

중장기적 시계에서 한국 재정정책의 방향

김 성 태*

논문 초록

본고에서는 새로이 집권한 정부가 우리의 재정문제를 전혀 인식하지 않고 재정운영을 할 것 같은 위기의식 하에 중장기적 시계에서 우리나라 재정정책의 방향과 정책대안을 제시하고자 한다. 현재까지 재정정책은 경제발전단계별로 요구되는 정책과 제를 나름대로 성공리에 수행할 수 있었던 것으로 평가된다. 이는 재정정책의 기초가 양입제출에 기초한 건전재정정책에 있어 경제상황의 변화에 적절하게 재정정책을 수행할 수 있는 여건을 제공하였기 때문인 것으로 풀이된다. 그러나 현재 노력화와 저출산의 급속한 진전, 잠재성장률의 하락과 양극화의 심화 등 재정환경이 급속하게 변화하고 있어 기존 재정정책의 틀을 그대로 유지하는 경우 우리나라 재정의 건전성이 크게 훼손될 것으로 전망되므로 이에 대한 대책으로 재정개혁이 요구된다. 중장기적인 시계에서 우리나라 재정정책의 방향을 설정함에 있어 현재 세대뿐만 아니라 미래 세대도 고려하여야 자원배분의 효율성과 형평성 측면에서 바람직하므로 현재 세대가 재정건전성 제고를 위하여 세출의 구조개혁과 증세를 중심으로 보다 과감한 재정개혁을 추진하여야 될 것이다.

핵심 주제어: 재정정책, 증세, 재정건전성

경제학문헌목록 주제분류: H7

투고 일자: 2017. 10. 12. 심사 및 수정 일자: 2017. 12. 5. 게재 확정 일자: 2017. 12. 15.

* 청주대학교 경제학과 교수, e-mail: stkim@cju.ac.kr

I. 서론

우리나라는 1960년대 초반에만 하더라도 1인당 국민소득이 불과 100달러도 채 안 되는 후진국에서 출발하여 2000년대 초반까지 연평균 실질경제성장률이 8%를 넘어서며 선진국들이 200년 동안 이룩한 경제성장을 불과 40년에 달성한 고도·압축 성장을 이룩하여 한강의 기적을 일구어냈다. 이러한 고도·압축 성장은 자본의 신속한 동원 및 축적과 함께 우수하고 풍부한 인적자원으로부터 공급되는 노동을 이용한 요소투입형 성장과 정부가 주도한 7차에 걸친 경제개발 5개년계획을 주축으로 한 정부주도형 성장, 그리고 수출을 성장의 축으로 한 대외지향형 성장전략 등으로 가능하였다.

21세기에 진입하며 대내적으로는 고령화와 저출산이 급격하게 진전되고 대외적으로는 세계화의 진전과 함께 경제 패러다임이 요소투입형 성장에서 혁신주도형 성장으로, 물적 중심 성장에서 질적 중심 성장으로 변하게 되었다. 이와 같은 경제 환경의 변화와 함께 지난 40여 년 동안 요소투입형 경제성장 전략이 생산요소의 한계생산성이 체감하여 더 이상 작동하지 않게 됨에 따라 잠재경제성장률이 점차 하락하고 고도압축성장의 문제점으로 소득분배가 악화되고 노동시장과 소득의 양극화 등 한국경제는 급격히 어려운 상황에 직면하게 되었다. 한국경제는 효율성 측면에서 저성장 함정에 빠지게 되고 형평성 측면에서도 소득분배가 악화되는 문제를 모두 해결하여야 되는 처지에 이르렀다.

이러한 한국경제의 상황변화는 재정에 대하여 여러 측면에서 압력으로 작동하게 되었다. 잠재성장률의 점진적인 하락세가 이어져 이제는 3%대에서 2%대로 떨어진 것으로 보이며 실물경제는 좀처럼 3% 성장률을 달성하기 어려워지고 있다. 실물경제의 침체는 곧바로 노동시장에서 일자리가 사라지는 문제로 나타나 일자리 창출은 이제 한국경제의 시급한 과제가 되었다. 정부는 재정지출을 증가시켜 총수요를 증가시켜야 되는 동시에 사회복지지출을 통해 소득분배를 개선하여야 되는 과제도 해결하여야 되어 재정지출은 증가할 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다. 문제는 재정지출을 무작정 증가시켜 모든 문제를 해결할 수 없다는 데에 있다. 더욱이 정부는 재정지출의 증가에 대한 재원조달 문제를 해결하여야 된다. 이러한 재정문제는 순수하게 경제적인 관점에서 해결하여야 되는 것이 타당하나 우리의 현실은 정치적인 요인이 합리적인 재정문제를 해결하는데 혼란을 야기하고 있다는 점에서 문제의 해결을 더욱 어렵게 하고 있다. 더욱이 정권을 잡은 정치세력은 재정문제를 순수하게 재정문제로 인식하

지 않고 정치적인 관점에서 국민의 정치적 지지를 얻기 위하여 재정지출의 규모와 구성, 재원조달방법 등에 관한 의사결정을 하게 된다. 통상 집권 정치세력은 사회복지지출의 증가를 통하여 국민의 정치적 지지를 도모한다. 재원조달방법에 있어서는 세 급 징수를 증가시키기 보다는 국채발행과 같은 정부부채의 증가를 통해 재원을 조달하려고 한다. 이러한 정부의 재정운영 기조는 필연적으로 국가채무의 급격한 증가로 귀결된다. 그에 따라 재정의 지속가능성은 점차 약화되고 현재세대의 세 부담이 미래세대의 세 부담으로 전가됨으로써 저출산 고령화 시대에 새로운 세대 간 갈등문제를 배태하게 되었다.

본고에서는 최근 급증하고 있는 국가채무 수준에 더하여 새로이 집권한 정부가 위에서 지적한 우리의 재정문제를 전혀 인식하지 않고 재정운영을 할 것 같은 위기의식에서 보다 객관적으로 우리의 재정문제를 파악하고 재정문제의 해결을 위한 정책방향과 정책대안을 제시하고자 한다.

전환기에 놓여있는 우리나라의 재정운영에 있어서 핵심 문제는 과연 정부가 일자리 창출과 경기진작을 위하여 보다 적극적으로 시장에 개입하고 재정지출을 증가시키는 것이 바람직한지, 아니면 고령화와 저출산의 급속한 진전에 따라 발생하는 미래의 수많은 문제들을 해결하기 위하여 재정의 건전성을 제고시켜야 하는지 선택하여야 된다는 것이다. 즉 “중장기적인 시계에서 재정정책의 기조를 적극적(확장적) 정책에 둘 것인지, 혹은 재정건전성 제고에 둘 것인지?”라는 문제에 대한 답을 모색하여야 될 것이다.

본고의 구성은 서론에 이어 II장에서는 현재까지 수행된 우리나라 재정정책에 대하여 다양한 각도에서 평가를 할 것이다. III장에서는 현재 진행되고 있는 재정환경의 변화와 재정건전성 제고의 필요성에 대하여 살펴본 뒤, IV장에서는 재정의 건전성 제고를 위한 재정개혁의 방향과 정책대안에 대하여 세출개혁과 정치경제학적 개혁 및 조세개혁방안에 대하여 제시하게 될 것이다. 본고의 결론은 명료하다. 우리나라 재정의 역할은 단지 현재세대만을 위한 것이 아니고 미래세대를 함께 배려하여야 되므로 급증하는 복지지출의 증가를 증세를 통하여 준비하자는 것이다. 증세는 정치경제학적으로 너무 어려우므로 정권을 넘어서 차질 없이 추진될 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 될 것이다.

II. 우리나라 재정정책에 대한 평가

1. 우리나라 재정정책의 전개

1) 우리나라 정권별 재정규모와 재정구조

1960년대 초반 이후 현재까지 한국경제의 성장과정에서 재정규모, 공공재 및 이전지출, 재정수지와 국가채무 추이를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.¹⁾ 시간이 지남에

<표 1> 우리나라 정권별 재정규모와 재정구조

(단위: %)

정부	재정규모 비중 (GDP대비)	공공재 비중 (총지출대비)	이전지출 비중 (총지출대비)	통합재정수지 비중 (GDP대비)	국가채무 비중 (GDP대비)
박정희 정부(1963~1979)	17.1	49.6	7.4	-2.7	18.0
전두환 정부 - 5공화국(1980~1987)	19.9	49.7	5.2	-1.8	18.1
노태우 정부(1988~1992)	19.6	42.9	5.8	-0.4	12.7
김영삼 정부 - 문민의 정부(1993~1997)	21.0	35.1	8.9	0.0	9.5
김대중 정부 - 국민의 정부(1998~2002)	23.4	36.7	9.7	-0.2	16.6
노무현 정부 - 참여 정부(2003~2007)	25.6	44.0	11.9	1.2	27.3
이명박 정부 작은 정부, 큰 시장(2008~2012)	30.4	53.1	14.7	-0.3	32.0
박근혜 정부 증세 없는 복지(2013~2016)	31.9		13.4	0.5	36.8

주: 원 자료(기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각 년도 및 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>))
를 가공하여 작성함.

공공재=공공질서 및 안전 + 교육 + 수송과 통신 + 국방 + 도로(제외)

이전지출 = 보조금 + 기타경상이전

박근혜 정부는 2013~15년 평균임. 단 국가채무는 2013~16년 평균임.

자료: 김성태(2011), 『한국의 경제성장과 재정 - 평가와 재도약을 위한 정책과제』, <표 6>을 보완하여
작성함.

1) 재정규모는 IMF 기준의 통합재정규모로 측정됨. 통합재정의 포괄범위는 중앙정부와 지방정부
의 일반회계, 특별회계, 기금, 비영리기관을 포함함.

따라 추세를 보이는 것은 없고 모든 재정변수는 정권에 따라 각기 다른 변동성을 보이고 있다. 한 가지 눈에 띄는 것은 GDP 대비 국가채무 비중이 김대중 정부에서 7.1%p 증가하고, 노무현 정부에서 10.7%p로 증가하여 진보정권에서 크게 증가하였다는 점이다. 또한 작은 정부와 큰 시장을 추구하였던 이명박 정부에서 오히려 GDP 대비 재정규모가 4.8%p나 증가하였다는 점이다. 이는 정부가 글로벌 금융위기에 적극적으로 대응하여 팽창재정정책이 추진되었기 때문이다.

2) 경제성장 단계별 경제·재정정책 요약

〈표 2〉에는 우리나라 경제 성장단계별로 주요 경제정책과 재정정책 기조가 정리되어 있다.

한국경제는 1960년대 초반 이후 도약기에는 국세청을 출범시켜 경제개발계획을 재정적인 측면에서 뒷받침할 수 있는 터전을 마련하고 각종 조세유인제도를 도입하여 투자와 수출을 독려하는데 재정정책을 이용하였다. 1970년대에는 중화학공업을 육성하는데 소요되는 막대한 재원을 조달하기 위하여 종합소득세제와 1977년 부가가치세제를 도입하였다.

1980년대 안정적 성장기에는 건축재정정책을 수행하였으며 부동산투기를 억제하기 위하여 토지초과이득세를 한시적으로 도입하기도 했다. 김영삼 정부에서는 금융실명제와 부동산실명제를 도입하여 성숙한 조세제도의 인프라를 구축하였다.

1997년 말 외환위기를 극복하는 과정에서 160여 조원이라는 대규모의 공적자금을 동원하여 금융개혁을 성공리에 마칠 수 있었던 것은 그 때까지 양입제출(量入制出)의 재정운용 기조 하에 건전재정을 운영할 수 있었기 때문에 가능한 것이었다. 국민의 정부에서는 생산적 복지의 틀을 갖추고 국민기초생활보장법을 도입하여 복지국가를 향한 시동을 걸었다. 참여정부에서는 성장과 배분의 조화를 균형 있게 추구하는 것을 목표로 국가재정법을 제정하고 (3+1) 재정개혁을 추진하여 재정정책의 기능과 역할을 한 단계 올리는 노력을 경주하였다.²⁾

이명박 정부에서는 ‘작은 정부, 큰 시장’이라는 경제정책 기조 하에 법인세와 소득세의 감세를 단행하였다. 특히 2008년 글로벌 금융위기를 조기에 극복할 수 있었던

2) (3+1) 재정개혁은 국가재정운용계획, 총액배분-자율편성(top-down) 예산, 성과관리제도, 디지털예산-회계 시스템을 의미함.

것은 적극적 재정정책을 조기에 추진하였기에 가능하였다. 박근혜 정부에서는 증세 없는 복지정책을 추구하였으나 실제로는 담배소비세 인상과 소득세제 일부를 소득공제에서 세액공제로 개편하면서 소득세가 가장 큰 세수를 징수하는 세목이 되도록 하는데 큰 기여를 하였다.³⁾

〈표 2〉 한국경제 성장단계별 주요 경제·재정정책

경제성장단계		경제정책 기초	재정정책 기초	주요 제도개편
도약과 고도성장기 (1962-1979)	산업기반 구축기	- 수출 진흥 - SOC 구축	- 투자 · 저축증대 유인제도 - SOC 구축을 위한 재원조달	- 국세청 출범 - 조세유인제도
	고도성장기	- 중화학공업 육성	- 중화학공업 지원을 위한 팽창 재정 · 금융정책	- 부가가치세 도입 - 종합소득세제 도입
안정적 성장기 (1980-1992)		- 민간주도 시장경제 추진 - 경제의 안정화	- 교육기반확충을 위한 재원조달 - 인플레이션을 위한 긴축 재정 · 금융정책	- 부동산투기억제를 위한 토지 초과이득세 - 지방자치제 착근을 위한 지방세제 개편
경제구조 조정기 (1993-2012)	경제위기 이전 (1993-1997)	- 부문별 구조조정	- 경제력 강화를 위한 투자증대	- 금융실명제 · 부동산실명제 - 목적세 납발
	경제위기 이후 (1998-2012)	- 국민의 정부: 4대개혁 (금융 · 노동 · 재벌 · 정부개혁) 추진	- 금융개혁을 위한 공적자금 투입 - 복지투자	- 국민기초생활보장법 제정 - 경제위기극복을 위한 세제개편: 소득세법 개정 등
		- 참여 정부: 국가균형발전	- 성장과 배분의 조화를 위한 재정	- 국가재정법 제정 - (3+1) 재정개혁 - 종합부동산세제 도입
		- 이명박 정부: 작은 정부, 큰 시장	- 경제 활성화를 위한 감세 - 경제위기극복을 위한 적극적인 팽창재정정책	- 법인세 · 소득세 인하 - 수정예산 · 추경예산 활용
저성장 함정 시대 (2012-2017)		- 박근혜 정부: 증세 없는 복지	- 국민연금 개혁: 부담을 늘리고 급여를 줄임 - 추경예산 관행화	- 소득세 소득공제→세액공제 - 지방세제 개편: 지방소비세, 지방소득세 도입
		- 문재인 정부: 소득 주도 성장	- 공공부문 일자리 창출 81만 개 - 팽창 재정정책	- 소득세제 법인세제 개편 계획: 고소득층 누진과세 강화 - 의료보험 보장성 강화 기본소득

자료: 김성태 (2009), 『한국의 경제성장과 재정』, 29쪽 〈표 1〉을 보완하여 작성함.

3) 단 지방소비세를 부가가치세에서 차감하기 전 기준으로 보면 부가가치세 비중이 소득세 비중보다 더 큼.

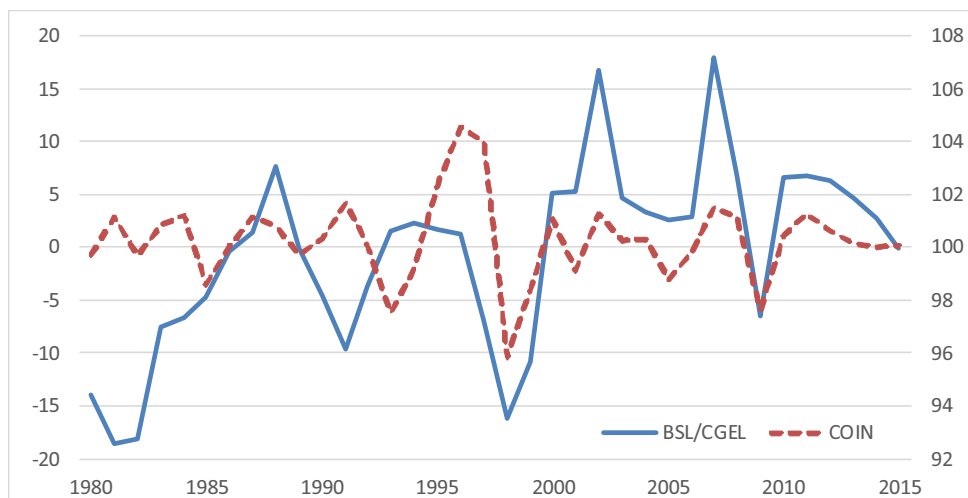
종합하여 보면 현재까지 재정정책은 경제발전단계별로 요구되는 정책과제를 나름대로 성공리에 수행할 수 있었던 것으로 평가된다. 이는 재정정책의 기초가 건전재정에 있어 재정정책을 수행할 수 있는 기초체력을 제공하였기 때문인 것으로 풀이된다.⁴⁾

2. 우리나라 재정의 경기조절 기능

재정이 경기순환의 흐름을 순행하여 왔는가 또는 역행하여 왔는가를 파악하는 것은 우리나라 재정의 경기조절 기능을 평가하는 데 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 따라서 본 절에서는 우리나라 재정지출이 경기순환에 순행하였는지(pro-cyclical) 또는 경기순환에 역행하였는지(counter-cyclical)에 대해 과거 자료를 이용하여 파악하기로 한다.

〈그림 1〉은 재정부문을 나타내는 총재정지출 대비 재정수지와 경기동행성을 나타내는 경기동행지수 순환변동치를 비교한 것이다. 〈그림 1〉에서 두 그래프의 방향성을 보고 재정정책의 경기순환성을 판단하기는 어려워 보인다.

〈그림 1〉 총 세출대비 재정수지와 경기동행지수 순환변동치 비교: 1980~2015



주: BSL/CGEL은 총세출대비 재정수지를 나타내고, COIN은 경기동행지수 순환변동치를 나타냄.

자료: 기획재정부, 통합재정수지, 통계청, 경기종합지수, 2015.

4) 문민정부에서 박근혜 정부까지 조세와 재정정책 기초에 대한 상세한 분석은 황성현(2014)을 참조할 수 있음.

본고에서는 Lee and Sung (2007)의 방법을 따라서 정부지출의 경기순환 대응성에 대한 실증분석을 수행하였다. 이는 정부지출이 경기순환에 대하여 순행하는지 역행하는지를 알아보는 분석으로 추정방정식은 다음과 같다.⁵⁾

$$\Delta(\ln G_t) = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta(\ln GDP_t) + \alpha_2 t + \epsilon_t \quad (1)$$

단, G : 총지출, t : 시간 추세,

Δ : 차분(difference) ($\Delta(\ln G_t) = \ln G_t - \ln G_{t-1}$)

이론적인 근거에 따르면 정부지출은 경기 역행적이어야 하며, 이 경우 추정계수 (α_1)는 1보다 작아야 한다. 이 경우 귀무가설(H_0): $\alpha_1 < 1$ 에 대한 검정과 동일하다.

1970-2015년 기간 동안 우리나라 자료를 이용하여 식 (1)을 추정한 결과, 회귀계수 값이 $\alpha_1 = 0.7560$ 으로 추정되어 우리나라 정부지출의 경기순환 대응성은 경기역행적인 것으로 보인다. 괄호 안은 t -값을 나타낸다.

$$\begin{aligned} \Delta(\log G_t) &= 0.0587 + 0.7560 \Delta(\ln GDP_t) - 0.0009 T \\ &\quad (0.742) \quad (2.732)^{***} \quad (-0.478) \\ DW: 2.3861 \quad adj-R^2: 0.4912 \end{aligned}$$

이번에는 정부 조세수입의 경기순환 대응성에 관한 실증분석을 살펴보자.

정부 조세수입의 경기순환에 대한 대응성에 관한 실증분석의 추정방정식은 다음과 같다.

$$\Delta(\ln TR_t) = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta(\ln GDP_t) + \alpha_2 t + \epsilon_t \quad (2)$$

단, TR : 총조세수입, t : 시간 추세,

Δ : 차분(difference) ($\Delta(\ln TR_t) = \ln TR_t - \ln TR_{t-1}$)

이론에 의하면 조세수입은 경기 순행적이어야 되는데, 이는 추정계수(α_1)는 1보다 커야($\alpha_1 > 1$) 함을 의미한다.

5) 오차항(ϵ_t)은 정규분포를 따르는 *i.i.d.*를 가정함.

추정결과, 추정계수 $\alpha_1 = 1.3081$ 로 추정된 추정계수 값이 1보다 크고 통계적으로 유의하여 우리나라 조세수입은 경기순환에 대하여 순행적(pro-cyclical)이라고 판단된다.

$$\Delta(\log TR_t) = -0.0877 + 1.3081 \Delta \ln(GDP_t) + 0.0022T$$

$$(-1.818)^* \quad (7.751)^{***} \quad (1.937)^*$$

$$DW: 1.6656 \quad adj-R^2: 0.7889$$

실증분석 결과를 토대로 우리나라 재정정책의 자동안정화 기능에 대하여 평가하면 재정지출은 경기역행적인 흐름을, 조세수입은 경기순행적인 행태를 보여 우리나라의 재정정책은 자동안정장치로서 기능한다고 볼 수 있는 것으로 나타났다. 특히 통계적 유의성과 회귀계수로 볼 때, 조세수입의 경기순환 대응성이 더 큰 효과를 발휘하여 왔다고 말할 수 있다.

3. 우리나라 재정지출의 효과

재정지출의 경제적 파급효과에 대한 논란은 끊이지 않고 있다. 특히 이는 다시 분야별 정부지출 승수가 과연 얼마나 되는지에 대한 논란으로 이어지고 있다. 우리나라의 분야별 재정지출 탄력성을 추정한 김성태·임병인(2009)의 분석결과를 살펴보자.

김성태·임병인(2009)은 주요 분야별 재정지출 탄력성을 구분하여 추정하였다. 분야별 지출은 일반적인 정부지출의 10개 기능별 분류를 다음과 같이 6개 분야로 재구성하여 재정지출 탄력성을 추정하였다.

분야별 정부지출 탄력성을 시대별로 구분하여 추정하였다. 정부지출 탄력성은 <표 3>에서 보듯이 전체 실증분석기간(1970-2005년)과 고도성장기에는 6개 분야별 지출이 모두 통계적으로 유의하였으나, 안정성장기, 구조조정기로 갈수록 통계적으로 유의한 지출 분야가 줄었다.

첫째, 시기별 추정결과에서 고도성장기를 보면 모든 분야에서 통계적으로 유의하게 나타났는데, 특히 일반행정, 사회복지, 국방치안 등의 순서로 높게 추정되었다.

둘째, 경제의 안정적 성장 시대(1980년-1992년)의 정부지출 탄력성 중 경제개발과 사회복지분야는 통계적으로 유의하지 않았다. 다른 분야들은 국방치안, 교육, 문화 순으로 크게 추정되었다.

셋째, 경제의 구조조정 시기(1993년-2005년)의 분야별 재정지출 탄력성은 6개 분야 중 사회복지와 교육 분야만이 GDP 증가에 영향을 주는 것으로 나타나 전반적으로 재정지출의 효과성이 떨어지는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 가능별 재정지출 탄력성 추정치

분야	전체기간 (1970-2005)	고도성장기 (1970-1979)	안정성장기 (1980-1992)	구조조정기 (1993-2005)
일반행정	0.1829 (17.4) ***	0.1927 (8.21) ***	0.3568 (2.48) **	-0.0729 (-0.45)
국방치안	0.1813 (17.8) ***	0.1813 (7.67) ***	0.8309 (5.19) ***	0.1337 (1.02)
교육	0.1865 (17.0) ***	0.1801 (7.38) ***	0.3876 (4.40) ***	0.2187 (1.71)
사회복지	0.1763 (17.8) ***	0.1903 (12.5) ***	0.1339 (1.23)	0.2015 (2.14) *
경제개발	0.1796 (14.2) ***	0.1340 (4.9) ***	0.0082 (0.03)	-0.0819 (-0.94)
문화	0.1477 (16.4) ***	0.1172 (3.00) **	0.3596 (3.63) ***	-0.0774 (-0.69)

주: 총지출 탄력성은 2007년까지의 추정치임.

***는 1% 유의수준을 의미하며, **은 5%, *은 10%의 유의수준을 각각 의미함.

자료: 김성태·임병인(2009), 114쪽 〈표 8〉.

4. 우리나라 재정의 건전성⁶⁾

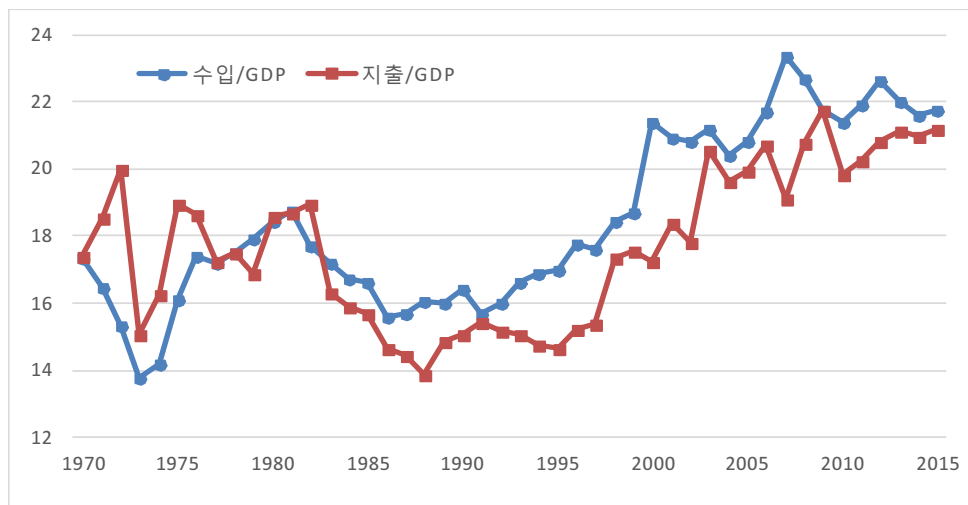
재정의 건전성을 기늙하기 위한 지표는 기본적으로 재정수지와 정부부채 및 정부자산 등의 지표가 이용된다. 재정수지는 재정수입에서 재정지출을 차감한 것으로 정의된다. 따라서 재정수지는 재정수입과 재정지출에 포함되는 항목에 따라 각기 달리 산정될 수 있다. 우선 통합재정수지는 일반회계와 특별회계 및 기금을 모두 포함하는 수지로서 회계와 기금 간 내부거래 및 차입과 채무상환 등 보전거래를 제외한 실질적 의미의 재정수지를 의미한다. 통합재정수지는 통합재정수입에서 통합재정지출을 차감하여 산정된다.

6) 본 절의 내용은 김성태(2011) II장 한국재정의 건전성 추이를 기간을 연장하여 보완하여 설명한 것임.

통합재정수지를 살펴보기에 앞서 GDP 대비 중앙정부의 통합재정 수입비중 및 지출비중 추이는 <그림 2>에 그려져 있는 바와 같다. 먼저 수입비중 추이를 살펴보면 1970년대 후반 급속하게 증가하고 있는데 이는 1977년 부가가치세 도입에 기인한다. 1980년대에 들어서며 정부의 경제안정화 정책에 따라 경제활동이 위축되어 재정수입 비중도 감소하는 추세를 보여주었다. 1980년대 중반 이후에는 재정수입도 점차 증가하는 추세를 보여주고 있다. 한편 통합재정지출 추이를 살펴보면 1980년대 경제안정화 정책에 힘입어 재정지출도 감소추세를 보이다 저점을 통과한 후 점진적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며 특히 1990년대의 증가 폭도 두드러지게 큰 것으로 나타났다.

<그림 2> 중앙정부 통합재정 수입 및 지출 추이: GDP 대비 비중(1970-2015)

(단위 : %)



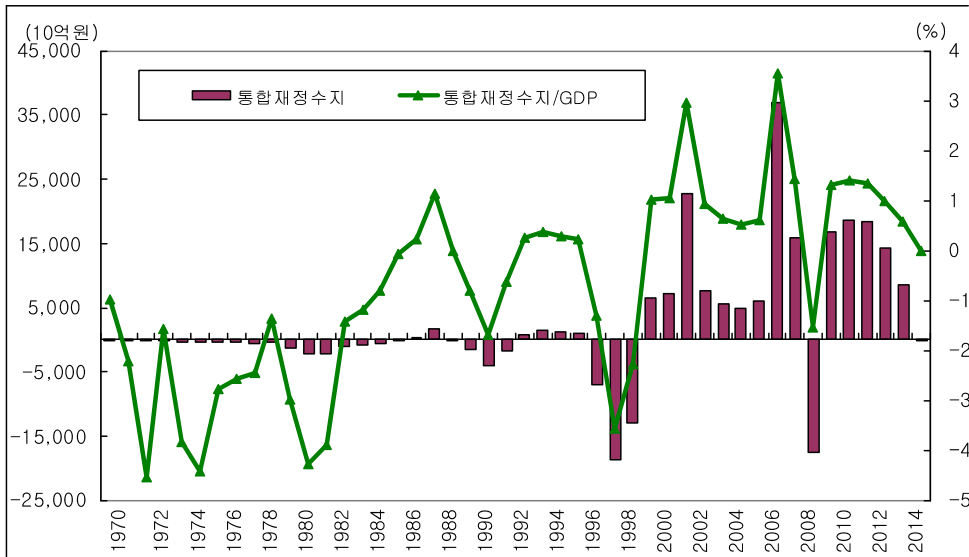
자료: 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각 년도.

중앙정부의 통합재정수지의 절대규모와 GDP 대비 비중 추이는 <그림 3>에 나타난 바와 같다. 1980년대 초반까지 통합재정수지는 절대규모 면에서 적자를 보여주었으나 미미한 수준을 보여주었다. 단지 GDP 대비 비중은 -5%~0%까지 범위 내에서 등락을 거듭하고 있었다. 전두환 정부가 집권하며 경제안정화 정책을 수행하며 긴축 재정정책을 펼친 결과 1987년 통합재정수지는 흑자를 기록하였다. 여기서 눈에 띄는 점은 이 시기의 긴축재정정책은 고강도의 긴축정책이었다는 점이다. 이후 통합재정수지는 10년 동안은 흑자와 적자를 반복하다가 1997년 외환위기 이후 수 년 동안 기

간과 2008년 글로벌 금융위기 기간 동안은 적자를 기록하고 나머지 기간은 흑자를 보여주었다.

〈그림 3〉 통합재정수지 추이: 절대규모 및 GDP 대비 비중

(단위: 10억원, %)



자료 : 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각 년도.

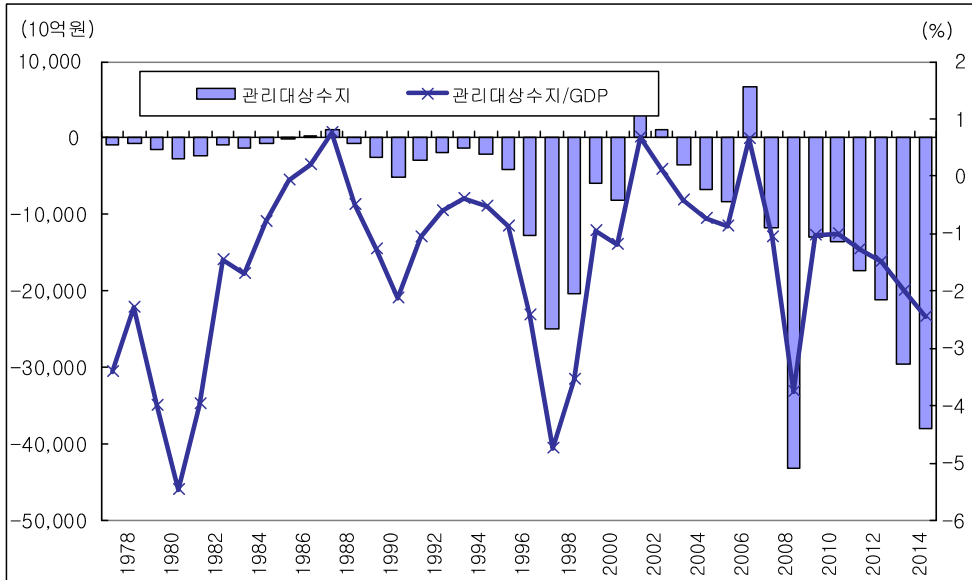
관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 제외한 재정수지로 정의된다.⁷⁾ 사회보장성기금에는 국민연금과 사학연금 등이 포함되어 향후 고령화와 저출산 추이를 고려하면 장기적으로 상당히 심각한 재정문제를 초래할 것으로 예상되어 재정건전성을 보다 정확히 판단하기 위한 지표로 이용된다. 현재는 사회보장성기금이 큰 규모의 흑자상태를 보이고 있어 통합재정수지를 증가시키는 요인으로 작동하고 있다.

중앙정부의 관리대상수지 추이는 〈그림 4〉에 나타난 바와 같다. GDP 대비 관리대상수지 비율은 1978~86년 기간 동안 적자를 보여주었는데 5공화국에 진입하며 정부의 강력한 경제안정화정책에 힘입어 적자비율이 감소하다가 1986년 마침내 흑자를 기

7) 사회보장성기금은 사회보장 급여 지급을 목적으로 정부가 통제하며, 기금의 명의로 자산과 부채를 보유하는 기금을 의미함(IMF의 재정통계편람). IMF 기준에 의하면 우리나라의 사회보장성기금은 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험 및 예방기금, 고용보험기금 등이 해당되나, 정부가 고용주인 공무원연금, 군인연금은 등은 제외됨.

록하였다. 그러나 이후 관리대상수지는 2002~03년 기간과 2007~08년 기간을 제외하고는 줄곧 적자를 기록하였다. 특히 경제위기를 경험한 다음 연도에 GDP 대비 관리대상수지 적자비율이 가장 큰 것으로 나타나 1981년 -5.5%, 외환위기 이후 1998년 -5.0%, 글로벌 금융위기 이후 2009년 -4.1%인 것을 볼 수 있다.

〈그림 4〉 관리대상수지 추이: 절대규모 및 GDP 대비 비중(1978-2015)



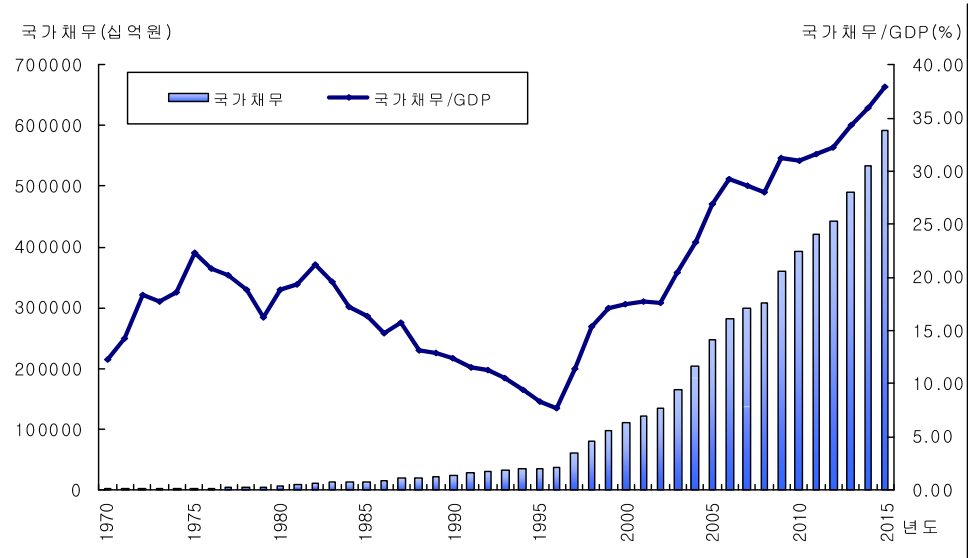
자료: 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각 연도.

국가채무란 정부가 민간부문에 지불할 의무가 있는 원리금을 의미한다. 국가채무는 정부가 민간부문이나 해외로부터 자금을 차입할 때 발생한다. 우리나라의 국가채무는 IMF 기준에 따라 작성되고 있다. IMF의 기준에 따르면 국가채무에는 정부가 직접 원리금을 상환해야 하는 부채만 포함되며, 정부가 지급 보증한 채무, 공기업의 채무, 중앙은행의 채무는 제외된다.

우리나라 국가채무 추이는 1960년 이후 최근까지 두 단계의 성장단계를 보여주고 있다. 1단계는 1960~96년 기간인데 국가채무가 완만한 증가세를 보이고 있는 반면에, 2단계는 1997년~현재까지 기간인데 국가채무가 가파른 증가세를 보이고 있다.

최근 국가채무 성장률은 급속히 상승하여 우려된다. 더욱 우려되는 것은 이명박 정권에서는 글로벌 경제위기를 극복하기 위해 수정예산과 추경예산 편성을 통해 대규모 재정적자가 발생하여 국가채무가 급증하였다는 것이다.

〈그림 5〉 우리나라 국가채무 추이: 1970-2015



자료: 열린재정 재정정보 공개시스템, <http://www.openfiscaldata.go.kr>

국회예산정책처, 『2010~2014년 경제전망 및 재정분석 V』, 2010.

한국개발연구원, 『한국재정 40년사』, 제4권, 1991.

박근혜 정부에서는 2012년 말 443조원 (GDP대비 32.2%)에서 2016년 말 637조원 (GDP대비 39.3%)까지 증가하였으며, 2017년 말에는 682조원 (GDP대비 40.4%)까지 증가할 것으로 전망되어 상당히 우려할만한 상태가 예상된다.

현재 시점에서 더욱 더 우려되는 것은 문재인 정부가 집권기간 동안 일자리 창출과 사회복지지출을 증가시킬 계획을 달성하기 위하여 178조원의 재정지출을 집행하려고 계획하고 하는데 그 규모는 계획치를 훨씬 상회할 것으로 전망된다.

5. 우리나라 재정정책에 대한 종합평가

우리나라 재정정책에 대하여 개괄적으로 분석한 결과를 종합하여 평가하면 역사적으로 우리나라 재정정책은 나름대로 성공적으로 운영되어 온 것으로 보인다. 이는 횡단면 관점에서 재정지표를 중심으로 주요 선진국들과 비교하여 볼 때 GDP 대비 국가채무 수준이나 통합재정수지와 같은 재정의 건전성 지표에서 상위에 있고, 조세부담률과 국민부담률이 낮아 앞으로 올릴 수 있는 여력이 있기 때문이다.

이와 함께 재정운영의 성과 측면에서도 재정정책의 자동안정화 기능이 작동하여 온

것으로 평가되고, 양입제출(量入制出)을 재정정책의 기조로 삼은 결과 건전재정을 운영하여 온 결과 재정의 건전성을 유지하여 온 것으로 평가되어 재정정책의 질적인 측면에서도 긍정적으로 평가할 수 있다.

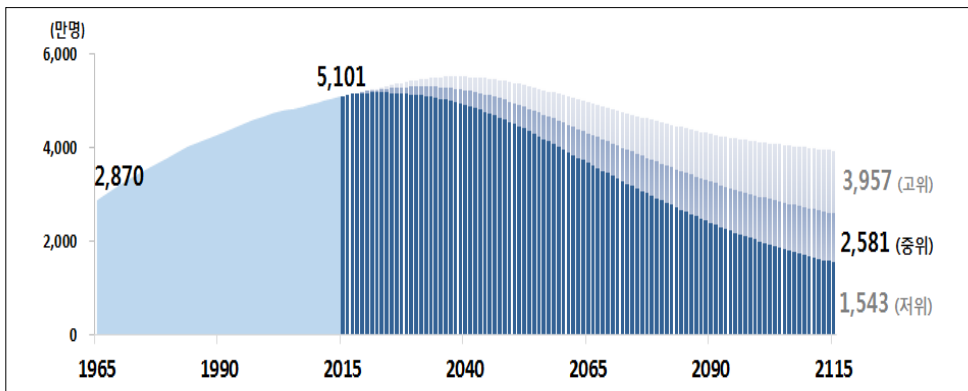
단지 문제는 현재 재정환경이 급속하게 변화하고 있어 기존 재정정책의 틀을 그대로 유지하는 경우 우리나라 재정의 건전성이 크게 훼손될 것으로 전망되므로 이에 대한 대책이 요구된다는 점이다.

Ⅲ. 재정환경의 변화와 재정건전성 제고의 필요성

1. 재정환경의 주요 변화

인구규모와 인구구조 변화에 대하여 살펴보자. <그림 6>에는 총인구의 변화추이가 그려져 있다.

<그림 6> 총인구 변화추이 전망: 1965~2115년



자료: 통계청, 장래인구추계, 2016. 12.

2016~2065년 기간 동안 연령별 인구 구성비는 15~64세 생산가능인구 비중이 73.4%에서 47.9%로 감소하고, 65세 이상 고령인구 비중은 12.8%에서 42.5%로 증가하며, 0~14세 유소년인구 비중은 13.8%에서 9.6%로 감소할 전망이다. 그에 따라 생산가능인구는 2016년 3,763만명을 정점에 도달한 후 2065년 2,062만명 수준으로 감소할 전망이다. 고령인구는 2015년 654만명에서 2025년 1,000만명으로 증가한 다음 2065년 1,827만명까지 증가하게 될 전망이다. 또한 평균수명은 2015년 82.1세

에서 2065년에는 90.0세로 7.9세 증가할 전망이다.

출산력 주요 지표의 변화 추이는 <표 4>에 정리되어 있다.

<표 4> 출산력 주요 지표: 1970~2016년

(단위: 만명, 가임여자 1명당, 세, 여아 1백명당)

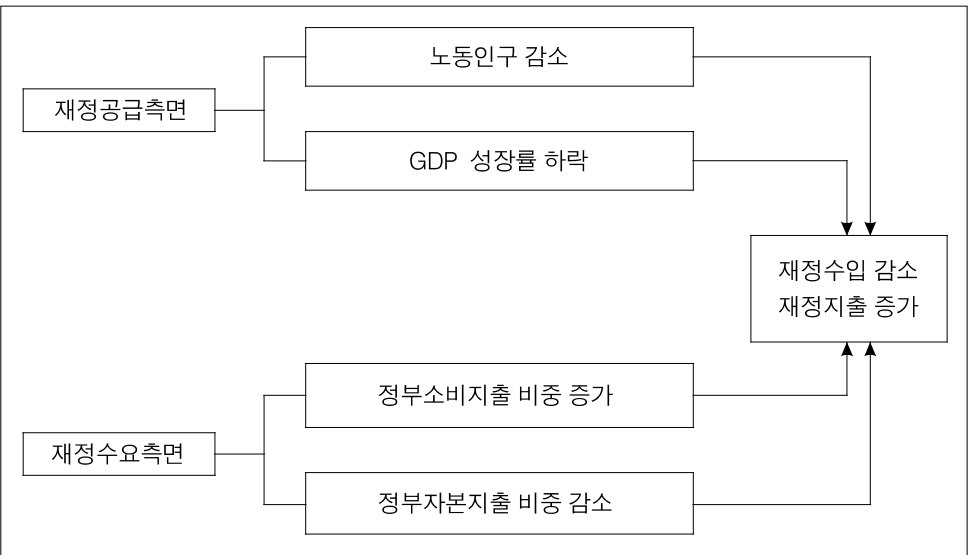
	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
출생아	101	86	65	63	44	47	47	48	44	44	44	40.6
합계출산율	4.53	2.82	1.57	1.47	1.08	1.23	1.24	1.30	1.19	1.21	1.24	1.17
평균출산연령	-	-	-	29.0	30.2	31.3	31.4	31.6	31.8	32.0	32.2	
출생성비	109.5	105.3	116.5	110.2	107.8	106.9	105.7	105.7	105.3	105.3	105.3	105.0

자료: 통계청, KOSIS.

출생아는 1970년 101만 명에서 점차 감소하여 2016년에 40만 6천명까지 감소하였다. 합계출산율은 1970년 4.53명에서 1980년 2.82명으로 감소하고 다시 1990년 1.57명으로 감소하여 급격하게 감소하는 모습을 보이다가 2016년 현재 1.17명에 그치고 있다. 평균출산 연령은 2000년 29세에서 2005년 30대에 진입한 후 2016년 현재 32.2세가 된다.

저출산과 고령화가 재정에 미치는 파급경로는 <그림 7>에 그려져 있다.

<그림 7> 고령화가 재정에 미치는 영향

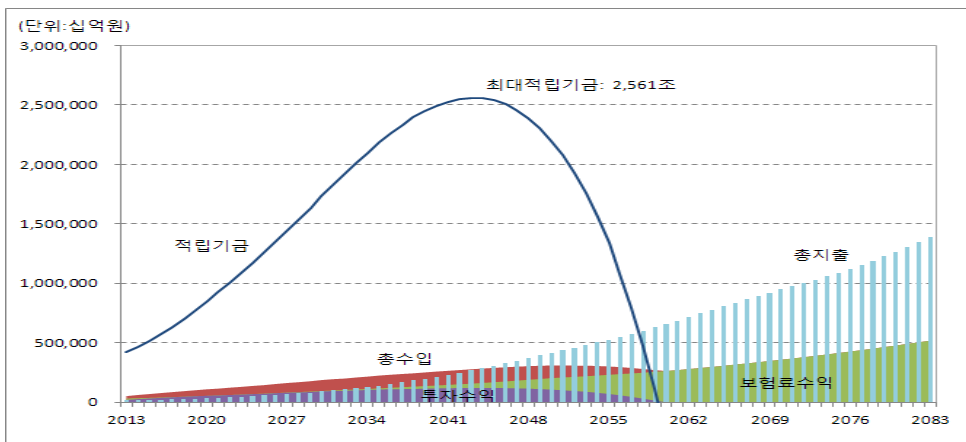


재정공급 측면에서 출산력 저하와 평균수명 연장은 취업자 수를 감소시키고, 경제성장을 둔화시킬 것이다. 경제성장의 둔화는 조세수입 및 사회보장기여금 수입을 감소시킬 것이다. 한편 고령화의 진전은 생산가능인구와 경제활동인구를 감소시켜 세입기반을 감소시킬 것이다. 재정수요 측면에서 고령 은퇴자가 증가하고, 고령인구의 건강문제를 해결하여야 되며, 은퇴 후 소득부족 현상으로 인한 빈곤문제를 해결하기 위해서는 사회복지비 지출이 증가할 것이다. 저출산·고령화는 궁극적으로 부양비를 크게 증가시킬 것이다. 그 결과 총부양비(생산가능인구 1백 명 당 부양할 인구)는 2015년 36.2명에서 2065년 108.7명으로 3배 증가하여 우리나라는 전 세계에서 총부양비가 가장 큰 국가로 등극할 전망이다.

2. 재정환경의 변화가 재정수지에 미치는 영향

국민연금 재정수지 전망은 <그림 8>에 그려져 있다.

<그림 8> 국민연금 재정수지전망



자료: 국민연금재정추계위원회, 『제3차 국민연금 재정 계산 장기전망 설명자료』, 2013년.

2007년에 개정된 국민연금법은 국민연금 보험료율은 현행 9%로 유지하되 급여율은 기존의 평균소득의 60%에서 2008년에는 50%로 낮춘 뒤 2009년부터 매년 0.5% 포인트씩 낮춰 2028년에 40%가 되도록 하였다. 제3차 재정재계산에 따르면 국민연금 적립기금은 2043년까지 최대 2561조원까지 증가하다가 인구 고령화로 2044년부터 총지출이 총수입보다 많은 수지적자가 발생하고, 2060년에는 기금이 소진될 것으로

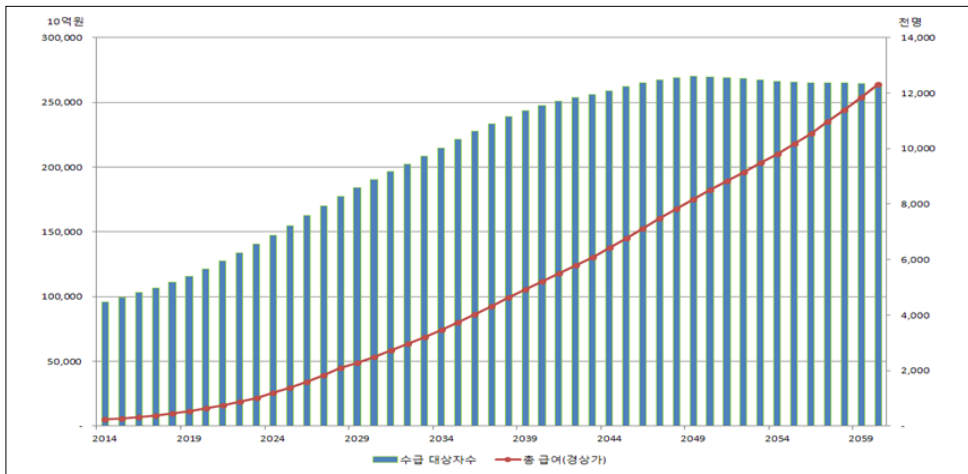
전망된다. 국민연금 적립기금 소진시점이 개혁 전 2047년에서 2060년으로 13년간 연장되어 연금재정 안정 효과가 있는 것으로 나타났다.

4대 직역연금 재정수지 전망 역시 재정건전성에 대한 훼손이 우려되고 있다. 2007년 국민연금 개혁에도 불구하고 제3차 국민연금재정 재계산 결과 국민연금 재정의 건전성 제고를 위한 연금보험료 인상이 필요한 것으로 나타났다. 적립기금이 소진되는 시점 이전에 국민연금제도를 개선하지 못하면 연금보험료를 21.4%까지 올려야 하는 문제가 발생하게 될 것으로 보인다.

직역연금의 재정상황을 보다 정확하게 파악할 수 있는 근거 자료는 연금충당부채이다. 연금충당부채는 회계 상의 명시적인 부채는 아니지만, 정부의 현재의 연금수급자 및 연금가입자에게 장래에 지급할 급여지출액을 현재가치로 계산한 것이기 때문에 연금재정 상황을 보다 명확하게 인식할 수 있다는 점에서 장점이 있다.⁸⁾ 2016년 말 기준 연금충당부채는 공무원연금이 601조원, 국민연금이 558조원, 군인연금이 152조원, 사학연금은 25조원으로 추정되고 있다.⁹⁾

향후 우리나라 재정의 건전성을 잠재적으로 훼손할 수 있는 것이 기초연금이다. 기초연금제도는 1차적으로 소득 및 재산 기준으로 노인 중 70%를 지급대상자로 선정한다. 〈그림 9〉에는 기초연금 가입자 수 및 재정전망이 그려져 있다.

〈그림 9〉 기초연금 가입자 수 및 재정전망



자료: 김용하(2014), 281쪽, 〈그림 7-3〉.

8) 공무원연금과 군인연금은 정부가 지급의무가 있으나 국민연금은 법적으로 지급의무가 없음.

9) 이는 기획재정부가 2017년 4월에 발표한 「2016 회계연도 국가결산」에 근거함.

기초연금제도의 핵심 쟁점은 재원조달의 가능성과 지속가능성이다. 2014년에서 2017년까지 39.6조원이 필요하고, 2020년에는 17.2조원이, 2030년에는 49.3조원이, 2040년에는 99.8조원의 재정이 소요될 것으로 전망된다. 노인인구 규모가 현재보다 3배정도 늘어나는 시기에는 국민총생산의 2% 내외의 예산이 필요하므로 증세 없이는 시행이 불가능할 것으로 전망된다.

미래 우리나라 재정의 또 다른 압박요인은 잠재성장률의 둔화에 있으므로 이를 예방하기 위한 재정수요가 증가하게 될 것이다. 현재 우리나라 잠재성장률은 2%대로 추정되고 있으나 점차 감소하여 2050년대에는 1%대에 머무를 것으로 전망된다. 잠재성장률의 둔화를 예방하기 위해 가장 시급한 것은 출산율을 1명대에서 2명대로 회복하는 것이다. 그와 함께 여성인력의 활용이 큰 폭으로 증가되어야 할 것이다. 출산율 회복과 여성인력의 활용을 위해서는 장기적으로 막대한 사회보장 재정수요가 증가하게 될 것이다. 잠재성장률을 유지시키기 위해서는 지식기반 경제의 핵심인 인적자본 확충이 필요하다. 이를 위해서는 교육구조의 개혁이 필요할 것이므로 장기적으로 교육재정수요는 증가하게 될 것이다. 잠재성장률을 유지하거나 높이기 위해서는 대기업중심의 산업집적체제에서 개방형 산업집적체제로 개편하여 산업연관관계를 강화하는 것이 필요하고, 서비스산업의 경쟁력을 제고시키는 것이 필요한데 이들 산업정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 장기적으로 경제관련 재정지출이 증가하게 될 것이다.

미래 우리나라 재정지출의 또 다른 압박요인은 양극화의 심화를 치유하기 위한 재정수요의 증가에 있다. 21세기에 들어서며 자본주의 시장경제의 본질적인 문제인 소득의 불공평한 분배 문제는 더욱 심화될 것으로 전망된다. 소득의 불공평한 분배는 다양한 유형의 양극화로 나타나게 될 것이다. 정부가 양극화 문제를 근본적으로 해결하기 위해서 궁극적으로 소외계층에 대한 사회안전망을 확충하여야 될 것이다. 사회안전망은 실업, 질병, 노령, 빈곤 등 사회적 위협으로부터 국민을 보호하기 위한 제도적 장치로서 빈곤층 및 취약계층 보호를 위한 공공부조, 국민들의 복지지원 등을 위한 사회복지서비스, 노후 소득보장, 건강 등 잠재적 위협에 대비하기 위한 사회보험을 포함하는 광의의 개념으로 사용된다. 사회안전망의 확충이 불가피하고 그 결과 재정수요의 증가는 불가피할 것이다. 문제는 어느 분야부터 사회안전망 확충의 우선순위가 있는가와 관련 장기 재정수요의 규모가 어느 정도인가를 추정하는 것이다.

이상과 같은 재정환경의 변화가 우리나라 재정에 미치는 영향에 대해서는 다음과 같은 기준으로 전망으로 요약된다. 우리나라 장기 재정전망에 대해서는 다수의 연구결과가

있는데 최근 국회예산정책처(2016)는 우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율이 2060년에 151.8%에 도달할 것으로 전망하였다.

IV. 재정개혁의 방향과 정책대안

1. 재정정책 목표와 재정정책 수단의 관계

우리나라의 재정정책을 운영하는데 있어 중요한 것은 재정정책의 목표와 수단을 혼돈하지 말아야 한다는 것이다. 재정정책의 목표와 수단으로 가장 중요시되는 재정지표는 조세부담률(t), GDP 대비 국가채무 비율(d) 및 GDP 대비 사회복지지출(SOCX) 비율(s)이 있다.¹⁰⁾ 세 가지 재정지표 중 특정변수를 목표로 설정하는 경우 나머지 두 변수가 재정정책 수단으로 남게 될 것이다. 나머지 두 변수 중 하나에 대하여 구체적인 정책계획을 설정하고 추진하는 경우 나머지 변수에 대해서는 정책당국의 결정권이 없어지고 강제적으로 결정될 것이다. 즉 정책당국이 재정정책 목표와 수단을 운용하는 과정에서 정책결정의 자유도는 2가 된다.

우리나라의 상황에서 세 가지 재정지표 중 무엇을 정책목표로 설정할 것인가는 매우 중요하다. 우선 정책당국이 조세부담률을 정책목표변수로 설정하는 것이 의미하는 것은 국민의 세 부담이 일정수준을 넘지 않아야 한다는 것이므로 국민의 부담을 중요시한다는 것을 천명하는 것이 될 것이다. 조세부담률을 정책목표로 설정하여 일정수준을 상한으로 설정하고, SOCX비율 s 가 외생적으로 상승하는 경우 국가채무비율(d)은 필연적으로 급증하게 될 것이다.

만약 정책당국이 재정운용의 건전성을 최우선 과제로 설정한다면 GDP 대비 국가채무 비율(d)을 정책목표변수로 설정하게 될 것이다. 예로서 2050년 우리나라 국가채무 비율을 60%에 설정할 수 있을 것이다. 만약 정책당국이 복지수준을 지금보다 개선하여 미래에 OECD수준에 도달하는 것을 최우선 과제로 설정한다면 우리나라 GDP 대비 SOCX비율이 2050년에는 OECD 평균인 20%를 달성하는 것을 정책목표로 설정하여야 될 것이다.

중요한 것은 우리나라의 경우 과연 무엇을 재정목표로 설정하여야 되는가이다. 현

10) 세 가지 재정지표 외에도 재정수지가 중요한 재정지표가 될 수 있는데 재정수지나 국가채무비율은 모두 재정건전성을 나타내는 지표로서 대동소이하므로 본고에서는 국가채무비율이 장기적인 지표로 더 적절한 것으로 사료되어 선택한 것임.

재의 복지제도가 그대로 유지되는 경우 우리나라 복지지출은 GDP 대비 2004년 8.5%에서 2050년 22.4%로 13.9%p 증가할 것으로 전망되었다(보건복지부·한국조세연구원, 2014). 그 결과 현재의 조세제도와 복지지출제도 등을 그대로 유지하는 경우 우리나라 재정의 지속가능성은 크게 훼손될 것으로 전망되고 있다.

김성태(2014b)에 의하면 2060년에 바람직한 GDP 대비 국가채무 비율인 50~70%를 달성하기 위하여 매년 관리재정수지 적자를 1~2% 내외로 축소하여야 하는데 이를 위해서는 전면적인 재정개혁이 빠른 시일 내에 이루어져야 함을 밝히고 있다.

2. 재정개혁의 원칙

재정개혁이 절실하게 요구되고 있는 가운데 재정개혁의 원칙에 대하여 살펴보자. 첫째는 재정정책의 기초를 적극적인 재정정책과 재정 건전성 제고에 기초한 재정정책 중 어디에 둘 것인가를 해결하여야 될 것이다. 재정정책기조는 적극적인 재정정책보다는 재정의 건전성 제고에 두는 것이 바람직할 것이다. 적극적 재정정책에 의한 경기부양효과는 매우 불확실한 반면에 재정적자의 누적과 국가채무의 가파른 증가는 한국경제의 미래에 큰 부담으로 작동할 개연성이 매우 높으므로 재정의 건전성 제고에 정책기조를 설정하여야 될 것이다. 이는 적극적 재정정책의 기대비용이 기대편익을 크게 능가할 것이기 때문이다. 또한 현재 세대뿐만 아니라 미래 세대까지 아우르는 모든 세대의 후생 증진을 위하여 재정개혁 과정에서 재정건전화 원칙을 지켜야 될 것이다.

둘째, 중장기적 관점에서 향후 조세부담률을 점진적으로 상승시키는 방향을 제시함으로써 급증하는 사회복지지출에 대한 재원조달을 위하여 궁극적으로 조세부담의 증가가 필요하다는 국민적 인식을 제고하고 공감대를 형성할 필요가 있다. 사회복지지출의 급증은 불가피하나 증가 속도와 그에 대한 부담이 동반적으로 증가한다는 단순한 진리를 모든 국민들이 인식하여야 될 필요성이 있다. “공짜 점심은 없다(No free lunch).”는 경제의 기본원칙을 다시 한 번 주목하여야 될 것이다. 이는 정부가 동태적 예산 제약 하에 재원조달 방안을 강구하여야 된다는 것을 의미한다. 이 원칙은 또 다른 관점에서 국공채 발행에 의한 국가채무의 영원한 돌려막기는 불가능하다는 소위 No Ponzi Condition과 같다.¹¹⁾

11) 이 조건은 너무 당연하지만 반드시 지켜야 할 원칙으로 결국 현재 국공채 발행에 의한 재원조달

셋째, ‘선(先) 지출 효율화, 후(後) 증세’ 원칙을 준수하여야 된다. 급증하는 사회복지지출의 재원조달을 위해서는 지출을 효율화하는 방안과 세금을 인상하는 방안이 있는데 우선순위는 우선 지출을 효율화한 후에 부족한 부분을 증세를 통하여 조달하는 원칙에 따라 실천방안을 이행한다는 것이다.

우리나라에서 재정의 역할과 기능은 교과서적인 것에 더하여 특별한 기능이 있다. 과거 1997년 말 외환위기에 이은 금융위기를 성공적으로 극복할 수 있었던 것은 공적 자금이 적시에(timely) 충분히 조달되었기 때문인데, 이는 재정이 당시까지 건전하게 운용되었기 때문에 가능했던 것이다.¹²⁾ 우리나라 재정의 특별한 역할은 바로 보험의 기능에 있다. 미래에도 국가가 위기에 처했을 때 재정이 구원투수로 나서야 할 경우를 대비하여 재정의 건전화가 선행되어야 할 것이다. 따라서 중장기 재정운용에서 가장 중요하게 설정되어야 할 정책목표는 재정의 건전화를 통한 재정의 지속가능성이 되어야 할 것이다.

재정의 경제안정화 기능은 경제가 위기에 처하였을 때 적시에 과감하게 충분한 재정지출을 집행하여야 되지만, 추가경정예산을 상시적으로 이용하여 경기를 살리려고 하여서는 안 된다. 상시적인 추가경정예산의 이용이 경기회복에 도움을 주는 효과보다는 재정적자를 통하여 국가채무만 증가시켜 장기적으로 재정을 압박하여 경제에 음(-)의 효과를 초래한다.

기본 재정개혁의 방향으로서 재정지출의 효율성 제고와 함께 증세를 양측으로 하는 재정의 건전화를 최우선의 정책방향으로 설정하여야 될 것이다.

3. 세출의 구조개혁 방안

세출 측면에서는 잠정적인 지출조정보다는 보다 근본적인 지출구조조정이 필요하다.

재정준칙 및 Pay-go 제도 도입 등 재정건전성 제고 방안을 제시한 「재정건전화법안」 심사 시에는 준칙 설정 수준의 적정성, Pay-go 제도 도입에 따른 입법권 제약의 문제점 등이 종합적으로 검토될 필요가 있다.

지출효율화를 위한 정책과제는 기본적인 것부터 추진되어야 할 것이다.¹³⁾ 무엇보다

은 미래의 증세로 충당되어야 한다는 것을 의미함.

12) 한국정부는 162조원의 공적 자금을 투입하여 금융부문의 구조개혁을 성공리에 마칠 수가 있었는데 이를 “재정이 금융을 구했다”라고 함.

다도 재정지출의 효율화를 위해서는 예산 낭비를 최대한 감축하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 예산의 수립에서부터 집행 및 사후평가에 이르는 예산의 전 과정을 공개하여야 되며, 예산의 편성-심의-집행-결산의 전 과정에서 절차의 개선이 필요하다. 이와 함께 성과관리제도의 개선과 보완이 필요하다.

영점 기준 예산제도(zero-base budgeting)의 철학이 구현되는 예산제도의 착근이 필요하다. 분야별 자원배분은 너무 급격히 변화하기보다는 중장기 계획 하에 점진적인 구조조정이 필요하다. 그밖에 재정지출의 효율화를 위해서는 예비타당성조사제도에 대하여 개선작업이 필요하다. 모든 재정사업에 대하여 규모와 유형에 따라 적절한 예비타당성조사를 수행할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 과거 4대 재정개혁 중 하나인 예산총액배분 자율편성제도를 운영할 때 국가재정운용계획과 연계하여 예산총액을 결정함으로써 재정정책의 예측가능성을 제고하고, 제도의 실효성을 높기 위해서는 국가재정운용계획의 법적 구속력을 강화할 필요가 있다.

현재 우리나라 재정의 건전성을 훼손하게 될 것으로 예상되는 고령화에 대비한 사회보장성 보험·기금의 재정건전화를 추진하여야 될 것이다(김용하, 2014). 지속적인 연금구조조정을 통해 저부담-고급여 체제를 적정부담 적정급여체제로 전환하여야 할 것이다. 단 기여율의 상향조정에 대해서는 그 속도를 적절히 조정할 필요가 있다. 정상은퇴연령의 상향조정 방안을 재조정하여 은퇴연령 5세를 증가시키는 데 소요되는 기간(30년)을 단축시켜야 할 것이다. 조기은퇴를 억제하면서 은퇴연령을 증대시켜서 고령자 노동시장참여를 증대시키기 위해서는 자연은퇴혜택(DRC) 제도를 도입하는 것을 적극 검토하여야 될 것이다. 건강보험의 재정건전성 제고를 위하여 보험료 부과체계를 개선하고, 지출 측면의 효율화가 절대적으로 필요하다.

다음으로 중요한 것은 정부조직의 경량화와 공공부문의 생산성 제고이다. 정부조직이 커짐에 따라 공공자본의 생산성은 체감할 수밖에 없으므로 우리 정부의 규모를 일정 수준보다 더 커지지 않게 유지해야 할 것이다. 이를 위해서는 세출의 효율화와 함께 정부조직을 경량화 하고 보다 효율적으로 만드는 개편이 필요하다. 현재의 광역자치단체 골격을 유지한 채 시와 군을 통합하여 현재 수준의 1/3 정도로 개수를 줄이는 것이 경제적으로 효율성을 극대화할 수 있으며 정치적으로도 가용한 방안으로 사료된다.¹⁴⁾ 현재 논의되고 있는 공무원 17만 4천 명의 증원에 의한 일자리 창출 정책

13) 김성태(2011), pp. 111-152.

14) 우리나라 지자체 최소효율규모는 실제 수준보다 7배 이상 큰 것으로 추정되었으나(Kim et. al., 2015), 정치적인 요소를 고려하여 3배 정도 큰 것이 적절하다는 것으로 본 것임.

은 정부조직의 경량화와 공공부문의 생산성 제도와는 역행하는 정책이므로 국민적 논의가 필요하다.

정부의 궁극적인 목표가 일자리 창출이라면 추진할 수 있는 모든 정책대안을 검토하여야 될 것이다. 장기적으로 더 많은 일자리를 창출하기 위해서는 투입 대비 산출 효과 내지 비용 대비 편익을 산정하여 대안에 대하여 비교하여야 될 것이다. 우리나라 공공부문의 생산성이 민간부문보다 높다는 증거가 없으므로 장기적으로 비효율적인 부문에 더 많은 자원을 투입하는 정책은 더 많은 일자리 창출하는 최선의 대안이 될 수 없다.

4차 산업혁명이 도래하는 시대에는 공공부문보다는 민간부문의 창의성을 발휘할 수 있는 기회를 더 많이 제공하여야 된다. 공공부문을 비대화하는 것은 향후 한국경제가 자원배분을 보다 유연하게 할 수 있는 여지를 줄일 것이다.

4. 정치경제학적 개혁 방안

정치경제학적으로 재정의 건전성을 제고하기 위한 선결조건은 정치적 요인에 의한 재정지출의 낭비를 방지하는 것이다. 대선에서 공약으로 제시된 대규모 재정투자사업이 집권 후 그대로 추진되어 초래되는 재정의 낭비를 최대한 줄이는 것이 필요하다. 대선 공약사업이 집권 후 그대로 추진되어 문제가 된 대표적인 사례는 지방공항이다.¹⁵⁾ 재정지출의 낭비를 위하여 선거에서 대권 후보자들이 전국 사업이 아닌 지역사업에 대하여 공약하는 것을 제도적으로 방지할 수 있는 방안을 강구하는 것이 좋을 것이다.

정치구조가 재정의 건전성과 지속가능성에 미치는 영향을 생산적인 방향으로 승화시키기 위해서는 주요 사안에 대해서는 국민의 의사를 직접 물어보아 결정하는 것이 좋을 것이다. 참고할 수 있는 방안은 미국의 주 정부에서와 같이 특정 과제에 대하여 proposition으로 제시하여 국민(주민) 투표로 결정하는 것이다.

이제 현재 집권하고 있는 문재인 정부의 주요 공약에 대한 문제점을 살펴보자.

15) 2000년 이후 지어진 3세대 국내공항은 지자체들의 정치 논리로 건설되었는데 울진공항, 무안공항, 양양공항 등 대부분 폐쇄되거나 일부만 이용되고 있는 실정임.

〈표 4〉 문재인 정부 주요공약 지출에 대한 자원대책

(단위: 조원)

합계			178.0	
	세입 확충		82.6	
		세수 확충		77.6
			초과세수 증대	60.5
			비과세감면 정비 등	11.4
			탈루세금 강화	5.7
		세외수입 확대		5.0
	세출 절감		95.4	
		지출구조조정		60.2

자료: 국정기획자문위원회, 2017, 문재인정부 국정운영 5개년 계획.

〈표 5〉 박근혜 정부 공약가계부 자원대책

(단위: 조원)

	'13~'17 합계	'13	'14	'15	'16	'17
◇ 자원대책	134.8	7.4	17.4	30.5	36.8	42.6
① 세입확충	50.7	2.9	7.9	11.8	13.7	14.4
▪ 국세	48.0	2.9	7.6	11.1	12.9	13.6
▪ 세외수입	2.7	-	0.3	0.7	0.8	0.9
② 세출절감	84.1	4.5	9.5	18.7	23.1	28.1
▪ 의무지출 조정	3.0	-	0.5	0.7	0.8	0.9
▪ 재량지출 조정	34.8	-	5.8	9.6	9.5	9.9
▪ 이차보전 전환	5.5	-	0.7	1.4	1.7	1.7
▪ 국정과제 채투자	40.8	4.5	2.5	7.0	11.2	15.6

자료: 기획재정부, 2013, 재정지원 실천계획(공약가계부).

첫째, 문재인 정부 주요공약에 대한 자원대책 중 세출절감에 의한 것이 53.6%로 세입확충에 의한 것(46.4%)보다 많은 것은 근본적인 자원대책이 되기 어려운 것을 의미한다. 재정 지출 삭감만으로 복지 국가를 위한 자원 마련이 불가능하다는 것은 이미 박근혜 정부에서 드러난 바 있다. 문재인 정부와 박근혜 정부의 공약 자원대책은 〈표 4〉와 〈표 5〉에 정리되어 있는데 양 정부는 자원대책으로 재정지출 삭감을 세입확충보다 더 중요시한다는 점에서 대동소이한 것을 알 수 있다.

둘째, 세출 구조조정은 꼭 필요하지만 용이하지 않다. 박근혜 정부도 취임 초 세출 구조조정을 국정 과제로 삼고 사회간접자본(SOC) 사업에 대한 전면 재검토, 부처 간

유사·중복 사업 통합, 신규 사업에 대한 타당성 검증 강화 같은 세출 구조조정 계획 등을 통해 공약 예산 135조원 중 84.1조원을 마련할 방침이었으나 국회의원 선거 등 여러 선거를 치르면서 민심을 잡기 위해 SOC와 복지 예산을 계속 늘렸다.

일건 문재인 정부의 재원조달대책은 박근혜 정부의 ‘증세 없는 복지’ 기조가 더 강화된 것으로 보인다. 세제개편에 의한 재원조달은 11.4조원으로 총 178조원의 재원조달액 중 6.4%에 불과한 수준이다. 박근혜 정부 공약가계부가 총 135조원 재원방안에서 증세 몫(탈루세금 과세 포함)이 48.0조원으로 재원조달액 중 35.5%이므로 재원조달 중 문재인 정부의 증세 몫은 박근혜 정부보다 더 낮은 수준으로 볼 수 있다.

5. 세제개혁 방안¹⁶⁾

세제개혁의 기본방향은 세입기반을 확충한 후에 세율을 인상하는 것이다. 우선 세입기반 확충의 필요성은 다음과 같다. 향후 우리나라 잠재성장률이 점진적으로 낮아짐에 따라 전반적으로 모든 세목의 세원의 증가율이 둔화될 것이므로 이를 그대로 방치하는 경우 재정지출에 대한 수요의 증가율이 세원 증가율을 상회하게 되어 재정적자가 불가피하게 될 것이다. 조세의 효율성 측면에서도 기존 세목들에 대하여 과세표준의 확대 및 비과세·감면 축소를 통한 세입기반 확충은 장기적으로 세율을 인하시킬 수 있는 여력을 만들게 되어 조세의 효율성비용을 감소시킬 수 있을 것이다.

세입기반 확충의 단계별 전략은 1단계에서 세입기반 확충규모를 결정하는 것이 될 것이다. 향후 정부가 조세부담률을 어느 정도 수준으로 결정할 것인가에 따라서 세입기반 확충규모가 결정될 것이다. 1단계에서 세입기반 확충규모가 결정되면 2단계에서 세목별로 세입의 증가규모를 결정하여야 될 것이다.

재정의 지속가능성을 위하여 세제개편은 필요하다. 현재 한국경제의 가장 중요한 국가과제는 “사회복지지출의 증가가 불가피한데 어떻게 재원을 조달할 것인가?”라는 문제를 해결하여야 되는 것이다.

주지하다시피 재원조달은 세금 징수의 수단과 국공채 발행하는 수단과 화폐발행에 의한 수단이 있다. 그러나 국공채 발행은 장기적으로는 미래세대의 세 부담으로 귀착되고, 화폐발행에 의한 재원조달은 인플레이션의 문제가 있으므로 근본적인 재원조달 수단은 세금의 징수밖에 없다. 결국 근본적인 재정수단에는 세금 밖에 없으므로

16) 본 절의 내용은 김성태(2011, 2014a)를 토대로 재구성되어 기술되었음.

조세부담률 상승이 불가피한 것으로 판단된다.

김성태 외(2014b)는 증가하는 재정 부담을 조세와 재량적 재정지출이 적절히 분담하는 경우에도 조세부담률의 증가는 불가피하다는 것을 밝히고 있다. 2060년에 조세부담률은 23% 내외, 재량지출 규모는 8% 정도로 축소되어야 한다. 이는 현재보다 조세부담률을 4~5%p 정도 상승시켜야 함을 의미한다.

조세부담률 상승의 불가피성은 우리나라 적정 조세부담률의 각도에서도 뒷받침되고 있다. 1970~2009년 OECD국가 패널자료를 이용하여 국가 규모별 및 경제발전 단계별 적정 조세부담률을 추정한 김성태 외(2013)의 분석결과,¹⁷⁾ 우리나라의 적정 조세부담률은 19.9~24.4%인 것으로 나타나 실제 조세부담률(19.3%)보다 0.6~4.7%포인트 정도 높은 것으로 나타나 여타조건이 불변인 경우에도 증세의 여지가 있는 것으로 나타났다.

문제는 현재의 세제 하에서는 세원의 확충에 의한 세수증가가 어느 정도 가능하나 한계가 있다는 점이다. 따라서 세율인상을 중심으로 한 증세가 불가피하다. 즉 소득세와 소비세 및 법인세 증세가 중심이 되는 세제개편이 필요하다.

재정건전성 제고를 위한 세제개편을 추진하는 과정에서 가장 중요한 것은 세제개편의 우선순위이다. 즉 향후 세제개편을 성공적으로 제도적으로 정착시키기 위해서는 세제개편의 우선순위를 전략적으로 결정하여야 될 것이다. 장기적으로 급증하게 될 복지지출 재원조달을 위해서는 소비세율의 인상이 불가피할 것으로 전망된다. 단지 소비세율 인상을 추진하기에 앞서 소득세의 기능을 정상화하여 소득재분배 기능을 수행할 수 있도록 소득세체계를 개편하여야 될 것이다.

복지재원조달방법에 대한 해외사례에서 독일, 스웨덴, 이탈리아의 경우 1960년대 이후의 재원조달 방법의 형태를 보면 우선 소득과세의 증가가 먼저 일어났으며 이후 사회보장기여금과 소비세 등의 순서로 확대되는 경향을 볼 수 있다(전병목·박상원, 2011).

우리나라 복지재원조달을 위한 최선의 방법을 단계별로 보면 우선 복지지출이 증가하는 초기에는 사회보장기여금으로 우선 사회복지 관련 재정수요를 조달하고 세금은 보조적인 수단으로 활용한다. 다음 단계에서 재정수요가 더 증가하는 경우 소득세 증세가 이루어져야 할 것이다. 마지막 단계에서 본격적인 대규모 복지지출의 증가에 대

17) 김성태·이한식·임병인, 『국제비교를 통한 우리나라의 적정 조세부담률 모색』, 『재정정책논집』, 제15권 제2호, 2013.

한 재원조달은 소비세 증세가 이루어지는 것이 바람직하다.

세제개편은 소득세 개편으로부터 출발하여야 될 것이다. 소득세제 개편방안은 다음과 같다.¹⁸⁾ 소득세제의 개편의 최우선 정책은 세입기반을 최대한 확보하고 전체 납세자 대비 과세자의 비율을 늘이는 것이다. 향후 소득세는 상당히 오랜 기간 동안 세수가 가장 안정적으로 증가할 세목으로 평가된다(안종석 외, 2010). 그 이유는 소득세 과세표준이 실질소득이 아니라 경상소득인 사실에 기인한다. 향후 소득세 세입기반을 확충하기 위한 기본전제로서 근로소득세 공제수준을 상당 기간 동안 더 이상 높이지 말고 현재수준을 유지하여야 할 것이다. 이를 통해 1990년 전체 근로자의 3분의 2에 달하였던 근로소득세 납세자 비율이 2010년 절반으로 감소되었던 것을 다시 증가시킬 수 있게 될 것이다. 또한 세수증가와 소득재분배효과를 제고하기 위하여 사업소득세 포착률을 지속적으로 높일 필요가 있다. 다음으로 현행 세율체계는 일정 기간 그대로 두는 것이 바람직하나 세율 인상이 필요한 경우 최고세율뿐만 아니라 중간 세율도 동반적으로 인상하되 인상 폭을 누진적으로 인상하는 방안을 강구하여야 될 것이다.

부가가치세 개편방안은 다음과 같다. 현재 우리나라 부가가치세 세율은 1977년 부가가치세 도입 이래 줄곧 10%를 유지하여 왔는데 이는 2010년 현재 OECD 회원국 평균 부가가치세 세율 18.1%에 비하여 상당히 낮은 수준이다. 반면에 선진국을 중심으로 재정건전성을 제고하고, 저출산과 고령화에 따른 사회복지지출의 급증에 대비하기 위하여, 그리고 글로벌화의 진전에 따라 자국 기업의 국제경쟁력 제고를 위하여 법인세 부담을 낮추는 대신에 소비세 비중을 제고시키는 경향이 있다.¹⁹⁾

재정 건전성 제고와 재정의 지속가능성을 위한 부가가치세 개편방안은 다음과 같다. 부가가치세제 개편의 경우 핵심은 부가가치세의 세율을 최대한 확보하고 장기적으로 부가가치세 세율을 인상하는 것이다. 전반적으로 부가가치세의 과세베이스를

18) 성명재, 『소득세의 세수기능 확충을 위한 장기개편방안』, 김성태·박진 편, 『재정건전성의 평가 및 정책과제』, KDI 연구보고서 2014-04, 제12장, 2014.

19) 우리와 비슷하게 분단국가이었던 독일의 경우 통일비용 조달과 재정적자를 해소하기 위하여 1968년 11%로 출발하였던 VAT세율을 1993년 14%에서 15%로 인상하고, 1998년 15%에서 16%로 인상한 다음 2007년 1월부터 인구의 노령화와 소득의 양극화 문제를 해결하기 위하여 소요되는 재정수요를 충당하기 위하여 세율을 16%에서 19%로 인상하였다. 그밖에 주요 국가의 VAT 인상 사례로는 그리스의 경우 2010년 3월 재정적자 감축을 위하여 VAT세율을 19%에서 21%로 인상하였다. 스페인 역시 2010년 7월 VAT세율을 16%에서 18%로 인상하였으며, 핀란드도 VAT세율을 22%에서 23%로 인상하였고, 영국은 2011년부터 VAT세율을 17.5%로부터 20%로 인상하였다.

확충하는 방안으로 우선 국민개세주의에 입각하여 영세 상인들의 편의를 도모하기 위한 명분으로 시행되어 온 간이과세제도를 과감하게 폐지하여야 될 것이다.²⁰⁾ 또한 부가가치세에 대한 비과세·감면을 대폭 축소하여야 될 것이다.²¹⁾

부가가치세 세율 인상의 폭과 시기는 복지지출의 증가에 맞추어 계획한 다음 공포하여야 될 것이다. 단지 장기적으로 남북통일을 대비하여 부가가치세 세율의 2%p 정도의 여유를 가져야 할 것으로 보이며 최대한 15%까지 인상할 수 있는 여력이 있는 것으로 보인다.

정치경제학적으로 증세는 어느 정권도 단행하지 못하므로 여야가 중기적인 증세방안에 대하여 합의한 후 정치 환경과 관계없이 추진할 수 있도록 하여야 될 것이다. 국회에서 여야가 ‘중장기 세제개편위원회’를 결성하여 세제개편방안과 특히 증세에 대하여 구체적인 일정과 방안에 대하여 결정한 후 추진하여야 될 것이다. 증세는 어느 정권도 집권기간 중에는 추진하기가 어려우므로 증세에 관한 한 여야가 합의하여 집권당이 누가 되든 상관없이 중장기적으로 필요한 증세를 추진하는 것이 바람직하다.

결론적으로 중장기적인 시계에서 우리나라 재정정책의 방향을 설정함에 있어 현재 세대뿐만 아니라 미래 세대도 고려하여야 자원배분의 효율성과 형평성 측면에서 바람직하므로 현재 세대가 재정건전성 제고를 위하여 증세를 중심으로 보다 과감한 재정개혁을 추진하여야 될 것이다.

■ 참 고 문 헌

1. 국민연금공단, 『기초노령연금 재정전망보고서』, 2013.
 2. 국민연금재정추계위원회, “제3차 국민연금 재정 계산 장기전망 설명자료,” 2013.
 3. 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』, 2017.
 4. 국회예산정책처, 『2016~2060년 NABO 장기재정전망』, 2016년.
 5. _____, 『2010~2014년 경제전망 및 재정분석 V』, 2010.
 6. 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각 년도.
 7. _____, 재정지원 실천계획(공약가계부), 2013.
-
- 20) 부가가치세 간이과세제도의 문제점은 과세표준 양성화에 역행하고 근로소득자와 자영업자 간 과세형평성을 저해하고, 업종 간 과세불공평을 야기하고 있으며, 장기적으로 간이과세자가 지속적으로 160만 명 수준을 유지한다는 점 자체가 비정상적이라는 데에 있다(서동국 외, 2013).
 - 21) 금융과 보험 용역에 대한 면세범위도 수수료를 명시적으로 수취하는 부수적인 금융용역에 대해서는 부가가치세 과세전환을 하여야 될 것이다. 의료보건용역에 대한 면세범위도 EU 국가들보다 광범위하므로 면세범위를 과감하게 축소하여야 될 것이다.

8. 기획재정부, “2016 회계연도 국가결산,” 2017.
9. 김성태, “한국경제 선진화를 위한 재정개혁 과제,” 『한국경제연구』, 제24권, 2009, 165-202.
10. _____, “우리나라 재정건전성 제고를 위한 정책과제,” 『경제연구』, 제29권 제2호, 2011, pp. 111-152.
11. _____, “지속가능한 재정을 위한 세제개편방안,” 김성태 · 박진 편, 『재정건전성의 평가 및 정책과제』, KDI 연구보고서 2014-04, 제11장, 2014a.
12. _____, “재정의 지속가능성에 대한 평가 및 시사점,” 김성태 · 박진 편, 『재정건전성의 평가 및 정책과제』, KDI 연구보고서 2014-04, 제2장, 2014b.
13. 김성태 · 이한식 · 임병인, “국제비교를 통한 우리나라의 적정 조세부담률 모색,” 『재정정책논집』, 제15권 제2호, 2013.
14. 김성태 · 임병인, “한국의 경제성장과 재정 - 평가와 제도약을 위한 정책과제,” 『응용경제』, 제11권 제2호, 2009, pp. 89-131.
15. 김용하, “공적연금의 재정안정화 방안,” 김성태 · 박진 편, 『재정건전성의 평가 및 정책과제』, KDI 연구보고서 2014-04, 제7장, 2014.
16. 보건복지부 · 한국보건사회연구원, 『2013~2060 사회보장 장기재정추계』, 2014.
17. 서동국 · 허 원, 『부가가치세 간이과세제도의 문제점 및 개선방안』, 국회입법조사처, 2013.
18. 성명재, “소득세의 세수기능 확충을 위한 장기개편방안,” 김성태 · 박진 편, 『재정건전성의 평가 및 정책과제』, KDI 연구보고서 2014-04, 제12장, 2014.
19. 안종석 외, 『경제위기 이후의 세수입기반 확충을 위한 조세정책방향』, 한국조세연구원, 2010.
20. 열린재정 재정정보 공개시스템, <http://www.openfiscaldata.go.kr>.
21. 전병목 · 박상원, 『복지재원 조달정책에 관한 연구』, 연구보고서, 한국조세연구원, 2011.
22. 통계청, 경기종합지수, 2015.
23. _____, 장래인구추계: 2015-2065년, 2016.
24. _____, KOSIS.
25. 한국개발연구원, 『한국재정 40년사』, 제4권, 1990.
26. 황성현, “장권별 조세 · 재정정책기조의 평가와 시사점: 문민정부에서 박근혜 정부까지,” 『재정학연구』, 제7권 제2호, 2014, pp. 117-157.
27. Kim, Sung Tai, Byung In Lim and Myoung Kyu Kim, “An Analysis of the Minimum Efficiency Scale for Local Autonomies in Korea,” *International Journal of Applied Engineering Research*, Vol. 10, No. 7, 2015, pp. 572-576.
28. Lee, Young and Taeyoon Sung, “Fiscal Policy, Business Cycles and Economic Stabilisation: Evidence from Industrialised and Developing Countries,” *Fiscal Studies*, Vol. 28, No. 4, 2007, pp. 437-462.
29. UN, *World Population Prospects: The 2015 Revision*, 2015.

Mid-term and Long-term Fiscal Policy Direction in Korea

Sung Tai Kim*

Abstract

This paper suggests the mid-term and long-term direction of fiscal policy in Korea recognizing that the new Korean government is likely to pursue fiscal policy carelessly in the future. Up to now the Korean government's fiscal policies have been successful in performing a variety of policy measures to solve the national policy agenda. The Korean government's fiscal policy has been based on the balanced budget so that she has been able to maintain fiscal healthiness. However, volatile changes in economic and fiscal environment such as rapid aging and low fertility rate, a decrease in potential economic growth rate, and income polarization make the Korean government keep fiscal healthiness. To solve these problems we should consider the future generation as well as current generation in setting up the direction of fiscal policy in the future. The current generation should pursue the structural reform in government expenditure spending and tax reform focusing on tax increase such as Value-Added Tax increase.

Key Words: fiscal policy, tax increase, fiscal healthiness

JEL Classification: H7

Received: Oct. 12, 2017. Revised: Dec. 5, 2017. Accepted: Dec. 15, 2017.

* Professor, Department of Economics, Cheongju University. Daeseong-Ro 298, Cheongwon-Gu, Cheongju-Shi, Chungbuk 28503, Korea, Phone: +82-43-229-8182, e-mail: stkim@cju.ac.kr