재정기조의 평가와 향후 과제

전 주 성, 이화여자대학교

2004. 10. 9.

1. 서론

문제제기 및 주요 결론

- **양입제출로 상정되는 '균형재정' 기조**
  - 재정의 경기조절 기능 부재 등 단점
  - 재정건전성 유지라는 장점
  - 위기 극복 과정의 예외 있었지만 여전히 보수적 재정운영

- **외환위기 이후 재정의 정책적 수요 급증**
  - 적자재정 등 경기조절 기능
  - 사회적 위험 흡수와 성장잠재력 향상
  - 개방화, 자율화로 금융, 규제에서 재정으로 정책비중 이동

문제제기 및 주요 결론 (계속)

- **정책기능은 나아지지 않은 상황에서 재정건전성 위협**
  - 재정정책 시차, 세수예측 취약, 추경편성 관행 등
  - 위기 극복 과정 – 국채증가, 복지지출, 준재정 예산편입, 통일비용

- **정책기능과 재정규율 함께 강화할 대안: 경제 정책 + 정치, 제도적 변화**
  - 무분별한 재정 사용 대신 경기조절 강화할 정책기반 확립
  - 재정건전성 확보 통한 사회적 위험 흡수 (사회갈등, 외부충격)
  - 예산의 규모, 수지 못지 않게 구성과 생산성에 초점
    (성장잠재력 - R&D, 인적자본)

주요내용

- **재정기조의 측정**
  - 경기적 요인 vs. 구조적 요인
    (automatic stabilizer vs. active policy)
  - Procyclical vs. Countercyclical

- **재정기조의 평가**
  - '균형재정' 기조 (양입제출)
  - 국가채무문제

- **향후 과제**
  - 정책기능 vs. 재정규율
  - 정치-제도적 측면
  - 예산과정의 투명성

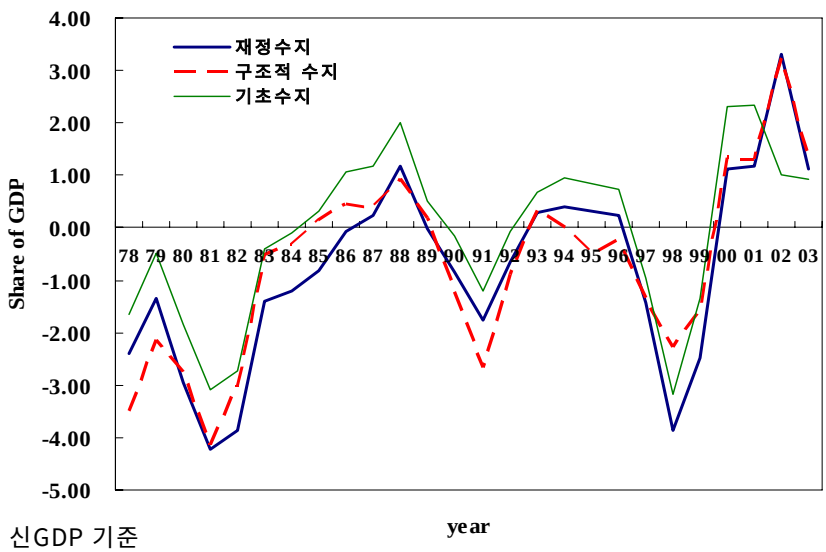
2. 재정기조의 측정

- **방법론**
  - 구조적 재정수지, 재정충격지수(FI)
  - IMF, OECD; KDI, KIPF: 비교
  - Qualify: 추경예산 = “discretionary” stabilizer?

- **측정기간 및 분석대상**
  - 1979-2003; 외환위기 전후 비교
  - 국제비교(외국문헌)

- **회계적수지, 구조적 수지, 기초 수지(그림 2.1)**
  - 재정규모 작고, 자동안정장치 미미
  - 국가부채 규모 작아 이자비용 크지 않음

그림 2.1: 재정기조의 추이



주: 신GDP 기준

표 2.1: 통합재정의 추이

(조 원, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
수입	85.5	93.4	96.7	107.9	135.8	142.1	158.7	171.7
증가율	17.5	9.2	3.5	11.6	25.8	4.6	10.2	8.2
GDP 대비	19.1	19	20	20.4	23.5	23.2	23.2	23.8
지출 및 순융자	84.4	100.3	115.4	121.0	129.3	142.5	136	163.6
증가율	18	18.8	15.1	4.9	6.9	10.2	-0.5	20.2
GDP 대비	18.8	20.4	23.8	22.8	22.3	22	19.9	22.7
통합재정수지	1.1	-7.0	-18.8	-13.1	6.5	7.3	22.7	8.1
GDP 대비	0.2	-1.4	-3.9	-2.5	1.1	1.2	3.3	1.1
예산상 통합재정수지	-0.7	-1.0	1.1	-22.7	-19.3	-6.5	6.0	21.4
GDP 대비	-0.2	-0.2	0.2	-4.3	-3.3	-1.1	0.9	3.0

주: 신GDP 기준

표 2.2: 통합재정수지의 구성

(조 원,%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (본예산)	2004 (추경)
총수입	96.7	107.9	135.8	142.1	158.7	171.7	185.3	186.6
총지출	115.4	121	129.3	142.5	136	163.6	178.2	183.4
통합재정수지	-18.8	-13.1	6.5	7.3	22.7	8.1	7.1	3.3
GDP 대비	-3.9	-2.5	1.1	1.2	3.3	1.1	0.9	0.4
국민연금제외시	-24.7	-20.0	-4.7	-6.1	7.0	-10.4	-13.9	-17.7
GDP 대비	-5.1	-3.8	-0.8	-1.0	1.0	-1.4	-1.8	-2.3
사회보장성기금 제외시*	-24.9	-20.4	-6.0	-8.2	5.1	1.5	-3.5	-7.2
GDP 대비	-5.1	-3.9	-1.0	-1.3	0.7	0.2	-0.5	-0.9

주: 1)신GDP기준
2) *: 2003년 부터는 사회보장성기금 수지와 공적자금상환기금 출연금을 제외한 수치임

표 2.3: 중기재정계획, 1998-2004 (2002)

(%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
실질GDP성장률	-6.7	10.7	8.0	6.0	5.9	5.6	5.3
명목GDP성장률	0.7	8.9	10/11	8.5	8.5	8.0	7.6
정부지출 증가율	13.1	9.6	4.7	6.0	6.0	6.0	6.0
수지차(GDP대비)	-3.2	-2.7	-2.0/ -2.5	-2.0	-1.0	0.0	0.5

주: 구GDP 기준
자료: 기획예산처(2002)

표 2.4: 중기재정계획, 2003-2008 (2004)

(%)

	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'04~'08 평균	'00~'03 평균	'91~'97 평균
실질성장률	3.1	5.4	5~6 수준				5~6 수준	5.6	7.0
(GDP def. %)	(2.3)	(2.5)	(2.5 내외)				(2.5내외)	(2.4)	(6.7)
경상성장률	5.4	7.9	8 수준				8 수준	8.0	13.1

자료: 기획예산처(2004)

표 2.5: 재정기조의 추이, 1979-2003

(%)

	GDP gap (1)	ΔGDP gap (2)	구조적 재정수지 (GDP대비)(3)	재정충격 지수 (GDP대비)(4)	상관계수 (1)&(4) (5)	상관계수 (2)&(4) (6)
1979	4.56	-1.61	-2.16	-1.35		
1980	-0.97	-5.54	-2.75	0.53		
1981	-0.40	0.58	-4.14	1.39		
1982	-4.33	-3.94	-3.01	-1.18	-0.157	0.291
1983	-4.51	-0.17	-0.52	-2.49	0.955	-0.065
1984	-4.42	0.09	-0.33	-0.19	0.830	0.367
1985	-5.02	-0.60	0.16	-0.50	-0.250	0.056
1986	-2.67	2.35	0.45	-0.26	0.293	0.357
1987	-0.79	1.88	0.37	0.10	0.873	0.631
1988	1.33	2.12	0.93	-0.53	0.119	0.386
1989	-1.00	-2.33	0.18	0.72	-0.300	-0.898
1990	2.08	3.07	-1.22	1.43	0.196	-0.044

주: 신GDP 기준,
열(5)와 열(6)은 4년 이동 계열간 상관계수

표 2.5: 재정기조의 추이(계속)

(%)

	GDP gap (1)	ΔGDP gap (2)	구조적 재정수지 (GDP대비)(3)	재정충격 지수 (GDP대비)(4)	상관계수 (1)&(4) (5)	상관계수 (2)&(4) (6)
1991	5.12	3.05	-2.67	1.49	0.465	0.210
1992	1.38	-3.75	-0.91	-1.81	0.334	0.844
1993	-0.32	-1.70	0.34	-1.27	0.743	0.993
1994	2.12	2.44	0.02	0.35	0.860	0.967
1995	4.39	2.27	-0.48	0.52	0.751	0.993
1996	2.63	-1.76	-0.23	-0.26	0.889	0.850
1997	-0.10	-2.73	-1.38	1.12	-0.531	-0.139
1998	-7.00	-6.91	-2.30	0.82	-0.474	-0.308
1999	-3.66	3.34	-1.58	-0.67	-0.191	-0.786
2000	-0.63	3.03	1.33	-2.87	-0.353	-0.779
2001	-0.10	0.53	1.32	0.01	-0.608	-0.733
2002	1.19	1.29	3.22	-1.88	-0.291	-0.440
2003	-0.16	-1.35	1.30	1.90	-0.104	-0.974

표 2.6: 재정기조의 추이
GDP gap과 FI의 상관계수

년도	GDP gap & FI (1) & (4)	ΔGDP gap & FI (2) & (4)	년도	GDP gap & FI (1) & (4)	ΔGDP gap & FI (2) & (4)
	열(1)과 열(2)의 상관계수	열(2)와 열(4)의 상관계수		열(5)의 평균	열(6)의 평균
79-03	0.1674	-0.0370	82-03	0.1841	0.0808
79-96	0.3571	0.4331	82-96	0.4401	0.3957
97-03	-0.2222	-0.6855	97-03	-0.3646	-0.5939

재정기조- 결과 종합

- 외환위기 이전: **Procyclical**
- 외환위기 전후: 초기 긴축에서 확장으로 전환
- 외환위기 이후: **Countercyclical**
- 평가와 전망(3장,4장):

3. 재정기조의 평가

- **균형재정 기조(양입제출): flow**
  - 이론적 측면
  - 정책적 측면
  - 제도적 측면

- **국가채무: stock**
  - 측정대상; 국제비교
  - Dynamics 중요
  - 정치적-제도적 측면

균형재정 기조 평가

- **경기조절 기능: Rules vs. Discretion**
  - Keynesian policy 부재
  - 그러나, 시차 및 경기순환 예측의 문제

- **"Tax smoothing"에 어긋남: 비효율**
  - 그러나, 정치적 동기에 의한 자의성 방지: 차선의 선택

- **고도성장전략: 재정 vs. 금융/규제 (표 3.1)**
  - 남미형 재정 구조와 대비

- **Bottom-up의 재정해이 효과를 '양입제출'로 통제**
  - 그러나, Spending priority 왜곡 가능성

경기순응적 재정정책의 설명

- **국제경험**
  - Credit Constraints
  - 정치경제적 측면: “Voracity effect”
  - Incomplete markets: a Ramsey problem

- **한국적 특성**
  - 고도성장전략: 재정 vs. 금융/규제(표 3.1)
  - Short tenure of the budget director
  - 목표 초과달성
  - 재정규모 작고 정책기반 취약(세수예측, 시차, 추경)

국가채무 평가

- **측정대상: 중앙/지방; 실현/미실현; 예산/준재정 (표 3.2)**
- **국제비교의 한계 (표 3.1)**
- **Dynamics 중요**

  - $d = (r-g)d - p$

    d: debt to GDP ratio

    r: real interest rate on government debt

    g: real economic growth rate

    p: primary, or non-interest, balance to GDP ratio

표 3.1: 조세부담률 및 국가채무의 국가별 비교

(%)

	한국 ('03)	OECD 평균('01)	영국 ('02)	프랑스 ('02)	미국 ('01)	일본 ('01)
조세부담률	20.5	27.5	29.7	27.7	21.8	17.0
국민부담률	25.5	36.9	35.9	44.2	28.9	27.3
국가채무비율	23.0	76.0	51.6	71.1	62.8	157.3

주: 국가채무비율은 2003년 기준
자료: 기획예산처, 2005년 나라살림(2004)

표 3.2: 국가채무 및 정부보증채무, 1999-2003

(조 원, %)

	1999	2000	2001	2002	2003
중앙정부채무(A)	89.7	100.9	113.1	126.6	158.9
지방정부채무(B)	18.9	22.3	21.3	19.5	18.4
지방정부의 대 중앙정부 채무(C)	10	11.9	12.3	12.5	11.6
국가채무(A+B-C)	98.6	111.4	122.1	133.6	165.7
(GDP 대비)	(18.6)	(19.3)	(19.6)	(19.5)	(23.0)
정부보증채무(D)	81.5	74.6	106.8	102.5	80.6
합계(A+B-C+D)	180.1	186	228.8	236.1	246.3
(GDP 대비)	(34.0)	(32.1)	(36.8)	(34.5)	(34.2)

주: 신GDP 기준, 각 년도 말 기준 채무액.

표 3.3: 이자지급과 기초수지

(%)

	이자지급 /GDP	기초수지 /GDP	명목GDP 성장률	금리 (국채)	(3)-(4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
82-89	1.04	-1.26	14.85	13.69	1.16
90-96	0.57	0.27	14.26	13.49	0.77
97-03	1.04	0.2	6.01	8.28	-2.27
1997	0.5	-1.04	8.32	15.32	-7
1998	0.76	-3.46	-1.97	7.59	-9.56
1999	1.22	-1.49	8.64	10.07	-1.43
2000	1.32	2.57	8.12	7.04	1.08
2001	1.31	2.62	5.67	6.94	-1.27
2002	1.15	1.15	8.13	5.72	2.41
2003	1.05	1.05	5.16	5.26	-0.1

주: 1) 구GDP기준
2) 국채금리는 국민주택채권(1종) 5년 만기채권의 12월 말 금리임

4. 향후 과제

- 정책기능 vs. 재정규율
- 정치-제도적 측면
- 예산과정의 투명성

향후과제 1: 정책기능 vs. 재정규율

- **정책기능**
  - 경기적 위험: 자동안정장치의 강화; 정책기반 강화
  - 사회적 위험(사회갈등해소(복지); 충격흡수; 투자위험흡수)
  - 성장잠재력: 투자위험 흡수(random tax); R&D; 인적자본 지원

- **재정규율**
  - 경기조절 기능과 단기적 Trade-off?
  - 재정건전성: 사회적 위험 흡수와 성장잠재력 향상

- **정책기반의 강화**
  - 세수예측, 경기예측 기능 강화; 추경관행 통제 (표 4.1, 4.2)
  - 예산구성 변화: R&D 및 인적자본 비중 강화

표 4.1: 본 예산과 결산예산의 차이, 1982-2003

	(결산-본예산)/본예산*100		(결산-본예산)/GDP*100		
	수입	지출 및 순융자	수입	지출 및 순융자	수지차
1982	-7.96	2.83	-1.51	0.59	-2.1
1983	-3.76	-6.66	-0.67	-1.33	0.65
1984	5.00	9.03	0.80	1.50	-0.70
1985	-22.88	-19.76	-5.01	-4.36	-0.65
1986	-23.3	-25.87	-4.8	-5.54	0.74
1987	-15.95	-19.85	-3.05	-3.92	0.87
1988	-4.38	-13.05	-0.76	-2.31	1.55
1989	-3.28	-7.07	-0.57	-1.27	0.70
1990	3.14	3.57	0.52	0.62	-0.1

주: 신GDP 기준

표 4.1: 본 예산과 결산예산의 차이(계속)

	(결산-본예산)/본예산*100		(결산-본예산)/GDP*100		
	수입	지출 및 순융자	수입	지출 및 순융자	수지차
1991	-4.69	0.71	-0.81	0.13	-0.93
1992	1.99	0.86	0.33	0.15	0.18
1993	-11.98	-15.28	-2.39	-3.12	0.73
1994	-7.92	-13.05	-1.55	-2.65	1.10
1995	3.68	0.12	0.65	0.02	0.63
1996	3.71	1.50	0.68	0.28	0.40
1997	-2.81	3.36	-0.55	0.66	-1.21
1998	-9.07	9.69	-1.99	2.11	-4.10
1999	6.27	-2.60	1.20	-0.61	1.81
2000	22.84	-0.45	4.36	-0.10	4.46
2001	1.37	-7.98	0.31	-1.91	2.22
2002	2.79	-8.30	0.63	-1.80	2.43
2003	-0.14	8.68	-0.03	1.81	-1.84

표 4.2: 본 예산과 결산예산의 차이: 예측오차

	(결산-본예산)/본예산*100			(결산-본예산)/GDP*100		
	수입	지출 및 순융자	수지차	수입	지출 및 순융자	수지차
예측오차의 평균값						
82-03	-3.06	-4.52	1.46	-0.65	-0.96	0.31
82-90	-8.15	-8.53	0.38	-1.67	-1.78	0.11
91-97	-2.57	-3.11	0.54	-0.52	-0.65	0.13
98-03	4.01	-0.16	4.17	0.75	-0.08	0.83
예측오차 절대값의 평균값						
82-03	7.68	8.19	6.70	1.51	1.67	1.37
82-90	9.96	11.96	4.47	1.97	2.38	0.90
91-97	5.26	4.98	3.85	0.99	1.00	0.74
98-03	7.08	6.28	13.36	1.42	1.39	2.81
예측오차의 자기상관						
82-03	0.39	0.4	0.24	0.41	0.41	0.25
(t 값)	(1.87)*	(1.83)*	(1.11)	(1.96)*	(1.86)*	(1.12)
82-90	0.35	0.29	0.11	0.36	0.32	0.08
(t 값)	(0.82)	(0.74)	(0.42)	(0.86)	(0.82)	(0.28)
91-03	0.18	0.25	0.27	0.19	2.23	0.28
(t 값)	(0.60)	(0.80)	(0.89)	(0.65)	(0.74)	(0.92)

주: 신GDP 기준, *: 10%에서 유의함

향후과제 2: 정치-제도적 측면

- **경제적, 정책적 분석**
  - 제도 변화의 기본
  - 이해당사자의 정치적 동기 감안

- **행정부 내, 부처간의 관계**
  - Tax cost의 내재화 중요: “pork barrel” “rent-seeking”
  - Top down: 재정규율 중시 (참고: the 1974 Budget Act in the U.S)
  - 기획예산처의 위상/권위(예산=정책):

- **행정부 대 의회 및 의회내 정파간 관계**
  - 예산정책처의 위상/권위(bikpartisan)
  - A closed rule on the size; an open rule on the composition

향후과제 3: 예산과정의 투명성

- **복잡한 예산: 진정한 비용/편익 알기 어려움**
  - 세금이나 정부부채(미래 세금)를 감춤
  - 지출 편익 과대 평가

- **원인/방식**
  - Fiscal illusion; Fiscal confusion
  - 경제성장률 과장; 지출편익 과장; 예산외 항목; “baseline” 왜곡; 다년도 예산의 남용

- **투명성 효과**
  - 제도변화의 실효성 보장
  - 경쟁에 따른 효율성

중기재정계획 평가

- **From "Pork barrel" to transfers**
  (사회간접자본 줄고 복지지출 증가)
- **성장률 및 세수: 낙관적 가정**
- **Baseline problem: 출발선과 목표설정의 적정성**

Budget balance vs. External balance

- **경상적자 최소화**
- **재정적자 최소화**

THE END

Thank you.

jjun@ewha.ac.kr