

재정의 지속가능성: 한·일 양국의 검증 비교*

김 동 건**

<目 次>

- I. 머리말
- II. 재정의 지속가능성 검증모형
- III. 한국재정의 최근동향과 재정의 지속가능성
- IV. 일본재정의 최근동향과 재정의 지속가능성
- V. 결론 및 정책적 시사점

<요 약>

본 연구는 한국과 일본의 재정의 지속가능성 여부를 검증해 보는 연구이다. 우선 양국가에 적용가능한 지표들을 소개하고, 이러한 지표를 통해 양국가의 재정의 지속가능성을 검증한 그동안의 연구결과들을 비교·검토하였다. 검토결과 우리나라의 재정운영상태가 현시점에서 재정의 지속가능성이 어느 정도에 존재하고 있으며 일본보다는 비교적 양호하다고 결론지을 수 있다. 그러나 장기적으로 우리나라가 계속 지속가능성이 성립된다고 단언하기 어렵다. 이는 참여정부 출범 후 재정상황이 크게 악화되었기 때문이다. 따라서 재정의 건전성 확보를 위한 지속적인 노력이 필요하다.

【주제어: 재정의 지속가능성, 재정의 건전성, 국가재정운용, 재정정책】

I. 머리말

우리나라의 현정부(참여정부)는 성장잠재력 확충과 아울러 복지확대, 지방분권, 균형발전, 삶의 질 향상 등에 정책의 역점을 두고 있다. 이러한 정책 목표를 실현하는데 재정수요의 증대는 불가피한 것이며, 나아가서 저출산, 인구고령화 등으로 재정운영에 대한 압박은 더욱 증대될 전망이다. 이러한 이유로 참여정부가 출범하면서 재정적자와 국가부채가 급증하는 현상을 맞이하게 되었다. 일본

* 이 논문은 “2005년도 서울대학교 발전기금 연구비”의 지원으로 연구됨.

** 서울대학교 행정대학원 교수(donkim@snu.ac.kr).

의 경우도 1990년대의 10년을 잃어버린 10년(lost decade)이라고 불릴 정도로 경제가 장기불황에 빠지게 되었고 이를 극복하고자 무리한 경기부양 정책을 추진하면서 1990년대 말에 가서는 재정적자와 국가부채가 선진국 중에서 최악의 상태에 이르게 되었다.

따라서 재정수요의 급증으로 인하여 발생된 재정적자와 국가부채가 과연 지속가능한 수준인가에 대해 검증하고 지속가능한 수준을 넘지 않도록 관리할 필요성이 대두되고 있다. 우리나라에서 재정의 지속가능성이 중요한 이슈로 제기된 것은 1997년 말 외환위기 이후 금융 및 기업구조를 건전하게 조정하는데 막대한 공공자금이 투입되면서부터이다. 다음 절에서 좀 더 구체적으로 언급하겠지만 우리나라에서는 외환위기 이전에는 재정이 비교적 건전성을 유지하여 왔으나 외환위기 이후 공채발행이 증가하고 재정적자가 급증하여 국가부채가 급속히 늘고 있다.

본 연구는 다음과 같이 진행된다. 우선 재정의 지속가능성을 판단하는 방법과 지표를 검토한다. 현재까지 다양한 재정의 지속가능성 지표들이 주로 IMF를 중심으로 개발되었는데, 본 연구에서는 우리나라와 일본의 경우에 적용 가능한 지표들을 소개한다. 다음으로 한국과 일본의 재정동향을 간략히 살펴보고 양국의 재정지속가능성 여부를 지표를 통해 검증한다. 본 연구에서는 앞에서 소개된 지표들을 가지고 검증한 그동안의 연구결과들을 검토·비교하는데 초점을 맞추고 있다. 끝으로 검토결과를 바탕으로 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 재정의 지속가능성 검증모형

재정의 지속가능성(fiscal sustainability)이란 재정의 건전성을 판단하는데 매우 중요한 개념이라 하겠는데 재정적자가 발생하더라도 채무 불이행이라는 사태의 발생없이 재정수지가 균형으로 회복될 수 있는 가능성을 의미하고 있다. 다시 말하여 재정의 지속가능성이란 재정적자가 발생하고 국가채무가 증가하더라도 재정정책의 급격한 조정이 일어남이 없이 장기적 국가재정운영 측면에서 예산의 흐름이 안정적으로 유지되는 가능성을 의미한다.

재정의 지속가능성을 검토하기 위해서는 먼저 재정수지의 측정범위를 규정하여야 한다. IMF 권고에 의해 작성되고 있는 통합재정수지는 중앙정부의 일반회계, 특별회계, 기금과 비영리공공기관의 특별회계 등을 포괄하고 있으나 지방정부, 사회보장기여금, 정부투자기업(공기업)은 제외되고 있다.

일반적으로 널리 쓰이는 재정수지로는 기초재정수지(primary fiscal balance)가 있는데 이는 중앙정부의 전통적인 재정수지에서 정부부채에 대한 이자지불을

제외시킨 것이다, 또한 정부적자 및 부채는 명목변수이기 때문에 불가수준, 이자율, 경기변동 등에 따라 영향을 받게 된다. 재정의 지속가능성을 검토하는 데는 명목적 재정수지가 아닌 실질적 재정수지를 파악해야 할 것이다.

국가부채도 총부채(gross debt)와 순부채(net debt)로 구분하여 살펴보는 것이 옳다. 총부채는 정부의 금융부채의 총잔고로 거의 모든 경우 채권의 액면가액(face value)으로 측정하고 있다. 그러나 정부가 부채를 없애기 위해서는 발행된 채권을 시장가격으로 다시 사야하기 때문에 총부채의 가치는 채권의 시장가격으로 측정되어야 한다. 문제는 수많은 종류의 채권의 시장가격을 파악하기란 현실적으로 매우 어렵다는 점이다. 한편 순부채는 총부채에서 정부가 보유하고 있는 금융자산을 뺀 것이다. 정부보유 금융자산은 항상 현금화할 수 있으므로 순부채개념이 실질적인 부채를 의미한다고 볼 수 있기에 재정의 지속가능성을 분석하는 경우에 순부채개념이 총부채개념보다 더 적절하다고 하겠다.

재정적자와 국가부채 개념을 이용하여 재정의 지속가능성에 대한 논의를 전개하기 위하여 다음과 같은 기본식을 세워보자.

$$\begin{aligned} B_t &= (1+r_t)B_{t-1} + (G_t - T_t) \\ &= (1+r_t)B_{t-1} - PF_t \end{aligned} \quad \text{----- (1)}$$

여기서 B_t 는 실질정부부채, r_t 는 실질이자율, G_t 와 T_t 는 실질정부지출과 조세수입을 뜻한다. $PF_t = T_t - G_t$ 는 정부부채에 대한 이자지급을 제외시킨 기초재정수지 흑자(primary fiscal surplus)를 의미한다. 그런데 우리가 통상 얘기하는 재정수지는 정부부채에 대한 이자지급이 포함되어 있으며 이자지급을 포함한 기초재정수지적자는 $FD_t = G_t + r_t B_{t-1} - T_t$ 로 표시된다.

위 식(1)을 달리 표시하면

$$\Delta B_t = B_t - B_{t-1} = r_t B_{t-1} + (G_t - T_t) \quad \text{----- (2)}$$

로 될 터인데 재정이 균형을 이루기 위해서는 (즉, 부채가 더 이상 누적되지 않는 $\Delta B=0=FD$), 이자지급을 포함한 정부지출이 세입과 같아야 한다(즉, $rB+G=T$)라는 것을 식(2)를 통해 알 수 있다.¹⁾

1) 리카도의 등가성(Ricardian Equivalence)에 의하면 정부지출이 조세에 의해 조달되어 균형예산을 유지하든 혹은 국채발행에 의한 재정적자로 충당하든 장기적으로 그 효과는 동일하다고 본다, 따라서 재정적자가 재정의 지속가능성에 전혀 영향을 주지 않는다. 그러나 이러한 등가성 정리는 현실적으로 충족되기 어려운 가정을 전제로 하기에 받아들이기 어렵다.

재정의 지속가능성을 점검하는 지표로써 가장 단순한 방법으로는 정부의 순자산 또는 국가채무의 GDP에 대한 비율을 목표치 수준에서 일정하게 유지시키는 재정적자수준을 지속가능한 수준이라고 정의하고 실제의 재정적자가 이 지속가능한 수준으로부터 얼마만큼 벗어나 있는가를 지표를 통해 측정하는 방법이다.

따라서 식(2)를 GDP 대비 비율로 전환시키면 다음과 같이 변화된다.

$$\Delta b = (r-n)b + (g-t) \quad \text{----- (3)}$$

여기서 소문자 b,g,t는 GDP대비 비율이며, r은 실질이자율, n은 실질경제성장률이다. 재정안정(즉, $\Delta b=0$)을 달성하기 위해서는 GDP대비 기초재정수지흑자가 이자율에서 경제성장률을 차감한 값에 부채비율을 곱한 값과 같아야 한다.

식(2)와 식(3)의 주요한 차이점은 경제성장률 n이 등장하게 된 것이다, 경제성장률은 이자율과 더불어 정부부채의 누적에 직접적인 영향을 끼친다. 성장률n이 이자율 r보다 높으면 국민소득이 정부부채보다 빠르게 증가한다, 이 경우 기존의 정부부채를 신규정부부채로 상환(roll-over)하는 것이 가능하게 된다. 이때에는 기초재정수지가 적자이더라도 재정의 지속가능성은 존재한다, 다만 미래재정흑자의 현재가치가 현정부 부채가치보다 커야 한다.

한편 이자율이 성장률보다 높은 경우에는 정부부채가 국민소득보다 빠르게 증가한다. 따라서 재정안정을 위해서는 최소한 기초재정수지가 흑자가 되어야 한다. 반면 이자율과 성장률이 동일한 경우에는 기초재정수지가 균형을 이루면 재정안정이 가능하다. 통상 이자율과 성장률이 거의 차이가 없는 것이 일반적이라 하겠으며, 재정안정은 기초재정수지에 의해 결정되므로 통합재정수지가 적자라고 하더라도 재정의 지속가능성은 여전히 존재할 수 있다.

재정안정을 가져다주는 국가채무의 대GDP비율(b)의 규모는 다음과 같이 간결하게 표시될 수 있다.2)

$$b = \frac{t-g}{r-n} \quad \text{----- (4)}$$

여기서 b는 국가장기부채의 대GDP비율, t는 장기조세수입의 대GDP비율, g는 장기정부지출의 대GDP비율, r과 n은 각각 정상상태의 실질이자율, 장기GDP성장률을 가리킨다. 식(4)의 b는 지속가능한 부채비율의 지표, 즉 주어진 항구적(permanent) 기초수지/GDP 비율에 의해 나타나는 목표부채/GDP비율을 의미한다.

Blanchard(1990)는 국가채무의 GDP에 대한 비율을 현재 수준에서 일정하게

2) 식(4)는 식(3)의 $\Delta b=0$ 인 경우에 의해 도출되었다.

유지시키는 재정적자 수준을 지속가능한 수준인 것으로 정의하고, 이와같은 재정적자를 지속가능하게 하는 항구적 기초재정수지 적자(permanent primary fiscal deficit : \bar{d})는 다음과 같이 계산되도록 하였다.

$$\bar{d} = (n_t - r_t)b_t \quad \text{----- (5)}$$

여기서 b_t 는 국가채무의 GDP에 대한 비율이다, 경제성장률 n 과 이자율 r 이 같으면 $\bar{d}=0$ 이 된다. 만약 실제의 기초재정수지적자 d_t 가 \bar{d} 와 같은 경우 국가채무의 GDP에 대한 비율이 일정하게 유지되나, 그렇지 않고 실제의 기초재정수지적자 d_t 가 \bar{d} 보다 큰 경우에는 국가채무의 GDP에 대한 비율이 증가되므로 재정적자는 지속불가능하게 된다. 즉,

$$\bar{d} - d_t = (n_t - r_t)b_t - d_t \quad \text{----- (6)}$$

로 표현될 수 있으며, 이를 “기초갭지표(primary gap indicator)" 라고 부른다.

Blanchard(1990)는 추가적으로 “조세갭지표(tax gap indicator)"를 도입하였는데, 이는 국가채무의 GDP에 대한 비율을 일정하게 유지시키기 위해 필요한 항구적인 조세부담율(\bar{t})에 기초하고 있다. 즉,

$$\bar{t} = g_t - (n_t - r_t)b_t \quad \text{----- (7)}$$

여기서 g_t 는 이자지급을 제외한 정부지출의 GDP에 대한 비율이다. 실제의 조세부담률(조세수입의 GDP에 대한 비율) t_t 가 항구적 조세부담률 \bar{t} 보다 낮은 경우는 국가채무의 GDP에 대한 비율이 일정하게 유지될 수 없으므로 재정적자가 지속불가능한 것으로 간주된다. 조세갭지표는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$t_t - \bar{t} = t_t + (n_t - r_t)b_t - g_t \quad \text{----- (8)}$$

위 지표들은 계산이 단순하며 정책입안자에게 직관적인 호소력을 갖는다는 장점이 있으며, 국가채무나 재정수지의 GDP에 대한 비율을 목표치 내에서 유지

하기 위해 필요한 재정조정의 규모가 얼마인지를 파악하는데 유용하게 쓰일 수 있다. 그러나 위 지표들은 재정적자의 지속가능성을 정부부채의 GDP비율을 현재 수준 또는 자의적인 수준에서 일정하게 유지하는 것으로 정의한다는 데에 문제점이 있다. 이들 지표를 적용하려면 무엇보다도 국가채무나 재정적자의 GDP에 대한 비율의 목표치를 먼저 결정하여야 하는데 국가별 또는 시대별로 어떤 목표치가 적정한가를 판단하는 이론적인 근거를 찾기가 매우 어렵다.³⁾

최근 IMF의 Croce and Juan-Ramon(2003)은 Blanchard의 지표들을 좀 더 간단하게 운용할 수 있으며 매분기 지속가능성을 감시할 수 있는 지표를 개발하였다. Croce and Juan-Ramon의 감시지표(IFS : index of fiscal sustainability)는 다음의 식들을 통해 도출된다. 국가채무/GDP 비율의 시간경로는 다음과 같이 표현된다.

$$b_t = \beta_t b_{t-1} - d_t \quad \text{----- (9)}$$

여기서 b_t 는 t 기 말의 국가채무/GDP 비율, d_t 는 t 기 말의 기초재정수지흑자/GDP 비율이다. β_t 는 일종의 장기할인을 개념인데 $(1+r_t)/(1+n_t)$ 로 계산되며 r_t 와 n_t 는 각각 실질이자율과 실질경제성장율을 나타낸다. 위 식(9)는 재정조정이 없을 경우 β_t 가 1보다 크다는 가정 하에서 b_t 는 기초재정수지 적자비율(- d_t)만큼 지속적으로 상승함을 의미한다.

한편 Blanchard의 지표들에서 언급된 국가채무/GDP비율의 목표치(b^*)와 기초재정수지흑자/GDP비율의 목표치(d^*)의 관계는 다음의 식(10)과 같이 표현된다.

$$d^* = (\beta^* - 1)b^* \quad \text{----- (10)}$$

여기서 β^* 는 d^* 와 b^* 를 유지하는데 필요한 장기 할인율을 뜻한다. 다음으로 정부의 정책반응계수(p_t)를 등장시키는데, p_t 는 $(t-1)$ 기 말의 국가채무/GDP비율이 목표치로부터 벗어난 정도 $(b_{t-1} - b^*)$ 의 일정부분만큼 t 기 기초재정수지가 흑자가 되게끔 재정을 운용해야 할 몫을 가리킨다. 따라서 재정의 지속가능성을 유지하기 위해서 p_t 만큼의 양(+의 값을 지녀야 하며 다음과 같은 식(11)이 도출된다.

$$d_t - d^* = p_t(b_{t-1} - b^*) \quad \text{----- (11)}$$

3) Home (1991)

이제 식 (9), (10), (11)을 결합하여 식(12)를 얻을 수 있다.

$$b_t = (\beta_t - p_t)b_{t-1} - (\beta^* - p_t - 1)b^* \quad \text{----- (12)}$$

식(12)는 (t-1)기 국가채무/GDP 비율이 목표치보다 높은 경우(즉, $b_{t-1} > b^*$) 국가채무/GDP 비율이 장기목표치를 수렴하기 위해서는 $(\beta_t - p_t)$ 의 절대값이 1보다 작아야 함을 시사해준다. 이러한 점을 고려하여 Croce and Ramon은 재정의 지속가능성 감시지표(IFS)를 다음과 같이 제안하였다.

$$IFS_t = \beta_t - p_t = \frac{1 + t_t}{1 + g_t} - \frac{d_t - d^*}{b_{t-1} - b^*} \quad \text{----- (13)}$$

IFS값이 지속적으로 1보다 작은 경우 재정의 지속가능성이 유지되나, 이 지표가 장기간에 걸쳐 1보다 큰 경우에는 재정이 지속가능하지 않다고 판단된다.

Ⅲ. 한국재정의 최근 동향과 재정의 지속가능성

1. 최근 동향

1997년 외환위기 이후 한국경제는 성장잠재력의 기반이 위축되는 현상을 경험하고 있다. 물론 2006년 현재 경제지표상으로는 외환위기 이전 상황으로 회복되었다고 하나, 아직 성장잠재력이 완전히 회복되었다고 보기는 어려운 상황이다.

외환위기를 겪으면서 우리나라 통합재정수지⁴⁾에 상당한 변동이 일어났다. 외환위기 이전까지는 경기상황에 따라 약간의 흑자와 적자를 반복하였으나 비교적 양호한 상태였는데 이것이 1998년에는 GDP의 -3.9%에 달하는 큰 폭의 적자를 나타내었다. 그 후 경기회복에 힘입어 세수가 증가하면서 2000년대에 들어서 통합재정수지가 흑자기조를 유지하는 듯 하였으나 최근 그 기조가 다시 흔들리고 있다.

4) 우리나라에서의 통합재정수지란 중앙정부의 일반회계+특별회계(순계)+정부기금을 합친 재정수지를 의미한다.

「국민의 정부(1998-2002)」 시대에는 외환위기를 극복하기 위해 “작고 효율적으로 봉사하는 정부”라는 catch-phrase 하에 공공부문 혁신을 추진하였고 특히 후반부에 와서는 재정건전성에 초점을 맞추어 재정을 운영해 온 결과 2002년 말에 관리대상 재정수지⁵⁾가 GDP대비 0.9%의 흑자를 실현시켰다. 그러나 「참여정부(2003-2007)」의 출범과 더불어 재정운영의 기조에 상당한 변화가 일어났는 바, 재정운영의 초점을 경제활성화보다는 사회양극화의 완화에 둬으로써 예산편성이 성장보다는 분배 측면에 우선순위를 두게 되었다. 정부의 기능 및 역할에 관하여서는 “일 잘하는 정부”라는 모토 하에 자연히 큰 정부를 구상하게 되고 이러한 결과로 관리대상 재정수지가 참여정부 출범 첫해인 2003년에 GDP의 -0.6% 적자로 돌아섰고 이것이 2006년의 말에는 GDP의 -1.3% 적자로 재정수지가 더욱 악화될 전망이다.

이와 같은 현상은 국가채무의 추이에 직접적인 영향을 끼치게 된다. 우리나라의 국가채무는 1997년 말 60.3조원 정도였는데 2002년 말에는 133.6조원, 이것이 2006년 말에 오면 283.5조원으로 급격히 증가될 전망이다.⁶⁾ 이를 GDP 대비 비율로 계산하면 국가채무가 1997년에 12.3%, 이것이 2002년에는 19.5%, 그리고 2006년에는 33.4%에 달하게 된다. 이렇게 급격히 국가채무가 증가하는 현상을 고찰해 볼 때 우리에게 제기되는 의문점은 참여정부에서의 재정운영은 과연 건전한가 이다. 다시 말해 참여정부가 큰 정부를 지향한다고 할 때 우리 재정은 이를 충분히 뒷받침할 수 있는 여력이 있으며 장기적으로 재정의 지속가능성이 존재하고 있는가를 따져볼 필요가 생긴다. OECD선진국들과 비교할 때 아직 우리의 국가채무수준이 우려할 만한 수준이 아니라고 보고 있으나⁷⁾ (OECD 국가들의 평균 GDP 대비 국가채무비율은 대략 76%), OECD 선진국들의 역사적 성장과정이 우리와 다르므로 %숫자만으로 맞비교하는 데에 상당한 무리가 있다고 생각되기에 장기적 시각에서 검토하는 재정의 지속가능성 여부가 중요한 과제임은 분명하다.

5) 관리대상 재정수지란 통합재정수지에서 사회보장성기금 흑자분과 공적자금 국제전환 소요분을 공제한 재정수지를 의미한다.

6) 국가채무의 범위는 IMF규정에 따른 직접부채이며, 따라서 정부보증채 발행 및 공기업 부채 등은 포함되지 않고 있다.

7) 이것은 우리나라 정부의 공식적인 시각이다.

〈표 1〉 한국의 최근 재정동향

(단위: 조원)

	1997	2002	2003	2004	2005	2006
통합재정수지 (GDP 대비; %)	6.9 (-1.4)	22.7 (3.3)	7.6 (1.1)	5.6 (0.7)	1.7 (0.2)	2.2 (0.2)
관리대상재정수지 (GDP 대비; %)	N/A	5.1 (0.9)	-4.5 (-0.6)	-7.2 (-0.9)	-8.2 (-0.9)	-11.7 (-1.3)
국가채무구조 (GDP 대비; %)	60.3 (12.3)	133.6 (19.5)	165.7 (22.9)	204.5 (26.1)	248.1 (30.4)	283.5 (33.4)

자료: 재정경제부, 「한국통합재정수지」, 각 연도
기획예산처, 「예산개요」, 각 연도

2. 한국의 재정 지속가능성 검증

한국의 재정지속가능성에 대한 검증 연구는 그리 많지 못하다. 이연호(2000), 김성순(2001), 구정모(2002, 영문), Croce and Juan-Ramon(2003, IMF) 그리고 김동건 외(2005, 한국재정연구회) 등이 있다. 여기서는 구정모, Croce and Juan-Ramon 및 김동건 외의 내용만 간략히 소개한다.

구정모(2002, 영문)의 연구는 Blanchard의 “기초갭지표”와 “조세갭지표”를 사용하여 그 갭의 크기가 얼마인지를 실제 계산을 하였는데 그 결과를 소개하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 한국 재정의 지속가능성 지표

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
순부채비율 (GDP대비; %)	13.7	12.8	12.6	11.8	10.6	9.4	8.8	11.1	16.1	18.6
기초갭(%)	1.47	-0.07	0.01	1.02	1.30	1.53	0.35	-0.49	-4.06	-2.38
조세갭(%)	0.75	-0.53	-0.62	-0.03	3.15	0.25	-1.16	-2.01	-6.28	-3.38

자료: Chung Mo Koo, "Fiscal Sustainability in the Wake of the Economic Crisis in Korea", 한국경제연구학회 발표논문(2002.4)

구정모의 검증결과를 볼 때 1991~1993년 기간 중 조세갭이 음(-)의 값을 보여 주었으나 그 갭이 매우 적으며 따라서 1997년 IMF 외환위기가 올 때까지 우리나라의 재정상태는 비교적 건전하였다고 판단되었다. 그러나 외환위기를 맞이한 1997~1999년 기간 중에는 기초갭과 조세갭이 모두 음(-)의 값이었고 특히 1998년 경우는 그 갭의 규모가 상당하였다. 만약 2000년 이후에도 그 갭이 계속 확산되고 있다면 이는 재정의 지속가능성에 심각한 문제를 야기한다고 하겠다. 2000년 이후에 기초갭과 조세갭을 추정한 연구는 아직 없다. 다만 기초갭과 조

세겍이 심각한 음(-)의 값을 가지고 있을 것이라는 징후도 아직 발견되고 있지 않다. (구정모의 연구는 1970~1999년 기간에 한정되어 있다.)

Croce and Juan-Ramon(2003)은 우리나라를 비롯하여 선진국(미국, 벨기에, 이탈리아, 아일랜드, 스웨덴), 동남아시아(태국, 인도네시아), 중남미(브라질, 아르헨티나, 멕시코), 터키 등의 분기별 자료를 이용하여 IFS지표를 추정하였다. 우리나라의 경우는 1995년~2000년 기간의 분기자료를 이용하였는데 국가채무/GDP 비율의 목표치(b^*)는 동기간 중의 최저수준을 감안하여 10%로 설정하였다. 또한 식(10)의 기초재정수지흑자/GDP비율의 목표치(d^*)를 계산하는데 필요한 장기 할인율(β^*)을 1.03으로 설정하였는데 이는 분석대상인 개도국의 경우 실질이자율이 실질 경제성장률보다 약 3%높다는 관측에 기초하고 있다.

Croce and Juan-Ramon의 IFS 추정결과에 따르면 우리나라는 1995년부터 1997년 말까지는 재정이 지속가능하였으나 외환위기 이후 IFS 지표 값이 1을 크게 상회하여 급상승하였다가 점차 하락하여 1999년 2/4분기부터 다시 1에 근접한 수준에 이른 것으로 나타나고 있다. 이 추정 결과를 근거로 하여 그들은 미국, 스웨덴, 태국과 함께 우리나라를 재정이 지속불가능하지도 가능하지도 않은 경계국가로 분류하였다. 그들은 우리나라의 경우 외환위기 이후 국가채무/GDP 비율이 급상승하였음에도 불구하고 외환위기 이전의 초기 비율이 낮았기 때문에 아직은 국가채무/GDP의 비율이 위험수위(danger zone) 범위 밖으로 벗어나 있지 않으며 따라서 재정의 지속가능성 여부가 현안문제로 대두될 시점이 아니라는 것에 대하여 국제 분석가들이 공감하고 있다는 점을 언급하였다. 그러나 그들은 위험수위를 정확히 정의하기 어렵기 때문에 지속적인 경계가 필요하다고 권고하고 있다.

김동건 외(2005)는 Croce and Juan-Ramon의 연구가 2000년까지로 국한되어 있고 목표국가채무/GDP 비율(10%)이 비현실적으로 낮으며, 장기할인율도 개도국의 평균값을 적용하였기에 우리나라의 실정을 정확히 반영하지 못하고 있다는 점에 착안하여 자료를 2004년까지 업데이트하고 국가채무/GDP비율의 목표치를 20%, 25%, 30%로 다양하게 설정해 추정해 본 결과 2000~2005년동안의 평균정부지출/GDP비율(20.9%)과 평균정부수입/GDP비율(23.3%)을 지속적으로 유지하는 한 IFS지표가 1에서 크게 벗어나지 않고 있음을 발견하였고 따라서 당장은 재정의 지속가능성에 큰 변화가 없는 것으로 판단된다고 결론을 짓고 있다.

이상으로 우리나라의 재정의 지속가능성 검증과 관련한 3건의 연구결과를 소개하였는데, 모형과 자료상의 약간의 문제가 없는 것은 아니나 일단 대체적으로 우리나라의 재정지속가능성은 어느 정도 존재한다고 판단된다. 그러나 문제는 이러한 낙관적인 견해가 향후에도 계속 적용될 수 있는 것인가에 대한 의문이다. 이 점에 대해서는 본 논문의 마지막 결론에서 좀 더 검토해 보기로 한다.

IV. 일본재정의 최근 동향과 재정의 지속가능성

1. 최근 동향

일본의 최근재정동향을 간략히 살펴보면 일본의 통합재정수지의 적자폭과 국가채무규모가 우리나라보다 월등히 열악한 상태에 있음을 알 수 있다. 다음의 <표 3>이 이를 보여주고 있다.

<표 3> 일본의 최근 재정동향

(단위 : GDP대비 %)

	1997	2000	2001	2002	2003	2004
통합재정수지(%)	-3.7	-7.4	-6.1	-7.1	-7.4	-6.8
국가채무규모(%)	99.9	133.1	141.5	147.3	154.6	164.3

자료: OECD, Economic Outlook, Vol.75, 2004.

그동안 일본은 재정의 건전화를 위해 나름대로 노력해왔음에도 불구하고 <표 3>에서 보듯이 2000년에 들어와서 그 상황이 더욱 악화되었고 2000~2004년 기간에 걸쳐 통합재정수지의 적자폭에 큰 변화가 없으나 국가채무규모는 계속 확대되고 있음을 알 수 있다.

일본의 고이즈미 정부는 2002년 1월 「구조개혁과 경제재정의 중기전망」을 국무회의에서 결정하고 이후 매년 조정하기로 하였으며 그 중 재정운영에 대해서는 다음과 같은 목표가 제시되었다.⁸⁾

첫째, 2006년까지 4년간, 정부의 재정규모(GDP대비 일반정부의 지출규모)는 2002년도 수준을 웃돌지 않을 정도의 규모를 유지할 것을 목표로 한다. 둘째, 2010년대 중반까지 기초재정수지(primary fiscal balance)를 흑자로 전환시킨다. 이를 위해 감세폭을 축소하며 국제수준과 비교하여 낮은 수준인 소비세율을 점차 증가시킨다.

2006년 현재 일본은 경제회복의 기미는 있어 보이나 최소한 재정운영의 측면에서 고이즈미 정부의 재정구조개혁에 성과가 나타나고 있다는 징후는 없다. 국공채발행과 관련해서는 2002년에 설정한 “302조엔 발행 상한선”을 그 다음해부터 폐기하였다. 재정의 현황이 이렇게 어렵게 된 배경으로는 1990년대에 들어서 그 동안 호황을 가져왔던 버블경제가 붕괴되면서 일본경제가 장기 불황으로 돌입하게 되었는데 이때 이를 타개하기 위하여 재정지출(특히 공공투자)를 지나치게 확대시킨 데 있다.

8) 財務省, 「日本の財政を考える」, 2004.

다시 말하여 1990년대에는 재정정책의 정책적 한계를 넘어 경기부양책으로서의 재정정책에 너무 의존하였던 것이다. 재정정책을 효과적으로 운용하는 데 있어 제약조건이라면 첫째, 민간부문에서 제공되지 않는 재화 및 서비스를 정부가 제공하여야 하나 국민경제생활의 향상에 유용하게 작용하는 자원배분기능을 해치지 말아야하며 둘째, 국공채의 상환가능성에 대한 시장의 신임을 얻기 위해서 재정의 지속가능성을 확보해야 하는 것이다. 더욱이 재정정책이 결정되고 나서 실시될 때까지 시차(time-lag)가 발생하기 때문에 통화금융정책과 적절한 조화가 필요한 것이다.

2001년 4월에 취임한 고이즈미 수상은 “구조개혁 없이 경기회복 없다”라고 천명함으로써 재정구조개혁을 둘러싼 환경에 큰 변화를 가져오게 한 것은 분명하다. 특히 재정운영 면에서 특수법인(공기업)개혁에 관하여 “민영화 아니면 폐지”라는 슬로건을 내걸고 재정지원을 억제시킨 것은 주목할 만하다. 그리고 앞에서 언급한 바처럼 국공채발행의 상한선을 정하고 공공사업을 축소하려고 노력하였다. 그러나 고이즈미 정부에서 추진된 정부개혁 및 정부지출 삭감계획이 그리 만족할만한 성과를 얻고 있다고 보기는 어려운 상황이다.⁹⁾

세수증대를 위한 세계개혁의 성과를 살펴볼 때 불황극복을 위해 과거에 도입되었던 특별감면세를 2006년 세계개편에서 폐지시켰는데, 이는 조세제도의 정상체제로의 복귀라는 의미를 부여할 수 있으나 2005년 초에 일본정부가 제시한 재정건전화의 위한 근본적 세계개혁방침에는 크게 못미치는 내용이다. 소비세율 인상도 2006년 이후로 미루어졌는데 이는 납세자의 조세저항을 우려한 것이며 소비세율 인상과 같은 민감한 사항은 후임총리(아베수상)에게 맡기는 것이 바람직하다고 판단한 데에 따른 것으로 판단된다.

2. 일본의 재정지속가능성 검증

Broda and Weinsten(2004)은 일본 재정의 지속가능성을 검증하기 위하여 앞에서 소개한 Blanchard(1990) 모형 중 “조세갭지표(tax gap indicator)”를 이용하였다. 앞의 식(7)에서 소개된 지속가능한 조세부담률(\bar{t})은 현재수준의 부채비용을 그 대로 유지할 수 있는데 필요한 조세부담률을 의미한다.

여러 가지 상황 하에서 지속가능한 조세부담률을 추정한 다음 그 조세부담률의 규모가 실제수준(또는 현실적 목표수준)보다 얼마나 차이가 나는가를 평가하여 재정의 지속가능성을 평가한다. 즉, 지속가능한 조세부담률이 현실적 목표수준보다 크게 높은 경우 재정의 지속가능성은 없는 것으로 평가되며, 반면에 지속가능한 조세부담률이 현실적 목표수준보다 낮은 경우에는 재정의 지속가능성

9) 주8)과 같음.

이 있는 것으로 평가된다.

Broda and Weinsten(2004)은 Blanchard의 재정의 지속가능성에 대한 정의를 확대 재해석하여 다음과 같은 식을 도출하였다.

$$\bar{t} = \frac{r-n}{1+n} [b_t + [1 - (\frac{1+n}{1+r})^t]^{-1} (g_t + h_t - \lambda_t m_t)] \quad \text{--- (14)}$$

식(14)는 앞의 식(7)보다는 몇 개의 변수가 추가되었다. b_t , g_t , r 및 n 이외에 h_t (GDP대비 노인복지지출비), λ_t (명목화폐공급증가율), m_t (GDP대비 화폐공급비율)가 추가되었다.

식(14)의 지속가능한 조세부담률(\bar{t})을 추정하기 위해 미래에 대한 다양한 시나리오를 고려하였는데 몇 가지 가정에 근거한 지속가능한 조세부담률 추정결과가 <표 4>에 제시되어 있다.

<표 4> 일본의 재정지속가능한 조세부담률

(단위: %)

인구예측기관	case1	case2			
	IMF	NIPSSR		IMF	
지속가능한 기간	2010년	2010년	2040년	2010년	2040년
(r-n)=0	39.7	44.9	40.2	40.7	39.0
1	40.1	44.4	40.4	41.0	39.3
2	40.4	43.9	40.6	41.1	39.6
3	40.5	43.3	40.8	41.1	39.8
4	40.6	42.9	41.0	41.2	40.1
화폐정책	39.7	43.2	39.6	40.5	38.5

- 가정: 1) case1은 노인계층의 1인당 복지지출의 성장률 = 1인당 근로자 GDP성장률
 2) case2는 1인당 정부지출의 성장률 = 1인당 근로자 GDP성장률
 3) IMF는 IMF 인구예측치에 근거한 계산
 4) NIPSSR은 일본의 인구예측기관인 NIPSSR의 인구추계에 근거한 계산
 5) (r-n)=(실질이자율-장기 GDP성장률)이며 장기 GDP성장률은 2%로 가정
 6) 화폐정책은 정부가 처음 5년동안 GDP대비 화폐공급비율을 30% 증가시켜 50%의 정부부채를 화폐발행으로 제거하는 (monetizing) 경우
 7) 명목화폐공급률(λ)은 0으로 가정

자료: Broda and Weinsten, "Happy News from the Dismal Science: Reassessing Japanese Fiscal Policy and Sustainability", NBER Working Paper #0988(2004)

<표 4>에서 나타난 지속가능한 조세부담률의 범위를 보면 여러 가지 시나리오 속에서 장기적으로 대략 39.0%~44.9%의 범위 속에 있음이 발견된다. 이는

2000년의 OECD 국가들의 평균조세부담률 38.5%와 EU국가들의 평균조세부담률 45.8%의 수준에 대체로 근접하고 있는 범위라고 하겠다. 그런데 일본의 1990~2000년 기간 중의 정부수입/GDP 비율은 평균 32.2%였다. 또한 1990년 감세정책 이전의 정부수입/GDP 비율은 34.3%였다. 따라서 일본의 현실적 목표수준을 감세정책 실시 이전의 수준으로 삼는다고 가정할 때 재정의 지속가능성을 위한 조세 갭은 대체로 5~10% 규모의 음(-)의 값 정도라고 하겠다. 이와 같은 규모의 조세갭은 상당히 높은 편이라고 이야기할 수 밖에 없다. 만약 이 갭을 충족시킬 수 있다면 일본의 재정지속성은 존재하는 것이고, 그렇지 못하면 일본의 재정지속성은 존재하지 않는다고 평가된다.

V. 결론 및 정책적 시사점

한국과 일본의 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)에 대하여 고찰해 본 결과로는 우리나라의 재정운영상태가 현시점에서는 재정의 지속가능성이 어느 정도 존재하고 있는 상태라 하겠으며, 일본과 비교하여 불매 상대적으로 양호하다고 결론지을 수 있다. 우리나라의 조세 갭 규모가 일본의 조세갭 규모에 비해 작다고 판명되어지고 있기 때문이다.¹⁰⁾

그러나 장기적으로는 우리나라의 재정의 지속가능성이 성립된다고 단언하기는 어렵다.¹¹⁾ <표1>에서 보듯이 참여정부의 출범 후 재정상황이 크게 악화되어왔다. 참여정부 하에서의 일반회계는 매년 적자로 편성되어왔고 국채발행규모가 점차 늘어나서 2005년도에 9.8조원, 2006년도에 9.3조원의 국채가 발행되었다. 2007년도에 최소한 9.0조원 수준의 국채가 발행될 예정이다. 이렇게 매년 일반회계를 적자로 편성하여 운영한 예가 과거 정부에서는 없었던 일이다.

무엇보다도 국가채무가 빠르게 증가하고 있음에 유념할 필요가 있다. 우리나라가 OECD국가들의 국가채무비율보다 낮으니 문제가 없다는 시각에도 문제가 있다. 경제규모가 큰 국가에서의 부채부담능력과 우리처럼 경제규모가 작은 나라의 부담능력을 직접 비교하는 것은 무리이다. 그리고 일본의 경험에서 교훈을

10) 본 연구에서 우리나라의 조세갭규모를 일본의 그것과 직접 비교하는 데에 주의할 요소가 있다. 우리나라의 것은 과거자료를 활용한 사후적 추계인 반면에 일본의 것은 일정한 시나리오 하에서의 장기미래적 추계이다.

11) 본 연구에서 사용된 검증모형은 현재여건, 과거치 및 목표치 등 주로 과거지향적(backward looking)인 방법을 이용하고 있다. 그러나 재정의 지속가능성 여부는 다분히 미래지향적(forward looking)이어야하며 따라서 미래의 경제상황을 전망하는 불확실성이 모형에 포함되어야 한다. 이 점이 기존 모형의 한계라고 하겠다.

얻을 수 있는데, 일본의 급격한 국가부채는 고령화, 저출산, 사회복지비 증가, 경기부양을 위한 무리한 공공투자 등에 기인한 것이다. 우리나라가 일본의 전철을 밟을 가능성이 전혀 없다고는 아무도 단언할 수 없다. 현재의 참여정부에서 추진되고 있는 대규모 국책사업도 정부지출을 빠르게 확대시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 예컨대 국가균형발전에 58.7조원(2004-2008), 국방개혁에 621조원(2005-2020), 주한미군재배치에 24조원(2005-2014), 대북경제협력에 11조원(2005-2014), 행정수도이전에 최소한 11조원(2005-2012) 등이다.

이러한 상황을 종합적으로 살펴볼 때 만약 차기정부에서도 참여정부처럼 진보적 개혁이라는 명분 하에 재정지출을 지금처럼 계속 증가시키면 재정의 지속가능성에 중대한 위협이 발생할 것이다. 아직은 국가채무/GDP의 비율이 위험수위(danger zone)범위 밖으로 벗어나 있지 않으며 따라서 재정의 지속가능성이 현안문제가 아니라는 점에 대해서는 국내외 전문가들 사이에 공감대가 형성되어 있다. 그러나 IMF의 Croce and Juan-Ramon(2003)이 권고하듯이 위험수위는 정확히 정의하기가 어렵기 때문에 지속적인 경계가 필요하다. 즉, 향후에도 재정의 지속가능성을 유지하기 위해서는 지속적인 재정지출 증가 억제와 세입증대 대책이 요망된다. 아울러 재정지출구조를 개선하고 예산의 집행과정을 효율화시킴으로써 최소의 자원으로 최대의 효과를 얻을 수 있도록 해야 할 것이며, 주어진 세을 하에서 세수를 극대화하는 세무행정의 개선노력도 병행되어야 할 것이다.

참여정부에서 이루어진 조치 중 긍정적인 것으로 받아들일 수 있는 것으로는 재정운영방식을 선진국형으로 바꾸도록 했다는 점이다.¹²⁾ 참여정부에서 마련한 재정운영방식의 구조는 대략 4단계로 구성되어 있다. 첫 번째로 국가재원의 전략적 배분이라는 목표 하에 5년 단위 국가재정운영계획을 작성하는 것이다. 두 번째로 예산편성방식을 총액자율배분(top-down)방식에 따라 각 부처에 예산을 배분하고 각 부처는 지출한도 내에서 자율적으로 자체예산을 편성하도록 하는 것이다. 세 번째로 각 부처는 사업별로 예산을 자율적으로 집행하도록 하나 이의 성과에 대하여 책임있게 대응하도록 하는 것이다. 네 번째로 재정정보시스템, 디지털예산회계시스템을 구축하여 성과관리 및 재정투명성을 제고하도록 하는 것이다.

이러한 운영방식은 분명히 선진화된 것으로 대단히 바람직한 조치이다. 다만 현실적으로 아직까지 여러 가지 제도상의 미흡함이 존재하고 있음을 인식하지 않을 수 없다. 예컨대 국가재원의 전략적 배분에 있어 구체적인 목표와 전략이 불분명하다는 점, 경기전망과 예측능력의 한계가 있다는 점, 성과측정과 예산과의 연계가 미흡하다는 점 등이 문제점으로 제기된다. 따라서 국가재원의 전략적

12) 김동건, “참여정부 재정운영에 대한 평가”, 서울대학교 행정대학원 제66회 국가정책 세미나 발표논문(2005.11.)

배분에 대한 광범위한 여론수렴, 정부 내에 관련 전문가 확보, 각종 정보가 체계적으로 생산될 수 있는 정보시스템의 구축, 그리고 제도의 유용성을 정확히 이해하고 활용할 수 있는 리더쉽 등이 요구된다고 하였다.

지난(2006년) 9월 8일 그동안 논의되어왔던 「국가재정법」이 국회 본회의를 통과하였는데 이는 매우 고무적인 일이다. 연말까지 시행령을 제정하여 내년 1월1일부터 시행된다. 이에 따라 1961년에 제정된 예산회계법과 1992년에 제정된 기금관리기본법은 내년부터 폐지된다. 국가재정법의 제정으로 나라살림 방식이 약 반세기 만에 단연도의 통제, 투입위주에서 중장기·자율·성과중심으로 전면 바뀌게 되었다.

국가재정법의 내용을 여기에서 일일이 언급하기는 어려우나 앞에서 언급한 4단계의 새로운 재정운영방식이 법 내용에 포함되어 있으며 이외에 몇 가지 주요한 변화를 소개하면 다음과 같다.¹³⁾ 첫째, 재정운용의 효율성 제고와 관련하여 회계와 기금 상호간 여유재원의 전입·전출이 가능하도록 법적 근거를 마련하였고 법률에 따라 국가재정 운영계획, 성과보고서 등을 작성하여 국회에 제출하도록 하였다. 다시 말해 재정운영의 법률적 근거를 분명히 하게 되었다. 둘째, 재정운영의 투명성 제고와 관련하여 재정지출에 대한 국민감시제도를 마련하여 일반국민 누구나 불법재정지출에 대해 관계부처 장관에게 시정을 요구할 수 있도록 하였다. 셋째, 재정운영의 건전성 유지와 관련하여 추경편성요건을 강화하였다. 종전에는 추경편성이 사실상 모든 경우에 가능하도록 포괄적으로 규정되어 있던 것을 ① 전쟁이나 대규모 자연재해 발생, ② 경기침체, 대량실업 등 대내외 여건의 중대한 변화 발생, ③ 법령에 의해 국가가 지급해야 하는 지출의 발생 또는 증가 등으로 추경편성 요건을 구체적으로 명시하였다. 또한 세계잉여금이 발생할 경우 종전에는 추경소요에 우선 사용하였으나 국가재정법에서는 국가채무상환에 의무적으로 사용하고 그 잔액을 추경재원으로 사용하도록 하였다. 그리고 정부는 매년 국가채무관리계획을 수립하여 10월 초에 국회에 의무적으로 제출하도록 하였다. 국가채무관리에 그만큼 경각심을 높이도록 한 것이다.

2007년 1월 1일부터 시행되는 국가재정법은 새로운 재정운영 여건 하에서 재정의 효율성, 투명성, 건전성을 제고하고 재정규율을 강화시킴으로써 선진화된 재정제도의 기반을 마련하고 있다는 점에 공통적인 인식을 하고 있다. 그러나 법과 제도가 마련되었다고 하여 모든 문제가 자동적으로 해결될 수는 없는 것이다. 무엇보다도 무분별한 재정지출 증대를 억제하고 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 정부의 적극적인 자세가 필요하며 불필요한 이념논쟁의 덩어리 국가재정운영이 빠져들지 않도록 노력하여야 할 것이다.

13) 기획예산처, 「국가재정법 제정 의의와 주요내용」, 2006.

참고문헌

- 기획예산처, 「국가재정법 제정 의의와 주요내용」, 2006.
- 김동건 외, “재정의 지속가능성 분석”, 한국재정연구회(기획예산처 연구용역 보고서), 2005.9.
- 김동건, “참여정부 재정운영에 대한 평가”, 서울대학교 행정대학원 제66회 국가정책세미나 발표논문, 2005.11.
- 김성순, “재정적자의 파급효과와 지속가능성”, 「재정논집」, 제15집 제2호, 2001.
- 이연호, “한국의 재정적자는 지속가능한가? -NPG조건의 검증과 재정적자 조달방법”, 「한국경제의 분석」, 한국금융연구원, 2000.12.
- Blanchard, Olivier J., “Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators”, OECD Working Paper, No.79, April 1990.
- Broda, A. and C. Weinsten, “Happy News from the Dismal Science: Reassessing Japanese Fiscal Policy and Sustainability”, NBER Working Paper #0988, June 2004.
- Chalk, Nigel and Richard Hemming, “Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice”, IMF Working Paper, WP/00/81, April 2000.
- Croce, Enzo and V. Hugo Juan-Roman, “Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison”, IMF Working Paper WP/03/145, July 2003.
- Horne, J., “Indicators of Fiscal Sustainability”, IMF Working Paper WP/91/5, May 1991.
- Koo, Chung Mo, “Fiscal Sustainability in the Wake of the Economic Crisis in Korea”, 한국경제연구학회 발표논문, 2002.4.
- 財務省, 「日本の財政を考えろ」, 2004.

Abstract

Comparative Review on Fiscal Sustainability in Korea and Japan

Dong-Kun Kim

The purpose of this study is to review whether or not there exist fiscal sustainability in Korea and Japan. First, it introduces the applicable indicators which are able to check fiscal sustainability and then review comparatively the results of recent studies dealing with the fiscal sustainability of two countries. Our review shows that Korea maintains some degree of fiscal sustainability and certainly is better than Japan. However, it is very difficult to claim that Korea will maintain its fiscal sustainability in the long-run. The major problem is that the Korean fiscal condition has been deteriorated since the Rho government began. Therefore, there is need of continuous efforts for strengthening sound public finance in Korea.

【Key words: fiscal sustainability, fiscal policy】