

# 경제성장과 재정정책

2014. 12.

홍승현 · 류덕현 · 전병목 · 윤성주



## 서 언

대부분의 국가들에서 지난 5~6년간의 재정운용은, 재정건전성의 회복이 가장 중요한 목표였다. 글로벌 금융위기가 발생했을 당시, 대부분의 국가들에서는 대규모의 재정투입이 이루어졌고, 이는 이들 국가에 있어 엄청난 규모의 적자와 이에 따른 부채 수준의 불가피한 증가를 가져오게 되었다. GDP 대비 부채 수준의 증가는 비록 위기극복에 필요한 확장적 재정운용의 결과라는 불가피한 측면이 있었기는 하지만, 성장률의 하락추세와 맞물려 확장적 재정운용을 지속하기에는 중장기 재정 지속가능성에 대한 시장의 판단이 부정적으로 변할 수 있는 위험이 클 수밖에 없었다. 특히, 향후에도 금융위기와 같은 외부적 충격에 따른 국민경제의 구조적 위험에 적절히 대응하기 위해서는, 충분한 재정여력(fiscal space)을 평상시에 확보·유지하는 것이 중요하다는 의견이 확대되었고, 따라서 악화된 재정상황을 빠른 시일 내에 회복시키는 방향으로의 재정운용이 필요하다는 논리가 국제기구들을 중심으로 제기되었다.

이러한 견해에 기초하여, 최악의 위기상황을 벗어났다고 판단한 국가들을 중심으로 서둘러서 기존의 확장적 재정운용을 중단하고 재정건전성을 회복하기 위한 노력을 시작하게 되었고, 일부 유럽의 재정위기를 겪은 국가들은 국제기구들의 도움을 통해 위기를 극복하는 과정에서 상당한 수준의 긴축적 재정운용을 외부적으로 강요받게 되었다. 이러한 전 세계적인 재정기조의 변화 속에서 지난 4~5년간은 어떤 방식의 긴축적 재정운용이 재정건전성 제고 측면에서 효과적인가에 대한 논의가 확대되어 왔지만, 최근 들어서는 이러한 긴축적 정책운용 방향에 대해 다양한 측면에서의 의구심들이 제기되면서, 다시 한번, 현재의 상황에 적절한 정책방향이 무엇인가에 대한 논의가 진행되고 있다.

본 연구는 이러한 정책 결정의 혼란한 상황 속에서, 재정정책의 기본 역

할과 목적을 재조명하고, 여기에 맞추어 최근의 재정상황을 개괄하면서 관련된 최근의 폭넓은 논의들을 정리하고 있다. 경제성장과 경기안정, 그리고 분배적 형평성을 제고하는 재정정책의 역할들이, 최근의 논의들에서 어떤 방향으로 정리되고 있고, 최근의 상황은 어떻게 변화하고 있는지 설명하고 있다. 최근의 저성장 기조 속에서 고려되고 있는 성장친화적 재정정책 수단들이 다른 정책 목표 측면에서 어떤 영향을 미치는지를 동시에 고려함으로써, 향후 재정정책 결정 과정에서 여러 정책 목표들에 대한 종합적인 접근을 주문하였다. 그렇지만, 정책 결정에 있어 고려해야 할 여러 목표들은 성장이라는 재정개혁 성공의 필수조건을 우선으로 하는, 목표들 간의 우선순위를 정할 것을 제시하고 있다.

제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서는 재정정책의 두 가지 큰 축이라고 할 수 있는 재정지출과 조세 측면의 수단들에 대한 좀 더 심도 있는 논의를 진행하였다. 재정지출을 기능별로 분류하고, 이들의 성장률 제고효과를 이론적·실증적으로 분석한 결과는 2장에서 소개되고 있다. OECD 회원국들의 자료를 이용하여, 지출 측면에서는 COFOG상의 분류기준에 따른 효과와 이들을 몇 개의 유사한 그룹-핵심공공지출, 인프라지출, 외부성지출, 소득재분배지출-등으로 구분하여 그 효과를 살펴보았다. 조세 측면에서는, 비공식 부문의 역할을 고려하기 위해, 지하경제 추정치를 사용하여 세율 변화의 영향을 분석하였고, 국가의 경제구조 변화를 고려하기 위해, 10년 단위로 구분한 패널분석도 결과를 제시하고 있다.

마지막 제Ⅳ장에서는 우리사회가 점점 더 비중을 높이고 있는 이슈인 형평성의 문제를 경제성장의 측면에서 다루고 있다. 이론적으로는 소득 불평등은 경제성장에 긍정적·부정적 영향 모두 미칠 수 있지만, 장기적인 지속 가능한 성장에 과도한 소득 불평등은 하나의 제한 요인이 될 수 있기 때문에, 재분배에 따른 부정적 행태 변화를 최소화하면서도 성장에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 제도설계의 필요성이 점차 증대될 것으로 결론내리고 있다.

본 보고서는 본 연구원의 홍승현 박사, 전병목 박사, 그리고 윤성주 박사가 외부 전문가인 류덕현 교수와 공동으로 집필하였다. 저자들은 보고서를 집필하는 과정에서 많은 토론과 검토를 통해 여러 부분에서 시사점을 준 상

명대학교의 백웅기 교수와 서울 시립대의 박기백 교수를 비롯한 토론자, 익명의 논평자 모두에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서를 작성하는 과정에서 자료 준비에 많은 도움을 준 장광남 연구원, 김혜련 연구원, 오지연 연구원, 그리고 김규현 연구원에게 감사를 표하고 있다. 아울러 보고서 편집 단계에서 많은 도움을 준 연구출판팀 직원들에게 감사를 표하고 있다.

마지막으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 분명히 하고자 한다.

2014년 12월

한국조세재정연구원

원장 옥 동 석

## 요약 및 정책적 시사점

대부분의 국가들에서 글로벌 금융위기 이후 지난 5~6년간의 재정운용은, 재정건전성의 회복이 가장 중요한 목표였다. 글로벌 금융위기가 발생했을 당시, 일반적으로 대규모의 재정투입을 통한 정책대응이 이루어졌고, 이는 상당한 규모의 재정적자와 이에 따른 부채 수준의 불가피한 증가를 가져오게 되었다. GDP 대비 부채 수준의 증가는 성장률의 하락추세와 맞물려 중장기 재정지속 가능성에 대한 우려로 연결되었고, 향후에도 금융위기와 같은 외부적 충격에 적절히 대응하기 위해서는, 충분한 재정여력(fiscal space)을 평상시에 확보·유지하는 것이 중요하다는 의견이 확대됨에 따라, 악화된 재정상황을 빠른 시일 내에 회복시키는 방향으로의 재정운용이 필요하다는 논리가 국제기구들을 중심으로 제기되었다.

위기상황을 벗어난 국가들을 중심으로 재정건전성을 회복하기 위한 노력을 시작하게 되었고, 일부 재정위기를 겪은 국가들은 대내외적 압력으로 상당한 수준의 긴축적 재정운용을 강요받게 되었다. 이러한 전 세계적인 재정기조의 변화 속에서 지난 5~6년간은 어떤 방식의 재정조정이 재정건전성 제고에 더 효과적인가에 대한 논의가 확대되어 왔지만, 최근에는 이러한 긴축적 정책운용 방향에 따른 문제점들이 제기되면서, 다시 한 번 향후 올바른 정책 방향이 무엇인가에 대한 논의가 진행되고 있다.

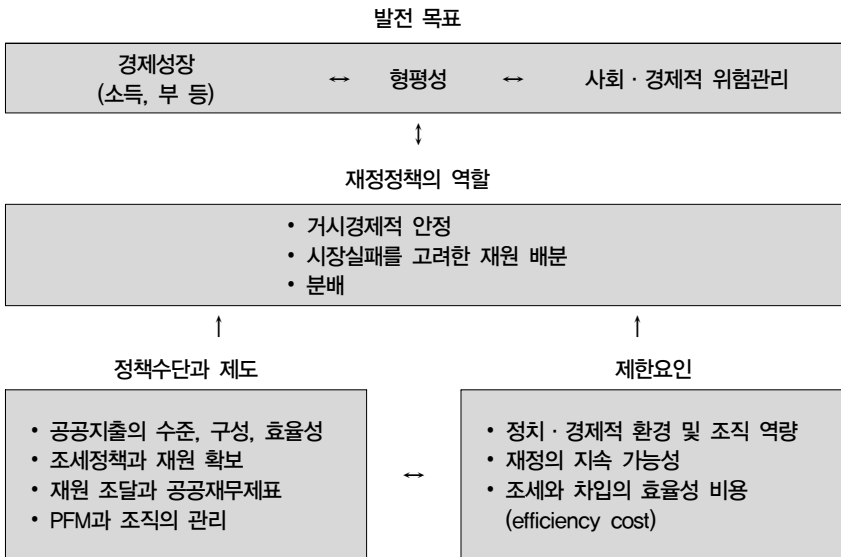
### 1. 재정정책의 역할과 성장에의 영향

본 연구는 이러한 최근의 추세를 전통적인 정부의 역할의 체계 속에서 제시해 보고자 한다. 재정정책에 대한 기존의 이해체계 속에서, 글로벌 금융위기 이후의 다양한 현상들이 어떻게 투영되는지 살펴보고, 재정정책 목표를 달성을 위한 다양한 수단들과 이들이 여러 정책 목표에 미치는 영향과 상호

관련성 등을 제시한다.

일반적으로 재정의 역할을 이야기할 때 Musgrave(1959)가 제시한 거시적 안정성의 촉진, 자원배분의 개선, 그리고 분배적 불평등에 대응하는 것을 꼽는다. Brahmhatt & Canuto(2012)는 정부의 재정정책의 목표체계를 [그림 I-1]와 같이 제시하면서, 정부의 이러한 역할 수행을 통해 지속적인 경제성장과 사회 재분배를 통한 형평성을 제고하며, 거시경제적 안정화를 통해 사회·경제적 위험요인을 관리하는 발전 목표를 제시하였다.

[그림] 재정정책의 목표에 대한 체계



자료: Brahmhatt & Canuto(2012), Figure 3, p. 3

정부의 역할을 개별적으로 살펴보면, 거시적 안정성을 촉진하는 역할 측면에서는, 단기와 장기적 측면 모두를 살펴볼 필요가 있다. 단기적 측면에서의 거시안정화는 간단하게 경기변동의 진폭을 축소시키는 것을 의미하는데, 재정상황의 개선을 통해 재정위험을 완화시킴으로써 시장 평가에 영향을 주는 것이나 전통적인 총수요 변화를 이용한 채널의 두 가지를 생각해 볼 수

있다. 한편 재정정책이 경제상황에 영향을 미칠 뿐 아니라 반대로 경제상황도 재정상황에 영향을 미치게 된다. 일반적으로 자동안정화장치(automatic stabilizer)를 통해 경제상황이 자동적으로 재정변수에 영향을 미치고, 거시 경제상황의 변화는 직접적으로, 혹은 GDP 대비 부채 비율의 변화를 통해 시장의 평가에 영향을 미치면서 재정에도 변화를 가져오게 된다. 이러한 환류효과(feedback effect)를 고려하면, 재정정책의 경제적 효과는 경우에 따라 더 강화될 수도 혹은 급격히 약화될 수도 있다.

재원배분의 개선 역할은, 정부가 재정정책을 통해 시장실패를 교정하는 방향으로의 재원배분을 유도함으로써, 경제 전체적으로 (기술적, 그리고 배분적) 효율성을 제고하여 중장기적인 발전을 도모하는 것을 의미한다. 최근의 재정조정에 대한 많은 논의들이 이루어지면서 관심이 집중되는 부분은 공공 투자지출과 조세구조 개혁 이슈들이 있다. 공공 투자지출의 단기와 장기 성장에의 긍정적 효과와 현재의 부족한 사회 간접자본을 고려할 때, 그리고 최근의 초저금리 시장상황에서 정부의 투자지출 확대 필요성을 주장하는 의견도 많지만, 현재 재정상황이나 공공 투자지출의 재정승수의 불확실성, 그리고 공공자본재의 장기투자수익률의 불확실성 등에 근거한 반대 의견도 적지 않다. 조세 측면 개혁의 방향성에 있어서는 재정정책의 목적 중 큰 두 가지, 즉 조세부담의 변화로 인한 형평성의 문제와, 효율성 증대를 통한 중장기적인 경제성장의 촉진이라는 목표 외에도, 중장기적 시계에서 구조적 재정지출 수요를 위한 안정적인 재원 확보를 위한 제도 개혁의 필요성도 기본적인 조정의 방향성에 고려되어야 할 필요가 있다.

국민들에게 일정 수준의 생활을 보장하는 것이 정부의 중요한 역할이라는 인식이 광범위하게 확산되어 있는 현대사회에서, 빈곤감소, 사회통합이나 형평성의 문제는 경제 성장을 제고하는 것만큼이나 중요한 이슈라고 할 수 있다. 사회복지 지출의 확대나 조세시스템이 장기적인 불평등 증가 추세를 효과적으로 제어하는 데 성공하지는 못했던 것으로 보이나, 지난 금융위기 기간 시장소득의 차별적 충격을 흡수하는 데 일부 순기능을 했던 것으로 평가 받고 있다. 한국의 경우, 시장소득의 불평등도에 있어서는 OECD 국가들에 비해서는 한참 낮은 수준이지만, 가처분소득의 불평등도에 있어서는 OECD

국가들의 평균 수준이다. 즉, 정책적 수단을 통한 재분배 효과가 낮는데, 외환위기 이후 악화가 계속되고 있는 소득분배구조는, 2000년대 이후 크게 증가하고 있는 복지지출의 규모를 볼 때 복지지출의 효율성이나 효과성에 대한 재고가 필요함을 시사하고 있다.

정책 결정자들은 재정조정을 위한 다양한 수단들을 그 효과성 측면에서 비교 평가하여 정책 수단을 결정하게 된다. 이때 이 정책 수단들이 재정정책의 여러 목표에 미치는 영향을 동시에 고려하여, 의도치 않은 부작용을 최소화할 수 있는 효과적인 정책 조합을 고민해볼 필요가 있다. 특히, 위기이후 재정건전성 회복의 필요성이라는 대명제가 앞에 놓여 있는 상황에서, 기존 정책들의 전체적 정비를 통해 정책 일관성을 제고하기 위한 좋은 기회가 될 수 있다. 다만, 기존의 재정조정 사례들을 보면, 경제성장이 가장 확실한 성공조건이라고 할 수 있다. 경제성장은 GDP 대비 부채 비율의 분모를 증가시키는 역할뿐 아니라, 재정상황의 지속적 개선에 대한 정부의 능력에 영향을 주게 된다. 결국, 효과적인 재정조정을 위해서는 경제성장의 측면을 중심으로 유인구조의 개선과 경제 왜곡을 감축시키는 방향의 개선 노력이 필요하고, 이러한 정책을 위한 수단들이 분배적 형평성이나 다른 정책 목표, 즉 단기적 안정성 및 장기적 재정지속 가능성 등에 어떤 영향을 미칠지에 대한 평가가 정책 결정에 적절히 반영될 수 있는 제도적 환경을 조성할 필요가 있다.

## II. 재정지출과 경제성장

정부지출이 경제성장에 미치는 효과에 대한 논의는 다양한 층위와 경로를 상정한 채 이루어져 왔으며 다양한 많은 이슈를 동반하여 진행되어 왔다고 볼 수 있다. 정부 재정지출은 기능과 성질에 따라 기능별 지출과 성질별 지출로 구분할 수 있는데 본 연구에서는 기능별 성질에 따른 재정지출의 효과를 살펴보았다. 또한 기능별 지출을 성격이 유사하면서도 경제적 의미가 있는 지출로 묶어 이들을 통해서도 동일한 분석을 수행하였다.

이론적 측면에서는, 총지출 증가가 성장률 제고효과를 가지기 위해서는

정부지출 증가에 따른 생산성 효과가 자원배분에 대한 비용을 상회해야 가능하다는 것을 알 수 있었다. 다음으로 비생산적인 지출에서 생산적인 지출로 전환할 때 균제상태 성장률을 높이기 위해서는 상대적인 자원배분 비율이 두 지출 간의 상대적인 생산성(산출 탄력성)보다 작아야 함을 보였다. 마지막으로 재정지출의 종류가 많아 보다 일반적인 경우 특정 지출에서 다른 지출로 전환할 때 균제상태의 성장률을 높이기 위해서는 생산성을 지출 비중으로 표준화한 비율의 상대적 크기에 따라 성장효과가 다르게 나타날 수 있음을 확인하였다.

실증분석에서는, 기능적 지출의 여러 층위의 개념을 통해 각각 나누어 살펴보았다. 기능별 재정지출은 그 기능별로 역할과 경제와 사회에 미치는 효과가 있다. 이를 경제성장이라는 하나의 기준으로 살펴보기에는 무리가 있다. 특히, 기능별 재정지출 중 사회보호 지출 및 보건 지출 등은 경제성장에 대한 효과가 일차적 목표라기보다는 사회의 형평성 제고와 인적자본 제고를 통해 간접적으로 성장률 제고효과가 있을 수 있다.

한국의 재정지출구조는 OECD 평균에 비추어 인프라지출 부문의 비중이 매우 높고 재분배 지출 비중이 상당히 낮은 구조를 가지고 있다. 이러한 추세는 점차적으로 악화될 것으로 예측된다. 특히 인프라지출의 경우 경제성장과 비선형적인 관계를 갖는 것으로 알려진 여러 선행연구들을 고려할 때 경제성장률을 최적화하는 수준을 넘는 투자지출은 오히려 성장률에 부(-)의 효과를 가져올 수 있음을 실증분석을 통해서도 확인할 수 있었다. OECD의 평균 성장률보다 높은 수준의 인프라지출 비중을 갖고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

### III. 조세정책과 경제성장

경제이론에 따르면 재원 조달을 위한 조세부과는 한계세율을 높여 기업 및 근로자들의 경제활동을 왜곡 또는 제약하는 효과가 있어 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 또한 조성된 재원을 지출하는 방법 역시 경제성장에 영향을 미칠 수 있다. 전반적으로 정부규모 자체가 증가하

게 되면 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 그러나 부분적으로 재정 지출 방법 중 성장 자극효과가 큰 부분에서의 지출증가는 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 경제적 직관을 바탕으로 OECD 국가의 성장률에 대한 조세 및 재정 변수의 영향력을 분석하였다.

분석 결과 10년 기간의 성장률 요인분석에서는 조세변수의 유의미한 영향력을 발견하기 어려웠다. 다만 세율변수에 존재하는 내생성을 고려한 도구변수를 사용할 경우, 통계적 유의성은 낮지만 성장을 저해하는 방향의 모수 추정치를 보여주었다. 2001~2012년 기간분석에 포함된 납세자들의 조세 회피 방안의 하나인 지하경제 규모변수 역시 법정 최고세율변수를 이용한 단순 OLS 분석에서는 유의미하게 경제성장을 저해하는 요인으로 나타났지만 내생성을 통제한 도구변수를 사용할 경우 유의성이 낮아져 일관된 결과를 보여주지 못한다. 이는 일정 수준 이상의 소득에 도달해 있는 OECD 국가들에서 지하경제로 인한 성장률 저하효과가 있을 수 있지만 지하경제 규모 축소 등으로 인해 통계적으로 유의한 수준에서 발견하기 어렵다는 점을 보여준다.

반면 재정지출 관련 변수는 성장률에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부규모는 일관되게 성장률을 낮추는 요인으로 나타났는데 정부규모 10%p(GDP 대비 비중)가 높아질수록 연간 1인당 총생산 증가율은 0.7%p 하락하는 것으로 나타났다. 생산성 제고의 주된 동력인 R&D 투자는 성장률을 높이는 요인으로 작용하는데 투자액 10%p(GDP 대비 비중)가 늘어날수록 연간 1인당 총생산 증가율은 3~4%p 높아지는 것으로 나타났다. 그의 1981~1990년 기간 분석 결과 등을 감안하면 시간의 흐름에 따라 무역 의존도와 R&D 투자 변수의 성장 영향은 점차 뚜렷해지고 있다. 세계 경제 흐름의 변화로 무역과 기술혁신이 성장에 더욱 중요해졌음을 보여주고 있다.

조세변수의 장기적인 효과를 검증하기 위해 10년 단위 자료의 패널분석을 실시하였다. 분석 결과 법인세 한계세율이 성장을 저해하는 요인임을 확인할 수 있었다. 법인세 법정 최고세율은 유의수준 10%에서 유의하였다. 성장률에의 영향은 도구변수를 이용할 때 단순 OLS 분석보다 소폭 하락하였다. 추정 결과는 법인세율 10%p 인하로 연간 성장률 0.4~0.5%p 상승을 유

발하는 것으로 나타났다. 이는 OECD 선진국들의 일인당 GDP 성장률이 2% 내외인 점을 감안하면 상당한 반응정도라 할 수 있다. 한편 개발도상국 등 다양한 발전단계에 있는 국가들을 포함한 Lee and Gordon(2005)의 법인세율 10%p 인하당 성장률 1~2%p 상승효과와 비교하면 상당히 낮은 수준이다. 그러나 상대적으로 높은 성장률을 보이는 저개발국가들의 반응까지 포함한 결과이므로 실질적인 차이는 크지 않은 것으로 판단된다.

#### IV. 재정정책과 형평성 이슈

여러 선행연구들에 의하면 소득 불평등이 경제성장에 부정적 영향과 긍정적 영향을 모두 미칠 개연성이 매우 높다. 그러나 우리나라의 경우, 매우 높은 세후소득 불평등도를 고려할 때, 소득 불평등이 경제성장에 부정적 영향을 미칠 개연성이 상대적으로 더 클 것으로 사료된다. 따라서 지속 가능한 경제성장을 위해서 정부의 소득 불평등 완화를 위한 재정정책이 제고될 필요가 있다

본 보고서에서는 형평성 제고를 위한 정부의 재정정책으로 단기적 접근법인 소득 재분배 정책과 장기적 접근법인 포용적 성장 관련 정책들을 소개하였다. 시장에서 발생한 소득 불평등을 완화시키기 위한 정부의 소득 재분배 정책은 경제 주체들의 행태에 영향을 미쳐 경제성장에 긍정적·부정적 효과가 모두 나타나게 된다. 따라서 부정적 효과를 최소화하면서 긍정적 효과를 극대화할 수 있도록, 우리나라의 현실을 적절히 반영한 제도적 설계가 필요하다.

우리나라의 포용적 성장 관련 실증분석에 의하면, 보건의로 분야는 상대적으로 포용적 성장이 이루어지고 있으나, 사교육분야 자료를 이용해 살펴본 결과 교육분야에서는 포용적 성장이 나타나고 있지 않은 것으로 파악되었다. 이와 같은 교육 접근성에 있어서 기회의 불평등은 소득 계층 간의 불평등을 장기간에 걸쳐 더욱 고착·심화시킬 가능성이 매우 높다. 따라서 교육기회 평등을 위한 정부의 정책적 개입이 필요하다.

끝으로, 형평성 제고를 위한 정부정책을 위해서는 재정의 건전성이 전제

되어야 한다. 따라서 지속 가능성 있는 성장과 이를 위한 정부정책이 지속적으로 이루어지기 위해서는 정치적 접근이 아닌 경제적 관점에서 효율적이고 효과적인 정책을 적용·운용할 필요가 있다.



## 목 차

I. 재정정책의 역할과 성장에의 영향 .....	21
1. 정책 목표와 재정정책의 역할 .....	23
2. 재정목표 달성을 위한 수단과 한계 .....	45
3. 소결 .....	56
II. 재정지출과 경제성장 .....	58
1. 논의배경 .....	58
2. 재정지출과 경제성장: 최근의 동향 .....	59
3. 이론적 접근 .....	67
4. 실증분석 .....	71
5. 소결 .....	86
III. 조세정책과 경제성장 .....	88
1. 배경 .....	88
2. 조세정책과 경제성장의 연관성 이론 .....	89
3. 기존의 경제성장 모형 .....	91
4. 실증분석 .....	102
5. 소결 .....	116
IV. 재정정책과 형평성 이슈 - 소득 불평등과 경제성장 .....	119
1. 서론 .....	119
2. 선행연구 및 관련 이론 .....	124
3. 소득 불평등 완화를 위한 정책방안 .....	134

---

## CONTENTS

---

4. 실증분석 .....	151
5. 소결 .....	167
V. 결 론 .....	170
참고문헌 .....	174

---

---

## 표목차

〈표 Ⅰ-1〉 구조개혁의 성장에의 영향 .....	30
〈표 Ⅰ-2〉 2007~2011년 사이 공공 사회복지지출의 변화 .....	42
〈표 Ⅰ-3〉 조세정책이 성장과 불평등에 미치는 효과 .....	48
〈표 Ⅰ-4〉 재정건전화 수단의 영향 .....	51
〈표 Ⅱ-1〉 세입 및 세출의 성장효과 .....	60
〈표 Ⅱ-2〉 기능적 재정지출에 대한 분류 .....	61
〈표 Ⅱ-3〉 기능별 지출(COFOG)의 기술적 통계 .....	72
〈표 Ⅱ-4〉 이론적 구분에 의한 재정지출의 기술적 통계 .....	73
〈표 Ⅱ-5〉 한국의 기능별 지출의 추이(1970~2012년) .....	75
〈표 Ⅱ-6〉 기타 변수에 대한 기술적 통계 .....	80
〈표 Ⅱ-7〉 기능별 지출과 경제성장 실증분석 .....	84
〈표 Ⅱ-8〉 기능별 지출과 경제성장 실증분석 .....	85
〈표 Ⅲ-1〉 회귀분석 모형 변수들의 기초통계량 .....	108
〈표 Ⅲ-2〉 성장률 회귀분석 결과(2001~2012년) .....	111
〈표 Ⅲ-3〉 성장률 회귀분석 결과(1991~2000년) .....	112
〈표 Ⅲ-4〉 성장률 회귀분석 결과(1981~1990년) .....	113
〈표 Ⅲ-5〉 성장률 패널 회귀분석 결과(1981~2012년) .....	115
〈표 Ⅳ-1〉 효율적 재분배를 위한 재정개혁 방안 .....	139
〈표 Ⅳ-2〉 사교육 접근성 분석을 위한 기초자료 .....	160
〈표 Ⅳ-3〉 보건의료 서비스 접근성 분석을 위한 기초자료 .....	164

---

## 그림목차

[그림 I-1] OECD 평균 성장률과 변동성(2년 window 표준편차) 추이	21
[그림 I-2] 재정정책의 목표에 대한 체계	24
[그림 I-3] 성장률과 CDS Spread의 상관관계	25
[그림 I-4] 주요국 재정수지 추이	26
[그림 I-5] 주요국 실질 GDP 성장률 추이	27
[그림 I-6] 전체 투자지출 대비 정부 투자지출의 비중 추이	32
[그림 I-7] 정부지출에서 투자지출이 차지하는 비중 추이	32
[그림 I-8] 분기 실질 성장률 추이	33
[그림 I-9] 공공자본재와 투자지출의 추이	34
[그림 I-10] 주요국의 재정수입 항목별 비율 추이(2001 vs. 2010)	37
[그림 I-11] 재산세수입의 구성 항목 비교(2009년 기준)	38
[그림 I-12] 주요 선진국의 GDP 대비 사회지출의 장기추이	39
[그림 I-13] 시장소득 불평등도의 증가	40
[그림 I-14] 전체 세전소득에서 상위 1%가 차지하는 비중의 변화(1990~2007년)	40
[그림 I-15] 금융위기 기간 시장소득 불평등도의 확대	41
[그림 I-16] 상위 10%와 하위 10%의 시장소득 연평균 변화율(2007~2011년)	41
[그림 I-17] 시장소득, 소득세, 이전, 가처분소득의 연평균 변화율(2007~2011년)	43
[그림 I-18] 재정건전화 정책의 구성변화	44
[그림 I-19] 시장소득과 가처분소득의 불평등도 비교(2010년)	45
[그림 I-20] 주요국의 조세부담률 추이	46
[그림 I-21] 경기조정 재정수지 추이 비교(2006 vs. 2009 vs. 2014)	52
[그림 I-22] GDP 대비 국가부채의 추이 비교(2006 vs. 2009 vs. 2014)	53
[그림 II-1] 핵심 공공부문에 대한 정부지출 규모	62

---

[그림 II-2] 인프라지출과 경제성장의 비선형적 관계 .....	63
[그림 II-3] 인프라부문에 대한 정부지출규모 .....	64
[그림 II-4] 인프라부문 지출과 1인당 GDP의 관계 .....	64
[그림 II-5] 교육 및 보건에 대한 정부지출규모 .....	65
[그림 II-6] 사회보장(social protection) 지출규모 .....	66
[그림 II-7] 사회보장 지출과 고령화 비율(65세 이상/총인구 비율) .....	67
[그림 II-8] 한국의 기능별 재정지출(COFOG)의 추이(1970~2012년) .....	76
[그림 II-9] 한국의 기능별 재정지출의 추이 1(1970~2012년) .....	76
[그림 II-10] 한국의 기능별 재정지출의 추이 2(1970~2012년) .....	77
[그림 II-11] 한국과 OECD의 기능별 재정지출 비교 1: 핵심공공지출 .....	77
[그림 II-12] 한국과 OECD의 기능별 재정지출 비교 2: 인프라지출 .....	78
[그림 II-13] 한국과 OECD의 기능별 재정지출 비교 3: 가치재·외부성지출 .....	79
[그림 II-14] 한국과 OECD의 기능별 재정지출 비교 4: 재분배지출 .....	79
[그림 II-15] 한국과 OECD의 기능별 재정지출 비교 5: 기타지출 .....	80
[그림 III-1] 솔로우 성장모형의 균제상태(Steady-state) .....	92
[그림 III-2] 황금률(The Golden Rule) .....	94
[그림 IV-1] 지역별 빈곤선 이하 인구비율 추이 .....	120
[그림 IV-2] OECD 주요국들의 소득 불평등도 추이(지니계수 평균) .....	120
[그림 IV-3] OECD 주요국 소득집단별 성장수혜(1976~2007년) .....	121
[그림 IV-4] 소득 불평등 - 재정정책 - 경제성장 .....	123
[그림 IV-5] 긴축재정을 통한 재정건전성 제고 .....	140
[그림 IV-6] 기회곡선 .....	148
[그림 IV-7] 기회곡선의 동태적 이동 .....	150
[그림 IV-8] OECD 가입국 시장소득·가처분소득 불평등 현황 .....	151

---

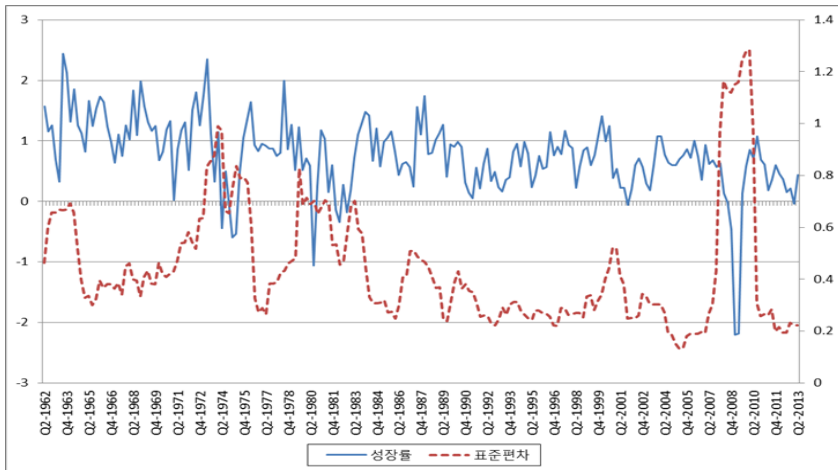
[그림 IV-9] OECD 가입국 세전·세후 빈곤율 현황 .....	152
[그림 IV-10] OECD 가입국 S90/S10, P90/P10 현황 .....	153
[그림 IV-11] 우리나라 소득 불평등도 추이 .....	154
[그림 IV-12] 경제성장률( $t$ )과 관련 변수( $t-1$ )의 상관관계 .....	156
[그림 IV-13] 경제성장과 소득 불평등 추이 .....	157
[그림 IV-14] 우리나라 교육 수준 추이 .....	159
[그림 IV-15] 포용적 성장: 사교육 접근성(누적) .....	161
[그림 IV-16] 소득분위별 가구당 사교육비 .....	163
[그림 IV-17] 포용적 성장: 보건의료 서비스 접근성(누적) .....	165
[그림 IV-18] 소득분위별 보건의료비 지출 현황 .....	166

---

# I. 재정정책의 역할과 성장에의 영향

국민경제의 큰 부분을 차지하는 정부부문은 다양한 정책 수단을 활용하여 경제의 여러 측면에 영향을 미치게 된다. 정부의 정책 수단 중 큰 부분을 차지하고, 따라서 많은 관심의 대상이 되어왔던 재정정책은 정부의 지출과 조세를 통해 경제에 영향을 주는 정책이라고 할 수 있다. 재정정책이 경제에 영향을 미치는 방식에 있어, 많은 변수들과 매우 복잡한 상관관계를 보이고 있지만, 경제상황에 적절한 정책 결정을 내려야 하는 정책 결정자들에게는 이러한 복잡한 상관관계를 이해하고 정책 결정에 활용하는 것이 매우 중요한 문제이다.

[그림 1-1] OECD 평균 성장률과 변동성(2년 window 표준편차) 추이



자료: OECD stat, <http://stats.oecd.org/> 로부터 그래프로 작성, 2014. 8. 1. 검색

국민경제에서의 정부 역할을 가능하게 하는 정부의 중요한 정책 수단 중

하나인 재정정책은, 그 효과성에 대한 오랜 논쟁이 있었다. 1930년대의 대공황에 두 번의 세계대전을 겪으면서, 국방지출을 포함한 정부의 지출 확대를 통한 실업 감축 및 경제 활성화의 효과는 케인지안적 재정정책의 효과성을 입증하는 대표적 사례로 자리 잡았다. 그러나 이어지는 연구들에서는 케인지안적 재정승수의 크기가 기존에 예상했던 것보다 훨씬 작다는 추정 결과들이 제시되었고, 이론적인 측면에서도 이자율 상승에 따른 구축효과나 리카도 동등성(Ricardian equivalence) 등에 기초하여 전통적 케인지안의 견해에 대한 끝없는 의문이 지속되었다. 특히, 방법론과 자료에 있어서의 지속적인 진전에도 불구하고, 경기변동에서의 정확한 현재위치를 파악하는 것은 여전히 어렵고, 향후 어느 방향으로 진행하는지를 예측하는 것이나 재정에 반응하는 정도를 파악하는 것은 더욱 어려운 문제로 남아있다. 이런 불확실성에 더하여, 재정정책의 결정과 실제로 경제에 영향을 미치는 재원의 흐름이 발생하는 시점까지의 긴 시차는, 과연 경기변동의 정점에서 재정 긴축을 시행하고 저점에서 재정 확대를 시행하는 것이 가능한지, 즉 재정정책의 변화를 통한 적절한 경기 대응이 가능한 것인지에 대한 많은 회의적 의견이 지속되는 근거가 되었다. 여기에, 1960년대 물가와 실업률의 동시적 상승은, 케인지안적 재정정책의 효과성에 대한 이러한 회의론을 증폭시키는 역할을 하였다.

경기 대응을 위한 정책수단의 관심은 이제 재정정책에 비해 훨씬 빠른 정책 조정과 시행이 가능한 통화정책으로 넘어가게 되었다. 이자율의 조정에 대한 결정은 신속하게 이루어질 수 있었고 이 결정에 따른 거시적 영향은 즉각적으로 발생할 수 있었기에, 경기변동 파악에 대한 불확실성은 여전히 함에도 불구하고 통화정책은 충수요에 영향을 주는 데 있어서의 정책 시차가 거의 0에 가까운 효과적인 경기 대응 수단으로 인식되었다. 특히, 1980년대 이후 20여 년 이상 경기변동의 진폭이 감소하고 물가상승률과 여러 거시지표들이 안정적 추세를 보이게 됨에 따라, 경기 대응에 효과적인 수단은 재정정책이 아닌 통화정책이라는 인식이 굳어지게 되었다.

글로벌 금융위기가 발생하였던 2008년 이전 소위 ‘대 안정기(the Great

Moderation)’라는 표현을 가져왔던 이 시기에는, 경기 대응 측면에서는 통화 정책이 더 효과적인 수단이라는 견해가 지배적이었고, 재정정책은 중장기 성장의 관점에서 논의가 진행되었다. 이렇게 거시정책 수단들 간의 시점 간 역할분담에 대한 폭넓은 공감대와는 달리, 2008년 이후 금융위기의 여파가 전 세계로 확대되면서, 각국 정부들의 정책 대응은 재정 측면에서의 대규모 경기부양책(stimulus package)이 주를 이루었고, 이러한 정책적 대응은 현재 국제기구나 정치권은 물론 학계에서도 긍정적인 평가를 받고 있다. 재정정책에 대한 이러한 태도변화와 더불어 재정정책의 효과성에 대한 연구에서도 다양한 새로운 시각을 제시하는 연구들이 늘어나고 있다.

본 장에서는 이러한 최근의 추세를 전통적인 정부의 역할의 체계 속에서 제시해 보고자 한다. 재정정책에 대한 기존의 이해체계 속에서, 글로벌 금융 위기 이후의 다양한 현상들이 어떻게 투영되는지 살펴보고, 재정정책 목표를 달성을 위한 여러 수단들과 이들이 여러 정책 목표에 미치는 영향과 상호 관련성 등을 제시한다.

## 1. 정책 목표와 재정정책의 역할

일반적으로 재정의 역할을 이야기할 때 Musgrave(1959)가 제시한 세 가지, 즉 거시적 안정성의 촉진, 자원배분의 개선, 그리고 분배적 불평등에 대응하는 것을 꼽는다. Brahmhbhatt & Canuto(2012)는 정부의 재정정책의 목표체계를 [그림 I-2]와 같이 제시하면서, 정부의 이러한 역할 수행을 통해 지속적인 경제성장과 사회 재분배를 통한 형평성을 제고하며, 거시경제적 안정화를 통해 사회·경제적 위험요인을 관리하는 발전 목표를 제시하였다. 이러한 목표를 추구하는데 있어, 민간 부문(private sector)에 전적으로 의존하는 것은 효과적이지 못하다는데 대한 공동의 인식에서 기본적으로 정부의 정책 개입의 당위성이 발생하게 된다.

[그림 1-2] 재정정책의 목표에 대한 체계

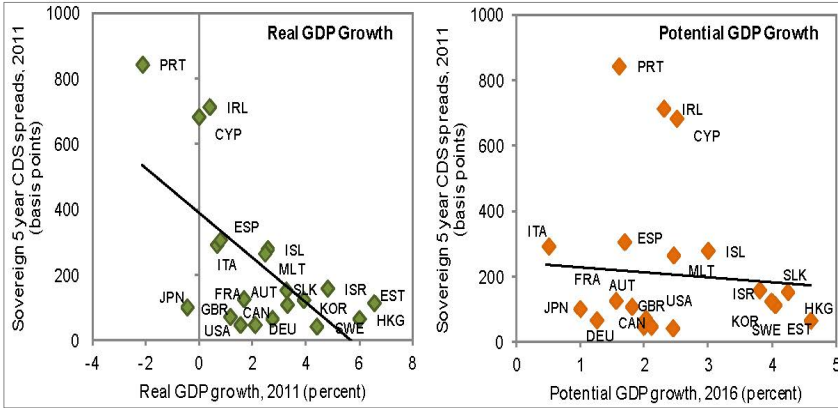


자료: Brahmhatt & Canuto(2012), Figure 3, p. 3

### 가. 거시적 안정성

정부의 역할을 개별적으로 살펴보면, 거시적 안정성을 촉진하는 역할 측면에서는, 단기와 장기적 측면 모두를 살펴볼 필요가 있다. 단기적 측면에서의 거시안정화는 경기변동의 진폭을 축소시키는 것을 의미한다. 앞서 설명한 바와 같이, 글로벌 금융위기 이전의 재정정책은 주로 중장기 경제성장과의 연계성 측면에서 논의되었지만, 재정정책이 여전히 단기적 거시 측면에도 큰 영향을 줄 수 있다는 사실을 동시에 고민해 볼 필요가 있다. 정부의 재정정책 역할 중 하나인 거시경제적 안정성은, 본질적으로 위험회피적인 경제 주체들이, 외생적인 위험에 대한 완벽한 보험이 시장에서는 불가능한 상황에서, 개별 주체의 전체적인 후생 수준을 증진시킬 수 있는 역할을 한다. 즉, 거시적 경기변동이 가져오는 충격을 개별 경제 주체들이 민간부문에서 흡수하는 데는 한계가 있기 때문에, 정부가 경기 대응적(countercyclical) 정책을 통해 과도한 물가 상승·하락이나 실업 등을 억제하는, 즉 경기 변동성을 줄이는 역할을 통해, 경제 전체의 후생 수준을 올릴 수 있다는 것이다.

[그림 1-3] 성장률과 CDS Spread의 상관관계



자료: Cottarelli & Jaramillo(2012), Figure 4, p. 7

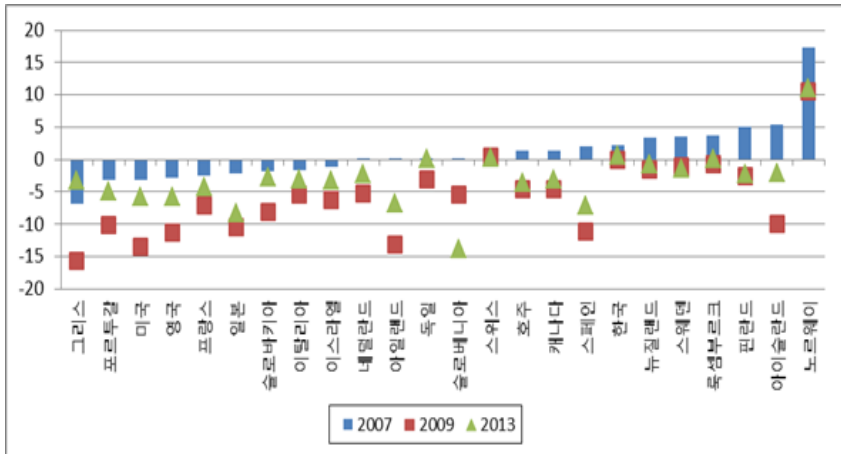
단기에 재정조정이 경기상황에 영향을 미치는 채널은 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫 번째는 재정상황의 개선을 통해 재정위험을 완화시킴으로써 시장 평가에 영향을 주는 것이다. 시장에서 국채이자율 결정에 재정상황이 미치는 영향이 점점 더 커지고 있고, 특히 금융위기 이후에는 재정 불균형에 대한 시장의 반응이 더 민감해 지는 경향을 보이고 있다.<sup>1)</sup> 따라서, 현재의 재정상황과 더불어 향후 재정정책이 시장에서 어떻게 받아들여지는지에 따라 이자율이나 환율의 변화를 통해 경제에 큰 영향을 줄 수 있다.

두 번째 채널은 좀 더 전통적인, 총수요를 통한 효과이다. 재정정책의 효과성 논의나 재정승수의 크기 논란과 연결되는 이 부분은, 최근 들어 더 큰 논란의 중심이 되고 있다. 특히, 금융위기 이전에 널리 공유되었던 이해와는 달리 위기 대응에서 재정정책이 효과적으로 사용될 수 있었던 원인과 이후 재정건전성 회복을 위한 재정조정이 거시경제에 어떤 영향을 주고 있는지에 대한 논의가 지속되는 가운데, 저성장 기조의 탈피를 위해 어떤 정책적 선택이 필요한지에 대한 논의가 동시에 진행되고 있다. 이론적으로 민간 부문의 구축효과나, 실증분석에서 재정승수의 방향과 규모에 대한 모호한 결과

1) Caceres et al.(2010), Schuknecht et al.(2010).

등, 재정정책의 거시적 효과에 대한 기존의 부정적 견해를 뒷받침하는 근거들은 여전하다. 그러나, 최근의 적어도 통화정책의 효과를 기대하기 힘든 금융위기 상황에서는 재정정책이 강력한 경기대응 수단이 될 수 있다는, 즉 재정승수도 커진다는 연구 결과들이 제시되면서<sup>2)</sup> 어떤 상황에서 재정정책이 효과적인 경기대응수단으로 활용될 수 있는지에 대한 관심이 높아지게 되었다. 동시에, 최근 지속되고 있는 재정 긴축이 과연 거시경제적으로 긍정적인 효과가 있는지에 대한 논란이 더욱 커지게 되었다.<sup>3)</sup>

[그림 1-4] 주요국 재정수지 추이



자료: IMF Fiscal Monitor(2014. 10), p. 65를 그래프로 재구성

한편 재정정책이 경제상황에 영향을 미칠 뿐 아니라 반대로 경제상황도 재정상황에 영향을 미치게 된다. 일반적으로 자동안정화장치(automatic stabilizer)를 통해 경제상황이 자동적으로 재정변수에 영향을 미치고, 거시

2) Coenen et al.(2012), Blanchard & Leigh(2013), Corsetti et al.(2012), Auerbach & Gorodnichenko (2012), Batini et al(2012).

3) 침체기에 재정승수가 더 크다는 연구 결과에 따라, 미약한 경기회복이 재정긴축에 따른 부작용일 수 있다는 주장과 재정 긴축이 반드시 거시경제적 위축을 가져오지는 않는다는 주장 등 재정 긴축의 방식이나 효과에 대한 다양한 논의가 진행되고 있음(Cottarelli & Jaramillo, 2012)



인가에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 경기 변동성, 좀 더 구체적으로는 경제가 외부 충격에 반응하는 방식은 몇 가지 측면에서 구분해서 살펴볼 수 있다. 우선, 거시적 충격에 대한 반응하는 정도 자체에 대한 것과, 충격 이후 시간이 지남에 따라 충격이 확산 혹은 축소되는 방식, 그리고 충격이 지속되는 정도 등의 측면을 볼 수 있고, 정부의 재정정책은 이 모든 측면에 직간접적인 영향을 줄 수 있다.

외생적 충격에 반응하는 정도, 즉 충격에 대한 취약성과 관련해서는 금융시장의 역할이 조명을 받고 있다. 비록 최근의 금융위기에서 진앙지의 역할을 하기는 했지만, 자본시장의 발전은 장기적인 성장에 큰 도움을 줄 수 있는 것으로 알려져 있다.<sup>5)</sup> Levine(2005)이나 Catte et al.(2004)은 금융시장의 발전이 장기투자나 위험분산을 용이하게 함으로써, 효율성을 증가시키고 자원 배분을 개선함으로써 장기적인 성장을 제고할 수 있고, 소비자 투자의 시점 간 이동을 용이하게 함으로써 외부적 충격의 분산을 가능하게 하는 등의 긍정적인 면을 제시하였다. 다만, 이러한 중장기적인 성장에의 기여와 거시적 안정성 사이에는 복잡한 관계가 있어, 때로는 외부 충격의 빈도나 대규모 충격의 확률을 증가시키는 경향이 있다는 주장도 있고,<sup>6)</sup> 반대로 이러한 주장에 다양한 반론들도 존재한다.<sup>7)</sup> 결국, 경제적 효율성을 제고하는 원칙에서 추진되는 금융시장의 발전이 동시에 경제 전체의 취약성을 높일 수도 있기 때문에, 이들을 효과적으로 제어할 수 있는 충분한 규제가 필요하다는 당위성과 동시에, 규제에 추가하여 정책적으로도 금융시장이나 자산시장 상황에 적절한 대응이 필요하다.<sup>8)</sup>

외부충격이 경제에 확산되는 방식에 있어서도 정책적 영향을 생각해 볼 필요가 있다. 거시적 안정성과 장기 경제성장을 위한 정책들은 외부충격을

5) Schularick & Taylor(2012).

6) Taylor(2012), Buch et al.(2005), Kaminsky & Reinhart(1999).

7) Cespedes & Velasco (2012), Benk et al.(2009), Easterly et al.(2001), Cerra & Saxena(2008).

8) 예를 들어, 조세 측면에서 자산시장의 버블에 편승한 재정운용은, 재정의 취약성을 높일 수 있기 때문에, 이러한 구조적 요인에 대응한 재정정책이 필요

흡수하는 데 도움을 주기도 하지만, 때로는 반대 효과가 발생하기도 한다. 예를 들어, 건전한 재정상황은 큰 외부적 충격에 대응하는데 필요한 재원확보에 효과적<sup>9)</sup>이고, 지출이나 조세시스템을 통해 자동안정화장치의 효과를 제고하는 것 또한 경제 충격을 완화하는 효과적 수단이 될 수 있다. 그러나, 최근의 국제기구들의 재정건전화정책 방향에 대한 조언들을 보면 자동안정화장치의 규모를 줄이는 내용들을 담고 있는데,<sup>10)</sup> Corsetti et al.(2012)은 상태의존적 정책(state-contingent policy)으로 안정화장치의 강화에 따른 공급측면의 부작용을 최소화<sup>11)</sup> 하는 동시에 재정정책의 효과성을 제고하는 방안을 제안하고 있다.

장기적 측면에서의 거시 안정성은 좀 더 다양한 측면을 의미할 수 있다. 안정적인 중장기 경제성장이나 잠재 성장률에의 영향을 의미할 수도 있고, 장기적으로 지속 가능한 재정상황을 유지함으로써 재정상황으로 인한 불안정성을 예방하는 것을 의미할 수도 있다.<sup>12)</sup> 잠재 성장률에의 영향은 거시적 측면에서는 부채수준이 잠재성장률에 미치는 부정적 영향을 지적할 수 있다. Reinhart & Rogoff(2010) 주장의 문제점이 언론의 큰 관심을 불러 일으켰음에도 불구하고, 여전히 높은 수준의 부채는 경제성장에 큰 부정적 영향을 미친다는 점에는 많은 연구들이 공통된 견해를 보이고 있다.<sup>13)</sup>

미시적 측면에서 재정정책이 성장에 미치는 효과는 공공부문이 경제에서 역할하는 방식, 즉 구조적 측면과 연관되어 있다. 전반적인 조세부담 수준,

9) Roehn(2010)에 의하면, 공공부문의 부채 수준이 높으면, 민간부문 저축에 의한 상쇄효과로 증가된 재정정책의 효과가 약화되는 경향

10) 최근 국제기구들의 견해는, 재정지속 가능성을 제고하는 동시에 지출의 효율성을 제고하는 방식, 즉 복지지출에서는 targeting을 강화하고 부정적 유인구조를 가지는 과도한 무조건적 지출을 지양하는 방향으로의 개혁을 주문하고 있다. 세입 측면에서는 소득세의 비율을 감축하고, 재산세의 비율을 확대하는 방향을 제시하고 있다.

11) 예를 들어, 실업급여의 강화를 통한 자동안정화장치 효과의 제고는 중장기적으로 노동의욕의 하락을 통해 노동공급을 줄이는 공급측면의 악영향을 초래. 대신, 실업급여의 수혜기간을 노동시장의 상황과 연계하는 등의 경기상황에 따라 다른 수준의 혜택을 제공하는 방식이 상태의존적 정책(state-contingent policy)

12) 고영선(2008), Brahmhbhatt & Canuto(2012).

13) Kumar & Woo(2010), Cecchetti et al.(2011), Baum et al.(2012).

징세 방식, 재정지출의 집행방식 등 재정의 여러 측면들이 경제주체의 유인 구조(incentive system)에 영향을 미치고, 따라서 투자나 고용, 경제적 효율성 및 성장에 영향을 미치게 된다. 예를 들어, OECD의 Going for Growth<sup>14)</sup> 시리즈에서는 성장을 위한 구조적 개혁을 강조하면서, 노동생산성과 고용을 제고를 위한 정책제언들을 제시하고 있다. 대부분의 개혁의제들은 생산물 시장이나 노동시장에서의 규제, 인적자본이나 급여시스템과 관련된 것이지만, 낮은 정부 적자와 부채, 적절한 지출과 수입구조 등이 장기 성장에 중요한 요인이 됨을 강조하고 있다.

〈표 1-1〉 구조개혁의 성장에의 영향

증가 항목	1인당 GDP에 영향
노동에 대한 조세	-
고용 보호	-
단체협약의 범위	-
실업급여액 및 수혜기간	-
ALMP에 대한 지출	+
간접세/재산세의 세수 비중	+
생산물시장 규제	-
FDI규제	-
자본시장 고도화	+
공공부채	-
공공적자	-
물가상승률 목표	-
물가상승률 목표 기간	+

자료: Sutherland & Hoeller(2013), p. 6

물론 이러한 효율성 증대 측면은 분배적 형평성과 일부 상충관계를 보일 수 있어, 재정조정 수단 선택하는 데 있어 잠재적 성장뿐 아니라 다른

14) <http://www.oecd.org/eco/goingforgrowth.htm>

목표와의 관계에 어떤 영향을 미치는지 충분한 고려가 필요하다.

### 나. 자원배분의 개선

자원배분의 개선 역할은, 정부가 재정정책을 통해 시장실패를 교정하는 방향으로의 자원배분을 유도함으로써, 경제 전체적으로 (기술적, 그리고 배분적) 효율성을 제고하여 중장기적인 발전을 도모하는 것을 의미한다. 이러한 정부의 역할은 공공재의 공급이나, 외부성을 교정하기 위해 조세나 보조금을 통해 유인체계에 변화를 주는 것 등을 포함하여 법질서나 사법체계의 확립을 통해 개별 경제 주체의 경제활동이 시장에서 적절히 이루어질 수 있는 사회적 기반을 제공하는 것까지 포함한다. 고영선(2008)은 전통적인 정부의 경제적 역할을 사유재산권의 보호, 시장실패의 교정, 가치재의 공급, 소득과 부의 재분배, 그리고 거시경제의 안정화의 5가지를 제시하였는데, 이 중 처음 2가지—사유재산권의 보호, 시장실패의 교정—를 Musgrave(1959)의 자원배분의 개선에 해당하는 것으로 분류하였다.

시장실패의 개념은 경제학에서 정부의 적극적 시장개입을 정당화하는 가장 기본적인 논리에 해당한다. 시장실패는 다양한 원인에서 발생할 수 있고, 이에대한 외부적인 개입이 없다면 시장에서의 최적의 자원배분은 사회 전체의 최적 자원배분과 불일치하는 결과를 발생시킨다. 예를 들어, 국방이나 안전, 도로나 교량 등의 공공재의 적절한 공급은 경제의 전체적 생산성 향상에 도움을 주고, 오염물질 등 부정적 외부성을 적절히 제어하고, 반대로 R&D나 교육 등 긍정적 외부성을 보조하는 것도 시장에서의 자원배분의 효율성을 높이는 대표적인 정부의 역할이라고 할 수 있다. 또한, 보증이나 대출 등에서 정보의 비대칭성에 따른 문제를 완화하거나, 불확실성에 대한 보험 등에 있어 시장의 부재(missing market) 문제를 해결하는 정부의 역할도 효율적 자원배분 측면에서 중요하다고 할 수 있다.

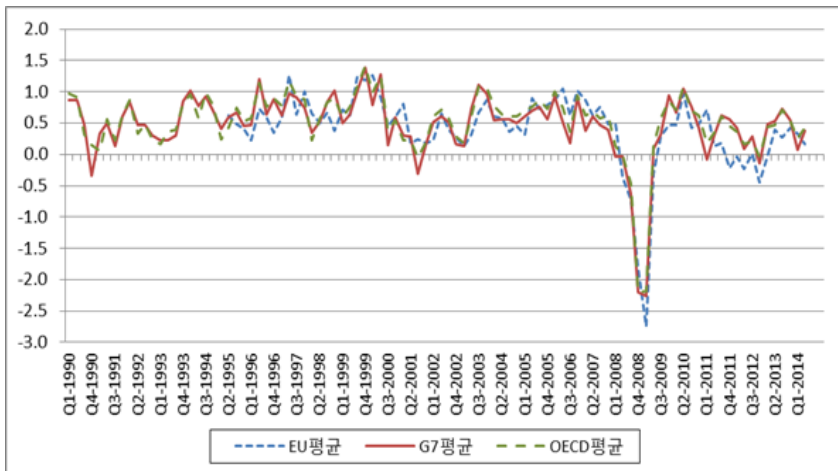
자원배분의 개선 이슈와 관련, 재정조정에 대한 많은 논의들이 이루어지는 최근에 관심이 집중되는 부분은 공공 투자지출과 조세구조 개혁 이슈들이 있다.



체 투자지출이 감소하면서, 대부분의 국가에서 정부의 투자지출이 차지하는 비중은 자연스럽게 증가하였고,<sup>15)</sup> 위기 이후에는 재정건전성 회복을 위한 각국의 노력이 시작되면서 공공 투자지출의 비율도 다시 감소하는 추세를 보이고 있다. 대부분의 국가들에서 정부 지출 내 투자지출이 차지하는 비중은 2011년 기준 2001년 수준 이하로 내려간 경우가 많았으나, 지속적인 저성장과 민간 투자의 부진으로 경제 전체의 투자지출에서 정부의 투자지출이 차지하는 비중은 여전히 높은 수준을 유지하는 국가들이 많다.

[그림 1-8] 분기 실질 성장을 추이

(단위: %)



자료: OECD stat, <http://stats.oecd.org/> 로부터 그래프로 작성, 2014. 8. 1. 검색

2008년 말 금융위기 이후, 빠르게 회복되던 경기상황은 대부분의 국가들에서 곧바로 회복세가 주춤하며 저성장 추세로 이어지고 있다. ‘Secular stagnation’이라는 표현<sup>16)</sup>되는 현재의 지지부진한 경기회복으로 향후 경제회복 속도에 대한 전망이 점점 낮아지는 가운데, IMF(2014)는 이에 대한 원인

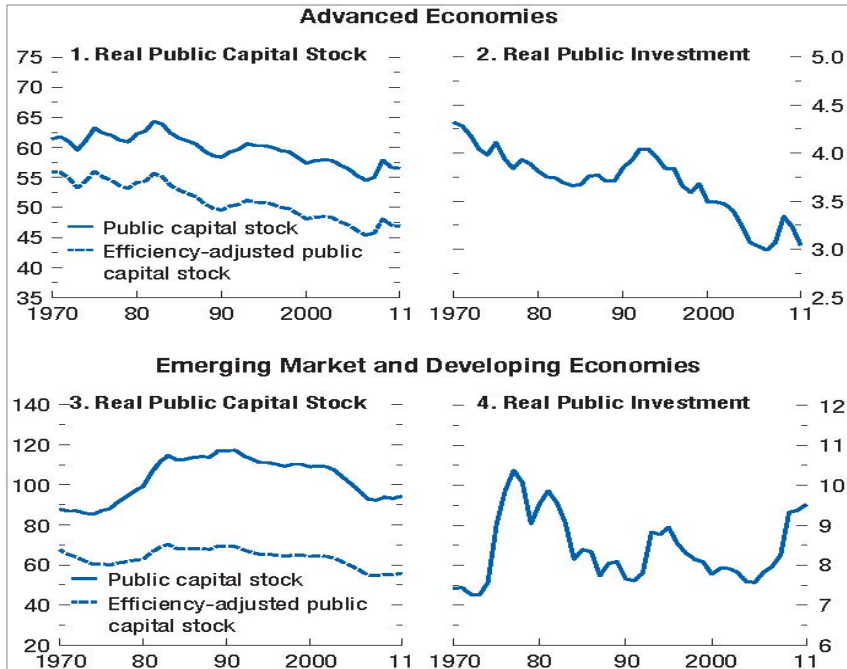
15) 2001년 대비 2009년 30개 국가들 중 16개 국가에서 정부지출 중 투자지출이 차지하는 비중이 증가하였고, 26개 국가 중 23개 국가에서 정부의 투자지출 비중이 증가

16) Summers(2013), Teulings & Baldwin(2014).

들 중 하나로 공공 투자 부족에 따른 사회간접자본 측면<sup>17)</sup>의 문제를 조명하고 있다. 지난 30여 년간의 자료를 보면, 산출량 대비 공공 자본재의 비율은 꾸준히 하락세를 보이고 있고, 일부 선진국들에서는 사회간접자본의 노후화 경향 및 불충분한 유지보수 및 투자가 기존 사회간접자본의 질적 하락을 가져오는 것으로 보고되고 있다. 글로벌 금융위기의 대응으로 GDP 대비 공공 투자지출의 비중이 증가하였으나, 선진국들에서는 재정긴축과 함께 감소 추세를 보이고 있고, 개도국들에서는 여전히 높은 수준을 지속하고 있는 것으로 나타나고 있다.

[그림 1-9] 공공자본재와 투자지출의 추이

(단위: GDP 대비 %)



출처: IMF(2014), WEO, Fiscal Monitor

17) 공공 투자에 따른 공공 자본재(public capital stock)의 대부분은 사회간접자본(infrastructure capital)이 차지하고 있고, 이 둘은 강한 상관관계를 보이고 있음(IMF, 2014)

공공 투자지출은 단기적으로는 재정승수효과를 포함한 총수요의 증대를 통해, 장기적으로는 공급 측면에서 생산성 증가를 통해 경제성장에 긍정적 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 그러나, 이러한 성장 효과의 정도는 경제상황이나 정책환경 등에 의해 영향을 받게 되는데, 경제상황에 따라 여유 재원이 얼마나 있는지, 통화정책이 어떻게 반응하는지에 따라 민간의 구축 효과의 정도가 달라질 수 있고, 구조적·제도적 측면에서는 공공투자 시스템의 효율성이나, 투자의 재원조달 방식도 영향을 줄 수 있다. IMF(2014)에서는 simulation을 통해 이러한 요인들의 효과에 대해 분석하고 있는데, 경제에 유희 자원들이 풍부한 저성장기의 경우 투자의 성장효과가 더 크고, GDP 대비 부채 수준의 감소도 가능하다는 결과를 제시하고 있는데, 최근의 경기순환에 따른 비대칭적 재정승수의 연구들과 동일한 결론이다.<sup>18)</sup>

효율성이 높은 국가에서 공공 투자의 경제효과가 크고, 또 투자지출이 재정 중립적인 때보다는 부채로 재원을 조달하는 경우에 더 큰 경제효과를 가져오는 결과도 제시하고 있다. 개도국들에 대한 기존의 연구<sup>19)</sup>에서는 일반적으로 부채 증가로 재원을 조달하여 지출을 늘리는 경우, 조세로 재원을 조달하는 경우에 비해 시장의 반응이 변동성이 커지고 위험도도 높아지는 결론이 대부분이었으나, IMF(2014)는 투자지출의 경우 시장 이자율을 통한 부정적 영향이 없는 것으로 결론내리고 있다.

공공 투자지출의 단기와 장기 성장에의 긍정적 효과와 현재의 부족한 사회간접자본을 고려할 때, 그리고 최근의 초저금리 시장상황에서 정부의 투자지출 확대 필요성을 주장하는 의견도 많지만, 현재 재정상황이나 공공 투자지출의 재정승수의 불확실성, 그리고 공공자본재의 장기투자 수익률의 불확실성 등에 근거한 반대 의견도 적지 않다. 특히 일본의 경우를 비롯하여 공공 투자의 효율성에 대한 근본적인 문제점을 볼 때, 반드시 공공 투자지출이 효과적인 경제성장을 촉진하는 수단이 아닐 수도 있다는 주장도 고려해 볼 필요가 있다.<sup>20)</sup>

---

18) Blanchard & Leigh(2013), Auerbach & Gorodnichenko(2012).

19) Akitoby & Stratmann(2008).

재원배분의 개선과 관련하여 정부의 조세정책은 부정적 외부성에 대한 과세와 긍정적 외부성에 대한 감세 혹은 음(-)의 과세를 통해 개인적 한계비용과 사회적 한계비용의 괴리를 완화하는 역할을 한다. 글로벌 금융위기 이후 재정조정을 진행하는 과정에서 재정지출 측면뿐 아니라 조세정책에서도 조정의 필요성에 대한 논의들이 계속되었다. 세수 증대라는 것은, 원칙적으로 성장에 역효과를 주는 것을 피할 수 없기에, 최대한 세수 중립적(revenue neutral)이면서 동시에 경제 왜곡을 최소화하고 외부성을 교정하는 방향으로의 조세개혁을 추진해야 한다는 것이 기본적인 원칙이라고 할 수 있다. 다만, 조세제도의 개혁이라는 것이 기존의 주요 조세인 소득세와 법인세 중심의 왜곡적인 조세 중심의 시스템에서 시작해야 하는 한계가 있지만, 최근의 경제상황은 조세 시스템 전반에 걸친 문제점 개선을 시도할 수 있는 좋은 기회라는 평가도 있다.<sup>21)</sup> 개혁의 방향성에 있어서는 재정정책의 목적 중 큰 두 가지, 즉 조세부담의 변화로 인한 형평성의 문제와 효율성 증대를 통한 중장기적인 경제성장의 촉진이라는 목표 외에도, 중장기적 시계에서 구조적 재정지출 수요에 대응하는 안정적인 재원확보를 위한 제도 개혁의 필요성도 기본적인 조정의 방향성에 고려되어야 할 필요가 있다. Sutherland et al.(2012)는 대표적 개혁 대상으로 재산세, 환경세 그리고 각종 요금 및 분담금 등을 제시하고 있다. 우선, 재산세와 거래세는 조세의 사중손실에 따른 비용이 작은 반면 정치적 반발이 큰 세목이기에 다른 왜곡적 조세를 줄이고 재산세를 강화하는 것은 전반적인 효율성을 제고하는 데 효과적일 수 있고, 환경세는 세수 확보와 외부성 교정의 두 가지 목적을 동시에 충족시킬 수 있는 좋은 방안임을 강조하고 있다.<sup>22)</sup> 추가로 수수료, 도시교통분담금, 수도세 등은 정책적으로 과도한 수요를 통제하면서 재정수입을 확대하는 효과적인 정책수단일 수 있다는 점도 지적하고 있다.

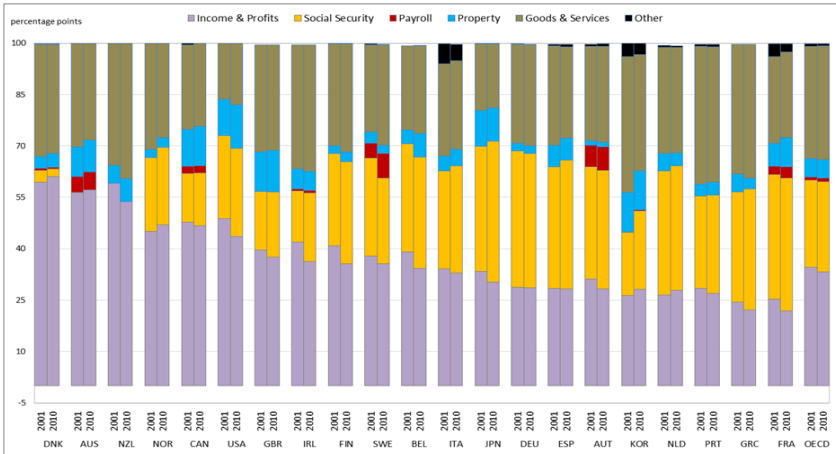
20) Warner(2014).

21) Sutherland et al.(2012).

22) 그러나, 환경세의 증가가 다른 비효율적인 조세의 감소를 동반하지 않는다면, 조세부담의 증가에 따라 전체 경제성장에는 부정적 효과가 발생할 가능성도 있음

[그림 1-10] 주요국의 재정수입 항목별 비율 추이(2001 vs. 2010)

(단위: %)



자료: OECD(2013a), p. 71

2001년과 2010년 사이 OECD 회원국들의 세입구성 비율의 변화를 보면, 평균적으로 사회보장기여금(25.3%→26.4%)과 재화 및 용역세(32.7%→33.1%)는 소폭 증가하고, 소득 및 이익세(34.6%→33.2%)는 소폭 감소한 것을 제외하면 큰 차이는 없다.<sup>23)</sup>

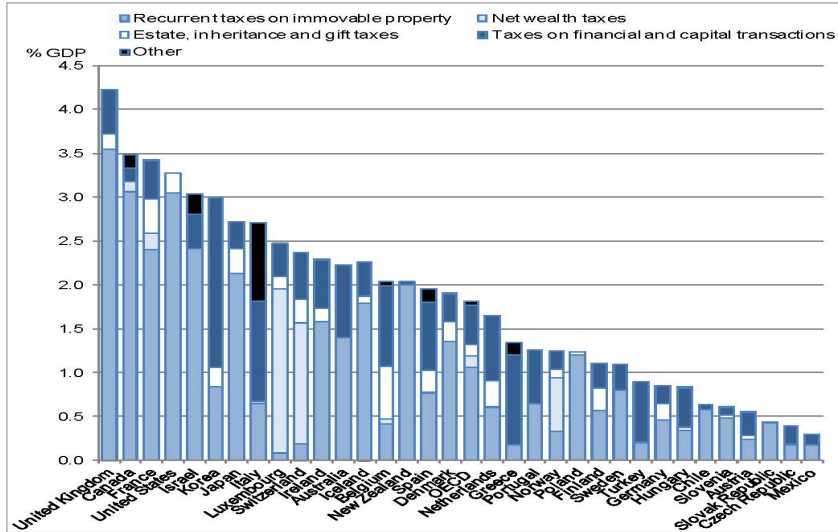
우리나라의 경우, 변화방향에 있어 사회보장기여금이 크게 증가(18.3%→22.8%)하고, 재화 및 용역세는 크게 감소(39.6%→33.9%)하는 모습을 보여주고 있는데, OECD 평균에 비해 재산세와 재화 및 용역세의 비중이 상대적으로 높고, 왜곡적인 성격의 사회보장기여금이나 소득 및 이익세의 비중은 상대적으로 낮은 모습을 보이고 있다. 이러한 상황에서 국제기구에서 권고하고 있는 왜곡적 조세구조의 조정에 따른 효율성 개선의 여지는 상대적으로 적을 것으로 예상되지만, 재산세에서 선진국들에 비해 거래세의 비중이 보유세의 비중에 비해 상대적으로 높다는 점이나, 조세의 분배 개선효과가 적다는 점은, 여전히 현재의 비중 내에서도 과세 대상의 변화나 누진도 변화

23) 이러한 세입분류는 통합 재정상의 구분으로 소득 및 이익세는, 각종 소득세와 법인세를 포함하고, 재화 및 용역세는 부가가치세, 주세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세 등을 포함

를 통한 개혁이 가능한 부분은 있다고 할 수 있다.

[그림 1-11] 재산세수입의 구성 항목 비교(2009년 기준)

(단위: %)



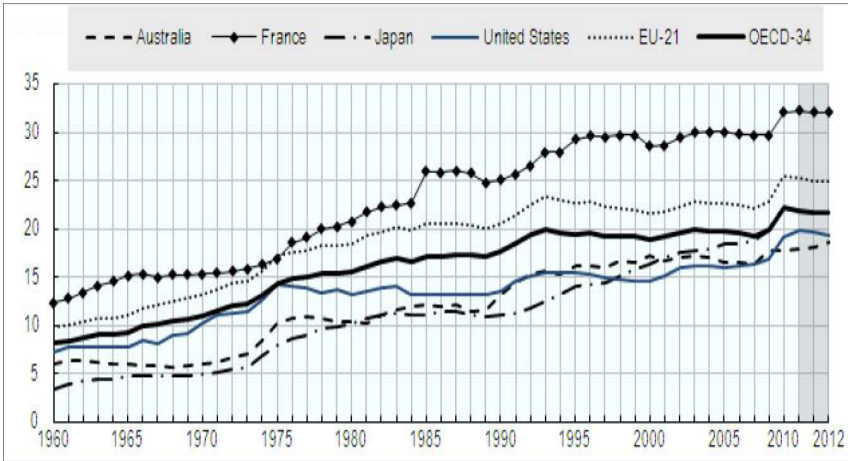
자료: Joumard et al.(2012), Figure 13, p. 30

#### 다. 분배의 형평성

개별 경제 주체의 자유로운 시장활동의 결과가 사회 전체가 보는 형평성의 개념과는 동떨어진 분배적 결과를 가져올 수 있고, 이는 사회적 위험요인으로 발전할 수 있다. 국민들에게 일정 수준의 생활을 보장하는 것이 정부의 중요한 역할이라는 인식이 광범위하게 확산되어 있는 현대 사회에서, 빈곤감소, 사회 통합이나 형평성의 문제는 경제 성장을 제고하는 것만큼이나 중요한 이슈라고 할 수 있다. 따라서 대부분의 국가들에서 분배적 불평등 해소를 위해, 다양한 조세와 지출 정책들을 이용하여 시장 결과에 따른 불평등을 완화하려는 노력을 계속하고 있다.

[그림 1-12] 주요 선진국의 GDP 대비 사회지출의 장기추이

(단위: GDP 대비 %, 연도)

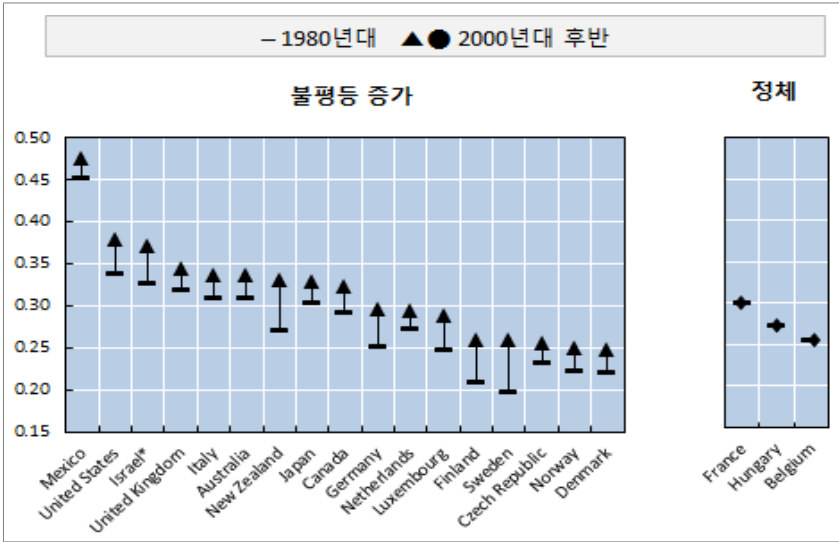


자료: OECD(2012), p. 5

OECD 회원국들 중 자료가 가용한 일부 국가들을 보면, 1960년대 초반 이후 지난 50여 년간 총사회복지 지출이 GDP에서 차지하는 비중이 2배 이상 증가하여, 프랑스의 경우에는 30%를 넘는 수준을 보여주고 있다. 이러한 꾸준한 증가 추세는 인구의 고령화에 따른 연금지출과 보건의출의 꾸준한 증가가 큰 역할을 하고 있지만, 이외에도 1960년대와 1970년대 이들 국가에서 사회복지 관련 프로그램들이 본격적으로 도입되고 혜택이 확대되었던 것의 영향이 컸다. 특히 지난 금융위기 당시 지출 확대의 영향으로 지출 수준이 level-up된 효과가 나타나고 있다.

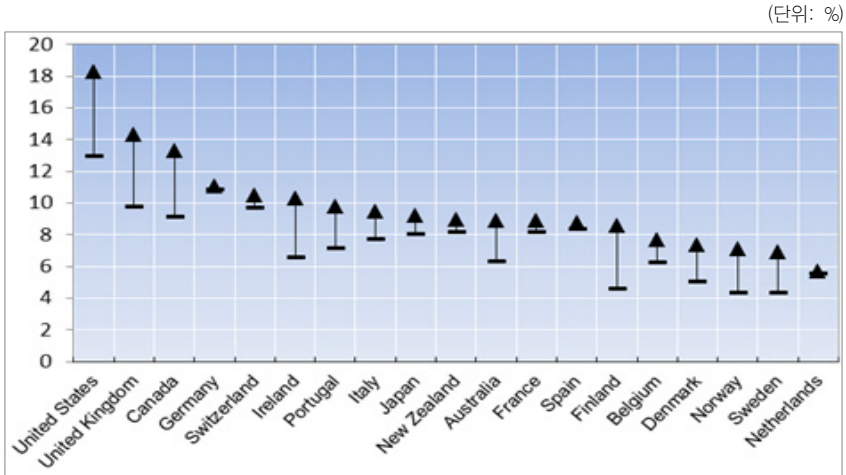
이러한 지출 증가추세에도 불구하고 대부분의 국가들에서 장기적으로 불평등은 증가해 왔고, 특히 1990년대 후반부터 2000년대 초반 기간의 시장소득 불평등도의 큰 증가와 함께, 기존의 불평등 완화 수단인 소득세나 현금 보조 등의 수단들이 시장소득에서의 불평등도 증가를 완화시키는 데 충분한 역할을 하지 못하는 것으로 평가받고 있다.

[그림 1-13] 시장소득 불평등도의 증가



주: 수치는 지니계수  
 자료: OECD(2011), <http://www.oecd.org/els/soc/49499779.pdf>, Figure 1, p. 24

[그림 1-14] 전체 세전소득에서 상위 1%가 차지하는 비중의 변화(1990~2007년)

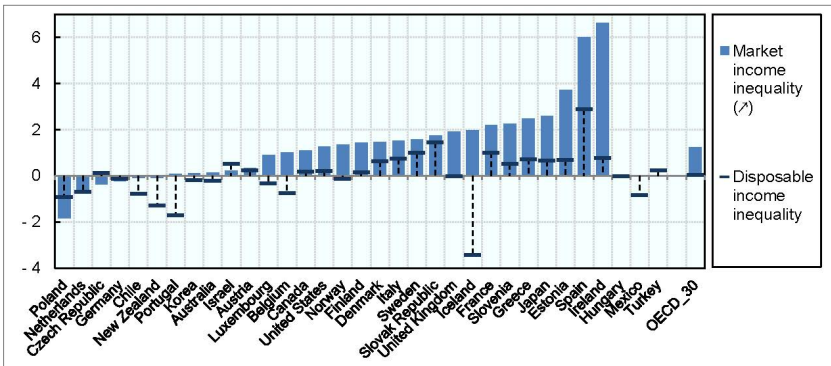


주: 일부 국가들의 경우 2000년대 초반 자료 사용  
 자료: OECD(2011), <http://www.oecd.org/els/soc/49499779.pdf>, Figure 12, p. 39

글로벌 금융위기는 저소득층 등의 소득에 더 큰 충격요인으로 작용하면서 불평등을 확대시키는 결과를 가져왔고, 위기기간의 대규모 재정투입과 뒤이은 재정건전화 조치들은 경제적 불평등의 문제를 더욱 크게 부각시키는 계기가 되었다. OECD(2013b)에 의하면 2007년과 2010년 사이에 OECD 국가들에서 시장소득의 불평등도가 평균 1.4% 증가하였고, 이는 위기 이전 12년간의 증가보다 더 큰 규모로 장기적 불평등도 증가추세를 더욱 악화시켰다.

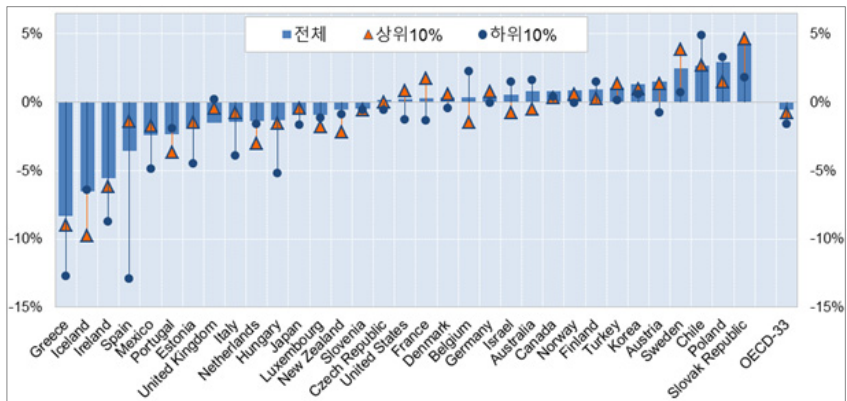
[그림 1-15] 금융위기 기간 시장소득 불평등도의 확대

(단위: %)



주: 지니계수의 %변화  
 자료: OECD(2014), p. 1

[그림 1-16] 상위 10%와 하위 10%의 시장소득 연평균 변화율(2007~2011년)



출처: OECD(2013b), p. 4

글로벌 금융위기는 전체적인 불평등도의 악화를 가져왔지만, 특히 하위소득계층이 큰 타격을 받았다. OECD평균으로 볼 때, 2007년에서 2010년 사이 상위 10%의 소득은 거의 정체되었지만, 하위 10%는 연평균 2%정도의 감소를 경험하였다. 33개국들 중 21개국에서 상위10%의 가처분소득의 변화가 하위 10%의 변화보다 양호했던 것으로 나타나고 있는데, 특히 이탈리아나 스페인의 경우 상위 10%와 하위 10%의 소득 변화 격차가 가장 크게 나타나고 있다.

〈표 1-2〉 2007~2011년 사이 공공 사회복지지출의 변화

		공공 사회복지지출의 변화		
		평균 이하 (5.7% 이하)	평균 정도 (5.7~14.2%)	평균 이상 (14.2% 이상)
실질 GDP 변화	평균이상 (3.6%이상)		캐나다, 멕시코, 폴란드, 스웨덴	호주, 칠레, 이스라엘, 한국, 노르웨이, 스위스
	평균정도 (-4.9~3.6%)	독일	오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 네덜란드, 슬로바키아	뉴질랜드, 미국
	평균이하 (-4.9%이하)	그리스, 헝가리, 아이슬란드, 이탈리아, 포르투갈	체코, 에스토니아, 아일랜드, 스페인, 슬로베니아, 영국	

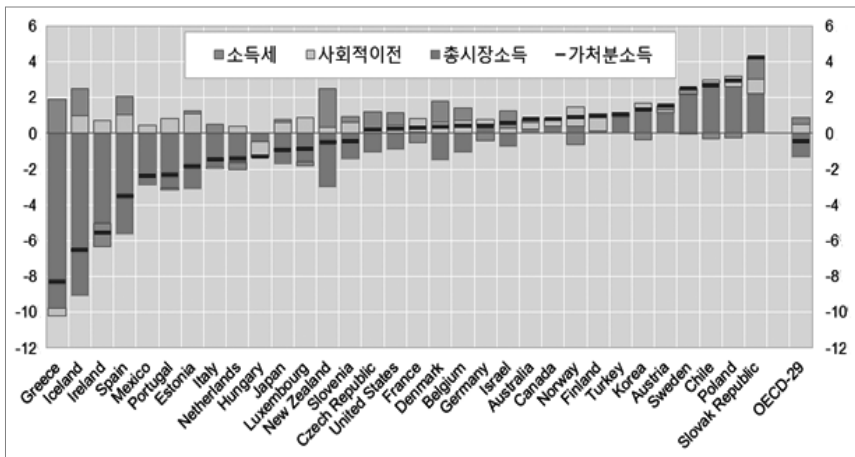
자료: OECD(2012), p. 2

이러한 불평등의 증가에 대응하고, 급속한 경기침체에 대응하는 수단으로 많은 국가들에서는 사회복지 지출의 증가가 이루어졌다. OECD(2012)에 따르면 OECD 회원국들의 평균을 보면, 2007년 GDP 대비 공공 사회복지지출의 비율이 약 19% 정도이던 것이, 2009~2011년의 평균 22% 정도로 증가했고, 이 수준이 지속되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 GDP 대비 복지 지출 비율의 증가는 경기가 하락함에 따라 실업수당 등 경기에 반응하는 급여들이 자연스럽게 증가한 것뿐 아니라, 저소득층에 대한 지원의 확대 등 적극적인 프로그램의 확대와 동시에 GDP의 성장률이 하락함에 따른 영향들이 동시에 나타났던 것이라고 해석할 수 있다. 물론, 이러한 평균적인

증가 이면에는 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. <표 I-2>에서 보이는 것처럼 실질 GDP의 큰 감소를 경험한 국가들에서는 복지지출의 증가가 거의 없거나 줄어드는 경향을 보이고 있고, 상대적으로 향호한 성장률의 회복을 경험한 국가들에서는 평균적으로 높은 복지지출의 증가를 유지할 수 있었다. 여기서도, 한국의 경우는 29%의 증가로 가장 높은 증가율을 보인 것으로 나타난다.

사회복지지출의 확대나 조세시스템이 장기적인 불평등 증가 추세를 효과적으로 제어하는 데 성공하지는 못했던 것으로 보이나, 지난 금융위기 기간 시장소득의 차별적 충격을 흡수하는 데 일부 순기능을 했던 것으로 평가받고 있다. 금융위기 이후 이전지출의 큰 증가와 함께, 시장소득의 불평등도 증가에도 불구하고 대부분이 OECD 국가들에서 가처분소득에 대한 지니계수가 2007년부터 2010년 사이 ‘비교적’ 안정적으로 유지되었다(그림 I-15참조).

[그림 I-17] 시장소득, 소득세, 이전, 가처분소득의 연평균 변화율(2007~2011년) (단위: %)



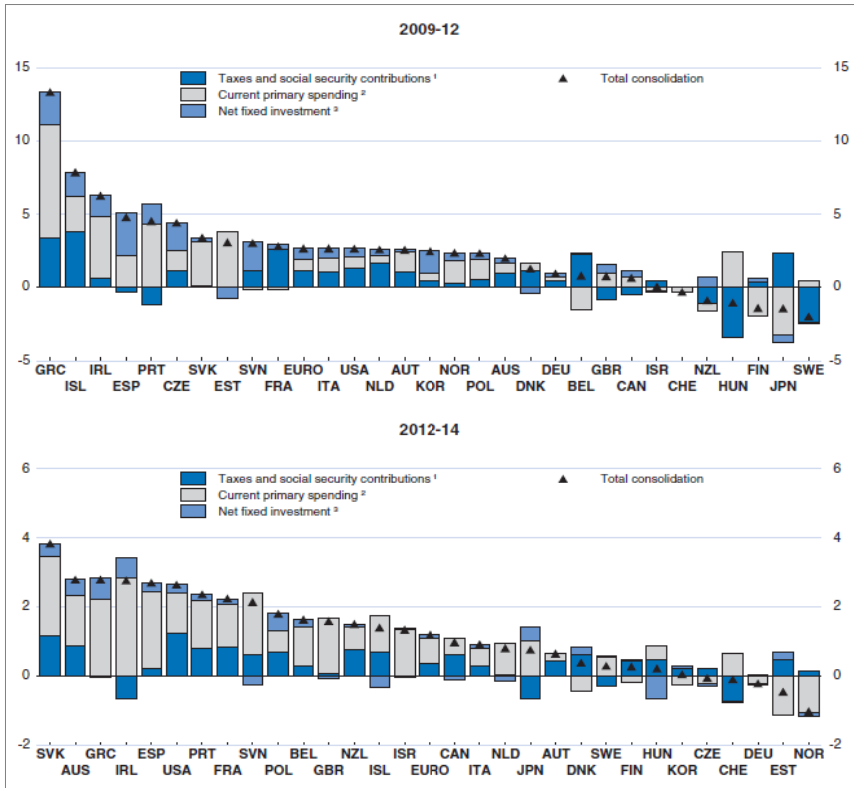
자료: OECD(2014), p. 2

[그림 I-17]에서처럼 소득세와 사회적 이전소득을 통해 조정되어 왔던 시장소득의 불평등 문제는, 위기기간의 재정확장에 상당 부분을 차지했던 사회복지지출이 재정건전화 조치의 시작으로 감축계획에 들어가면서 논쟁의

중심에 등장하게 되었다. 시장소득의 불평등도가 그대로 유지되는 상황에서 확대된 사회복지지출의 감축은, 재정건전성 회복이라는 측면에서는 필요한 조치이기는 하지만, 형평성에의 악영향은 피할 수 없기 때문이다.

[그림 1-18] 재정건전화 정책의 구성변화

(단위: 잠재 GDP 대비 %)

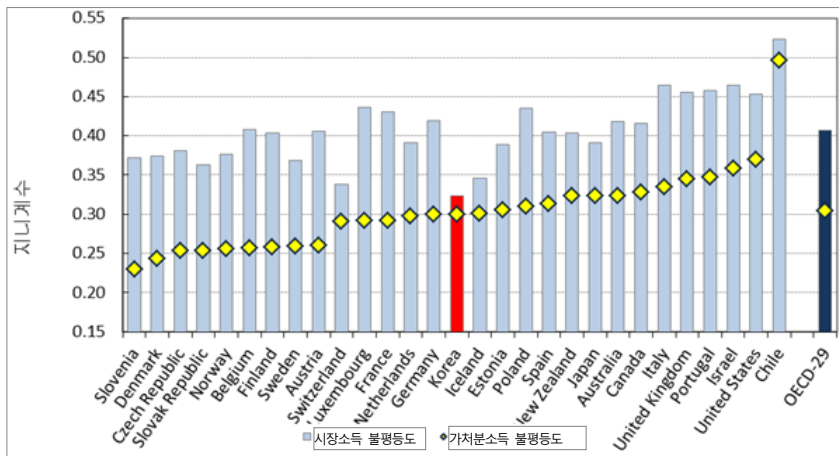


출처: OECD(2013e), Figure 1.15, p. 63

재정건전성 회복을 위한 재정조정이 경제성장에 미치는 악영향을 최소화하기 위한 다양한 측면이 논의되는 가운데, 경제성장 측면에서의 정책이 추가적으로 형평성 측면에서는 어떤 영향을 줄 수 있는지에 대한 논의가 더해짐으로써, 글로벌 금융위기 이후 적절한 재정조정 수단 선택의 문제는 더욱 복잡해지게 되었다.

한국의 경우, 시장소득의 불평등도에 있어서는 OECD 국가들에 비해서는 한참 낮은 수준이지만, 가처분소득의 불평등도에 있어서는 OECD 국가들의 평균 수준이다. 즉, 정책적 수단을 통한 재분배 효과가 낮는데, 외환위기 이후 악화가 계속되고 있는 소득분배구조는, 2000년대 이후 크게 증가하고 있는 복지지출의 규모를 볼 때 복지지출의 효율성이나 효과성에 대한 재고가 필요함을 시사하고 있다. 지속적으로 증가 추세를 보이고 있는 시장소득의 불평등을 고려한다면, 향후 정책조정을 위한 의사결정에서 재분배 효과를 약화하는 방향으로의 전환이 일어나지 않도록 형평성 측면에의 관심을 늘려야 할 것이다.

[그림 1-19] 시장소득과 가처분소득의 불평등도 비교(2010년)



자료: OECD stat, <http://stats.oecd.org/> 로부터 그래프로 작성, 2014. 8. 1. 검색

## 2. 재정목표 달성을 위한 수단과 한계

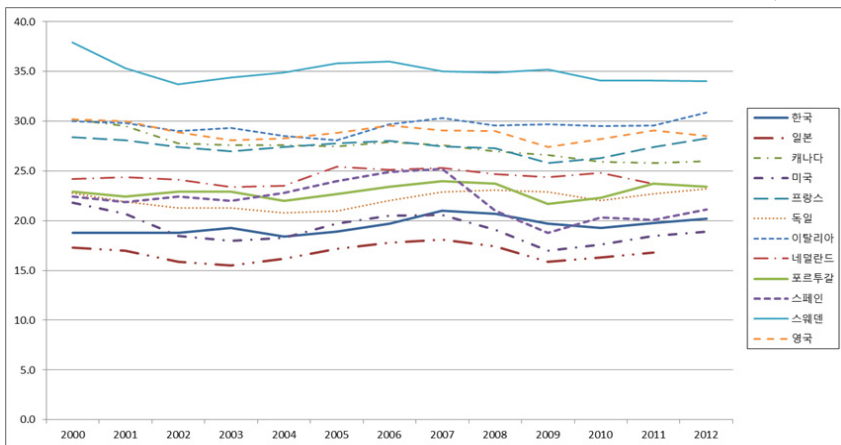
정부의 정책개입의 당위성과 함께 재정정책의 방향과 목표가 설정되었으면, 이제는 정책 방향을 구체화할 정책수단을 포함한 다양한 것들을 선택하는 것이 필요하다. 예를 들어, 어떻게 재원을 마련할 것인지, 정부지출과 조세수입 중 어느 측면의 수단을 사용할 것인지, 이러한 결정이 정부 대차대

조표에 어떤 영향을 미칠 것이지, 어떤 기관에서 어떤 방식으로 실행하도록 할 것인지 등, 정책 방향을 구체화하는 과정은 다양한 요소들이 연결되어 있고, 이러한 요소들의 결정이 정책목표들에 어떤 영향을 미치는지를 고려해야 한다.

Brahmbhatt & Canuto(2012)는 [그림 I-2]에서처럼 재정정책의 중요한 수단과 제도적 장치로 지출, 조세, 재정상황, 그리고 공공재정·제도관리의 4가지 측면을 제시하고, 이들 수단들의 효과성에 한계로 작용하는 3가지 요인들 - 정치적 요인, 재정지속가능성, 조세와 차입의 효율성비용 - 을 지적하고 있다.

[그림 I-20] 주요국의 조세부담률 추이

(단위: %)



자료: OECD stat, <http://stats.oecd.org/> 로부터 그래프로 작성, 2014. 8. 1. 검색

재정정책에서 정부가 경제에 직접적으로 영향을 미치는 두 가지 중요한 수단은 정부 지출과 수입의 총량 수준과 구성이라고 할 수 있다. 최근 재정 조정에 관한 의사결정에 있어서도, 재정조정 규모와 구성을 결정하는 문제가 결국은 이 정책 수단의 결정문제이다. 총량 수준에서는 정부의 재정규모가 거시적으로 경제에 어떤 영향을 미치는지에 대한 고려가 필요하고, 재정수입에서는 경제의 전반적인 조세부담 수준이 어느 정도인지, 잠재적 성

장에 악영향을 미치는 수준은 아닌지 등에 대한 고려가 필요하다. 일반적으로 이미 조세부담률이 높은 수준인 유럽국가들의 경우, 재정건전화를 위한 추가적인 세입 확대는 성장률에 부정적이 영향을 가져올 가능성이 있어, 조세측면의 조정은 전체 세수면에서는 세수중립적(revenue neutral)이거나 축소하는 방향으로 진행될 필요가 있다. 그러나, 조세부담률이 높지 않은 상황이라면, 대규모의 재정조정이 필요한 상황에서 지출 측면의 조정을 세입 측면의 조정과 함께할 필요가 있다.<sup>24)</sup>

조세 수입의 구성에 있어서는 최근의 저성장 탈피를 위한 조세개정 방향에 있어 성장에의 문제뿐 아니라 형평성 제고에 대한 문제, 그리고 전체 세수 변화를 통한 재정건전성에 미치는 영향 등 다양한 정책목표의 측면을 고려해야 할 필요가 있다. Cottarelli & Jaramillo(2012)는 다양한 조세측면의 조정<sup>25)</sup>을 통해 선진국에서 평균 GDP의 3%p 세수 증가가 가능하다는 결과를 제시하고 있다. 이들이 고려한 다양한 조정수단들 중 하나는, 왜곡적 조세인 소득세를 줄이고 소비세 등 비왜곡적 조세를 확대하는 것이다. 이 방법은 효율성 측면에서 긍정적 효과를 가져오는데, 특히 국제 경쟁력 회복 및 강화를 위한 fiscal devaluation<sup>26)</sup>을 고려할 필요성에 대한 논의와 연결된다. De Mooij & Keen(2012)는 노동과세에서 소비나 재산과세로의 변화는 국내생산제품의 상대가격 하락을 통해 수출 경쟁력을 강화하는 효과가 있고, 이는 특히 단기적으로, 그리고 명목임금이 경직적일 때 높은 효과를 내는 것으로 결론내리고 있다.

조세지출(tax expenditure)을 감축하거나 탄소세를 도입하는 것 등도, 왜곡을 줄이면서 세수를 증대시킬 수 있는 좋은 방법으로 제시되어 있다.<sup>27)</sup> 또한, 재산(특히 부동산)에 대한 과세가 비왜곡적인 조세로 효과적이고, 조

24) Baldacci et al.(2012).

25) 이 조치들은 조세지출의 감축, 외부성 교정 조세, 재산과제, 조세회피 감축 등을 포함

26) 'Fiscal Devaluation'의 의미는 재정정책, 특히 조세를 통해 환율 평가절하의 경우와 유사한 효과를 추구하는 것으로, 수입품에 대한 세금을 올리거나, 수출품에 대한 세금을 낮추어, 국내 생산 상품과 수입상품 사이의 상대가격을 변화시키는 것

27) 물론, 이러한 조치들이 형평성에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서는 논란의 여지가 있음

세회피를 감축하기 위한 노력은 형평성을 제고하고 경제적 왜곡을 감소시키는 수단으로 소개되고 있다.

조세는 개별 항목들의 규모가 성장과 형평성에 영향을 미치기도 하지만, 개별 조세들의 조합이나, 조세 설계도 고용이나 노동생산성 등에 영향을 미침으로써 성장에 영향을 준다.<sup>28)</sup>(재정지출을 포함하여) 다양한 정책조정이 동시에 결정되는 시점에서 정책들 간의 상보성 혹은 대체성 등에 대한 정확한 이해가 필요하고, 따라서 이들을 재정정책의 목표에 대한 영향에 따라 범주화할 필요가 있다. Joumard et al.(2012)는 조세 정책들의 소득의 형평성과 경제성장에 대한 영향을 다음과 같이 정리하고 있다.

〈표 1-3〉 조세정책이 성장과 불평등에 미치는 효과

조세정책	소득 형평성	1인당 GDP	비고
전체 조세수입의 증가	~+	-	· 소득분배에서 조세의 영향은 조세수준, 세입구조, 세입의 사용방식에 따라 다름 · 조세시스템이 전반적으로 누진적이면 평등도는 높아짐 · 조세는 근로, 저축, 투자의 유인을 감소시켜 성장에 부(-)의 영향을 미침
전체세수를 유지하면서 조세구성 변화			
개인소득세 → 소비세로 이동	-	+	· 개인소득세는 누진적인 반면, 소비세는 역진적 · 개인소득세는 근로와 저축의 유인을 감소시킴 · 직접세→간접세로 전환은 생산을 증가시킴
사회보장기여금 → 소비세로 이동	- (장기 ~)	+	· 비취업자들의 생활수준 감소 · 노동비용 감소로 근로유인이 증가하여 성장잠재력 증가 · 장기적으로는 임금격차를 감소시키는데 효과
근로소득세 → 재산세, 자본세로 이동	~/-	+	· 부유세, 상속세는 누진적인 경향이 있으며, 누진성 정도에 따라 분배효과가 다름 · 부동산세는 개인소득세에 비해 덜 누진적인 경우가 있어 역진적일 가능성이 있음 · 소득세→재산세로 전환은 근로와 투자 유인을 향상시켜 최소한 중단기적으로 성장에 효과

28) Johansson et al.(2008).

〈표 1-3〉의 계속

조세정책	소득 형평성	1인당 GDP	비고
조세지출, 한계세율 축소	+	+	· 대부분의 조세지출은 고소득층에 유리하므로 조세지출의 축소는 소득 형평성 제고효과가 있음 (단, 저소득층을 대상으로 하는 근로세액공제 (ETC)는 예외) · 한계세율 축소는 근로, 저축, 투자의 유인을 높여 1인당 GDP를 증가시킴
조세 누진도 증가			
개인소득세 누진도 증가	+	~	· 근로세액공제는 소득분포를 좁게 하고 근로유인을 증가시킴 · 반면 최고세율의 증가는 근로시간 단축 뿐만 아니라 교육, 투자 감소로 인한 생산성 저하를 가져오므로 1인당 GDP 효과는 불분명

주: 평등에 있어 +는 형평성 정도가 높아지고 -는 형평성 정도가 낮아지는 것을 의미하며, 평등과 성장 모두에서 ~는 효과가 불분명함을 의미  
 자료: Joumard et al. (2012), p. 38

정부지출에 대한 분석은 보통 생산적 지출과 비생산적 지출로 구분한 분석들이 주를 이루는데, 실증분석은 사용된 방법론이나 대상 자료에 따라 다양한 결과를 보이고 있다.<sup>29)</sup> Bose et al.(2007)이나 Gemmell & Sanz(2009)는 교육과 인프라에 대한 투자가 일반적으로 성장에 긍정적 효과를 가져오는 것을 발견하였고, Bose et al(2007)은 개도국들의 경우 자본지출이 경제발전의 주요 원천인 것으로, 그러나 Devarajan et al.(1996)은 과도한 자본지출이 경제발전에 부정적인 영향을 주는 것으로 결론내리고 있다. 이러한 지출 구성의 성장효과는 단기적인 측면에서는 지출항목의 승수효과 논의와도 연결되고 있다. 구체적인 승수효과의 크기는 개별 연구에 따라 차이를 보이지만, 일반적으로 생산적 지출의 승수가 비생산적 지출보다 크고, 특히 투자 지출의 승수가 크다는 것이 일반적으로 알려진 사실이다.<sup>30)</sup>

29) 이러한 이유로 Nijkamp & Poot(2004) Tabellini(2005)는 일관성 있는 결론을 내리기 힘들다고 주장

30) Estevão & Samake(2013).

최근의 재정조정 상황을 고려해 보면, 특정 총량목표를 위한 일괄적인 지출삭감(across the board cut)보다는, 지출검토(Spending Review) 등<sup>31)</sup>을 통해 우선 현재의 지출 구성 중 효과적인 지출과 지출절감이 필요한 부분을 명확히 파악하는 것이 필요하다. 정부 지출의 구성은 그 해당 국가의 다양한 지출 수요 - 정부의 역할이 필요한 분야 - 들을 반영한다고 볼 수 있기 때문에, 경제구조나 인구구조 등 경제사회적 여러 요인들을 포함하여 공공부문의 제도적 환경 등 다양한 요인들에 의해 지출 구성이 영향을 받는다. 따라서 적절한 지출구성이 개별 국가의 상황에 따라 다른 것이 당연하고, 특정 지출구성을 기준으로 한 국가의 지출구성을 평가하기는 어렵지만, 최근의 지출 추세를 볼 때 몇몇 사항들은 지출검토 등을 통해 좀 더 심도 있는 검토가 필요한 부분들이 있다.<sup>32)</sup>

정책결정자들은 재정조정을 위한 다양한 수단들을 그 효과성 측면에서 비교 평가하여 정책수단을 결정하게 된다. 이때 이 정책수단들이 재정정책의 여러 목표에 미치는 영향을 동시에 고려하여, 의도치 않은 부작용을 최소화할 수 있는 효과적인 정책조합을 고민해 볼 필요가 있다. 특히, 위기 이후 재정건전성 회복의 필요성이라는 대명제가 앞에 놓여 있는 상황에서, 기존 정책들의 전체적 정비를 통해 정책 일관성을 제고하기 위한 좋은 기회가 될 수 있다. 다만, 기존의 재정조정 사례들을 보면, 경제성장이 가장 확실한 성공조건이라고 할 수 있다. 경제성장은 GDP 대비 부채 비율의 분모를 증가시키는 역할뿐 아니라, 재정상황의 지속적 개선에 대한 정부의 능력에 영향을 주게 된다. Cottarelli & Jaramillo(2012)는 2차 세계대전 이후 선진국들에서 적어도 GDP 대비 부채 비율을 10% 이상 감축한 35개 경우를 살펴본

31) 'Spending Review'라는 명칭 자체는 영국에서 주기적으로 발행되는 중기재정계획 성격의 문서를 가리키지만, 일반적인 개념으로는 영국의 Comprehensive Spending Review, 우리나라의 심층평가, 캐나다의 Strategic Review 정도에 해당하는 정부지출에 대한 정기·부정기적인 심도있는 검토를 의미. Robinson(2013)은 "Spending review is the process of developing and adopting savings measures, based on the systematic scrutiny of baseline expenditure"라고 정의하고 있는데, 금융위기 이후 여러 OECD 회원국들이 유사한 방식을 지출감축을 위해 도입되는 추세를 반영

32) Cottarelli & Jaramillo(2012)는 최근의 증가추세가 높은 다양한 보조금, 국방지출, 공공부문 임금, 사회보장프로그램, 연금지출과 보건지출 등을 거론하고 있다.

결과, 오직 한 경우(1994~2004년 이탈리아)만 실질 GDP 성장률이 2% 이하였음을 지적하면서, 재정조정의 성공에 경제성장의 중요성을 강조하였다.

〈표 1-4〉 재정건전화 수단의 영향

		성장		형평성		경상수지
		단기	장기	단기	장기	중단기
지출감축	교육	—	—	-	—	+
	실물 보건의서비스	—	-	-	-	++
	기타 정부소비(가족정책제외)	—	+	-		+
	연금		++			++
	실업급여	-	+	-		++
	가족	-	-	—	—	+
	보조금	-	++	+	+	+
	공공투자	—	—			++
세수증가	개인소득세	-	—	+	+	+
	사회보장기여금	-	—	-	-	
	법인세	-	—	+	+	++
	환경세	-	+	-		+
	소비세	-	-	-		++
	부동산세	-				+
	기타 재산세	-		++	+	+
	재화 및 용역 판매세	-	+	-	-	+

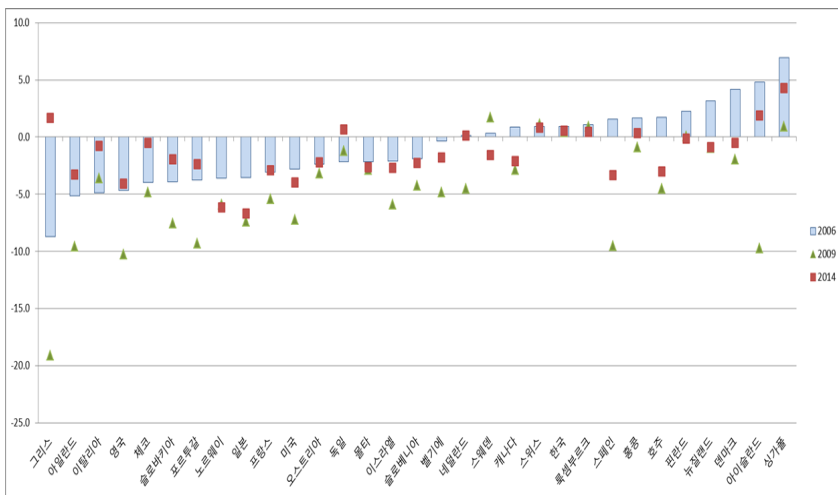
주: 경상수지의 경우 적자국가에 해당. 흑자국가의 경우 부호가 반대  
 자료: Courmède et al.(2013), p. 13

결국, 효과적인 재정조정을 위해서는 경제성장의 측면을 중심으로 유인구조의 개선과 경제왜곡을 감축시키는 방향의 개선 노력이 필요하고, 이러한 정책을 위한 수단들이 분배적 형평성이나 다른 정책 목표, 즉 단기적 안정성 및 장기적 재정지속가능성 등에 어떤 영향을 미칠지에 대한 평가가 정책

결정에 적절히 반영될 수 있는 제도적 환경을 조성할 필요가 있다.

최근의 이러한 재정조정과 관련된 활발한 논의의 배경에는 글로벌 금융위기로 악화된 재정상황을 회복하고자하는 노력의 방향성 설정 문제와 연결되어 있다. 2008년 글로벌 금융위기를 대규모 확대재정으로 대응했던 대부분의 국가들은 이후 대규모 재정적자와 국가부채의 증가 문제를 해결해야만 했었다. 지난 5년여 간의 노력으로, 재정수지 측면에서는 상당수준의 개선이 이루어졌으나, 재정건전성 판단의 중심지표인 국가채무 수준에 있어서는 뚜렷한 개선의 모습이 보이지 않고 있다. 재정당국의 정책결정은 성장과 형평성뿐 아니라, 결국 이러한 건전성의 측면도 고려한 재정조정을 구성하는 문제로 복잡해지고 있다.

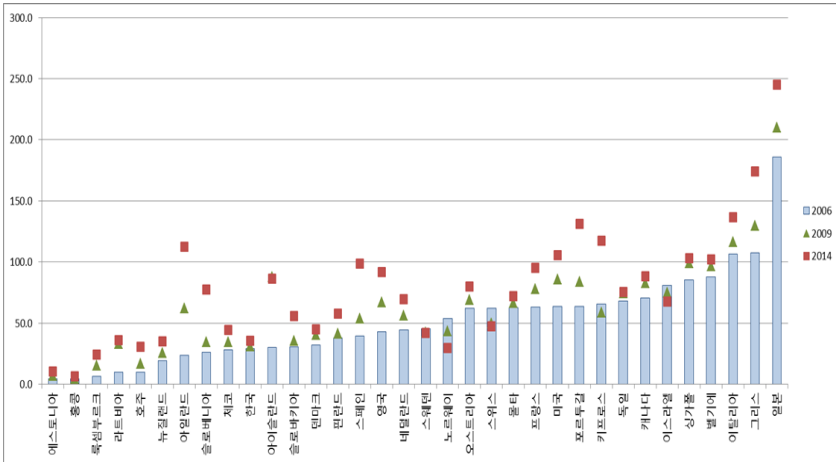
[그림 1-21] 경기조정 재정수지 추이 비교(2006 vs. 2009 vs. 2014)



자료: IMF Fiscal Monitor(2014. 10), p. 67을 그래프로 재구성

[그림 I-22] GDP 대비 국가부채의 추이 비교(2006 vs. 2009 vs. 2014)

(단위: GDP 대비 %)



자료: IMF Fiscal Monitor(2014, 10), p. 71을 그래프로 재구성

재정운용의 결과가 재정건전성예의 영향을 통해 위험요인의 관리라는 목표에 직간접적인 영향을 미치기 때문에, 재정정책의 결정에 있어 장기재정 지속가능성이나 재정건전성 측면에 대한 고려가 반드시 필요하다. 재정운용의 결과가 재정지속 가능성에 영향을 미치는 방식은 일반적으로 부채동학(debt dynamics)을 통한 식으로 표현된다. GDP 대비 비율로  $d$ 를 부채 수준,  $p$ 를 기초재정수지라고 할 때, 부채 수준은 다음과 같이 시점 간 변화를 보이게 된다.

$$d_t = \left[ 1 + \frac{r-g}{1+g} \right] d_{t-1} - p_t \Rightarrow p^* = \frac{r-g}{1+g} d^*$$

이자율( $r$ )과 성장률( $g$ )의 거시적 영향이 시점간에 동일하다고 가정할 때, 부채 수준은 지난 기 부채 수준(과거 재정운용의 결과)과 현재의 기초재정수지(현재 재정운용의 결과)에 의해 결정된다. 재정정책이 거시경제에 미치는 영향을 통한 상호작용<sup>33)</sup>을 감안하면 더욱 복잡한 동태적 움직임이 되겠지만, 일종의 균제상태(steady state)의 상관관계를 가정하면, 부채 안정화 기

33) Bayar & Smeets(2009).

초재정수지(debt-stabilizing primary balance,  $p^*$ )는 안정화 수준의 부채( $b^*$ )와 거시변수들을 통해 표현될 수 있다. 비록, 단순화된 형태지만, 이를 기준으로 현재의 부채 수준과 거시적 전망하의 적절한 기초재정수지의 수준을 산정할 수 있고, 이는 총량적 측면에서 재정정책의 기초를 결정하는 데 방향을 제시할 수 있다. 만일 부채 수준과 거시전망을 무시한 재정운용을 하게 된다면, 앞의 부채동학에 근거한 정부의 시점 간 예산제약(intertemporal budget constraint) 조건에 영향을 주고, 결국 정부의 재정지속 가능성의 위험문제로 발전하게 된다.

재정운용의 결과와 재정건전성의 관계에 비해, 재정건전성과 위험발생과의 관계는 비정형적인 성향이 강하다. 일반적으로 GDP 대비 부채 수준이나, 좀 더 복잡한 형태의 지표들로 평가되는 재정지속 가능성은 재정당국이 적극적으로 관리해야 할 위험요인이기는 하지만, 어떤 상황에서 혹은 어떤 조건에서 위기상황으로 발전하게 되는지에 대한 이해는 부족한 상태이다. 그러나, 최근의 금융위기처럼 위험요인이 실제 위기상황으로 현실화되는 경우 엄청난 규모의 사회·경제적 비용을 치러야 한다는 점에서, 폭넓은 범위에서 재정위험요인들을 관리할 필요가 있고, 이에 대한 다양한 논의가 재정운용 방향성 이슈와 함께 활발하게 진행되고 있다.<sup>34)</sup>

정부의 역할을 수행하기 위한 다양한 수단들과 함께 정치·사회·경제 분야를 포괄하는 제도적 환경 또한 고려해 볼 필요가 있다. Hall & Soskice(2001)의 자본주의 형태(VoC, Varieties of Capitalism) 논의에 따르면, 재정활동이 경제성장에 영향을 주는 것은, 그 사회에서의 정부의 역할이 다르기 때문이라는 주장이 있다. 이러한 연구들에서는 국가들을 앵글로-색슨계의 자유시장경제(LMEs, Liberal Market Economics)와 주로 스칸디나비아 스타일의 협동시장경제(CMEs, Coordinated Market Economies)의 두 가지 극단 형태로 나누고, 이러한 구분에 따라 생성되는 유인구조의 차이로 인해 정부의 적절한 역할도 다르게 결정된다고 주장한다. 이러한 구분으로 볼 때, 성장에 중요한 요인은 개별적인 제도가 아닌 제도의 일관성(consistency)이라고 할 수 있고,

---

34) Kopits(2014).

이러한 구분은 정부의 규제나, 지출 및 조세의 역할과 관련 복지국가 이론과도 연결되고 있다. 규제와 관련해서, 경제이론적인 측면에서는 내생적 성장모형에서 경쟁 및 진입규제가 다양한 방식으로 경제발전에 영향을 미치는 것으로 나타나지만, 실증분석 연구들에서는 아직 명확한 결론에 도달하지 못하고 있다.<sup>35)</sup>

재정제도를 포함한 제도의 질적 측면(quality of institution)도 경제성장에 중요한 요인이 된다.<sup>36)</sup> 정부의 정책목표를 달성하기 위한 다양한 수단이 의도한 효과를 보이기 위해서는 정책시행을 담당하는 정부의 질적 측면을 포함해 관련된 다양한 제도적 환경이, 정책수단이 제대로 집행되고 효과를 가져올 수 있도록 작동해야 한다. 기존의 연구들에서도 정부의 지출정책이나 규제 등의 여러 정책수단의 효과성에 정부의 질적 측면이 중요한 역할을 한다는 것을 지적하고 있다.<sup>37)</sup> 특히, 금융위기 이후 위험관리 측면에서 개별 회원국들의 재정감독을 강화하고 있는 EU를 포함하여 여러 국제기구들에서도, 재정 총량적인 측면의 위험관리뿐 아니라 질적 측면에 대한 관심이 늘어나고 있다. 대표적으로 소위 ‘재정의 질(QFE, Quality of Public Finance)’이라고 불리우는 것은, 구체적으로 명확히 정의된 개념이라기보다, 재정 관련 의사결정부터 시작하여 지출이나 수입, 그리고 관련 제도적 환경 등을 모두 포괄하는 개념으로 사용되고 있다. 관련 실증 분석에서는 제도적 환경의 이러한 개별적 측면들을 각각 지수화하여 전체 종합지표를 산출하여 사용하고 있고,<sup>38)</sup> 여기서 개별 하위지표들은 기존의 일부 제도적 측면에 대한 연구결과와 밀접하게 연결되어 있다.<sup>39)</sup>

유사한 접근으로 ‘투명성(transparency)’과 관련된 논의도, 재정 관련 개념으로 접근하기 이전부터 정치학·사회학 등에서 많은 접근이 있었고, 재정

35) Aghion et al.(2005), Acemoglu et al.(2006).

36) Acemoglu et al.(2005), Beck & Leaven(2006).

37) Rajkumar & Swaroop(2008), Oto-Peralias & Romero-Avila(2013), Jalilian et al.(2007) Butkiewicz & Yankkaya(2011).

38) Barrios & Schaechter(2008).

39) Arpaia & Turrini(2008), Fatas & Mihov(2003), Lee & Gordon(2005).

측면에서는 경제성장이나 재정건전성 등 재정성과의 영향 측면에서 ‘재정투명성’에 대한 논의도 제도적 관점에서 확대되고 있다.<sup>40)</sup> 이러한 재정투명성 논의는 글로벌 금융위기와 유럽 재정위기 이후, 효과적인 재정위험 관리에 관한 논의로 연결되면서, 2000년을 전후하여 국제기구들이 제시한 투명성 기준<sup>41)</sup>을 업데이트할 필요성에 대한 논의들이 진행되고 있다. 정치제도의 영향도 제도적 환경의 중요한 측면의 하나로, 기존의 정치학이나 정치경제학에서 선거제도를 포함한 정치시스템과 재정성과 간의 상관관계에 대한 연구들이 많이 이루어졌다.<sup>42)</sup> 투표율이나 부패 등의 측면에서의 연구들도 이루어졌지만, 투명성 측면이나, 재정의 질과 관련된 논의에서도 정치적 요소들을 직접적으로 혹은 상관관계를 통해 고려한 연구들이 이어지고 있다.

### 3. 소결

우리나라 정부는 지난 9월 2015년 예산안을 발표하면서, 기존의 재정건전성 제고를 위한 긴축적 재정기조에서, 이제는 성장률 제고를 위한 적극적인 확장기조로의 전환하는 것으로 밝히고 있다. 주요 선진국들에서도, 기존의 재정건전성 제고를 위한 재정조정 지속에 따른 저성장 장기화의 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 고민들이 깊어지고 있다. 국제기구들도 최근의 저성장세 지속에 대응하여 어떤 정책적 권고를 해야하는 지에 대해 뚜렷한 해답을 제시하지 못하고, 다양한 실험적·원론적 의견들만을 제시하고 있다.

본 연구는 글로벌 금융위기 이후 지속되는 최근의 혼란스런 재정운용 상황에서, 재정정책의 본질적 역할을 재조명하고 이에 맞추어 최근의 재정상황을 개괄하고자하는 목적을 가지고 있다. 장기적인 성장률 하락 추세뿐 아니라 최근의 위기 이후의 지지부진한 회복세, 장기적 형평성 악화 추세 및

40) 홍승현(2012)와 거기에 소개된 참고문헌 참조

41) IMF(1998)의 “Code of Good Practices on Fiscal Transparency,” OECD(2001)의 “Best Practices for Budget Transparency”

42) von Hagen(2002), von Hagen & Harden (1994), Hallerberg et al.(2007).

위기 기간의 재분배 정책의 역할, 높아진 국가채무 수준과 중장기 재정지속 가능성 유지의 문제 등 현재 우리나라를 포함하여 여러 나라들이 당면하고 있는 문제들을 검토함으로써 재정의 역할을 통해 달성하고자하는 정책의 목표들이 현재 어떤 상황이고, 재정의 역할을 위한 수단들이 이러한 목표들에 어떤 영향을 미치는지, 정책 수단 선택에 고려해야할 것들은 어떤 것들이 있는지 등에 대해 살펴보았다.

본고의 나머지 부분들에서는 경제성장의 측면에서 재정정책의 큰 두 축이라고 할 수 있는 재정지출과 조세정책, 그리고 성장과 향상 동시에 제기되고 있는 형평성의 문제를 살펴보고자 한다. 앞서 설명한대로, 기존의 재정조정 성공 사례를 보면, 경제성장이 뒤따르지 않고는 성공적인 재정조정이 불가능하다. 따라서, 여러 가지의 정책목표는 병렬적으로 제시되어 있지만, 목표들 사이의 우선순위가 필요하고, 이러한 우선순위를 반영하여 다양한 정책 수단들을 비교해 볼 필요가 있다. 제II장에서는 재정지출의 구성이 어떻게 경제성장과 연관되는지를 살펴보고, 제III장에서는 조세구조가 경제성장과 어떤 연관관계를 보이는지에 대한 분석 결과를 소개한다.

마지막으로 제IV장에서는 재분배의 역할과 관련된 재정정책 측면이 중장기 경제성장과 어떤 관계를 가지고 있는지 살펴본다. 특히, 대부분의 정책 수단들이 성장과 형평성의 목표들 사이에서 대체관계(trade-off)를 보이는 것으로 알려져 있는 상태에서, 어떻게 성장 친화적이면서 형평성을 제고할 수 있게 할 것인가에 대한 분석 결과를 제시한다.

---

## Ⅱ. 재정지출과 경제성장

---

### 1. 논의배경

2008년 글로벌 금융위기의 극복과정을 통해 정부 재정의 적극적 경기 대응 역할에 대한 국제적 관심이 높아졌고, 이후 유럽의 재정위기와 세계적인 저성장 기조의 장기화로 인해, 경제의 안정적 성장을 촉진하기 위한 적절한 재정정책의 방향이 무엇인가에 대한 다양한 논의가 이루어졌다.

글로벌 금융위기의 발생에 대부분의 국가는 대규모의 확장적 재정정책을 실시하여 대응하였고, 이는 많은 나라들의 재정상황을 악화시키는 결과를 가져왔다. 이후 지속적인 경기 하방위험에 대비하여 악화된 재정상황을 가능한 빨리 회복시켜, 향후 경기변동에 대응할 수 있는 재정 여력을 확보하는 데 각국의 노력이 지속되었다. 글로벌 경제의 저성장 추세가 지속됨에 따라 각국은 재정건전화 노력을 계속하면서도 경제의 안정적 성장을 촉진하고자하는 다양한 노력을 경주하고 있다.

우리나라에서도 지속적인 (잠재)성장률 하락의 추세 속에서 성장률을 높이기 위한 재정의 역할과 경제성장과 재정정책의 상호관계에 대한 폭넓은 연구의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 이런 관점에서 본 연구는 재정지출이 경제성장에 미치는 다양한 채널들에 대한 최근의 논의들을 조망하여 향후 바람직한 정책방향의 논의에 기본 자료로 활용하고자 한다.

본 연구에서는 재정지출이 경제성장에 미치는 상관관계에 대해 부분적으로 이루어졌던 기존의 논의들을 전체적 관점에서 조망함으로써 재정지출과 경제성장 간의 관계에 대한 종합적 논의를 하고자 한다. 특히 기능별 재정지출의 경제성장효과를 국제적인 기준의 통일적인 자료를 통해 실증분석하고 한국의 자료와 비교하여 향후 자원배분 방향에 대한 정책적 시사점을 도

출하는 것을 목표로 삼고 있다. 특히 기능별 재정지출을 몇 개의 범주로 분류하여 이를 특징적인 지출범주로 묶어서 살펴보기도 하였다.

본장의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 재정지출 특히 분야별 재정지출이 경제성장에 미치는 영향을 분석한 기존의 문헌을 설명하고 OECD 국가와 한국의 기능별 지출의 최근 추이와 동향을 집중적으로 살펴본다. 3절에서는 내생적 성장모형을 이용하여 이론적으로 재정지출이 경제성장에 미치는 영향과 재정지출구조의 변화가 경제성장에 미치는 효과를 보여준다. 4절은 실증분석이다. 고정효과 모형을 방법론으로 하여 OECD 국가를 대상으로 한 실증분석을 통해 기능별 지출과 경제성장 간의 관계와 그 의미를 분석한다. 마지막 5절은 결론과 정책적 시사점을 다룬다.

## 2. 재정지출과 경제성장: 최근의 동향

정부지출이 경제성장에 미치는 효과에 대한 논의는 다양한 층위와 경로를 상정한 채 이루어져 왔으며 많은 이슈를 동반한 채 진행되어 왔다.<sup>43)</sup>

우선적으로 생산적 지출과 비생산적 지출의 성장효과에 대한 논의를 들 수 있다. 즉, 재정지출을 생산적 지출과 비생산적 지출로 나누고 또한 이의 재원조달 방식에 따라 성장효과를 달리 측정하여 논의하는 것이라고 할 수 있다.<sup>44)</sup> 최준욱 외(2005)에서는 정부 조세·재정정책이 경제성장에 미치는 효과들에 대한 실증연구들을 아래 <표 II-1>과 같이 정리하고 있다. 생산적 지출의 성장효과가 가장 큰 것은 비왜곡적 조세수입<sup>45)</sup>에 의한 국채발행이며, 중앙은행 차입을 통한 생산적 지출을 중립적 효과를 지니는 것으로 알려졌다

43) 재정지출과 경제성장에 대한 이론적 논의와 선행연구에 대한 정리는 최준욱·류덕현·박형수(2005)의 pp.74~87에 상세하게 정리되어 있다. 본 연구에서는 최준욱 외(2005) 이후의 후속적인 논의를 중심으로 하여 정리하기로 한다.

44) 익명의 논평자께서 생산적 지출과 비생산적 지출의 구분이 다소 주관적이라고 평가하였다. 문헌에서 이러한 구분에 대한 근거는 최준욱·류덕현·박형수(2005)뿐만 아니라 Pitlik·Schatzenstaller(2011) (pp.3~5)에서도 자세하게 설명하고 있다. 물론 선형적으로 생산적 지출로 구분된 인프라에 대한 지출도 특정 발전단계를 넘어서는 오히려 성장에 부정적일 수도 있다.

45) 통상적으로 부가가치세(VAT)가 비왜곡적 조세수입으로 다루어지고 있다.

다. 반면, 왜곡적 조세수입을 통해 이루어진 생산적 지출은 그 규모의 크기에 따라 성장효과가 달라지는 것으로 또한 알려졌다. 비생산적 지출은 왜곡적 조세수입 및 차입 또는 국채발행에 따라 재원조달이 이루어진 경우 경제 성장에 부정적인 효과를 가져오며, 비왜곡적 조세수입을 통한 지출의 경우 중립적인 효과를 가져오는 것으로 알려졌다.

〈표 11-1〉 세입 및 세출의 성장효과

재원조달		재정지출	생산적( $g$ )	비생산적( $g_c$ )
조세	왜곡적( $\tau$ )		규모 작을 때 (+) 규모 크면 (-)	(-)
	비왜곡적( $l$ )		(+)	0
차입 또는 국채발행			?	(-)

자료: 최준욱 외 (2005), p. 83

또한 재정지출을 성질별 지출로 분류하여 살펴볼 수 있다. 즉, 재정지출을 경상지출, 자본지출, 보조금, 이자지출 등 성질별로 분류하여 이것과 경제성장 간의 관계를 논하는 것이다. 이에 관해 김승래 외 (2009)에서는 구조적 VAR 모형을 통해 부문별 재정지출의 소득 승수효과와 가계후생에 미치는 영향을 추정하고 있으며, 또한 적정제어 CGE 모형을 통해서도 기능별 재정지출의 변화가 가져오는 거시경제적 효과를 추정한 바 있다.

본 연구에서는 재정지출을 기능별로 분류하고 이를 성격이 유사한 지출로 재분류하고 이들의 경제성장 효과를 살펴보고자 한다.

Pitlik · Schratzenstaller(2011)에 따르면 기능별 지출을 아래와 같은 중분류로 구분할 수 있다. 이론적으로 보면 지출은 생산적 지출과 비생산적 지출로 구분할 수 있다. 또한 생산적 지출은 핵심 정부지출, 인프라지출, 가치제 지출로 구분할 수 있으며, 비생산적 지출은 재분배, 기타지출, 이자지출 등으로 구분된다. 또한 이렇게 중분류로 나누어진 지출들을 실제 IMF, UN, OECD 등에서 기능적 분류에 의한 재정지출인 COFOG(Classification of

Functional Expenditure of Government)상의 지출구분과 연결지을 수 있다. 아래 <표 II-2>는 이러한 기능적 재정지출을 이론적 분류와 실제 자료상에서 관찰되는 기능적 분류를 서로 매칭한 것이다.

<표 II-2> 기능적 재정지출에 대한 분류

이론적 분류		기능적 분류 (SNA, COFOG)
생산적 지출	핵심 공공지출 (Gcore)	일반행정(G1)
		국방(G2)
		공공질서 및 안전(G3)
	인프라 지출 (Ginfra)	경제업무(G4)
		주택 및 지역개발(G6)
		환경보호(G5)
가치재/외부성 지출 (Gmerit)	보건(G7)	
	교육(G9)	
비생산적 지출	재분배 지출(Gedv)	사회보호(G10)
	기타지출(Gother)	오락문화및종교(G8)
	이지지급	이자지출

자료: Pitlik and Schratzenstaller(2011)의 구분을 재정리한 것임

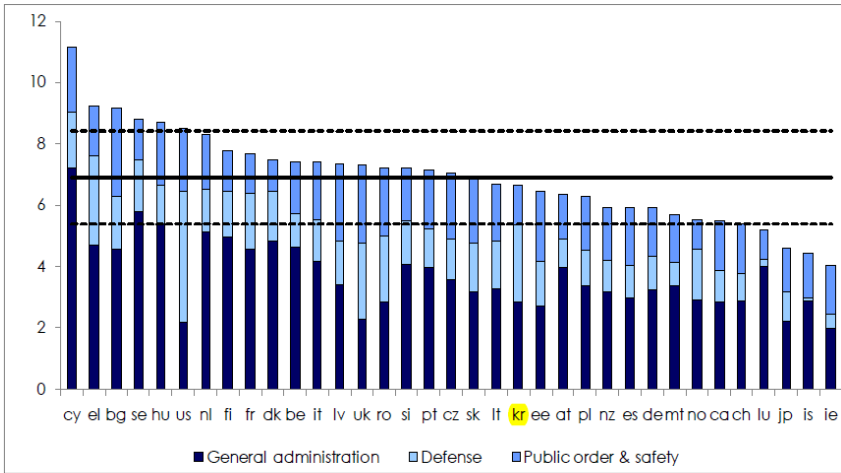
이제, 이론적 분류로 구분된 재정지출에 대해서 보다 자세하게 알아보도록 하겠다.

우선적으로 들 수 있는 기능별 지출은 핵심 공공지출(Core public services)이다. 이는 COFOG상의 일반행정, 공공질서 및 안전, 국방 등에 대한 지출로 순수 공공재적인 서비스를 위한 지출이다. 이들 지출은 민주주의 제도 확립, 법집행 및 대외위협요인 방어를 위한 필수적이라는 사실로부터 성장에 대한 영향력을 유출할 수 있다. 이 지출은 자본주의와 민주주의 확립을 위한 근간이 되는 지출이라는 의미가 크며 경제성장에 직접적으로 미치는 영향은 그다지 강하지 않다고 할 수 있다. 이 지출의 특징은 사적 시장에서 잘 공급이 되지 않는 순수 공공재적 성격을 지니고 있다. 아래 [그림 II-1]은 OECD 국가의 핵심공공지출이 GDP에서 차지하는 비율을 나타내고

있는데 2004~2008년 평균 6.9%를 나타내고 있다. 이 비율이 높은 나라들로  
 는 사이프러스, 그리스, 벨기에, 스웨덴 등이며 낮은 비율에 속하는 국가들  
 은 아일랜드, 아이슬란드, 일본 등이다. 한국의 경우 평균에 약간 못 미치는  
 것으로 나타났다.

[그림 II-1] 핵심 공공부문에 대한 정부지출 규모

(단위: GDP 대비 %)



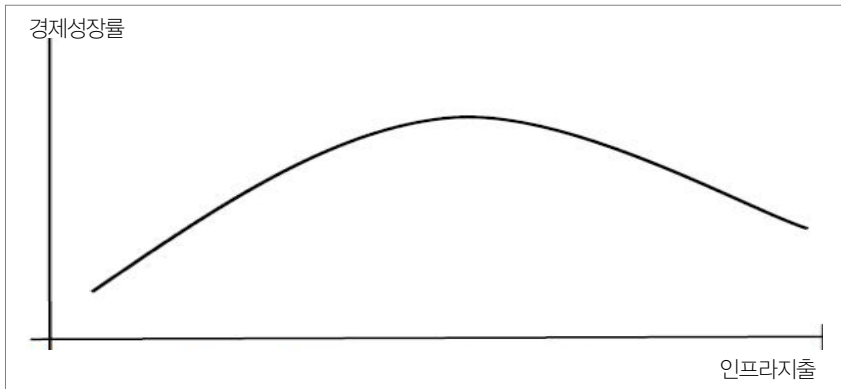
주: 2004~2008년 평균

자료: EUROSTAT, OECD, WIFO, Pitiik and Schratzenstaller(2011) p. 130에서 재인용.

두 번째 분류는 인프라지출(Infra expenditure)이다. 이는 주로 SOC와 경  
 제개발에 대한 투자지출과 관련되는데 이와 개념적으로 묶을 수 있는  
 COFOG상의 지출은 경제업무와 주택·지역 개발 및 환경보호에 대한 지출  
 이다. 통상적으로 이들 지출은 생산적 지출의 대명사로 언급되어 민간부  
 문에 대한 양의 외부성 효과를 가져와 경제성장에 정(+)의 효과를 가져온다는  
 연구가 많다. 이에 대한 기존 문헌들의 연구는 Aschauer(1989), Barro et  
 al.(1995), Kamps(2005), 류덕현(2006, 2008, 2012) 등을 참조할 수 있다. 하  
 지만 SOC 및 경제분야 투자지출은 경제발전 단계 및 거시경제적 조건에 따  
 라 그 효과성이 감소하거나 심지어 부(-)의 효과를 가져온다고 주장하는 연  
 구 또한 많이 존재한다. 따라서 아래 [그림 II-1]과 같이 인프라지출과 경제

성장간에 비선형적인 관계가 있다면, 인프라지출이 증가한다 하더라도 특정 변곡점을 지나서는 성장률이 하락하여 부(-)의 관계가 도출될 수 있다. 이러한 점에서 SOC 스톡의 적정수준을 논의한 류덕현(2006)의 경우 SOC 스톡이 경제성장률을 최적화하는 수준을 초과할 경우, 추가적인 SOC 스톡의 증가가 있더라도 오히려 균계상태의 성장률이 감소할 수 있음을 보였다. 즉, SOC 스톡의 한계생산성이 민간자본의 한계생산성보다 작아져 생산의 효율성이 담보되지 않아 경제성장과 부의 관계가 나올 수 있다는 것이다.

[그림 11-2] 인프라지출과 경제성장의 비선형적 관계

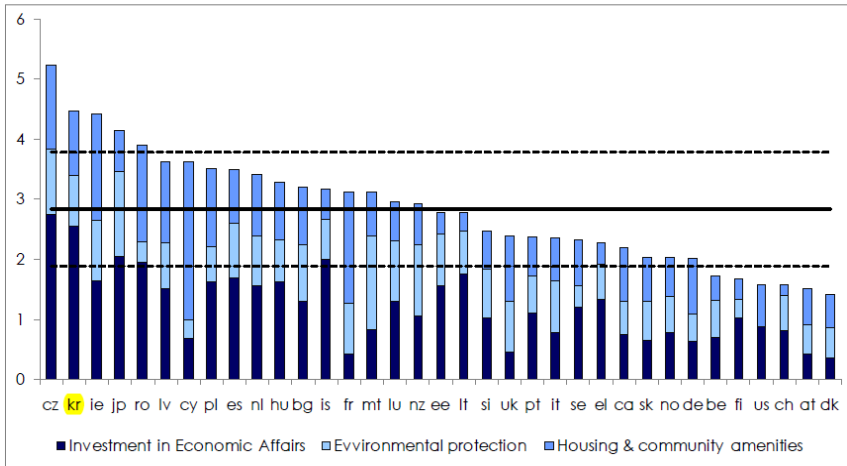


통상적으로 인프라에 대한 투자지출은 상하수도·전기 등의 설비시설, 수송교통시설, 에너지, 환경시설 등에 대한 것으로 정부부문 고정자본형성으로 측정되며, 이와 관련해서 다음과 같은 통계처리 문제가 있다. 즉, 민간기업 혹은 공기업에 의해 공급되는 국가 인프라 투자지출은 민간 투자지출로 처리되는데 이에 대한 문제는 어떻게 할 것인가이다. 또한 모든 정부부문 투자가 인프라와 관련된 것이 아니며 정부행정건물, 차량, 스포츠경기장, 문화공연장 등에 대한 투자는 인프라 투자가 아니다. 마지막으로 과거 공기업이었던 민간기업에 대한 보조금 지급이나 민간투자 시설에 대한 운영경비 지원 등은 국민계정상 정부부문 투자로 되어 있지만 실제로는 인프라에 대한 투자는 아니다.

아래 [그림 II-2]은 OECD 국가의 인프라 지출의 GDP 비율을 보여주고 있다. 평균적으로 2.8% 정도의 비중을 보여주고 있으며 4%를 초과하는 나라는 체코, 한국, 아일랜드, 일본, 및 루마니아 등이며 2%미만 나라들은 벨기에, 핀란드, 미국, 스위스, 호주 및 덴마크 등이다.

[그림 II-3] 인프라부문에 대한 정부지출규모

(단위: GDP 대비 %)



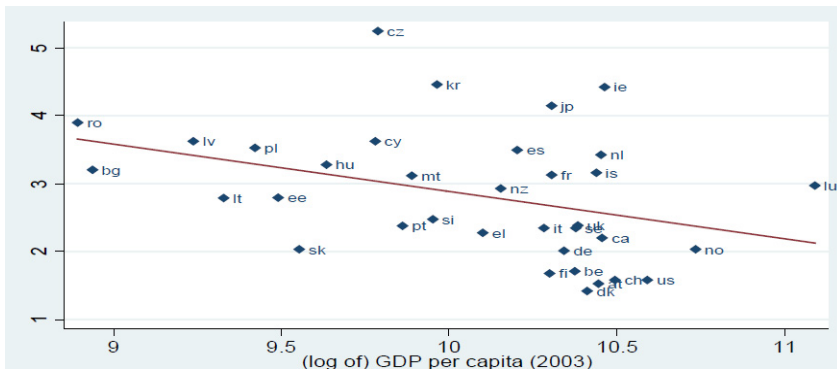
주: 2004~2008년 평균

자료: EUROSTAT, OECD, WIFO, Pitiik and Schratzenstaller(2011) p. 16에서 재인용.

[그림 II-4] 인프라부문 지출과 1인당 GDP의 관계

인프라지출

(단위: GDP 대비 %)



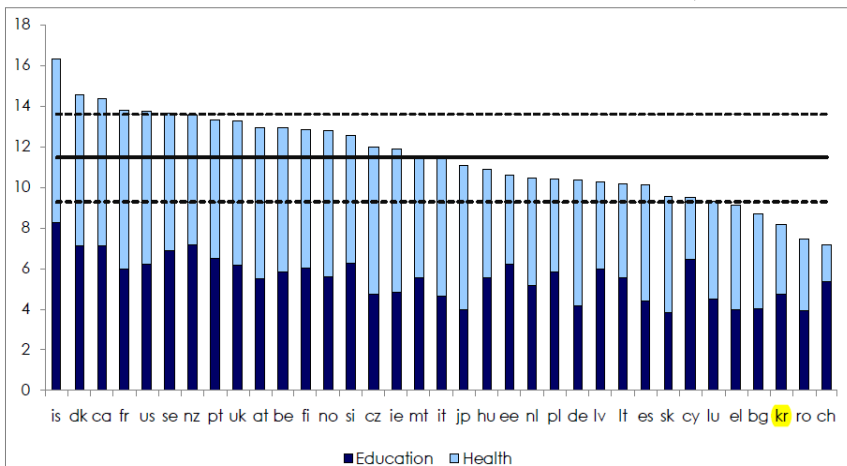
자료: EUROSTAT, OECD, WIFO, Pitiik and Schratzenstaller(2011)에서 재인용.

[그림 II-4]은 인프라부문 지출과 1인당 GDP간의 관계를 그린 것이다. 매우 강한 부(-)의 상관관계는 경제성장 수렴논쟁에서 볼 수 있는 것과 같이 초기 1인당 GDP 수준이 낮은 나라에서는 경제추격(catch-up)의 열망을 반영하여 높은 인프라 투자지출 비중이 나타나는 반면에, 정부자본 스톡의 질과 양이 비교적 높은 앞선 선진국들에서는 인프라 지출 비중이 낮다. 우리나라의 경우 1인당 GDP 수준은 중위권이지만 투자 비중은 매우 높은 것으로 나타나 있다. 앞서 보았듯이 인프라 투자지출과 경제성장 간의 비선형관계를 고려한다면 위와 같이 경제발전 단계가 높은 선진국일수록 인프라에 대한 투자지출 비중이 낮아지는 경향이 있음을 예측할 수 있다.

다음 세 번째 분류는 가치제 및 전통적 공공재를 공급하는 분야로 교육과 보건에 대한 지출이다. 이들 지출은 내생적 성장이론 등에서 장기의 경제성장에 긍정적인 영향을 미치는 투자로 알려져 있다. 특히 균제상태에 가깝고 생산이 기술변경(technology frontier)에서 이루어지고 있는 선진국의 경우 교육의 질 개선과 건강·보건 등에 대한 지출을 통한 인적자본에 대한 투자가 성장에 매우 중요한 요소라고 평가할 수 있다.

[그림 II-5] 교육 및 보건에 대한 정부지출규모

(단위: GDP 대비 %)



주: 2004~2008년 평균

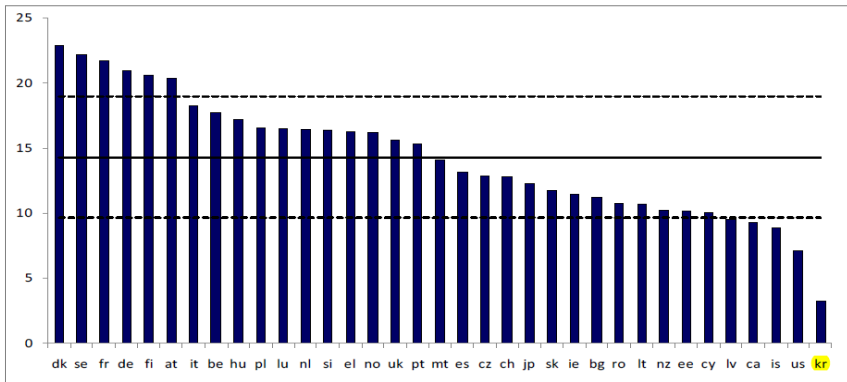
자료: EUROSTAT, OECD, WIFO, Pittlik and Schratzenstaller(2011) p. 19에서 재인용.

위 [그림 II-5]은 교육 및 보건에 대한 정부지출비중을 보여주고 있는데 OECD 국가들의 경우 평균 11.4%의 비중을 보이고 있으며, 14%를 넘는 국가들로는 아이슬란드, 덴마크, 캐나다 등이며 7%대의 낮은 비중을 보이는 국가들로는 스위스, 루마니아, 한국, 벨기에 등이 있다.

마지막 분류는 재분배지출로 COFOG상의 사회보호 지출이다. 이는 대부분 이전지출로 이루어져 있고 또 이전지출이 경제성장에 미치는 효과는 모호한 것으로 알려져 있다. 한편에서는 사회평화, 노동시장 실패 보정 등을 영향을 미쳐 장기적으로 양의 효과가 있다고 하지만, 또 다른 한편에서는 경제주체의 인센티브 약화, 비생산적 지대추구 행동 촉발 등으로 인해 비생산적이고 경제성장에 도움이 안 된다는 주장이 있어 서로 대립하고 있다. 실증적 자료 역시 혼재된 결과를 보이고 있으며 많은 논쟁이 있다. 한국은 미국, 아이슬란드, 캐나다 등과 같이 이 비율이 10% 미만이며, 덴마크, 스웨덴, 프랑스, 독일, 핀란드, 오스트리아 등은 최상층으로 20% 이상임을 [그림 II-6]을 통해 알 수 있다. 또한 사회보호 지출 중 많은 부분은 고령층에 대한 보조금 지급인데, [그림 II-7]은 이를 잘 보여주고 있다. 즉, 인구구조와 사회보호 지출 간의 양(+)의 상관관계를 통해 이를 알 수 있다.

[그림 II-6] 사회보장(social protection) 지출규모

(단위: GDP 대비 %)



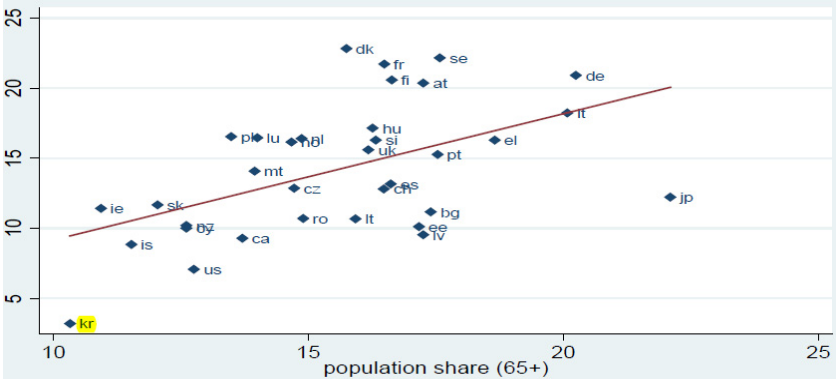
주: 1. 2004~2008년 평균

2. 여기서 사회보장은 현금/현물 이전지출, 사회보장을 위한 서비스 지출 등임

자료: EUROSTAT, OECD, WIFO, Pillik and Schratzenstaller(2011) p. 21에서 재인용.

[그림 II-7] 사회보장 지출과 고령화 비율(65세 이상/총인구 비율)

(단위: %)



자료: EUROSTAT, OECD, WIFO, Pitlik and Schratzenstaller(2011) p. 22 Figure 2.16에서 재인용.

### 3. 이론적 접근

정부의 유형별 재정지출과 경제성장의 관계를 살펴보기 위해서는 내생적 경제성장모형을 이용하여 균형상태에서의 성장률에 대한 식을 도출하고 이것과 각 분야별 재정지출의 관계 및 재정지출 구조와의 관계를 엄밀하게 도출할 수 있다. 본 연구에서는 Devarajan et al.(1996)에 성립된 모형을 통해 이론적으로 위에서 제기한 본 연구의 주제를 탐구하기로 한다.

생산함수는 CES(Constant Elasticity of Substitution) 타입으로 가정하고 민간자본을  $k$ , 생산적 정부지출을  $g_1$ , 비생산적 정부지출을  $g_2$ 라고 하자. 즉, 아래와 같은 생산함수 가정을 도입하자.

$$y = f(k, g_1, g_2) = [\alpha k^{-\zeta} + \beta g_1^{-\zeta} + \gamma g_2^{-\zeta}]^{-1/\zeta} \quad (1)$$

여기서,  $\alpha > 0$ ,  $\beta \geq 0$ ,  $\gamma \geq 0$ ,  $\alpha + \beta + \gamma = 1$ ,  $\zeta \geq -1$

정부는 단일한 소득세 부과를 통해 자원조달을 한다.

$$\tau y = g_1 + g_2 \quad (2)$$

생산적지출 비중  $\phi$ 와 비생산적 지출 비중  $(1-\phi)$ 로 두면 아래의 식 (3)을 얻을 수 있다.

$$g_1 = \phi \tau y, \quad g_2 = (1 - \phi) \tau y \quad (3)$$

대표적 개인의 효용함수는 아래 식 (4)로 주어지고, 정부의 예산제약식 (5)을 통해 효용극대화를 위해 소비수준  $c$ 과 민간자본  $k$ 를 선택하는 것이 소비자의 선택이다.

$$U = \int_0^{\infty} u(c) e^{-\rho t} dt \quad (4)$$

$$\dot{k} = (1 - \tau)y - c \quad (5)$$

단, 여기서  $\rho$ 는 시간 선호율을 나타낸다.

효용함수를 다음과 같이 구체적으로 상정하면 보다 분석적인 해를 구할 수 있다.

$$u(c) = \frac{c^{1-\rho} - 1}{1-\rho} \quad (6)$$

위 식 (6)을 (4)에 대입하고 (1), (2), (3), (5)를 참조하여 이를 극대화 조건을 이용하여 해를 풀면 다음과 같은 소비의 균제상태를 도출할 수 있다.

$$\frac{\dot{c}}{c} = \frac{\alpha(1-\tau)\{\alpha + (g/k)^{-\zeta}[\beta\phi^{-\zeta} + \gamma(1-\phi)^{-\zeta}]\}^{-(1+\zeta)/\zeta} - \rho}{\rho} \quad (7)$$

균제상태의 소비 성장률을  $\lambda$ 로 두고, 균제상태의 성장하에서 조세부담을  $\tau(=g/y)$ 을 상수가 가정하면,  $k/g$ 는 상수가 되고 식 (1)~(3)을 통해 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$g/k = \{[\gamma^{\zeta} - \beta\theta^{-\zeta} - \gamma(1-\theta)^{-\zeta}]/\alpha\}^{1/\zeta} \quad (8)$$

위 식 (8)을 식 (7)에 대입하여 정리하면 균제상태 성장률을 얻을 수 있다.

$$\lambda = \frac{\alpha(1-\tau)\{\alpha\tau^{\zeta}/[\tau^{\zeta}-\beta\phi^{-\zeta}-\gamma(1-\phi)^{-\zeta}]\}^{-1/(1+\zeta)/\zeta}-\rho}{\sigma} \quad (9)$$

이렇게 구해진 균제상태의 성장률을 통해 각종 유의미한 가설들을 검증할 수 있다.

우선, 총재정지출이 성장률에 미치는 영향을 살펴보자.

균제상태 성장률 식 (9)를 조세부담율  $\tau(=g/y)$ 에 대해 미분하면 다음과 같은 식을 얻는다.

$$\frac{d\lambda}{d\tau} \geq (< 0) \quad \text{if } \frac{\tau^{\zeta+1}}{B} + \tau\zeta \leq (>) 1 + \zeta \quad (10)$$

단, 여기서  $B = \beta\phi^{-\zeta} + \gamma(1-\phi)^{-\zeta}$ 이다.

즉, 식 (10)을 통해서도 알 수 있듯이 총지출과 성장률의 관계는  $\gamma$ 와  $B$ 의 관계에 따라 달라질 수 있듯이 모호하다고 할 수 있다. 그런데 위의 생산함수를 콥-더글라스 생산함수의 경우로 한정하면 위 식 (10)은 아래의 식 (11)로 변형된다.

$$\frac{d\lambda}{d\tau} > 0, \quad \text{if } \tau < \beta + \gamma \quad (11)$$

즉, 식 (11)은 총지출 증가가 성장률 제고효과를 가지기 위해서는 정부지출증가에 따른 생산성 효과 ( $\beta + \gamma$ )가 자원배분에 대한 비용  $\tau$ 를 상회해야 가능하다는 것을 보여준다.

다음으로 생산적 정부지출( $g_1$ )의 비중( $\phi$ )의 변화가 균제상태 성장률  $\lambda$ 에 미치는 영향을 살펴보기 위해 식 (9)를  $\phi$ 에 대해 미분을 하면 아래와 같은 식 (12)을 얻을 수 있다.

$$\frac{d\lambda}{d\phi} = \frac{\alpha(1-\tau)(1+\zeta)[\alpha\tau]^{-1/(1+\zeta)/\zeta}[\beta\phi^{-(1+\zeta)} - \gamma(1-\phi)^{-(1+\zeta)}]}{\sigma[\tau^{\zeta} - \beta\phi^{-\zeta} - \gamma(1-\phi)^{-\zeta}]^{-1/\zeta}} \quad (12)$$

여기서 생산적 지출이 늘어날 때 균제상태의 성장률이 증가하는 경우는 식 (12)이 양 (+)의 값을 가지는 경우이다. 균제상태 성장률  $\lambda$ 가 양의 값이라고 할 때 할 때, 식 (10)의 우변은 아래의 식이 만족될 때 양이 될 것이다.

$$(1 + \zeta)[\beta\phi^{-(1+\zeta)} - \gamma(1 - \phi)^{-(1+\zeta)}] > 0 \quad (13)$$

즉,  $\zeta \geq -1$ 이기 때문에  $\frac{d\gamma}{d\phi} > 0$ 이기 위한 조건은 아래 식 (14)가 성립하는 경우이다.

$$\frac{\phi}{1 - \phi} < \left(\frac{\beta}{\gamma}\right)^\theta \quad (14)$$

(단,  $\theta = 1/(1+\zeta)$ 는 대체탄력성을 나타냄)

위의 식 (14)는 성장률 제고를 위해 지출 구성을 변화시킬 경우 생산적 지출의 생산성  $\beta$ 와 비생산적 지출의 생산성  $\gamma$ 에 의존할 뿐만 아니라, 초기 배분 비율에도 의존함을 알 수 있다. 따라서 성장률을 높이기 위해 생산적인 지출로 자원배분을 더 많이 했을 경우에 만약 초기 배분비율  $\phi$ 가 지나치게 높다면 성장률이 반드시 높아지지 않을 수도 있다는 것이다. 이를 보다 직관적으로 이해하기 위해 콥-더글라스 생산함수를 상정하면 (즉,  $\zeta = 0$ ,  $\theta = 1$ ) 식 (14)는 식 (15)와 같이 된다.

$$\frac{\phi}{1 - \phi} < \frac{\beta}{\gamma} \quad (15)$$

위 식 (15)에 따르면 비생산적인 지출에서 생산적인 지출로 전환할 때 균제상태의 성장률을 높이기 위해서는  $\beta > \gamma$ 가 성립할 뿐만 아니라, 상대적인 자원배분 비율이 두 지출 간의 상대적인 생산성(산출 탄력성)보다 작아야 함을 의미한다.

한편, 재정지출의 종류가 많아 보다 일반적인 경우로 위의 결과를 확장할 수 있다.  $N$  개의 재정지출이 있을 때 각각의 생산성 파라미터와 배분비율을 각각  $\beta_i$ 와  $\phi_i$ 라고 하자 ( $i = 1, 2, \dots, N$ ). 그러면 위 식 (15)의 경우 아래 식

(16)과 같이 변형된다. 이 식은 재원이  $j$ 부문에서  $i$ 부문으로 재분배될 때 성장을 제고효과가 있기 위해서는 식 (16)이 성립해야 함을 의미한다.

$$\frac{\beta_i}{\phi_i} > \frac{\beta_j}{\phi_j} \quad (16)$$

위 식 (16)에 따르면 특정 지출에서 다른 지출로 전환할 때 균제상태의 성장률을 높이기 위해서는 생산성을 지출 비중으로 표준화한 비율의 상대적 크기에 따라 성장효과가 다르게 나타날 수 있음을 보여준다.

#### 4. 실증분석

본 연구의 실증분석에 사용된 자료를 간략하게 설명하면 다음과 같다.

본 연구는 OECD 국가 22개국을 대상으로 하였는데 이들 나라는 Austria, Belgium, Czech, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Korea, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, Slovak, Spain, Sweden, UK, US 등이다.

실증분석에 사용된 표본의 기간은 1995~2007년까지이다. 표본의 수가 22개국이고 분석기간이 비교적 짧은 이유는 다음과 같다. 우선, OECD의 국민계정체계 기준이 SNA 1998에서 SNA 2008으로 변경되었는데 이 과정에서 새로운 기준의 재정통계가 입수 가능한 국가가 매우 작았다는 것이다. 또 다른 이유는 재정지출의 구성항목의 변경이 경제성장에 미치는 영향을 분석하기 위해 2008년 글로벌 금융위기 이전의 효과만을 대상으로 하는 것이 의미가 있다고 판단하였기 때문이다. 본 연구에서는 2008년 금융위기를 극복하기 위한 확장적 재정정책의 시행결과, 부문별 재정지출 역시 경기회복 및 경제위기 극복을 위해 과거의 지출패턴과는 달리 비정상적으로 집행된 측면이 있기 때문에 2008년 이전까지의 지출구성을 살펴보는 것이 의미가 있다고 보았다.

본 연구에서는 COFOG상의 기능적 지출이 경제성장에 미치는 효과를 살펴보고자 하였는데 이를 위해 기능별 지출과 이것에 대한 경제학적 의미를

부여하여 재분류한 Pitlik and Schratzenstaller(2011)의 구분을 참고하여 실증분석을 시행하였다.

앞서 <표 II-3>에서 살펴보았듯이 기능적 지출을 크게는 생산적 지출과 비생산적 지출, 생산적 지출은 다시 핵심 공공지출, 인프라지출, 가치재/외부성 지출로 구분되고 비생산적 지출은 재분배지출, 기타지출로 구분된다. 한편 이들 중분류 지출은 COFOG상의 지출과 다음과 같이 매칭된다. 핵심 공공지출은 일반행정, 공공질서 및 안전 및 국방지출로, 인프라지출은 경제업무(수송·교통, 통신 관련), 주택 및 지역개발 지출 및 환경지출로, 가치재·외부성 지출은 교육, 보건지출로 구성된다. 마지막으로 재분배지출은 사회보호지출로, 기타지출은 오락 문화 및 종교지출로 구성된다.

본 분석에 사용된 기능별 지출에 대한 기술적 통계는 다음과 같다.

먼저, COFOG상 OECD 22개국의 1995~2007년까지 기능별 지출들의 기술적 통계를 살펴보자. 먼저 OECD 국가들의 경우 사회보호지출(G10)의 비중이 총지출의 33.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 다음으로 일반행정지출(G1) 14.4%, 보건분야지출(G7)이 13.7% 등으로 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 II-3> 기능별 지출(COFOG)의 기술적 통계

(단위: 총지출 대비 %)

	G1	G2	G3	G4	G5	G6	G7	G8	G9	G10
평균	14.40	3.68	3.92	11.36	1.68	2.03	13.69	2.81	12.61	33.75
중간값	13.94	3.05	3.84	10.53	1.60	1.80	13.33	2.47	11.75	34.90
최대	26.74	12.97	7.38	36.39	3.73	10.28	20.82	8.88	19.93	46.64
최소	7.33	0.03	1.66	4.07	0.00	0.14	6.26	0.79	6.79	8.73
표준편차	3.71	2.46	1.37	4.64	0.84	1.09	2.70	1.42	2.90	8.54
관측치 수	282	282	282	282	282	282	282	282	282	282
국가 수	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22

주: G1 일반행정, G2 국방, G3 공공질서 및 안전, G4 경제업무, G5 환경보호, G6 주택 및 지역개발, G7 보건, G8 오락문화및종교, G9 교육, G10 사회보호임

자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

다음 이론적 구분에 의한 재정지출 비중을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 핵심 공공부문지출(Gcore)는 22%, 인프라지출(Ginfra) 13.4%, 가치재·외부성 관련지출(Gmerit) 28%, 재분배지출(Gredv) 33.8%, 기타지출(Gother) 지출 2.8% 등이다. 또한 보다 광범위한 지출구성으로 보면 생산적 지출(Gpro) 비중이 63.4%, 비생산적 지출(Gnpro) 비중이 36.6%로 구성되어 있음을 알 수 있다.

〈표 II-4〉 이론적 구분에 의한 재정지출의 기술적 통계

(단위: 총지출 대비 %)

	Gcore	Ginfra	Gmerit	Gredv	Gother	Gpro	Gnpro
평균	21.99	15.07	26.31	33.75	2.81	63.34	36.59
중간값	21.20	14.00	25.48	34.90	2.47	62.31	37.69
최대	34.94	34.94	40.07	46.64	8.88	88.42	48.58
최소	12.63	12.63	7.72	8.73	0.79	51.42	10.65
표준편차	4.65	5.51	4.46	8.54	1.42	8.23	8.41
관측치 수	282	282	282	282	282	282	282
국가 수	22	22	22	22	22	22	22

주: Gcore = G1+ G2 +G3, Ginfra = G4 + G5 +G6, Gmerit = G 7+ G9, Gredv = G10, Gother = G8Gpro = Gcore + Ginfra + Gmerit, Gnpro = Gredv + Gother를 각각 지칭함

자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

한편, 한국의 기능별 지출과 OECD 국가들을 비교해 보자. 우선, COFOG 상에서 한국과 OECD 국가들이 경우 가장 크게 차이나는 부분은 사회보호 지출이다. OECD의 경우 1995~2007년까지 사회보호지출은 총지출 대비 대비 33.6%인데 반해 한국의 경우 2000년대 평균 12.1%(2012년 14.8%)로 OECD의 지출 비중의 반에도 못 미친다. 하지만 한국의 지출 비중이 OECD 평균보다 더 경우로는 경제업무를 들 수 있다. 한국의 경우 2000년대 평균 이 21.5%로 OECD의 11.4%보다 훨씬 상회함을 알 수 있다. 다음으로 국방 비중도 한국의 경우 9.0%로 OECD의 3.7%보다 크게 앞서며, 교육부문 비중 도 한국의 경우 16.4%로 OECD 비중 12.6%보다 상회함을 알 수 있다.

또한 COFOG상의 지출을 이론적 분류에 맞게 묶어 구분한 지출을 비교하면 다음과 같다. 핵심공공지출의 경우 한국의 2000년대 비중은 총지출 대비 28%인데 OECD는 22%, 인프라지출은 25.1%가 한국이며 OECD의 경우 13.4%, 가치재/외부성 관련지출은 한국의 경우가 32.3%이며 OECD의 경우 28%, 재분배 지출은 한국이 12.1%이며 OECD의 경우 33.8%, 그리고 기타 지출은 한국과 OECD가 각각 2.5%와 2.8%의 비중을 보였다.

마지막으로 생산적 지출과 비생산적 지출로 구분하여 한국과 OECD 국가들의 지출비중을 비교하면 다음과 같다. 한국이 생산적 지출과 비생산적 지출의 비중이 85.4%와 14.6%인데 반해, OECD의 경우 63.4%와 36.6%의 비중을 보이고 있다. 물론 우리나라의 생산적 지출 비중이 월등하게 비생산적 지출비중보다 높기 때문에 경제성장의 효과가 더 크게 나오는 것이 아니다. 앞서 이론적 접근에서 살펴보았듯이 생산적 지출의 비중이 커질 때 긍정적인 경제성장 효과가 나타나기 위해서는 생산적 지출의 상대적 산출 탄력성이 비생산적 지출의 그것보다 커야 한다. 만약 그렇지 않다면 생산적 지출의 비중을 줄이는 것이 오히려 성장률 제고효과가 있을 수 있다. OECD 국가의 경우 이미 생산적 지출과 비생산적 지출의 비중이 63.4%와 36.6%로 우리나라의 경우보다 매우 안정화되어 있다고 볼 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 인프라지출과 1인당 GDP 간의 관계와 인프라지출과 경제성장 간의 비선형적 관계를 고려한다면, OECD 국가들의 경우 인프라지출을 늘리는 것이 경제성장에 큰 도움이 되지 않는 상태에 도달되어 있고 이미 이를 반영하는 지출구조를 갖추고 있다고 평가할 수 있다.

한국의 기능별 지출의 추이를 살펴보도록 하자. 1970년부터 2012년까지의 추이를 보면 먼저 국방(G2)부문의 지출 비중이 지속적으로 하락해 오고 있다는 점이다. 1970년대에는 총지출 중 25~30%의 비중을 보이다가 최근에는 10% 미만의 비중을 보여주고 있다. 다음으로 큰 변화를 보이는 부문은 일반공공행정(G1) 부문으로 꾸준히 증가하는 양상을 보이고 있다. 사회보호 지출(G10) 부문도 계속적으로 증가해 오고 있으며 1970년대 5%대에서 2012년 14.8%까지 증가했으며 앞으로도 증가추세가 이어질 전망이다. 이는 보건

지출(G7)도 마찬가지이다. 한편, 경제업무(G4)는 다른 OECD 국가들과 비교해 높은 비중을 보이고 있을 뿐만 아니라 경제위기를 극복하기 위한 경기대응 지출을 반영하고 있음을 알 수 있다.

〈표 II-5〉 한국의 기능별 지출의 추이(1970~2012년)

(단위: %)

분류 기준	기능별 지출	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2000년 평균	OECD 평균
COFOG	일반공공행정	9.9	13.6	13.7	15.2	15.1	15.8	14.5	14.4
	국방	18.6	11.9	9.3	8.6	8.6	7.4	9.0	3.7
	공공질서 및 안전	5.5	5.8	4.7	4.1	4.2	3.9	4.5	3.9
	경제업무	20.4	22.5	22.4	20.4	20.1	19.7	21.5	11.4
	환경보호	2.7	3.1	2.9	2.5	2.4	2.5	2.9	1.7
	주택 및 지역개발	3.7	4.0	3.7	3.5	3.3	3.2	3.6	2.0
	보건	6.9	9.9	11.5	15.2	15.2	13.8	13.0	13.7
	오락문화 및 종교	2.0	2.8	2.7	2.3	2.2	2.3	2.5	2.8
	교육	18.7	17.3	18.0	15.5	15.8	16.8	16.4	12.6
분류1	사회보호	8.9	9.2	11.1	12.6	13.1	14.8	12.1	33.8
	핵심공공지출	34.1	31.3	27.7	27.9	27.9	27.1	28.0	22.0
	인프라지출	26.9	29.6	29.0	26.5	25.8	25.4	28.0	13.4
	가치재지출	25.6	27.2	29.6	30.7	31.0	30.5	29.5	28.0
	재분배지출	8.9	9.2	11.1	12.6	13.1	14.8	12.1	33.8
분류2	기타지출	2.0	2.8	2.7	2.3	2.2	2.3	2.5	2.8
	생산적지출	86.5	88.1	86.3	85.1	84.7	83.0	85.4	63.4
	비생산적지출	8.9	9.2	11.1	12.6	13.1	14.8	12.1	36.6

주: 1. 기능별 분류 1, 2는 Piliik and Schratzenstaller(2011)에 의한 분류 기준을 적용하여 저자가 직접 구한 것임

2. OECD 평균은 1995~2007년까지 기간을 대상으로 한 것임

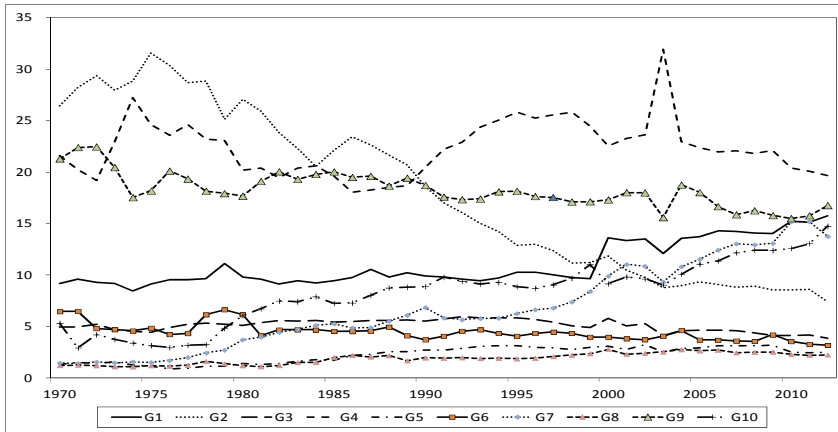
자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

〈표 II-5〉의 분류 1에 의한 지출을 보더라도 COFOG상의 지출구조와 유사한 추이를 보여준다. 핵심공공지출(Gcore)은 국방지출의 점진적 하락을 반영하여 전체적인 비중이 줄고 있다. 1970년대 40%대에서 2012년에는 27%로 하락추세가 이어지고 있다. 인프라지출(Ginfra)은 20% 중반대의 비중을 보여주고 있다. 가치재 지출(Gmerit)은 보건부문 지출의 점진적인 증가 추

세와 교육부문의 지속적인 투자 등으로 인해 꾸준히 증가해 오고 있는 추세이다. 재분배 지출(Gredv)은 사회보호지출로 꾸준히 증가해 오고 있으며 향후에도 지속적으로 증가하는 추세를 보일 전망이다.

[그림 II-8] 한국의 기능별 재정지출(COFOG)의 추이(1970~2012년)

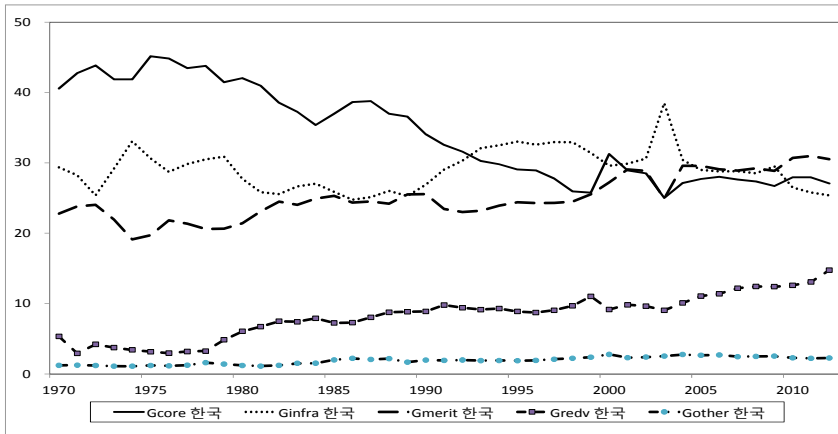
(단위: %)



주: 변수들에 대한 설명은 <표 II-4> 기능적 재정지출에 대한 분류에 나와 있음  
 자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

[그림 II-9] 한국의 기능별 재정지출의 추이 1(1970~2012년)

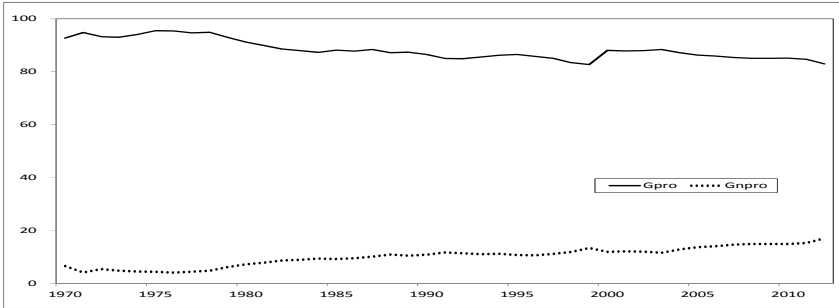
(단위: %)



주: 변수들에 대한 설명은 <표 II-4> 기능적 재정지출에 대한 분류에 나와 있음  
 자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

[그림 II-10] 한국의 기능별 재정지출의 추이 2(1970~2012년)

(단위: %)

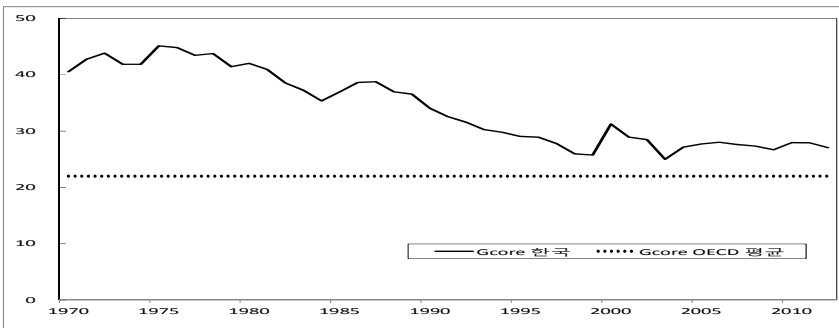


주: 변수들에 대한 설명은 <표 II-4> 기능적 재정지출에 대한 분류에 나와 있음  
 자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

이제 한국과 OECD 국가들의 지출비중의 추세를 지출별로 살펴보기로 하자. 핵심공공지출의 경우 한국은 OECD 국가들의 비중을 훨씬 상회해 왔으나 최근에는 그 편차가 점점 줄어드는 추세를 보여주고 있다. 핵심공공지출 중 일반공공행정의 비중은 비슷하나 국방지출이 아직도 OECD보다 높기(한국 9.0%, OECD 평균 3.7%) 때문이다. 경제가 커질수록 정부규모가 커지는 현상을 반영한 이른바 ‘와그너의 법칙(Wagner’s law)’이 잘 적용되는 것이 이 부문이라고 볼 수 있는데 한국도 앞으로는 OECD 부문 평균 수준에 수렴할 것으로 예상된다.

[그림 II-11] 한국과 OECD의 기능별 재정지출 비교 1: 핵심공공지출

(단위: %)

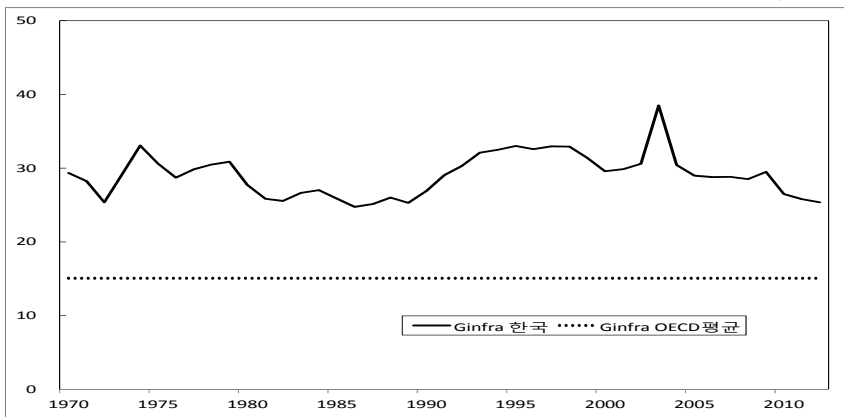


주: OECD 평균은 표본기간인 1995~2007년을 대상으로 한 것임  
 자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

이제 인프라지출 비중의 추이를 비교해 보자. OECD와 비교해서 여전히 높고 향후에도 경제부문에 대한 투자추이를 보면 OECD 평균 이하로 떨어질 가능성이 낮은 부문으로 평가된다. 이는 경제 안정화를 위한 대책 중 여전히 SOC 부문 투자나 주택건설 및 지역개발에 대한 투자가 선호되는 한국적 특수성에 기인하는 것으로 보인다. 하지만 경제부문에 대한 투자의 생산성이 기타 다른 부문보다 낮을 수 있으며 또 한계생산성을 이미 체감하고 있는 상태라면 과거와 같은 투자행태는 재고될 필요가 있다고 보여진다.

[그림 11-12] 한국과 OECD의 기능별 재정지출 비교 2: 인프라지출

(단위: %)



주: OECD 평균은 표본기간인 1995~2007년을 대상으로 한 것임  
 자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

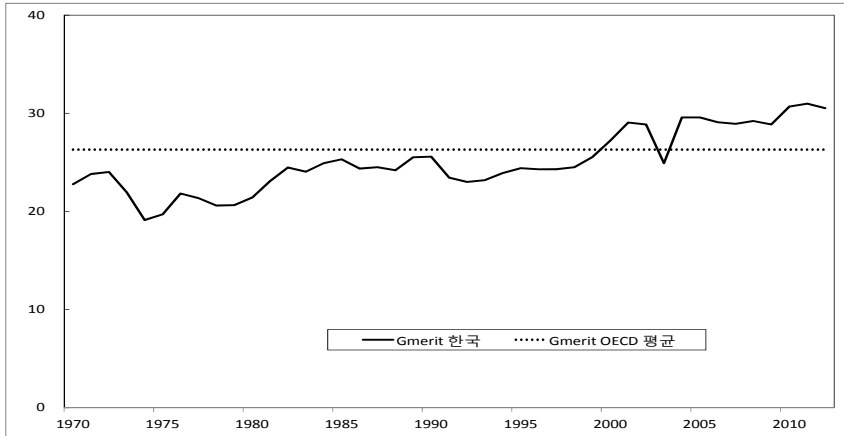
가치제·외부성 관련 지출의 비중은 한국의 경우 1970년대에는 OECD 평균에 미달하였지만 경제와 사회발전에 따라 그 지출 비중이 점차 증가해 오다가 2000년대에 비로소 OECD 수준을 넘어서는 모습을 보여 주었다. 앞으로도 경제구조의 고도화 및 선진화 등으로 인해 그 지출 비중이 지속적으로 증가할 부문으로 보여진다.

한국과 OECD가 가장 큰 차이가 나는 부문은 재분배지출이다. 이는 OECD의 경우 1995~2007년 평균 총지출 대비 33.8%의 비중을 보였지만, 한국의 경우 가장 비중이 클 때인 2012년에도 14.8%에 불과하여 OECD 평균에 한

창 못 미친다. 하지만 향후 우리나라의 경우 인구고령화의 영향과 사회복지 수요에 대한 급증으로 가장 많은 폭의 재정지출이 예상되는 부문이기도 하다.

[그림 II-13] 한국과 OECD의 기능별 재정지출 비교 3: 가치재·외부성지출

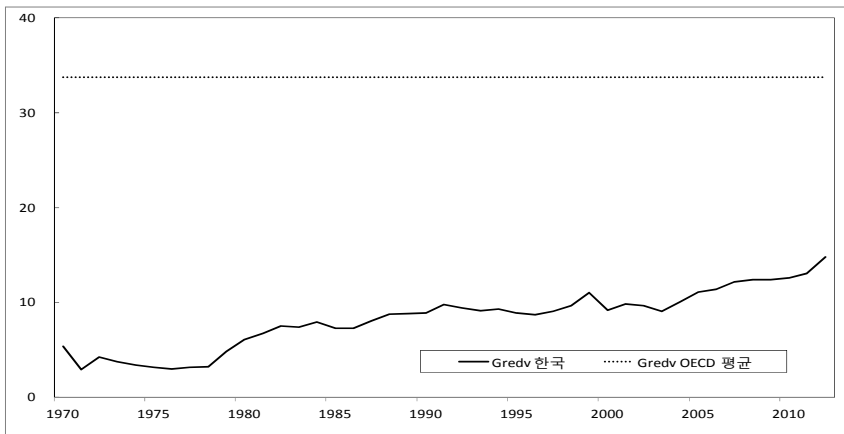
(단위: %)



주: OECD 평균은 표본기간인 1995~2007년을 대상으로 한 것임  
 자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

[그림 II-14] 한국과 OECD의 기능별 재정지출 비교 4: 재분배지출

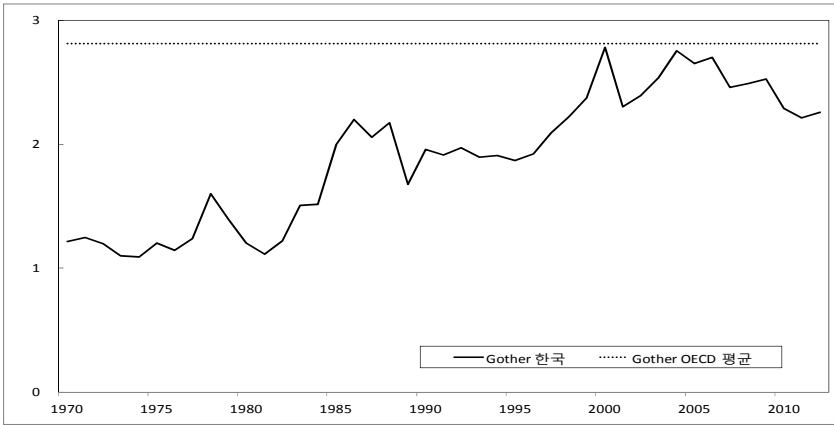
(단위: %)



주: OECD 평균은 표본기간인 1995~2007년을 대상으로 한 것임  
 자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

[그림 II-15] 한국과 OECD의 기능별 재정지출 비교 5: 기타지출

(단위: %)



주: OECD 평균은 표본기간인 1995~2007년을 대상으로 한 것임  
 자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

〈표 II-6〉는 실증분석에 사용된 종속변수인 경제성장률(GRATE)과 나머지 통제변수들인 GDP 대비 총지출 비율(GGTEX)와 GDP 대비 민간투자 비율(GINV)에 대한 기술적 통계치를 보여주고 있다.

〈표 II-6〉 기타 변수에 대한 기술적 통계

(단위: %)

	GGTEX	GINV	GRATE
평균	44.79	3.11	3.60
중간값	45.35	3.10	3.48
최대	64.95	6.77	11.74
최소	20.36	0.19	-5.71
표준편차	8.01	1.13	2.38
관측치 수	282	282	282
국가 수	22	22	22

주: GGTEX는 일반정부 기준 총재정지출/GDP 비율, GINV는 총고정자본형성/GDP 비율, GRATE는 GDP 성장률을 각각 의미함  
 자료: OECD national accounts 각호 및 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr).

Gemmel et al.(2014)에서는 본 연구와 유사한 문제의식을 갖고 실증분석을 하고 있으며, PMG(pooled mean group) 추정방법을 사용하여 분야별 재정지출의 장기적 경제성장 효과와 단기적 조정과정에 대한 효과를 추정하고 있다. 하지만 본 연구는 추정기간이 짧아 Gemmel et al.(2014)이 사용한 PMG 방법론을 사용할 수 없었으며 여러 문제점이 있지만 OECD 국가들의 기능별 재정지출과 경제성장 간의 관계를 고정효과모형을 통해 검증하고자 한다.<sup>46)</sup>

따라서 본 연구에서 사용된 실증분석모형은 아래와 같은 고정효과모형이다.

$$g_{it} = \Delta(y_{it}) = \gamma_1(E/Y)_{it} + \sum_k \gamma_{2,k}(E/Y)_{it} + \mu_i + \omega_t + \dots \text{control variable}$$

위의 식은 실질성장률( $g_{it}$ )을 종속변수로 하고, 설명변수는 위의 추정방정식에서 재정변수(총재정지출/GDP 비율: E/Y, 부분별 재정지출/총지출 비율:  $E_k/E$ ) 및 기타 통제변수 등으로 구성된 추정모형이다.

위의 방정식은 기능별 재정지출과 경제성장 간의 관계를 내생적 경제성장 모형을 통해 이론적으로 도출한 Devarajan et al. (1996) 이후 국가 간 패널 분석에서 많이 사용되고 있다. 즉, 성장률과 기능별 지출의 기본적인 상관관계를 살펴보는 것이며, 각 핵심 설명변수는 총지출에서 각 기능별 지출이 차지하는 비율이다. 또한 총지출/GDP 비율을 추가한 것은 총지출이 일정한 상태에서 특정지출의 증감이 성장에 미치는 영향을 측정하기 위함이다. 이렇게 함으로써 기능별 지출의 배분적 특성이 변화할 경우 이것이 성장에 미치는 영향을 측정함과 동시에 총재정지출의 증가를 통해서 성장에 미치는 효과 이른바 수준효과(level effect)를 통제할 수 있는 장점이 있다.

이제 실증분석 결과를 살펴보자. 실증분석은 크게 두 부분으로 이루어져 있다. 하나는 COFOG 상의 재정지출의 성장효과이고 다른 하나는 이론적

46) 여기서 여러 가지 문제점이란 종속변수와 잔차간의 내생성의 문제, 국가간 성장-재정지출변수 간의 추정계수의 이질성, 단기와 장기의 재정지출 승수효과를 통한 조정과정 등에 대한 분석이 고정효과모형을 통해 다루지 않는다는 점을 말하고 있다. 이러한 방법론과 문제의식에 대한 보다 자세한 논의는 Gemmel et al.(2014)을 참조할 수 있다.

분류에 의해 재분류된 재정지출들의 성장효과이다. 이를 차례로 검토하기로 한다.

먼저 고려한 것은 COFOG에 따른 기능별 지출이 경제성장에 미치는 영향을 분석하는 것이다.

〈표 II-7〉의 식 (1)에 따르면 일반공공행정지출 비중(G1)이 GDP 성장률에 대한 추정계수는 0.248이다. 본 분석이 포괄하는 OECD 패널의 일반공공행정 지출 평균 비중은 14.4%이고 GDP 성장률 평균은 3.60%이다. 따라서 일반공공행정 지출이 총지출에서 차지하는 비중 1%p 증가(예를 들면, 14.4%에서 15.4%로 증가)할 경우 평균적으로 경제성장률은 이러한 변화가 없었을 경우보다 2.48% 증가할 것으로 예측할 수 있다. 본 분석의 표본기간인 12년 동안 GDP가 3.60% 매년 연율로 성장한다면 GDP는 100에서 152.9로 증가할 것이므로 본 분석에 따르면 총지출 중 일반공공행정지출 1%p 증가는 12년 동안 GDP를 152.9 증가시키는 대신에 155.3 증가시키는 것으로 예측될 수 있다. 나머지 추정계수들도 이와 비슷하게 해석할 수 있다.

〈표 II-7〉의 추정계수 중 국방 지출(G2), 주택 및 지역개발 지출(G6), 오락문화 및 종교 지출(G8) 등이 양의 계수를 가지는 것으로 추정되었는데, 이 중 국방지출을 제외한 나머지 추정계수들은 통계적으로 유의하지 않았다. 국방지출의 경우 유의한 양(+)의 추정계수를 가지는 것으로 밝혀졌으나 국방지출에 대한 경제성장 제고효과는 여러 가지 이슈가 있어 논의가 분분한 것으로 이미 알려져 있다.<sup>47)</sup> 나머지 지출 비중들은 모두 음(-)의 추정계수를 가지는 것으로 기존의 다른 연구들과 비슷한 예측 결과이다.

여기서 주목해야 할 부분은 경제업무 지출(G2)의 경우 비록 통계적으로는 유의하지 않지만 음(-)의 추정계수를 가지는 것으로 조사되었다. 이는 OECD 국가들의 경우 경제적 업무 등에 대한 투자가 이미 성장에 대한 변곡점을 지나, 투자의 한계생산성이 감소하는 지점에 온 것으로 파악되며 이러한 결

---

47) 국방지출의 경우 대외적 위협(external threat) 여부의 존재가 특정국가의 경제성장에 영향을 미칠 수 있다. 하지만 일의적으로 어떤 대외적 위협과 환경에 국방지출이 성장 제고 효과가 있는지에 대해서는 확정적으로 말하기가 쉽지 않다. 이에 대해서는 Pitlik and Schratzenstaller(2011)의 pp. 13-15를 참조하라.

과는 많은 실증적 분석과 맥을 같이 하는 것으로 볼 수 있다. 한국의 경우 경제업무는 2000년대 평균 21.5%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 수송·교통·통신 시설 등 사회간접자본(SOC) 투자에 대한 정부지출을 포함하는 것이다. 경제구조가 상당히 선진화되어 OECD 국가의 평균에 장기적으로 수렴해 간다는 것을 전제로 할 때 이러한 추정 결과는 우리나라 재정의 기능별 자원배분에도 상당한 시사점을 제공하고 있다고 볼 수 있다.

보건지출(G7)과 사회보호지출(G10) 등의 변수도 유의하거나 유의하지 않은 음(-)의 추정계수를 보여 이 또한 일반적으로 사회복지부문에 대한 지출을 증가할 경우 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수도 있음을 추론하는 근거로 사용될 수도 있다. 하지만 본 실증분석의 경우 경제성장에 영향을 미치는 여러 요소들 중 기능별 재정지출과의 상관관계를 중심으로 살펴보는 것이므로 이 결과로부터 인과성인 강한 결론을 도출하기는 쉽지 않다. 보다 정확하게 인과성을 측정하기 위해서는 각 기능별 지출이 경제성장모형의 투입요소, 기술혁신, 그리고 사회적 제도적 변화요인 등에 미치는 관계를 우선적으로 파악한 이후 이들 연관 요소와 경제성장 간의 관계를 보다 정확하게 파악할 수 있기 때문이다. 예를 들면, 경제업무에 대한 지출(G4)도 이러한 지출이 사회간접자본(SOC) 스톡에 기여하는 정도를 우선적으로 파악한 후 사회간접자본 스톡이 경제성장에 미치는 영향과의 간접적 효과를 통해 성장효과를 논할 수 있다는 것이다. 또 교육지출(G9)과 보건지출(G7)의 경우 이들 지출이 인적자본 형성에 미치는 영향에 대한 파악 등을 통해 지출의 성장효과를 알 수 있으며, 사회보호지출(G10)의 경우에도 소득재분배 기능이 소득 불평등도를 어떻게 낮추며 이렇게 낮아진 소득불평도가 경제성장에 미치는 영향을 파악해야 보다 정확한 이해가 가능하다는 것이다.

다음으로 Pitlik and Schratzenstaller(2011)에 따라 COFOG의 기능별 지출을 몇 개 유사한 그룹으로 묶어 새롭게 분류한 후 이를 설명변수로 하여 추정된 결과를 살펴보자(〈표 II-8〉 참조).

우선 일반 공공행정, 국방, 공공질서 및 안전 부분에 대한 지출을 하나로 묶어 만든 핵심공공지출(Gcore)은 총지출이 고정된 상태에서 0.284라는 양

의 추정계수를 얻을 수 있었는데 위에서 했던 방식과 유사하게 적용할 수 있다. 다음으로 경제업무와 주택 및 지역개발 지출을 묶은 인프라지출(Ginfra)은 통계적으로 유의하지 않은 음(-)의 추정계수를 보였다. 이 역시 OECD 대부분의 경우 성장과 경제업무의 성장 제고효과가 낮은 것을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 환경보호, 보건 및 교육 지출을 묶은 가지채·외부성 지출(Gmerit)과 소득재분배 지출(Gredv)은 유의한 음(-)의 추정계수를 가지는 것으로 분석되었다. 이는 직접적으로 이들 지출에 대한 비중을 높이면 경제성장에 부정적인 효과를 가지는 것으로 보이지만, 앞서 설명하였던 경제성장에 영향을 미치는 여러 경로상의 효과와 장기적인 성장 제고효과를 고려하면 반드시 그렇지 않을 수도 있음에 유의할 필요가 있다.

〈표 II-7〉 기능별 지출과 경제성장 실증분석

종속변수: 경제성장률										
기능별 지출변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
상수항	6.733*** (2,255)	5.639*** (2,091)	10.85*** (3,005)	8.728*** (1,950)	9.502*** (2,197)	8.831*** (2,015)	16.38*** (3,062)	7.894*** (2,366)	10.77*** (3,547)	16.92*** (3,996)
총지출	-0.171*** (0.048)	-0.109*** (0.042)	-0.131 (0.047)	-0.114** (0.046)	-0.124*** (0.044)	-0.119** (0.047)	-0.190*** (0.047)	-0.111** (0.045)	-0.133*** (0.047)	-0.139*** (0.044)
일반행정	0.248*** (0.066)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
국방	-	0.788*** (0.211)	-	-	-	-	-	-	-	-
공공질서 및 안전	-	-	-0.370 (0.420)	-	-	-	-	-	-	-
경제업무	-	-	-	-0.009 (0.079)	-	-	-	-	-	-
주택 및 지역개발	-	-	-	-	-0.375 (0.477)	-	-	-	-	-
환경보호	-	-	-	-	-	0.022 (0.144)	-	-	-	-
보건	-	-	-	-	-	-	-0.330*** (0.127)	-	-	-
교육	-	-	-	-	-	-	-	0.269 (0.318)	-	-
사회보호	-	-	-	-	-	-	-	-	-0.104 (0.175)	-
오락문화 및 종교	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0.205 (0.218)

〈표 II-7〉의 계속

종속변수: 경제성장률										
기능별 지출변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
민간투자	0.068 (0.188)	-0.196 (0.190)	-0.098 (0.217)	-0.129 (0.202)	-0.076 (0.206)	-0.142 (0.203)	-0.128 (0.196)	-0.155 (0.206)	-0.124 (0.209)	-0.305 (0.218)
EU 가입더미	0.941 (0.712)	0.666 (0.704)	0.480 (0.691)	0.628 (0.706)	0.692 (0.713)	0.636 (0.704)	0.837 (0.737)	0.532 (0.699)	0.576 (0.707)	0.969 (0.706)
$\bar{R}^2$	0.411	0.406	0.381	0.379	0.381	0.379	0.405	0.381	0.380	0.391
관측치 수	283	283	283	282	283	283	283	283	283	283

주: 1. 추정방법은 국가 고정효과가 포함된 패널고정효과 모형을 사용하였음  
 2. ( )는 White Heteroschedasticity Consistent 표준오차임  
 3. \*\*\*, \*\*, \*는 통계적으로 1%, 5%, 10% 유의한 정도를 각각 나타내고 있음  
 4. 국가별 고정효과는 편의상 보고하지 않았음

〈표 II-8〉 기능별 지출과 경제성장 실증분석

종속변수: 경제성장률							
기능별 지출 변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
상수항	3.724 (3.574)	8.734*** (2.683)	17.903*** (3.941)	16.916*** (3.996)	7.894*** (2.366)	-2.962 (4.785)	16.320*** (5.213)
총지출	-0.165*** (0.057)	-0.115 (0.074)	-0.197*** (0.050)	-0.139*** (0.044)	-0.111** (0.045)	-0.147* (0.074)	-0.140** (0.070)
생산적 지출	-	-	-	-	-	0.209** (0.095)	-
비생산적 지출	-	-	-	-	-	-	-0.174** (0.087)
핵심공공	0.284*** (0.102)	-	-	-	-	-	-
인프라	-	-0.007 (0.057)	-	-	-	-	-
가치제	-	-	-0.208** (0.090)	-	-	-	-
재분배	-	-	-	-0.205** (0.087)	-	-	-
기타	-	-	-	-	0.269 (0.318)	-	-
민간투자	0.046 (0.326)	-0.129 (0.407)	-0.071 (0.207)	-0.306 (0.218)	-0.155 (0.206)	-0.287 (0.507)	-0.270 (0.427)
EU 가입더미	1.114** (0.436)	0.625 (0.410)	0.696 (0.717)	0.969 (0.706)	0.532 (0.699)	0.998*** (0.218)	0.980*** (0.263)
$\bar{R}^2$	0.424	0.379	0.398	0.391	0.381	0.392	0.388
관측치 수	283	282	283	283	283	282	283

주: 1. 추정방법은 국가 고정효과가 포함된 패널고정효과 모형을 사용하였음  
 2. ( )는 White Heteroschedasticity Consistent 표준오차임  
 3. \*\*\*, \*\*, \*는 통계적으로 1%, 5%, 10% 유의한 정도를 각각 나타내고 있음  
 4. 국가별 고정효과는 편의상 보고하지 않았음

## 5. 소결

본 보고서에서는 정부 재정지출이 경제성장에 미치는 관계를 이론적 분석과 실증분석을 통해 살펴보았다. 정부지출이 경제성장에 미치는 효과에 대한 논의는 다양한 층위와 경로를 상정한 채 이루어져 왔으며 많은 이슈를 동반한 채 진행되어 왔다고 볼 수 있다. 정부 재정지출은 기능과 성질에 따라 기능별 지출과 성질별 지출로 구분할 수 있는데 본 연구에서는 기능별 성질에 따른 재정지출의 효과를 살펴보았다. 또한 기능별 지출을 성격이 유사하면서도 경제적 의미가 있는 지출로 묶어 이들을 통해서도 동일한 분석을 수행하였다.

이론적인 측면에서 재정지출의 성장 제고효과를 살펴보았는데 총재정지출의 증가효과 및 재정지출의 구성변화가 성장에 미치는 효과를 살펴 볼 수 있었다. 특히 후자는 다양한 지출구조, 예를 들면, 생산적 지출 및 비생산적 지출구조, 이론적 구분에 의한 재정지출 구조, COFOG상의 지출구조 등의 변화에 의한 성장효과 등을 논할 수 있다. 먼저, 총지출 증가가 성장률 제고 효과를 가지기 위해서는 정부지출 증가에 따른 생산성 효과가 자원배분에 대한 비용을 상회해야 가능하다는 것을 알 수 있었다. 다음으로 비생산적인 지출에서 생산적인 지출로 전환할 때 균제상태 성장률을 높이기 위해서는 상대적인 자원배분 비율이 두 지출 간의 상대적인 생산성(산출탄력성)보다 작아야 함을 보였다. 마지막으로 재정지출의 종류가 많아 보다 일반적인 경우 특정 지출에서 다른 지출로 전환할 때 균제상태의 성장률을 높이기 위해서는 생산성을 지출비중으로 표준화한 비율의 상대적 크기에 따라 성장효과가 다르게 나타날 수 있음을 확인하였다.

본 보고서에서는 실증분석을 기능적 지출의 여러 층위별 개념을 통해 살펴보았다. 기능별 재정지출의 효과를 경제성장이라는 하나의 기준으로 살펴 보기에는 무리가 있을 수 있다. 특히, 기능별 재정지출 중 사회보호 지출 및 보건 지출 등은 경제성장에 대한 효과가 일차적 목표라기보다는 사회의 형평성 제고와 인적자본 제고를 통해 간접적으로 성장률 제고효과가 있을 수 있다.

한국의 재정지출구조는 OECD 평균에 비추어 인프라지출 부문의 비중이 매우 높고 재분배지출 비중이 상당히 낮은 구조를 가지고 있다. 이러한 추세는 점차적으로 약화될 것으로 예측된다. 특히 인프라지출의 경우 경제성장과 비선형적인 관계를 갖는 것으로 알려진 여러 선행연구들을 고려할 때, 경제성장률을 최적화하는 수준을 넘는 투자지출은 오히려 성장률에 부정적인 효과를 가져 올 수 있음을 실증분석을 통해서도 확인할 수 있었다. 이는 OECD의 평균 성장률보다 높은 수준의 인프라지출 비중을 갖고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

---

### Ⅲ. 조세정책과 경제성장

---

#### 1. 배경

재정학 연구에 있어 효율성, 즉 조세로 인해 야기되는 경제적 왜곡의 문제는 핵심적인 주제이다. 정부 운영을 위해 필요한 재원을 조달하면서 이로 인한 경제적 부담을 최소화하는 것은 정부개입의 반대 급부로 당연히 요구되는 사항이기 때문이다. 조세로 인해 야기된 경제적 효율의 감소는 사중적 손실(Deadweight loss) 또는 초과부담(Excess burden)으로 정의된다. 정확히는 재원조달을 위한 조세부과는 납세자들의 경제행위 결정을 왜곡하는데, 이로 인해 납세자와 사회가 부담하는 추가적인 비용을 초과부담이라 한다. 조세부담은 개별 행동의 결과에 따라 변화하므로 대부분의<sup>48)</sup> 조세는 초과부담을 야기하게 된다. 최적조세체계를 구축한다는 것은 이러한 경제적 왜곡을 최소한으로 하는 조세시스템을 구축하는 것이다. 외부적으로 주어진 재원조달 수준과 형평성 있는 조세부담을 유지하면서 초과부담을 최소한으로 유지하는 과세체계를 구축하는 것이 중요한 과제이다.<sup>49)</sup>

조세부과로 인한 명확한 경제적 추가부담에도 불구하고 그 비용이 국가적 차원, 주로 성장 측면에서 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 실증적 증거를 찾는 데는 어려움을 겪고 있다. 개별 조세 관점에서는 조세부담이 야기하는 납세자들의 행태변화 및 초과부담에 대한 실증적 연구 결과가 많이 제공되었다. 그러나 이러한 경제적 부담들이 종합되어 최종적으로 경제성장에 미치는 영향에 대한 분석은 증거를 찾기 어려운 경우가 대부분이다. 납세자

---

48) Lump-sum tax는 효율성에서 우위에 있는 과세방법이나 납세자들의 선택에 의해 결정되는 소득, 소비 등 납세능력과 연계되지 않아 실제적 이용 가능성은 제한적이다.

49) 조세의 효율성에 대한 자세한 논의는 Auerbach and Hines(2001) 참조

반응 경로를 포괄하는 구조적 모형의 부재, 국가단위 한계세율 측정의 어려움 등 다양한 원인에 의해 나타나는 결과이다.

본장에서는 보다 개선된 모형을 바탕으로 조세 및 재정변수가 소득성장률에 미치는 영향을 분석하였다. 복지재정 확대가 요구되고 있는 현실에서 재정 확대(즉 세부담 인상)의 성장효과에 대한 관심이 높기 때문이다. 조세부과의 효과와 함께 조성된 재원을 지출하는 방법 역시 경제성장에 영향을 미칠 수 있다. 전반적으로 정부규모와 함께 성장자극 효과가 큰 부분의 재정지출 등 재정지출의 영향도 함께 고려하였다. 구체적으로 경제 내 비공식부분의 크기, 한계세율의 내생성 고려 등을 통해 분석한다. 경제 내 비공식부분의 반영은 조세부담에 대한 행태변화 유형의 현실성을 더하였으며 한계세율 변수의 내생성 고려 역시 정확한 실증분석을 위해 필요한 사항이다. 모형구성에 있어서도 선행연구들의 결과를 반영하여 한계세율의 측정방식을 소득세와 법인세로 구분하여 주요 세목의 한계세율 변경 효과를 살펴보고자 하였다. 조세부담이 성장률에 영향을 미칠 수 있는 시차와 납세자들의 시점간 소득이동 행태 가능성 등을 고려하여 10년 기간의 평균 성장률에 대한 분석과 함께 10년기간 성장률 자료의 패널분석도 시행하였다.

## 2. 조세정책과 경제성장의 연관성 이론<sup>50)</sup>

일반적으로 조세정책이 경제성장에 영향을 미치는 경로는 재원의 조달비용(Cost of funds), 생산함수(정부규모 포함) 등의 관점에서 연구되었다. 정부재원 조달로 인한 사회적 비용의 성장효과를 연구하는 관점은 조세부과가 야기하는 시장의 상대가격 구조 왜곡이 성장에 미치는 영향을 분석한다. 조세부과에 따른 시장왜곡 정도는 세목에 따라 달라지게 되는데, 일반적으로 누진적 세율구조를 가진 세목들에게서 크게 나타난다. 동시에 세수의 크기 역시 왜곡효과를 결정하는 데 중요한 요인이다.

조세정책이 생산함수를 통해 성장에 영향을 미치는 경로는 주로 연구개발

---

50) Myles(2009)의 내용을 요약

(R&D)과 인적자본의 축적이다. 인적자본은 양과 질의 측면에서 모두 경제 성장에 영향을 미친다. 그 중에서 조세정책과 관련이 깊은 것은 교육을 통한 인적자본의 질 향상이라 할 수 있다. 연구개발(R&D)은 생산성 변화를 통해 경제성장을 촉진하는 요인이다. 조세정책은 연구개발(R&D) 수준에 영향을 미칠 수 있는 변수이므로 이를 통해 경제성장에 영향을 미친다.

생산함수를 통한 조세정책의 성장영향을 모형으로 표현하면 다음과 같다.

$$g_y = g_y(a_1(t_1, t_2), a_2(t_1, t_2))$$

여기서  $g_y$ 는 경제성장률,  $a_1(\cdot), a_2(\cdot)$ 는 경제성장에 영향을 미치는 두 가지 요인, 즉 R&D와 교육이다.  $t_1, t_2$ 는 두 가지 요인에 영향을 미치는 세율이다.

조세정책의 변화에 따른 성장률에의 영향은 다음과 같이 두 가지 요인의 곱으로 표현될 수 있다.

$$\frac{dg_y}{dt_i} = \frac{\partial g_y}{\partial a_i} \frac{da_i}{dt_i}$$

즉 세율변수가 각 요인(R&D, 교육)에 미치는 영향과 각 요인의 변화가 경제성장에 미치는 영향 두 가지 변수가 경제성장에 영향을 미치게 된다. 두 가지 변수는 곱의 관계를 통해 경제성장률에 영향을 미친다. 그러므로 세율 수준이 각 요인 즉 교육과 R&D에 미치는 영향이 크다 할지라도 각 요인이 경제성장에 미치는 영향이 작으면 세율이 경제성장에 미치는 영향이 작아질 수 있다. 이러한 성장요인 분해는 각 나라별 정책 여건의 차이에 따라 동일한 세율정책이 다른 결과를 나타낼 수 있음을 보여준다.

조세정책이 경제성장에 미치는 영향을 올바르게 이해하기 위해서는 조세 부담으로 인한 경제 주체들의 교육 수준 및 R&D지출 변화와 함께 교육 수준과 R&D 수준이 경제성장에 미치는 영향을 함께 이해할 필요가 있다. 기존의 많은 연구는 조세정책이 각 요인에 미치는 영향, 즉  $da_i/dt_i$ 에 관심을 두어 왔으며 각 요인의 성장에 대한 영향( $\partial g_y/\partial a_i$ )에 대한 연구는 상대적으로

로 미약하였다. 각 요인이 성장에 미치는 영향은 주로 이론적 모형을 통해 이해되고 설명되었다.

### 3. 기존의 경제성장 모형<sup>51)</sup>

#### 가. 외생적 성장이론

외생적 성장이론은 1950~1960년대 발전된 이론으로서 성장의 원천이 자본축적에 있다고 가정하고 있다. 즉 2차 세계대전 이후 파괴된 자본의 축적이 경제성장을 결정하는 중요한 요인으로 작용하였기 때문에 이러한 시대 상황을 잘 반영하고 있다. 이 이론은 자본의 축적속도가 자본의 소모(감가상각)와 인구증가율을 상회한다면 근로자의 자본장비율( $K_t/L_t$ )이 높아지고 이는 결국 생산함수를 통해 일인당 소득수준을 높이게 된다는 것이다. 전형적인 모형형태는 노동과 자본이 생산함수의 투입요소로 이용되며 규모불변 생산함수(Constant returns to scale)를 가정한다.

#### 1) Solow 성장 모형

노동( $L_t$ )과 자본( $K_t$ )을 투입요소로 한 규모불변 생산함수( $F(K_t, L_t)$ )를 가진 경제를 가정한다. 이때 경제 내 총생산은 다음과 같다.

$$Y_t = F(K_t, L_t)$$

경제 내 투자( $I_t$ )는 고정된 저축율( $s$ )에서 도출되는 저축으로 조달된다.

$$I_t = sF(K_t, L_t)$$

자본의 감가상각률( $\delta$ )을 적용하면 자본량의 변화는 다음과 같이 표현된다.

$$\begin{aligned} K_{t+1} &= I_t + (1 - \delta)K_t \\ &= sF(K_t, L_t) + (1 - \delta)K_t \end{aligned}$$

51) Myles(2009)의 내용을 요약

경제 내 인구규모 즉 인구증가율(n)에 따른 효과제거를 위해 일인당 관점으로 모형을 전환하면 다음과 같다.

$$\frac{K_{t+1}}{L_t} = s \frac{F(K_t, L_t)}{L_t} + (1-\delta) \frac{K_t}{L_t}$$

$$(1+n)k_{t+1} = sf(k_t) + (1-\delta)k_t$$

균제상태(Steady state)란 자본장비율( $k_t$ )의 변화없이 일정하게 유지되는 상태( $k_{t+1} = k_t$ )라고 정의할 때 다음을 만족시켜야 한다.

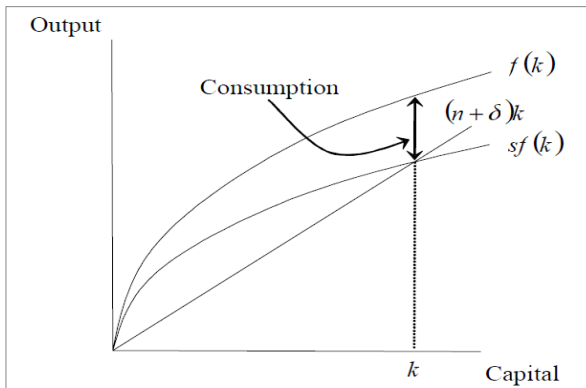
$$(1+n)k = sf(k) + (1-\delta)k \text{ 또는}$$

$$sf(k) - (n+\delta)k = 0$$

즉 균제상태에서 자본장비율(k)은 일정하며 일인당 소비수준 역시 한계수준에서 일정하게 유지된다.

균제상태 자본장비율(k)의 변화는 생산함수( $f(k)$ )의 상향 이동 혹은 저축율(s)의 증가를 통해 나타날 수 있다. 그러나 일시적인 생산함수 혹은 저축율의 변화는 장기적인 균제상태를 변화시킬 수 없다. 결국 정책변화를 통해 경제성장을 변화시키고자 할 경우에는 지속적인 생산함수 확장(상향 이동)을 유발할 수 있어야 한다.

[그림 III-1] 솔로우 성장모형의 균제상태(Steady-state)



자료: Myles(2009), p. 10

생산함수의 확장을 가져오는 기술진보를 반영하기 위해 생산함수 형태를 변화시킬 수 있으나 기본적으로 성장의 원천에 대한 설명으로는 한계를 갖고 있다. 즉 기술진보를 반영한 생산함수를  $f(k,t)$ 로 정의하더라도 성장의 원천이 시간흐름이라는 외생변수에 의해 결정되어 정책적 연관성을 찾기 어렵다. 이러한 외생적 성장모형의 한계를 극복하고자 하는 모형이 내생적 성장모형이다.

## 2) 황금률(The Golden Rule)

기본모형에서 균제상태의 자본장비율( $k$ )는 저축률( $s$ )의 함수로 나타난다. 즉  $sf(k) - (n+\delta)k = 0$  조건에 따라 저축률( $s$ )이 결정되면 동 조건을 만족시키는 자본장비율( $k$ )가 결정되게 된다. 이 식에 의하면 저축률( $s$ )이 높아질수록 균제상태 자본장비율( $k$ ) 역시 증가하게 된다. 즉  $k = k(s)$ .

저축을 하고 남은 부분인 소비는 다음과 같이 정의된다.

$$c(s) = (1-s)f(k(s)) = f(k(s)) - (n+\delta)k(s)$$

균제상태에서의 소비 수준을 최대화하는 저축률은 다음과 같이 구할 수 있다. 즉, 1계 조건을 만족하는 저축률( $s^*$ )이다.

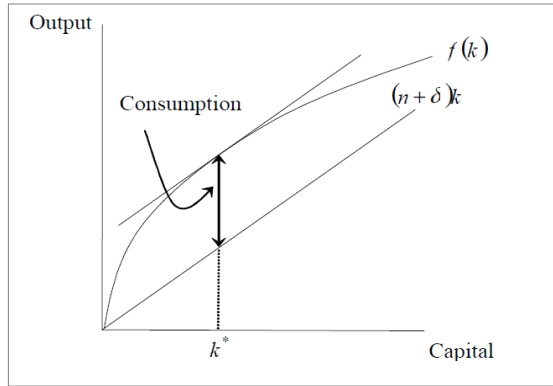
$$\frac{dc(s)}{ds} = [f'(k(s)) - (n+\delta)]k'(s) = 0$$

1계 조건을 다시 쓰면 최적 저축률( $s^*$ )는 다음을 만족하게 된다.

$$f'(k(s^*)) = (n+\delta)$$

이 때 최적 저축률( $s^*$ )에 의해 결정되는 최적 자본장비율( $k(s^*)$ )을 황금률(The Golden Rule)이라 한다. 황금률은 생산함수의 기울기가  $(n+\delta)$ 가 되는 자본장비율 수준이며 이때 소비 수준은 생산량에서  $(n+\delta)k$ 만큼 제외한 분량이 된다. 이는 균제상태 중 소비 수준이 가장 높은 상태이다.

[그림 III-2] 황금률(The Golden Rule)



자료: Myles(2009), p. 12

### 3) 성장의 수렴(Convergence)

Solow 모형의 균계상태 일인당 소득은 저축률에 의존하므로 저축률이 같은 두 국가는 동일한 일인당 소득으로 수렴하게 된다. 즉 저축률이 소득 수준을 결정하는 유일한 요인이 된다.

이 때 자본축적에 한계체감의 법칙이 작용한다고 가정하면 동일한 자본증가에도 자본장비율이 낮은 국가의 성장률이 자본장비율이 높은 국가보다 높게 나타나게 된다. 이러한 성장률 격차는 소득 수준 수렴의 필요충분조건이 된다. 만약 Solow 모형이 맞다면 실제 세계에서 성장률은 자본장비율과 역의 상관관계를 보여야 할 것이다. 유사하게 자본성장률과 자본장비율에도 역의 상관관계가 성립한다.

자본성장률과 자본장비율( $k$ )의 역의 상관관계는 다음의 과정을 통해 확인할 수 있다. 즉 자본장비율 관계식을 다음과 같이 수정하고

$$\dot{k} = sf(k) - (n + \delta)k$$

$$g_k = \frac{\dot{k}}{k} = \frac{sf(k)}{k} - (n + \delta)$$

위의 식을 자본장비율에 대해 미분하면 음(-)의 값을 보여준다.

$$\frac{\partial g_k}{\partial k} = \frac{s}{k} \left( f'(k) - \frac{f(k)}{k} \right) < 0$$

즉 자본축적량이 높을수록 성장률은 낮아지게 된다. 자본축적량이 적은 나라일수록 성장률이 높다는 결론은 모든 국가들의 소득 수준이 수렴한다는 의미이다. 즉 소득 수준의 절대적 수렴(절대적  $\beta$  수렴)이라 한다.

그러나 실제 많은 국가 성장률 자료는 절대적 수렴 현상을 보여주지 않고 있어 완화된 개념의 조건부 수렴(조건부  $\beta$  수렴)개념이 제시되었다. 이 경우에는 각 국가들의 잠재적 조건이 다를 경우에는 균제상태 역시 다르게 나타나는 것을 허용하고 있다. 즉 서로 다른 상태로의 수렴을 허용함으로써 소득 수준의 차이 역시 나타날 수 있다. 이에 따르면 자신의 균제상태에서 많이 벗어난 국가일수록 균제상태로의 수렴을 위해 높은 성장률을 보이게 된다.

#### 4) 조세정책

저축률이 일정한 Solow 모형에는 조세정책과의 연관성을 찾기 어렵다. 즉 유일한 결정변수인 저축률을 선택변수로 하더라도 조세정책이 영향을 미칠 수 있는 분야가 매우 제한적이기 때문이다.

Solow의 모형보다는 소비, 노동공급, 저축, 투자를 내생변수화한 성장모형을 이용하여 최적과세이론을 적용할 수 있다. 이러한 접근법을 사용한 Chamley(1986), Judd(1985)에 따르면 장기균형에서 저축에 대한 최적세율은 0으로 나타났다. 즉 균형상태에서는 노동이 모든 과세를 부담하게 된다. 그러나 장기균형으로 이행하는 과정에서는 세율이 0일 필요가 없다. 장기균형에서 저축에 대한 최적세율이 0으로 나타나는 이유는 0이 아닐 경우 그 효과가 누적적으로 나타나 시점 간 대체탄력성을 크게 왜곡시키기 때문이다.

Solow 모형은 지속적인 경제성장의 원인으로 기술발전을 생각하게 만들었고 기술발전의 원인에 대한 연구를 촉발시켰다. 또한 경제성장의 요인에 집중한 성장회계 연구에 대한 기초를 제공하게 되었다.

## 나. 내생적 성장이론

외생적 성장이론은 자본의 한계생산 체감법칙에 의해 일인당 생산의 증가가 제한될 수밖에 없는 한계가 있다. 즉 자본의 한계생산이 감가상각률과 같아지는 수준까지 자본을 축적하게 된다. 그러나 지속적인 성장이 가능하기 위해서는 한계생산 체감법칙을 회피할 수 있어야 하며 내생적 성장이론은 그러한 통로를 제공하고 있다.

예를 들어 재생산 가능한 투입요소에 대해 규모불변의 법칙이 적용되면 지속적인 성장이 가능하게 된다. 내생적 성장모형은 개인의 최적화과정을 통해 성장에 영향을 미치는 요인을 결정하게 되는데 주요 성장결정요인들은 정부의 공공재, 인적자본, R&D 등이다. 이러한 내생적 성장모형을 따르게 될 경우, 조세정책은 다양한 성장결정 요인들에 영향을 미침으로써 경제성장률에도 영향을 미치게 된다.

### 1) AK 모형

AK 모형은 자본이 유일한 투입요소인 규모불변 생산함수를 통해 지속적인 경제성장이 가능토록 한 모형이다. 생산함수는 다음과 같다.

$$Y_t = AK_t$$

규모불변 생산함수를 가정함으로써 자본증가에 따라 생산은 지속적으로 증가하게 된다. 자본의 변화는 다음과 같이 표현된다.

$$\begin{aligned} K_{t+1} &= sAK_t + (1-\delta)K_t \\ &= (1+sA-\delta)K_t \end{aligned}$$

여기서  $sA > \delta$  를 만족하면 자본량은 지속적으로 증가하게 된다. AK 모형에서 유일한 경제적 선택변수는 저축률( $s$ )이며 이를 통해 조세정책이 성장에 영향을 미칠 수 있다.

## 2) 인적자본

지속적인 성장은 자본이외의 투입요소인 인적자본이 동일하게 증가할 때 나타나도록 가정한다. 여기서 인적자본은 일반적인 노동시간보다 확대된 개념으로 정의한다. 즉 인적자본을 노동시간과 노동의 질 두 가지 요인의 곱으로 표현하거나 별도의 노동의 질 변수로 포함할 수도 있다.

노동시간과 질의 곱으로 표현되는 인적자본 투입을 고려할 경우 인적자본은 다음과 같이 표현된다.

$$H_t = h_t L_t$$

여기서  $h_t$ 는 노동의 질(Quality of labor)이며  $L_t$ 는 노동시간이다.

이러한 구조하에서 동일 노동시간도 교육, 훈련 등 노동의 질에 대한 투자에 의해 더 높은 생산성을 달성할 수 있게 된다. 기술발전 역시 노동의 질에 포함될 수 있다.

인적자본을 포함한 생산함수는 다음과 같이 정의된다.

$$Y_t = F(K_t, H_t)$$

생산함수는 자본과 인적자본의 동시 증가에 대해 규모불변의 법칙을 가정한다. 동 생산함수하에서는 노동시간을 일정하게 유지하더라도 두 요소에 대한 투자를 통해 생산을 지속적으로 증가시킬 수 있다. 두 개의 자본을 투입요소로 보는 모형은 두 개의 생산함수를 가정하여 자본 간 완전대체성의 가정을 완화할 수 있다. 만약 포괄적인 인적자본의 단일 투입요소 모형으로 가정하면 이는 기존의 AK 모형의 확장으로 볼 수 있다. 즉 물리적 자본과 인적자본이 서로 완전히 대체가능하다고 한다면 균형에서 두 요소는 같은 수익률을 가져야 하며 규모 불변 생산함수이므로 두 자본의 비율은 일정해야 한다. 즉 다음의 관계가 성립한다.

$$Y_t = K_t F\left(\frac{H}{K}\right) = AK_t$$

인적자본을 노동시간과 독립된 별도 투입변수로 설정할 수도 있는데 이 경우 생산함수는 3개의 투입변수로 구성된다.

$$Y_t = F(K_t, H_t, L_t)$$

인적자본을 생산함수에 포함함에 따라 각종 정부정책의 역할은 더욱 커질 수 있다. 즉 인적자본의 축적을 교육과정의 결과로 볼 수 있으므로 교육 결정에 대한 조세정책의 영향을 분석할 수 있다. 이러한 조세정책의 영향은 결국 성장효과로 나타나게 된다.

### 3) 정부지출

내생적 성장은 생산함수 내 자본과 노동이 추가적인 투입요소를 통해 강화될 수 있는 경우에도 나타날 수 있다. 대표적 사례는 정부에 의해 조세를 통해 조달되는 공공재이다. 만약 공공재 투입이 생산에 긍정적 영향을 미치게 되면 정부지출 관련 정책이 성장에 직접적으로 영향을 미치게 되며 최적 정부지출 수준 등에 대한 논의도 시작될 수 있다.

먼저 생산함수를 공공재를 포함하여 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$Y_t = AL^{1-\alpha} K_t^\alpha G_t^{1-\alpha}$$

이 생산함수는 주어진 공공재( $G_t$ ) 투입하에서 노동과 자본에는 규모불변의 법칙이 적용되며 동시에 공공재( $G_t$ )와 사적자본( $K_t$ )에도 규모불변의 법칙이 적용됨을 가정한다. 이 경우 공공재와 사적자본의 투입구조에 나타나는 규모불변의 법칙이 내적성장을 가능케 한다.

자본의 감가상각을 무시하고 조세를 통한 공공재 공급을 표현하기 위해 먼저 기업이윤을 다음과 같이 정의한다.

$$\pi_t = (1-\tau)AL_t^{1-\alpha} K_t^\alpha G_t^{1-\alpha} - r_t K_t - w_t L_t$$

여기서  $r_t$ 는 이자율,  $w_t$ 는 임금율,  $\tau_t$ 는 세율이다.

이윤함수에서 도출되는 고용과 자본수준 결정의 일계조건은 다음과 같다.

$$\begin{aligned}(1-\tau)\alpha AL_t^{1-\alpha}K_t^{\alpha-1}G_t^{1-\alpha} &= r_t \\ (1-\tau)(1-\alpha)AL_t^{-\alpha}K_t^\alpha G_t^{1-\alpha} &= w_t\end{aligned}$$

조세를 통해 공공재를 공급하는 정부의 예산조건은 다음과 같다.

$$G_t = \tau Y_t$$

여기에 생산함수를 대입하면

$$G_t = (\tau A)^{1/\alpha} L_t^{(1-\alpha)/\alpha} K_t$$

이며 다시 이 예산조건을 고용과 자본결정 일계조건에 대입하면 다음과 같은 조건이 도출된다.

$$r_t = (1-\tau)\alpha A^{1/\alpha} (L_t \tau)^{(1-\alpha)/\alpha}$$

경제내 대표적 소비자의 효용함수를 가정하고 균형조건을 도출할 수 있다. 소비자의 효용함수는 다음과 같다.

$$U = \sum_{t=1}^{\infty} \beta^t \frac{C_t^{1-\sigma} - 1}{1-\sigma}$$

즉 소비자는 효용을 극대화하는 소비량의 경로( $\{C_t\}$ )를 선택한다. 소비자의 소비 균형조건은 시점별 소비의 한계효용의 비율이 이자율과 일치하여야 한다.

$$\frac{\partial U / \partial C_t}{\partial U / \partial C_{t+1}} \equiv \frac{C_t^{-\sigma}}{\beta C_{t+1}^{-\sigma}} = 1 + r_{t+1}$$

이 조건을 재정리하면 다음과 같다.

$$\frac{C_{t+1} - C_t}{C_t} = (\beta(1+r_{t+1}))^{1/\sigma} - 1$$

기업과 정부부문에서 도출된 일계조건( $r_t$ )을 가계부문에서 도출된 균형 소비조건에 대입하면 다음과 같이 조세정책과 소비와의 관계를 유도할 수 있다.

$$\frac{C_{t+1} - C_t}{C_t} = \beta^{1/\sigma} (1 + (1 - \tau)\alpha A^{1/\alpha} (L\tau)^{(1-\alpha)/\alpha})^{1/\sigma}$$

공공재 공급을 위한 조세정책( $\tau$ )은 먼저  $(1 - \tau)$ 항을 통해 소비증가율을 낮추는 역할을 하는데 이는 자본의 한계생산성 하락으로 인한 자본량 감소를 반영하고 있다. 또 다른 경로는  $\tau^{(1-\alpha)/\alpha}$ 항을 통해 소비량이 늘어나는 것인데 이는 정부의 공공재 공급효과를 반영하고 있다.

흥미로운 시사점 도출을 위해  $A=1, L=1, \alpha=0.5, \beta=0.95, \sigma=0.5$ 를 가정한다. 이러한 파라미터 가정하에서 먼저 공공재 투입이 낮을 경우에는 성장률이 음(-)으로 나타나 조세를 통한 공공재 공급이 성장률과 소비 수준을 높이는 구간이 존재한다. 또한 성장률과 조세 수준의 관계는 조세부담 수준에 따라 다양하게 나타난다. 즉 조세 수준이 낮을 때는 성장률이 음(-)으로 나타나 조세의 증가와 함께 성장률이 증가하다가 최고 수준에 도달한다. 이후에는 조세증가는 성장률 하락을 초래하게 된다.

이에 따라 소비증가율을 최대화하는 세율 수준은 위의 식을 세율에 대해 미분함으로써 다음과 같이 유도된다.

$$\tau = 1 - \alpha$$

즉 최적 세율은 50%가 된다.

또한  $G_t = \tau Y_t$  관계를 이용하여 한계생산성 조건( $\partial Y_t / \partial G_t$ )을 도출하면 다음의 관계가 성립한다.

$$\frac{\partial Y_t}{\partial G_t} = (1 - \alpha) \frac{Y_t}{G_t} = 1$$

즉 소비증가율을 최대화하는 세율(50%)은 공공재의 한계생산성을 한계비용과 일치하도록 하며 그 수준은 1이다.

이 결과는 정부의 공공재공급이 일정 구간 내에서 경제성장율을 높일 수 있다는 근거를 제공하게 된다. 세율 수준에 따른 소비증가율의 변화를 반영하면 경제성장을 최대화하는 세율 수준도 이론적으로 유도가 가능하다.

#### 4) 혁신

내생적 성장을 뒷받침하는 요인으로 혁신을 반영한 것은 창조적 파괴라는 Schumpeter (1934)의 아이디어를 확장시킨 것이다. 창조적 파괴는 새로운 상품이나 프로세스가 기존의 것들보다 우월하여 결과적으로 기존의 것들을 대체하게 된다는 것이다.

이러한 혁신을 생산함수에 반영하는 방법은 크게 두 가지로 발전하였다. 첫째는 기술발전을 새로운 형태의 투입요소로 정의하고 생산함수에 반영하는 방법이다. 혁신을 새로운 투입요소로 고려함으로써 이를 통해 경제성장이 이루어지도록 하는 방법이다. 두 번째는 기술발전이 투입요소들의 품질을 향상시키는 방향으로 작용하도록 하는 것이다. 이러한 방법론을 따르게 되면 R&D 투자가 생산성이 높아지도록 투입요소들의 품질을 향상시키며 시간의 흐름에 따라 품질 높은 생산요소로 대체되게 된다.

이러한 혁신에 대한 모형화는 생산함수의 기술 수준(통상  $A_{i,t}$ 로 표현) 증가를 유도하는 혁신이 노동 투입량에 비례하여 일정주기로 나타난다고 가정한다. 여기서 최고의 기술 수준을 가진 기업은 새로운 혁신이 일어나기 전까지 상품시장에서 독점적 위치를 누리고 이윤을 향유하고 새로운 혁신에 성공한 기업은 그 다음 혁신시점까지 독점적 지위를 누리는 구조이다. 이러한 모형화를 통해 균형에서는 연구개발의 인건비가 추가 혁신의 기대 편익과 일치하게 된다. 이때 조세정책은 혁신의 기대편익 수준을 조정하게 되며 R&D에 대한 보조금은 혁신비용을 낮추는 역할을 수행하게 된다. 이를 통해 조세정책은 성장률에 영향을 미치게 된다.

#### 5) 그외 요인들

그외 내적 성장을 가능케 하는 다른 요인들로는 학습(Learning-by-doing),

기술이전(Technology Transfer) 등이 있다. 학습요인은 기업운영에 외부성이 있어 학습을 통해 생산성이 높아질 수 있다는 점에 중점을 둔 가설이다. 즉 한 기업의 투자는 노동생산성을 향상시키는데, 이에 새로운 지식과 기술이 결합된 형태로 나타난다. 이렇게 형성된 새로운 지식은 공공재로서 다른 기업에게 전파될 수 있다는 것이다.

기술이전은 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment)를 통해 생산성이 높아지는 것을 반영하기 위한 것이다. 즉 대부분의 외국인직접투자가 선진국에 비해 상대적으로 기술수준이 낮은 국가로 이루어진다는 것을 감안하여 외국인 직접투자가 기술이전을 유발하고 이는 그 경제의 생산함수의 생산성을 높이는 모형이다.

## 4. 실증분석

### 가. 선행 연구

조세(재정지출 포함)는 성장률에 음(-)의 상관관계를 가질 수도 있고 양(+ )의 상관관계를 가질 수도 있다. 음(-)의 효과는 조세부과가 야기하는 경제적 선택과정에서의 왜곡과 경제활동에 대한 역인센티브 효과 때문이다. 반면 양(+ )의 효과는 조세를 통해 조성된 자금을 지출함으로써 나타나는 간접적인 효과이다. 그러므로 조세부과의 영향을 측정하기 위해서는 재정지출 효과를 구분할 수 있는 모형을 구축하여야 한다.

조세가 성장에 미치는 영향에 대한 기존 연구 결과는 영향여부와 통계적 유의성에 있어 일관된 결과를 제시하지 못하고 있다. 특히 누진적 과세체계는 실증분석에서 한계세율을 파악하는 데 어려움을 야기하고 있다. 국가별 자료에 대한 실증분석에서는 한계세율과 성장률 사이에는 약한 음(-)의 상관관계가 지지되고 있다.<sup>52)</sup> 그러나 성장률과 음(-)의 상관관계를 나타내는 세목이 개인소득세율인지 법인세율인지에 대해서는 다양한 결과가 혼재되어 있다.

52) Gareth Myles, Economic Growth and the Role of Taxation, 2007.

Plosser(1992)는 일인당 GDP 증가율과 평균 세율사이에는 음(-)의 상관관계가 있음을 보였다. Myles(2007)는 그 상관관계를 1960~2004년 기간으로 연장하더라도 약한 상관관계가 있음을 보여주었다. 그러나 이 결과들은 단순 상관관계일 뿐이므로 다른 설명변수들을 포함한 회귀분석에서 검증받아야 한다. 한편 조세변수로서 평균 세율을 이용할 것인지 한계세율을 이용할 것인지도 중요한 요인이다. 경제이론에 의하면 경제활동의 왜곡 또는 경제주체들의 행태변화를 가져오는 것은 한계세율이므로 한계세율을 이용하는 것이 바람직하다.

Koester and Kormendi(1989)는 63개국에 대한 IMF자료를 이용하여 평균 세율과 한계세율변수를 도출하고 이를 성장률에 대해 회귀분석하였는데 조세변수들의 통계적 유의성은 초기 소득 수준 포함 여부에 따라 변화하는 결과를 얻었다. 조세변수만 포함한 회귀분석은 통계적으로 유의미한 음(-)의 상관관계를 보였으나 초기 소득 수준을 포함할 경우 통계적 유의성을 상실하였다. 전반적으로 조세변수들의 유의성을 발견하기 어려운 결과이다. Koester and Kormendi(1989)는 한 국가의 한계세율을 추정하기 위해 세입을 상수와 GDP에 회귀분석하여 그 계수를 이용하였다. 다만 분석기간 중 고정된 한계세율을 가정하지만 동 기간 중 세율의 큰 변화를 겪은 국가들을 대표하기에는 한계가 있다. 또한 분석 대상 국가들 중에 저개발국, 선진국 등 다양한 성장단계에 있는 국가들을 함께 분석한 점도 한계로 들 수 있다.

Easterly and Rebelo(1993)는 개인소득세율 분포를 이용하여 추정한 한계세율을 이용하였으며 그 외에도 다양한 세율변수들을 이용하여 기본 성장률 추정식(초기연도 소득, 학교 등록율, 전쟁, 혁명, 암살 발생률 포함)에 추가하는 형태로 통계적 유의성을 검증하였다. 개인소득세율 분포를 이용한 한계세율 추정은 한 국가경제가 직면하는 한계세율을 보다 정확하게 표현하고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 분석 결과 Koester and Kormendi(1989)의 한계세율을 포함한 조세변수들은 대부분 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났으며 일부 유의한 조세변수들도 모형구성에 따라 유의성이 낮아졌다. 전반적으로 조세변수들의 영향력은 모형구성의 변화에 취약한 것으로 나타났다.

Padovano and Galli(2001)는 Koester and Kormendi(1989)의 한계세율 도출방법을 조정하여 한계세율을 도출하여 회귀분석에 이용하였다. 한계세율을 도출하기 위해 세입을 상수, GDP, 세율변화 이동 터미, 세율변화 기울기 터미에 회귀분석하였다. 여기서 한계세율은 GDP 변수에 대한 계수이다. 분석결과 한계세율은 유의미한 음(-)의 상관관계를 보였으며 평균세율은 유의성 없게 나타났다.

Slemrod(1995)는 1인당 GDP 성장률과 정부지출 수준과의 연관성이 낮은 자료를 바탕으로 성장과 세율 간의 인과관계가 낮은 것은 구조적 모형의 결핍과 조세부담에 대한 반응경로 고려 미흡 등 국가 간 비교 가능성 문제를 등을 지적하였다. 실증분석 결과에도 불구하고 경제이론은 여전히 높은 한계세율로 인한 경제주체들의 행태왜곡으로 성장률 하락이 나타날 것임을 시사하기 때문이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 거시변수들을 이용한 Top-down 분석에서 미시자료를 이용한 Bottom-up 분석으로 전환을 주장하는 경우도 있다(Engen and Skinner(1996)). 즉 세율변화에 따른 노동공급, 투자, 생산성 변화 등을 추정하고 이를 다시 성장률에의 영향으로 전환하는 방식이다. 그러나 이러한 방법 역시 합산 등의 과정에서 문제를 유발할 가능성이 높다.

한편 Lee and Gordon(2005)는 조세가 경제성장에 영향을 미치는 경로를 구분하여 분석하였는데 개인소득세율보다 법인세율이 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 경제성장의 주요인으로 기업활동을 가정하고 이를 모형에 반영하기 위해서다. 이전의 연구에서 나타난 국가에 대한 한계세율 추정의 문제를 우회하기 위해 법정 최고세율을 활용하였다. 이는 성공적 기업가에 적용되는 세율은 법정 최고세율이라는 근거에서 출발하였다. 한계세율이 가질 수 있는 내생성의 문제를 해결하기 위해서는 주변국가들의 세율 변수들을 거리의 역수로 가중평균한 도구변수를 이용하였다. 분석 결과 개인소득세율은 성장률에 유의한 영향을 미치지 못하였으며 법인세율이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

경제적 이론이 시사하는 바에도 불구하고 실증분석을 통해 조세변수들의

유의성을 확인하기 어려운 것은 다양한 요인들에 원인이 있다. 먼저 개인들의 조세에 대한 반응경로를 포괄하지 못한 한계가 있다. 즉 비공식 부문의 역할 등이 과거 조세부담과 경제성장과의 연관관계 분석에서 누락된 변수이므로 이를 반영하여 분석할 필요가 있다. 두 번째는 한계세율을 측정하는 방식의 문제이다. 한 경제를 대표하는 한계세율을 잘 정의하고 측정하기 위해 세목별로 구분하여 접근하는 것이 필요하며 세율의 내생성 문제도 역시 고려할 필요가 있다. 전반적으로 조세부담 변화로 인해 나타나는 경제주체들의 행태변화 유형을 감안하여 기존 추정모형을 개선하여 실증분석할 필요가 있다.

본 연구에서는 먼저 납세자들의 납세행태 변화에서 상당한 비중을 차지하는 비공식부문의 역할을 고려하기 위해 Schneider et al.(2010)을 지하경제 규모 추정 결과를 독립변수에 포함하였다. 또한 납세자들의 반응행태인 시점간 소득이동을 포괄하기 위해 10년 단위의 평균 성장률을 이용하였다. 이러한 기간구분에는 북유럽국가의 경제위기, 독일 통일 시기 등을 감안하였다. 국가 간 비교분석에서 암묵적으로 가정하는 성장경로의 수렴성을 완화하기 위해 패널분석도 실시하였다. 패널분석을 통해 국가별 특이사항을 반영하면서 공통적으로 나타나는 조세 및 재정정책의 성장 영향을 분석하고자 한다.

## 나. 실증분석

실증분석은 OECD 국가를 대상으로 시행하였다. 각 국가별 성장단계의 차이를 반영하고 각종 통계의 균질성을 확보하기 위해서다. 구체적으로 기존 연구들에서 제외되었던 비공식 부문의 역할을 반영하기 위해서 Schneider et al.(2010)의 각 국가별 비공식 부문의 크기 자료를 활용하였다. 한계세율은 법정 최고세율을 이용하였다. 경제성장에 영향을 미치는 성공적 기업 혹은 사업가들에게 영향을 미치는 것은 법정 최고세율이기 때문이다. 한계세율을 측정함에 있어 나타날 수 있는 내생성의 문제를 해결하기 위해서는 인접한 국가들의 세율을 평균하였다. 여기서 인접한 국가들은 국경을 접하고

있는 국가들로 한정하였으며 인접한 국가가 없을 경우에는 거리가 가까운 국가들을 이용하였다.

구체적인 분석모형은 이전 연구 결과를 반영하여 기간 내 평균 경제성장률( $Gr(PCG_i)$ )을 종속변수로 하여 기간의 초기 소득( $\ln(PCG_{i0})$ )<sup>53)</sup>과 성장 동력인 다른 경제요소( $X_i$ ), 즉 인구증가율, 인플레이션, 경제개방도, 교육기 관등록률, 정부규모, R&D 투자율, 경제 내 비공식 부문의 크기 등과 함께 한계세율변수( $MTR_i$ ) 등의 함수로 회귀분석하였다.

$$Gr(PCG_i) = \beta_0 + \beta_1 \ln(PCG_{i0}) + \beta_{2..n} X_i + \beta_{n+1} MTR_i + \epsilon_i$$

초기 소득은 소득수준별 성장경로의 차이를 반영하기 위한 것이며, 인구 증가율은 인적자본의 양적인 성장을, 교육기관 등록률은 질적인 성장을 나타내기 위한 것이다. 인플레이션율은 경제활동의 안정성을 반영하기 위한 것이며 경제 개방도(즉, 수출입 의존도)는 경제성장의 동력을 반영하기 위한 것이다. 정부규모는 공공재 공급의 영향을 파악하기 위한 것이며 R&D 투자율은 생산성 증가를 위한 자본형성을 반영하기 위한 것이다.

한계세율의 측정문제를 해결하기 위해 Lee and Gordon(2005)과 같이 개인소득세 및 법인세의 법정 최고세율을 활용하였다. 내생성의 문제를 극복하기 위해 인접한 국가들의 세율 수준을 평균한 도구변수를 활용하였다. 개인소득세와 법인세 이외 세목에 대한 한계세율은 별도로 고려하지 않았다. 부가가치세 등 일반 소비세의 경우, 한계세율의 변화가 크지 않고 세수효과가 커 상당부분 정부규모(또는 국민부담률)를 통해 반영될 수 있기 때문이다.<sup>54)</sup>

전체 모형은 1981~2012년 기간을 10년 기간<sup>55)</sup>으로 3등분하여 각 기간별

53) 회귀식에 초기 소득을 포함시키는 것이 내생성을 유발할 가능성도 생각할 수 있지만 각 변수들이 단년도 자료가 아닌 10년 평균치로 정의되므로 그 영향은 무시할 만하다.

54) Lee and Gordon(2005) 등 많은 선행 연구에서도 부가가치세 한계세율은 고려하지 않았다.

55) 성장률을 분석하기 위한 기간에 대한 이론적 근거는 없음. 납세자들의 소득의 시점 이동에 대한 선행연구도 없다. 다만 납세자들이 10년 이상의 기간을 대상으로 소득 이동 등의 회피행위를 할 것이라고 상상하기 어렵고 경제성장률에의 영향도 일정기간 이상을 포괄하여야 한다는 점을 감안하여 10년으로 설정하였다. 선행연구들에서는 비패널분석의 경우 10년 이상의 장기, 패널분석의 경우 5년 내외로 구분하여 이용하였으나 분석방

평균성장률을 조세변수와 기타 경제변수들에 회귀분석하였다. 각 기간의 구분은 1981~1991년, 1991~2000년, 2001~2012년이다. 조세변수는 OECD의 Tax statistics 자료를 이용하였다. 개인소득세 법정 최고세율은 중앙정부와 지방정부를 포함한 두 가지를 고려하였다. 이론상 지방정부 세율까지 포함하여 분석하는 것이 맞으나 OECD Tax Statistics에서 제공되는 자료는 일부 국가들만 포함하거나 대표적인 부담 수준을 정하기 어려운 경우가 있기 때문이다. 반면 법인세율은 지방정부부담까지 고려한 자료가 제공되어 있어 이를 이용한다. Koester and Kormendi(1989) 한계세율은 법정 최고세율과의 비교를 위해 포함하였다.

자료의 한계상 15~19세 연령의 교육기관 등록률, 지하경제 비율, 정부지출 비율은 전 분석 기간이 아닌 1991~2000년, 2001~2012년 분석 기간에 적용하였다. 특히 지하경제 비율은 Schneider et al.(2010)에서 1999년 이후부터의 자료를 제공하고 있어 1999~2000년, 2001~2007년 평균 수치를 분석 기간에 포함하였다. 정부지출 비율 역시 각 국가별 자료범위가 달라 1991~2000년에 포함된 기간의 차이가 있다. OECD 국가 진입이 늦은 슬로베니아, 폴란드, 한국, 헝가리, 에스토니아, 체코와 자료가 부족한 네덜란드, 룩셈부르크는 1995~2000년 기간 평균이다. 가장 포괄 기간이 짧은 국가는 슬로바키아 1997~2000년 평균이 이용되었다. 15~19세 연령의 교육기관 등록률은 연간 자료가 2005년 이후 제공되는 한계가 있어 분석 기간의 중간연도인 1995년과 2006년 자료를 회귀분석에 이용하였다. 정부지출 비율은 분석자료를 보다 많이 확보하기 위해 OECD 자료보다 많은 국가와 연도에 대해 자료를 제공하고 있는 IMF 자료를 이용하였다.

한편 초기소득은 각 기간 초기연도인 1980년, 1990년, 2000년 1인당 GDP 수준으로 설정하였다. 그외에도 평균 인구증가율, 평균 인플레이션율, 평균 무역의존도는 분석 기간 내 각 연도 수치의 평균을 이용하였다.

---

법에 따른 기간 차이에 대한 근거는 없고 자의적이다. 분석의 일관성을 위해 패널분석 여부를 막론하고 10년 기간의 성장률을 분석하였다.

〈표 III-1〉 회귀분석 모형 변수들의 기초통계량

변수 명	n	평균	표준 편차	최소값	최대값
소득세 법정최고세율, 1981~1990년(% , OECD)	25	52.28	13.91	11.50	70.88
소득세 법정최고세율, 1991~2000년(% , OECD)	34	41.19	11.26	11.43	60.00
소득세 법정최고세율, 2001~2012년(% , OECD)	34	36.80	9.26	11.67	52.00
지방세포함 소득세 법정최고세율, 1981~1990년 (% , OECD)	25	58.80	8.48	42.75	82.70
지방세포함 소득세 법정최고세율, 1991~2000년 (% , OECD)	34	45.93	8.83	26.00	65.12
지방세포함 소득세 법정최고세율, 2001~2012년 (% , OECD)	34	42.02	8.24	23.60	56.30
법인세 법정최고세율, 1981~1990년(% , OECD)	24	45.65	6.72	31.90	59.45
법인세 법정최고세율, 1991~2000년(% , OECD)	34	34.91	7.29	15.00	55.10
법인세 법정최고세율, 2001~2012년(% , OECD)	34	27.70	6.10	13.42	39.87
Koester and Kormendi tax rate, 1981~1990년 (% , 저자추정)	25	35.74	10.19	15.37	56.93
Koester and Kormendi tax rate, 1991~2000년 (% , 저자추정)	34	37.14	11.75	14.01	62.27
Koester and Kormendi tax rate, 2001~2012년 (% , 저자추정)	34	33.47	8.38	21.13	53.63
일인당 GDP 증가율, 1981~1990년 (연간 % , OECD)	26	2.33	1.42	-0.33	7.19
일인당 GDP 증가율, 1991~2000년 (연간 % , OECD)	34	2.586	1.47	0.50	6.61
일인당 GDP 증가율, 2001~2012년 (연간 % , OECD)	34	1.396	1.20	-0.42	4.38
일인당 GDP, 1980년 (2005 불변 PPP US\$, OECD)	26	18922	5781	5907	29060
일인당 GDP, 1990년 (2005 불변 PPP US\$, OECD)	29	22337	8221	6595	42701
일인당 GDP, 2000년 (2005 불변 PPP US\$, OECD)	34	26361	10789	9732	60993
인구증가율, 1981~1990년(연간%, OECD)	27	0.72	0.69	0.03	2.69
인구증가율, 1991~2000년(연간%, OECD)	34	0.64	0.74	-1.28	3.04
인구증가율, 2001~2012년(연간%, OECD)	34	0.67	0.56	-0.31	1.93
평균 인플레이션, 1981~1990년(% , OECD)	27	15.95	25.38	2.05	118.27

〈표 III-1〉의 계속

변수 명	n	평균	표준 편차	최소값	최대값
평균 인플레이션, 1991~2000년(% , OECD)	34	8.86	14.91	0.85	76.70
평균 인플레이션, 2001~2012년(% , OECD)	34	3.08	2.65	-0.23	16.41
평균 무역의존도, 1981~1990년 (GDP 비중 % , OECD)	27	63.25	36.12	18.06	188.70
평균 무역의존도, 1991~2000년 (GDP 비중 % , OECD)	33	72.33	39.08	18.24	213.13
평균 무역의존도, 2001~2012년 (GDP 비중 % , OECD)	34	93.06	53.16	26.37	297.66
평균 R&D투자, 1981~1990년 (GDP 비중 % , OECD)	25	1.43	0.75	0.24	2.62
평균 R&D투자, 1991~2000년 (GDP 비중 % , OECD)	33	1.57	0.78	0.30	3.22
평균 R&D투자, 2001~2012년 (GDP 비중 % , OECD)	34	1.86	0.99	0.38	4.12
15~19세 교육기관 등록률, 1995년(% , OECD)	27	73.62	14.25	29.87	93.78
15~19세 교육기관 등록률, 2006년(% , OECD)	33	81.21	11.23	45.16	95.46
평균 지하경제규모, 1999~2000년 (GDP 비중 % , Schneider et al.)	34	19.54	6.92	8.70	32.70
평균 지하경제규모, 2001~2007년 (GDP 비중 % , Schneider et al.)	34	18.90	6.63	8.50	30.96
평균 정부지출 비율, 1991~2000년 (GDP 비중 % , IMF)	31	43.31	10.73	15.75	63.44
평균 정부지출 비율, 2001~2012년 (GDP 비중 % , IMF)	34	41.96	8.61	19.50	54.85
평균 국민부담률, 1981~1990년 (GDP 비중 % , OECD)	27	32.13	9.77	13.18	49.35
평균 국민부담률, 1991~2000년 (GDP 비중 % , OECD)	34	34.54	8.37	15.78	49.01
평균 국민부담률, 2001~2012년 (GDP 비중 % , OECD)	34	34.42	7.42	18.09	48.45

자료: OECD.stat, IMF database.

기간별 회귀분석 결과는 유의미한 한계세율의 영향을 발견할 수 없었다.<sup>56)</sup> 1981~1990년, 1991~2000년, 2001~2012년 기간 동안 법인세율, 중앙정

부 혹은 지방정부를 포함한 세율변수는 1인당 소득증가율에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났으나 통계적 유의성은 낮았다. 세율변수에 존재하는 내생성을 고려하지 않았을 경우에는 한계세율 변수의 통계적 유의성이 낮음은 물론 방향성조차 경제적 직관과 일치하지 않았다.

2001~2012년 기간에 포함된 납세자들의 조세회피 방안의 하나인 지하경제 규모 변수의 경우, 단순 OLS 회귀분석일때는 유의미하게 경제성장을 저해하는 요인으로 나타났다. 그러나 내생성을 고려한 도구변수를 이용할 경우 유의성이 낮아져 일관된 결과를 보여주지 못한다. 이는 일정수준 이상의 소득에 도달해 있는 OECD 국가들에서 지하경제 규모로 인한 성장률 저하효과가 있을 수 있지만 통계적으로 유의한 수준으로 나타나지는 않았다.<sup>57)</sup>

반면 재정지출 관련 변수는 성장률에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부규모는 일관되게 성장률을 낮추는 요인으로 나타났는데 정부 규모 10%p(GDP 대비 비중)가 높아질수록 연간 일인당 총생산 증가율은 0.7%p 하락하는 것으로 나타났다. 생산성 제고의 주된 동력인 R&D투자는 성장률을 높이는 요인으로 작용하는데 투자액 10%p(GDP 대비 비중)가 늘어날수록 연간 일인당 총생산 증가율은 3~4%p 높아지는 것으로 나타났다. R&D투자의 긍정적 효과가 정부규모 증가에 따른 부정적 효과를 크게 초과하는 것으로 나타나 선진국의 성장요인으로 생산성 증대가 중요함을 보여주고 있다.

---

56) 기간별 회귀분석의 경우, 비교국가 간 유사성을 확보하기 위해 OECD 국가만을 대상으로 하여 분석샘플의 숫자가 적어지는 한계가 있으나 이는 패널분석을 통해 일정부분 완화된다.

57) OECD국가에 포함되었다는 것은 지하경제의 문제가 어느 정도 통제되어 있다는 것을 보여주는 것일 수 있으므로 이 그룹내 국가들에서의 영향력은 유의하지 않을 수 있다. 그러므로 이 결과가 개발도상국들의 발전과정에서도 적용되는 것은 아니다.

〈표 III-2〉 성장을 회귀분석 결과(2001~2012년)

분석방법	OLS(1)	OLS(2)	IV(3)	IV(4)
법인세율, 2001~2012년	0.034 (0.233)	0.026 (0.336)	-0.043 (0.251)	-0.052 (0.181)
중앙소득세율, 2001~2012년	-0.011 (0.392)		-0.035 (0.124)	
전체소득세율, 2001~2012년		-0.021 (0.281)		-0.001 (0.965)
Ln(1인당 GDP), 2000년	-3.004 (0.000)***	-2.836 (0.000)***	-2.143 (0.001)***	-2.195 (0.002)***
인구증가율, 2001~2012년	0.120 (0.712)	0.093 (0.768)	-0.041 (0.890)	-0.135 (0.236)
평균 인플레이션, 2001~2012년	0.118 (0.072)*	0.115 (0.076)*	0.101 (0.111)	0.077 (0.236)
평균 무역의존도, 2001~2012년	0.007 (0.007)***	0.007 (0.014)**	0.007 (0.007)***	0.006 (0.021)**
평균 R&D투자, 2001~2012년	0.450 (0.005)***	0.521 (0.002)***	0.332 (0.034)**	0.398 (0.017)**
15~19세의 교육등록률, 2006년	0.052 (0.008)***	0.049 (0.009)***	0.038 (0.024)**	0.034 (0.051)*
평균 지하경제규모, 2001~2007년	-0.057 (0.032)**	-0.053 (0.045)**	-0.042 (0.106)	-0.037 (0.196)
평균 정부규모, 2001~2012년	-0.057 (0.002)***	-0.052 (0.006)***	-0.072 (0.001)***	-0.074 (0.001)***
자료 수	33	33	33	33
Adj. R-square	0.7406	0.7458	0.7688	0.7419

주: 1. 종속변수는 평균 1인당 GDP 증가율이며 상수는 회귀식에 포함되었으나 결과는 미표시  
 2. 괄호 안은 p-value  
 3. \*, \*\*, \*\*\*는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

1991~2000년 기간의 분석 결과 역시 한계세율 변수의 모수 방향성은 경제적 직관에 부합하나 통계적 유의성은 낮은 것으로 나타났다. 2000년대 분석에서 유의하게 나타났던 초기 소득 수준과 정부규모, R&D투자규모의 영향은 유의성을 발견하기 어려웠다. 반면 무역의존도의 강한 성장자극 효과는 여전히 유지되었다. 2000년대 분석에서 제시된 법정 최고세율을 이용한 단순회귀분석의 경우 식 자체의 통계적 유의성이 없는 것으로 나타나 추정

결과에서 제외하였다.

〈표 III-3〉 성장을 회귀분석 결과(1991~2000년)

분석방법	IV(3)	IV(4)
법인세율, 1991~2000년	-0.001 (0.983)	-0.076 (0.118)
중앙소득세율, 1991~2000년	-0.075 (0.106)	
전체소득세율, 1991~2000년		-0.048 (0.304)
Ln(1인당 GDP), 1990년	-1.960 (0.194)	-1.092 (0.468)
인구증가율, 1991~2000년	-1.189 (0.139)	-0.784 (0.309)
평균 인플레이션, 1991~2000년	-0.185 (0.112)	-0.068 (0.504)
평균 무역의존도, 1991~2000년	0.027 (0.002)***	0.026 (0.004)***
평균 R&D투자, 1991~2000년	-0.727 (0.055)*	-0.488 (0.181)
평균 정부규모, 1991~2000년	-0.063 (0.065)*	-0.029 (0.276)
자료 수	21	21
Adj. R-square	0.5810	0.5203

- 주: 1. 법정 최고세율을 이용한 회귀분석은 분석식 자체의 유의성이 낮아 생략  
 2. 종속변수는 평균 1인당 GDP 증가율이며 상수는 회귀식에 포함되었으나 결과는 미표시  
 3. 괄호 안은 p-value  
 4. \*, \*\*, \*\*\*는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

1981~1990년 기간 분석에서는 초기 소득을 제외한 대부분의 변수들이 통계적 유의성을 띠지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 기간별 분석 결과는 시간의 흐름에 따라 무역의존도와 정부규모, R&D투자 변수의 성장 영향은 점차 뚜렷해지고 있음을 보여준다. 세계 경제 흐름의 변화로 무역과 기술혁신을 통한 성장이 중요해졌음을 의미한다. 또한 정부규모가 증가함에 따른 성장률 저하효과 역시 최근으로 갈수록 뚜렷해지고 있다. 국제시장에서 국

기간 경쟁이 강화됨에 따라 정부재정 변수들의 영향력도 커지고 있는 것으로 판단된다.

〈표 III-4〉 성장률 회귀분석 결과(1981~1990년)

분석방법	OLS(1)	OLS(2)	IV(3)	IV(4)
법인세율, 1981~1990년	0.004 (0.850)	0.003 (0.902)	-0.025 (0.358)	-0.013 (0.654)
중앙소득세율, 1981~1990년	-0.007 (0.553)		-0.019 (0.232)	
(중앙+지방)소득세율, 1981~1990년		0.015 (0.404)		-0.006 (0.851)
Ln(1인당 GDP), 1980년	-3.379 (0.007)***	-2.708 (0.012)**	-3.353 (0.001)***	-3.320 (0.002)***
인구증가율, 1981~1990년	-0.291 (0.513)	-0.243 (0.583)	-0.005 (0.990)	-0.049 (0.908)
평균 인플레이션, 1981~1990년	-0.147 (0.022)**	-0.126 (0.035)**	-0.070 (0.096)*	-0.073 (0.101)
평균 무역의존도, 1981~1990년	-0.008 (0.198)	-0.008 (0.185)	-0.002 (0.723)	-0.004 (0.515)
평균 R&D투자, 1981~1990년	0.058 (0.866)	0.101 (0.762)	0.425 (0.097)*	0.438 (0.112)
자료 수	22	22	22	22
Adj. R-square	0.4449	0.4600	0.4672	0.4095

주: 1. 종속변수는 평균 1인당 GDP 증가율이며 상수는 회귀식에 포함되었으나 결과는 미표시  
 2. 괄호 안은 p-value  
 3. \*, \*\*, \*\*\*는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

장기간의 자료가 제공하는 정보를 충분히 활용하면서 횡단면 분석에서 포괄하지 못하는 국가별 기간별 특이성을 통제하기 위해 10년 단위 성장률에 대한 패널분석을 실시한다.

분석 결과 법인세 한계세율이 성장을 저해하는 요인임을 확인할 수 있었다. 법인세 법정 최고세율은 유의수준 10%에서 유의하였다. 성장률에의 영향은 도구변수를 이용할 때 단순 OLS분석보다 소폭 하락하였다. 추정 결과는 법인세율 10%p 인하로 연간 성장률 0.4~0.5%p 상승을 유발하는 것으로

나타났다. 이는 OECD 선진국들의 일인당 GDP 성장률이 2% 내외인 점을 감안하면 상당한 반응 정도라 할 수 있다. 한편 개발도상국 등 다양한 발전 단계에 있는 국가들을 포함한 Lee and Gordon(2005)의 법인세율 10%p 인하당 성장률 1~2%p 상승효과와 비교하면 상당히 낮은 수준이다. 그러나 상대적으로 높은 성장률을 보이는 저개발국가들의 반응까지 포함한 결과이므로 실질적인 차이는 크지 않은 것으로 판단된다.

소득세율의 영향도 통계적 유의성을 갖는 것으로 나타났다. 단순 OLS분석에서 낮았던 통계적 유의성이 도구변수를 이용함에 따라 높아져 소득세 한계세율 역시 성장률을 낮추는 역할을 하고 있었다. 소득세율의 성장 영향력은 법인세율에 비해 크게 나타났다. 추정계수의 크기는 중앙정부 최고 소득세율을 이용하거나 지방정부 세부담까지 포함한 최고 소득세율을 적용하더라도 유사한 수준이다. 소득세 최고세율 10%p 상승은 성장률을 0.5%p 하락시키는 효과를 보인다. 이러한 결과는 소득세의 통계적 유의성을 발견할 수 없었던 Lee and Gordon (2005)의 연구와는 다른 결과이다. 그러나 법인을 포함한 모든 경제활동의 대가가 최종적으로 개인에게 귀속된다는 점을 감안한다면 소득세 한계세율의 변화가 성장률에 영향을 미치는 것은 당연한 것이라 할 수 있다.

한편 정부규모의 영향을 살펴보기 위해 도입한 국민부담률<sup>58)</sup> 변수는 전반적으로 성장률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 보이나 통계적 유의성은 낮았다. 2000년대에 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났던 R&D 투자율은 패널분석에서 유의성이 높지 않았다. 이는 시대별 횡단면 분석에서 나타난 바와 같이 생산성의 성장 영향력이 최근에는 뚜렷해져서 나타난 현상일 수 있다.

패널분석 결과는 OECD 국가에서 전반적인 정부규모 증대는 성장에 부정적인 영향을 미치지 못하지만 소득세 및 법인세 한계세율 증대는 성장을 저해함을 확인할 수 있었다. 생산성 향상을 위한 정부지출은 2000년대에 들어

58) 정부지출 규모를 이용할 수도 있으나 OECD. stat에서 분석에 필요한 충분한 기간의 자료를 제공하지 않아 이의 대체변수로 국민부담률을 이용하였다.

성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었지만 장기간 패널분석에서는 그 영향력을 확인할 수 없었다. 이러한 결과는 소득세와 법인세 한계세율 증가로 인한 성장 저하효과가 조성된 재원의 지출효과를 상회하고 있음을 보여준다. 현실적으로 조세부과에서 발생하는 초과부담을 상쇄할 정도의 재정지출 사업을 지속적으로 발굴하기 어렵다는 상황과도 부합하는 결과다.

〈표 III-5〉 성장률 패널 회귀분석 결과(1981~2012년)

분석방법	패널(5)	패널(6)	IV-패널(7)	IV-패널(8)
법인세율	-0.056 (0.021)**	-0.057 (0.020)**	-0.047 (0.070)*	-0.046 (0.071)*
중앙소득세율	-0.035 (0.095)*		-0.053 (0.055)*	
(중앙+지방)소득세율		-0.030 (0.135)		-0.053 (0.056)*
Ln(1인당 GDP)	-6.877 (0.000)***	-6.936 (0.000)***	-6.510 (0.000)***	-6.560 (0.000)***
평균 인구증가율	0.030 (0.946)	0.066 (0.882)	-0.050 (0.901)	-0.045 (0.911)
평균 인플레이션	-0.021 (0.192)	-0.020 (0.211)	-0.014 (0.381)	-0.014 (0.357)
평균 무역의존도	0.002 (0.825)	0.003 (0.738)	0.005 (0.659)	0.005 (0.664)
평균 R&D투자율	-0.130 (0.749)	-0.012 (0.978)	-0.085 (0.829)	-0.098 (0.803)
평균 국민부담률	-0.051 (0.403)	-0.044 (0.461)	-0.050 (0.354)	-0.051 (0.351)
자료 수	87	87	88	88
Adj. R-square	0,2176	0,2280	0,2439	0,2257

- 주: 1. 분석자료는 1981~1990, 1991~2000, 2001~2012의 3개 시리즈  
 2. 종속변수는 각 기간별 평균 1인당 GDP 증가율이며 분석모형은 Fixed Effect 모형으로 각 국가별 상수는 결과에 미표시  
 3. 괄호 안은 p-value  
 4. \*, \*\*, \*\*\*는 유의수준 10%, 5%, 1%에서 유의함을 의미

## 5. 소결

조세 및 재정 변수가 소득성장률에 미치는 영향을 분석하였다. 복지재정 확대가 요구되고 있는 현실에서 재정책대(또는 세부담 인상)의 성장효과에 대한 관심이 높기 때문이다. 경제이론에 따르면 자원 조달을 위한 조세부과는 한계세율을 높여 기업 및 근로자들의 경제활동을 왜곡 또는 제약하는 효과가 있어 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 또한 조성된 재원을 지출하는 방법 역시 경제성장에 영향을 미칠 수 있다. 전반적으로 정부규모 자체가 증가하게 되면 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 그러나 부분적으로 재정지출 방법 중 성장 자극효과가 큰 부분의 지출증가는 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 경제적 직관을 바탕으로 OECD 국가의 성장률에 대한 조세 및 재정 변수의 영향력을 분석하였다.

구체적으로 본 연구의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 납세자들의 납세행태 변화에서 상당한 비중을 차지하는 비공식부문의 역할을 고려하기 위해 Schneider et al.(2010)을 지하경제규모 추정 결과를 독립변수에 포함하였다. 다양한 납세자 행태를 고려함으로써 세율변수의 영향을 보다 정확하게 분석할 수 있기 때문이다. 둘째, 납세자들의 반응행태인 시점 간 소득 이동을 포괄하기 위해 10년 단위의 평균 성장률을 이용하였다. 이러한 기간구분에는 북유럽 국가의 경제위기, 독일 통일 시기 등을 감안하였다. 또한 조세 및 재정정책의 변화로 인한 성장률 영향이 나타나기까지 상당한 기간의 시간이 걸린다는 점도 감안하였다. 국가 간 비교분석에서 암묵적으로 가정하는 성장경로의 수렴성을 완화하기 위해 패널분석도 실시하였다. 패널분석을 통해 국가별 특이사항을 반영하면서 공통적으로 나타나는 조세 및 재정 정책의 성장 영향을 분석하였다.

분석 결과 10년 동안의 성장률 요인분석에서는 조세변수의 유의미한 영향력을 발견하기 어려웠다. 다만 세율변수에 존재하는 내생성을 고려한 도구변수를 사용할 경우, 통계적 유의성은 낮지만 성장을 저해하는 방향의 모수 추정치를 보여주었다. 2001~2012년 동안의 분석에 포함된 납세자들의 조세회피 방안의 하나인 지하경제규모변수 역시 법정 최고세율변수를 이용한

단순 OLS 분석에서는 유의미하게 경제성장을 저해하는 요인으로 나타났지만 내생성을 통제한 도구변수를 사용할 경우 유의성이 낮아져 일관된 결과를 보여주지 못한다. 이는 일정 수준 이상의 소득에 도달해 있는 OECD 국가들에서 지하경제로 인한 성장률 저하효과가 있을 수 있지만 지하경제규모 축소 등으로 인해 통계적으로 유의한 수준에서 발견하기 어렵다는 점을 보여준다.

반면 재정지출 관련 변수는 성장률에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부규모는 일관되게 성장률을 낮추는 요인으로 나타났는데 정부규모 10%p(GDP 대비 비중)가 높아질수록 연간 일인당 총생산 증가율은 0.7%p 하락하는 것으로 나타났다. 생산성 제고의 주된 동력인 R&D투자는 성장률을 높이는 요인으로 작용하는데 투자액 10%p(GDP 대비 비중)가 늘어날수록 연간 일인당 총생산 증가율은 3~4%p 높아지는 것으로 나타났다. 그외 1981~1990년 기간 분석 결과 등을 감안하면 시간의 흐름에 따라 무역 의존도와 R&D투자변수의 성장 영향은 점차 뚜렷해지고 있다. 세계 경제 흐름의 변화로 무역과 기술혁신이 성장에 더욱 중요해졌음을 보여주고 있다.

조세변수의 장기적인 효과를 검증하기 위해 10년 단위 자료의 패널분석을 실시하였다. 분석 결과 법인세 한계세율이 성장을 저해하는 요인임을 확인할 수 있었다. 법인세 법정 최고세율은 유의수준 10%에서 유의하였다. 성장률에의 영향은 도구변수를 이용할 때 단순 OLS 분석보다 소폭 하락하였다. 추정결과는 법인세율 10%p 인하로 연간 성장률 0.4~0.5%p 상승을 유발하는 것으로 나타났다. 이는 OECD 선진국들의 1인당 GDP 성장률이 2% 내외인 점을 감안하면 상당한 반응정도라 할 수 있다. 한편 개발도상국 등 다양한 발전단계에 있는 국가들을 포함한 Lee and Gordon(2005)의 법인세율 10%p 인하당 성장률 1~2%p 상승효과와 비교하면 상당히 낮은 수준이다. 그러나 상대적으로 높은 성장률을 보이는 저개발국가들의 반응까지 포함한 결과이므로 실질적인 차이는 크지 않은 것으로 판단된다.

소득세 한계세율도 성장률을 유의하게 낮추는 요인으로 나타났다. 단순 OLS 분석에서 낮았던 통계적 유의성이 도구변수를 이용함에 따라 높아졌다.

소득세율의 성장 영향력은 법인세율에 비해 크게 나타났다. 추정계수의 크기는 중앙정부 최고 소득세율을 이용하거나 지방정부 세부담까지 포함한 최고 소득세율을 적용하더라도 유사한 수준이다. 구체적으로 소득세 최고세율 10%p 상승은 성장률을 0.5%p 하락시키는 효과를 보인다. 이는 소득세 변수에 대해 통계적 유의성을 발견할 수 없었던 Lee and Gordon(2005)의 연구와는 다른 결과이다. 그러나 법인을 포함한 모든 경제 주체들의 활동 댓가가 최종적으로 개인에게 귀속된다는 점을 감안하면, 소득세 한계세율의 변화가 성장률에 영향을 미치는 것은 당연한 결과이다.

한편 정부규모의 영향을 살펴보기 위해 도입한 국민부담률 변수는 전반적으로 성장률에 부정적인 영향을 미치나 통계적 유의성은 낮았다. 2000년대에 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났던 R&D투자율은 패널분석에서 유의성이 없었다. 이는 시대별 횡단면 분석에서 나타난 바와 같이 생산성의 성장 영향력이 최근에야 뚜렷해짐으로 인해 나타난 현상일 수 있다.

패널분석 결과는 OECD 국가에서 전반적인 정부규모 증대의 부정적 성장 영향을 발견하지 못하였지만, 소득세 및 법인세 한계세율 증대는 성장을 저해함을 보여준다. 생산성 향상을 위한 정부지출은 패널분석에서 그 영향력을 확인할 수 없었다. 이는 소득세와 법인세 한계세율 증가로 인한 성장저하 효과가 조성된 재원의 지출효과를 상회하고 있음을 보여준다. 현실적으로 조세부과에서 발생하는 초과부담을 상쇄할 정도의 재정지출 사업을 지속적으로 발굴하기 어렵다는 상황과도 부합하는 결과다.

---

## IV. 재정정책과 형평성 이슈 - 소득 불평등과 경제성장

---

### 1. 서론<sup>59)</sup>

#### 가. 연구배경

빈곤과 경제성장, 그리고 불평등과 경제성장은 오랫동안 경제학자들과 정책 입안자들의 주된 관심사항이었다. 빈곤과 경제성장의 관계에 있어서는 경제성장 자체가 반드시 절대적 수준의 빈곤감소로 연결되는 것은 아니지만, 중요한 필요조건(necessary condition)으로 여겨지고 있다. 즉, 경제성장이 이루어지지 않으면 빈곤감소가 어렵다는 것으로, 빈곤감소를 위한 전제 조건으로서의 경제성장이 개발도상국가들에서 특히 중요한 관심사항이다.

전 세계적으로 과거 20여 년 동안 성장을 통해 절대적 빈곤율이 감소하였다(그림 IV-1). 1일 1.25달러 이하의 빈곤선 아래에 위치했던 인구의 비중이 1990년에는 43.05% 이었으나 2010년에는 20.63%로 감소하였고, 하루 2달러 이하 빈곤선 아래에 있었던 인구의 비중은 동기간 64.60%에서 40.67% 수준으로 감소하였다. 즉, 과거 경제성장 추이를 염두에 둘 때, 경제성장이 빈곤감소를 위한 중요한 전제조건임을 유추할 수 있다.

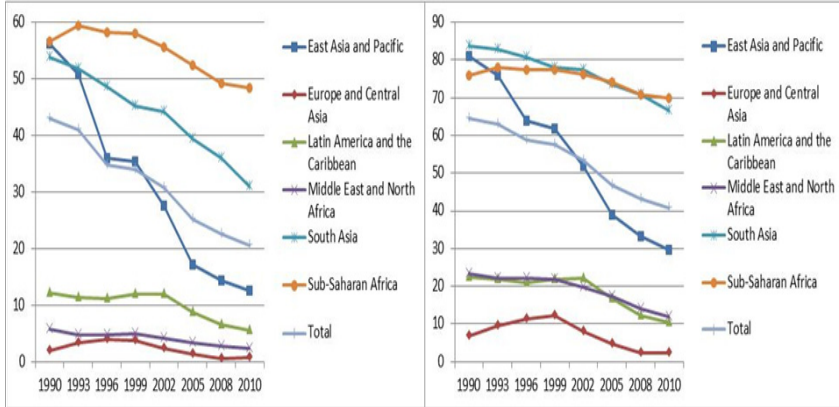
경제성장을 통해 절대적 수준의 빈곤율이 감소하였다하더라도 이것이 불평등 수준의 개선을 의미하지는 않는다. 즉, 경제성장 과정에서 절대적 빈곤의 사회적 문제가 개선되었더라도, 사회구성원들 사이의 상대적 불평등도는 오히려 증가할 수 있다는 것이다. 실제로 중국과 같이 급속한 경제성장이 이루어지고 있는 국가들에서는 사회적으로 심각한 수준의 소득 불평등 문제

---

59) 본 연구의 수행 중, 제IV장의 일부내용을 발췌하여 재정포럼 현안분석에 기재(윤성주, 「포용적 성장을 통한 경제성장: 소득 불평등을 중심으로」, 재정포럼, 한국조세재정연구원, 2014. 7.)

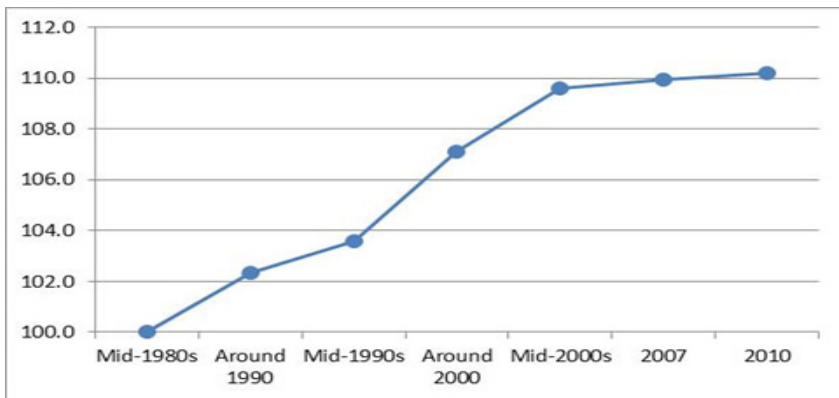
가 발생하고 있다. 또한 이와 같은 소득 불평등 문제에 있어서는 선진국들도 예외가 아니다.

[그림 IV-1] 지역별 빈곤선 이하 인구비율 추이



주: 左: \$1.25-a-Day Poverty Incidence; 右: \$2-a-Day Poverty Incidence  
 자료: World Bank 자료 이용 작성  
 (<http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=poverty-and-inequality-database>)

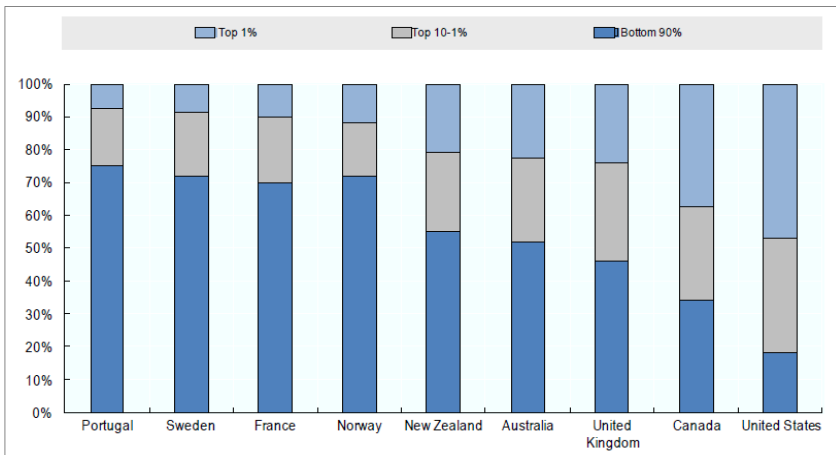
[그림 IV-2] OECD 주요국들의 소득 불평등도 추이(지니계수 평균)



주: 1. 가처분소득 기준  
 2. mid-1980s=100  
 자료: OECD, 「Figure 0, Increase in Gini coefficient of income inequality」, 2013b, p. 1.

[그림 IV-2]에서 보듯이 OECD 회원국들의 소득 불평등도는 1980년대 중반부터 최근 경제위기 이전인 2000년대 중반까지 급속히 증가하였다. 즉, 1980년대 중반 100 수준이었던 OECD 회원국들의 소득 불평등도 지수<sup>60)</sup>의 평균이 2010년에는 110.2 수준까지 증가한 것으로 나타나고 있다.

[그림 IV-3] OECD 주요국 소득집단별 성장수혜(1976~2007년)



주: 프랑스(1976~2005), 포르투갈(1977~2005), 스페인(1981~2007)  
 자료: OECD(2013a) 「Figure 3. Who is coming out on top? – Share of growth captured by income groups in selected OECD countries form 1976 to 2007」, p. 6

또한 [그림 IV-3]에 의하면 과거 30여 년 동안 성장의 수혜 중 상당부분이 상위 1% 또는 상위 10%에게 돌아간 것으로 나타나고 있다. 즉, 미국, 캐나다, 영국 등의 국가들에서는 소득분위 상위 10%가 경제성장의 결과물 중 50% 이상을 차지하였고, 미국, 캐나다, 영국, 호주, 뉴질랜드 등의 국가에서는 상위 1%가 성장 결과물의 20% 이상을 차지한 것으로 조사되었다.

과거 몇 십년에 걸친 절대적 빈곤율의 감소에도 불구하고 소득 불평등도가 증가한 이유는 빈곤감소에 초점을 둔 그동안의 여러 정책들이 소득분포의

60) 소득 불평등도를 나타내는 여러 지수들 가운데 지니계수는 특정 일부 계층에 대한 분석을 간과한다는 문제점 등이 지적되고 있으나, 한 국가(사회) 전체인구를 대상으로 하나의 수치로 분배상태로 나타낼 수 있다는 장점으로 인해 국가별 비교에 자주 이용되고 있다.

개선에 대해서는 상대적으로 심각한 고려를 하지 않았기 때문에 사료된다.

이와 같은 소득 불평등의 심화는 2011년 미국 뉴욕에서 시작하여 범국가적으로 확대된 ‘월가를 점령하라(Occupy Wallstreet)’ 시위의 원인을 제공하는 등 경제·사회·정치적 문제를 초래하고 있다. 또한 최근에 사회적으로 많은 주목을 받고 있는 토마 피케티(Thomas Piketty)의 『21세기 자본론(Capital in the Twenty-First Century)』에서는 경제성장률을 상회하는 자본 수익률을 불평등을 심화시킨 주요 원인으로 지목하고 있으며, 그 외에도 소득 불평등의 심화가 경제성장에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 여러 연구들이 발표되고 있다.<sup>61)</sup>

## 나. 연구 목적·범위 및 방법

경제성장에는 여러 요인들이 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 그중에서 최근 부각되고 있는 것이 소득 불평등이다. 소득 불평등이 경제성장에 영향을 미칠 경우, 정책당국은 소득 불평등에 영향을 미치는 재정정책을 이용하여 경제성장에 영향을 미칠 수 있다. 본장에서는 지속적인 경제성장을 위해 정책당국이 수행하여야 할 소득 불평등 관련 재정정책에 대해 해외연구들에서 소개하고 있는 내용들을 중심으로 정리하고, 우리나라의 소득 불평등에 대해 자료를 이용하여 살펴보았다.

일반적으로 소득 불평등은 경제성장의 원인이자 결과로 생각할 수 있다. 경제성장의 결과 소득 불평등이 발생하게 되고, 또한 소득 불평등이 경제성장에 영향을 미치는 관계가 지속된다는 것이다. 이와 같은 경우, 지속가능한 경제성장을 위해 정책당국은 시장에 개입하게 되는데, 본 연구에서는 다음 두 가지 측면에서의 정책적 개입을 고려하여 정리하였다.

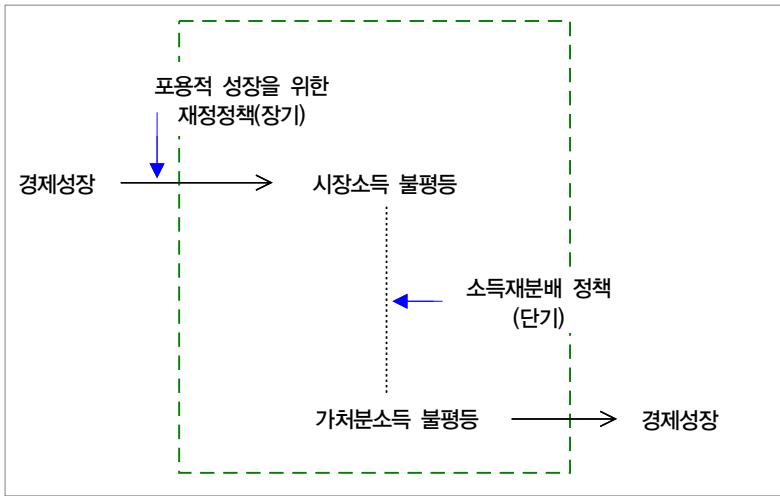
먼저, 경제성장의 결과 시장에서는 시장소득 불평등이 발생하게 된다. 이

---

61) 국민일보, “책과 길 ‘한국 자본주의’ 저자 장하성 교수 “한국의 불평등은 노동분배가 너무 적은 것이 원인””, 2014.09.19.일자 기사  
(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922789430&code=13150000&cp=rv>)

와 같은 소득 불평등의 정도가 크지 않을 경우에는 경제성장에 긍정적 영향을 미치는 측면도 존재하지만, 시장에서의 소득 불평등이 클 경우, 이것은 사회적 갈등, 정치적 불안정, 투자에 대한 불확실성 확대 등으로 이어져 경제성장에 부정적 영향을 미칠 개연성이 높다. 따라서 이 때, 정책당국은 조세정책·지출정책 등의 소득 재분배정책을 시행하여 시장에 개입하게 되는데, 성장에 도움이 되는 가치분소득 불평등 완화를 위해서는 정책으로 인한 부정적 효과를 최소화 하면서, 긍정적 효과를 극대화 할 수 있는 재정정책이 수행되어야 한다. 본고에서는 가치분소득 불평등 완화를 위한 효과적·효율적 소득 재분배 정책에 대하여 정리하였다.

[그림 IV-4] 소득 불평등 - 재정정책 - 경제성장



다음으로 경제성장이 시장소득 불평등에 영향을 미치는 과정에서 그 정도를 완화시키기 위한 정부의 정책적 개입을 고려할 수 있다. 즉, 경제성장 단계에서 저소득층을 포함한 다수의 경제 주체들이 성장에 이바지할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 정부가 교육서비스 및 의료서비스 등에 대한 접근성 향상을 지원하는 것이다. 이와 같은 정부의 지원은 앞서 설명한 소득 재분배 정책과 비교 시, 불평등 완화에 있어 상대적으로 장기적인 접근방법으로

볼 수 있다. 왜냐하면 인적자본에 대한 정부의 투자지원 등이 성과를 나타내기까지는 오랜 시간이 걸리기 때문이다. 이와 같은 개념의 접근법은 최근 부각되고 있는 포용적 성장(inclusive growth)으로 대변된다. 따라서 본고에서는 단기적 시각에서의 소득 재분배정책과 더불어 장기적 접근법인 포용적 성장개념을 이용하여 소득 불평등과 경제성장에 대하여 정리하였다.

경제성장과 소득 재분배에 대한 우리나라의 연구는 접근가능한 자료의 제약 등으로 인해 아직 초기단계에 있다. 따라서 본 연구는 최근 발행된 IMF, OECD 등의 국제기구 보고서와 해외문헌에 나타난 관련 이론 및 정책방안 등을 수집·정리하여 소개하고, 가용한 국내자료를 이용하여 실증분석을 시행하였다. 본 연구의 기여점은 해당분야 관련 최근 연구의 정리 및 국내자료를 이용한 포용적 성장에 대한 실증분석이라고 할 수 있다.

## 2. 선행연구 및 관련 이론

### 가. 선행연구

Berge and Ostry(2011); Berge et al.(2012)<sup>62)</sup>은 소득분포가 성장의 지속성에 미치는 영향을 연구하였다. 이 연구들이 성장률이 아닌, 성장기간에 초점을 둔 이유는 빈곤감소를 위해서는 오랜기간 동안의 빠른 성장이 핵심이지만, 많은 국가들의 경험을 살펴볼 때, 성장을 시작하는 나라들은 많지만 장기간 동안 성장을 지속하는 국가들은 많지 않은 데 있다. 특히 성장이 시작된 이후 선진국과 아시아 국가들에서는 성장률이 서서히 감소하는 추세가 나타나지만, 다수의 아프리카 국가들은 급속한 성장률 감소를 경험한 것으로 알려져 있다. 이 연구들에서는 소득 불평등이 성장기간에 영향을 미치는 통로로써 자본시장의 불완전성, 정치·경제학적 요인, 정치적 불안정성 등을 고려하였다. 또한 소득 불평등과 더불어 경제성장 기간에 영향을 미칠 수 있는 변수로 정치제도, 교육·보건건강·사회기반시설, 금융제도, 무역자유화, 국제적 금융통합, 경쟁력과 수출구조, 거시경제 환경의 변동성 및 외부

62) Berge and Ostry(2011) pp. 3-11; Berge et al.(2012) p. 150 등 참조 작성

충격 등을 고려하여 생존분석기법(survival analysis method)을 이용한 실증 분석을 수행하였다. 이와 같은 변수들을 고려하여 다중회귀분석을 실시한 결과, 소득분포, 정치제도, 무역자유화, 환율경쟁력, 외국인 직접투자(FDI) 등이 성장기간에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이 중에서 소득분포가 성장기간에 미치는 영향이 가장 강건하고 중요한 요인으로 추정되었다. 이를 근거로 이 연구들에서는 불평등 측정을 위해 이용된 소득분포 변수는 다른 변수들의 대용변수가 아니라, 그 자체로써 성장기간에 중요한 영향을 미치는 결정요소로 해석이 가능하다고 주장하고 있다.

소득 불평등이 경제성장에 미치는 효과에 대한 국내연구로는 신관호·신동균(2014)이 있다. 이들은 1960년부터 2010년까지의 여러 국가들의 자료를 이용하여 패널분석을 시행하였는데, 소득 불평등이 경제성장에 미치는 직접적 효과와 소득 불평등이 경제위기를 통해 경제성장에 미치는 간접적 효과를 구분하여 분석하였다. 먼저, 직접적 효과에 있어서는 고정효과모델(fixed effects model)을 이용할 경우 지니계수로 측정된 소득 불평등이 경제성장에 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났으며, 이는 소득 불평등이 증가할 때 경제주체들이 더욱 높은 소득을 얻기 위해 노력을 증가시킨 결과가 성장에 긍정적 영향을 미친 것으로 해석하고 있다. 하지만, 이와 같은 결과는 임의효과 모델(random effects model)을 적용할 경우 나타나지 않게 되는데, 이 연구에서는 이와 같은 현상을 횡단면 효과 때문인 것으로 추정하고 있다. 즉, 임의효과 모델에서는 정(+)의 시계열 효과가 부(-)의 횡단면 효과에 의해 상쇄된다는 것이다. 또한 소득 불평등을 상위 1%의 소득 비중으로 분석한 경우에도 소득 불평등이 경제성장에 미치는 긍정적 효과가 나타나지 않는 것으로 나타났다. 그리고 신관호·신동균(2014)<sup>63</sup>)에서는 소득 불평등이 ‘위기’에 미치는 영향을 함께 분석하였다. 여기서는 위기를 일정 기간 동안의 외환, 인플레이션, 주식, 국내·해외채무, 금융 위기 등의 발생 횟수로 정의·적용하였으며, 분석 결과 지니계수로 측정된 소득 불평등의 증가가 위기가능성을 높이는 것으로 나타났다. 즉, 소득 불평등의 증가가 위험 가능성을

63) 신관호·신동균(2014), pp. 16~135 참조 작성

증가시켜, 경제성장에 부정적 영향을 주는 간접적 경로를 설명하고 있다.

Ostry et al(2014)<sup>64</sup>)에서는 불평등과 성장뿐 아니라 소득 재분배에 대한 연구를 포함하고 있다. 우선 이 연구에서는 과거 30여 년의 자료를 이용하여 OECD 국가들과 같이 시장소득 불평등이 큰 국가일수록 재분배가 상대적으로 많이 이루어지고 있지만, 재분배 수준이 시장소득 불평등을 상쇄할 정도로 크지는 않다는 것을 발견하였다.<sup>65</sup>) 이와 같은 사실을 바탕으로 이 연구에서는 재분배 이후의 순불평등에 초점을 두고 분석하였다. 실증분석 결과에 따르면, 순불평등의 증가는 중기성장(medium-term growth)에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 재분배의 증가는 그 규모가 작고, 또한 통계적으로도 유의미하지는 않지만 성장에 긍정적 영향을 미친다고 보고하고 있다. 이것은 불평등을 감소시키는 재분배가 성장과 상충관계에 있다는 가설을 기각하는 결과이다. 오히려 불평등을 낮추는 재분배의 긍정적 효과를 염두에 둘 때, 이와 같은 결과는 재분배가 성장에 긍정적 영향을 미치는 것이라고 이 연구는 해석하고 있다. 또한 불평등 정도에 따른 재분배 효과를 설명하기 위해 성장기간을 종속변수로 놓고 분석하였는데, 분석 결과 재분배가 이미 높은 수준인 경우에는 추가적인 재분배가 성장에 부정적 영향을 미친다는 것으로 나타났다. 반면 재분배 수준이 낮은 상황에서는 추가적인 재분배가 성장기간을 늘리는 것으로 나타났다. 즉, 이 연구에서는 불평등을 경제성장에 있어 중요한 결정요인으로 보고 있으며, 재분배가 성장에 부정적 영향을 미친다는 기존의 가정은 현재의 재분배 수준에 의존한다는 것으로, 경제발전 수준에 적합한 소득 재분배 정책의 중요성을 강조하고 있다.

Woo(2011)<sup>66</sup>)는 불평등과 경제성장 사이의 관계를 재정정책 변동성(fiscal policy volatility)을 이용하여 설명하고 있다. 이 연구에서는 3가지 명제(proposition)를 제시하고, 1960~2000년 자료를 이용하여 실증분석을 시행

---

64) Ostry et al.(2014), pp. 6-24 참조 작성

65) 반면, OECD 비가입 국가들의 경우에는 동기간 시장소득 불평등이 감소하였다는 것을 발견했다.

66) Woo(2011), p. 294 참조 작성

하였다.

### 3가지 명제:

- (i) 소득 불평등이 높을수록 재정정책의 변동성이 더욱 심하고 경기 순응적이다.
- (ii) 재정정책 변동성이 클수록 경제성장에 부정적이다.
- (iii) 따라서, 소득 불평등이 증가할수록 경제성장이 감소한다.

분석 결과에 따르면 소득 불평등이 심할수록 정책당국은 재량정책과 경기 순응적인 정책의 과도한 이용에 의존하게 되고, 이와 같은 정책이 결과적으로 경제성장에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 저자는 이와 같은 결과에 대해 소득분포가 양극화될수록 재정정책이 사회 전체적 관점에서의 최적선택보다는 양극단의 이익을 대변하는 경향이 높으며, 이와 같은 현상은 정부지출이 늘어나는 시기에 재량지출을 통해 이루어지는 경향이 빈번하기 때문인 것으로 설명하고 있다.<sup>67)</sup>

그리고 최근에 발표된 IMF(2014)<sup>68)</sup>에서는 선진국과 개발도상국 모두에서 일반적으로 소득 불평등이 증가하여 왔으며, 생산요소와 상품시장의 세계화·자유화, 전문적 기술에 기반한 과학기술의 발전, 최고 한계 개인소득세를 감소, 고소득층의 협상력 상승, 고소득 부부 및 편부모 가정의 비중 증가 등을 불평등 심화의 원인으로 지목하고 있다. 보고서에서는 소득 재분배를 거시경제 안정을 위한 지원, 공공재 지원, 시장실패 교정 등과 함께 재정정책의 주요 목적으로 설명하면서 정부가 재정정책을 통해 소득 불평등에 유의미한 영향을 미칠 수 있다고 주장하고 있다. 즉, 정부의 재분배 정책이 구직, 고용시간, 저축 및 투자 등 경제 주체의 의사결정에 영향을 미치고, 이것이 경제성장에 영향을 미친다는 것이다. 또한 보고서에서는 소득분포 개선이 효율적이고 효과적인 방법을 통해 이루어 질 수 있도록 여러 국가들의 소득재분배 관련 재정정책 경험들을 선진국과 개발도상국 경우로 구분하여

67) Woo(2011), pp. 290~311 참조 작성

68) IMF(2014), pp. 4~18 참조 작성

소개하고 있다.

## 나. 관련 이론

여기서는 Bernstein, J.(2013), Leonel and Oriol(2011) 등의 연구에서 소득 불평등과 경제성장 간의 기존 이론들에 대해 정리된 내용들을 발췌·정리하였다.

### 1) 경제성장이 불평등에 미치는 영향

경제성장과 불평등 사이의 이론을 제시한 초창기의 연구로는 Kuznets(1955),<sup>69)</sup> Kaldor(1956)<sup>70)</sup> 등이 있다. 이와 같은 초기의 연구들에서는 개인 간에 나타나는 소득의 불평등을 경제발전 단계에서 나타나는 일반적 현상으로 간주하고 있으며, 장기적으로는 이와 같은 소득 불평등의 문제가 해소되는 것으로 설명하고 있다.

경제발전 초기단계인 농업중심의 사회에서는 사회 전체적으로 소득 수준이 낮아 전반적으로 불평등의 정도가 낮지만, 경제가 산업화·도시화 단계를 거치면서 소득 불평등이 심화된다. 왜냐하면 산업화·도시화가 되어가는 과정에서 성장에 있어 자본의 역할이 증가하게 되고, 따라서 소수의 자본가들이 성장의 혜택을 많이 받게 되기 때문이다. 하지만, 경제가 어느정도 성숙한 단계에 접어들게 되면 자본의 한계생산성이 감소하게 되고, 또한 많은 사람들이 농촌을 벗어나 도시로 이동하여 생산성이 높은 직업에 종사하게 됨으로써, 그들의 노동생산성이 증가하게 되어 결과적으로 소득 불평등이 감소하게 된다는 논리이다(Bernstein 2013, p5; Leonel and Oriol 2011, pp. 101~102).

즉, 소득 불평등의 정도는 경제의 발전단계에 의존한다는 것으로, 이와 같

---

69) Kuznets, S.(1955), "ECONOMIC GROWTH AND INCOME INEQUALITY," *The American Economic Review*, XLV(1); Leonel and Oriol(2011) 재인용.

70) Kaldor, N.(1956), "Alternative Theories of Distribution," *Review of Economic Studies* 23; Leonel and Oriol(2011) 재인용.

은 논리는 역U자형(inverted U-shaped)의 쿠즈네츠 곡선(Kuznets Curve)으로 알려져 있다.

그러나 쿠즈네츠 곡선으로 대표되는 1950년대의 이론으로는 최근의 소득 불평등 문제를 설명하기 어려운 측면이 존재한다. 왜냐하면, 경제가 발전하여 성숙단계로 진행될수록 생산성 증가의 혜택이 사회 전체적으로 분배되지는 쿠즈네츠 이론의 가정이 현재의 상황과 괴리되어 있기 때문이다.

2000년도를 전후하여 발표된 논문들에서는 기술발전이 근거한 경제성장(skill-based technological progress)이 소득 불평등에 영향을 미친 것에 주목하고 있다.<sup>71)</sup> 기술의 발전은 복잡한 자본시설·설비를 이용할 수 있는 노동자들을 필요로 하였다. 따라서 생산성이 높은 기술을 가지고 있는 자들(skilled workers)은 기술에 근거한 성장과정에서 소득의 증가를 경험하였지만, 새로운 자본에 익숙하지 않은 노동자들(unskilled workers)은 그 기간 동안 임금이 정체되어 소득격차가 발생하였다는 것이다(Leonel and Oriol 2011, p. 103).

또한 이와 같은 기술에 근거한 성장이 노동조합의 임금 협상력 등에도 영향을 미쳐 숙련공과 비숙련공 사이의 소득격차를 더욱 심화시켰다는 연구들이 있다.<sup>72)</sup> 이들의 이론에 따르면, 근로자들의 임금분포가 매우 넓게 퍼진 기업의 경우, 고소득자들이 노동조합에 가입할 인센티브가 상대적으로 낮아지기 때문에 숙련공들의 낮은 참여율로 인해 노동조합의 협상력이 낮아지고, 이와 같은 현상이 비숙련공들의 임금상승에 부정적 영향을 미쳤다는 논리이다(Leonel and Oriol 2011, p. 103).

무역을 통한 성장이 소득 불평등의 심화에 영향을 미친다는 이론<sup>73)</sup>에서는, 성장이 소득 불평등에 미치는 영향을 개발도상국과 선진국으로 분리하여 설

71) Krusell et al.(2000), "Capital Skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis," *Econometrica* 68; Leonel and Oriol(2011) 재인용.

72) Acemoglu, D. et al.(2001), "Deunionization, Technical Change, and Inequality," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 55; Leonel and Oriol(2011) 재인용.

73) Wood, A., and C. Ridao-Cano(1999), "Skill, Trade and Internationally Inequality." *Oxford Economic Papers* 51; Leonel and Oriol(2011) 재인용.

명하고 있다. 개발도상국의 경우 일반적으로 비숙련공의 비중이 높고, 비교우위(comparative advantage)에 근거하여 이들이 생산한 노동집약적인 상품을 수출하기 때문에 비숙련공의 임금이 상승하는 반면, 숙련공에 대한 수요가 상대적으로 많지 않아 숙련공과 비숙련공 사이의 소득 불평등이 완화된다는 논리이다. 반면에 선진국의 경우에는 숙련공이 많고, 이들이 생산한 상품들을 주로 수출하기 때문에 숙련공들의 임금은 상승한다. 그러나 비숙련공에 대한 수요는 감소하여 성장과정에서 이들의 임금은 정체되고 결과적으로 소득 불평등이 심화된다는 논리이다.(Leonel and Oriol 2011, p. 103).

그리고 기업의 새로운 조직변화가 소득 불평등에 영향을 미쳤다는 연구 결과도 존재한다. 기술발전으로 인한 조직의 단순화 및 소통의 확대는 숙련공들의 업무분야를 다양화 시켰고, 이 과정에서 숙련공들과 비숙련공들 사이의 소득 불평등이 심화되었다는 이론이다(Leonel and Oriol 2011, p. 104).<sup>74)</sup>

이와 같은 이론들은 경제성장 과정에서 소득 불평등이 초래된 것으로 설명하고 있으나, 그 원인을 살펴보면 결국은 경제 주체들의 경제적·기술적 불평등(endowment)이 경제성장의 과정에서 서로 상이하게 참여된 결과로 볼 수 있다. 따라서 큰 시각에서 본다면 불평등이 초래한 결과로도 볼 수 있다.

## 2) 불평등이 경제성장에 미치는 영향

### 가) 공급측 접근 이론

경제성장은 어떠한 투입물의 함수라고 볼 수 있다. 즉, 국가가 양적 그리고 질적으로 우수한 투입물을 소유하고 공급하는 경우에는 산출물인 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 것이며, 반면 투입물이 양적·질적으로 부족할 경우에는 경제성장에 부정적 영향을 미칠 것으로 간주할 수 있다.

$$growth = f\{input(inequality)\}$$

74) Garicano, L., and E. Rossi-Hansberg(2006), "Organization and Inequality in a knowledge economy," *Quarterly journal of economics*, 121(4); Leonel and Oriol(2011) 재인용.

불평등과 경제성장 사이의 관계를 공급측에서 바라보는 이론에서는 불평등이 이와 같은 경제성장을 위한 투입물에 부정적 영향을 미치는 것으로 가정하고 있다. 즉, 불평등의 심화는 성장의 주요 요인이라고 할 수 있는 인적 자원의 수준, 자본시장에 대한 접근성, 공공재에 대한 투자 등에 부정적 영향을 미치게 되어, 결과적으로 경제성장에 해가 된다는 논리이다(Bernstein 2013, p. 6).

$$\frac{\partial(\text{growth})}{\partial(\text{input})} \frac{\partial(\text{input})}{\partial(\text{inequality})} < 0$$

(+)(-)

불평등의 심화는 저소득층 가구의 자녀가 양질의 교육기회를 가지는 것을 제한하며, 이것은 저소득층 자녀가 미래 경제성장을 위한 인적자원으로서의 수준을 충분히 갖추기 기회가 제한된다는 것을 의미한다. 이와 같은 현상은 개인적 차원에서 계층이동의 가능성에 부정적 영향을 미칠 뿐만 아니라, 사회적 차원에서도 경제성장을 더디게 하는 결과를 초래하게 된다.

하지만 저소득층 자녀의 교육기회 증대를 위한 재분배는 어느 정도의 경제발전이 이루어진 상태에서 이루어져야 한다는 것을 염두에 둘 필요가 있다. 왜냐하면 국가소득이 매우 낮은 경우의 누진적 재분배 정책은 사회 전체적으로 경제를 침체시킬 개연성 또한 존재하기 때문이다.

#### 나) 수요측 접근 이론

경제성장을 위해서는 국가의 생산량이 증가해야 하는데, 기업들이 생산량을 증가시키기 위해서는 이에 대한 수요가 전제되어야 한다. 즉, 경제성장이 소비의 함수라는 것이다. 여기서 불평등은 계층에 따른 한계소비 성향<sup>75)</sup>을 통해 소비에 영향을 미치게 되므로, 결과적으로 불평등이 성장에 영향을 미친다는 것이 수요측 접근 이론이다.

$$\text{growth} = f\{\text{consumption}(\text{inequality})\}$$

75) 한계소비성향(Marginal propensity to consume: MPS)은 추가적 소득증가에 따른 소비증가 비율을 의미하는 것이다.  $MPS = \frac{d(\text{consumption})}{d(\text{income})}$

고소득층은 일반적으로 한계소비성향이 낮은 반면, 저소득층의 한계소비성향은 높다. 즉, 고소득층의 경우 지출에 있어 상대적으로 저축이 차지하는 비중이 높은 반면, 저소득층은 소비가 차지하는 비중이 높다는 것이다. 따라서 불평등의 심화로 인해서 저축을 많이 하는 고소득층에게 소득이 집중될 경우, 이와 같은 고소득층의 소득증가는 소비로 연결되지 않을 가능성이 높고, 결과적으로 성장을 위한 수요가 창출되지 않아 성장을 더디게 하는 요인이 된다(Bernstein 2013, pp. 7~8).

$$\underbrace{\frac{\partial(\text{growth})}{\partial(\text{consumption})}}_{(+)} \underbrace{\frac{\partial(\text{consumption})}{\partial(\text{inequality})}}_{(-)} < 0$$

고소득자와 저소득자가 각각 1명인 경제를 가정해 보자. 여기서 고소득자는 성장의 수혜를 많이 받아 소득이 높으며, 자신의 소득을 여러 소비에 이용하고 저축도 충분히 하고 있다. 반면 저소득자는 성장의 수혜를 거의 받지 못해 소득 수준이 매우 낮으며, 소득의 대부분은 생필품을 구입하는 데 이용하고 있다.

이와 같은 상황에서 고소득자에게 추가적 소득이 발생하여 불평등이 심화된 경우, 사회 전체의 소비에 있어 변화량은 거의 없을 가능성이 높다. 왜냐하면 고소득자의 한계소비성향은 매우 낮아 추가적 소득이 소비로 연결되지 않기 때문이다. 결과적으로 성장에도 영향을 미치지 못하게 된다.

이번에는 고소득자가 아닌 저소득자에게 추가적 소득이 발생하여 불평등이 완화된 경우를 생각해 보자. 이와 같은 상황에서 고소득층의 소비는 변화하지 않을 것이다. 반면 저소득자의 경우에는 한계소비 성향이 높아 추가 소득이 소비로 연결될 가능성이 높으며, 이는 새로운 수요를 창출하는 것으로 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다.

#### 다) 정치적 접근 이론

불평등과 성장에 대한 첫 번째 정치적 이론으로는 중위투표자 이론(median voter hypothesis)에 근거한 접근법이 있다. 불평등이 심화된 사회

에서는 다수의 투표자들이 재분배와 관련된 조세제도를 강력하게 요구하게 되는데, 불평등의 정도가 심할수록 왜곡된 조세제도(distortionary taxes)를 통한 재분배 재원 마련이 강조되는 경향이 있다. 이와 같은 왜곡된 조세제도 하에서는 민간의 투자가 감소하게 되고, 결과적으로 경제성장에 부정적 영향을 미친다는 논리이다(Leonel and Oriol 2011, p. 108).

다음으로는 심각한 수준의 불평등으로 인한 사회·정치적 불안정성은 강력한 재분배 및 징수정책을 수반하게 되고, 이와 같은 현상은 경제 주체들로 하여금 자본축적의 인센티브를 약화시켜 결과적으로 경제성장에 영향을 미친다는 논리이다. 여기에서는 왜곡된 조세로 인한 재분배의 강화가 인센티브 약화를 통해 경제성장에 부정적 영향을 미치지만, 동시에 재분배 강화로 인해 사회적 갈등을 해소시킨다는 긍정적 측면이 존재하기도 한다(Leonel and Oriol 2011, p. 108).

일반적 상황하에서 불평등의 완화는 형평성을 제고시키지만 그 과정에서 효율성은 감소하는 것으로 알려져 있다. 그러나 인적자본에 대한 투자(human capital investment)가 왜곡되지 않은 조세제도를 통해 이루어질 경우 효율성과 형평성 사이의 상충관계는 사라지게 되며, 결과적으로 경제성장에 긍정적 영향을 미치게 된다. 만약 인적자본에 대한 투자가 왜곡된 조세제도에 의해 재원이 조달될 경우에는 두 가지 서로 상반된 효과가 발생하게 된다. 즉, 인적자본에 대한 투자는 경제성장을 증가시키지만, 왜곡된 조세제도는 자본축적을 감소시키는 역할을 한다는 것이다(Leonel and Oriol 2011, p. 108).

끝으로 재산권, 압력집단에 대한 정부의 취약성, 권위적 지도자들의 약탈적 행동 등에 초점을 두고 있는 정치적 집단행동(behaviour of political institutions) 접근에서는 경제적 자원의 불평등성이 고소득층의 정치적 영향력 증대로 연결된다고 설명하고 있다. 이와 같은 상황에서는 정치적 영향력이 높은 고소득층이 더이상 재분배 문제에 관심을 가지지 않기 때문에 불평등이 정부의 재분배정책으로 연결되지 못한다고 설명하고 있다. 즉, 경제적 불평등뿐 아니라 정치적 불평등이 존재하는 경우를 소개하고 있다(Leonel and Oriol 2011, pp. 108~109).

### 3. 소득 불평등 완화를 위한 정책방안

앞서 살펴본 선행연구들에 의하면 소득 불평등이 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다는 것을 파악할 수 있다. 여기서는 소득 불평등 완화를 위한 방안을 앞서 언급한 바와 같이 단기적·장기적 측면에서 살펴본다. 먼저 단기적 방안인 소득 재분배 정책과 관련된 부분에서는 최근 IMF 정책연구(IMF policy paper: Fiscal Policy and Income Inequality, 2014)에서 제시하고 있는 정책방안을 소개하고,<sup>76)</sup> 장기적 방안인 포용적 성장 부분에서는 최근 해외 관련 연구들을 중심으로 정리한다.

#### 가. 소득 재분배 정책<sup>77)</sup>

재정정책은 정책당국이 국민들로부터 재원을 마련하여 이를 저소득층에게 분배하는 것이다. 즉, 조세제도를 통해 재원을 마련하여 정부가 저소득층에게 사회적 지출을 수행하는 것인데, 이 과정에서 효율성 비용(efficiency cost)이 제기되는 부작용이 발생하게 된다. 따라서 정부는 이와 같은 비용을 최소화하면서 소득 재분배라는 정책적 목적을 달성할 필요가 있다.

일반적으로 경제학에서는 의사결정 과정에서 한계분석(marginal analysis) 방법을 이용한다. 여기서는 현 상태에서의 한 단위 변화가 초래하는 비용과 편익이 같아지는 수준까지 조절하는 것이 최적상태가 된다. 예를 들어, 기업의 입장에서 현재 생산량에서 한 단위를 더 생산할 때의 비용과 이익을 비교하여, 비용이 더 크면 생산량을 줄이고, 반면 이익이 더 크면 생산량을 증가시키는 것이다. 이와 같은 과정을 반복하여 추가적인 한 단위의 생산이 초래하는 수익과 비용이 같은 수준에 도달하면, 그와 같은 생산량 수준이 기업에게 최대 이익을 가져다주는 생산량의 크기가 된다.

---

76) IMF(2014)에서는 선진국과 개도국을 구분하여 정책방안을 제시하고 있음. 본 보고서에서는 그와 같은 방안들 중에서 우리나라 상황과 관련성이 높은 것들을 중심으로 발췌·정리

77) IMF(2014, pp. 14~49) 참조 작성.

이와 같은 한계개념은 재분배에 대한 정책당국의 의사결정에도 적용될 수 있다. 즉, 비용을 최소화하면서 소득 재분배 수준을 달성하기 위해서는 조세 등을 통한 재원조달 과정에서 발생하는 사회적 한계비용과 지출을 통해 발생하는 사회적 한계편익이 동등한 수준이 되도록 소득 재분배 정책을 설계하는 것이다.

*marginal social benefit of spending*

*= marginal social cost of financing this spending*

그러나 사회적 관점에서 최적 수준의 소득 재분배를 위한 한계편익과 한계비용을 계산하는 것은 쉽지 않다. 더구나 '사회적'이라는 개념은 소득 재분배 정책 외에 정부의 다른 정책들까지도 고려하여야 한다는 것을 의미하기 때문에 그 수치를 계산하기 어려운 측면이 있다. 그러나 이와 같은 이론은 조세 등의 재원조달이 증가할수록 한계비용이 커지고, 증가한 재원으로 인한 사회적 지출이 증가할수록 한계편익 감소한다는 내용을 근간으로 하고 있으므로, 비용 고정 시 편익 극대화 또는 편익 고정 시 비용 최소화를 통해 정책 당국이 효율적이고 효과적인 소득 재분배정책을 수행할 수 있다는 것을 시사한다. 따라서 소득 재분배와 관련된 사회적 지출 측면과 조세제도 측면을 각각 살펴보는 것이 의미가 있다.

소득 재분배를 위한 사회적 지출 측면에서 효율성 제고를 위해 우선적으로 고려할 수 있는 방안으로는 수혜 대상자를 적절히 선정하는 것이다. 대상자의 폭이 넓은 경우, 즉 대상자가 보편적인 경우 소득 재분배의 효율성은 감소하게 된다. 급여를 받게되면 고소득자나 저소득자 모두 효용이 증가하게 된다. 그러나 고소득자들이 급여수령으로 인해 느끼는 만족감과 저소득층이 느끼는 만족감 또는 효용에는 차이가 존재한다. 즉, 고소득층의 경우 급여로 인한 한계효용(marginal utility)이 낮은 반면, 저소득층의 한계효용은 높다는 것이다. 이것은 제한된 재원을 바탕으로 저소득층에 대한 지원을 집중할 경우, 사회 전체적으로 소득 재분배 효과가 더 높게 나타날 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 보편적 대상 보다는 선별적 대상에 대한 사회적 지

출의 효과가 소득 재분배에 있어 더욱 효율적·효과적이라고 하겠다.

그러나 이와 같이 선별적 대상을 선정하기 위해서는 정책당국의 행정적 능력이 뒷받침되어야 한다. 즉, 사회적 지출 대상을 선별하기 위해서는 자산 조사 등을 통한 자료가 구축되어 있고, 이에 근거하여 대상자를 선별하여 급여지출을 한다는 것이다. 만약 대상자를 선별하기 위한 행정비용이 매우 클 경우, 정책당국은 차선책으로 태깅(tagging)방식을 고려할 수 있다. 이는 정책 대상자들의 소득에 대한 정보가 구축되어 있지 않은 경우, 소득의 대용변수라고 할 수 있는 성별, 연령, 가구원 수 등을 고려한 지원을 의미한다. 그러나 이와 같은 태깅방식은 소득수준 파악을 통한 직접적 방식이 아닌 간접적 방식으로 정부의 지원이 필요한 자들이 급여 대상에서 누락될 가능성이 있다는 문제점이 존재한다.

선별적 과정을 통해 저소득층에게 소득 재분배를 위한 사회적 지출을 할 경우에 수급을 받은 저소득층 수혜자들의 효용은 증가하게 된다. 그러나 동시에 수혜자들은 소득효과로 인해 노동공급을 감소시킬 유인이 존재한다. 따라서 이와 같은 부정적 측면을 방지하기 위해 선별적 대상자라고 하더라도 그들의 소득수준에 따라 지원을 차등적으로 수행하는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 앞서 언급한 선별적 대상자 선정이 ‘필요한 자들’을 선정하는 것이라면, 차등적 급여는 ‘필요한 수준’을 급여로 제공하는 것을 의미한다. 물론 필요한 수준이라는 것이 다소 추상적이지만, 과도한 급여로 인한 부정적 소득효과를 방지하기 위한 방안으로 고려될 수 있으며, 이와 같은 차등지원이 소득 재분배에 있어 더욱 누진적 제도라는 측면에서 정책적으로 고려할 필요가 있다.

다음으로 지원방법에 있어서는 일반적으로 정부의 직접적 지원을 가격지원을 통한 간접적 지원보다 우선적으로 고려할 필요가 있다. 왜냐하면 가격 지원의 경우 정부의 정책의도와 다른 수혜자가 시장에서 발생할 가능성이 높기 때문이다. 예를 들어, 정부가 자산조사를 통한 현금이전(means-tested cash transfer)이 아닌 가격지원을 통해 저소득층에 대한 에너지 소비를 지원할 경우, 정책의 수혜가 정책당국의 의도와 달리 고소득층에게 집중되어

역진적 성격의 급여가 될 개연성이 존재한다. 왜냐하면 저소득층보다 고소득층이 더욱 많은 에너지를 소비하는 경향이 높아, 결과적으로 고소득층이 더 많은 혜택을 누리게 되기 때문이다.

그리고 효율적이고 효과적인 정부의 소득 재분배정책 수행을 위해서는 제도의 도입과 더불어 적절한 제도의 설계가 중요하다. 실업수당의 경우, 실업에 처한 수급자가 노동시장에 빠른 시일 내에 복귀하여 노동시장에 대한 왜곡을 최소화할 수 있도록 적정 수급기간의 설정 및 개인실업 저축계정(individual unemployment savings accounts: ISAs) 도입 등을 고려할 필요가 있다. 또한 공공일자리 프로그램(public work program)의 경우에는 임금 수준을 적절히 설정하여 저소득층이 정책을 이용할 수 있도록 하고, 동시에 민간 일자리를 구축(crowding out)하는 현상을 방지하도록 하여야 한다. 그리고 의료지출의 경우에도 이용자들의 과도한 이용을 방지하기 위해 적절한 수준의 본인부담금제도가 설정되어야 한다.

재정정책에 있어 조세의 1차적 기능은 사회적 지출을 수행하기 위한 재원을 조달하는 것이다. 그러나 조세를 징수하는 과정에서도 형평성 제고 및 소득 재분배 기능이 발생한다.

일반적으로 소득 재분배 측면에서는 소비세보다는 개인소득세를 우선적 정책 대상으로 고려할 필요가 있다. 왜냐하면 소비세는 모든 상품에 대해 구입자의 소득 수준과 무관하게 동일하게 부과되어 역진적인 성향을 지니는 반면, 개인소득세는 납세자들의 소득 수준을 고려하여 누진적으로 부과되기 때문이다. 하지만 소비세의 경우에도 부가가치세를 차별화하는 것과 같은 적절한 세제설계를 통해 형평성이 제고될 수 있다. 예를 들어, 저소득층이 주로 소비하는 제품에 대한 부가가치세를 낮게 설정하고, 고소득층이 많이 소비하는 제품에 대해 상대적으로 높은 부가가치세를 설정하는 경우에는 간접세인 부가가치세도 형평성을 제고할 수 있다. 즉, 적절한 세제설계를 통해 형평성을 제고할 수 있다는 것이다.

부와 자산에 대한 누진적 과세 및 비과세·감면제도의 축소 등을 통해 형평성을 제고하는 방안도 고려할 수 있다. 일반적으로 부와 자산에 대한 과

세는 세대 내뿐만 아니라 세대 간 형평성을 개선시킬 수 있는 방안으로 여겨진다. 그러나 이와 같은 과세가 부과되는 경우, 조세부담이 노동자 등 저소득 계층에게 귀착되는 경우가 발생할 가능성이 존재한다. 또한 동일한 부와 재산에 대한 과세는 지속적이기 어려우며, 조세회피 등으로 인해 세수입이 높지 않은 경향도 있다. 결과적으로 현재 많은 국가들에서 높은 수준의 행정비용 때문에 부와 자산에 대한 과세가 잘 이루어지고 있지 않다.

우리나라를 포함한 많은 국가들에서 비과세·감면 제도를 도입·운용하고 있는데, 이 또한 역진적 성격을 지닐 가능성이 존재한다. 왜냐하면 많은 경우 고소득자들이 이와 같은 제도로 인해 혜택을 보고있기 때문이다. 예를 들어, 개인연금에 대한 소득공제의 경우 정책의 대상은 모든 국민이며, 수혜자들은 개인연금에 가입하고 있는 자들이다. 그러나 실제로 개인연금에 가입하고 있는자들 중 고소득층이 차지하는 부분이 크며, 납입액 역시 고소득층이 많기 때문에 역진적 성격이 강하여, 결과적으로 소득 불평등도를 낮추는 데 기여하기 어려운 측면이 존재한다. 따라서 이와 같은 제도들은 상대적으로 누진적인 세액공제로의 전환 등의 정비가 필요하다. 실제로 우리나라의 경우 최근 개인연금 등에 대한 과세방식을 소득공제에서 세액공제로 전환하여 시행하고 있다.

개인소득세, 부가가치세 등에 있어 적절한 한계치(threshold)의 설정 역시 형평성 제고에 있어 고려해야 할 부분이다. 한계치가 높은 경우, 상대적으로 많은 저소득층이 세금을 납부하지 않게 되어 형평성 제고 측면에서 효과가 있으나, 세수입 규모가 작아지는 문제점이 발생한다. 즉, 불평등 감소를 위한 사회적 지출에 이용될 재원이 감소하게 된다는 것이다. 따라서 재원부분과 형평성 사이의 균형을 반영하는 제도의 설계가 필요하다.<sup>78)</sup>

---

78) <표 IV-1>에 나타나 있으나, 본문에서 언급하지 않은 정책들은 IMF(2014, pp. 14~43) 참조

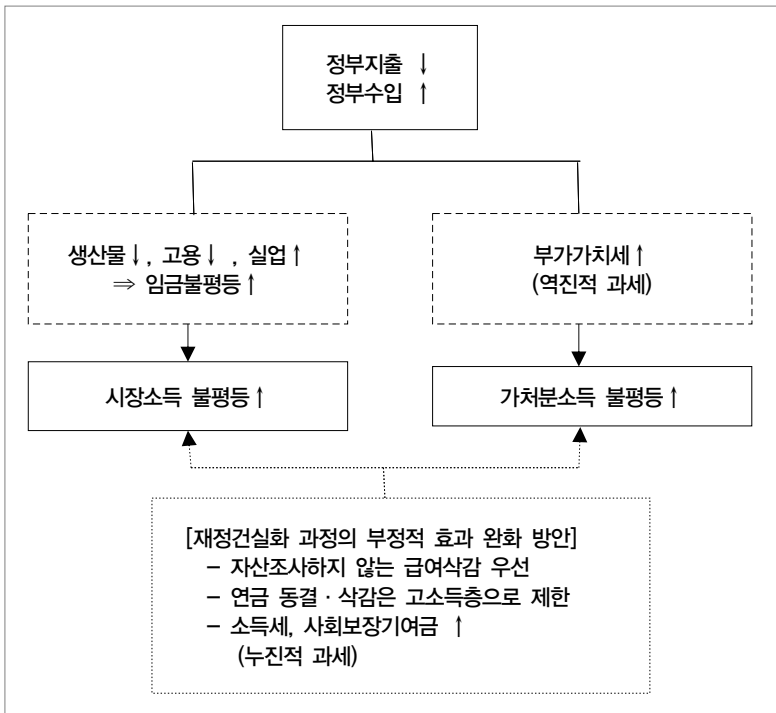
〈표 IV-1〉 효율적 재분배를 위한 재정개혁 방안

	선진국	개도국
<b>재정지출정책(Social Spending)</b>		
- 법정 은퇴연령 증가를 통한 현 연금제도의 재정건전성 제고	○	○
- 기여금과 혜택(수당) 간의 연계성 강화		○
- 자산조사를 통한 비기여성 사회연금 확대		○
- 일과의 연계된 자산조사를 통한 가족급여(family benefits) 확대	○	
- 적극적 노동시장정책과 근로연계복지제도 이용 강화	○	
- 실업저축계좌 도입 · 확대		○
- 사회복지제도 통합 · 강화 및 대상자 선정 제고		○
- 일반적 가격보조정책을 대상이 선정된 이전제도로 변경	○	○
- 행정능력 향상에 따른 조건부 현물이전제도 확대		○
- 사회안전망 도구로서 공공근로제도의 설계 제고		○
- 저소득층 가구 자녀들에 대한 교육 접근성 제고	○	○
- 고등교육을 위한 사금융 확대	○	○
- 저소득층의 필수의료서비스에 대한 접근성 유지	○	
- 공공의료지원의 범위 확대		○
<b>조세정책(Taxation)</b>		
- 누진적 개인소득세를 적용	○	○
- 저임금근로자에 대한 조세 · 사회기여금 경감	○	
- 개인소득세 대상자 범위 확대		○
- 조세지출조사 검토에 근거한 소득세 면제 재고	○	○
- 적절한 개인소득세 면제 수준 적용		○
- 다양한 자본소득에 대하여 중립적으로 과세	○	
- 다국적 기업에 대한 효과적 과세제도 정비	○	○
- 국가 간 자동적 정보교환	○	○
- 재산세 활용	○	○
- 상속증여세 효과적 과세를 위한 범위 조사	○	
- 부가가치세 면세 및 부가가치세를 감소 최소화	○	○
- 적절한 부가가치세 면세 대상 기준 설정	○	○
- 특정소비세(specific excises) 이용	○	○

자료: IMF (2014, p43) Table 1. Summary: Fiscal Reform Options for Efficient Redistribution in Advanced and Developing Economics.

다음으로 소득 재분배정책과 재정건전성에 대해 살펴보도록 한다.<sup>79)</sup> 재정이 건전하지 않은 경우 정부의 소득 재분배정책을 위한 자원조달 등에 문제가 발생하므로, 정부는 재정건전성 제고를 위한 노력을 하게 된다. 일반적으로 정책당국은 정부지출을 감소시키고 정부수입을 증대시키는 긴축재정을 통해 재정건실화를 도모하는데, 이 과정에서 소득 불평등이 심화될 소지가 존재한다.

[그림 IV-5] 긴축재정을 통한 재정건전성 제고



자료: IMF(2014, pp. 43~49 내용을 바탕으로 도식화).

먼저, 정책 당국이 재정수지 개선을 위해 정부지출의 규모를 줄이는 정책은 생산물시장 및 노동시장에 영향을 미치게 된다. 총공급 감소 및 실업률

79) IMF(2014, pp. 43~49) 참조 작성.

증가 등과 같은 부정적 영향은 경제 주체들의 시장소득을 감소시킬 개연성이 높으며, 특히 상대적으로 취약계층으로 분리되는 저소득층에게 더 큰 영향을 미칠 가능성이 높다. 이는 정부의 재정건실화 정책으로 인해 시장소득 불평등이 심화될 소지가 매우 높다는 것을 의미한다.

수입 측면에서는 부가가치세 인상 등을 통해 정부수입을 증가시키려는 노력이 있을 수 있다. 그러나 부가가치세는 역진적 성격이 강하기 때문에 이에 대한 세율의 인상은 가처분소득의 불평등을 심화시킬 가능성이 매우 높다. 사회급여 지출의 삭감 또한 가처분소득 불평등을 심화시킬 개연성이 높는데, 이는 저소득층의 경우 사회급여 지출이 그들의 가처분소득에서 차지하는 비중이 상대적으로 높기 때문이다.

즉, 재정건전성 제고를 위한 정부의 긴축정책은 시장소득 및 가처분소득의 불평등을 심화시킬 가능성이 높다. 그러나 그렇다고 해서 정부재정이 건전하지 못한 상태에서 재정건전성을 제고 하지 않고 정부지출을 늘려나갈 경우, 이는 거시경제 전반에 부정적 영향을 미쳐 국가가 장기적 경제침체 국면으로 들어설 가능성이 높다. 이와 같은 경우, 결국 가장 큰 피해를 입는 계층은 저소득층으로 소득 불평등은 더욱 더 심화될 수 밖에 없다. 따라서 재정건전성 제고 국면에 들어선 정부에서는 긴축정책을 추진하되, 이에 대한 설계를 적절히 하여 소득 불평등 악화의 문제를 완화시키는 노력이 필요하다.

일반적으로 재정위기에 직면한 많은 국가들에서 연금개혁을 우선순위에 두는 경우가 많다. 왜냐하면 인구고령화로 인해 은퇴자들에 대한 연금지출의 규모가 매우 크기 때문이다. 하지만 연금지출 축소가 필요한 경우에도 형평성 측면을 고려하여 일괄적으로 모든 대상자들의 연금급여를 축소시키기 보다는 고소득층의 연금급여를 우선적으로 감소시키는 방안을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 저소득 고령층의 경우 상대적으로 연금수입 의존도가 높기 때문에 연금 수령액의 감소는 소득 불평등을 악화시킬 가능성이 매우 높기 때문이다.

또한 사회급여지출의 경우에도 자산조사를 하지 않는 급여를 개혁의 우선

대상으로 하는 방안이 상대적으로 긴축재정정책으로 인한 부정적 영향을 완화시킬 수 있다. 왜냐하면 자산조사를 실시한다는 것 자체가 저소득층, 특수계층 등 취약계층에 대한 지원을 의미하기 때문이다.

앞에서 부와 재산에 대한 과세는 기대한 만큼 규모가 크지 않고, 또한 지속적으로 이루어지기도 어렵다고 언급하였으나, 그럼에도 불구하고 최근의 연구들에서는 선진국에 대하여 재산세 도입의 필요성에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 재산세까지는 아니더라도, 최소한 소득 불평등 악화를 방지하는 차원에서, 소득세, 사회보장기여금 등 누진적 과세에 대한 세율 인상을 통한 재정수입 확대를 우선적으로 검토하고, 역진적 성격의 소비세·부가가치세 등의 세율 인상은 지양될 필요가 있다.

## 나. 포용적 성장

최근 정치권, 관계, 언론 등을 중심으로 포용적 성장이라는 용어가 자주 언급되고 있다.<sup>80)</sup> 포용적 성장은 2000년대 후반 범국가적 경제위기 이후, 아시아 개발도상국가들을 중심으로 경제성장 회복 및 새로운 성장의 원천을 찾는 과정에서 본격적으로 언급되어 왔다. 즉, 지속 가능한 성장을 위한 필요조건으로 포용적 성장의 개념이 대두되고 있다.

포용적 성장에서는 소득 불평등, 교육, 보건의료, 환경 등 장기적 관점에서 경제성장에 영향을 미치는 여러 요인들을 고려하고 있는데, 그 중에서 소득 불평등이 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있다.

포용적 성장에 대한 연구와 언급이 정치·사회·경제 등의 분야에서 많이 나타나고 있지만, 포용적 성장에 대한 개념은 아직 명확하지 않다. 그러나 여러 연구들에서 포함하고 있는 공통적인 내용들을 고려하면 다음과 같이 설명될 수 있다.

---

80) 박근혜 대통령, 제44차 세계경제포럼 연차총회 개막 기조연설(2014.1); 새누리당 홍일표 의원, 국회 품앗이 포럼(2014.2); 민주당 문재인 의원, 사회적 가치 기본법 정책토론회(2014.2); 은성수 기획재정부 국제경제관리관, 아시아개발은행 총회 기조연설(2014.5); 제29차 국제통화금융위원회 공동선언문(2014.4) 등

포용적 성장에서는 모든 경제 주체들에게 경제성장에 기여할 수 있는 기회가 공평하게 주어지고(기회의 균등; equalizing opportunities), 이와 같은 경제성장으로부터의 물질적·비물질적 혜택이 전 사회구성원에 걸쳐 공평하게 분배되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 이를 위하여 정책당국은 시장에 개입하여 소득 재분배, 노동시장, 보건의료, 교육, 환경 정책 등을 적절히 설계하여 지속적인 고용창출과 성장이 이루어질 수 있도록 지원하고, 경제성장으로부터의 혜택이 공평하게 분배되어 이것이 다시 새로운 성장을 위한 동력이 될 수 있도록 유도하는 역할을 할 것을 요구한다. 또한 정부는 제도적 지원에도 불구하고 빈곤을 벗어나지 못하는 자들에 대해서는 사회안전망(social safety net) 강화를 통하여 그들이 존엄성을 유지하며 살아갈 수 있도록 지원하여야 한다는 것이 포용적 성장에 포함되어 있다(Ali and Son (2007); Stuart(2011); OECD(2013b)).<sup>81)</sup>

**〈참고〉 시대별 소득분포와 경제성장에 대한 논의(Stuart, 2011, pp. 6~7)**

1950~1970년대에는 경제성장과 소득분포 사이의 상충관계(trade-off)가 초점이었다. 즉, 정부의 개입으로 인한 소득 불평등도의 완화가 경제성장에 부정적 영향을 미칠 가능성을 강조하였다. 1970년대에는 둘 사이의 상충관계를 고려하여 경제성장을 해치지 않는 범위 내에서 빈곤감소를 달성할 수 있는 소득 재분배 방법(redistribution mechanism)이 주요 관심사항으로 부각되었다.

1980년대에는 자율적 시장경제체제하에서 경제성장의 성과가 별도의 제도적 장치 없이 낙수효과(trickle down)를 통해 저소득층의 소득증대로 이어질 수 있다는 논리가 대두되었다. 그러나 1990년대 여러 개발도상국들의 경험에 의하면 이와 같은 낙수효과가 명확히 나타나지 않았다. 이에 과거의 문제점들을 인식하면서, 인적자원에 대한 투자 등 경제성장과 관련하여 새로운 개념들이 등장하기 시작하였다. 또한 세계은행 등을 중심으로 shared growth, pro-poor growth 등의 개념이 나타나기 시작하였다.

2000년대 들어 경제위기를 겪으면서 다시 한번 경제성장이 국제사회에서 중요한 이슈로 대두되었는데, 이때부터 지속가능한 성장(sustainable growth)과 포용적 성장(inclusive growth)이 경제성장의 주요 아젠다로 부각되고 있다.

81) Ali and Son(2007) p. 12; Stuart(2011) p. 6; OECD(2013c) pp. 1~16 등 참조 작성

포용적 성장의 개념에 나타난 바와 같이, 포용적 성장은 지속 가능한 성장을 위한 것으로, 그 과정에서 소득분포의 완화가 기회의 균등과 함께 중요한 역할을 수행한다. 앞서 언급한 바와 같이, 경제성장 자체가 반드시 빈곤 감소로 연결되는 것은 아니지만, 중요한 필요조건으로 여겨지고 있다. 또한 경제성장이 침체되면 실업률이 증가하게 되고 이로 인해 사회적 불안정이 야기될 수 있을 뿐만 아니라, 정부의 재정건전성에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다. 더불어 사회분야에 대한 정부지출의 감소는 사회구성원들의 생활 수준(Living standards)에 부정적 영향을 미칠 개연성이 높다. 따라서 경제성장이 지속적으로 이루어져야 하는데, 이를 위해 대두된 개념이 포용적 성장이다. 즉, 포용적 성장을 통해 지속가능한 성장을 달성한다는 것이다.

다른 성장론과 차별화 되는 포용적 성장의 주요 핵심 개념은 기회의 균등으로, 경제성장에 기여할 수 있는 기회가 모든 경제 주체들에게 균등해야 한다는 것이다. 즉, 모든 경제 주체들이 경제성장에 기여할 수 있는 기회를 공평하게 가질 수 있도록 정책당국이 시장에 개입하여, 성장과정에서 초래되는 시장소득 불평등을 완화하려는 것이다. 이와 같은 시장소득 불평등의 완화는 경제성장에 긍정적 효과를 미치는 선순환으로 연결된다.

경제성장에 대한 개인의 참여기회를 결정하는 중요 요인으로는 노력, 개인의 환경, 그리고 사회정책 등을 고려할 수 있다.<sup>82)</sup> 이 가운데 개인의 노력은 개별 경제 주체가 스스로 결정하는 것으로 기회와 관련하여 좋은 불평등(Good inequalities)<sup>83)</sup>으로 구분된다. 즉, 개인의 노력수준에 따라 성장에 기여할 수 있는 기회가 차등화 되는 것으로 이와 같은 좋은 불평등은 경제 성장을 위한 투자, 혁신 등에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다. 따라서 경제주체들이 스스로 노력을 제고시킬 수 있는 정책 당국의 인센티브제도 설계가 중요하다.

82) Roemer, "Economic Development as Opportunity Equalization," *Cowles Foundation Discussion Paper*, No.1583, Yale University, 2006. Ali(2007) 재인용

83) Chaudhuri and Ravallion, "Partially Awakened Giants Uncover Growth in China and India," In L.A. Winters and S.Yusuf, eds., *Dancing with Giants: China, India, and the Global Economy*. The World Bank, Washington, DC, 2007. Ali(2007) 재인용; 좋은 불평등, 나쁜 불평등, 불평등의 텃 등에 대한 내용은 Ali(2007, pp. 6~7) 참조 작성

좋은 불평등과 대비되는 개념으로써 부모의 교육·경제 수준, 지역 등의 개인의 환경은 경제 주체의 입장에서는 주어진 것으로, 기회와 관련되어 나쁜 불평등(Bad inequalities)으로 구분된다. 주어진 환경이 좋지 않은 자들은 상대적으로 교육 및 보건의료 서비스 등에 대한 접근성이 낮아 소득이 높은 직업에 종사할 가능성이 낮다. 즉, 이들은 주어진 환경으로 인해 경제성장에 있어 생산성이 높은 역할을 수행하기 어렵다. 따라서 사회에서 이와 같이 나쁜 불평등에 처한 사람들의 비중이 높을수록 경제성장에 부정적 영향을 미치게 된다.

반면, 좋은 환경에 있는 경제 주체들은 경제성장 과정에서 생산성이 높은 역할을 수행할 가능성이 높고, 이와 같은 현상은 결과적으로 소득 불평등을 심화시키게 된다. 또한 좋은 환경의 고소득자들은 사회에서 정치·경제적으로 의사결정자의 위치에 있을 가능성이 높다. 만약 이들이 사회적 이익·수혜가 자신들에게 유리하도록 설계·운영할 경우 그와 같은 사회는 불평등의 덫(inequality traps)에 빠질 가능성이 높다. 불평등의 덫에 빠진 사회에서는 기회균등을 위한 개혁이 이루어지기 어렵고, 이는 소득 불평등 심화로 연결될 개연성이 매우 높다. 이와 같은 기회 불평등으로 인한 소득 불평등의 심화는 사회·정치적 긴장감과 불안감을 유발하여 경제성장에 부정적 영향을 미치게 되고, 결과적으로 지속가능한 성장에 장애요인이 된다(Ali, 2007, pp. 6~7).

요컨대, 포용적 성장에서는 기회의 균등을 통한 지속가능한 성장을 설명하고 있다. 따라서 경제 주체들, 특히 저소득층이 경제성장에 참여할 수 있도록 하는 정책당국의 제도적 지원이 필요하다.

포용적 성장을 이해하는 데 있어, 포용적 성장의 크기를 측정하는 모델을 살펴보는 것이 도움이 된다. 따라서 여기서는 Ali, I and Son, H(2007)에 나타난 포용적 성장의 측정방법을 소개한다.<sup>84)</sup> 또한 실증분석 부분에서는 여기에서 소개된 방법론에 우리나라 자료를 적용하여 분석한다.

---

84) Ali and Son(2007, II, METHODOLOGY), pp. 12~19 요약 정리함

포용적 성장의 핵심 개념은 앞서 설명한 바와 같이 '기회'라고 할 수 있다. 따라서 먼저 기회함수를

$$o = o(y_1, y_2, \dots, y_n)$$

와 같이 정의한다. 여기서 우변에 있는  $y_i$ 는  $n$ 명이 존재하는 사회에서  $i$ 번째로 소득이 높은 자가 누리는 기회라고 가정한다. 그리고  $y_i$ 는  $i$ 번째로 소득이 높은 자가 기회를 누리면 1, 그렇지 않으면 0으로 표시되는 이진변수(binary variable)로 정의한다.

이와 같은 개념을 바탕으로 누진분포를 다음과 같이 나타낼 수 있는데,

$$O = O\left(y_1, \frac{y_1 + y_2}{2}, \frac{y_1 + y_2 + y_3}{3}, \dots, \frac{y_1 + y_2 + \dots + y_n}{n}\right),$$

여기서 우변의 첫 번째 항  $y_1$ 은 이 사회에서 가장 가난한 사람이 누리는 평균 기회이며, 두 번째 항은 가장 가난한 두 사람이 누리는 기회의 평균을 의미한다. 즉, 우변의  $n$ 번째 항은 가장 가난한 사람부터  $n$ 번째로 가난한 사람들이 누리는 기회의 평균을 의미하며, 마지막 항은 사회 모든 구성원이 누리는 평균 기회를 의미한다. 따라서 우변에 있는 항 중에서 좌측에 있는 항의 수치가 우측에 있는 수치보다 더 크면 상대적으로 저소득층이 더 많은 기회를 누리고 있다는 것을 시사한다.

예를 들어, 가장 가난한 사람부터 두 명의 평균기회,  $\bar{y}_2$ ,와 네 명의 평균기회,  $\bar{y}_4$ ,를 생각해 보면,

$$\bar{y}_2 = \frac{y_1 + y_2}{2}, \quad \bar{y}_4 = \frac{y_1 + y_2 + y_3 + y_4}{4}$$

- i)  $\bar{y}_2 > \bar{y}_4$  인 경우는, 상대적 저소득층의 기회가 더 높다는 것을 의미하고,
- ii)  $\bar{y}_2 < \bar{y}_4$  인 경우는, 상대적 고소득층의 기회가 더 높다는 것을 의미하며,

iii)  $\bar{y}_2 = \bar{y}_4$  인 경우는, 평균적 기회가 두 집단 간 동일하다는 것을 의미한다.

즉, 저소득층부터 상대적으로 고소득층을 포함할수록 평균값이 올라간다는 것은 상대적 고소득층의 기회가 높다는 것을 의미하며, 평균값이 내려간다는 것은 상대적 고소득층의 기회가 낮다는 것을 의미한다. 이것을 일반화하여 표현하면 다음과 같다.

$$\bar{y}_i = \frac{1}{l} \sum_{i=1}^l y_i; \quad i = 1, 2, \dots, n; \quad y_i = 0 \text{ or } 1; \quad 1 \leq j < k \leq n$$

인 경우,

$\bar{y}_i > \bar{y}_k$ : 상대적 저소득층의 평균기회가 더 높음

$\bar{y}_i < \bar{y}_k$ : 상대적 고소득층의 평균기회가 더 높음

$\bar{y}_i = \bar{y}_k$ : 두 집단 간 평균기회 동일

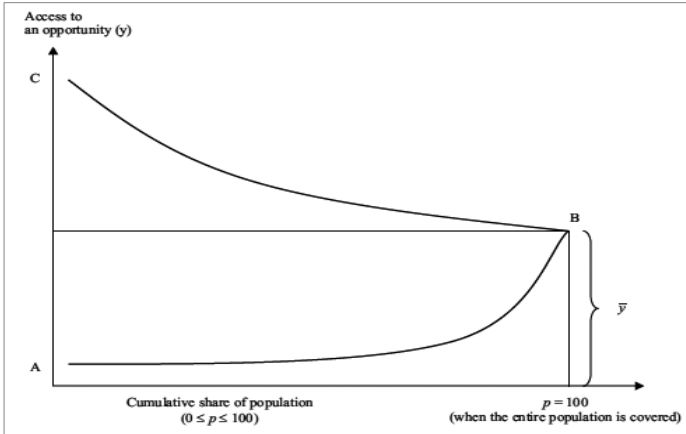
지금까지는 한 사회에  $n$ 명이 존재하는 이산변수(discrete variable)인 경우를 고려하였다. 이제부터는 기회곡선을 도출하기 위해 앞서 소개한 개념을 연속변수인 경우로 변경하여 생각해 보도록 한다.  $\bar{y}_l$ 의 개념과 유사하게, 하위  $p\%$ 의 평균 기회를  $\bar{y}_p$ 라고 하면,  $\bar{y}_{10}$ 과  $\bar{y}_{80}$ 은 각각 하위 10%와 하위 80%의 평균 기회를 의미하고,  $\bar{y}_{100}$ 은 사회 전체의 평균 기회를 나타내게 된다. 이와 같은 경우,  $p=0$ 에서  $p=100$ 까지의  $\bar{y}_p$ 를 연결한 것이 그 사회의 기회곡선(opportunity curve)이 된다.

기회곡선의 높이가 높다는 것은 기회가 높다는 것을 의미한다. [그림 IV-6]에서는  $AB$ 와  $BC$  두 개의 기회곡선을 나타내고 있는데, 두 개의 기회곡선 모두  $p=100$ 인 경우에 높이가 동일하다. 이는 두 사회에서의 기회가 사회 전체적인 측면에서는 평균적으로 동일하다는 것을 의미한다.

그러나 기회곡선  $AB$ 의 경우는 우상향하는 모습으로 저소득층의 평균기회는 상대적으로 낮으나, 고소득층의 기회가 상대적으로 높은 불공평한 경우를 보여 주고 있다. 반면 우하향하는 기회곡선  $BC$ 는 저소득층의 평균기회가 상대적으로

더 높은 공평한 경우를 나타내고 있다. 따라서 저소득층의 평균기회가 더 높은 BC가 나타내는 사회가 포용적 성장 개념에 가까운 것으로 볼 수 있다.

[그림 IV-6] 기회곡선



자료: Ali and Son, 「Figure 1: Opportunity Curves」, 2007, p. 16.

그러나 앞서 설명한 기회곡선은 한 시점의 상태, 즉 분포를 보여주는 하지만 변화를 보여주고 있지는 않다. 포용적 성장을 확인하기 위해서는 두 시점 사이의 변화 정도를 측정할 수 있어야 하는데, 이는 기회곡선 아래의 면적을 이용하여 계산할 수 있다. 즉, 기회곡선 아래의 면적을 나타내는 기회지수 (opportunity index, OI)를

$$\bar{y} = \int_0^1 y^p dp \quad (\text{OI})$$

로 정의함으로써 두 시점 사이의 변화, 즉 성장의 정도를 측정할 수 있다.<sup>85)</sup> 그리고 기회에 있어 평등 정도를 나타내는 지수(Equity Index of Opportunity: EIO)를

$$\phi = \frac{\bar{y}^*}{\bar{y}} \quad (\text{EIO})$$

85) 두 시점에서 두 개의 곡선이 나타나고, 각각의 곡선 아래의 면적을 개선하여 비교

로 정의할 경우,  $\phi > 1$  은  $\bar{y}^* > \bar{y}$  인 경우로 기회가 공평하게 분포되어 있다는 것을 의미하며,  $\phi < 1$  은  $\bar{y}^* < \bar{y}$  인 경우로 기회가 공평하게 분포되어 있다는 것을 의미하게 된다. 왜냐하면, 모든  $p$ 에 대해서 평균 기회가 동일한  $\bar{y}^* = \bar{y}$  인 경우가 모든 사회구성원이 동일한 기회를 누리는 경우이기 때문이다.

다음으로 기회균등지수(EIO)를  $\bar{y}^*$  에 대해서 풀면

$$\bar{y}^* = \phi \bar{y}$$

가 되며, 기회지수( $\bar{y}^*$ ) 가 기회균등지수( $\phi$ ) 와 사회 전체 평균 기회( $\bar{y}$ )의 곱이라는 것을 알 수 있다. 즉, 포용적 성장을 위한 기회지수의 증대는 사회전체의 평균 기회 또는 저소득층의 소득 증대를 통해서 이루어질 수 있다는 것을 시사하고 있다.

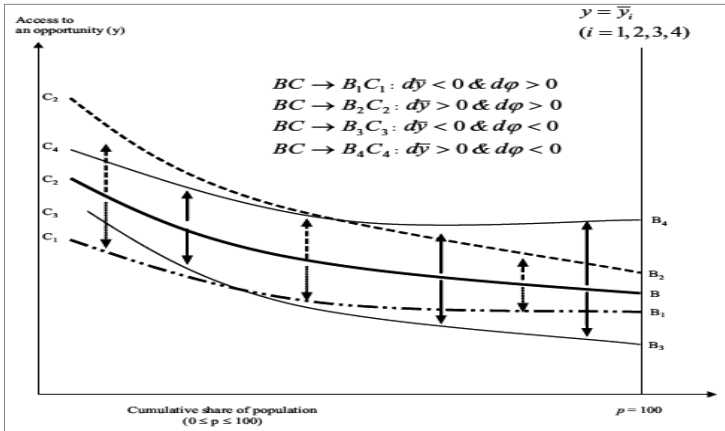
이에 대한 동태적 해석을 위해 앞의 식을 전미분하면

$$d\bar{y}^* = \phi d\bar{y} + \bar{y} d\phi$$

이 된다. 여기서 좌변은 기회곡선 아래 면적의 변화, 즉 기회지수의 변화로 포용적 성장을 의미하는 부분으로,  $d\bar{y}^* > 0$  인 경우의 성장이 포용적 성장임을 시사한다. 좌변규모는 우변의 두 항에 의존하게 되는데, 우변의 첫 번째 항은 기회균등지수가 고정된 상황에서 사회 전체 평균 기회의 변화가 포용적 성장에 기여하는 부분이고, 두 번째 항은 사회 전체 평균 기회가 고정된 상황에서 기회균등지수가 포용적 성장에 기여하는 부분이다. 즉, 포용적 성장은 사회 전체적 수준의 평균 기회와 저소득층의 기회변화 모두에 의존하게 된다는 것이다.

이와 같은 수식은 포용적 성장을 위한 정부의 정책개입에 대한 시사점을 제공한다. 즉, 첫 번째 항이 더 큰 경우에는 저소득층에 대한 기회 확대보다는 사회 전체적 수준에서의 기회 확대에 초점을 두는 것이 포용적 성장의 규모를 더욱 크게 하는 방안이며, 두 번째 항이 더 큰 경우에는 저소득층의 기회 확대에 주력하는 것이 포용적 성장에 더욱 도움이 된다는 것이다.

[그림 IV-7] 기회곡선의 동태적 이동



자료: Ali and Son, 「Figure 2: Shifts in the Opportunity Curves」. 2007, P. 16.

동태적 상황하에서는  $\bar{d}y < 0$  또는  $d\phi < 0$ 인 경우가 나타날 수도 있다. 이와 같은 경우에는 우변의 두 항 중에서 (+) 값을 가지는 항에 초점을 두는 정책을 수행함으로써 포용적 성장이 가능하다. 예를 들어,  $d\phi < 0$ 인 경우에는 저소득층에 대한 기회의 증대보다는 사회 전체적 수준에서의 기회증대를 위한 정책을 통해 포용적 성장을 달성할 수 있다(그림 IV-7기  $BC \rightarrow B_1C_1$ ).

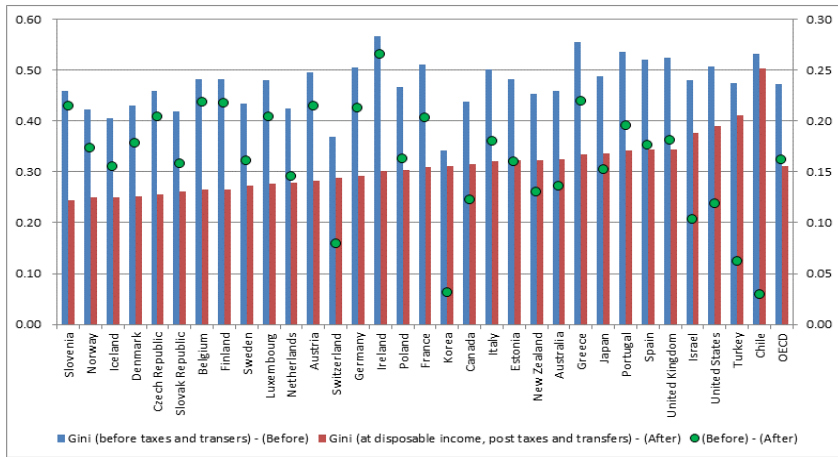
초기분포가 포용적 성장에 미치는 영향 또한 중요하다.  $\phi$ 의 초기값이 1보다 크면(기회가 평등하게 분포되어 있으면),  $\bar{y}$  한 단위가 증가할 때, 포용적 성장( $\bar{y}^*$ )은 한 단위 이상으로 증가한다. 즉, 초기분포가 더욱 평등할수록, 전체 기회평등의 확장이 포용적 성장의 변화크기에 미치는 영향이 커지게 되기 때문이다. 유사하게  $\bar{y}$ 의 초기값 역시 평등화가 성장에 미치는 영향을 증대시킨다(Ali and Son, 2007, pp. 12~19).

## 4. 실증분석

### 가. 소득 불평등 수준 국제비교

소득 불평등 수준을 살펴보기 위해서는 여러 가지 지표를 이용할 수 있는데, 먼저 국가 간 세전·세후 소득 불평등 지니계수를 살펴보면 다음과 같다.

[그림 IV-8] OECD 가입국 시장소득·가처분소득 불평등 현황



자료: OECD, Stat. 이용 작성(2011년 기준. <http://stats.oecd.org/> 2011년 자료가 존재하지 않은 경우 최근 자료 이용).

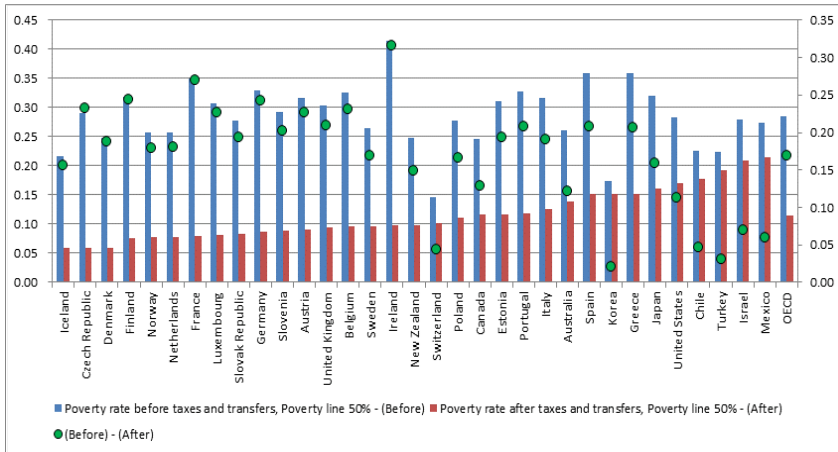
2011년 기준, OECD 국가들의 평균 시장소득, 가처분소득 지니계수는 각각 0.473, 0.311 으로 그 차이는 0.162 수준이다. 우리나라의 경우 시장소득 지니계수는 0.342로 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준이지만, 가처분소득 지니계수가 0.311로 그 차이는 0.031 수준이고, 이는 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준이다. 이것은 OECD 국가들 중에서 소득재분배를 통한 소득분포 개선이 가장 이루어지고 있지 못하다는 것을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 모습은 세전·세후 빈곤율<sup>86)</sup>을 살펴보면 보다 명확해진다. 우

86) 중위소득의 50% 수준 이하를 의미

리나라의 세전 빈곤율은 0.173으로 OECD 평균 0.284 대비 매우 낮은 수준이지만, 세후 빈곤율은 OECD 평균 0.115보다 높은 0.152 수준으로 나타나고 있다.

[그림 IV-9] OECD 가입국 세전·세후 빈곤율 현황



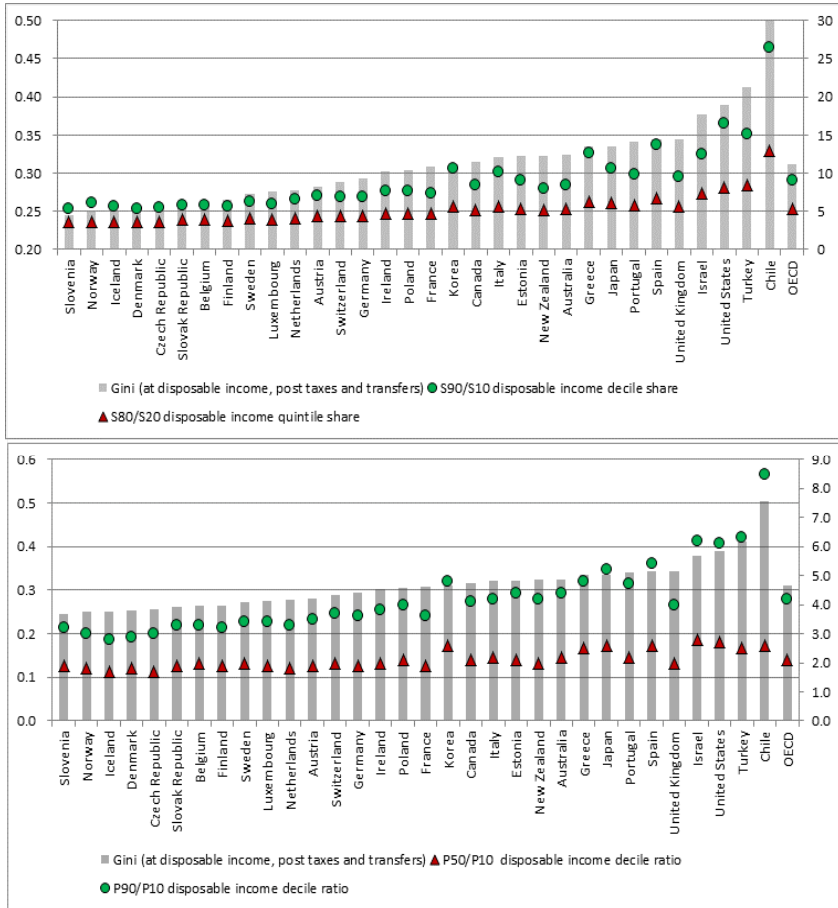
자료: OECD. Stat. 이용 작성(2011년 기준. <http://stats.oecd.org/> 2011년 자료가 존재하지 않은 경우 최근 자료 이용).

앞의 설명에서 이용한 지니계수는 한 국가의 전체인구 및 총소득을 대상으로 한 것으로 특정 소득계층에 대한 분석에는 어려운 측면이 있다. 따라서 소득분포를 좀 더 자세히 파악하기 위해 S90/S10 지표 등을 살펴볼 필요가 있다.

S90/S10 지표는 상위 10%의 평균소득을 하위 10%의 평균소득으로 나눈 값을 의미한다. 2011년 기준, 우리나라 가처분소득 지니계수는 0.311로 32개국 중에서 18번째에 해당하지만, S90/S10 지표의 경우 10.7 수준으로 25번째에 해당한다. 또한 우리나라와 유사한 수준의 지니계수를 나타내는 아일랜드, 폴란드, 프랑스, 캐나다, 이탈리아, 에스토니아, 뉴질랜드, 호주 등과 비교할 때에도 가장 높은 수준이다. 이것은 우리나라와 지니계수 기준 가처분소득 분포가 유사한 다른 국가들에 비하여 우리나라의 고소득층과 저소득층 간의 소득격차가 상대적으로 매우 큰 수준이라는 것을 의미한다. 이와

같은 모습은 상위 10% 소득의 경제값을 하위 10% 소득의 경제값으로 나눈 값을 의미하는 P90/P10의 국가 간 비교에서도 유사하게 나타나고 있다.

[그림 IV-10] OECD 가입국 S90/S10, P90/P10 현황

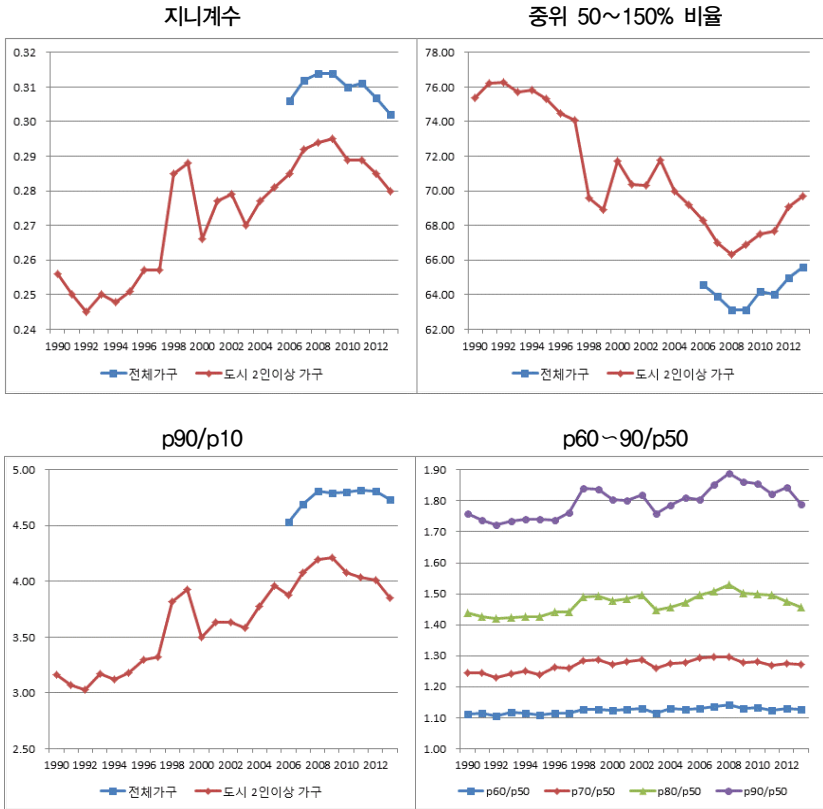


자료: OECD, Stat. 이용 작성(2011년 기준. <http://stats.oecd.org/> 2011년 자료가 존재하지 않은 경우 최근 자료 이용).

### 나. 우리나라 소득 불평등과 경제성장

우리나라 소득 불평등도를 나타내는 여러 지표들의 추이를 통계청의 가계동향조사자료를 이용하여 살펴보면 다음과 같다.<sup>87)</sup>

[그림 IV-11] 우리나라 소득 불평등도 추이



주: 가처분소득 기준  
 자료: 국가통계포털(KOSIS) 자료 이용 작성  
 통계청 『가계통계조사』, 각 연도, 재구성.

먼저 지니계수의 경우, 도시 2인 이상 가구를 대상으로 한 경우, 1992년 0.245 수준에서 지속적으로 증가하여 2009년 0.295 수준까지 증가하였고, 2013년 현재에는 0.280 수준으로 다소 감소하였다. 전체 가구를 기준으로 한 경우에는 소득 불평등도가 도시 2인 이상 가구의 경우보다 높으며, 2006년 0.306 수준에서 증가하다가 2008, 2009년 0.314 수준을 기점으로 감소하여 2013년 현재는 0.302 수준을 나타내고 있다.

87) 통계청의 가계동향 조사는 표본조사에 기반한 것으로, 다른 표본으로 구성된 자료를 이 용할 경우 상이한 결과를 얻게 된다.

중산층 개념을 포함하는 중위소득 50%~150% 비율을 살펴보면, 도시 2인 이상 가구의 경우 1992년 76.3%에서 하락하기 시작하여 2008년 66.3%까지 감소하고, 그 이후 다소 증가하여 2013년 현재 69.7%를 나타내고 있다. 전체 가구를 기준으로 살펴보면 2006년 64.6%에서 감소하기 시작하여 2009년 63.1% 수준을 나타낸 이후 2013년 65.6% 수준을 나타내고 있다.

P90/P10지수의 경우에는 도시 2인 이상 가구의 경우, 1992년 3.03 수준이었으나, 2009년에는 4.21 수준까지 증가하였고, 이후 다소 감소하여 2013년에는 3.85 수준을 나타내고 있다. 전체 가구의 경우에는 2006년 4.53 수준에서 2008년 4.81 수준으로 급속히 증가한 이후 2013년까지 유사한 수준을 유지하고 있다.

끝으로 도시 2인 가구 이상을 대상으로 한 p60/p50, p70/p50, p80/p50, p90/p50 지수를 살펴보면 1990~2013년 동안 각 지수에 있어 변동의 폭이 크지 않음을 알 수 있다. 또한 p80/p50 지수 추세선과 p70/p50 지수 추세선의 차이가 p70/p50 지수 추세선과 p60/p50 지수 추세선의 차이보다 크며, p90/p50 지수 추세선과 p80/p50 지수 추세선의 차이가 p80/p50 지수 추세선과 p70/p50 지수 추세선의 차이보다 더 크게 나타나고 있다.

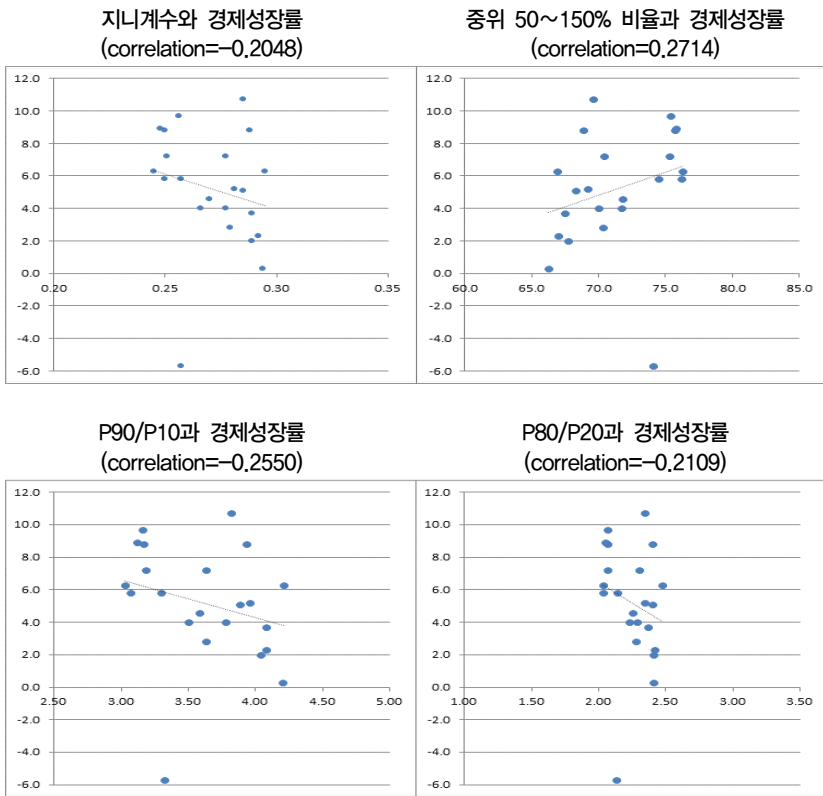
이상의 소득 불평등 관련 지수들을 살펴보면, 우리나라의 소득 불평등도는 1992년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 1998년의 경우 IMF 외환위기로 인하여 소득 불평등도가 급격히 악화되었으나 2년 후인 2000년경에 장기적 추세 수준으로 회복된 것으로 보인다. 증가하던 소득 불평등도는 2008, 2009년을 기점으로 다소 감소하는 추세로 나타난다. 그러나 전체 가구를 대상으로 한 P90/P10 지수의 경우 다른 지수들과 달리 2008년 이후 소득 불평등도가 악화·유지되는 모습을 나타내고 있는데, 이는 고소득층과 저소득층 사이의 격차가 지속적으로 유지되고 있음을 시사한다.

또한 p50 대비 p60, p70, p80, p90의 비율이 장기간에 걸쳐 변동이 거의 나타나고 있지 않은 것은 소득격차가 감소되지 않고 있다는 것을 의미한다. 그리고 p50 대비 상대적으로 저소득 집단의 경제값에서 보다 고소득 집단의

경제값에서 차이가 더 크게 나타나고 있는데,<sup>88)</sup> 이는 고소득층으로 갈수록 소득격차가 더 크다는 것을 의미한다.

그리고 전반적으로 전체 가구의 소득 불평등도가 도시 2인 이상 가구의 소득 불평등도보다 높게 나타나고 있는데, 이는 도시 이외의 지역 및 1인 가구에 있어 소득 불평등도가 더욱 심하다는 것으로 해석될 수 있다.

[그림 IV-12] 경제성장률(t)과 관련 변수(t-1)의 상관관계  
(도시 2인 이상 가구 대상, 1991~2012년)



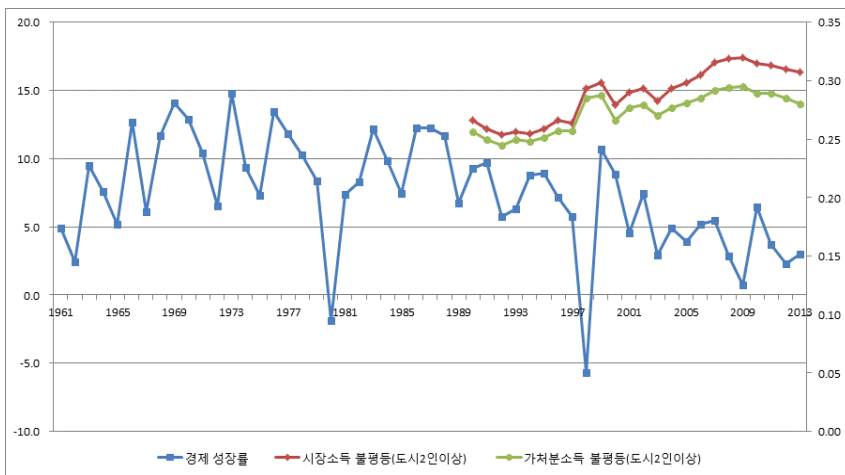
주: 가처분소득 기준  
자료: 국가통계포털(KOSIS) 자료 이용 작성.

88) 2013년 기준, p70/p50 지수와 p60/p50 지수의 차이 0.15, p80/p50 지수와 p70/p50 지수의 차이 0.18, 그리고 p90/p50 지수와 p80/p50 지수의 차이 0.33 으로 그 격차가 증가하는 것으로 나타나며, 특히 p90/p50 지수와 p80/p50 지수의 차이가 크게 나타나고 있다.

[그림 IV-12]는 1991년에서 2012년 동안 우리나라 t기의 경제성장률과 t-1기의 주요 소득 불평등도 지수 사이의 관계를 보여주고 있다. 두 변수 간 상관관계의 절대적 크기는 0.20~0.28 수준으로 큰 편은 아니지만, 지니계수, P90/P80 지수, P80/P20 지수의 경우에는 경제성장률과 부(-)의 관계를 나타내는 반면, 중산층 비중을 나타내는 중위 50~150% 비율은 경제성장률과 정(+)의 관계를 보이고 있다. 이는 우리나라 자료에서도 소득 불평등이 경제성장률에 부정적 영향을 미쳤을 개연성이 존재한다는 것을 의미한다.

그러나 경제성장률과 소득 불평등 사이의 관계는 좀 더 긴 시계열 자료를 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 경제는 1960년대 이후 높은 성장률을 보이다가 1980년대 후반부터 상대적으로 낮은 성장률을 나타내고 있다. 즉, 앞에서의 분석은 1990년 초반 이후의 자료를 이용한 분석으로 낮은 성장률과 소득 불평등과의 관계에 대한 것이다.

[그림 IV-13] 경제성장률과 소득 불평등 추이



자료: 국가통계포털(KOSIS), ([http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1L6E001&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=G\\_A3&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=E1](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1L6E001&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=G_A3&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1))  
 통계청 『가계통계조사』, 각 연도 재구성  
 Penn World Table(PWT) 7.1, ([https://pwt.sas.upenn.edu/php\\_site/pwt\\_index.php](https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt_index.php))

[그림 IV-13]에서 보듯이 1990년 이후 성장률은 감소하는 반면 소득 불평등은 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 따라서 이 둘의 관계가 (-)의 관계를 보이는 것은 놀라운 사실이 아니다. 여기서 한 가지 유추해 보고자 하는 것은 1960년대부터 1990년까지의 소득 불평등지수이다. 1960년대에는 경제 발전 초기의 단계로 대다수의 국민들이 저소득층에 속하여 소득 불평등이 높지 않았을 것이다. 그러나 경제성장을 경험하면서, 그 과정에서 혜택을 입은 고소득층이 증가하면서 소득 불평등이 증가하여, 결국 1990년 0.26 수준으로 증가하였을 것으로 생각할 수 있다. 즉, 경제성장률이 증가하던 시기에는 소득 불평등도 함께 증가하여 두 변수가 (+)의 상관관계를 나타냈을 가능성도 존재한다.

#### 다. 포용적 성장

여기서는 우리나라에서 포용적 성장이 이루어지고 있는지를 한국노동패널조사(Korean Labor & Income Panel Study: KLIPS)에 나타난 근로소득자 자료<sup>89)</sup>를 이용하여 분석해 본다. 포용적 성장이 여러 분야를 포괄하고 있으나, 본 연구에서는 소득 불평등 및 경제성장과 상대적으로 관련성이 높은 교육 분야와 보건의료서비스 분야에 대한 접근성을 중심으로 살펴본다. 접근성 중심의 분석이 포용적 성장의 모습을 보여주는 의미 있는 분석이기는 하지만, 소득에 따른 지출 수준은 포함되어 있지 않으므로 보다 심도 있는 분석을 위해 접근성과 더불어 소득 수준별 해당 서비스 이용 수준에 대한 분석을 추가한다.

##### 1) 교육 분야

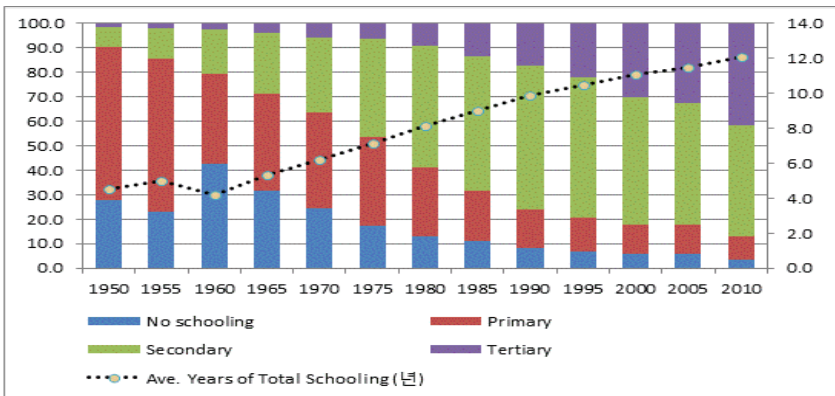
교육 분야에 있어 포용적 성장을 살펴보기에 앞서 1950년부터 2010년에 걸쳐 우리나라 15세 이상 경제 주체들의 교육 현황을 살펴보면 [그림 IV-14]와 같다. 즉, 1950년 평균 4.5년이었던 교육연수는 2010년 12.05년 수준으로

89) 근로소득이 없는 가구는 분석 대상에서 제외하였다.

2.68배 증가하였다. 무학의 경우 동 기간 27.9%에서 3.4% 수준으로 대폭 감소하였으며, 고등교육 이상의 수료자가 1950년 9.8%에서 2010년 86.9%로 8.87배 증가하였다. 특히 2010년 현재 대학교육 이상의 교육을 이수한 경제 주체의 비율이 41.6%로 이는 1950년 대비 27.73배 증가한 수준이다.

[그림 IV-14] 우리나라 교육 수준 추이

(단위: %, 연도)



주: 15세 이상 개인 대상

자료: Barro-Lee dataset, <http://www.barrolee.com/>

다음으로 교육분야에 있어 포용적 성장에 대하여 살펴보아야 하는데, 우리나라의 경우 중등교육이 의무교육에 포함되어 있다. 이는 소득 수준과 무관하게 중등교육에 대한 접근성이 보장된다는 것을 의미한다. 현실적으로 소득 불평등에 영향을 미치는 것으로 인식되고 있는 것은 대학교육이며, 우리나라의 경우 그 효과성 여부를 벗어나 대학교육을 위한 공교육 이외의 사교육이 차지하는 비중이 높은 것이 현실이다. 즉, 부모의 소득 수준이 자녀의 사교육에 영향을 미쳐, 결과적으로 자녀의 미래소득에 영향을 미친다는 것이다. 따라서 사교육 기회에 대한 포용적 성장을 살펴보는 것이 의미가 있다고 하겠다.

실증분석을 위해 한국노동패널 자료 중 2002년에 조사한 5차 자료와 2012년에 조사한 15차 자료의 가구용 자료를 이용하였는데, 2002년 조사자

료는 2001년의 내용을 포함하고 있고, 2012년 조사자료는 2011년의 내용을 포함하고 있다.

본 연구의 분석을 위한 표본을 선정하는 데 있어, 근로소득자가 포함되어 있는 가구만을 우선적으로 고려하였다. 다음으로 근로소득이 있는 가구를 총가구 근로소득 기준으로 10분위로 구분하였으며, 이 중에서 고등학교(재수생) 이하의 자녀가 있는 경우만을 포용적 성장에 대한 분석을 위한 표본으로 구성하였다. 2001년과 2011년의 표본 수는 각각 3,721가구와 5,634가구로 표본에 대한 기초정보는 <표 IV-2>에 나타나 있다.

먼저, 사교육과 관련된 자료를 먼저 살펴보면, 2001년과 2011년 자료 모두에서 가구소득이 1분위에서 5분위로 갈수록 고등학생 이하(재수생 포함)의 자녀가 있는 경우가 많이 나타났다. 그러나 이와 같은 현상은 7분위 이상에서는 약하게 나타났다. 또한 자녀가 있는 가구 중에서, 소득 수준이 높을수록 사교육 경험이 있는 가구의 비율은 뚜렷이 증가하는 추세를 나타내고 있다. 그리고 1분위 대비 10분위의 사교육 경험 비율은 2001년보다 2011년에 감소한 모습을 보이고 있다.

<표 IV-2> 사교육 접근성 분석을 위한 기초자료

(단위: 가구 수)

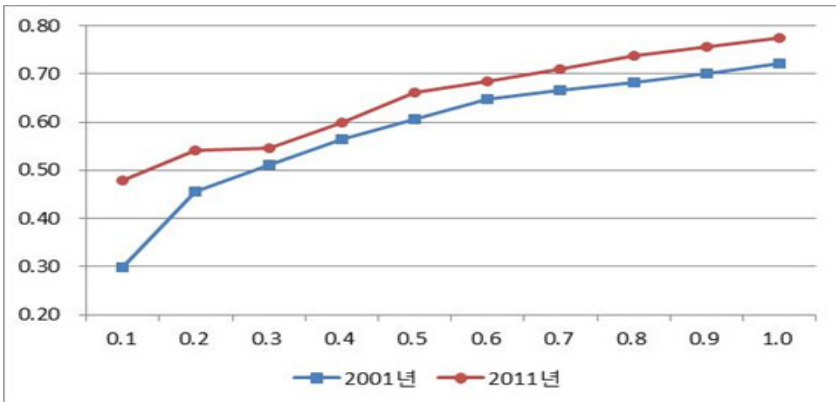
	분위	근로가구(a)	유자녀 가구(b)	사교육 경험 가구(c)	b/a	c/b
2001년	1분위	372	67	20	0.1801	0.2985
	2분위	372	133	71	0.3575	0.5338
	3분위	372	170	98	0.4570	0.5765
	4분위	372	190	127	0.5108	0.6684
	5분위	372	203	147	0.5457	0.7241
	6분위	372	226	177	0.6075	0.7832
	7분위	372	211	159	0.5672	0.7536
	8분위	372	236	181	0.6344	0.7669
	9분위	372	220	181	0.5914	0.8227
	10분위	373	235	202	0.6300	0.8596
	합계	3,721	1,891	1,363	0.5082	0.7208

〈표 IV-2〉의 계속

	분위	근로가구(a)	유자녀 가구(b)	사교육 경험 가구(c)	b/a	c/b
2011년	1분위	563	48	23	0.0853	0.4792
	2분위	564	76	44	0.1348	0.5789
	3분위	563	153	84	0.2718	0.5490
	4분위	564	206	138	0.3652	0.6699
	5분위	563	265	206	0.4707	0.7774
	6분위	564	298	220	0.5284	0.7383
	7분위	563	309	247	0.5488	0.7994
	8분위	564	319	272	0.5656	0.8527
	9분위	563	291	250	0.5169	0.8591
	10분위	563	307	276	0.5453	0.8990
	합계	5,634	2,272	1,760	0.4033	0.7746

위의 자료를 이용해 2001년과 2011년의 포용적 성장과정(기회곡선)을 살펴본 결과는 [그림 IV-15]에 나타나 있다.

[그림 IV-15] 포용적 성장: 사교육 접근성(누적)



먼저, 2011년의 기회곡선이 2001년의 기회곡선보다 모든 수평축에 걸쳐 위쪽에 위치하고 있는데, 이것은 모든 소득계층에 있어 사교육에 대한 접근

성이 과거 10년 동안 증가했다는 것을 보여준다.

그러나 2001년과 2011년 두 기간의 기회곡선이 모두 우상향하는 모습을 보이고 있는데, 이는 고소득층일수록 사교육에 대한 접근성이 높다는 것을 의미하는 것으로, 기회의 분포가 공평하지 않다는 것을 시사하고 있다. 즉, 두 시점 모두에서 기회가 불공평하였다는 것으로 과거 10년 동안 사교육 분야에 있어 포용적 성장이 이루어지지 않았다고 해석할 수 있다.

다음으로 기회균등지수를 이용한 두 기간사이의 변화를 살펴보도록 한다. 이를 위해 먼저 2001년과 2011년의 사회 전체의 평균 기회를 살펴보면, 이는 각각

$$\bar{y}_{edu,2001년} = 0.7208, \quad \bar{y}_{edu,2011년} = 0.7746$$

로 계산되는데, [그림 IV-15]에서 보듯이 2011년의 사회 전체 평균 기회가 더 높으며, 그 차이는 0.0538 로 계산된다. 다음으로 기회곡선 아래의 면적을 의미하는 기회지수(OI)는 2001년과 2011년 각각

$$\bar{y}_{edu,2001년}^* = 0.5853, \quad \bar{y}_{edu,2011년}^* = 0.6485$$

으로 계산되며, 2011년의 기회지수가 0.0633 더 크게 계산 되었다. 지금까지 구한 사회 전체 평균 기회와 기회지수를 이용하여 기회균등지수(EIO)를 계산해 보면 다음과 같이 계산된다.

$$\phi_{edu,2001년} = \frac{\bar{y}_{edu,2001년}^*}{\bar{y}_{edu,2001년}} = \frac{0.5853}{0.7208} = 0.8120,$$

$$\phi_{edu,2011년} = \frac{\bar{y}_{edu,2011년}^*}{\bar{y}_{edu,2011년}} = \frac{0.6485}{0.7746} = 0.8372$$

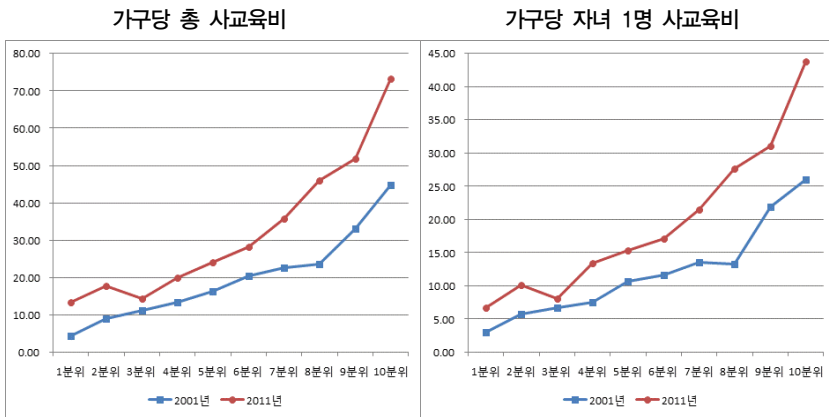
즉, 2001년과 2011년의 기회균등지수는 각각 0.8120, 0.8372 으로 모두 1보다 낮아 기회가 평등하지는 않았지만, 지수상으로는 두 기간에 걸쳐 평등도가 0.0252 개선된 것으로 나타났다. 이와 같은 현상은 과거 10년 동안 사

회 전체의 기회 수준은 5.38%p 증가한 반면, 최저소득계층인 1분위의 경우 동기간 18.07%p 증가한 것에서도 파악할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 접근성 측면에서는 불평등이 완화되었으나, 보다 심도 있는 분석을 위해서는 소득분위별 사교육비 지출액<sup>90)</sup>을 함께 살펴볼 필요가 있다. [그림 IV-16]에서 보듯이 사교육비 지출액에 있어 분위별 격차가 소득 수준이 증가함에 따라 더 커지고 있는 모습을 확인할 수 있다. 또한 자료에 의하면 2001년과 2011년 소득 1분위의 자녀 1인당 사교육비는 각각 2.97만원과 6.75만원이었으나, 10분위의 경우에는 각각 26.07만원과 43.87만원으로 나타났다. 즉, 동 기간에 걸쳐 1분위의 경우 평균적으로 3.88만원 증가하였으나, 10분위의 경우 17.80만원 증가하였고, 소득분위가 올라감에 따라 두 기간 사이의 사교육비 지출액이 더 크게 증가하는 모습을 보이고 있다.

[그림 IV-16] 소득분위별 가구당 사교육비

(단위: 만원/월)



요컨대, 접근성 측면에서는 상대적으로 저소득층의 사교육에 대한 접근성이 증가하는 모습을 보이고 있으나, 비용으로 측정되는 질적인 측면에서는 고소득층과 저소득층 사이의 격차가 더욱 커지고 있다는 것을 파악할 수 있다.

90) 표본 중에서 자녀가 있는 가구의 정보만을 이용하여 계산

## 2) 보건의료 분야

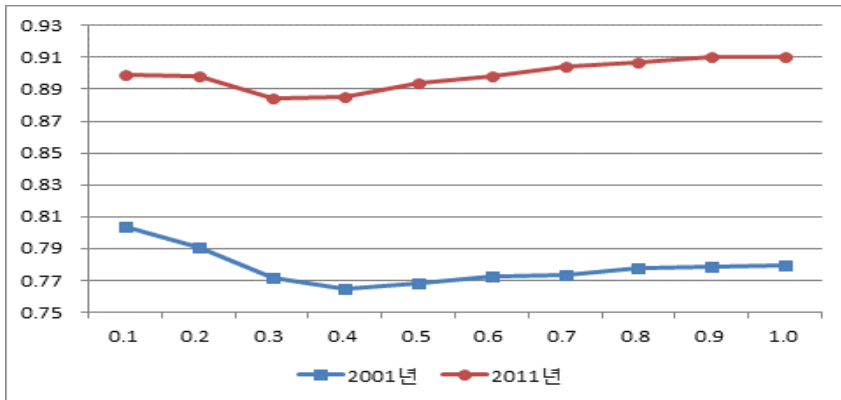
보건의료 서비스에 대한 포용적 성장 여부를 살펴보기 위해서 앞의 사교육 관련 분석에서 이용한 표본을 이용하였다. 따라서 분석표본의 수는 2001년과 2011년 각각 3,721가구와 5,634가구로 구성되어 있으며, 보건의료 서비스 관련 표본의 기초정보는 <표 IV-3>에 나타나 있다. 앞서 살펴본 사교육의 경우와 달리, 소득수준별 보건의료서비스를 이용한 경험이 있는 가구의 차이가 크게 나타나고 있지 않다.

<표 IV-3> 보건의료 서비스 접근성 분석을 위한 기초자료

	분위	근로가구(a)	보건의료서비스 이용가구(d)	d/a
2001년	1분위	372	299	0.8038
	2분위	372	289	0.7769
	3분위	372	273	0.7339
	4분위	372	277	0.7446
	5분위	372	291	0.7823
	6분위	372	295	0.7930
	7분위	372	291	0.7823
	8분위	372	300	0.8065
	9분위	372	292	0.7849
	10분위	373	293	0.7855
	합계	3,721	2,900	0.7794
2011년	1분위	563	506	0.8988
	2분위	564	506	0.8972
	3분위	563	483	0.8579
	4분위	564	501	0.8883
	5분위	563	521	0.9254
	6분위	564	521	0.9238
	7분위	563	527	0.9361
	8분위	564	522	0.9255
	9분위	563	531	0.9432
	10분위	563	509	0.9041
	합계	5,634	5,127	0.9100

보건의료 분야에 대한 포용적 성장을 살펴보기 위해 앞의 자료를 이용하여 기회곡선을 그려보면 [그림 IV-17]과 같다. 우선 2001년의 경우 다소 우하향하는 기회곡선을 나타내고 있는데, 이는 저소득층의 접근성이 상대적으로 더 높다는 것으로 기회가 공평하였다는 것을 시사한다. 반면 2011년의 기회곡선은 감소하다가 다시 증가하는 모습을 나타내고 있으나, 그 정도가 크지 않아 대체적으로 수평적 모습을 보이는 것으로 파악할 수 있다. 즉, 저소득층에 비해 고소득층의 접근기회가 더 높게 증가하여 기회의 평등 정도가 다소 완화된 측면이 있으나, 두 기간에 걸쳐 기회곡선이 위쪽으로 높아진 것은 사회 전체적으로 보건의료 서비스에 대한 접근성이 향상되었다는 것을 시사한다.

[그림 IV-17] 포용적 성장: 보건의료 서비스 접근성(누적)



다음으로 보건의료 서비스에 대한 접근성에 있어 기회의 평등을 나타내는 지수(EIO)를 살펴보도록 한다. 2001년과 2011년의 사회 전체의 평균기회를 살펴보면, 이는 각각

$$\bar{y}_{med,2001년} = 0.7794, \bar{y}_{med,2011년} = 0.9100$$

로 계산되며, 2011년의 평균 기회가 2001년 보다 0.1307 더 높게 나타난

다. 즉, 과거 10년에 걸쳐 보건의료 서비스에 대한 평균 접근성이 높게 증가하였음을 알 수 있다. 그리고 두 기간의 기회지수는 각각 다음과 같이 계산된다.

$$\bar{y}_{med,2001년}^* = 0.7781, \quad \bar{y}_{med,2011년}^* = 0.8990$$

따라서 사회전체적인 측면에서의 평균 기회 및 기회지수(OI) 모두 2011년에 더 높게 계산된다는 것을 알 수 있다. 그러나 이 둘을 이용한 기회균등지수(EIO)의 경우에는 오히려 2001년이 0.0105 더 높게 계산된다.

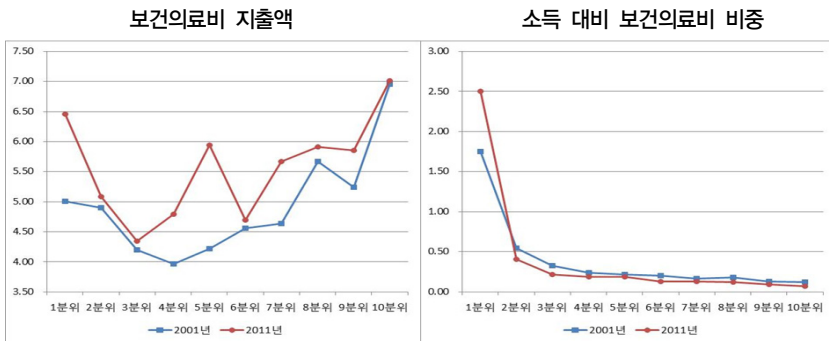
$$\phi_{med,2001년} = \frac{\bar{y}_{med,2001년}^*}{\bar{y}_{med,2001년}} = \frac{0.7781}{0.7794} = 0.9984,$$

$$\phi_{med,2011년} = \frac{\bar{y}_{med,2011년}^*}{\bar{y}_{med,2011년}} = \frac{0.8990}{0.9100} = 0.9879$$

기회균등지수는 2001년 0.9984, 2011년 0.9879로 두 수치 모두 1보다 작으나, 거의 1에 가까운 수치로 계산되고 있어, 모든 소득계층에 있어 보건의료 서비스에 대한 접근성이 유사하다는 것을 파악할 수 있다. 그러나 2001년 대비 2011년의 기회균등지수가 다소나마 감소한 것은 평등도가 다소 악화되었다는 것을 의미한다. 이는 2001년과 2011년 기회곡선의 차이가 고분위에 비해 저분위에서 작게 나타나고 있다는 것에서도 감지할 수 있다.

[그림 IV-18] 소득분위별 보건의료비 지출 현황

(단위: 만원, %)



다음으로 앞의 표본을 이용하여 소득분위별 보건의료서비스 지출현황을 살펴보도록 한다. 먼저, 모든 소득분포에 대해 2011년의 지출 수준이 2001년의 지출 수준보다 높게 나타나고 있다. 그러나 최저소득층인 소득 1분위의 경우 2011년의 지출 수준이 2001년에 비해 큰 폭으로 증가한 반면, 최고 소득층인 소득 10분위 보건의료서비스 지출액은 동 기간 큰 차이를 나타내고 있지 않다. 또한 6분위 이상의 소득 계층에서는 5분위 이하의 계층보다 상대적으로 작은 수준의 증가가 나타나고 있다. 근로소득에서 차지하는 보건의료서비스 지출 비중의 경우에도, 소득 1분위의 경우 동 기간 1.75%에서 2.50%로 증가하였으나, 소득 2분위부터 10분위의 경우 그 비중이 감소하고 있어 상대적으로 1분위의 의료비 지출이 높다는 것을 알 수 있다. 이는 극빈층으로 분류되는 1분위에 속하는 자들의 건강상태가 상대적으로 좋지 않다는 것을 의미하며, 결과적으로 성장의 기회에 참여하기 어렵다는 것을 시사한다.

보건의료서비스 분야에서 접근성이 상대적으로 공평하게 나타나고 있는 것은 우리나라의 의료보험 및 의료급여가 전 국민을 대상으로 하기 때문인 것으로 사료된다. 그러나 저소득층 특히 최저소득층의 보건의료서비스 지출이 높다는 것은 포용적 성장에서 의미하는 접근성 외에 질적인 측면도 함께 고려해야 한다는 것을 시사한다.

## 5. 소결

제Ⅳ장에서는 재정정책과 형평성과의 관계를 경제성장과 소득 불평등의 관점에서 살펴보았다. 즉, 소득 불평등이 경제성장에 있어 중요 요인이라는 것을 파악하고, 소득 불평등을 완화시키기 위해 여러 연구들에서 제안하고 있는 정책당국의 단기적·장기적 재정정책에 대해 살펴보았다.

앞서 살펴본 여러 선행연구들에 의하면 소득 불평등이 경제성장에 부정적 영향과 긍정적 영향을 모두 미칠 개연성이 높다는 것을 파악할 수 있었다. 그러나 우리나라의 경우, 높은 수준의 세후소득 불평등도를 고려할 때, 소득

불평등이 경제성장에 부정적 영향을 미칠 개연성이 상대적으로 더 클 것으로 사료된다. 따라서 지속가능한 경제성장을 위해서 정부의 소득 불평등 완화를 위한 재정정책적 개입이 필요하다.

본 보고서에서는 형평성 제고를 위한 정부의 재정정책으로 단기적 접근법인 소득 재분배 정책과 장기적 접근법인 포용적 성장 관련 정책들을 소개하였다. 시장에서 발생한 소득 불평등을 완화시키기 위한 정부의 소득 재분배 정책은 경제 주체들의 행태에 영향을 미쳐 일반적으로 경제성장에 긍정적·부정적 효과가 동시에 나타나게 된다. 따라서 부정적 효과를 최소화하면서 긍정적 효과를 극대화할 수 있도록, 우리나라의 현실을 반영한 제도적 설계가 필요하다. 이를 위해서는 최근 IMF(2014) 보고서에서 제안하고 있는 선별적 급여 대상 강화, 소득 수준에 따른 차등급여 지급, 가격지원에서 직접 지원으로의 전환, 본인부담금 강화, 비과세·감면제도 정비, 과세제도의 한계치 정비 등을 우선적으로 고려하여야 할 것으로 사료된다.

우리나라의 자료를 살펴본 결과, 1992년 이후 지속적으로 불평등도가 심화되고 있는 것으로 나타나고 있어 단기적 재정정책과 함께 장기적 차원에서 정책개입이 필요할 것으로 사료된다. 포용적 성장 관련 실증분석에 의하면, 보건 의료 분야는 포용적 성장이 이루어지고 있지 않았으나, 기회균등 지수가 두 기간에 걸쳐 1에 가까운 값을 보이고 있어 소득계층 간 접근성에 있어서는 큰 차이를 나타내고 있지 않았다. 사교육자료를 이용한 교육분야에서는 기회균등지수가 증가한 것으로 나타났으며, 두 기간에 걸쳐 상대적으로 저소득층의 접근성이 고소득층보다 더욱 증가하였다. 그러나 여전히 저소득층의 접근성은 고소득층의 접근성보다 상당 수준 낮은 것으로 파악되어 사교육의 기회가 평등하지 않은 것으로 분석되었으며, 지출 수준으로 살펴본 질적인 측면에서도 소득계층 간 격차가 더욱 심화되는 것으로 나타났다. 이와 같은 교육의 접근성 및 질적인 측면에서의 기회의 불평등은 소득계층 간의 불평등을 장기간에 걸쳐 더욱 고착·심화시킬 가능성이 매우 높다. 따라서 사교육 축소방안 등 교육기회 평등을 위한 정부의 정책적 개입이 필요하다.

끝으로, 형평성 제고를 위한 정부정책을 위해서는 재정의 건전성이 전제되어야 한다. 따라서 지속가능성 성장과 이를 위한 정부정책이 지속적으로 이루어지기 위해서는 정치적 접근이 아닌 경제적 관점에서 정책을 적용·운용할 필요가 있다.

---

## V. 결론

---

지난 글로벌 금융위기는 재정정책의 역할에 대한 기존의 시각에 큰 변화를 가져오면서, 재정정책의 다양한 측면들에 대한 폭넓은 주제들에서 새로이 연구가 활발하게 이루어지고 있다. 그러나, 실제 정책의 결정과 집행문제에 직면하고 있는 많은 국가들의 정책담당자들은, 최근 들어 오히려 정책방향 결정에 더욱 어려움을 겪고 있다. 경제위기의 즉각적 대응은 대규모의 재정투입을 통해 이루어졌지만, 이후 낮은 물가상승률, 경기회복세의 둔화가 장기화되면서, 어떤 정책적 대응이 적절한지에 대한 혼란이 가중되고 있다.

금융위기 이후 지난 5~6년간은 대부분의 국가들에서 재정건전성의 회복이 가장 중요한 재정운용의 목표였다. 위기 당시 대규모의 재정투입을 통한 정책대응이 대부분의 국가들에서 이루어졌고, 이는 이들 국가에 있어 대규모의 적자와 부채 수준의 불가피한 증가를 가져오게 되었다. 이러한 외부적 충격에 따른 국민경제의 구조적 위험에 적절히 대응하기 위해서는, 충분한 재정여력(fiscal space)을 평상시에 확보·유지하는 것이 중요하다는 의견이 확대되었고, 따라서 악화된 재정상황을 빠른 시일 내에 회복시키는 방향으로의 재정운용이 필요하다는 논리가 국제기구들을 중심으로 제기되었다. 이러한 견해에 기초하여 위기상황을 벗어난 국가들을 중심으로 긴축적 재정운용을 시작하게 되었고, 재정위기를 겪은 국가들은 국제기구의 도움을 통해 위기를 회복하는 과정에서 상당한 수준의 긴축적 재정운용을 강요받게 되었다. 이러한 전 세계적인 재정기조의 변화 속에서 지난 5~6년간은 어떤 방식의 긴축적 재정운용이 재정건전성 제고 측면에서 효과적인가에 대한 논의가 확대되어 왔지만, 오히려 최근에는 이러한 정책운용 방향에 대한 다양한 측면에서의 의구심들이 제기되면서, 다시 한번 현재의 상황에 적절한 정책방향이 무엇인가에 대한 논의가 진행되고 있다. 예를 들어, 위기 대응 수단으

로 확대되었던 저소득층에 대한 지원이 위기 기간의 형평성 악화를 완화하고, 전체적인 총수요를 유지시키는 데 도움을 주기는 하였지만, 이제 재정건전성 제고를 위한 지원의 철회 여부는 총수요 감소를 통한 회복세의 둔화라는 우려를 가져오는 한편, 형평성의 악화라는 문제 또한 연결되는 어려운 결정이 되어가고 있다.

본 연구는 글로벌 금융위기 이후 변화된 정책환경 속에서, 재정정책의 실질적 역할을 재조명하고, 이 역할들에 맞추어 최근의 재정상황을 개괄하면서 관련된 최근의 폭넓은 논의들을 정리하고 있다. 장기적인 성장률 하락 추세 속에서 최근의 저성장 장기화에 대응한 성장친화적 정책들의 효과가 재정정책의 다른 목표들인 분배적 형평성이나 거시적 안정성 측면에의 영향을 살펴보고 있다. 글로벌 금융위기 이후 거시적 안정성과 분배적 형평성의 상황들을 점검하고, 최근 재정정책 수단들이 이들 측면에서 어떤 영향을 미치는지를 고려함으로써, 향후 재정정책 결정 과정에서 여러 정책 목표들에 대한 종합적이고 동시적인 접근을 주문하였다. 그렇지만, 정책 결정에 있어 고려해야 할 여러 목표들은 성장이라는 재정개혁 성공의 필수조건을 우선으로 하는, 목표들 간의 우선순위를 정할 것을 제시하고 있다.

제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서는 재정정책의 두 가지 큰 축이라고 할 수 있는 재정지출과 조세측면의 수단들에 대한 좀 더 심도 있는 논의를 진행하였다. 재정지출을 기능별로 분류하고, 이들의 성장률 제고효과를 이론적·실증적으로 분석한 결과는 제Ⅱ장에서 소개되고 있다. 이론적 측면에서는 지출간의 상대적 생산성 차이에 따라, 지출비율의 조정이 성장률을 제고할 수 있는 것을 보였고, 총량적 측면에서도, 자원배분에 대한 비용을 상회하는 생산성 효과는 정부지출 증가의 성장률 제고효과를 가져오는 것을 보였다. 실증 분석에서는 OECD 회원국들의 자료를 이용하여 COFOG상의 분류기준에 따른 효과와 이들을 몇 개의 유사한 그룹-핵심공공지출, 인프라지출, 외부성지출, 소득재분배지출 등으로 구분하여 그 효과를 살펴보았다. 예상할 수 있는 것처럼, COFOG 구분에 따른 지출분야들은 그 경제적 의미와는 다를 수 있어, 성장이라는 하나의 기준으로 살펴보기에는 무리가 있었다. 다만, 한국

의 재정지출구조가 OECD 평균에 비추어 인프라지출 부분의 비중이 매우 높고 재분배 지출 비중이 상당히 낮은 구조를 가지고 있다. 이러한 추세는 점차적으로 약화될 것으로 예측되지만, 인프라지출의 경우 경제성장과 비선형적인 관계를 갖는 것으로 알려진 여러 선행연구들을 고려할 때 경제성장률을 최적화하는 수준을 넘는 투자지출은 오히려 성장률에 부(-)의 효과를 가져 올 수 있음을 실증분석을 통해서도 확인할 수 있었다.

제Ⅲ장에서는 조세 및 재정변수가 소득 증가율에 미치는 영향을 분석하였다. 경제이론에 따르면 재원 조달을 위한 조세부과는 한계세율을 높여 기업 및 근로자들의 경제활동을 왜곡 또는 제약하는 효과가 있어 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것이지만 동시에 조성된 재원을 지출하는 방법에 따라 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. OECD 국가들의 자료를 이용한 실증분석에서는, 비공식 부문의 역할을 고려하기 위해, 지하경제 추정치를 사용하여 세율변화의 영향을 분석하였고, 국가의 경제구조 변화를 고려하기 위해, 10년 단위로 구분한 패널분석도 시도하였다. 10년 기간의 성장률 요인분석에서, 내생성을 고려하는 경우 법인세, 소득세, 전체세율 등의 한계세율의 미약한 성장저해 효과가 관측되었고, 반면 재정지출 관련 변수들(정부 규모, R&D 지출 등)은 보다 유의미한 영향을 주는 것으로 보여 지고 있다.

마지막 4장에서는 우리 사회가 점점 더 비중을 높이고 있는 이슈인 형평성의 문제를 경제성장의 측면에서 다루고 있다. 1장에서 소개한 바와 같이, 성장 위주의 정책 대응 수단은 재정정책의 또 다른 목표인 형평성에 영향을 미치고, 이러한 측면이 정책결정에 있어 반드시 고려되어야 한다. 기존 연구들에서 보면, 소득 불평등은 경제성장에 긍정적·부정적 영향 모두 미칠 수 있다. 그러나 장기적인 지속가능한 성장에 과도한 소득 불평등은 하나의 제한 요인이 될 수 있기 때문에, 재분배에 따른 부정적 행태 변화를 최소화하면서도 성장에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 제도설계의 필요성이 점차 증대될 것으로 보인다. 우리나라의 자료 분석 결과를 보면, 보건의료 분야에서는 상대적으로 포용적 성장이 이루어지고 있으나, 사교육분야에서는 그렇지 않은 것으로 나타나고 있다. 교육분야에서는 소득 계층 간 불평등이 시간에

따라 더욱 고착·심화될 가능성이 매우 높기 때문에, 정부의 적극적 개입이 필요한 분야라고 할 수 있다.

---

## 참고문헌

---

- 고영선, 「정부의 경제적 역할: 세계적 추세와 우리나라에 대한 시사점」, 『KDI정책포럼』, 제197호, 2008.
- 김승래·송호신·김우철, 『부문별 재정지출의 거시경제적 효과에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2009.
- 류덕현, 「지역별 사회간접자본(SOC)스톡의 적정규모에 관한 연구」, 『공공경제』, 제11권, 제1호, 2006, pp. 155~188.
- \_\_\_\_\_, 「정부부문 자본스톡과 총요소생산성」, 『재정학연구』, 제1권, 제3호, 2008, pp. 121~153.
- \_\_\_\_\_, 「내생적 경제성장모형을 활용한 사회간접자본(SOC)투자 적정성의 평가」, 『국토연구』, 제73권, 2012, pp. 83~97.
- 신관호·신동균, 「소득 불평등이 경제성장에 미치는 효과」, 한국경제의 분석, 제20권, 제1호, 2014. 4.
- 윤성주, 「포용적 성장을 통한 경제성장: 소득 불평등을 중심으로」, 재정포럼, Vol.217, 한국조세재정연구원, 2014. 7.
- 최준욱·류덕현·박형수, 『재정지출의 분야별 자원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- 한국은행, 경제통계시스템 홈페이지.
- 홍승현, 「재정투명성에 관하여」, 『재정포럼』 제189호, 한국조세재정연구원, 2012.
- Acemoglu, D., P. Aghion, and F. Zilibotti, "Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth," *Journal of the European Economic Association* 4(1), 2006, pp. 37~74.

- Acemoglu, D., P. Aghion, and G.L. Violante, “Deunionization, Technical Change and Inequality”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 55, 2001.
- Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson, “Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth,” in P. Aghion & S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol.1, Elsevier, 2005, pp. 385~472
- Acosta-Ormaechea, S. and A. Morozumi, “Can a Government Enhance Long-Run Growth by Changing the Composition of Public Expenditure?” *IMF Working Paper* WP/13/162, 2013.
- Agenor, P. and K. Neanidis, “The allocation of public expenditure and economic growth,” *The Manchester School*, Vol. 79, NO.4, 2011, pp. 899~931.
- Aghion, P. N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith, and P. Howitt, “Competition and Innovation: An Inverted U Relationship,” *The Quarterly Journal of Economics* 120(2), 2005, pp. 701~728.
- Akitoby, B. and T. Stratmann, “Fiscal Policy and Financial Markets,” *Economic Journal* 118(533), 2008, pp. 1971~1985.
- Ali, I., “Pro-Poor to Inclusive Growth: Asian Prescription,” ERD Policy Brief,, Series No. 48, Asian Development Bank, 2007.
- Ali, I., Son, H., “Measuring Inclusive Growth,” *Asian Development Review*, vol.24, no.1., 2007.
- Arpaia, A. and A. Turrini, “Government Expenditure and Economic Growth in the EU: Long-run Tendencies and Short-run Adjustments,” *European Economy - Economy Papers* No.300 (Brussels: European Commission), 2008.
- Aschauer D., “Is Public Expenditure Productive?,” *Journal of Monetary Economics*, Vol.23, 1989, pp. 177~200.
- Auerbach, A. and J. Hines Jr., *Taxation and Economic Efficiency*, NBER

- Working Paper 8181, National Bureau of Economic Research, 2001.
- Auerbach, A. and Y. Gorodnichenko, "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy," *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol.4(2), 2012, pp. 1~27.
- Baldacci E., S. Gupta, and C. Mulas-Granados, "Reassessing the Fiscal Mix for Successful Debt Reduction," *CEPR Economic Policy*, vol.27, 2012, pp. 365~406.
- Barrios, S. and A. Schaechter, "The Quality of Public Finances and Economic Growth," *European Economy - Economy Papers*, No. 337 (Brussels: European Commission), 2008.
- Barro, R., X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*, 1995.
- Batini, N., G. Callegari, and G. Melina, "Successful Austerity in the United States, Europe and Japan," *IMF Working Paper* WP/12/190, 2012.
- Baum, A., M. Poplawski-Ribeiro and A. Weber, "Fiscal Multipliers and the State of the Economy," *IMF Working Paper* WP/12/286, IMF, 2012.
- Bayar, A. and B. Smeets, "Economic and Political Determinants of Budget Deficits in the European Union: A Dynamic Random Coefficient Approach," *CESifo Working Paper* No.2546, 2009.
- Beck, T. and L. Laeven, "Institution Building and Growth in Transition Economies," *Journal of Economic Growth*, 11(2), 2006, pp. 157~186.
- Beckmann, J., M. Endrich, and R. Schickert, "Government Activity and Economic Growth - One Size Fits All?" *Kiel Working Papers* No.1903 Kiel Institute for the World Economy, 2014.
- Benk, S., M. Gillman and M. Kejek, "US Volatility of Output and Inflation, 1919-2004: A Money and Banking Approach to a Puzzle," *CEPR Discussion Paper* No.7150, 2009.
- Berg, A., J. Ostry, "Inequality and unsustainable growth: two sides of the same coin?," *IMF Staff Discussion Note*, IMF, 2011.

- Berg, A., J. Ostry, J. Zettelmeyer, "What makes growth sustained?," *Journal of Development Economics*, 98, 2012.
- Bernstein, J., "The Impact of inequality on growth," Center for American Progress, 2013.
- Blanchard, O. and D. Leigh, "Ten Commandments for Fiscal Adjustment in Advanced Economies," *IMF Direct*, 2013. <http://blog-imfdirect.imf.org/2010/06/24/ten-commandments-for-fiscal-adjustment-in-advanced-economies/>.
- Bose, N., M. Haque, and D. Osborn, "Public Expenditure and Economic Growth: A Disaggregated Analysis for Developing Countries," *The Manchester School* 75(5), 2007, pp. 533~556.
- Brahmbhatt, M. and O. Canuto, "Fiscal Policy for Growth and Development," *Economic Premise* No. 91, the World Bank, 2012.
- Buch, C., J. Doepke, and C. Pierdzioch, "Financial Openness and Business Cycle Volatility," *Journal of International Money and Finance*, Vol.24, 2005, pp. 744~765.
- Butkiewicz, J. and H. Yanikkaya, "Institutions and the Impact of Government Spending on Growth," *Journal of Applied Economics* 14(2), 2011, pp. 319~341.
- Caceres, C., V. Guzzo, and M. Segoviano, "Sovereign Spreads: Global Risk Aversion, Contagion or Fundamentals?," *IMF Working Paper* WP/10/120, 2010.
- Catte, P.N.G., R. Price, and C. André, "Housing Markets, Wealth and the Business Cycle," *OECD Economics Department Working Papers*, No.394, OECD, 2004.
- Cecchetti, S.G., M.S. Mohanty, and F. Zampolli, "The Real Effects of Debt," *BIS Working Paper* No.352, 2011.
- Cerra, V. and S. Saxena, "Growth Dynamics: The Myth of Economic

- Recovery,” *American Economic Review*, Vol.98(1), 2008.
- Céspedes, L., and A. Velasco, “Macroeconomic Performance during Commodity Price Booms and Busts,” *IMF Economic Review*, Vol. 60, 2012, pp. 570~599.
- Chen, S. and C. Lee, “Government size and economic growth in Taiwan: A threshold regression approach,” *Journal of Policy Modeling*, Vol.27, 2005, pp. 1051~1066.
- Coenen, G., C. Erceg, C. Freedman, D. Ruceri, M. Kumbhof, R. Lalonde, D. Laxton, J. Lindé, A. Mourougane, D. Muir, S. Mursula, J. Veld, “Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol.4(1), 2012, pp. 22~68.
- Corsetti, G., A. Meier, and G. Müller, “What Determines Government Spending Multipliers” *IMF Working Paper* WP/12/150, 2012.
- Cottarelli, C. and L. Jaramillo, “Walking Hand in Hand: Fiscal Policy and Growth in Advanced Economies,” *IMF Working Paper* WP/12/137, 2012.
- Cournède, B. A. Goujard, Á. Pina, and A. de Serres “Choosing Fiscal Consolidation Instruments Compatible with Growth and Equity,” *OECD Economic Policy Papers* No.07, 2013.
- Devarajan, S., V. Swaroop, and Z. Heng-fu, “The Composition of Public Expenditure and Economic Growth,” *Journal of Monetary Economics* 37(2), 1996, pp. 313~344.
- Easterly, W., R. Islam and J. Stiglitz, “Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility,” in B. Pleskovic and N. Stern, eds, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, The World Bank, 2001, pp. 191~211.
- Easterly, W., and S. Rebelo, *Marginal income tax rates and economic growth in developing countries*, *European Economic Review* 37,

- 1993, pp. 409~417.
- Engen, E. and J. Skinner, "Taxation and economic growth," *National Journal of Taxation*, 49, 1996, pp. 617~642.
- Estevão, M. & I. Samake, "The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback," *IMF Working Paper* WP/13/136, 2013.
- EUROSTAT, homepage.
- Fatas, A. and I. Mihov, "The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion," *The Quarterly Journal of Economics*, 2003, pp. 1419~1447.
- Feldstein, M., "Rethinking the Role of Fiscal Policy," *NBER Working Paper* Series, No. 14684, 2009.
- Garicano, L., and E. Rossi-Hansberg, "Organization and Inequality in a knowledge economy," *Quarterly journal of economics*, 121(4), 2006.
- Gemmell, N., R. Kneller, and I. Sanz, "The Composition of Government Expenditure and Economic Growth: Some Evidence from OECD Countries," in *The Quality of Public Finances and Economic Growth: Proceedings to the Annual Workshop on Public Finance Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities*, 2009, pp. 17~45.
- \_\_\_\_\_, "Does the composition of government expenditure matter for long-run GDP levels?," Working paper, Victoria University of Wellington., 2014.
- Hall, P. and D. Soskice, *Varieties of Capitalism: The International Foundation of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001.
- Hallerberg, M., R. Strauch, and J. von Hagen, "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries," *European Journal of Political Economy* 23, 2007, pp. 338~359.
- Jalilian, H., C. Kirkpatrick, and D. Parker, "The Impact of Regulation on

- Economic Growth in Developing Countries: A Cross-Country Analysis,” *World Development* 35(1), 2007, pp. 87~103.
- Johansson, Å, C. Heady, J. Arnold, B. Brys, and L. Vartia, “Tax and Economic Growth,” *OECD Economics Department Working Paper* No.620, 2008.
- Joumard, I., M. Pisu, and D. Bloch, “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries,” *OECD Economics Department Working Papers* No.926, OECD Publishing, 2012a.
- IMF, Financial Statistics.
- \_\_\_\_\_, *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties*, Oct. 2014
- IMF staff, “Fiscal policy and income inequality,” *IMF Policy Paper*, IMF, 2014.
- Kaldor, N., “Alternative Theories of Distribution,” *The Review of Economic Studies*, vol.23, no.2, 1956.
- Kaminsky, G., and C. Reinhart, “The Twin Causes of Banking and Balance-of-Payment Problems,” *American Economic Review*, Vol. 89, No. 3, 1999, pp. 473~500.
- Kamps, C., “Is There a Lack of Public Capital in the EU,” EKiel Institute for World Economics, working paper, 2005.
- Koester, R. and R. Kormendi, “Taxation, aggregate activity and economic growth: cross country evidence on some supply side hypotheses,” *Economic Inquiry* 37, 1989, pp. 367~386.
- Kopits, G., “Fiscal Risks: New Approaches to Identification, Management and Mitigation,” presented at the 35th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Berlin Germany, 2014.
- Krusell, P., Lee E. Ohanian, J. Ríos-Rull, and G.L. Violante “Capital Skill

- Complementarity and inequality: A Macroeconomic Analysis,” *Econometrica*, vol.68, no.5, 2000.
- Kumar, M.S. and J. Woo, “Public Debt and Growth,” *IMF Working Paper* WP/10/174, 2010.
- Kuznets, S., “Economic Growth and Income Inequality,” *The American Economic Review*, XLV(1), 1955.
- Lee, Y. and R.H. Gordon, “Tax Structures and Economic Growth,” *Journal of Public Economics* 89, 2005, pp. 1027~1043.
- Leonel Muinelo-Gallo, and Oriol Roca-Sagalés, “Economic growth, inequality and fiscal policies: a survey of the macroeconomics literature,” *Theories and Effects of Economic Growth*, Chapter 4, 2011.
- Levine, R., “Finance and Growth: Theory and Evidence,” in: P. Aghion & S. Durlauf(eds.), *Handbook of Economic Growth*, vol.1, Ch.12, 2005, pp. 865~934.
- de Mooij, R. and M. Keen, ““Fiscal Devaluation” and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times,” *IMF Working Paper* WP/12/85, 2012.
- Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill, 1959.
- Myles, G. D., “Economic Growth and the Role of Taxation” Prepared for the OECD, mimeo, 2007.
- Myles, G. D., “Economic Growth and the Role of Taxation—Theory,” *OECD Economics Department Working Papers*, No. 713, OECD, 2009.
- Nijkamp, P. and J. Poot, “Meta-Analysis of the Effect of Fiscal Policies on Long-run Growth,” *European Journal of Political Economy*, 20(1), 2004, pp. 91~124.
- OECD, *National Accounts*, 각호.

- \_\_\_\_\_, OECD. stat.
- \_\_\_\_\_, *OECD Economic Outlook*, No.88, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD, 2011  
<http://www.oecd.org/els/soc/49499779.pdf>.
- \_\_\_\_\_, Social Spending During the Crisis: Social Expenditure (SOCX) Data Update 2012 <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2012SocialSpendingDuringTheCrisis8pages.pdf>.
- \_\_\_\_\_, *Government at a Glance 2013*, OECD, 2013a.
- \_\_\_\_\_, Crisis Squeezes Income and Puts Pressure on Inequality and Poverty: Results from the OECD Income Distribution Database (May 2013), 2013b. <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2013-Inequality-and-Poverty-8p.pdf>.
- \_\_\_\_\_, "OECD Workshop on Inclusive Growth," Session Notes, 2013c.
- \_\_\_\_\_, "Crisis squeezes income and inputs pressure on inequality and poverty," 2013d.
- \_\_\_\_\_, OECD Economic Outlook Volume 2013, Issue 1, 2013e.
- \_\_\_\_\_, Rising Inequality: Youth and Poor Fall Further Behind: Insights from the OECD Income Distribution Database June 2014 <http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf>.
- Ostry, J., A. Berg, C., Tsangarides, "Redistribution, inequality, and growth," *IMF Staff Discussion Note*, 2014.
- Oto-Peralias, D. and D. Romero-Avila, "Tracing the Link between Government Size and Growth: The Role of Public Sector Quality," *Kyklos* 66(2), 2013, pp. 229~255.
- Padovano, F., and E. Galli, "Tax rates and economic growth in the OECD countries (1950-1990)," *Economic Inquiry* 39, 2001, pp. 44~57.
- Pitlik, H. and M. Schratzenstaller, "Growth Implications of Structure and Size of Public Sectors," OSTERREICHISCHES INSTITUT FUR

- WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (WIFO), working paper, 2011.
- Plosser, C., “The search for growth” in *Policies for Long-Run Economic Growth*, Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City, 1992.
- Rajkumar, A., and V. Swaroop, “Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?,” *Journal of Development Economics*, 86(1), 2008, pp. 96~111.
- Ram, R., “Government size and economic growth: A new framework and some evidence from cross-section and time-series data,” *American Economic Review*, 76(1), 1986, pp. 191~203.
- Ramey, G. and V. Ramey, “Technology Commitment and the Cost of Economic Fluctuations,” *NBER Working Paper*, No. 3755, 1995.
- Reinhart, C.M. and K.S. Rogoff, “Growth in a Time of Debt,” *NBER Working Paper* No. 15639, 2010.
- Robinson, M., “Spending Reviews,” presented at the 34th Annual Meeting of *OECD Senior Budget Officials*, OECD, 2013.
- Roehn, O., “New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence,” *OECD Economics Department Working Papers*, No.762, 2010.
- Romero-Avila, D., and R. Strauch, “Public finances and long-term growth in Europe: Evidence from a panel data analysis,” *European Journal of Political Economy*, 24, 2008, pp. 172~191.
- Schneider, F., A. Buehn, and C. Montenegro, “Shadow Economies all over the World; New Estimates for 162 countries from 1999 to 2007,” Policy Research Working Paper 5356, The World Bank, 2010.
- Schuknecht, L., J. von Hagen, and G. Wolswijk, “Government Bond Risk Premiums in the EU Revisited: The Impact of the Financial Crisis,” *ECB Working Paper*, No. 1152, 2010.
- Schularick, M. and A. Taylor, “Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy,

- Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870-2008,” *American Economic Review*, vol.102, 2012.
- Slemrod, J., “What do cross-country studies teach about government involvement, prosperity, and economic growth,” *Brookings Papers on economic Activity*, 1995, pp. 373~431.
- Solow, R., *Growth Theory: An Exposition*, Oxford University Press, New York, 1970.
- Stuart, Elizabeth, “Making Growth Inclusive: Some lessons from countries and the literature,” *oxfam research Reports*, 2011.
- Summers, L., Remarks in honor of Stanley Fischer, “Fourteenth Jacques Polak Annual Research Conference,” *International Monetary Fund*, Washington, November 7~8, 2013.
- Sutherland, D. and P. Hoeller, “Growth Promoting Policies and Macroeconomic Stability,” *OECD Economics Department Working Papers* No.1091, 2013.
- Sutherland, D., P. Hoeller, and R. Merola, “Fiscal Consolidation: Part 1. How Much Is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?” *OECD Economics Department Working Papers* No.932, 2012.
- Tabellini, G., “The Role of the State in Economic Development,” *Kyklos* 58(2), 2005, pp. 283~303.
- Taylor, A. (2012), “External Imbalances and Financial Crises,” *Mimeo*, 2012.
- Teulings, C. and R. Baldwin, *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, CEPR Press, 2014. [http://www.voxeu.org/sites/default/files/Vox\\_secular\\_stagnation.pdf](http://www.voxeu.org/sites/default/files/Vox_secular_stagnation.pdf).
- von Hagen, J., “Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance,” *The Economic and Social Review*, vol.33, no.3, 2002, pp. 263~284.
- von Hagen, J. and I. Harden, “National Budget Processes and Fiscal

- Performance,” *European Economy* No. 3, 1994, pp. 311~418.
- Warner, A., “Public Investment as an Engine of Growth,” *IMF Working Paper*, WP/14/148, 2014.
- Woo, Jaejoon, “Growth, income distribution, and fiscal policy volatility,” *Journal of Development Economics*, 96, 2011.
- Wood, A., and C. Ridao-Cano, “Skill, Trade and Internationally Inequality,” *Oxford Economic Papers*, 51, 1999.
- 국민일보, 2014.5.19.자 기사  
(<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922789430&code=13150000&cp=nv>)

## 경제성장과 재정정책

---

홍승현 · 류덕현 · 전병목 · 윤성주

본 연구는 글로벌 금융위기 이후 지속되는 최근의 혼란스런 재정운용 상황에서, 재정정책의 본질적 역할을 재조명하고 이에 맞추어 최근의 재정상황을 개괄하고자하는 목적을 가지고 있다. 위기 이후의 지지부진한 회복세, 장기적 형평성 악화 추세 및 위기 기간의 재분배 정책의 역할, 높아진 국가채무 수준과 중장기 재정지속 가능성 유지의 문제 등 현재 우리나라를 포함하여 여러 나라들이 당면하고 있는 문제들을 재검토함으로써, 재정의 역할을 통해 달성하고자하는 정책의 목표들이, 현재 어떤 상황이고, 재정의 역할을 위한 수단들이 이러한 목표들에 어떤 영향을 미치는지, 정책 수단 선택에 고려해야 할 것들은 어떤 것들이 있는지 등에 대해 살펴보았다. 재정지출과 조세정책의 성장효과에 대한 실증분석에서는, 재정지출의 구성요소들과 조세항목의 한계세율의 성장에의 영향을 OECD 국가들의 자료를 이용하여 분석하였다. 마지막으로는 우리사회에서 점점 더 비중이 높아지고 있는 형평성 이슈를 경제성장의 측면에서 다루고 있다.

## Economic Growth and Fiscal Policy

---

Hong, Seung Hyun  
Ryu, Deockhyun  
Jeon, Byung Mok  
Yoon, Sung-Joo

Since the 2008 global financial crisis, fiscal policy has become the main macro policy tool in many countries. From post crisis stimulus packages to recent policy discussions over sluggish recovery, fiscal policies have dominated the center stage. With this renewed interest in fiscal policy, we re-examine the role of fiscal policies in the context of recent developments in public finance. Surveying recent literature on fiscal policy, this study suggests that prioritizing policy objectives, with economic growth as the first objective, is essential for successful fiscal adjustment. Using OECD data, two main fiscal policy tools, expenditure and tax rates, are further examined for their growth effects. Lastly, equality issues are reviewed in relation to long-run economic growth.

## ■ 저자약력

### 홍승현

서울대학교 국제경제학과 졸업  
미국 Yale University 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장

### 류덕현

서울대학교 경제학과 졸업  
미국 Rice University 경제학 박사  
현, 중앙대학교 경제학부 교수

### 전병목

서울대학교 자원공학과 졸업  
미국 Rice University 경제학 박사  
현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

### 윤성주

서강대학교 경제학과 졸업  
미국 Indiana University 경제학 석·박사  
현, 한국조세재정연구원 부연구위원

### 자료 수집 및 정리

장광남 한국조세재정연구원 연구원  
김혜련 한국조세재정연구원 연구원  
오지연 한국조세재정연구원 연구원  
김규현 한국조세재정연구원 연구원

연구보고서 14-11

## 경제성장과 재정정책

---

발행	행	2014년 12월 31일
저자	자	홍승현 · 류덕현 · 전병목 · 윤성주
발행인	인	옥동석
발행처	처	한국조세재정연구원
주소	소	339-007 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화	화	(044)414-2114(代)
홈페이지	지	<a href="http://www.kipf.re.kr">www.kipf.re.kr</a>
등록	록	1993. 7. 15. 제21-466호
정가	가	9,000원
조판 및 인쇄	쇄	일지사 (02)503-6971
I S B N		978-89-8191-741-8 93320

---

© 한국조세재정연구원 2014 \* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.