간을 늘리기 위해서는 성장률 관리, 세입 확충보다 세출 조정에 중점을 둔 재정수지 개선정책의 추진 등이 중요하다.

제2절과 제3절에서는 성장제고 정책 이외에 향후 지속적인 재정건전화 정책을 지속적으로 추진하고 이를 성공적으로 마무리하는 한편, 경제에 미치는 영향도 긍정적으로 만들어 나가기 위해 필요한 지출통제, 세입확충, 제도개선 등 구체적인 재정건전화 정책수단들 각각에 대해 활용 필요성 및 가능성을 제시하였다.

단기적인 과제로는 일시적 확장정책의 완전한 철회, 추가세입의 활용방안, 경직적 지출 증가 대응을 제안했다. 경제위기 극복과정에서 일시적으로 크게 증가된 4대 지출분야 중 보건·복지·노동 분야만 아직 조정되지 못하고 있는 상황이므로, 경기회복이 본격화되어 중산층 및 저소득층에게까지 확대되는 추세를 보아가며 보건·복지·노동 분야에 대한 지출조정 정책을 실시할 필요가 있다. 정부는 2011년에 추가 확보되는 5.1조원 중에서 3조원을 세출확대에, 2조원을 적자축소에 활용할 계획이다. 2011~2013년 기준으로는 13.8조원의 추가재원 중에서 3분의 2인 8.2조원을 세출확대에, 3분의 1인 4.0조원을 재정수지 개선에 활용할 계획인데, 지출확대보다 재정적자 축소 속도를 높일 필요가 있다. 또한 전반적으로 사회지출이 경제예산보다 빠르게 증가하여 경직성 지출 비중이 증가하는 양상이므로 향후 일부에서 제기하고 있는 포퓰리즘적 재정지원을 배제하는 등 신규 경직성 예산사업을 억제하는 한편, 복지전달체계를 지속적으로 개선시킴으로써 경직성 예산사업의 지출 효율성을 제고시켜 예산절감을 유도해 나가야 할 것이다.

한편, 재정건전화 정책에 있어 무엇보다 중요하며 중장기 시계에서 지속적으로 추진해야 할 재정규율의 강화 방안으로는 재정적자 조기 해소를 위해 도입된 한시적 지출준칙과 중장기적인 재정부담을 시스템적으로 관리하게 될 PAYGO 원칙의 성공적인 정착 가능성과 필요한 정책적 대응방안을 제시했다. 특히 이번에 도입된 재정준칙은 법적 기반이 없이 정부내 예산편성 과정에서만 준수되는 준칙이므로 국회에서 이를 인정하여 예산의 심의·확정 과정에서

도 지켜져야 한다. 또한 재정준칙을 운용하는 과정에서 금번 경제 위기와 같은 경제상황의 급변동, 국민적 합의에 의한 예산사업 추진의 필요성 발생 등 예외적인 상황에 대응하여 준칙을 탄력적으로 적용할 수 있도록 하는 부수적인 원칙을 도입할 필요도 있다. 향후 행정부의 정책적 의지만으로 재정준칙의 이행이 어렵다고 판단될 경우에는 재정준칙의 법적 기반을 강화하는 등 제도개선으로 대응해야 할 것이다. 또한 외국에서도 재정지출을 성격별로 구분하여 관리함으로써 재정지출 증가세를 효과적으로 억제한 사례가 있는 만큼, 급속한 인구 고령화로 중장기적으로 재정지출 규모가 급속히 증가할 것으로 전망되는데 PAYGO 원칙의 적용이 이러한 지출 급증세를 시스템적으로 관리할 수 있는 제도적 장치로 작동될 수 있도록 향후 국회의 법안심의 시에도 PAYGO 원칙을 적용시키도록 하는 한편 보다 구체적인 적용 지침 및 과학적·객관적 비용추계 시스템을 구축할 필요도 있다.

마지막으로 내년도 예산안에 한국토지주택공사(LH공사), 한국장학재단, 한국수자원공사 등이 수행하고 있는 정책사업에 대한 재정지원이 포함되어 있어 그동안 제기되어 온 공공부문의 재정위험 관리에 적신호등이 켜진 만큼 향후 공기업 부채 및 공공기관 사업 관리 강화를 통해 추가적인 재정부담이 발생하지 않도록 선제적 대응 및 사전예방을 보다 강화할 필요성이 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 공기업 및 공공기관의 재무위험 이외에도 정부의 자산·부채 관리(ALM), 지방정부에 대한 부채 분석 및 관리, 보증채무·공적자금 투입 가능성 등의 우발채무 및 공적연금의 충당채무에 대한 체계적 관리 등 재정의 시계를 보다 장기로 확장하거나 재정 범위를 더 넓게 보아, 향후 국가재정 부담을 초래할 다양한 가능성들에 대한 분석·관리하는 공공부문 전반의 재정위험 관리 시스템을 구축할 필요도 있다. 관련 정보공개의 대폭적인 확대와 더불어 국가재정에 어느 정도 영향을 미칠 수 있는지의 관점에서 재정

위험의 정도를 측정하거나 구체적인 모니터링 및 관리방안을 마련하고 집행하는 전담조직 설치 등 보다 체계적으로 관리방안을 마련할 필요가 있는 것이다.

# 목 차

|                     |     |
|---------------------|-----|
| I. 서론               | 29  |
| II. 재정악화와 재정건전화 정책  | 36  |
| 1. 최근 재정악화의 심각성     | 36  |
| 가. 선진국의 재정악화 규모     | 36  |
| 나. 선진국의 재정악화 원인     | 44  |
| 다. 우리나라 재정의 악화문제    | 46  |
| 라. 재정악화의 부작용        | 51  |
| 2. 재정건전화 정책의 추진     | 57  |
| 가. 과거 대규모 정부부채 변동사례 | 57  |
| 나. 각국의 재정건전화 추진상황   | 65  |
| 다. 우리나라의 추진상황       | 71  |
| 3. 재정건전화 정책수단       | 76  |
| 가. 과거사례 분석          | 76  |
| 나. IMF의 정책권고        | 86  |
| 다. 지출통제             | 90  |
| 라. 세입확충             | 105 |
| 마. 재정준칙을 통한 재정규율 강화 | 107 |
| III. 국가별 재정건전화 사례분석 | 112 |
| 1. 핀란드              | 113 |
| 가. 경제위기 및 재정상황      | 113 |
| 나. 세출정책             | 116 |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 다. 세입정책 .....                       | 119 |
| 라. 종합 및 평가 .....                    | 121 |
| 2. 스웨덴 .....                        | 122 |
| 가. 경제위기 및 재정상황 .....                | 122 |
| 나. 세출정책 .....                       | 126 |
| 다. 세입정책 .....                       | 127 |
| 라. 종합 및 평가 .....                    | 129 |
| 3. 일본 .....                         | 130 |
| 가. 경제위기 및 재정상황 .....                | 130 |
| 나. 세출정책 .....                       | 136 |
| 다. 세입정책 .....                       | 137 |
| 라. 종합 및 평가 .....                    | 138 |
| 4. 국가별 사례분석의 주요 시사점 .....           | 138 |
| <br>                                |     |
| IV. 재정건전화 정책의 바람직한 특성 .....         | 141 |
| 1. 재정건전화의 측정 .....                  | 141 |
| 가. 재정건전화의 정의 .....                  | 141 |
| 나. 기존 방법론의 특성 및 본 연구의 정의 .....      | 149 |
| 2. 재정건전화 정책의 추진 .....               | 158 |
| 가. 추진 사례 .....                      | 159 |
| 나. 재정건전화 정책의 내용 .....               | 169 |
| 다. 재정건전화 추진에 대한 실증분석 .....          | 172 |
| 3. 재정건전화 정책의 성공요인 .....             | 178 |
| 가. 성공 사례 .....                      | 178 |
| 나. 재정건전화 성공 요인에 대한 실증분석 .....       | 183 |
| 4. 재정건전화 확장효과 결정요인 분석 .....         | 188 |
| 5. 재정건전화 성공과 확장효과의 결정요인 동시 고려 ..... | 196 |

|   |     |
|---|-----|
| 6. 재정건전화의 경제성장 효과 실증분석: non-Keynesian<br>효과 검증 .....    | 200 |
| 7. 재정건전화 지속기간에 관한 분석: 완만한 조정 .....                      | 204 |
| <b>V. 결론 및 정책제언</b> .....                               | 217 |
| 1. 향후 재정건전화 정책의 방향 .....                                | 217 |
| 2. 단기적인 과제 .....  | 220 |
| 가. 일시적 확장정책의 완전한 철회 .....                               | 220 |
| 나. 추가세입의 활용방안 .....                                     | 223 |
| 다. 경직적 지출 증가 대응 .....                                   | 224 |
| 3. 재정규율의 강화 .....                                       | 226 |
| 가. 한시적 지출준칙의 준수 .....                                   | 227 |
| 나. PAYGO 원칙의 성공적 정착 .....                               | 230 |
| 다. 공공부문 전체의 재정위험 관리 .....                               | 233 |
| <b>참고문헌</b> .....                                       | 236 |
| <b>〈부록 1〉 OECD의 CAPB 측정방법</b> .....                     | 243 |
| <b>〈부록 2〉 실증분석에 활용된 데이터</b> .....                       | 247 |
| <b>〈부록 3〉 건전화정책 촉발요인 및 성공요인에<br/>    관한 기존 연구</b> ..... | 258 |
| 1. European Commission(2007) .....                      | 258 |
| 2. European Commission(2010) .....                      | 270 |
| 3. Alberto Alesina and Silvia Ardagna(1998) .....       | 272 |

|  |         |
|--|---------|
| 〈부록 4〉 재정건전화 확장효과에 대한 기존 연구 .....  | 276     |
| 1. Public Finance in EMU 2010 .....  | 276     |
| 2. Gabriele Giudice et al(2007) .....  | 277     |
| 3. Alberto Alesina and Silvia Ardagna(1998) .....  | 279     |
| 4. Ardagna(2007) “Determinants and Consequences of<br>Fiscal Consolidations in OECD Countries” ..... | 280     |
| <br>〈부록 5〉 재정건전화 관련 기타 기존 연구 .....   | <br>287 |
| 1. Reyes Maroto Illera and Carlos Mulas-Granados(2008) ..  | 287     |
| 2. Sanjeev Gupta et al.(2004): 재정건전화 종료<br>확률 추정 .....   | 289     |
| 3. Anton Burger and Martin Zagler(2008) .....  | 290     |
| 4. OECD(2007) .....  | 292     |
| <br>〈부록 6〉 추정모형 및 방법 소개 .....  | <br>293 |
| 1. 재정건전화 추진, 재정건전화 성공 및 재정건전화<br>확장의 프로빗(또는 로짓) 추정 .....   | 293     |
| 2. 재정건전화 성공 및 재정건전화 확장의 이변수<br>프로빗 추정 .....  | 293     |
| 3. 재정건전화 지속기간 추정 .....   | 294     |

## 표 목 차

|  |     |
|--|-----|
| 〈표 II-1- 1〉 IMF의 G20 국가 재정전망 수정규모 .....            | 48  |
| 〈표 II-1- 2〉 non-Keynesian effect의 대표적 사례 .....     | 55  |
| 〈표 II-1- 3〉 EU국가 긴축재정정책의 확장적 효과 사례 .....           | 55  |
| 〈표 II-2- 1〉 대규모 정부부채 증가사례 .....                    | 58  |
| 〈표 II-2- 2〉 대규모 정부부채 감소사례 .....                    | 59  |
| 〈표 II-2- 3〉 대규모 정부부채 변동이 발생한 기간 .....              | 60  |
| 〈표 II-2- 4〉 G20 국가별 중기 재정건전화 계획 .....              | 67  |
| 〈표 II-2- 5〉 G20 국가 중기 재정건전화 계획의 구성 .....           | 71  |
| 〈표 II-3- 1〉 대규모 정부부채비율 감축사례의 요인분석 .....            | 79  |
| 〈표 II-3- 2〉 대규모 CAPB 개선사례의 요인분석 : 선진국 .....        | 80  |
| 〈표 II-3- 3〉 대규모 CAPB 개선사례의 요인분석 : 개도국 .....        | 81  |
| 〈표 II-3- 4〉 금변위기 발생이전 및 최근의 세입·세출 추이 .....         | 82  |
| 〈표 II-3- 5〉 재정건전화 기간중 경제성질별 지출의 조정규모 .....         | 83  |
| 〈표 II-3- 6〉 재정건전화 기간중 정부기능별 지출의 조정규모 .....         | 84  |
| 〈표 II-3- 7〉 IMF의 국가별 재정건전화 정책규모 추정결과 :             |     |
| 선진국 .....  | 88  |
| 〈표 II-3- 8〉 IMF의 국가별 재정건전화 정책규모 추정결과 :             |     |
| 개도국 .....  | 89  |
| 〈표 II-3- 9〉 IMF의 G20국가 재정확장 규모 추정 .....            | 92  |
| 〈표 II-3-10〉 IMF의 G20국가 연금 및 의료지출 전망 .....          | 94  |
| 〈표 II-3-11〉 연금개혁에 의한 지출축소 규모 .....                 | 95  |
| 〈표 II-3-12〉 연금개혁과 법정퇴직연령의 변화 .....                 | 95  |
| 〈표 II-3-13〉 국가별 공적연금 보험료, 과세비중 및<br>소득대체율 비교 ..... | 97  |
| 〈표 II-3-14〉 4대 공적연금의 장기재정전망 .....                  | 102 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈표 II-3-15〉 OECD 국가의 조세부담 수준(2007년 기준) .....           | 107 |
| 〈표 II-3-16〉 경성준칙과 연성준칙의 구분 .....                       | 110 |
| 〈표 II-3-17〉 재정준칙 종류별 장단점 비교 .....                      | 110 |
| 〈표 II-3-18〉 재정준칙 종류별 정책목표 기여 정도 .....                  | 111 |
|  |     |
| 〈표 III-1- 1〉 분야별 연평균 재정지출 변화 비교<br>(위기 및 회복기간) .....   | 117 |
| 〈표 III-1- 2〉 핀란드의 주요 경제지표 추이(1985~2000년) .....         | 118 |
| 〈표 III-2- 1〉 스웨덴의 주요경제지표 추이(1985~2000) .....           | 126 |
| 〈표 III-2- 2〉 스웨덴의 주요 경제지표 추이(1986~1998년) .....         | 128 |
| 〈표 III-2- 3〉 스웨덴의 재정개선규모 전망과 실적(1995~2000년) .....      | 130 |
| 〈표 III-3- 1〉 일본의 주요 경제지표 추이(1988~2006년) .....          | 135 |
| 〈표 III-3- 2〉 공공사업에 투입된 재정지출 .....                      | 137 |
|  |     |
| 〈표 IV-1- 1〉 기존 연구들의 재정건전화 지속기간별 임계치 .....              | 143 |
| 〈표 IV-1- 2〉 기존 연구들의 재정건전화, 성공 및 확장적<br>여부에 대한 정의 ..... | 144 |
| 〈표 IV-1- 3〉 OECD 국가들의 CAPB 변동규모에 대한 통계 .....           | 150 |
| 〈표 IV-1- 4〉 방법별 재정건전화 추진 해당연도의 비교 .....                | 151 |
| 〈표 IV-1- 5〉 방법별 재정건전화 추진 해당여부의 상관계수 .....              | 158 |
| 〈표 IV-2- 1〉 OECD 국가들의 재정건전화 사례 .....                   | 161 |
| 〈표 IV-2- 2〉 표본 통계량 .....                               | 174 |
| 〈표 IV-2- 3〉 재정건전화 추진 여부에 따른 주요 통계 평균 비교 .....          | 175 |
| 〈표 IV-2- 4〉 재정건전화 여부에 관한 추정 결과 .....                   | 177 |
| 〈표 IV-3- 1〉 재정건전화 사례의 성공여부 판정결과 .....                  | 180 |
| 〈표 IV-3- 2〉 재정수지 조정규모 .....                            | 181 |
| 〈표 IV-3- 3〉 건전화 기간중의 정부부채 변동규모 .....                   | 182 |
| 〈표 IV-3- 4〉 건전화 종료 3년후 정부부채 변동규모 .....                 | 182 |
| 〈표 IV-3- 5〉 성공적인 재정건전화 사례 .....                        | 183 |
| 〈표 IV-3- 6〉 성공적인 재정건전화 및 여타 경우의 주요 변수<br>평균 비교 .....   | 185 |

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 IV-3-7〉 재정건전화 성공에 대한 프로빗 추정결과  | 187 |
| 〈표 IV-4-1〉 정의별 확장적 재정건전화 실현 연도  | 189 |
| 〈표 IV-4-2〉 “정의 1” 확장적인 재정건전화와 여타 경우의 비교                                   | 191 |
| 〈표 IV-4-3〉 재정건전화 확장효과 결정요인: 프로빗 추정결과<br>(“정의 1”)                          | 193 |
| 〈표 IV-4-4〉 재정건전화 확장효과 결정요인 프로빗 추정결과:<br>“정의 2” 및 “정의 3”                   | 195 |
| 〈표 IV-5-1〉 재정건전화 성공 및 확장효과(“정의 1”) 사례                                     | 196 |
| 〈표 IV-5-2〉 재정건전화 성공과 확장 사례의 이변수프로빗<br>(bivariate probit) 추정 결과(‘정의 1’ 이용) | 197 |
| 〈표 IV-5-3〉 재정건전화 성공과 확장 사례의 이변수프로빗<br>(bivariate probit) 추정 결과(‘정의 2’ 이용) | 198 |
| 〈표 IV-5-4〉 재정건전화 성공과 확장 사례의 이변수프로빗<br>(bivariate probit) 추정 결과(‘정의 3’ 이용) | 199 |
| 〈표 IV-6-1〉 더미 변수의 내생성을 제거시 건전화가 경제성장에<br>미치는 효과                           | 203 |
| 〈표 IV-6-2〉 재정건전화 여부에 관한 추정 결과   | 204 |
| 〈표 IV-7-1〉 완만한 조정의 재정건전화  | 206 |
| 〈표 IV-7-2〉 주요 변수의 기초통계량   | 208 |
| 〈표 IV-7-3〉 재정건전화 지속기간 추정 1  | 211 |
| 〈표 IV-7-4〉 재정건전화 지속기간 추정 2  | 212 |
| 〈표 IV-7-5〉 재정건전화 기간중 세입확대 및 세출축소 조합의 사례                                   | 213 |
| 〈표 IV-7-6〉 재정건전화 지속기간 추정 3  | 215 |
| 〈표 V-1-1〉 재정건전화 정책에 대한 실증분석 결과 종합   | 218 |
| 〈표 V-2-1〉 분야별 재정지출 변동 추이  | 222 |
| 〈표 V-2-2〉 주요 재정총량 변동내역  | 224 |
| 〈표 V-3-1〉 미국의 재량적 지출과 의무적 지출의 구분관리  | 232 |
| 〈부표 3-1〉 성공적 사례와 실패사례 비교 : 재정건전화 내용                                       | 260 |
| 〈부표 3- 2〉 성공적 사례와 실패사례 비교 : 거시경제변수  | 261 |

|   |     |
|---|-----|
| 〈부표 3- 3〉 재정건전화 정책 추진사례와 성공사례의 특징 .....   | 263 |
| 〈부표 3- 4〉 재정건전화 정책에 대한 회귀분석 결과 .....  | 266 |
| 〈부표 3- 5〉 실패한 재정건전화 정책 이후 세입 및 세출의<br>변동내역 .....  | 268 |
| 〈부표 3- 6〉 재정건전화 정책 관련 기존 연구결과 .....   | 269 |
| 〈부표 3- 7〉 The determinants of successful fiscal consolidations,<br>financial crises and the business cycle .....  | 271 |
| 〈부표 3- 8〉 The interaction between expenditure-cut/tax increase-<br>based consolidations and the starting business cycle<br>position: evidence from probit estimations ..... | 271 |
| 〈부표 3- 9〉 Successful and unsuccessful fiscal adjustments:<br>size and composition .....   | 273 |
| 〈부표 3-10〉 Successful and unsuccessful fiscal adjustments:<br>macroeconomic performance .....  | 274 |
| 〈부표 3-11〉 Probability that a successful fiscal contraction is<br>expansionary(probit specification) .....   | 275 |
| 〈부표 4- 1〉 The probability of expansionary effects from fiscal<br>consolidations: probit analysis .....  | 278 |
| 〈부표 4- 2〉 Probability that a successful fiscal contraction is<br>expansionary(probit specification) .....   | 280 |
| 〈부표 4- 3〉 Success and growth - single equation approach .....   | 284 |
| 〈부표 4- 4〉 Success and growth - simultaneous equation<br>approach .....  | 285 |
| 〈부표 4- 5〉 Success, growth and monetary policy-simultaneous<br>equation approach .....   | 286 |
| 〈부표 5- 1〉 Parametric Weibull estimation by threshold .....  | 288 |
| 〈부표 5- 2〉 Sustainability of fiscal consolidations and budget<br>composition in developing countries: results from Cox<br>Proportional-Hazard Model, 1990~2000a .....        | 290 |
| 〈부표 5-3〉 Summary of the main results: parameter estimates .....   | 292 |

## 그림목차

|   |     |
|---|-----|
| [그림 II-1- 1] 미국의 장기재정추이 및 전망 .....                        | 37  |
| [그림 II-1- 2] 영국의 장기재정추이 및 전망 .....                        | 38  |
| [그림 II-1- 3] IMF회원국들의 재정수지 추이 및 전망 .....                  | 39  |
| [그림 II-1- 4] IMF회원국들의 정부부채비율 추이 및 전망 .....                | 40  |
| [그림 II-1- 5] G7국가 및 IMF회원국의 정부부채비율<br>장기추이 .....          | 40  |
| [그림 II-1- 6] OECD 국가들의 재정악화 규모 .....                      | 43  |
| [그림 II-1- 7] OECD 국가별 정부부채비율과 재정악화 규모 .....               | 43  |
| [그림 II-1- 8] 선진국 정부부채비율 증가요인 분해 .....                     | 45  |
| [그림 II-1- 9] 우리나라의 국가채무 및 보증채무 장기추이 .....                 | 51  |
| [그림 II-1-10] 선진국의 성장률과 정부부채비율 간의 관계<br>(1992~2007년) ..... | 54  |
|   |     |
| [그림 II-2- 1] 대규모 정부부채 변동사례의 특성(1) .....                   | 61  |
| [그림 II-2- 2] 대규모 정부부채 변동사례의 특성(2) .....                   | 63  |
| [그림 II-2- 3] 대규모 변동 전후의 정부부채비율 추이 .....                   | 64  |
| [그림 II-2- 4] OECD 전체 재정수지 및 정부부채비율 장기추이 .....             | 65  |
| [그림 II-2- 5] IMF위기 당시 및 선진국과의 재정수지<br>개선추이 비교 .....       | 73  |
| [그림 II-3- 1] 금번 경제위기로 인한 재정부담과 인구 고령화<br>재정부담의 비교 .....   | 101 |
| [그림 II-3- 2] 재정준칙 도입 국가수 .....                            | 109 |
| [그림 II-3- 3] 재정준칙의 형태별 비중 .....                           | 111 |

|   |     |
|---|-----|
| [그림 III-1-1] 주요 재정변수 추이(1985~2000년) .....           | 114 |
| [그림 III-1-2] 수출 및 환율 추이(1985~2000년) .....           | 115 |
| [그림 III-1-3] 총고정자본형성 및 R&D지출 추이(1975~2008년) ...     | 119 |
| [그림 III-1-4] 소득원별 소득세율 및 총조세부담(1975~2008년) ...      | 121 |
| [그림 III-2-1] 주요 재정변수 추이(1985~2000년) .....           | 123 |
| [그림 III-3-1] 주요 재정변수 추이(1988~2006년) .....           | 131 |
| [그림 III-3-2] 수출 및 환율 추이(1975~2006년) .....           | 133 |
| [그림 III-4-1] 수출 및 실질실효환율 추이(1975~2006년) .....       | 140 |
| <br>  |     |
| [그림 IV-2-1] 기간별·유형별 재정건전화 추진사례 .....                | 160 |
| [그림 IV-2-2] 국가별 CAPB 추이와 재정건전화 추진사례 .....           | 162 |
| [그림 IV-2-3] 조정규모 및 지속기간의 도수분포 .....                 | 170 |
| [그림 IV-2-4] 완만한 조정의 지속기간별 조정규모 .....                | 170 |
| [그림 IV-2-5] 건전화 기간 중의 정부부채 변동 규모 .....              | 171 |
| [그림 IV-3-1] 건전화 기간 이후의 정부부채 변동 규모 .....             | 179 |
| [그림 IV-3-2] 기간별·유형별 재정건전화 성공사례 .....                | 181 |
| <br>  |     |
| [그림 V-2-1] 분야별 지출증가율 추이 .....                       | 226 |
| [그림 V-3-1] 총수입 및 총지출 증가 추이 .....                    | 228 |
| <br>  |     |
| [부그림 4-1] GDP effects of fiscal consolidation ..... | 276 |

# I. 서론

2008년 9월 리만 브러더스(Lehman Brothers) 파산 이후 본격화된 전 세계적인 경제위기와 이에 대응한 확장적 재정정책의 지속으로 인해 최근 정부재정이 급격히 악화되고 있다. 2007년 GDP 대비 0.4% 정도의 관리대상수지 흑자를 보였으나 2008년에 1.5% 적자로 반전된 이후, 2009년에는 재정적자 규모가 GDP의 4.1%에 달하였다. 관리대상수지 통계가 작성되기 시작한 1988년 이래 외환위기 직후였던 1998년(5.1%) 한 해를 제외하고는 가장 큰 규모이다. 또한, 국가채무비율도 2008년 말 30.1%에서 2009년 말 33.8%로 크게 증가하였는데, 이는 국가채무 통계를 공식적으로 작성하기 시작한 1997년 이래 가장 높은 수치이다. 정부가 지난해 9월 28일 발표한 『2009~2013년 국가재정운용 계획』에 따르면 재정건전성 관리를 강화하겠다는 의지를 표명하고 있음에도 불구하고, 재정수지균형은 2013~2014년이나 가능할 전망이다. 국가채무목표도 위기발생 이전의 30% 이내에서 40% 이내로 상향조정되었다.

그런데 우리 재정의 건전성에만 적신호가 온 것이 아니라 최근 세계 각국이 동시에 제2차 세계대전 이후 가장 심각한 재정악화를 경험중이며, 선진국일수록 재정문제가 심각한 상황에 처해 있다. IMF(2010)의 추정에 따르면 G20 선진국 평균 재정적자 규모는 2007년 GDP 대비 1.9%에서 2009년 9.7%로 무려 8%p나 악화되고, 5년 후인 2014년에도 재정적자 규모가 5.3%에 달할 전망이다. 이러한 대규모 재정적자로 G20 선진국 정부부채비율은 2007년 78.2%에서 2009년 98.9%, 2014년 118.4%로 7년간 무려 40%p, 1.5배로 증가할 전망이다).

특히 금년 들어 그리스 등 PIGS로 불리는 남유럽국가들(포르투갈,

이탈리아, 그리스, 스페인)의 재정위기가 금융시장 불안을 야기하면서 재정건전성 악화가 세계경제의 회복에 걸림돌이 되고 있으며, 일각에서는 재정위기에 의한 경제위기 가능성도 제기하고 있다.

한편, 선진국 정부의 재정정책 기조는 작년까지는 경제위기 대응으로 대부분 국가들의 재정이 악화되었으나 올해부터는 재정건전성 강화로 재정정책 기조가 옮겨가고 있는 상황이며, 최근 남유럽 재정위기로 정책기조의 이행이 가속화됨에 따라 재정건전성 회복이 세계경제의 최대 화두로 부상하고 있다. 우리나라도 2010년 예산편성 과정에서 정부 및 국회의 노력으로 재정수지를 GDP 대비 약 2.3%나 개선시키는 등 재정건전화 정책을 이미 시작하였다. 정부의 2010년 정부예산안은 2009년 추경 대비 총지출을 10조원(3.3%) 축소하는 등 약 19조원의 재정수지 개선을 도모하였으며, 국회도 예산안 의결 과정에서 세입 증대(국세수입 1.8조원) 등 약 3조원 정도의 재정수지 추가 개선을 결정하였다.

재정위기에 대응하는 유럽 국가들의 재정건전화 조치들을 분석해보면 ① 경직성 세출의 구조조정 ② 세입기반 확대로 요약될 수 있다. 특히 재정위기를 겪고 있는 남유럽 국가들은 복지지출 억제, 공무원 임금 동결 등 경직성 세출 분야의 과감한 세출 구조조정을 단행하고 있다. 또한 재정건전화를 위한 세입기반 확충 노력도 병행하고 있다. 독일, 프랑스, 영국 등 유럽 주요 국가들은 경제위기 이후 재정건전성 확보를 위해 입법을 통한 중장기 재정건전화 계획 수립 및 재정규율을 강화하고 있다. 독일은 2009년 기본법(독일 헌법)을 개정하여 2016년(연방정부) 및 2020년(주정부) 균형재정 달성을 법제화하였다. 프랑스는 2008년 개정 헌법의 법적 근거를 바탕으로 강력한 중기 재정안정화 계획을 2010년 2월에 발표한 바 있다. 영국도 재정책임법(2009년 12

---

1) 반면, G20 개도국은 재정수지가 균형(0.3% 흑자)에서 2009년 5.1% 적자로 악화되지만 2014년 적자규모가 1.3%로 감소할 전망이며, 정부부채 비율도 40% 미만의 낮은 수준에서 안정화될 전망이다.

월) 제정으로 재정건전화계획(2009~2015)을 수립하고 의회 모니터링을 강화하였다. 미국은 법정지출 및 감세에 대한 PAYGO원칙 부활, 초당적인 대통령 직속 재정위원회를 설치(2010년 2월)하였다.

이렇듯 최근 재정건전화를 위해 필요한 세입, 세출, 국가채무 관리 등 측면에서 다양한 제도개선이나 정책대안이 제시되고 있다. 그런데 재정건전화와 관련한 기존 연구들은 대부분 재정개혁이나 재정제도 개선 등 제도적인 측면을 연구하거나 중장기 재정전망을 실시하고 정책방안을 제시하는 연구에 그쳤다<sup>2)</sup>. 따라서 실천 가능하고 성공 가능성이 높은 정책대안이 마련되기 위해서는 보다 심층적인 외국사례 연구 및 우리나라 실정에 맞는 정책방안을 발굴할 필요가 있다. 또한 재정건전화 정책이 경기회복에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려에 대해 'non-Keynesian effect' 등 최근의 이론적 논의와 더불어 주요국의 사례를 분석할 필요도 있다.

이에 저자들은 지난해 『최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제』(2009. 6)와 『재정건전화 정책 사례분석: EU국가와 우리나라를 중심으로』(2009. 8)의 2건의 정책보고서를 통해 우리나라

---

2) 재정개혁이나 재정제도 개선 등 제도적인 측면에서의 연구사례로는 『재정의 건전성 회복을 위한 재정적자 관리제도 도입』, 박기백·이명헌, 한국조세연구원(1999); 『미국의 적자재정관리제도와 시사점 : 미국의 재정건전화 관련법의 사례를 중심으로』, 노기성, KDI(2001); 『중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제』, 고영선, KDI(2002); 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구(Ⅱ) : 중기재정계획의 실효성 제고 방안』, 박형수 외, 한국조세연구원(2004); 『재정 건전성 강화를 위한 재정규율의 확립 : 지출상한선을 중심으로』, 정문중, 국회예산정책처(2005); 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 박형수·류덕현, 한국조세연구원(2006); 『재정규율 강화를 위한 정책방향』, 최준욱·박형수, 한국조세연구원(2007) 등을 들 수 있다.

한편, 중장기 재정전망을 실시하고 정책방안을 제시하는 연구사례로는 『중장기 재정전망 및 2011년 국가재정 건전성 확보방안』, 고영선, KDI(2001); 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구 : 세입·세출 추계를 통한 중기재정 전망 및 정책과제』, 성명재 외, 한국조세연구원(2003) 등을 들 수 있다.

재정건전화 정책추진 방안을 검토하고 정부에 건의한 바 있다.

첫 번째 보고서에서는 미국, 영국, 프랑스, EU, 독일, 일본 등 주요 선진국들의 재정건전화 정책의 전략 및 동향을 살펴보고 우리나라의 외환위기 이후 재정건전화 경험을 정리한 후, 향후 정책방향을 제안하였다. 특히 감세정책 추진으로 외환위기 때보다 힘들어진 세입 확충 여건을 점검하여 세출 조정을 위주로 재정건전화 정책이 추진되어야 함을 역설하고, 우리 경제가 확장적 경제정책의 도움이 필요없이 자생적으로 회복할 수 있을 것이라는 확신이 서면 즉시 과감한 세출 조정 및 세입확대를 단행할 수 있도록 사전준비를 철저히 할 것을 주장하였다. 구체적인 정책방안으로는 ① 2008년 수립한 국가재정운용계획상의 재정건전화 목표의 달성이 불가능해짐에 따라 새로운 재정건전화 목표의 설정 및 이의 달성을 위한 중기계획의 수립이 시급히 필요 ② 향후 중기재정운용 메커니즘을 강화하여 재정건전화 정책의 핵심으로 삼을 필요 ③ (한시적) 재정준칙의 도입, 지출총액 한도 관리 강화, pay-as-you-go 원칙의 도입, 사전예산(pre-budget) 제도 도입 등 재정규율을 강화하기 위한 재정제도 개선도 검토 ④ 예산사업에 대한 평가체계 및 새로운 재정관리체계의 확립, 재정용자제도의 개편, 특별회계·기금제도의 개선 등 재정지출을 보다 엄격하게 관리할 필요 ⑤ 재정여건 추이에 맞추어 향후 조세정책의 기본방향을 '낮은 세율-넓은 세원'의 원칙하에서 세입기반을 확대하여 부족한 세출재원을 충족시켜 가면서, 중장기적으로 세부담의 수평적 형평성을 제고하는 동시에 조세의 효율성을 높일 수 있는 조세체계를 확보해 나갈 필요 등을 제안하였다.

두 번째 보고서에서는 재정건전화 과거 사례에 대한 분석 결과들을 정리한 후, 중기재정계획과 재정준칙 등 재정건전화 정책 추진의 중심축이 되는 재정제도의 역할에 대해 살펴보고, 향후 우리나라의 재정건전화 정책과제 및 방향에 대해 제안하였다. 우선 EU국가들의 재정건전화 사례의 특성을 분석하고 건전화 정책을 촉발하는 요인과 성공요

인을 밝혀 보았다. 과거 우리나라의 재정건전화 사례를 분석하여 1982년 이래 총 5차례에 걸쳐 재정건전화 정책이 추진되었으며, 이 중 2차례만 성공적이었음을 발견하였다. 다음으로 중기재정계획의 기능, EU 국가들의 중기재정계획 주요내용, 성공요인을 살펴보고, 재정준칙에 대해서도 EU국가들의 재정준칙의 형태 및 내용, 재정성과에 미친 영향 등도 분석해 보았다. 마지막으로 구체적인 정책제언으로 향후 재정건전화정책 추진에 있어 재정건전화 속도 및 건전화 정책의 구성 방안을, 국가재정운용계획의 실효성 제고에 대해서는 신중한 거시경제 전제 방안·재정목표에 대한 신뢰도 제고 방안 등을, 재정준칙의 도입에 대해서는 재정준칙 도입 필요성·한시적인 재정준칙(재정건전성 조기 회복을 위해 국가채무비율이 일정수준에 도달할 때까지 총지출 증가율을 경상성장률 또는 세입 증가율보다 일정 정도 낮게 제한하는 준칙)의 도입방안·의무적 지출에 대한 재정준칙(장기 재정건전성 확보를 위해 복지지출 등 의무적 지출에 대해 PAYGO 원칙 적용)의 도입방안 등을 제시하였다.

이후 정부는 2010년 정부예산안 편성 시에는 재정건전화 정책은 추진하였으나 이를 제도화하는 이들 정책제안들을 반영하지는 못했다. 이에 저자는 국회 예산결산특별위원회가 2009년 11월에 개최한 '2010년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회'의 진술을 통해 이들 정책제안들을 반영할 것을 다시 한번 주장한 바 있다. 이에 금년 5월 국무위원 재정전략회의에서의 "재정건전화 목표 및 재정준칙 도입방안"에 대한 논의를 바탕으로<sup>3)</sup> 2011년 예산편성 및 『2010~2014년 국

3) 국무위원 재정전략회의도 한국조세연구원은 아젠다 설정작업, 발제자료의 작성 과정에 적극적으로 참여하였으며, 5월 9일 회의 당일 원장이 토론자로 직접 참석하여 재정건전성 조기 회복이 향후 재정정책의 최우선 목표가 되도록 하고 중기재정목표의 설정 및 재정준칙의 도입 등을 강력히 주장하였다. 재정전략회의 이후 2010년 정부예산안 및 『2010~2014년 국가재정운용계획』 수립 시까지도 후속조치 방안을 마련하는 데 크게 기여하였다.

가재정운용계획』 수립 시에는 재정목표의 설정, 재정준칙 도입 등을 통해 이들 정책제안이 채택되었다. 우선 국가재정운용계획의 재정총량(특히 재정수지 및 국가채무) 전망치가 당초 ‘목표’라는 표현에서 관리하는 수준 또는 전망 정도로 표현이 완화되고 있어 재정운용 목표로서의 역할을 하지 못하고 있었는데, 지난해에는 “... (중략) 재정운용 모습에 대한 전망은 다음과 같다. 정부의 의지를 담은 재정운용 목표이기도 하다.”고 진일보하였으며 금년에도 “중기 재정운용 기본방향과 목표”의 절에서 중기전망치를 제시하여 재정운용목표의 성격이 강화되었다. 다음으로는 『2010~2014년 국가재정운용계획』을 통해 “균형 재정 목표 달성시까지 예산편성과정에서 매년 지출 증가율을 수입 증가율보다 2~3%p 낮게 유지하는 재정준칙(fiscal rule)을 도입”하여 2011년 예산안의 총지출 증가율을 총수입 증가율(8.2%)보다 2.5%p 낮은 5.7%로 설정하고 『2010~2014년 국가재정운용계획』상의 향후 5년간 연평균 총지출 증가율도 4.8%로 총수입 증가율(7.7%)보다 2.9%p 낮게 설정하였다. 또한 『2011년도 예산안 편성지침』의 「재정지출의 생산성 제고를 위한 세부지침」 및 『2010~2014년 국가재정운용계획』을 통해 신규 의무지출에 대한 자원대책(기존 사업 지출 삭감 또는 별도 대책) 마련을 의무화하는 원칙(PAYGO)도 도입하였다.

이상과 같은 성과를 바탕으로 본 연구에서는 재정건전화 정책을 추진하였던 선진국들의 성공사례와 더불어 실패사례를 심층 분석하여 재정건전화 정책을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점이나 성공요인을 밝혀내 우리나라에 대한 시사점을 도출하는 한편, 현재 추진 중인 재정건전화 정책의 미진한 부분 및 일부 재정규율의 약화 현상 등을 분석하고 남은 정책과제들을 제시하는 등 금번 재정건전화 정책이 성공리에 마무리될 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

우선 ‘제II장 재정악화와 재정건전화 정책’에서는 주요 선진국 및 우리나라의 최근 재정악화의 심각성과 그 원인 및 부작용에 대해 살펴본 후, 이에 대응한 국내외의 재정건전화 정책의 추진 상황을 정리해

보았다. 또한 과거사례 분석결과, IMF의 정책권고 등을 감안하여 지출 통제, 세입 확충, 재정준칙을 통한 재정규율 강화 등 재정건전화 정책 수단에 대해 구체적으로 분석했다.

다음으로 '제Ⅲ장 국가별 재정건전화 사례분석'에서는 금번 금융 및 경제위기 이전인 1990년대 초반에 발생하였던 핀란드, 스웨덴, 일본의 재정위기 사례 각각을 보다 구체적으로 살펴봄으로써 재정위기 극복에 대한 시사점을 제Ⅱ장과는 다른 각도에서 찾아보았다.

'제Ⅳ장 재정건전화 정책의 바람직한 특성'에서는 기존 연구결과들을 바탕으로 보다 객관적인 정의에 따라 '재정건전화' 사례를 정확하게 정의한 후, 26개 OECD 국가들의 1970~2009년 기간중 재정건전화 사례로 급격한 조정 57회, 완만한 조정 50회를 찾았다. 이러한 급격한 조정 및 완만한 조정 사례들에 대한 기술적 통계분석을 통해 재정수지 조정규모 및 조정속도, 정부부채비율 변동규모 등에 대해 사전적인 통계분석을 실시하는 한편, 계량분석을 통해 재정건전화 정책의 추진 여부, 성공요인, 확장적 효과의 유발 여부에 영향을 미치는 다양한 요인들을 밝혀 보았다.

마지막으로 '제Ⅴ장 결론 및 정책제언'에서는 이상과 같은 연구결과를 감안하여 정책방안을 제시해 보았다. 단기적인 과제로 일시적 확장정책의 완전한 철회, 추가세입의 활용방안, 경직적 지출 증가 대응을 제안했으며, 재정건전화 정책에 있어 무엇보다 중요하며 중장기 시계에서 지속적으로 추진해야 할 재정규율의 강화 방안으로 재정적자 조기 해소를 위해 도입된 한시적 지출준칙과 중장기적인 재정부담을 시스템적으로 관리하게 될 PAYGO 원칙의 성공적인 정착 가능성과 필요한 정책적 대응방안을 제시했다.

## II. 재정악화와 재정건전화 정책

### 1. 최근 재정악화의 심각성

#### 가. 선진국의 재정악화 규모

우선 2008년 하반기 발생한 미국발 금융위기로 촉발된 전 세계적 경기침체 및 이후 경기급락 방지를 위한 확장적 재정정책 등으로 초래된 선진국들의 재정악화 규모를 살펴보자. 재정통계의 장기시계열 데이터가 입수 가능한 미국 및 영국에 대해 먼저 살펴본 후, G7국가 및 OECD 국가들을 차례로 살펴보기로 한다.

『Economic Report of the President 2009』에 따르면 미국 연방정부의 재정적자규모가 2009~2011회계연도의 3년간 평균 9.1%<sup>4)</sup>에 달할 전망이다. 제2차 세계대전 당시(1942~1946년의 5년간 평균 19.2%)나 1970~1980년대 만성적 재정적자 시기(1975~1994년의 20년간 평균 3.7%)에 비견될 정도로 큰 규모이다. 또한 2009~2011년 기간중의 민간보유 국채증가 규모도 GDP 대비 32.1%p<sup>5)</sup>(연평균 10.7%p)에 달해 2차 세계대전 당시의 66.3%p(연평균 13.3%p)나 1970~1980년대의 25.4%p(연평균 1.3%p)와 비교할 때 이번 재정악화 규모가 제2차 세계대전 이후 가장 심각한 것으로 평가된다.

영국의 경우에도 HM Treasury가 발표한 Public Sector Finances

---

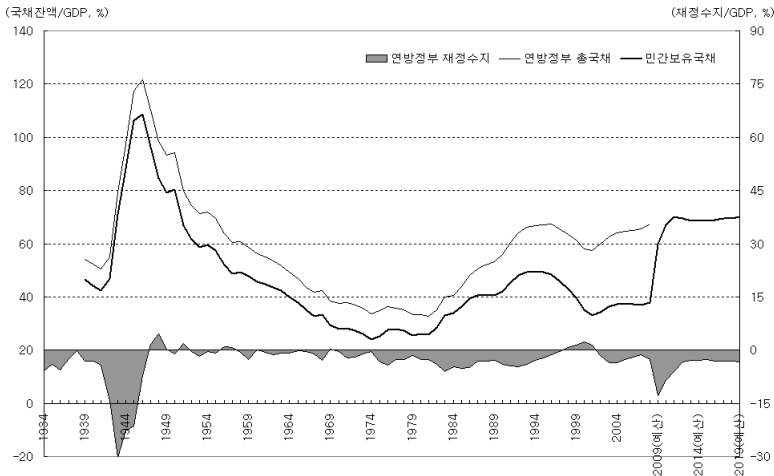
4) IMF의 2010년 5월 전망에서는 2009~2011년 연평균 10.6%로 나타났다.

5) IMF의 『Fiscal Monitor : Navigating the Fiscal Challenges Ahead』(2010년 5월)에 따르면 2007년말 미국 일반정부 총금융부채 규모는 GDP 대비 62.1%에서 2011년말 97.4%로 무려 35.3%p나 증가할 전망이다.

## II. 재정악화와 재정건전화 정책 37

Databank(2010년 9월 30일)에 따르면 공공부문 재정적자 규모가 2008/09~2012/13회계연도의 5년간 평균 8.2%<sup>6)</sup>에 달할 전망이다. 1990년대 초 외환위기 당시(1992/93~1996/97회계연도의 5년간 연평균 5.9%)보다도 훨씬 큰 규모이다. 영국 재정당국의 재정총량 관리지표의 하나인 공공부문 순채무 규모도 2007/08회계연도의 36.5%에서 2012/13회계연도 69.8%로 5년간 무려 GDP 대비 33.3%p(연평균 6.7%p)나 증가할 전망이다. 1990년대 초 외환위기 당시의 15.1%p(연평균 3.0%p)의 약 2배에 달할 정도이다.

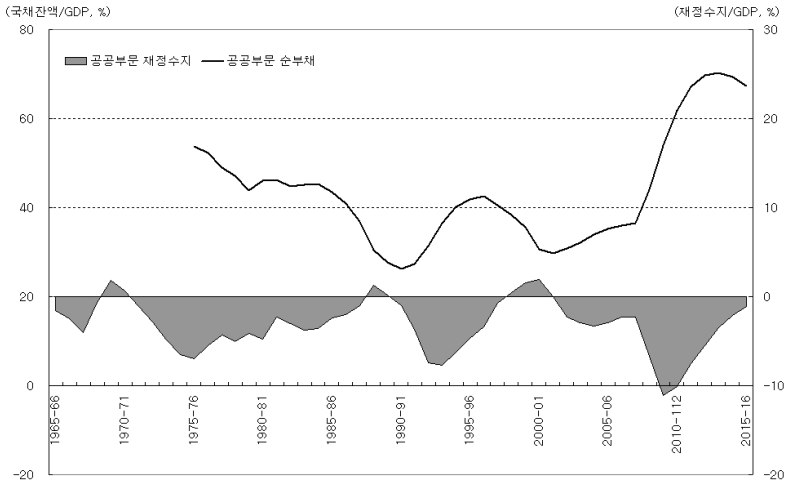
[그림 II-1-1] 미국의 장기재정추이 및 전망



출처: 『Economic Report of the President 2009』

6) IMF의 2010년 5월 전망에서는 2009~2011년 연평균 10.6%로 나타났다.

[그림 II-1-2] 영국의 장기재정추이 및 전망



출처: HM Treasury, Public Sector Finances Databank(2010년 9월 30일)

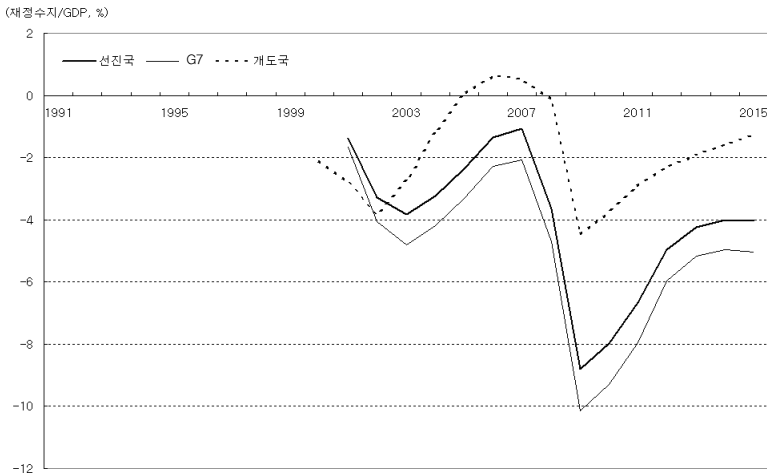
한편, IMF가 2010년 10월에 발표한 『World Economic Outlook』에 따르면 전 세계 GDP의 53.8%를 차지하고 있는 33개 선진국들의 경우 PPP기준 GDP로 가중평균한 재정수지 적자규모가 2007년 GDP 대비 1.1%에서 2008년 3.6%, 2009년 8.8%로 커진 이후 감소세로 반전되겠지만 2010년 8.0%, 5년 후인 2015년에도 4.0%에 달함에 따라, 정부부채비율이 2007년 말 72.7%에서 2015년 말 105.3%까지 GDP 대비 32.6%p나 증가할 전망이다. 특히 G7국가들의 경우에는 재정적자 규모(2007년 2.1% → 2009년 10.1% → 2015년 5.0%) 및 정부부채비율 증가규모(39.4%p, 2007년 82.8% → 2009년 102.8% → 122.2%)가 더 클 것으로 전망되어 재정악화 문제가 선진국일수록 더욱 심각하다.

특히 [그림 II-1-5]에 정리된 G7국가들의 정부부채비율 장기추이를 보면, 단순평균한 G7국가들의 정부부채비율이 경제 대공황부터 제2차 세계대전까지 100% 내외의 높은 수준을 보이다가 이후 지속적으로 하락하여 1974년경에는 32%까지 하락하였으나 이후 다시 상승세

로 반전되어 35년간 상승추세를 이어가 금번 위기 발생 직전인 2007년 말에 이미 제2차 세계대전 직후 수준인 78%에 달하였으며, 이번 위기로 다시 100%를 초과할 전망이다. 더군다나 캐나다와 이탈리아를 제외한 5개 국가가 모두 강한 상승추세를 보이고 있어 세계경제를 주도하는 선진국들의 동시적인 정부부채 급증 문제가 최근 세계경제의 가장 큰 위협요인이 되고 있다.

반면, 나머지 150개의 개도국들은 재정수지 악화규모가 작고 조만간 대부분 해소될 전망(2007년 0.5% → 2009년 -4.5% → 2015년 -1.3%) 이고 정부부채비율도 소폭 상승하다가 다시 감소세를 보일 전망(-3.5%p, 2007년 36.4% → 2009년 37.7% → 32.8%)으로 재정악화 문제가 그리 심각하지 않다. 장기추세를 보더라도 개도국은 20세기 전체 및 21세기 들어서도 GDP 대비 30~40%의 안정된 추세를 보이고 있으며 저개발국은 1980년대 및 1990년대 전만에 정부부채가 급격히 상승한 적이 있었으나 최근에는 다시 하락세를 보이고 있다.

[그림 II-1-3] IMF회원국들의 재정수지 추이 및 전망



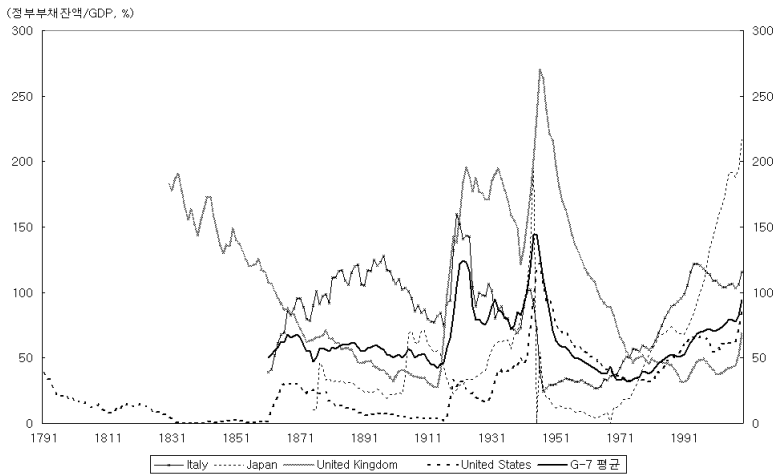
출처: IMF의 『World Economic Outlook』(2010년 10월)

[그림 II-1-4] IMF회원국들의 정부부채비율 추이 및 전망

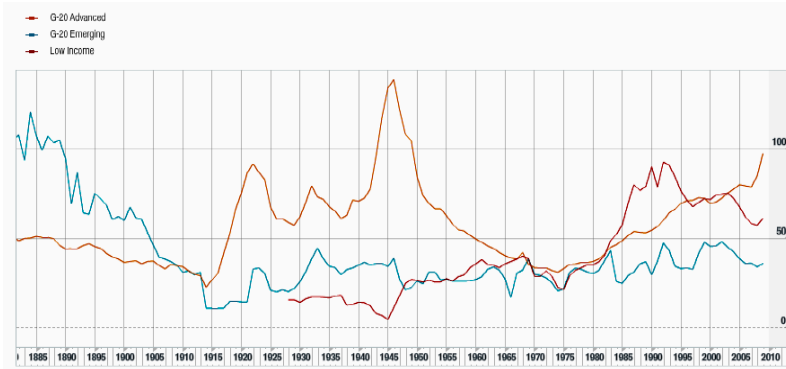


출처: IMF의 『World Economic Outlook』 (2010년 10월)

[그림 II-1-5] G7국가 및 IMF회원국의 정부부채비율 장기추이 (G7국가)



(IMF회원국)



출처: IMF (2010f)

또한, OECD의 전망(『OECD Economic Outlook』, 2010년 5월)에서도 멕시코, 터키, 칠레를 제외한 30개 OECD 국가들의 PPP기준 GDP로 가중평균한 재정적자 규모가 2007년 GDP 대비 1.2%에서 2008년 3.3%로 커지고 2009년 7.9% 및 2010년 7.8%로 정점에 달한 후 점차 줄어들겠지만 2011년에도 6.7%에 달할 전망이다.

데이터 입수가 곤란한 멕시코, 터키, 칠레, 이스라엘, 슬로베니아를 제외한 28개 OECD 국가들<sup>7)</sup>의 경우 정부부채비율(General government gross financial liabilities, as a percentage of GDP)의 평균이 2007년 말 73.0%에서 2009년 말 90.3%로 17.3%p 높아졌고, 2011년 말에는 9.5%p 정도 추가적으로 증가하여 99.8%에 달할 전망이다. 4년간 정부부채비율이 26.8%p나 증가하는 것이다.

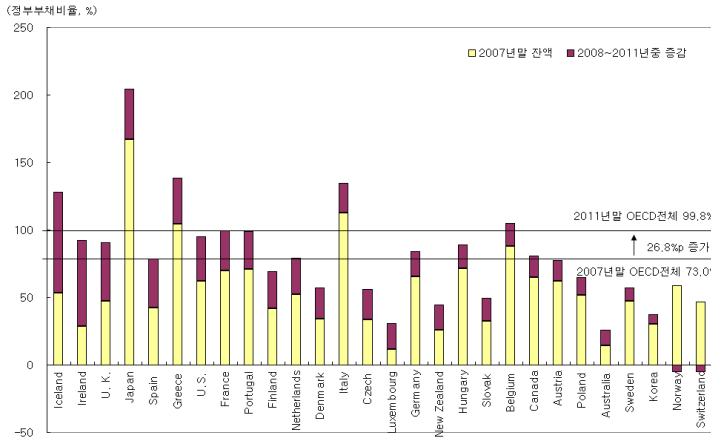
7) 30개 OECD 국가들의 약칭은 다음과 같다. AUS(Australia), AUT(Austria), BEL(Belgium), CAN(Canada), CZE(Czech Republic), DNK(Denmark), FIN(Finland), FRA(France), DEU(Germany), GRC(Greece), HUN(Hungary), ISL(Iceland), IRL(Ireland), ITA(Italy), JPN(Japan), KOR(Korea), LUX(Luxembourg), MEX(Mexico), NLD(Netherlands), NZL(New Zealand), NOR(Norway), POL(Poland), PRT(Portugal), SVK(Slovak Republic), ESP(Spain), SWE(Sweden), CHE(Switzerland), TUR(Turkey), GBR(United Kingdom), USA(United States).

[그림 II-1-6]을 보면 국가별로는 2007~2011년 기간중 아이슬란드의 정부부채비율이 53.3%에서 128.0%로 74.7%p나 증가하는 이외에 아일랜드(28.3% → 92.5%, 64.1%p), 영국(47.4% → 90.8%, 43.4%p), 일본(167.0% → 204.6%, 37.5%p), 스페인(42.3% → 78.4%, 36.2%p), 그리스(104.3% → 138.6%, 34.3%p), 미국(61.9% → 94.8%, 32.9%p) 등 4년간 정부부채비율이 30%p 이상 증가하는 국가가 7개에 달한다. 이들 재정악화 규모가 큰 국가들은 [그림 II-1-7]에서 볼 수 있듯이 일본과 그리스를 제외하고는 모두 2007년 말 정부부채비율이 OECD 전체보다 낮은 국가였던 것으로 나타났다. 한편, OECD의 전망에 따르면 우리나라 정부부채비율도 2007년 말 30.4%에서 2011년 말 37.4%로 7.0%p 정도 증가에 그쳐, 스위스와 노르웨이 다음으로 3번째로 작을 전망이다<sup>8)</sup>.

---

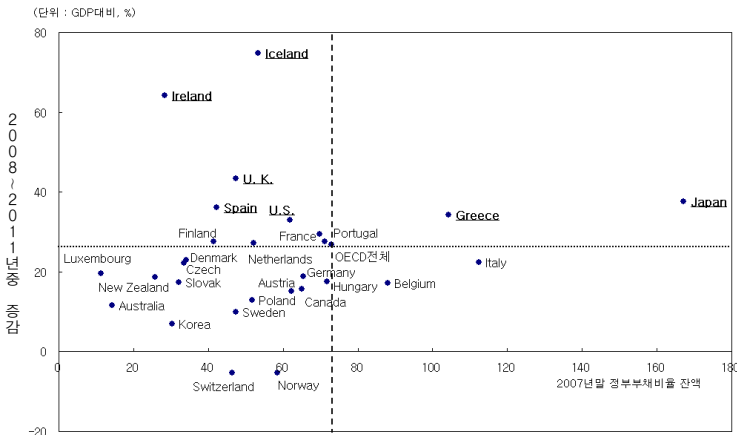
8) 『OECD Economic Outlook』(2009. 10)에 수록된 국민계정(SNA) 기준에 의한 수치로 정부에서 발표하는 통합재정(GFS) 기준인 국가채무와 포괄범위 및 작성기준이 달라 수치가 다소 차이가 난다. 국민계정 기준으로는 우리나라 정부부채비율이 2007년 말 25.7%, 2009년 말 33.2%이지만, 정부가 발표하는 국가채무 기준으로는 각각 30.7%, 33.8%이다. 정부가 발표한 『2010~2014 국가재정운용계획』(2010.9)에 따르면 국가채무비율이 2010년 말 36.1%까지 상승한 후 하락세로 반전되어 2014년 말에는 31.8%까지 감소할 것으로 전망되었다.

[그림 II-1-6] OECD 국가들의 재정악화 규모



출처: 『OECD Economic Outlook No. 87』 (May 2010)

[그림 II-1-7] OECD 국가별 정부부채비율과 재정악화 규모



출처: 『OECD Economic Outlook No. 87』 (May 2010)

이상과 같은 선진국들에 대한 재정악화 규모 분석결과를 요약해 보면, 이번 재정악화 규모가 제2차 세계대전 이후 가장 심각한 수준이며, 이러한 상황이 조만간 해소되기는 힘들 것이라는 평가가 가능하다. 특

히 과거에는 대공황을 제외하고는 일부 국가의 재정문제에 그쳤지만 이번에는 선진국들 대부분이 동시에 재정이 악화되고 있어 그 심각성과 부작용이 크게 우려된다. 또한, 1930년대 경제 대공황 당시에도 정부부채비율이 장기간 급증한 사례가 있었는데, 금번 전 세계적 경제위기의 심각성이 1930년대 경제 대공황의 수준에 미치지 못했음에도 불구하고 이처럼 선진국 재정문제가 심각한 것은 경제 대공황 당시보다 금번 위기 발발시의 초기 정부부채 규모는 훨씬 큰 반면 급속한 저출산·고령화의 진전으로 인한 지속적인 재정부담 증가가 진행되고 있다는 데서 그 원인을 찾아볼 수 있다.

## 나. 선진국의 재정악화 원인

이러한 G20 선진국의 급격한 재정악화는 주로 경기악화 및 자산가 격·금융산업이익 급락에 따른 세입감소에 주로 기인하여, 재정부문 출구전략이 시행되더라도 재정수지가 빠르게 개선되기는 어려운 상황으로 판단된다. 향후 경제가 완전히 정상화되는 데에는 시간이 걸릴 뿐만 아니라 잠재성장률이 위기발생 이전보다 낮아질 것이라는 전망이 우세하기 때문이다.

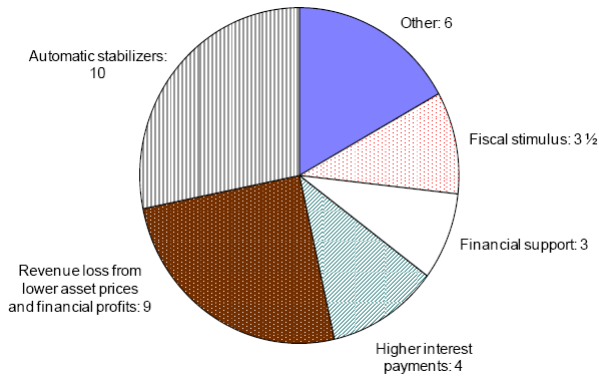
IMF(2010b)에서 2007~2014년 기간중 33개 선진국들의 PPP기준 GDP로 가중평균한 정부부채비율이 36%p(73% → 109%) 증가한 원인을 분석한 결과에 따르면, 절반 이상인 19%p가 경기악화 및 자산가 격·금융산업이익 급락에 따른 세입감소에 기인하고 확장적 재정정책 및 금융부문 지원에 의한 정부부채 증가에 의한 부분은 6.5%p에 불과한 것으로 나타났다. 정부부채 증가로 인한 이자부담 급증도 향후 재정건전화에 걸림돌이 될 것으로 보인다.

또한, IMF(2010c)에서 2008~2010년 기간중 G7국가들의 PPP기준 GDP로 가중평균한 정부부채비율이 28%p(82.2% → 110.2%) 증가한 원인을 분석한 결과에서도 세입감소가 11.5%p로 가장 크고, 나머지는

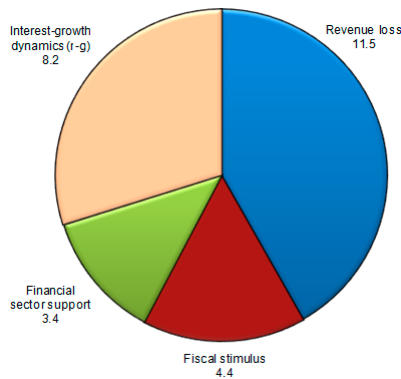
확장적 재정정책 및 금융부문 지원에 의한 부분과 국채금리가 성장률보다 높아서 부채비율이 증가하는 부채동학에 의한 부분이 각각 7.8%p 및 8.2%p로 비슷하게 기여한 것으로 나타났다.

[그림 II-1-8] 선진국 정부부채비율 증가요인 분해

(1) 2007~2014년중 정부부채비율 증가(2010년 2월)



(2) 2008~2010년중 정부부채비율 증가(2010년 9월)



## 다. 우리나라 재정의 악화문제

2008년 MB정부 출범 당시의 재정정책 기조는 양호한 재정여건을 바탕으로 성장잠재력 확충을 위해 ‘감세-작은 정부’를 지향하는 것이었다. 관리대상수지가 이전의 적자기조(2004년 -0.5%, 2005년 -1.0%, 2006년 -1.3%)에서 2007년 0.4% 흑자로 전환되는 등 당시는 우리나라 재정여건이 개선되던 시기였다. 이에 MB정부는 세부담 증가속도가 높았던 소득세와 국가간 자본유치 경쟁에 중요한 법인세에 대해 2단계에 걸친 세율 인하를 추진하였으며, 과도하게 증가하였던 부동산 보유에 대한 세부담도 완화시켰다. 동시에 고유가 등에 대응하기 위한 소비세 인하, 유가환급금 지급 등도 추진되었다.

그런데 양호하던 우리 경제 및 재정여건이 급변되어 2008년 9월 리먼브러더스 파산에 따른 연쇄적인 금융위기 발발에 이은 전 세계적인 경제위기로 세입이 감소하고, 경기침체를 완화하기 위한 확장적 재정정책으로 재정지출이 증가하여 국가재정이 급격히 악화되었다. 특히 2009년 수정예산 및 추경 편성, 세계개편 등을 통해 2008~2012년중 위기대응 재정정책 규모가 67.1조원(2009년 한 해만 38.8조원)에 달하였다<sup>9)</sup>.

다행스럽게도 우리나라의 경우에는 앞에서 분석한 선진국들에 비해 위기 발발 이전의 재정상태가 상대적으로 양호했을 뿐만 아니라 금번

9) IMF 및 OECD에서 국제비교한 결과에 따르면 우리나라의 위기대응 재정정책 규모가 매우 큰 것으로 나타났다. 2009년 10월 중순까지 각국 정부가 발표한 2009년 및 2010년 위기대응 재정정책 규모를 IMF가 조사한 결과에 따르면, 우리나라의 2009년 재정정책규모는 GDP 대비 3.6%로 러시아(4.1%) 다음으로 2번째로 컸으며, G20 전체(2.0%) 정책규모의 약 2배 수준에 달한다. 또한, OECD 조사결과(2009년 6월)에서도 우리나라의 2008~2010년 위기대응 재정정책 규모는 2008년 GDP 대비 6.1%로 아일랜드(8.3%), 헝가리(7.7%), 아이슬란드(7.3%)에 이어 30개 OECD 국가 중에서 4번째로 크며, OECD 전체 정책규모(3.9%)의 약 2배 수준인 것으로 나타났다.

위기 및 이의 극복과정에서의 재정악화 규모도 작은 편이다. <표 II-1-1>을 보면 위기발생 이전인 2007년 대비 2014년(전망치) 재정수지 및 정부부채비율 악화 규모는 G20국가 중에서 6~8번째로 양호하고, 지난 1년간 재정수지 및 정부부채비율 전망치 개선규모도 우리나라가 가장 큰 것으로 나타났다.

2007년 관리대상수지가 GDP 대비 0.4% 흑자였으나 2008년에는 1.5% 적자, 2009년 4.1% 적자 등 재정이 급격히 악화되었으나 2010년 예산은 2.7% 적자, 2011년 정부예산안은 2.0% 적자 등 재정적자 규모를 줄여나가고 있다. 반면, 국가채무비율은 2007년 말 30.7% 및 2008년 말 30.1%에서 2009년 말 33.8%로 상승했으며 2010년 예산에서 2010년 말 36.1%로 전망되고 있다. 정부의 중기재정계획에 따르면 2013~2014년에 재정적자가 모두 해소되고 국가채무비율은 2010년 말 36.1%까지 상승하겠지만 이후 하락세로 반전되어 2014년 말에는 31.8%에 그칠 전망이다.

〈표 II-1-1〉 IMF의 G20 국가 재정전망 수정규모

| 전망시점                   | Fiscal Balance (GDP 대비, %) |       |      |      |                   | Government Deb (GDP 대비, %) |      |       |       |       |                   |                   |
|------------------------|----------------------------|-------|------|------|-------------------|----------------------------|------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|
|                        | 2007                       | 2009  | 2010 | 2014 | 2007<br>→<br>2010 | 2007<br>→<br>2014          | 2007 | 2009  | 2010  | 2014  | 2007<br>→<br>2010 | 2007<br>→<br>2014 |
| G20 (PPP GDP weighted) |                            |       |      |      |                   |                            |      |       |       |       |                   |                   |
| WEO April 2009         | -1.0                       | -8.0  | -6.9 | -3.4 | -5.9              | -2.4                       | 62.8 | 75.7  | 81.6  | 84.6  | 18.8              | 21.8              |
| WEO July 2009          | -1.1                       | -8.1  | -6.9 | -3.1 | -5.8              | -2.0                       | 62.4 | 76.1  | 82.1  | 86.6  | 19.7              | 24.2              |
| WEO October 2009       | -1.0                       | -7.9  | -6.9 | -3.7 | -5.9              | -2.7                       | 62.0 | 75.1  | 80.2  | 85.9  | 18.2              | 23.9              |
| WEO April 2010         | -0.9                       | -7.5  | -6.8 | -3.9 | -5.9              | -3.0                       | 61.3 | 72.5  | 76.8  | 82.2  | 15.5              | 20.9              |
| 지난 1년간 수정              | 0.1                        | 0.5   | 0.1  | -0.5 | -                 | -                          | -1.5 | -3.2  | -4.8  | -2.4  | -                 | -                 |
| Advanced G20           |                            |       |      |      |                   |                            |      |       |       |       |                   |                   |
| WEO April 2009         | -1.8                       | -9.8  | -8.4 | -4.4 | -6.6              | -2.6                       | 77.6 | 97.7  | 106.4 | 114.1 | 28.8              | 36.5              |
| WEO July 2009          | -1.9                       | -10.2 | -8.7 | -4.3 | -6.8              | -2.4                       | 78.8 | 100.6 | 109.7 | 119.7 | 30.9              | 40.9              |
| WEO October 2009       | -1.9                       | -9.7  | -8.7 | -5.3 | -6.8              | -3.4                       | 78.2 | 98.9  | 106.7 | 118.4 | 28.5              | 40.2              |
| WEO April 2010         | -1.7                       | -9.4  | -8.9 | -4.9 | -7.2              | -3.2                       | 77.9 | 96.9  | 104.4 | 115.5 | 26.5              | 37.6              |
| 지난 1년간 수정              | 0.1                        | 0.4   | -0.5 | -0.5 | -                 | -                          | 0.3  | -0.8  | -2.0  | 1.4   | -                 | -                 |
| Emerging Market G20    |                            |       |      |      |                   |                            |      |       |       |       |                   |                   |
| WEO April 2009         | 0.2                        | -4.8  | -4.2 | -1.8 | -4.4              | -2.0                       | 37.8 | 38.7  | 39.9  | 35.0  | 2.1               | -2.8              |
| WEO July 2009          | 0.2                        | -4.9  | -4.2 | -1.2 | -4.4              | -1.4                       | 37.5 | 38.8  | 40.2  | 36.4  | 2.7               | -1.1              |
| WEO October 2009       | 0.3                        | -5.1  | -4.1 | -1.3 | -4.4              | -1.6                       | 37.4 | 38.9  | 39.6  | 36.2  | 2.2               | -1.2              |
| WEO April 2010         | 0.3                        | -4.8  | -3.7 | -2.4 | -4.0              | -2.7                       | 37.3 | 37.4  | 37.0  | 34.3  | -0.3              | -3.0              |
| 지난 1년간 수정              | 0.1                        | 0.0   | 0.5  | -0.6 | -                 | -                          | -0.5 | -1.3  | -2.9  | -0.7  | -                 | -                 |
| 우리나라                   |                            |       |      |      |                   |                            |      |       |       |       |                   |                   |
| WEO April 2009         | 3.5                        | -3.2  | -4.7 | 0.0  | -8.2              | -3.5                       | 33.0 | 40.0  | 46.3  | 51.8  | 13.3              | 18.8              |
| WEO July 2009          | 3.5                        | -3.2  | -4.3 | 2.1  | -7.8              | -1.4                       | 29.6 | 35.8  | 42.0  | 39.4  | 12.4              | 9.8               |
| WEO October 2009       | 3.5                        | -2.8  | -2.7 | 2.6  | -6.2              | -0.9                       | 29.6 | 34.9  | 39.4  | 35.4  | 9.8               | 5.8               |
| WEO April 2010         | 4.2                        | 0.0   | 1.1  | 2.9  | -3.1              | -1.3                       | 29.6 | 32.6  | 33.3  | 28.5  | 3.7               | -1.1              |
| 지난 1년간 수정              | 0.7                        | 3.2   | 5.8  | 2.9  | -                 | -                          | -3.4 | -7.4  | -13.0 | -23.3 | -                 | -                 |

출처: IMF 『World Economic Outlook』 및 『World Economic Outlook: update』  
각 호

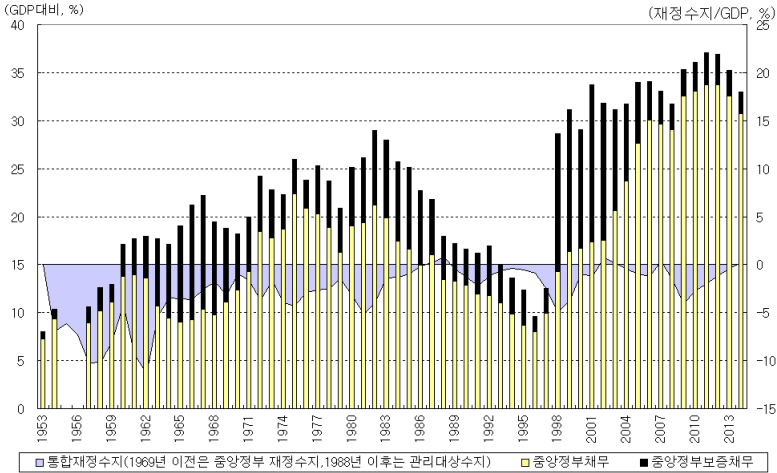
그러나 위기발생 이전인 2008년 9월 수립된 『2008~2012 국가재정 운용계획』상의 2009년 수치와 2009년 추경예산(2009년 3월)을 비교해 보면, 총수입이 15.2조원 감소한 반면 총지출은 28.0조원 증가하여 관리대상수지가 무려 40.6조원(GDP 대비 비율로는 4.0%p) 악화되고 국가채무는 32.2조원(GDP 대비 비율로는 3.3%p)이나 증가하였다. 또한 [그림 II-1-9]에서 보듯이 2009년 결산기준 재정적자 규모(GDP 대비 관리대상수지 4.1%)는 1998년(5.1%) 한 해를 제외하고는 가장 큰 규모였으며, 33.8%의 국가채무비율도 국가채무 통계를 공식적으로 작성하기 시작한 1997년 이래 가장 높았다. 국가채무 증가규모 자체도 매우 커 참여정부 5년간(165.6조원)과 비슷한 168.9조원(2008~2012년 기준)에 달할 전망이다. 적자성 채무 증가비중이 65%에 달하고 지방정부 채무 증가폭이 커 채무 증가의 내용도 좋지 않다. 정부보증채무도 다시 증가추세로 반전되었다. 따라서 우리나라 재정도 선진국들에 비해서는 상대적으로 양호하지만 과거 우리나라 추세에 비추어 볼 때 향후 재정건전화 정책을 지속적으로 추진할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

한편, 주요 선진국이 동시에 급격한 재정악화를 겪고 있기 때문에 전 세계적인 정부부채의 누적은 다음 절에서 분석한 정도의 금리 상승 및 성장잠재력 저하를 초래하여 재정이 상대적으로 양호한 우리 경제에도 악영향을 미칠 수 있다. 더 나아가 과도한 선진국의 부채문제를 해결하기 위해 전 세계적인 인플레이션이 초래되거나 국가부도 사태가 초래될 가능성도 완전히 배제하기 어렵다. 이러한 상황에까지 가지는 않더라도 국제금융시장에서 선진국 정부 재정에 대한 신뢰도가 저하되면 정부부채 만기가 더욱 단기화되고 개도국에 대한 리스크 프리미엄이 상승하거나, 개도국으로부터 국제자본이 이탈하고 해당국 통화가 평가절하되는 등 선진국의 문제가 금융시장을 통해 우리나라를 포함한 개도국으로 파급(spillover)될 가능성은 얼마든지 있다.

이러한 재정위기 상황이 발생하면 기업 및 금융기관의 과도한 부채

문제로 야기되었던 외환위기 당시보다 훨씬 심각한 경제위기가 초래될 것이다. 민간부문에 문제가 발생하면 정부재정 등 공공부문에서 공적자금을 투입하는 등 구제(bail-out) 정책을 추진할 수 있지만, 정부재정에 문제가 발생하면 국제기구나 선진국의 도움이 없이 자체적으로 문제를 해결하기 어려운데 최근의 재정문제는 대부분의 선진국들이 동시에 겪고 있기 때문에 이러한 해결수단도 기대하기 어렵기 때문이다. 이에 최근 우리나라 재정의 문제가 선진국들보다 심각하지 않다고 하더라도 개도국으로서 소규모 개방경제의 특성을 모두 갖추고 있는 우리나라는 GDP 대비 2~3% 정도의 재정적자가 수년간 지속되는 상황에서 선진국 상황이 악화되는 악재가 돌발적으로 발생하면 금융시장 및 실물경제가 어려움에 처할 수 있다. 따라서 재정건전성을 조기에 회복하고 이를 지속시켜 나가는 정책이 필수적인데, 이는 오랜 기간 지속되어 온 높은 대외개방도와 매우 취약한 금융시장 등 우리경제의 근본적 취약성을 극복하기 위해 건전재정을 유지해야 하는 일은 우리에게 숙명과도 같기 때문이다.

[그림 II-1-9] 우리나라의 국가채무 및 보증채무 장기추이



출처: 채무통계는 『한국재정 40년』(1991) 제4권 재정통계(1), 재무부 『결산관계 통계자료』(1961), 『결산개요』(1969~1979) 『국가채무에 관한 계산서』(1978~ 1987), 『예산개요』(국가채무에 관한보고서, 2007년 이후 국가채무 관리보고서).

재정수지 통계는 1954~1965년은 IMF의 『IFS』 1963. 11 및 1967. 1, 1966년 이후는 한은 『경제통계연보』 각 호, 재무부 『우리나라의 재정통계』(1975), 『재정금융통계』(1982, 1987, 1989), 재무부 한국의 재정통계』(1984, 1988), 기획재정부 『한국통합재정수지』.

GDP통계는 한국은행(2009) 『한국의 국민계정: 1911~2007』, 『경제분석』 제15권 제2호, 한국은행 경제통계시스템(ECOS), 2010~2014년은 『2010~2014 국가재정운용계획』.

### 라. 재정악화의 부작용

장기간 지속되는 재정적자의 누적은 정부부채비율의 증가로 귀결되는데, 동 비율이 과도하게 되면 다양한 경로를 통해 거시경제에 영향을 미칠 수 있다.

우선 가격 경직성을 가정하는 전통적인 케인지언 모형에 따르면 세율 인하나 정부지출 증가로 재정수지가 악화되면 총수요가 증가함에 따라 단기적으로 총생산이 증가한다. 이러한 경로는 가격 경직성 가정

하에서 총수요가 총생산에 직접적인 영향을 미치는 경우를 상정하는데, 장기적으로는 가격이 균형상태로 조정될 것이고 이에 따라 이러한 영향은 단기적으로만 존재한다고 볼 수 있다.

반면, 재정적자는 경제 전체의 실질저축을 감소시켜 실질이자율을 상승시키고 이는 민간투자를 구축하여 장기적으로 실질생산에 부(-)의 영향을 줄 수 있다. 다만 이런 경로의 효과는 재정적자 증가시 민간부문의 반응에 따라 달라질 수 있는데, 리카디언 대등정리(Ricardian Equivalence)처럼 재정적자 증가시 민간부문이 저축을 증가시켜 경제 전체의 저축이 변하지 않는다면 전혀 작동하지 않는다.

이러한 경로 외에도 재정적자로 정부부문이 대규모 자금을 조달하는 경우 자본시장의 유동성 제약으로 인하여 이자율이 상승할 수 있고(유동성 할증), 정부부채가 증가하는 경우 정부의 파산 확률이 증가하여 이자율이 상승할 수도 있다(위험 할증). 또한 정부부채의 누적은 재정수지 개선을 위한 재정긴축, 국채보유 유인을 위한 세제상 혜택, 정부의 연기금, 공기업, 민간은행에 대한 국채 매입 강요, 국채의 만기 구조 단기화 등을 통해 경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이렇듯 정부부채 규모가 장기성장률에 미치는 영향에 대해서는 경제이론도 엇갈린 예측을 보이며, 실증분석 결과도 명확한 결론을 내리지 못하고 있다<sup>10)</sup>. 다만 EMEAP(2009)가 오차수정모형을 이용하여 미국의 장기금리와 GDP 대비 국가채무 간의 장기적인 안정관계를 추정한 실증분석에 따르면 GDP 대비 국가채무비율이 1%p 상승하였을 때 미국 국공채의 실질금리가 5bp만큼 상승한다고 한다. 이와 같은 결과는 GDP 대비 국가채무비율이 1%p 증가하면 장기 국채의 실질금리

10) 다만 대외부채가 많은 경우에는 성장에 부정적이라는 결론을 보인 연구가 다수 있었다. Pattillo, Poirson and Ricci(2002, 2004)는 초기 부채비율이 높은 국가에만 부정적인 효과가 나타난다고 주장한 반면, Cordella, Ricci and Ruiz-Arranz(2005)은 중간 정도 수준의 부채비율인 국가에만 부정적인 효과가 나타난다고 주장하는 등의 비선형적인 효과를 증명하기도 하였다.

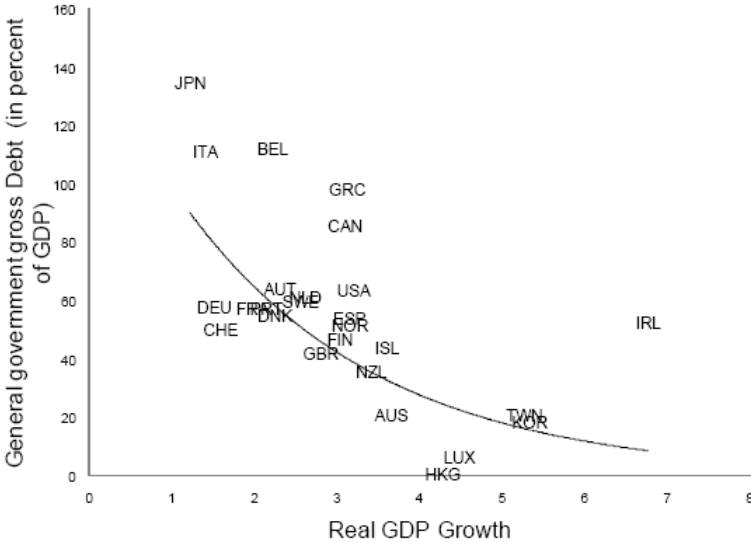
가 대체로 1~6bp만큼 상승한다는 다양한 계량기법들을 활용한 기준의 실증분석 결과들과도 비슷하다. 한국은행 금융경제연구원(2009)에 따르면 우리나라는 국가채무가 1%p 증가할 때 금리는 평균적으로 1.02bp만큼 상승하는 것으로 나타나, 다른 나라와 비교해 볼 때 우리나라에서 국가채무 증가로 인한 구축효과는 그리 크지 않았다.

IMF(2009b)의 추정결과에서도 선진국의 재정수지 또는 기초재정수지가 GDP 대비 1%p 악화되면 국채금리가 0.2%p(20bp) 정도 상승하고<sup>11)</sup>, 정부부채비율이 GDP 대비 1%p 증가하면 국채금리를 0.05%p(5bp) 상승시키는 것으로 나타났다. IMF의 전망에 따르면 선진국들의 2008~2015년 중 정부부채비율 증가규모가 32.6%p에 달할 것이므로 향후 국채금리를 1.6%p나 상승시킬 것으로 추정된다. 또한 IMF(2010d)에 따르면 [그림 II-1-10]처럼 금번 위기 발생 이전 15년만 보더라도 고부채국가의 성장률이 낮게 나타나는데, 32.6%p의 정부부채비율 증가는 향후 선진국 경제의 성장률을 0.65%p 정도 하락시킬 것으로 추정되었다.

---

11) 개도국의 경우에는 0.3%p(30bp)로 더 크게 상승하는 것으로 나타났다. 또한, 초기 재정적자 규모가 GDP 대비 2% 이상으로 큰 국가는 추가적으로 0.15%p 더 상승하고 초기 정부부채비율이 80% 이상으로 큰 국가도 추가적으로 0.05%p 더 상승하는 것으로 나타났다.

[그림 II-1-10] 선진국의 성장률과 정부부채비율 간의  
관계(1992~2007년)



다른 한편, 일각에서는 재정건전화 정책을 추진하면 세 부담이 늘어나고 정부지출이 감소하여 거시경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 우려하고 있다. 그러나 단기적으로는 성장률에 부정적인 영향을 미칠 수 있겠으나 재정건전화 정책을 신뢰성 있게 추진할 경우 중장기적으로는 경제의 잠재성장 능력을 제고시킬 수 있다는 주장과 더불어, 재정건전화 정책이 단기적으로도 성장률을 제고시킬 수 있다는 반론도 있다. 통상적인 경제모형에서 긴축적인 재정정책기조는 단기적으로 총수요에 부정적인 영향을 미치기 때문에 경제성장률을 하락시키지만 지출승수가 매우 작으며 최근 더욱 작아져 부정적인 효과가 매우 작다는 주장도 있으며, 최근에는 특정 상황에서 재정긴축이 오히려 단기 성장률을 제고시킬 수 있다는 소위 'non-Keynesian effect'의 증거가 제시되기도 한다. 덴마크의 1983~1984년 및 아일랜드의 1987~88년이

## II. 재정악화와 재정건전화 정책 55

non-Keynesian effect의 대표적 사례로 언급되고 있다. 이외에도 EU(2003)의 분석결과에 따르면, 지난 30여년 동안 EU국가들이 추진했던 재정건전화 추진사례 49건 중에서 약 절반가량이 단기적인 성장률 제고를 동반했던 것으로 나타났다고 한다. 이 중에서 확장적인 통화정책이나 환율 절하에 의한 성장률 제고 사례를 제외할 경우 긴축재정정책의 확장적 효과 사례는 4분의 1로 감소한다.

〈표 II-1-2〉 non-Keynesian effect의 대표적 사례

(단위: %)

| 국가   | 연도    | 재정수지/GDP | 국가채무/GDP | 경제성장률 |
|------|-------|----------|----------|-------|
| 덴마크  | 1982년 | -8.9     | 62.5     | 3.0   |
|      | 1986년 | 3.3      | 62.3     | 3.6   |
| 아일랜드 | 1986년 | -10.5    | 113.8    | 0.3   |
|      | 1989년 | -1.7     | 100.1    | 6.2   |

출처: EU(2003)

〈표 II-1-3〉 EU국가 긴축재정정책의 확장적 효과 사례

(단위: 건)

| 성장률제고 측정기준        | 성장률 기준 | 추세성장률 기준 | EU평균 성장률 기준 |
|-------------------|--------|----------|-------------|
| 재정건전화 추진사례        | 49     |          |             |
| 단기적인 성장률 제고 동반 사례 | 24     | 22       | 21          |
| 확장적 통화/환율 정책 제외시  | 11     | 11       | 11          |

출처: EU(2003)

보다 구체적으로 non-Keynesian effect가 발생할 수 있는 경로를 분석해 보면, 재정건전화 정책은 소비경로와 투자경로의 2가지 경로를 통해 총수요 및 총공급에 중기적으로 긍정적인 영향을 미칠 수 있으며,

특히 긴축정책에 대한 국민들의 신뢰도가 높을 경우에는 긍정적인 효과가 단기에도 가시화될 수 있다. 재정적자의 축소가 미래지향적인 소비자로 하여금 향후 조세부담 감소에 의한 항구적인 가처분소득의 증가로 인식될 경우 부의 효과(wealth effect)에 의해 민간소비가 증가할 수 있는데 이것이 '소비 경로'이며, 정부정책에 대한 신뢰도가 높을수록 동 효과는 크게 발현된다. 또한 기업의 조세부담 경감 및 임금부담 완화에 의한 예상보다 높은 수익률로 기업투자가 증가할 수 있는데 이것이 '투자 경로'이며, 재정건전화가 지출삭감 위주로 추진되거나 노동시장이 탄력적일 경우 동 효과가 강하게 나타날 수 있다.

이러한 non-Keynesian effect는 재정건전화 정책 추진시의 환율정책, 통화정책, 임금정책 등 여타 경제정책에 따라 크게 영향을 받을 수 있으며, 특히 상품시장이나 노동시장의 개혁이 동반될 경우에 실현될 가능성이 높아지고 효과도 커질 수 있다. 다수의 실증분석 결과<sup>12)</sup>에 따르면 재정건전화 정책의 규모가 크고 경제주체들로부터 신뢰를 받으며 일관성 있게 추진될수록, 재정건전화 정책이 증세보다는 지출삭감(특히 인건비 및 이전지출) 위주로 추진될수록, 재정건전화 정책 추진당시 재정상태가 열악할수록 non-Keynesian effect가 크게 나타난다고 한다. 이러한 실증분석 결과는 향후 재정건전화 정책을 추진함에 있어 전략적인 중장기계획의 수립 및 구체적인 정책수단의 선택시 좋은 가이드라인이 될 수 있을 것이다.

이에 제3절에서는 성장제고, 지출통제, 세입 확충, 제도개선 등 구체적인 재정건전화 정책수단들에 대해 활용 필요성 및 가능성에 대해 진단해 보고, 제Ⅳ장에서는 과거 재정건전화 정책사례들의 다양한 특성, 성공요인, 경제에 미치는 효과 등을 계량경제 기법을 활용하여 체계적으로 분석하여 재정건전화 정책방향 수립에 대한 정책적 시사점을 보다 객관적이고 풍부하게 제시하고자 하였다.

---

12) 대표적인 연구로 Giudice, Turrini and In't Veld(2003)를 들 수 있다.

## 2. 재정건전화 정책의 추진

### 가. 과거 대규모 정부부채 변동사례

금번 재정악화(OECD 국가기준 26.8%p, 2007년 말 73.0%→99.8%)에서처럼 정부부채비율이 4년 이상의 기간에 걸쳐 25%p 이상 변동하였던 OECD 국가들의 대규모 정부부채 증가 및 감소의 과거 사례를 분석해 보았다. 멕시코, 터키를 제외한 28개 OECD 국가들의 1960년 이후 데이터에서 대규모 정부부채 증가사례와 감소사례는 각각 15차례 및 14차례인 것으로 나타났다. <표 II-2-3>를 보면 대규모 정부부채 증가사례는 석유과동이 있었던 1970년대 말부터 1980년대에 주로 발생하였고, 감소사례는 1990년대 중반 이후 최근 경제위기가 발생하기 이전까지 주로 발생하였다. 특히 국가별로 정부부채비율이 급증한 기간 직후에 정부부채비율 감소기간이 이어서 나타나는 경우가 다수 발견되었다.

<표 II-2-1> 및 <표 II-2-2>를 보면 대규모 정부부채 증가는 평균 지속기간이 10.9년(4~19년)인 반면, 감소사례의 평균 지속기간은 12.4년(7~23년)으로 상대적으로 긴 것으로 나타났다. 또한 대규모 정부부채의 감소는 대체로 정부부채비율이 80~100%(평균 80.0%) 정도일 때 시작되어 30~60%(평균 43.5%) 정도일 때 종료된 것으로 나타났다. 지난해 말 OECD 국가 평균 정부부채비율이 70% 정도이고 향후 2년 내에 80%에 달할 전망이므로 본격적인 정부부채감축 정책이 필요한 시기임을 재확인할 수 있다. 정부부채비율 증가규모는 30~50%p(평균 48.6%p) 정도인 반면, 정부부채비율 감축이 한번 시작되면 대체로 20~40%p(평균 36.5%p) 정도 정부부채비율을 줄인 것으로 나타났다. 연평균 변동규모는 증가하는 경우에는 연 2~9%p(평균 5.0%p) 정도, 감축되는 경우에는 연 3~4%p(평균 3.1%p) 정도인 것으로 나타났다. 이는 [그림 II-2-2]에서 볼 수 있듯이 재정악화는 급속히 진

행되는 반면, 재정건전화에는 훨씬 더 긴 기간이 소요되고 속도도 느리게 진행됨을 시사한다. 지속기간이 길거나 초기 정부부채비율이 높으면 대규모 재정조정기간 동안의 부채감소 규모가 큰 것처럼 보이지만 연평균 부채감소 규모로는 뚜렷한 양상이 나타나지 않았다. 대규모 정부부채 증가사례에 있어서도 연평균 부채조정규모 기준으로는 뚜렷한 패턴이 보이지 않았다.

〈표 II-2-1〉 대규모 정부부채 증가사례

(단위: GDP 대비, %p)

| 국가            | 기간   |      |      | 정부부채비율 |       | (증가규모, %p) |     | (증가율, %) |      |
|---------------|------|------|------|--------|-------|------------|-----|----------|------|
|               | 시작   | 끝    | 지속기간 | 시작     | 끝     | 누적         | 연평균 | 누적       | 연평균  |
| Austria       | 1974 | 1988 | 15   | 16.7   | 58.7  | 42.0       | 2.8 | 251.1    | 16.7 |
| Belgium       | 1975 | 1993 | 19   | 54.8   | 140.8 | 85.9       | 4.5 | 156.7    | 8.2  |
| Canada        | 1980 | 1996 | 17   | 45.3   | 101.7 | 56.4       | 3.3 | 124.7    | 7.3  |
| Denmark       | 1981 | 1984 | 4    | 43.7   | 77.0  | 33.3       | 8.3 | 76.3     | 19.1 |
| Finland       | 1991 | 1996 | 6    | 16.3   | 66.0  | 49.7       | 8.3 | 304.5    | 50.8 |
| France        | 1991 | 1998 | 8    | 38.6   | 70.3  | 31.7       | 4.0 | 82.2     | 10.3 |
| Hungary       | 2002 | 2009 | 8    | 59.7   | 85.2  | 25.5       | 3.2 | 42.8     | 5.3  |
| Italy         | 1962 | 1973 | 12   | 42.4   | 70.4  | 28.1       | 2.3 | 66.3     | 5.5  |
| Italy         | 1984 | 1998 | 15   | 79.5   | 132.0 | 52.5       | 3.5 | 66.0     | 4.4  |
| Japan         | 1975 | 1987 | 13   | 12.7   | 76.8  | 64.1       | 4.9 | 504.3    | 38.8 |
| Japan         | 1992 | 2005 | 14   | 63.2   | 175.3 | 112.1      | 8.0 | 177.3    | 12.7 |
| Netherlands   | 1978 | 1985 | 8    | 51.2   | 87.8  | 36.6       | 4.6 | 71.5     | 8.9  |
| Sweden        | 1977 | 1984 | 8    | 26.1   | 70.8  | 44.7       | 5.6 | 171.2    | 21.4 |
| Sweden        | 1991 | 1994 | 4    | 46.3   | 82.5  | 36.2       | 9.0 | 78.1     | 19.5 |
| United States | 1982 | 1993 | 12   | 40.9   | 71.8  | 30.9       | 2.6 | 75.6     | 6.3  |
| 평 균           | -    | -    | 10.9 | 42.5   | 91.1  | 48.6       | 5.0 | 149.9    | 15.7 |

주: 시작시점의 정부부채비율은 직전연도 말 실적치임

출처: 『OECD Economic Outlook No. 87』(May 2010)을 바탕으로 정부부채비율이 4년 이상의 기간에 걸쳐 25%p 이상 증가 또는 감소한 사례에 대해 저자 계산

〈표 II-2-2〉 대규모 정부부채 감소사례

(단위: GDP 대비, %p)

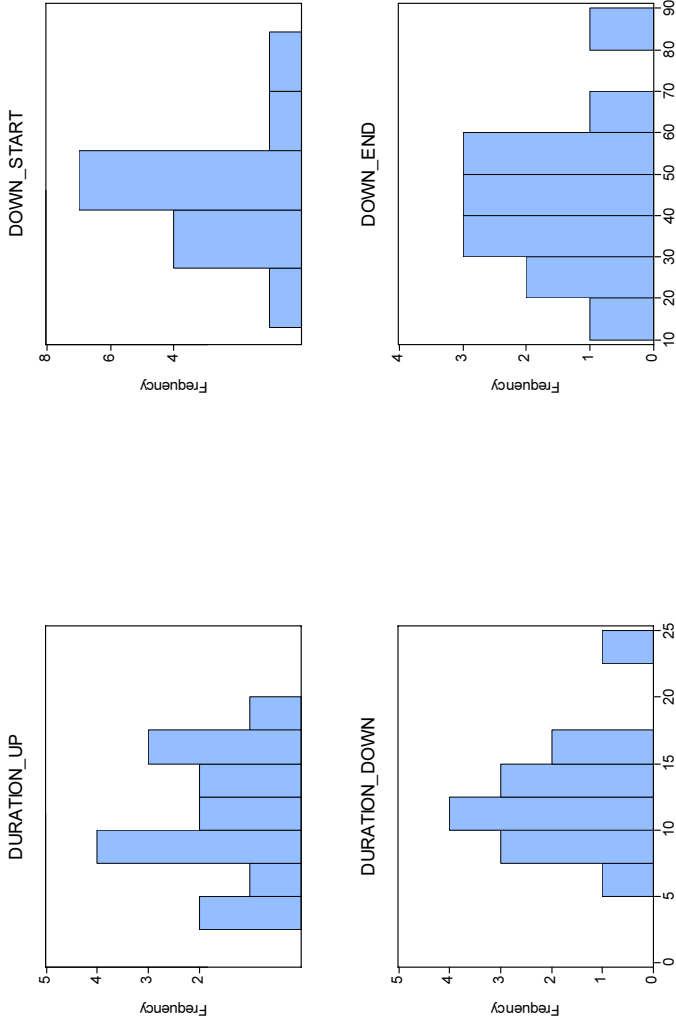
| 국가             | 기간   |      |          | 정부부채비율 (증가규모, %p) |      |       |      | (증가율, %) |      |
|----------------|------|------|----------|-------------------|------|-------|------|----------|------|
|                | 시작   | 끝    | 지속<br>기간 | 시작                | 끝    | 누적    | 연평균  | 누적       | 연평균  |
| Australia      | 1996 | 2008 | 13       | 42.5              | 14.3 | -28.2 | -2.2 | -66.4    | -5.1 |
| Belgium        | 1994 | 2007 | 14       | 140.8             | 88.1 | -52.7 | -3.8 | -37.4    | -2.7 |
| Canada         | 1997 | 2007 | 11       | 101.7             | 65.0 | -36.7 | -3.3 | -36.1    | -3.3 |
| Denmark        | 1994 | 2007 | 14       | 85.0              | 31.6 | -53.4 | -3.8 | -62.8    | -4.5 |
| Finland        | 1997 | 2007 | 11       | 66.0              | 41.5 | -24.5 | -2.2 | -37.2    | -3.4 |
| Iceland        | 1999 | 2005 | 7        | 77.3              | 52.6 | -24.7 | -3.5 | -32.0    | -4.6 |
| Ireland        | 1999 | 2007 | 9        | 62.2              | 28.3 | -33.8 | -3.8 | -54.4    | -6.0 |
| Netherlands    | 1961 | 1977 | 17       | 76.7              | 51.2 | -25.5 | -1.5 | -33.3    | -2.0 |
| Netherlands    | 1994 | 2001 | 8        | 96.5              | 59.4 | -37.0 | -4.6 | -38.4    | -4.8 |
| New Zealand    | 1994 | 2008 | 15       | 64.4              | 25.3 | -39.1 | -2.6 | -60.7    | -4.0 |
| Slovak         | 2001 | 2008 | 8        | 57.5              | 30.8 | -26.7 | -3.3 | -46.4    | -5.8 |
| Spain          | 1997 | 2007 | 11       | 76.0              | 42.1 | -33.9 | -3.1 | -44.6    | -4.1 |
| Sweden         | 1997 | 2008 | 12       | 84.4              | 47.1 | -37.4 | -3.1 | -44.3    | -3.7 |
| United Kingdom | 1968 | 1990 | 23       | 88.9              | 32.3 | -56.6 | -2.5 | -63.7    | -2.8 |
| 평균             | -    | -    | 12.4     | 80.0              | 43.5 | -36.5 | -3.1 | -47.0    | -4.0 |

주: 시작시점의 정부부채비율은 직전연도 말 실적치임

출처: 『OECD Economic Outlook No. 87』(May 2010)을 바탕으로 정부부채비율이 4년 이상의 기간에 걸쳐 25%p 이상 증가 또는 감소한 사례에 대해 저자 계산

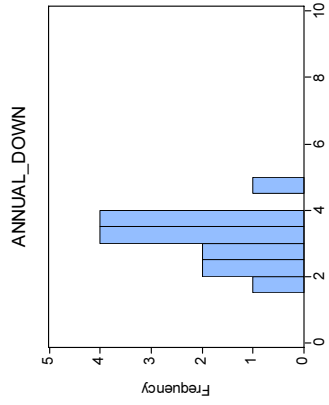
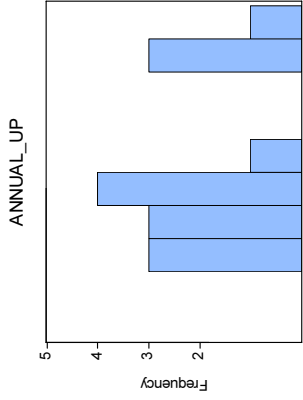


[그림 II-2-1] 대규모 정부부채 변동사태의 특성 (1)  
 (지속기간) (감소기간 전후의 정부부채비율)

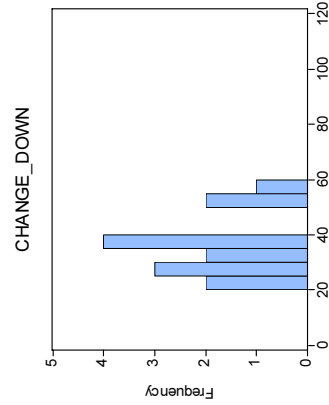
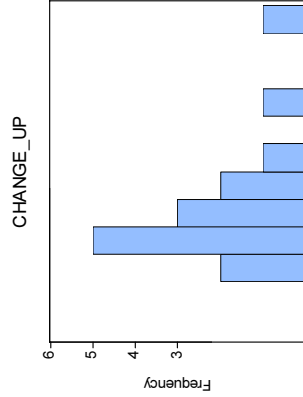


[그림 II-2-1]의 계속

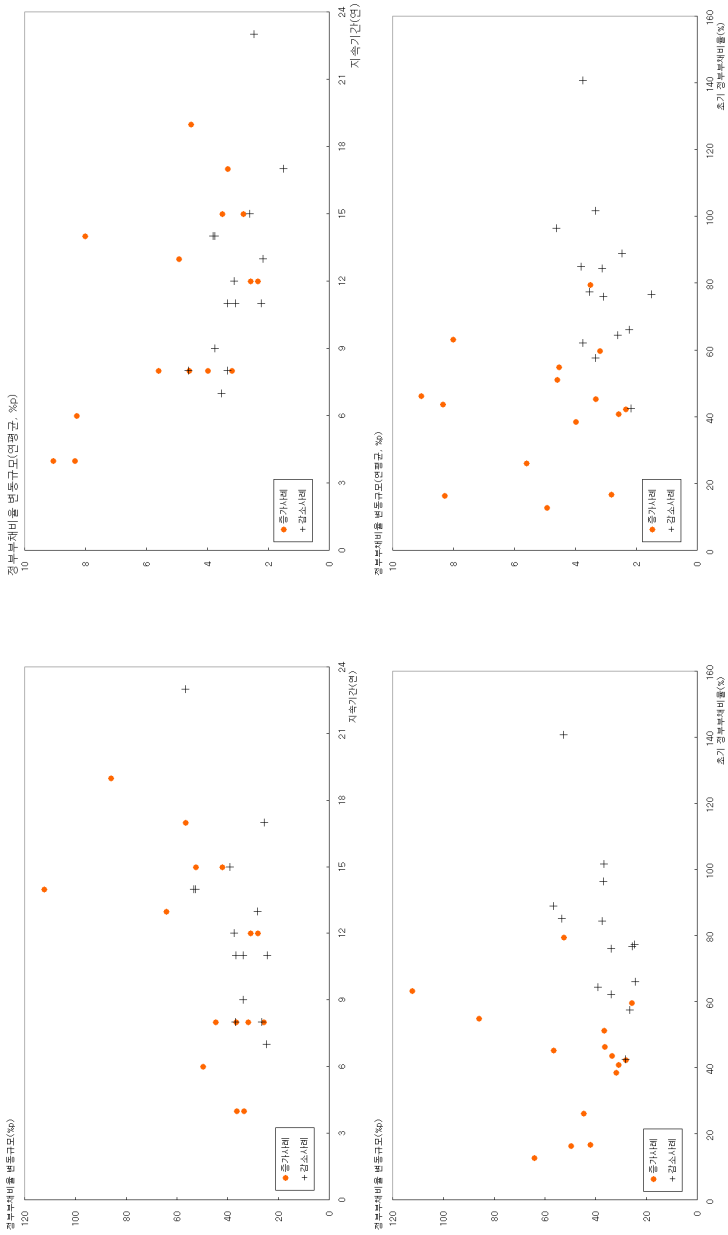
(정부부채비율 변동규모: 연평균)



(정부부채비율 변동규모: 누적)



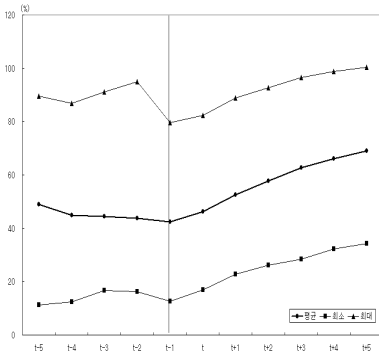
[그림 II-2-2] 대규모 정부부채 변동시세의 특성 (2)



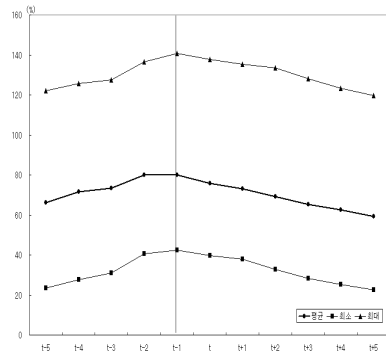
한편, [그림 II-2-3]은 대규모 정부부채비율 변동이 있기 5년 전부터 5년 후의 평균적인 정부부채비율 추이를 보여주고 있다. 대규모 정부부채 증가 사태 발생 이전에 정부부채비율이 소폭 하락하고 있었기 때문에 5년 후(t+5)에는 5년 전(t-5) 수준보다 20.0%p 증가하였고, 사례 발발 직전(t-1)에 비해서는 26.6%p 증가한 것으로 나타났다. 반면, 감소사례에서는 감축 노력 이전에 정부부채비율이 크게 상승하고 있었기 때문에 5년 후(t+5)에는 5년 전(t-5) 수준보다 7.2%p 감소하는데 그쳤으나, 감소사례 발생 직전(t-1)에 비해서는 20.9%p나 감소한 것으로 나타났다.

[그림 II-2-3] 대규모 변동 전후의 정부부채비율 추이

(대규모 정부부채 증가사례)



(대규모 정부부채 감소사례)



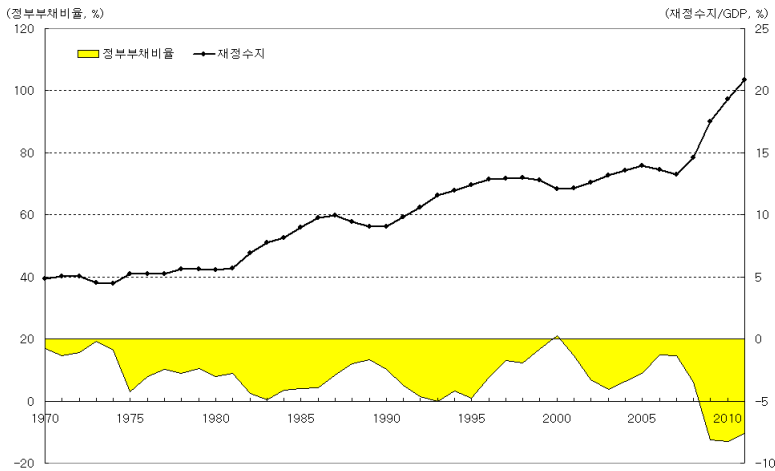
주: t는 <표 II-2-3> 및 <표 II-2-4>에 정리된 대규모 정부부채비율 변동이 시작된 연도임.

이상의 분석결과를 종합해 보면, 선진국들의 경우 정부부채비율이 금번 재정위기 정도의 규모로 크게 증가한 사례가 과거에도 여러 차례 있었으며, 이러한 재정악화 이후에 정부부채를 크게 축소해 본 경험도 여러 차례 있었다. 그러나 한 가지 중요한 점은 이러한 재정건전화 노력에도 불구하고 [그림 II-2-4]에서 보듯이 선진국들의 정부부채비율

## II. 재정악화와 재정건전화 정책 65

이 지속적으로 증가하고 있다는 것이다. 이는 재정이 악화되어 정부부채비율이 급증하였다가 건전화 노력으로 다시 줄어들기는 하지만 그 속도가 매우 느리고 규모도 재정악화 수준 이전으로 복귀하기에는 턱없이 부족했던 반면, 여러 원인들로 인해 재정위기가 재발하여 정부부채비율이 종전보다 더 높은 수준으로 상승하기를 반복하였기 때문이다.

[그림 II-2-4] OECD 전체 재정수지 및 정부부채비율 장기추이



출처: 『OECD Economic Outlook No. 87』 (May 2010)

### 나. 각국의 재정건전화 추진상황

제1절에서 살펴본 바와 같이 선진국들이 매우 심각한 재정악화에 처해 있으며, 과도한 정부부채는 다양한 경로를 통해 경제에 악영향을 끼칠 수 있다. 이에 따라 최근 전 세계적으로 재정건전성 회복이 최대 화두로 부상하고 있으며, non-Keynesian effect에 관심을 보이고 있다. 작년까지는 선진국 정부들의 재정정책 기조가 경제위기 대응이었으나, 금년 들어서는 국가별로 경기회복 상황에 따라 다소 속도의 차이는 있

지만 재정건전화 방향으로 재정정책 기조를 선회하고 있다. 특히 최근 남유럽 재정위기가 발생한 이후 이러한 재정정책 기조의 전환이 가속화되는 추세다. 2010년 6월 토론토 G20 정상회의에서는 2013년까지 재정적자 절반 축소 및 2016년까지 정부부채비율 안정화에 각국 정상들이 합의하기도 하였다.

이미 재정위기가 발생하거나 이와 비슷한 처지에 놓인 남유럽 국가들의 재정건전화 조치들을 분석해 보면 경직성 세출의 구조조정, 세입기반 확대가 그 중심을 구성하고 있다. 복지지출 억제, 공무원 임금 동결 등 경직성 세출 분야의 과감한 세출 구조조정을 단행하는 동시에 재정건전화를 위한 세입기반 확충 노력도 병행하고 있는 것이다.

IMF(2010a)에서 정리한 <표 II-2-4>에 따르면 G20 국가 중 아르헨티나, 브라질, 중국, 남아공 등 4개국을 제외한 모든 국가들이 재정목표 및 정책수단을 포함한 중기 재정건전화 계획을 수립하여 추진중인 것으로 나타났다. <표 II-2-5>에서 보듯이 12개 G20 국가들(정책수단을 준비중인 7개 국가 제외)의 재정건전화 정책의 주요수단으로는 세입 확충과 세출억제를 고르게 활용하고 있다.

나아가 일부 선진국의 경우에는 재정건전성 확보를 위해 입법을 통한 중장기 재정건전화 계획 수립 및 재정규율 강화를 도모하고 있다. 독일은 2009년에 기본법(독일 헌법)을 개정하여 연방정부는 2016년까지, 주정부는 2020년까지 균형재정을 달성하도록 헌법으로 강제화하였다. 프랑스도 2008년 개정 헌법을 근거로 강력한 중기 재정안정화 계획을 2010년 2월 발표하였다. 영국은 2009년 12월에 재정책임법을 제정하고, 동법에 따라 재정건전화계획(2009~2015)을 수립하는 한편 의회의 모니터링 기능을 강화하였다. 미국은 법정지출 및 감세에 대해 법정 PAYGO원칙을 부활시켰으며, 2010년 2월에는 대통령 직속의 초당적인 재정위원회를 설치하여 연말까지 재정건전화 계획을 마련토록 하였다<sup>13)</sup>.

〈표 II-2-4〉 G20 국가별 중기 재정건전화 계획

|           |  |
|-----------|--|
| Argentina | No exit strategy is anticipated beyond the functioning of automatic stabilizers.   |
| Australia | As the economy recovers, the budget will return to surplus by allowing improvements in expected tax receipts to flow to the budget bottom line; and when the economy is expected to grow at above-trend rates, restraining real growth in spending to 2 percent a year until the budget returns to surplus.  |
| Brazil    | No concrete consolidation plans have been announced beyond the 2010 target of a non-financial public sector (NPFs) deficit 1.5 percent of GDP (precrisis levels). Public investment remains low by international standards but is expected to increase substantially under the Growth Acceleration Program and boosted by the 2014 Federation Internationale de Football Association (FIFA) World Cup and 2016 Olympic Games.  |
| Canada    | The fiscal plan projects returning to a small deficit of -0.1 percent of GDP by 2014-15. The winding-down of the Action Plan would cut the federal budget deficit in half by 2011 - -12; moreover, the growth of direct program spending is to be restrained and would yield savings of \$17.6 billion over five years.  |
| China     | The fiscal stimulus package is temporary with an explicit timeline through 2010. No specific medium-term fiscal plans are yet available.   |
| France    | The medium-term fiscal plan is to reduce the deficit to 3 percent of GDP by 2013 through a mix of revenue and expenditure measures as well as structural reforms. Revenue measures include an increase in taxes included in the social security budget, the reversal of the 0.6 percent of GDP revenue loss in 2010 due to the abolishment of the local business tax and the introduction of new green taxes. Expenditure measures envisage limiting real public expenditure growth at the general government level to 0.9 percent per year between 2010 and 2012. |

- 13) 이에 대한 보다 자세한 사항은 한국조세연구원 재정분석센터에서 정책 분석 09-03으로 발간한 박형수(2009)의 『최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제』 및 『KIPF 재정동향』 2010년 각 호를 참조하길 바란다.

|           |   |
|-----------|---|
| Germany   | <p>Fiscal consolidation will start in 2011. The Stability and Growth Pact (SGP) requires lowering the general government deficit to 3 percent of GDP by 2013; and the constitutional rule mandates a 0,35 structural deficit at the federal level by 2016 (to be achieved in roughly equal annual steps) and balanced structural budgets at the state levels by 2020. The consolidation program is planned to be expenditure based. If needed, however, revenue measures will be considered. A permanent income tax cut of about 1 percent of GDP is planned in 2011 as part of an income tax reform.</p>             |
| India     | <p>Gradual fiscal consolidation is envisaged by reducing the central government fiscal deficit to 3 percent of GDP by 2013/14. The planned reduction would be mainly revenue-driven, from higher growth and from measures to simplify the tax code, raise voluntary compliance, and reduce exemptions.</p>  |
| Indonesia | <p>A gradual fiscal consolidation is envisaged with an overall deficit target of 1.2 percent of GDP in 2014. The consolidation is revenue-based with a projected increase in the revenue-to-GDP ratio of 1.6 percentage points (2009 - 14), underpinned by reforms to modernize tax administration and enhance tax collection as well as policies aiming to increase oil and gas production. The expenditure-to-GDP ratio is projected to increase gradually to support economic development and poverty reduction.</p>   |
| Italy     | <p>A gradual fiscal consolidation is envisaged in line with the requirements of the SGP. Net borrowing is planned to fall from 5,3 percent of GDP in 2009 to 5,0 percent in 2010, 3,9 percent in 2011 and 2,7 percent in 2012. The adjustment in 2010 would come from a reduction in total expenditures of 0,8 percent of GDP partially compensated by a reduction in revenues (0,5 percent of GDP). For the following years, program details are yet to be decided. The biggest improvements are expected from the implementation of fiscal federalism following the approval of the delegation law in May 2009.</p> |

## II. 재정악화와 재정건전화 정책 69

|        |   |
|--------|---|
| Japan  | <p>By mid-2010, the government is expected to announce a medium-term fiscal framework that will cover the next three years, and develop a "Fiscal Management Strategy" that will include fiscal deficit and debt targets geared toward maintaining the medium- to long-term fiscal discipline.</p> <p>[이후 일본정부는 2010년 6월 22일 다음과 같은 내용으로 재정건전화를 추진하기 위해 중장기적인 '재정운영전략'을 발표하였음 ]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- GDP 대비 기초재정수지 적자 비율을 2015년까지 2010년 대비 절반 수준으로 줄이고 2020년까지 흑자로 전환시켜, 2021년 이후에는 GDP 대비 국가채무 비율을 안정적으로 감축시키겠다는 목표 설정</li> <li>- 진척 상황의 공표 및 검증 : 현재 및 중장기 경제-재정 전망을 바탕으로 매년 예산 결정 후, 각종 최신 재정지표와 재정건전화를 위한 진척 상황 등을 검증하여 공표. 다만 국내의 경제의 중대한 위기 등으로 재정건전화 목표 달성 또는 재정운영의 기본준칙을 준수하기 어렵다고 판단되는 경우 목표의 달성 시기를 변경하거나 일시적으로 중지하는 등의 조치를 취하도록 함</li> </ul> |
| Korea  | <p>The 2010-13 budget envisages a continued strengthening in the fiscal balance to 2 percent of GDP by 2013, largely through expenditure reduction. Tax measures are also planned and cover the scaling back of income tax allowances, increasing social security contributions and raising environmental taxes. However, at the same time, the authorities plan to introduce further rate cuts, including additional targeted tax incentives and the final stage of the postponed tax cuts for the highest corporate and personal income tax (CIT and PIT) brackets. On the spending side, suspension or downsizing of temporary projects are envisaged as well as expansion of PPPs and better prioritization of investments.</p>   |
| Mexico | <p>Fiscal adjustment starts in 2010 as a tax package of 1 percent of GDP was enacted, including an increase of VAT, excise, and income tax rates. The authorities aim to return the debt ratio to a declining trend by 2011 and the fiscal balance, as defined under the fiscal rule, to zero by 2012.</p>  |
| Russia | <p>Reflecting a gradual unwinding of the anti-crisis package, in 2010 the general government deficit is projected to improve by 3 percent of GDP. Beyond 2010, the authorities' 2010-12 federal government budget implies a steady decline in the non-oil balance by about 1-2 percent of GDP a year, to 9½ percent of GDP by 2012, mainly through lower spending on public administration and low-priority infrastructure projects, but also higher social security contributions. Over the longer term, the authorities plan to reduce the non-oil deficit to their sustainable target of 4.7 percent of GDP by 2013.</p>   |

|                |   |
|----------------|---|
| Saudi Arabia   | There is no fiscal consolidation plan and fiscal policy will continue to be guided by a philosophy of saving sufficient oil wealth to enable countercyclical action and preserve intergenerational equity, while meeting the increasing demands on the budget as a result of demographic pressures. Total expenditure is expected to remain at historically elevated levels over the medium term, driven by social sector and infrastructure spending.  |
| South Africa   | A gradual recovery from the crisis-related weakening through cyclical improvements is projected, not an active fiscal adjustment. Large scale infrastructure projects related to the FIFA 2010 World Cup and to addressing transportation and energy sector bottlenecks will continue. A stepped-up labor intensive public work program remains in place. Revenue measures will be discussed if needed.   |
| Turkey         | Some exit measures were already implemented in the second half of 2009 (increases in excise taxes as well as reversal of previously reduced rates in VAT and excises). The medium-term fiscal plan foresees a general government primary surplus from 2011, supported by a fiscal rule. Most of the adjustment from 2011 is expected on the expenditure side by efforts to control health costs, limiting the recruitment of new personnel, and allocate resources to priority economic and social infrastructure. Revenue adjustment will rely on excise increases (in 2010), tackling the informality in the economy, strengthening tax administration and compliance, and broadening the tax base.   |
| United Kingdom | The 2010 Budget reaffirmed the objective of halving the deficit -11.8 percent of GDP in 2009-10 over the next four years, but did not provide key details of the consolidation strategy. As announced earlier, current expenditure is expected to grow at a slower real rate of 0.8 percent a year on average from 2011-12 to 2014-15, while net public investment will fall to 1½ percent of GDP by 2013-14, from 3.3 percent of GDP in 2008-09.   |
| United States  | The budget proposal includes a 3-year freeze on nonsecurity discretionary funding, requiring the financial services industry to fully pay back the costs of the TARP, allowing the 2001 - 03 tax cuts for households earnings more than \$250,000 to expire, broadening tax base for corporate and upper-income taxpayers, and eliminating funding for inefficient fossil fuel subsidies. By 2014, the deficit is projected to reach 3.9 percent of GDP. The enacted health care reform is projected by the CBO to lower federal deficits by US\$143 billion by 2019. The administration has created a fiscal commission to identify further savings with the goal of achieving primary balance by FY2015 and achieving long-run fiscal sustainability. |

〈표 II-2-5〉 G20 국가 중기 재정건전화 계획의 구성

| 대부분 세입 확충<br>(3)             | 세입 확충 및 세출억제<br>(5)                                     | 대부분 세출억제<br>(4)                               | 준비중<br>(7)   |
|------------------------------|---|---|--|
| India<br>Indonesia<br>Mexico | France<br>United States<br>Australia<br>Korea<br>Russia | United Kingdom<br>Canada<br>Germany<br>Turkey | Japan<br>China<br>Italy<br>South Africa<br>Argentina<br>Brazil<br>Saudi Arabia |

출처: IMF(2010a)

#### 다. 우리나라의 추진상황

경제위기 이후 경제가 어느 정도 회복기미를 보이기 시작한 2009년 9월에 우리 정부는 『2009~2013 국가재정운용계획』을 통해 재정수지의 2013~2014년 균형달성, 국가채무비율의 30% 중반 수준 관리를 주요 내용으로 한 중기 재정건전화 계획을 발표하였다. 또한 이러한 재정건전화 계획을 반영하여 2010년 예산안의 재정운용방향을 '재정의 적극적 역할은 지속하되 그 폭은 축소'로 설정하고 재정지출의 효율성 제고, 세입기반 확충, 재정건전성 관리 강화의 3대 재정운용 전략 등 재정건전화 기조를 강조하여 편성하였다. 2010년 예산안에서 정부는 2009년 추경 대비 지출 축소 10조원(3.3%) 등 19조원의 재정수지 개선을 도모하였고, 국회도 예산안 심의·의결 과정에서 세입 증대 3조원(국세 1.8조원) 등 3조원 정도 재정수지를 추가 개선시켰다. 2010년 예산편성 과정에서 정부 및 국회의 노력으로 재정수지를 GDP 대비 약 2.3%나 개선시켰다.

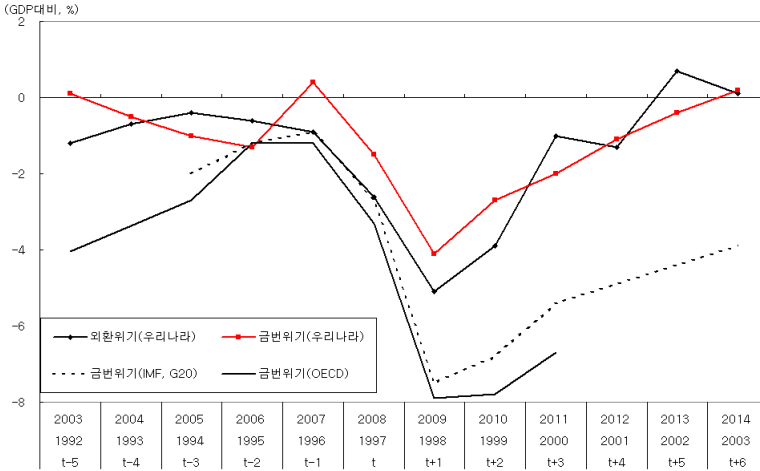
다행스럽게도 우리나라는 다른 선진국들과는 달리 지난해 하반기부터 경제-재정이 선순환 사이클로 전환되었기에 가능했던 정책 전환이 었다. 2008년 위기 발발 이후 2009년 상반기까지는 '경제위기 → 재정

악화 → 확장적 재정정책을 대응으로 재정악화 심화'의 악순환 사이클을 보였으나, 2009년 하반기 이후에는 '수출호조 및 경기부양 정책의 성공 등으로 경제호전 → 세입호전으로 재정개선 → 재정책대 필요성 축소로 재정 추가개선 → 확대된 재정여력으로 재정건전성을 유지하면서 재정역할 강화 가능'이라는 선순환 사이클로 전환된 것이다.

이러한 선순환 구조는 금년에도 이어지고 있어 2011년 정부예산안이 예상보다 빠른 경기회복세의 지속으로 세입여건이 다소 개선됨에 따라 지난해에 수립된 재정건전화 목표를 다소 초과달성하면서도 재정지출 확대를 통해 우리 경제의 구조적인 문제를 해결하기 위한 재정역할 강화를 도모하는 방향으로 편성될 수 있었다.

한편, 최근 정부가 발표한 『2010~2014 국가재정운용계획』을 지난해 수립된 중기 재정건전화 계획인 『2009~2013 국가재정운용계획』과 비교해 보면, 재정수지 및 국가채무비율이 개선되었다. [그림 II-2-5]에서 보듯이 외환위기 직후 재정건전화 속도와 비교해 보더라도 흑자 달성 소요기간은 4년에서 5년으로 1년 늘어나겠지만, 5년간 연평균 0.9%p씩 GDP 대비 재정수지가 개선되는 등 매우 빠른 편이다. 특히 IMF의 G20 국가들의 재정수지 전망 및 OECD의 회원국 재정수지 전망과 비교해 보면, 재정적자 감축 속도가 상대적으로 빠르다.

[그림 II-2-5] IMF위기 당시 및 선진국과의 재정수지 개선추이 비교



그러나 이러한 낙관적인 중기재정계획이 지나치게 높은 경제성장률<sup>14)</sup> 및 세입 증가율<sup>15)</sup>에 기초하고 있고, 세출 증가율을 지나치게 의욕적으로 낮게 설정<sup>16)</sup>하여 그 실현가능성이 낮다는 평가를 받고 있다.

14) 2011년 정부 전망치 5.0%는 국내외 전망기관들의 전망치 평균 4.3%에 비해 높다. 2012년 이후의 성장률 전망치 5%도 IMF의 중기전망치보다 1%p 정도 높고 우리나라 잠재성장률의 국내외 전망치인 4%대 중반보다도 높다.

15) 정부는 2012년 이후 국세수입을 연평균 8.7%의 높은 증가율을 보일 것으로 전망하였는데, 이는 국세탄성치(=국세증가율/경상성장률)가 1.15 정도로 자연세수 증가 이외에 정부의 '추가적인' 세입기반 확대정책이 지속적으로 추진되어야 가능한 수치로 보인다. 그러나 3년평균 국세탄성치가 1.15를 초과했던 사례는 1980년 이래 1998~2002년(외환위기 직후 재정건전화를 위한 세입확대정책 추진 시기), 2005~2008년(참여정부의 증세정책 시기) 등 2차례로 앞으로도 불가능하지는 않겠지만 강력한 정책의지와 정치권의 협조가 뒷받침되어야 가능하다. 특히 세입기반 확대에는 비과세·감면 축소가 매우 중요한 정책 수단이 될 것인데, 지난 수년간의 성과가 기대에 미치지 못했었고 2009년 및 2010년에 이어 추가적으로 축소방안을 마련해야 한다는 점을 감안하면 만만치 않은 과제이다.

16) 정부는 2011년 예산안의 총지출 증가율을 총수입 증가율(8.2%)보다

한편, 앞에서 살펴본 바와 같이 선진국들의 정부부채비율 증가요인에 비추어 볼 때 재정부문 출구전략이 본격적으로 시행되더라도 선진국들의 재정수지가 빠르게 개선되기는 어려운 상황이다. 이에 반해 우리나라는 세입여건, 경기부양을 위한 추가지출 부담, 성장률, 국채금리, 기초재정수지 등 정부부채비율의 다양한 변동요인들이 모두 유리하게 작용하고 있어 향후 정부부채비율도 안정화를 넘어 소폭이나마 감소 추세로까지 이어질 수 있을 것으로 보인다.

우선 G7국가(PPP기준 GDP로 가중평균)의 총세입/GDP비율이 2008년 36.3%에서 2009년 34.8%, 2010년 34.5%로 크게 하락한 반면, 우리나라는 24.4%에서 24.0%, 23.6%로 소폭 감소에 그쳤다. 우리나라는 빠른 경기회복으로 총국세 증가율이 2009년의 -1.7%에서 2010년 +3.6%로 전환되고 2011년에는 +10.2%에 달할 전망이다 등 세입여건이 크게 개선되고 있어 재정수지 개선 및 국가채무 증가 억제에 기여할 것이다. 향후에도 '넓은 세원-낮은 세율' 정책기조를 유지하되 조세감면 사전제한제도 등 조세지출에 대한 관리 및 통제 강화, 성실신고 유도 등 세정 노력을 강화하여 어느 정도의 세입 증가율을 유지할 필요가 있다.

또한 빠른 경기회복으로 2010년 경기부양을 위한 재정정책 규모를 2009년에 비해 대폭 축소시키고 있다. IMF가 2010년 5월에 재추정한 결과에 따르면 더딘 경기회복으로 선진국의 위기대응 재정정책(감세 및 지출확대) 규모는 2010년 GDP 대비 1.9%로 2009년의 2.0%와 비슷한 수준인 반면, 우리나라는 빠른 경기회복으로 2010년 정책규모가 당초 GDP 대비 4.7%에서 2009년의 3.6%보다도 훨씬 작은 1.1%로 축소

---

2.5%p 낮은 5.7%로 설정하였다. 향후 5년간 연평균 총지출 증가율도 4.8%로 총수입 증가율(7.7%)보다 2.9%p 낮게 설정되었다. 총지출 통계가 작성되기 시작한 2004년 이후 총지출 증가율이 총수입 증가율을 하회한 적은 6년 중에서 2007년과 2010년 2차례 정도였으며, 그 이전인 외환위기 이후 재정건전화를 적극 추진하던 1999~2002년에도 매년 통합재정지출 증가율이 수입 증가율을 하회한 적이 있었다.

된 것으로 나타났다.

다음으로 우리나라는 경제성장률이 국채금리보다 높아 부채동학(debt dynamics) 측면에서도 선진국들에 비해 유리한 상황이다. 선진 4개국의 2010년 상반기중 평균 성장률이 0.9%로 1~8월중 5년 만기 정부채 금리 1.6%보다 0.7%p 정도 낮다<sup>17)</sup>. 반면, 국내의 전망기관의 금년도 우리나라 경제성장률 전망치의 평균이 5.8%에 달하는 반면 국고채 3년물 금리는 1~9월중 평균 3.9%로 성장률이 금리보다 무려 2%p나 높다. 내년 전망치를 보더라도 성장률이 국채금리를 소폭이나마 상회할 것으로 보인다. 이에 따라 박형수(2010)에서 최근 28개 OECD 국가들(멕시코, 터키 제외)을 대상으로 경기조정 기초재정수지, 순채무, 성장률-금리 격차 등 3가지 지표를 선정하여 국가별 순위를 부여한 후 지표별 순위를 합산하여 최종 순위를 산출하여 국가채무 건전성을 비교분석한 결과, 우리나라의 국가채무 건전성이 가장 양호한 것으로 나타났다<sup>18)</sup>.

마지막으로 우리나라의 2010년 경기조정 기초재정수지는 GDP 대비 1.0% 흑자로 28개 OECD 국가들(멕시코, 터키 제외) 중에서 5번째로 양호하다.

---

17) 2010년 상반기중 성장률은 미국 0.7%, 일본 0.8%, 영국 0.8%, 독일 1.4%인 반면, 1~8월중 평균 금리는 미국 재무성증권(5년 만기)이 2.0%, 일본 정부채(5년 만기)가 0.4%, 영국 정부채(5년 만기)가 2.3%, 독일 정부채(5년 만기)가 1.7%였다.

18) 이외에 다음과 같은 다른 2가지 방법으로도 국가채무 건전성을 국제비교 분석하였다. ① IFS(Index for Fiscal Sustainability) : 국가채무 비율에 대해 설정된 목표의 달성가능 여부를 점검하기 위해 IMF가 2003년에 개발한 지수로, EU의 재정적자 및 국가채무비율 한도(GDP 대비 3% 및 60%)를 목표로 설정하여 IFS를 추정한 결과 우리나라가 28개 OECD 국가 중에서 5번째로 양호하다. ② FS gap : 국가채무비율 안정화(Fiscal Sustainability)를 위해 필요한 기초재정수지와 실제 기초재정수지와의 격차를 의미하는데, 우리나라는 실제 재정수지가 필요 기초재정수지보다 1.58%p 양호하여 스웨덴에 이어 2위를 차지했다.

### 3. 재정건전화 정책수단

본절에서는 향후 선진국의 경우 대규모의 재정건전화 정책을 추진해야 하고, 우리나라도 이미 시작된 재정건전화 정책을 지속적으로 추진하기 위해 필요한 성장제고, 지출통제, 세입 확충, 제도개선 등 구체적인 재정건전화 정책수단들 각각에 대해 활용 필요성 및 가능성을 점검해 보았다.

#### 가. 과거사례 분석

정부부채비율의 변동은 다음과 같은 “국가채무 동학(dynamics)”에 기초하여 성장률과 금리의 차, 기초재정수지, 기타 등 3가지 요인으로 분해하여 각각의 기여도를 평가해 볼 수 있다<sup>19)</sup>.

$$B_t = (1 + r_t) \cdot B_{t-1} - PB_t + OTHERS_t$$

$$\frac{B_t}{Y_t} = \frac{(1 + r_t)}{(1 + g_t)} \cdot \frac{B_{t-1}}{Y_{t-1}} - \frac{PB_t}{Y_t} + \frac{OTHERS_t}{Y_t}$$

여기서 B는 국가채무잔액, Y는 명목GDP, r은 금리, g는 성장률, PB는 기초재정수지, OTHERS는 금융성채무 등 기타채무

IMF(2010d)가 지난 30여년 동안 국가별로 정부부채비율 감소규모가 가장 컸던 기간중에서 재정건전화 규모가 가장 큰 사례 순서로 선진국 사례 10건, 연평균 물가상승률이 10% 이상인 개도국 사례 10건,

19) 외화표시채무가 있을 경우 환율변화에 의해서도 정부부채비율이 변동할 수 있으며, 기타요인에는 공적자금 원금상환, 금융자산 및 부채 증감 등이 포함된다.

연평균 물가상승률이 10% 미만인 개도국 사례 10건 등 총 30건의 사례를 선정하여 분석한 결과(〈표 II-3-1〉에 정리)를 보면, 기초재정수지를 개선시키는 정책이 가장 주효했고 성장률 개선도 큰 역할을 했던 것으로 나타났다.

국가그룹별로 구분해 보면 정부부채비율 감축규모는 GDP 대비 40%p 내외로 비슷하였으나, 선진국 사례에서는 기초재정수지 개선정책의 기여도가 압도적(37.8%p vs -3.4%p)인 반면 연평균 물가상승률이 10% 이상인 개도국 사례에서는 동 기여도가 성장률 개선의 기여도에 비해 작은 것(11.5%p vs 35.4%p)으로 나타났다. 선진국에서는 10건 사례 모두, 연평균 물가상승률이 10% 미만인 개도국 10건 사례에서는 절반인 5개국에서 기초재정수지 개선정책의 기여도가 압도적인 것으로 나타났으나, 연평균 물가상승률이 10% 이상인 개도국 10건 사례에서는 3개국만 그러한 것으로 나타났다.

이처럼 기초재정수지 개선이 재정건전화 정책에 있어 가장 중요한데, IMF(2010d)가 조사한 3년 이상의 기간에 걸쳐 CAPB의 누적개선규모가 GDP 대비 5%를 초과한<sup>20)</sup> 선진국의 30차례 및 개도국의 41차례의 대규모 재정건전화 정책 사례를 살펴보면 선진국의 경우에는 세입증대와 세출감축이 비슷한 비중으로 기초재정수지 개선에 기여한 반면, 개도국에서는 이자를 제외한 재정지출의 감축이 세입증대보다 약 2.3배나 기여한 것으로 나타났다.

CAPB의 누적개선규모는 선진국과 개도국이 모두 GDP 대비 8~9%에 달하였으나 선진국 사례의 지속기간이 상대적으로 길어(7.3년 vs 4.7년) 연평균 개선규모로 측정한 재정 개선속도는 개도국 사례가 훨씬 빠른(연 1.1년 vs 연 2.0년) 것으로 나타났다. 이는 개도국의 재정건전화 정책이 주로 상대적으로 빠른 기간 내에 실행이 가능하고 그

20) 기간중에 GDP 대비 1% 이상 CAPB가 악화되지 않아야 한다는 조건도 충족하여야 하며, 재정건전화 정책 추진기간이 서로 중복되지 않아야 한다.

효과도 단기간 내에 나타날 수 있는 지출감축에 주로 의존했던 것에 기인한 것으로 보인다.

또한 재정건전화 정책이 종료된 이후 5년간의 평균 CAPB를 종료시점의 CAPB와 비교해 보면 선진국 사례 중에서는 2차례, 개도국 사례 중에서는 3차례만 기초재정수지가 추가적으로 개선되어 대부분의 재정건전화 정책 사례에서 건전화 피로(adjustment fatigue) 현상이 나타난 것으로 판단된다.

〈표 II-3-1〉 대규모 정부부채비율 감축사례의 요인분석

| 재정건전화 사례                      |             | 정부부채비율   |          |          | 기초재<br>정수지<br>개선 | 성장·<br>금리<br>격차 | 기타<br>요인 |
|-------------------------------|-------------|----------|----------|----------|------------------|-----------------|----------|
|                               |             | 개시<br>직전 | 감축<br>규모 | 종료<br>시점 |                  |                 |          |
| 재정건전화 규모가 가장 큰 선진국 사례 10건     |             |          |          |          |                  |                 |          |
| Ireland                       | (1987~2002) | 109.2    | 77.1     | 32.2     | 53.3             | 31.1            | -7.4     |
| Denmark                       | (1993~2008) | 80.1     | 58.1     | 22.0     | 51.3             | -26.7           | 33.4     |
| Belgium                       | (1993~2007) | 136.9    | 53.0     | 84.0     | 70.2             | -25.2           | 8.0      |
| New Zealand                   | (1986~2001) | 71.6     | 41.8     | 29.8     | 52.1             | -8.9            | -1.4     |
| Canada                        | (1996~2008) | 101.7    | 39.0     | 62.7     | 39.3             | -19.2           | 18.9     |
| Sweden                        | (1996~2008) | 73.2     | 35.2     | 38.0     | 21.0             | -4.6            | 18.7     |
| Iceland                       | (1995~2005) | 58.9     | 33.6     | 25.4     | 17.4             | 4.7             | 11.4     |
| Netherlands                   | (1993~2007) | 78.5     | 32.9     | 45.6     | 27.5             | -8.3            | 13.7     |
| Spain                         | (1996~2007) | 67.4     | 31.4     | 36.1     | 21.6             | 11.5            | -1.7     |
| Norway                        | (1979~1984) | 56.5     | 21.4     | 35.1     | 24.2             | 11.7            | -14.5    |
| 평균                            |             | 83.4     | 42.3     | 41.1     | 37.8             | -3.4            | 7.9      |
| 연평균 물가상승률이 10% 이상인 개도국 사례 10건 |             |          |          |          |                  |                 |          |
| Serbia                        | (2001~2008) | 114.5    | 82.8     | 31.6     | -3.8             | 74.8            | 11.9     |
| Bulgaria                      | (1996~2007) | 96.4     | 77.7     | 18.7     | 37.5             | 21.5            | 18.7     |
| Poland                        | (1993~1998) | 84.3     | 47.7     | 36.7     | 3.3              | 50.6            | -6.3     |
| Turkey                        | (2001~2007) | 77.6     | 38.1     | 39.4     | 29.7             | 12.0            | -3.6     |
| Hungary                       | (1993~2001) | 88.7     | 36.5     | 52.2     | 22.6             | 37.0            | -23.0    |
| Chile                         | (1989~1998) | 46.8     | 33.9     | 12.9     | 35.7             | 29.5            | -31.2    |
| Ecuador                       | (1991~1997) | 88.7     | 26.9     | 61.8     | 10.7             | 24.0            | -7.8     |
| Sri Lanka                     | (1989~1997) | 105.1    | 22.1     | 83.0     | -14.1            | 62.8            | -26.6    |
| Romania                       | (1999~2006) | 30.3     | 11.9     | 18.4     | 1.8              | 22.1            | -12.0    |
| India                         | (1993~1998) | 79.5     | 9.4      | 70.1     | -8.2             | 19.5            | -2.0     |
| 평균                            |             | 81.2     | 38.7     | 42.5     | 11.5             | 35.4            | -8.2     |
| 연평균 물가상승률이 10% 미만인 개도국 사례 10건 |             |          |          |          |                  |                 |          |
| Egypt                         | (1991~1997) | 93.5     | 60.3     | 33.2     | 18.5             | 40.3            | 1.5      |
| Paraguay                      | (1989~1997) | 72.9     | 51.5     | 21.3     | -1.8             | 39.4            | 13.9     |
| Thailand                      | (1986~1996) | 95.5     | 44.5     | 51.0     | 31.6             | 13.4            | -0.6     |
| Tunisia                       | (1987~1992) | 90.9     | 44.5     | 46.4     | 13.9             | 30.3            | 0.3      |
| Indonesia                     | (2000~2008) | 53.6     | 43.3     | 10.3     | 33.4             | 19.1            | -9.1     |
| Uruguay                       | (2002~2008) | 100.9    | 41.7     | 59.2     | 31.6             | 20.0            | -9.9     |
| Georgia                       | (1999~2007) | 102.1    | 39.4     | 62.6     | -3.5             | 44.7            | -1.7     |
| South Africa                  | (1998~2008) | 57.2     | 34.7     | 22.5     | 13.9             | 34.0            | -13.1    |
| Jordan                        | (2002~2008) | 73.6     | 29.0     | 44.6     | 12.1             | 10.4            | 6.5      |
| Panama                        | (1990~1998) | 48.5     | 21.2     | 27.3     | 30.2             | 3.6             | -12.6    |
| 평균                            |             | 78.9     | 41.0     | 37.9     | 18.0             | 25.5            | -2.5     |

출처: IMF(2010d)

〈표 II-3-2〉 대규모 CAPB 개선사례의 요인분석 : 선진국

| 국가             | 종료 연도 | CAPB 조정규모 |       |       | 지속 기간 | 종료 부채 규모 | CAPB  |       |
|----------------|-------|-----------|-------|-------|-------|----------|-------|-------|
|                |       | 소계        | 세입 증대 | 세출 감축 |       |          | 종료 시점 | 이후 5년 |
| Ireland        | 1989  | 20.0      | 8.1   | 11.8  | 11.0  | 98.8     | 4.4   | 3.6   |
| Sweden         | 2000  | 13.3      | 3.0   | 10.4  | 7.0   | 53.6     | 3.8   | 1.1   |
| Finland        | 2000  | 13.3      | 2.6   | 10.7  | 7.0   | 43.8     | 7.1   | 3.7   |
| Sweden         | 1987  | 12.5      | 7.2   | 5.3   | 7.0   | -        | 4.8   | 0.2   |
| Denmark        | 1986  | 12.3      | 6.3   | 6.0   | 4.0   | 76.5     | 6.6   | 4.3   |
| Greece         | 1995  | 12.1      | 9.9   | 2.3   | 6.0   | 99.2     | 4.8   | 4.1   |
| Israel         | 1983  | 11.1      | -0.1  | 11.2  | 3.0   | 158.3    | 2.6   | 7.9   |
| Belgium        | 1998  | 11.1      | 0.4   | 10.7  | 15.0  | 117.1    | 6.7   | 6.1   |
| Canada         | 1999  | 10.4      | 4.0   | 6.4   | 14.0  | 91.4     | 5.6   | 3.2   |
| Cyprus         | 2007  | 8.5       | 7.8   | 0.7   | 4.0   | 59.4     | 6.1   | -     |
| United Kingdom | 2000  | 8.3       | 3.2   | 5.1   | 7.0   | 40.9     | 2.9   | -0.6  |
| Japan          | 1990  | 8.1       | 7.0   | 1.1   | 12.0  | 69.3     | 2.7   | -0.5  |
| Italy          | 1993  | 7.9       | 8.9   | -1.0  | 8.0   | 115.6    | 3.0   | 4.0   |
| Portugal       | 1985  | 7.5       | 8.3   | -0.8  | 4.0   | -        | 2.6   | 0.3   |
| Luxembourg     | 1985  | 6.9       | 5.5   | 1.4   | 4.0   | 10.3     | 5.1   | 3.2   |
| Luxembourg     | 2001  | 6.7       | 5.2   | 1.6   | 10.0  | 6.5      | 6.1   | 1.0   |
| Iceland        | 2006  | 6.3       | 4.6   | 1.6   | 4.0   | 30.1     | 5.9   | -     |
| Netherlands    | 2000  | 6.3       | -2.8  | 9.0   | 10.0  | 53.8     | 4.1   | 1.0   |
| Denmark        | 2005  | 5.9       | 2.1   | 3.8   | 11.0  | 36.4     | 6.4   | -     |
| Hong Kong SAR  | 2005  | 5.8       | 4.4   | 1.5   | 4.0   | -        | 1.0   | -     |
| Australia      | 1988  | 5.8       | 0.7   | 5.1   | 4.0   | 22.1     | 3.7   | 0.3   |
| New Zealand    | 1995  | 5.8       | -1.3  | 7.1   | 4.0   | 46.5     | 7.1   | 3.9   |
| Austria        | 2001  | 5.8       | 1.1   | 4.6   | 6.0   | 67.1     | 2.2   | 0.7   |
| Iceland        | 2000  | 5.7       | 4.9   | 0.7   | 6.0   | 41.0     | 3.1   | 1.6   |
| United States  | 2000  | 5.7       | 3.0   | 2.6   | 8.0   | 55.5     | 3.7   | -1.0  |
| Germany        | 2000  | 5.3       | 3.4   | 1.9   | 9.0   | 58.7     | 3.5   | -0.7  |
| Germany        | 1989  | 5.3       | -0.1  | 5.4   | 10.0  | 40.6     | 2.7   | -0.4  |
| Switzerland    | 2000  | 5.2       | 4.6   | 0.6   | 7.0   | 51.8     | 3.6   | 1.3   |
| Cyprus         | 1994  | 5.2       | 4.2   | 0.9   | 3.0   | 80.7     | 4.0   | 0.6   |
| Spain          | 2006  | 5.2       | 2.5   | 2.7   | 11.0  | 39.6     | 3.0   | -     |
| Mean           |       | 8.3       | 4.0   | 4.3   | 7.3   | 61.7     | 4.3   | 1.9   |
| Median         |       | 6.8       | 4.1   | 3.2   | 7.0   | 53.8     | 3.9   | 1.1   |

출처: IMF(2010d)

〈표 II-3-3〉 대규모 CAPB 개선사례의 요인분석 : 개도국

| 국가           | 종료<br>연도 | CAPB 조정규모 |          |          | 지속<br>기간 | 종료<br>부채<br>규모 | CAPB     |          |
|--------------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------------|----------|----------|
|              |          | 소계        | 세입<br>증대 | 세출<br>감축 |          |                | 종료<br>시점 | 이후<br>5년 |
| Georgia      | 2004     | 24.9      | 13.4     | 11.5     | 10.0     | 45.7           | 8.1      | -        |
| Jamaica      | 1989     | 23.6      | 10.4     | 13.2     | 6.0      | -              | 18.0     | 13.4     |
| Egypt        | 1994     | 21.7      | 4.3      | 17.4     | 3.0      | 68.8           | 7.5      | 5.1      |
| Tunisia      | 1989     | 16.5      | -0.8     | 17.3     | 6.0      | -              | 11.4     | -0.9     |
| Jordan       | 1990     | 15.8      | 7.8      | 8.0      | 3.0      | 219.9          | 5.8      | 3.1      |
| Mexico       | 1984     | 14.3      | 6.2      | 8.1      | 3.0      | -              | 5.8      | 8.2      |
| Turkey       | 1990     | 12.5      | 5.1      | 7.4      | 3.0      | -              | 1.7      | -0.8     |
| Jamaica      | 2000     | 11.4      | 5.6      | 5.8      | 3.0      | 103.4          | 14.7     | 10.2     |
| Lebanon      | 1999     | 10.6      | 1.4      | 9.2      | 3.0      | 131.5          | -2.4     | -1.2     |
| Egypt        | 1987     | 10.4      | -13.1    | 23.5     | 3.0      | -              | -9.1     | -8.4     |
| Lebanon      | 2006     | 10.3      | 6.0      | 4.4      | 6.0      | 179.9          | 3.3      | -        |
| Slovak       | 1995     | 9.6       | -2.8     | 12.4     | 3.0      | 21.4           | 2.3      | -2.9     |
| Chile        | 2007     | 9.6       | 7.0      | 2.6      | 8.0      | 4.1            | 9.2      | -        |
| Morocco      | 1988     | 9.4       | 0.3      | 9.1      | 6.0      | -              | 1.6      | 3.0      |
| Hungary      | 1996     | 9.3       | -1.7     | 11.0     | 3.0      | 71.5           | 6.3      | 3.0      |
| Bulgaria     | 1996     | 9.1       | -5.6     | 14.7     | 3.0      | -              | 9.4      | 5.2      |
| Panama       | 1986     | 9.1       | 2.4      | 6.7      | 4.0      | -              | 4.7      | 4.1      |
| Paraguay     | 1990     | 9.1       | 4.0      | 5.1      | 9.0      | -              | 5.6      | 1.6      |
| Romania      | 1984     | 8.7       | -4.8     | 13.5     | 5.0      | -              | 7.2      | 5.4      |
| Turkey       | 2001     | 8.6       | 11.6     | -3.0     | 4.0      | 77.6           | 6.2      | 5.2      |
| Romania      | 1999     | 8.4       | 2.8      | 5.6      | 3.0      | 30.3           | 2.8      | 0.5      |
| Costa Rica   | 1992     | 7.7       | 18.4     | -10.7    | 3.0      | 49.8           | 6.0      | 2.7      |
| Uruguay      | 2006     | 7.3       | 0.4      | 6.8      | 7.0      | 58.0           | 3.7      | -        |
| Barbados     | 2005     | 7.1       | 0.7      | 6.4      | 3.0      | 79.4           | 4.7      | -        |
| Argentina    | 2004     | 7.0       | 5.3      | 1.7      | 3.0      | -              | 5.6      | -        |
| Lithuania    | 2005     | 7.0       | 1.8      | 5.2      | 6.0      | 18.5           | 0.4      | -        |
| Pakistan     | 2003     | 6.8       | -0.2     | 7.1      | 12.0     | 74.4           | 3.2      | -0.3     |
| Barbados     | 1999     | 6.7       | 1.8      | 4.9      | 3.0      | 59.1           | 5.4      | 0.8      |
| Panama       | 2007     | 6.4       | 6.4      | 0.0      | 3.0      | 51.6           | 5.6      | ...      |
| South Africa | 1999     | 6.2       | -0.1     | 6.4      | 7.0      | 46.2           | 3.9      | 2.8      |
| Dominican    | 1992     | 6.1       | -1.1     | 7.2      | 3.0      | -              | 3.4      | -0.6     |
| Brazil       | 2003     | 6.1       | 8.1      | -2.0     | 6.0      | 76.5           | 4.6      | 3.9      |
| Estonia      | 2003     | 5.7       | 0.3      | 5.5      | 4.0      | 5.6            | 3.0      | 0.5      |
| Morocco      | 2008     | 5.7       | 7.7      | -2.0     | 3.0      | 48.5           | 4.5      | -        |
| Peru         | 2007     | 5.4       | 2.7      | 2.7      | 8.0      | 30.9           | 4.7      | -        |
| Ukraine      | 2000     | 5.4       | -3.3     | 8.7      | 3.0      | 45.3           | 2.1      | -0.8     |
| El Salvador  | 1997     | 5.2       | 1.9      | 3.4      | 5.0      | -              | 0.4      | -2.1     |
| Colombia     | 2005     | 5.2       | 1.6      | 3.5      | 8.0      | 38.8           | 3.3      | -        |
| Costa Rica   | 1997     | 5.1       | -1.7     | 6.8      | 3.0      | 18.6           | 3.8      | 1.9      |
| Mexico       | 1997     | 5.1       | 0.1      | 5.0      | 3.0      | 47.8           | 2.9      | 0.7      |
| Dominican    | 1985     | 5.0       | 5.0      | 0.0      | 3.0      | -              | 0.1      | -2.0     |
| Mean         |          | 9.4       | 2.8      | 6.6      | 4.7      | 63.1           | 4.7      | 2.1      |
| Median       |          | 8.4       | 1.9      | 6.4      | 3.0      | 49.8           | 4.6      | 1.7      |

출처: IMF(2010d)

한편, 선진국의 경우 재정수입은 증가추세를 지속하다가 경제위기 발생으로 인한 성장률 하락으로 최근 하락세를 보이고 있는 반면, 비이자지출은 위기 이전보다 증가율이 더 높아졌다. 이에 향후 재정건전화 정책 추진시 기초재정수지를 개선시켜 나감에 있어 세입 증가율을 정상화시키는 동시에 세출 증가율을 위기발생 이전보다 훨씬 낮게 유지해 나가야 한다. 특히 <표 II-3-5> 및 <표 II-3-6>에 정리된 선진국들의 과거 30차례의 재정건전화 사례를 분석해 보면 경제성질별 세출항목 중에서는 사회복지(기여도 33%)와 인건비(26%) 지출을 많이 줄였으며, 정부기능별 세출항목 중에서는 경제(기여도 29%), 복지(24%), 일반공공행정(16%) 지출을 많이 줄인 것으로 나타났다.

<표 II-3-4> 금번위기 발생 이전 및 최근의 세입·세출 추이

|         | 총수입            |                 |                | 비이자지출          |                 |                | GDP             |                |
|---------|----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
|         | 2007년<br>수준    | 2001~<br>2007년  | 2008~<br>2010년 | 2007년<br>수준    | 2001~<br>2007년  | 2008~<br>2010년 | 2001~<br>2007년  | 2008~<br>2010년 |
|         | (GDP<br>대비, %) | (연평균<br>증가율, %) |                | (GDP<br>대비, %) | (연평균<br>증가율, %) |                | (연평균<br>증가율, %) |                |
| 우리나라    | 25.0           | 6.2             | 0.4            | 19.4           | 6.7             | 5.1            | 4.7             | 2.3            |
| G20 선진국 | 36.4           | 2.2             | -2.6           | 35.3           | 3.0             | 4.3            | 2.3             | -0.2           |
| G20 개도국 | 26.3           | 11.3            | 4.4            | 23.5           | 9.2             | 10.4           | 7.3             | 5.6            |
| 선진국     | 37.4           | 2.5             | -2.6           | 35.8           | 3.0             | 4.3            | 2.4             | -0.2           |
| 개도국     | 26.9           | 10.4            | 3.7            | 24.5           | 8.7             | 9.3            | 7.0             | 5.1            |

〈표 II-3-5〉 재정건전화 기간중 경제성질별 지출의 조정규모

| 국가             | 종료<br>연도 | 지속<br>기간 | 건전화<br>규모 | 비이자<br>지출<br>축소 | 경제성질별 분류 |          |          |          | 인구고령화 관련 지출 |      |          |          | 인구고령화<br>관련 지출<br>이외 지출 |
|----------------|----------|----------|-----------|-----------------|----------|----------|----------|----------|-------------|------|----------|----------|-------------------------|
|                |          |          |           |                 | 인건비      | 사회<br>복지 | 자본<br>지출 | 기타<br>지출 | 의료          | 연금   | 노령<br>연금 |          |                         |
|                |          |          |           |                 |          |          |          |          |             |      | 유족<br>연금 | 노령<br>연금 |                         |
| Ireland        | 1989     | 11       | 20.0      | -11.8           | -        | -        | -        | -        | -2.3        | -0.4 | -0.3     | -0.1     | -9.1                    |
| Sweden         | 2000     | 7        | 13.3      | -10.4           | -2.0     | -4.1     | -1.2     | -3.1     | -0.1        | -1.3 | -1.2     | -0.1     | -9.0                    |
| Finland        | 2000     | 7        | 13.3      | -10.7           | -2.7     | -7.2     | -0.5     | -0.3     | -0.7        | -1.5 | -1.3     | -0.2     | -8.5                    |
| Sweden         | 1987     | 7        | 12.5      | -5.3            | -        | -        | -        | -        | -0.8        | 0.6  | 0.6      | 0.0      | -5.1                    |
| Denmark        | 1986     | 4        | 12.3      | -6.0            | -2.7     | -2.5     | -0.5     | -0.3     | -0.6        | -0.4 | -0.3     | -0.1     | -5.0                    |
| Greece         | 1995     | 6        | 12.1      | -2.3            | -        | -        | -        | -        | 0.9         | -0.3 | -0.2     | -0.1     | -2.9                    |
| Israel         | 1983     | 3        | 11.1      | -11.2           | -        | -        | -        | -        | -           | -    | -        | -        | -                       |
| Belgium        | 1998     | 15       | 11.1      | -10.7           | -0.7     | -1.0     | -1.2     | -7.8     | 0.7         | 0.0  | 0.8      | -0.8     | -11.4                   |
| Canada         | 1999     | 14       | 10.4      | -6.4            | -2.4     | 0.6      | -0.5     | -4.1     | -0.1        | 0.6  | 0.5      | 0.1      | -6.9                    |
| Cyprus         | 2007     | 4        | 8.5       | -0.7            | -1.3     | 0.1      | -0.5     | 1.0      | -           | -    | -        | -        | -                       |
| United Kingdom | 2000     | 7        | 8.3       | -5.1            | -1.2     | -2.7     | -0.9     | -0.2     | 0.0         | -0.2 | -0.1     | -0.1     | -4.9                    |
| Japan          | 1990     | 12       | 8.1       | -1.1            | -        | -        | -        | -        | -0.2        | 0.3  | 0.4      | -0.1     | -1.2                    |
| Italy          | 1993     | 8        | 7.9       | 1.0             | 0.7      | 2.0      | -0.8     | -0.9     | 0.8         | 0.0  | 0.1      | -0.1     | 0.2                     |
| Portugal       | 1985     | 4        | 7.5       | 0.8             | -        | -        | -        | -        | 0.0         | 0.3  | 0.2      | 0.1      | 0.5                     |
| Luxembourg     | 1985     | 4        | 6.9       | -1.4            | -        | -        | -        | -        | -0.2        | -0.7 | -0.5     | -0.2     | -0.5                    |
| Luxembourg     | 2001     | 10       | 6.7       | -1.6            | -0.9     | 1.4      | -0.1     | -2.0     | 0.5         | -2.0 | -3.2     | 1.2      | -0.1                    |
| Iceland        | 2006     | 4        | 6.3       | -1.6            | -0.6     | -0.9     | -0.5     | 0.5      | -0.8        | -0.1 | -0.1     | 0.0      | -0.7                    |
| Netherlands    | 2000     | 10       | 6.3       | -9.0            | -1.2     | -6.4     | 0.0      | -1.4     | -0.6        | -1.6 | -1.0     | -0.6     | -6.8                    |
| Denmark        | 2005     | 11       | 5.9       | -3.8            | 0.2      | -3.1     | 0.0      | -0.9     | 1.3         | -1.1 | -1.1     | 0.0      | -4.0                    |
| Hong Kong SAR  | 2005     | 4        | 5.8       | -1.5            | -        | -        | -        | -        | -           | -    | -        | -        | -                       |
| Australia      | 1988     | 4        | 5.8       | -5.1            | -        | -0.9     | -0.8     | -        | -0.3        | -0.2 | 0.1      | -0.3     | -4.6                    |
| New Zealand    | 1995     | 4        | 5.8       | -7.1            | -1.5     | -1.6     | 0.4      | -4.2     | -0.5        | -4.2 | -2.8     | -1.4     | -2.4                    |
| Austria        | 2001     | 6        | 5.8       | -4.6            | -2.5     | 0.3      | -1.7     | -0.5     | 0.7         | 0.2  | 0.2      | 0.0      | -5.5                    |
| Iceland        | 2000     | 6        | 5.7       | -0.7            | 2.2      | -2.1     | -0.3     | -0.5     | 0.7         | -0.1 | -0.1     | 0.0      | -1.3                    |
| United States  | 2000     | 8        | 5.7       | -2.6            | -1.4     | -1.1     | 0.2      | -0.4     | 0.0         | -0.4 | -0.3     | -0.1     | -2.2                    |
| Germany        | 2000     | 9        | 5.3       | -1.9            | -1.0     | 2.9      | -1.0     | -2.8     | 0.1         | 1.1  | 1.1      | 0.0      | -2.9                    |
| Germany        | 1989     | 10       | 5.3       | -5.4            | -        | -        | -        | -        | -0.3        | -0.4 | -0.1     | -0.3     | -4.7                    |
| Switzerland    | 2000     | 7        | 5.2       | -0.6            | -0.6     | 0.3      | -0.6     | 0.2      | 0.5         | 0.2  | 0.2      | 0.0      | -1.3                    |
| Cyprus         | 1994     | 3        | 5.2       | -0.9            | -        | -        | -        | -        | -           | -    | -        | -        | -                       |
| Spain          | 2006     | 11       | 5.2       | -2.7            | -1.2     | -1.5     | 0.6      | -0.6     | 0.4         | -1.0 | -0.6     | -0.4     | -3.7                    |
| Mean           |          | 7.6      | 8.3       | -4.2            | -1.1     | -1.4     | -0.5     | -1.5     | 0.0         | -0.5 | -0.3     | -0.1     | -3.1                    |
| G-20           |          | 9.1      | 7.0       | -3.9            | -1.5     | -0.2     | -0.6     | -1.9     | -0.1        | 0.1  | 0.2      | -0.1     | -3.9                    |
| Median         |          | 7.0      | 6.8       | -3.2            | -1.2     | -1.0     | -0.5     | -0.8     | -0.1        | -0.3 | -0.1     | -0.1     | -2.8                    |

〈표 II-3-6〉 재정건전화 기간중 정부기능별 지출의 조정규모

| 국가             | 종료 연도 | 지속 기간 | 진전화 규모 | 지출 축소 | 10개 정부기능별 재정지출 항목 |      |         |      |       |         |      |         |      |      |
|----------------|-------|-------|--------|-------|-------------------|------|---------|------|-------|---------|------|---------|------|------|
|                |       |       |        |       | 일반공공 행정           | 국방   | 공공질서 안전 | 경제   | 환경 보호 | 주택 지역개발 | 보건   | 오락문화 종교 | 교육   | 복지   |
| Ireland        | 1989  | 11    | 20.0   | -14.4 | -0.6              | -    | -5.4    | -    | -     | -2.2    | -0.1 | -1.1    | -0.1 | -1.6 |
| Sweden         | 2000  | 7     | 13.3   | -9.5  | -1.2              | -0.1 | -1.8    | 0.1  | -     | -1.9    | 0.0  | -0.7    | -0.2 | -3.4 |
| Finland        | 2000  | 7     | 13.3   | -15.5 | -1.2              | -0.1 | -4.0    | 0.0  | -     | -0.2    | -0.5 | 0.0     | -0.9 | -8.1 |
| Sweden         | 1987  | 7     | 12.5   | -9.3  | 0.5               | -0.4 | -4.1    | -    | -     | -2.1    | 0.5  | 0.0     | -1.0 | -5.4 |
| Denmark        | 1986  | 4     | 12.3   | -4.7  | -0.5              | -    | -0.7    | -    | -     | -0.4    | 0.0  | -0.1    | -0.8 | -1.9 |
| Greece         | 1995  | 6     | 12.1   | -6.2  | -1.0              | -0.8 | -       | -    | -     | 0.1     | -0.8 | -0.1    | -0.1 | -0.1 |
| Israel         | 1983  | 3     | 11.1   | 15.3  | 0.0               | -5.9 | 3.6     | -    | -     | 0.0     | 0.7  | 0.1     | -0.8 | 0.9  |
| Belgium        | 1998  | 15    | 11.1   | -     | -                 | -    | -       | -    | -     | -       | -    | -       | -    | -    |
| Canada         | 1999  | 14    | 10.4   | -3.6  | -0.6              | -    | -2.4    | -    | -     | -0.1    | -1.3 | 0.1     | -0.4 | 1.3  |
| Cyprus         | 2007  | 4     | 8.5    | -2.1  | -0.2              | -0.4 | -0.2    | -1.4 | 0.0   | 0.0     | -0.5 | 0.1     | -0.2 | 0.4  |
| United Kingdom | 2000  | 7     | 8.3    | -5.7  | -0.7              | -0.8 | -0.1    | -1.1 | 0.1   | -0.5    | 0.1  | 0.0     | 0.2  | -2.9 |
| Japan          | 1990  | 12    | 8.1    | -     | -                 | -    | -       | -    | -     | -       | -    | -       | -    | -    |
| Italy          | 1993  | 8     | 7.9    | -     | -                 | -    | -       | -    | -     | -       | -    | -       | -    | -    |
| Portugal       | 1985  | 4     | 7.5    | -     | -                 | -    | -       | -    | -     | -       | -    | -       | -    | -    |
| Luxembourg     | 1985  | 4     | 6.9    | -0.5  | -0.1              | 0.0  | -       | -0.1 | -     | 0.0     | 0.0  | 0.0     | 0.0  | -0.3 |
| Luxembourg     | 2001  | 10    | 6.7    | -1.9  | 0.4               | -0.3 | 0.2     | -3.0 | 0.0   | -0.3    | 0.2  | 0.3     | 0.0  | 0.8  |
| Iceland        | 2006  | 4     | 6.3    | -3.4  | -0.8              | 0.0  | -0.1    | -0.8 | 0.0   | 0.0     | -0.6 | -0.2    | 0.1  | -0.8 |
| Netherlands    | 2000  | 10    | 6.3    | -     | -                 | -    | -       | -    | -     | -       | -    | -       | -    | -    |
| Denmark        | 2005  | 11    | 5.9    | -6.4  | -4.0              | -0.3 | 0.0     | -0.7 | 0.0   | -0.1    | 0.1  | 0.0     | 0.5  | -2.0 |
| Hong Kong SAR  | 2005  | 4     | 5.8    | -     | -                 | -    | -       | -    | -     | -       | -    | -       | -    | -    |
| Australia      | 1988  | 4     | 5.8    | -1.9  | 0.1               | -0.3 | -0.2    | -0.6 | -     | 0.0     | 0.9  | 0.0     | -0.2 | -0.8 |
| New Zealand    | 1995  | 4     | 5.8    | -     | -                 | -    | -       | -    | -     | -       | -    | -       | -    | -    |
| Austria        | 2001  | 6     | 5.8    | -4.4  | -1.2              | -0.1 | -0.1    | 0.3  | -0.9  | -0.3    | -1.1 | 0.0     | -0.2 | -0.8 |
| Iceland        | 2000  | 6     | 5.7    | 39.5  | 0.3               | -    | 0.1     | -1.6 | -     | -0.2    | 0.8  | 0.0     | 0.9  | -0.5 |
| United States  | 2000  | 8     | 5.7    | -3.8  | -1.1              | -1.5 | 0.1     | -0.2 | 0.0   | -0.2    | -0.1 | 0.0     | 0.2  | -1.1 |
| Germany        | 2000  | 9     | 5.3    | -2.1  | -0.7              | -0.6 | 0.1     | -3.4 | -0.3  | 0.1     | 0.1  | 0.0     | -0.3 | 2.9  |
| Germany        | 1989  | 10    | 5.3    | 0.1   | -0.2              | -0.4 | -       | 0.0  | -     | 0.0     | -0.2 | 0.0     | -0.1 | -0.2 |
| Switzerland    | 2000  | 7     | 5.2    | -0.2  | 0.0               | -0.4 | 0.0     | -0.3 | -     | 0.0     | -0.3 | 0.0     | -0.1 | 0.0  |
| Cyprus         | 1994  | 3     | 5.2    | -3.1  | -0.3              | 0.1  | -0.2    | 0.5  | -     | 0.2     | 0.0  | 0.0     | 0.3  | 0.6  |
| Spain          | 2006  | 11    | 5.2    | -4.7  | -2.9              | -0.2 | -0.1    | 0.1  | 0.1   | -0.1    | 0.3  | 0.1     | -0.3 | -1.6 |
| Mean           | 7.3   |       | 8.6    | -4.9  | -0.8              | -0.4 | -0.1    | -1.4 | -0.1  | -0.3    | -0.3 | 0.0     | -0.2 | -1.2 |
| G-20           | 8.7   |       | 6.8    | -2.8  | -0.5              | -0.7 | 0.0     | -1.3 | -0.1  | -0.1    | -0.1 | 0.0     | -0.1 | -0.1 |
| Median         | 7.0   |       | 6.7    | -3.8  | -0.7              | -0.4 | -0.1    | -0.8 | 0.0   | -0.1    | 0.0  | 0.0     | -0.2 | -0.8 |

이상에서 분석한 기초재정수지 개선 이외에 성장률 개선도 재정건전화에 매우 중요한 요인이다. 간단한 예를 들어보면, 10년간 경제성장률을 1%p만 개선시켜 발생하는 초과세입( OECD 평균 국민부담률 40% 가정)을 모두 국채상환에 사용한다면 10년 후 정부부채비율을 29%p(초기 정부부채비율은 2009년말 OECD 평균 90.3% 가정)나 감소시킬 수 있다. 그러나 중장기 재정건전화 정책을 수립할 때는 지나치게 낙관적인 성장 전망을 경계해야 하며, 오히려 보수적인 경제전망을 전제로 계획을 수립하고 이후 성장률이 초과달성되어 잉여재원이 발생할 경우에는 이를 전액 재정건전화 목표의 초과달성에 활용해야 한다.

더군다나 경제성장률의 개선은 조세수입 등 세입증대로 이어지고, 세출감축을 보다 용이하게 하는 2차적인 효과도 유발할 수 있다. 이에 과거 많은 국가들이 재정건전화 정책을 추진하면서 구조조정, 노동시장 개혁, 규제완화 등의 성장잠재력 제고를 위한 경제개혁 정책을 동시에 추진한 것이다.

그러나 경제성장률 상승과 동일하게 경상성장률을 상승시킬 수 있는 인플레이션 유발정책은 최근 선진국들의 본원통화 규모가 경제규모에 비해 매우 미미한 수준으로 하락하였으며 물가상승에 따라 장기금리가 상승할 위험이 커 국채 차환시 재정부담 증가로 이어지는 등 재정악화 문제에 대한 근본적인 대책이 될 수 없다. IMF(2010d)의 분석에 따르면 2009~2014년 기간중 연 2% 정도로 전망되고 있는 OECD 국가의 물가상승률이 연 6% 수준으로 올라가더라도 2014년 말 정부부채비율은 당초 전망치보다 불과 8%p 정도 낮아지는 데 그치는 것으로 추정되었다. 2014년까지 예상되는 정부부채비율 증가규모의 4분의 1에 불과한 규모다.

## 나. IMF의 정책권고

결국 재정건전화 정책은 기초재정수지의 개선이 그 중심이 될 수밖에 없다. 이에 IMF(2009b, 2010a, 2010d)는 선진국 및 개도국의 재정건전화 목표를 2030년 말 정부부채비율이 위기발생 이전 수준인 60% 및 40%로 복귀하는 것으로 설정하고<sup>21)</sup>, 이러한 재정건전화 목표를 달성하기 위해 필요한 2011년부터 2020년까지의 기초재정수지 개선규모를 시산<sup>22)</sup>해 보았다.

시산결과가 <표 II-3-7> 및 <표 II-3-8>에 정리되어 있는데 선진국의 경우 2020년까지 10년 동안 GDP 대비 8.2%, 즉 연 0.8%씩 10년간 기초재정수지를 지속적으로 개선시켜야 하는 반면, 개도국의 필요 CAPB 개선규모가 GDP 대비 2.5%에 그치는 것으로 추정되었다. 특히 2010년 현재 정부부채비율이 60% 이상인 20개 고채무 선진국들의 필요 CAPB 개선규모는 무려 GDP 대비 9.1%에 달한다. 이에 반해 우리나라는 2010년 현재 정부부채비율이 목표치인 40%보다 낮은 34.7%에 그치고 이미 CAPB가 GDP 대비 2.0%의 흑자를 보일 전망이므로, 2020년까지 GDP 대비 1.7% 정도 세입을 줄이거나 지출을 늘리더라도 2030년 정부부채비율이 40%가 될 것으로 추정되었다. 2010년 현재 정부부채비율이 60% 미만인 우리나라를 포함한 12개 저채무 선진국들의 필요 CAPB 개선규모도 GDP 대비 1.1%에 불과하다.

따라서 고채무 선진국의 대규모의 지속적인 재정건전화 정책이 절실한데, <표 II-3-2>에서 이미 살펴본 바와 같이 과거에도 선진국에서

- 
- 21) 정부부채비율이 200%에 달하는 일본의 경우에는 금융자산을 차감할 순부채 기준으로 현재 115% 수준에서 2030년까지 80%까지 낮추는 목표를 설정하고, 노르웨이에 대해서는 2012년에 CAPB가 흑자를 보일 전망이므로 동 수준이 지속되는 것으로 전제하였다.
- 22) IMF는 재정건전화 정책을 통해 2011년부터 2020년까지 지속적으로 CAPB를 개선시켜 나가고, 2021~2030년 동안에는 2020년 수준을 유지하는 것으로 가정하였다. 또한, 2011~2030년 기간 동안 국제금리는 경제성장률보다 1%p(과거 평균추세) 높을 것으로 전제하였다.

총 9차례나 GDP 대비 10%가 넘는 규모로 재정건전화 정책을 평균 8.2년 동안 추진된 사례가 있었다. 문제는 지금 현 시점에서 어떤 정책 수단을 동원해야만 이러한 재정건전화 목표를 달성할 수 있겠느냐 하는 것이다.

〈표 II-3-7〉 IMF의 국가별 재정건전화 정책규모 추정결과 : 선진국

| 국가                    | 2010년 전망치  |            |      | 재정건전화 규모      |              |
|-----------------------|------------|------------|------|---------------|--------------|
|                       | 정부부채<br>비율 | 기초<br>재정수지 | CAPB | 2020년<br>CAPB | CAPB<br>개선규모 |
| Austria               | 72.9       | -3.1       | -2.7 | 3.0           | 5.7          |
| Belgium               | 100.9      | -1.7       | -1.1 | 4.7           | 5.8          |
| Canada                | 84.8       | -4.0       | -1.6 | 2.4           | 4.0          |
| Cyprus                | 62.3       | -6.0       | -4.6 | 3.9           | 8.5          |
| France                | 84.9       | -6.0       | -2.1 | 3.9           | 6.0          |
| Germany               | 77.3       | -3.4       | -1.7 | 2.7           | 4.4          |
| Greece                | 129.5      | -6.4       | -6.5 | 9.0           | 15.5         |
| Iceland               | 131.2      | -3.8       | 0.1  | 3.9           | 3.8          |
| Ireland               | 74.5       | -10.5      | -8.7 | 4.8           | 13.5         |
| Israel                | 83.3       | -1.5       | 3.4  | 1.0           | -2.4         |
| Italy                 | 117.6      | -0.7       | 0.5  | 5.3           | 4.9          |
| Japan                 | 228.6      | -8.7       | -6.7 | 6.7           | 13.4         |
| Malta                 | 71.3       | -1.5       | -0.7 | 1.7           | 2.4          |
| Netherlands           | 63.9       | -4.0       | -3.3 | 2.0           | 5.3          |
| Norway                | 67.4       | 4.4        | 4.4  | 6.7           | 2.2          |
| Portugal              | 83.3       | -5.2       | -3.7 | 3.9           | 7.5          |
| Singapore             | 91.4       | 1.9        | 2.3  | 2.2           | -0.2         |
| Spain                 | 63.7       | -8.5       | -6.1 | 3.3           | 9.4          |
| United Kingdom        | 79.6       | -9.6       | -6.2 | 4.1           | 10.4         |
| United States         | 91.8       | -8.0       | -6.4 | 4.2           | 10.6         |
| 고채무선진국(60% 이상)        | 106.4      | -6.7       | -4.8 | 4.3           | 9.1          |
| Australia             | 20.6       | -4.9       | -4.7 | 0.2           | 4.9          |
| Czech                 | 37.9       | -3.4       | -2.0 | 0.4           | 2.4          |
| Denmark               | 46.0       | -4.8       | 2.0  | 0.5           | -1.6         |
| Finland               | 48.1       | -2.7       | -0.2 | 0.5           | 0.7          |
| Hong Kong             | 0.6        | -2.6       | -2.0 | 0.0           | 2.0          |
| Korea                 | 34.7       | 1.7        | 2.0  | 0.3           | -1.7         |
| Luxembourg            | 20.0       | -4.1       | -3.8 | 0.2           | 4.0          |
| New Zealand           | 31.3       | -3.0       | -1.2 | 0.3           | 1.5          |
| Slovak                | 38.1       | -3.1       | -2.2 | 0.4           | 2.6          |
| Slovenia              | 35.6       | -5.0       | -3.4 | 0.4           | 3.8          |
| Sweden                | 44.7       | -4.5       | -1.5 | 0.5           | 1.9          |
| Switzerland           | 43.6       | -0.3       | 0.0  | 0.4           | 0.4          |
| 저채무선진국(60% 미만)        | 32.2       | -1.9       | -0.7 | 0.3           | 1.1          |
| Average(PPP-weighted) | 98.3       | -6.2       | -4.4 | 3.9           | 8.2          |
| G-20                  | 105.1      | -6.6       | -4.7 | 4.1           | 8.8          |

출처: IMF(2010d)

〈표 II-3-8〉 IMF의 국가별 재정건전화 정책규모 추정결과 : 개도국

| 국가                    | 2010년 전망치  |            |      | 재정건전화 규모      |              |
|-----------------------|------------|------------|------|---------------|--------------|
|                       | 정부부채<br>비율 | 기초<br>재정수지 | CAPB | 2020년<br>CAPB | CAPB<br>개선규모 |
| Argentina             | 51.6       | 0.1        | -0.5 | 0.6           | 1.1          |
| Belarus               | 23.1       | -0.3       | 0.2  | 0.2           | 0.0          |
| Brazil                | 64.9       | 2.3        | 2.6  | 1.6           | -1.0         |
| Bulgaria              | 20.2       | -1.2       | 0.9  | 0.2           | -0.7         |
| Chile                 | 5.0        | -2.1       | -0.2 | 0.0           | 0.2          |
| China                 | 20.8       | -2.6       | -2.7 | 0.2           | 2.9          |
| Colombia              | 36.1       | -0.7       | 4.3  | 0.3           | -4.0         |
| Croatia               | 36.2       | -1.5       | 0.2  | 0.4           | 0.2          |
| Egypt                 | 74.3       | -3.8       | -3.7 | 2.2           | 5.9          |
| Hungary               | 80.2       | 0.7        | 4.6  | 2.3           | -2.3         |
| India                 | 81.3       | -3.7       | -3.8 | 3.8           | 7.6          |
| Indonesia             | 30.4       | -0.2       | -0.1 | 0.3           | 0.4          |
| Malaysia              | 48.3       | -4.1       | -4.6 | 2.3           | 6.8          |
| Mexico                | 43.3       | -0.9       | -0.1 | 0.7           | 0.8          |
| Nigeria               | 15.4       | -0.3       | -0.1 | 0.1           | 0.2          |
| Pakistan              | 56.4       | 0.1        | 0.4  | 1.6           | 1.2          |
| Peru                  | 26.4       | 0.1        | -0.5 | 0.2           | 0.8          |
| Philippines           | 60.4       | 0.7        | 0.8  | 1.2           | 0.4          |
| Poland                | 56.2       | -4.5       | -4.4 | 2.9           | 7.3          |
| Romania               | 33.3       | -4.2       | -1.5 | 0.3           | 1.8          |
| Russia                | 9.9        | -3.1       | -1.3 | 0.1           | 1.4          |
| Saudi Arabia          | 13.2       | 8.3        | 8.7  | 11.6          | 2.8          |
| South Africa          | 35.4       | -4.5       | -3.4 | 0.4           | 3.8          |
| Turkey                | 48.0       | -0.1       | 0.6  | 1.0           | 0.3          |
| Ukraine               | 34.6       | -0.9       | 1.4  | 0.3           | -1.1         |
| Average(PPP-weighted) | 39.2       | -1.7       | -1.2 | 1.3           | 2.5          |
| G-20                  | 37.9       | -1.7       | -1.4 | 1.3           | 2.7          |

출처: IMF(2010d)

IMF(2010d)에서 선진국 정부들에 제시한 재정건전화 정책수단을 정리해 보면, 우선 경제위기 동안 실시하였던 확장적 재정정책들을 정상화시켜야 하는데 성공적일 경우 GDP 대비 1.5%에 달하는 재정수지 개선이 기대된다. 다음으로는 재정지출 증가를 억제해야 하는데 2030

년까지 저출산·인구 고령화로 연금 및 의료지출이 GDP 대비 4~5% 정도 증가할 전망이다. 정치적으로 매우 어렵겠지만 연금개혁과 의료지출 효율화 등을 통해 가능한 한 이러한 증가요인을 상쇄시키는 것이 매우 중요하다. 이외의 지출에 대해서는 중기재정 시스템의 강화, 재정준칙의 도입 및 개선, 정부간 재정관계의 개선 등을 통해 인구 1인당 실질기준으로 2020년까지 10년간 동결시킬 수만 있다면 GDP 대비 3.5%에 달하는 재정수지의 추가적 개선이 가능하다. <표 II-3-7>에서 선진국들의 필요 CAPB 개선규모가 8.2%이므로 나머지 약 3%의 재정수지 개선은 세입 확충을 통해 달성할 수밖에 없다. 이외에 금융부문에 투입된 공적자금이 회수될 가능성이나 다른 정부자산의 수익률을 제고시킬 수 있겠지만 보증채무나 다른 조건부 부채들이 향후 재정 부담으로 돌아올 가능성도 배제할 수 없어 자산·부채관리(ALM: asset-liability management)의 강화를 통한 재정수지 개선에 대해서는 큰 기대를 걸 수는 없을 것으로 보인다.

## 다. 지출통제

이하에서는 재정건전화 정책의 핵심적인 정책수단인 지출통제 정책을 일시적인 재정정책의 철회, 복지지출의 증가 억제, 여타 지출에 대한 통제 강화로 구분하여 각각의 필요성 및 가능성에 대해 차례로 분석해 보았다.

### 1) 일시적 재정정책의 철회

재정건전화 정책의 추진에 있어 우선순위가 가장 높은 정책수단은 경제위기 동안 실시하였던 일시적 확장정책들을 거둬들이는 것이다. <표 II-3-9>에 정리된 IMF(2010a)에서 추정된 G20 국가들의 경기부양을 위한 2010년중 확장적 재정정책 규모는 GDP 대비 1.9%로 지난

해에 추정했던 2010년 전망치보다 0.3%p 커졌으며 지난해 확장적 재정정책 규모보다는 0.1%p 작아지는데 그쳤다. 아직 더블 딥 가능성, 그리스에서 촉발된 남유럽 재정위기 등으로 대표되는 경제 및 금융 정상화에 대한 불안감이 완전히 가시지 않고 있어 본격적인 재정부문 출구전략이 시행되지 못하고 있는 것이다.

물론 우리나라를 비롯하여 러시아, 아르헨티나, 영국, 호주 등 일부 G20 국가들은 GDP 대비 1% 이상의 재정부문 출구전략을 시행하고 있다. 그럼에도 2010년중 출구전략 규모가 G20 국가 중에서 가장 큰 것으로 나타난 우리나라의 경우에도 여전히 GDP 대비 1% 정도 추가 조정의 여지가 남아 있는 것으로 보인다.

〈표 II-3-9〉 IMF의 G20국가 재정확장 규모 추정

| 해당 국가                   | 추정 시기 |     |      | 2009년 7월 및 11월 추정치 |      |      | 2010년 5월 추정치 |      |      | 수정 규모 |      |
|-------------------------|-------|-----|------|--------------------|------|------|--------------|------|------|-------|------|
|                         |       |     |      | 2009               | 2010 | 증감   | 2009         | 2010 | 증감   | 2009  | 2010 |
|                         |       |     |      |                    |      |      |              |      |      |       |      |
| Argentina               | 1.5   | 0.0 | -1.5 | 1.5                | 0.0  | -1.5 | 0.0          | 0.0  | 0.0  | 0.0   | 0.0  |
| Australia               | 2.9   | 2.0 | -0.9 | 2.8                | 1.8  | -1.0 | -0.1         | -0.1 | -0.1 | -0.2  | -0.2 |
| Brazil                  | 0.6   | 0.6 | 0.0  | 0.7                | 0.6  | -0.1 | 0.1          | 0.1  | 0.1  | 0.0   | 0.0  |
| Canada                  | 1.9   | 1.7 | -0.2 | 1.8                | 1.7  | -0.1 | -0.1         | -0.1 | -0.1 | 0.0   | 0.0  |
| China                   | 3.1   | 2.7 | -0.4 | 3.1                | 2.7  | -0.4 | 0.0          | 0.0  | 0.0  | 0.0   | 0.0  |
| France                  | 0.7   | 0.8 | 0.1  | 1.0                | 0.5  | -0.5 | 0.3          | -0.3 | 0.3  | -0.3  | -0.3 |
| Germany                 | 1.6   | 2.0 | 0.4  | 1.5                | 2.1  | 0.6  | -0.1         | 0.1  | -0.1 | 0.1   | 0.1  |
| India                   | 0.6   | 0.6 | 0.0  | 0.6                | 0.4  | -0.2 | 0.0          | -0.2 | 0.0  | -0.2  | -0.2 |
| Indonesia               | 1.4   | 0.6 | -0.8 | 1.1                | 0.6  | -0.5 | -0.3         | -0.3 | -0.3 | 0.0   | 0.0  |
| Italy                   | 0.2   | 0.1 | -0.1 | 0.0                | 0.1  | 0.1  | -0.2         | 0.0  | -0.2 | 0.0   | 0.0  |
| Japan                   | 2.4   | 1.8 | -0.6 | 2.8                | 2.2  | -0.6 | 0.4          | 0.4  | 0.4  | 0.4   | 0.4  |
| Korea                   | 3.6   | 4.7 | 1.1  | 3.6                | 1.1  | -2.5 | 0.0          | -3.6 | 0.0  | -3.6  | -3.6 |
| Mexico                  | 1.5   | 1.0 | -0.5 | 1.5                | 1.0  | -0.5 | 0.0          | 0.0  | 0.0  | 0.0   | 0.0  |
| Russia                  | 4.1   | 1.3 | -2.8 | 4.5                | 2.8  | -1.7 | 0.4          | 1.5  | 0.4  | 1.5   | 1.5  |
| Saudi Arabia            | 3.3   | 3.5 | 0.2  | 3.3                | 3.5  | 0.2  | 0.0          | 0.0  | 0.0  | 0.0   | 0.0  |
| South Africa            | 3.0   | 2.1 | -0.9 | 3.0                | 2.1  | -0.9 | 0.0          | 0.0  | 0.0  | 0.0   | 0.0  |
| Turkey                  | 1.2   | 0.5 | -0.7 | 1.2                | 0.5  | -0.7 | 0.0          | 0.0  | 0.0  | 0.0   | 0.0  |
| United Kingdom          | 1.6   | 0.0 | -1.6 | 1.6                | 0.2  | -1.4 | 0.0          | 0.2  | 0.0  | 0.2   | 0.2  |
| United States           | 2.0   | 1.8 | -0.2 | 1.8                | 2.9  | 1.1  | -0.2         | 1.1  | -0.2 | 1.1   | 1.1  |
| G-20 (PPP GDP weighted) | 2.0   | 1.6 | -0.4 | 2.0                | 1.9  | -0.1 | 0.0          | 0.3  | 0.0  | 0.3   | 0.3  |
| Advanced                | 1.9   | 1.6 | -0.3 | 1.8                | 2.0  | 0.2  | -0.1         | 0.4  | -0.1 | 0.4   | 0.4  |
| Emerging Market         | 2.2   | 1.6 | -0.6 | 2.3                | 1.8  | -0.5 | 0.1          | 0.2  | 0.1  | 0.2   | 0.2  |

출처: IMF(2009a), IMF(2009b), IMF(2010a)

## 2) 복지지출의 증가 억제

다음으로 지출 측면에서 정책적 우선순위가 있는 부분은 인구 고령화 관련 재정지출 증가세를 강력하게 억제해 나가는 것이다. 〈표 II

-3-10>에 정리된 IMF(2010e)의 G20 국가들의 연금 및 의료지출 전망 결과를 보면, 2030년까지 GDP 대비 3.7%, 2050년까지는 6.7%나 복지 지출이 증가하는 것으로 나타났는데, 선진국들의 경우에는 이보다 더 큰 4.8% 및 8.1%에 달해 문제가 훨씬 심각하다. IMF는 선진국들의 연금 및 의료지출의 GDP 대비 비율을 2030년까지 2010년 수준으로 억제할 것을 권고하고 있다.

우선, 연금지출 규모를 2030년까지 2010년 수준으로 동결시키기 위해서는 GDP 대비 약 1% 정도 연금지출 규모를 축소시켜야 하는데, <표 II-3-11>에서 보는 것처럼 이미 이보다 더 큰 규모의 연금지출 축소를 성공리에 추진했던 국가가 다수 있는데, 핀란드의 1997년 연금개혁, 독일의 1992~2001년 연금개혁, 이탈리아의 1995년 연금개혁, 스페인의 2002~2005년 연금개혁, 스웨덴의 1998년 연금개혁 등이 그것이다.

IMF(2010d)가 실시한 정책 시뮬레이션 결과에 따르면 27개 EU국가들의 경우 2010년 현재 GDP 대비 9.1% 정도인 연금지출 규모가 2030년에는 10.6%에 달할 전망이다<sup>23)</sup>, 이를 2010년 수준으로 억제하기 위해서는 연금지급 개시연령을 1.5세 정도 추가적으로 늦추거나 소득대체율을 추가적으로 16% 정도 줄이거나 보험료율을 2.5~3%p 정도 인상하면 가능한 것으로 나타났다. 이와 관련하여 IMF가 조사한 국가별 법정퇴직연령 변동 내역이 <표 II-3-12>에 정리되어 있는데, 우리나라를 비롯한 11개 선진국과 2개 개도국이 최근 2030년까지 법정 퇴직연령을 1~5세 정도 상향조정을 입법화했거나 할 계획인 것으로 나타났다. 또한 <표 II-3-13>을 보면 스웨덴, 폴란드, 우리나라, 터키, 일본, 체코 등은 향후 20년 내에 연금수혜율을 무려 15% 이상 낮추는 연금개혁을 단행한 반면, 최근 남유럽 재정위기를 촉발한 그리스의 경우에는 오히려 19%나 높은 것으로 나타났다.

23) 최근 단행한 연금제도 개혁으로 연금지급 개시연령이 1.5세 늦추어지고 소득대체율이 8% 낮아져 연금지출 규모가 줄어드는 효과를 감안한 수치이다.

〈표 11-3-10〉 IMF의 G20국가 연금 및 의료지출 전망

| 국가              | Pension Expenditures |      |      |       |       | Public Health Expenditure |      |      |       |       | 합 계  |      |      |       |       |
|-----------------|----------------------|------|------|-------|-------|---------------------------|------|------|-------|-------|------|------|------|-------|-------|
|                 | 2010                 | 2030 | 2050 | 10→30 | 10→50 | 2010                      | 2030 | 2050 | 10→30 | 10→50 | 2010 | 2030 | 2050 | 10→30 | 10→50 |
|                 | Argentina            | 5.9  | 6.3  | 8.6   | 0.4   | 2.7                       | 4.8  | 6.3  | 8.5   | 1.5   | 3.7  | 10.7 | 12.6 | 17.1  | 1.9   |
| Australia       | 3.1                  | 4.3  | 4.8  | 1.2   | 1.7   | 6.5                       | 9.6  | 11.6 | 3.1   | 5.1   | 9.6  | 13.9 | 16.4 | 4.3   | 6.8   |
| Brazil          | 8.5                  | 9.8  | 15.8 | 1.3   | 7.3   | 5.1                       | 7.2  | 10.1 | 2.1   | 5.0   | 13.6 | 16.9 | 19.3 | 3.4   | 12.3  |
| Canada          | 4.7                  | 6.3  | 5.9  | 1.6   | 1.2   | 7.6                       | 10.6 | 13.4 | 3.0   | 5.8   | 12.3 | 16.9 | 19.3 | 4.6   | 7.0   |
| China           | 2.2                  | 2.4  | 2.6  | 0.2   | 0.4   | 2.2                       | 3.1  | 4.4  | 0.9   | 2.2   | 4.4  | 5.5  | 7.0  | 1.1   | 2.6   |
| France          | 13.5                 | 14.2 | 14.2 | 0.7   | 0.7   | 8.7                       | 12.2 | 14.6 | 3.5   | 5.9   | 22.2 | 26.4 | 28.8 | 4.2   | 6.6   |
| Germany         | 10.2                 | 11.5 | 12.3 | 1.3   | 2.1   | 7.9                       | 11.6 | 14.4 | 3.7   | 6.5   | 18.1 | 23.1 | 26.7 | 5.0   | 8.6   |
| India           | 1.7                  | 2.1  | 0.9  | 0.4   | -0.8  | 0.9                       | 1.3  | 1.8  | 0.4   | 0.9   | 2.6  | 3.4  | 2.7  | 0.8   | 0.1   |
| Indonesia       | 0.9                  | 1.3  | 2.1  | 0.4   | 1.2   | 1.3                       | 1.9  | 2.6  | 0.6   | 1.3   | 2.2  | 3.2  | 4.7  | 1.0   | 2.5   |
| Italy           | 14.0                 | 14.8 | 14.7 | 0.8   | 0.7   | 6.3                       | 8.9  | 11.0 | 2.6   | 4.7   | 20.3 | 23.7 | 25.7 | 3.4   | 5.4   |
| Japan           | 10.3                 | 10.1 | 11.0 | -0.2  | 0.7   | 6.9                       | 9.8  | 12.8 | 2.9   | 5.9   | 17.2 | 19.9 | 23.8 | 2.7   | 6.6   |
| Korea           | 0.6                  | 2.2  | 4.4  | 1.6   | 3.8   | 4.0                       | 6.3  | 9.2  | 2.3   | 5.2   | 4.6  | 8.5  | 13.6 | 3.9   | 9.0   |
| Mexico          | 2.4                  | 4.5  | 3.5  | 2.1   | 1.1   | 3.2                       | 4.5  | 6.4  | 1.3   | 3.2   | 5.6  | 9.0  | 9.9  | 3.4   | 4.3   |
| Russia          | 9.4                  | 14.0 | 18.8 | 4.6   | 9.4   | 3.6                       | 5.0  | 6.7  | 1.4   | 3.1   | 13.0 | 19.0 | 25.5 | 6.0   | 12.5  |
| Saudi Arabia    | 2.2                  | 3.6  | 7.1  | 1.4   | 4.9   | 2.9                       | 3.9  | 5.5  | 1.0   | 2.6   | 5.1  | 7.5  | 12.6 | 2.4   | 7.5   |
| South Africa    | 1.3                  | 1.9  | 2.3  | 0.6   | 1.0   | 3.2                       | 4.3  | 5.7  | 1.1   | 2.5   | 4.5  | 6.2  | 8.0  | 1.7   | 3.5   |
| Turkey          | 7.3                  | 10.5 | 11.4 | 3.2   | 4.1   | 3.6                       | 5.0  | 7.2  | 1.4   | 3.6   | 10.9 | 15.5 | 18.6 | 4.6   | 7.7   |
| United Kingdom  | 6.7                  | 7.6  | 8.1  | 0.9   | 1.4   | 8.0                       | 11.3 | 14.2 | 3.3   | 6.2   | 14.7 | 18.9 | 22.3 | 4.2   | 7.6   |
| United States   | 4.9                  | 6.0  | 5.7  | 1.1   | 0.8   | 6.7                       | 11.4 | 14.9 | 4.7   | 8.2   | 11.6 | 17.4 | 20.6 | 5.8   | 9.0   |
| G20             | 5.8                  | 6.8  | 7.4  | 1.0   | 1.6   | 5.3                       | 8.0  | 10.4 | 2.7   | 5.1   | 11.1 | 14.8 | 17.8 | 3.7   | 6.7   |
| Advanced        | 7.1                  | 8.1  | 8.3  | 1.0   | 1.2   | 7.0                       | 10.8 | 13.9 | 3.8   | 6.9   | 14.1 | 18.9 | 22.2 | 4.8   | 8.1   |
| Emerging Market | 3.8                  | 4.9  | 6.1  | 1.1   | 2.3   | 2.6                       | 3.7  | 5.2  | 1.1   | 2.6   | 6.4  | 8.6  | 11.3 | 2.2   | 4.9   |

출처: IMF(2010e)

〈표 II-3-11〉 연금개혁에 의한 지출축소 규모

| 국가      | 2030년 연금지출 규모(GDP 대비, %)에 대한 전망치 |          |      |
|---------|----------------------------------|----------|------|
|         | 1995년 전망                         | 2005년 전망 | 증감   |
| Finland | 17.8                             | 14.0     | -3.8 |
| Germany | 16.5                             | 12.3     | -4.2 |
| Italy   | 20.3                             | 15.0     | -5.3 |
| Spain   | 14.1                             | 11.8     | -2.3 |
| Sweden  | 15.0                             | 11.1     | -3.9 |

출처: 1995년 전망은 OECD(1996) "Ageing populations, pension system and government budgets- Simulations for 20 OECD countries", 2005년 전망은 European Commission(2006) "European Economy 2006"

〈표 II-3-12〉 연금개혁과 법정퇴직연령의 변화

| 국가                  | 연금<br>조기수령<br>가능연령 | 법정<br>퇴직연령 | 법정퇴직연령<br>이후<br>기대여명<br>(2010년) | 법정퇴직연령<br>증가<br>(2030년까지<br>계획/입법) | 법정퇴직연령<br>이후<br>기대여명<br>(2030년) |
|---------------------|--------------------|------------|---------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| Advanced economies: |                    |            |                                 |                                    |                                 |
| Australia           | 65.0               | 65.0       | 17.4                            | 2.0                                | 19.2                            |
| Austria             | 60.0               | 65.0       | 17.9                            | -                                  | 18.6                            |
| Belgium             | 60.0               | 65.0       | 17.7                            | -                                  | 19.4                            |
| Canada              | 60.0               | 65.0       | 18.2                            | -                                  | 20.0                            |
| Cyprus              | 63.0               | 65.0       | 14.3                            | -                                  | 16.7                            |
| Czech               | 58.8               | 61.8       | 18.8                            | 3.2                                | 22.0                            |
| Denmark             | 60.0               | 65.0       | 16.5                            | 2.0                                | 18.5                            |
| Finland             | 58.0               | 65.0       | 16.4                            | -                                  | 19.6                            |
| France              | 56.0               | 60.0       | 22.9                            | -                                  | 24.8                            |
| Germany             | 63.0               | 65.0       | 18.3                            | 2.0                                | 19.1                            |
| Greece              | 55.0               | 65.0       | 17.7                            | -                                  | 19.5                            |
| Iceland             | 60.0               | 67.0       | 15.4                            | -                                  | 16.9                            |
| Ireland             | 65.0               | 65.0       | 16.0                            | -                                  | 17.9                            |
| Italy               | 58.0               | 65.0       | 18.4                            | -                                  | 19.5                            |
| Japan               | 60.0               | 65.0       | 18.0                            | -                                  | 21.5                            |
| Korea               | 55.0               | 60.0       | 19.8                            | 5.0                                | 23.0                            |
| Luxembourg          | 57.0               | 65.0       | 17.8                            | -                                  | 18.7                            |
| Malta               | 61.0               | 61.0       | 19.6                            | 4.0                                | 23.6                            |

〈표 II-3-12〉의 계속

| 국가                         | 연금<br>조기수령<br>가능연령 | 법정<br>퇴직연령 | 법정퇴직연령<br>이후<br>기대여명<br>(2010년) | 법정퇴직연령<br>증가<br>(2030년까지<br>계획/입법) | 법정퇴직연령<br>이후<br>기대여명<br>(2030년) |
|----------------------------|--------------------|------------|---------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| Netherlands                | 65.0               | 65.0       | 15.9                            | 2.0                                | 18.3                            |
| New Zealand                | 65.0               | 65.0       | 17.3                            | -                                  | 18.6                            |
| Norway                     | 67.0               | 67.0       | 15.2                            | -                                  | 16.6                            |
| Portugal                   | 45.0               | 65.0       | 17.6                            | -                                  | 19.4                            |
| Slovakia                   | 60.0               | 62.0       | 18.9                            | -                                  | 21.3                            |
| Slovenia                   | 62.5               | 62.5       | 19.0                            | 0.5                                | 21.3                            |
| Spain                      | 61.0               | 65.0       | 17.8                            | 2.0                                | 19.2                            |
| Sweden                     | 61.0               | 65.0       | 17.0                            | -                                  | 19.4                            |
| United Kingdom             | 65.0               | 65.0       | 17.4                            | 1.0                                | 18.7                            |
| United States              | 62.0               | 65.8       | 16.3                            | 1.0                                | 17.3                            |
| Emerging market economies: |                    |            |                                 |                                    |                                 |
| Argentina                  | 60.0               | 65.0       | 16.6                            | -                                  | 18.5                            |
| Brazil                     | 53.0               | 65.0       | 13.3                            | -                                  | 15.2                            |
| Bulgaria                   | 63.0               | 63.0       | 16.5                            | -                                  | 20.2                            |
| China                      | 50.0               | 60.0       | 18.1                            | -                                  | 19.2                            |
| Estonia                    | 58.0               | 63.0       | 18.3                            | -                                  | 21.2                            |
| Hungary                    | 60.0               | 62.0       | 18.6                            | 3.0                                | 21.5                            |
| India                      | 50.0               | 58.0       | 18.2                            | -                                  | 20.1                            |
| Indonesia                  | 55.0               | 55.0       | 22.6                            | -                                  | 24.6                            |
| Latvia                     | 60.0               | 62.0       | 18.9                            | -                                  | 21.1                            |
| Lithuania                  | 62.5               | 62.5       | 21.1                            | -                                  | 22.3                            |
| Malaysia                   | 55.0               | 55.0       | 22.9                            | -                                  | 25.1                            |
| Mexico                     | 60.0               | 65.0       | 16.3                            | -                                  | 17.2                            |
| Pakistan                   | 55.0               | 60.0       | 17.0                            | -                                  | 17.9                            |
| Philippines                | 55.0               | 60.0       | 17.4                            | -                                  | 19.4                            |
| Poland                     | 60.0               | 65.0       | 16.1                            | -                                  | 19.1                            |
| Romania                    | 58.3               | 63.3       | 16.9                            | 1.8                                | 19.2                            |
| Russia                     | 50.0               | 60.0       | 21.1                            | -                                  | 22.9                            |
| Saudi Arabia               | 55.0               | 60.0       | 19.0                            | -                                  | 19.9                            |
| South Africa               | 61.0               | 61.0       | 16.4                            | -                                  | 19.8                            |
| Turkey                     | 60.0               | 60.0       | 17.3                            | -                                  | 19.4                            |
| Ukraine                    | 58.0               | 60.0       | 20.5                            | -                                  | 22.6                            |
| Average                    | 58.9               | 63.0       | 17.9                            | 0.6                                | 19.9                            |
| · Advanced                 | 60.1               | 64.2       | 17.7                            | 1.0                                | 19.7                            |
| · Emerging                 | 57.1               | 61.2       | 18.2                            | 0.2                                | 20.3                            |
| G20                        | 57.8               | 62.4       | 18.2                            | 0.6                                | 20.0                            |
| · Advanced                 | 60.4               | 64.0       | 18.5                            | 1.2                                | 20.3                            |
| · Emerging                 | 58.9               | 63.0       | 17.9                            | 0.0                                | 19.7                            |

출처: IMF(2010e)에서 재인용

〈표 II-3-13〉 국가별 공적연금 보험료, 과세비중 및 소득대체율 비교

| 국가                     | 연금보험료율<br>(노동비용 대비 %) | 과세비중<br>(tax wedge,<br>노동비용 대비 %) | 소득대체율 |       |       |
|------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-------|-------|-------|
|                        |                       |                                   | 2010년 | 2030년 | 변동률   |
| Australia              | 5.7                   | 26.9                              | 23.1  | 23.1  | 0.0   |
| Austria                | 36.5                  | 48.8                              | 54.2  | 54.2  | 0.0   |
| Belgium                | 34.2                  | 56.0                              | 46.5  | 47.9  | 3.0   |
| Canada                 | 16.8                  | 31.3                              | 44.5  | -     | -     |
| Czech                  | 35.2                  | 43.4                              | 41.6  | 35.4  | -15.0 |
| Denmark                | 11.0                  | 41.2                              | 39.4  | 38.3  | -3.0  |
| Finland                | 24.3                  | 43.5                              | 51.2  | 51.7  | 1.0   |
| France                 | 39.4                  | 49.3                              | 63.3  | 52.9  | -16.0 |
| Germany                | 33.4                  | 52.0                              | 50.4  | 45.9  | -9.0  |
| Greece                 | 34.4                  | 42.4                              | 72.2  | 85.9  | 19.0  |
| Hungary                | 38.3                  | 54.1                              | 42.3  | 38.8  | -8.0  |
| Iceland                | 5.2                   | 28.3                              | 52.8  | 52.8  | 0.0   |
| Ireland                | 14.4                  | 22.9                              | 28.5  | 30.4  | 7.0   |
| Italy                  | 31.5                  | 46.5                              | 71.3  | 64.1  | -10.0 |
| Japan                  | 22.4                  | 29.5                              | 40.6  | 33.9  | -17.0 |
| Korea                  | 15.8                  | 20.3                              | 57.8  | 46.2  | -20.0 |
| Luxembourg             | 22.5                  | 35.9                              | 41.4  | 39.3  | -5.0  |
| Netherlands            | 31.2                  | 45.0                              | 41.8  | 40.4  | -3.0  |
| New Zealand            | 0.0                   | 21.2                              | 41.1  | 41.1  | 0.0   |
| Norway                 | 18.3                  | 37.7                              | 56.2  | 53.3  | -5.0  |
| Poland                 | 33.7                  | 39.7                              | 59.6  | 45.1  | -24.0 |
| Portugal               | 28.1                  | 37.6                              | 49.0  | 42.3  | -14.0 |
| Slovak                 | 31.4                  | 38.9                              | 45.8  | 41.0  | -10.0 |
| Spain                  | 28.0                  | 37.8                              | 62.6  | 61.0  | -3.0  |
| Sweden                 | 29.8                  | 44.6                              | 48.1  | 36.6  | -24.0 |
| Turkey                 | 29.3                  | 39.7                              | 86.9  | 69.5  | -20.0 |
| U n i t e d<br>Kingdom | 18.0                  | 32.8                              | 34.6  | 34.5  | 0.0   |
| United States          | 14.3                  | 30.1                              | 38.7  | 35.0  | -10.0 |
| Average                | 24.4                  | 38.5                              | 49.5  | 45.9  | -7.0  |

출처: IMF(2010e)에서 재인용

반면, 선진국들이 향후 의료지출 규모를 2030년까지 2010년 수준으로 동결시키기 위해서는 GDP 대비 약 4% 정도 지출을 축소시켜야 하는데 매우 힘든 정책목표로 보인다. 특히 선진국들은 공적의료제도가 이미 성숙되어 있어 제도개혁보다는 의료지출을 효율화하여 의료지출 증가율 자체를 억제하는 수밖에 없는데, 1960~2007년 기간중 연평균 증가율이 5.5%에 달하였고 이러한 추세가 향후에도 지속될 가능성이 높다. 이에 1980년대에 몇몇 EU 국가들이 의료예산에 대한 지출한도(cap)를 설정한 사례나, 1990년대 영국의 국내의료시장 개혁 사례, 1990년대 미국의 사보험(managed care) 제도 등을 참고하여 과감한 의료지출 효율화 정책이 지속적으로 추진될 필요가 있다.

한편, 우리나라는 선진국들보다 급속한 인구 고령화를 겪고 있어 인구 고령화 관련 재정지출 증가에 선제적으로 대비해야 할 필요성이 훨씬 더 크다. IMF(2010e)의 연금 및 의료지출 전망결과에서 2050년까지의 지출 증가규모가 GDP 대비 9.0%로 19개 G20국가들 중에서 3번째로 크다. 우리나라 복지제도의 보장 수준이 다른 선진국들에 비해 낮은 편임에도 불구하고 이처럼 향후 복지재정 부담이 크게 증가하는 것은 그만큼 우리나라 인구 고령화가 급속히 진행되기 때문이다<sup>24)</sup>. 이미 2007년 IMF의 한국경제 보고서에서 급속한 인구 고령화로 인해 연금, 의료 등 재정지출이 2050년까지 GDP 대비 11%p나 증가하여<sup>25)</sup>, 국가채무비율이 건강보험 국고지원에 대한 시나리오에 따라 79.2~222.9%에 달할 것으로 추계된 바 있었다. 동 보고서에서 IMF가 개발한 Global Fiscal Model (GFM)을 활용하여 정책 시뮬레이션을 실시

24) 2010년 현재 우리나라의 65세 이상 노인인구 비중이 11.0%로 다른 선진국들에 비해 매우 낮은 수준이지만 2050년에는 38.2%로 증가하여 선진국들 중에서 인구 고령화가 가장 심각한 일본, 이탈리아, 독일과 비슷해질 전망이다.

25) 반면, IMF는 G7국가들의 인구 고령화 관련 재정지출 증가규모는 평균 GDP 대비 4% 정도에 그치며, 비록 금번 경제위기가 발발하기 이전에 추계한 것이지만 2080년 말 평균 국가채무비율도 120% 수준에 그칠 것이라고 보고 있다.

한 결과 2050년 말 국가채무비율은 연금개혁시 215.7%로 전망되었으며, 연금개혁과 재정개혁을 단행하면 32.1%로 하락하는 것으로 나타났다.

한국조세연구원·보건복지부(2009)에서 연금 및 의료지출 이외에 기초생활보장, 보육, 고용보험, 산재보험, 취약계층지원 등 여타 복지 지출을 포함하여 추계한 결과에서는 우리나라 보건 및 사회복지분야 지출총액이 2009년 GDP 대비 9.51%에서 2050년 21.61%로 무려 12.10%p나 증가하는 것으로 나타났다<sup>26)</sup>. 이렇게 추계된 복지 지출 규모와 『국가재정운용계획』을 기준으로 2013년 이후 조세부담률을 20.8%로 고정시켜 2050년까지의 중앙정부 재정을 전망한 결과 2050년 우리나라 국가채무비율이 무려 116%에 달할 것으로 추계되었다. 2050년 116%라는 장기재정전망 결과는 EU(2009)에서 인구 고령화에 따라 증가할 재정지출을 감안하여 추계된 EU국가들의 2050년 국가채무비율 전망치(125%)와 비슷한 수준이다. 이러한 추계결과는 2007년 말 우리나라 국가채무비율이 30.7%로 EU국가 평균 59.3%에 비해 매우 양호한 상태이지만, 향후 인구 고령화에 따른 복지지출 급증으로 2050년에는 이러한 국가채무비율 격차가 사라지게 됨을 시사하는 것이다.

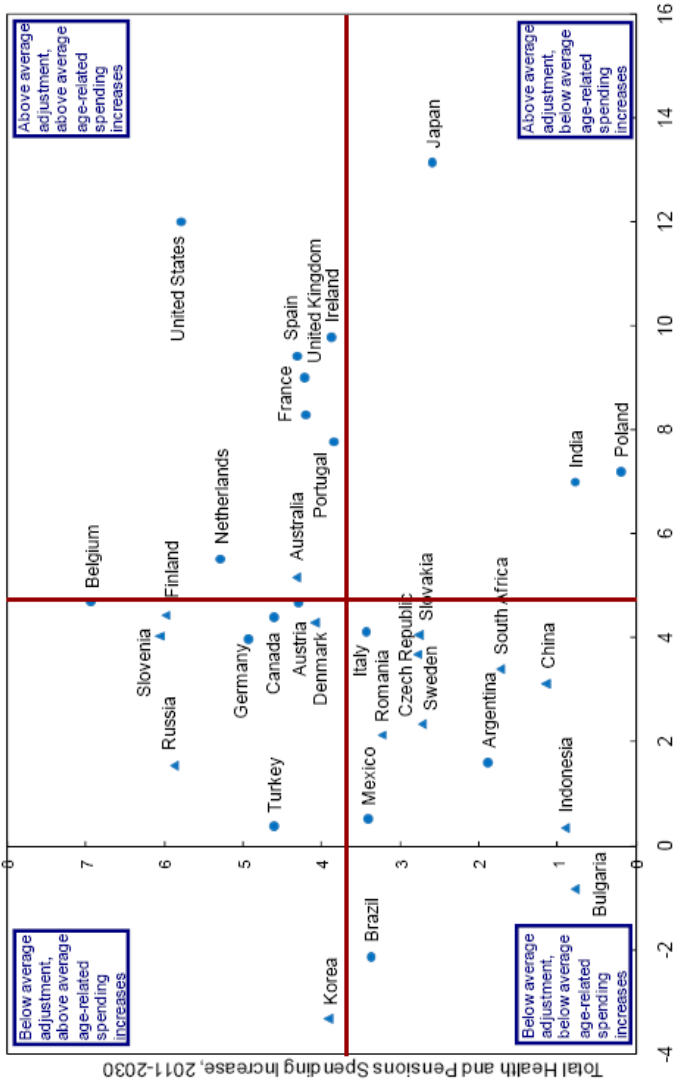
특히 IMF(2010a) 등에서는 우리나라의 경우 급변 경제위기로 인한 재정부담보다 향후 인구 고령화로 인해 추가적으로 발생할 재정부담이 훨씬 더 큰 것에 대해 미리 대비할 것을 권고하고 있다. [그림 II-3-1]에서 보듯이 우리나라는 적정 정부부채 목표(선진국 60%, 개도국 40%) 달성에 필요한 2030년까지의 재정 구조조정 규모가 -3.3%인 반면, 인구 고령화 관련 재정부담 증가규모(2030년 기준)는 3.9%로 G20국가 평균보다 큰 것으로 나타났다기 때문이다.

이에 우리나라도 향후 공적연금 개혁, 공적의료체제 개선 및 의료지출 효율화를 통해 관련지출 증가속도를 적절하게 통제해 나가야 한다.

26) 보건부문 지출 : 2009년 2.88% → 2050년 5.29%(2.41%p 증가)  
복지부문 지출 : 2009년 6.64% → 2050년 16.31%(9.67%p 증가)

우선 국민연금은 2007년 개혁을 통해 기금고갈 연도가 당초 2047년에서 2060년으로 미루어져, 향후 연금지급 규모가 지속적으로 증가하더라도 이미 대규모로 적립되어 있는 기금에서 충당 가능하다. 그러나 이미 기금이 고갈되어 매년 국가재정에서 수조원에 달하는 지원을 받고 있는 공무원연금 및 군인연금은 제도개선이 시급하다. 또한 사학연금도 2020년대 초에 고갈될 것으로 전망되고 있는데, 지난해 말 공무원연금법과 사학연금법이 개정되었음에도 불구하고 이들 연금재정 문제는 크게 개선되지 못했다. <표 II-3-12>를 보면 우리나라의 연금 조기수령 가능연령 55세 및 법정퇴직연령 60세는 모두 선진국 평균(60.1세 및 64.2세)은 물론 개도국 평균(60.1세 및 64.2세)보다도 낮았으나 법정퇴직연령은 65세로 상향조정될 전망이다. <표 II-3-13>에서도 우리나라는 최근 연금개혁으로 소득대체율은 OECD평균 수준으로 낮아졌음에도 불구하고 연금보험료율이나 연금소득에 대한 과세비중은 여전히 낮은 것으로 나타났다.

[그림 II-3-1] 금번 경제위기로 인한 재정부담과 인구 고령화 재정부담의 비교



출처: IMF(2010a)

〈표 II-3-14〉 4대 공적연금의 장기재정전망

(1) 국민연금

(단위: 십억원)

| 구분             | 연도   | 수입      | 지출      | 수지차     |
|----------------|------|---------|---------|---------|
| 국민연금<br>(경상가격) | 2010 | 50,851  | 10,328  | 40,523  |
|                | 2020 | 109,949 | 31,818  | 78,131  |
|                | 2030 | 176,064 | 86,287  | 89,777  |
|                | 2050 | 278,988 | 377,879 | △98,891 |

출처: 국민연금 장기재정 추계(2008년 11월), 2007년 국민연금법 개정 반영.

(2) 공무원연금

(단위: 십억원)

| 구분                     | 연도   | 수입     | 지출     | 수지차     |
|------------------------|------|--------|--------|---------|
| 공무원연금<br>(08년<br>불변가격) | 2010 | 5,183  | 7,178  | △2,314  |
|                        | 2020 | 7,411  | 17,380 | △9,968  |
|                        | 2030 | 10,186 | 33,596 | △23,410 |
|                        | 2050 | 18,448 | 73,067 | △54,619 |

출처: 행정안전부, 공무원연금법 개정안(2008년 11월 국회제출) 반영.

(3) 군인연금

(단위: 십억원)

| 구분             | 연도   | 수입    | 지출     | 수지차    |
|----------------|------|-------|--------|--------|
| 군인연금<br>(불변가격) | 2010 | 945   | 2,195  | △1,250 |
|                | 2020 | 1,351 | 3,500  | △2,149 |
|                | 2030 | 1,904 | 5,087  | △3,183 |
|                | 2040 | 2,698 | 7,212  | △4,514 |
|                | 2050 | 3,827 | 10,128 | △6,301 |

출처: 국방부 및 국방연구원

## (4) 사학연금

(단위: 십억원)

| 구분             | 연도   | 수입     | 지출     | 수지차     |
|----------------|------|--------|--------|---------|
| 사학연금<br>(경상가격) | 2010 | 2,353  | 1,368  | 985     |
|                | 2020 | 4,673  | 4,489  | 184     |
|                | 2030 | 5,951  | 11,012 | △5,061  |
|                | 2040 | 10,004 | 18,561 | △8,556  |
|                | 2050 | 15,412 | 26,893 | △11,481 |

출처: 교육과학기술부, 사학연금법 개정안(2008년 11월 국회제출) 반영.

또한 우리나라의 2001~2009년중 건강보험 급여 증가율이 14.4%로 경상성장률 6.5%의 2.2배에 달한다. 의료지출 축소를 위해서는 우선 예상 보험료 수입의 20%에 달하는 막대한 규모의 재정지원을 받고 있는 공적의료제도인 국민건강보험 체제 자체에 대한 개선이 필요한데, 보장수준의 확대 문제, 의료보장 항목 및 대상에 대한 보다 적절한 타킷팅(targeting), 공적의료보장과 민영의료보험 간의 적절한 역할 분담 등에 대한 근본적인 재검토가 필요하다.

이에 더하여 의료지출 효율화 정책도 추진되어야 하는데 의료수가에 대한 근본적인 재검토 및 관리 강화, 사후평가 강화를 통한 의료공급자의 비용절감 인센티브 부여, IT기술을 통한 의료서비스 탐색 및 전달비용 절감, 본인부담금제도의 적절한 활용을 통한 의료수요자의 비용절감 인센티브 강화 등의 방안을 적극적으로 활용해야 한다. 특히 의료서비스별로 수가를 사전에 정하고 행위별로 의료비를 지불하는 행위별 수가제(fee-for-service)에서는 과잉진료의 문제가 있으므로 포괄수가제(case-based payment)처럼 질병별로 사전에 고시된 단일수가를 적용하거나 인두제(capitation)나 총액예산제(budget rationing or global budgets)의 도입을 통해 의료비 지출규모를 줄이는 방안을 강구해야 한다. 다만 이러한 개혁이 국민들의 건강수준을 저하시키는

부작용이 발생하지 않도록 의료공급자에게 충분한 개혁 인센티브를 제공하여야 한다.

### 3) 여타 지출에 대한 통제 강화

IMF의 정책권고에 따르면 선진국들은 인구 고령화와 직접 관련이 없는 재정지출을 1인당 실질기준으로 2020년까지 10년간 동결시켜 GDP 대비 3.5%에 달하는 재정수지를 개선시켜야 하는데, IMF (2010e)에 따르면 이 정도의 정책은 과거에도 수차례 추진된 바 있다. 특히 1980년대 및 1990년대에 추진된 선진국들의 재정건전화 정책 추진사례에서 많이 나타났는데, <표 II-3-5>를 보면 벨기에(1983~1998), 아일랜드(1978~1989), 스웨덴(1993~2000), 핀란드(1993~2000) 등은 GDP 대비 8.5%가 넘는 규모로 인구 고령화 관련 이외의 지출규모를 축소하였다.

한편, 연금, 의료 등이 대부분을 차지하는 의무지출과는 달리 재량지출은 개별 사업에 대한 통제보다는 재량지출 총량에 대한 예산제약을 도입하면 정책적 우선순위가 낮은 사업에서 높은 사업으로의 재원 재배분을 유도함으로써 재정지출을 억제하는 효과 이외에 전반적인 지출 효율성을 제고시킬 수 있다. 이와 관련된 성공사례를 들어보면, 만성적인 적자를 보이던 미국 재정이 2000년을 전후로 몇년간 일시적으로 흑자를 시현하였던 것은 the Budget Enforcement Act of 1990에서 재량지출 총액을 실질기준으로 동결시켰기 때문이었다. 실제로 이러한 예산제약으로 인해 미국 행정부는 국방비 지출을 대폭 삭감하여 다른 재량지출 사업을 증액시킬 여력을 마련할 수밖에 없었다.

향후 중기재정 시스템의 강화, 재정준칙의 도입 및 개선, 정부간 재정관계의 개선, 예산 재검토(expenditure review) 및 성과관리 강화, 보조금 제도의 개편, 국방비 지출 증가세 억제 등을 통해 인구 고령화와 직접적인 관련이 없는 재정지출에 대한 통제를 강화해 나가야 할 것이다.

### 라. 세입 확충

IMF가 선진국 정부에 권고한 재정건전화 정책방안에 따르면 세입 확충을 통해 개선시켜야 하는 재정수지 규모가 무려 GDP 대비 약 3%에 달한다. 한국조세연구원(2010)에서는 미시적인 관점에서 같은 규모의 세수입을 증대하더라도 어떤 세목을 어떻게 개정하는지에 따라 효과가 상당히 달라지는 점을 감안하여, 우리나라의 세목별 세수여건 비교를 통해 향후 어떤 세목이 세수입 증대에서 주도적인 역할을 할 수 있을 것인지, 또 각 세목별로 세율의 인상과 과세표준의 확대, 비과세 감면의 축소로 구분하여 각각 어떤 조정을 통해 세수입을 확보할 수 있을지에 대해 검토하였다.

먼저 세목별 세수여건을 보면 장기적으로 소득세의 세수여건이 가장 양호한 것으로 보이는데, 소득 증가에 대한 소득세 수입의 탄력성이 1.3으로 별도로 세수 증대를 위한 세법개정을 하지 않아도 매년 상당히 높은 수준의 세수 증가를 기대할 수 있다. 향후 소득세 최고세율의 변동은 앞으로 2~3년간의 세수 증가속도를 감안하여 결정하는 것이 타당할 것으로 판단되며, 각종 비과세·감면제도는 소득세수의 증가를 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 큰데 적절한 세수 증가속도는 10% 이내로 유지하는 것이 바람직하다. 또한 법인세와 부가가치세도 경제성장에 따른 세수 증대를 기대할 수 있다. 법인세 수입의 GDP 탄력성이 1을 상회하고 세율구조가 누진구조로 되어 있으므로, 정책 변화가 없더라도 향후 법인세의 세수 비중은 조금씩 증가할 가능성이 있다. 다만 정부의 세원 투명화 노력에 따른 과세표준의 확대가 상당부분 가시화되었다는 점 등 여러 가지 여건을 고려해 볼 때 현행 제도를 유지하는 한 부가가치세 부분에서 경제성장률을 능가하는 획기적인 세수입 증대는 기대하기는 어려울 것이다. 반면, 환경·에너지 관련 세목도 세수입 증가가 기대되는 중요한 분야인데, 현재 우리나라의 세목들이 대부분 종량세 구조이고 가격의 변동을 반영한 신속한 세율 조정

이 이루어지지 않아 실질 세부담이 줄어드는 추세를 보이고 있어 이를 시정할 필요가 있다. 개별소비세의 경우 현재의 품목을 유지하는 경우 세수입 확대 가능성은 매우 낮고, 양도소득세와 상속세도 세수입 변화 방향을 예측하기 어렵다. 관세는 자유무역협정의 체결 등 전반적인 세율 인하 등으로 수입규모가 증가하더라도 관세수입은 감소할 것으로 예상된다.

향후 정책방향과 관련하여 소득세는 추가적인 세율인상이나 과표구간 신설을 검토할 필요가 없을 것으로 보이지만 공제제도의 신설 및 기존 제도의 확대를 적절한 수준으로 조절하고 사업소득포착률의 상승이 필연적으로 세수 및 소득재분배 효과 모두에 긍정적인 효과를 가지고 있는 만큼 과표양성화에 정책적 노력을 집중할 필요가 있다. 법인세는 세율의 인하 이외에 장기적으로 현재 2단계 누진구조로 되어 있는 법인세율 구조를 1단계(flat rate)로 전환하여 세율구조를 단순화하고 과세표준의 확대를 위해 세원투명성을 제고하고 외부효과와 관련이 없는 조세지출을 줄여나갈 필요가 있다. 부가가치세제에서 세수입을 증대시키는 방법은 광범위한 우선 금융서비스, 의료보건용역, 교육용역, 농산물, 부동산공급용역 등에서 부가가치세의 영세율 또는 면세 범위를 줄여나가고, 중장기적으로는 1977년 도입 이래 30년 넘게 10%로 묶여 있는 부가가치세율을 인상할 수도 있을 것이다. 개별소비세는 현재의 품목을 유지한다면 세수 확장 가능성은 매우 낮겠지만, 주류와 담배는 국민건강에 유해한 소비재로서 소비억제의 필요성이 크게 제기되고 있어 세율 인상이 가능하고 수요가 감소하겠지만 가격탄력성이 낮아 세수 증가로 이어질 수 있을 것이다. 한편, 에너지·환경세 부문의 세제개편에서 무엇보다도 시급한 것은 기후변화협약 대비와 녹색성장 재원을 마련하는 차원에서 기존 에너지 세제의 탄소저감적 역할을 제고하고 세제의 기후친화적 기능을 강화해야 나가는 것이다. 양도소득세는 현행처럼 분리과세 체계를 유지하면서 세수를 확대할 수 있는 방안은 우선적으로 과세대상을 넓히는 것이며, 또 다른 방

안으로는 현행 양도소득세 비과세·감면제도의 수혜규모를 축소하는 것이다. 마지막으로 전 세계적으로 관세 장벽이 점차 낮아지는 추세 속에서 관세 수입이 정부 재정에 큰 역할을 하던 시기는 지나가고 있을 뿐만 아니라 향후 WTO DDA 협상에 의한 관세율 인하와 FTA 체결에 따른 무세화 등으로 정부 재정수입에서 관세수입이 큰 역할을 하리라고 기대하기 어렵다.

〈표 II-3-15〉 OECD 국가의 조세부담 수준(2007년 기준)

(단위: GDP 대비 %)

|              | 국민 부담률 | 주요 세목별     |           |     |          |          |          |
|--------------|--------|------------|-----------|-----|----------|----------|----------|
|              |        | 소득세<br>법인세 | 사회<br>보장세 | 급여세 | 재산<br>과세 | 소비<br>과세 | 기타<br>조세 |
| 우리나라         | 26.5   | 8.4        | 5.5       | 0.1 | 3.4      | 8.3      | 0.8      |
| OECD Total   | 35.8   | 13.2       | 9.1       | 0.3 | 1.9      | 10.9     | 0.2      |
| OECD America | 26.5   | 11.8       | 4.7       | 0.3 | 2.2      | 7.4      | 0.1      |
| OECD Pacific | 30.4   | 14.9       | 4.0       | 0.4 | 2.6      | 8.2      | 0.2      |
| OECD Europe  | 38.0   | 13.1       | 10.6      | 0.3 | 1.8      | 11.8     | 0.3      |

출처: OECD 『Revenue Statistics 1965~2008』 2009년 10월

### 마. 재정준칙을 통한 재정규율 강화

IMF(1998)에 따르면 ‘재정준칙’이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등의 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표 수치(numerical numbers of targets)를 동반한 재정운용 목표(fiscal objectives)를 법제화한(legally provided) 재정운용 정책을 말한다. 대표적인 사례로는 EMU 가입국들의 의무적인 이행조건을 담은 ‘안정과 성장을 위한 협약(Sustainability and Growth Pact, 이하 SGP)’에 따른 재정적자 및 정부채무에 대한 상한이나 영국의 Golden rule 및 Sustainable Investment rule을 들 수 있다. 그러나 재정수지 적자의 상한을 정한다

거나 재정지표의 수치적 목표를 정한다고 하더라도 재정준칙이 아닌 경우가 있는데, 예를 들면 IMF의 구조기금 지원을 통해서 재정상태를 조정하는 단년도 혹은 중기의 재정계획은 이행기 동안 재정정책의 목표를 구체적인 수치로 제한하기도 하지만 이는 재정준칙이 아니다.

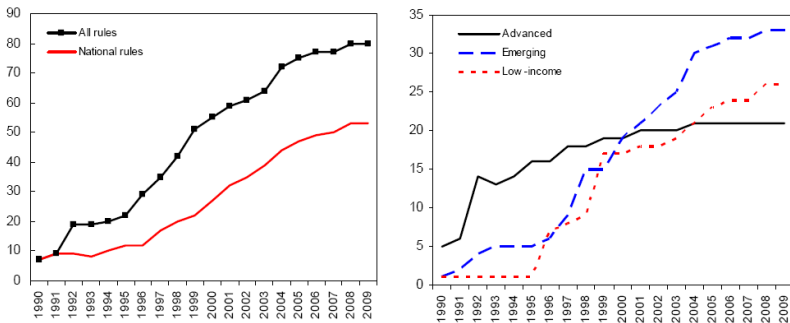
이러한 재정준칙은 대체로 제2차 세계대전 이후 일부 국가에서 재정건전화를 위해 도입한 이후 IMF(2009c)에 따르면 현재 총 80개국에서 운용 중이다. 특히 재정준칙의 도입은 최근 들어 급증하는 모습이다. 1990년에는 총 7개국에 불과하였으나 현재는 21개 선진국, 33개 신흥개도국, 26개 저개발국가에서 채택하고 있다. 1990년대 들어 선진국들이 재정건전화 정책의 추진과정에서 재정준칙을 도입하였으나 최근에는 개도국과 저개발국들이 재정준칙을 도입하고 있는 추세다.

재정준칙은 그 엄격함에 따라 정부가 경제환경이나 정치환경의 변화에 대응하여 준칙을 변경할 수 있는 연성준칙(Soft Rules)과 준칙을 변경할 수 없는 경성준칙(Hard Rules)으로 구분되는데, <표 II-3-16>에서 보듯이 매년 수정 없이 항구적으로 준칙을 운용하면 경성준칙이며 매년 예산안을 채택하기 전에 준칙을 수정하는 경우는 연성준칙으로 분류된다. 한편, 목표재정변수의 선택에 따라 재정준칙은 재정수지준칙(deficit rules), 지출준칙(expenditure or spending rules), 정부부채 혹은 준비금 준칙(debt or reserve rules), 차입준칙(borrowing rules) 등으로도 구분되는데, <표 II-3-17>에서 보듯이 준칙 형태별로 장단점이 있다. 2009년 현재 80개 국가들이 채택하고 있는 재정준칙의 형태별 비중을 살펴보면 선진국의 경우 지출준칙을 선호하는 경향이 있으며, 대부분의 국가들이 재정수지준칙 및 정부부채준칙을 채택하고 있다.

한편, EU(2006)에서는 1990년부터 2005년까지 EU국가들의 재정준칙 관련 survey 자료를 이용하여 재정준칙과 예산성과(budgetary outcome) 간의 관계를 분석한 바 있다. 분석결과 전체 기간에서는 경기변동조정 기초재정수지(cyclically-adjusted primary budget

balance: CAPB)가 거의 변동하지 않은 반면, 재정준칙 시행 이후 CAPB의 변화를 보면 1년 후 GDP 대비 0.2%p, 3년 후 0.4%p, 5년 후 0.3%p 정도 개선된 것으로 나타났다. 또한 지출준칙 시행 이후 GDP 대비 경기변동조정 기초재정지출(cyclically-adjusted primary expenditure: CAPE)은 1년 후 -1.5%p, 3년 후 -1.9%p, 5년 후 -3.1%나 줄어든 것으로 나타났다<sup>27)</sup>. 이러한 단순 통계비교에서 나아가 재정준칙의 적용범위(Coverage)를 고려하는 fiscal rule coverage index를 감안한 실증분석에서도 재정준칙의 적용범위가 넓을수록 재정준칙 시행 이후의 CAPB 개선 정도나 CAPE의 감소폭이 큰 것으로 나타났다. 재정준칙의 적용범위(Coverage) 이외에 준칙의 강도(strength)<sup>28)</sup> 등을 종합적으로 고려한 fiscal rule index<sup>29)</sup>를 감안한 실증분석에서도 재정준칙의 적용범위가 넓고 강도가 강할수록 재정준칙 시행 이후의 CAPB 개선 정도나 CAPE의 감소폭이 큰 것으로 나타났다.

[그림 II-3-2] 재정준칙 도입 국가 수



- 27) 그러나 분석자료 중 지출준칙의 개수가 작아 해석에는 유의해야 한다.
- 28) 준칙의 강도는 법적 근거, 준칙이행 점검기구, 이행강제 제도, 대중매체로부터의 준수압력 등을 종합적으로 감안하여 index of strength of numerical fiscal rules를 측정된 것이다.
- 29) 재정준칙의 특성을 대표하는 fiscal rule index는 적용범위(fiscal rule coverage index)와 강도(index of strength of numerical fiscal rules)를 종합하여 작성되었다.

〈표 II-3-16〉 경성준칙과 연성준칙의 구분

|        | 경성준칙 (Hard rules)           | 연성준칙 (Soft rules)                |
|--------|-----------------------------|----------------------------------|
| 변경가능성  | 경제환경이나 정치환경에 따라 변경할 수 없음    | 쉽게 변경할 수 있음                      |
| 시계(視界) | 항구적이며 매년 수정없음               | 매년 예산안을 채택하기 전에 수정할 수 있음         |
| 정부형태   | 일당 주도의 강력한 정부<br>특수 목적의 연합체 | 정치연합체<br>*민주적 통제에 의해 정치적 재량통제 가능 |
| 대표적 예  | EMU 마스트리히 조약                | 호주, 뉴질랜드                         |

〈표 II-3-17〉 재정준칙 종류별 장단점 비교

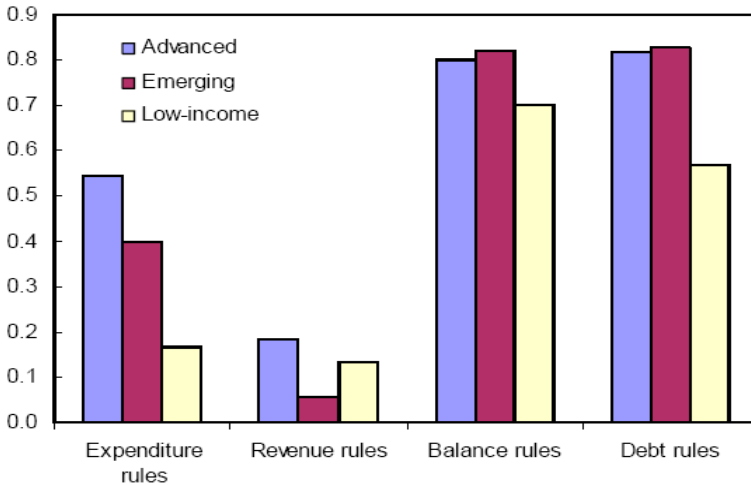
| 기준 \ 준칙형태               | 재정수지 준칙           |                               | 지출준칙                          |
|-------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------------------------|
|                         | 경기순환 미조정          | 경기순환 조정                       |                               |
| 재정건전성<br>(호황기)<br>(불황기) | 적자확대 경향<br>적자축소해야 | (좌동)                          | 흑자가 축적되게<br>적자가 발생되게          |
| 경기안정성<br>(호황기)<br>(불황기) | 경기순응적<br>경기순응적    | (좌동)<br>(그 규모는<br>수지준칙보다는 작음) | 경기대응적<br>(세입의 자동안정화장치)        |
| 행정의 편의성                 | 파악하기 힘들           | (좌동)                          | 파악하기 용이함                      |
| 신뢰성                     | 논쟁의 여지            | (좌동)                          | 투명함                           |
| 공공투자                    | 보호가능함             | (좌동)                          | (좌동)<br>재정수지 준칙보다는<br>효과가 더 큼 |
| 핵심 정부기능                 | 재원의 변동성           | (좌동)                          | 예측가능한 재원조달                    |
| 통화정책                    | 협력하기 힘들           | (좌동)                          | 협력하기 쉬움                       |

출처: OECD(2006) 및 IMF(2009c)

〈표 II-3-18〉 재정준칙 종류별 정책목표 기여 정도

| 준칙형태                           | 정책목표에의 기여정도 |      |      |
|--------------------------------|-------------|------|------|
|                                | 부채안정        | 경제안정 | 정부규모 |
| Overall balance                | ++          | -    | 0    |
| Primary balance                | +           | -    | 0    |
| Cyclically adjusted balance    | ++          | ++   | 0    |
| Balanced budget over the cycle | ++          | +++  | 0    |
| Public debt-to-GDP ratio       | +++         | -    | -    |
| Expenditure                    | +           | ++   | ++   |
| Revenue                        |             |      |      |
| Revenue ceilings               | -           | -    | ++   |
| Revenue floors                 | +           | +    | -    |
| Limits on revenue windfalls    | +           | ++   | ++   |

[그림 II-3-3] 재정준칙의 형태별 비중



### Ⅲ. 국가별 재정건전화 사례분석

본장에서는 금번 금융 및 경제위기 이전인 1990년대 초반에 발생하였던 금융위기에 이은 3차례의 재정위기 사례를 보다 구체적으로 살펴봄으로써 재정위기 극복에 대한 시사점을 제Ⅱ장과는 다른 각도에서 찾아보고자 한다.

분석대상은 핀란드, 스웨덴, 일본인데, 이들 국가들은 공통적으로 1980년대 큰 경기호황기를 거친 이후 1990년대 초 대차대조표상의 위기(balance sheet crisis) 발생을 경험하였다. 이들 국가의 위기 발생전 경제호황은 대부분 과잉투자에 의한 것으로 대출 급증 및 자산가격 폭등으로 매우 강력한 양(+)의 자산효과가 유발되었기 때문이다. 그러나 이러한 금융 및 민간부문의 심각한 불균형은 오래 지속되지 못하고 돌발적인 대내외 악재에 의해 조정과정을 겪게 되고 소비, 저축, 투자 및 성장에 악영향을 미치게 되어 결국 경기불황 및 재정위기로까지 이어졌다. 사후적으로 놓고 보면 핀란드와 스웨덴은 강력한 정부의 구조조정 정책을 통해 대차대조표 위기 대처에 성공할 수 있었던 반면, 일본의 경우에는 은행부문의 문제를 해결하지 못함으로써 장기불황을 초래했다.

정부의 경기부양조치 및 재정건전화 전략의 성과는 위기 발생 및 그 이후의 경제성장률 추이를 통해 간접적으로 확인할 수 있는데, 이들 세 국가의 잠재 및 실질성장률의 경로는 서로 다른 행태를 보였다. 일본은 잠재GDP 및 실질GDP 성장률이 모두 지속적인 하락세를 나타낸 반면, 핀란드는 회복 불가능한 수준으로 성장률이 지속적인 하락세를 보였지만 위기 이전 수준으로의 회복세를 나타냈고 스웨덴 경제는 더 양호하여 빠른 성장세로 인해 단시간 내에 위기를 만회하여 중기적으

로 잠재성장률의 변화가 없을 정도였다.

## 1. 핀란드

### 가. 경제위기 및 재정상황

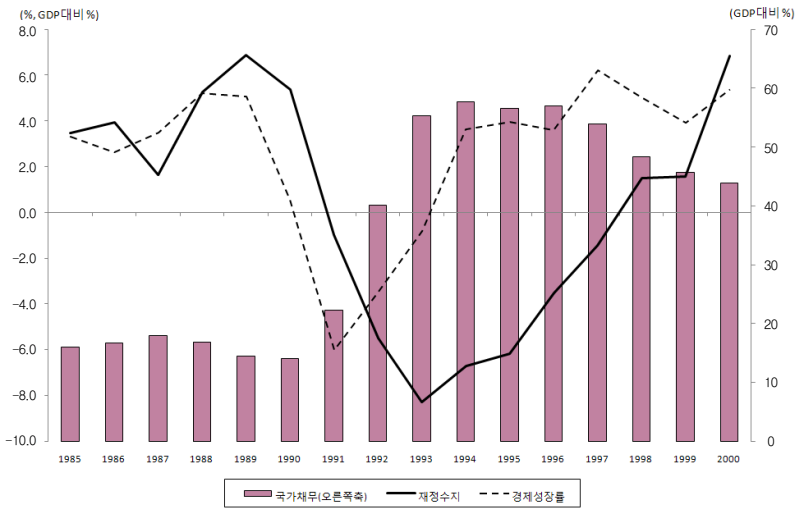
핀란드는 1980년대 후반 경기호황을 거친 이후 1991~1994년 기간 동안 경제 및 금융위기를 경험하였다. 경제성장률은 [그림 III-1-1]에서 보듯이 1988~1989년 기간중 연평균 5% 이상 수준에서 1991년에 -6.0%로 하락한 이후 1994년에야 다시 플러스(+)의 성장률을 기록하였다. 이후 1990년대 말까지 경제성장률은 연평균 4~6%를 보였으며, 잠재 및 추세성장률도 위기 이전보다 높은 수준을 시현하였다.

1990년대 초의 핀란드 경제는 경제위기 및 은행위기의 전형적인 사례를 보였다. Jonung and Hagberg(2005)에 따르면 이러한 위기는 발생 이전 시기의 자산가격 급상승 및 대출 급증에 따른 경기과열과 해외로부터의 자금유입과 관련된 금융시장에 대한 규제철폐에 기인한 것으로 분석되었다. 1990년에 환율 방어를 위해 실시한 긴축적인 통화정책(일부 재정정책 포함)은 이자율의 급격한 상승을 초래하였다. 실질 단기이자율은 1988년 대략 2%에서 3년 후 10% 수준으로 상승하여 금융위기가 촉발되었고, 나아가 소련의 정치적 대격동 등으로 해외교역이 붕괴되면서 상황이 더욱 악화되었다. 또한 ECU(European Currency Unit)에 고정된(peg) 환율시스템을 더 이상 지속할 수 없게 됨에 따라 1991년 말 평가절하가 이루어진 이후 1992년 9월 완전 변동 환율제로 이행하게 된다.

그러나 변동환율제도 도입 및 이에 따른 평가절하와 이후 인플레이션 목표제로의 이행 등 정부의 과감한 정책이 경기회복에 큰 신뢰를 주면서 상황이 반전되기 시작하였다. 1992년 변동환율제도의 도입으로 환율이 평가절하되면서 수출경기가 회복세를 보였다. 또한 신뢰성 있는 인

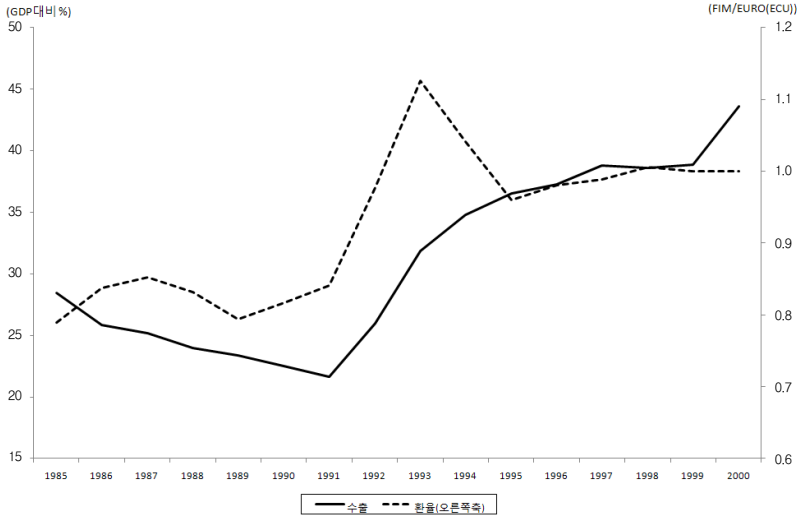
플레이션 목표제로의 이행은 명목임금의 인플레이션을 낮추고 재화의 국제경쟁력을 향상시켜 수출경기를 부양함으로써 이후 경제회생에 중요한 역할을 담당하게 된다. 1992~1993년 중 임금동결을 실시함에 따라 1991~1994년 기간중 경제 전반의 실질임금의 하락을 가져왔다.

[그림 III-1-1] 주요 재정변수 추이(1985~2000년)



자료: EU Annual Macro-Economic DB, 2010, 4

[그림 III-1-2] 수출 및 환율 추이(1985~2000)



자료: EU Annual Macro-Economic DB, 2010. 4

재정수지는 금융위기 이전인 1990년까지는 GDP 대비 5% 이상의 대규모 흑자를 유지했으나, 위기 이후 1993년에는 GDP 대비 8% 이상의 적자를 보였다. 재정수지는 1998년에 와서야 비로소 흑자로 반전되었으며, 2000년의 경우에는 GDP 대비 7% 이상의 대규모 재정흑자를 기록하였다.

정부부채는 위기에 따른 공적자본 투입 형태의 은행지원 조치로 인해 크게 변동하였다. Laeven and Valencia(2008)은 금융권 지원 조치로 인한 재정비용이 위기 시작 이후 5년 내에 GDP 대비 11.1%에 달하는 것으로 추정된 바 있다. 이에 따라 1991년 정부부채는 GDP 대비 14% 수준이었으나, 위기 이후 정부부채비율이 정점에 도달한 1994년에는 거의 60%에 달하였다. 이후에도 약 10여년이 지난 후에도 정부부채비율이 위기 이전 수준 대비 30%p 정도 증가한 상태가 그대로 유지되었다.

이러한 경제위기에 따른 재정악화는 현재 위기에 처한 일부 유럽국가들의 모습과 매우 유사하다. 재정수지의 악화는 위기 시작과 동시에 절대적인 수치로나 경기조정 기준으로도 매우 급속히 나타났다. 이에 따라 핀란드의 경우 위기에 따른 경기가 급락하고 재정도 급격히 악화되어 이후 경제를 부양할 수 있는 조치를 취할만한 재정여력이 부족했다.

한편, 핀란드 정부는 마이너스 성장에도 불구하고 경기불황 초기부터 재정건전화 정책을 추진하였다. 1991년 신정부가 이미 몇몇 정책들을 도입하였으며, 1992년부터 긴축정책 패키지(austerity package)를 추진하였다. 1995년에는 초기의 지출수준 전망과 비교할 때 연간예산을 무려 GDP 대비 6%나 절감한 것으로 나타났다. 이후 재정건전화 정책은 단일통화 협약과 함께 1995년 출범한 다음 정권에 의해 수행되었으며, 2000년에는 추가적인 정책이 추진되면서 재정규율이 보다 강화되었다.

## 나. 세출정책

긴축정책 패키지의 실시는 세출에 즉각적인 영향을 주었다. 1990년대 초 실질기준의 총지출 규모는 증가했으나, 보건, 교육, 사회보장 등 주요 분야의 명목지출 및 실질지출은 감소하였다. 지방정부와 관련된 여러 중앙정부 지출항목들을 동결하거나 제한하는 정책을 추진하였기 때문이다. 이로 인해 1991~1994년 기간중 총지출은 명목기준으로 GDP 대비 15% 상승한 반면, 지자체 예산에 대한 압박을 통해 공공투자, 보건 및 교육지출은 삭감되었다.

이러한 사회보장제도의 변화는 경기불황의 어려움에도 불구하고 현물급여(social transfer in kind)의 명목지출 및 실질지출의 감축을 이끌었다. 이러한 정책과의 균형을 맞추기 위해 노동시장 프로그램 및 재훈련과 같은 기타 사회보장 지출을 연간 14.4%로 크게 확대함으로

써 전반적인 사회적 지원은 증가하였다. 그러나 시간이 지나자 지출 감축을 가져왔던 주요항목의 지출이 다시 증가하기 시작하였다. 1994년 이후 실질 총지출의 증가는 억제되어 GDP 대비 비율이 하락하였으나, 교육, 보건 및 투자 지출은 증가하여 예산에서 차지하는 비중이 증가하였다.

한편, 중기 재정운용계획이 도입되면서 사회적 서비스 전달체계의 효율성이 강화되기도 하였다. 지자체에 대한 중앙정부의 보조금제도 개혁에 따라 보조금은 일시금(lump sum)의 형태로 전환되었고, 산출 기준도 기존 생산비용에 의한 방법에서 보다 객관적 기준으로 변경되었다. 중앙정부 및 지방정부의 재구조화 작업은 정부내 중복기능을 제거하고 효율성 및 효과성을 높이게 되었다. 1994~1995년중에는 중앙정부의 인건비 및 인원감축을 통해 효율성을 유도하였다. 또한 중앙정부에 대한 지출한도제를 도입하기도 하였으나 이에 대한 효과는 위기 이후 단기간에 제한적으로만 나타나는 데 그쳤다.

〈표 III-1-1〉 분야별 연평균 재정지출 변화 비교(위기 및 회복기간)

(단위: 연평균 %)

|           | 지출비중<br>(1991년) | 명목지출 변화 |       | 실질지출 변화 |       |
|-----------|-----------------|---------|-------|---------|-------|
|           |                 | 91~94   | 94~00 | 91~94   | 94~00 |
| 총지출       | 100.0           | 4.9     | 2.2   | 3.3     | 0.0   |
| 보건        | 11.7            | -1.1    | 5.5   | -2.5    | 3.3   |
| 교육        | 12.6            | -1.2    | 4.7   | -2.7    | 2.5   |
| 사회적 현물급여  | 27.8            | -1.8    | 4.9   | -3.3    | 2.7   |
| 사회적 현물급여외 | 32.1            | 14.4    | 1.4   | 8.6     | -1.7  |
| 공공행정 및 경제 | 24.3            | 7.8     | 0.8   | 6.2     | -1.4  |
| 공공투자      | 6.4             | -5.8    | 4.1   | -7.2    | 1.9   |

자료: EU Annual Macro-Economic DB, 2010, 4

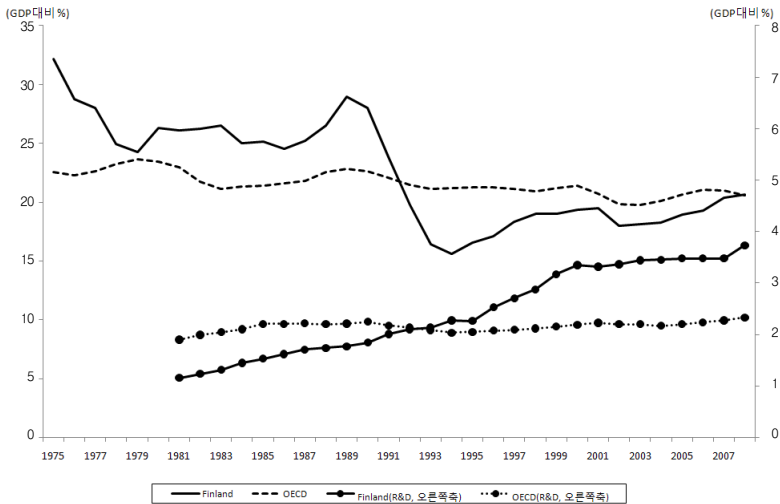
〈표 III-1-2〉 핀란드의 주요 경제지표 추이(1985~2000년)

| 구분              | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 재정수지            | 5.3  | 6.8  | 5.4  | -1.0 | -5.5 | -8.3 | -6.7 | -6.2 | -3.5 | -1.3 | 1.6  | 1.6  | 6.9  |
| - 경기효과          | 1.3  | 2.9  | 2.3  | -1.2 | -3.1 | -3.5 | -2.4 | -1.4 | -0.8 | 0.5  | 1.0  | 0.8  | 1.3  |
| - 경기조정 재정수지     | 4.0  | 3.9  | 3.0  | 0.2  | -2.4 | -4.8 | -4.3 | -4.8 | -2.7 | -1.8 | 0.6  | 0.8  | 5.6  |
| 기초재정수지          | 6.8  | 8.2  | 6.7  | 0.9  | -2.9 | -3.9 | -2.6 | -2.2 | 0.6  | 2.9  | 5.1  | 4.6  | 9.7  |
| - 경기조정 기초재정수지   | 5.6  | 5.3  | 4.4  | 2.1  | 0.2  | -0.4 | -0.2 | -0.8 | 1.5  | 2.4  | 4.1  | 3.8  | 8.4  |
| 정부부채            | 16.7 | 14.4 | 14   | 22.2 | 40.0 | 55.3 | 57.8 | 56.7 | 56.9 | 53.8 | 48.2 | 45.5 | 43.8 |
| 총지출             | 46.4 | 44.4 | 47.9 | 56.7 | 62.3 | 64.7 | 63.7 | 61.5 | 59.9 | 56.2 | 52.6 | 51.5 | 48.3 |
| - 이자지출          | 1.6  | 1.4  | 1.4  | 1.9  | 2.5  | 4.4  | 4.1  | 3.9  | 4.2  | 4.2  | 3.5  | 3.0  | 2.8  |
| - 정부지출          | 20.3 | 20.0 | 21.7 | 24.7 | 25.3 | 24.2 | 23.5 | 22.8 | 23.2 | 22.3 | 21.5 | 21.2 | 20.3 |
| - 이전지출          | 13.7 | 13.3 | 14.6 | 18.2 | 22.2 | 23.7 | 23.7 | 21.9 | 21.3 | 19.7 | 18.2 | 17.7 | 16.2 |
| - 투자지출          | 3.6  | 3.1  | 3.5  | 3.7  | 3.5  | 2.8  | 3.0  | 2.7  | 2.8  | 3.1  | 2.9  | 2.8  | 2.5  |
| 총수입             | 51.6 | 51.2 | 53.3 | 55.8 | 56.8 | 56.4 | 56.9 | 55.3 | 56.4 | 55.0 | 54.2 | 53.1 | 55.2 |
| - 직접세           | 16.9 | 16.6 | 17.3 | 17.4 | 16.5 | 15.6 | 17.2 | 17.3 | 18.9 | 18.4 | 18.8 | 18.5 | 21.1 |
| - 간접세           | 15.8 | 15.6 | 14.9 | 15.0 | 14.8 | 14.5 | 14.6 | 13.5 | 13.7 | 14.3 | 14.0 | 14.0 | 13.5 |
| - 사회보장기여금       | 11.2 | 11.3 | 12.6 | 13.4 | 14.4 | 14.9 | 15.8 | 14.7 | 14.2 | 13.3 | 13.0 | 12.9 | 12.1 |
| 재량적 지출(경기조정 기준) | 2.1  | -0.2 | -0.9 | -2.3 | -1.9 | -0.6 | 0.2  | -0.6 | 2.3  | 0.9  | 1.7  | -0.3 | 4.6  |
| 실업률             | 4.2  | 3.1  | 3.2  | 6.6  | 11.7 | 16.3 | 16.6 | 15.4 | 14.6 | 12.7 | 11.4 | 10.2 | 9.8  |
| 임금상승률           | 10.6 | 11.9 | 9.2  | 0.3  | -5.5 | -5.5 | 1.8  | 6.3  | 4.2  | 5.4  | 7.5  | 4.7  | 6.2  |
| 경제성장률           | 5.2  | 5.1  | 0.5  | -6.0 | -3.5 | -0.8 | 3.6  | 4.0  | 3.6  | 6.2  | 5    | 3.9  | 5.3  |
| 잠재성장률           | 2.1  | 2.0  | 1.4  | 0.3  | -0.1 | -0.1 | 1.1  | 2.1  | 2.6  | 3.7  | 4.1  | 4.3  | 4.0  |
| GDP갭            | 2.6  | 6.0  | 4.6  | -2.2 | -5.8 | -6.6 | -4.3 | -2.6 | -1.5 | 0.9  | 1.9  | 1.6  | 2.6  |
| 주세성장률           | 1.9  | 1.6  | 1.4  | 1.2  | 1.3  | 1.5  | 1.9  | 2.3  | 2.7  | 3.1  | 3.3  | 3.4  | 3.4  |
| GDP디플레이터 변화율    | 7.6  | 6.4  | 5.5  | 1.5  | 0.9  | 1.9  | 1.6  | 4.5  | -0.4 | 2.0  | 3.4  | 0.9  | 2.6  |
| 소비자물가 상승률       | 5.1  | 6.6  | 6.1  | 4.1  | 2.6  | 2.1  | 1.1  | 1.0  | 0.6  | 1.2  | 1.4  | 1.2  | 3.4  |
| 실업이자율           | 2.2  | 5.8  | 8.1  | 11.4 | 12.2 | 5.7  | 3.6  | 1.2  | 4.0  | 1.2  | 0.1  | 2.0  | 1.7  |

자료: EU Annual Macro-Economic DB, 2010. 4

위기 기간 및 이후 기간에서 기타 지출은 삭감된 반면, 1980년대 말 이미 크게 증가하기 시작한 공공R&D 지출은 높은 수준을 유지하거나 증가하였다. GDP 대비 R&D지출 비율은 위기 시점부터 2000년까지 매년 증가하여 1990년 1.8%에서 2000년 3.3%에 달하며, 이는 기타 OECD 국가들에 비해 절대적으로나 상대적으로 큰 규모였다. 이러한 정책은 하이테크 수출로 핀란드 경제를 전환시키려는 이른바 ‘슈페터의 창조적 파괴(creative destruction)’의 대표적 사례로 꼽힌다. 성장 촉진을 위하여 R&D를 강화함으로써 핀란드는 활기를 되찾은 생산구조와 함께 위기에서 벗어날 수 있었던 것이다.

[그림 III-1-3] 총고정자본형성 및 R&D지출 추이(1975~2008)



자료: EU Annual Macro-Economic DB & OECD National Account, 2010. 4

#### 다. 세입정책

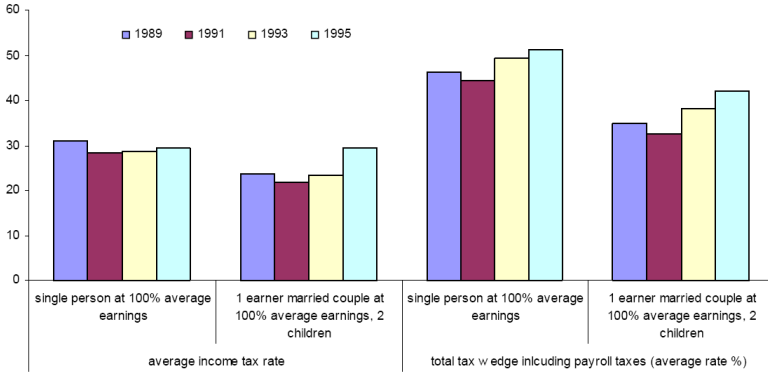
재정지출을 줄이는 정책과 동시에 소득세, 급여세 및 소비세를 증대시키는 정책을 추진하였다. 이러한 정책을 통해 경기불황에 의한 엄청난

난 세수감소에도 불구하고, 세수를 어느 정도 유지할 수 있도록 한 것이다. 평균임금의 100% 수준에 있는 근로소득자에 대한 평균 조세부담률이 불황기에 걸쳐 증가하여 임금 하락에도 불구하고 1995년 수준이 1989년보다 크게 높아진 것으로 나타났다. 이렇듯 핀란드가 고세율의 경제가 되었지만 GDP갭이 줄어들면서 재정건전성이 회복되고 경제가 보다 건전한 방향으로 회귀하게 되었다.

핀란드 경제의 불황은 성장촉진을 위한 조세제도의 중립성 강화 및 인센티브 부여 등과 같은 조세제도의 합리화 프로그램이 이미 진행되고 있던 시기에 도래했었다. 동 프로그램의 대부분은 재정건전성을 확보하는 데 우선순위를 둔 것이었는데, 1993년에는 기존 세제가 한계세율은 높지만 상대적으로 유효세율이 낮다는 점에 착안하여 수익 및 자본소득에 25%로 일률과세하는 새로운 제도를 도입하였다.

이처럼 위기 기간 및 위기 이후의 변화로 인해 1990년대 말 근로소득 및 민간소비에 대한 과세는 이전보다 크게 강화되었다. 불황이 극복된 이후에 정부는 근로소득에 대한 과세를 완화하고 근로 인센티브를 개선하는 데 노력하였다. 1997~1998년 동안 조세제도, 사회보장수혜 및 소득관련 탁아비용 등 과세 및 수혜 측면에서의 다양한 조치에 대한 개혁에 이루어짐에 따라 실업자 및 저소득층에 대한 유효한계세율이 낮아졌다.

[그림 III-1-4] 소득원별 소득세율 및 총 조세부담(1975~2008년)



자료: EU Public finance in EMU-2010, 2010, 4.

또한, 사회보장, 지자체 이전지출, 보조금, 임금 및 자본지출에 대한 감축을 단행하였는데, 이러한 정책의 목적은 근로 인센티브를 강화함으로써 사회보장비용을 감축하는 데 있었으나 실질적으로는 저임금 근로자에 대한 감세와 실업수당 및 기초생활보장금 같은 소득보조를 동결하기 위함이었다.

결론적으로 1990년대 전반의 정책은 개혁의 구성요소 측면에서 성장력을 강화하고 위기 이후에 정부가 이에 대해 보다 무게를 둘 수 있도록 하는 것이었다.

### 라. 종합 및 평가

핀란드는 엄격한 재정건전화 조치 및 세출 감축에도 불구하고 위기 이후 1994~2000년까지 연평균 4.7%의 높은 성장을 이루어 재정건전화에 성공하였다. 이러한 성과가 위기기간 동안 재정정책이 경기순응적(pro-cyclical)이었고 지출을 감축했음에도 불구하고 달성될 수 있었는데, 적어도 일부분은 지출 감축이 장기 이자율 하락을 유도하였고 이에 따라 non-Keynesian 효과가 나타났다는 평가가 가능하다. 보다

확실한 것은 이러한 빠른 회복이 자국 통화의 30% 평가절하 및 위기 기간 동안의 임금동결 등과 같은 국가경쟁력 개선 정책으로 가능했다는 점이다.

Joung, Kiander and Vartia(2008) 및 Maliranta(2001)에 따르면 핀란드 경제는 인센티브 개선 및 중립성 확보를 위한 조세제도의 개혁과 동시에 효율성에 기초한 기업 구조조정 등 기본적인 재구조화 과정을 통하여 대내외적 신뢰를 확보할 수 있었다. 전반적인 생산성은 하이테크 기술에 대한 R&D에 대한 투자, 그와 관련된 교육 및 훈련 등과 함께 기계 및 장비에 대한 투자로 인해 크게 증가하였다.

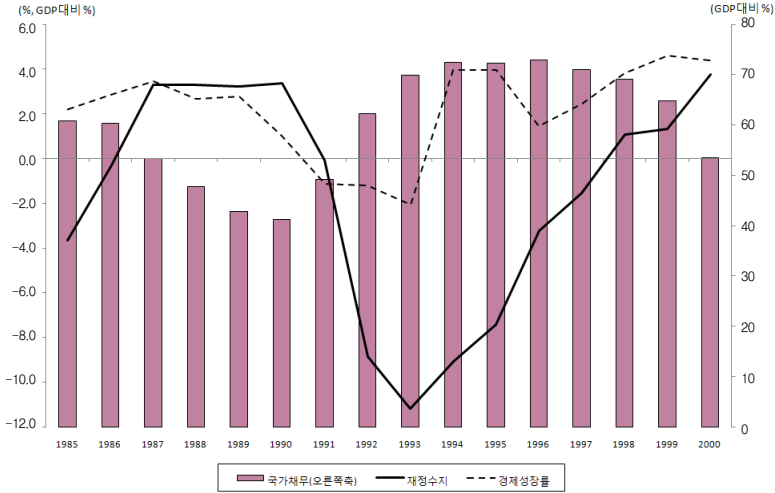
또한 핀란드의 위기극복의 성공요인 중 하나는 위기 이후 경기회복 기간중에 추가적으로 실시한 정책들에 있다. 1994년 이후 높은 경제성장은 추가적인 재정건전화 조치를 가능하게 했고, 이에 따라 재정지출을 실질적으로 동결시킬 수 있었다. 1997년에는 공공부문의 재조직화 및 성공적인 경제를 위한 기반 마련 등으로 경기가 호전되어 성장의 가속화가 일어났다.

## 2. 스웨덴

### 가. 경제위기 및 재정상황

스웨덴은 1990년대 초반 핀란드 경제위기와 비슷한 대규모의 금융 위기를 경험했다. GDP가 하락하고 재정적자가 두 배로 증가하면서 정부채비율이 1992년 한해에만 10%p 이상 증가하였다. 한편, 1995~1998년 기간에는 경제성장률이 회복되면서 재정건전화 프로그램을 실시하여 재정수지가 1993년 GDP의 10% 이상 적자에서 1998년 균형으로 회복되었다.

[그림 III-2-1] 주요 재정변수 추이(1985~2000년)



자료: EU Annual Macro-Economic DB, 2010, 4

1985년 국내 대출규제를 폐지하고 저축보다는 대출을 장려하는 조세제도를 도입함으로써 1980년 후반에 대출 규모가 급증하였다. 대출 자금의 대부분이 자산 및 자본시장에 투입되면서 금융부문의 버블이 초래되었다. 재정정책 측면에서도 1980년 후반 호황기에 민간 및 정부 지출, 가계에 대한 이전지출을 증가시켰고, 이에 따라 큰 경기호황에도 불구하고 “이 시기에 어떠한 긴축적 재정정책도 실시되지 않은” 실수를 범했던 것이다.

이러한 대규모의 국내수요 증가는 실업률을 2% 이하 수준으로 낮추고 임금상승 압력을 가중시켰다. 높은 임금 상승률과 더불어 인플레이션이 크게 증가하여 수출부문의 경쟁력이 약화되고 국내시장에 대한 수입경쟁이 증가하게 되었다. 또한 국제적인 경기활황이 경기호황을 뒷받침함에 따라 이 기간 동안 정부재정이 급속하게 개선되고 정부부채비율은 하락하였다.

그러나 1990년 들어 경제성장률이 급격히 하락하고 이후 3년간 마

이너스 성장세로 경제상황이 급변하였다. Jonung, Kiander and Vartia(2008)에 따르면 경기불황의 주요 요인은 실질 세후이자율의 높은 상승이었다. 독일의 재통합은 유럽지역의 이자율을 상승시켰고 1990년대 초반까지 고정환율제도를 유지한 스웨덴도 이자율이 크게 증가한 것이다. 또한 스웨덴은 1990~1991년 동안 저축을 장려하고 대출조건을 제한하는 조세개혁을 단행했음에도 1990년대 인플레이션의 하락이 실질이자율 상승을 야기했다.

경기불황의 또 다른 이유로는 글로벌 경제 및 국제무역의 부진을 들 수 있다. 수출부문은 호황기에 이미 경쟁력을 상실하였고 대외수요 감소로 부진하게 된 것이다. 국내수요도 하락하여 실업률이 급격히 증가하였으며 높은 실질이자율은 은행 위기를 초래하여 정부가 제도적인 위기 방지를 위해 개입하기에 이르렀다. 이러한 정부개입은 증가하는 실업과 성장을 하락과 더불어 재정을 급격히 악화시켰다.

경제위기의 결과로 1992년 12월 스웨덴 중앙은행(Riksbank)은 투기적 압력으로 인해 페그제를 폐지하고 변동환율제도를 도입하여 평가절하를 단행하게 되었다. 이에 따라 수출경쟁력이 개선되고 산업생산이 급속하게 호전됨에 따라 1993년에 들어 경제가 회복의 기미를 보였으나 국내수요는 여전히 낮고 실업률도 높았다.

한편, 1994년 신정부는 1998년까지 정부부채비율을 안정화시키기 위하여 재정 건전화 프로그램을 앞당겨 실행하였다. 동 프로그램은 1995년부터 단계적으로 시행되었고, 경기조정 재정수지(CAB)를 GDP 대비 약 7.5% 정도 개선시킬 수 있는 세부 조치를 포함하고 있었다. 1995년에 재정조치가 실행되면서 1996년에는 정부부채비율이 안정되고 1998년에 재정수지가 균형을 회복하였다. 이러한 빠른 성과는 EU의 통화동맹 가입을 위한 재정적자 기준을 충족시키기 위해서는 1997년에 공공부분 재정적자가 GDP 대비 3% 이하 수준을 유지해야만 했기 때문에 가능했다. 재정건전화 프로그램에 따른 통제를 위하여 정부는 반년마다 예산전망을 실시하기도 하였다.

당시 재정건전화 프로그램의 설계는 ① 중앙정부 채무에 대해 빠른 효과를 가져야 하나 동시에 수요에 너무 큰 충격을 가하지 않도록 몇 년에 걸쳐 효과를 배분해야 함 ② 고소득 계층이 가장 많은 기여를 해야 함 ③ 교육, 보건 및 사회적 서비스와 같은 공공활동은 가계에 대한 이전지출보다 우선되어야 함 등의 3가지 원칙에 근거하였다.

예산편성 과정의 개혁은 재정건전화 프로그램의 또 다른 중요한 부분을 구성하였다. 국회 심의기간을 3개월에서 4개월로 늘리고, 정부로 하여금 우선순위를 설정하도록 하는 기간을 부여하였다. 국회 차원에서 상설 재정위원회(Standing Fiscal Committee)를 강화하여 기타 위원회의 지출통제를 강화하고 행정부 차원에서는 재정부가 그 역할을 수행하였다. 또한 모든 중앙정부 지출에 대해 정부부채에 대한 이자지급을 제외하고 3년간 명목지출에 대한 상한제를 실시하였다. 특히 동 상한제의 적용대상에 중앙정부 예산외(off budget)로 취급되었던 노령연금제도에 대한 지출도 포함시켰다. 지출상한제는 Top-down 예산편성 도입을 위한 전략의 일부였으며, 1997년에 스웨덴은 1999년까지 장기적 재정흑자 목표를 도입하였다.

〈표 III-2-1〉 스웨덴의 주요경제지표 추이(1985~2000)

(단위: %, %p)

|           | 1985~1990 |      |        | 1990~1994 |      |        | 1994~1998 |      |        |
|-----------|-----------|------|--------|-----------|------|--------|-----------|------|--------|
|           | 명목        | 실질   | GDP 대비 | 명목        | 실질   | GDP 대비 | 명목        | 실질   | GDP 대비 |
| 총지출       | 8.0       | 1.0  | -0.9   | 6.7       | 2.6  | 1.7    | 0.3       | -1.3 | -2.7   |
| - 이자지출    | -1.3      | -7.7 | -0.7   | 11.4      | 7.2  | 0.4    | -3.0      | -4.6 | -0.4   |
| - 소비지출    | 9.0       | 2.0  | -0.1   | 2.8       | -1.0 | -0.2   | 3.8       | 2.1  | -0.2   |
| - 이전지출    | 10.8      | 3.7  | 0.2    | 9.1       | 5.0  | 1.0    | 0.3       | -1.3 | -0.8   |
| - 투자지출    | 4.2       | -2.5 | -0.1   | 8.7       | 4.6  | 0.1    | -2.0      | -3.6 | -0.2   |
| 총수입       | 10.8      | 3.7  | 0.6    | 0.8       | -3.0 | -1.7   | 4.4       | 2.7  | -0.1   |
| - 직접세     | 11.9      | 4.7  | 0.4    | 0.5       | -3.3 | -0.7   | 6.0       | 4.2  | 0.3    |
| - 간접세     | 10.4      | 3.3  | 0.1    | -0.5      | -4.3 | -0.6   | 5.9       | 4.2  | 0.2    |
| - 사회보장기여금 | 11.8      | 4.6  | 0.3    | 1.0       | -2.8 | -0.4   | 5.4       | 3.7  | 0.1    |

자료: EU Public finance in EMU-2010, 2010. 4.

## 나. 세출정책

Kumar et al.(2007)에 따르면 위기기간 동안 스웨덴의 세출정책은 재정건전화 프로그램과 연계하여 연금 및 보장지출 감축 등과 같은 광범위한 지출감축 프로그램을 실시하였다는 데 그 특징이 있다. 실질기준으로 사회보장지출은 1994~1998년 기간중에 연평균 1.3%씩 대폭 감축되었으며 동시에 공공투자도 매년 평균 3.6%씩 감축되었다. 또한 이자지출도 성공적인 재정건전화 조치, 통화정책을 통한 가격안정화 목표 달성 등으로 크게 감소하였다.

이에 따라 명목 총지출 규모는 1994~1998년 기간중 거의 변화가 없었으나 실질 지출으로는 연평균 1.3%씩 감소하였다. 이에 따라 동 기간중 GDP 대비 일반정부의 총지출 규모가 70%에서 59%로 11%p나

감소하였다.

#### 다. 세입정책

재정건전화 프로그램상의 세입정책은 주로 사회보장기여금 증가, 배당 및 자본이득에 대한 완전과세, 개인소득세율의 증가로 구성되었다.

정부의 사회보장관련 기여금 및 조세수입은 1994~1998년 기간중에 실질기준으로 각각 연평균 3.7%, 4.2%씩 증가하였다. 그러나 이러한 세수 증가의 일부는 급격한 경제성장의 회복에 의한 것이었다.

동기간 중 총세수가 연평균 2.7%씩 증가하였으나 급격한 경제성장으로 인해 GDP 대비 기준으로는 약간 상승한 정도에 그쳤다.

〈표 III-2-2〉 스웨덴의 주요 경제지표 추이(1986~1998년)

| 구 분           | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993  | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|
| 재정수지          | -1.2 | 4.0  | 3.3  | 5.0  | 3.9  | -1.0 | -7.2 | -11.2 | -9.1 | -7.4 | -3.2 | -1.5 | 1.1  |
| - 경기효과        | 0.1  | 0.9  | 1.3  | 1.6  | 1.1  | -0.5 | -1.7 | -3.3  | -2.2 | -1.3 | -1.7 | -1.6 | -1.0 |
| - 경기조정 재정수지   | -1.3 | 3.1  | 2.0  | 3.4  | 2.9  | -0.6 | -5.5 | -7.8  | -6.8 | -6.1 | -1.5 | 0.0  | 2.1  |
| 기초재정수지        | 5.8  | 10.1 | 8.5  | 10.1 | 8.6  | 3.7  | -2.2 | -5.5  | -2.9 | -2.0 | 2.1  | 3.6  | 5.8  |
| - 경기조정 기초재정수지 | 5.7  | 9.2  | 7.3  | 8.4  | 7.6  | 4.2  | -0.5 | -2.2  | -0.6 | -0.7 | 3.8  | 5.2  | 6.8  |
| 정부부채          | 60.4 | 53.3 | 47.7 | 42.8 | 41.2 | 49.2 | 62.2 | 69.9  | 72.4 | 72.2 | 73.0 | 71.0 | 69.1 |
| 융자할           | 59.6 | 55.8 | 55.9 | 56.1 | 57.0 | 58.2 | 63.6 | 71.7  | 69.6 | 65.1 | 63.0 | 60.9 | 58.8 |
| - 이자지출        | 7.0  | 6.1  | 5.2  | 5.0  | 4.7  | 4.8  | 5.0  | 5.7   | 6.2  | 5.3  | 5.4  | 5.2  | 4.6  |
| - 정부지출        | 25.9 | 25.1 | 24.4 | 24.5 | 25.7 | 25.3 | 25.9 | 28.8  | 27.8 | 26.6 | 27.3 | 26.7 | 27.0 |
| - 이진지출        | 17.9 | 18.1 | 18.8 | 18.6 | 18.7 | 19.8 | 21.8 | 22.2  | 21.7 | 20.1 | 19.3 | 18.5 | 18.3 |
| - 투자지출        | 2.5  | 2.4  | 2.2  | 2.3  | 2.3  | 2.1  | 2.5  | 3.7   | 4.0  | 3.8  | 3.4  | 3.0  | 3.1  |
| 총수입           | 58.4 | 59.8 | 59.2 | 61.1 | 61.0 | 57.2 | 56.4 | 60.5  | 60.5 | 57.8 | 59.7 | 59.3 | 60.1 |
| - 직접세         | 20.5 | 22.4 | 22.8 | 23.6 | 22.0 | 18.5 | 19.0 | 19.1  | 20.0 | 19.6 | 20.6 | 21.1 | 21.0 |
| - 간접세         | 15.8 | 16.3 | 15.4 | 15.2 | 16.1 | 16.5 | 15.1 | 16.6  | 16.0 | 15.3 | 15.8 | 16.0 | 16.8 |
| - 사회보장기여금     | 13.4 | 12.9 | 13.2 | 14.2 | 14.6 | 14.3 | 13.7 | 13.0  | 13.1 | 12.8 | 13.8 | 13.6 | 13.6 |
| 재량적 지출        | 0.9  | 3.4  | -1.9 | 1.1  | -0.8 | -3.4 | -4.6 | -1.7  | 1.5  | -0.1 | 4.5  | 1.4  | 1.6  |
| 실업률           | 2.7  | 2.2  | 1.8  | 1.6  | 1.7  | 3.1  | 5.6  | 9.1   | 9.4  | 8.8  | 9.6  | 9.9  | 8.2  |
| 인금상승률         | 9.0  | 9.6  | 8.2  | 9.2  | 12.8 | 10.6 | 5.2  | -1.3  | -1.8 | 4.8  | 4.3  | 6.4  | 3.4  |
| 수출            | 33.3 | 32.8 | 32.5 | 32.3 | 30.5 | 28.3 | 28.2 | 32.8  | 36.2 | 39.8 | 38.6 | 42.1 | 43.1 |
| 경제성장률         | 2.9  | 3.5  | 2.7  | 2.8  | 1.0  | -1.1 | -1.2 | -2.1  | 3.9  | 4.0  | 1.5  | 2.5  | 3.8  |
| 잠재성장률         | 1.9  | 2.1  | 2.1  | 2.2  | 2.0  | 1.4  | 1.1  | 0.9   | 1.9  | 2.3  | 2.1  | 2.2  | 2.7  |
| GDP값          | 0.1  | 1.5  | 2.1  | 2.7  | 1.7  | -0.8 | -3.0 | -5.8  | -3.9 | -2.3 | -3.0 | -2.7 | -1.7 |
| 추세성장률         | 2.0  | 1.9  | 1.8  | 1.6  | 1.5  | 1.5  | 1.5  | 1.6   | 1.8  | 2.0  | 2.3  | 2.5  | 2.7  |
| GDP디플레이터 변화율  | 6.5  | 4.9  | 6.3  | 8.0  | 8.7  | 9.0  | 10   | 3.2   | 2.7  | 3.7  | 0.9  | 1.5  | 0.6  |
| 소비자물가 상승률     | 4.2  | 4.2  | 5.8  | 6.5  | 10.5 | 9.3  | 2.3  | 4.6   | 2.2  | 2.5  | 0.5  | 0.5  | -0.1 |
| 실질이자율         | 3.1  | 4.6  | 3.7  | 3.4  | 4.6  | 2.6  | 12.3 | 5.3   | 4.9  | 5.0  | 5.1  | 2.8  | 3.8  |

자료: EU Annual Macro-Economic DB, 2010. 4

## 라. 종합 및 평가

스웨덴의 경우 1992년 12월 변동환율제의 도입이 수출에 매우 큰 플러스(+)의 효과를 야기하였다. 이에 따라 20% 이상의 평가절하로 수출을 크게 견인하여 1993~1998년 동안 수출로 인한 실질소득이 62%나 증가하였다. 이는 연평균 10% 증가에 해당하는 규모로 재정건전화 기간에 GDP 성장의 가장 중요한 요인으로 작용했다. 또한 수익성 개선에 따라 이자율 하락 및 설비 가동률의 점진적 증가, 기업투자 활성화가 유발되었다. 반면 노동시장의 개선은 약간 뒤쳐져 1998년 실업률이 여전히 8% 이상을 기록하기도 하였다.

OECD(1999)에 따르면 1998년의 재정적 성과는 1995년 중반 EU에 제출한 수렴 프로그램 보고서에 포함된 기대 수준 이상이였다. 총세수 증가 기대치는 GDP 대비 약 2% 정도였으나 실제치는 거의 5% 수준으로 나타났다. 총세출은 가계에 대한 이전지출과 정부소비 및 공공투자 감소가 기대치보다 낮았음에도 불구하고 감소한 이자지출이 이를 상쇄하여 전체적으로는 기대 수준까지 감소하였다. 결과적으로 이러한 지출감축 및 세수증가는 1998년의 재정개선에 각각 6:4의 비율로 기여한 것으로 분석되었다.

1994~98년 동안 정부부채는 1994년 GDP 대비 72%에서 1998년 69%로 하락하였고, 재정수지는 -9.1%에서 1.1%로 개선되었다. 이는 주로 강력한 재정건전화 노력과 함께 건전화 정책에도 불구하고 높은 경제성장을 이룰 수 있었던 것에 기인하며, 부분적으로는 금리 인하 및 크로나의 평가절하 등이 뒷받침되어 나타난 결과였다. 또한 세수 측면에서 재정건전화는 동 프로그램의 목적에 맞게 설계된 누진적 조세제도를 통해 달성되었다. 이러한 세제 도입에 따라 가계의 상위 20%와 하위 20%가 총세수에 각각 43%, 11%를 기여한 것으로 나타났다.

〈표 III-2-3〉 스웨덴의 재정개선규모 전망과 실적(1995~2000년)

(단위: GDP 대비 %)

|           | EU 중기재정계획상의<br>개선규모 | 실적치에 의한<br>개선규모 |
|-----------|---------------------|-----------------|
| 세입        | 1.9                 | 4.9             |
| - 조세수입    | 1.9                 | 6.3             |
| - 자본수입    | -0.1                | -1.5            |
| - 기타수입    | 0.2                 | 0.1             |
| 세출        | -7.6                | -7.6            |
| - 가계 이전지출 | -4.8                | -3.3            |
| - 기타 이전지출 | -0.8                | -1.0            |
| - 이자지출    | 1.1                 | -1.1            |
| - 소비 및 투자 | -3.1                | -2.2            |
| 재정수지      | 9.5                 | 12.5            |
| - 순기초재정수지 | 10.8                | 12.9            |

자료: OECD Economic Surveys: Sweden, 1999.

### 3. 일본

#### 가. 경제위기 및 재정상황

일본은 1991~1992년부터 경기침체가 시작되었다. 1975~1991년 기간중 경제성장률이 연평균 4.5%에 달했던 반면 1991~2005년에는 연평균 1.1% 성장에 그쳤다. 1993년에 재정수지는 적자로 전환되어 1995~1997년 중 재정적자 규모는 GDP 대비 5%를 기록하다가 1998년에는 11% 이상으로 크게 증가하였다. 2000년대 재정적자는 최근 위기 이전까지 약간의 개선 기미를 보여 GDP 대비 약 7~8%대를 유지하고 있었으며, 정부부채비율은 1991년 GDP 대비 70%에서 2006년 약

190%로 크게 증가하였다.

[그림 III-3-1] 주요 재정변수 추이(1988~2006년)



자료: OECD Economic Outlook(No. 86) DB, 2010. 4

일본 사례는 연속적인 3대 불황과 경제 및 은행위기의 조합으로 요약될 수 있다. 강한 성장세를 보였던 15년의 기간이 지난 이후 1990년부터 자산시장의 버블이 붕괴되기 시작하였다. 1980년대에 걸쳐 일본은 전후 어떤 국가보다도 높은 자산가격 상승을 경험하였으나 부동산 버블붕괴 이후에는 부동산 가격이 완만하고 지속적으로 하락하였다.

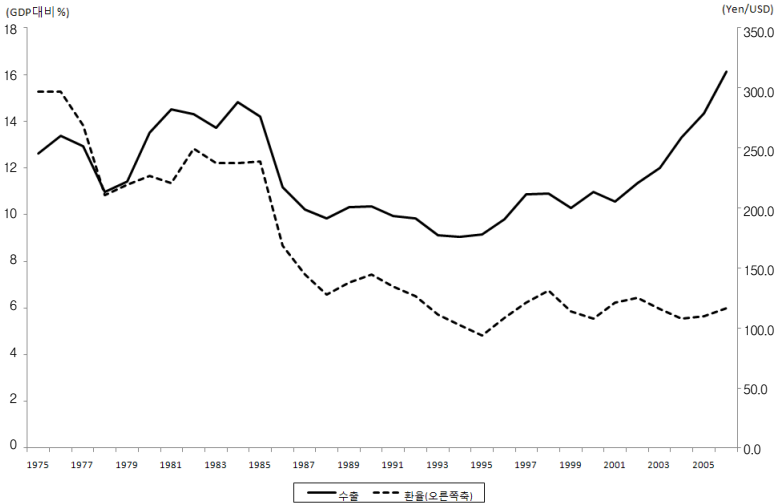
이른바 '불황 1기'로 불리는 1991~1993년의 불황기에는 은행부문의 부실을 완전히 해소하는 데 실패함으로써 은행부문이 근본적으로 약화됨에 따라 경제가 경기하강에 보다 취약해졌다. 불황 2기인 1997년 일본 경제는 일부 금융기관의 부실로 인해 은행위기가 발생하여 1997~1998년에는 신용규제를 받게 되었다. 불황 3기인 2001~2003년에는 부채를 청산함으로써 은행부문을 희생하기 위한 정책 프로그램이 요구되면서 경제에 나타난 문제들이 또다시 은행부문으로 집중되었다.

이러한 은행시스템의 재구조화 지연은 일본 경제에 매우 높은 비용을 초래하였다. Laeven and Valencia(2008)에 따르면 1997년 위기 이후 5년간 순비용이 GDP 대비 13.9%로 추정되었다. 반면 Spilimbergo et al.(2008)은 일본이 중기에 걸쳐 지원비용을 보전할 수 있을 것이라는 전망에 따라 위기 이후 11년간 순비용을 GDP 대비 5.3%로 매우 낮게 추정하였다. 그러나 여타 국가와 비교할 때 일본 정부의 부담이 매우 높았다는 결론에는 변함이 없다.

1991~1993년 위기(불황 1기)는 자산가격 버블이 붕괴되면서 시작되었다. 소비자 신뢰도의 하락은 취약한 일본 기업의 자금조달 문제와 결부되어 급격한 경제성장 하락을 유발하였다. 1994~1995년중 일시적으로 소비 및 수출의 개선 징후가 보이기도 하였으나 1% 미만 수준에 머물렀다. 금융당국은 1일물 이자율을 1991년 6%에서 1994년 2%로 낮춤으로써 경기불황에 대응하였다. 또한 디플레이션 압력 해소를 위하여 시장에 추가적인 유동성 공급을 단행하였다. 재정정책 측면에서도 1992~1995년 기간 동안 일본 정부는 7차례의 경기부양책을 발표하였다. 1996년까지 CAPB 기준으로 GDP의 6%에 달하는 규모이며 경제성장에도 어느 정도 기여한 것으로 나타났다. 1995년에 성장이 가속되면서 불황기 말인 1996년에는 민간소비가 살아나면서 2.6%로 성장률이 회복되기도 하였다.

그러나 1997년 발발한 아시아 외환위기로 인해 재정정책이 크게 축소되고 일부 주요한 금융기관이 부실화되면서 1998~1999년 마이너스 성장과 함께 일본 경제가 다시 불황(불황 2기)에 빠지게 되었다. 이후 1999~2000년 일본 경제의 주요 성장부문인 ICT(Information and Communication Technology; 정보통신기술) 버블이 붕괴되면서 2001~2003년 다시 불황(불황 3기)을 겪게 된다. 한편 환율이 불황 1기의 시점과 비교할 때 강세였음에도 불구하고 수출 증가는 경기회복의 주요 요인이었다.

[그림 III-3-2] 수출 및 환율 추이(1975~2006년)



자료: OECD Economic Outlook(No. 86) DB, 2010. 4

일본 정부는 3대 불황기에 걸쳐 재정정책 패키지를 발표하였으나 이러한 패키지의 효과성, 적절성 및 확장과 긴축의 타이밍은 의문시되고 있다. 일본 정부는 일시적 조치를 포함한 연속적인 단기적 경기부양 패키지를 통하여 불확실성 증대 및 경제적 신뢰성 확보에 실패하고 정부부채의 폭발적인 증가를 통제하지 못함으로써 비판을 받고 있는 것이다.

특히 1997년 일본 정부가 경제회복이 가시화된 것으로 판단하여 실시한 긴축정책은 현재까지도 비판이 계속되고 있다. 아시아 외환위기가 일본 경기하락에 결정적인 역할을 했다고 주장한 기존 연구들은 당시 경기회복이 너무 미약하여 긴축정책을 뒷받침할 수 없었고 부분적으로 일본 경제를 다시 불황으로 접어들게 한 요인이라고 지적한다. 긴축정책에 소비세를 3%에서 5%로 인상하는 내용이 포함되어 있었다는 점을 고려해 볼 때 이러한 잠정적인 경기회복 자체가 민간수요를 부양하는 재정정책으로 이루어졌다는 주장이나 기초 경제여건이 1996

년 당시 보였던 데이터보다 실제로 훨씬 더 미흡했다는 주장은 논란의 소지가 있다. 동 연구들에서는 공통적으로 수요에 악영향을 미친 주요 인이 당시 소비자 신뢰 결여와 디플레이션이었다고 지적하고 있다.

한편 일본 정부는 1997년 소비자물가 상승이 높을수록 대체효과로 인해 1996년 소비가 크게 증가할 수도 있다고 평가함으로써 소비세 인상을 고려한 것이다. 이러한 평가는 주로 인구의 고령화로 인한 재정 지출가능성 우려에 의한 것이었다. 게다가 1997년에 정부는 재정건전화를 위하여 2005년까지 3%의 재정흑자를 목표로 하는 재정구조개혁법(Fiscal Structural Reform Act) 제정과 정부 지출상한제를 도입하였다. 동법 시행 및 경기상황에 따른 추경예산이 필요한 일본예산구조에 지출상한제를 도입하였으나 이러한 정책이 제대로 추진되지 않아 2회계연도 이후인 1998년에 적용이 중단되었다.

불황 3기 기간중 2001년 들어선 신정부는 경제상황의 악화 및 이에 따른 세수 감소에 대한 우려 속에서도 중기적 재정적자 목표를 설정하였다. 2006년까지 투자지출의 감축, 일시적 조세감면의 전환, 고령화를 대비하기 위한 사회보장기여금 증가를 통한 재정적자 감축은 재정 강화로 나타났다. 이와 같은 노력에도 불구하고 15년간의 경기불황은 GDP 대비 190%의 정부부채를 남겨 현재보다 강력한 재정건전화 노력이 요구되고 있다.

일본의 3대 불황기는 일본 기업의 취약성으로 인한 낮은 기업 신뢰와 소비자 신뢰가 미흡하다는 특징과 더불어 첫 번째 불황 이후부터 디플레이션이 문제가 되었다. 고령화 문제 등으로 인한 재정의 지출가능성에 대한 우려와 은행의 구조조정 지연은 일본 소비자 및 기업의 수요 증가를 저해하는 요소로 작용하여 결과적으로 경기하락을 초래한 것이다.

〈표 III-3-1〉 일본의 주요 경제지표 추이(1988~2006년)

| 구분             | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 재정수지           | 06   | 15   | 20   | 18   | 08   | -24  | -38  | -47  | -51  | -40  | -112 | -74  | -76  | -63  | -80  | -79  | -62  | -67  | -16  |
| - 경리효과         | -06  | 02   | 10   | 09   | 10   | 03   | -01  | -01  | 02   | 04   | -06  | -10  | -05  | -07  | -09  | -08  | -03  | 01   | 05   |
| - CAB          | 12   | 13   | 10   | 09   | -02  | -27  | -37  | -46  | -54  | -45  | -106 | -64  | -72  | -56  | -71  | -71  | -59  | -68  | -21  |
| 기초재정수지         | 45   | 52   | 57   | 53   | 43   | 11   | -04  | -13  | -16  | -06  | -77  | -39  | -43  | -31  | -50  | -52  | -36  | -43  | 08   |
| - CAPB         | 30   | 28   | 23   | 19   | 09   | -16  | -31  | -39  | -42  | -33  | -41  | -51  | -57  | -43  | -57  | -56  | -44  | -52  | -19  |
| 정부부채           | 714  | 683  | 684  | 681  | 725  | 785  | 846  | 925  | 1003 | 1071 | 1201 | 1338 | 1421 | 1517 | 1609 | 1672 | 1781 | 1916 | 1913 |
| 융자총액           | 317  | 305  | 311  | 302  | 318  | 336  | 341  | 350  | 367  | 357  | 425  | 386  | 390  | 386  | 388  | 384  | 370  | 384  | 362  |
| - 이차지출         | 41   | 39   | 38   | 37   | 36   | 36   | 36   | 36   | 37   | 35   | 34   | 35   | 35   | 33   | 32   | 30   | 27   | 25   | 24   |
| - 정부지출         | 90   | 88   | 88   | 88   | 90   | 93   | 94   | 96   | 153  | 153  | 159  | 165  | 169  | 175  | 180  | 181  | 180  | 181  | 179  |
| - 이권지출         | 74   | 71   | 73   | 69   | 72   | 76   | 80   | 85   | 87   | 88   | 95   | 100  | 101  | 105  | 111  | 112  | 112  | 113  | 115  |
| - 투자지출         | 49   | 48   | 48   | 49   | 54   | 62   | 63   | 61   | 63   | 57   | 55   | 59   | 51   | 51   | 48   | 43   | 39   | 36   | 33   |
| 총수입            | 329  | 328  | 338  | 336  | 331  | 321  | 321  | 319  | 316  | 317  | 313  | 312  | 314  | 322  | 308  | 305  | 309  | 317  | 345  |
| - 직접세          | 128  | 130  | 132  | 133  | 125  | 113  | 103  | 97   | 98   | 98   | 86   | 83   | 88   | 83   | 88   | 93   | 80   | 76   | 83   |
| - 간접세          | 79   | 75   | 79   | 73   | 78   | 75   | 76   | 78   | 80   | 79   | 85   | 86   | 86   | 86   | 84   | 84   | 83   | 85   | 86   |
| - 사회보장기여금      | 78   | 78   | 81   | 83   | 84   | 86   | 88   | 93   | 95   | 97   | 99   | 100  | 100  | 104  | 105  | 109  | 104  | 106  | 108  |
| 재량전 지출         | -02  | -05  | -04  | -10  | -10  | -25  | -15  | -03  | -03  | 09   | -08  | -10  | -06  | 14   | -14  | 01   | 12   | -08  | 33   |
| (경기조정 기준)      | -10  | -35  | -50  | -58  | -61  | -52  | -60  | -70  | -76  | -62  | -76  | -75  | -63  | -71  | -38  | -71  | -63  | -71  | -38  |
| 실업률            | 23   | 23   | 21   | 21   | 22   | 25   | 29   | 31   | 34   | 34   | 41   | 47   | 47   | 50   | 54   | 53   | 47   | 44   | 41   |
| 인구성장률          | 61   | 75   | 84   | 74   | 26   | 23   | 18   | 17   | 16   | 20   | -20  | -16  | 06   | -12  | -25  | -19  | -01  | 14   | 18   |
| 경제성장률          | 71   | 54   | 56   | 33   | 08   | 02   | 09   | 19   | 26   | 16   | -20  | -01  | 29   | 02   | 03   | 14   | 27   | 19   | 20   |
| 잠재성장률          | 43   | 41   | 37   | 33   | 27   | 21   | 18   | 15   | 13   | 09   | 08   | 07   | 08   | 06   | 08   | 08   | 09   | 08   | 07   |
| GDP액           | 09   | 20   | 39   | 39   | 20   | 00   | -08  | -08  | 03   | 06   | -23  | -33  | -12  | -18  | -21  | -15  | 03   | 15   | 28   |
| 주세성장률          | 41   | 38   | 35   | 31   | 27   | 23   | 19   | 16   | 14   | 12   | 10   | 10   | 09   | 09   | 09   | 09   | 08   | 07   | 06   |
| GDPdeflator변화율 | 03   | 22   | 23   | 26   | 16   | 04   | 01   | -05  | -06  | 05   | 00   | -13  | -17  | -12  | -15  | -16  | -11  | -12  | -09  |
| 소비자물가 상승률      | 07   | 22   | 31   | 34   | 16   | 13   | 06   | 00   | 01   | 18   | 06   | -03  | -07  | -07  | -09  | -03  | 00   | -03  | 03   |
| 실업이자율          | 36   | 31   | 54   | 47   | 28   | 26   | 22   | 17   | 12   | 01   | 07   | 15   | 20   | 14   | 17   | 17   | 11   | 13   | 12   |

자료: EU Annual Macro-Economic DB, 2010. 4.

## 나. 세출정책

위기 기간중 일본의 세출정책은 사회기반시설에 대한 투자 등과 같은 공공사업에 집중되었다. 그러나 이러한 사업들은 사회적 수익성이 결여되어 있었고 지속적인 성장을 위한 추진력도 약했다. 1991~1995년 기간중 공공투자지출은 GDP 대비 4.1%에서 6.1%로 증가하였으나, 이후 재정건전화에 초점이 맞춰지면서 점차 하락하여 2006년에는 GDP의 3.3% 수준으로 떨어졌다.

첫 번째 불황기에서 일본의 공공투자는 대략 OECD 평균의 두 배 수준이었으며 이미 버블이었던 건설부문 사업에 집중되어 있었다. 동 분야에 대한 지원이 증가하면서 일본 정부는 경제에 대한 적절한 지원이 아닌 오히려 개혁이 필요한 부문에 대한 재구조화를 저해한다는 비판을 받았다. 또한 투자가 장기성장을 위해 중요하지만 해당사업을 수행하는 데 일반적으로 시간 소요가 필요했기 때문에 불황기의 경제를 지원하는 데 시의성(timeliness)이 떨어지는 문제도 있었다.

또한 예산에서 비중이 큰 지방정부가 지출 증가의 상당한 부분을 차지하였다. 중앙정부가 지방정부에 대한 지출을 통제하는 데 한계가 있었기 때문에 경제 패키지에 설정된 계획이 실제로 수행될 수 있을지에 대한 의문이 많았다. Posen(1998)은 일본의 경우 중앙정부가 직접적으로 지방정부에 대하여 지출 조건을 부과할 수 없는 구조를 가지고 있기 때문에 경기부양책 내용에 실행이 불가능한 지출계획이 포함되어 있었다고 주장했다. 이는 일본 정부가 발표한 것보다 경기부양과 안정화 효과가 작을 수 있다는 것을 의미한다.

〈표 III-3-2〉 공공사업에 투입된 재정지출

(단위: GDP 대비 %)

| 시점         | 합계   | 사회기반시설 투자  |            |              |      | 감세  | 기타   |
|------------|------|------------|------------|--------------|------|-----|------|
|            |      | 일반<br>공공사업 | 건물 및<br>장치 | 지방정부<br>공공사업 | 소계   |     |      |
| 1992/08/28 | 2.2  | 0.7        | 0.1        | 0.4          | 1.3  | 0.0 | 0.9  |
| 1993/04/13 | 2.7  | 0.8        | 0.2        | 0.5          | 1.6  | 0.0 | 1.1  |
| 1993/09/16 | 1.3  | 0.2        | 0.0        | 0.1          | 0.4  | 0.0 | 0.9  |
| 1994/02/08 | 3.1  | 0.7        | 0.1        | 0.1          | 0.9  | 1.2 | 1.0  |
| 1995/04/14 | 0.9  | 0.0        | 0.0        | 0.0          | 0.2  | 0.0 | 0.7  |
| 1995/09/20 | 2.6  | 0.8        | 0.2        | 0.2          | 1.3  | 0.0 | 1.3  |
| 1998/04/24 | 3.3  | 0.9        | 0.3        | 0.3          | 1.5  | 0.9 | 0.9  |
| 1998/11/16 | 4.7  | 1.1        | 0.4        | 0.0          | 1.6  | 1.2 | 1.9  |
| 1999/11/11 | 3.6  | 0.9        | 0.3        | 0.0          | 1.4  | 0.0 | 2.3  |
| 2000/10/19 | 2.2  | 0.5        | na         | 0.0          | 1.0  | 0.0 | 1.2  |
| 2001/11/16 | 0.2  | 0.0        | 0.0        | 0.0          | 0.1  | 0.0 | 0.1  |
| 2002/02/01 | 0.5  | 0.0        | 0.0        | 0.5          | 0.5  | 0.0 | 0.0  |
| 2003/01/30 | 0.7  | 0.3        | na         | 0.2          | 0.6  | 0.0 | 0.2  |
| 합계         | 28.2 | 7.0        | 1.7        | 2.2          | 12.5 | 3.3 | 12.4 |

자료: OECD

#### 다. 세입정책

일본 정부의 재정정책 패키지에서 세수 조치는 일관적이고 일시적인 특징을 보였다. Ithori et al.(2003)에 따르면 낮은 소비자 신뢰가 지속되는 상황에서 일시적인 세입 조치는 일반적으로 납세자들의 저축률이 높다는 점을 감안할 때 수요를 자극하는 데 적절하지 않아 보였다.

일본 정부는 취약한 수요 및 고령화 사회에 대한 관심 증가에 대처하기 위하여 1994년 대규모의 세제 개혁을 단행하고 고령화 사회에 대

한 대비를 위해 사회보장 기여금 및 보건의료비를 크게 증가시켰다. 당초 일본 정부는 경제상황 악화로 인해 부여된 제약하에서 1998년 중앙정부 및 지방정부의 법인세를 각각 3%p, 1%p 인하를 통해 OECD 국가 중 가장 높았던 법인세율을 인하했다. 그러나 인구 고령화에 대한 대처의 필요성이 더욱 증가하자 2000년부터는 개혁내용으로 사회보장기여금을 부과하는 반면 패키지 내 일시적 세금 감면은 중단하기 시작하였다.

## 라. 종합 및 평가

일본의 경우 은행부문의 구조적 문제 해결의 실패는 필요 이상으로 장기간 동안 경제 내의 문제를 초래했다. 부실금융기관을 구조조정하기 보다는 투명성 요건을 부과하지 않거나 건전한 기관과의 강제적 합병을 통해 존속시킨 것이 화근이 된 것이다. 결과적으로 이러한 선택은 비효율적인 기업에 저금리 대출 및 채무 면제 등을 통해 존속할 수 있도록 기회를 줌으로써 경제의 구조조정을 지연시켜 보다 생산적인 기업 및 산업으로의 자원 재분배가 최적화되지 못하게 했다.

일본의 불황기간과 동 기간중의 재정정책은 국민의 높은 저축률과 크게 연관되어 있다. 일본 국민의 높은 저축성향은 재정책대가 기대 수준보다 덜 확장적인 효과를 가지게 하는 반면, 일본국채에 대한 높은 수요 때문에 이자율을 하락시키는 효과를 유발하였다. 그러나 이러한 높은 저축성향은 낮은 사회보장 수준과 연계되어 은퇴에 대한 충분한 보상 측면에서 인구 고령화가 재정적이고 개인적인 중요성을 가질 수 있는 납세자에게 자산 실현과 동시에 자가보험적 성격을 가진다.

## 4. 국가별 사례분석의 주요 시사점

이상과 같이 3개 국가가 모두 대출 및 자산가격 버블에 따른 경제

및 은행 위기를 겪었다. 각각의 각 사례를 살펴본 결과, 경제에 버블이 발생했을 당시에는 충분히 인식하지 못했었고 이에 따라 재정에 미치는 영향도 예측하지 못했었다. 이에 경기조정 재정수지(CAB)가 버블에 의해 늘어난 세수규모를 과소추계함으로써 위기 개시와 함께 재정수지가 예상보다 훨씬 급격히 감소하게 된다.

또한 이러한 국가별 사례는 재정수지가 위기 이후 흑자로 돌아서는 데 소요되는 시간이 매우 다양할 수 있음을 보여준다. 스웨덴과 핀란드의 경우 재정수지가 1990년대 말 이전에 흑자로 돌아선 반면 일본은 아직까지도 적자상태를 보이고 있다. 또한 핀란드가 불황에 직면하고 있던 와중에 상대적으로 재정건전화 조치를 빠르게 실시하였음에도 불구하고 스웨덴과 핀란드는 재정수지가 흑자로 돌아서는 데 동일하게 7년이 소요되었다.

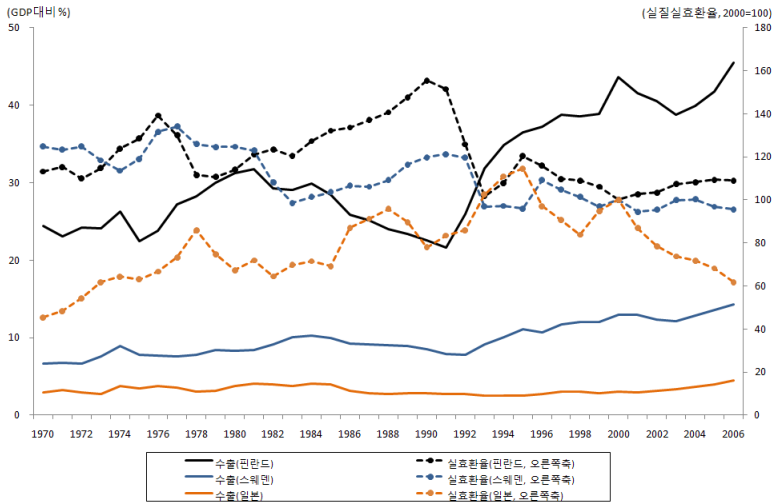
사례별로 초기 정부부채 수준 등에 따라 위기에 따른 채무 수준의 변동도 다양하게 나타났다. 핀란드는 위기 이전의 정부부채로 수준이 낮아 위기 발생시 나타나는 적자 문제로부터 어느 정도 유예를 받아, 위기시점에서 이자지출이 급격히 증가했음에도 불구하고 정부부채가 여전히 통제 가능한 수준으로 유지되어 채무가 크게 증가하지 않았다. 스웨덴도 재정이 어느 정도 자유로운 초기 정부부채 수준(위기 이전 GDP 대비 약 40% 수준)을 가졌으나 1990년대 후반에 결국 GDP 대비 30%p나 높아졌다. 일본은 저축성향이 높은 일본 국민들이 기꺼이 일본 정부채를 구입하기 때문에 초기의 높은 정부부채 수준에도 불구하고 다른 국가에 비해 부채에 대한 부담이 작았다. 이에 따라 정부부채 수준이 GDP 대비 100%를 넘어 200%에 근접하고 있는 것이다.

한편, 3가지 경우 모두에서 수출의 증가는 경제회복에 중요한 역할을 담당했다. [그림 III-4-1]에서 보듯이 노르딕 국가의 경우 평가절하는 수출 증가 및 성장에 중요한 역할을 하였으나 일본은 환율추이가 수출 증가에 기여하지 못했다.

또한 은행부문의 구조조정 문제는 두 노르딕 국가보다는 일본의 사

례에서 더 중요했음에도 불구하고, 일본 정부는 처음 10년에 걸친 불황의 주요 요인인 은행부문의 문제를 간과함으로써 은행 위기가 경제의 장기침체를 야기하였다.

[그림 III-4-1] 수출 및 실질실효환율 추이(1975~2006년)



자료: EU Annual Macro-Economic DB, 2010. 4

## IV. 재정건전화 정책의 바람직한 특성

### 1. 재정건전화의 측정

#### 가. 재정건전화의 정의

과거 선진국들이 정부부채비율 축소를 위해 재정건전화 정책을 추진했던 사례들을 분석하기 위해서는 우선 재정건전화 정책을 정확하게 정의해야 한다. <표 IV-1-2>에 정리된 재정건전화 정책 관련 실증 분석 연구들의 재정건전화 정책의 정의를 보면 다음과 같은 점들이 감안되어야 한다.

첫째, 재정건전화 정책은 정부부채비율의 감소가 아니라 재정수지의 개선으로 정의하는 데 대부분의 학자나 국제기구가 동의하고 있다. 이는 정부부채는 재정정책의 결과인 재정적자의 누적 이외의 요인 (stock-flow adjustment 항목)에 의해서도 변동되기 때문이다. 우리나라의 경우 국민주택채권이나 외국환평형기금채권과 같은 금융성 채무가 여기에 해당한다.

둘째, 이러한 재정수지의 변동은 통상적인 재정수지 통계가 아니라 재량적인(discretionary) 재정정책의 변동을 정확하게 포착하기 위해 경기적인 요인에 의한 수지 변동 부분을 제거하는 한편, 과거 재정정책의 결과물인 정부부채에 대한 이자부담도 제외시킨 경기조정 기초 재정수지(cyclically-adjusted primary balance: CAPB)를 사용하여 측정한다. 이는 재정의 자동안정화장치(built-in stabilizer)나 이자지출, 때로는 일시적 요인(on-offs)도 정부의 정책적 의지에 의한 직접적인 통제범위 밖에 있으므로 재량적 정책에 의한 부분으로 볼 수 없기 때

문이다. 특히 OECD에서는 매년 2차례씩 cyclically-adjusted general government primary balance 통계<sup>30)</sup>를 추정하여 『OECD Economic Outlook』을 통해 발표하고 있는데, 이의 정확한 측정방법에 대해서는 “〈부록 1〉 OECD의 CAPB 측정방법”을 참조하길 바란다. 반면 Alesina and Perotti(A&P) ① 및 ② 방법에서는 Blanchard(1990)가 제안한 방법으로 구한 unemployment-adjusted primary balance의 변동으로 측정되는 BFI(Blanchard Fiscal impulse)를 사용하였는데, 자동안정화 장치에 의한 재정수지 변동분인 경기적 요인을 추정하는데 GDP갭 대신 실업률갭을 사용한다는 점을 제외하고는 대체로 OECD의 CAPB와 측정방법이 비슷하다.

셋째, 재정건전화 정책의 추진 여부를 CAPB를 기준으로 판단하여야 한다는 점에는 대부분 동의하고 있지만, 어느 정도 규모의 CAPB 개선이 재정건전화에 해당하는지를 판단하는 구체적인 임계치(threshold)에 대해서는 〈표 IV-1-1〉에서 보듯이 기존 연구들 간에 다소 차이가 나며, 이들 임계치가 Afonso et al.(2006)을 제외하고는 매우 자의적으로 설정되고 있다.

넷째, 지속기간을 3년으로 제한한 EU(2007)-gradual 방법 및 EU(2003)-persistence 방법에서는 해당 사례가 연달아 나타나는 문제가 있는 반면, 지속기간을 제한하지 않는 OECD 방법 및 Bank of Italy 방법론에서는 분석기간의 처음과 끝부분에서 재정건전화 지속기간이 끊기는 문제가 발생할 수 있다.

---

30) Annex Table 30 - Cyclically-adjusted general government primary balances 또는 Annex Table 30. General government underlying primary balances

〈표 IV-1-1〉 기존 연구들의 재정건전화 지속기간별 임계치

| 지속기간<br>기존연구  | 1년                                     | 2년                     | 3년                               |
|---------------|--|------------------------|----------------------------------|
| EU(2007)      | 1.5%p<br>(cold shower)                 | ×                      | 1.5%p<br>(gradual consolidation) |
| EU(2003)      | 2%p<br>(size)                          | 1.5+1.5%p<br>(size)    | 3%p<br>(persistence)             |
| OECD          | 1%p 또는 0.5+0.5%p ⇒ -0.3+0.5%p 또는 0.2%p |                        |                                  |
| Bank of Italy | 1.6%p                                  | 연 : 0.8%p              |                                  |
| A&P           | 1.5%p<br>(A&P ① ②)                     | 1.25+1.25%p<br>(A&P ②) | ×                                |
| 기타            | 평균 + $\frac{1}{3}$ · 표준편차              | ×                      | ×                                |
| 종합            | 1~2%p                                  | 1.6~3%p                | 1.5~3%p                          |

〈표 IV-1-2〉 기존 연구들의 재정건전화, 성공 및 확장적 여부에 대한 정의

| 구분       | 출처                          | 재정건전화의 정의  | 성공 여부   | 확장적 여부  |
|----------|-----------------------------|--|---|---------|
| EU(2007) | Public Finance in EMU(2007) | a consolidation is an improvement of the CAPB of at least 1.5% of GDP which is either achieved (i) in one single year (cold shower) or (ii) over a period of three years (gradual consolidation) where in each single year the improvement of the CAPB is less than 1.5% of GDP and the CAPB does not deteriorate by more than 0.5% of GDP compared to the year before.<br>⇒ EMU(2007)의 cold shower 및 gradual consolidation 방법 | a consolidation is successful if the following condition applies:<br>- in the three years after the end of the consolidation episode the CAPB does not deteriorate by more than 0.75% of GDP in cumulative terms compared to the level recorded in the last year of the consolidation period.<br>- In other words, at least half of the overall minimum fiscal correction required to qualify as consolidation has to be safeguarded three years after. | 해당사항 없음 |
|          | Larch and Turrini(2008)     |  | Alesina and Perotti(1995)와 동일   |         |
|          | Public Finance in EMU(2010) |  |   |         |

〈표 IV-1-2〉의 계속

| 구분             | 출처                              | 재정건전화의 정의   | 성공 여부  | 확장적 여부   |
|----------------|---------------------------------|---|--|--|
| EU(2003)       | Giudice, Turrini and Veld(2003) | <p>(persistence criterion)</p> <p>The primary cyclically adjusted budget balance improves by at least 3 percentage points of GDP over three consecutive years(i.e., between t-2 and t, or between t-1 and t+1 or between t and t+2) and in each year the change in the primary cyclically adjusted budget balance cannot be below -0.5</p> <p>⇒ EMU(2003)의 persistence 방법</p> | <p>해당사항 없음</p>   | <p>(growth)</p> <p>Average real GDP growth between t and t+2 greater than between t-1 and t-2.</p> <p>(trend growth)</p> <p>Average trend growth between t and t+2 greater than between t-1 and t-2.</p> <p>(actual minus EU growth)</p> <p>Average difference (actual real GDP growth - EU average real growth) between t and t+2 greater than between t-1 and t-2.</p> |
|                | Alesina and Ardagna (1998)      | <p>(size criterion)</p> <p>The primary cyclically adjusted budget balance improves by at least 2 percentage points of GDP at time t or by at least 1.5 points in each of two consecutive years (i.e., t and t-1 or in t and t+1)</p> <p>⇒ EMU(2003)의 size 방법</p>  | <p>해당사항 없음</p>   | <p>(actual minus G7 growth)</p> <p>A period of tight fiscal policy is expansionary if the average growth rate of GDP, in difference from the G7 average (weighted by GDP weights), in the period of the tight policy and in the two years after is greater than the average value of the same variable in all episodes of tight policy.</p>                              |
| Ardagna (2007) |                                 |   | <p>A period of tight fiscal policy is successful if (1) in the three years after the tight period, the ratio of the cyclically adjusted primary deficit to GDP is on average at least 2% of GDP below its value in the year of tight policy, or (2) three years after the tight period, the ratio of the debt to GDP is 5% of GDP below its level in the year of the tight period.</p> <p>A period of fiscal adjustment is successful if three years after the fiscal adjustment, the ratio of the debt-to-GDP is 5 percent of GDP below its level in the year of the fiscal adjustment.</p> |  |

〈표 IV-1-2〉의 계속

| 구분                  | 출처  | 재정건전화의 정의  | 성공 여부   | 확장적 여부  |
|---------------------|---|--|---|---------|
| OECD                | Ahrend, Catte and Price(2006)             | Starts if the cyclically adjusted primary balance (CAPB) improves by at least one percentage point of potential GDP in one year or in two consecutive years with at least ½ percentage point improvement occurring in the first of the two years.  | An episode is classified as being "seriously pursued" if in the two years following the adjustment which initiated the episode, an additional adjustment of at least one percentage point of GDP is achieved.   |         |
|                     | Guichard, Kennedy, Wurzel and André(2007) | Continues as long as the CAPB improves. An interruption is allowed without terminating the episode as long as the deterioration of the CAPB does not exceed 0.3% of GDP and is more than offset in the following year (by an improvement of at least 0.5 % of GDP).<br>Terminates if the CAPB stops increasing or if the CAPB improves by less than 0.2% of GDP in one year and then deteriorates<br>⇒ OECD 방법 | judging according to whether fiscal adjustment is large enough to stabilize the debt-to-GDP ratio   | 해당사항 없음 |
| BoI (Bank of Italy) | Zaghini(1999)                             | A period of very tight fiscal policy is such that one of the following holds:<br>- the CPB improves by at least 1.6 percent over one year or the CPB improves by at least 0.8 percent a year for two or more years<br>⇒ Bank of Italy 방법   | A period of tight fiscal policy is successful if three years after the end of the adjustment the public debt/GDP ratio has been reduced by at least 5% relative to the average value of the same ratio computed during the whole consolidation period | 해당사항 없음 |
|                     | Zaghini(2001)                             |  |   |         |

〈표 IV-1-2〉의 계속

| 구분                        | 출처   | 재정건전화의 정의  | 성공 여부   | 확장적 여부   |         |
|---------------------------|--|--|---|--|---------|
| A&P                       | Alesina and Perotti(1995)<br>Darby, Muscatelli and Roy(2005)     | a given year is characterized by a very tight fiscal policy or strong adjustment if the BFI(Blanchard Fiscal Impulse) has a value below -1.5% of GDP(i.e. if the unemployment-adjusted primary deficit has decreased by more than 1.5% of GDP relative to the previous year etc.)<br>⇒ A&P ① 방법  | a successful adjustment in year t is defined as a 'very tight' fiscal stance in year t such that the gross debt/GDP in year t+3 is at least 5%p of GDP lower than in year t.  | 해당사항 없음  |         |
|                           | Alesina and Ardagna(2009)  |  | if the cumulative reduction of the debt to GDP ratio three years after the beginning of a fiscal adjustment is greater than 4.5 percentage points (the value of 25th percentile of the change of the debt-to-GDP ratio empirical density in all episodes of fiscal adjustments).  | (actual minus G7 growth) if the average growth rate of GDP, in difference from the G7 average, (weighted by GDP weights), in the first period of the episode and in the two years after is greater than the value of 75th percentile of the same variable empirical density in all episodes of fiscal adjustments. |         |
|                           | Perotti, Strauch and von Hagen(1998)                             |  | if either one or both of the following two conditions is realized: the deficit, as a share of GDP, does not increase in the two years after the consolidation or debt/GDP ratio falls by at least 3 percentage points in the two years after the consolidation.   |  |         |
|                           | von Hagen, Hallett, Strauch(2002)<br>von Hagen and Strauch(2001) | the cyclically adjusted government budget balance increased by at least 1.25 percent of cyclically adjusted GDP in two consecutive years, or if the change in the cyclically adjusted budget balance exceeds 1.5 of cyclically adjusted GDP in one year and was positive but perhaps less than 1.25 percent in the preceding year and in the subsequent year<br>⇒ A&P ② 방법 | if two years after the initial adjustment, the government budget balance stands at no less than 75 percent of the balance in the first year of the consolidation episode<br>if one of the two following conditions applies: (i) in the three years after the tight period the ratio of the cyclically adjusted primary deficit over GDP is on average at least 2 percent of GDP below the last year of the tight period; (ii) three years after the last year of the tight period the debt to GDP ratio is 5 percent of GDP below the level of the last year of the tight period. |  | 해당사항 없음 |
| Alesina and Perotti(1996) |  |  |   |  |         |

〈표 IV-1-2〉의 계속

| 구분 | 출처                                | 재정건전화의 정의   | 성공 여부   | 확장적 여부  |
|----|-----------------------------------|---|---|---------|
| 기타 | Afonso, Nickel, and Rother (2006) | in each year, fiscal consolidation events are determined by checking whether the discretionary change in the budget balance is above the average + 2/3 times the standard deviation for all discretionary changes in the budget balance in the entire sample. | A fiscal adjustment is defined as successful if the general government balance improves by the standard deviation of all discretionary changes in the balance for two consecutive years (rather like what was proposed by Alesina and Perotti (1995)) | 해당사항 없음 |

### 나. 기존 방법론의 특성 및 본 연구의 정의

우선 본 연구에서 사용할 재정건전화 정책에 대한 정의를 선정하기 전에 『OECD Economic Outlook 86』(2009년 11월)에 수록된 한국, 멕시코, 슬로바키아, 터키를 제외한 26개 OECD 국가들의 1993년부터 2009년까지의 17개년 CAPB 데이터를 활용하여 <표 IV-1-2>에 정리된 총 8가지 기존 연구들의 재정건전화 정의 각각에 적용하여 그 특성을 분석해 보았다.

<표 IV-1-4>에는 OECD 각 국가별로 EU(2007)-cold shower, EU(2007)-gradual, EU(2003)-size, EU(2003)-persistence, OECD, Bank of Italy, A&P ①, A&P ② 등 기존 연구들에서 사용되었던 총 8가지 재정건전화 정의에 부합하는 연도들이 표시되어 있다. 재정건전화의 정의 방법에 따라 상당한 차이가 나는 것을 알 수 있다. 각 정의별로 판단한 재정건전화 정책이 추진된 연도의 횟수는 재정건전화 정책 추진 여부를 기간단위로 판단하는 방법론들이 많을 수밖에 없는데, EU(2007)-gradual 방법이 총 81회로 가장 많았고 다음으로는 Bank of Italy 방법(67회), OECD 방법(54회), EU(2003)-persistence 방법(49회)의 순서로 나타났다. 각 연도별로 재정건전화 정책 추진 여부를 판단하는 방법론에서는 EU(2007)-cold shower 방법 및 A&P ① 방법이 각각 39회로 가장 많았고, A&P ② 방법이 34회, EU(2003)-size 방법이 24회로 가장 작았다.

보다 정확한 분석을 위해 재정건전화 정책을 추진한 연도를 '1'로, 그렇지 않은 연도를 '0'으로 설정하여 계산한 8가지 방법별 상관계수를 정리한 <표 IV-1-5>를 보면, 각 연도별로 판단하는 4가지 방법론(EU(2007)-Cold Shower, EU(2003)-size, A&P ①, A&P ②) 간의 상관계수는 평균 0.76(0.63~1.00)로 방법들 간 차이가 작은 반면, 재정건전화 기간으로 판단하는 나머지 4가지 방법론(EU(2007)-Gradual, EU(2003)-persistence, OECD, Bank of Italy) 간의 상관계수는 평균

0.55(0.43~0.74)로 차이가 다소 큰 것으로 나타났다.

한편, 분석기간 동안의 OECD 국가들의 CAPB 변동규모의 평균은 <표 IV-1-3>에서 보듯이 지속기간에 관계없이 0에 가까웠고 표준편차는 1.50%p(1년), 2.31%p(2년 누적), 2.73%p(3년 누적)로 지속기간이 길어짐에 따라 커지는 것으로 나타났다. 이에 본 연구에서는 각 연도 별로 재정건전화 정책 추진 여부를 판단하는 ‘급격한 조정’에 의한 재정건전화 정책을 EU(2007)-cold shower 및 A&P ①과 동일하게 해당 연도에 CAPB가 GDP 대비 1.5% 이상 개선된 경우로 정의하였다. 이는 재정건전화 사례 여부를 판단하는 임계치를 ‘분석대상기간 전체의 평균 + 1×표준편차’로 설정함으로써 CAPB 변동규모가 정규분포일 경우 전체 관측치 중에서 약 16%만 해당될 정도로 재정수지가 크게 개선되는 경우로 한정하는 것을 의미한다.

<표 IV-1-3> OECD 국가들의 CAPB 변동규모에 대한 통계

| 지속기간  | 관측치 | 평균      | 표준편차   | 최고      | 최저       |
|-------|-----|---------|--------|---------|----------|
| 1년    | 430 | -0.08%p | 1.50%p | 10.95%p | -5.91%p  |
| 2년 누적 | 404 | -0.04%p | 2.31%p | 11.82%p | -9.33%p  |
| 3년 누적 | 378 | +0.02%p | 2.73%p | 10.48%p | -10.63%p |

반면, 기간단위로 재정건전화 정책 추진 여부를 판단하는 ‘완만한 조정’에 의한 재정건전화 정책은 OECD 방법론을 수정하여 한해에 CAPB가 GDP 대비 1% 이상 개선되거나 2년에 걸쳐 1% 이상 개선되는 경우에는 첫해에 0.2% 이상 개선되는 경우에만 시작되는 것으로 보았고, 이후 연간 CAPB가 0.2% 이상 개선되지 못하면 건전화 정책이 종료되는 것으로 보았다. 그러나 기간중의 특정연도에 CAPB가 악화되거나 개선규모가 0.2%에 미치지 못 하더라도 다음해에 이를 상쇄하여 연평균 0.2% 이상 CAPB가 개선된다면 건전화 정책이 지속되는















〈표 IV-1-5〉 방법별 재정건전화 추진 해당 여부의 상관계수

|                           | EU(2007) -<br>Cold Shower | EU(2003) -<br>size | A&P ① | A&P ② | 본연구<br>(급격한 조정) |
|---------------------------|---------------------------|--------------------|-------|-------|-----------------|
| EU(2007) -<br>Cold Shower | 1.000                     | -                  |       |       |                 |
| EU(2003) - size           | 0.816                     | 1.000              | -     | -     | -               |
| A&P ①                     | 1.000                     | 0.816              | 1.000 | -     | -               |
| A&P ②                     | 0.629                     | 0.648              | 0.629 | 1.000 | -               |
| 본 연구<br>(급격한 조정)          | 1.000                     | 0.816              | 1.000 | 0.629 | 1.000           |

|                           | EU(2007) -<br>Gradual | EU(2003) -<br>persistence | OECD  | Bank of<br>Italy | 본 연구<br>(완만한 조정) |
|---------------------------|-----------------------|---------------------------|-------|------------------|------------------|
| EU(2007) -<br>Gradual     | 1.000                 | -                         | -     | -                | -                |
| EU(2003) -<br>persistence | 0.519                 | 1.000                     | -     | -                | -                |
| OECD                      | 0.663                 | 0.518                     | 1.000 | -                | -                |
| Bank of Italy             | 0.432                 | 0.447                     | 0.738 | 1.000            | -                |
| 본 연구<br>(완만한 조정)          | 0.714                 | 0.542                     | 0.829 | 0.571            | 1.000            |

## 2. 재정건전화 정책의 추진

본절에서는 제1절에서 선정한 급격한 조정 및 완만한 조정으로 구분한 재정건전화 정책에 대한 정의를 1970년 이후로 기간을 확장하여 한국, 멕시코, 슬로바키아, 터키를 제외한 26개 OECD 국가들에 적용하여 재정건전화 추진사례를 추출했다. 또한 제3절의 본격적인 계량분석에 들어가기 전에 이러한 급격한 조정 및 완만한 조정 사례들에 대한 기술적 통계분석을 통해 재정수지 조정규모 및 조정속도, 정부부채 비율 변동규모 등에 대해 사전적인 통계분석을 실시하였다.

### 가. 추진 사례

우선 『OECD Economic Outlook 86』(2009년 11월)에는 OECD 국가들 CAPB 데이터가 1993년부터 2009년까지만 수록되어 있으므로, OECD.Stat DB에 수록된 CAB에 순이자지출 또는 이자지출 규모를 합산하여 가능한 한 길게 CAPB 데이터를 과거로 소급해 보았다. 국가별로 1992년 연결시점에서의 CAPB와 이렇게 2가지 이자지출로 계산된 CAPB의 차이 및 1992년 이후의 결정계수 등을 종합적으로 감안하여, 캐나다, 핀란드, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 미국 등 8개국은 순이자지출을, 호주, 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 영국 등 5개국은 이자지출을 사용하여 계산된 CAPB로 1991년 이전까지 연장하였다.

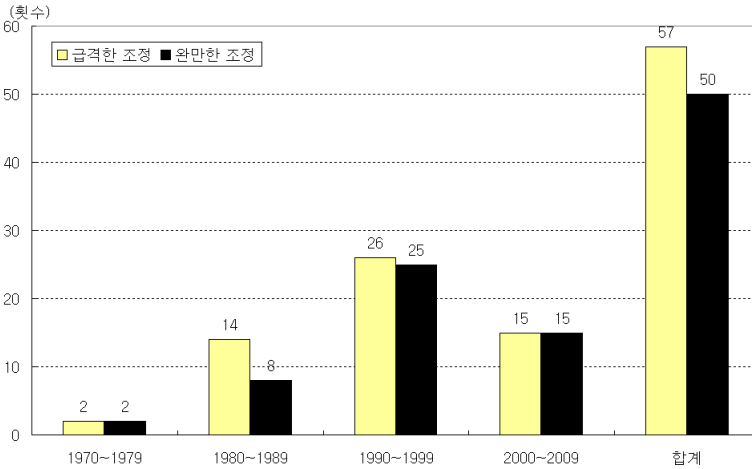
〈표 IV-2-1〉에 정리된 바와 같이 26개 OECD 국가들의 1970~2009년 기간중 재정건전화 사례는 급격한 조정이 총 57회, 완만한 조정이 50회<sup>31)</sup>인 것으로 나타났으며, 2가지 정의 모두에 해당하는 연도를 감안하면 재정건전화가 추진되었던 연도는 총 191개년으로 관측치 전체(615년)의 31.1%에 달한다. 기간별로 재정건전화 추진사례를 구분한 [그림 IV-2-1]을 보면, 재정건전화의 48%가 1990년대에 발생하였으며, 특히 완만한 조정의 경우에는 해당 사례의 50%가 1990년대에 발생하였다. 다음으로는 2000년대가 28%의 비중을 차지하였다.

[그림 IV-2-2]에는 CAPB의 추이에 개별 국가별로 2가지 유형의 재정건전화를 추진하였던 연도를 표시하였으며, 다음 단계의 분석을 위해 필요한 정부부채비율과 경제성장률 추이도 추가했다. 국가별 CAPB 추이를 자세히 살펴보면, 본 연구에서 사용하고 있는 재정건전

31) 완만한 조정의 경우 지속기간을 제한하지 않기 때문에 분석기간의 처음과 끝부분에서 재정건전화 지속기간이 끊어지는 문제가 있을 수 있는데, 독일(92~94), 헝가리(95~96 및 07~09), 이탈리아(82~83), 룩셈부르크(92~97) 등 총 5건이 이에 해당된다.

화 정책에 대한 정의가 재정건전화 정책의 시작시점과 종료시점을 매우 정확하게 포착하고 있음을 알 수 있다.

[그림 IV-2-1] 기간별·유형별 재정건전화 추진사례

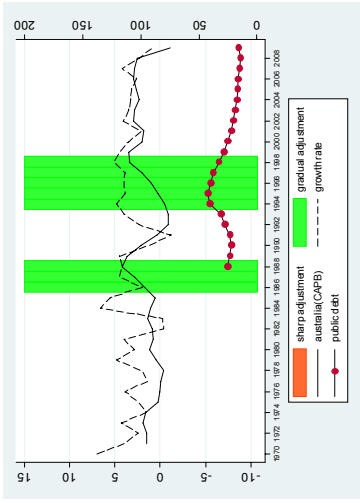


〈표 IV-2-1〉 OECD 국가들의 재정건전화 사례

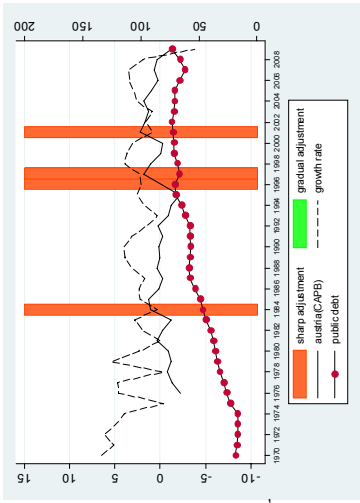
|             | 대상기간      | 관측치 | 급격한 조정                 |      |    |    | 완만한 조정 |      |                            |     | 합계  |
|-------------|-----------|-----|------------------------|------|----|----|--------|------|----------------------------|-----|-----|
|             |           |     | 횟수                     | 해당연도 | 횟수 |    | 횟수     | 해당기간 | 횟수                         |     |     |
|             |           |     |                        |      | 계  | 독자 |        |      |                            | 중복  |     |
| Australia   | 1971~2009 | 38  | -                      |      | 0  | 0  | 0      | 2    | 86~88, 94~98               | 8   | 8   |
| Austria     | 1976~2009 | 33  | 84, 96, 97, 01         |      | 4  | 2  | 2      | 1    | 96~97                      | 2   | 4   |
| Belgium     | 1986~2009 | 24  | 1, 93                  |      | 1  | 0  | 1      | 1    | 93~98                      | 6   | 6   |
| Canada      | 1970~2009 | 39  | 81, 86, 95, 96, 97     |      | 5  | 1  | 4      | 2    | 86~88, 93~97               | 8   | 9   |
| Czech       | 1999~2009 | 10  | 1, 04                  |      | 1  | 1  | 0      | 0    | -                          | 0   | 1   |
| Denmark     | 1990~2009 | 19  | 1, 05                  |      | 1  | 0  | 1      | 2    | 96~99, 03~05               | 7   | 7   |
| Finland     | 1977~2009 | 32  | 81, 84, 88, 94, 98, 00 |      | 6  | 2  | 4      | 2    | 88~89, 93~00               | 10  | 12  |
| France      | 1978~2009 | 31  | 0                      |      | 0  | 0  | 0      | 2    | 83~84, 94~99               | 8   | 8   |
| Germany     | 1991~2009 | 18  | 0                      |      | 0  | 0  | 0      | 3    | 92~94, 97~99, 05~07        | 9   | 9   |
| Greece      | 1992~2009 | 17  | 3, 94, 96, 05          |      | 3  | 3  | 0      | 1    | 98~99                      | 2   | 5   |
| Hungary     | 1993~2009 | 16  | 3, 95, 07, 09          |      | 3  | 0  | 3      | 2    | 95~96, 07~09               | 5   | 5   |
| Iceland     | 1992~2009 | 17  | 1, 05                  |      | 1  | 0  | 1      | 3    | 95~97, 99~00, 03~06        | 9   | 9   |
| Ireland     | 1990~2009 | 19  | 0                      |      | 0  | 0  | 0      | 2    | 91~94, 03~06               | 8   | 8   |
| Italy       | 1990~2009 | 29  | 5, 82, 83, 91, 93, 95  |      | 5  | 0  | 5      | 3    | 82~83, 90~97, 06~07        | 12  | 12  |
| Japan       | 1992~2009 | 17  | 0                      |      | 0  | 0  | 0      | 1    | 05~06                      | 2   | 2   |
| Luxembourg  | 1990~2009 | 19  | 3, 93, 94, 97          |      | 3  | 0  | 3      | 2    | 92~97, 05~07               | 9   | 9   |
| Netherlands | 1971~2009 | 38  | 5, 72, 83, 88, 91, 93  |      | 5  | 2  | 3      | 4    | 86~88, 91~93, 96~97, 04~05 | 10  | 12  |
| New Zealand | 1986~2009 | 23  | 4, 87, 80, 00, 02      |      | 4  | 1  | 3      | 3    | 89~91, 93~94, 00~02        | 8   | 9   |
| Norway      | 1992~2009 | 17  | 5, 94, 95, 00, 04, 06  |      | 5  | 0  | 5      | 2    | 99~00, 04~07               | 12  | 12  |
| Poland      | 1996~2009 | 13  | 0                      |      | 0  | 0  | 0      | 0    | -                          | 0   | 0   |
| Portugal    | 1992~2009 | 17  | 2, 95, 06              |      | 2  | 1  | 1      | 1    | 06~07                      | 2   | 3   |
| Spain       | 1992~2009 | 17  | 0                      |      | 0  | 0  | 0      | 1    | 96~97                      | 2   | 2   |
| Sweden      | 1992~2009 | 17  | 2, 96, 97              |      | 2  | 0  | 2      | 2    | 95~00, 04~07               | 10  | 10  |
| Switzerland | 1990~2009 | 19  | 1, 00                  |      | 1  | 0  | 1      | 2    | 98~00, 05~07               | 6   | 6   |
| U. K.       | 1972~2009 | 37  | 4, 80, 82, 97, 98      |      | 4  | 0  | 4      | 2    | 79~82, 94~99               | 10  | 10  |
| U. S. A.    | 1970~2009 | 39  | 1, 76                  |      | 1  | 0  | 1      | 4    | 76~77, 87~89, 93~98, 05~06 | 13  | 13  |
| 26개 국가      | 1970~2009 | 615 | 57                     |      | 57 | 13 | 44     | 50   |                            | 178 | 191 |

주: 재정수지의 변동을 기준으로 재정건진화를 측정하므로 관측치는 대상기간보다 1년 짧고, 합계는 급격한 조정과 완만한 조정이 중복되는 경우를 제외

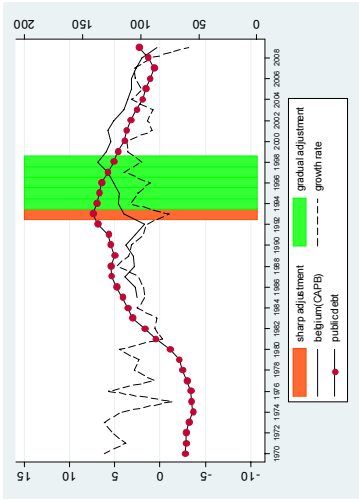
[그림 IV-2-2] 국가별 CAPB 추이와 재정건전화 추진사례



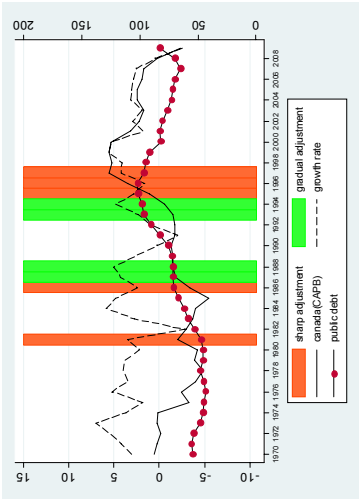
호주



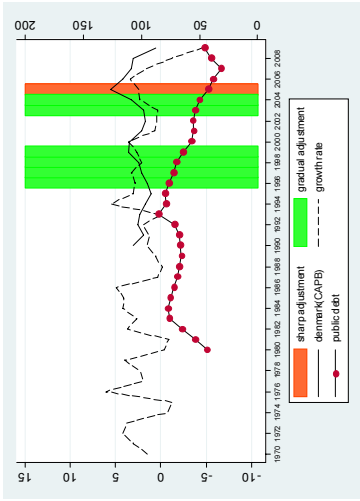
오스트리아



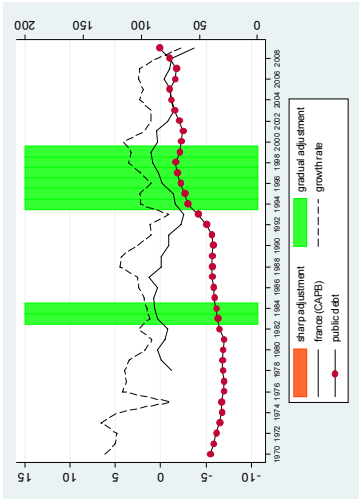
벨기에



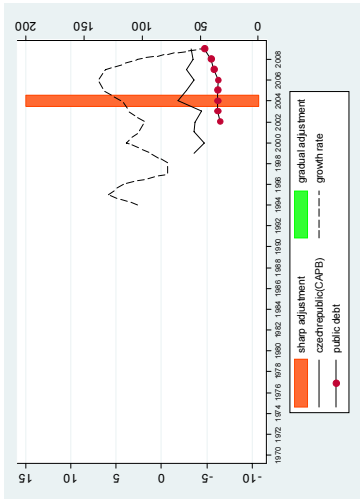
캐나다



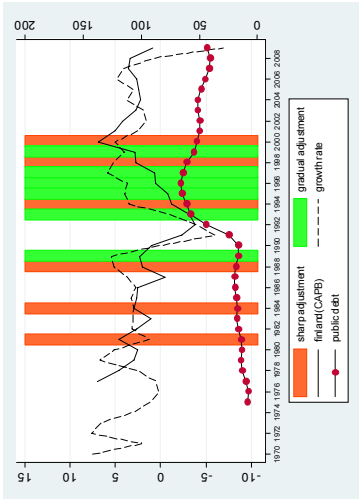
덴마크



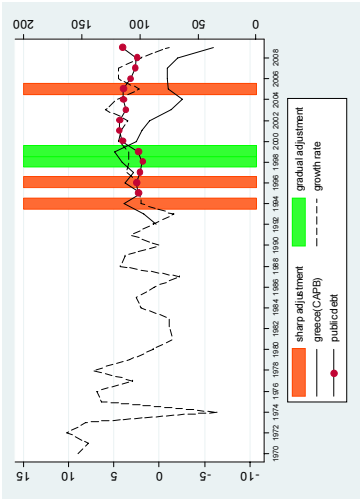
프랑스



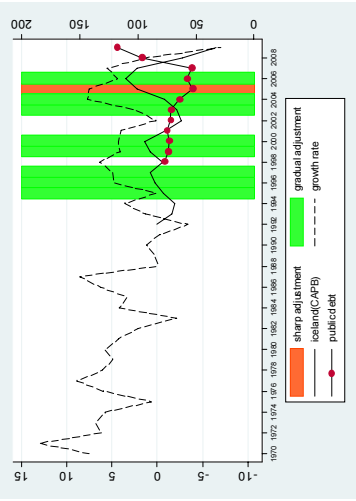
체코



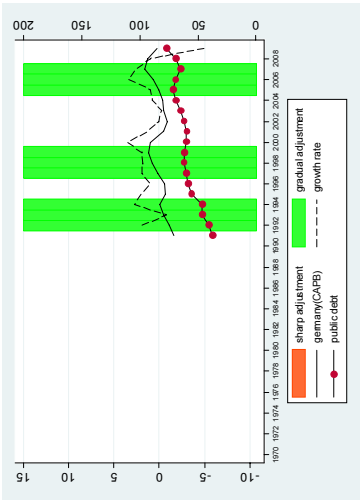
핀란드



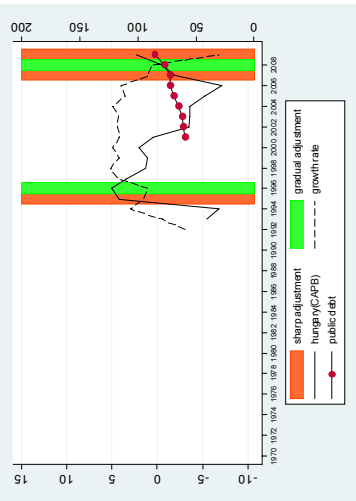
그리스



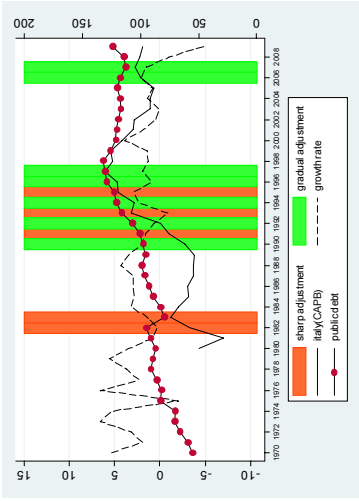
아이슬란드



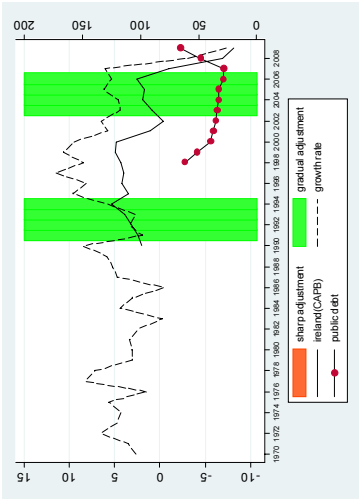
덴마크



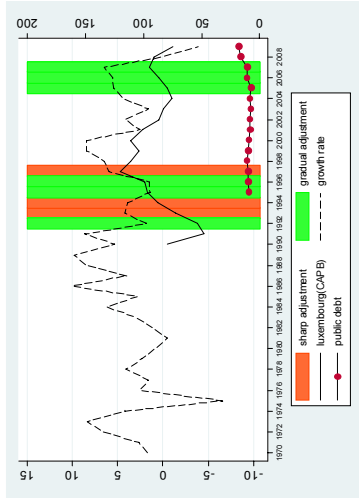
헝가리



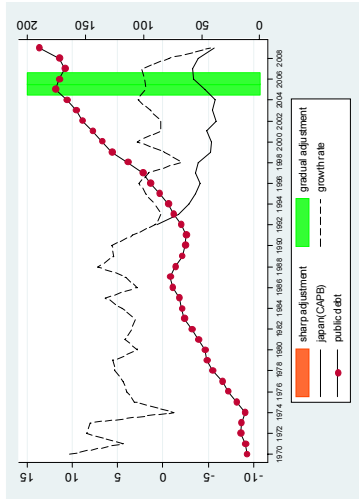
이탈리아



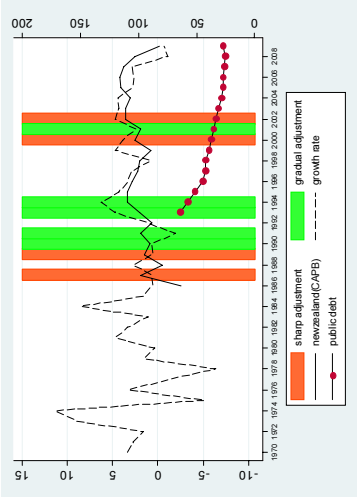
아일랜드



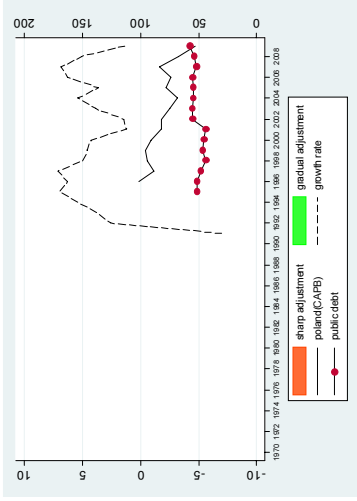
룩셈부르크



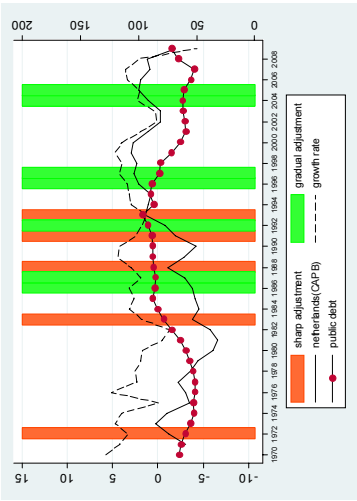
일본



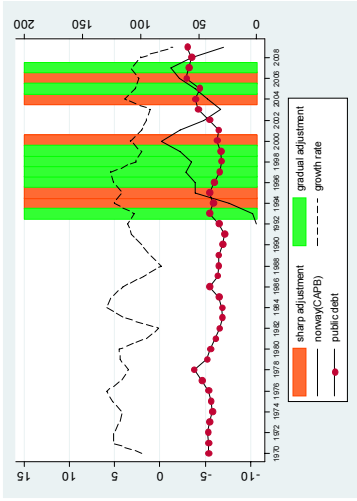
뉴질랜드



폴란드

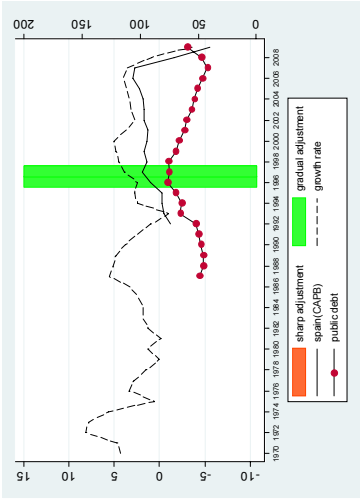


네덜란드

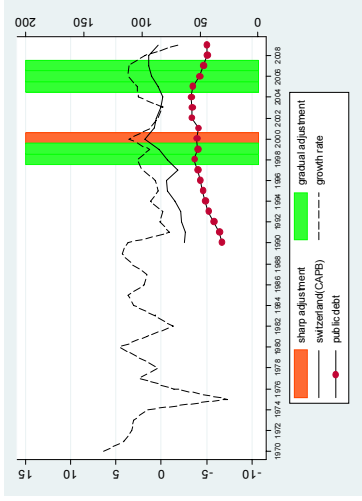


노르웨이

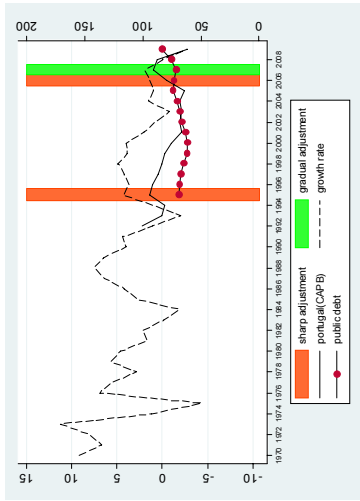
IV. 재정건전화 정책의 바람직한 특성 167



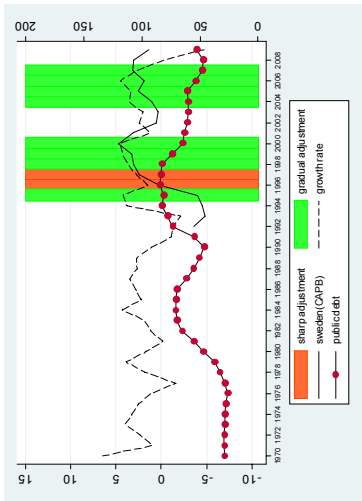
스페인



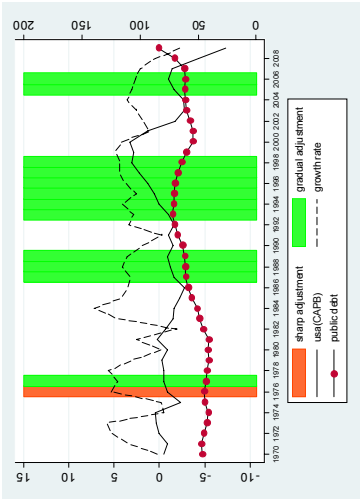
스위스



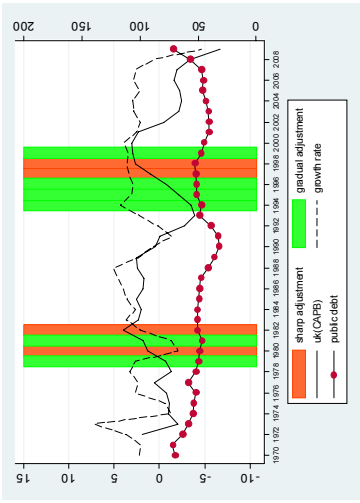
포르투갈



스웨덴



미국



영국

주: 왼쪽 축은 재정수지 및 경제성장률을, 오른쪽 축은 public debt를 나타냄.

## 나. 재정건전화 정책의 내용

우선 재정건전화 정책 추진기간중의 재정수지 조정규모를 살펴보자. [그림 IV-2-3]에서 보는 바와 같이 급격한 조정의 경우 평균 재정수지 조정규모는 GDP 대비 2.45%였으며, 가장 큰 규모는 10.95% (헝가리, 1995년)로 나타났다. 2년 연속 급격한 조정이 있었던 적도 6번이나 되었으며, 3년 연속도 1차례(캐나다, 1995~1997년) 있었다. 조정규모가 1.5~2.0%(40%, 23회) 및 2.0~2.5%(35%, 20회)인 경우가 전체의 75%를 차지하였으며, 3% 이상인 경우도 14%나 되었다. 한편, 완만한 조정의 경우에는 누적기준으로 평균 조정규모는 4.24%였으며, 가장 작은 규모는 1.43%(프랑스, 1983~1984년), 가장 큰 규모는 11.82% (헝가리, 1995~1996년)인 것으로 나타났다. 조정규모가 1~2%(18%, 16회), 2~3%(32%), 3~4%(16%)인 경우가 전체의 66%를 차지하였으며, 5% 이상인 경우도 30%나 되었다. 완만한 조정의 경우에는 평균 지속기간이 3.56년(2년: 32% 및 3년: 32%가 대부분을 차지)이므로 조정규모를 기간중 연평균 기준으로 환산해 보면, 평균 조정규모가 연 1.25%(0.5~1.0%: 44% 및 1.0~1.5%: 38%가 전체의 82%를 차지)하였다. [그림 IV-2-4]에 정리된 완만한 조정의 지속기간별 조정규모를 보면 지속기간이 길수록 누적 조정규모가 커지지만<sup>32)</sup>, 연평균 조정규모는 지속기간과 무관하게 1%를 다소 초과하는 것으로 나타났다<sup>33)</sup>.

32) 완만한 조정의 누적기준 조정규모는 2년(3.1%), 3년(3.3%), 4년(4.0%), 5년(5.8%), 6년(6.5%), 8년(10.3%)이었다.

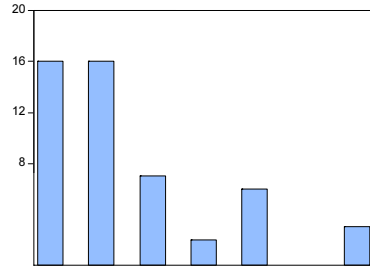
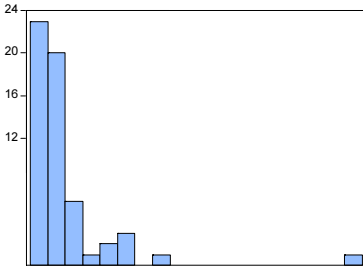
33) 연평균 기준의 조정규모는 2년이 1.6%로 다소 컸으나, 3년(1.1%), 4년(1.0%), 5년(1.2%), 6년(1.1%), 8년(1.3%)이었다.

[그림 IV-2-3] 조정규모 및 지속기간의 도수분포

(단위: 횟수)

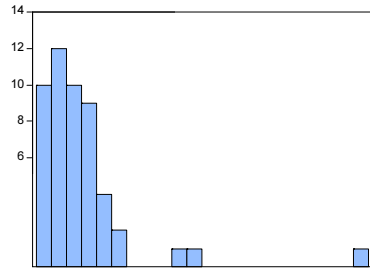
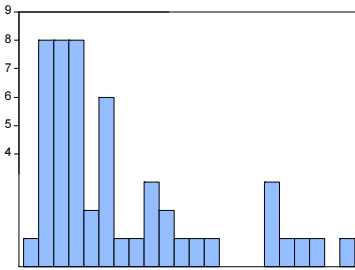
(급격한 조정의 조정규모)

(완만한 조정: 지속기간)



(완만한 조정: 누적조정규모)

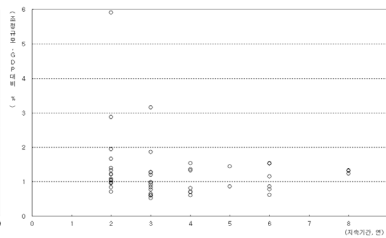
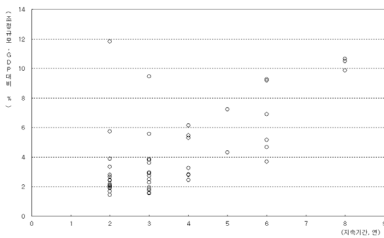
(완만한 조정: 연평균 조정규모)



[그림 IV-2-4] 완만한 조정의 지속기간별 조정규모

(누적조정규모)

(연평균 조정규모)

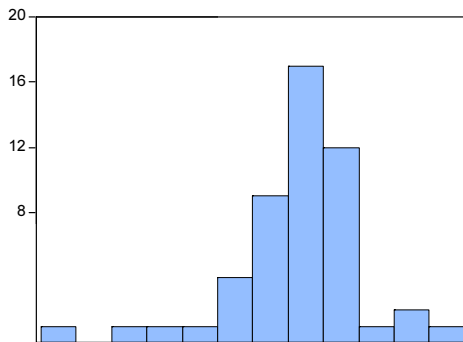


다음으로는 재정건전화 정책 종료시 정부부채비율을 재정건전화 시작되기 직전수치와 비교한 정부부채비율 변동규모를 살펴보자. [그림 IV-2-5]에서 보는 바와 같이 급격한 조정의 경우 증가한 경우가 66%(23회)로 감소한 경우(34%, 17회)보다 많아, 평균 정부부채비율 변동규모가 GDP 대비 +0.57%였다. 정부부채비율이 0~5% 증가한 경우가 58%로 가장 많았으며, 0~5% 감소한 경우가 26%로 그 다음을 차지하였다. 한편, 완만한 조정의 경우에는 기간말 정부부채비율 기준으로 평균 변동규모는 -0.66%였으며, 증가한 경우(19회, 44%)가 감소한 경우(24회, 56%)보다 다소 작았다. 그러나 기간중 평균 부채비율을 기준으로 하면 증가한 경우와 감소한 경우의 비중에서는 변동이 없었으나 평균 정부부채비율 변동규모가 GDP 대비 +0.92%였다. 기간말 정부부채비율을 기준으로 한 경우보다 커진 것은 재정건전화 추진 기간 동안 정부부채비율이 지속적으로 하락한다는 점을 감안하면 당연한 결과다.

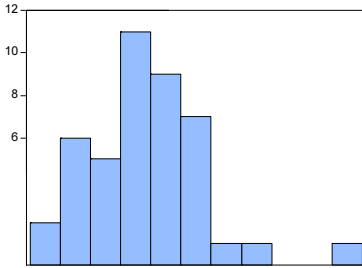
[그림 IV-2-5] 건전화 기간 중의 정부부채 변동 규모

(단위: GDP 대비, %p)

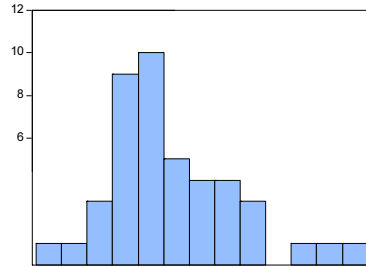
(급격한 조정의 조정규모)



(완만한 조정: 기간말 기준)



(완만한 조정: 기간중 평균 기준)



#### 다. 재정건전화 추진에 대한 실증분석

이하에서는 재정건전화가 추진된 사례에 대하여 어떤 결정요인이 작용하였는가를 실증적으로 분석하고자 한다. 실증분석 데이터는 OECD 26개 국가들(한국, 멕시코, 터키, 슬로바키아 제외)의 1970년부터 2009년까지의 재정변수 및 경제변수를 활용하였다. 분석방법은 프로빗 추정방법과 로짓 추정방법을 이용하였다. 재정건전화와 관련이 있다고 생각되는 재정변수들로는 재정건전화 추진의 초기 여건이라 할 수 있는 전기 부채수준 및 전기 이자율을 고려하였으며 재정건전화와 긴밀한 재정변수로서 세입과 세출을 고려하였다. 먼저 세입과 세출 수준에서 실증분석을 수행한 이후 각각 주요 세입항목(소득세, 법인세, 소비세, 재산세) 및 세출항목(경상지출, 자본지출)로 설명을 시도하였다. 경상지출의 경우는 주요 경상지출 항목인 정부소비와 사회보호지출을 설명변수로 사용하였다. 아울러 제도적인 측면을 연방제 더미변수, 대통령제 더미변수, 국회의원선거 더미변수를 고려하였다. 재정준칙의 강도를 나타내는 재정준칙 지수(fiscal rule index)도 고려하였으나 주로 90년대 이후만의 사정을 반영하기에 최종적인 분석에서는 제외되었다. 경제변수로는 장기시장금리, GDP갭, 경상수지, 환율 등을 고려하였으나 이 중 재정건전화와 긴밀한 연관이 있는 변수는 장

기시장금리 및 GDP갭으로 판단되는데, 그 이유는 장기시장금리의 경우 부채규모와 결부되어 정부가 지급해야 하는 이자부담을 반영하며, GDP갭의 경우도 경기에 따라 건전화를 추진하는 적극성 정도가 달라질 수 있기 때문이다. 특히, 경기에 따라 재정건전화 추진이 비대칭적인 성격을 갖게 될 수 있으므로, 경기가 좋은 경우가 1의 값을 갖는 변수(*good*)와 경기가 나쁜 경우에 1을 가지는 변수(*bad*)를 생성하고 분석에 활용하였다<sup>34)</sup>.

분석에 사용된 표본의 통계량을 간단히 소개하면 다음과 같다. 먼저 26개국에서 급격한 재정건전화 추진 여부를 판단할 수 있던 해는 617개이다. 연방제의 성격을 지니는 나라는 6개국(호주, 뉴질랜드, 캐나다, 독일, 스위스, 미국)이며, 대통령제 국가는 4개국(핀란드, 프랑스, 스위스, 미국)이다. 국회의원선거("elect")는 연평균 0.3회가 있었다. 한편, 경기가 좋은 경우의 경제성장률("good\_gr")과 경기가 좋지 않은 경우의 경제성장률("bad\_gr")을 정의하였는데 이는 각각 *good*과 경제성장률, 그리고 *bad*와 경제성장률의 교차항이다. 표본에서 경기가 좋은 경우와 그렇지 않은 경우는 대략 반반이며, 전자의 경제성장률은 평균 1.6%이며 후자의 경제성장률은 평균 0.9%이다. 표본의 국가채무비율과 장기시장이자율의 평균은 각각 63.0% 및 7.0%이다. 표본의 세입/GDP비중은 평균 43.1%, 세출은 45.4%로 세출이 다소 높음을 알 수 있다.

34)  $good = I(gdp\text{갭} > 1)$ 로 정의되며,  $I$ 는 지시함수(indicator function)이다.  $bad = 1 - good$ 으로 정의된다. 본 연구에서 OECD의 GDP갭 통계를 이용하여 호경기와 불경기를 정의하였고 그 결과 양자의 빈도가 대략 비슷하게 나타났는데, 이는 전통적인 경기변동에서 호경기가 불경기보다 더 길게 나타나는 견해와 다소 배치될 수 있는 것으로 보이나 이는 본 연구의 단위가 연(year)으로 분기 및 월에 비해 다소 긴 점이 부분적으로 작용하는 것으로 보인다.

〈표 IV-2-2〉 표본 통계량

| 변수                | 관측치 | 평균   | 표준편차 | 최소   | 최대    |
|-------------------|-----|------|------|------|-------|
| 건전화 추진 여부(sharp)  | 617 | 0.1  | 0.3  | 0    | 1     |
| 연방제더미(fed_b)      | 617 | 0.3  | 0.5  | 0    | 1     |
| 대통령제더미(pres)      | 591 | 0.2  | 0.4  | 0    | 1     |
| 선거더미(elect)       | 591 | 0.3  | 0.5  | 0    | 1     |
| 세입/GDP(tax_ratio) | 617 | 43.1 | 7.4  | 26.6 | 62.9  |
| 세출/GDP(exp_ratio) | 617 | 45.4 | 7.4  | 26.8 | 70.9  |
| 호경기(good)         | 617 | 0.5  | 0.5  | 0    | 1     |
| 불경기(bad)          | 617 | 0.5  | 0.5  | 0    | 1     |
| 호경기시 성장률(good_gr) | 615 | 1.6  | 2.2  | -1.3 | 11.5  |
| 불경기시 성장률(bad_gr)  | 615 | 0.9  | 2.0  | -7.5 | 9.6   |
| 부채비율(gross_liab)  | 566 | 63.0 | 30.2 | 7.6  | 189.3 |
| 장기시장이자율(int_long) | 600 | 7.0  | 3.1  | 1.0  | 20.2  |

분석에 앞서 재정건전화 추진 여부에 따른 주요 변수들의 평균을 보면 경기조정 기초재정수지(CAPB)의 GDP 대비 비중이 재정건전화 추진시 평균 0.87%인 데 반해 재정건전화가 추진되지 않는 경우는 평균 0.02%에 지나지 않는다. 재정건전화 추진시의 세입/GDP 규모는 미추진 시에 비하여 평균 3.7%p가 높다. 세출은 재정건전화를 추진하는 경우 평균 47.9%, 미추진시는 평균 45.1%로 추진시 약 2.8%p 높아서 재정건전화를 추진하는 경우에도 지출축소가 쉽지는 않음을 알 수 있다.

〈표 IV-2-3〉 재정건전화 추진 여부에 따른 주요 통계 평균 비교

|             | 재정건전화 추진시 | 재정건전화 미추진시 |
|-------------|-----------|------------|
| 연방제더미       | 0.224     | 0.358      |
| 대통령제더미      | 0.140     | 0.212      |
| 선거더미        | 0.211     | 0.305      |
| CAPB/GDP(%) | 0.873     | 0.019      |
| 세입/GDP(%)   | 46.386    | 42.748     |
| 세출/GDP(%)   | 47.900    | 45.105     |
| 호경기더미       | 0.362     | 0.462      |
| 불경기더미       | 0.638     | 0.538      |
| 호경기시 성장률(%) | 1.231     | 1.658      |
| 불경기시 성장률(%) | 1.294     | 0.849      |
| 성장률(%)      | 2.525     | 2.507      |
| 부채/GDP(%)   | 65.973    | 62.724     |
| 장기 금리(%)    | 8.348     | 6.826      |

급격한 재정건전화 추진 사례를 상술한 변수들을 이용하여 프로빗과 로짓으로 추정한 결과는 다음과 같다<sup>35)</sup>. 먼저, 재정건전화의 달성은 재정수입의 증대 및 재정지출의 축소를 통하여 얻을 수 있다는 점을 확인할 수 있었다. 아울러 경제가 높은 부채수준과 높은 시장이자율에 직면할 때 재정건전화가 추진되는 경우가 많았던 것으로 추정되었다. 한편, 성장률의 경우에는 경기가 좋은 경우에는 재정건전화 추진에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 추정되나, 경기가 좋지 않은 경우에는 유의수준 10%에서 의미 있는 영향을 주는 것으로 추정되었다. 즉, 경기가 좋지 않은 경우에는 경제성장이 재정건전화 추진 가능성을 높이는 것으로 추정되었다.

35) 추정모형 및 방법에 관해서는 〈부록 6〉 참조.

한편 세입 및 세출 항목을 설명변수로 사용하여 추정한 경우, 세입의 경우 법인세수의 증대가 그리고 세출 측면에서는 자본지출의 축소가 재정건전화 추진과 큰 연관성을 갖는 것으로 추정되었다. 법인세 증대가 재정건전화 추진의 가능성을 높이는 이유는 법인세 증대를 통해 직접적으로 재정건전화가 추진되었다기보다는 법인세가 경기에 민감하게 반응하기 때문에 경기가 좋아지면서 법인세 세수가 상대적으로 빠르게 증가하여 재정건전화 추진에 상대적으로 크게 기여하게 된 것을 반영하는 것으로 보인다. 자본지출의 축소가 재정건전화 추진과 큰 연관이 있는 것은 자본지출 이외의 경상지출은 정부소비, 복지지출, 보조금 등 경직성이 상대적으로 높기 때문인 것으로 보인다. 따라서 재정건전화의 필요성에 직면한 정부가 상대적으로 용이하게 축소시킬 수 있는 지출항목이 자본지출이기 때문에 재정건전화 추진에 높은 기여를 하는 것으로 해석할 수 있겠다. 한 가지 흥미로운 추정결과는 선거가 재정건전화 추진 가능성을 낮추는 요인으로 유의하게 추정되었다는 점, 그리고 세입 및 세출 항목을 설명변수로 이용한 경우 초기 부채가 유의한 요인으로 작용하지 않는 것으로 추정되었다는 점이다.

〈표 IV-2-4〉 재정건전화 여부에 관한 추정 결과

|                      | 프로빗 추정               |                     | 로짓 추정                |                     |
|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
|                      |                      |                     |                      |                     |
| 연방제                  | -0.053<br>(0.201)    | -0.236<br>(0.208)   | -0.042<br>(0.415)    | -0.397<br>(0.426)   |
| 대통령제                 | -0.223<br>(0.252)    | -0.240<br>(0.288)   | -0.565<br>(0.528)    | -0.562<br>(0.615)   |
| 선거더미                 | -0.432**<br>(0.211)  | -0.478**<br>(0.214) | -0.907**<br>(0.437)  | -0.980**<br>(0.445) |
| 재정수입/GDP             | 0.093***<br>(0.024)  | —                   | 0.180***<br>(0.046)  | —                   |
| 소득세/GDP              | —                    | 0.020<br>(0.019)    | —                    | 0.027<br>(0.038)    |
| 법인세/GDP              | —                    | 0.095**<br>(0.044)  | —                    | 0.187**<br>(0.078)  |
| 소비세/GDP              | —                    | 0.001<br>(0.002)    | —                    | 0.001<br>(0.004)    |
| 재산세/GDP              | —                    | -0.091<br>(0.086)   | —                    | -0.152<br>(0.181)   |
| 재정지출/GDP             | -0.068***<br>(0.024) | —                   | -0.125***<br>(0.045) | —                   |
| 정부소비/GDP             | —                    | -0.048<br>(0.040)   | —                    | -0.085<br>(0.082)   |
| 사회보호지출/GDP           | —                    | 0.039<br>(0.037)    | —                    | 0.091<br>(0.082)    |
| 자본지출/GDP             | —                    | -0.155*<br>(0.079)  | —                    | -0.313**<br>(0.158) |
| 호경기시 성장률(good_gr)    | -0.005<br>(0.048)    | 0.024<br>(0.053)    | -0.006<br>(0.101)    | 0.032<br>(0.113)    |
| 불경기시 성장률(bad_gr)     | 0.106*<br>(0.055)    | 0.098*<br>(0.058)   | 0.203*<br>(0.110)    | 0.177<br>(0.115)    |
| 초기 부채/GDP            | 0.007**<br>(0.003)   | 0.002<br>(0.003)    | 0.012**<br>(0.006)   | 0.003<br>(0.006)    |
| 초기 이자율               | 0.126***<br>(0.034)  | 0.104***<br>(0.034) | 0.252***<br>(0.067)  | 0.199***<br>(0.066) |
| 상수                   | -3.640***<br>(0.837) | -1.936*<br>(0.999)  | -7.205***<br>(1.796) | -3.654*<br>(2.021)  |
| 관측치 수                | 523                  | 491                 | 523                  | 491                 |
| log pseudolikelihood | -140,056             | -135,756            | -139,628             | -135,733            |

주: \*\*\*, \*\*, \*는 각각 유의수준 1%, 5% 및 10%에서 0이라는 귀무가설 기각,  
( ) 안은 이분산성 고려한 표준오차

### 3. 재정건전화 정책의 성공요인

#### 가. 성공 사례

이제 재정건전화 정책의 성공 여부를 판별하기 위해 정책종료 이후의 정부부채비율을 변동규모를 살펴보자. 기존 연구들에서도 확인되었듯이 재정건전화 정책의 성공 여부는 정책 종료 이후<sup>36)</sup>에 재정수지가 추가적으로 개선되는 것보다 정부부채비율이 하락<sup>37)</sup>하는 것으로 정의되어야 한다. 이는 정부부채비율이 재정수지 적자의 누적 이외의 요인(stock-flow adjustment)에 의해서도 변동될 수 있고, 최근의 재정 악화 사태는 각국 정부로 하여금 조속히 정부부채비율을 안정화시키고 나아가 동 비율을 하락시켜 나갈 것을 최우선 정책과제로 삼게 하고 있기 때문이다.

[그림 IV-3-1]에서 보는 바와 같이 재정건전화 정책 종료 이후 4년 동안의 정부부채비율 변동의 분포는 매우 큰 이상치(outlier)와 더불어 불규칙한 분포를 보이는 문제가 있다. 비교시점을 2년 이후로 하면 분포가 지나치게 -5~0% 구간에 집중되어 있는데, Alesina and Ardagna(1998)가 제안한 임계치 1%p로는 변별력이 떨어져 지나치게 많은 경우가 성공적인 재정건전화로 분류되는 문제가 있다. 이에 본 연구에서는 3년 후의 정부부채비율이 5%p 이상 하락하는 재정건전화

36) 본 연구에서는 기존 연구들과 같이 2년 후(Alesina and Ardagna (1998)) 또는 3년 후(Alesina and Perotti(1995) 등 다수) 이외에 완만한 조정의 지속기간이 평균 3.56년인 점을 감안하여 4년 후를 추가하였다.

37) 급격한 조정의 경우에는 별 문제가 없으나, 완만한 조정의 경우에는 조정기간이 1년을 초과하므로 기준시점을 선택하여야 하는 문제가 발생한다. Alesina and Perotti(1995) 등 다수에서는 재정건전화 기간 마지막 연도의 정부부채비율을 기준으로 하였으나 Zaghini(1999, 2001)에서는 재정건전화 기간의 평균치를 기준으로 하였으므로, 본 연구에서는 이들 두 기준을 모두 적용해 보았다.

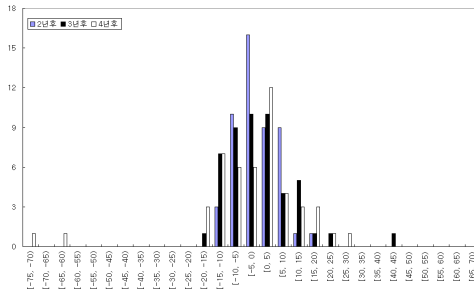
정책을 성공적이라고 정의하였다. 또한 재정건전화 기간 마지막 연도의 정부부채비율을 기준으로 하는 경우와 기간 평균치를 기준으로 하는 경우가 재정건전화 정책의 성공 여부 판정결과에 큰 영향을 주지 않았기 때문에 다수의 기존 연구에서 사용되었던 재정건전화 기간 마지막 연도를 기준으로 하였다.

이러한 정의에 따르면 총 57회의 급격한 조정사례 중에서 정부부채 비율에 관한 정보가 부족한 사례 8회를 제외한 49회의 34.7%에 달하는 17회가 성공적인 사례로 구분되며, 완만한 조정의 경우는 총 38회 중 12회(31.6%)가 성공적인 것으로 나타났다.

[그림 IV-3-1] 건전화 기간 이후의 정부부채 변동 규모

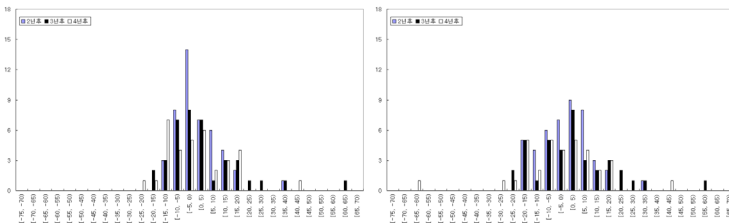
(단위: GDP 대비, %p)

(급격한 조정의 조정규모)



(완만한 조정: 기간말 기준)

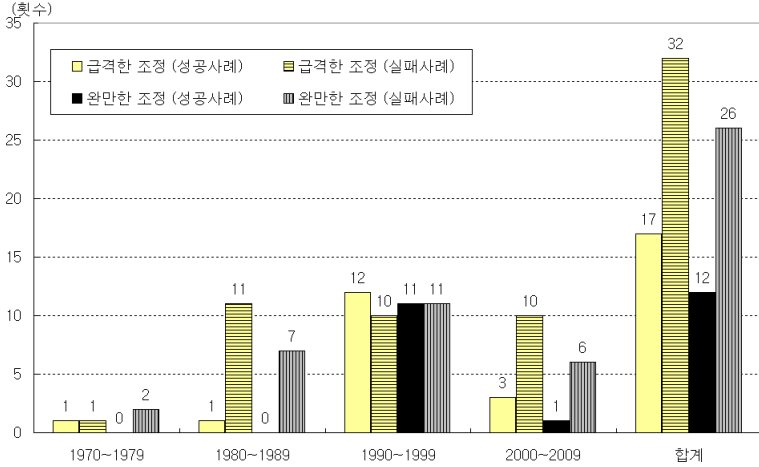
(완만한 조정: 기간중 평균 기준)



〈표 IV-3-1〉 재정건전화 사례의 성공여부 판정결과

| 급격한 조정      |       |             |       | 완만한 조정      |       |             |       |
|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|
| 성공사례        | 해당 연도 | 실패사례        | 해당 연도 | 성공사례        | 해당 연도 | 실패사례        | 해당 연도 |
| Belgium     | 93    | Australia   | 84    | Australia   | 94~98 | Australia   | 86~88 |
| Canada      | 95    | Australia   | 96    | Belgium     | 93~98 | Austria     | 96~97 |
| Canada      | 96    | Australia   | 97    | Canada      | 93~97 | Canada      | 86~88 |
| Canada      | 97    | Australia   | 01    | Denmark     | 96~99 | Denmark     | 03~05 |
| Finland     | 98    | Canada      | 81    | Italy       | 90~97 | Finland     | 88~89 |
| Greece      | 05    | Canada      | 86    | Netherlands | 91~93 | Finland     | 93~00 |
| Italy       | 82    | Czech       | 04    | Netherlands | 96~97 | France      | 83~84 |
| Netherlands | 72    | Denmark     | 05    | New Zealand | 93~94 | France      | 94~99 |
| Netherlands | 93    | Finland     | 81    | New Zealand | 00~02 | Germany     | 92~94 |
| New Zealand | 00    | Finland     | 84    | Spain       | 96~97 | Germany     | 97~99 |
| New Zealand | 02    | Finland     | 88    | U. K.       | 94~99 | Greece      | 98~99 |
| Norway      | 94    | Finland     | 94    | U. S. A.    | 93~98 | Iceland     | 99~00 |
| Norway      | 95    | Finland     | 00    |             |       | Iceland     | 03~06 |
| Sweden      | 96    | Greece      | 96    |             |       | Ireland     | 03~06 |
| Sweden      | 97    | Iceland     | 05    |             |       | Italy       | 82~83 |
| U. K.       | 97    | Italy       | 83    |             |       | Japan       | 05~06 |
| U. K.       | 98    | Italy       | 91    |             |       | Japan       | 92~97 |
|             |       | Italy       | 93    |             |       | Netherlands | 86~88 |
|             |       | Italy       | 95    |             |       | Netherlands | 04~05 |
|             |       | Luxembourg  | 97    |             |       | Norway      | 93~00 |
|             |       | Netherlands | 83    |             |       | Sweden      | 95~00 |
|             |       | Netherlands | 88    |             |       | Switzerland | 98~00 |
|             |       | Netherlands | 91    |             |       | U. K.       | 79~82 |
|             |       | Norway      | 00    |             |       | U. S. A.    | 76~77 |
|             |       | Norway      | 04    |             |       | U. S. A.    | 87~89 |
|             |       | Norway      | 06    |             |       | U. S. A.    | 05~06 |
|             |       | Portugal    | 95    |             |       |             |       |
|             |       | Portugal    | 06    |             |       |             |       |
|             |       | Switzerland | 00    |             |       |             |       |
|             |       | U. K.       | 80    |             |       |             |       |
|             |       | U. K.       | 82    |             |       |             |       |
|             |       | U. S. A.    | 76    |             |       |             |       |
| 총 17회       |       | 총 32회       |       | 총 12회       |       | 총 26회       |       |

[그림 IV-3-2] 기간별·유형별 재정건전화 성공사례



<표 IV-3-2> 재정수지 조정규모

|            | 급격한 조정 |        | 완만한 조정(누적) |        |
|------------|--------|--------|------------|--------|
|            | (성공사례) | (실패사례) | (성공사례)     | (실패사례) |
| [1, 1.5)   |        |        | 0.0        | 3.9    |
| [1.5, 2)   | 41.2   | 46.9   | 8.3        | 19.2   |
| [2, 2.5)   | 35.3   | 34.4   | 16.7       | 15.4   |
| [2.5, 3)   | 5.9    | 12.5   | 16.7       | 11.5   |
| [3, 3.5)   | 0.0    | 3.1    | 0.0        | 0.0    |
| [3.5, 4)   | 11.8   | 0.0    | 0.0        | 23.1   |
| [4, 4.5)   | 5.9    | 3.1    | 8.3        | 3.9    |
| [4.5, 5)   |        |        | 8.3        | 3.9    |
| [5, 5.5)   |        |        | 8.3        | 0.0    |
| [5.5, 6)   |        |        | 8.3        | 0.0    |
| [6, 6.5)   |        |        | 0.0        | 3.9    |
| [6.5, 7)   |        |        | 8.3        | 0.0    |
| [7, 7.5)   |        |        | 8.3        | 0.0    |
| [7.5, 8)   |        |        | 0.0        | 0.0    |
| [8, 8.5)   |        |        | 0.0        | 0.0    |
| [9, 9.5)   |        |        | 0.0        | 7.7    |
| [9.5, 10)  |        |        | 8.3        | 0.0    |
| [10, 10.5) |        |        | 0.0        | 3.9    |
| [10.5, 11) |        |        | 0.0        | 3.9    |
| Total      | 100    | 100    | 100        | 100    |

〈표 IV-3-3〉 건전화 기간 중의 정부부채 변동규모

|            | 급격한 조정 |        | 완만한 조정(누적) |        |
|------------|--------|--------|------------|--------|
|            | (성공사례) | (실패사례) | (성공사례)     | (실패사례) |
| [-20, -15) | 0.0    | 3.2    | 9.1        | 3.2    |
| [-15, -10) | 0.0    | 3.2    | 9.1        | 3.2    |
| [-10, -5)  | 5.9    | 3.2    | 27.3       | 3.2    |
| [-5, 0)    | 35.3   | 22.6   | 9.1        | 22.6   |
| [0, 5)     | 58.8   | 58.1   | 9.1        | 58.1   |
| [5, 10)    | 0.0    | 6.5    | 27.3       | 6.5    |
| [10, 15)   | 0.0    | 3.2    | 0.0        | 3.2    |
| [15, 20)   |        |        | 0.0        | 0.0    |
| [20, 25)   |        |        | 0.0        | 0.0    |
| [25, 30)   |        |        | 0.0        | 0.0    |
| [30, 35)   |        |        | 9.1        | 0.0    |
| Total      | 100    | 100    | 100        | 100    |

〈표 IV-3-4〉 건전화 종료 3년후 정부부채 변동규모

|            | 급격한 조정 |        | 완만한 조정(누적) |        |
|------------|--------|--------|------------|--------|
|            | (성공사례) | (실패사례) | (성공사례)     | (실패사례) |
| [-20, -15) | 5.9    |        | 16.7       |        |
| [-15, -10) | 41.2   |        | 25.0       |        |
| [-10, -5)  | 52.9   |        | 58.3       |        |
| [-5, 0)    |        | 31.3   |            | 30.8   |
| [0, 5)     |        | 31.3   |            | 26.9   |
| [5, 10)    |        | 12.5   |            | 3.9    |
| [10, 15)   |        | 15.6   |            | 11.5   |
| [15, 20)   |        | 3.1    |            | 11.5   |
| [20, 25)   |        | 3.1    |            | 3.9    |
| [25, 30)   |        | 0.0    |            | 3.9    |
| [30, 35)   |        | 0.0    |            | 0.0    |
| [35, 40)   |        | 0.0    |            | 3.9    |
| [40, 45)   |        | 3.1    |            | 0.0    |
| [45, 50)   |        |        |            | 0.0    |
| [50, 55)   |        |        |            | 0.0    |
| [55, 60)   |        |        |            | 0.0    |
| [60, 65)   |        |        |            | 3.9    |
| Total      | 100    | 100    | 100        | 100    |

### 나. 재정건전화 성공 요인에 대한 실증분석

이하에서는 재정건전화의 성공요인을 실증적으로 찾아보고자 한다. 본고에서의 성공적인 재정건전화는 재정건전화 이후 3년 후 부채비율이 5%p 이상 하락한 경우를 의미한다. 먼저 OECD 26개 국가들(한국, 멕시코, 터키, 슬로바키아 제외)의 1970년부터 2009년까지 재정건전화 추진을 판단할 수 있는 사례는 총 524회인데 이 중 50개의 사례에서 재정건전화가 추진되었으며 이 중 성공한 사례는 17회이다. 이하에서는 건전화가 성공한 경우와 건전화가 추진되지 않거나 추진되더라도 실패한 사례를 비교하는 프로빗 분석을 수행함으로써 성공적인 재정건전화를 결정하는 요인에 대한 실마리를 얻고자 한다<sup>38)</sup>.

〈표 IV-3-5〉 성공적인 재정건전화 사례

|           | 실패  | 성공 | 합계  |
|-----------|-----|----|-----|
| 재정건전화 미추진 | 474 | 0  | 474 |
| 재정건전화 추진  | 33  | 17 | 50  |
| 합계        | 507 | 17 | 524 |

재정건전화가 성공한 경우와 여타 경우의 주요 변수의 특징을 대략적으로 보면 다음과 같다. 먼저 초기 경제 상황을 살펴보기 위하여 전기 주요 경제변수를 보면 재정건전화가 성공하는 경우의 초기 부채수준이 75.6%로 여타 경우의 평균 61.2%보다 14.4%p 높으며, 초기 이자율도 건전화 성공 사례시에는 평균 8.1%인 데 비해 여타 경우에는 평

38) 이는 성공적인 재정건전화가 이루어지는 사건과 여타 사건(실패한 재정건전화 또는 재정건전화가 추진되지 않은 경우)을 비교하는 것으로 재정건전화 추진 사례 자체가 50번으로 매우 적기 때문에 선택한 구분이다.

균이 7.1%이다. 경기적인 측면에서는 성공적인 재정건전화에 이루어진 경우의 초기 경기가 상대적으로 더욱 안 좋은 것으로 나타났다.

한편, 당년도 변수의 평균적인 특징은 다음과 같다. 로그 부채수준의 변화는 재정건전화 성공시기가 0.057로 약 5.7% 증가한 반면 여타 시기에는 평균 0.066 증가하여 약 6.6% 증가하였다. 결국 재정건전화의 성공은 부채수준의 감소보다는 GDP 증가속도에 비하여 부채 증가속도가 낮은 점이 중요한 사항으로 판단된다. 장기 시장이자율은 성공 시기에는 평균 0.7%p 감소한 데 비하여 여타 시기에는 0.2%p 감소하였다. 성장률은 성공 시기에는 평균 2.9%인 데 반해 여타 시기에는 2.6%로 그리 큰 차이는 없는 것으로 나타났다. 세입은 건전화 성공 시기에는 평균 7.9% 증가한 데 반해 여타 시기에는 5.7% 증가하였다. 세입 가운데서 성공시기에 가장 높은 증가율을 보인 세목은 법인세로 16.2% 증가하였으며, 여타 시기에는 7.5% 증가하였다. 모든 세목의 증가율이 건전화 성공시기에 상대적으로 더욱 높음을 알 수 있다. 세출의 경우, 건전화 성공시기에는 평균 3.5% 증가하여 여타 시기의 평균 증가율 5.8%를 하회하고 있음을 알 수 있다. 성공시기의 경상지출의 증가율은 4.0%인 데 비하여 여타 시기의 경상지출 증가율은 5.9%로 전체 지출과 비슷한 패턴을 보이고 있다. 가장 흥미로운 지출은 자본지출인데 건전화 성공시기에는 7.7% 감소하는 모습을 보이고 있으며 여타 시기에는 4.1% 증가하였음을 알 수 있다. 이는 재정상황이 좋지 않은 경우 자본지출을 줄임으로써 재정건전화를 도모함을 시사한다고 할 수 있겠는데, 자본지출의 조정이 상대적으로 경직적인 경상지출보다 용이하기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 IV-3-6〉 성공적인 재정건전화 및 여타 경우의 주요 변수 평균 비교

|              | 재정건전화 성공 | 여타 경우  |
|--------------|----------|--------|
|              | 평균       | 평균     |
| 초기경제상황       |          |        |
| 전기 부채수준(%)   | 75.582   | 61.227 |
| 전기 이자율(%)    | 8.116    | 7.073  |
| 전기 GDP갭      | -0.643   | -0.286 |
| 당년도 변화       |          |        |
| 로그 부채 증가     | 0.057    | 0.066  |
| 이자 증가분(%P)   | -0.672   | -0.221 |
| 성장률          | 2.877    | 2.626  |
| 로그 세입 증가     | 0.079    | 0.057  |
| 로그 소득세 증가    | 0.087    | 0.060  |
| 로그 법인세 증가    | 0.162    | 0.075  |
| 로그 소비세 증가    | 0.062    | 0.044  |
| 로그 재산세 증가    | 0.087    | 0.065  |
| 로그 세출 증가     | 0.035    | 0.058  |
| 로그 경상지출 증가   | 0.040    | 0.059  |
| 로그 정부소비 증가   | 0.042    | 0.061  |
| 로그 사회보호지출 증가 | 0.037    | 0.063  |
| 로그 자본지출 증가   | -0.077   | 0.041  |

성공적인 재정건전화가 이루어진 경우와 여타 경우를 구분하여 프로빗 분석을 수행한 결과 재정 측면, 경제여건 측면 그리고 정치제도적인 측면에서 다음과 같은 사항을 발견할 수 있었다<sup>39)</sup>.

재정변수 측면에서 재정건전화의 성공 가능성을 높여주는 요인으로는 재정수지의 개선이 중요한 것으로 나타났다. 특히, 세입의 증대 및 세출의 축소가 모두 재정건전화의 성공 가능성을 높여주는 의미 있는

39) 추정모형 및 방법에 관해서는 〈부록 6〉 참조.

요인들로 추정되었다. 세입증대의 경우 어떤 세목을 확대하는 것이 재정건전화 성공의 결정하는지는 유의하게 추정되지 않았다. 세출 측면에서는 자본지출의 축소가 유의한 요인으로 추정되었는데 이는 앞서도 언급하였듯이 자본지출이 인건비, 복지지출 등으로 구성된 경직성이 높은 경상지출에 비하여 그 조정이 상대적으로 용이하기 때문에 재정건전화의 주요 수단으로 활용되기 때문인 것으로 보인다. 또한 초기의 부채규모가 클수록 그리고 초기 금리가 높을수록 재정건전화 성공 가능성은 높아지는 것으로 추정되었는데, 이는 높은 부채규모와 금리가 해당 국가로 하여금 재정건전성을 도모하도록 압박하는 작용을 하기 때문인 것으로 보인다. 높은 부채수준과 높은 금리는 부채조달 비용을 높이기 때문에 재지속가능한 재정을 운용해야 하는 재정당국 또는 정부로서는 부담이 클 것이기 때문이다.

경제성장률이 재정건전화 성공에 유의하게 영향을 주는 모습은 두 번째 추정의 결과에서 일부 발견할 수 있다. 불경기시의 경제성장이 재정건전화 성공 가능성을 높이는 것으로 추정되었으나 다른 추정결과에서는 유의성을 갖지 못하는 것으로 나타났다. 마지막으로 제도적인 변수 가운데 전반적으로 재정건전화 성공의 가능성에 의미있는 영향을 주는 변수는 세 번째 추정에서의 연방제 더미변수로 연방제가 재정건전화 성공 가능성을 낮추는 것으로 추정되었다. 그러나 이러한 결과는 첫 번째와 세 번째에서는 유의하게 나타나지 않았다.

〈표 IV-3-7〉 재정건전화 성공에 대한 프로빗 추정결과

|                      | 추정 1                | 추정 2                 | 추정 3                 |
|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| 연방제                  | -0.267<br>(0.249)   | -0.240<br>(0.262)    | -0.550**<br>(0.281)  |
| 대통령제                 | -0.520<br>(0.466)   | -0.523<br>(0.463)    | -0.610<br>(0.515)    |
| 선거                   | -0.077<br>(0.267)   | -0.070<br>(0.263)    | -0.117<br>(0.264)    |
| 재정수지/GDP             | 0.082***<br>(0.023) | —                    | —                    |
| 세입/GDP               | —                   | 0.083***<br>(0.024)  | —                    |
| 개인소득세/GDP            | —                   | —                    | -0.002<br>(0.022)    |
| 법인세/GDP              | —                   | —                    | 0.048<br>(0.049)     |
| 소비세/GDP              | —                   | —                    | 0.002<br>(0.003)     |
| 재산세/GDP              | —                   | —                    | -0.019<br>(0.115)    |
| 세출/GDP               | —                   | -0.075***<br>(0.026) | —                    |
| 경상지출/GDP             | —                   | —                    | -0.010<br>(0.026)    |
| 자본지출/GDP             | —                   | —                    | -0.390***<br>(0.121) |
| 호경기 성장률              | 0.005<br>(0.057)    | 0.013<br>(0.060)     | 0.023<br>(0.076)     |
| 불경기 성장률              | 0.120<br>(0.073)    | 0.122*<br>(0.073)    | 0.115<br>(0.084)     |
| 초기 부채/GDP            | 0.012***<br>(0.004) | 0.012***<br>(0.004)  | 0.007*<br>(0.004)    |
| 초기 장기금리              | 0.104***<br>(0.037) | 0.103***<br>(0.038)  | 0.080*<br>(0.048)    |
| 상수                   | -3.254<br>(0.468)   | -3.611***<br>(1.128) | -2.033<br>(1.493)    |
| log pseudolikelihood | -65.456             | -65.375              | -62.291              |
| 관측치 수                | 495                 | 495                  | 494                  |

주: ( ) 안은 표준오차를 의미. \*\*\*, \*\* 및 \*는 각각 유의수준 1%, 5% 및 10% 유의수준에서 모수가 0인 귀무가설을 기각

#### 4. 재정건전화 확장효과 결정요인 분석

본절에서는 확장효과를 보인 재정건전화를 결정하는 요인이 무엇인가를 실증적으로 분석하고자 한다. 재정건전화 성공에 대한 분석과 같이 본절에서의 재정건전화도 급격한 조정을 의미한다. 본고에서는 확장적인 재정건전화를 세 가지로 정의하고 각각의 정의에 대한 실증분석을 수행하고자 한다. 확장적인 재정건전화는 다음과 같이 정의한다.

(정의 1) 해당국가와 G7 국가의 건전화기간 및 이후 2년간의 평균 경제성장률 격차가 해당국가의 건전화기간 및 이후 2년 동안의 전체 평균보다 큰 경우를 의미한다. 이해를 위해서 이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$e_{i,t}^1 = I\left(\frac{1}{2} \sum_{j=0}^1 (y_{i,t+j} - y_{t+j}^{G7}) \geq \frac{1}{\mathfrak{N}(S_i)} \sum_{t \in S_i} \left(\frac{1}{2} \sum_{j=0}^1 \right.\right.$$

여기서  $e_{i,t}^1$ 는 국가  $i$ 의  $t$ 기 재정건전화 확장 여부를 나타내며,  $I(\cdot)$ 는 지표함수(indicator function),  $\mathfrak{N}(S)$ 는 집합  $S$ 의 원소(element)의 수이며,  $S_i$ 는 국가  $i$ 의 재정건전화를 추진한 연도를 원소로 하는 집합이다.  $y_{i,t}$ 와  $y_t^{G7}$ 는 각각 국가  $i$  및 G7국가의  $t$ 기 성장률이다.

(정의 2) 건전화기간 동안 해당국가의 성장률이 G7 성장률보다 크거나 같은 경우로 정의한다.

$$e_{i,t}^2 = I(y_{i,t+j} - y_{t+j}^{G7} \geq 0)$$

(정의 3) 해당국가와 G7국가의 건전화기간의 경제성장률 격차를 전체 기간(1970~2009, 건전화기간과 상관없음)과 비교하여 큰 경우(정의 3)

$$e_{i,t}^3 = I(y_{i,t} - y_t^{G7} \geq \frac{1}{T_i} \sum_{t=1}^{T_i} (y_{i,t} - y_t^{G7})),$$

$T_i$ 는 국가  $i$ 의 재정건전화가 관측이 되는 총기간을 의미한다. 예컨대, 국가  $i$ 의 경우 재정건전화 추진 여부가 1971년부터 2008년까지 관찰된다면  $T_i=28$ 인 것이다.

“정의 1”은 Alesina & Ardagna (1998)에서 정의한 것과 동일하다. “정의 2”는 가장 단순하게 고려할 수 있는 정의라고 할 수 있으며 “정의 3”은 “정의 1”과 “정의 2” 사이의 중간 정도라고 할 수 있겠다.

상술한 세 정의에 따른 확장효과를 유발한 재정건전화가 이루어진 시기는 “정의 1”에 따른 경우가 가장 많은 33회이며 “정의 2” 및 “정의 3”은 각각 27회 및 26회이다.

<표 IV-4-1> 정의별 확장적 재정건전화 실현 연도

|             | 정의 1                   | 정의 2               | 정의 3               |
|-------------|------------------------|--------------------|--------------------|
| Austria     | 1997, 2001             |                    |                    |
| Belgium     | 1993                   |                    |                    |
| Canada      | 1997                   | 1981, 1995, 1997   | 1981, 1995, 1997   |
| Czech       | 2004                   | 2004               |                    |
| Denmark     | 2005                   | 2005               | 2005               |
| Finland     | 1981, 88, 94, 98, 2000 | 1988, 94, 98, 2000 | 1988, 94, 98, 2000 |
| Greece      | 1996, 2005             |                    |                    |
| Hungary     | 2007                   |                    |                    |
| Iceland     | 2005                   | 2005               | 2005               |
| Italy       | 1982, 91, 95           | 1982, 91, 95       | 1982, 91, 95       |
| Luxembourg  | 1993, 97               | 1993, 94, 97       | 1993, 97           |
| Netherlands | 1991, 93               | 1991               | 1991, 93           |
| New Zealand | 2000, 2002             | 2000, 2002         | 2002               |
| Norway      | 1994, 95, 2004         | 1994, 95, 2004     | 1994, 95, 2004     |
| Portugal    | 1995                   | 1995               | 1995               |
| Sweden      | 1997                   |                    |                    |
| Switzerland | 2000                   |                    | 2000               |
| U.K.        | 1982, 1998             | 1982, 97, 98       | 1982, 97,98        |
| U.S.A.      | 1976                   | 1976               | 1976               |
| 합계          | 33                     | 27                 | 26                 |

“정의 1”에 따른 확장적 재정건전화 사례와 여타 경우를 비교하면 다음과 같다. 초기 경제 상황은 재정건전화 확장효과가 나타난 사례의 초기 부채수준이 64.8%로 여타 경우의 평균 62.3%보다 2.5%p 높았는데 이는 재정건전화 성공과 비교하면 그 차이가 다소 줄어든 셈이다. 초기 이자율은 건전화 확장효과 발생 사례시에는 평균 7.8%인 데 반해 여타 경우에는 평균이 7.1%이다. 경기적인 측면에서는 확장효과가 나타난 재정건전화가 이루어진 경우의 초기 GDP갭이 -0.8%로 여타 사례의 -0.2%에 비하여 상대적으로 경기여건이 좋지 않은 것으로 나타났다는데 이는 성공적인 재정건전화의 경우보다 그 차이가 크다고 할 수 있다.

한편, 당년도 변수의 평균적인 특징은 다음과 같다. 로그 부채수준의 변화는 재정건전화 확장효과 발생시기중 6.0% 증가한 반면 여타 시기에는 평균 6.7% 증가하였다. 장기 시장이자율은 확장효과 발생시기에는 평균 0.15%p 감소한 데 비하여 여타 시기에는 0.24%p 감소하였다. 성장률은 확장효과 발생시기에는 평균 3.3%이었으며 여타 시기중 성장률은 2.5%로 약 0.8%p 차이가 난다. 세입은 확장효과 발생시기에는 평균 9.8% 증가한 데 반해 여타 시기에는 5.7% 증가하였다. 세입 가운데서 성공시기에 가장 높은 증가율을 보인 세목은 법인세로 20.3% 증가하였으며, 여타 시기에는 7.4% 증가하였다. 또한 재산세도 확장효과 발생 시기에 14.5%의 높은 증가율을 보였다. 세입 측면에서는 결국 기업의 호조와 그에 따른 법인세수의 증대가 확장효과 발생시기에 활발하게 일어나는 것을 유추할 수 있다. 아울러 확장효과 발생시기에는 자산가치의 상승에 따른 소비의 증가 및 그에 따른 경제성장과 동시에 재산세수의 증가가 동시에 발생하고 있음도 유추할 수 있다.

세출의 경우, 재정건전화 확장효과 발생시기에는 평균 4.7% 증가하여 여타 시기의 평균 증가율 6.2%를 하회하고 있음을 알 수 있다. 확장시기의 경상지출의 증가율은 5.1%인 데 비하여 여타 시기의 경상지출 증가율은 6.3%이다. 가장 흥미로운 지출은 자본지출인데 건전화 확

장효과 발생시기에는 2.3% 감소하는 모습을 보이고 있으며 여타 시기에는 평균 4.5% 증가하는 모습을 보이고 있다.

〈표 IV-4-2〉 “정의 1” 확장적인 재정건전화와 여타 경우의 비교

|              | 재정건전화 성공 | 여타 경우  |
|--------------|----------|--------|
|              | 평균       | 평균     |
| 초기경제상황       |          |        |
| 전기 부채수준(%)   | 64.803   | 62.253 |
| 전기 이자율(%)    | 7.847    | 7.148  |
| 전기 GDP갭      | -0.832   | -0.160 |
| 당년도 변화       |          |        |
| 로그 부채 증가     | 0.060    | 0.067  |
| 이자 증가분(%P)   | -0.154   | -0.241 |
| 성장률          | 3.282    | 2.465  |
| 로그 세입 증가     | 0.098    | 0.057  |
| 로그 소득세 증가    | 0.092    | 0.064  |
| 로그 법인세 증가    | 0.203    | 0.074  |
| 로그 소비세 증가    | 0.085    | 0.045  |
| 로그 재산세 증가    | 0.145    | 0.064  |
| 로그 세출 증가     | 0.047    | 0.062  |
| 로그 경상지출 증가   | 0.051    | 0.063  |
| 로그 정부소비 증가   | 0.050    | 0.064  |
| 로그 사회보호지출 증가 | 0.052    | 0.067  |
| 로그 자본지출 증가   | -0.023   | 0.045  |

이번에는 재정건전화의 확장효과 유발을 결정하는 요인들을 프로빗 추정을 통하여 유추해보고자 한다<sup>40)</sup>. 재정건전화의 확장효과 사례에

40) 추정모형 및 방법에 관해서는 〈부록 6〉 참조.

대한 프로빗 분석 결과 재정수지 개선되면서 동시에 확장효과를 가져오는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 세입이 늘어나고 세출이 축소되는 것이 재정건전화 확장 가능성을 높여주는 것으로 추정되었다. 구체적으로 세입 측면에서 법인세수의 증대가, 세출 측면에서는 자본지출의 축소가 중요한 역할을 하는 것으로 추정되었다. 법인세수의 증대는 기업의 호조와 경제성장이 동시에 이루어지면서 법인세수도 증가하는 선순환이 발생한 데 기인하는 것으로 판단된다. 특히, 불경기시의 경제성장률이 재정건전화의 확장효과를 유발하는 가능성을 높여주는 것으로 추정되었는데 이는 경기가 어려울 때의 경제성장이 확장효과를 유발하는 재정건전화로 이어짐을 시사한다. 불경기하에서의 경제성장률은 세 가지 추정결과 모두에서 유의한 것으로 추정되었다. 한편, 제도적인 측면에서 선거는 재정건전화의 확장효과 발생을 저해하는 것으로 추정되었다.

〈표 IV-4-3〉 재정건전화 확장효과 결정요인: 프로빗 추정결과 (“정의 1”)

|                      | 추정 1                 | 추정 2                 | 추정 3                |
|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| 연방제                  | -0.302<br>(0.216)    | -0.190<br>(0.234)    | -0.318<br>(0.246)   |
| 대통령제                 | 0.044<br>(0.252)     | 0.062<br>(0.259)     | 0.157<br>(0.292)    |
| 선거                   | -0.471*<br>(0.245)   | -0.463*<br>(0.247)   | -0.514**<br>(0.235) |
| 재정수지/GDP             | 0.074***<br>(0.023)  | —                    | —                   |
| 세입/GDP               | —                    | 0.078***<br>(0.024)  | —                   |
| 개인소득세/GDP            | —                    | —                    | 0.025<br>(0.019)    |
| 법인세/GDP              | —                    | —                    | 0.070*<br>(0.040)   |
| 소비세/GDP              | —                    | —                    | 0.000<br>(0.002)    |
| 재산세/GDP              | —                    | —                    | -0.157<br>(0.104)   |
| 세출/GDP               | —                    | -0.056**<br>(0.024)  | —                   |
| 경상지출/GDP             | —                    | —                    | -0.005<br>(0.017)   |
| 자본지출/GDP             | —                    | —                    | -0.122*<br>(0.085)  |
| 호경기 성장률              | 0.042<br>(0.049)     | 0.064<br>(0.052)     | 0.083<br>(0.056)    |
| 불경기 성장률              | 0.170**<br>(0.068)   | 0.182**<br>(0.069)   | 0.182**<br>(0.069)  |
| 초기 부채/GDP            | 0.008**<br>(0.003)   | 0.007*<br>(0.004)    | 0.004<br>(0.003)    |
| 전년도 장기금리             | 0.080**<br>(0.036)   | 0.077**<br>(0.039)   | 0.063<br>(0.041)    |
| 상수                   | -2.646***<br>(0.454) | -3.655***<br>(0.924) | -2.277**<br>(1.061) |
| log pseudolikelihood | -102.836             | -101.918             | -101.178            |
| 관측치 수                | 523                  | 523                  | 518                 |

주: ( ) 안은 표준오차를 의미, \*\*\*, \*\* 및 \*는 각각 유의수준 1%, 5% 및 10% 유의수준에서 모수가 0인 귀무가설을 기각

이번에는 “정의 2”와 “정의 3”을 이용하여 재정건전화 확장효과 발생 사례를 추정해 보았다. 두 경우 비슷한 추정결과를 보이고 있는데 “정의 1”을 이용한 추정결과와 눈에 띄는 한 가지 차이점은 불경기시 성장률뿐 아니라 호경기시 성장률도 확장효과를 유발하는 데 유의한 역할을 하는 것으로 추정되었다는 점이다. 또한 선거가 유의한 추정결과를 갖지 못하는 점도 차이점이라고 할 수 있다. 한편, 초기 높은 금리에 직면한 경우 재정건전화가 확장효과가 발생할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 세입 및 세출 측면에서는 “정의 3”을 이용한 경우 법인세와 자본지출이 유의한 결과를 보였는데 이는 이미 앞에서 상술한 바와 같이 해석될 수 있을 것이다.

〈표 IV-4-4〉 재정건전화 확장효과 결정요인 프로빗 추정결과:  
“정의 2” 및 “정의 3”

|                      | “정의 2” 이용시           |                      | “정의 3” 이용시           |                      |                      |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                      | 추정 1                 | 추정 2                 | 추정 1                 | 추정 2                 | 추정 3                 |
| 연방제                  | -0.465*<br>(0.244)   | -0.367<br>(0.259)    | -0.252<br>(0.230)    | -0.126<br>(0.226)    | -0.518*<br>(0.285)   |
| 대통령제                 | -0.259<br>(0.328)    | -0.284<br>(0.324)    | 0.037<br>(0.291)     | 0.039<br>(0.299)     | 0.182<br>(0.329)     |
| 선거                   | -0.168<br>(0.263)    | -0.161<br>(0.262)    | -0.180<br>(0.253)    | -0.168<br>(0.252)    | -0.272<br>(0.243)    |
| 재정수지/GDP             | 0.075***<br>(0.025)  | —                    | 0.080***<br>(0.023)  | —                    | —                    |
| 세입/GDP               | —                    | 0.079***<br>(0.027)  | —                    | 0.085***<br>(0.025)  | —                    |
| 개인소득세/GDP            | —                    | —                    | —                    | —                    | 0.028<br>(0.022)     |
| 법인세/GDP              | —                    | —                    | —                    | —                    | 0.080*<br>(0.045)    |
| 소비세/GDP              | —                    | —                    | —                    | —                    | -0.002<br>(0.003)    |
| 재산세/GDP              | —                    | —                    | —                    | —                    | 0.102<br>(0.084)     |
| 세출/GDP               | —                    | -0.063**<br>(0.028)  | —                    | -0.066***<br>(0.025) | —                    |
| 경상지출/GDP             | —                    | —                    | —                    | —                    | 0.003<br>(0.018)     |
| 자본지출/GDP             | —                    | —                    | —                    | —                    | -0.224*<br>(0.136)   |
| 호경기 성장률              | 0.159***<br>(0.046)  | 0.178***<br>(0.051)  | 0.148***<br>(0.045)  | 0.171***<br>(0.049)  | 0.213***<br>(0.059)  |
| 불경기 성장률              | 0.307***<br>(0.069)  | 0.318***<br>(0.071)  | 0.237***<br>(0.072)  | 0.247***<br>(0.075)  | 0.256***<br>(0.078)  |
| 초기 부채/GDP            | 0.005<br>(0.004)     | 0.004<br>(0.004)     | 0.008***<br>(0.004)  | 0.007<br>(0.004)     | 0.005<br>(0.004)     |
| 전년도 장기금리             | 0.131***<br>(0.040)  | 0.133***<br>(0.042)  | 0.131***<br>(0.039)  | 0.134***<br>(0.042)  | 0.131**<br>(0.056)   |
| 상수                   | -3.406***<br>(0.533) | -4.167***<br>(1.094) | -3.550***<br>(0.507) | -4.484***<br>(1.092) | -4.052***<br>(1.056) |
| log pseudolikelihood | -80.809              | -80.476              | -84.127              | -83.607              | -81.103              |
| 관측치 수                | 523                  | 523                  | 523                  | 523                  | 518                  |

주: ( ) 안은 표준오차를 의미. \*\*\*, \*\* 및 \*는 각각 유의수준 1%, 5% 및 10% 유의수준에서 모수가 0인 귀무가설을 기각

## 5. 재정건전화 성공과 확장효과의 결정요인 동시 고려

이전의 실증분석에서는 재정건전화 성공과 재정건전화 확장효과 발생을 각각 독립적으로 고려하고 분석하였다. 본절에서는 성공과 확장이 상호 독립적이라기보다는 상관관계를 갖는다는 가정하에 이변수 프로빗 추정을 적용하고 그 시사점을 찾고자 한다<sup>41)</sup>.

〈표 IV-5-1〉 재정건전화 성공 및 확장효과(“정의1”) 사례

|       | 여타 경우 | 건전화 확장효과 발생 | 합   |
|-------|-------|-------------|-----|
| 여타경우  | 488   | 19          | 507 |
| 건전화성공 | 5     | 12          | 17  |
| 합     | 493   | 31          | 524 |

확장에 관한 ‘정의 1’을 이용한 첫 번째 추정의 경우 성공과 확장효과에 모두 유의하게 영향을 주는 설명변수는 세입 증대 - 세출 축소, 초기 부채 및 초기 금리로 추정되었다. 아울러 불경기시의 성장률이 성공과 확장 모두에 유의한 영향을 주는 것으로 추정되어 경기회복의 노력이 중요한 요소임을 시사해준다. 한편, 전체 세입 및 세출 대신 주요 세목별 세입 및 항목별 세출을 설명변수로 이용하여 두 번째 추정에서는 성공에는 자본지출의 축소 및 불경기시 성장률이 유의한 결과를 보였으며, 확장에서는 법인세수, 호경기시 성장률, 불경기시 성장률 및 금리가 유의한 결과를 보였다. 따라서 양자를 모두 충족시키는 의미 있는 요소로서 불경기시에도 꾸준하게 경제성장을 위한 노력을 하는 것이 매우 중요하다는 것을 암시하고 있는데, 이는 추정 1의 결과에서 시사하는 바와 동일하다.

41) 추정모형 및 방법에 관해서는 〈부록 6〉 참조.

“정의 2”와 “정의 3”을 이용한 경우도 대체로 비슷한 추정결과를 보이고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 IV-5-2〉 재정건전화 성공과 확장 사례의 이변수프로빗(bivariate probit) 추정 결과(‘정의 1’ 이용)

|                      | 추정1                  |                      | 추정2                 |                     |
|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|
|                      | 성공                   | 확장                   | 성공                  | 확장                  |
| 연방제                  | -0.134<br>(0.240)    | -0.158<br>(0.236)    | -0.376*<br>(0.217)  | -0.326<br>(0.250)   |
| 대통령제                 | -0.478<br>(0.431)    | 0.082<br>(0.270)     | -0.510<br>(0.523)   | 0.247<br>(0.298)    |
| 선거                   | -0.033<br>(0.243)    | -0.439<br>(0.243)    | -0.106<br>(0.249)   | -0.492**<br>(0.227) |
| 세입/GDP               | 0.082***<br>(0.024)  | 0.098***<br>(0.027)  | —                   | —                   |
| 개인소득세/GDP            | —                    | —                    | 0.006<br>(0.022)    | 0.030<br>(0.021)    |
| 법인세/GDP              | —                    | —                    | 0.027<br>(0.056)    | 0.100**<br>(0.045)  |
| 소비세/GDP              | —                    | —                    | 0.002<br>(0.002)    | -0.001<br>(0.002)   |
| 재산세/GDP              | —                    | —                    | -0.037<br>(0.097)   | -0.126<br>(0.098)   |
| 세출/GDP               | -0.070***<br>(0.025) | -0.076***<br>(0.029) | —                   | —                   |
| 경상지출/GDP             | —                    | —                    | -0.004<br>(0.024)   | -0.005<br>(0.017)   |
| 자본지출/GDP             | —                    | —                    | -0.351**<br>(0.139) | -0.118<br>(0.090)   |
| 호경기 성장률              | 0.017<br>(0.057)     | 0.074<br>(0.053)     | 0.021<br>(0.061)    | 0.099*<br>(0.057)   |
| 불경기 성장률              | 0.131**<br>(0.064)   | 0.190***<br>(0.071)  | 0.114*<br>(0.065)   | 0.184***<br>(0.070) |
| 전년도 총부채/GDP          | 0.011***<br>(0.003)  | 0.008**<br>(0.004)   | 0.006<br>(0.004)    | 0.005<br>(0.004)    |
| 전년도 장기금리             | 0.091***<br>(0.033)  | 0.087**<br>(0.042)   | 0.066<br>(0.048)    | 0.070*<br>(0.041)   |
| 상수                   | -3.740***<br>(1.097) | -3.828***<br>(0.926) | -2.168<br>(1.365)   | -2.645**<br>(1.056) |
| rho                  | 0.879***<br>(0.059)  |                      | 0.910***<br>(0.051) |                     |
| log pseudolikelihood | -139.205             |                      | -135.462            |                     |
| 관측치 수                | 495                  |                      | 494                 |                     |

주: ( ) 안은 표준오차를 의미, \*\*\*, \*\* 및 \*는 각각 유의수준 1%, 5% 및 10% 유의수준에서 모수가 0인 귀무가설을 기각

〈표 IV-5-3〉 재정건전화 성공과 확장 사례의 이변수프로빗(bivariate probit) 추정 결과('정의 2' 이용)

|                      | 추정1                  |                      | 추정2                  |                      |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                      | 성공                   | 확장                   | 성공                   | 확장                   |
| 연방제                  | -0.240<br>(0.256)    | -0.329<br>(0.242)    | -0.544<br>(0.275)    | -0.751***<br>(0.285) |
| 대통령제                 | -0.481<br>(0.412)    | -0.290<br>(0.334)    | -0.484<br>(0.450)    | -0.194<br>(0.371)    |
| 선거                   | -0.069<br>(0.256)    | -0.215<br>(0.264)    | -0.135<br>(0.256)    | -0.293<br>(0.250)    |
| 세입/GDP               | 0.086***<br>(0.024)  | 0.094***<br>(0.032)  | —                    | —                    |
| 개인소득세/GDP            | —                    | —                    | 0.004<br>(0.021)     | 0.012<br>(0.024)     |
| 법인세/GDP              | —                    | —                    | 0.047<br>(0.050)     | 0.079<br>(0.052)     |
| 소비세/GDP              | —                    | —                    | 0.002<br>(0.003)     | -0.003<br>(0.003)    |
| 재산세/GDP              | —                    | —                    | -0.027<br>(0.107)    | 0.017<br>(0.097)     |
| 세출/GDP               | -0.069***<br>(0.024) | -0.075**<br>(0.034)  | —                    | —                    |
| 경상지출/GDP             | —                    | —                    | -0.001<br>(0.025)    | -0.004<br>(0.020)    |
| 자본지출/GDP             | —                    | —                    | -0.375***<br>(0.136) | -0.340***<br>(0.103) |
| 호경기 성장률              | -0.018<br>(0.066)    | 0.173***<br>(0.052)  | -0.006<br>(0.074)    | 0.229***<br>(0.057)  |
| 불경기 성장률              | 0.118*<br>(0.069)    | 0.310***<br>(0.071)  | 0.108<br>(0.077)     | 0.326***<br>(0.073)  |
| 전년도 총부채/GDP          | 0.012***<br>(0.003)  | 0.006<br>(0.005)     | 0.007*<br>(0.004)    | 0.004<br>(0.005)     |
| 전년도 장기금리             | 0.088**<br>(0.035)   | 0.145***<br>(0.044)  | 0.064<br>(0.049)     | 0.160***<br>(0.045)  |
| 상수                   | -3.885***<br>(1.081) | -4.446***<br>(1.021) | -2.304*<br>(1.385)   | -3.154***<br>(1.186) |
| rho                  | 0.869***<br>(0.063)  |                      | 0.874***<br>(0.062)  |                      |
| log pseudolikelihood | -125.337             |                      | -119.760             |                      |
| 관측치 수                | 495                  |                      | 494                  |                      |

주: ( ) 안은 표준오차를 의미, \*\*\*, \*\* 및 \*는 각각 유의수준 1%, 5% 및 10% 유의수준에서 모수가 0인 귀무가설을 기각

〈표 IV-5-4〉 재정건전화 성공과 확장 사례의 이변수프로빗(bivariate probit) 추정 결과(‘정의 3’ 이용)

|                      | 추정1                  |                      | 추정2                  |                      |
|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                      | 성공                   | 확장                   | 성공                   | 확장                   |
| 연방제                  | -0.199<br>(0.254)    | -0.092<br>(0.220)    | -0.506*<br>(0.268)   | -0.488*<br>(0.275)   |
| 대통령제                 | -0.436<br>(0.406)    | 0.067<br>(0.310)     | -0.376<br>(0.460)    | 0.262<br>(0.342)     |
| 선거                   | -0.093<br>(0.252)    | -0.212<br>(0.256)    | -0.173<br>(0.256)    | -0.299<br>(0.239)    |
| 세입/GDP               | 0.083***<br>(0.024)  | 0.103***<br>(0.029)  | —                    | —                    |
| 개인소득세/GDP            | —                    | —                    | 0.017<br>(0.021)     | 0.033<br>(0.023)     |
| 법인세/GDP              | —                    | —                    | 0.053<br>(0.050)     | 0.102**<br>(0.051)   |
| 소비세/GDP              | —                    | —                    | 0.002<br>(0.002)     | -0.001<br>(0.003)    |
| 재산세/GDP              | —                    | —                    | -0.041<br>(0.111)    | 0.074<br>(0.081)     |
| 세출/GDP               | -0.071***<br>(0.024) | -0.083***<br>(0.030) | —                    | —                    |
| 경상지출/GDP             | —                    | —                    | -0.010<br>(0.025)    | -0.001<br>(0.017)    |
| 자본지출/GDP             | —                    | —                    | -0.327***<br>(0.124) | -0.191<br>(0.127)    |
| 호경기 성장률              | -0.016<br>(0.066)    | 0.172***<br>(0.050)  | -0.017<br>(0.073)    | 0.205***<br>(0.057)  |
| 불경기 성장률              | 0.116*<br>(0.066)    | 0.244***<br>(0.077)  | 0.105<br>(0.071)     | 0.235***<br>(0.075)  |
| 전년도 총부채/GDP          | 0.012***<br>(0.003)  | 0.009**<br>(0.004)   | 0.007**<br>(0.004)   | 0.007<br>(0.004)     |
| 전년도 장기금리             | 0.082**<br>(0.037)   | 0.147***<br>(0.045)  | 0.052<br>(0.047)     | 0.128**<br>(0.051)   |
| 상수                   | -3.609***<br>(1.114) | -4.744***<br>(1.023) | -2.141<br>(1.461)    | -4.133***<br>(0.955) |
| rho                  | 0.866***<br>(0.068)  |                      | 0.882***<br>(0.062)  |                      |
| log pseudolikelihood | -128.405             |                      | -124.504             |                      |
| 관측치 수                | 495                  |                      | 494                  |                      |

주: ( ) 안은 표준오차를 의미, \*\*\*, \*\* 및 \*는 각각 유의수준 1%, 5% 및 10% 유의수준에서 모수가 0인 귀무가설을 기각

## 6. 재정건전화의 경제성장 효과 실증분석: non-Keynesian 효과 검정

이하에서는 재정건전화 추진 자체가 경제성장에 어떤 영향을 주는가를 살펴보고자 한다. 지금까지의 분석은 건전화추진, 성공 및 확장 사례를 프로빗 추정을 통해 분석하였다. 따라서 사용된 설명변수가 재정건전화 추진, 성공 및 확장효과 유발과 깊은 연관을 갖지만 그 인과관계에 있어서는 명확하지 않다는 한계점이 있다. 이에 본절에서는 재정건전화의 추진 자체가 경제성장에 영향을 줄 수 있다고 가정하고 그러한 가정이 실증적으로 타당한가를 확인하고자 한다. 만약 재정건전화의 추진이 경제성장에 긍정적인 영향을 주는 것이 통계적으로 의미 있게 밝혀진다면 non-Keynesian 효과를 확인하는 셈이 될 것이다.

본절에서 선택한 기본적인 모형의 설정(specification)은 Ardagna (2007)와 유사하다. 즉, 재정건전화에 대한 정책당국의 의지를 은닉변수로 정의하고 그러한 재정건전화의 달성이 경제성장에 어떻게 영향을 주는가를 보고자 하는 것이다<sup>42)</sup>. 재정건전화에 대한 의지( $w^*$ )는 다음과 같이 정의될 수 있으며, 이는 경제성장( $y$ )에 영향을 주는 것으로 가정한다.

$$w_{i,t}^* = \mathbf{x}_{i,t}'\beta + \epsilon_{i,t} \quad \text{where } I(w_{i,t}^* > 0) = 1$$

$y_{i,t} = \alpha I(w_{i,t}^* > 0) + \mathbf{z}'\gamma + \eta_{i,t}$  여기서  $y$ 는 경제성장률,  $\mathbf{x}$ 는 재정건전화에 영향을 주는 변수,  $\mathbf{z}$ 는 경제성장에 영향을 주는 변수들이다.

42) 이는 재정건전화 의지와 성장률을 연립방정식 형태로 접근한 Ardagna (2007)와 비슷하다고 할 수 있으나 두 교차항에 대한 결합 정규분포 가정을 하지 않았다는 점 등에서 본고는 상대적으로 완화된 가정을 채택했다는 점이 다르다고 할 수 있겠다.

추정을 위해서  $\epsilon$ 을 편의상 정규분포로 가정하고 프로빗 확률 추정값을 도구변수로 사용하여 우리가 관심을 갖는 변수  $\alpha$ 를 추정하고자 한다. 여기서  $\alpha$ 는 재정건전화로 인한 프리미엄으로 해석할 수 있겠다.  $x$ 로는 연방제변수, 대통령제 더미변수, 국회의원 선거, 세목별 세입, 항목별 지출, 전기 부채규모 및 전기 장기이자율을 고려하였다. 재정건전화 추진 이외에 경제성장에 영향을 주는 변수( $z$ )로는 당해 연도의 경제성장에 영향을 줄 수 있는 변수로서 당년도 이자율, 환율 및 세계 경기를 반영하는 G7 선진국들의 경제성장률 변수를 포함하였다. 기본적으로 재정건전화 추진이라는 선택이 경제성장에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 재정건전화 추진이라는 선택이 자기선택(self-selection)이라는 내생성을 가지고 있다는 사실에 주목하고 그러한 내생성을 제거할 경우의 재정건전화가 경제성장에 순수하게 어떤 영향을 주는가를 추정하고자 추정모형이 설정되었다<sup>43)</sup>.

43) 일부 독자들은 이전의 분석에서는 내생성의 문제를 고려하고 있지 않다가 지금의 non-Keynesian effect 추정에서만 고려하는 것에 대하여 의문을 가질수 있다. 현재 논의하고 있는 non-Keynesian effect 추정 문제에서는 각 국가들의 자기선택(self-selection)의 문제에서 오는 편이가 일치 추정량을 얻는 것을 저해하는 문제가 있기 때문에 이를 제거하고 일치추정량을 얻는 것이 중요한 이슈가 되는 것이다. 즉, 재정건전화 의지가 높은 국가와 그렇지 않은 국가 간에 건전화가 경제성장에 영향을 미치는 효과가 다를 수 있기 때문에 그러한 효과를 감안해서 순수하게 재정건전화가 경제성장에 주는 영향을 반영하는 계수에 대한 일치추정량을 얻기 위한 것이다. 본 연구에서 이용하는 방법은 재정건전화 의지에 반영된 오차항이 어떤 분포를 따르더라도 건전화추진의 경제성장에 주는 효과에 대한 추정치는 일치 추정량이 된다는 것이라는 점에서 의미가 있다.

그러나 앞서 분석한 독립적인 프로빗 분석(건전화 추진, 성공 및 확장)은 일반적으로 개별변수의 내생성, 즉 오차항의 조건부평균이 0을 만족하느냐는 의미의 내생성 문제에는 크게 관심을 갖지 않는다. 그 이유는 개별 설명변수의 추정값이 일치추정량이 되기 위해서는 앞서 언급한 오차항의 조건부 평균이 0이 되는 것도 중요하지만 오차항이 표준정규분포를 따르는 것이 진실(true)이어야 한다는 매우 강한 조건도 동시에 성립해야 하기 때문이다. 따라서 일반적인 프로빗 또는 로짓 분석에서 개별 변수의 내생성을 정정(correct)하는 것에 큰 관심

건전화 추진 사례를 프로빗 및 로짓을 이용하여 추정하고 각각의 분석에서 얻은 확률 추정치를 도구변수로 활용하여 내생성을 제거하였다. 즉, 프로빗 및 로짓 확률 추정치와 설명변수에 건전화 더미변수를 선형회귀하여 도구변수로 활용하면서 내생성을 제거하였다. 이렇게 내생성을 제거하고 재정건전화 추진이 경제성장에 주는 영향을 추정한 결과 재정건전화 추진이 경제성장에 미치는 영향인  $\alpha$ 에 대한 추정값을 얻을 수 있다. 추정결과 재정건전화 추진이 경제성장에 주는 영향은 음수값으로 유의성 있게 추정되었다. 즉 재정건전화의 추진이 경제성장률을 1.7%p 정도 낮추는 효과가 있는 것으로 추정되었다. 따라서 본 연구에서는 non-Keynesian 효과(effect)를 실증적으로 발견할 수 없었다.

---

을 갖지는 않는다. 물론, 특정 추정모형의 특정 변수의 내생성 자체가 이슈가 되는 경우도 있을 수 있으며, 이 경우 Rivers and Vuong (1988)이 제안한 아이디어로 특정변수의 내생성을 검정할 수는 있다. 그러나 본 연구에서와 같이 상당히 많은 추정을 다루는 연구에서는 단순한 프로빗 분석에서의 개별 변수의 내생성에 대한 적극적인 고려는 그리 필요하지 않다고 할 수 있다. 참고로 저자가 접한 재정건전화 관련 이산변수(discrete variable) 실증분석 가운데 내생성을 적극적으로 고려한 논문 및 보고서는 찾아볼 수 없었다.

〈표 IV-6-1〉 더미 변수의 내생성을 제거시 건전화가 경제성장에 미치는 효과

|          | 프로빗추정치를 도구변수로<br>활용시     | 로짓추정치를 도구변수로<br>활용시      |
|----------|--------------------------|--------------------------|
| 건전화 추진   | -1.6847**<br>(0.7873)    | -1.6368**<br>(0.7459)    |
| G7국가 성장률 | 0.9647***<br>(0.0700)    | 0.9637***<br>(0.0700)    |
| 총부채/GDP  | -0.0135***<br>(0.0023)   | -0.0135***<br>(0.0023)   |
| 장기 이자율   | 0.0130<br>(0.0376)       | 0.0124<br>(0.0377)       |
| 로그 환율    | 0.0928<br>(0.0591)       | 0.0934<br>(0.0591)       |
| 시간       | 0.0497***<br>(0.0130)    | 0.0497***<br>(0.0130)    |
| 상수       | -98.0806***<br>(26.0982) | -97.9268***<br>(26.0762) |
| 관측치 수    | 518                      | 518                      |
| $R^2$    | 0.3647                   | 0.3650                   |

주: ( ) 안은 표준오차를 의미. \*\*\*, \*\* 및 \*는 각각 유의수준 1%, 5% 및 10% 유의수준에서 모수가 0인 귀무가설을 기각

참고로 1단계에서 이용한 재정건전화 추진 확률을 추정된 결과는 다음의 표와 같다. 한 가지 주목할 점은 본절에서 재정건전화 추진의 추정이 본 연구에서 이미 수행한 재정건전화 추진 사례의 실증분석과 다른데 결정적인 차이는 본절에서는 성장률을 설명변수로 사용하지 않았다는 점이다. 앞에서의 추진 사례의 실증분석은 명확한 인과관계를 파악하기보다는 건전화 추진과 깊은 연관이 있는 요인들을 결정요인이라는 측면에서의 실증분석인 반면 본절의 분석은 건전화 추진 자체가 경제성장에 영향을 줄 수 있다는 가정하에 그 효과를 추정하는 실증분석이라는 면에서 양자가 상호 다름을 이해할 필요가 있다.

〈표 IV-6-2〉 재정건전화 여부에 관한 추정 결과

|                      | 프로빗 추정                 | 로짓 추정                  |
|----------------------|------------------------|------------------------|
| 연방제 변수               | -0.1184<br>(0.1143)    | -0.2075<br>(0.2385)    |
| 대통령제 더미              | -0.1525<br>(0.2739)    | -0.4016<br>(0.5828)    |
| 선거더미                 | -0.3831*<br>(0.1981)   | -0.8154**<br>(0.41632) |
| 소득세/GDP              | 0.0415<br>(0.0321)     | 0.07529<br>(0.0676)    |
| 법인세/GDP              | 0.1029*<br>(0.0408)    | 0.1976***<br>(0.07446) |
| 소비세/GDP              | 0.0290<br>(0.0299)     | 0.0593<br>(0.0584)     |
| 재산세/GDP              | 0.0013<br>(0.0017)     | 0.0021<br>(0.0035)     |
| 경상지출/GDP             | -0.0030<br>(0.0248)    | -0.0026<br>(0.0512)    |
| 자본지출/GDP             | -0.1061<br>(0.0684)    | -0.2207*<br>(0.1331)   |
| 전기 부채/GDP            | 0.0014<br>(0.0032)     | 0.0028<br>(0.0062)     |
| 전기 장기 이자율            | 0.0859**<br>(0.0338)   | 0.1803<br>(0.0643)     |
| 상수                   | -2.9711***<br>(0.8417) | -5.6498*<br>(1.7054)   |
| 관측치 수                | 527                    | 527                    |
| log pseudolikelihood | -146.0959              | -145.5607              |

## 7. 재정건전화 지속기간에 관한 분석: 완만한 조정

본절에서는 본 연구에서 정의한 완만한 재정건전화의 지속기간에 관한 특징들을 살펴보고 지속기간을 결정하는 요인들을 실증적으로 분석하고자 한다. 본 연구에서 완만한 재정건전화의 경우는 CAPB가

GDP 대비 1% 이상 개선되거나 2년에 걸쳐 1% 이상 개선되는 경우에는 첫해에 0.2% 이상 개선되는 경우에만 시작되는 것으로 보았고, 이후 연간 CAPB가 0.2% 이상 개선되지 못하면 건전화 정책이 종료되는 것으로 보았다. 그러나 기간중의 특정연도에 CAPB가 악화되거나 개선규모가 0.2%에 미치지 못한다 하더라도 다음 해에 이를 상쇄하여 연평균 0.2% 이상 CAPB가 개선된다면 건전화 정책이 지속되는 것으로 보았다. 본 연구에서의 재정건전화 지속기간에 관한 분석은 완만한 조정의 경우로 한정하는데, 그 이유는 급속한 조정의 경우 거의 대부분의 건전화 기간이 1년이며 2년 이상 지속되는 경우가 7차례에 지나지 않기 때문에 지속기간 자체가 큰 의미가 없기 때문이다. 기존의 대부분의 연구들이 1년을 단위로 재정건전화를 판단하고 그에 기초해서 지속기간에 대한 분석을 수행한 반면 본 연구에서는 앞에서 자체적으로 정의한 2년 이상 지속되는 재정건전화를 대상으로 분석한다는 점에서 차별성을 갖는다고 할 수 있겠다.

〈표 IV-7-1〉 완만한 조정의 재정건전화

|             | 대상기간      | 관측치 | 횟수 | 해당기간                       | 횟수  |
|-------------|-----------|-----|----|----------------------------|-----|
| Australia   | 1971~2009 | 38  | 2  | 86~88, 94~98               | 8   |
| Austria     | 1976~2009 | 33  | 1  | 96~97                      | 2   |
| Belgium     | 1985~2009 | 24  | 1  | 93~98                      | 6   |
| Canada      | 1970~2009 | 39  | 2  | 86~88, 93~97               | 8   |
| Czech       | 1999~2009 | 10  | 0  | -                          | 0   |
| Denmark     | 1990~2009 | 19  | 2  | 96~99, 03~05               | 7   |
| Finland     | 1977~2009 | 32  | 2  | 88~89, 93~00               | 10  |
| France      | 1978~2009 | 31  | 2  | 83~84, 94~99               | 8   |
| Germany     | 1991~2009 | 18  | 3  | 92~94, 97~99, 05~07        | 9   |
| Greece      | 1992~2009 | 17  | 1  | 98~99                      | 2   |
| Hungary     | 1993~2009 | 16  | 2  | 95~96, 07~09               | 5   |
| Iceland     | 1992~2009 | 17  | 3  | 95~97, 99~00, 03~06        | 9   |
| Ireland     | 1990~2009 | 19  | 2  | 91~94, 03~06               | 8   |
| Italy       | 1980~2009 | 29  | 3  | 82~83, 90~97, 06~07        | 12  |
| Japan       | 1992~2009 | 17  | 1  | 05~06                      | 2   |
| Luxembourg  | 1990~2009 | 19  | 2  | 92~97, 05~07               | 9   |
| Netherlands | 1971~2009 | 38  | 4  | 86~88, 91~93, 96~97, 04~05 | 10  |
| New Zealand | 1986~2009 | 23  | 3  | 89~91, 93~94, 00~02        | 8   |
| Norway      | 1992~2009 | 17  | 2  | 93~00, 04~07               | 12  |
| Poland      | 1996~2009 | 13  | 0  | -                          | 0   |
| Portugal    | 1992~2009 | 17  | 1  | 06~07                      | 2   |
| Spain       | 1992~2009 | 17  | 1  | 96~97                      | 2   |
| Sweden      | 1992~2009 | 17  | 2  | 95~00, 04~07               | 10  |
| Switzerland | 1990~2009 | 19  | 2  | 98~00, 05~07               | 6   |
| U. K.       | 1972~2009 | 37  | 2  | 79~82, 94~99               | 10  |
| U. S. A.    | 1970~2009 | 39  | 4  | 76~77, 87~89, 93~98, 05~06 | 13  |
| 26개 국가      | 1970~2009 | 615 | 50 |                            | 178 |

재정건전화 지속분석기간을 결정하는 요인으로는 제도적인 요인, 재정상황 및 경제적인 요인으로 구분하고자 한다. 본 연구에서 사용하

는 주요 변수들을 소개하면 다음과 같다. 먼저 재정건전화의 지속기간은 평균적으로 3.6년으로 최대 8년까지 기록하고 있다. 건전화 시작연도는 가장 빠른 경우 1976년부터이며 가장 늦은 시작연도는 2007년이다. 건전화 국가의 이전 건전화 경험횟수는 평균 0.7번으로 최대는 3번으로 네덜란드와 미국이다. 건전화가 동시대적인 추세일 수도 있다는 점을 감안하여 동시에 건전화가 진행중인 다른 국가들의 수를 나타내는 변수를 산출한 결과 평균 12.4개의 여타 국가들이 재정건전화가 진행중인 것으로 나타났으며 가장 큰 경우는 여타 21개 국가들이 진행중인 것으로 나타났다.

건전화 직전의 경제변수들을 보면 부채/GDP 비율이 66.5%, GDP갭이 평균 -0.7%로 소폭 마이너스지만 거의 잠재생산에 근접해 있는 상황이다. 제도적인 변수의 경우 연방제 및 대통령제인 상태가 전체 사례의 각각 1/4~1/5 정도를 차지하고 있으며, 국회의원 선거는 건전화 기간중 평균 0.9번 있었다. 마지막으로 건전화기간중 재정지출/GDP는 평균적으로 연평균 기준 0.9%p 줄어든 것으로, 재정수입/GDP는 연평균 기준 0.5%p 증가한 것으로 나타난다. 또한 건전화기간중 로그 GDP는 연평균 2.9% 증가하였다.

〈표 IV-7-2〉 주요 변수의 기초통계량

|                    | 관측치 | 평균     | 표준편차  | 최소값   | 최대값    |
|--------------------|-----|--------|-------|-------|--------|
| 건전화관련 변수           |     |        |       |       |        |
| 지속기간               | 50  | 3.56   | 1.72  | 2     | 8      |
| 건전화 시작연도           | 50  | 1995.3 | 7.57  | 1976  | 2007   |
| 이전 건전화 경험 회수       | 50  | 0.72   | 0.83  | 0     | 3      |
| 동시대 건전화중인 다른 국가의 수 | 50  | 12.36  | 6.22  | 0     | 21     |
| 초기변수               |     |        |       |       |        |
| 건전화 직전 부채비율        | 43  | 66.50  | 29.71 | 8.60  | 165.54 |
| 건전화 직전 GDP갭        | 50  | -0.70  | 2.30  | -7.64 | 6.57   |
| 건전화 직전 장기 금리       | 48  | 7.85   | 3.56  | 1.49  | 19.36  |
| 제도적인 변수            |     |        |       |       |        |
| 연방제 더미             | 50  | 0.26   | 0.44  | 0     | 1      |
| 대통령제 더미            | 50  | 0.2    | 0.40  | 0     | 1      |
| 건전화기간중 국회의원 선거회수   | 49  | 0.94   | 0.69  | 0     | 3      |
| 건전화기간중 주요 경제변수     |     |        |       |       |        |
| 건전화기간중 지출증가율(%p)   | 50  | -0.85  | 1.32  | -6.40 | 2.14   |
| 건전화기간중 세입증가율(%p)   | 50  | 0.54   | 0.78  | -2.30 | 2.53   |
| 건전화기간중 로그 GDP 증가분  | 50  | 2.85   | 1.47  | -1.64 | 5.67   |

본 연구에서의 실증분석의 관심은 건전화기간의 지속성에 주는 요인 분석 및 시사점 발견에 있다. 기본적인 분석은 모수적인 방법(parametric approach)을 이용하고자 하며, 특히 건전화기간 지속성 시간에 의존할 수 있다는 점에서 와이불 분포(Weibull Distribution)를 기본적으로 이용하고자 한다. 와이불 분포는 지수분포 등 다양한 형태의 분포들을 포괄하기 때문에 듀레이션 분석에서 많이 활용되는 분포이다.

와이불 분포의 기본적인 특징은 다음과 같다.

$$F(t) = 1 - \exp(-\gamma t^\alpha), \quad S(t) = \exp(-\gamma t^\alpha), \quad \lambda(t) = f(t)/S(t), \\ = \gamma \alpha t^{\alpha-1},$$

여기서  $F$ 는 분포함수(distribution function),  $S$ 는 생존함수(survival function) 그리고  $\lambda(\cdot)$ 는 위험률함수(hazard function)이다. 여기에 설명변수(covariate)를 도입하는 가장 간단한 방식이 스케일 모수인  $\gamma(\cdot)$ 에 제약을 가하는 것으로 가장 대표적인 방법이  $\gamma(X) = f(X; \beta) = \exp(X\beta)$ 와 같은 함수적인 제약을 주는 방법이다. 이는 위험률함수를 일종의 곱의 형태로 만들어준다는 의미에서 비례적인 위험률 함수형태(proportional hazard function form)라고 부른다<sup>44</sup>. 여기서 모수  $\beta$ 의 해석은  $\ln(\lambda(t)) = X\beta + (\alpha - 1)t + \alpha$ 로부터 얻을 수 있다. 즉  $\beta_i$ 는 설명변수  $x_i$  한 단위가 증가할 때 위험률(hazard rate)  $\lambda$ 의 증가율로 해석할 수 있다. 이하에서는 상술한 와이불 분포(Weibull distribution)를 기초로 재정건전화 지속기간의 듀레이션 분석하고자 한다. 데이터 측면에서 한 가지 특징은 재정건전화의 경우 2009년의 경제위기로 분석기간인 1970~2009년중 2009년에도 지속되고 있는 경우는 없다. 따라서 흔히 듀레이션 분석에서 고려해야 하는 우측절단(right censoring) 문제는 발생하지 않는다.

먼저 재정건전화의 지속기간에 영향을 미치는 요인으로 건전화가 진행중인 국가의 이전 건전화 경험을 반영하기 위하여 재정건전화 경험(exper)이라는 변수를 고려하였다. 예컨대 2번째 재정건전화가 추진 중인 국가의 “exper”은 1이 된다. 국가들 간 재정건전화 추진의 동조화 효과를 살펴보기 위하여 동시대에 재정건전화가 이루어지고 있는 국가들의 수(other nations)를 사용하였다. 그리고 건전화 시작 직전 연도에 선거가 있었는지를 고려하였다. 여타 설명변수로는 재정건전화 초기부채을 수준 반영하는 변수로 재정건전화가 시작되는 해의 전년도의 부채/GDP수준(liab\_lag)와 금리수준(intlong\_lag)을 고려하였으며, 건전화 시작 직전 연도의 경기를 반영하기 위하여 GDP갭(gdpgap\_lag)을 이용하였다. 한편, 건전화기간중의 GDP 변화를 고

44) 이에 따라 위험률 함수는  $\lambda(t; X; \beta) = \exp(X\beta)\alpha t^{\alpha-1}$ 의 형태가 되고 우리가 관심을 갖는 모수는  $\beta$ 와  $\alpha$ 가 된다.

려하기 위하여 연평균 로그GDP 변화를 이용하였다. 한편 세출 및 세입 수단이 동시에 사용된 경우의 세출축소분의 세입증가분에 대한 상대적인 크기를 반영하는 변수( $exp\_re\_size$ )를 이용하여 건전화 지속 기간에 대한 재정축소의 상대적인 기여도를 고려해보고자 한다. 상술한 요인들을 고려하여 재정건전화 지속기간을 추정된 결과, 다음과 같은 특징을 발견하였다<sup>45)</sup>.

1. 재정건전화에 동조하는 국가들이 많을수록 건전화 종료 확률이 상대적으로 낮아지는 것으로 추정되었다.
2. 건전화 초기 금리수준이 높을수록 지속중인 재정건전화의 종료확률이 낮아지는 것으로 추정되었다.
3. 건전화기간중의 경제성장률이 높아지면 상대적으로 건전화가 지속될 확률이 높아지는 것으로 추정되었다.
4. 와이블 분포의 모수  $\alpha$ 가 1보다 큰 것으로 추정되어 건전화기간이 길어질수록 건전화 종료확률이 높아지는 것으로 나타났다.
5. 초기 부채 규모 및 재정축소의 상대적인 크기는 유의성 있는 결과를 얻지 못하였다.

---

45) 추정모형 및 방법에 관해서는 <부록 6> 참조.

〈표 IV-7-3〉 재정건전화 지속기간 추정 1

|                                   |                      |
|-----------------------------------|----------------------|
| 이전 재정건전화 경험 exper                 | -0.081<br>(0.247)    |
| 건전화추진중인 여타 국가들의 수 other - nations | -0.214***<br>(0.036) |
| 초기 부채규모 liab - lag                | 0.000<br>(0.005)     |
| 초기 GDP 갭 gdpgap - lag             | -0.174<br>(0.109)    |
| 초기 금리수준 intlong - lag             | -0.306***<br>(0.064) |
| 연방제 더미 fed - b                    | 0.559<br>(0.477)     |
| 직전연도의 선거 elect - lag              | 0.088<br>(0.375)     |
| 대통령제 pres                         | -0.665<br>(0.562)    |
| 재정축소의 상대적 크기 exp - re - size      | -0.027<br>(0.026)    |
| 연평균 로그 GDP 증가분 inc - logy         | -0.191*<br>(0.106)   |
| $\alpha$                          | 4.152***<br>(0.532)  |
| Log likelihood                    | -8.273               |
| 관측치                               | 43                   |

주: ( ) 안은 표준오차, \*, \*\*, \*\*\*은 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 0이라는 귀무가설을 기각

이번에서는 재정건전화 지속기간에 영향을 줄 수 있는 재정변수들을 추가적으로 고려하고자 한다. 먼저 건전화기간중 세입 및 세출 측면을 고려하기 위하여 연평균 세출 증가분(inc - exp - ratio, %p) 및 건전화기간중 연평균 세입 증가(inc - tax - ratio, %p)를 정의하고 설명변수에 추가하였다. 상술한 두 변수를 단순히 추가한 결과는 앞선 분석결과와 거의 동일하다. 단, 초기 경기가 좋은 경우 재정건전화가

지속되는 가능성이 상대적으로 높아진다는 점이 새로운 발견이다. 새롭게 추가된 세입 및 세출 변수는 유의성 있는 결과를 얻지 못하였다.

〈표 IV-7-4〉 재정건전화 지속기간 추정 2

|                                   |                      |
|-----------------------------------|----------------------|
| 이전 재정건전화 경험 exper                 | -0.105<br>(0.252)    |
| 건전화추진중인 여타 국가들의 수 other - nations | -0.215***<br>(0.037) |
| 초기 부채규모 liab - lag                | 0.000<br>(0.005)     |
| 초기 GDP 갭 gdpgap - lag             | -0.230*<br>(0.130)   |
| 초기 금리수준 intlong - lag             | -0.325***<br>(0.067) |
| 연방제 더미 fed - b                    | 0.561<br>(0.470)     |
| 직전연도의 선거 elect - lag              | 0.122<br>(0.378)     |
| 대통령제 pres                         | -0.729<br>(0.563)    |
| 재정축소의 상대적 크기 exp - re - size      | -0.022<br>(0.027)    |
| 연평균 로그 GDP 증가 inc - logy          | -0.168<br>(0.111)    |
| 연평균 세출 증가분 inc - exp - ratio      | 0.134<br>(0.308)     |
| 연평균 세입 증가분 inc - tax - ratio      | 0.190<br>(0.314)     |
| $\alpha$                          | 4.205***<br>(0.544)  |
| Log likelihood                    | -8.000               |
| 관측치                               | 43                   |

주: ( ) 안은 표준오차, \*, \*\*, \*\*\*은 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 0이라는 귀무가설을 기각

위의 추정에서 재정지출 및 재정수입이 재정건전화의 지속성에 뚜렷한 영향을 주지 못하고 있다는 점은 재정건전화의 주된 내용이 재정지출의 축소 및 재정수입의 확대라는 측면에서 흥미롭다. 즉, 재정건전화의 추진의 수단이 재정지출의 축소 및 재정수입의 확대라고 할지라도 그러한 수단이 재정건전화가 지속될 가능성 자체를 높여줄 수 없다는 점을 시사한다고 할 수 있겠다. 위의 발견을 더욱 자세히 파악하기 위하여 다음과 같은 변수를 정의하였다.  $exp\_cut = I(inc\_exp\_ratio < 0)$ 는 건전화기간중 연평균 재정지출/GDP이 축소된 경우 1의 값을 갖는 지시변수이며,  $tax\_inc = I(inc\_tax\_ratio > 0)$ 는 건전화기간중 연평균 재정수입/GDP가 증가한 경우 1의 값을 갖는 지시변수이며,  $both\_cut\_inc = I(inc\_exp\_ratio < 0 \text{ and } inc\_tax\_ratio > 0)$ 는 세출이 줄어들고 세입이 확대된 경우에 1의 값을 갖는 지시변수이다. 아래 표에 나와 있듯이 재정건전화 기간중 평균적으로 세입 확대 및 세출 축소가 병행된 사례는 31건이며, 세입 확대만 이루어진 경우는 11건 그리고 세출 축소만 일어난 경우는 8건이다.

〈표 IV-7-5〉 재정건전화 기간중 세입 확대 및 세출 축소 조합의 사례

|             | tax - inc = 1 | tax - inc = 0 | 합  |
|-------------|---------------|---------------|----|
| exp_cut = 1 | 31            | 8             | 39 |
| exp_cut = 0 | 11            | 0             | 11 |
| 합           | 42            | 8             | 50 |

결국 재정건전화 기간에는 세출 축소 및 세입 증대 어느 하나에 의존할 수밖에 없음을 알 수 있다. 이렇게 세출 축소 및 세입 증대가 동시에 활용된 경우가 그렇지 않은 경우에 비하여 상대적으로 재정건전화의 지속성에 어떻게 영향을 주었는가를 살펴보고자 한다. 이를 위하여 다음의 변수들을 추가로 정의하였다. 즉, 세출 축소만 있는 경우의

더미 변수( $exp-cut-only$ )를 정의하고 세출 축소만 있는 경우의 건전화기간중 연평균 세출 증가분( $inc-exp-only$ )을 정의하였다. 비슷한 방식으로 세입확대만 있는 경우의 더미 변수( $tax-inc-only$ )를 정의하고 세입 확대만 있는 경우의 건전화기간중 연평균 세입 증가분( $inc-tax-only$ )을 정의하여 설명변수로 사용하였다. 추정결과는 앞의 두 경우와 대체로 비슷하다. 재정건전화에 동조하는 국가들이 많을수록, 그리고 건전화 초기 금리수준이 높을수록 지속중인 재정건전화가 종료될 가능성이 상대적으로 낮아지는 것으로 추정되었다. 한 가지 흥미로운 발견은 초기 경기가 좋을수록 그리고 건전화기간중 경제성장이 높아질수록 지속되던 재정건전화의 종료 확률이 상대적으로 낮아지는 것으로 나타났다는 점이다. 한편, 세입 증대 및 세출 축소의 병행여부에 따른 세입 증대 및 세출 축소는 유의한 결과를 나타내지 못하였는데 이는 이들 변수가 경제성장을 반영하는 GDP갭 및 로그 GDP 증가와 상관관계가 높기 때문인 것으로 추측된다. 양자간의 상관관계에도 불구하고 초기 경기 및 건전화기간중 경제성장의 유의성 있는 결과가 나온 것은 전반적으로 경기 또는 경제성장이 세입 및 세출보다 상대적으로 더욱 중요한 요소이기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 IV-7-6〉 재정건전화 지속기간 추정 3

|   |                      |
|---|----------------------|
| 이전 재정건전화 경험 exper                                   | -0.081<br>(0.251)    |
| 건전화추진중인 여타 국가들의 수 other - nations                   | -0.209***<br>(0.038) |
| 초기 부채규모 liab - lag                                  | 0.002<br>(0.006)     |
| 초기 GDP 갭 gdpgap - lag                               | -0.237*<br>(0.134)   |
| 초기 금리수준 intlong - lag                               | -0.346***<br>(0.074) |
| 연방제 더미 fed - b                                      | 0.682<br>(0.494)     |
| 직전연도의 선거 elect - lag                                | 0.165<br>(0.387)     |
| 대통령제 pres   | -0.813<br>(0.600)    |
| 재정축소의 상대적 크기 exp - re - size                        | -0.027<br>(0.032)    |
| 연평균 로그 GDP 증가 inc - logy                            | -0.223*<br>(0.119)   |
| 건전화기간중 연평균 세출증가 both - exp<br>(세출축소와 세입확대 병행시)      | -0.005<br>(0.411)    |
| 건전화기간중 연평균 세출증가 inc - exp - only<br>(세출축소만 이루어진 경우) | -0.111<br>(0.388)    |
| 건전화기간중 연평균 세입증가 both - tax<br>(세출축소와 세입확대 병행시)      | 0.004<br>(0.452)     |
| 건전화기간중 연평균 세입증가 inc - tax - only<br>(세입확대만 이루어진 경우) | 0.565<br>(0.534)     |
| $\alpha$  | 4.172***<br>(0.536)  |
| Log likelihood                                      | -8.000               |
| 관측치   | 43                   |

주: ( ) 안은 표준오차, \*, \*\*, \*\*\*은 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 0이라는 귀무가설을 기각

본문에서 세 번의 실증분석이 이루어졌는데 계속적으로 일관성 있는 추정결과가 나오는 설명변수는 재정건전화 추진중인 국가 수 및 초

기 금리수준 그리고 초기 경기여건 및 기간중 경제성장이다. 이 가운데 흥미로운 결과는 동시에 재정건전화를 추구하는 국가들의 수가 많을수록 상대적으로 건전화 종료 확률은 낮아진다는 것이다. 이는 재정건전화의 국제적인 공조가 재정건전화의 횡적인 확대뿐 아니라 건전화의 지속성에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 시사한다. 단순하게 생각해도 재정상황이 좋지 않은 두 이웃 국가가 있을 때 한 국가에서는 세출 축소 및 세입 확대를 통한 재정건전화를 추구하고 다른 국가에서는 적극적인 재정을 그대로 유지한다고 할 때 적극적인 재정을 유지하는 국가는 무역수지의 악화가 심화될 것이므로 국내여건이 받쳐만 준다면 재정건전화로 선회하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 최근 경제위기 이후 확장적인 재정정책에 대한 국제적인 공조논의와 비슷한 논리로 재정건전화도 공조에 따른 긍정적인 효과가 있을 것으로 보이며, 그 한 가지 예로 건전화 지속기간의 확대를 들 수 있을 것으로 보인다. 아울러 세출 축소 및 세입 확대보다도 기본적으로 경제성장 및 경기관련 변수가 유의한 결과가 나온 결과도 후자가 일차적으로 더욱 중요한 변수인 사실을 반영한 결과라고 판단된다는 점에서 흥미로운 결과라고 생각한다.

마지막으로 본 연구의 한계점 및 앞으로의 연구방향에 관하여 간단하게 언급하고자 한다. 먼저 방법론적인 측면에서 재정건전화 지속기간의 분석도 결국에는 재정건전화의 정의에 의존하는 한계점이 있다. 기존의 문헌들은 대부분 1년 단위의 분석을 수행하고 있다. 즉 1년을 기준으로 두 해 연속해서 건전화가 이루어진 경우 지속기간은 2년이 되는 셈이다. 그러나 본 분석에서는 1년을 기준으로 하지 않고 정의 자체를 2년 이상에 대해서 하고 있다는 점이 다르다고 할 수 있다. 둘째, 데이터 측면에서 OECD 국가들 26개 국가를 대상으로 건전화 횟수가 50번인데 이는 보다 풍부하고 객관적인 분석을 수행하는 데 근본적인 제약으로 작용한다. 보다 풍부한 데이터가 있으면 더욱 제약이 적은 다양한 분석방법을 적용할 수 있을 것이다.

## V. 결론 및 정책제언

### 1. 향후 재정건전화 정책의 방향

본 연구를 통해 살펴본 바와 같이 2008년 하반기에 발생한 전 세계적 규모의 경기침체와 이를 극복하기 위한 재정확장으로 인해 선진국들의 재정이 급격히 악화되어 제2차 세계대전 이후 가장 심각한 상황에 처하게 되었다. 반면 우리나라와 개도국들의 경우에는 경기침체 및 재정확대에 의한 재정악화 규모가 작았고, 재정적자도 조만간 해소될 것으로 전망되고 있어 재정이 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 이명박 정부 출범 당시의 재정정책 기조는 양호한 재정여건을 바탕으로 성장잠재력 확충을 위해 ‘감세-작은 정부’를 지향하는 것이었으나, 2008년 하반기 경제위기의 발발로 경제 및 재정여건이 급변되어 재정이 급격히 악화되었다. 다행스럽게도 우리나라의 경우에는 앞에서 분석한 선진국들에 비해 위기 발발 이전의 재정상태가 상대적으로 양호했을 뿐만 아니라 금번 위기 및 이의 극복과정에서의 재정악화 규모도 작은 편이다.

그러나 우리 재정도 선진국들에 비해서는 상대적으로 양호하지만 과거 우리나라 추세에 비추어 볼 때 적자규모 및 국가채무 증가규모가 매우 크고 적자성 채무, 지방정부채무 및 보증채무가 급증하고 있어 향후 재정건전화 정책을 지속적으로 추진할 필요성이 있는 것으로 판단된다. 특히 소규모 개방경제의 특성을 모두 갖추고 있는 우리나라의 경우 재정건전성을 조기에 회복하고 이를 지속시켜 나가는 정책이 필수적인데, 이는 오랜 기간 지속되어 온 높은 대외개방도와 매우 취약한 금융시장 등 우리 경제의 근본적 취약성을 극복하기 위해 건전재정

을 유지해야 하는 일은 우리에게 숙명과도 같기 때문이다.

특히 제Ⅳ장의 재정건전화 정책의 추진 여부, 성공요인, 확장적 효과, 지속기간 등에 대한 실증분석 결과들을 종합해 보면 다음 <표 V-1-1>과 같다.

<표 V-1-1> 재정건전화 정책에 대한 실증분석 결과 종합

| 정책 변수      |       | 재정건전화 정책             |                      |                      |                               |
|------------|-------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------------------|
|            |       | 정책추진 확률              | 정책성공 확률              | 확장효과 확률              | 정책 지속기간                       |
| 성장률 관리     |       | +                    | +                    | +                    | +                             |
| 재정수<br>지개선 | 세입 확충 | ++                   | ++                   | ++                   | +                             |
|            | 세출 조정 | (자본지출) ++<br>+       | (자본지출) ++<br>+       | (자본지출) +<br>+        | ++                            |
| 제도적 요인     |       | (선거) -               |                      | (선거) -               |                               |
| 기타 요인      |       | (초기부채) +<br>(초기금리) + | (초기부채) +<br>(초기금리) + | (초기부채) +<br>(초기금리) + | (초기금리) +<br>(여타국가<br>건전화정책) + |

우선 중장기적인 재정건전화 정책에 있어 무엇보다도 중요한 것은 가능한 한 경제성장률이 높게 유지되도록 거시경제를 운용하는 것이다<sup>46)</sup>. 높은 성장률은 그 자체로 재정건전화 정책의 성공확률을 높일 뿐만 아니라 확장적 효과를 야기할 확률과 건전화정책의 지속기간을

46) 물론 단기적으로는 재정건전화를 위해서는 무엇보다 재정지출 감소가 중요하다. 그러나 지출 감축만을 통한 재정건전화 정책은 오래 지속될 수 없기 때문에 중단기적으로는 성장제고 및 세입 확충이 상대적으로 중요해진다. 반면, 경제성장률이 높을수록 정부수입이 증가하면서 재정건전성을 확보하는 데 용이한 것은 사실이나 잠재성장률을 제고하기 위한 구조개혁의 불확실성을 고려할 때 재정문제에 대한 해결책으로 경제성장에 과도하게 의지하지 말아야 함에도 유의해야 할 것이다.

늘리는 효과가 있다. 또한 간접적으로 세입 확대로 이어져 재정건전화 정책 추진에 있어 이상과 같은 긍정적인 효과를 배가시킨다. 특히 재정이 악화되는 시기가 경기침체기와 겹치게 되는데, 실증분석 결과에서 경기침체기 내에서의 경제성장률이 이러한 긍정적인 효과를 야기 하는데 중요한 것으로 나타났다.

지난해 하반기부터 경제성장률이 당초 예상보다 높은 등 경기회복 속도가 빠른 것으로 나타나고 있지만, 외환위기 이후 이러한 경기 급반등이 지속적인 높은 성장으로 이어지지 못했다. 오히려 외환위기 이후 기업의 재무구조가 강화되고 우리 경제의 체질이 다소 개선되었음에도 불구하고 잠재성장률 자체는 다소 하락한 것으로 나타났다. 국제기구들의 분석에 따르면 금번 글로벌 경제위기 이후 선진국 경제의 잠재성장률이 다소 하락할 것으로 전망하고 있다. 세계경제에 있어 큰 비중을 차지하고 있는 선진국 경제의 잠재성장률이 둔화되면 대외 무역의존도가 매우 높은 우리나라의 잠재성장률도 하락할 수밖에 없다. 향후 성장률 관리에 만전을 기하는 정책이야말로 재정건전성 조기 회복 및 중장기적인 재정건전성 유지에 가장 핵심정책이다. 또한 재정건전화 정책 그 자체는 경제성장률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다는데, 향후 성장률 관리에 만전을 기해야 하는 이유가 또 있는 것이다.

다음으로 재정수지 개선이 성장률 못지않게 중요한 것으로 나타났는데, 실증분석 결과에서는 세입 확충이 세출 삭감보다 상대적으로 더 크게 재정건전화에 기여하는 것으로 나타났다. 특히 자본지출의 조정이 재정건전화의 성공확률을 높이고 일부 분석결과에서는 확장적 효과의 야기 가능성도 높이는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 2010년 예산에서 경제위기 극복을 위해 일시적으로 증가시켰던 SOC 분야 재정지출의 14% 정도를 정상화시켰으며, 2011년 예산안에서는 『2009~2013년 국가재정운용계획』의 2011년 계획치에 비해 절대규모로 1조원 정도 줄이는 등 자본지출 조정에 노력하였다. 향후에도 이러한 정책이

반전되지 않도록 정책적 의지를 지속시켜 나가야 할 것인데 특히 국회의원 총선거와 대통령 선거가 겹치는 2012년에 이러한 정책기조를 이어나가는 것이 중요할 것으로 전망된다.

한편, 정부가 최근 추진하고 있는 재정건전화 정책은 2010년에 이어 2011년에도 재정수지를 각각 1% 정도씩 개선시키는 등 ‘완만한 조정’에 해당한다고 볼 수 있다. 본 연구의 실증분석 결과에 따르면 재정건전화 정책의 지속기간을 늘리기 위해서는 성장률 관리, 세입 확충보다 세출 조정에 중점을 둔 재정수지 개선정책의 추진 등이 중요한 것으로 나타나 향후 재정건전화 정책을 지속시켜 나가는 데 있어 중요한 시사점을 준다.

이하에서는 성장제고 정책 이외에 향후 지속적인 재정건전화 정책을 지속적으로 추진하고 이를 성공적으로 마무리하는 한편, 경제에 미치는 영향도 긍정적으로 만들어 나가기 위해 필요한 지출통제, 세입 확충, 제도개선 등 구체적인 재정건전화 정책수단들 각각에 대해 활용 필요성 및 가능성을 제시하였다.

## 2. 단기적인 과제

### 가. 일시적 확장정책의 완전한 철회

우선 경제위기 극복과정에서 일시적으로 크게 증가된 4대 지출분야 중 보건·복지·노동 분야만 아직 조정되지 못하고 있는 상황이다.

경제위기 극복을 위해 일시적으로 증가시켰던 재정지출 규모는 총 28조원이었는데, 2010년 예산에서 9조원 정도를 축소할 바 있다. <표 V-2-1>를 보면 2010년 예산에서 산업·중소기업·에너지, 일반공공행정 분야는 일시적으로 증가시켰던 지출의 절반 이상을 감축한 반면, SOC 분야는 14% 감축에 그쳤으며 보건·복지·노동 분야는 오히려 7% 증가하여 지출축소 여지를 남겼다.

이후 정부는 2011년 예산안에서 『2009~2013년 국가재정운용계획』의 2011년 계획치에 비해 3조원 정도 총지출을 증가시켰는데, 분야별로는 지출 축소 여지가 있었던 SOC 지출은 1조원 줄인 반면, 보건·복지·노동 분야 지출은 오히려 1조원 증가시켜 이 분야의 지출조정이 필요한 것으로 보인다.

다만 보건·복지·노동 분야의 향후 5년간 연평균 증가율이 5.9%<sup>47)</sup>로 총지출 증가율 4.8% 보다 높아 성장잠재력 확충에 필요한 경제예산 증가율이 낮아졌다는 평가가 있는 반면, 2004~2008년 연평균 증가율 11.8%의 절반수준에 불과하고 『2009~2013년 국가재정운용계획』의 연평균 증가율 6.8%보다도 하향조정되어 공적연금 자연증가분, 용자 위주의 주택부문 예산을 제외한 복지예산 체감증가율은 3.9%에 불과하다<sup>48)</sup>는 상반된 평가에 직면하고 있다. 따라서 경기회복이 본격화되어 중산층 및 저소득층에게까지 확대되는 추세를 보아가며 보건·복지·노동 분야에 대한 지출조정 정책을 실시할 필요가 있다.

---

47) 내년도 복지분야 지출비중이 27.9%로 역대 최고수준이며, 2014년 복지 지출이 100조원을 돌파할 전망이다라는 점도 지적되었다.

48) 기초생활수급자가 금년 163.2만명에서 내년 160.5만명으로 오히려 줄어드는 등 복지정책에 대한 정책적 의지가 부족하다는 평가도 있다.

〈표 V-2-1〉 분야별 재정지출 변동 추이

(단위: 조원)

|                | 2009년 |          |          |             | 2010년 |       |             |
|----------------|-------|----------|----------|-------------|-------|-------|-------------|
|                | 정부안   | 수정<br>예산 | 추경<br>예산 | 증감          | 09~13 | 예산    | 증감          |
|                | (A)   | (B)      | (C )     | (D=<br>C-A) | (E)   | (F)   | (G=<br>F-C) |
| 총 지출           | 273.8 | 284.5    | 301.8    | 28.0        | 291.8 | 292.8 | -9.0        |
| 1. R&D         | 12.3  | 12.3     | 12.7     | 0.4         | 13.6  | 13.7  | 1.0         |
| 2. 산업·중소기업·에너지 | 13.2  | 16.2     | 20.8     | 7.6         | 14.4  | 15.1  | -5.7        |
| 3. SOC         | 21.1  | 24.7     | 25.4     | 4.3         | 24.8  | 25.1  | -0.3        |
| 4. 농림·수산·식품    | 16.6  | 16.9     | 17.3     | 0.7         | 17.2  | 17.3  | 0.0         |
| 5. 보건·복지·노동    | 73.7  | 74.6     | 80.5     | 6.8         | 81.0  | 81.2  | 0.7         |
| 6. 교육          | 38.7  | 38.2     | 39.2     | 0.5         | 37.8  | 38.3  | -0.9        |
| 7. 문화·체육·관광    | 3.4   | 3.5      | 3.6      | 0.2         | 3.7   | 3.9   | 0.3         |
| 8. 환경          | 4.7   | 5.1      | 5.7      | 1.0         | 5.4   | 5.4   | -0.3        |
| 9. 국방 [일반회계]   | 28.6  | 28.5     | 29.0     | 0.4         | 29.6  | 29.6  | 0.6         |
| 10. 외교·통일      | 2.9   | 3.0      | 3.0      | 0.1         | 3.4   | 3.3   | 0.3         |
| 11. 공공질서·안전    | 12.2  | 12.3     | 12.4     | 0.2         | 12.9  | 12.9  | 0.5         |
| 12. 일반공공행정     | 47.5  | 48.6     | 51.7     | 4.2         | 49.5  | 48.7  | -3.0        |

|                | 2011년 |       |       |             |      |             |      |
|----------------|-------|-------|-------|-------------|------|-------------|------|
|                | 09~13 | 부처요구  | 예산안   | 증감 1        | 증가율1 | 증감 2        | 증가율2 |
|                | (H)   | (I)   | (J)   | (K=<br>J-F) | (%)  | (L=<br>J-H) | (%)  |
| 총 지출           | 306.6 | 312.9 | 309.6 | 16.8        | 5.7  | 3.0         | 1.0  |
| 1. R&D         | 14.9  | 15.2  | 14.9  | 1.2         | 8.6  | 0.0         | 0.0  |
| 2. 산업·중소기업·에너지 | 15.1  | 14.6  | 15.2  | 0.1         | 0.4  | 0.1         | 0.7  |
| 3. SOC         | 25.3  | 25.2  | 24.3  | -0.8        | -3.2 | -1.0        | -4.0 |
| 4. 농림·수산·식품    | 17.4  | 16.9  | 17.7  | 0.4         | 2.3  | 0.3         | 1.7  |
| 5. 보건·복지·노동    | 85.3  | 87.3  | 86.3  | 5.1         | 6.2  | 1.0         | 1.2  |
| 6. 교육          | 40.7  | 40.5  | 41.3  | 3.0         | 8.0  | 0.6         | 1.5  |
| 7. 문화·체육·관광    | 3.8   | 3.7   | 4.1   | 0.2         | 5.0  | 0.3         | 7.9  |
| 8. 환경          | 5.5   | 5.3   | 5.7   | 0.3         | 5.0  | 0.2         | 3.6  |
| 9. 국방 [일반회계]   | 30.9  | 31.6  | 31.3  | 1.7         | 5.8  | 0.4         | 1.3  |
| 10. 외교·통일      | 3.4   | 3.7   | 3.7   | 0.4         | 9.0  | 0.3         | 8.8  |
| 11. 공공질서·안전    | 13.2  | 13.5  | 13.6  | 0.7         | 5.3  | 0.4         | 3.0  |
| 12. 일반공공행정     | 52.7  | 53.4  | 53.2  | 4.5         | 9.3  | 0.5         | 0.9  |

## 나. 추가세입의 활용방안

정부발표에 따르면 최근의 경기호전 및 정부의 세입기반 확대정책으로 추가 확보되는 세입의 많은 부분을 세출 확대에 투입되고 일부분만 재정적자 축소에 활용할 예정이다. 물론 정부의 정책목표가 재정건전화만 있는 것이 아니고 미래대비나 서민생활 안정 등도 추구해야 되겠지만, 세입이 예상보다 부진해질 경우 재정적자 축소 속도가 느려질 우려가 있어 재검토가 필요한 것으로 보인다.

구체적으로 『2010~2014년 국가재정운용계획』상의 계획치를 재정건전화 계획이었던 『2009~2013년 국가재정운용계획』과 비교해 보면, 정부는 2011년에 추가 확보되는 5.1조원 중에서 3조원을 세출 확대에, 2조원을 적자 축소에 활용할 계획이다. 2011~2013년 기준으로는 13.8조원의 추가재원 중에서 3분의 2인 8.2조원을 세출 확대에, 3분의 1인 4.0조원을 재정수지 개선에 활용할 계획이다.

〈표 V-2-2〉 주요 재정총량 변동내역

(단위: 조원)

|                                 | 경제<br>성장률 | 경상<br>성장률 | 총수입   | 총국세   | 총지출   | 관리대상<br>수지 | 국가<br>채무 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-------|-------|-------|------------|----------|
| 『2009~2013년 국가재정운용계획』상의 계획치 (A) |           |           |       |       |       |            |          |
| 2009                            | -1.5      | 1.1       | 279.8 | 164.6 | 301.8 | -51.0      | 366.0    |
| 2010                            | 4.0       | 6.6       | 287.8 | 168.6 | 291.8 | -32.0      | 407.1    |
| 2011                            | 5.0       | 7.6       | 309.5 | 182.1 | 306.6 | -27.5      | 446.7    |
| 2012                            | 5.0       | 7.6       | 337.6 | 199.8 | 322.0 | -16.1      | 474.7    |
| 2013                            | 5.0       | 7.6       | 361.7 | 219.5 | 335.3 | -6.2       | 493.4    |
| 『2010~2014년 국가재정운용계획』상의 계획치 (B) |           |           |       |       |       |            |          |
| 2010                            | 5.8       | 8.4       | 290.8 | 170.5 | 292.8 | -30.1      | 407.2    |
| 2011                            | 5.0       | 7.6       | 314.6 | 187.8 | 309.6 | -25.3      | 436.8    |
| 2012                            | 5.0       | 7.6       | 342.9 | 204.2 | 324.8 | -14.3      | 468.1    |
| 2013                            | 5.0       | 7.6       | 365.1 | 221.1 | 337.7 | -6.2       | 485.7    |
| 2014                            | 5.0       | 7.6       | 390.9 | 241.7 | 353.0 | 2.7        | 492.2    |
| 변동 규모 (B-A)                     |           |           |       |       |       |            |          |
| 2010                            | 1.8       | 1.8       | 3.0   | 1.9   | 1.0   | 1.9        | 0.1      |
| 2011                            | 0.0       | 0.0       | 5.1   | 5.7   | 3.0   | 2.2        | -9.9     |
| 2012                            | 0.0       | 0.0       | 5.3   | 4.4   | 2.8   | 1.8        | -6.6     |
| 2013                            | 0.0       | 0.0       | 3.4   | 1.6   | 2.4   | 0.0        | -7.7     |
| 11~13<br>누적                     |           |           | 13.8  | 11.7  | 8.2   | 4.0        | -7.6     |

#### 다. 경직적 지출 증가 대응

정부발표에 따르면 향후 5개년의 분야별 지출 증가율은 R&D가 가장 높는데 지난해보다는 하향조정되었으며 SOC는 연평균 증가율이 마이너스를 보일 정도로 강한 지출조정이 단행되는 등 전반적으로 사

회지출이 경제예산보다 빠르게 증가하여 경직성 지출비중이 증가하는 양상이다.

『2010~2014년 국가재정운용계획』상의 분야별 계획치를 보면 총 지출 증가율(4.8%)보다 증가율이 높은 분야는 R&D(8.7%), 교육(8.0%), 외교·통일(7.7%), 일반공공행정(6.5%), 보건·복지·노동(5.2%) 등의 순이다. 반면 증가율이 낮은 분야는 SOC(-1.7%), 농림·수산·식품(0.5%), 산업·중소기업·에너지(1.4%), 환경(2.4%), 문화·체육·관광(2.7%) 등의 순이다. 이에 따라 사회지출(보건, 복지) 및 지방이전지출(교육, 일반공공행정)의 5개년 평균 증가율은 6.3%에 달하는 반면 경제예산(R&D, 산업·중소기업·에너지, SOC, 농림·수산·식품)은 1.7% 증가에 그쳐 경직성 지출비중이 증가할 전망이다.

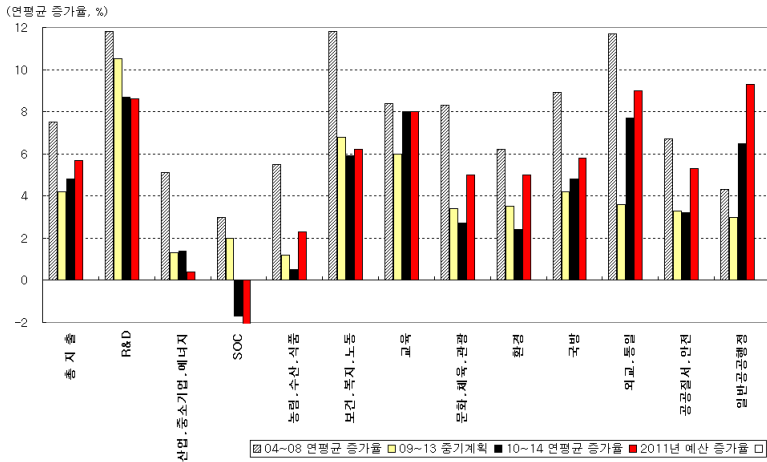
특히 2011년 정부예산안에서 서민희망 8대 과제에 3.0조원, 미래대비 8대 과제에 2.9조원의 예산을 증액시키고 있다. 미래대비 관련 예산이 대부분 일시적인 지출인 반면, 서민희망 관련 예산 중 절반 정도가 항구적인 지출로 보임에 따라 중장기적인 재정건전성 측면에서 부담이 될 가능성이 높다는 점에 유의해야 한다. 지방교부세·지방교육재정교부금 등 지방이전 재원도 5.9조원 증가하였는데, 이는 전액 법정지출 항목이다.

또한 분야별 연평균 증가율을 『2009~2013년 국가재정운용계획』과 비교해 보면 외교·통일, 일반공공행정, 교육 등의 분야는 상향조정된 반면, SOC, R&D, 환경 분야는 하향조정되었다. 한편, 경제위기가 있었던 2009년을 기준으로 이전 5개년(2004~2008년) 연평균 증가율과 이후 5개년(10~14년) 연평균 증가율을 비교한 [그림 V-1-1]을 보면 일반공공행정 분야만 상향조정된 반면, 나머지 11개 분야는 모두 하향조정된 것으로 나타났다. 특히 보건·복지·노동, 문화·체육·관광, 농림·수산·식품, SOC 분야의 하향조정 폭이 크다.

향후 일부에서 제기하고 있는 포퓰리즘적 재정지원을 배제하는 등 신규 경직성 예산사업을 억제하는 한편, 금년 1월 개통된 사회복지통

합관리망을 타부처 정보시스템과 연계하는 등 복지전달체계를 지속적으로 개선시킴으로써 경직성 예산사업의 지출 효율성을 제고시켜 예산절감을 유도해 나가야 할 것이다.

[그림 v-2-1] 분야별 지출증가율 추이



### 3. 재정규율의 강화

본 연구의 결과를 종합해 보면 재정건전화 정책에 있어 무엇보다 중요한 것은 정책적 의지를 담아 재정규율을 엄정하게 세우는 것이다. 이에 본절에서는 재정적자 조기 해소를 위해 도입된 한시적 지출준칙과 중장기적인 재정부담을 시스템적으로 관리하게 될 PAYGO 원칙의 성공적인 정착 가능성과 필요한 정책적 대응방안, 공공부문 전체의 재정위험 관리방안을 제시해 보고자 한다.

### 가. 한시적 지출준칙의 준수

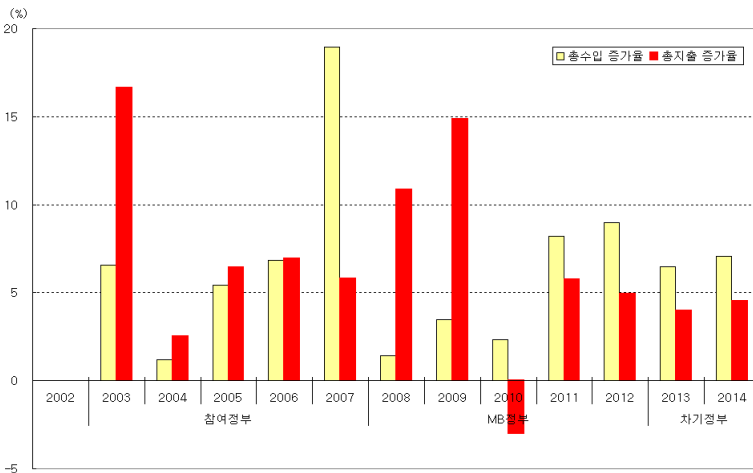
정부는 지난 9월 『2010~2014년 국가재정운용계획』을 통해 지출 증가율을 수입보다 2~3%p 낮게 유지하는 재정준칙(fiscal rule)을 도입한다고 발표하였다. 『2010~2014년 국가재정운용계획』에 재정규율 강화 및 관리체계 개선을 위해 ‘재정규모 등 재정총량에 일정한 관리 목표를 부여하고 이를 준수토록 하는 재정준칙 도입’ 및 ‘균형재정 목표 달성시까지 예산편성과정에서 지출 증가율을 수입 증가율보다 매년 2~3%p 낮게 유지’한다고 하면서, 실제로 정부는 동 재정준칙을 적용하여 『2010~2014년 국가재정운용계획』상의 연평균 총지출 증가율을 4.8%로 총수입 증가율 7.7%보다 2.9%p 낮게 설정하였고 2011년 정부 예산안의 총지출 증가율도 총수입 증가율 8.2%보다 2.5%p 낮은 5.7%로 설정하였다. 또한 기획재정부 2차관은 예산안 발표시 “재정준칙은 다른 나라들은 법이나 헌법으로 강력히 규제하는 경우가 있지만 우리는 재정준칙을 도입하면서도 법률로 정하기보다는 국가재정운용계획에 반영하는 형태가 될 것”으로 설명한 바 있다.

이렇게 한시적이기는 하지만 강력한 재정지출준칙(expenditure rule)을 도입한 것은 경제위기, 감세정책 등으로 재정수입 증가율이 경제위기로 인해 변동이 컸던 2008~2010년을 기준으로 이전 3개년에 비해 2.7%p(10.4% → 7.7%)나 하락하여, 재정건전성 유지를 위해 총지출 증가율을 수입 증가율 하락에 대응시켜 큰 폭으로 조정해야 하기 때문이다. 최근 총지출 증가율 추이 및 정부가 계획하고 있는 수치를 보면 2005~2007년 6.4%에서 경제위기 기간인 2008~2010년에 7.6%로 상승하였으나 정부는 2011년 5.7%, 2012년 4.9%, 2013년 4.0% 및 2014년 4.5%로 낮춰나갈 계획이다.

그런데 이는 과거 재정운용 추이에 비추어 볼 때 매우 강력한 정책적 의지가 있어야 달성가능한 목표인 것으로 판단된다. 총지출 통제가 작성되기 시작한 2004년 이후 총지출 증가율이 총수입 증가율을 하회

한 적은 6년 중에서 2007년과 2010년 2차례 정도였는데, 2007년은 참여정부의 부동산 등 증세정책에 따른 세수 증가가 현실화된 해였으며 2010년은 수정예산 및 추경 편성으로 지출이 크게 증가한 2009년 대비 마이너스 증가율(-3.0%)을 보였던 이례적인 연도였던 점도 감안해야 한다.

[그림 V-3-1] 총수입 및 총지출 증가 추이



물론 그 이전인 외환위기 이후 재정건전화를 적극 추진하던 1999~2002년에도 매년 통합재정지출 증가율이 수입 증가율을 하회한 적이 있었다. 1999년은 예상보다 세입이 크게 증가하였기 때문이었고, 2000년 이후는 기업구조조정 및 신용카드 사용 활성화 등 과표양성화로 인한 세입호조 이외에 1982년 도입되어 제7차 경제사회발전계획인 '신경제 5개년계획'(1993~1997년)을 마지막으로 중단되었던 중기재정계획의 작성을 부활시키는 등 재정제도 개선을 통해 경제성장률보다 훨씬 낮게 지출증가율을 억제(예: 2000년 예산안의 재정규모 증가율은 1992년 이래 가장 낮은 4.7%로 경제성장률 전망치 8%보다 3.3%p 낮음)하

는 본격적인 재정건전화 정책의 실시로 가능하였다. 그러나 지금은 세입여건이 매우 양호하였던 외환위기 직후와는 다른 상황에서 2005~2007년중 6.4%, 2008~2010 7.6%로 상승하였던 총지출 증가율을 2011년 5.7%에 이어 이후에는 더 낮은 2012년 4.9%, 2013년 4.0%, 2014년 4.5%로 유지하는 등 매우 강력한 지출통제가 필요하기 때문에 강력한 정책적 의지가 유지되어야 한다. 예를 들면, 이번에 도입된 재정준칙은 법적 기반이 없이 정부내 예산편성 과정에서만 준수되는 준칙이므로 국회에서 이를 인정하여 예산의 심의·확정 과정에서도 지켜져야 한다. 또한 이번 재정준칙은 매년 예산편성 전에 지출 증가율의 구체적인 수치를 변경시킬 수 있는 연성준칙(soft rule)이기 때문에 내년 이후에도 2013~2014년의 균형재정 목표 달성 시로 되어 있는 시한까지 재정준칙을 일관되게 적용하여 중기재정계획을 수립하고 이에 따라 매년도 예산을 편성하여야 한다. 물론 재정준칙을 운용하는 과정에서 금번 경제위기와 같은 경제상황의 급변동, 국민적 합의에 의한 예산사업 추진의 필요성 발생 등 예외적인 상황에 대응하여 준칙을 탄력적으로 적용할 수 있도록 하는 부수적인 원칙을 도입할 필요도 있다<sup>49)</sup>.

한편, 정책적 의지가 담보되지 못하거나 재정운용제도가 이행을 뒷받침하지 못할 수 있으며, 예상치 못한 거시·재정여건의 변화가 발생할 경우 재정정책 대응에 장애가 될 수 있으며, 시간이 경과함에 따라 경직화·형식화되는 경향이 발생하여 교묘한 방법(creative accounting)을 통해 재정준칙을 회피하는 행태가 발생할 수 있다. 이에 정기적인 보고서 및 행정부 외부기관을 통해 재정준칙의 이행상황을 객관적으로 모니터링하고 평가할 필요가 있으며<sup>50)</sup>, 향후 행정부의

49) 외국사례를 보면, 캐나다는 법정지출에 대해서만 적용하고 있으며, 룩셈부르크도 재정투자가 정책적 우선순위가 높은 예산사업에 대해서는 재정준칙 적용의 예외로 인정하고 있다.

50) World Bank의 재정지출관리 지침(Public Expenditure Management Handbook, 1998년)에서는 재정준칙이 구체적으로 구현되는 통로인 중기재정계획(MTEF: the medium-term expenditure framework) 수립

정책적 의지만으로 재정준칙의 이행이 어렵다고 판단될 경우에는 재정준칙의 법적 기반을 강화하는 등 제도개선으로 대응해야 할 것이다.

## 나. PAYGO 원칙의 성공적 정착

정부는 『2011년도 예산안 편성지침』의 「재정지출의 생산성 제고를 위한 세부지침」 및 『2010~2014년 국가재정운용계획』을 통해 신규 의무지출에 대한 재원대책(기존사업 지출 삭감 또는 별도 대책) 마련을 의무화하는 원칙(PAYGO)을 도입하였다. 지난 5월 국가재정법 개정으로 2012년에 수립하는 국가재정운용계획부터 재정지출을 두 종류로 구분하여 의무지출의 증가율 및 산출내역과 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획을 제출하여야 한다. 의무지출이란 '재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출'을 말하며, 보다 구체적인 범위는 향후 대통령령으로 정해질 예정이다<sup>51)</sup>.

외국에서도 재정지출을 성격별로 구분하여 관리함으로써 재정지출 증가세를 효과적으로 억제한 사례가 있다<sup>52)</sup>. 미국은 1974년 의회예산법(의회예산 및 지출거부통제법)을 제정하여 의무적 지출(Mandatory

---

및 집행의 7단계 중 제7단계를 중전계획에 대한 평가 및 의회보고로 설정하고 있다. 또한 27개 EU 회원국 중에서 EU에 제출하는 SCP 이외에 별도의 국가별 중기재정계획(national MTBF)을 수립하고 있는 국가는 22개국인데, 이 중 13개국이 중기재정계획의 준수 여부를 공식적으로 모니터링하고 있으며 대부분의 국가들(오스트리아, 덴마크, 에스토니아, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 라트비아, 네덜란드, 루마니아, 슬로박 등)은 정기적인 보고서를 발간하거나 의회에 보고하고 있는 것으로 알려지고 있다.

- 51) 국회예산정책처는 2009년도 의무지출 사업을 총 88개(123.9조원으로 총지출의 41.8%)로 분류한 바 있다.
- 52) 본 연구에서 자세하게 소개하고 있는 미국 및 영국 이외에 캐나다의 direct program spending 등 다른 선진국들에서도 의무지출을 구분관리하고 있다.

Outlays)과 재량적 지출(Discretionary Outlays)을 구분하여 관리하기 시작하였다. 의무적 지출은 의회 수권위원회의 소관인데 PAYGO 원칙을 적용하여 중장기적 재정수지 악화를 방지하도록 하였는데, PAYGO 제도를 도입한 FY1990에 GDP 대비 9.9%에 달하던 의무적 지출 규모가 동 제도가 사실상 중단되기 직전인 FY2001에 9.8%로 12년간 실질기준으로 동결되었다. 의회의 세출위원회 및 산하 13개 소위에서 담당하는 재량적 지출에 대해서는 매년 총재량지출에 대해 한도를 부과하는 등의 방법을 통해 지출을 억제하였다.

영국도 1998년 7월 발표된 Comprehensive Spending Review(CSR)에서 재정 건전성 확보와 성과중심의 재정지출을 달성하기 위해 공공지출(TME)을 DEL과 AME의 개념으로 구분해서 통제하기 시작하였다. TME(Total Managed Expenditure)는 공공부문(중앙정부, 지방정부, 공기업)의 전체 재정지출에 해당하는 것으로 경상지출(Current Expenditure)과 자본지출(Capital Expenditure)로 구분되며, 경상지출은 다시 Resource DEL와 Resource AME로 구분되고 자본지출도 Capital DEL과 Capital AME로 구분된다. 주로 재량적 지출에 해당하는 DEL(Department Expenditure Limit)는 SR(Spending Review)을 통해 2년마다 향후 3년간의 지출에 대해 계획되고 통제된다. 법정 지출에 해당하는 AME(Annually Managed Expenditure)은 경제상황 변화에 따라 그 지출규모가 민감하게 변하기 때문에 DEL처럼 확정적인 수준으로 다년간 통제하기 어렵기 때문에, 연간 2회 Pre-Budget과 Budget을 통해 향후 2년간의 지출계획이 검토된다.

〈표 V-3-1〉 미국의 재량적 지출과 의무적 지출의 구분관리

| 특성                 | 재량적 지출<br>(Discretionary Outlays)           | 의무적 지출<br>(Mandatory Outlays)                              |
|--------------------|---|--|
| 법적 통제수단            | 연간 승인 절차                                    | 수권입법 과정에서 승인된 해당 법안-명시된 자격요건 및 지출공식을 따르지 못하면 정부에 대한 강제적 조치 |
| 포괄 범위              | 방위지출, 거의 모든 연방기관의 운영비, 보조금(grant) program 등 | 대부분 보장적 지출(entitlement spending)-이를 통해 대부분 영구적 승인을 보장받음    |
| 규모                 | 전체 지출의 약 1/3                                | 전체의 50% 이상   |
| 수권입법 시 예산에 미치는 영향  | 세출승인 과정의 고려대상이라는 권리만 부여                     | 예산자원이 제공됨  |
| 세출위원회의 역할          | 예산자원을 제공                                    | 예산자원에 대한 역할이 거의 또는 전혀 없음                                   |
| 시기                 | 매년  | 부정기적, 확정된 일정이 없음   |
| 예산실행               | Section 302(b)에 의해 소위원회에 배정                 | Reconciliation 절차  |
| 예산에의 영향 추계 원칙      | 현재년도 및 대통령 예산안의 금액과 승인금액을 비교                | Baseline projection 및 legislative scoring으로 구분하여 분석        |
| 경제적 민감도            | 낮음, 간접적                                     | 직접적, 때로는 자동적(인플레이션 등)                                      |
| 정치적 민감도            | 프로그램에 따라 다양                                 | 높은 편   |
| 예산상 금액과 실제 지출의 연관성 | 기관별로는 높으나 사업별로는 낮음                          | 추정오차, 예상치 못한 경제적 충격 및 정치적 개입 등으로 변화가 큰 편                   |

제Ⅱ장 제3절에서 살펴본 바와 같이 급속한 인구 고령화로 중장기적으로 재정지출 규모가 급속히 증가할 것으로 전망되는데 이러한 의무지출과 재량지출의 구분관리<sup>53)</sup>, PAYGO 원칙의 적용이 이러한 지

출급증세를 시스템적으로 관리할 수 있는 제도적 장치로 작동되기를 기대해 본다. 이를 위해서는 향후 국회의 법안심의 시에도 PAYGO 원칙을 적용시키도록 하는 한편 보다 구체적인 적용 지침 및 과학적·객관적 비용추계 시스템을 구축할 필요가 있다. 특히 의무지출의 철저한 관리를 위해서는 추가작업 및 제도개선도 필요하다.

우선 내년까지 의무지출과 재량지출로 구분하는 기준을 설정하고 수 천개에 달하는 세부예산사업들을 객관적인 기준에 의거 체계적으로 분류하여야 한다. 다음으로는 의무지출에 대한 중기재정지출 규모 추계를 과학적으로 할 수 있는 비용추계 시스템을 구축할 필요가 있다. 나아가 장기재정 건전성 확보를 위한 제도적 장치로 의무지출에 대해 입법단계에서 의무적 지출의 감소나 증세를 통해 재정수지에 미치는 영향을 상쇄시키도록 의무화하는 PAYGO(Pay-as-you-go) 원칙을 철저히 적용시켜 나가야 할 것이다.

#### 다. 공공부문 전체의 재정위험 관리

정부의 내년도 예산안에는 한국토지주택공사(LH공사), 한국장학재단, 한국수자원공사 등이 수행하고 있는 정책사업에 대한 재정지원이 포함되어 있어 그동안 제기되어 온 공공부문의 재정위험 관리에 적신 호등이 켜졌다.

우선 부채부담 급증문제가 매우 심각한 LH공사에 대해 내년 예산안에서 세출증가 0.9조원, 세입감소 0.3조원 등 총 1.2조원에 달하는 재정을 투입한다. 물론 LH공사가 요구한 임대주택 지원단가 200만원 인상, 국민주택기금 용자금의 출자전환 및 이자인하, 상환유예 등에 대해 일부만 정부가 수용한 것이다. 그럼에도 불구하고 LH공사에 대한 대규모 재정지원이 종전의 '공기업부채 문제에 국민세금을 투입할 수 없

---

53) 재량지출에 대해서는 총규모에 대한 증가율 등에 대해 제한하는 제도적 장치를 도입할 수 있을 것이다.

다'던 정부의 방침이 후퇴한 것이 아니냐는 지적이 제기되고 있어 향후 공기업부채에 대한 정부지원의 원칙을 보다 명확히 할 필요가 있다.

다음으로 대통령의 공약사업이었던 '맞춤형 국가장학제도 구축'을 위해 2009년 5월 설립된 한국장학재단은 취업 후 학자금상환제(ICL, 든든학자금) 사업의 추진을 위해 자체 채권을 발행할 수 있도록 하였는데 이를 정부가 지급보증하고 이자부담도 국고에서 지원한다. 다만 당초 제도도입 시에는 2020년까지 누적 채권발행 규모가 67조원에 달할 전망이었으나, 예상보다 낮은 실적으로 『2010~2014 국가보증채무 관리계획』에서는 2010년 2.9조원, 2011년 6.8조원, 2012년 11.5조원, 2013년 16.0조원, 2014년 21.0조원으로 전망되었다. 그러나 시민단체 등에서는 더 많은 대학생들이 혜택을 받도록 대출 자격요건을 완화하고 금리도 내려달라고 요구하고 있는데, 이것이 받아들여질 경우 재정 부담은 눈덩이처럼 불어날 수밖에 없을 것이다.

또한 한국장학재단은 향후 금리 리스크(채권은 고정금리로 발행되는데 대출금 등 변동금리로 운용), 유동성 리스크(부채와 자산의 만기 불일치), 환율 리스크(지난해 원화채권을 처음 발행하는 과정에서 낙찰금리 문제로 유찰되는 등 우여곡절을 겪은 후 최근에 원화로 자금을 운용해야 함에도 외화채권 발행을 추진중) 등의 각종 위험에 직면하고 있다.

2012년까지 총 8조원에 달하는 4대강 관련 사업을 추진하는 수자원공사에 대해서도 금년 3.2조원, 내년 3.8조원에 달하는 투자사업 자금 조달 능력이 부족하기 때문에 이자부담(2,650억원)을 국고에서 지원한다. 수자원공사가 4대강 사업 투자비를 자체적으로 회수하기 위한 특별방안도 필요한 실정이며, 2009년 말 부채규모가 3조원에 불과하여 채권발행에 대한 정부지급보증을 요구할 가능성도 있다.

향후 공기업 부채 및 공공기관 사업관리 강화를 통해 추가적인 재정 부담이 발생하지 않도록 선제적 대응 및 사전예방을 보다 강화할 필요성이 지속적으로 증가하고 있는 것이다.

이러한 공기업 및 공공기관의 재무위험 이외에도 정부의 자산·부채 관리(ALM), 지방정부에 대한 부채 분석 및 관리, 보증채무·공적자금 투입 가능성 등의 우발채무 및 공적연금의 총당채무에 대한 체계적 관리 등 재정 시계를 보다 장기로 확장하거나 재정범위를 더 넓게 보아, 향후 국가재정 부담을 초래할 다양한 가능성들에 대한 분석·관리하는 공공부문 전반의 재정위험 관리 시스템을 구축할 필요도 있다.

이와 관련하여 국회에서 지난 4월 재정건전성 관리 강화를 위해 관련 법률들이 개정되어 관리가 강화된 국가보증채무, 연금기금·보험기금·채권발행기금 등 기금재정, 대형 공공기관, 임대형(BTL) 민자사업 등 5가지 재정위험에 대해서는 관련 정보공개의 대폭적인 확대와 더불어 국가재정에 어느 정도 영향을 미칠 수 있는지의 관점에서 재정위험의 정도를 측정<sup>54)</sup>하거나 구체적인 모니터링 및 관리방안을 마련하고 집행하는 전담조직 설치 등 보다 체계적으로 관리방안을 마련할 필요가 있다.

또한 공공부문 전반의 재정위험 관리 차원에서 이와 유사한 지방정부 부채무 및 지방정부보증채무, 지방정부 및 지방공기업의 재무위험, BTO 민자사업 관련 우발채무(최소운영수입보장: Minimum Revenue Guarantee, MRG) 등의 재정위험도 관리대상에 포함시켜야 한다. 조금 더 범위를 확대하여 남북경협 및 통일비용, 금융공기업(한국은행, 산업은행 등)의 재무위험, 공적신용보증기금·예금보험 등 금융부문 위험 등도 포함시킬 수 있겠지만 상기의 재정위험들과는 그 성격이 다소 다르기 때문에 관리범위에는 포함시키되 그 관리 강도는 대폭 낮추는 등 별도로 관리하는 방안이 적절해 보인다.

54) 예를 들면, 정부가 고용주인 공무원연금 및 군인연금에 대해 매년 연금재정적자 보전을 위해 막대한 규모의 국고지원이 계속되고 있음에도 불구하고, 국가회계법 및 국가회계기준에 관한 규칙이 제정된 이후에도 구체적인 회계처리 및 측정기준이 마련되지 않아 총당부채 규모가 어느 정도인지 조차 파악되지 못하고 있다.

## 참고문헌

- 고영선, 『중장기 재정전망 및 2011년 국가재정 건전성 확보방안』, KDI, 2001.
- 고영선, 『중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제』, KDI, 2002.
- 노기성, 『미국의 적자재정관리제도와 시사점: 미국의 재정건전화 관련법의 사례를 중심으로』, KDI, 2001.
- 박기백 · 이명현, 『재정의 건전성 회복을 위한 재정적자 관리제도 도입』, 한국조세연구원, 1999.
- 박형수 · 류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.
- 박형수 · 최준욱 · 김진, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구(Ⅱ): 중기재정계획의 실효성 제고방안』, 한국조세연구원, 2004.
- 박형수, 『최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제』, 한국조세연구원 재정분석센터 정책분석 09-03, 2009.
- 박형수, 「OECD국가들의 국가채무 건전성 비교분석」, 『KIPF 재정동향』, 제1권 제3호, 한국조세연구원, 2010년 9월.
- 성명재 · 박형수 · 진병목 · 박기백 · 김현아, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입·세출 추계를 통한 중기재정 전망 및 정책과제』, 한국조세연구원, 2003.
- 정문중, 『재정건전성 강화를 위한 재정규율의 확립: 지출상한선을 중심으로』, 국회예산정책처, 2005.
- 최준욱 · 박형수, 『재정규율 강화를 위한 정책방향』, 한국조세연구원,

2007.

- 한국은행 금융경제연구원, 『사회후생 극대화를 위한 국가채무 수준에 대한 연구』, Working Paper 제400호, 금융경제연구 2009. 9
- 한국조세연구원 재정분석센터, 『최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제』, 정책분석 09-03, 2009. 6
- 한국조세연구원 재정분석센터, 『재정건전화 정책 사례분석: EU국가와 우리나라를 중심으로』, 정책분석 09-07, 2009. 8
- 한국조세연구원, 『경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책방향』, 연구보고서, 2010년 12월 출간예정.

Afonso, A., C. Nickel and P. C. Rother, "Fiscal Consolidations in the Central and Eastern European Countries," *Review of World Economics* Vol. 142, No. 2, 2006.

Ahrend, R., P. Catte and R. Price, "Interactions between monetary and fiscal policy: how monetary conditions affect fiscal consolidation," OECD Economics Department Working Papers 2006-49, 2006.

Alesina, A. and S. Ardagna, "Tales of fiscal adjustment," *Economic Policy* Vol. 13, No. 27, 1998, pp. 487~545.

Alesina, A. and S. Ardagna, "Large changes in fiscal policy: taxes versus spending," Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 2180, 2009.

Alesina, A., R. Perotti, "Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries," NBER Working Paper 5214, 1995.

Alesina, A., R. Perotti, "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects," NBER Working Paper 5730, 1996.

Alesina, A., R. Perotti, J. Tavares, M. Obstfeld and B.

- Eichengreen, "The Political Economy of Fiscal Adjustments," *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1998, No. 1, 1998, pp. 197~266.
- Ardagna, S. "Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why," *European Economic Review* Vol. 48, No. 5, 2004, pp. 1047~1074.
- Ardagna, S., "Determinants and Consequences of Fiscal Consolidations in OECD Countries," Harvard University Department of Economics Manuscript, 2007.
- Blanchard, O., "Suggestions for a new set of fiscal indicators," OECD Economics Department Working Papers 79, 1990.
- Briotti, M. G., "Fiscal Adjustment between 1991 and 2002: Stylized Facts and Policy Implications," ECB Occasional Paper No. 9, 2004.
- Cordella, Tito, Luca Antonio Ricci, and Marta Ruiz-Arranz, "Debt Overhang or Debt Irrelevance? Revisiting the Debt-Growth Link," IMF Working Paper 05/223, 2005.
- Darby, J., V. A. Muscatelli and G. Roy, "Fiscal Consolidation and Decentralisation: A Tale of Two Tiers," *Fiscal Studies* Vol. 26, No. 2, 2005, pp. 169~195.
- EMEAP, "Deteriorating Public Finances And Rising Government Debt: Implications For Monetary Policy," Discussion paper for the 14th EMEAP Governors' Meeting 22 July 2009, Hong Kong, 2009.
- European Commission, "Public finances in EMU - 2007," *European Economy* No. 3, 2007.
- European Commission, "Public finances in EMU - 2010," *European Economy* No. 4, 2010.

- EU, "Can fiscal consolidations in EMU be expansionary?," in *Public finances in EMU - 2003*, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2003.
- EU, "National numerical fiscal rules and institutions for sound public finances," in *Public finances in EMU - 2006*, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2006.
- EU, *Sustainability Report 2009*, European Economy 9, Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, 2009.
- Giudice, G., A. Turrini and in't Veld, "Can fiscal consolidations be expansionary in the EU?: Ex-post evidence and ex-ante analysis," *Economic Paper* No 195, 2003.
- Giudice, G., A. Turrini and J. Veld, "Non-Keynesian fiscal adjustments? A close look at expansionary fiscal consolidations in the EU," *Open Economies Review* Volume 18, No. 5: 2007, pp. 613~630.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel and C. André, "What promotes fiscal consolidation: OECD country experiences," *OECD Economics Department Working Papers* 2007-13, 2007.
- Gupta S. et al., "The persistence of fiscal adjustments in developing countries," *Applied Economics Letters*, 11, 2004, pp. 209~212.
- Ihori1, Toshihiro, Toru Nakazato and Masumi Kawade1, "Japan's Fiscal Policies in the 1990s," *The World Economy* Volume 26, Issue 3, March 2003, pp. 325~338.

- llera R. and Mulas-Granados, C., "What makes fiscal consolidations last? A survival analysis of budget cuts in Europe (1960~2004)," *Public Choice*, 134, 2008, pp. 147~161.
- IMF, "Fiscal Policy Rules", IMF occasional paper No. 162. 1998.
- IMF, "Fiscal Monitor : The State of Public Finances: A Cross-Country," Staff Position Note No. 2009/21, July 2009a.
- IMF, "Fiscal Monitor : The State of Public Finances Cross-Country," Fiscal Affairs Department, November 2009b.
- IMF, "Fiscal Rules : Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances," Fiscal Affairs Department, December 2009c.
- IMF, "Fiscal Monitor : Navigating the Fiscal Challenges Ahead," Fiscal Affairs Department, May 2010a.
- IMF, "Exiting from Crisis Intervention Policies," Fiscal Affairs, Monetary and Capital Markets, and Research Departments, February 2010b.
- IMF, "Long-Term Trends in Public Finances in the G-7 Economies," Staff Position Note No. 2010/13, September 2010c.
- IMF, "Strategies for Fiscal Consolidation in the Post-Crisis World," Departmental Paper No. 10/04, September 2010d.
- IMF, "From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies," Departmental Paper No. 10/03, October 2010e.
- IMF, "A Historical Public Debt Database," IMF Working Paper

- WP/10/245, November 2010f.
- Jonung, L. and T. Hagberg, "How costly was the crisis of the 1990s? : A comparative analysis of the deepest crises in Finland and Sweden over the last 130 years," *European Economy*, Economic Papers, No. 224, 2005.
- Jonung, Lars, Jaakko Kiander and Pentti Vartia "The great financial crisis in Finland and Sweden: The dynamics of boom, bust and recovery, 1985~2000," *European Economy*, Economic Papers 350, Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission, 2008.
- Laeven, Luc and Fabian Valencia, "Systemic Banking Crises: A New Database," IMF Working Paper, 2008.
- Lambertini, L. and J. A. Tavares, "Exchange Rates and Fiscal Adjustments: Evidence from the OECD and Implications for the EMU," *Contributions to Macroeconomics* Vol. 5, No. 1, 2005.
- Larch, M. and A. Turrini, "Received wisdom and beyond: Lessons from fiscal consolidation in the EU," EU Economic Papers 320, 2008.
- Maliranta, Mika, "Productivity Growth and Micro-level Restructuring: Finnish experiences during the turbulent decades," Discussion Papers 757, The Research Institute of the Finnish Economy, 2001.
- OECD, "Design choices for fiscal policy rules", unpublished SBO meeting paper, 2006.
- Pattillo, Catherine A., Helene Poirson, and Luca A. Ricci, "External Debt and Growth," IMF Working Paper 02/69, 2002.

- Pattillo, Catherine A., Helene Poirson, and Luca A. Ricci, "What Are the Channels Through Which External Debt Affects Growth?" IMF Working Paper 04/15, 2004.
- Perotti, R., R. Strauch and J. von Hagen, *Sustainable public finances*, London: CEPR, 1998.
- Posen, Adam S., *Restoring Japan's Economic Growth*, Institute for International Economics, 1998.
- Spilimbergo, A., Szymanski, S., Blanchard, O., and Carlo Cottarelli, "Fiscal Policy for the Crisis," IMF Staff Position Note, SPN/08/01, 2008
- Tavares, J., "Does right or left matter?: Cabinets, credibility and fiscal adjustments," *Journal of Public Economics* Vol. 88, 2004, pp. 2447~2468.
- von Hagen, J., A. H. Hallett and R. Strauch, "Budgetary Consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions, and Persistence," *Journal of the Japanese and International Economies* Vol. 16, 2002, pp. 512~535.
- von Hagen, J. and R. Strauch, "Fiscal consolidations: Quality, economic conditions, and success," *Public Choice* Vol. 109, 2001, pp. 327~346.
- Zaghini, A., "The Economic Policy of Fiscal Consolidation: The European Experience," Bank of Italy TEMI No. 355, 1999.
- Zaghini, A., "Fiscal adjustments and economic performing: a comparative study," *Applied Economics* Vol. 33, 2001, pp. 613~624.

## 〈부록 1〉 OECD의 CAPB 측정방법

OECD에서는 내년 2차례 발간되는 『OECD Economic Outlook』에 수록되는 CAPB를 다음과 같은 절차 및 방법에 따라 측정하고 있다.

- ① B(General government budget balances)에서 경기적 요인을 제거하여 CAB(General government cyclically-adjusted balances)를 추정
- ② CAB에서 일시적 요인을 제거하여 underlying B(General government underlying balances)를 추정
- ③ underlying B에 순이자지급을 합산하여 CAPB(Cyclically-adjusted general government primary balances)를 추정

다음은 OECD가 『OECD Economic Outlook Sources and Methods』(<http://www.oecd.org/eco/sources-and-methods>)를 통해 직접 소개하고 있는 각 단계별 계산방법이다.

CAB(General government cyclically-adjusted balances)의 추정

The budget balance can be decomposed into a cyclical and a non-cyclical component. The decomposition is aimed at separating cyclical influences on the budget balances resulting from the divergence between actual and potential output (the output gap), from those which are non-cyclical. Changes in the latter can be seen as a cause rather than an effect of output fluctuations and may be interpreted as indicative of discretionary policy adjustments. It should

be noted, however, that changes in resource revenues - as a result of oil price changes, for example - and in interest payments - as a result of past debt accumulation or changes in interest rates - are neither cyclical nor purely discretionary. Yet these changes are reflected in the evolution of the cyclical component of the budget balance. (For details on the methodology used in calculating cyclically-adjusted budget deficits see Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare and P. van den Noord (1995), Estimating potential output gaps and structural budget balances, Van den Noord, P. (2000), The size and role of automatic fiscal stabilisers in the 1990s and beyond, and Girouard, N. and C. André (2005), Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries). One-off revenues from the sale of the third generation mobile telephone (often called Universal Mobile Telephone System) licenses are excluded in computing the cyclically-adjusted balance for a number of countries where reported revenues are substantial. Other one-off expedients improving headline fiscal balances are not excluded (see Joumard, I., M. Minegishi, C. André, C. Nicq and R. Price (2008), Accounting for one-off operations when assessing underlying fiscal positions).

Estimates for Norway exclude net revenues from petroleum activities and are expressed as a percentage of mainland GDP: they do not make adjustments for certain other transactions which are used by the Norwegian authorities in their estimates of underlying balances.

underlying B(General government underlying balances)의 추정

This new indicator eliminates the impact of one-offs from the

cyclically-adjusted financial balances. One-offs are derived as the deviations from trend in net capital transfers. For more details on the methodology see Joumard , I., M. Minegishi, C. André, C. Nicq and R. Price (2008), Accounting for one-off operations when assessing underlying fiscal positions

#### CAPB(Cyclically-adjusted general government primary balances)의 추정

These figures are derived by adding back net interest payments to general government underlying balances.

#### General government net debt interest payments의 추정

The data shown for Austria, Greece, Italy and Sweden are net of the impacts of swaps and forward rate transactions on interest payments, in accordance with national income accounts conventions. The data reported to Eurostat for the excessive deficit procedure includes such transactions and therefore may show lower interest payments in some years.

For Belgium, the figures include interest payments on the debt of the railway company SNCB from 2005 onwards. For Germany, the figures include interest payments of the Inherited Debt Fund from 1995 onwards. In the case of Ireland, New Zealand and Canada, where net interest payments are not available, net property income is used as a proxy. Net property income includes royalties from the exploitation of natural resources. In the case of Canada, natural resource royalties have amounted to about 1.9% of GDP over the past few years, therefore significantly biasing measures of the primary balance compared to countries for which royalty income is

included in the primary balance. For Japan, the figures include interest payments on the debt of the Japan Railway Settlement Corporation and the National Forest Special Account from 1998 onwards.

## 〈부록 2〉 실증분석에 활용된 데이터

### 1. 정치변수

#### 가. 출처

Czech Republic, Hungary, Poland를 제외한 23개국은 Comparative Political Data Set I, 이들 3개국은 Comparative Political Data Set III

\* 한국데이터는 없음

Comparative Political Data Set I (23 OECD Countries)

Klaus Armingeon, Sarah Engler, Panajotis Potolidis, Marlène Gerber, Philipp Leimgruber

[http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus\\_\\_armingeon/comparative\\_\\_political\\_\\_data\\_\\_sets/index\\_\\_ger.html](http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus__armingeon/comparative__political__data__sets/index__ger.html)

#### Description

The Comparative Political Data Set 1960-2008 is a collection of political and institutional data which have been assembled in the context of the research projects „Die Handlungsspielräume des Nationalstaates“ and “Critical junctures. An international comparison” directed by Klaus Armingeon and funded by the Swiss National Science Foundation. It consists of (mostly) annual data for

23 democratic countries for the period of 1960 to 2008. In the cases of Greece, Spain and Portugal, political data were collected only for the democratic periods[1]. The data set is suited for cross national, longitudinal and pooled time series analyses.

The data set contains some additional demographic, socio- and economic variables. However, these variables are not the major concern of the project, and are thus limited in scope. For a more in-depth source of these data, see the online databases of the OECD. For trade union membership, excellent data for European trade unions can be added from the CD-ROM of the Data Handbook by Bernhard Ebbinghaus and Jelle Visser (Trade Unions in Western Europe since 1945 (The Societies of Europe). New York, Basingstoke, Oxford: Grove's Dictionaries, Macmillan, 2000).

A few variables have been copied from a data set collected by E. Huber, Ch. Ragin, J. Stephens, D. Brady and J. Beckfield (2004). We are grateful for the permission to include these data.

In any work using data from this data set, please quote both the data set, and where appropriate, the original source. Please quote this data set as: Klaus Armingeon, Sarah Engler, Panajotis Potolidis, Marlène Gerber, Philipp Leimgruber. Comparative Political Data Set 1960-2008, Institute of Political Science, University of Berne 2010.

Last update: 2010-07-19

[1] Data for Greece are missing during the period 1967-1973. Data

for Portugal are missing until 1975 and for Spain until 1976.

### Codebook

CPDS I Codebook 1960-2008 (msword, 320KB)

CPDS I Codebook 1960-2008 (pdf, 170KB)

### Dataset

CPDS I Excel 1960-2008 (vnd.ms-excel, 2.1 MB)

CPDS I Stata 1960-2008 .dta (octet-stream, 2.1 MB)

CPDS I SPSS 1960-2008 (octet-stream, 2.1 MB)

## 나. 해당 변수

### fed (연방제 변수)

Federalism. Coded 0 = no, 1 = weak, 2 = strong.

Period covered: 1960-2008.

Missing: Greece 1967-73, Portugal until 1975 and Spain until 1976.

Source: Until 2000: Huber et al. (2004).

2001 onwards (Greece, Iceland, Luxembourg, Portugal and Spain: whole period):

classification according to Huber et al. (2004) using information from national sources and comparative analyses.

Note: Spain is classified as a strong federal state, although it is formally an unitarian state.

fed\_b: 연방제 더미 변수 (fed\_b=0 if fed=0, fed\_b=1 o.t.e)

### pres (대통령제 여부)

Presidential system. Coded 0 = parliamentary, 1 = president or

collegial executive.

Period covered: 1960~2008.

Missing: see variable fed.

Source: Until 2000: Huber et al. (2004).

2001 onwards (Greece, Iceland, Luxembourg, Portugal and Spain: whole period): classification according to Huber et al. (2004) using information from national sources and comparative analyses.

Note: Finland is classified as a parliamentary system since 2000. In this regard we depart from the classification by Huber et al.

**elect (국회의원 선거 여부)**

Date of election of national parliament (lower house). (If there were two elections in a year, the date of the second is given).

Period covered: 1960~2008.

Source: European Journal of Political Research (Political Data Yearbook, various issues); Mackie & Rose (1991); Keesing's Archive; Parline database

(<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>).

## 2. 재정변수

### 가. 일반정부 총금융부채

출처 : OECD Economic Outlook 86 (2009년 11월)

해당변수 : GGFLQ: General government gross financial liabilities,  
as a percentage of GDP

## 나. 성질별 정부지출 비중

출처 : OECD Economic Outlook 86 (2009년 11월)

해당변수 :

총지출 (YPGT) = 경상지출 (YPG) + 자본지출

YPGT: Total disbursements, general government, value

YPG: Current disbursements, general government, value

경상지출 = 정부최종소비지출 (CGAA) + 이자 등 재산지출 (YPEPG) + 보조금 (TSUB) + 사회보장지출 (SSPG) + 기타경상지출 (TOCP)

CGAA: Government final consumption expenditure, value, appropriation account

YPEPG: Property income paid by government, value

TSUB: Subsidies, value

SSPG: Social security benefits paid by general government, value

자본지출 = 총고정자본형성 (IGAA) + 자본이전지출 (TKPG) - CFKG

IGAA: Government fixed capital formation, value, appropriation account

## 다. 분야별 정부지출 비중

출처 : OECD Annual National Accounts - General Government Accounts - Government Expenditure by function

해당변수 :

T: Total function

010: General public services

- 020: Defence
- 030: Public order and safety
- 040: Economic affairs
- 050: Environment protection
- 060: Housing and community amenities
- 070: Health
- 080: Recreation: culture and religion
- 090: Education
- 100: Social protection
- ⇒ 경제(40+60)
- 보건복지(70+100)
- 교육(90)
- 기타(5개 분야)

## 라. 세목별 재정수입 비중

출처 : OECD Revenue Statistics

해당변수 :

Total tax revenue

1000 Taxes on income, profits and capital gains

1100 Of individuals

1200 Corporate

1300 Unallocable between 1100 and 1200

2000 Social security contributions

3000 Taxes on payroll and workforce

4000 Taxes on property

5000 Taxes on goods and services

6000 Other taxes

- ⇒ 개인소득세(1100)
- 법인소득세(1200+3000)
- 사회보장세(2000)
- 소비과세(5000)
- 재산과세(4000)
- 기타과세(6000)

### 마. 재정총량

출처 : OECD Economic Outlook 86 (2009년 11월)

해당변수 :

총수입/GDP

YRGTQ: Total receipts general government, as a percentage of GDP

총지출/GDP

YPGTQ: Total disbursements, general government, as a percentage of GDP

재정수지/GDP

NLGQ: Government net lending, as a percentage of GDP

경기조정 재정수지/GDP

NLGQA: Cyclically adjusted government net lending, as a percentage of potential GDP

## 3. 경제변수

### 가. 출처

OECD Economic Outlook 86 (2009년 11월)

## 나. 해당변수

명목GDP

GDP: Gross domestic product, value, market prices

경제성장률

GDPV: Gross domestic product, volume, market prices

GDP갭

GAP: Output gap of the total economy

경상수지/GDP

CBGDPR: Current account balance, as a percentage of  
GDP

환율(National currency per USD)

EXCHUD: Exchange rate, National currency per USD

실업률

UNR: Unemployment rate

장기국채금리(Long-term interest rate on government bonds)

IRL: Long-term interest rate on government bonds

단기금리(Short-term interest rate)

IRS: Short-term interest rate

## 4. 재정준칙

### 가. 출처

EU Fiscal governance DB

([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/index_en.htm))

## 나. 해당변수

### What are fiscal rules? What are their benefits?

According to the most widespread definition, fiscal policy rules set numerical targets for budgetary aggregates. More specifically, they pose a permanent constraint on fiscal policy, expressed in terms of a summary indicator of fiscal outcomes, such as the government budget balance, debt, expenditure, or revenue developments. While the first primary objective of fiscal rules is to enhance budgetary discipline, they can also foster policy coordination between different levels of government depending on their institutional coverage. Additionally, fiscal rules may further contribute to the reduction of uncertainty about future fiscal policy developments. However, fiscal rules can only yield these benefits if appropriate institutions for monitoring and enforcement mechanisms are in place, or if they are supported by strong political commitment.

### Database on numerical fiscal rules

Commission services have compiled a dataset on domestic fiscal rules [1-Db] in force in the time period 1990-2008 across EU countries by collecting directly this information from the EU Member States. The dataset covers all types of numerical fiscal rules (budget balance, debt, expenditure, and revenue rules) at all levels of government (central, regional, and local; general government, and social security). The information was collected in two rounds of surveys, 2006 [1-A3] and 2008 [1-A2]. The questionnaires of these surveys requested information on the description and definition of the fiscal rule and its coverage, its statutory base, monitoring and

enforcement mechanisms, as well as experience with the respect of the rule [1-A1].

### The fiscal rule strength index (FRSI)

To be effective in containing budgetary imbalances, fiscal rules need to be equipped with appropriate characteristics within the institutional framework of budgetary policy: whether a fiscal rule will be respected or not depends to a large extent on its institutional features. To capture the influence of these features, DG ECFIN has constructed an index of strength of fiscal rules, using information on (i) the statutory base of the rule, (ii) the body in charge of monitoring the respect of the rule, (iii) the body in charge of enforcement of the rule, and (iv) the enforcement mechanisms relating to the rule [1-A4].

### The fiscal rule index (FRI)

Based on the fiscal rule strength index for each rule, a comprehensive time-varying fiscal rule index for each Member State was constructed by summing up all fiscal rule strength indices in force in the respective Member State weighted by the coverage of general government finances of the respective rule (i.e. public expenditure of the government sub sector(s) concerned by the rule over total general government expenditure). If two rules apply to the same general government sub-sector, then the rule with the higher fiscal rule strength index score obtained weight one, while the other weaker rule was assigned weight 0.5. The fiscal rules database [1-Db] contains the time series for the fiscal rule index 1990-2008 (i.e. the index of each rule that takes into account both the strength

of the rule and the institutional coverage in terms of general government layers (central, regional, local governments, general government and social security sub-sector).

## 〈부록 3〉 건전화정책 촉발요인 및 성공요인에 관한 기존 연구

### 1. European Commission(2007)

#### 가. 성공적인 재정건전화 사례

성공적인 재정건전화 사례들은 실패한 사례에 비해 초기의 재정상황 및 거시여건이 상대적으로 열악하였으며, CAPB가 평균 GDP 대비 약 2% 정도 개선되고 국가채무비율 상승도 현저히 저하되었는데 이는 주로 증세보다는 지출(특히 인건비, 경상지출)감축에 기인했던 것으로 나타났다.

우선 성공적인 재정건전화 사례에서는 실패사례에 비해 초기의 재정상황 및 거시여건이 상대적으로 열악하였는데, 성공적인 정책추진 직전 정부부채비율은 65.56%로 실패사례의 43.72%보다 높고, CAPB도 더 열악했던(-1.03% vs 0.14%) 것으로 나타났다. 거시경제도 성공적인 정책추진 직전의 Output gap이 -0.91%인 반면 실패사례는 0.07%였으며, 실업률도 훨씬 높았던(9.72% vs 6.10%) 것으로 나타났다.

또한 성공적인 재정건전화 사례에서는 증세보다는 지출(특히 인건비, 경상지출)감축을 추진했던 반면, 실패사례에서는 증세 위주였던 것으로 나타났다. 건전화정책 추진 직전 기간과 정책추진 기간중의 CAPB 조정규모는 서로 비슷(2.50%p vs 2.31%p)하였으나, 세입증가 규모는 실패사례가 큰(1.18%p vs 3.07%p) 반면 비이자세출 축소규모는 성공사례가 컸던(-1.31%p vs 0.75%p) 것으로 나타났다. 성공사례

에서 세출삭감은 주로 Consumption expenditure (-0.25%p), Wages (-0.13%p), Investment expenditure (-0.12%p)에서 발생하였다.

경제성장률은 성공적인 건전화와 실패한 건전화 모두 약간 감소했으나, 성공적인 사례의 경우에는 민간소비와 기업투자의 회복에 힘입어 성장률 하락폭이 상대적으로 작고(-0.39%p vs -0.78%p) 건전화 종료 이후 더 큰 성장률 개선이 초래(0.36%p vs 0.14%p)되었다. 장기 실질금리는 성공적인 건전화정책을 추진하는 동안과 종료 이후에 감소하는 경향이 있었으나, 성공적인 재정건전화가 통화가치의 하락을 촉진한다는 기존 연구 결과는 확인되지 않았다.

## 〈부표 3-1〉 성공적 사례와 실패사례 비교 : 재정건전화 내용

|   | Successful       |                  |                  |                  |                  | Unsuccessful     |                  |                  |                  |                  |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|   | Before<br>(a)    | During<br>(b)    | After(c)         | Diff.<br>(b)-(a) | Diff.<br>(c)-(a) | Before<br>(a)    | During<br>(b)    | After(c)         | Diff.<br>(b)-(a) | Diff.<br>(c)-(a) |
| Debt  | 65.56<br>(31.10) | 71.76<br>(33.54) | 70.14<br>(33.56) | 6.20             | 4.58             | 43.72<br>(22.94) | 46.47<br>(24.03) | 46.16<br>(22.88) | 2.75             | 2.43             |
| Change in debt                              | 3.20<br>(4.71)   | 1.55<br>(3.83)   | 0.62<br>(4.88)   | -1.64            | -2.58            | 1.76<br>(3.81)   | 1.31<br>(3.43)   | 1.04<br>(3.61)   | -0.46            | -0.72            |
| Stock-flow<br>adjustment                    | 1.38<br>(3.95)   | 1.30<br>(2.82)   | 1.50<br>(3.25)   | -0.09            | 0.11             | 2.12<br>(2.78)   | 2.90<br>(2.99)   | 2.72<br>(3.51)   | 0.78             | 0.60             |
| Primary balance,<br>cycl. adj.              | -1.03<br>(3.16)  | 1.47<br>(2.84)   | 2.37<br>(2.90)   | 2.50             | 3.40             | 0.14<br>(3.47)   | 2.45<br>(3.27)   | 1.75<br>(3.67)   | 2.31             | 1.61             |
| Total revenue,<br>cycl. adj.                | 43.01<br>(8.06)  | 44.20<br>(7.51)  | 44.18<br>(7.57)  | 1.18             | 1.16             | 42.11<br>(9.37)  | 45.19<br>(8.59)  | 43.96<br>(8.74)  | 3.07             | 1.84             |
| Total tax burden                            | 38.72<br>(6.46)  | 39.98<br>(6.61)  | 39.85<br>(6.80)  | 1.26             | 1.13             | 37.62<br>(5.92)  | 38.72<br>(5.71)  | 37.98<br>(6.34)  | 1.10             | 0.36             |
| Total expenditure,<br>cycl. adj.            | 49.82<br>(8.53)  | 49.02<br>(7.74)  | 47.98<br>(7.84)  | -0.80            | -1.83            | 48.82<br>(8.62)  | 46.86<br>(8.26)  | 46.22<br>(7.40)  | 1.05             | 0.40             |
| Total primary<br>expenditure, cycl.<br>adj. | 44.11<br>(7.43)  | 42.80<br>(6.23)  | 41.92<br>(6.16)  | -1.31            | -2.19            | 42.04<br>(7.74)  | 42.76<br>(7.30)  | 42.27<br>(6.73)  | 0.75             | 0.23             |
| Current<br>expenditure                      | 44.48<br>(8.45)  | 44.85<br>(7.43)  | 43.72<br>(7.66)  | 0.38             | -0.76            | 40.59<br>(8.39)  | 42.31<br>(8.26)  | 41.44<br>(7.45)  | 1.72             | 0.84             |
| Consumption<br>expenditure                  | 21.12<br>(3.71)  | 20.88<br>(3.33)  | 20.50<br>(3.36)  | -0.25            | -0.62            | 18.71<br>(3.29)  | 18.98<br>(3.21)  | 18.69<br>(3.10)  | 0.26             | -0.20            |
| Transfer                                    | 27.11<br>(6.74)  | 27.01<br>(5.66)  | 26.27<br>(5.50)  | -0.09            | -0.83            | 24.63<br>(5.07)  | 24.60<br>(4.81)  | 24.09<br>(5.05)  | -0.03            | -0.54            |
| Wages                                       | 12.16<br>(2.46)  | 12.03<br>(2.26)  | 11.85<br>(2.19)  | -0.13            | -0.32            | 11.64<br>(3.08)  | 12.06<br>(3.24)  | 11.66<br>(2.99)  | 0.42             | 0.02             |
| Investment<br>expenditure                   | 3.13<br>(0.93)   | 2.89<br>(0.89)   | 2.73<br>(0.85)   | -0.24            | -0.40            | 3.33<br>(1.03)   | 3.16<br>(0.94)   | 3.03<br>(0.85)   | -0.17            | -0.30            |
| Subsidies                                   | 1.98<br>(1.09)   | 1.87<br>(1.03)   | 1.66<br>(0.98)   | -0.12            | -0.32            | 2.63<br>(1.24)   | 2.55<br>(1.31)   | 2.53<br>(1.30)   | -0.08            | -0.10            |
| Interest<br>expenditure                     | 5.70<br>(3.47)   | 6.22<br>(3.53)   | 6.06<br>(3.57)   | 0.51             | 0.36             | 3.69<br>(2.41)   | 4.09<br>(2.31)   | 3.98<br>(2.26)   | 0.40             | 0.29             |

주: All variables refer to general government and are expressed in % of GDP. Standard deviations are in parantheses.

## 〈부표 3-2〉 성공적 사례와 실패사례 비교 : 거시경제변수

|   | Successful      |                 |                 |                  |                  | Unsuccessful    |                 |                 |                  |                  |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
|   | Before<br>(a)   | During(b)       | After(c)        | Diff.<br>(b)-(a) | Diff.<br>(c)-(a) | Before<br>(a)   | During(b)       | After(c)        | Diff.<br>(b)-(a) | Diff.<br>(c)-(a) |
| Output gap(% of GDP)                              | -0.91<br>(2.48) | -0.83<br>(2.02) | -0.79<br>(1.76) | 0.09             | 0.12             | 0.07<br>(2.32)  | -1.11<br>(2.31) | -0.89<br>(2.46) | -1.18            | -0.95            |
| Unemployment rate<br>(% of labour force)          | 9.72<br>(3.76)  | 9.83<br>(3.53)  | 10.03<br>(3.81) | 0.11             | 0.31             | 6.10<br>(3.68)  | 6.59<br>(4.04)  | 6.58<br>(3.48)  | 0.49             | 0.48             |
| Real GDP growth<br>(% change)                     | 2.89<br>(2.24)  | 2.50<br>(2.40)  | 3.26<br>(2.47)  | -0.39            | 0.36             | 2.70<br>(2.73)  | 1.92<br>(2.50)  | 2.83<br>(2.53)  | -0.78            | 0.14             |
| Private consumption<br>(% change)                 | 1.58<br>(7.94)  | 2.66<br>(2.30)  | 3.08<br>(2.49)  | 1.08             | 1.50             | 2.67<br>(2.77)  | 2.13<br>(2.69)  | 1.82<br>(6.90)  | -0.55            | -0.86            |
| Gross fixed capital<br>formation (%<br>change)    | -0.88<br>(8.20) | -0.85<br>(5.68) | 0.62<br>(6.68)  | 0.03             | 1.50             | 0.10<br>(6.70)  | -1.98<br>(6.69) | -0.47<br>(7.64) | -2.08            | -0.57            |
| Export (% change)                                 | 7.10<br>(5.87)  | 5.44<br>(7.80)  | 7.71<br>(7.08)  | -1.65            | 0.61             | 5.60<br>(8.53)  | 7.38<br>(6.65)  | 7.04<br>(7.36)  | 1.78             | 1.44             |
| Real effective<br>exchange rates (%<br>fo change) | 0.37<br>(5.72)  | 1.02<br>(7.02)  | -0.44<br>(5.86) | 0.65             | -0.81            | -0.43<br>(6.56) | -0.11<br>(6.16) | 0.00<br>(4.80)  | 0.32             | 0.44             |
| Real long-term<br>interest rates (%)              | 5.05<br>(2.99)  | 4.19<br>(2.97)  | 4.35<br>(2.93)  | -0.86            | -0.70            | 2.37<br>(3.80)  | 2.69<br>(3.64)  | 3.15<br>(2.68)  | 0.32             | 0.78             |
| Inflation (%<br>change)                           | 7.11<br>(5.90)  | 5.12<br>(4.68)  | 4.53<br>(4.40)  | -2.00            | -2.58            | 8.94<br>(7.00)  | 8.04<br>(7.11)  | 7.27<br>(7.08)  | -0.90            | -1.67            |
| Trade balance<br>(% of GDP)                       | -1.20<br>(5.14) | -0.36<br>(5.11) | 0.04<br>(5.08)  | 0.84             | 1.24             | -1.98<br>(6.72) | 0.33<br>(6.97)  | -0.20<br>(6.45) | 2.31             | 1.78             |
| Real unit labour<br>costs<br>(% change)           | -0.78<br>(4.69) | 0.16<br>(5.40)  | -0.76<br>(6.27) | 0.94             | 0.02             | -0.04<br>(7.31) | -0.42<br>(7.06) | -0.37<br>(6.78) | -0.38            | -0.33            |
| Nominal wage<br>(% change)                        | 7.84<br>(8.20)  | 7.89<br>(6.92)  | 6.32<br>(6.49)  | -2.20            | -1.52            | 9.34<br>(11.85) | 8.24<br>(10.21) | 7.50<br>(10.77) | -1.10            | -2.82            |
| Gross saving,<br>private sector (%<br>of GDP)     | 21.80<br>(4.71) | 21.44<br>(4.42) | 20.76<br>(4.99) | -0.37            | -1.04            | 21.52<br>(4.72) | 20.21<br>(4.56) | 20.47<br>(4.89) | -1.30            | -1.04            |
| Net national saving<br>(% of GDP)                 | 6.06<br>(4.49)  | 6.55<br>(3.86)  | 7.13<br>(4.14)  | 0.49             | 1.07             | 9.79<br>(6.94)  | 9.70<br>(6.03)  | 9.15<br>(6.01)  | -0.09            | -0.64            |

주: Standard deviations are in parantheses. Real effective exchange rates measured as performance relative to the rest of 20 industrial countries; double export weights. Unit labour cost and nominal wages are in the manufacturing sector.

## 나. 기간평균 비교

재정건전화 정책 추진사례에 대해 기간평균을 비교한 결과에 따르면 재정건전화 정책을 촉발하거나 성공시키는 요인은 열악한 초기 재정상황, 인건비 등 정부소비 관련 지출의 축소, 경제예산과 주택 및 지역개발 예산의 축소, 강한 재정규율, 구조적 개혁정책 등인 것으로 나타났다.

우선 재정건전화 정책 추진기간 평균과 이외기간 평균을 비교해 본 결과 다수의 기존 연구에서처럼 재정건전화 정책을 추진하는 경우와 성공적인 경우가 그렇지 않을 경우에 비해 초기 재정상황이 열악한 것으로 나타났다. 보다 구체적으로는 재정건전화정책 추진의 경우가 GDP 대비 재정적자 규모가 4.7%로 평상시보다 2%p 가량 높으며, 성공사례의 경우에는 적자규모가 7.2%로 훨씬 크며 실패사례에 비해서도 4%p나 높았다.

또한 재정건전화정책 추진시 연간 GDP 대비 2%에 달하는 CAPB의 개선이 있었으며, 이 중 절반은 경기변동을 감안한 세입증대에 기인했다. 그러나 성공적인 경우에는 세입증대 규모는 상대적으로 작은 반면 경기변동을 감안한 세출감축의 규모가 실패시보다 훨씬 큰 것으로 나타났다.

재정건전화 정책을 추진하는 경우가 그렇지 않을 경우에 비해 성질별 지출 중에서는 인건비 등 정부소비 관련 지출을, 정부기능별 지출 중에서는 경제 예산과 주택 및 지역개발 예산을 축소하는 경향이 강하게 나타났다. 그러나 이러한 경향은 성공적인 경우와 실패한 경우를 비교할 때에는 나타나지 않았다. 또한 1970년대 및 1980년대에는 성공적인 건전화는 정부임금과 사회보장 절감에 초점을 맞추어 수행되는 등 지출감축 항목의 선택이 매우 중요했으나 1990년대 이후 건전화 정책에서는 전반적인 지출감축 및 세입증대도 중요해졌다.

반면, 강한 재정규율(재정준칙의 적용범위 및 강도, 예산과정의 규

을 등), 상품시장 및 노동시장 개혁은 재정건전화 정책을 촉발시키지는 않지만 재정건전화 정책을 성공시키는 작용을 하는 것으로 나타났다. 재정지출 개혁은 재정건전화 정책을 촉발시키는 동시에 재정건전화 정책을 성공시키는 작용을 하는 것으로 나타났다. 그러나 적극적인 재정지출 개혁은 건전화 정책을 촉발시키는 작용을 했다.

### 〈부표 3-3〉 재정건전화 정책 추진사례와 성공사례의 특징

| 변수  | 추진<br>평균 | 미추진<br>평균 | 차이    | 성공<br>평균 | 실패<br>평균 | 차이    |
|---|----------|-----------|-------|----------|----------|-------|
| <b>Initial macroeconomic and fiscal conditions</b>                  |          |           |       |          |          |       |
| Output gap (t-1) % of GDP   | -0.52    | -0.64     | 0.12  | -0.65    | -0.32    | -0.33 |
| Real GDP growth (t-1) % change                                      | 2.58     | 3.06      | -0.48 | 2.71     | 2.38     | 0.33  |
| Inflation (t-1) % change  | 6.57     | 7.15      | -0.58 | 5.91     | 7.92     | -2.01 |
| Real long-term interest rate (t-1) %                                | 3.48     | 2.98      | 0.50  | 4.92     | 2.79     | 2.13  |
| Unemployment rate (t-1) % of labour force                           | 7.59     | 7.37      | 0.22  | 9.52     | 6.26     | 3.26  |
| Debt (t-1) % of GDP   | 55.51    | 50.17     | 5.34  | 70.21    | 46.55    | 23.66 |
| Deficit (t-1) % of GDP  | -4.69    | -2.64     | -2.05 | -7.16    | -3.42    | -3.74 |
| Debt stabilising deficit minus actual deficit (t-1) % of GDP        | 0.53     | -0.87     | 1.40  | 1.88     | -0.52    | 2.40  |
| Primary balance, cycl. adj. (t-1) % of GDP                          | 0.27     | 1.45      | -1.18 | -0.78    | 0.97     | -1.75 |
| <b>Size and composition of fiscal adjustment (% of GDP, change)</b> |          |           |       |          |          |       |
| Net lending   | 1.57     | -0.49     | 2.06  | 1.92     | 1.28     | 0.64  |
| Primary balance, cycl. adj.   | 2.01     | -0.58     | 2.59  | 2.25     | 1.92     | 0.33  |
| Total revenue, cycl. adj.   | 1.18     | 0.05      | 1.13  | 0.90     | 1.40     | -0.50 |
| Total expenditure, cycl. adj.                                       | -0.61    | 0.57      | -1.18 | -1.10    | -0.22    | -0.88 |
| Interest expenditure  | 0.14     | -0.29     | 0.43  | 0.24     | 0.13     | 0.11  |
| Consumption expenditure   | -0.10    | 0.14      | -0.24 | -0.17    | 0.08     | -0.25 |
| Wages   | -0.05    | 0.08      | -0.13 | -0.06    | -0.01    | -0.05 |
| Social transfers other than in kind                                 | -0.02    | 0.11      | -0.13 | -0.13    | 0.10     | -0.23 |
| Social transfers in kind  | 0.01     | 0.10      | -0.09 | 0.01     | 0.07     | -0.06 |
| Subsidies   | -0.28    | -0.23     | -0.05 | -0.05    | 0.01     | -0.06 |
| Investment expenditure  | -0.18    | 0.01      | -0.19 | -0.16    | -0.22    | 0.06  |
| Stock-flow adjustments  | 0.40     | -0.19     | 0.59  | 0.14     | 0.64     | -0.50 |
| Fiscal gimmickry'   | 0.32     | 0.40      | -0.08 | 0.40     | 0.23     | 0.17  |

## 〈부표 3-3〉의 계속

| 변수  | 추진<br>평균 | 미추진<br>평균 | 차이    | 성공<br>평균 | 실패<br>평균 | 차이    |
|---|----------|-----------|-------|----------|----------|-------|
| <b>Classification of functions of government - COFOG (% of GDP, change)</b> |          |           |       |          |          |       |
| Defence   | -0.04    | -0.06     | 0.02  | -0.02    | -0.01    | -0.01 |
| Economic affairs  | -0.46    | 0.12      | -0.58 | -0.43    | -0.11    | -0.32 |
| Housing and community   | -0.16    | -0.01     | -0.15 | -0.29    | -0.03    | -0.26 |
| Health  | 0.06     | 0.13      | -0.07 | 0.07     | 0.02     | 0.05  |
| Education   | 0.01     | 0.02      | -0.01 | 0.00     | 0.04     | -0.04 |
| Social protection   | 0.09     | 0.06      | 0.03  | 0.02     | 0.19     | -0.17 |
| Public order and safety   | 0.01     | 0.01      | 0.00  | 0.01     | 0.02     | -0.01 |
| General public services   | -0.16    | -0.22     | 0.06  | -0.08    | -0.42    | 0.34  |
| <b>Fiscal governance</b>  |          |           |       |          |          |       |
| Fiscal rules(index,time average)  | 0.03     | 0.08      | -0.05 | 0.48     | -0.34    | 0.82  |
| Expenditure rules(index,time average)                                       | 0.27     | 0.12      | 0.15  | 0.14     | 0.40     | -0.26 |
| Budget procedures   | -0.03    | -0.02     | -0.01 | 0.17     | -0.36    | 0.53  |
| Fiscal council(dummy)   | 0.34     | 0.38      | -0.04 | 0.46     | 0.17     | 0.29  |
| Contract vs,delegation country(dummy)                                       | 0.66     | 0.56      | 0.10  | 0.63     | 0.65     | -0.02 |
| <b>Structural reforms (dummies)</b>   |          |           |       |          |          |       |
| Pension reform(RDBF)  | 0.24     | 0.28      | -0.04 | 0.31     | 0.14     | 0.17  |
| Reform of employment protection<br>legisl.(RDBF)                            | 0.20     | 0.17      | 0.03  | 0.25     | 0.14     | 0.11  |
| Reform of stricter unemployment<br>benefits(RDBF)                           | 0.50     | 0.35      | 0.15  | 0.63     | 0.32     | 0.31  |
| Labour market reform(IMF,2004)  | 0.27     | 0.25      | 0.02  | 0.47     | 0.11     | 0.36  |
| Product market reform (IMF, 2004)   | 0.36     | 0.30      | 0.06  | 0.56     | 0.19     | 0.37  |
| Expenditure reforms   | 0.33     | 0.21      | 0.12  | 0.49     | 0.29     | 0.20  |
| Ambitious expenditure reforms   | 0.25     | 0.12      | 0.13  | 0.30     | 0.25     | 0.05  |
| Strengthening the Minister of finance                                       | 0.10     | 0.04      | 0.06  | 0.10     | 0.12     | -0.02 |
| Fiscal contracts  | 0.09     | 0.06      | 0.03  | 0.08     | 0.11     | -0.03 |
| Fiscal council  | 0.04     | 0.04      | 0.00  | 0.06     | 0.03     | 0.03  |
| Improved parliamentary control over<br>budg.                                | 0.07     | 0.01      | 0.06  | 0.00     | 0.14     | -0.14 |
| Multi-year budget planning  | 0.14     | 0.05      | 0.09  | 0.10     | 0.20     | -0.10 |
| Expenditure ceilings  | 0.12     | 0.05      | 0.07  | 0.08     | 0.17     | -0.09 |
| Deficit/surplusrule   | 0.07     | 0.02      | 0.05  | 0.02     | 0.12     | -0.10 |
| Pension reform  | 0.09     | 0.02      | 0.07  | 0.04     | 0.14     | -0.10 |
| Labour market reform  | 0.19     | 0.08      | 0.11  | 0.20     | 0.23     | -0.03 |
| Tax reform/cuts   | 0.17     | 0.09      | 0.08  | 0.14     | 0.23     | -0.09 |
| Wage-setting reform   | 0.04     | 0.02      | 0.02  | 0.10     | 0.00     | 0.10  |
| Wage moderation   | 0.06     | 0.05      | 0.01  | 0.04     | 0.09     | -0.05 |

주 : 음영표시는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 의미

## 다. 회귀분석 결과

실증분석 결과에서도 재정건전화 정책을 촉발하거나 성공시키는 요인으로 초기 재정상황 및 경제상황, 강한 재정규율, 개혁정책 등이 중요한 것으로 나타났다.

우선 초기 재정상황 및 경제상황이 열악할수록 재정건전화 정책을 촉발시킬 확률이 높아지지만 열악한 재정상황만이 성공확률을 높이는 것으로 나타났다. 정치적 요인은 회귀계수의 부호는 예상과 일치하였으나 통계적으로 유의하지는 않는 것으로 나타났다. 재정건전화 촉발에 있어서도 선거시점이나 여당의 의회점유율 등을 고려해 보았으나 재정건전화의 성공 가능성에 대한 영향력이 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타난 것이다.

또한 강한 재정규율은 재정건전화 정책을 촉발시킬 확률을 높이지만 주로 성공확률을 높이는 것으로 나타났다. 노동시장 관련 개혁정책은 건전화 정책을 촉발시킬 확률과 성공확률을 동시에 높이지만, 여타 개혁정책들은 주로 성공확률을 높이는 것으로 나타났다. 특히 각종 수당(benefits) 수준의 감소로 설명되는 노동시장 개혁이나 연금개혁은 지출에 대한 직접적이고 지속적인 효과를 유발하였다.

이외에 재정조정의 규모는 성공의 가능성에 크게 영향을 미치지 않으며, 정부투자지출의 절감은 오히려 성공의 기회를 감소시키는 것으로 나타났다. 재정건전화가 일시적으로 증가하는 세수탄력성에 의존할 경우 건전화 정책이 성공할 가능성에 부정적으로 영향을 미쳤다. 재정조정의 유형(급진적 vs 점진적) 또한 성공 가능성과의 관련성이 통계적으로 유의하지 않은 것을 나타났다.

한편, 초기 경제 및 재정상황이 열악할수록, 최근에 재정건전화 정책 경험이 있을수록, 정치적으로 민감한 지출항목(인건비, 보조금, 연금지출)의 축소 위주일수록 급격한 재정조정(cold shower)보다 완만한 재정조정 정책을 채택할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 반면,

정부투자지출 항목의 대규모 삭감은 급진적인 재정정책의 일환으로 수행될 확률이 높아 단기간의 재정조정을 수행하는 데 활용되었다.

〈부표 3-4〉 재정건전화 정책에 대한 회귀분석 결과

| 구분                                   | 종속변수  | 건전화<br>축발확률 | 완만한<br>조정확률       | 건전화<br>성공확률 |  |
|--------------------------------------|---|-------------|-------------------|-------------|--|
|                                      | 설명변수  | 회귀계수        | 회귀계수              | 회귀계수        |  |
| Baseline                             | <b>Initial conditions</b>                                     |             |                   |             |  |
|                                      | Headline deficit % of GDP                                     | -3.84       | -1.10             | 1.84        |  |
|                                      | Output gap (t-1) % of GDP                                     | 2.32        | -1.10             | 0.95        |  |
|                                      | Consolidation in three preceding years (dummy)                | -           | 4.39              | -           |  |
|                                      | <b>Size and compensation of adjustment (change, % of GDP)</b> |             |                   |             |  |
|                                      | Cyclically adjusted primary balance                           | -           | 3.65              | -0.15       |  |
|                                      | Cyclically adjusted primary expenditure                       | -           | -                 | -2.54       |  |
|                                      | Government wage bill  | -           | -2.34             | 1.16        |  |
|                                      | Government investment expenditure                             | -           | 2.97              | 2.04        |  |
|                                      | Government final consumption                                  | -           | -1.09             | -0.24       |  |
|                                      | Subsidies   | -           | -2.19             | -0.57       |  |
|                                      | Transfers other than in kind                                  | -           | -1.84             | -0.65       |  |
|                                      | Transfers in kind   | -           | -1.65             | 1.10        |  |
|                                      | <b>Other fiscal factors</b>                                   |             |                   |             |  |
|                                      | Gradual consolidation, dummy                                  | -           | 0.08              | -0.43       |  |
| Tax elasticities                     | -   | -0.76       | -0.48             |             |  |
| <b>Political factors</b>             |   |             |                   |             |  |
| Elections(t-1),dummy                 | 1.41  | 0.21        | 1.07              |             |  |
| Size of majority in Parliament       | 0.48  | 1.20        | -0.54             |             |  |
| Herfindahl index                     | -   | -           | -0.60             |             |  |
| 추가<br>변수                             | <b>Fiscal governance</b>                                      |             |                   |             |  |
|                                      | Fiscal rules(average), index                                  | 0.83        | 0.21              | 3.98        |  |
|                                      | Expenditure rules(average), index                             | 1.47        | 1.20              | -0.97       |  |
|                                      | Budgetary procedures, index                                   | 2.09        | -0.78             | 1.82        |  |
|                                      | <b>Structural reforms</b>                                     |             |                   |             |  |
|                                      | Pensions(RDBF), dummy   | -0.66       | -                 | 1.23        |  |
|                                      | Employment protection legislation(RDBF), dummy                | -0.11       | -                 | 0.54        |  |
|                                      | Unemployment benefits(RDBF), dummy                            | 2.26        | -                 | 2.14        |  |
|                                      | Labour market(IMF,2004), dummy                                | 1.90        | -                 | 3.51        |  |
|                                      | Product market(IMF,2004), dummy                               | -0.33       | -                 | 2.59        |  |
| Expenditure reforms, dummy           | -   | 0.18        | 1.91              |             |  |
| Ambitious expenditure reforms, dummy | -   | 0.36        | -1.33             |             |  |
| Wage setting, dummy                  | -   | -           | predict perfectly |             |  |
| Wage moderation, dummy               | -   | -           | -0.93             |             |  |

주: 음영표시는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 의미

## 라. 실패요인

건전화 정책 종료후 보건·의료 및 사회복지 지출이 크게 반등하여 지출 축소에 실패한 것으로 나타나 향후 재정건전화 정책 추진시 인구 고령화 관련 지출에 대한 관리가 매우 중요함을 시사하였다.

실패한 재정건전화 정책의 경우 건전화 정책이 종료된 연도로부터 3년 이후의 재정지출 변동 추이를 분석한 결과 정부지출이 GDP 대비 1.17%p 증가하였는데 이 중 61%를 보건·의료 및 사회복지 지출 증가가 차지하였다. 현물급여(Transfers in kind) 0.35%p, 현금급여 등(Transfers other than in kind)이 0.69%p 증가하였으며, 이외에 정부 소비(Final consumption)가 0.35%p 증가하였는데 정부소비에 포함되는 인건비(Wages)가 0.19%p 증가하였다. 10개 분야별 정부지출 변동 내역 분석에서도 보건·의료(Health) 및 사회복지(Social protection) 지출이 각각 0.38%p 및 0.18%p 증가하였다. 반면, 재정수입은 GDP 대비 0.46%p 감소하였다.

〈부표 3-5〉 실패한 재정건전화 정책 이후 세입 및 세출의 변동내역

|   |   | Cumulative<br>change in % of<br>GDP | Number of<br>observations |
|---|---|-------------------------------------|---------------------------|
| Economic<br>classification                        | Total revenue                           | -0.46                               | 34                        |
|   | Total expenditure                       | 1.71                                | 34                        |
|   | Revenue cyclically adjusted             | -0.59                               | 33                        |
|   | Primary expenditure cyclically adjusted | 1.92                                | 3                         |
|   | Final consumption                       | 0.35                                | 29                        |
|   | Wages                                   | 0.19                                | 34                        |
|   | Subsidies                               | 0.00                                | 34                        |
|   | Transfers other than in kind            | 0.69                                | 29                        |
|   | Transfers in kind                       | 0.35                                | 28                        |
|   | Investment expenditure                  | 0.17                                | 34                        |
| Classification<br>of function<br>of<br>government | General public service                  | -0.60                               | 10                        |
|   | Defence                                 | -0.18                               | 10                        |
|   | Public order and safety                 | -0.11                               | 10                        |
|   | Economic affairs                        | -0.14                               | 10                        |
|   | Housing                                 | -0.13                               | 10                        |
|   | Health                                  | 0.38                                | 10                        |
|   | Education                               | -0.04                               | 10                        |
|   | Social protection                       | 0.18                                | 10                        |

## 〈부표 3-6〉 재정건전화 정책 관련 기존 연구결과

| 결정요인  | 주요 결과  | 참고문헌   |
|---|--|--|
| 재정 조정의 구성<br>(Composition of fiscal adjustment) | 세수증대보다 지출삭감이 재정건전화를 성공으로 이끄는 데 더 효과적이며, 공공부문의 고용 및 인건비, 이전지출의 축소 또한 상당히 도움이 되는 것으로 나타남. 그러나 국가별 사례 위주의 최근 보고서에서는 지출과 세입기반 양쪽 모두의 건전화가 성공적일 수 있다는 증거가 제시됨 | Alesina and Perotti (1995), Zaghini (1999), v. Hagen et al. (2002), Briotti (2004), Lambertini and Tavares (2005), Ahrend et al. (2006) Alesina and Perotti (1997), Alesina and Ardagna (1998) Bertelsmann Foundation (2006) |
| 재정 조정의 규모<br>(Size of fiscal adjustment)        | 재정조정 규모는 재정건전화 정책이 반전되기 어렵게 만드는 작용을 하는 것으로 나타남. 그러나 재정건전화에 대한 정의가 다른 연구에서는 확인되지 않음   | Ardagna (2004), v. Hagen et al. (2002), Briotti (2004), Lambertini and Tavares (2005), Alesina and Ardagna (1998), Zaghini (1999).   |
| 초기의 거시경제 및 재정 여건                                | 초기의 거시경제 및 재정 여건의 심각성은 재정건전화 정책을 촉발하는 요인이자 동시에 건전화정책의 성공률에도 영향을 미침   | Ardagna (2004), Zaghini(1999), von Hagen et al.(2002), Briotti (2004), Lambertini and Tavares (2005), Ahrend et al. (2006) Alesina and Ardagna (1998).   |
| 통화정책의 기조<br>(Monetary stance)                   | 다수 연구에서 통화정책 기조가 재정건전화에 동조화될 경우 성공 가능성을 높일 수 있다고 결론 내리고 있으나 일반적으로 확인되지는 않음   | Ahrend et al. (2006), Bertelsmann Foundation (2006) v. Hagen et al. (2002), Ardagna (2004), Lambertini and Tavares (2005).   |
| 환율정책  | 통화정책과 마찬가지로, 환율정책도 재정건전화에 동조화될 경우 중요해 질 수 있음. 특히 통화가치의 절하는 성공 가능성을 증가시킴  | Alesina and Perotti (1997), Alesina and Ardagna (1998), Lambertini and Tavares (2005).   |
| GDP성장률  | 경제성장률에 관한 분석결과는 분명하지 않으나 성장률의 상승은 건전화 정책의 성공에 유리하게 작용함   | Alesina and Perotti (1995), Bertelsmann Foundation (2006) and Ardagna (2004).  |
| 정치적 요인  | 일반적으로 연합정권보다 단일정권이 상대적으로 효과적이지만, 정치적인 요인은 재정건전화 정책에 있어 거의 문제가 되지 않음  | Alesina and Perotti (1995), Bertelsmann Foundation (2006).   |

## 2. European Commission (2010)

재정건전화가 성공적이었느냐의 여부에 대한 더미변수를 피설명변수로 그리고 설명변수로는 금융위기 더미변수(금융위기중 건전화, 금융위기 후 5년 이내에 건전화 시작), 건전화 시작 직전연도의 채무/GDP비율, 경기변동 상태(downturn, recovery, protracted slowdown), 채무안정을 위한 기초 수지(snowball effect of public debt(=  $Debt_{t-1}/GDP_{t-1} \times (i_t - y_t / (1 + y_t))$ ), 지출통제의 힘, 건전화 기간과 IMF 지원프로그램 시행이 일치하는 경우를 반영하는 더미변수들을 활용하여 프로빗(probit) 분석을 수행하였다<sup>55)</sup>.

수행 결과 재정건전화는 성공확률을 높이는 요인은 초기의 높은 채무수준, 재정지출의 축소 등으로 추정되었으며, 성공확률을 낮추는 요인은 금융위기중의 재정건전화(또는 건전화기간중 금융위기), 건전화 이후 5년내의 금융위기 발생, 부채의 눈덩이 효과, 경기둔화가 확대되는 기간(protracted slowdown) 등으로 추정되었다.

---

55) 여기서 재정통제의 힘(The strength of fiscal governance)은 EU국가들의 경우 a composite indicator based on information reported on the European Commission Fiscal Governance database: for non-EU OECD countries this reduces simply to whether or not the countries have a budget deficit rule in places based on information reported in Guichard et al. (2007). 한편,  $i_t$ 는 명목금리를  $y_t$ 는 명목성장률을 의미한다.

〈부표 3-7〉 The determinants of successful fiscal consolidations,  
financial crises and the business cycle

|   | (1)                  | (2)                  | (3)                  | (4)                       |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------------|
|   | All consolidations   | All consolidations   | Cold showers         | Gradual Consolidations 2/ |
|   | (1)                  | (2)                  | (3)                  | (4)                       |
| During financial crisis   | -0.302***<br>(0.042) | -0.303***<br>(0.04)  | -0.140***<br>(0.041) | -                         |
| Post financial crisis (up to 5 years after a financial crisis)    |                      | -0.244***<br>(0.06)  | 0.531**<br>(0.223)   | -                         |
| Debt  | 0.508***<br>(0.149)  | 0.605***<br>(0.138)  | 0.797***<br>(0.164)  | 1.764***<br>(0.367)       |
| Δ cyclically adjusted expenditure                                 | -0.043***<br>(0.012) | -0.053***<br>(0.013) | -0.023*<br>(0.012)   | -0.065<br>(0.043)         |
| Downturn  | -0.111<br>(0.106)    | -0.112<br>(0.102)    | -0.158***<br>(0.048) | -0.024<br>(0.261)         |
| Recovery  | -0.062<br>(0.101)    | -0.093<br>(0.094)    | -0.058<br>(0.085)    | -0.158<br>(0.202)         |
| Protracted slowdown   | -0.193**<br>(0.089)  | -0.210**<br>(0.087)  | -0.282***<br>(0.086) | -0.354**<br>(0.169)       |
| Debt-stabilising primary balance (snowball effect of public debt) | -4.994***<br>(1.81)  | -5.687***<br>(1.847) | -4.080***<br>(1.562) | -19.256**<br>(7.561)      |
| Fiscal governance   | 0.034<br>(0.089)     | 0.05<br>(0.087)      | 0.059<br>(0.098)     | 0.397***<br>(0.189)       |
| DMF programme   | 0.340*<br>(0.176)    | 0.441**<br>(0.174)   | -0.009<br>(0.113)    |                           |
| Estimated probability of success                                  | 0.27                 | 0.26                 | 0.27                 | 0.42                      |
| % of probability correctly predicted                              | 0.73                 | 0.73                 | 0.82                 | 0.81                      |
| Observations  | 181                  | 181                  | 110                  | 38                        |

1/ Marginal effect using Probit estimations, dependent variable is a dummy variable taking value 1 when consolidation is successful and 0 when it fails. Success/failure are conditional on fiscal consolidation being undertaken. Robust standard errors in parentheses. \* significant at 10%; \*\* significant at 5%; \*\*\* significant at 1%.

2/ The coefficient on systemic financial crises variables could not be estimated due to low number of non-zero outcome for these variables

Source: Commission services.

〈부표 3-8〉 The interaction between expenditure-cut/tax increase-  
based consolidations and the starting business cycle position:  
evidence from probit estimations

|                     | Δ cyclically adjusted expenditure |                      |                               | Δ cyclically adjusted tax revenues: |                     |                               |
|---------------------|-----------------------------------|----------------------|-------------------------------|-------------------------------------|---------------------|-------------------------------|
|                     | (1)<br>All consolidations         | (2)<br>Cold showers  | (3)<br>Gradual consolidations | (4)<br>All consolidations           | (5)<br>Cold showers | (6)<br>Gradual consolidations |
| Downturn            | -0.003<br>(0.02)                  | 0.028***<br>(0.011)  | -0.101<br>(0.09)              | 0.013<br>(0.04)                     | 0.015<br>(0.028)    | 0.032<br>(0.088)              |
| Recovery            | -0.045*<br>(0.024)                | -0.031*<br>(0.017)   | 0.006<br>(0.101)              | -0.021<br>(0.027)                   | -0.009<br>(0.019)   | -0.198<br>(0.159)             |
| Protracted slowdown | -0.054***<br>(0.02)               | -0.055***<br>(0.018) | -0.033<br>(0.049)             | -0.033**<br>(0.014)                 | -0.030**<br>(0.012) | -0.142*<br>(0.077)            |

Notes: Results concern interaction between nature of consolidation (i.e. expenditure cut or tax increase) and the starting business cycle position. Marginal effect using Probit estimations, dependent variable is a dummy variable taking value 1 when consolidation is successful and 0 when it fails. Success/failure are conditional on fiscal consolidation being undertaken. Robust standard errors in parentheses. \* significant at 10%; \*\* significant at 5%; \*\*\* significant at 1%. The other explanatory variables included in the regressions are those reported in column (1) of Table III.4.2.

Source: Commission services.

### 3. Alberto Alesina and Silvia Ardagna(1998)

Alberto Alesina and Silvia Ardagna(1998)는 어떠한 경우 재정건전화(consolidation)가 성공적인지, 그리고 어떠한 조건하에서 재정건전화가 팽창적 인지에 대해서 데이터 분석, 프로빗 분석, 그리고 국가별 사례 분석을 하였다. 데이터는 1960년에서 1994년 사이의 OECD 20개국의 정치, 경제 데이터를 사용하고 있으며 분석을 위해 사용된 용어들의 정의는 다음과 같다. 첫째, 재정건전화(fiscal adjustment, tight episode)란, GDP 대비 cyclically adjusted primary balance가 적어도 2% 이상 개선된 해, 또는 두 해 연속 GDP 대비 cyclically adjusted primary balance 가 적어도 1.5% 이상 개선된 기간을 의미한다. 둘째, '성공적인'<sup>56)</sup> 재정 건전화란, ① 재정건전화 이후 3년 이내 GDP 대비 cyclically adjusted primary deficit 이 재정건전화 기간 동안의 값보다 적어도 평균 2% 이상 낮은 값을 갖거나 ② 재정건전화 시행 3년 후, GDP 대비 부채 비율이 재정건전화 기간 동안의 값보다 5% 낮은 값을 갖는 경우를 의미한다.

분석 결과 그들은 성공적인 재정건전화의 특징을 다음 두 가지로 요약하였다. 첫째, 재정건전화는 반드시 조세 수입이 아닌 정부 지출을 기반으로 하여야 하고, 이전지출과 정부 임금을 줄이는 것에 초점을 맞추어야 한다. 둘째, 재정건전화는 반드시 임금조정을 보장하는 노조의 동의와 화폐 평가절하가 함께 병행되어야 한다. 후자는 프로빗(probit)분석을 통해서 확인되었다.

---

56) A period of tight fiscal policy is successful if ① in the three years after the tight period, the ratio of the cyclically adjusted primary deficit to GDP is on average at least 2% of GDP below its value in the year of tight policy, or ② three years after the tight period, the ratio of the debt to GDP is 5% of GDP below its level in the year of the tight period

〈부표 3-9〉 Successful and unsuccessful fiscal adjustments: size and composition

|                           | Successful      |                 |                 |                  |                  | Unsuccessful    |                 |                 |                  |                  |
|---------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
|                           | Before<br>(a)   | During<br>(b)   | After<br>(c)    | Diff.<br>(b)-(a) | Diff.<br>(c)-(a) | Before<br>(a)   | During<br>(b)   | After<br>(c)    | Diff.<br>(b)-(a) | Diff.<br>(c)-(a) |
| Debt                      | 70.06<br>(6.36) | 72.15<br>(6.52) | 68.96<br>(6.92) | 2.09             | -1.10            | 47.27<br>(4.42) | 49.37<br>(4.85) | 53.00<br>(5.30) | 2.10             | 5.73             |
| Change in debt            | 4.41<br>(1.04)  | 0.23<br>(1.39)  | -2.34<br>(1.00) |                  |                  | 2.14<br>(0.60)  | 1.24<br>(0.70)  | 2.61<br>(0.73)  |                  |                  |
| Primary deficit adj.      | 3.84<br>(0.56)  | 0.97<br>(0.71)  | -0.55<br>(0.67) | -2.87            | -4.39            | 2.80<br>(0.82)  | 0.17<br>(0.86)  | 1.41<br>(0.75)  | -2.63            | -1.39            |
| Primary expenditures      | 43.91<br>(1.98) | 42.07<br>(1.97) | 40.73<br>(1.93) | -1.84            | -3.18            | 37.21<br>(1.22) | 37.13<br>(1.23) | 38.43<br>(1.17) | -0.08            | 1.22             |
| Primary expenditures adj. | 43.68<br>(1.92) | 42.14<br>(1.92) | 40.95<br>(1.94) | -1.54            | -2.73            | 37.19<br>(1.22) | 37.03<br>(1.26) | 38.29<br>(1.18) | -0.16            | 1.10             |
| Transfers                 | 16.91<br>(1.21) | 16.64<br>(1.23) | 16.24<br>(1.24) | -0.27            | -0.67            | 13.89<br>(0.87) | 14.21<br>(0.83) | 14.74<br>(0.84) | 0.32             | 0.85             |
| Transfers adj.            | 16.68<br>(1.14) | 16.73<br>(1.18) | 16.46<br>(1.23) | 0.05             | -0.22            | 13.86<br>(0.87) | 14.11<br>(0.87) | 14.60<br>(0.85) | 0.25             | 0.74             |
| Government wages          | 14.15<br>(0.78) | 13.63<br>(0.75) | 13.20<br>(0.69) | -0.52            | -0.95            | 11.96<br>(0.35) | 12.11<br>(0.34) | 12.39<br>(0.40) | 0.15             | 0.43             |
| Non-wage consumption      | 6.56<br>(0.47)  | 6.23<br>(0.45)  | 6.10<br>(0.44)  | -0.33            | -0.46            | 5.06<br>(0.35)  | 5.04<br>(0.34)  | 5.15<br>(0.33)  | -0.02            | 0.09             |
| Public investment         | 3.07<br>(0.20)  | 2.69<br>(0.19)  | 2.59<br>(0.16)  | -0.38            | -0.48            | 3.60<br>(0.15)  | 3.38<br>(0.13)  | 3.39<br>(0.13)  | -0.22            | -0.21            |
| Total revenues adj.       | 39.84<br>(2.04) | 41.17<br>(2.08) | 41.5<br>(2.28)  | 1.33             | 1.66             | 34.39<br>(1.36) | 36.86<br>(1.46) | 36.87<br>(1.50) | 2.47             | 2.48             |

*Notes:* Variables are expressed as shares of GDP. Primary deficit adj., primary expenditures adj., transfers adj. and total revenues adj. are cyclically adjusted variables. Standard deviations in parentheses. See Appendix B for detailed definitions of the variables.

*Source:* OECD.

〈부표 3-10〉 Successful and unsuccessful fiscal adjustments:  
macroeconomic performance

|                                    | Successful      |                 |                 |                  |                  | Unsuccessful    |                 |                 |                  |                  |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
|                                    | Before<br>(a)   | During<br>(b)   | After<br>(c)    | Diff.<br>(b)-(a) | Diff.<br>(c)-(a) | Before<br>(a)   | During<br>(b)   | After<br>(c)    | Diff.<br>(b)-(a) | Diff.<br>(c)-(a) |
| Relative unit labour costs         | -3.67<br>(1.61) | -1.81<br>(1.72) | 3.60<br>(1.73)  |                  |                  | -1.09<br>(1.05) | 1.56<br>(1.24)  | 0<br>(0.96)     |                  |                  |
| Exchange rate                      | -3.54<br>(1.14) | -3.17<br>(1.33) | 0.20<br>(1.34)  |                  |                  | -3.92<br>(1.10) | -3.95<br>(1.29) | -2.46<br>(1.03) |                  |                  |
| GDP growth rate (G7)               | -0.15<br>(0.28) | 0.29<br>(0.47)  | 0.20<br>(0.44)  | 0.44             | 0.35             | 0.36<br>(0.27)  | -0.68<br>(0.49) | -0.54<br>(0.32) | -1.04            | -0.90            |
| Unemployment rate (G7)             | 2.58<br>(1.19)  | 2.63<br>(1.17)  | 2.14<br>(1.13)  | 0.05             | -0.44            | 0.88<br>(0.59)  | 0.94<br>(0.62)  | 1.44<br>(0.64)  | 0.06             | 0.56             |
| Business investments               | 2.87<br>(1.77)  | 7.93<br>(1.37)  | 8.02<br>(1.44)  | 5.06             | 5.15             | 3.95<br>(1.41)  | 4.65<br>(2.25)  | 2.34<br>(1.54)  | 0.70             | -1.61            |
| Private consumption                | 2.41<br>(0.42)  | 3.31<br>(0.51)  | 3.07<br>(0.45)  | 0.90             | 0.66             | 2.88<br>(0.41)  | 2.89<br>(0.38)  | 2.89<br>(0.39)  | 0.01             | 0.01             |
| Trade balance/GDP                  | -0.59<br>(1.15) | 0.24<br>(1.40)  | 0.28<br>(1.37)  | 0.83             | 0.87             | -4.30<br>(1.33) | -3.48<br>(1.09) | -2.27<br>(1.17) | 0.82             | 2.03             |
| VAULC                              | 1.38<br>(1.73)  | 3.85<br>(1.78)  | -1.14<br>(1.36) |                  |                  | 2.36<br>(0.91)  | -1.17<br>(1.05) | -0.37<br>(0.88) |                  |                  |
| Wages/GDP                          | 54.94<br>(1.55) | 53.43<br>(1.36) | 52.77<br>(1.48) | -1.51            | -2.17            | 52.01<br>(1.18) | 52.04<br>(1.34) | 51.76<br>(1.36) | 0.03             | -0.25            |
| Profits/GDP                        | 31.53<br>(1.27) | 32.40<br>(1.12) | 32.85<br>(1.30) | 0.87             | 1.32             | 31.32<br>(1.26) | 31.16<br>(1.42) | 32.36<br>(1.29) | -0.16            | 1.04             |
| Long-term real interest rates (G7) | 0.51<br>(0.70)  | -0.94<br>(0.88) | 0.27<br>(0.55)  | -1.45            | -0.24            | -2.29<br>(0.52) | -2.05<br>(0.47) | -0.47<br>(0.41) | 0.24             | 1.82             |
| Inflation rate (G7)                | 2.46<br>(0.94)  | 3.71<br>(1.25)  | 2.77<br>(0.96)  |                  |                  | 5.03<br>(0.93)  | 5.69<br>(1.00)  | 4.40<br>(0.99)  |                  |                  |

*Notes:* GDP growth rate (G7), unemployment rate (G7), long-term real interest rates (G7) and inflation rate (G7) show the difference from the weighted average for the G7 countries. Relative unit labour costs, exchange rate, business investment and private consumption are growth rates. VAULC is the growth rate of the ratio of the manufacturing goods exports deflator to unit labour costs in manufacturing. Standard deviations in parentheses. See Appendix B for detailed definitions of the variables.

*Source:* OECD.

〈부표 3-11〉 Probability that a successful fiscal contraction is  
expansionary (probit specification)

|   | All<br>sample<br>(1)       | Portugal<br>excluded<br>(2) | All<br>sample<br>(3)       | Portugal<br>excluded<br>(4) | All<br>sample<br>(5)       | Portugal<br>excluded<br>(6) | All<br>sample<br>(7)        | Portugal<br>excluded<br>(8) |
|---|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Constant  | -0.47<br>(-1.15)           | -0.40<br>(-0.61)            | -0.96<br>(-2.29)           | -0.38<br>(-0.57)            | -0.42<br>(-0.93)           | -0.37<br>(-0.56)            | -0.55<br>(-1.44)            | -0.21<br>(-0.32)            |
| Size  | -12.60<br>(-0.87)<br>-4.99 | -5.48<br>(-0.20)<br>-2.17   | -12.05<br>(-1.03)<br>-4.77 | 13.28<br>(0.49)<br>5.25     | -10.18<br>(-0.56)<br>-4.04 | -7.46<br>(-0.28)<br>-2.96   | -13.68<br>(-1.15)<br>-5.43  | -0.99<br>(-0.039)<br>-0.39  |
| COMPA   | 0.045<br>(0.12)<br>0.02    | 0.30<br>(0.73)<br>0.12      |                            |                             |                            |                             |                             |                             |
| COMPB   |                            |                             | 1.06<br>(2.81)<br>0.40     | 1.22<br>(2.89)<br>0.45      |                            |                             |                             |                             |
| Change in<br>expenditure                          |                            |                             |                            |                             | -3.29<br>(-0.25)<br>-1.31  | -8.78<br>(-0.63)<br>-3.48   |                             |                             |
| Change in<br>transfers and<br>government<br>wages |                            |                             |                            |                             |                            |                             | -34.14<br>(-1.61)<br>-13.50 | -37.67<br>(-1.61)<br>-14.94 |
| Log likelihood                                    | -33.90                     | -31.30                      | -29.80                     | -27.10                      | -33.87                     | -31.36                      | -32.55                      | -30.18                      |
| No. of observations                               | 50                         | 46                          | 50                         | 46                          | 50                         | 46                          | 50                          | 46                          |

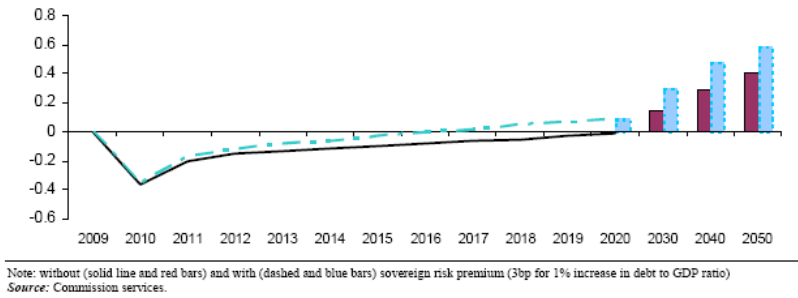
*Notes:* The three numbers reported are the coefficient, the *t*-statistic in parentheses, and the marginal change in probability. Successful episodes are defined as in Definition 2. Size is the change in the cyclically adjusted primary balance/GDP. COMPA is a dummy variable that takes the value of 1 if cyclically adjusted primary expenditures as a share of GDP decrease by more than the average during the adjustments. COMPB is a dummy variable that takes the value of 1 if cyclically adjusted transfers and public wages, both as a share of GDP, decrease by more than the average during the adjustments.

## 〈부록 4〉 재정건전화 확장효과에 대한 기존 연구

### 1. Public Finance in EMU 2010

일종의 New Keynesian DSGE 모형인 QUEST III을 통한 시뮬레이션 결과이기 때문에 재정건전화의 확장효과를 발견하는 것은 모형의 구성 등에 크게 의존한다고 할 수 있겠다. 아래 그림은 GDP 1% 규모의 재정건전화(지출 축소와 세입 증가가 각각 반반인 경우) 이루어진 경우, 즉각적으로 약 0.4%의 GDP 축소가 이루어지고 이후 서서히 회복되어 국가위험을 고려하지 않은 경우 약 10년이 지난 후에 당초 산출수준을 회복하는 것으로 나타난다. 이러한 모형을 통한 시뮬레이션 분석은 실제로 데이터를 통해서 재정건전화가 성장에 미치는 효과를 확인하는 것이 쉽지 않기 때문인 것으로 추측된다.

[부그림 4-1] GDP effects of fiscal consolidation



## 2. Gabriele Giudice et al.(2007)

Gabriele Giudice et al.(2007)은 확장적인 것으로 드러났던 재정건전화의 특징이 무엇인지, 재정건전화에 이어서 경제성장 가속화가 일어날 확률에 대한 부수적인 거시경제 발전과 정책들의 역할은 무엇인지 프로빗 분석을 수행하였다. 분석방법은 다음과 같다. 첫째, 재정건전화 에피소드를 식별하고, 확장적 재정건전화를 따로 분류한다. 둘째, 확장적 재정건전화와 축소적인 재정건전화를 비교하고, 각각의 거시경제 환경의 특징을 비교한다. 셋째, 프로빗 회귀분석을 통하여 확장적 재정건전화를 결정짓는 요인을 분석한다. 이들 연구에서 특징적인 점은 재정건전화에 대한 여러 가지 대안적 정의들을 함께 고려하여 각각의 정의에 대해 연구결과가 robust한지 비교하였으며, 확장적 재정건전화 결정요인 분석시 재정건전화의 특징뿐 아니라 거시경제 환경까지 함께 고려하였다는 점이다. 벤치마크가 되는 재정건전화에 대한 정의는 “GDP 대비 cyclically-adjusted primary balance가 적어도 2% 이상 개선된 해, 또는 두 해 연속 1.5% 이상 cyclically-adjusted primary balance가 개선된 기간”이다. 그리고 확장적인 재정건전화란, “각각의 재정건전화 기간 동안 그리고 그 이후 2년 동안의 평균 실질 GDP 성장률이 재정건전화가 시작되기 2년 전의 평균 실질 GDP 성장률보다 더 큰 경우”를 의미한다. 데이터는 AMECO database에서 제공하는 1970년에서 2002년 사이의 14개 EU국가 데이터를 사용하였다. 프로빗 분석 방법은 다음과 같다. 종속변수는 재정건전화 이후 경제성장이 있는 경우 1의 값을 가지며, 그 이외의 경우는 0의 값을 가지는 변수이다. 그리고 설명변수는 재정건전화의 특징 관련 변수인 재정건전화의 규모, 구성, 재정의 초기조건 등이며 거시경제와 정치적인 조건 변수로는 생산량의 격차( $t$ 기와  $t-1$ 기의 생산량 차이의 평균), 이자율 및 환율의 변화 등을 고려하였다.

〈부표 4-1〉 The probability of expansionary effects from fiscal consolidations: probit analysis

|   | Consolidation:<br>Size (benchmark)  |                               | Consolidation:<br>persistence  |                                | Consolidation:<br>size        |                               | Consolidation:<br>size               |                              |
|---|-------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
|   | Expansion:<br>growth<br>(benchmark) |                               | Expansion:<br>growth           |                                | Expansion:<br>trend growth    |                               | Expansion: actual<br>minus EU growth |                              |
| Probit marginal effects                   |                                     |                               |                                |                                |                               |                               |                                      |                              |
| ΔCAPB                                     | -0.09<br>(-0.79)                    | -0.20<br>(-1.19)              | -0.152 <sup>b</sup><br>(-2.23) | -0.32 <sup>b</sup><br>(-2.48)  | 0.16<br>(1.54)                | -0.01<br>(-0.12)              | -0.06<br>(-0.70)                     | -0.07<br>(-0.56)             |
| DEBT                                      | 0.001<br>(0.47)                     | 0.0009<br>(0.43)              | -0.00<br>(-0.003)              | 0.001<br>(0.53)                | 0.001<br>(0.59)               | 0.002<br>(0.81)               | 0.004 <sup>b</sup><br>(2.21)         | 0.005 <sup>b</sup><br>(2.50) |
| ΔPREXP                                    | -0.15 <sup>c</sup><br>(-3.35)       | -0.14 <sup>c</sup><br>(-2.99) | -0.15 <sup>c</sup><br>(-3.06)  | -0.166 <sup>b</sup><br>(-2.30) | -0.11 <sup>b</sup><br>(-2.51) | -0.08 <sup>a</sup><br>(-1.91) | -0.06<br>(-1.44)                     | -0.06<br>(-1.29)             |
| OUTGAP                                    |                                     | -0.14 <sup>b</sup><br>(-2.31) |                                | -0.25 <sup>c</sup><br>(-4.88)  |                               | -0.17 <sup>c</sup><br>(-3.08) |                                      | -0.03<br>(-1.21)             |
| ΔEXCH                                     |                                     | 0.006<br>(0.35)               |                                | 0.01<br>(1.03)                 |                               | -0.01<br>(-0.56)              |                                      | 0.012<br>(0.63)              |
| ΔREALIR                                   |                                     | -0.07<br>(-0.98)              |                                | 0.03<br>(0.31)                 |                               | 0.08<br>(0.99)                |                                      | -0.02<br>(-0.3)              |
| N. obs                                    | 46                                  | 46                            | 72                             | 72                             | 46                            | 46                            | 46                                   | 46                           |
| Log likelihood                            | -27                                 | -22                           | -41                            | -28                            | -26                           | -21                           | -28                                  | -28                          |
| Mcfadden's Pseudo<br>R-squared            | 0.14                                | 0.27                          | 0.14                           | 0.42                           | 0.18                          | 0.32                          | 0.08                                 | 0.11                         |
| Observed probability                      | 0.52                                | 0.52                          | 0.58                           | 0.58                           | 0.5                           | 0.5                           | 0.45                                 | 0.45                         |
| Predicted probability<br>(at sample mean) | 0.51                                | 0.50                          | 0.59                           | 0.62                           | 0.49                          | 0.5                           | 0.45                                 | 0.45                         |

Probit regression on panel data, standard errors adjusted for clustering within countries

The table shows Probit marginal effects. Z tests for the statistical significance of probit coefficients are reported in parenthesis

ΔCAPB: Average change between  $t+1$  and  $t-1$  in the cyclically-adjusted primary balance (% of GDP)

DEBT: Debt (% of GDP)

ΔPREXP: Change in primary expenditure between  $t$  and  $t-1$  (% of GDP)

OUTGAP: Output gap (% of potential GDP), simple average at  $t$  and  $t-1$

ΔEXCH: Average percentage change in the exchange rate with the EU between  $t+1$  and  $t-1$

ΔREALIR: Average change in the real short-run interest rates between  $t+1$  and  $t-1$

<sup>a</sup> denotes significance at 10% confidence

<sup>b</sup> denotes significance at 5% confidence

<sup>c</sup> denotes significance at 1% confidence

### 3. Alberto Alesina and Silvia Ardagna(1998)

앞에서 소개한 Alberto Alesina and Silvia Ardagna(1998)는 확장적인 재정건전화에 관한 분석도 수행하였다. 그들이 정의한 '확장적인<sup>57)</sup> 재정건전화란, 재정건전화 기간과 재정건전화 이후 2년 동안의 평균 GDP 성장률과 G7<sup>58)</sup> 국가들의 평균과의 차이가(GDP 가중치를 부여하여 측정) 모든 재정건전화 기간 동안의 평균보다 큰 경우를 의미한다.

특히, 그들은 실증분석을 통하여 성공적인 재정건전화가 확장적인 효과를 낳은 경우를 프로빗(probit) 분석을 하였다. 분석 결과, 재정지출의 축소와 이전지출 및 정부임금의 축소가 확장효과를 가져오는 가능성을 높여주는 것으로 추정되었다.

---

57) A period of tight fiscal policy is expansionary if the average growth rate of GDP, in difference from the G7 average(weighted by GDP weights), in the period of the tight policy and in the two years after is greater than the average value of the same variable in all episodes of tight policy

58) G7 국가는 캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국, 그리고 미국을 지칭한다.

〈부표 4-2〉 Probability that a successful fiscal contraction is expansionary(probit specification)

|  | All sample<br>(1) | Portugal excluded<br>(2) | All sample<br>(3) | Portugal excluded<br>(4) | All sample<br>(5) | Portugal excluded<br>(6) | All sample<br>(7) | Portugal excluded<br>(8) |
|--|-------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|
| Constant                                 | -0.47<br>(-1.15)  | -0.40<br>(-0.61)         | -0.96<br>(-2.29)  | -0.38<br>(-0.57)         | -0.42<br>(-0.93)  | -0.37<br>(-0.56)         | -0.55<br>(-1.44)  | -0.21<br>(-0.32)         |
| Size                                     | -12.60<br>(-0.87) | -5.48<br>(-0.20)         | -12.05<br>(-1.03) | 13.28<br>(0.49)          | -10.18<br>(-0.56) | -7.46<br>(-0.28)         | -13.68<br>(-1.15) | -0.99<br>(-0.039)        |
| COMP A                                   | 0.045<br>(0.12)   | 0.30<br>(0.73)           |                   |                          |                   |                          |                   |                          |
| COMP B                                   |                   |                          | 1.06<br>(2.81)    | 1.22<br>(2.89)           |                   |                          |                   |                          |
| Change in expenditure                    |                   |                          | 0.40              | 0.45                     | -3.29<br>(-0.25)  | -8.78<br>(-0.63)         |                   |                          |
| Change in transfers and government wages |                   |                          |                   |                          | -1.31             | -3.48                    | -34.14<br>(-1.61) | -37.67<br>(-1.61)        |
| Log likelihood                           | -33.90            | -31.30                   | -29.80            | -27.10                   | -33.87            | -31.36                   | -32.55            | -30.18                   |
| No. of observations                      | 50                | 46                       | 50                | 46                       | 50                | 46                       | 50                | 46                       |

*Notes:* The three numbers reported are the coefficient, the *t*-statistic in parentheses, and the marginal change in probability. Successful episodes are defined as in Definition 2. Size is the change in the cyclically adjusted primary balance/GDP. COMP A is a dummy variable that takes the value of 1 if cyclically adjusted primary expenditures as a share of GDP decrease by more than the average during the adjustments. COMP B is a dummy variable that takes the value of 1 if cyclically adjusted transfers and public wages, both as a share of GDP, decrease by more than the average during the adjustments.

#### 4. Ardagna(2007) “Determinants and Consequences of Fiscal Consolidations in OECD Countries”

마지막으로 소개할 실증연구는 Ardagna(2007)로 OECD 국가들의 재정건전화 결정요인에 관한 분석을 하였다<sup>59)</sup>. 이는 이전의 연구들이

59) Ardagna(2007)이 사용한 재정건전화, 확장 그리고 성공에 대한 정의

재정건전화의 성공 또는 재정건전화의 확장효과를 가져왔느냐에 많은 관심을 기울였다는 점과 비교한다면 더욱 많은 데이터를 이용할 수 있다는 점 등에서 보다 일반적인 수준에서의 분석인 것으로 평가할 수 있겠다.

Ardagna(2007)는 재정건전화에 대한 의지와 경제성장 간의 연구를 연립방정식의 틀에서 고려했다는 점이 특징이라 할 수 있다. Ardagna (2007)는 크게 두 가지 방법으로 추정하는데, 첫 번째 방식은 재정건전화의 이루어지는 것과 재정건전화에 따른 경제성장의 효과를 개별적으로 추정하는 방식을 이용한 것이고, 다른 하나의 방법은 두 개의 연립방정식을 동시에 추정하는 것이다.

개별 등식을 추정하는 것은 다음과 같은 추정식을 설정한다.

$$S_{it}^* = \vartheta_{1t} + \gamma_1 y_{-1} + a_{11} \Delta G + a_{12} \Delta T_{it} + a_{13} DEF_{it-1} + a_{14} DEB_{it-1} + a_{15} Left_{it} + a_{16} Centre_{it} + a_{17} Major_{it} + u_{1it} \equiv Z_{1it} \delta_1 + u_{1it}$$

$$S_{it} = \begin{cases} 1 & \text{if } S_{it}^* > 0 \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases}$$

---

는 다음과 같다.

Definition 1: An episode of large fiscal adjustment is a period in which the cyclically adjusted primary balance improves by at least 2 per cent of GDP or a period of two consecutive years in which the cyclically adjusted primary balance improves by at least 1.5 per cent of GDP per year, in both years. Definition 2: A period of fiscal adjustment is expansionary if the average growth rate of GDP, in difference from the G7 average (weighted by GDP weights), in the period of the adjustment and in the two years after is greater than the average value of the same variable in all episodes of fiscal adjustments.

Definition 3: A period of fiscal adjustment is successful if three years after the fiscal adjustment, the ratio of the debt-to-GDP is 5 percent of GDP below its level in the year of the fiscal adjustment.

and  $S_{it}^e = E[S_{it}^* | I_t] = Z_{1it} \delta_1$

$$u_{1,i,t} \sim N(0, \sigma_1^2)$$

여기서  $s_{i,t}^*$ 은 재정불균형을 해결하고자 하는 정부의 능력 또는 성향을,  $y$ 는 1인당 GDP 성장률을,  $\Delta G$ 는 경기조정된 기초재정지출의 GDP 대비 비중을,  $\Delta T$ 는 경기조정 세입의 GDP 대비 비중을,  $DEF$ 는 적자의 GDP 대비 비중,  $DEB$ 는 공공부채의 GDP 대비 비중, *Left* 및 *Centre*는 집권정부의 성향을 반영한 더미변수, *Major*는 하나의 정당이 의회에서 다수를 차지하는 정치구조를 반영하는 더미이다.

한편, 1인당 경제성장률은 다음과 같은 추정식을 설정하였다.

$$y_{it} = \vartheta_{2i} + \gamma_2 S_{it}^e + a_{21} \Delta G_{it} + a_{22} \Delta T_{it} + a_{23} DEF_{it-1} + a_{24} DEB_{it-1} + a_{25} y_{it-1} + a_{26} y_{it-1}^{G7} + u_{2it} \equiv Z_{2it} \delta_2 + u_{2it}$$

여기서  $y^{G7}$ 는 GDP로 가중을 둔 G7국가들의 1인당 실질성장률이며, 교란항은 정규분포를 따르는 것으로 가정하였다.

$$(u_{2,i,t} \sim N(0, \sigma_2^2))$$

한편, 연립방정식 접근법으로 추정도 하였는데 추정 모형은 다음과 같이 설정되었다.

$$S_{it}^* = \vartheta_{1t} + \gamma_1 y_{it} + a_{11} \Delta G_{it} + a_{12} \Delta T_{it} + a_{13} DEF_{it-1} + a_{14} DEB_{it-1} + a_{15} Left_{it} + a_{16} Centre_{it} + a_{17} Major_{it} + u_{1it}$$

$$y_{it} = \vartheta_{2i} + \gamma_2 S_{it}^e + a_{21} \Delta G_{it} + a_{22} \Delta T_{it} + a_{23} DEF_{it-1} + a_{24} DEB_{it-1} + a_{25} y_{it-1} + a_{26} y_{it-1}^{G7} + u_{2it}$$

변수는 앞에서 개별등식 추정 방식의 경우와 동일하게 정의되었으며, 교란항은 결합정규분포를 따르는 것으로 가정하였다.

$$([u_{1,it}, u_{2,it}]' \sim N(0, \Omega))$$

식별을 위해서는 건전화 등식에 포함된 정치적인 구조를 반영하는 변수가 1인당 실질 성장 등식에는 없다는 점, 그리고 성장률 등식에 있는 전기 자국 성장률 변수 및 G7국가 성장률이 건전화 등식에는 없다는 배제조건(exclusion restriction)을 이용하였다. 아울러 Ardagna (2007)는 통화정책을 반영하기 위해서 환율 및 이자율을 고려하기도 하였다.

〈부표 4-3〉 Success and growth - single equation approach

| Dependent variables     | S <sup>e</sup>       |                   | Growth              |                   |
|-------------------------|----------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
|                         | (1)                  | (2)               | (3)                 | (4)               |
| S <sup>e</sup>          |                      | 0.002<br>(1.79)   |                     | 0.002<br>(1.79)   |
| Growth                  |                      |                   |                     |                   |
| $\Delta G$              | -100.03<br>(-7.58)** | -0.23<br>(-1.88)* |                     |                   |
| $\Delta T$              | 104.9<br>(7.05)**    | -0.18<br>(-1.36)  |                     |                   |
| $(\Delta G - \Delta T)$ |                      |                   | -102.5<br>(8.12)**  | -0.027<br>(-0.22) |
| $(\Delta G + \Delta T)$ |                      |                   | 2.45<br>(0.39)      | -0.203<br>(-5.05) |
| Growth (t-1)            | 13.4<br>(1.95)**     | 0.42<br>(8.17)    | 13.4<br>(1.95)**    | 0.42<br>(8.17)    |
| Growth G7 (t-1)         |                      | 0.001<br>(0.002)  |                     | 0.001<br>(0.002)  |
| Deficit/GDP (t-1)       | -26.04<br>(-5.32)**  | 0.047<br>(1.18)   | -26.04<br>(-5.32)** | 0.047<br>(1.18)   |
| Debt/GDP (t-1)          | 5.09<br>(5.80)**     | -0.004<br>(-0.53) | 5.09<br>(5.80)**    | -0.004<br>(-0.53) |
| Left government         | 1.45<br>(4.24)**     |                   | 1.45<br>(4.24)**    |                   |
| Centre government       | -0.03<br>(-0.05)     |                   | -0.03<br>(-0.05)    |                   |
| Majority government     | 0.75<br>(2.40)**     |                   | 0.75<br>(2.40)**    |                   |
| N. of observations      | 417                  | 417               | 417                 | 417               |

Notes: Probit specification in columns 1 and 3. OLS regressions in columns 2 and 4. Dependent variables: Success (S<sup>e</sup>) in columns 1, 3, and real per capita GDP growth rate (Growth) in columns 2, 4. S<sup>e</sup>= variable measuring agents' expectations about S<sup>e</sup>.  $\Delta G$  = change in cyclically adjusted primary spending as a share of GDP.  $\Delta T$  = change in cyclically adjusted government revenue as a share of GDP. Growth G7 = average real per capita GDP growth of the G7 countries. Deficit/GDP = government deficit as a share of GDP. Debt/GDP = public debt as a share of GDP. Left = 1 if government in office is left oriented, and zero otherwise. Centre = 1 if government in office is center oriented, and zero otherwise. Majority = 1 if a single party has the majority in the Parliament, and zero otherwise. Country fixed effects are included. t-statistics in parenthesis.

〈부표 4-4〉 Success and growth - simultaneous equation approach

| Dependent variables                       |                     |                   |                     |                    |
|---|---------------------|-------------------|---------------------|--------------------|
|   | S <sup>*</sup>      | Growth            | S <sup>*</sup>      | Growth             |
|   | (1)                 | (2)               | (3)                 | (4)                |
| S <sup>c</sup>                            |                     | 0.002<br>(1.86)*  |                     | 0.002<br>(1.86)*   |
| Growth                                    | 31.75<br>(1.98)**   |                   | 31.75<br>(1.98)**   |                    |
| ΔG  | 83.86<br>(-5.96)**  | -0.23<br>(-1.86)* |                     |                    |
| ΔT  | 103.05<br>(6.62)**  | -0.19<br>(-1.34)  |                     |                    |
| (ΔG - ΔT)                                 |                     |                   | -93.4<br>(-7.16)**  | -0.022<br>(-0.17)  |
| (ΔG + ΔT)                                 |                     |                   | 9.6<br>(1.36)       | -0.21<br>(-4.99)** |
| Growth (t-1)                              |                     | 0.42<br>(8.23)**  |                     | 0.42<br>(8.23)**   |
| Growth G7 (t-1)                           |                     | -0.006<br>(-0.09) |                     | -0.006<br>(-0.09)  |
| Deficit/GDP (t-1)                         | -24.59<br>(-4.95)** | 0.04<br>(1.04)    | -24.59<br>(-4.95)** | 0.04<br>(1.04)     |
| Debt/GDP (t-1)                            | 4.67<br>(5.15)**    | -0.003<br>(-0.44) | 4.67<br>(5.15)**    | -0.003<br>(-0.44)  |
| Left government                           | 1.32<br>(3.84)**    |                   | 1.32<br>(3.84)**    |                    |
| Centre government                         | -0.06<br>(-0.10)    |                   | -0.06<br>(-0.10)    |                    |
| Majority government                       | 0.69<br>(2.22)**    |                   | 0.69<br>(2.22)**    |                    |
| N. of observations                        |                     | 417               |                     | 417                |
| χ <sup>2</sup> test of over. restrictions |                     | 7.29              |                     | 7.29               |

Notes: Simultaneous equations approach. Estimation by AGLS technique. Dependent variables: Success (S<sup>\*</sup>) and real per capita GDP growth rate (Growth). S<sup>\*</sup> variable measuring agents' expectations about S<sup>\*</sup>. ΔG = change in cyclically adjusted primary spending as a share of GDP. ΔT = change in cyclically adjusted government revenue as a share of GDP. Growth G7 = average real per capita GDP growth of the G7 countries. Deficit/GDP = government deficit as a share of GDP. Debt/GDP = public debt as a share of GDP. Left = 1 if government in office is left oriented, and zero otherwise. Centre = 1 if government in office is center oriented, and zero otherwise. Majority = 1 if a single party has the majority in the Parliament, and zero otherwise. Country fixed effects are included. t-statistics in parenthesis.

〈부표 4-5〉 Success, growth and monetary policy-simultaneous equation approach

| Dependent variables                       |                    |                    |                     |                    |
|---|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
|   | S <sup>e</sup>     | Growth             | S <sup>e</sup>      | Growth             |
|   | (1)                | (2)                | (3)                 | (4)                |
| S <sup>e</sup>                            |                    | 0.002<br>(2.04)**  |                     | 0.002<br>(1.86)*   |
| Growth                                    | 29.7<br>(1.81)*    |                    | 31.84<br>(2.57)**   |                    |
| (ΔG - ΔT)                                 | -90.8<br>(-6.74)** | -0.03<br>(-0.23)   | -96.15<br>(-7.16)** | -0.03<br>(-0.29)   |
| (ΔG + ΔT)                                 | 8.98<br>(1.22)     | -0.21<br>(-4.91)** | 11.03<br>(1.48)     | -0.17<br>(-4.28)** |
| Growth (t-1)                              |                    | 0.42<br>(8.28)**   |                     | 0.47<br>(10.3)**   |
| Growth G7 (t-1)                           |                    | -0.01<br>(-0.17)   |                     | 0.04<br>(0.56)     |
| Deficit/GDP (t-1)                         | -23.5<br>(-4.52)** | 0.04<br>(1.03)     | -24.9<br>(-4.97)    | 0.02<br>(0.67)     |
| Debt/GDP (t-1)                            | 4.54<br>(4.62)**   | -0.003<br>(-0.44)  | 4.66<br>(4.89)**    | -0.006<br>(-0.95)  |
| Left government                           | 1.27<br>(3.53)**   |                    | 1.32<br>(3.76)**    |                    |
| Centre government                         | -0.05<br>(-0.08)   |                    | -0.28<br>(-0.44)    |                    |
| Majority government                       | 0.66<br>(2.05)**   |                    | 0.72<br>(2.18)**    |                    |
| ΔEXCH (t-1)                               |                    | -0.003<br>(-0.22)  |                     |                    |
| ΔRIRS (t-1)                               |                    |                    |                     | -0.37<br>(-9.01)** |
| N. of observations                        |                    | 417                |                     | 402                |
| χ <sup>2</sup> test of over. restrictions |                    | 15.77              |                     | 12.13              |

Notes: Simultaneous equations approach. Estimation by AGLS technique. Dependent variables: Success (S<sup>e</sup>) and real per capita GDP growth rate (Growth). S<sup>e</sup> variable measuring agents' expectations about S<sup>e</sup>. ΔG = change in cyclically adjusted primary spending as a share of GDP. ΔT = change in cyclically adjusted government revenue as a share of GDP. Growth G7 = average real per capita GDP growth of the G7 countries. Deficit/GDP = government deficit as a share of GDP. Debt/GDP = public debt as a share of GDP. Left = 1 if government in office is left oriented, and zero otherwise. Centre = 1 if government in office is center oriented, and zero otherwise. Majority = 1 if a single party has the majority in the Parliament, and zero otherwise. Country fixed effects are included. t-statistics in parenthesis.

## 〈부록 5〉 재정건전화 관련 기타 기준 연구들

### 1. Reyes Maroto Illera and Carlos Mulas-Granados(2008)

Reyes Maroto Illera and Carlos Mulas-Granados (2008)는 재정건전화를 지속시키는 정치·경제적 요소들은 무엇인지 듀레이션 모형(Duration Model)을 이용한 생존분석(Survival Analysis)방법으로 분석하였다. 그들의 재정건전화에 대한 정의는 다음과 같다. “만약 GDP에 대한 Cyclically Adjusted Budget Balance가 전년에 비해 당해 연도에 0% 또는 그 이상 증가했을 경우 그 해에 재정건전화가 일어났다고 한다.” 데이터는 1960년에서 2004년 사이의 15개 EU 국가의 Cyclically Adjusted Budget Balance에 대한 연간 자료를 이용하였다. 흥미로운 사실은 이러한 결과가 표본의 선택, 재정건전화에 대한 기준의 재설정 등에 따라 다르게 나타난다는 점이다. 아울러 부채비율(Debt/GDP), 건전화의 강도 등 경제적인 변수들과 내각 규모, 선거, 정당수 등 정치적인 변수들이 조합 및 기간의 선택 등에 따라 결과가 매우 다르게 나타날 수 있다는 점을 언급하고 있다. 추정 결과, 국가부채 수준, 내각 분열의 정도(정당수 및 spending minister로 측정), 재정건전화의 강도<sup>60)</sup>, 재정건전화의 질(재정수지가 개선된 정도에서 primary expenditure가 차지하는 비중으로 측정) 등이 재정건전화를 종료할 확

---

60) “absolute terms of subtracting the annual variation of the cyclically adjusted budget balance to the chosen threshold that determines when a fiscal consolidation takes place”(p. 153)

률에 영향을 주는 것으로 나타났다. 아울러, 둘째, 재정건전화에 대한 더욱 엄격한 정의<sup>61)</sup>를 적용하면 정부연립 규모와 선거가 있었던 해 등의 정치변수가 경제변수에 비해 설명변수로서 더 큰 의미를 가지는 것으로 나타남을 알 수 있다.

〈부표 5-1〉 Parametric Weibull estimation by threshold

| Duration               | Cox                              | Weibull                           |
|------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| N. Failures            | 0.015 <sup>***</sup><br>(7.92)   | 0.033 <sup>***</sup><br>(12.48)   |
| Debt/GDP               | -0.008 <sup>***</sup><br>(-2.57) | -0.008 <sup>***</sup><br>(-2.19)  |
| Strength of adjustment | 0.088 <sup>*</sup><br>(1.75)     | 0.106 <sup>*</sup><br>(1.87)      |
| Quality of adjustment  | -0.039 <sup>***</sup><br>(-3.77) | -0.040 <sup>***</sup><br>(-2.98)  |
| Coalition size         | 0.017<br>(0.37)                  | 0.015<br>(0.21)                   |
| Cabinet size           | 0.052 <sup>*</sup><br>(1.71)     | 0.073 <sup>*</sup><br>(1.79)      |
| Election year          | 0.091<br>(0.77)                  | 0.098<br>(0.69)                   |
| 1962-1972              | 1.928 <sup>***</sup><br>(5.11)   | 2.256 <sup>***</sup><br>(5.25)    |
| 1973-77                | 1.582 <sup>***</sup><br>(4.35)   | 1.978 <sup>***</sup><br>(4.76)    |
| 1978-81                | 1.899 <sup>***</sup><br>(5.32)   | 2.251 <sup>***</sup><br>(5.66)    |
| 1982-87                | 1.269 <sup>***</sup><br>(3.78)   | 1.473 <sup>***</sup><br>(4.16)    |
| 1988-92                | 1.747 <sup>***</sup><br>(5.31)   | 1.951 <sup>***</sup><br>(5.20)    |
| 1993-98                | 1.434 <sup>***</sup><br>(4.21)   | 1.666 <sup>***</sup><br>(4.78)    |
| Constant               |                                  | -6.290 <sup>***</sup><br>(-11.34) |
| <i>P</i>               |                                  | 2.840 <sup>***</sup><br>(20.41)   |
| AIC                    | 2039.88                          | 499.87                            |
| Wald chi2(13)          | 217.69                           | 332.13                            |
| No. of failures        | 245                              | 245                               |
| Number of obs.         | 501                              | 501                               |

주: Absolute *z*-statistics in parentheses Robust variance-covariance matrix used \*Significant at 10%; \*\*significant at 5%

61) 더 엄격한 재정건전화의 정의는 다음과 같다. “만약 GDP에 대한 Cyclically Adjusted Budget Balance가 전년도에 비해 당해 연도에 1% 또는 그 이상 증가했을 경우 그 해에 재정건전화 일어났다고 한다.” 분석의 기준점(threshold)을 1%로 상향 설정한 이유는 서로 다른 정의에 대해 추정 결과가 얼마나 민감하게 달라지는지 확인하기 위해서이다.

## 2. Sanjeev Gupta et al.(2004): 재정건전화 종료 확률 추정

유사한 생존분석 방법으로 Sanjeev Gupta et al.(2004)은 개발도상 국가에서 재정건전화의 지속성에 영향을 미치는 변수들이 무엇인지 분석하였다. 그들은 적어도 매년 1.5% 이상 재정적자가 감소하면 지속적인 재정건전화가 이루어졌다고 정의하였다. 분석을 위하여 1990년에서 2000년 사이에 IMF의 지원을 받은 29개 개발도상국을 데이터로 사용하였으며, 생존함수와 위험함수를 추정하였다. 구체적으로는 재정건전화의 규모, 재정건전화 초기 재정적자 수준, 1인당 성장 변화(per capita growth change), 정부지출의 구성 변화(총 정부지출에서 현재 지출이 차지하는 비중과 현재 지출에서 이전지출이 차지하는 비중의 합으로 측정), GDP 대비 조세 수입 및 사회 지출의 변화, 연구 대상 기간 중 재정건전화에 실패한 횟수, 그리고 GDP 대비 재정적자 구성을 나타내는 변수들이 재정건전화가 중단될 확률에 미치는 영향을 분석하였다. 그들은 임금과 이전지출, 그리고 보조금이 높을수록 재정건전화가 종료될 확률이 높아지고, 재정건전화의 규모<sup>62)</sup>가 클수록 재정건전화가 종료될 확률이 낮아지며, 재정건전화에 실패한 횟수가 많을수록 재정건전화가 종료될 확률이 높아지는 것을 발견하였다.

---

62) 재정건전화의 규모(Size of adjustment)는 재정건전화 기간 동안 재정수지의 누적 변화로 측정한다.

〈부표 5-2〉 Sustainability of fiscal consolidations and budget  
composition in developing countries: results from Cox  
Proportional-Hazard Model, 1990-2000a

|                             | Coefficient | z-Test   | Coefficient | z-Test   | Coefficient | z-Test  |
|-----------------------------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|---------|
| Size of adjustment          | -0.04       | -3.06*** | -0.03       | -3.67*** | -0.04       | 3.68*** |
| Initial deficit             | 0.01        | 1.20     | 0.01        | 1.60     | 0.02        | 1.74*   |
| ΔGrowth                     | -0.02       | -1.99**  | -0.02       | -2.42**  | -0.02       | -1.95*  |
| ΔSocial spending/GDP        | -0.04       | -1.07    | 0.01        | 0.08     | 0.02        | 0.47    |
| Number of previous failures | 0.01        | 3.75***  | 0.01        | 4.46***  | 0.01        | 4.01*** |
| ΔTax revenues/GDP           | -0.08       | -2.51**  | -0.11       | -4.71*** | -0.06       | 1.82*   |
| ΔTransfers/current spending | 0.03        | 2.18**   | 0.02        | 1.72*    | 0.02        | 1.79*   |
| ΔCurrent/total spending     | 0.12        | 3.92***  | 0.12        | 5.05***  | 0.11        | 3.13*** |
| ΔExternal financing/GDP     | 0.07        | 4.22***  |             |          |             |         |
| ΔDomestic financing/GDP     |             |          |             |          | 0.01        | 0.07    |
| Number of episodes          | 167         |          | 188         |          | 167         |         |
| Number of failures          | 107         |          | 118         |          | 107         |         |
| Time at risk                | 239         |          | 272         |          | 239         |         |
| Log likelihood              | -467.43     |          | -532.03     |          | -472.07     |         |
| Wald test                   | 86.62       |          | 75.66       |          | 65.24       |         |
| Probability                 | 0.00        |          | 0.00        |          | 0.00        |         |

Note: Significance levels at 10%, 5%, and 1% are indicated by \*, \*\*, and \*\*\*, respectively.  
<sup>a</sup>ML estimates with robust standard errors.

### 3. Anton Burger and Martin Zagler(2008)

Anton Burger and Martin Zagler(2008)는 높은 경제성장률이 재정을 개선시킨다는 통념이 옳은지 의문을 제기하며, 오히려 재정의 건전화는 경제성장을 강화시키지는 않았는지, 즉, Non-Keynesian effect가 있는지에 대한 관련 문헌들을 서베이하고 1990년대 미국에도 그러한 효과가 있었는지 소비함수를 추정하여 실증분석을 하고 있다. 그들의 서베이 내용을 요약하면 다음과 같다. 일반적인 케인지안의 견해는 경직적인(Sticky) 가격과 미래의 투자에 관한 기대가 주어진 상황하에서 재정건전화가 단기간의 감소 효과를 갖는다는 것이다. 이 견해에 따르면, 재정건전화(정부지출의 축소 혹은 세금의 증대 모두를 포함)는 직접적으로 총수요와 소득을 감소시키고 간접적으로 총생산량(Output)에 음(-)의 효과를 준다. 그러나 Giavazzi and Pagano(1990)

가 처음 언급하였듯이, 반대의 효과도 또한 일어날 수 있다. 즉, 과감한 재정건전화가 강한 팽창을 이끌고 GDP 대비 부채 비율을 억제하는 데 영향을 줄 수 있다는 것이다. Non-Keynesian 효과와 관련한 일련의 실증분석 연구들은 Sutherland(1997), Blanchard(1990), 그리고 Bertola and Drazen(1993) 등의 이론 분석 연구들에 바탕을 두고 있다. Blanchard(1990)는 소비자가 두 가지 효과로 반응하는 모형을 제시하였다. 첫째 효과는 케인지안으로서 리카디안 등가성의 정도에 의존하며 사망 확률에 영향을 받는 것이다. 둘째 효과는 (왜곡적인 조세에 의해 소득을 낮추게 되는) 미래에 재정건전화 기간을 가질 것에 대한 리스크를 소비자가 어떻게 평가하는지를 고려하고 있다. Sutherland(1997)는 유한한 시간을 사는 소비자를 제시하였다. 국가부채 수준이 낮을 때 소비자들은 다음 재정건전화가 시작될 때 자신이 살아있지 않다는 것을 알기 때문에 미래의 세금을 고려하지 않을 것이다. 그러나 국가부채 수준이 높을 때는 다음 재정건전화가 시작될 때 자신이 살아있을 가능성이 높다는 것을 알고 행동을 바꾸게 된다. Anton Burger and Martin Zagler(2008)는 재정건전화를 정의하기 위해 Afonso(2001)의 방법을 따라 구조적 재정적자(structural deficit)의 변화분의 절대값이 표준편차보다 더 큰지 여부를 조사하였다. 이들의 분석 결과, 결론은 다음과 같다. 첫째, 일반적으로는 소비함수가 케인지안과 일치하는 회귀계수값을 가졌지만, 재정건전화 기간 동안에는 세금과 이전지출에 대해서 역방향성을 가졌다. 그러나 정부소비는 방향이 바뀌지 않았다. 둘째, 이들의 연구는 Blanchard(1990)와 그 외 다른 연구결과들을 확인하였다. 즉, 세금의 증가는 경제주체들이 미래에 더 건전한 재정정책을 할 것이라 예상하게 하고, 소비자 신뢰를 강화시키며, 그리고 소비지출로 이어진다. 셋째, 공공 저축은 자금시장에 유동성을 제공하고 사적 투자를 강화시킨다. 넷째, 정부 소비 및 이전지출이 소비에 미치는 영향에 관한 회귀계수값은 케인지안의 방향<sup>63)</sup>을 보여주었으나, 통계적으로는 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이것은 정부소비에 관

한 Non-Keynesian 효과는 발견하지 못하였음을 의미한다.

#### 4. OECD(2007)

OECD(2007)는 재정건전화 시작될 확률, 건전화 크기 및 강도, 중단될 확률 그리고 부채를 안정화하는 데 필요한 재초재정수지에 이를 확률을 추정하였다.

##### 〈부표 5-3〉 Summary of the main results: parameter estimates

|   | (1)                   | (2)                    | (3)                         | (4)                             | (5)   |
|---|-----------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------------|---|
|   | Probability to start  | Size of the adjustment | Intensity of the adjustment | Probability to stop the episode | Probability to reach a primary balance that stabilises debt |
| <b>Year before the episode started</b>                              |                       |                        |                             |                                 |   |
| Cyclically adjusted primary balance                                 | -0.046****<br>(-6.54) | -0.567****<br>(-4.92)  | -0.594**<br>(-1.78)         | 0.187****<br>(4.14)             |   |
| Gap to primary balance sufficient to stabilise debt (actual-target) |                       |                        |                             |                                 | 0.195****<br>(3.47)   |
| Long term interest rates (domestic rate - foreign reference)        | 0.010*<br>(1.88)      | 0.199**<br>(2.43)      | 0.078****<br>(3.41)         |                                 |   |
| Output gap (actual-potential)                                       |                       | -0.113*<br>(-1.66)     | 0.061**<br>(2.54)           | 0.079*<br>(1.89)                | -0.127**<br>(-2.37)   |
| Elections (dummy taking the value 1 on election years)              | 0.140****<br>(3.12)   |                        |                             |                                 |   |
| <b>Composition of the adjustment<sup>1</sup></b>                    |                       |                        |                             |                                 |   |
| Share of primary current expenditure cuts                           |                       | 2.289****<br>(4.42)    |                             |                                 |   |
| Share of social spending cuts                                       |                       |                        |                             |                                 | 1.191****<br>(3.09)   |
| Share of public investment cuts                                     |                       |                        | -0.919**<br>(-2.23)         | -0.758**<br>(-2.56)             |   |
| Share of direct tax increases                                       |                       |                        |                             | -0.180**<br>(-2.27)             |   |
| <b>Other</b>  |                       |                        |                             |                                 |   |
| Duration of the episode <sup>2</sup>                                |                       |                        |                             | 1.952****<br>(8.13)             | 0.261****<br>(3.47)   |
| <b>Policy rules</b>   |                       |                        |                             |                                 |   |
| Expenditure rule and budget balance rule                            |                       | 1.493**<br>(2.07)      |                             | -1.001****<br>(-3.35)           | 0.586**<br>(2.08)   |
| Euro countries 1992-97  | 0.2556****<br>(3.57)  |                        |                             |                                 |   |
| Euro countries 1998-2005  |                       |                        | 0.979*<br>(1.84)            |                                 |   |
| Observations  | 372                   | 73                     | 73                          | 225                             | 64  |
| R2  | 0.192                 | 0.487                  | 0.267                       | ...                             | 0.560   |

Note: Pseudo R2 for probit; adjusted R2 for pooled regressions.

Reported coefficients for the probit equations (col 1 and 5) are the marginal effects (i.e., impact of the change of the explanatory variable by one unit).

Numbers in brackets are the t-statistics. Significance levels: \* 10%, \*\* 5%, \*\*\* 1%, \*\*\*\* 0.1%.

Constants are not reported. Coefficients of the inverse Mills ratio (used to account for the sample selection bias in the size and intensity regressions) are not reported.

1. Share of each budget item in the improvement of the primary balance over the entire episode or time-varying with duration in the probability-to-stop regression.

2. Elapsed time of consolidation in the probability-to-stop regression (a parameter value exceeding one indicates that the likelihood that the episode ends increases with its duration). Total length of the episode in the probability-to-reach regression.

Source: OECD calculations.

63) 여기서 회귀계수값이 케인지안의 방향대로 나왔다는 것은, 정부지출의 증가가 소비의 증가로 이어지는 것으로 나타났음을 의미한다.

## 〈부록 6〉 추정모형 및 방법 소개

### 1. 재정건전화 추진, 재정건전화 성공 및 재정건전화 확장의 프로빗(또는 로짓) 추정

은닉변수(latent variable)  $u^* = \mathbf{x}'\beta + \epsilon$

재정건전화 추진(또는 재정건전화 성공 또는 재정건전화 확장효과 발생)이 나타난 경우는  $\mathbf{s} = I(u^* \geq 0) = I(\epsilon \geq -\mathbf{x}'\beta) = F(\mathbf{x}_i|\beta)$ 로 정의되며,  $\epsilon$ 이 정규분포를 따른다는 가정하면 프로빗 추정이며,  $\epsilon$ 이 로지스틱(logistic)분포를 따른다고 가정하면 로짓추정이 된다. 각각의 추정은 최우추정법을 통하여 이루어진다.

$$\hat{\beta} = \operatorname{argmax}_{\beta} \sum_{i=1}^N \mathbf{s}_i \log(F(\mathbf{x}_i|\beta))$$

### 2. 재정건전화 성공 및 재정건전화 확장의 이변수 프로빗 추정

이변수 프로빗 분석 모형은 다음과 같다.

$$\mathbf{u}_1^* = \mathbf{x}_1'\beta_1 + \epsilon_1, \quad \mathbf{s}_1 = I(\mathbf{u}_1^* \geq 0) = I(\epsilon_1 \geq -\mathbf{x}_1'\beta_1) = F(\mathbf{x}_{1,i}|\beta_1) = \Phi(\mathbf{x}_{1,i}'\beta_1)$$

이는 재정건전화 성공이 관측되는 경우이다.

$$\mathbf{u}_2^* = \mathbf{x}_2'\beta_2 + \epsilon_2, \quad \mathbf{s}_2 = I(\mathbf{u}_2^* \geq 0) = I(\epsilon_2 \geq -\mathbf{x}_2'\beta_2) = F(\mathbf{x}_{2,i}|\beta_2) = \Phi(\mathbf{x}_{2,i}'\beta_2)$$

이는 재정건전화 확장효과가 관측되는 경우이다.

이전의 각각 독립적인 프로빗 분석은 만약  $\epsilon_1$ 과  $\epsilon_2$ 이 상관관계가 없

다는 가정이다. 그러나  $\epsilon_1$  과  $\epsilon_2$  가 상관관계가 있다면, 즉  $\text{cov}(\epsilon_1, \epsilon_2) \neq 0$  라면 개별적인 프로빗 추정이 아닌 이변수 프로빗 추정을 하는 것이 바람직하다. 이변수 표준정규분포 결합확률밀도 함수 및 이변수 표준정규분포 함수는 각각 다음과 같이 정의된다.

$$\phi(\epsilon_1, \epsilon_2 | \rho) = \frac{1}{2\pi\sqrt{1-\rho^2}} \exp\left[-\frac{1}{2}\left(\frac{\epsilon_1^2 + \epsilon_2^2 - 2\rho\epsilon_1\epsilon_2}{1-\rho^2}\right)\right]$$

$$\Phi(\mathbf{a}, \mathbf{b} | \rho) = \int_{-\infty}^{\mathbf{a}} \int_{-\infty}^{\mathbf{b}} \phi(\epsilon_1, \epsilon_2) d\epsilon_1 d\epsilon_2$$

본 연구에서는 동일한 설명변수를 가정한다. 추정값은 구체적으로 하고 다음과 같이 얻어진다.

$$((\hat{\beta}_1, \hat{\beta}_2, \hat{\rho})) = \text{argmax}_{(\beta_1, \beta_2, \rho)} \sum_{i=1} \log(\text{Pr}(\mathbf{s}_{1,i}, \mathbf{s}_{2,i}))$$

$$\begin{aligned} \text{여기서 } \text{Pr}(\mathbf{s}_{1,i} = 1, \mathbf{s}_{2,i} = 1) &= \Phi(\mathbf{x}'_i \beta_1, \mathbf{x}'_i \beta_2 | \rho), \\ \text{Pr}(\mathbf{s}_{1,i} = 1, \mathbf{s}_{2,i} = 0) &= \Phi_0(\mathbf{x}'_i \beta_1) - \Phi(\mathbf{x}'_i \beta_1, \mathbf{x}'_i \beta_2 | \rho) \\ \text{Pr}(\mathbf{s}_{1,i} = 0, \mathbf{s}_{2,i} = 1) &= \Phi_0(\mathbf{x}'_i \beta_2) - \Phi(\mathbf{x}'_i \beta_1, \mathbf{x}'_i \beta_2 | \rho) \\ \text{Pr}(\mathbf{s}_{1,i} = 0, \mathbf{s}_{2,i} = 0) &= 1 - \Phi_0(\mathbf{x}'_i \beta_1) - \Phi_0(\mathbf{x}'_i \beta_2), \\ &\quad - \Phi(\mathbf{x}'_i \beta_1, \mathbf{x}'_i \beta_2 | \rho) \end{aligned}$$

$\Phi_0$  은 일변수 표준정규분포함수이다.

### 3. 재정건전화 지속기간 추정

듀레이션모형은 최우추정법을 이용하여 추정하면 된다. 본 연구에서는 우측절단문제가 없기 때문에 더욱 단순하다. 특히, 지속기간의 분포함수를 와이불분포함수로 가정하고자 한다. 와이불분포는 지수분포를 포함하는 등 모수적인 방법을 취할 때 일반적인 분포라 할 수 있겠

다. 모수의 추정값은  $\hat{\theta} = \operatorname{argmax}_{\theta} \sum_{i=1}^N \log(f(t|x_{i,t}, \theta))$  이며, 여기서 모수  $\theta$ 는 설명변수의 계수들과 와이불분포의 모수이다. 한편, 설명변수를 반영한 와이불분포의 확률밀도는  $f(t|x_{i,t}, \theta) = \alpha t^{\alpha-1} \exp(x_{i,t}'\beta) \exp(-\exp(x_{i,t}'\beta)t^{\alpha})$ 로 정의되며, 모수는  $\theta = (\beta, \alpha)$ 이다.

<국문요약>

## 바람직한 재정건전화 정책과 정책과제

박형수 · 송호신

본 연구에서는 재정건전화 정책을 추진하였던 주요국들의 성공사례 및 실패사례를 심층 분석하여 재정건전화 정책을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점이나 성공요인을 발견하고 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 본 연구는 모두 5장으로 구성되어 있다. 제1장은 서론으로 본 연구의 배경에 대하여 논의하였으며, 제2장에서는 재정악화와 재정건전화 정책에 관하여 논의하였으며, 제3장에서는 핀란드, 스웨덴 및 일본의 사례분석을 하였다. 제4장에서는 실증분석을 통하여 재정건전화 정책의 바람직한 특징과 이를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 제5장에서는 결론 및 정책제언을 통하여 본 연구의 주요 시사점을 최종 정리하고자 하였다. 각 장의 주요 내용을 간략하게 소개하면 다음과 같다.

제2장은 모두 3절로 구성되었는데, 제1절에서는 각국 정부, IMF 및 OECD 등 국제기구 등이 발표한 재정통계 및 전망자료를 이용하여 선진국, 우리나라 및 개도국의 재정수지 및 정부부채비율 추이를 분석하여 최근 재정악화 문제를 분석하였다. 제2절에서는 OECD 국가들의 대규모 정부부채 증가 및 감소의 과거사례를 분석하였다. 분석 결과, 재정이 악화되어 정부부채비율이 급증하였다가 건전화 노력으로 다시 줄어들기는 하지만 그 속도가 매우 느리고 규모도 재정악화 수준 이전으로 복귀하기에는 턱없이 부족했던 것으로 나타났으며, 오히려 기타

여러 요인으로 재정위기가 재발하여 정부부채비율이 종전보다 더 높은 수준으로 상승하기를 반복하여 정부부채비율이 지속적으로 증가하는 결과를 초래한 것으로 나타났다. 제3절에서는 재정건전화 정책수단들에 대하여 검토하였다. 검토 결과, 기초재정수지를 개선시키는 정책이 가장 중요하고 성장을 개선이 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 기초재정수지 개선에 있어 우선순위가 가장 높은 정책수단은 경제위기 동안 실시하였던 일시적 확장정책들을 거둬들이는 것인데, 많은 선진국들은 아직 본격적인 재정부문 출구전략을 시행하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 우리나라도 GDP 대비 1% 정도 조정의 여지가 남아 있는 것으로 보인다. 지출 구조조정 측면에서 정책적 우선순위가 있는 부분은 인구 고령화 관련 재정지출 증가세를 강력하게 억제하는 것인데, 선진국들보다 급속한 인구 고령화를 겪고 있는 우리나라는 인구고령화 관련 재정지출 증가에 선제적으로 대비해야 할 필요성이 훨씬 더 큰 것으로 나타났다. 아울러 중기재정 시스템의 강화, 재정준칙의 도입 및 개선, 정부간 재정관계의 개선, 예산재검토(expenditure review) 및 성과관리 강화, 보조금 제도의 개편, 국방비 지출 증가세 억제 등을 통해 인구 고령화와 직접적인 관련이 없는 재정지출에 대한 통제를 강화해 나가야 할 것이다. 한편, 세입 측면에서는 소득세는 추가적인 세율 인상이나 과표구간 신설을 검토할 필요는 없을 것으로 보이지만 공제 제도의 신설 및 기존 제도의 확대를 적절한 수준으로 조절하고 사업소득포착률의 상승이 필요한 것으로 판단되었다. 또한 법인세는 장기적으로 현재 2단계 누진구조로 되어 있는 법인세율 구조를 1단계(flat rate)로 전환하여 세율구조를 단순화하고 과세표준의 확대를 위해 세원 투명성을 제고하고 외부효과와 관련이 없는 조세지출을 줄여나갈 필요가 있으며, 부가가치세는 영세율 또는 면세 범위를 줄여나가고 중장기적으로는 1977년 도입 이래 30년 넘게 10%로 묶여 있는 부가가치세율을 인상할 수도 있을 것이다.

제3장에서는 제2장에 비하여 더욱 구체적인 관점에서 핀란드, 스웨

덴 및 일본의 1990년대 초반의 재정위기 사례분석을 통하여 시사점을 도출하고자 하였다. 각 사례를 살펴본 결과, 경제에 버블이 발생했을 당시에는 그것이 재정에 미치는 잠재적인 위협을 충분히 인식하지 못했던 것으로 분석되었다. 또한 재정수지가 위기 이후 흑자로 돌아서는데 소요되는 시간이 매우 편차가 클 수 있을 뿐 아니라 초기 정부부채 수준 등에 따라 위기에 따른 채무 수준의 변동의 편차도 매우 클 수 있음을 알 수 있었다.

제4장에서는 광범위한 실증분석을 통하여 재정건전화 정책의 다양한 측면에 대하여 살펴보았다. 26개 OECD 국가들의 1970~2009년 기간중 재정건전화를 정의하고 그에 기초하여 재정건전화 정책의 추진 여부, 성공요인, 확장적 효과의 유발 여부, 건전화 지속기간 등에 영향을 미치는 다양한 요인들에 관한 실증분석을 수행하였다. 실증분석 결과, 우선 재정건전화 정책에 있어 무엇보다도 중요한 것은 가능한 한 경제성장률이 높게 유지되도록 거시경제를 운용하는 것이다. 높은 성장률은 그 자체로 재정건전화 정책의 성공확률을 높일 뿐만 아니라 확장적 효과를 야기할 확률과 건전화정책의 지속기간을 늘리는 효과가 있다. 또한 간접적으로 세입 확대로 이어져 재정건전화 정책 추진에 있어 이상과 같은 긍정적인 효과를 배가시킨다. 특히 재정이 악화되는 시기가 경기침체기와 겹치게 되는데, 실증분석 결과에서 경기침체기 내에서의 경제성장률이 이러한 긍정적인 효과를 야기하는 데 중요한 것으로 나타났다. 다음으로 재정수지 개선이 성장률 못지않게 중요한 것으로 나타났는데, 실증분석 결과에서는 세입 확충이 세출 삭감보다 상대적으로 더 크게 재정건전화에 기여하는 것으로 나타났다. 특히 자본지출의 조정이 재정건전화의 성공확률을 높이고 일부 분석결과에서는 확장적 효과의 야기 가능성도 높이는 것으로 나타났다. 마지막으로 재정건전화 정책의 지속기간을 늘리기 위해서는 성장률 관리, 세입 확충보다 세출 조정에 중점을 둔 재정수지 개선정책 추진 등이 중요한 것으로 나타났다.

마지막으로 제5장에서는 앞 장들에서의 분석결과에 기초하여 재정건전화 관련 우리경제의 당면과제에 대하여 논의하고 적절한 정책적 시사점을 제안하고자 하였다. 제1절에서는 국제기구들에서 글로벌 경제위기 이후 선진국 경제의 잠재성장률 하락에 대비해야 함을 제언하였으며, 제2절과 제3절에서는 향후 지속적으로 재정건전화 정책을 추진하고 위하여 필요한 정책수단들 및 재정위험관리 시스템 필요성에 대하여 제언하였다.

〈Abstract〉

# Current and Future Tasks for Desirable Fiscal Consolidation Policy

Hyung-soo Park·Hosin Song

In this paper, we do in-depth research on fiscal consolidation experiences of many countries. In particular, we focus on OECD countries' policy experiences for fiscal adjustment with through studies as well as a variety of empirical analyses, from which we try to draw some implications on the implementation of Korea's current fiscal consolidation policy.

This paper consists of 5 chapters. Chapter 1 consists of three sections. In section 1, we analyze the recent fiscal problems of advanced countries, emerging countries and Korea based on vast works of literature such as fiscal policy reports, statistics, projections and research papers on fiscal adjustments from individual nations and international institutes such as the IMF and OECD. In section 2, we focus on OECD countries' debt-soaring experience, from which we learn that most countries failed to downsize their debt-to-GDP ratios once they experienced a large deterioration of public finances regardless of efforts toward fiscal consolidation. In section 3, we recommend some fiscal policy instruments which are believed to be critical for fiscal consolidation of Korea. First, fiscal policy authorities

need to retrieve some of their temporary expansionary actions which were implemented to counteract the recent crisis. Fiscal authorities need to take into account age-related spending which will soon become the most serious threat to the soundness of Korea's public finance. Moreover, fiscal authorities need to improve the mid-term fiscal planning system, performance-based fiscal management system and enforce temporary fiscal rules for fiscal consolidation. For the revenue side, we believe an additional tax scheme or a statutory marginal income tax rate increase is not needed at this point. Instead, fiscal authorities have to downsize the tax expenditure by reducing redundant tax exemptions and strive to capture hidden sources of income. Furthermore, the statutory corporate income tax rate should be converted into a flat rate system along with eliminations of some tax expenditure which are unrelated to positive externality.

In chapter 3, we concentrate on the case studies of three countries, Finland, Sweden and Japan. The implication from the study is that the time required to restore fiscal deficits to fiscal surplus after a fiscal crisis can be too variable to predict. The same applies to the debt-to-GDP level.

In chapter 4, we do vast empirical works using the data of 26 OECD countries. We aim in finding what are the determinants of fiscal adjustment implementation, successful fiscal adjustments and expansionary fiscal adjustments via discrete variable estimation methods. We also try to consider both successful fiscal adjustment and expansionary fiscal adjustment simultaneously via bi-variate probit estimation to allow for correlation between them. Furthermore, we try to test whether non-Keynesian effects can be found

statistically. Lastly, we look into the determinants of the fiscal adjustment duration using the Weibull distribution duration model estimation.

In chapter 5, we conclude with Korea's future tasks for fiscal consolidation.

## 〈著者略歷〉

박형수

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of California-Los Angeles 경제학 박사

현, 한국조세연구원 선임연구위원

송호신

서울대학교 경제학과 졸업

미국 The Pennsylvania State University 경제학 박사

현, 한국조세연구원 부연구위원

자료 수집 및 정리

이성호 한국조세연구원 연구원

김미경 한국조세연구원 연구원

## 研究報告書 10-08

### 바람직한 재정건전화 정책과 정책과제

---

2010년 12월 23일 인쇄

2010년 12월 30일 발행

저 자 박형수·송호신

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 상 일 인 쇄

인 쇄

© 한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-494-3

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원

