

우리나라의 재정지출 구조변화요인 분석: OECD 국가와의 비교*

구정모** · 이현훈*** · 임재영****

본 연구는 2000년대 들어 우리나라 재정의 지출구조 변화가 어떠한 요인에 의해 변화가 이루어져 왔으며, 어떠한 과정을 통해 전개되어 왔는지를 심층적으로 분석하고 있다. 즉, 최근의 중장기 재정지출의 구조변화가 저출산 및 고령화 추세에 얼마나 적합하며 정부의 복지정책의 확대가 소득재분배 및 사회 전체의 성장잠재력 제고에 얼마나 기여하였는지를 분석하여 재정지출의 확대 및 재정구조변화를 평가하는 데에 있다. 특히, OECD 국가들의 재정지출 구조변화요인을 복지 지출 구조를 중심으로 분석하여 우리나라 재정구조 변화요인과 비교함으로써 재정지출 구조변화의 실증적 국제비교 연구를 시도하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구결과는 고령화 사회 및 사회안전망 확충을 위한 복지 지출의 확대가 국가경쟁력의 저해 및 도덕적 해이를 유발하는 과잉복지가 되지 않고 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 방향으로 복지정책을 정교하게 운용하는 데 기여할 수 있다. 또한 우리나라 재정지출 구조변화요인의 국제적 연동성을 파악함으로써 향후 재정구조가 재정수입은 줄고 재정지출은 늘어가는 적자구조로 변모해 갈 가능성이 높아지는 사회·경제적 환경 하에서 재정건전성을 확보하고 바람직한 재정지출 구조로 전환하는 데 활용할 수 있다.

핵심주제어: 재정지출 구조, 복지예산, 공공선택모형, SUR 분석기법, 시스템 회귀분석

경제학문헌목록 주제분류: H50, H53, H60

* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2009-32A-B00029).

** 제1저자, 강원대학교 경제학과 교수, 전화: (033) 250-6129, E-mail: cmkoo@kangwon.ac.kr

*** 교신저자, 강원대학교 국제무역학과 교수, 전화: (033) 250-6186, E-mail: hhlee@kangwon.ac.kr

**** 공동저자, 고려대학교 식품자원경제학과 부교수, 전화: (02) 3290-3038, E-mail: jylimecon@korea.ac.kr

논문투고일: 2012. 5. 22 수정일: 2012. 6. 12 게재확정일: 2012. 6. 21

I. 머리말

그 동안 우리나라 재정은 1970년대 고도성장기를 지나 1980년대부터는 단기 균형과 건전성에 중점을 둔 재정의 역할을 지향했으며, 외환위기 이전까지는 중앙정부 통합재정 규모를 GDP 대비 20% 미만¹⁾ 수준에서 운용하여 왔다.

그러나 외환위기 이후 확대된 양극화와 저출산 및 고령화 추세가 심화되면서 이에 대응하기 위한 보다 적극적인 재정운용 필요성이 높아졌으며, 2000년대 들어 정부는 복지를 사회투자로 재정립하고 새로운 성장전략으로 제시함에 따라 GDP 대비 재정지출의 비중이 크게 확대되었다. 교육·의료·주거 등 국민들에게 최소한의 기본생활을 보장하고, 미래성장동력 육성 및 안전 등 공공서비스가 확대됨에 따라 통합재정 규모 및 비중이 확대된 것이다.

특히, 2004년 이후 정부 재정지출에서 복지분야 지출규모가 경제분야 지출규모를 넘어서게 되었는데, 이는 정부의 재정운용 중장기 방향의 구조적 변화가 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

과거 복지예산은 선성장 후분배의 재정구조의 성격이 강하였으나, 외환위기 이후 사회안전망이 강화되고 복지예산이 대폭 확충되었다. 특히, 2003년 들어서는 복지를 사회투자로 재정립하고, 사람에 대한 투자를 통해 사회 전체의 성장잠재력을 발휘함으로써 지속성장을 가능하게 하는 새로운 성장전략을 제시하였으며 복지지출 비중이 28%까지 확대되어 경제분야 지출비중을 크게 상회하게 되었다. 하지만 성장을 우선시하는 최근의 정책기조 하에서도 복지논쟁 가열에 따른 여파로 복지지출 비중은 지속적으로 증가되고 있는 추세이다.

따라서 본 연구의 목적은 2000년대 들어 우리나라 재정의 지출구조 변화가 어떠한 요인과 정책적 배경에 의해 이루어져 왔으며, 어떠한 과정을 통해 전개되어 왔는지를 심층적으로 분석하는 데 있다. 또한 최근의 중장기 재정지출의 구조변화가 저출산 및 고령화 추세에 얼마나 적합하며, 복지정책의 확대가 소득재분배 및 사회 전체의 성장잠재력 제고에 얼마나 기여하였는지를 분석하여 재정지출의 확대 및 재정구조 변화를 평가하고자 한다.

본 논문의 구성은 제II절에서 우리나라의 재정지출 구조의 특성을 살펴보고,

연도	1980	1985	1990	1995	1997
GDP 대비 재정비중(%)	22.4	18.7	19.0	17.9	20.4

자료: 기획재정부

제Ⅲ절에서는 우리나라 재정지출 구조 및 재원배분에 대한 결정요인을 분석하기 위해 분석모형을 설정하고 시계열 분석을 통해 재정지출 구조의 결정요인을 규명하고자 한다. 제Ⅳ절에서는 OECD 국가들의 재정지출 구조변화요인, 특히 복지지출 구조를 중심으로 변화요인을 분석하여 우리나라 재정구조의 변화요인들과 비교함으로써 재정지출 구조변화의 실증적 국제비교 연구를 시도하고 아울러 정책적 시사점을 도출하고자 하며, 제Ⅴ절에서 마무리하게 된다.

나아가 본 연구는 우리나라의 재정지출 구조변화요인 및 국제적 연동성을 파악함으로써 향후 재정구조가 재정수입은 줄고 재정지출은 늘어가는 적자구조로 변모해 갈 가능성이 높아지는 사회·경제적 환경 하에서 재정건전성을 확보하고 바람직한 재정지출 구조로 전환하는 데 활용할 수 있다.

II. 우리나라 재정지출 구조의 특성

외환위기 이후 우리나라 재정은 지출규모 및 지출구조에 있어 큰 변화를 나타내고 있는데 이는 재정지출 규모의 확대, 재정지출 구조의 전환, 관리대상수지²⁾를 중심으로 한 재정적자의 지속 및 국가채무의 누적이라는 특성으로 요약할 수 있다.

1. 재정지출 규모의 확대

우리나라 재정은 고도성장을 이룩하기 시작한 1970년대를 지나 1980년대부터는 재정의 역할을 단기균형과 건전성에 중점을 두기 시작했으며, 그 후 국가위기 이외에는 재정규모를 GDP 대비 20% 미만 수준에서 운용하여 왔다. 하지만 외환위기 이후 확대된 양극화와 저출산 및 고령화 추세가 심화³⁾되면서 이에 대응하기 위한 보다 적극적인 재정운용 필요성이 높아졌으며, 2003년 이후 정부는 복지를 사회투자⁴⁾로 재정립하고 새로운 성장전략으로 제시함에 따라 GDP 대비 재정지출의 비중이 크게 확대되었다. 2008년 이후에는 성장우선정책 기조

2) 관리대상수지는 사회보장성기금을 제외한 통합재정수지에서 공적자금 상황에 필요한 재원 중 국채로 전환된 부분을 조정한 수치임.

3) 저출산 고령화 추세에 대한 구체적인 수치를 제시하면, 2011년 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 11%이고 이 비율이 2019년에 14.4%, 2026년에 20%로 예상되어 우리나라가 조만간 초고령사회에 진입함(통계청 데이터베이스, 2012년 3월 8일).

8 우리나라의 재정지출 구조변화요인 분석: OECD 국가와의 비교

〈표 1〉 통합재정지출의 변화 추이

(단위: %)

	통합재정지출/명목GDP	통합재정지출 증가율	명목GDP 증가율
1997	20.4	7.0	9.5
1998	23.8	18.8	-1.4
1999	22.9	13.8	9.4
2000	22.3	6.9	9.3
2001	22.0	7.3	7.5
2002	19.9	-0.5	10.0
2003	22.7	7.6	5.9
2004	22.3	5.6	7.5
2005	23.2	6.8	4.0
2006	24.6	9.6	4.6
2007	27.5	2.9	7.3
2008	28.9	10.7	5.3
2009	33.1	18.6	3.7
2010	27.8	-7.4	10.1

자료: 기획재정부, 한국은행.

를 정착시키려 했으나 글로벌 금융위기에 따른 재정역할의 확대 및 복지논쟁의 가열로 재정지출 규모 확대와 구조의 변화 추세는 지속되고 있는 실정이다.

〈표 1〉에서 보듯이 통합재정지출의 비중은 1997년에 GDP 대비 20.4%에 불과했으나 외환위기 직후인 1998년에는 23.8%를 기록했는데, 이는 위기극복을 위해 일시적으로 재정지출을 크게 확대한 데 따른 것이며 그 이후 2002년의 19.9%에 이를 때까지 지속적으로 감소하였다. 하지만 2003년 이후 지속적으로 재정지출 비중은 확대되어 글로벌 금융위기 이후 2009년에는 33.1%에 이르게 되었다.

여기서 주목하여야 할 점은 통합재정지출 규모는 2003년 이후 꾸준히 증가하여 2007년에 27.5%를 기록하였으며 그 이후에도 이와 같은 추세가 계속되고 있다. 이는 그 동안 교육·의료·주거 등 국민들에게 최소한의 기본생활을 보장하고, 미래 성장동력 육성 및 안전 등 공공서비스가 확대됨에 따라 통합재정 규모 및 비중이 확대되는 추세에 기인하지만, 기본적으로는 복지분야 지출의 급격한 확대에 따른 것이다.

최근의 통합재정지출 변화 추이의 또 하나의 특징은 <표 1>에 통합재정지출의 증가율과 명목GDP 증가율의 추이가 제시되어 있는데, 2000~2002년 기간 중 통합재정지출의 증가율은 명목GDP 증가율을 하회하였지만 2003년 이후는 특정연도를 제외하고는 대체로 통합재정지출이 명목GDP보다 빠른 속도로 증가하여 왔다는 점이다.

2. 재정지출 구조의 변화

통합재정지출 규모의 확대와 더불어 진행된 또 다른 특성은 2003년 이후 재정지출 구조에 큰 변화가 나타나게 된 점인데, 이는 복지분야 지출규모가 경제분야 지출규모를 넘어서게 됨에 따라 정부의 재정운용의 중장기 방향에 구조적 변화가 이루어짐에 따라 나타나는 현상이다.

과거 복지예산은 선성장 후분배의 재정구조의 성격이 강했으나, 외환위기 이후 사회안전망이 강화되고 이에 따라 복지예산이 대폭 확충되었다. 특히, 2003년 이후에는 복지를 사회투자로 재정립하고, 사람에 대한 투자를 통해 사회 전체의 성장잠재력을 발휘함으로써 지속성장을 가능하게 하는 새로운 성장전략을 제시하였으며, 2006년에는 복지지출 비중이 28.4%까지 확대되어 경제분야 지출비중을 크게 상회하게 되었다(<표 2> 참조).

<표 3>에서 전체 재정규모에서 경제개발분야(경제업무+주택지역 개발)가 차지하는 기능별 지출비중을 살펴보면 1995년 11.8%, 2000년 13.2%, 2005년 26.1%, 2007년 13.1%, 2009년 13.8%로 2000년대 들어 증가하였으나 2003년 이후 지속적으로 그 비중이 감소하였다. 한편, 보건복지분야 비중은 동기간 중 14.8%, 18.9%, 24.2%, 29.7%, 28.2%로 2000년대 들어 꾸준히 확대되었는데 2006년부터는 보건복지지출 비중이 경제개발분야 비중을 넘어서게 되었다. 한편, 교육분야는 동기간 중 22.0%, 20.3%, 17.0%, 19.7% 19.9%로 그 비중은 2000년대 중

<표 2> 분야별 재정지출 비중 추이

(단위: %)

구 분	1987	1992	1997	2002	2006	2010
경 제	17.7	18.7	24.5	22.6	18.4	14.6
복 지	14.3	17.9	17.9	19.9	28.4	27.3
국 방	25.5	19.3	13.3	11.6	11.5	8.5

자료: 기획재정부.

10 우리나라의 재정지출 구조변화요인 분석: OECD 국가와의 비교

〈표 3〉 기능별 재정지출 구조변화 추이

(단위: %)

	총재정 지출	일반 공공 행정	국방	공공 질서 안전	경제 업무	환경 보호	주택 지역 개발	보건	오락 문화 종교	교육	사회 보호
1980	100.0	13.0	43.0	7.6	8.5	0.5	1.7	4.6	0.8	18.4	1.9
1985	100.0	13.1	36.6	8.8	8.5	0.6	0.7	7.2	0.7	21.0	2.9
1990	100.0	13.6	30.6	8.7	8.9	0.9	0.3	9.9	1.0	21.4	4.7
1995	100.0	14.9	24.8	9.5	11.1	1.3	0.7	10.8	0.8	22.0	4.0
2000	100.0	14.8	20.8	9.3	12.5	1.5	0.7	14.8	1.2	20.3	4.1
2001	100.0	13.8	18.4	9.3	12.6	1.3	0.8	18.0	1.1	20.6	4.1
2002	100.0	13.9	17.4	9.6	12.7	1.5	0.7	17.1	1.3	21.6	4.2
2003	100.0	10.3	7.9	4.5	32.4	2.4	4.6	10.5	2.5	15.9	9.0
2004	100.0	12.1	8.8	4.8	24.2	3.1	5.4	11.5	2.7	17.1	10.4
2005	100.0	13.1	9.3	4.7	22.1	2.9	4.0	12.4	2.8	17.0	11.8
2006	100.0	14.1	13.6	7.4	12.3	1.8	0.6	16.7	1.2	20.6	11.7
2007	100.0	13.8	13.3	7.2	12.5	1.9	0.6	16.7	1.3	19.7	13.0
2008	100.0	13.7	13.6	7.1	12.7	1.9	0.6	16.8	1.2	19.9	12.5
2009	100.0	14.1	13.7	7.0	13.1	2.0	0.7	18.5	1.3	19.9	9.7

주: 2002년까지의 통계는 OECD(2004)에 따른 것이며 그 이후는 국민계정의 기준년 개편 결과에 따라 한국은행 통계에서 인용함에 따라 2003년 전후의 연속성에 제약이 있지만 연도별로 분야별 지출비중을 비교하는 데는 별다른 문제가 없음.

자료: 한국은행(2010) 및 OECD(2004), SNA.

반에는 감소하였으나 최근 들어 약간 증가하는 추세를 나타내고 있다.

기타분야(일반공공행정+국방+공공질서안전+환경보호+오락문화종교)는 동기간 중 51.3%, 47.7%, 32.8%, 37.5%, 38.1%로 지속적으로 감소하는 추세이다. 이와 같이 우리나라 재정의 기능별 지출구조는 지난 20년간 큰 변화를 나타내고 있는데, 특히 2000년대 들어서의 변화는 경제분야의 비중은 지속적으로 감소하는 반면 복지보건분야의 비중은 상대적으로 꾸준히 증가하고 있는 점이 두드러진다(〈표 3〉 참조).

3. 재정적자와 국가채무의 누적

재정지출 규모의 확대 및 재정지출 구조의 변화와 더불어 최근 우리나라 재정의 또 다른 큰 변화는 지속되는 재정적자 및 국가채무의 누적이다. 앞서 살펴본 바와 같이 분배위주정책의 추진으로 복지지출이 크게 늘어나 재정부담이 확대되는 가운데 우리나라 재정건전성에 대한 관심이 고조되고 있다.

통합재정수지의 변화 추이를 <표 4>에서 살펴보면 외환위기 발생 직후인 1998년에는 18.8조 원 등 1997~1999년 기간 중 적자를 기록했으나 2000년 이후 흑자로 전환되었다. 하지만 사회보장성수지 흑자의 지속적 확대에도 불구하고 통합재정수지 흑자는 2006년까지 급격히 감소하고 있는 실정이다. 다만 공적자금 상황이 2006년에 종료됨에 따라 2007년에는 통합재정수지 흑자폭은 12.2조 원에 이르게 되었다.

그러나 사회보장성기금을 제외한 수지나 관리대상수지는 외환위기 직후 연간 20조 원 이상의 적자를 기록한 이후 2002년까지는 감소세를 보여주었지만, 2003년 이후 적자폭은 확대되어 2007년에는 관리대상수지 적자가 14.8조 원에 이르게 되었다. 이에 따라 적자국채 순발행도 1998년 이후 최근까지 지속적으로 발행해야 하는 실정이다(<표 4> 참조).

국가채무 또한 <표 5>에서 보듯이 1997년에 60.3조 원이었으나 최근까지 지속적으로 증가하여 2010년에는 392.2조 원에 이르고 있는데, 동 기간 중 GDP 대비 비중은 13.3%에서 33.4%로 급증하였다. 외환위기 이후 10년간 정권이 바뀔 때마다 국가채무 증가율은 임기 5년 기간 동안 100%를 훨씬 상회했으며, 2008년 이후에도 신장률은 둔화되었으나 글로벌 금융위기로 인한 적자재정 편성이 국가채무 누적에 큰 영향을 미쳐 2009년의 325.8조 원에서 2010년에는 392.2조 원으로 큰 폭으로 늘어나게 되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 최근의 중장기 재정지출의 구조변화는 재정규모의 확대, 복지재정지출 증가에 따른 재정지출 구조의 변화가 크고 재정적자의 지속 및 국가채무의 누적이라는 구조적 특성으로 집약할 수 있다.

이와 같은 변화는 우리나라 재정지출 구조의 근본적인 문제를 제기하게 되는데, 첫째 지난 십수 년간 우리나라 재정의 지출구조 변화가 어떠한 요인과 정책적 배경에 의해 변화가 이루어져 왔으며, 둘째 어떠한 과정을 통해 전개되어 왔으며 저출산 및 고령화 사회 및 남북경협 확대 등 새로운 경제·사회 여건 변화 추세에 얼마나 적합한지, 셋째 이러한 중장기 재정지출의 구조변화가 소

12 우리나라의 재정지출 구조변화요인 분석: OECD 국가와의 비교

〈표 4〉 통합재정수지의 변화 추이

(단위: 조 원, %)

	통합재정 수지 ¹⁾	사회보장 성 수지	공적자금 상환 ²⁾	공적자금 보증채 발행	사회보장 성기금 제 외 수지 ³⁾	관리대상 수지 ⁴⁾	조정된 통합재정 수지 ⁵⁾	적자국채 순발행
1997	-7.0 (-1.4)	5.9	-	1.0	-12.8 (-2.6)	-12.8 (-2.6)	-11.9	-
1998	-18.8 (-3.9)	6.1	-	15.7	-24.9 (-5.1)	-24.9 (-5.1)	-40.6	9.7
1999	-13.1 (-2.5)	7.4	-	9.8	-20.4 (-3.9)	-20.4 (-3.9)	-30.3	10.4
2000	6.5 (1.1)	12.5	-	4.6	-6.0 (-1.0)	-6.0 (-1.0)	-10.6	3.6
2001	7.3 (1.2)	15.5	-	16.0	-8.2 (-1.3)	-8.2 (-1.3)	-24.2	2.4
2002	22.7 (3.3)	17.6	-	1.9	5.1 (0.7)	5.1 (0.7)	3.2	1.9
2003	7.6 (1.1)	19.6	13.0	-	1.0 (-1.7)	1.0 (0.1)	1.0	3.0
2004	5.2 (0.7)	21.2	12.0	-	-4.0 (-2.0)	-4.0 (-0.5)	-4.0	2.5
2005	5.1 (0.4)	23.6	12.0	-	-6.5 (-2.5)	-6.5 (-1.0)	-6.5	9.0
2006	0.9 (0.4)	26.0	12.0	-	-14.9 (-2.7)	-13.1 (-1.3)	-13.1	8.0
2007	12.2 (1.4)	27.0	-	-	-	-14.8 (-1.6)	-7.8	8.7
2008	15.8 (1.5)	33.3	-	-	-	-15.6 (-1.5)	-10.0	7.4
2009	-17.6 (-1.7)	28.6	-	-	-	-9.7 (-0.9)	-9.7	7.7
2010	16.7 (1.4)	28.1	-	-	-	-27.6 (-2.4)	-	-

주: 1) 1997~2008년: 결산기준 통합재정수지, 2009년: 추경예산기준 통합재정수지.

2) 보증채로 발행되어 있던 공적자금을 2003년부터 국채로 전환하여 상환하였음.

3) 사회보장성기금을 제외한 통합재정수지는 4대 사회보험인 국민연금기금, 산재보상보험기금, 사학연금기금, 고용보험기금의 흑자분을 제외한 통합재정수지임.

4) 관리대상수지는 사회보장성기금을 제외한 통합재정수지에서 공적자금 상환에 필요한 재원 중 국채로 전환된 부분을 조정한 수치임.

5) 조정된 통합재정수지=통합재정수지-사회보장성수지-공적자금보증채 발행+공적자금상환.

6) 2010년 통계는 추정치임.

자료: 기획재정부, 국회예산정책처.

〈표 5〉 국가채무의 변화 추이

(단위: 조 원, %)

	국가채무 (A+B-C)	중앙정부채무(A)				지방정부 채무(B)	지방정부의 대중앙정부 채무(C)
		합계	국채	차입금	국고채무 부담행위		
1997	60.3 (13.3)	50.5	28.6	18.5	3.4	15.1	5.3
1998	80.4 (16.6)	71.4	46.6	21.8	3.0	16.2	7.3
1999	98.6 (20.4)	89.7	65.8	21.4	2.5	18.9	10.0
2000	111.9 (19.2)	100.9	76.5	21.9	2.7	22.3	11.9
2001	122.1 (19.6)	113.1	87.8	22.5	2.8	21.3	12.3
2002	133.6 (19.5)	126.6	103.1	20.7	2.8	19.5	12.5
2003	165.7 (22.9)	158.8	140.6	15.8	2.4	18.4	11.6
2004	203.1 (26.1)	196.1	182.9	10.7	2.5	18.2	11.2
2005	248.1 (30.4)	238.2	228.3	7.7	2.2	21.0	11.2
2006	279.9 (31.9)	270.9	261.5	6.7	2.7	20.0	11.0
2007	298.5 (31.7)	290.1	281.3	5.8	3.0	18.5	10.1
2008	314.1 (31.1)	306.7	298.5	4.9	3.3	16.7	9.2
2009	325.8 (30.0)	322.1	314.9	3.9	3.3	14.7	11.0
2010	392.2 (33.4)	373.8	367.2	3.5	3.1	28.5	7.2

주: 1) () 안은 GDP 대비 국가채무 비율임.

2) 2010년 통계는 추정치임.

자료: 기획재정부, 국정운용계획서.

특채분배 및 사회 전체의 성장잠재력 제고에 얼마나 기여하는지, 넷째 향후 급격한 증가가 예상되는 재정수요를 충족할 만큼 현재의 국가채무가 지속가능한지 등의 과제를 던지고 있다.

Ⅲ. 우리나라 재정의 지출구조 변화 분석

우리나라에 있어서 재정지출 구조 및 분야별 자원배분에 대한 연구는 과거 어느 때 보다는도 중요한 시의성을 갖고 있는데, 이는 우리나라 경제가 최근 큰 변화를 경험하고 있기 때문이다. 최근 들어 우리나라 경제는 성장의 둔화, 소득 분배의 양극화, 저출산·고령화의 진전, 개방의 가속화 및 남북경협의 확대 가능성 등 향후 경제사회적 여건이 크게 변화될 것으로 예상되고 있다. 특히, 복지 지출의 정치경제적 요구의 증대 및 고령화 사회로의 진입은 재정지출 구조 및 분야별 자원배분에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

따라서 본 절에서는 우리나라 재정지출 구조 및 자원배분에 대한 결정요인을 분석하기 위해 기존 문헌연구에 대한 고찰을 거쳐 분석모형을 설정하고 시계열 분석을 통해 재정지출 구조의 결정요인을 규명하고자 한다.

1. 분석모형

분석모형은 Hewitt(1992, 1993)가 개발한 공공선택모형을 사용하며, 우리나라 경제·사회의 여건변화를 고려하여 분석하기 위해서 식 (1)과 같은 분석모형을 설정하고자 한다.

$$S_{it} = \alpha_i + \beta_i(DUM98)_t + \gamma_i(lgdp)_t + \delta_i(lpop)_t + \kappa_i(lgov)_t + \tau_i(ldet)_t + \mu_{it} \quad (1)$$

S_{it} 는 t 기에 있어 총재정지출 대비 i 번째 영역⁴⁾의 비중을 나타내며, $DUM98$ 및 $DUM03$ 은 집권당의 정책적 특성,⁵⁾ $lgdp$ 는 1인당 GDP, $lpop$ 는 인구통계학적 변수(15세 미만 및 65세 이상 인구 구성비), $lgov$ 는 GDP 대비 총재정지출 비율, $ldet$ 는 GDP 대비 국가채무 비율을 각각 나타낸다. 식 (1)은 재정총지출

4) 본 절에서의 분야별 재정지출은 UN에서 제정한 ‘정부기능 분류(Classification of the Functions of Government: COFOG)’에 따라 작성된 10개 분야의 재정지출을 성격이 유사한 4개 분야로 재분류하여 분석에 사용함.

5) 선거결과에 따른 집권당의 정책적 특성에 의해 세출구성의 변화, 특히 사회복지지출 등에 미치는 영향을 분석하기 위한 변수이며, $DUM98$ 은 국민의 정부 출범 이후, $DUM03$ 는 참여정부 출범 이후와 이전과의 차이를 기준으로 함.

에서 차지하는 비중을 보여주고 있는데 이는 종속변수에 대해 식 (2)와 같은 가법성 제약조건(additivity constraint)을 부과하고 있다.

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^4 S_{it} = & \sum_{i=1}^4 \alpha_i + \sum_{i=1}^4 \beta_i (DMU98)_t + \sum_{i=1}^4 \gamma_i (lgdp)_t + \sum_{i=1}^4 \delta_i (lpop)_t \\ & + \sum_{i=1}^4 \kappa_i (lgov)_t + \sum_{i=1}^4 \tau_i (ldet)_t + \sum_{i=1}^4 \mu_t = 1 \end{aligned} \quad (2)$$

위의 제약조건 식 (2)에 있어서 각 기능별 영역의 지출의 합계는 1 또는 100% 이어야 하는 제약 때문에 각 방정식의 잔차항은 상관관계가 있는 것이다. 이는 식 (2)의 매개변수들에 각각 식 (2)와 같은 추가적인 제약조건을 수반하게 한다.

$$\sum_{i=1}^4 \beta_i = \sum_{i=1}^4 \gamma_i = \sum_{i=1}^4 \delta_i = \sum_{i=1}^4 \kappa_i = \sum_{i=1}^4 \tau_i = 0 \quad (3)$$

또한 잔차항과 관련해서 한 지출영역의 비중이 과소추정되었다면 이는 다른 영역의 비중이 과대추정되었음을 의미하기 때문에 각 잔차항의 합계는 식 (4)에서와 같이 0이 되어야 한다.

$$\sum_{i=1}^4 \mu_t = 0 \quad (4)$$

식 (3)과 식 (4)로부터 식 (5)를 도출할 수 있다.

$$\sum_{i=1}^4 \alpha_i = 1 \quad (5)$$

따라서 식 (5)는 각 share equation의 잔차항은 ‘외관상 무관해 보이는 방정식 체계(seemingly unrelated system of equations)’를 구성하게 된다. 이는 본 절에서 분석모형이 4개 방정식으로 구성되어 있기 때문에 오직 3개 방정식만이 독립적인 추정이 가능하며 4개 방정식의 계수는 식 (3)과 식 (5)의 제약조건에서 찾을 수 있다는 것을 의미한다.

2. 실증분석 기법

실증분석은 Zellner(1962)가 제시한 Seemingly Unrelated Regression(SUR) 분석 기법을 사용하여 식 (1)에서 제시하고 있는 분야별 지출방정식(share equation)을 추정하게 된다. 즉, 10개 분야별 재정지출을 동시에 추정하는 시스템 회귀분석(system regression)을 실시하게 된다. 영역별 재정지출에 일종의 공통적인 추이가 있을 경우 잔차항에 상관성이 발생할 수 있으며 SUR을 이용하여 이러한 구조를 반영하여 효율적인 추정을 할 수 있다.

3. 통계자료

기능별 재정지출에 대한 통계자료는 UN에서 제정한 ‘정부기능 분류(Classification of the Function of the Government: COFOG)’⁶⁾에 따라 정부기능별 지출 통계를 포함하고 있다. COFOG에 따르면 일반정부(중앙정부+지방정부+사회보장기금)의 재정지출은 일반공공행정(GPS), 국방(DEF), 공공질서 및 안전(POS), 경제업무(ECOA), 환경보호(ENVP), 주택 및 지역개발(HCA), 보건(HET), 오락·문화 및 종교(RCR), 교육(EDUC), 사회보호(SOCP) 등 10개 분야로 분류하고 있다. 본 절에서는 SNA(System of the National Account) 기준에 따라 작성된 정부기능별 지출통계(1970~2005)를 사용하여 분석하기로 한다.⁷⁾

다만 회귀분석에서의 표본수의 자유도 확보를 위하여 10개 분야의 재정지출을 성격이 유사한 4개 분야로 재분류하여 분석에 사용하기로 한다. 경제업무(ECOA)와 주택 및 지역개발(HCA)을 묶어 경제분야(ECON), 보건(HET)과 사회보호(SOCP)를 묶어 복지분야(SOCW), 교육분야(EDUC), 그리고 나머지 5개 분야를 한 데 묶어 기타분야(OTHR) 등 4개 분야로 재분류해 분석에 사용하였다.

1970~2005년 기간 중 1인당 GDP에 대한 통계는 한국은행 ‘국민계정’, 국가채무는 기획재정부 국고국, 인구통계학적 변수(15세 이하 인구비중, 65세 이상 인구비중)에 대한 통계는 통계청 자료를 사용하였다.

6) UN의 국민계정 작성 매뉴얼 중 「The SNA 1993」 Chapter XVIII를 참조.

7) 분야별 재정지출 구조를 분석할 수 있는 통계로는 IMF에서 발표하는 통합재정 통계(Government Finance Statistics: GFS)를 사용할 수 있지만, 우리나라의 경우 GFS 통계가 중앙정부만을 대상으로 작성되고 지방정부(교육자치단체 포함) 재정지출이 포함되지 않기 때문에 본 연구에서는 SNA 통계를 기준으로 분석함.

4. 회귀분석 결과

실증분석은 반복적인 Seemingly Unrelated Regression(SUR) 분석기법을 사용하여 수행되었으며, 이는 2단계에 걸쳐 수행되었다. 첫 번째 단계에서 <표 6>에서 나타난 바와 같이 종속변수인 기능별 재정지출의 정부예산 점유율의 유일한 독립변수로서 DUM을 가진 이변량 분석(bivariate estimation)을 사용하여 예산 우선순위에 있어 중요한 영향이 있었는지 여부를 분석하고자 하였다.

<표 6>의 이변량 분석은 사회복지분야에 대한 예산배분이 1998년 이전에는 약 8.87%에 머물렀었지만, 1998년 이후에는 11.65%나 증가했음을 보여준다. 경제분야 지출의 경우는 1998년 이전에는 약 10.48%의 예산이 배분되어 사회복지분야보다 비중이 컸지만, 1998년 이후에는 9.47%만큼 증가해 사회복지분야보다 신장률이 낮았다. 한편, 교육분야 및 기타분야는 1998년 이전에는 예산 배분율이 각각 20.1%, 60.96%이었으나 1998년 이후에는 각각 0.89%, 21.66% 감소하였다.

<표 7>의 이변량 분석은 사회복지분야에 대한 예산배분이 2003년 이전에는 약 10.51% 수준으로 증가했으며, 2003년 이후에는 11.32%나 증가했음을 보여준다. 경제분야 지출의 경우는 2003년 이전에는 약 10.92%의 예산이 배분되어 사회복지분야와 비슷한 수준이었지만, 2003년 이후에는 19.41%이나 증가하였다. 한편, 교육분야 및 기타분야는 1998년 이전에는 예산배분율이 각각 20.19%, 58.46%이었으나 1998년 이후에는 각각 3.55%, 27.79% 감소하였다.

이상의 이변량 분석에서 얻은 분석결과는 제II절에서 우리나라 재정지출 구조의 변화를 논의하는 가운데 얻은 함의를 실증적으로 뒷받침하고 있다. 즉, 외환

<표 6> 분야별 지출과 설명변수 간의 이변량 분석결과

N=36	ECON	SCOW	EDUC	OTHR
DUM98	9.47*** (5.23)	11.65*** (6.76)	-0.89 (-1.43)	-21.66*** (-8.19)
Constant	10.48*** (12.29)	8.87*** (10.92)	20.10*** (68.55)	60.96*** (48.88)
R ²	0.43	0.55	0.54	0.65

주: 1) 종속변수는 재정총지출 대비 정부기능별 지출비중.

2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 오차 범위에서 유의하며, () 안은 t-값이고, N은 표본수임.

18 우리나라의 재정지출 구조변화요인 분석: OECD 국가와의 비교

〈표 7〉 분야별 지출과 설명변수 간의 이변량 분석결과

N=37	ECON	SCOW	EDUC	OTHR
DUM03	19.91*** (14.00)	11.32*** (3.31)	-3.55*** (-4.68)	-27.79*** (-5.68)
Constant	10.92*** (26.61)	10.51*** (10.65)	20.19*** (92.27)	58.46*** (41.45)
R ²	0.84	0.23	0.37	0.47

주: 1) 종속변수는 재정총지출 대비 정부기능별 지출비중.

2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 오차 범위에서 유의하며, () 안은 t-값이고, N은 표본수임.

〈표 8〉 시스템 회귀분석 결과

N=36	ECON	SOCW	EDUC	OTHR
DUM98	-8.29** (-2.28)	-0.87** (2.11)	1.60 (1.55)	0.59 (0.19)
GDP	0.18*** (3.51)	0.07 (1.43)	-0.16*** (-5.15)	-0.11*** (-6.67)
POP_15	1.39*** (4.25)	-0.46 (-0.07)	-0.36*** (-3.81)	-0.03 (-0.10)
POP_65	14.83*** (3.29)	1.84* (1.20)	-2.25* (-1.75)	-7.73* (-1.99)
GOV	0.12 (0.42)	-0.01 (-0.13)	-0.02 (-0.29)	0.07 (0.28)
DET	-0.10 (-0.49)	-0.06 (-0.83)	-0.12** (-2.15)	0.07 (0.42)
상수항	-93.43*** (-4.06)	-16.63** (2.11)	42.90*** (6.54)	91.25*** (4.60)
R ²	0.75	0.98	0.70	0.95
Adj.R ²	0.84	0.99	0.82	0.97

주: 1) 종속변수는 재정총지출 대비 정부기능별 지출비중.

2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 오차 범위에서 유의하며, () 안은 t-값이고, N은 표본수임.

위기 이후 재정지출 구조에 큰 변화가 오게 되는데 사회복지분야 및 경제분야 지출비중은 모두 크게 증가하였으며 복지분야의 신장률이 경제분야 신장률을 상회하였다. 반면에 교육이나 기타분야 지출은 상대적으로 위축되었다. 또한

2003년 이후에도 경제 및 복지분야의 지출비중이 크게 증가하였는데 이때는 경제분야 신장률이 복지분야 신장률을 상회한 점은 흥미로운 부분이다. 하지만 교육 및 기타분야의 비중은 여전히 감소하게 되었다.

〈표 8〉의 시스템 회귀분석 결과에 따르면 외환위기 이후의 사회복지분야에 대한 예산배분은 1인당 GDP, 인구통계학적 변수(15세 미만 및 65세 이상 인구 구성비), GDP 대비 총재정지출 비율, GDP 대비 국가채무 비율에 영향을 거의 받지 않았다. 반면 경제분야 지출의 경우는 1인당 GDP, 인구통계학적 변수(15세 미만 및 65세 이상 인구 구성비)에 큰 영향을 받았으며, 교육 및 기타 지출은 1인당 GDP에 부정적 영향을 받은 것으로 나타났다.

〈표 9〉의 시스템 회귀분석 결과에 따르면 2003년 참여정부 출범 이후의 사회복지분야에 대한 예산배분은 인구통계학적 변수(15세 미만 및 65세 이상 인구 구성비)에 의해서만 약간의 영향을 받았으며 기타 변수에 의한 영향은 거의 없

〈표 9〉 시스템 회귀분석 결과

N=36	ECON	SCOW	EDUC	OTHR
DUM03	19.25*** (11.43)	-1.60 (-1.41)	-4.09*** (-5.60)	-12.28*** (-5.89)
GDP	0.126*** (3.75)	0.004 (0.30)	-0.07*** (-3.60)	-0.15* (-1.93)
POP_15	0.21 (1.13)	-0.36*** (-2.80)	-0.11 (-1.30)	0.69*** (2.94)
POP_65	2.46 (1.14)	2.96* (2.03)	0.30 (0.32)	-2.23 (-0.83)
GOV	0.42*** (3.16)	-0.03 (-0.34)	-0.09 (-1.62)	-0.31* (-1.87)
DET	-0.37*** (-3.71)	-0.03 (-0.49)	-0.07 (-1.52)	0.21* (1.71)
상수항	-10.13 (-0.92)	9.11 (1.22)	25.71*** (5.38)	53.20*** (3.90)
R ²	0.94	0.96	0.83	0.97
Adj.R ²	0.96	0.99	0.90	0.98

주: 1) 종속변수는 재정총지출 대비 정부기능별 지출비중.

2) ***는 1%, **는 5%, *는 10% 오차 범위에서 유의하며, () 안은 t-값이고, N은 표본수임.

었다. 한편, 경제분야 지출의 경우는 1인당 GDP, GDP 대비 총재정지출 비율, GDP 대비 국가채무 비율에 큰 영향을 받았으며 2002년 이후 그 비중이 크게 신장되었고, 교육 및 기타 지출은 2003년 이후 그 비중이 지속적으로 크게 감소한 것으로 나타났다.

본 연구의 실증분석 기간인 2005년까지는 인구통계학적 변수가 우리나라의 재정지출 구조변화에는 아직까지 영향을 미치는 요인이 아니라는 것이 규명되었지만, 2010년 이후 저출산 및 고령화 속도가 빨라지는 시점에는 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

IV. OECD 국가 재정지출 구조변화의 요인

본 절에서는 우선 OECD 국가들의 재정지출 구조변화요인, 특히 복지지출 구조를 중심으로 변화요인을 분석하여 우리나라 재정구조의 변화요인들과 비교함으로써 재정지출 구조변화의 실증적 국제비교 연구를 시도하고 아울러 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

OECD 국가의 재정구조 변화요인을 분석할 때 그 변화요인은 일반적으로 다음 세 가지 요인으로 크게 나누어 볼 수 있다. ① (경제발전 단계에 따른 요인) 경제발전 단계에 따른 국민의 재정 지출수요에 변화 또는 국가정책상 필요에 의해, ② (경기대책적 요인) 경기변동에 따른 경기대책적 요인에 따라, ③ (정치적 요인) 정치적 측면에서 집권당의 성격에 따른 정책의 차이 등에 의해 재정지출 구조에 변화가 발생한다.

이들 세 가지 요인은 서로 상당한 관련을 갖고 있는데, 장기적으로 재정지출은 경제의 기초적 여건에 크게 좌우되며 정책이란 그런 측면을 간과하고 추진될 수 없기 때문에 ①과 ③의 요인은 서로 모순되지 않으며, 단기적으로는 ②의 경기대책형 지출 또한 ①과 ③의 요인에 영향을 받을 수 있다.

이론적으로 재정의 역할은 자원배분의 최적화(optimal resource allocation), 분배의 공정(optimal redistribution of income) 및 경제의 안정(economic stabilization) 등 세 가지 측면에서 논의할 수 있는데, 본 절에서는 이와 같은 기준에 따라 OECD 국가들의 재정지출 구성이 어떻게 변화하여 왔는지를 분석해 보고자 한다.

OECD 국가의 복지재정지출을 중심으로 재정구조 변화요인을 분석하기 위해

우선 본 절에서는 OECD 국가의 인구 구성, 1인당 소득수준, 개인의 저축성향 등 경제·사회적 변화를 포함한 경제발전 단계에 따른 요인, 경기대책적 요인 및 정치적 요인에 따라 정부 재정지출의 구조를 변화시켜 왔음을 보여주고자 한다.

OECD 국가는 20세기 중반의 복지국가 형성과 20세기 후반의 복지국가 구조 조정 경험은 주로 경제·사회의 변화요소에 대해 전략적으로 대응하였는데, 정부 재정지출의 구조변화 과정에서 많은 갈등이 분출되지만 경제·사회의 변화에 선제적으로 적절히 대응한 국가는 공공부문 지출의 효율성이 국가경쟁력 강화로 이어지는 성과를 보였음을 살펴볼 필요가 있다.

OECD 국가의 재정구조 변화요인을 구조적으로 분석하기 위해서 본 절에서는 OECD의 일반정부 공공복지지출 데이터를 이용하여 국가별 비중 데이터의 시계열 변화를 패널분석에 의해서 OECD 20개 비교대상국의 복지재정지출 동향 및 결정요인을 비교·분석하고자 한다.

1. 기존 연구

Samuelson(1954)의 선구자적 연구 이후 재정지출 구조는 공공경제분야에서 주목을 받아왔다. 공공지출액의 규모 및 구성이 재정정책의 주된 구성부분 중 하나임을 인식하는 가운데 다수의 연구를 통해 재정지출 구조가 거시경제 성과에 중요한 영향을 미치는지 여부에 대한 연구가 진행되었다. 예를 들면, Barro(1990)와 Devarajan, Swaroop, and Zou(1996)는 재정지출 구조의 결정방식이 경제성장 성과와 밀접한 관계를 갖고 있다고 입증한 바 있다.

다른 연구들은 공공예산의 배분과정을 주도하는 요인에 초점을 맞추어 분석하였다. 예를 들어, Bocherding and Deacon(1972), Bergstrom and Goodman(1973), Gramlich and Rubinifeld(1982) 및 Takero(1999)는 지방정부 차원의 공공지출 구조를 분석하기 위해 중위투표자 프레임워크를 사용하였다. 또 다른 일부 연구는 공공예산 배분에 있어서의 지배구조의 역할을 강조하였다.

이를 테면 Nader(1992)는 공공예산의 배분에 있어서의 인권의 영향을 조사했으며, 높은 수준의 인권이 보건, 교육 및 사회복지에 있어서 더욱 많은 예산할당과 연관되어 있음을 입증하였다. 반면, Mauro(1998), Gupta 외(2000, 2001) 및 Delavallade(2006)는 경제의 사회부문과는 관계 없이 공공예산의 할당에 있어서의 부패의 영향을 입증하는 연구결과를 제시하였다.

Tabellini and Alesina(1990)가 개발한 모델은 집권당이 바뀌는 경우 어떻게 국가채무가 정부의 지출액 우선순위에 영향을 주기 위해 전략적으로 사용될 수 있는지를 보여준다. 국가채무의 역할에 관한 추가적인 이론적 및 경험적 증거는 Beetsma and Bovenberg(1999, 2002), Mahdavi(2004) 및 Ouattara(2006)에서도 역시 찾아볼 수 있다. IMF의 구조조정 프로그램의 역할 또한 개발도상국에서의 재정지출 우선순위에 영향을 미치는 요인으로 간주된다.

우리나라의 경우 재정지출의 분야별 자원배분에 관한 기존 연구는 취약한 편이다. 그 동안 대표적 연구로는 한국조세연구원(2001), 고영선(2004), 최준욱·류덕현·박형수(2005) 등을 들 수 있다. 한국조세연구원(2001), 한국개발연구원(2004)의 연구에서는 우리나라 예산의 분야별 자원배분에 대한 국제비교를 통해 재정지출의 문제점 및 효율화 방안을 도출하였다. 그러나 이 두 연구는 전체 재정 시각에서 분야 간 자원배분 문제에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한 한계가 있었는데, 최준욱·류덕현·박형수(2005)는 이러한 문제를 보완하여 거시적 시각에서 자원배분의 결정요인에 대한 분석을 시도하였다.

2. 분석방법

1) 분석모형

본 절에서는 Hewitt(1992, 1993)가 개발한 공공선택모형을 사용하며, 재정지출에 대한 다양한 지출기능별 영역분류를 통해 모든 형태의 지출을 분석하기 위해 분석모형을 확장하도록 한다.

재정총지출(G)은 영역별 지출(g)의 합으로 식 (6)과 같이 구성되며, g_i 는 경제, 복지 또는 교육 등의 지출을, g_j ⁸⁾는 기타 모든 지출을 의미한다.

$$G = g_i + g_j \tag{6}$$

재정총지출(G)은 조세총수입(T)을 통해 충당된다는 가정 하에

$$G = T \tag{7}$$

이 성립된다. 즉, 식 (7)은 예산제약조건을 의미한다.

8) 이 경우 g_j 는 재정총지출에서 영역 i 의 지출을 제외한 값임.

또한 조세함수는 식 (8)과 같이 나타낼 수 있으며

$$T = \tau Y \quad 0 \leq \tau \leq 1 \quad (8)$$

여기서 Y 는 소득수준, τ 은 세율을 나타낸다.

후생함수 극대화를 위한 효용함수는 Cobb-Douglas함수 형태로

$$U(C, g_i, g_j) = C^\beta g_i^\gamma g_j^\delta \quad (9)$$

와 같이 나타낼 수 있는데, 효용함수는 민간소비(C) 및 재정지출(G)에 대해서 2차 미분이 가능하며 $U_f > 0$, $U_{ff} < 0$ 이다. 단, $f = C, G$, $\delta = 1 - \beta - \gamma$ 이다.

또한 분석의 단순화를 위해 민간투자자는 존재하지 않는다고 가정하면, 분석 프레임워크는 전형적인 효용극대화 문제로 귀결된다.

$$\text{Max} U(C, g_i, g_j) = C^\beta g_i^\gamma g_j^\delta \quad (10)$$

제약조건은 식 (11)과 같다.

$$Y = C + G \text{ and } G = g_i + g_j \quad (11)$$

이상의 적정화 문제에서의 적정값은 식 (12)와 같이 얻을 수 있다.

$$\frac{g_i}{G} = \frac{\gamma}{\beta}(1-\gamma)\frac{Y}{G} \quad \text{and} \quad \frac{g_j}{G} = \frac{\delta}{\beta}(1-\gamma)\frac{Y}{G} \quad (12)$$

식 (12)에서 세율(τ)이 주어졌을 때 재정총지출에서 지출영역 g_i 가 차지하는 비중은 효용함수의 매개변수 γ 와 β 에 의해 결정된다. 마찬가지로 주어진 세율(τ)에 대해 재정총지출 대비 기타 지출영역 g_j 의 비중은 j 번째 지출영역에서의 매개변수 δ 와 β 의 값에 의해 결정된다. 이는 β 에 비해 낮은 γ 의 값이 낮을수록 민간소비에 비해 g_i 의 감소를 초래하게 된다. 식 (12)로부터

$$\frac{g_i}{G} = f\left(\tau, \frac{Y}{G}, K\right) \quad (13)$$

을 얻게 되며, K 는 총재정지출 및 영역별 지출모형에 흔히 포함되는 기타 모든 변수를 의미한다.

기존 연구에서는 일반 및 특정 기능별 영역에 있어서의 재정지출을 설명하는 다수의 요인들을 열거하고 있다. 경제발전 수준을 나타내는 1인당 소득수준은 국방지출 사례에 있어서의 상반되는 결과들을 발견했던 여러 연구자들(Davoodi 외, 2001; Gupta 외, 2000; Delavallade, 2006; Nyamongo, 2007)에 의해 강조되어 왔다. 교육지출 사례의 경우 Mauro(1998)는 양(+)¹의 관계를 발견하였다.

또한 다수의 연구(Frijters, Haisken-DeNew, and Shields, 2005; Gerdtham and Lothgrem, 2000; Di Matteo and Di Matteo, 1998; Blomqvist and Carter, 1997; Hansen and King, 1996)에서도 보건 및 복지지출 영역에서는 예상할 수 있는 결과 역시 혼재된 결과를 보여주고 있다. 사회보장 및 복지의 경우에 있어 높은 경제발전 수준은 정부로 하여금 사회보장제도에 더욱 많은 재원을 할당하도록 만드는 경향이 있기 때문에 경제발전 수준과는 양(+)²의 상관성을 예상할 수 있다. 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 그리고 주택 및 지역개발 영역에 있어서는 기존의 연구결과가 별로 존재하지 않기 때문에 사전에 상관성에 대해 설정하지 않았다.

정부의 경제에 대한 부담을 계측함에 있어서 GDP에 대한 재정지출 비중을 나타내는 정부규모 역시 재정지출의 결정방향에 영향을 주는 것을 알 수 있다. Mahdavi(2004)가 제시한 바와 같이, 큰 정부는 통치행위의 광범위한 간여에 따라 비효율성이 필연적으로 발생하게 되어 있다. 따라서 큰 정부는 국방, 공공질서 및 안전 영역에 재원을 집중하는 경향을 보일 수 있다. 그와는 반대로 작은 정부는 교육, 보건 및 사회복지와 같은 사회복지 영역 지출에 많은 예산을 할당하는 경향을 보이게 된다.

또한 경제서비스 지출도 마찬가지로, 이는 나머지 재정지출의 기능별 영역과는 양(+)³의 상관성을 예상하는 반면, 정부규모와 국방과 공공질서 및 안전 영역 간에는 음(-)⁴의 상관성을 예상한다는 것을 보여준다.

정치적 안정성의 역할 또한 정부예산의 내부 배분에 영향을 주는 요소로서 다수의 연구(Davoodi 외, 2001; Nyamongo, 2007; Kimenyi and Mbaku, 1995)에서 강조되고 있다. 즉, 높은 안정성은 사회복지와 경제서비스 영역으로 치중하는 반면, 높은 정치적 불안정성은 국방과 공공질서 및 안전과 같이 질서를 회복하기 위한 기능별 구성부분 명목으로 예산을 배분하는 경향을 보일 수 있다.

인구통계학적 요소의 영향은 여러 문헌에서 다양하게 강조되어 왔다. 예를

들면, 전체 인구 중에서의 도시인구 비율(Gupta, 2000; Devallade, 2006), 가족부양률(Gupta, 2000; Devallade, 2006), 15세 이하의 인구비율(Mauro, 1998; Nyamongo, 2007) 등을 들 수 있다. 교육, 보건 및 경제서비스의 경우 본 절에서 사용되는 모든 인구통계학적 변수와 양(+)의 상관성을 가질 것으로 예상된다. 또한 일반공공서비스, 국방 및 기타 지출에 대한 인구 및 가족부양률의 영향에 대해서는 예상을 하지 않고 있다.

본 절에서는 OECD 국가의 경제·사회 여건변화를 고려하여 분석하기 위해서 식 (14)와 같은 분석모형을 설정하고자 한다.

$$S_{it} = \alpha_i + \beta_i(lump)_t + \gamma_i(lgdp) + \delta_i(lpob)_t + \kappa_i(lgov)_t + \tau_i(ldet)_t + \mu_{it} \quad (14)$$

S_{it} 는 t 기에 있어 GDP 대비 또는 총재정지출 대비 i 번째 국가의 재정지출 비율을 나타내며, $lump$ 는 실업률, $lgdp$ 는 1인당 GDP, $lpob$ 는 인구통계학적 변수(15세 미만, 65세 이상 인구 구성비), $lgov$ 는 GDP 대비 총재정지출 비율, $ldet$ 는 GDP 대비 국가채무 비율을 각각 나타낸다. 분석모형의 추정은 다음과 같은 분류에 의한 종속변수 및 독립변수를 사용하여 각각 추정하고자 한다.

종속변수, S_{it} 는 ① GDP 대비 총재정지출 비중, ② GDP 대비 복지지출 비중, ③ 국민 1인당 복지지출 비중, ④ 총재정지출 대비 복지지출 비중 등 이상의 4가지를 대상으로 분석한다.

본 절에서는 OECD 국가의 재정구조 변화요인을 분석함에 있어 그 변화요인을, 첫째 (경제발전 단계에 따른 요인) 경제발전에 따른 국민의 재정 지출수요에 변화 또는 국가정책상 필요에 의해, 둘째 (경기대체적 요인) 경기변동에 따른 경기대체적 요인에 따라, 셋째 (사회구조적 요인) 인구구조의 변화 등에 따른 재정 지출수요 변화요인에 따라, 넷째 (재정구조 자체적 요인) 재정지출의 적자(또는 흑자) 편성에 따른 요인을 기준으로 분류할 수 있다. 따라서 설명변수는 일반적으로 ① (경제발전 단계에 따른 요인) 1인당 GDP, ② (경기대체적 요인) 실업률, ③ (사회구조적 요인) 65세 이상 인구비중 및 15세 미만 인구비중, ④ (재정구조 자체적 요인) GDP 대비 정부재정 적자규모 등 이상의 네 가지 요인으로 크게 나누어 볼 수 있다.

2) 통계자료

재정지출 및 복지지출에 대한 통계자료는 OECD 국가의 재정구조 변화요인을 구조적으로 분석하기 위해서 공공복지지출(OECD Social Expenditure Statistics (SOCX 2007; 1980~2003)) 데이터를 이용하여 국가별 비중 데이터의 시계열 변화를 패널분석에 의해서 OECD 국가의 복지재정지출 동향 및 결정요인을 비교·분석하고자 한다.

1980~2003년 기간 중 1인당 GDP, 총재정지출, 국가채무, 실업률 및 인구통계학적 변수 등에 대한 통계는 OECD SOCX 2007 및 LFS 자료를 사용한다. 분석기간은 OECD 회원국들의 자료입수가 가능한 1980년부터 2003년까지를 대상으로 하며, 아울러 전 기간(1980~2003)과 함께 최근 기간(1990~2003)도 함께 고려하고자 한다. 이를 통해 정부지출의 결정요인의 변화 추세를 확인해 보고자 한다.

3) 분석기법

본 연구의 분석기법은 패널분석을 사용하며, 패널분석에 있어서 각 국가의 고정효과(country-fixed effects)와 함께 연도고정효과(time-fixed effects)를 고려하고 있다.

국가의 고정효과를 고려함으로써 연구대상 국가들의 시간 불변적인(time-invariant) 고유한 특성(예를 들어, 기독교 국가 여부, 북유럽 국가 여부 등) 때문에 발생할 수 있는 추정치의 왜곡(biasedness)을 방지할 수 있으며, 아울러 시간고정효과(time-fixed effects)를 고려함으로써 세계적 경기변동 등의 요인들 때문에 발생할 수 있는 추정치의 왜곡을 방지할 수 있다.

3. 회귀분석 결과

1) GDP 대비 정부지출 비중의 결정요인

GDP 대비 정부지출 비중의 결정요인을 구명하기 위한 회귀분석 결과는 <표 10>에 정리되어 있다. 전 기간(1980~2003)을 대상으로 하는 경우 실업률과 GDP 대비 정부재정 적자규모가 양(+의 영향을 미치는데, 이는 실업률이 높을수록 경기대책적 사업비 지출과 실업수당 등과 같은 사회보장비 지출이 증가하기 때문이고, GDP 대비 국가채무 규모가 큰 국가는 대체로 정부재정을 방만하

〈표 10〉 GDP 대비 총재정지출 비중의 결정요인

	대상기간: 1980~2003		대상기간: 1990~2003	
	①	②	③	④
1인당 GDP(log)	0.31 (0.35)	-1.35 (0.78)	-4.81*** (3.18)	-5.44** (2.39)
실업률	0.49*** (5.39)	0.47*** (5.03)	0.29*** (2.80)	0.28*** (2.76)
GDP 대비 국가채무 비중	0.06*** (2.88)	0.06*** (2.94)	0.06*** (2.48)	0.06*** (2.44)
15세 미만 인구비중	-	-0.26 (1.12)	-	-0.10 (0.37)
65세 이상 인구비중	-0.16 (0.91)	-0.22 (1.18)	0.38* (1.90)	0.35 (1.59)
상수항	36.51*** (3.44)	61.31*** (2.50)	90.45*** (5.06)	100.05*** (3.18)
# OBS	343	343	289	289
대상국 수	28	28	28	28
R ²				
within	0.406	0.406	0.477	0.477
between	0.139	0.231	0.107	0.106
overall	0.183	0.357	0.163	0.159

주: 각 변수에 대한 설명은 본문을 참조할 것. 괄호 안의 수치는 t값임. ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 나타냄(양측검정). 국가와 연도 고정효과를 고려한 모형에 의해 추정된 결과임.

게 편성하기 때문으로 사료된다.

또한 최근 기간(1990~2003)을 대상으로 하게 되면, 1인당 GDP의 추정계수가 음(-)의 값을 가지며 통계적으로 유의한 결과를 보이고 있는데, 이는 예전에 비해 최근 들어 소득수준이 높은 국가들일수록 GDP 대비 정부지출 규모가 줄어드는 경향을 나타낸다. 아울러 최근 기간(1990~2003)의 경우 실업률이 계속 양의 계수를 가지며 통계적으로 유의하지만 그 크기는 줄어들고 있음을 볼 수 있는데, 이는 정부지출이 예전에 비하여 경기대책적 특성이 많이 줄어들고 있음을 나타내는 것이다. GDP 대비 국가채무의 비중은 전 기간에서와 마찬가지로 유의한 영향을 미치고 있다.

한편, 인구구조는 GDP 대비 전체 정부지출에는 유의한 영향을 보이지 않고

28 우리나라의 재정지출 구조변화요인 분석: OECD 국가와의 비교

있다. 예외적으로 최근 기간을 대상으로 하는 경우 65세 이상 인구가 많은 경우 제한적으로 GDP 대비 정부지출이 증가하는 것으로 나타난다.

2) GDP 대비 사회보장부문 정부지출 비중의 결정요인

GDP 대비 사회보장부문 정부지출 비중의 결정요인은 <표 11>에서 나타난 바와 같이 전 기간(1980~2003)을 대상으로 하는 경우 1인당 국민소득, 실업률, GDP 대비 정부재정 적자규모, 인구의 구조적 특성이 모두 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있다. 하지만 15세 미만 인구비중은 통계적으로 유의한 영향을 나타내지는 않고 있다. 즉, 1인당 국민소득이 높은 국가일수록 GDP 대비 사회보장부문 정부지출의 규모가 크며, 실업률이 높을수록 실업수당 등과 같은 사

<표 11> GDP 대비 사회보장부문 정부지출 비중의 결정요인

	대상기간: 1980~2003		대상기간: 1990~2003	
	①	②	③	④
1인당 GDP(log)	1.01*** (5.05)	1.35*** (5.77)	0.47** (2.01)	0.57** (2.05)
실업률	0.27*** (7.06)	0.28*** (7.35)	0.14*** (3.36)	0.14*** (3.42)
GDP 대비 국가채무 비중	0.02** (2.34)	0.01 (1.53)	0.02*** (2.90)	0.02*** (2.69)
15세 미만 인구비중	—	0.21*** (2.74)	—	0.07 (0.67)
65세 이상 인구비중	0.45*** (5.91)	0.63*** (6.34)	0.42*** (4.80)	0.45*** (4.60)
상수항	0.67 (0.28)	8.99** (2.12)	7.84*** (2.73)	5.11 (1.02)
# OBS	482	482	369	369
대상국 수	30	30	30	30
R ²				
within	0.467	0.477	0.321	0.322
between	0.149	0.045	0.222	0.163
overall	0.140	0.050	0.201	0.146

주: 각 변수에 대한 설명은 본문을 참조할 것. 괄호 안의 수치는 t값임. ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 나타냄(양측검정). 국가와 연도 고정효과를 고려한 모형에 의해 추정된 결과임.

회보장비 지출이 증가하여 GDP 대비 그 비중이 증가하고, GDP 대비 정부재정 적자규모가 큰 국가는 대체로 사회보장비 지출도 많이 하고 있다.

복지지출은 늘리는 경우 다른 분야의 지출비중을 줄여서 확대하는 것이 바람직하지만 대부분의 OECD 국가에서는 그리하지 않고 총재정지출을 증가시켜서라도 복지지출을 확대하여 왔다. 더구나 재원조달이 여의치 않을 경우에는 국가채무를 확대해서라도 복지지출을 증가시켜 온 성향을 보여 온 것이다.

또한 65세 이상 인구비중이 높은 국가일수록 노인들에 대한 연금지출 등으로 GDP 대비 사회보장부문 정부지출 비중이 증가하고, 15세 미만 인구비중이 높은 국가일수록 유아 및 청소년에 대한 지출 등으로 GDP 대비 사회보장부문 정부지출 비중이 증가하는 것을 나타내고 있다. 특기할 만한 것은 추정계수를 비교해 보면 15세 미만 인구비중보다 65세 이상 인구비중이 증가할수록 GDP 대비 사회보장부문 정부지출 비중이 더 크게 증가하는데, 최근 기간(1990~2003)을 대상으로 하는 경우에도 모든 설명변수들이 통계적으로 유의한 결과를 보이고 있다.

그러나 추정계수를 비교하면 1인당 국민소득이 큰 국가들의 사회보장부문 정부지출이 예전보다 줄어들고 있으며, 실업수당의 지출도 줄어들고 있음을 알 수 있다. 아울러 15세 미만 인구에 대한 사회보장성 정부지출이 줄어들고 있으나, 65세 이상 인구에 대한 사회보장성 정부지출은 거의 변화가 없는 것으로 보인다.

3) 국민 1인당 사회보장부문 정부지출 비중의 결정요인

국민 1인당 사회보장부문 정부지출 비중의 결정요인에 대한 분석결과를 <표 12>에서 살펴보면, 전 기간을 대상으로 하는 경우 1인당 국민소득, 실업률, GDP 대비 재정적자 규모, 65세 이상 인구비중이 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있다.

1인당 국민소득이 높은 국가일수록 1인당 사회보장부문 지출비중이 커짐은 소득이 높을수록 세입도 증가하고 따라서 전체 재정지출 규모도 증가하게 될 것이므로, 당연한 결과라 할 수 있다. 아울러 실업률이 높을수록 실업수당과 같은 사회보장비 지출이 증가하여 1인당 사회보장부문 재정지출 비중이 증가하며, GDP 대비 국가채무 비중이 큰 국가는 대체로 사회보장비 지출도 늘어나고 있다.

65세 이상 인구비중이 높은 국가일수록 노인들에 대한 연금지출 등으로 정부지출 비중이 증가하는 <표 12>의 결과를 확인하는 것이다. 그러나 15세 미만

30 우리나라의 재정지출 구조변화요인 분석: OECD 국가와의 비교

〈표 12〉 국민 1인당 사회보장부문 정부지출 비중의 결정요인

	대상기간: 1980~2003		대상기간: 1990~2003	
	①	②	③	④
1인당 GDP(log)	1.11*** (90.43)	1.18*** (77.81)	1.08** (73.46)	1.06** (60.82)
실업률	0.01*** (6.14)	0.01*** (6.24)	0.01*** (3.41)	0.01*** (3.11)
GDP 대비 국가채무 비중	0.001** (3.12)	0.001*** (2.64)	0.002*** (3.63)	0.002*** (3.04)
15세 미만 인구비중	—	0.01 (1.34)	—	-0.01** (2.13)
65세 이상 인구비중	0.03*** (6.26)	0.03*** (5.69)	0.02*** (4.49)	0.02*** (3.11)
상수항	-10.29*** (70.29)	-10.59** (40.42)	-9.88*** (50.50)	9.33*** (29.66)
# OBS	482	482	369	369
대상국 수	30	30	30	30
R ²				
within	0.979	0.979	0.969	0.969
between	0.970	0.969	0.968	0.972
overall	0.969	0.967	0.963	0.968

주: 각 변수에 대한 설명은 본문을 참조할 것. 괄호 안의 수치는 t값임. ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 나타냄(양측검정). 국가와 연도 고정효과를 고려한 모형에 의해 추정된 결과임.

인 인구비중이 높은 국가의 경우 특별히 1인당 사회보장부문 정부지출이 증가하지는 않는 것으로 나타났다. 최근 기간(1990~2003)을 대상으로 하는 경우에도 대체로 전 기간을 대상으로 한 경우와 유사한 결과를 보이고 있다.

4) 총재정지출 대비 사회보장비 비중의 결정요인

총재정지출 대비 사회보장비 비중의 결정요인 분석결과는 〈표 13〉에 나타나 있는데, 전 기간(1980~2003)을 대상으로 하는 경우 1인당 국민소득과 실업률만이 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있다. 즉, 1인당 국민소득이 높은 국가일수록 여타 부문에 비하여, 특히 사회보장부문 정부지출이 상대적으로 많이 증가한다. 아울러 실업률이 높아질수록 실업수당 등의 지출 증가로 인하여 여타

〈표 13〉 총정부지출 대비 사회보장비 비중의 결정요인

	대상기간: 1980~2003		대상기간: 1990~2003	
	①	②	③	④
1인당 GDP(log)	6.47*** (3.86)	7.67** (2.34)	7.04*** (3.81)	2.83 (1.03)
실업률	0.93*** (5.35)	0.95*** (5.31)	0.17 (1.35)	0.15 (1.18)
GDP 대비 국가채무 비중	-0.05 (1.35)	-0.05 (1.37)	0.04 (1.31)	0.03 (1.15)
15세 미만 인구비중	-	0.19 (0.43)	-	-0.70** (2.05)
65세 이상 인구비중	-0.53 (1.55)	-0.49 (1.37)	0.23 (0.93)	0.01 (0.03)
상수항	-25.45 (1.26)	-43.39 (0.93)	-39.24* (1.80)	24.98 (0.66)
# OBS	343	343	289	289
대상국 수	28	28	28	28
R ²				
within	0.590	0.590	0.414	0.424
between	0.297	0.330	0.351	0.148
overall	0.112	0.155	0.292	0.068

주: 각 변수에 대한 설명은 본문을 참조할 것. 괄호 안의 수치는 t값임. ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 나타냄(양측검정). 국가와 연도 고정효과를 고려한 모형에 의해 추정된 결과임.

부문에 비하여, 특히 사회보장부문 정부지출이 상대적으로 많이 증가하고 있다.

그러나 GDP 대비 정부재정 적자규모는 통계적으로 유의한 관계가 없으며, 아울러 인구구조의 여하도 총재정지출 대비 사회보장비 비중에 통계적으로 유의한 관계가 없다. 최근 기간(1990~2003)을 대상으로 하는 경우에는 실업률도 통계적으로 유의하지 않은 결과를 보이고 있는데, 이는 최근 들어 OECD 국가들의 실업수당 등이 크게 축소되고 있음을 나타내고 있는 결과이다.

아울러 1인당 GDP마저도 65세 인구비중을 설명변수로 포함시킨 식에서는 통계적으로 유의하지 않은 결과를 보이고 있는데, 이는 최근에는 소득이 높아질 수록 재정지출에서 사회보장지출이 크게 높아지지 않고 있음을 나타내는 결과로 보인다. 한편, 15세 미만 인구가 통계적으로 유의한 음의 계수를 보이고 있

〈표 14〉 OECD 국가의 재정지출 비중의 결정요인

		총재정지출/ GDP	복지지출/ GDP	1인당 복지지출	복지지출/ 총재정지출
전 기간 (1980~2003)	1인당 GDP	?	+	+	+
	실업률	+	+	+	+
	국가채무 비중	+	+	+	?
	15세 미만 인구	?	+	?	?
	65세 이상 인구	?	+	+	?
최근 기간 (1990~2003)	1인당 GDP	-	+	+	?
	실업률	+	+	+	?
	국가채무 비중	+	+	+	?
	15세 미만 인구	?	+	-	-
	65세 이상 인구	?	+	+	?

는데, 이는 15세 미만 인구가 많을수록 총정부지출 대비 사회보장비 지출비중이 적어진다는 것인데, 이에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것이다.

이상에서 OECD 국가의 재정지출의 결정요인을 패널회귀 분석을 통해서 살펴 보았는데, 이에 대한 분석결과는 〈표 14〉에 정리되어 있다.

V. 맺 음 말

본 연구의 목적은 2000년대 들어 우리나라 재정의 지출구조 변화가 어떠한 요인과 정책적 배경에 의해 변화가 이루어져 왔으며, 어떠한 과정을 통해 전개되어 왔는지를 심층적으로 분석함으로써, 중장기 재정지출의 구조변화가 저출산 및 고령화 추세에 얼마나 적합하며 복지정책의 확대가 소득재분배 및 사회전체의 성장잠재력 제고에 얼마나 기여하였는지를 분석하여 재정지출의 확대 및 재정구조 변화에 대해 평가하는 데 있다.

외환위기 이후 우리나라 재정은 지출규모 및 지출구조에 있어 큰 변화를 나타내고 있는데 이는 재정지출 규모의 확대, 재정지출 구조의 전환, 관리대상수지를 중심으로 한 재정적자의 지속 및 국가채무의 누적이라는 특성으로 정리할 수 있다.

우리나라 재정지출 구조 및 재원배분에 대한 결정요인을 분석하기 위해서 Seemingly Unrelated Regression(SUR) 분석기법을 사용하였다. 이변량 분석에서 얻은 분석결과는 외환위기 이후 재정지출 구조에 큰 변화가 오게 되는데, 사회복지분야 및 경제분야 지출비중은 모두 크게 증가하였으며 복지분야의 신장률이 경제분야 신장률을 상회하였다. 반면에 교육이나 기타분야 지출은 상대적으로 위축되었다. 또한 2003년 이후에도 경제 및 복지분야의 지출비중이 크게 증가하였는데 이때는 경제분야 신장률이 복지분야 신장률을 상회한 점은 흥미로운 부분이다. 하지만 교육 및 기타분야의 비중은 여전히 감소하게 되었다.

시스템 회귀분석 결과에 따르면 외환위기 이후의 사회복지분야에 대한 예산배분은 1인당 GDP, 인구통계학적 변수(15세 미만 및 65세 이상 인구 구성비), GDP 대비 총재정지출 비율, GDP 대비 국가채무 비율에 영향을 거의 받지 않았다. 반면 경제분야 지출의 경우는 1인당 GDP, 인구통계학적 변수(15세 미만 및 65세 이상 인구 구성비)에 큰 영향을 받았으며, 교육 및 기타 지출은 1인당 GDP에 부정적 영향을 받은 것으로 나타났다.

또한 2003년 이후의 사회복지분야에 대한 예산배분은 인구통계학적 변수(15세 미만 및 65세 이상 인구 구성비)에 의해서만 약간의 영향을 받았으며 기타 변수에 의한 영향은 거의 없었다. 한편, 경제분야 지출의 경우는 1인당 GDP, GDP 대비 총재정지출 비율, GDP 대비 국가채무 비율에 큰 영향을 받았으며 2000년 이후 그 비중이 크게 신장되었고, 교육 및 기타 지출은 2003년 이후 그 비중이 지속적으로 크게 감소한 것으로 나타났다.

본 연구의 실증분석 기간인 2005년까지는 인구통계학적 변수가 우리나라의 재정지출 구조변화에는 아직까지 영향을 미치는 요인이 아니라는 것이 규명되었지만, 2010년 이후 저출산 및 고령화 속도가 빨라지는 시점에는 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

OECD 국가들을 대상으로 재정지출 구조의 변화요인을 분석한 결과, GDP 대비 정부지출 비중의 결정요인은 실업률과 GDP 대비 정부재정 적자규모가 양의 영향을 미치며 1인당 GDP의 추정계수가 음의 값을 가지며 통계적으로 유의한 결과를 보이고 있는데, 이는 예전에 비해 최근 들어 소득수준이 높은 국가들일 수록 GDP 대비 정부지출 규모가 줄어드는 경향을 나타낸다.

GDP 대비 사회복지부문 정부지출 비중의 결정요인은 1인당 국민소득, 실업률, GDP 대비 정부재정 적자규모, 인구의 구조적 특성이 모두 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있다. 국민 1인당 사회복지부문 정부지출 비중의 결정요인은

15세 미만 인구비중이 높은 국가의 경우 특별히 1인당 사회보장부문 정부지출이 증가하지는 않는 것으로 나타나고 있다.

총재정지출 대비 사회보장비 비중의 결정요인은 1인당 국민소득과 실업률만이 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있다. 즉, 1인당 국민소득이 높은 국가일수록 여타 부문에 비하여, 특히 사회보장부문 정부지출이 상대적으로 많이 증가한다. 아울러 실업률이 높아질수록 실업수당 등의 지출증가로 인하여 여타 부문에 비하여, 특히 사회보장부문 정부지출이 상대적으로 많이 증가한다. 그러나 GDP 대비 정부재정 적자규모는 통계적으로 유의한 관계가 없으며, 아울러 인구구조의 여하도 총재정지출 대비 사회보장비 비중에 통계적으로 유의한 관계가 없다. 최근 기간(1990~2003)을 대상으로 하는 경우에는 실업률도 통계적으로 유의하지 않은 결과를 보이고 있는데, 이는 최근 들어 OECD 국가들의 실업수당 등이 크게 축소되고 있음을 나타내고 있는 결과이다.

나아가서 본 연구결과는 고령화 사회 및 사회안전망 확충을 위한 복지지출의 확대가 국가경쟁력의 저해 및 도덕적 해이를 유발하는 과잉복지가 되지 않고 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 방향으로 복지정책을 정교하게 운용하는 데 기여할 수 있다. 또한 우리나라의 재정지출 구조변화요인 및 국제적 연동성을 파악함으로써 향후 재정구조가 재정수입은 줄고 재정지출은 늘어가는 적자구조로 변모해 갈 가능성이 높아지는 사회·경제적 환경 하에서 재정건전성을 확보하고 바람직한 재정지출 구조로 전환하는 데 활용할 수 있다.

참 고 문 헌

- 고영선, “분야간 재정배분의 현황과 개선방향,” 『재정위험의 관리와 중장기 재정지출효율화방안』, 한국개발연구원, 연구보고서 2004-7, 2004.
- _____, 『재정지출 효율화 방안』, 2004.
- 기획재정부, 『한국통합재정수지』, 각호.
- 대한민국 정부, 『2007-2011년 국가재정운용계획』, 2007.
- 박형수, “분야별 재정지출 구조의 국제비교,” 『재정포럼』 104호, 한국조세연구원, 2005.
- 안종범 외, “복지지출수준의 국제비교,” 『재정논집』 제19집 제1호, 한국재정·공공경제학회, 2004.

- 최준욱·류덕현·박형수, 『재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
- 최준욱·박찬균·이기영·이명현·전영준, 『재정 금융 분야 고령화의 영향과 정책 과제』, 한국조세연구원·한국개발연구원, 2005.
- 최준욱·박형수, “참여정부의 재정운영성과와 향후 과제,” 2004 KIPF 재정포럼 『참여정부의 재정운영성과와 향후 추진방향』, 한국조세연구원, 2004.
- 한국조세연구원, 『재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구』, 2001.
- _____, 『한국의 장기재정 모형』, 2007.
- 현대경제연구원, “한국과 OECD 국가간 주요 재정지표 비교와 시사점,” 『한국경제주평』 07-33, 통권 264호, 2007. 9.
- Alesina, A. and Dani Rodrik, “Distributive Politics and Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, No. 109(2), 1994, 465~490.
- Arjona, R., M. Ladaique, and M. Pearson, “Growth, Inequality and Social Protection,” *Labour Market and Social Policy Occasional Paper* No. 51. OECD, Paris, 2001.
- _____, “Social Protection and Growth,” *OECD Economic Studies*, No. 35, 2002. 2, 7~45.
- Baffes, J. and A. Shar, “Productivity of Public Spending, Sectoral Allocation Choices, and Economic Growth,” *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46, 1998, 291~303.
- Barro, R., “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth,” *Journal of Political Economy*, 106, 1990, 407~444.
- Bleany, M., N. Gemmel, and R. Kneller, “Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries,” *Journal of Public Economics*, Vol. 74, 1999, 171~190.
- Bohn, H., “The Sustainability of Budget Deficits with Lump-Sum and with Income-Based Taxation,” *Journal of Money, Credit, and Banking* 23, 1991, 580~604.
- _____, “The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits,” *Quarterly Journal of Economics*, 113, 1998, 949~963.
- Campbell, J. and R. Shiller, “Cointegration and Tests of Present Value Models,” *Journal of Political Economy*, 95, 1987, 1062~1088.
- Chalk, N. and R. Hemming, “Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice,” IMF Working Paper No. 00/81, International Monetary Fund, 2000.

- Colombier, Carsten, "Does the Composition of Public Expenditure Affect Economic Growth?," *Draft Swiss Federal Finance Administration*, 2007.
- Croce, E. and H. Juan-Ramón, "Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison," IMF Working Paper No. 03/145, International Monetary Fund, 2003.
- Delavallade, C., "Corruption and Distribution of Public Spending in Developing Countries," *Journal of Economics and Finance*, 30, 2006, 222~239.
- Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop, and Heng-fu Zou, "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth," *Journal of Monetary Economics*, 37, 1996, 313~344.
- Di Matteo, L. and R. Di Matteo, "Evidence on the Determinants of Canadian Provincial Government Health Expenditures: 1965-1991," *Journal of Health Economics*, 17(2), 1998, 209~227.
- European Commission, *Public Finances in EMU 2005*, 2005.
- Forbes, K., "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90, No. 4, 2000.
- Frijters, P., J. P. Haisken-DeNew, and M. A. Shields, "The Causal Effect of Income on Health: Evidence from German Reunification," *Journal of Health Economics*, 24, 2005, 997~1017.
- Fuller, W., *Introduction to Statistical Time Series*, John Wiley & Sons, 1976.
- Gerdthán, U. G. and M. Lothgrem, "On Stationarity and Cointegration of International Health Expenditure and GDP," *Journal of Health Economics*, 19, 2000, 461~471.
- Gramlich M. E. and D. L. Rubinifeld, "Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-voter Hypothesis," *Journal of Political Economy*, 90(3), 1982.
- Hakkio, C. S. and M. Rush, "Is the Budget Deficit Too Large?," *Economic Inquiry*, 29, 1991, 429~445.
- Hamilton, J. and M. Flavin, "On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing," *American Economic Review*, 76, 1986, 809~819.
- Hansen, P. and A. King, "The Determinants of Health Care Expenditure: A

- Cointegration Approach,” *Journal of Health Economics*, 15, 1996, 127~137.
- Hesson, P. and M. Henrekson, “A New Framework for Testing the Effect of Government Spending on Growth and Productivity,” *Public Choice*, 81, 1994, 381~401.
- Hewitt, D. P., “Military Expenditures Worldwide: Determinants and Trends, 1972-1988,” *Journal of Public Policy*, 12(2), 1992, 112~152.
- _____, “Military Expenditures 1972-1990: The Reasons Behind the Post-1985 Fall in World Military Spending,” IMF Working Paper WP/93/18, Washington, D. C.: International Monetary Fund, 1993.
- IMF, Government Finance Statistics Yearbook, various issues.
- Koo, Chung Mo, “Fiscal Sustainability and Its Implication for Fiscal Policy in Korea,” *Journal of the Korean Economy*, 9(3), 2008, 497~521.
- Kremer, J., “U.S. Federal Indebtedness and the Conduct of Fiscal Policy,” *Journal of Monetary Economics*, 23, 1989, 219~238.
- Kwame P. G. and U. G. Gerdthan, “Determinants of Health Care Expenditure in Africa: A Cross-sectional Study,” *World Development*, 20(2), 1992.
- Kwiatkowski, D., P. Phillips, P. Schmidt, and Y. Shin, “Testing the Null Hypothesis of Stationarity against the Alternative of a Unit Root,” *Journal of Econometrics*, 54, 1992, 159~178.
- Mahdavi, S., “Shifts in the Composition of Government Spending in Response to External Debt Burden,” *World Development*, 32(7), 2004, 1139~1157.
- Marlow, M. L. and A. F. Shiers, “Do Law Enforcement Expenditures Crowd-out Public Education Expenditures?,” *Applied Econometrics*, 31, 1999, 255~266.
- Mauro, P., “Corruption and the Composition of Government Expenditure,” *Journal of Public Economics*, 69, 1998, 263~279.
- Milanovic, B., “The Median Voter Hypothesis, Income Inequality and Income Redistribution: An Empirical Test with the Required Data,” World Bank, Development Research Group, Washington D.C., 1999.
- Nader, H., “Budgetary Policy and Political Liberty: A Cross-sectional Analysis,” *World Development*, 22(4), 1994, 576~586.
- OECD, OECD Economic Outlook, Each Year.
- _____, National Accounts: Detailed Tables 1960/1997, 1999 Edition, Volume 2,

- 1999.
- _____(Dang, Thai Than, Pablo Antolin and Howard Oxley), "Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-related Spending," Economics Department Working Paper 305, 2001.
- _____, 1980-1998 20 Years of Social Expenditure the OECD Database, 2002.
- _____, National Accounts of OECD Countries—Vol. IV: General Government Accounts, 1992-2003—2004 Edition, 2004.
- Ouattara, B., "Foreign Aid and Government Fiscal Behaviour in Developing Countries: Panel Data Evidence," *Economic Modelling*, 23, 2006, 506~514.
- Perotti, R., "Fiscal Policy, Income Distribution and Growth," *Review of Economic Studies*, 60, 1993, 755~776.
- _____, "Income Distribution and Investment," *European Economic Reviews*, 38, 1994, 827~835.
- _____, "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians," *European Economic Review*, 43, 1999.
- Samuelson, Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, 36, 1954, 387~389.
- Sanz, I. and Francisco J. Velázquez, "Determinants of Composition of Government Expenditure by Function," Working Paper 13/2002, European Economy Group, 2002.
- Trehan, B. and C. Walsh, "Common Trends, The Government's Budget Constraint, and Revenue Smoothing," *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, 1988, 425~444.
- _____, "Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S. Federal Budget and Current Account Deficits," *Journal of Money, Credit, and Banking*, 23, 1991, 206~223.
- Weede, E., "Sectoral Reallocation, Distributional Coalitions and the Welfare State as Determinants of Economic Growth Rates in OECD Countries," *European Journal of Political Research*, 14, 1986, 501~519.
- Zellner, A., "An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias," *Journal of the American Statistical Association*, 57, 1962, 348~368.

[Abstract]

Determinants of the Composition
of Government Expenditure in Korea:
A Comparison with the OECD Countries

Chung Mo Koo* · Hyun-Hoon Lee** · Jae-Young Lim***

In this study, we explore the factors determining the shifts in the composition of government expenditure in Korea based on the comparison with the OECD countries. The paper analyzes how the shifts in the composition of medium and long-term fiscal outlays should be suitable for facing low-fertility and aging trend and how the expansion of welfare policy contributes to income re-distribution and potential growth of overall society. The results might be utilized for setting up the strategic priority of government expenditure and also for deriving policy devices with which the inefficiencies from restructuring government expenditure might be minimized.

Keywords: composition of government expenditure, welfare budget, public choice model, SUR analysis, system regression

JEL Classification: H50, H53, H60

* First Author, Professor of Economics, Kangwon National University, Tel: 82-33-250-6129, E-mail: cmkoo@kangwon.ac.kr

** Corresponding Author, Professor of International Trade, Kangwon National University, Tel: 82-33-250-6186, E-mail: hhlee@kangwon.ac.kr

*** Coauthor, Associate Professor, Department of Food and Resource Economics, Korea University, Tel: 82-2-3290-3038, E-mail: jylimecon@korea.ac.kr

— |

| —

— |

| —