

글로벌 경기침체에 대응한 재정정책의 평가와 과제*

이 영**

2008년 9월 미국 리먼브라더스 파산 이후 급격히 진행된 글로벌 경기침체에 대응하여 우리나라와 전 세계 대부분 국가 정부들은 유례없는 재정확대를 추진하고 있다. 이러한 재정확대는 경기침체 완화에 일정 정도 역할을 한 것으로 평가되고 있으며, 특히 우리나라가 OECD 국가 중에서 유일하게 기록한 2009년 1분기 GDP 증가세는 신속하고 과감한 재정정책이 상당 부분 기인하는 것으로 평가되고 있다.

본 논문에서는 글로벌 경기침체에 대하여 취하여진 여러 재정정책들을 정리하고 국제비교 시각에서 이를 평가하였으며, 향후 발전방향을 제시하였다. 재정정책을 평가함에 있어서는 단기와 장기를 구분하여 접근하여야 한다. 장기적으로 민간의 활력을 위해 작은 정부를 추진하는 것과 단기적으로 경기침체 완화를 위해 대규모로 재정을 확대하는 것이 상호모순되는 것은 아니다. 다만 단기적인 재정확대로 인한 재정수지 적자가 재정건전성 악화로 귀결되지 않도록 경기회복 이후 재정을 신속적으로 운용하여야 한다. 또한 MB 정부 초기에 제시되었던 작은 정부의 규모는 지나치게 작았던 것으로, 2012년의 적정한 조세부담률 목표는 20%가 아닌 23% 수준이 바람직할 것으로 판단된다.

핵심주제어: 재정정책, 경기변동, 조세정책, 적정 조세부담률
경제학문헌목록 주제분류: H2, H6

I. 서 론

본 논문은 정책논문으로 2008년 9월 14일 리먼브라더스의 파산 이후 급격하게 진행된 전 세계적인 경기침체에 대응하여 취하여진 일련의 재정정책들을 정리하고 이를 평가하여 향후 발전방향을 제시하는 데 그 목적이 있다.¹⁾

최근 사안에 대한 정책논문이라는 성격으로 인해 접근방식에 있어서 심층적

* 본 논문을 엄밀하게 검토해 주신 두 분 익명의 심사자에게 감사드린다.
** 한양대학교 경제금융학부, 전화: (02) 2220-1023, E-mail: younglee@hanyang.ac.kr.
논문투고일: 2009. 6. 21 수정일: 2009. 6. 23 게재확정일: 2009. 6. 24
1) 글로벌 경기침체의 원인과 진행에 대해서는 조동철(2009)과 김인준(2009)을 참조할 수 있다.

인 데이터 분석이 이루어지지 못하는 못하였으나, 우리나라 재정정책을 상세히 정리하고 글로벌 경기침체 이후의 주요 국가들의 재정정책과 성장률 등을 비교·분석하여 우리나라의 정책대응을 평가하고자 한다. 분석대상 시기는 2008년 9월 이후 현재까지로 약 8개월에 불과하나, 이러한 짧은 기간 안에 2번의 추가경정예산과 1번의 수정예산안이 마련되었다.²⁾ 또한 2009년 예산들도 경기진작을 위해 조기 집행이 되고 있으며, 2008년 말에는 이후 연도 예산을 미리 집행하는 등 유례없는 신속한 재정확대가 추구되었다.

전체적으로 보아 글로벌 경기침체에 대응한 우리나라의 재정정책은 매우 신속하고 대폭적으로 이루어졌으며, 대내외 전문가들의 초기적인 평가에 있어서 적절하고 효과적이었던 것으로 평가되고 있다.

재정정책 평가에 있어서는 단기와 중·장기를 구분하여 접근하여야 한다. 재정정책의 장기적인 목표는 효율성과 형평성 제고에 있다. 중·장기적으로 정부는 재정지출 구조, 재정수입 구조, 정부규모 등의 정책수단을 통해 시장실패 보정과 형평성 제고를 추구하고 있다. 정부의 걱정 규모가 어떠한 것인가는 물론 각 국가가 처한 사회·경제적 여건에 따라 다르게 되며, 정부가 지향하는 바에도 의존하게 된다. 이러한 중·장기 정책 추구에 덧붙여, 단기적으로 재정정책은 경기의 진폭을 줄이기 위한 수단으로 사용된다. 자본주의 시장경제가 지닌 가장 큰 단점 중 하나는 경기침체와 호황이 예측할 수 없는 형태로 반복된다는 것이다. 이러한 경기변동은 실질비용을 수반하고 있기 때문에 정부는 단기적으로 경기변동의 진폭을 완화시키기 위해 재정정책과 금융정책을 사용한다.

장기적인 효율성·형평성 추구하고 단기적인 경기안정 추구는 특정 한 시점에서 모순된 것으로 보이는 재정정책을 추진하도록 만들 수 있다. 지난 2008년 3월 출범한 MB 정부는 출범과 함께 작은 정부 지향을 명시적으로 밝히면서 조세부담률로 표현된 정부규모를 2008년의 22.7%에서 2012년 20.8%로 축소하고 국가부채수준도 30% 수준으로 낮출 것이라 발표하였다. 하지만 출범 1년이 조금 넘게 지난 현재 글로벌 경기침체에 대응하여 대규모의 재정확대를 추구하고 지출과 적자가 확대되고 국가부채가 증가하고 있는 실정이다. 작은 정부 지향이라는 중·장기 목표와 경기침체에 대한 적극적인 재정대응이라는 단기목표는 실제로 모순되는 것은 아니며, 정부가 모순된 정책을 추구하고 있는가의 여부는 경기가 호전된 이후에 정부가 재정건전성과 민간 활력 회복을 위해 얼마

2) MB 정부의 재정정책기조 자체를 이전 정부와 비교·평가에 대해서는 김성태(2008)와 이영(2008)을 참조할 수 있다.

만큼 긴축적인 재정을 성공적으로 가져가는가에 의존하고 있다. 경기침체의 재정확대는 이를 원하는 사회적 요구로 인해 적극적으로 시행되나, 경기호황기의 재정긴축은 이를 원하는 사회적 요구가 강하지 못함으로 인해 시행되지 못하는 경향이 있다. 이러한 비대칭적인 재정정책의 운용은 국가부채의 증가로 연결되게 되는데, 이러한 경향은 여러 국가에서—특히, 남미국가들에서—관찰되고 있다(Lee and Sung, 2008). 이러한 경기변동상의 비대칭적 재정운용을 얼마나 잘 지양하고 재정건전성을 회복하는가는 매우 중요한 사안이 되고 있다.

이에 본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ절에서 먼저 우리나라와 주요 국가에서 글로벌 경기침체 이후 취하여진 각종 재정정책들을 정리한다. 제Ⅲ절에서 각국의 재정정책 대응의 초기성과에 대해서 경제성장률을 중심으로 논의한다. 제Ⅳ절에서는 우리나라 재정정책의 발전방향을 제시한다.

II. 경기침체에 대응한 재정정책 현황

1. 우리나라 재정의 변화³⁾

(1) 총지출, 재정수지의 변화

글로벌 경기침체가 시작된 2008년 9월 이후 2008년 9월의 추경, 2008년 12월의 수정예산안, 2009년 4월 추경 등 세 차례의 예외적인 예산증가가 이루어졌다. 이러한 세 차례의 예외적인 예산증가를 통해서 증가한 총정부지출 규모는 약 32.6조 원으로 GDP 대비 3%를 넘는 수준이며, 증가한 재정수지 적자규모는 약 44조 원(GDP 대비 4~5%) 규모이다. 재정수지 적자의 증가분은 재정지출 증가에 세수감소분을 합하면 산출될 수 있는데, 경기침체로 인한 2009년 세입결손 보전 예산 11.2조 원이 2009년 4월 추경에 포함되었다.

세출에 나타난 변화를 시간순으로 살펴보자. 2008년 9월의 추경은 2007년 일반회계의 세계잉여금 4.86조 원을 유류비 지원 및 대중교통망 확충(2.37조 원), 농어민·중소상인 생활안정지원(0.4조 원), 에너지 절감 및 해외자원 확보(1.4조 원) 등에 사용하는 내용이다. 실제로 2008년 9월 추경은 고유가 대처 성격의 추경이었으나, 실제적으로는 이후 급격히 진행된 글로벌 경기침체에 대응하여 저소득층의 소득을 보전해 주는 역할을 하였다.

3) 통계수치들과 정책방향 기술은 기획재정부 보도자료들을 이용하여 정리하였다.

〈표 1〉 추경과 수정안으로 인한 지출, 수지, 국가채무의 변화, 2008~2009

(단위: 조 원, GDP 대비 %)

구 분	2008년		2009년		
	원 안	2008. 9 추경 포함	원 안	2008. 12 수정안	2009. 4 추경 포함
총 지출	257.2	262.8	273.8	284.5	301.8
(작년 대비 증가율, %)	(8.5)	(10.9)	(6.5)	(10.7)	(17.4)
관리대상수지	△11.0	△16.6	△10.4	△24.8	△51.0
(GDP 대비, %)	(△1.1)	(△1.7)	(△1.0)	(△2.4)	(△5.0)
국가채무	318.8	308.3	333.8	349.7	366.0
(GDP 대비, %)	(32.9)	(32.5)	(32.3)	(34.1)	(35.6)
* 일반회계 국채(순증)	8.5	7.4	7.3	19.7	35.5

자료: 기획재정부 보도자료에서 취합·정리하였으며, 일부 증가율은 저자가 계산함.

2008년 12월의 수정예산안은 10조 원 규모로, 지출분야에 있어서 SOC 확충과 중소기업 지원에 초점이 주어졌다. 2009년 4월의 추경은 28.4조 원 규모로, 세출 증액 17.2조 원과 세입결손 보전 11.2조 원으로 구성되어 있으며 저소득층 지원과 일자리 창출에 초점이 주어졌다. 재원은 세계잉여금(2.1조 원)과 국고채(21조 원 가량) 이외에도 기금의 여유자금 3.3조 원과 기금의 차입금 1.5조 원을 포함하고 있다.

두 차례의 추경과 수정안으로 인한 지출, 수지, 국가채무의 변화가 〈표 1〉에 정리되어 있다. MB 정부의 첫 예산이라고 할 수 있는 2009년 예산안 원안을 2008년 예산안과 비교하여 보면, MB 정부가 표방하였던 작은 정부 추구의 특징이 드러난다. 2008년에 8.5%이었던 총지출증가율이 6.5%로 낮아지고, GDP 대비 국가채무의 규모도 32.9%에서 32.3%로 낮아지는 것으로 계획되었다. 이러한 작은 정부 추구에 따른 긴축 재정기조는 미국발 금융위기가 글로벌 경기 침체로 급속히 진행하던 2008년 말에 크게 변화한다. 2008년 수정예산안을 통해 총지출증가율이 6.5%에서 10.7%로 급격히 높아졌으며, 관리대상수지 적자 규모가 2.4%로 증가하고 국가채무도 감소하는 것이 아니라 증가하는 것으로 변화되었다. 2009년 4월 추경은 이러한 확장 재정기조를 보다 강화시켰다. 총지출이 300조 원을 상회하게 되었고 예산증가율이 17.4%로 역대 최고수준을 보였다. 재정수지는 GDP 대비 5%로 증가하였고, 국가채무도 366조 원으로 GDP 대비 35%를 상회하게 되었다.

(2) 세출구조의 변화

10조 원 규모의 2008년 12월의 수정예산안은 지방 SOC 확충 등 지방경제 활성화(4.6조 원), 지방중소기업·영세자영업자·농어업인 지원(3.4조 원), 저소득층 복지지원 확대(1.0조 원), 청년 등 실업대책(0.3조 원), 지방재정 지원확대(1.1조 원) 등으로 구성되었다.

2009년 4월의 추경에서는 저소득층 지원과 일자리 창출에 보다 초점이 주어졌다. 주요 지출분야를 살펴보면, 저소득층 생활안정(4.2조 원), 고용유지 및 취업기회 확대(3.5조 원), 중소·수출기업 및 자영업자 지원(4.5조 원), 지역경제 활성화(3.0조 원), 녹색성장 등 미래 대비 투자(2.5조 원) 등이다.

이러한 수정예산안과 2009년 4월 추경으로 인한 재정지출분야 변화는 <표 2>

<표 2> 수정예산안과 추경에 따른 자원배분의 변화

(단위: 조 원, %)

구 분	2008 예산		2009 본예산		2009.4 추경		증감 (B-A)	증감 (수정+ 추경)
	액수	비중	(A)	비중	(B)	비중		
1. R&D	11.1	(4.2)	12.3	(4.3)	12.8	(4.2)	0.5	0.5
2. 산업·중소기업·에너지	14.7	(5.6)	16.2	(5.7)	20.8	(6.9)	4.6	6.6
3. 교통 및 물류	20.5	(7.8)	24.7	(8.7)	25.6	(8.4)	0.9	5.6
4. 농림수산식품	16.8	(6.4)	16.7	(5.9)	17.3	(5.7)	0.6	1.1
5. 보건·복지·노동	68.8	(26.2)	74.7	(26.3)	81.3	(26.7)	6.6	7.5
6. 교 육	36.0	(13.7)	38.3	(13.5)	39.2	(13.0)	0.9	0.9
7. 문화·체육·관광	3.3	(1.3)	3.5	(1.2)	3.6	(1.2)	0.1	0.1
8. 환 경	4.5	(1.7)	5.1	(1.8)	5.7	(1.9)	0.6	0.8
9. 국방(일반회계)	26.6	(10.1)	28.5	(10.0)	29.1	(9.6)	0.6	0.7
10. 통일·외교	2.8	(1.1)	3.0	(1.1)	3.0	(1.0)	-	-
11. 공공질서·안전	11.7	(4.5)	12.3	(4.3)	12.4	(4.1)	0.1	0.2
12. 일반공공행정	45.9	(17.5)	48.7	(17.1)	51.0	(17.1)	2.3	3.7
예산(순계)	199.7		217.5		225.6		8.1	16.5
총 지 출	262.8		284.5		302.3		17.7	27.7

자료: 기획재정부 보도자료; 국회예산정책처(2008; 2009); 2009년 본예산의 비중은 저자 계산.

에 정리하였다. 분야별 예산을 살펴보면, 수정예산안과 추경을 통해 그 비중이 증가하거나 감소한 분야들이 관찰된다. 수정예산안을 통하여 비중이 가장 크게 증가한 분야는 교통 및 물류로 그 비중이 2008년도 7.8%에서 2009년도 수정예산안 8.7%로 증가하였다. 교통 및 물류 이외에도 보건·복지·노동, 산업·중소기업·에너지 분야의 비중이 증가하였다. 2009년 추경으로 인해 그 비중이 크게 증가한 분야는 산업·중소기업·에너지와 보건·복지·노동 분야이다. 이러한 변화는 수정예산안이 SOC 중심으로, 추경이 산업·중소기업·에너지와 보건·복지·노동 분야를 중심으로 이루어졌음을 확인하여 주는 것이다.

재원배분의 변화를 엄밀히 평가하기 위해서는 수정예산안과 추경으로 인한 재원배분의 변화를 함께 보아야 한다. <표 2>의 마지막 열에 수정예산안과 추경으로 인해 나타난 재원배분의 변화금액을 정리하였다. 수정예산안과 추경을 통하여 예산이 증가한 분야들은 보건·복지·노동(7.5조 원), 산업·중소기업·에너지(6.6조 원), 교통 및 물류(5.6조 원)의 세 분야로, 이들 각 분야 지출의 증가분들은 아주 큰 차이를 보이지 않고 5.6~7.5조 원 규모를 보이고 있다.

(3) 세입의 변화

세입에도 변화가 나타났다. 새 정부는 조세정책의 기초를 ‘경제제도약 세제’로 설정하고 소득세, 법인세, 상속 증여세, 부동산관련 세제 등 거의 모든 세목의 부담을 경감하는 세제개편안을 발표하였다. 주요 세제개편 내용을 아래의 여섯 가지로 정리하였다.

첫째, 소득세 인하이다. 구간별 소득세율을 각각 2%p씩 2009년과 2010년에 1%p씩 인하하여 현재의 8~35%인 세율구조를 6~33%로 인하할 계획이다. 또한, 소득세 인적 공제를 1인당 100만 원에서 150만 원으로 확대하여 다자녀 가구에 대한 세제혜택을 늘리고, 근로소득공제의 최하구간인 총급여 500만 원 이하 100%의 소득공제에서 80% 소득공제로 전환하여 공제액을 100만 원 축소하였다.

둘째, 투자와 성장 촉진을 위한 법인세 인하이다. 법인세율의 과표구간을 이미 1억 원에서 2억 원으로 상향 조정하였으며, 현재의 13%, 25%로 되어 있는 법인세율을 2009년(2008년 귀속) 11%, 25%로, 2010년 11%, 22%, 2011년 10%, 20%로 5%p 인하할 예정이다. 상위세율의 25%에서 22%로의 인하를 2009년에 바로 실시하려는 정부안이 발표되기도 하였으나, 당정 협의 후 상위세율의 인하시기를 한 해 늦추고, 이로 인하여 발생하는 세수감소의 축소분은 저소득층

지원과 경기활성화를 위해 사용하기로 결정되었다. 또한 연결납세제도를 100% 자회사로 한정하여 2010년부터 도입할 예정이며, 이월 결손금 공제기간을 현행 5년에서 10년으로 연장할 계획이다.

셋째, R&D에 대한 세제지원 확대이다. R&D 준비금제도(매출액의 3%)가 도입되고, R&D 시설투자세액공제가 7%에서 10%로 인상되며, 중소기업 R&D 비용 세액공제가 15%에서 25%로 확대될 계획이다. 또한 대학과 산업체 간의 산학협력에 대한 세액공제 및 기부금공제가 확대된다.

넷째, 양도소득세 인하이다. 1세대 1주택의 장기보유에 대한 세부담 공제를 연 4%에서 연 8%로 변경하여 10년 이상 보유시 공제가 80%로 확대될 계획이다. 양도소득세율도 인하하여 종합소득세율과 일치시켰으며, 양도소득 과세범위를 6억 원 이상에서 9억 원 이상으로 인상한다.

다섯째, 종합부동산세 인하이다. 종합부동산세 세율을 인하하였으며, 헌법재판소가 종부세의 세대별 과세에 대해 위헌 판결을 내림으로써 부부간 공동소유를 통한 종부세 부담 완화가 가능해졌다. 주택소유분 과세기준금액을 공시가격 6억 원에서 9억 원으로 인상하려던 계획은 공제액을 높이는 형태로 변경되었다.

여섯째, 목적세 정비이다. 교통세·교육세·농특세 등 3대 목적세를 개별소비세 등 본세로 통합할 계획이다. 또한 개별소비세 과세대상에 카지노사업자(순매출액의 10%)를 추가하고, 점당 양도가액이 4,000만 원 이상인 미술품(서화와 골동품)에 한정하여 필요경비를 제외한 양도차익에 대해서 20%의 세율로 과세하는 미술품 양도차익 과세가 도입될 계획이다.

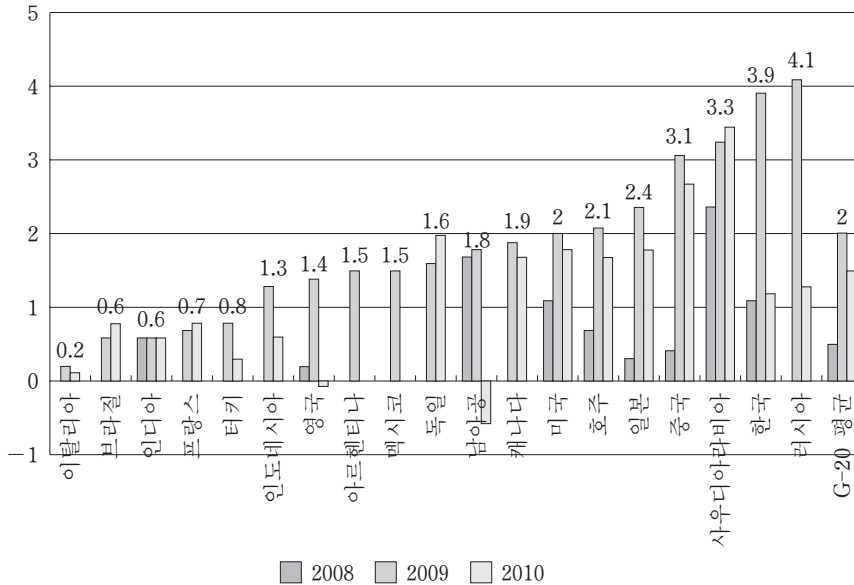
(4) 소 결

2008년과 2009년에 나타난 재정운용 기조의 특징을 요약하면, 최초의 2009년 예산에는 작은 정부 지향의 정책기조가 관찰되나, 글로벌 경기침체 대응을 위한 재정확대 필요성으로 인해 수정안과 추경을 통해 대규모의 확장적 예산안으로 변경되었다. 세계의 경우에는 작은 정부 지향의 감세안이 경기침체 완화를 위한 감세와 맞물려서 추진되고 있으나, 경기침체로 인한 재정건전성 악화를 완화하기 위해 일부 감세를 연기하여야 한다는 정책논의가 제기되고 있는 상태이다.

2. 주요 국가들의 재정정책 현황

미국, 영국, 일본 등 세계 각국은 미국발 금융위기에서 시작된 글로벌 경기침체를 극복하기 위해 각종 조세·재정 정책들을⁴⁾ 발표하고 시행하고 있다(한국조세연구원, 2009). 2008년 10월 이후 발표된 대응 재정정책의 규모(GDP 비중)는 미국 2.3%, 일본 2.4%, 영국 1.1%, 독일 1.6%에 이르고 있다. 실물경기 침체에 대응하기 위한 정책패키지의 경우, 고용 및 소비 진작·유지를 위한 한시적 정책에 중점을 두고 있다. 즉각적인 소비진작효과를 기대할 수 있는 보조금, 각종 수당 등을 활용하고, 그 지원대상을 중·저소득층으로 집중하고 있다. 미국에서는 중산층을 지원하기 위한 세액공제, 실업급여 인상조치가 취하여졌고, 일본에서는 생활지원정책급부금을 지급하고 고용보험료를 인하하고 있으며, 독일은 아동보너스를 지급하고 고용보험료를 인하하고 있다. 사회간접자본 대규모

(단위: GDP 대비 %)



주: 2009년 4월 말 조사된 수치임.
출처: IMF(2009).

〈그림 1〉 G-20 국가들의 재량적 재정책확충 규모, 2008~2010

4) 금융시장 안정을 위한 대규모 금융정책도 실시되었다. 유동성 지원규모는 미국에서는 7,000억 달러(2008.10), 영국에서는 2,500억 파운드(2008.9), 독일에서는 5,000억 유로(2008.10), 일본에서는 33조 엔(2008.12)에 이르고 있다.

〈표 3〉 재정확대의 구성, 2009년 1월 중순 기준

(단위: 해당 지역 GDP의 %)

	2009년	2010년
전체(PPP로 산정)	1.4	1.3
조세감면	0.4	0.4
지출-SOC	0.5	0.3
지출-기타	0.5	0.7

자료: Freedman *et al.*(2009).

〈표 4〉 주요 국가의 재정수지 적자규모, 2003~2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2008년~ (2005~2007평균)	2009년~ (2005~2007평균)
한국	0.1	-0.5	-1.0	-1.3	-1.6	-1.7	-5.0	-0.4	-3.7
미국	-3.4	-3.6	-2.6	-1.9	-1.2	-3.2	-9.1	-1.3	-7.2
유로	-3.1	-3.0	-2.5	-1.3	-0.6	-1.7	-4.0	-0.2	-2.5
영국	-3.3	-3.4	-3.4	-2.7	-2.8	-4.6	-8.8	-1.6	-5.8
일본	-8.0	-6.2	-5.0	-3.8	-3.2	-3.4	-9.4	0.6	-5.4

자료: 한국은행 해외경제정보 2009. 2. 18. 2009년 수치 중 미국·일본 수치는 최근 언론자료를 이용하여 업데이트; 마지막 2열은 저자 추가.

투자도 미국·프랑스·대만·중국 등에서 관찰되고 있다.

2009년 4월까지의 각국의 재정변화를 포괄하여 재량적 재정확대의 규모를 정리한 IMF(2009)에 따르면, G-20 국가의 재량적 재정확대의 평균값이 GDP 대비 2.0%에 이르고 있다. 우리나라의 경우 2009년 재량적 재정확충 규모가 러시아 다음으로 가장 높은 3.9%를, 2008년의 수치도 G-20 평균의 두 배 수준인 1.1%를 나타내었는데, 이는 우리나라가 다른 국가들에 비하여 매우 신속하고 과감하게 확장적 재정정책을 사용하였음을 의미하는 것이다.

재정확대가 어떠한 형태로 이루어졌는가를 전체 국가에 대해서 살펴보면, 재정확대는 1/3 가량이 세금감면, 1/3이 SOC 분야 지출, 1/3이 다른 분야 지출로 구성되어 있다(Freedman *et al.*, 2009).

이러한 인위적인 재정확대와 경기침체로 인한 세수감소로 인해 세계 각국은 상당 규모의 재정수지 적자를 보이고 있다. 우리나라의 재정적자는 2008년의 경우 미국·영국·일본의 3~5% 수준보다 낮은 1.7%를 기록하였으며, 2009년의 경우에도 5.0% 수준으로 미국·영국·일본 등의 9% 내외보다는 낮은 수준

을 기록하고 있다. 재량적 재정지출과 재정수지 적자에 대한 국제비교 결과는 우리나라가 가장 적극적인 확장 재정정책을 실시한 국가이며, 재정수지 적자는 경기침체의 폭이 깊지 않아 상대적으로 아주 크지 않은 수준을 유지하고 있음을 보여 주고 있다.

Ⅲ. 주요국의 정책대응의 초기 성과

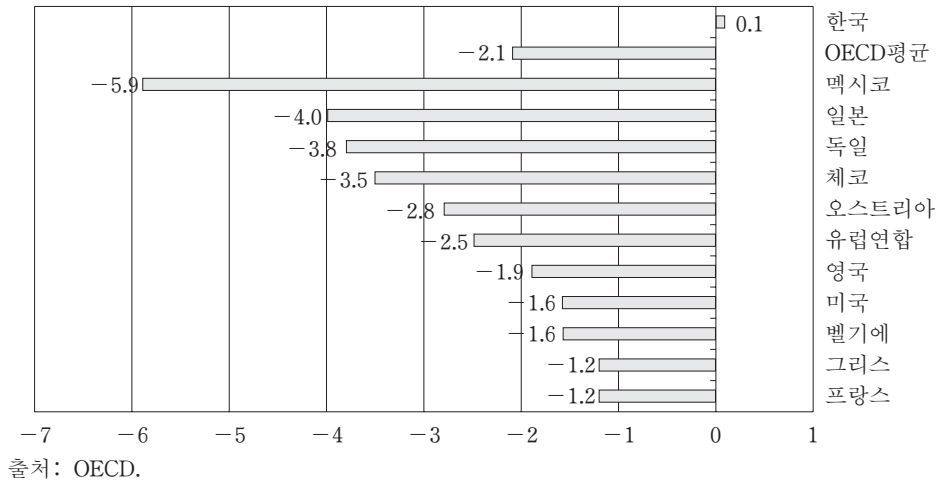
대규모의 확장적인 금융정책과 재정정책에 힘입어 세계경제는 경기침체에서 예상보다 빠르게 회복하고 있는 것으로 보인다. 이번 글로벌 경기침체에 대해서 가장 비관적인 전망을 내놓던 크루그만(P. Krugman)도 최근에는 미국 경기가 2009년 하반기에 회복세를 보일 것으로 전망하고 있다.

글로벌 경기침체에 대응하여 우리나라는 가장 신속하고 대규모의 확장적인 금융정책과 재정정책을 시행하였다. 기준금리를 신속하고 대폭적으로 낮추어 현재 2%로 운용하고 있다. 재정정책에 있어서도 2008년 추경, 2008년 수정예산안, 2009년 추경 등을 통해 2009년 관리대상수지 적자를 -5% 수준으로 정해 확대 재정정책을 운용하고 있다.

지난 해 4분기 -5.1%의 전년 동기 대비 성장률을 나타냈던 우리나라는 2009년 1분기에는 OECD 국가들 중에서 유일하게 플러스 성장률을 기록하였다(〈그림 2〉 참조). OECD 국가들의 2009년 1분기 평균 GDP 성장률은 -2.1%를 나타냈고, 독일과 일본은 -4.0% 내외의 감소세를 보였으며, 영국과 미국은 각각 -1.9%와 -1.6%의 감소세를 보였다. 우리나라 경제의 상대적인 빠른 성장 회복에는 우리나라의 적극적인 금융정책과 재정정책이 상당 정도 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

향후 우리나라가 얼마나 빨리 경기침체에서 회복할 수 있는가는 해외 총수요가 얼마나 빨리 회복하는가에 의존하고 있다. 이러한 맥락에서 우리나라의 주요 교역상대국의 경제성장률 예측치에 대해 박종규(2009)를 인용하였다. 박종규(2009)는 위기의 진앙지인 미국이 올해 -2% 가량의 성장감소를 보이고, 내년에는 성장세로 돌아설 것으로 예상하였고, 일본은 올해 -6.0%의 감소세를 보이고 내년에도 여전히 소폭의 감소세를 보일 것으로 예상하였다. 박종규(2009)의 2009년 1분기 성장률 추정치에 비하여 실제 성장률이 양호하게 나타난 것은 세계경제가 예상보다 빠른 회복세를 보이고 있음을 의미한다.

(단위: 2008년 1분기 대비 %)



〈그림 2〉 주요 OECD 회원국의 2009년 1분기 GDP 성장률

〈표 5〉 주요 교역상대국 경제성장률 전망

(단위: 전년동기 대비 %)

	2009. 1/4	2/4	3/4	4/4	2010	2011~2013
미 국	△2.2	△3.4	△3.1	△ 1.3	0.2	1.94
일 본	△7.10	△6.20	△5.70	△5.90	△0.2	1.36
영 국	△2.70	△3.40	△3.30	△2.30	0.00	1.68
중 국	6.20	6.00	6.30	6.80	7.30	8.50

자료: 박종규(2009); 2010년까지는 Global Insight를 인용하여 정리됨.

중국은 6%대의 성장률을 견지할 것으로 예상되었는데, 중국의 경우 정부주도의 내수 진작에 힘입어 현 성장률이 유지될 것으로 보인다. 우리나라의 올해 성장감소세가 여타 OECD 국가보다 낮게 나타난 것은 앞에서 지적한 신속하고 적극적인 금융 및 재정정책 외에도 우리나라의 주요 수출대상국인 중국이 예년보다는 낮지만 6~7%의 견조한 성장세를 보이고 있음에도 기인한다.

IV. 정부의 거시재정정책에 대한 평가와 향후 정책방향

1. 총수요 진작이 필요했던 상황

글로벌 경기침체로 인한 우리나라 경제의 침체는 기본적으로 해외부분의 총수요 감소에 기인하고 있기 때문에, 이러한 해외 총수요 충격에 대응한 총수요 진작이 필요하다. 이를 위하여 재할인을 인하라는 금융정책과 함께 지출확대와 세금감면이라는 재정정책이 필요하다.

우리나라는 다른 국가들에 비하여 신속하고 과감하게 확장적인 재정정책을 실시하였고, 이러한 확장적 재정정책이 우리나라의 상대적으로 빠른 경제회복에 일정 부분 역할을 하였다. 만약 이러한 신속한 재정정책 대응이 없었다면 경제침체의 골이 더욱 깊었을 것이었음을 고려한다면, 2008년과 2009년 사이에 이루어진 재정확대 자체가 잘못되었다고 주장하는 것은 설득력이 없다.

다수 전문가들은 총수요 부족에 대응하여 정부가 확장적인 재정정책을 사용하는 것이 바람직하다고 판단하고 있다. 국제통화기금도 현재의 글로벌 경기침체에 대응하여 재정확대가 총수요 진작과 경제성장의 회복을 위해서 필수적이라고 주장하고 있으며, 한국에서 경제회복 초기 징후(green shoot)가 나타나고 있는 이유 중 하나도 확장적인 금융정책과 재정정책에 있는 것으로 평가하고 있다(Kato, 2009).⁵⁾

하지만 재정정책이 가지는 여러 가지 제약점으로 인해 확장적 재정정책의 경기진작효과가 크지 못하다는 주장도 존재한다(최광, 2009). 재정정책이 총수요 진작까지 이어지기 위해서 필요한 인식-입안-결정-집행-효과의 여러 전달단계로 인해, 재정정책이 적합한 시기에 적절한 크기의 경기진작효과를 가지기 어려우며 재정정책이 오히려 경기의 진폭을 크게 만들 가능성도 있다. 또한 일본의 1990년대 사례에서 관찰되는 바와 같이, 근원적 원인에 대한 대책이 시행되지 못한 상태에서 실시되는 재정정책은 경기진작효과를 거의 갖지 못할 수도 있다.

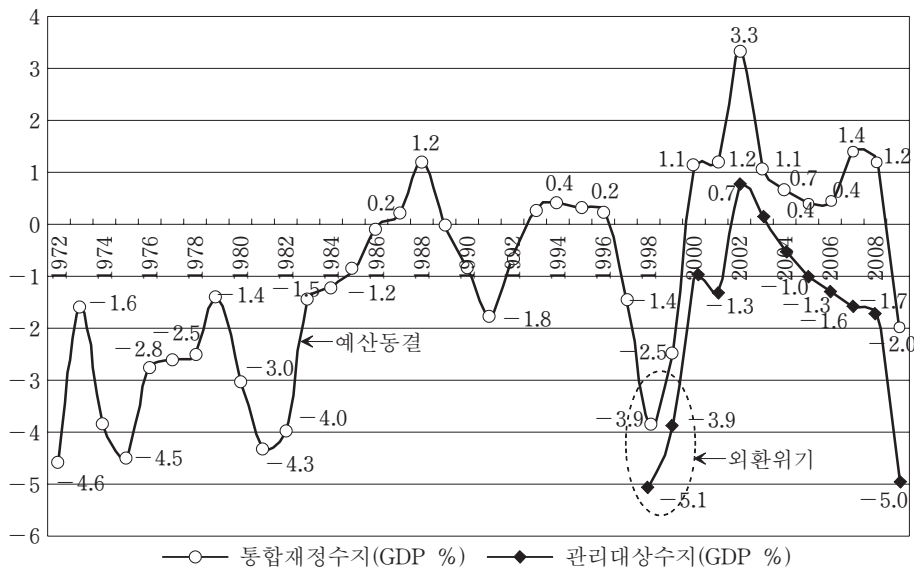
5) IMF의 부총재인 Kato는 아시아 국가들의 조기 회복징후들은 환율 평가절하, 제조업에서 이루어진 빠른 재고와 초과생산능력 정리, 확장적 금융정책 및 재정정책에 기인하는 것으로 평가하였다.

2. 재정적자 규모에 대한 평가

우리나라 재정수지 적자의 규모가 적절했는가를 두 가지 방법을 통해서 평가하고자 한다. 먼저 과거 30여 년간의 우리나라 재정수지의 변화를 살펴봄으로써 적절성을 평가하고, 다음으로 금번 글로벌 경기침체에 대응한 OECD 국가들의 재정정책과 비교함으로써 적절성을 평가한다.

<그림 3>에 보고되어 있는 재정수지 추이를 보면, 추경 이후 예상되는 GDP 대비 5.0%의 재정적자 규모는 석유과동이 발생하였던 1970년대의 -4.0% 가량의 적자보다는 크고, 외환위기 당시의 -5.1% 가량의 적자와 유사한 규모이다. 더욱이 이러한 공식적인 재정적자 이외에 구조조정기금 사용액도 정부의 재정적자로 볼 수 있는데, 현재 부실기업과 은행의 정리를 위해 40조 원의 구조조정기금을 조성하여 운용하는 것이 논의되고 있다.

국제비교를 통한 재정수지 적자규모의 적절성을 분석하여 보면, 앞의 <그림 1>과 <표 4>에서 분석된 바와 같이, 우리나라는 대규모의 확장적 재정정책을 신속하게 실시하였다. 현재까지의 재정정책은 그 신속성이나 적절성에 있어서 긍정적으로 평가될 수 있다. 우리나라 재정정책의 효과성이 높은 것은 이러한



자료: 통합재정수지는 국가통계포럼(<http://www.kosis.kr>); 관리대상수지는 디지털예산회계시스템(<http://www.digitalbrain.go.kr>).

<그림 3> 통합재정수지와 관리대상수지의 추이

신속성과 더불어, 우리나라의 재정이 상당 정도 건전하게 유지되어 왔다는 점과 최근 해외부문에서의 대규모 흑자 시현에 기인한다.

이러한 재정확대가 얼마만큼의 효과를 가질 것인가에 대해서 정확히 알아내는 것은 어려우나, 우리나라의 경우 개방된 소규모 경제로 재정승수가 아주 크지는 못한 0.5 내외일 것으로 생각하고 승수로 0.5를 사용하면, 2009년 추경으로 약 1.5%의 성장률 제고효과가 나타나고 2009년 수정예산안까지 포함한다면 약 2.0%의 성장률 제고효과가 나타날 것으로 기대된다.

재정승수의 크기에 대해서는 0~4 사이의 매우 다양한 추정치가 존재한다. 이러한 재정승수 크기에 대한 논란은 각 국가가 처한 여건과 재정확대방식이 다름에 기인한다. 재정정책의 효과가 크기 위한 여건과 조건에 대해서 Freedman *et al.*(2009)은 4가지 요인을 논의하고 있다.

첫째, 경제에서 차지하는 해외부문의 크기이다. 만약 해외부문이 크다면 승수가 크지 못하게 된다. 우리나라의 경우 소규모 개방경제로 근원적으로 승수가 클 수 없다.

둘째, 수용적인 통화정책의 실시 여부이다. 수용적 통화정책이 실시될 경우 실질이자율이 인하되어 이로 인한 총수요 진작이 발생하나, 수용적 통화정책이 실시되지 못할 경우 실질이자율 증가로 인한 구축효과로 승수효과의 크기가 크지 못하게 된다. 현재 우리나라에서는 확장적 재정지출의 재원마련을 위한 국채발행이 이자율 인상의 유도 없이 진행이 되고 있는 것으로 알려지고 있다.

셋째, 다수의 국가들이 참여하여야 한다. 일부 국가만이 확장적 재정정책을 사용하는 경우 해외부문으로의 누출로 인해 승수효과가 크지 못할 수 있다.

넷째, 재정지출이 소비성향이 큰 대상자에 집중되어야 하며, 높은 생산성을 지닌 SOC에 대해서 투자하는 것도 효과적일 수 있다. 2009년 추경에서 저소득층에 대한 지원이 확대된 것은 승수효과를 높이며, 동시에 이러한 지원은 경기침체로 가장 큰 피해를 입고 있는 저소득층에 대한 지원으로 바람직한 것으로 판단된다.

전체적으로 현재까지의 재정정책은 바람직하게 운용된 것으로 판단하며, 관건은 다음 절에서 논의할 재정건전성 회복을 위한 경기회복 이후의 긴축적 재정정책의 성공적 실시 여부이다.

3. 재정건전성 확보 노력에 대한 평가와 정책과제

아직까지 재정건전성 확보를 위한 가시적 조치가 취해지지 못하였다. 정부가 단기재량적 재정확대와 함께 장기재정건전성에 대한 강한 의지를 표명하는 것이 필요하다. 재정건전성을 위해서는 중·장기적인 재정수지와 국가부채에 대한 목표설정이 필요하다. 경기침체 극복과정의 출구전략의 주요 사안으로 기준 이자율 인상방안과 함께 재정건전성의 확보방안이 포함되어야 한다. 최광(2009)은 국회예산결산위원회 산하에 초당적인 장기재정정책위원회를 설치할 것을 제안하였다.

단기재정확대는 ‘작은 정부’ 원칙을 폐기함을 의미하지는 않는다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이 재정정책은 단기적 목표와 장기적 목표를 지니고 있으며, 단기적 목표인 경기안정을 위해서 단기적으로 대규모 적자를 시현하는 것이 가능하다. 물론 여기에서 주장하는 바와 같이 중·장기적으로 재정건전성을 회복하고 재정지출의 효과성을 견지하여야 한다.

재정건전성 확보를 위해 다음과 같은 조치들이 필요하다.⁶⁾ 첫째, 적정한 수준의 중·장기 조세부담률 목표치를 제시하여야 한다. MB 정부의 제1기 경제팀은 조세부담률을 2012년까지 20% 수준으로 낮추겠다는 목표를 제시하였다. 이러한 목표치는 지나치게 낮은 수준으로 이러한 조세부담률을 가지고 필요한 정부서비스를 제공하지 못하고 재정건전성을 훼손할 수 있다. 작은 정부의 지향과 감세 자체는 바람직한 것으로 판단하지만, 재정건전성 확보와 경제사회 발전, 고령화에 따른 정부서비스 수요 증가를 고려한다면 2012년 조세부담률을 23% 정도로 가져가는 것이 타당할 것으로 판단한다.

둘째, 개인소득세 인하방침을 폐기하고 오히려 고소득자의 실질세부담을 높이는 방향으로 정책을 추진하는 것이 필요하다. 고소득자들이 활용하고 있는 각종 조세감면 조항들을 검토하고 이를 정리하는 것이 필요하다.

셋째, 지출의 합리화가 필요하다. 한시적으로 늘어난 재정지출부문들을 다시 줄여야 한다.

넷째, 재정건전성 확보를 위해 재정건전성 회복방안을 국가재정운용계획에

6) 최근 경기회복이 가시화되면서 최근 출구전략에 대한 논의가 진행되고 있다. 재정정책에 있어서의 출구전략은 다름 아닌 세수증대와 지출감소를 통한 재정건전성 확보이다. 만약 세계경제가 올 하반기부터 반등하게 되면, 우리는 하반기부터 재정정책에 있어서 출구전략을 구사하기 시작하여야 한다.

담고 국가재정운용계획의 구속력을 높여야 한다.

다섯째, 예비타당성 제도와 성과평가를 보다 엄격히 시행하여야 한다. 경기침체 극복과정에서 예비타당성 적용의 예외조항들이 추가되었는데 이러한 조치는 바람직하지 않다.

4. 재정지출 내역에 대한 평가

어떠한 예산의 분야별 배분의 적절성을 평가하는 강한 준거가 존재하지는 않는다.⁷⁾ 이론적으로 경기침체에 더 취약한 저소득층 보호, 과급효과가 크고 생산성 증대효과가 클 수 있는 SOC 지출 등이 지출분야의 중심이 되어야 한다고 볼 수 있다. 실증적으로 볼 수 있는 방법은 국제비교이다.

이미 앞에서 살펴본 바와 같이, 수정예산안과 추경을 통하여 예산이 증가한 주요 분야들은 보건·복지·노동, 산업·중소기업·에너지, 교통 및 물류의 세 분야이다(〈표 4〉 참조). 이들 분야는 저소득층 보호와 SOC 부분으로 이론적 논의에서 제기되는 분야에서 크게 벗어나 있지 않다. 국제적으로 비교해 보면 우리나라의 추가 재정책대 중 SOC의 비중은 1/4 가량으로 중국의 3/4, 유럽연합 지역의 2/3, 미국의 1/3보다 낮고, 일본의 1/4과 유사한 수준이다.⁸⁾

전체적인 자원배분보다 더 중요한 것은 어떠한 사업에 예산이 배정되었는가이다. 기획재정부는 추경편성과 관련하여 3T원칙을 제시하였다. 3T원칙이란 적정시점(timely)에, 향후 감축이 가능한 임시적인(temporary) 지출항목을 중심으로, 소득과 소비로 바로 연결될 수 있는 대상에 집중(targeting)하여 재정지출이 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 원칙은 적절한 것으로 계획된 지출이 이러한 원칙에 부합되는가를 점검하여야 한다.

SOC 분야에 대한 지출의 경우 효과성이 입증된 기존 사업의 조기완공에 집중하는 것이 바람직하다. 신규 SOC 사업의 경우 효과성이 철저히 검증되지 못한 상태에서 급하게 시작되었을 가능성도 있는데, SOC 사업은 일단 시작되면 중간에 중단되기 어려운 특성을 가진 경직적인 지출항목이기 때문에 잘못 시작된 SOC 사업은 지속적인 예산낭비의 요인이 될 수 있다. 이러한 맥락에서 현재 대규모로 실시되고 있으며 장기적으로 시행될 4대강 살리기에 대해서는 심

7) 우리나라 재정의 분야별 배분현황과 발전방향에 대해서는 박기백(2001), 고영선(2004), 이영(2008)을 참조할 수 있다.

8) 우리나라의 경우 일부 SOC 예산이 다른 분야의 예산으로 포함되어 있다는 지적이 있다.

층적인 평가가 필요하다.

복지지출의 경우 수급권의 영구적 확대는 향후 관련지출을 감소시키기 어렵다는 단점이 존재하기 때문에, 한시적 확대가 바람직하다. 현재 우리나라의 복지제도에 있어서 전달체계 개선뿐만 아니라 복지제도 원칙과 방향의 정립도 필요하다.

추경에서 R&D, 교육, 환경 등에 대한 투자의 규모를 현재보다 더 큰 규모로 포함하는 것이 바람직했을 수 있으며, 향후에도 이러한 분야들에 대한 정부재원 배분을 늘려가는 것이 필요하다.

5. 감세안에 대한 평가

정부의 감세안은 처음에는 장기적인 경제성장과 합리적 조세체제 정립을 위한 것으로 제시되었는데, 이후 급격히 진행된 글로벌 경기침체로 인해 감세의 경기진작효과도 강조되고 있다.⁹⁾

재정건전성의 조기 회복이라는 관점에서 최근 감세안 중 일부를 연기하거나 시행하지 않는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다. 법인세 인하는 국제 조세경쟁이라는 측면에서 불가피하고 성장 촉진을 위해 필요(Lee and Gordon, 2005)한 측면이 존재한다. 또한 종부세 완화, 목적세 정비 등은 조세구조 합리화 측면에서 바람직한 것으로 판단되기 때문에 세수확보를 위해 일부 감세안을 연기 또는 폐지해야 한다면 개인소득세가 그 대상이 되는 것이 바람직하다.

조세의 주요 목적 중 하나는 형평성 제고이며, 이러한 형평성 제고라는 목적은 누진적인 소득세를 통해서 달성하는 것이 가장 합리적이다. 재산관련 세금을 통해서 형평성을 제고하는 것은 효율성 비용이 보다 높다. 우리나라에서 조세를 통한 형평성 제고효과가 낮은 것은 조세제도 내에 많은 예외 조항들이 존재하고 고소득자의 소득과약률이 낮음에 기인하는 것으로, 우리나라와 달리 여러 선진국에서는 조세의 형평성 제고효과가 매우 높음에 주목하여야 한다. 오바마 미국 대통령은 개인소득세의 최고 세율을 오히려 인상할 것임을 천명하였다. 또한 조세개혁의 우수사례로 자주 인용되는 아일랜드의 경우에 법인세는 12%대로 낮추었으나, 개인소득세 최고 세율은 40%대를 유지하고 있음에도 주

9) 세계개발원칙과 MB 정부 이전 세제에 대한 평가에 대해서는 박태원 외(2006)와 이영(2007)을 참조할 수 있으며, MB 정부의 세계개발안에 대한 평가는 한국재정학회(2008)를 참조할 수 있다.

목하여야 한다. 이러한 맥락에서 개인소득세 인하방침을 폐지하고 오히려 고소득자의 세원확보에 노력하여 조세의 형평성 제고효과를 높이는 것이 필요하다.

6. 지속적인 세계경제 상황 모니터와 재정정책 조정 필요성

세계경제가 얼마나 악화되고 국내에 미치는 영향이 어느 정도가 될 것인가에 대한 불확실성이 여전히 매우 큰 상태이다. 세계 각국의 경기부양정책과 경제안정화 정책으로 인해 세계경제가 빠른 속도로 안정될 가능성도 존재한다. 이러한 경우 현재의 재정지출 확대는 경기변동상에도 그리고 우리 경제의 근본체질에도 나쁜 영향을 줄 가능성이 존재하기 때문에 세계경제의 흐름과 국내경제로의 영향을 지속적으로 관찰·분석하는 것은 필수적이다. 일부 전문가들은 2009년 하반기부터 출구전략을 구사하기 시작하여야 한다는 주장을 하고 있다.

참 고 문 헌

- 국회예산정책처, 대한민국재정 2008.
_____, 대한민국재정 2009.
고영선, 「분야간 재원배분의 현황과 개선방향」, 고영선 편, 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』, 한국개발연구원 연구보고서 2004-07, 2004.
곽태원·최명근·현진권·이영·진영준·조성진·김상겸, 『저성장시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006. 1.
김성태, 「한국경제 선진화를 위한 재정개혁 과제」, 한국경제학회 2008년도 제1차 정책세미나, 2008. 3. 21.
김인준, 「글로벌 금융위기와 한국경제」, 2009 경제학 공동학술대회 전체회의, 2009. 2. 12.
박기백, 「세출구조 및 재정운용 개선방향」, 한국조세연구원 개원 9주년 기념 심포지엄, 2001.
박종규, 「글로벌 금융위기와 한국경제: 추경예산의 편성방향」, 한국재정학회 발표자료, 2009. 3.
이 영, 「신정부 재정정책의 여건과 발전방향」, 『한국경제의 분석』 제14권 제1호, 2008. 4, 73~128.

- _____, 「외환위기와 한국 조세의 변화」, 『경제학연구』 제55집 제4호, 2007. 12.
- 조동철, 「최근 경제 상황 및 전망」, 한양대학교 경제금융관 개관기념 심포지움, 2009. 4.
- 한국재정학회, 「선진국 진입을 위한 우리나라 세제개편 방안」, 정책세미나, 2008.
- 한국조세연구원, 『주요국의 조세 재정정책 동향 및 시사점』, 2009. 2.
- _____, 『경제위기 극복을 위한 조세·재정 정책 방향』, 2009.
- 최 광, 「경제위기와 재정정책: 경제위기 대책에 대한 우려」, 한국재정학회 춘계학술대회 발표 논문, 2009. 3.
- Freedman, Charles, Michael Kumhof, Douglas Laxton, and Jaewoo Lee, The Case for Global Fiscal Stimulus, IMF Staff Postion Note, March 6, 2009.
- IMF, Update on Fiscal Stimulus and Financial Sector Measures, April 26, 2009.
- Kato, Takatoshi, The Global Economic and Financial Outlook and Challenges for Emerging Economies, May 28, 2009.
- Lee, Young and Roger Gordon, “Tax Structure and Economic Growth,” *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 5~6, June 2005, 1027~1043.

[Abstract]

Fiscal Policy of the Korean Government during the Global Financial Crisis: Evaluation and Recommendation

Young Lee*

Governments of most countries, including the Korean government, are taking a large-scale expansionary fiscal policy against the global financial crisis which have affected almost all countries since the bankruptcy of Lehman Brothers in last September. A large-scale expansionary fiscal policy is thought to play an important role in mitigating the magnitude of economic contraction in many countries, especially in Korea. Only Korea among 30 OECD countries recorded a positive economic growth in the first quarter of 2009, to which Korea's unprecedented rapid, large-scale fiscal boost contributed.

This paper documents fiscal policies taken in Korea and major OECD countries since September of 2008, and evaluates Korea's fiscal policy in the international context. One should carefully distinguish short-run and long-run in evaluating fiscal policy. Pursuing small government in the long run to vitalize the private sector and using a large scale fiscal expansion in the short run to stabilize the economy are not contradictory to each other. To reconcile these seemingly contradictory policy stances, the government should tighten fiscal policy once the economy recovers from a recession. The new Korean government set its target of the tax ratio in 2012 at around 20%, which is too low. Considering an increase in demand for government services from social and economic development and rapid aging in Korea, the target should be set at around 23% instead.

Keywords: fiscal policy, economic stabilization, global financial crisis, optimal tax ratio

JEL Classification: H2, H6

* Professor, Hanyang University, E-mail: younglee@hanyang.ac.kr