

# 재정정책의 평가에 대한 논의

박 기백(서울시립대학교)

## 1. 서론

- ☐ 일반적으로 재정(재원의 배분 및 조달)과 관련된 핵심적 논쟁은 '성장 vs 분배' 또는 '증세 vs 감세' 등임
  - 재정정책의 방향에 대한 오랜 논쟁에도 불구하고 학문적 또는 이념적으로 우열이 결정되지는 않은 상태
  - 과학적인 원리가 없으므로 선거, 즉 국민의 의사에 따라 재정 운영의 방향성을 결정하는 것이 민주주의 국가의 의사결정 방식
- ☐ 평가(evaluation)에 대한 일치된 견해나 방법론이 존재하지도 않음
  - 사전 평가 vs. 사후 평가
  - 개별 사안 평가 vs. 포괄적인 평가
- ☐ 그럼에도 불구하고 평가가 보유해야 할 공통적인 요소는 다음과 같음
  - 체계적
  - 분석적인 방법
  - 중요한 측면을 평가

## 2. 방법론

### 가. 개요

- ☐ 평가의 대상이 되는 재정, 즉 정부의 재원 배분 및 조달의 핵심적 측면의 선정
  - Musgrave(1959)가 지목한 재정의 3가지 기능
    - 자원의 효율적 배분(resource allocation)

- 소득재분배(redistribution)
- 경제 안정(stabilization)

□ 다음으로 가능한 한 재원의 배분, 재분배 및 재정 안정의 이론적, 실증적인 판단 기준을 적용

□ 또한 가능한 한 간단한 방법을 사용

- 현실적으로 복잡한 방법이 분석에 시간이 소요될 뿐만 아니라
- 최근 자료의 부족으로 인하여 가장 중요한 현재 진행되고 있는 재정정책에 대한 평가가 사실상 불가능

## 나. 자원의 효율적 배분

□ 자원의 효율적 배분은 시장을 통해 달성

- 시장이 기능하지 않는 경우에는 효율적 배분이 불가능
- 정부의 개입이 필요한 시장실패
  - 공공재, 불완전 경쟁, 외부효과, 정보의 비대칭성 등

□ 지출의 경우에는 정부지출의 기능별 분류를 사용

- 정부기능 분류는 일반 공공 서비스, 국방, 공공 질서 및 안전, 경제, 환경, 주택 및 지역 개발, 보건의료, 오락·문화·종교, 교육, 사회 보호의 10개 분야
  - 10개의 분류를 3개의 대분류로 압축하면 ① 일반행정분야(일반 공공서비스, 국방, 공공 질서 및 안전), ② 경제분야, ③ 사회분야(환경, 주택 및 지역 개발, 보건의료, 오락·휴양·문화, 종교, 교육, 사회 보호)
  - 우리나라의 경우에 지방정부에 대한 지원 규모가 크므로 지방지원 및 기타를 추가할 수도 있을 것임
- 여기서는 국방, 공공서비스 및 안전, 경제분야 중에서 특정 산업에 대한 지원이 아닌 SOC 성격의 지출 추이를 살펴볼 것임
  - 그렇지만 지출 추이의 변화 자체가 평가에 직접적으로 사용될 수는 없고, 과부족 여부는 추가적인 정보가 필요할 것임
  - 그럼에도 불구하고 추세 변화가 평가의 기초로 작용할 수는 있을 것임

□ 세입 부문도 경제적 자원의 배분에 영향을 줄 수 있음

- 비왜곡적인 조세(인두세 형태, 담배·술 등 소비세)로 재원을 조달하면 자원배분에 미치는 악영향이 적은 반면 자본(법인세 등)이나 노동(소득세)에 대한 세금으로 재원을 조달하면 자원배분에 부정적 영향
- 재원 조달이 성장에 미치는 악영향은 한계효율비용(Marginal Efficiency Cost)
  - 김승래·김우철(2007)의 연구에 따르면 자본과세(29.8%), 노동과세(21.2%), 일반소비과세(15.5%), 수입과세(9.6%)의 순서
  - 한계세율(marginal tax rate)이 경제적 악영향을 결정하므로 자본과세 및 노동과세도 그 방식에 따라 한계세율에 주는 영향이 다르므로 더 세부적으로 분석하는 것이 필요하지만 여기서는 큰 틀의 세입 구조만 살펴 봄

#### 다. 소득의 재분배

- 재분배를 위해 정부가 시장에 개입하는 방식은 크게 사회보장제도와 누진적 조세제도로 구분
- 재분배를 위한 정부의 지출은 사회보험과 공적부조로 대별
  - 사회보험은 국민 전체 또는 대다수를 대상으로 실시되는 보험제도를 의미(국민연금·건강보험·고용보험·산재보험)하며, 수혜자의 자격 요건을 갖추려면 부담이 전제되는 것이 일반적
  - 공적부조는 사회보험과 달리 기여금의 납부를 전제로 하지 않고, 조세가 재원이 되는 것이 일반적
  - 따라서 재분배를 위한 정부의 지출은 주로 공적부조 부문을 살펴 봄
- 조세의 소득재분배 효과
  - 계산 결과를 보면 소득세는 소득 대비 부담 비율이 점점 커지므로 계산 값이 크고, 다음으로 연금보험료도 소득 대비 부담 비율이 커지는 형태
  - 반면 부가가치세와 개별소비세는 약간의 역진성을 보유하여 소득 대비 부담 비율이 소득이 증가함에 따라 다소 작아지는 형태
  - 담배소비세의 경우에는 저소득층이 소득 대비 부담 비율이 다소 높음

<표> 조세부담의 편차 (5분위 기준)

소득세	부가가치세	개별소비세	담배소비세	연금보험료
3.591	-0.650	-0.600	-2.536	0.699

주: 소득 5분위로 구분하여 최고분위 및 최저 분위의 소득 대비 부담 비율을 차감한 다음에 평균 부담비율로 나눈 값.

□ 지출의 소득재분배 효과

- 동일한 방법을 사용하지만 정부지출은 가구의 입장에서는 수입이 되므로 최저분위 수입에서 최고분위 수입을 차감한 값을 사용
- 정부지출을 살펴보면 저소득층에 집중하는 기초생보의 저소득 집중도가 아주 높게 나타나고 있으며, 공적이전의 경우도 큰 값을 보유
  - 교육의 경우에도 모든 가구에 거의 동일한 금액을 나누어 주므로 소득 대비로 보면 저소득층 집중성을 보유하여 소득분배를 개선
  - 의료의 경우에는 교육보다 고소득층 집중도가 크고, 연금은 편차가 거의 없는 것으로 나타나고 있음

<표> 정부지출의 편차 (5분위 기준)

공적연금	공적이전	기초생보	의료	교육
0.242	5.791	10.000	1.535	2.714

주: 소득 5분위로 구분하여 최고분위 및 최저 분위의 소득 대비 부담 비율을 차감한 다음에 평균 부담비율로 나눈 값. 부호는 부담의 경우와는 반대로 설정

라. 경제 안정

□ 재정의 또 다른 기능은 경기조절과 안정적인 성장을 지원하는 것

- 경기조절은 경제 성장률과 재정적자를 살펴보는 방식을 사용
  - 최근 경제가 어려워짐에 따라 관심이 커지고 있는 상황
- 안정적인 성장 측면에서는 다양한 요소가 있을 수 있지만 여기서는 재정안정성을 살펴 봄
  - 재정의 안정이 거시경제적 안정과 관련성이 있을 수 있음

① 경기 조절

□ 실제 재정수지는 재정정책의 변화를 나타내는 지표로 부적합

- 실제 재정수지의 경우 해당 수지의 변화가 경기변동에 따른 변화인지 아니면 재정정책에 따른 변화인지가 불분명
  - 재정수지의 악화는 경기가 나빠져 발생할 수도 있고, 정부가 소비를 진작하기 위하여 특별소비세를 일시적으로 낮추거나 임시투자세액감면처럼 의도적인 감세정책의 산물일 수도 있음
- 따라서 실제 재정수지에서 경기변동적인 요소와 정책적인 요소를 구분하는 일이 필요

□ 정부의 재정정책을 나타내는 다양한 지수가 존재

- 재정충격지수, 구조적 재정수지 등이 주로 사용됨
  - 추정에 많은 자료가 필요하고, 조세수입의 시차 등으로 인하여 수입 및 지출의 정확한 탄력성을 계산하기 어려운 문제가 발생
  - 잠재GDP 수준에 대한 추정 방법도 다양한 상태
- 통합재정수지
  - 재정정책보다는 재정효과에 더 가까운 지표
  - 재정적자는 총수요를 증진시킨 것이므로 재정이 경기를 부양하는 역할을 한다고 보는 것
- 어떤 지표를 사용하여도 해당 지표가 재정이 총수요나 기타 거시경제에 미치는 영향을 의미하지는 않음
  - 다만 정부 당국의 의도 또는 재정정책의 방향을 나타내는 정도
  - 예를 들어, 통합재정수지의 경우에는 총수요를  $Y \cong \sim C(Y) + I + D$ 로 보는 경우에 해당
  - 모든 지표에서 세출이 경제에 미치는 영향이 같다는 가정하고 있는 상태
- 여기서는 경제에 미치는 영향에 초점을 두어 통합재정수지를 사용

② 재정 안정

□ 재정부담의 측정

- 재정적자 또는 채무의 규모 자체가 재정적 부담을 의미하지는 않고, GDP 대비 채무비율이 재정적 부담을 나타내는 지표로 사용
- 재정적자 또는 채무의 규모를 정확히 측정하기 위해서는 다양한 조정이 필요
  - 국민연금의 적립식(funded system)이므로 향후 상환해야 한다는 점을 감안

하면 재정정책을 나타내는 지표로는 관리대상수지가 적합

- 순융자는 엄밀한 의미의 재정적자 요인이 아니기 때문에 순융자도 재정수지에서 제외하는 것이 바람직
  - 외국환평형채권(foreign currency stabilization bond)은 법률적으로는 국가채무에 속하지만, 재정지출 소요를 충당하기 위하여 발행되는 것이 아니므로 정부채무를 계산할 때에도 제외하는 것이 바람직
  - 금융구조조정에 사용된 정부보증채무는 정부의 채무로 보는 것이 합리적
- 여기서는 논의의 단순화를 위해 외환위기 극복을 위한 보증채무만 조정한 재정수지 및 부채 비율을 사용

#### □ 재정 안정성

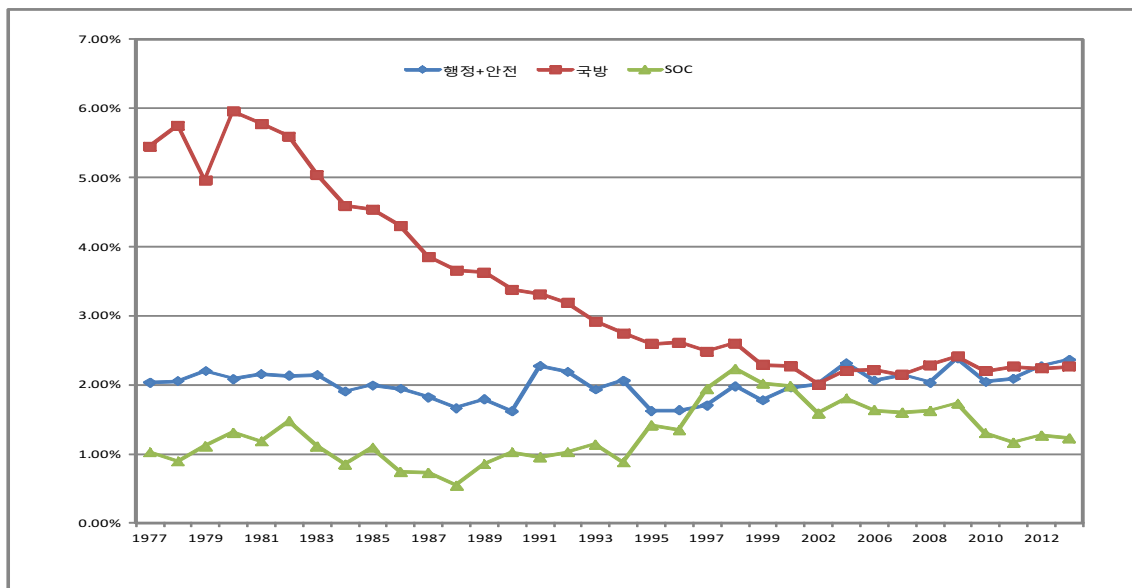
- Blanchard 등(1990)에 따르면 유지 가능한 재정정책이란 GDP 대비 부채비율이 원래 수준 또는 특정 수준으로 복귀하도록 하는 재정정책을 의미
- Allen Schick(2005)은 재정의 지속가능성을 평가하는데 있어 지불능력(solvency), 성장(growth), 안정성(stability), 공정성(fairness)이 기준
- 단위근 검정, 공적분 검정, Bohn 검정 등 다양한 방법이 있지만 기본적으로는 GDP 대비 부채비율의 추이를 보는 것

## 2. 자원의 효율적 배분

### ① 지출 부문

#### □ 통합재정을 이용한 GDP 대비 지출 추이

- 국방은 감소 추세이지만 최근에는 보합세 또는 약간 상승하는 추세
- 일반행정, 치안 및 안전은 1990년대 중반 이후 다소 증가하는 추세
- 수송 및 통신 관련 지출은 1990년대 들어 증가하다가 2000년대에는 감소 추세를 보이고 있음

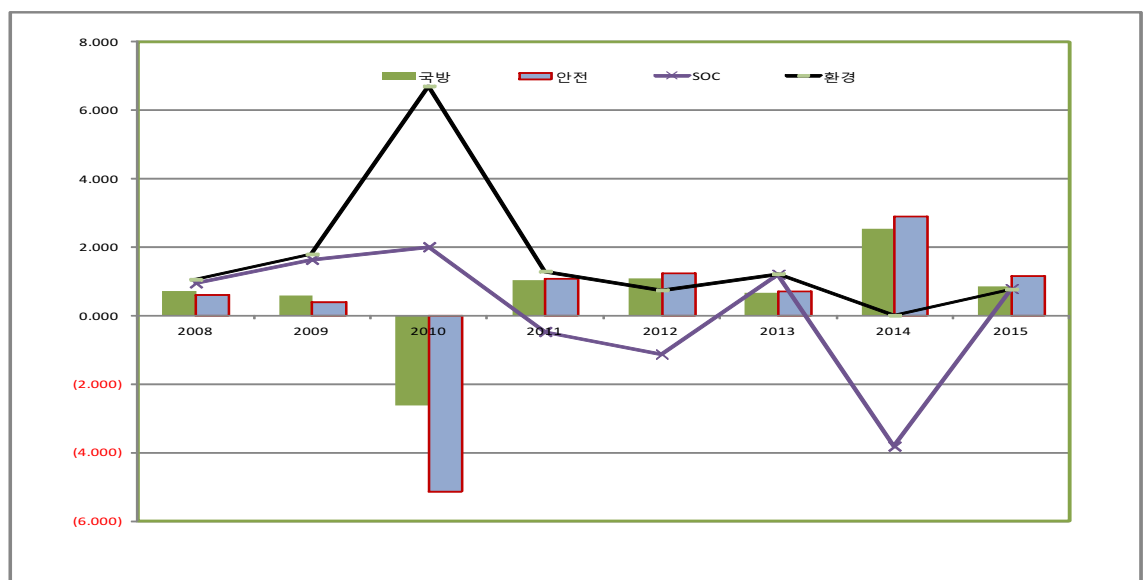


[그림] 유형별 지출 추이 (통합재정)

□ 최근 정부 예산을 보면 국방과 안전 분야가 상대적으로 더 증가하고 있으며, SOC 예산의 감소도 확인되지 않음

○ 통합재정은 최근 자료가 없으므로 정부 예산을 사용

- 보건·복지, 교육, 문화·체육, 환경, R&D, 산업 등, SOC, 농림·수산, 국방, 외교·통일, 안전, 일반·지방행정으로 분류된 정부 자료 사용



[그림] 유형별 지출의 평균 증가율 대비 증가율 (예산)

- 설문조사 결과를 보면 국방에 대한 국민의 선호는 상대적으로 낮고, 보건 및 환경의 선호도가 높은 상태
  - 2006년도 기준 정부지출의 증감에 대한 설문조사 결과 (이은경(2015))
  - 이러한 선호에 비추어 보면 최근의 국방 및 안전 관련 지출의 증가율은 높다고 판단할 수 있음
    - 그렇지만 선호도 조사가 매년 이루어진 것이 아니고, 판단 기준도 다양하게 있을 수 있다는 점을 염두에 두어야 함

<표> 정부지출에 대한 분야별 선호

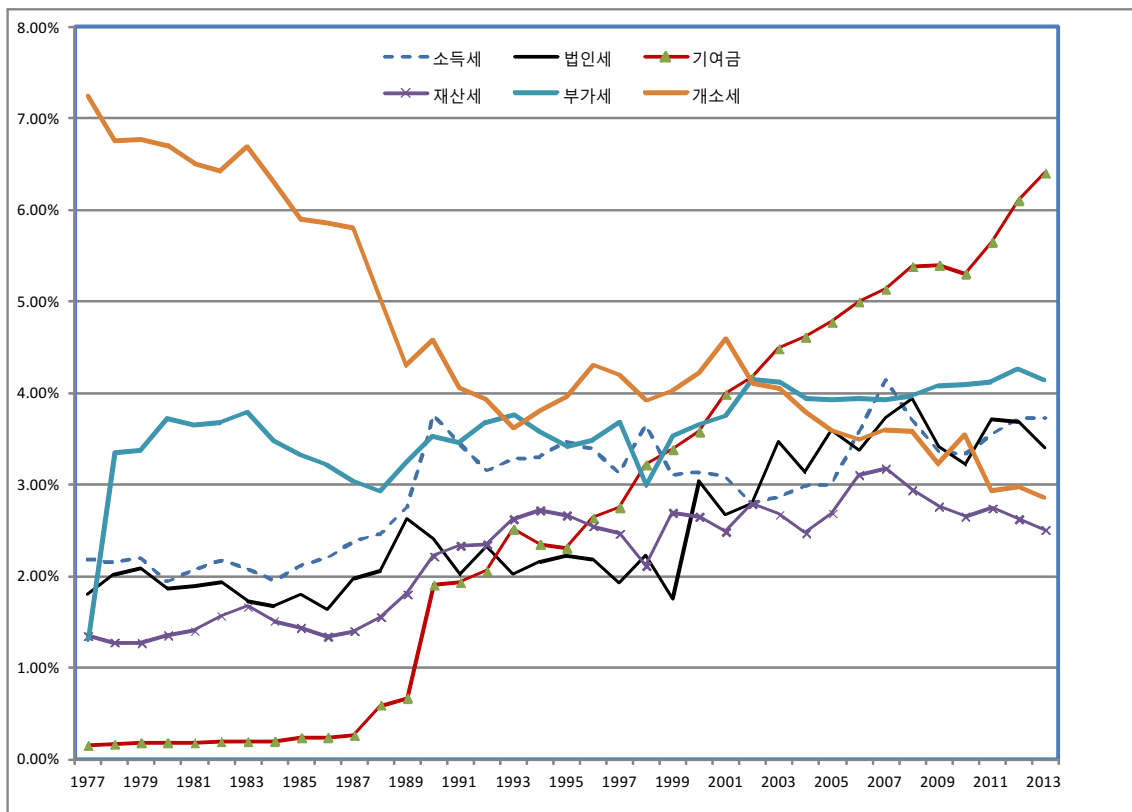
환경	보건	치안	교육	국방
1.199	1.310	1.028	1.146	0.603

주: 평균 대비 분야별 선호로 계산한 값

- 설문조사 방식 이외에 범죄율, 주변국과의 충돌 위험성, 물류비용 등 다양한 지표로 정부의 공공재 지출에 배분을 평가할 수 있을 것임

## ② 조세부분

- 추세를 보면 기여금이 급속히 커지고 있는 상태이고, 개별소비세의 비중은 작아지고 있음
  - 재산세는 점차적으로 증가하는 추세
  - 부가가치세는 약간의 변동이 있지만 안정적인 형태
  - 소득세는 '90년도 초반의 수준과 크게 다르지 않은 것으로 보임
  - 법인세는 2000년대 들어서 증가세였지만 최근에는 감소 또는 정체 상태
- 전체적으로 보면 소비 관련 조세가 약화되고, 소득 및 재산 관련 조세가 강화되고 있는 추세
  - 기여금은 추세를 따르고 있는 것으로 보이며, 부가가치세도 안정적인 상황
  - 결과적으로 한계효율 측면에서 특정한 방향성을 말하기는 어려운 상태



[그림] 세목별 GDP 대비 비중 추이

□ 2010년 이후를 보면 사회보장기여금의 급증세가 나타나고 있음

○ 소득세도 약간의 증가세를 보임

○ 개별소비세, 법인세, 재산세가 약화되고 있음

- 그렇지만 2014년 세제개편으로 담배가격을 2배 인상함에 따라 부담금을 포함한 약 5조원 수준의 세수 증대 효과가 있어서 개별소비세의 감소 추세는 다소 완화될 것

○ 결과적으로 자본과세는 약화되고, 노동과세는 강화되는 반면 소비과세는 커다란 변동이 없을 것임

- 이에 따라 한계효율비용의 값도 큰 변화가 없을 것으로 보임

- 실제로 2015년도 경상성장률을 5% 정도로 하고, 소득세 세입예산을 노동과세로, 법인세 세입예산을 자본과세로, 부가가치세를 일반 소비세로 하고 GDP 대비 세입에 한계효율비용의 값을 적용하여 보면 2014년과 비교하여 거의 변화가 없음

### 3. 소득의 재분배

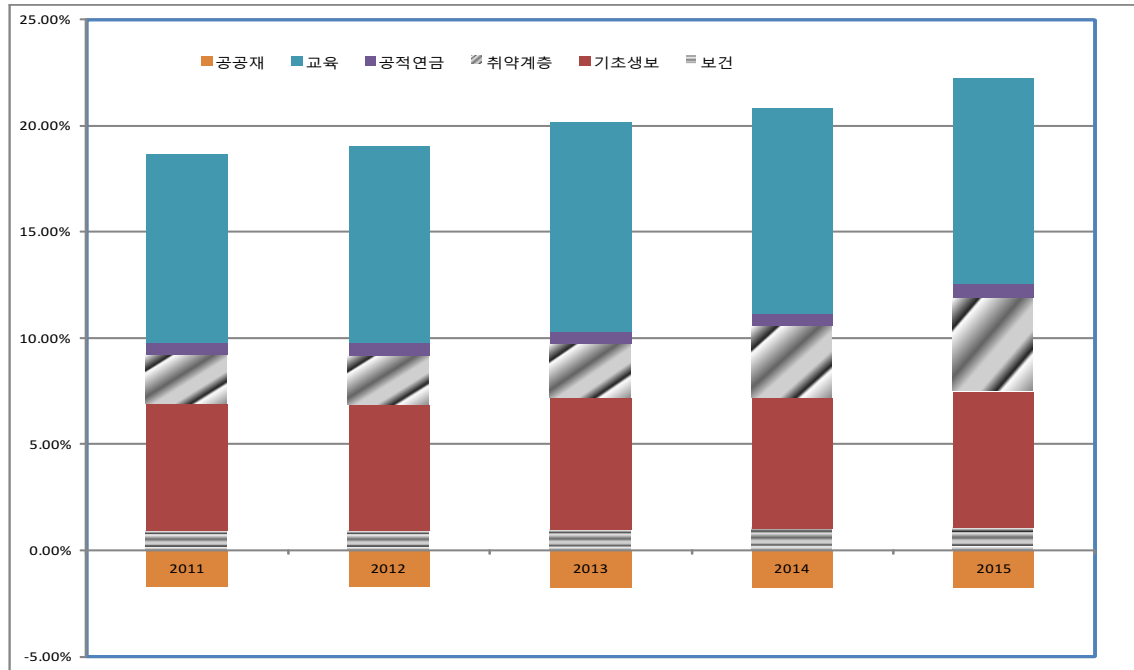
#### ① 지출

- ☐ 재분배에 영향을 주는 지출은 공적부조, 교육, 의료 등 다양
  - 전체적으로 보면 사회복지 관련 지출이 급속히 증가하고 있어서 재분배에 대한 효과가 커지고 있을 것으로 보임
- ☐ 최근의 경우를 보면 재분배 효과가 매우 큰 기초연금도 중앙정부 예산이 2013년 3조원 수준에서 2014년 5조원, 2015년 7.5조원으로 증가
  - 반면 기초생활보장급여 지출은 안정세를 유지
  - 교육은 안정적인 수준 이므로 재분배에 대한 영향을 크지 않을 것
  - 의료의 경우에는 재분배 효과가 상대적으로 크지 않음
- ☐ 전체적으로 보면 정부지출로 인한 재분배 효과가 최근 개선되고 있음
  - 지출의 GDP 대비 비중이 지출 혜택의 편차를 곱하여 계산
    - 일반행정, 국방 등 순수공공재는 박기백·김진·전병목(2004)의 계산에 따라 1.164를 적용하면 상대적 격차의 값은 -0.446으로 계산됨
    - 순수공공재는 국방, 외교, 안전을 합한 것을 사용
    - 예산상 취약계층지원 및 노인청소년 예산을 공적이전 효과로 계산
  - 주요 원인은 취약계층 지원 예산이 증가함에 따라 나타나는 현상

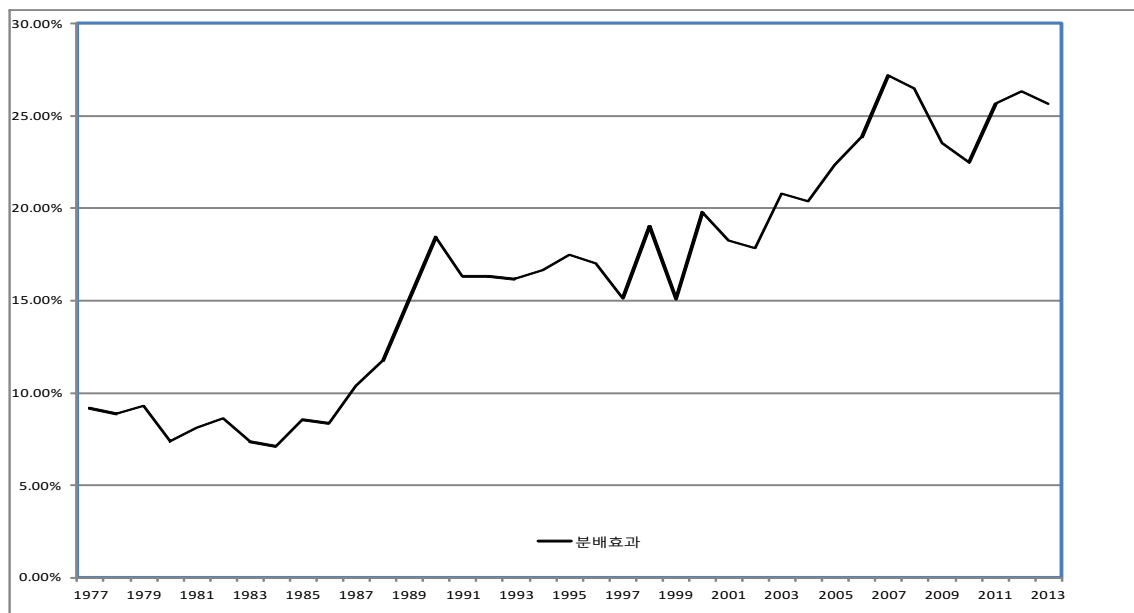
#### ② 조세

- ☐ 전체적으로 보면 소득 관련 조세의 비중이 증가하며 조세의 재분배효과는 커지고 있는 것으로 보임
  - 소득세, 법인세, 부가가치세, 개별소비세, 기여금의 GDP 대비 비중이 조세부담의 편차를 곱하여 계산
    - 법인세의 경우에는 소득세의 값을 적용 (실제는 더 큰 값으로 예상)
    - 일부 세목이 누락되었고, 조세부담의 편차가 이전과는 달라질 수도 있지만 큰 틀에서는 조세의 재분배 효과를 보이고 있다고 판단
  - 1980년대 후반, 2000년대 초반에 조세의 재분배 효과가 크게 개선
    - 1980년 후반에는 개별소비세 감소 및 국민연금의 도입으로

- 2000년대 초반에는 개별소비세 감소 및 법인세 증가가 주 요인으로 보임



[그림] 분배 효과 추이 (지출)



[그림] 분배 효과 추이 (조세)

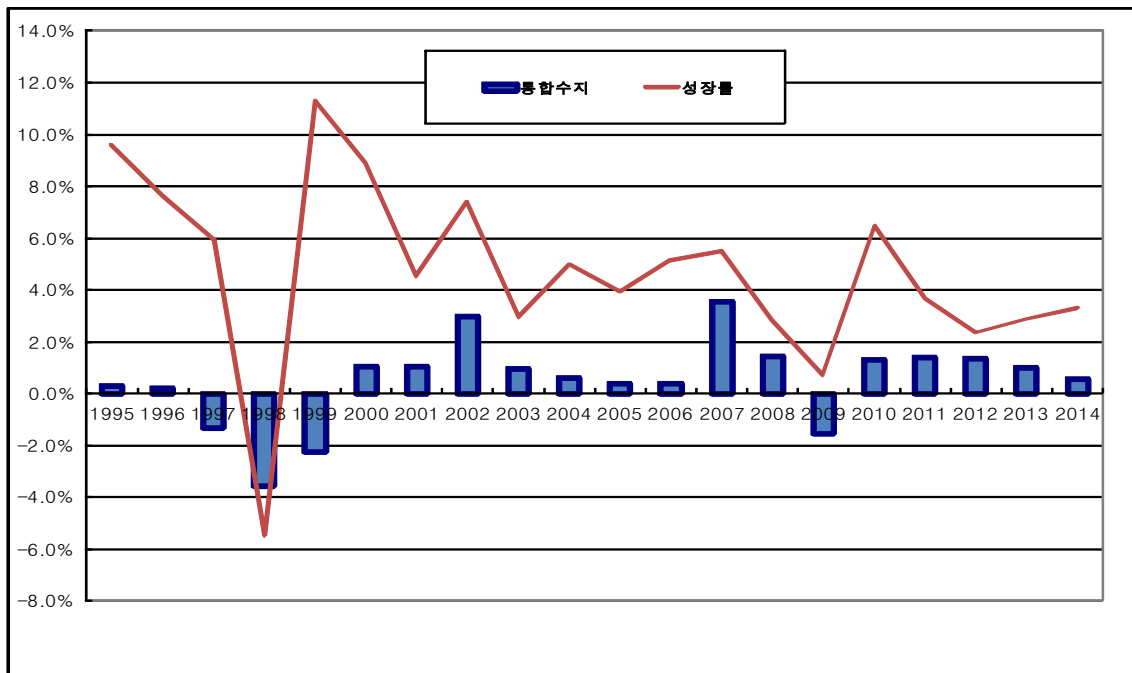
- 최근 세제개편에서는 소득세 증가 등으로 일부 소득재분배 효과가 있었을 수도 있지만 소득 역진적인 담배 관련 과세의 급증으로 조세로 인한 재분배효과는 악화되었을 가능성이 있음

## 4. 경제 안정

### ① 경기 조절

- 실제 경제상황은 다양한 방법으로 알 수가 있을 것임
  - 일반적으로 GDP gap 또는 경기동행지수(순환변동치) 등이 사용
- 우리나라의 경우에 통합재정수지 적자는 사회보장기금의 흑자로 인하여 잘 발생하지 않음
  - 이를 조정하기 위하여 통합재정수지 대신에 관리재정수지를 사용하거나 두가지의 평균 등을 사용할 수도 있을 것임
- 일반적인 상황에서 경기조절은 자동안정화가 담당하고, 심각한 불황이나 경기과열 시점에만 재량적 재정정책이 바람직
  - 따라서 여기서는 특별히 성장률이 높거나, 낮은 시점만 살펴 봄
- 최근을 기준으로 보면 2009년에 낮은 성장률에 대응하여 재정수지가 적자로 전환하여 경기에 적절히 대응한 것으로 보임
  - 경기가 상대적으로 좋았던 2007년에도 대규모 흑자로 대응하고, 2010년도 전년도에 비하면 적자에서 흑자로 전환하는 등 적절한 대응을 하고 있음
  - 2007년은 비록 경기상황이 좋지만 전년도에 비해 통합재정수지 개선 폭이 조금 과다해 보임
- 2014년의 경우를 보면 대규모 재정적자를 시현
  - 재정지출은 4.6%의 증가율로 가져 가고, 세입 예산은 -0.5% (2013년도 추경대비로는 2.8% 증가)로 하여 의도적인 경기부양으로 보임
    - 반면 성장률은 3.3%로 별 문제가 없었던 상황

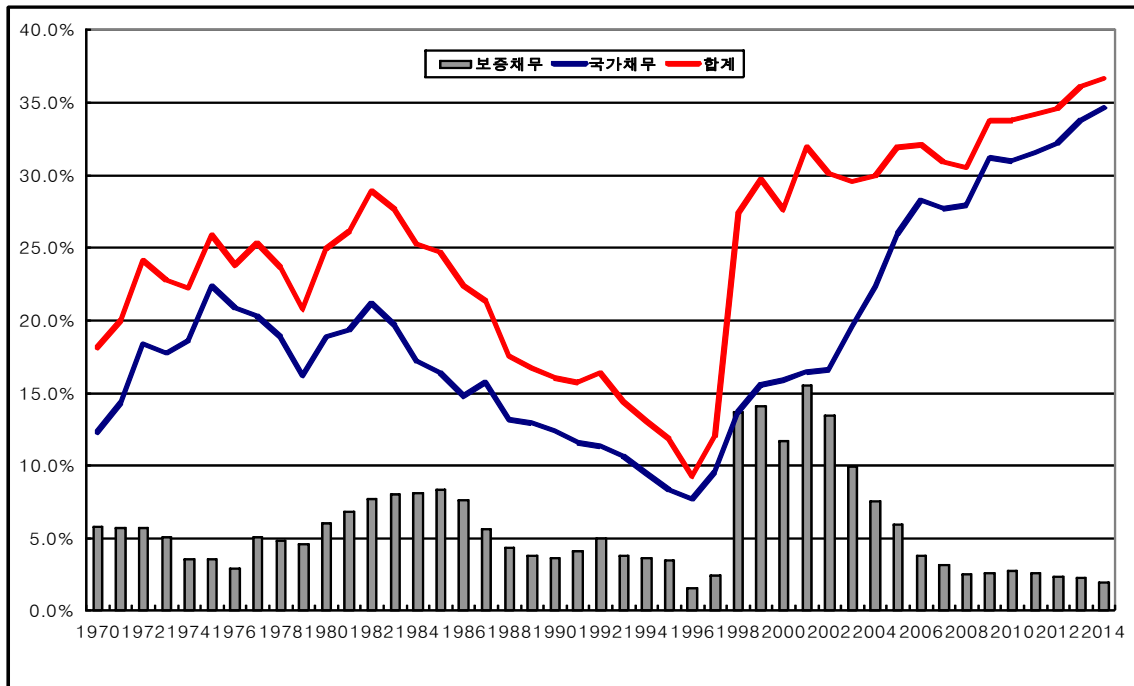
- 2015년에는 정부지출을 5.5%의 높은 증가율로 가져가고, 총수입은 3.5% 증가율을 설정
  - 추경에서 세입을 축소하고, 재정지출을 증가시켰으므로 전체적으로 보면 경기부양을 위한 예산으로 판단
    - 3%대 초반의 예상 성장률을 감안하면 과도한 경기부양으로 판단
  - 2014년도 세제개편안은 담배소비세 인상 등 세수 증대를 추구



[그림] 통합수지와 성장률

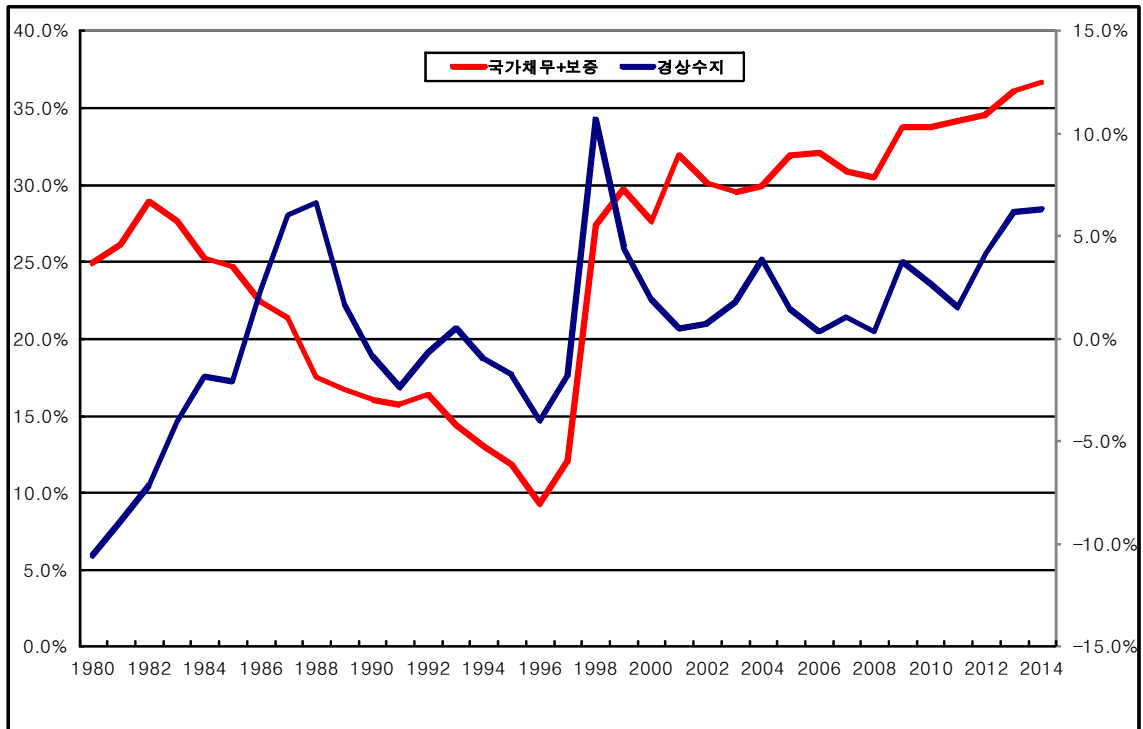
## ② 재정 안정

- 추세를 보면 2008년 이후로 재정안정성이 확보되지 않고 있음
  - 아래 그림을 기준으로 GDP 대비 부채비율이 일정 수준으로 수렴하지 않고 있기 때문
    - 2009년도 금융위기로 인하여 대규모 재정적자를 시현한 이후에 지속적으로 대규모 재정적자가 시현되고 있음
  - 특히, 최근에는 기초연금, 영유아 보육 등 항구적이고, 대규모의 지출 증대가 이루어진 반면 이에 따르는 세입 증대가 이루어지지 않아서 문제임
    - 항구적인 지출은 항구적인 세입으로 보전하여야 재정이 안정



[그림] 정부채무 추이

- 그럼에도 불구하고 당분간 재정으로 인한 경제 불안이 발생할 가능성은 낮음
  - 대규모 경상수지 흑자가 나타나고 있으므로, 그에 따라 대외 채권이 증가
    - 해외부문에서 발생하는 과도한 흑자를 축소하는 기능
  - 해외부문이 보유하고 있는 국채 규모가 크지 않음
  - 향후 변동 가능성이 있지만 현재는 이자율이 낮은 상태를 유지
    - 정부부문의 국채 발행으로 인한 구축효과가 작은 상태
  
- 다만 상황이 변할 수 있다는 점에 대비하여 세입을 증가시키고, 지출의 증가세를 통제하여 장기적인 재정안정을 추구하는 것이 바람직



[그림] 정부채무와 경상수지

## 참고문헌

- 김승래·김우철(2007). 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목간 비교를 중심으로』, 한국조세연구원.
- 김승래·송호신·김우철(2009). 『부문별 재정지출의 거시경제적 효과에 관한 연구』, 한국조세연구원.
- 박기백·김진·전병목(2004). 『재정지출의 소득재분배 효과』, 한국조세연구원.
- 박승준·이강구(2011). 『재정의 경기안정화 효과 분석 - 자동안정화장치를 중심으로 -』, 국회예산정책처.
- 박형수(2002). 「OECD방식에 의한 우리나라 잠재GDP 추정」, 『재정포럼』 5월호, 한국조세연구원.

이은경(2015), 「분야별 재정지출에 대한 선호 결정요인」, 『재정포럼』7월호, 한국조세재정연구원.

최준욱·류덕현·박형수(2005), 『재정지출의 분야별 자원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원.

홍승현(2014), 『재정정책의 경기대응성 분석: 재정기조지표를 중심으로』, 한국조세재정연구원.

홍승현·류덕현·전병목·윤성주(2014), 『경제성장과 재정정책』, 한국조세재정연구원.

Barro, R.(1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 98, pp. S103~S125.

Barro, R. and X. Sala-i-Martin(1995), "Public Finance in Models of Economic Growth," *Review of Economic Studies*, #59, pp. 645-661.

Blanchard, Olivier Jean(1990), "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators," OECD Working Papers No. 79, OECD.

Blanchard, Oliver, Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann and Nicola Sartor(1990), "The Sustainability of Fiscal Policy : New Answers to An Old Question", OECD Economic Studies, No.15, OECD.

Bohn, Henning(1998), "The Behavior of U. S. Public Debt and Deficits", *The Quarterly Journal of Economics*, pp. 949~963.

Elmendorf, D. and G. Mankiw(1998), "Government Debt," *NBER Working Paper*, No. 6470, 1998.

Musgrave, R.(1959). *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill.

OECD(1997), *Program Evaluation*, PUMA/SBO(97).

Schick, Allen(2005), "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 1, OECD.

Sung, M. and K. Park(2011), "Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in Korea," *Review of Income and Wealth*, pp. 345~363.