본 세미나는 (사) 정보경영연구원의 지원으로 제작되었습니다.

[ 안민정책포럼 발표자료 ]

# 재정의 소득재분배 및 경기안정화 기능 강화방안

2023. 5. 12.

박 형 수 서울연구원장

# Ⅰ. 소득재분배 기능 강화방안

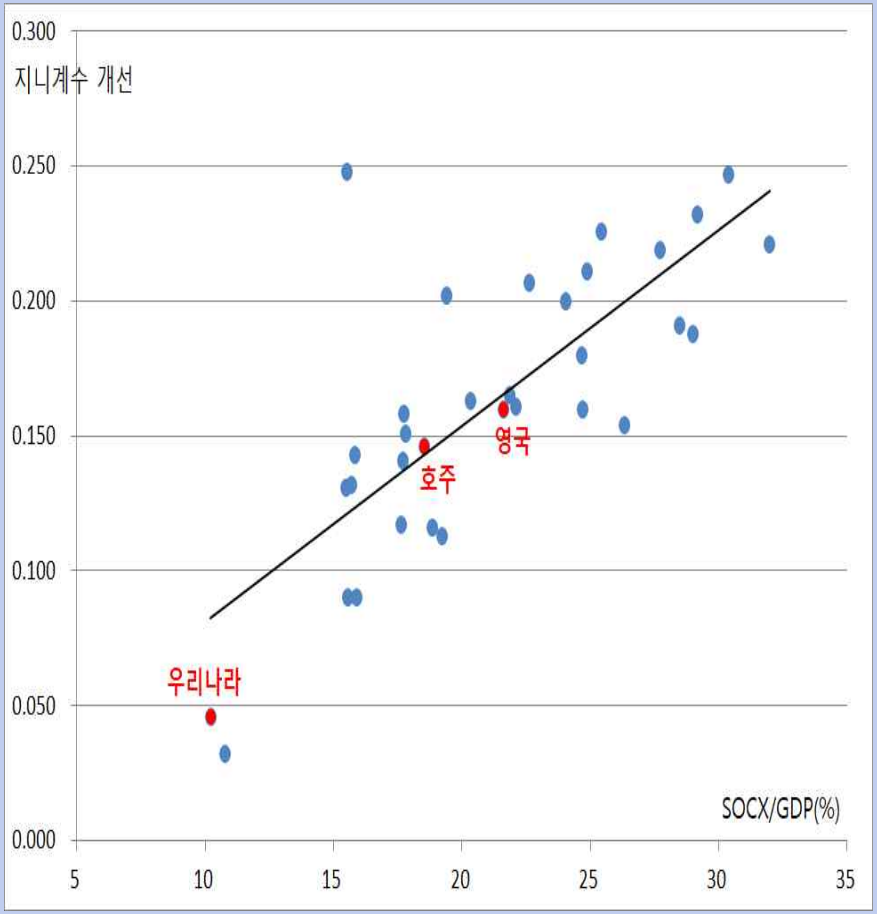
# ■ (개념) 소득개념과 재분배 정책수단

## ■ (측정) 소득분배통계 작성현황

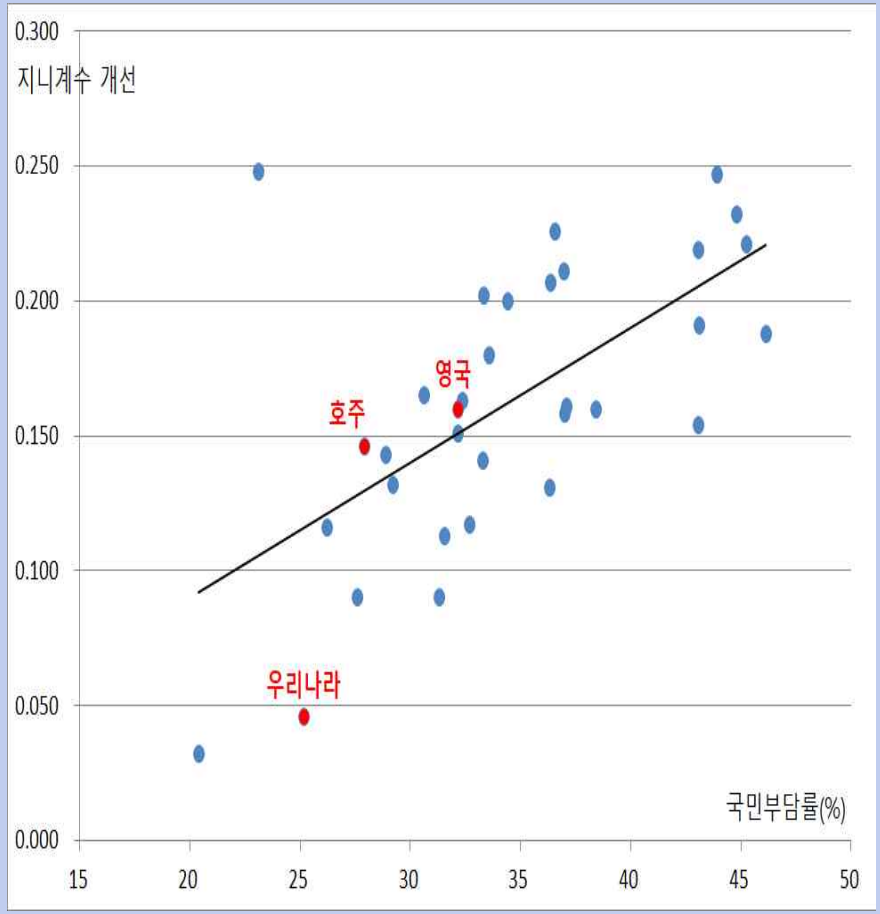
<table>
<tr><td>항 목</td><td colspan="2">OECD</td><td colspan="2">한국</td></tr>
<tr><td>시장소득 지니계수</td><td rowspan="2">33개국 작성</td><td rowspan="2">헝가리, 멕시코, 터키 3개국은<br>직접세를 차감한 소득 기준</td><td colspan="2">작성</td></tr>
<tr><td>총소득 지니계수</td><td colspan="2">미작성</td></tr>
<tr><td>처분가능소득 지니계수</td><td colspan="2">36개국 모두 작성</td><td colspan="2">작성</td></tr>
<tr><td>항목별 현금급여.<br>항목별 직접세의<br>소득분위별 분포</td><td rowspan="3">영국 통계청과<br>호주 통계청은<br>매년 발표</td><td>OECD, LIS 등의 다수<br>연구결과 존재</td><td>미작성</td><td>가계동향, 재정패널,<br>노동패널, 복지패널<br>등 원시자료를<br>활용한 다수<br>연구결과 존재</td></tr>
<tr><td>세후소득 지니계수와<br>항목별 간접세의<br>소득분위별 분포</td><td colspan="2">OECD/KIPF(2014)의<br>소득 10분위별 부담 추정 연구결과 존재</td><td rowspan="2">가계동향 및<br>재정패널<br>원시자료를 활용한<br>몇몇 연구결과 존재</td></tr>
<tr><td>최종소득 지니계수와<br>항목별 현물급여의<br>소득분위별 분포</td><td>OECD가 각국 통계청과<br>2009년, 2011년 두<br>차례 시험작성</td><td>2018년, 2022년<br>시험작성 결과<br>공표</td></tr>
</table>

## ■ (분석 ①) 소득재분배정책의 크기와 재분배 효과 (2015년)

[ 복지지출 규모 ]




[ 조세부담 규모 ]



## ■ [분석 ②] 박형수(2019, 예산정책연구)의 재분배 정책의 효율성 분석

● LLBIFR(Leiden LIS Budget Incidence Fiscal Redistribution Dataset on Income Inequality) Version 1.0

- 국제비교를 위해 각국 통계청 등으로부터 수집한 소득분배 관련 가구조사 원시자료를 제공하는 LIS(Luxembourg Income Study)의 DB를 활용해서 47개국에 대한 각종 소득 집계치를 수록

● DEA(Data Envelopment Analysis) 결과 우리나라는 28개 OECD 국가 중 21위(2010년 기준)

- 재정지출의 효율성을 측정하고 분석하는데 널리 활용되고 있는 비모수 추정방법

| 투입지표 | 성과지표 | RTS | 우리나라 순위 | |
|---|---|---|---|---|
| | | | 단순 DEA | 편의 교정 |
| S-cash S-tax | G-sum | constant | 22위 | 21위 |
| S-cash C-cash S-tax C-tax | G-sum | constant | 25위 | 21위 |

주 : 'S'는 정책규모(총소득 대비 비율, %), 'C'는 집중계수, 'G'는 지니계수 개선정도를 각각 나타냄.
'cash'는 현금급여, 'tax'는 직접세, 'sum'은 양자의 합을 각각 나타냄.

● 측정된 국가 간 효율성의 차이를 규명하기 위한 Tobit 회귀분석과 double bootstrap을 적용한 실증분석 결과를 우리나라에 적용해 보면, PISA의 과학 성적이 2위로 매우 높고 규제 부담 측면에서 경쟁력이 17위로 낮은 것은 재분배 정책의 효율성을 높이는 요인이지만, 실업률이 21개 비교대상 국가 중에서 20위로 매우 낮고 세입준칙이 없는 것이 재분배 정책의 효율성을 저하시키는 것으로 판단됨

## ■ [분석 ③] 박형수(2019, 재정학연구)의 소득재분배 정책효과의 비교분석

● 연구에서 활용한 4가지 분석자료

| 항 목 | 우 리 나 라 | | 영국 통계 | 호주 통계 |
|---|---|---|---|---|
| | 가계동향조사 | 재정패널조사 | | |
| 대상연도 | 2014년 | 2015년<br>(제9차년도) | 2016/17회계연도<br>(2016.4~2017.3) | 2015/16회계연도<br>(2015.7~2016.6) |
| 기준소득 | 총소득 | 준총소득<br>= 시장소득 + 공적연금소득 | 총소득 | 처분가능소득 |
| 소득분위수 | 10분위 | 10분위 | 5분위 및 10분위 | 5분위 |
| 정책수단<br>포괄범위 | 현금/현물급여<br>직접/간접세<br>*세부항목 포함 | 현금/현물급여<br>직접/간접세<br>*세부항목 포함 | 현금/현물급여<br>직접/간접세<br>*세부항목 포함 | 현금/현물급여<br>**직접세만**<br>*세부항목 포함 |

* **가계동향조사**: 성명재(2016, 한국경제의 분석)의 "<부표 2> 소득계층별 부담·수혜 분포 (2014년)" 자료에서 건강보험급여 관련 오류를 수정
* **재정패널조사**: 오종현(2018, 재정포럼)의 "<표 8> 소득분위별 연간 평균 소득" 작성을 위해 생산했던 정책수단별 세부자료와 소득종류별 지니계수 산출결과
* **영국 통계**: 영국 통계청의 「The Effects of taxes and benefits on Household income, 2016/17」(2018년 6월) "Average incomes, taxes and benefits of ALL households by decile group, 2016/17"
* **호주 통계**: 호주 통계청의 「Household Income and Wealth, Australia, 2015-16」(2018년 7월) "Table 6.5 INCOME, GOVERNMENT BENEFITS AND TAXES, Gross income quintiles"

● **분석 방법**

- **재분배 효과**: Reynolds and Smolensky 지수로 측정

  $RS_A = G_Y - G_{Y+A}$ 단, $G_Y$와 $G_{Y+A}$는 각각 정책개입 전과 정책개입 후의 지니계수

- **재분배 효과의 분해**

  $RS_A = -P_A \times S_A + Q_A$

  • $P$ : Kakwani **누진도** 지수로 정책수단에 대한 집중계수(C)와 기준소득에 대한 지니계수의 차이로 측정

  $P_A = C_A - G_Y \rightarrow$ 누진적 조세는 양(+) / 저소득층에 집중되는 복지수혜는 음(-)

  • $S$ : **정책비중**으로 기준소득의 평균치($\mu_Y$) 대비 재분배 정책에 따른 수혜/부담 규모의 평균치($\mu_A$)로 측정

  $$S_A = \frac{\mu_A}{\mu_Y + \mu_A}$$

  • $Q$ : **정책에 따른 소득순위의 변화에 의한 재분배 효과**로 10분위 분포를 사용하는 본 연구에서는 0

- 분배 정책수단 A의 **정책 효율성**(efficiency)

  • 재분배 정책의 효과(effectiveness)인 RS 지수를 당해 정책의 크기로 나누어 측정

  $$E_A = \frac{RS_A}{S_A'} \quad \text{단, } S_A' = \frac{\mu_A}{\mu_Y}$$

● 분석 결과

| | 가계동향조사(2014년) | | | | | | | 재정패널조사(2015년) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 정책수단 | 효과성 | 재분배 효과의 분해 | | | | 효율성 | | 효과성 | 재분배 효과의 분해 | | | | 효율성 | |
| | RS지수 (A=E+F) | 집중계수 (B) | 누진도 (C=B-0.289) | 정책비중 (D) | 순위변동무 (E=-C*D) | 정책규모 (G) | 단위당 (H=A/G/100) | RS지수 (A=E+F) | 집중계수 (B) | 누진도 (C=B-0.383) | 정책비중 (D) | 순위변동무 (E=-C*D) | 정책규모 (G) | 단위당 (H=A/G/100) |
| 현금급여 | 0.019 | -0.035 | -0.324 | 0.059 | 0.019 | 0.056 | 0.0034 | 0.042 | -0.117 | -0.500 | 0.084 | 0.042 | 0.084 | 0.0050 |
| 직접세 | 0.014 | 0.440 | 0.151 | 0.095 | 0.014 | 0.094 | 0.0015 | 0.007 | 0.623 | 0.240 | 0.031 | 0.007 | 0.031 | 0.0024 |
| 간접세 | -0.001 | 0.275 | -0.014 | 0.069 | -0.001 | 0.069 | -0.0002 | -0.009 | 0.284 | -0.099 | 0.087 | -0.009 | 0.087 | -0.0010 |
| 현물급여 | 0.009 | 0.212 | -0.077 | 0.118 | 0.009 | 0.115 | 0.0008 | 0.018 | 0.215 | -0.168 | 0.110 | 0.018 | 0.109 | 0.0017 |
| 합계 | 0.041 | - | - | 0.341 | - | 0.334 | 0.0012 | 0.059 | - | - | 0.312 | - | 0.311 | 0.0019 |

| | 영국(2016/17회계연도) | | | | | | | 호주(2015/16회계연도) | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 현금급여 | 0.092 | -0.158 | -0.424 | 0.217 | 0.092 | 0.179 | 0.0052 | 0.054 | -0.245 | -0.519 | 0.104 | 0.054 | 0.094 | 0.0059 |
| 직접세 | 0.029 | 0.417 | 0.152 | 0.190 | 0.029 | 0.235 | 0.0012 | 0.038 | 0.495 | 0.221 | 0.178 | 0.038 | 0.173 | 0.0022 |
| 간접세 | -0.018 | 0.178 | -0.088 | 0.190 | -0.018 | 0.183 | -0.0010 | - | - | - | - | - | - | 0.0026 |
| 현물급여 | 0.070 | -0.061 | -0.327 | 0.216 | 0.070 | 0.208 | 0.0034 | 0.049 | 0.019 | -0.255 | 0.200 | 0.049 | 0.194 | 0.0026 |
| 합계 | 0.173 | - | - | 0.813 | - | 0.804 | 0.0021 | 0.141 | - | - | 0.482 | - | 0.460 | 0.0031 |

- LIS 자료를 활용한 재분배 효과의 국제비교

| 국 가 | 효과성(A) | | | | | 정책규모(B, 가구총소득 대비) | | | | | 효율성(=A/B/100) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 합계 | 직접세 | 현금급여 | | | 합계 | 직접세 | 현금급여 | | | 합계 | 직접세 | 현금급여 | | |
| | | | 소계 | 공적연금 | 기타 | | | 소계 | 공적연금 | 기타 | | | 소계 | 공적연금 | 기타 |
| 28개국 평균 | 0.152 | 0.039 | 0.113 | 0.081 | 0.031 | 0.361 | 0.176 | 0.184 | 0.129 | 0.055 | 0.004 | 0.002 | 0.006 | 0.006 | 0.006 |
| -22개 OECD | 0.182 | 0.046 | 0.136 | 0.099 | 0.037 | 0.403 | 0.198 | 0.205 | 0.143 | 0.061 | 0.005 | 0.002 | 0.007 | 0.007 | 0.006 |
| (한국) | 0.032 | 0.007 | 0.024 | 0.013 | 0.011 | 0.127 | 0.082 | 0.046 | 0.024 | 0.021 | 0.002 | 0.001 | 0.005 | 0.005 | 0.005 |
| -6개 비OECD | 0.043 | 0.015 | 0.027 | 0.016 | 0.011 | 0.204 | 0.097 | 0.108 | 0.075 | 0.033 | 0.002 | 0.002 | 0.002 | 0.003 | 0.005 |

- CEQ 자료를 활용한 재분배 효과의 국제비교

| 국 가 | 효과성(A) | | | | 정책규모(B, GDP 대비) | | | | 효율성(=A/B/100) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 합계 | 현금급여+직접세 | 간접세 | 현물급여 | 합계 | 현금급여+직접세 | 간접세 | 현물급여 | 합계 | 현금급여+직접세 | 간접세 | 현물급여 |
| 22개국 평균 | 0.081 | 0.037 | 0.002 | 0.043 | 0.292 | 0.100 | 0.114 | 0.078 | 0.0028 | 0.0036 | 0.0002 | 0.0052 |
| 최고 | 0.204 | 0.132 | 0.016 | 0.112 | 0.581 | 0.237 | 0.212 | 0.131 | 0.0039 | 0.0085 | 0.0012 | 0.0088 |
| 최저 | 0.023 | 0.005 | -0.016 | 0.007 | 0.153 | 0.006 | 0.057 | 0.043 | 0.0012 | 0.0008 | -0.0010 | 0.0011 |

# ■ (정리) 분석결과 및 시사점

● **현물급여와 간접세를 포함하더라도 우리나라 재정의 불평등도 완화 효과는 매우 미흡**

- 우리나라의 현금급여, 현물급여, 직접세, 간접세에 의한 지니계수 개선효과 0.041~0.059
  - 영국, 호주의 34% 수준
  - LIS 자료 28개국 중에서 25위
  - CEQ 자료 22개 개발도상국 평균(0.081)보다 작음

- 현금급여 & 직접세의 재분배 효과는 영국, 호주의 43% + 정책규모는 39% ➜ 정책효율성은 103%
  현물급여 & 간접세 17% + 정책규모는 65% ➜ **정책효율성은 23%**

- 재분배 정책수단별 효과성과 효율성은 **현금급여 > 현물급여와 직접세 > 간접세**
  - 개발도상국은 현금급여와 소득세에 의한 재분배 기능이 매우 미흡하기 때문에 현물급여의 역할을 강화하여 보완하는 경향 → 한국도 동일한 문제 있지만 현물급여의 정책효율성이 낮아 재분배에 기여하지 못함

● **소득분배 악화 & 국가재정 악화 ➜ 재분배 정책규모 확대 & 정책 효율성 제고 동시 추진**

- 현물급여: 개별 항목별로 저소득층에 대한 수혜의 집중도를 높이는 방향으로 관련 제도를 재설계
- 현금급여와 소득세: 정책 효율성을 해치지 않으면서 정책규모 자체를 늘릴 필요

● **보다 정확한 가구별 현물급여 수혜와 간접세 부담 규모 추정 필요**

- 추정방법이 달라 가계동향조사와 재정패널조사 간 분석결과의 차이 야기

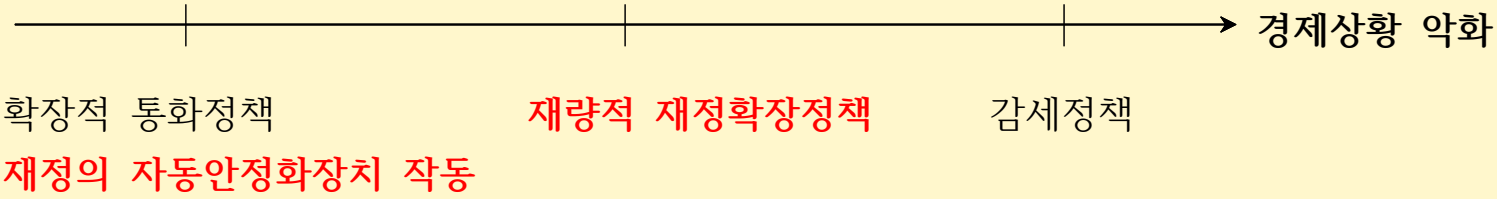
# Ⅱ. 경기안정화 기능 강화방안

## ■ (개념) 총수요관리 정책에서 통화정책에 비해 재정정책 역할 축소 추세

● 경기와 재정의 관계는 양 방향 : 경제상황 ⇌ 재정(**자동안정화 장치 + 재량적 정책**)

● 경제가 부진할 경우 정책적 대응은 다음과 같이 단계적으로 실시할 필요

- 영국 재무성: GDP gap률 1.0% 또는 1.5% 이상 증가시에만 재량적 재정정책을 사용할 것을 권고




## ■ (측정) 경기조정(구조적) 재정수지를 추정해 자동안정화/재량 정책 분리

● 통상의 재정수지에서 경기변동에 따른 자연적인 재정수지 변동분(재정의 자동안정화기능) 제거

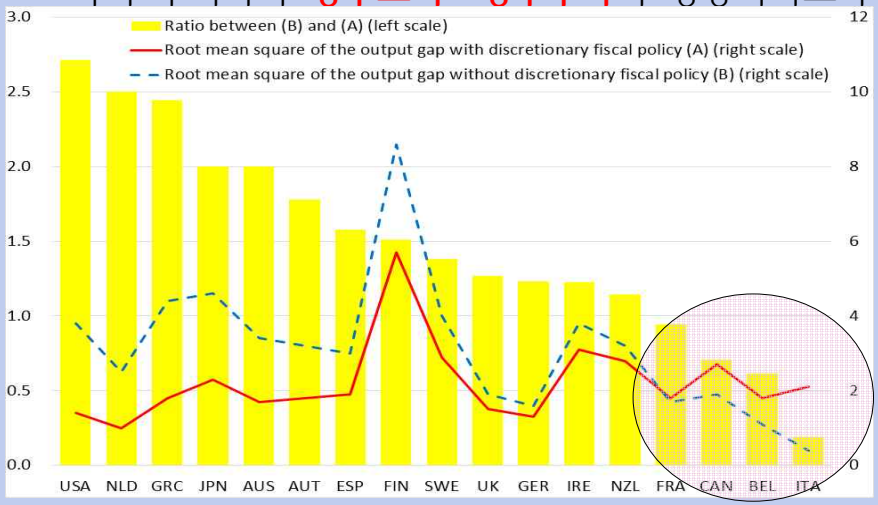
● **재정의 자동안정화 장치 크기** = 연도별 경기적 재정수지(=세입/세출에 대해 경기 탄력성 적용해 추정)
**재량적 재정정책의 크기** = 연도별 경기조정/구조적 재정수지(= 재정수지 - 경기적 재정수지)의 증감

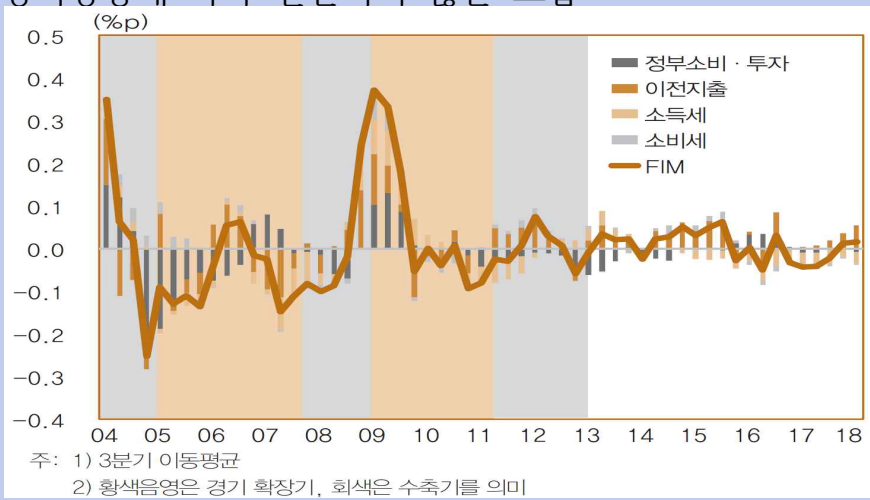
# ■ (분석 ①) OECD 및 IMF의 분석 결과

● 재정정책의 영향력은 국가별 편차가 크고 일부 국가에서는 경기에 악영향을 미치기도 함
- **영향력 = 정책방향의 적정성 × 자동안정화장치 및 재량적 정책 규모 × 재정승수의 크기**
- 자동안정화 장치와는 달리 **재량적 정책은 경기상황에 대응적(counter-cyclical)인지가 중요**

● OECD의 INTERLINK 모형에 의한 시뮬레이션에서 자동안정화보다 재량적 정책에서 큰 차이
- 분석대상 17개 국가 중 4개 국가는 재량적 재정정책에 의해 경기변동이 오히려 심화됨

● IMF에서 개발한 Fiscal Impact Measure(FIM) 추정치를 미국과 비교한 결과
우리나라 재정의 성장기여도가 **2010년대 이후 약화**된 것으로 나타남
- 특히 우리나라 **정부소비 · 정부투자**의 성장기여도가 경기상황에 따라 일관되지 않는 모습



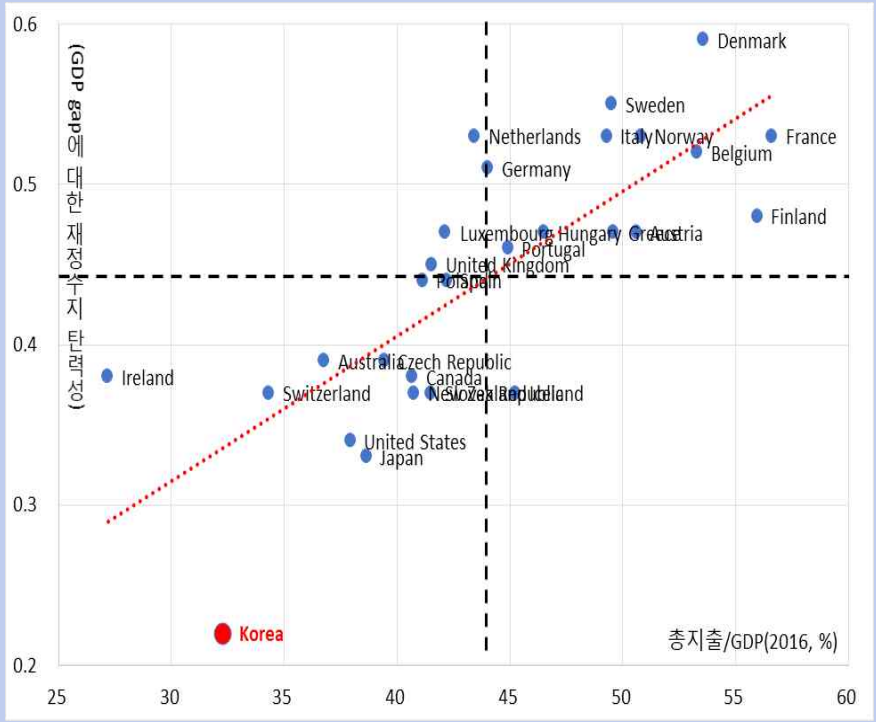



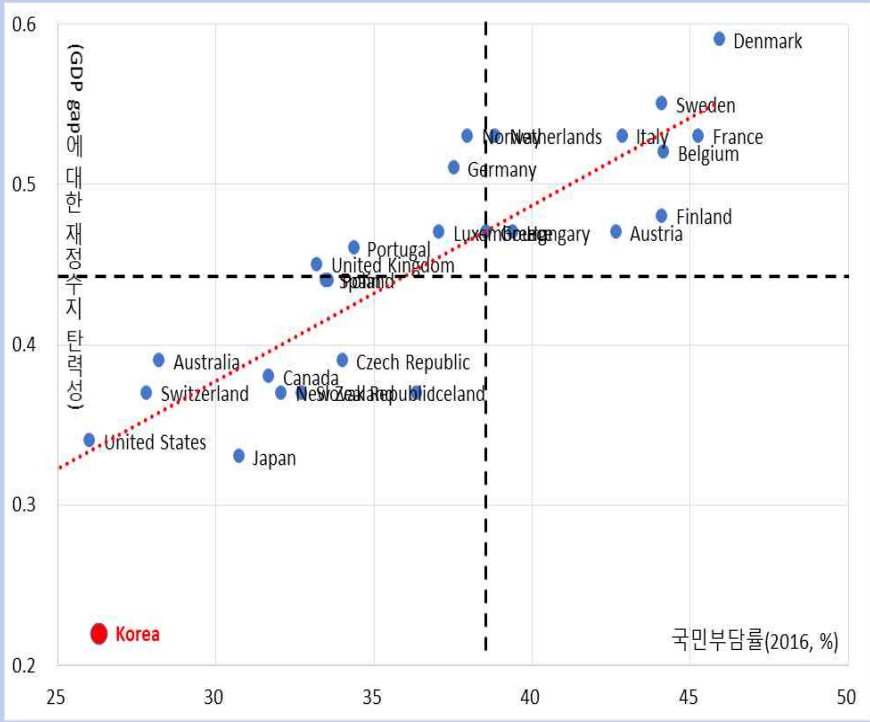
# ■ (분석 ②-1) 자동안정화 장치의 크기

● (규모) 우리나라는 경기변동에 따른 재정수지 변동 규모가 매우 작은 편

- 자동안정화장치의 크기(GDP 대비 경기적 재정수지 절대값의 평균)는 OECD 평균의 53%에 불과

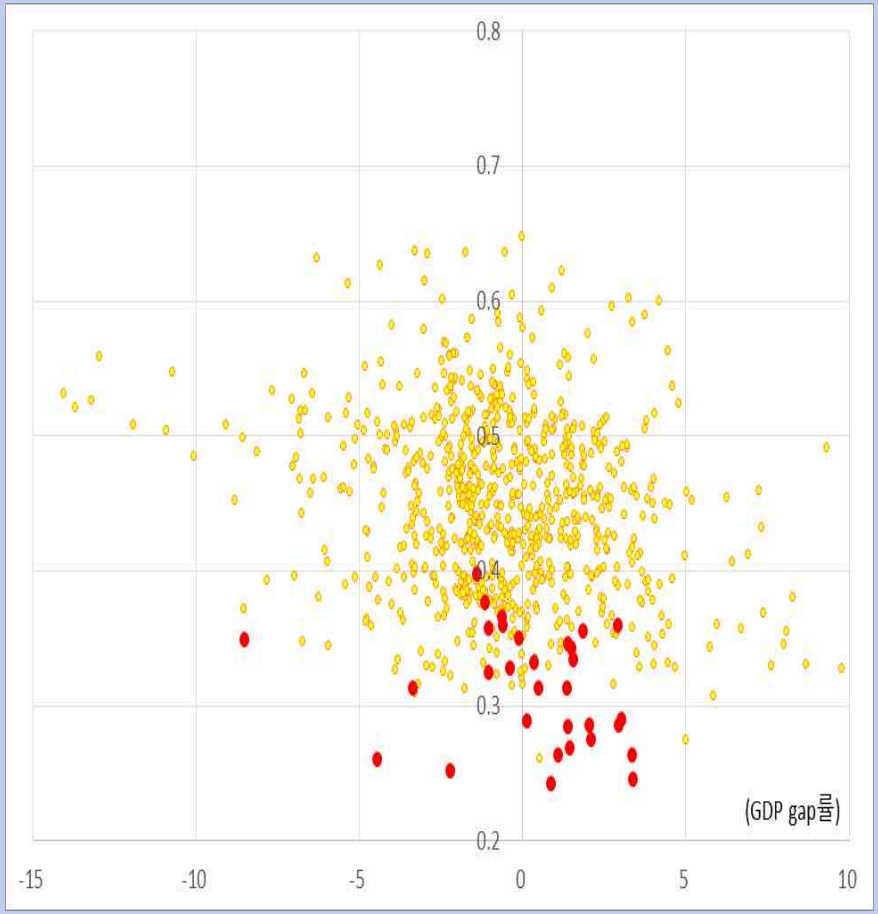
- 세입·세출 규모가 작은 점을 감안하더라도 GDP gap에 대한 재정수지 탄력성이 최하위



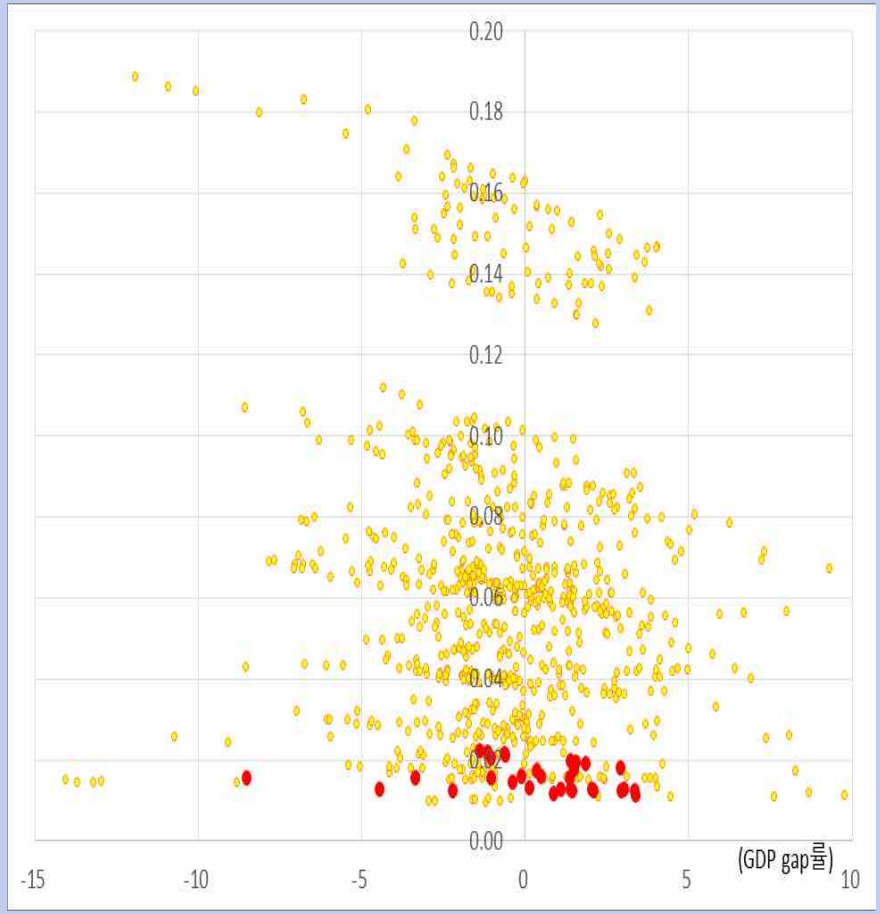



● (구성) 세출측면의 자동안정화장치가 OECD 평균의 25%로 세입측면의 67%보다 훨씬 작음

(GDP gap률 1%당 경기적 재정수입)




(GDP gap률 1%당 경기적 재정지출)



■ **(탄력성) 실업급여를 제외한 탄력성에는 문제가 없으므로 결국 세입·세출 규모가 작은 것이 문제**

- 법인세는 탄력성과 세수규모가 모두 OECD 평균 이상
- 소득세와 간접세는 탄력성은 OECD 평균 수준이지만 세수규모가 작음
- 사회보장기여금과 기초경상지출(실업급여)은 탄력성과 세수/지출규모가 모두 작음

세입·세출 항목별 GDP gap에 대한 탄성치

| | A | B | C | 소득세 | | 사회보장기여금 | | D | 법인세 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | **탄력성** A*C | (세수/GDP) | **탄력성** B*C | (세수/GDP) | | **탄력성** (1-(1-D)*C)/D | (세수/GDP) |
| Korea | 2.3 | 0.9 | 0.6 | 1.40 | 4.6 | 0.51 | 6.9 | 43.3% | 1.52 | 3.6 |
| OECD 평균 | 1.8 | 1.0 | 0.7 | 1.26 | 8.4 | 0.71 | 9.1 | 38.8% | 1.50 | 2.9 |
| 배율 | 128% | 89% | 85% | **111%** | 55% | **72%** | 75% | 112% | **101%** | 126% |

| | 간접세 | | E | F | 기초경상지출 | | 재정수지 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **탄력성** | (세수/GDP) | | | **탄력성** E*F | (지출/GDP) | **탄력성** | (총지출/GDP) |
| Korea | 1.00 | 11.2 | -5.8 | 0.7% | -0.04 | 29.0 | 0.22 | 32.3 |
| OECD 평균 | 1.00 | 13.9 | -4.9 | 2.1% | -0.10 | 42.5 | 0.44 | 43.9 |
| 배율 | **100%** | 81% | 118% | 34% | **39%** | 68% | **50%** | 73% |

주 : A=소득에 대한 소득세 탄력성(2003 tax code), B=소득에 대한 사회보장기여금 탄력성(2003 tax code), C=GDP gap에 대한 임금 탄력성, D=GDP 대비 기업이윤, E=GDP gap에 대한 실업 탄력성, F=기초경상지출 중 실업급여 비중

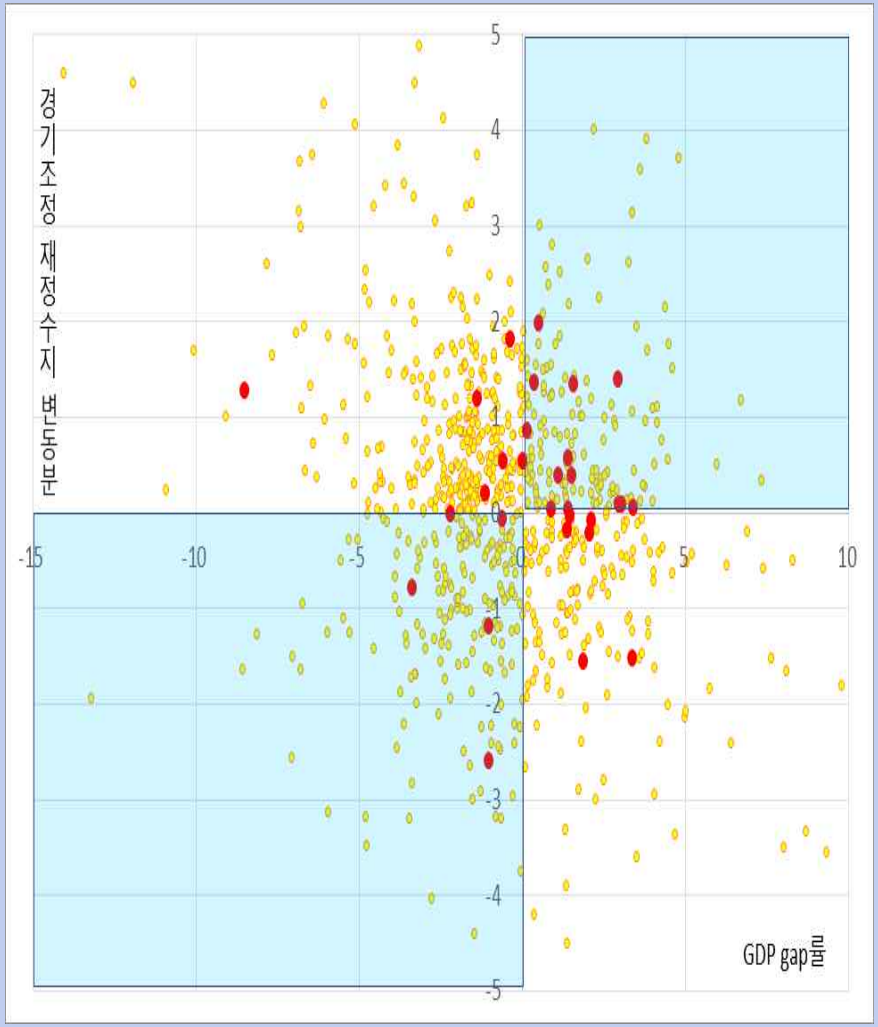
# ■ (분석 ②-2) 재량적 재정정책의 적정성과 크기

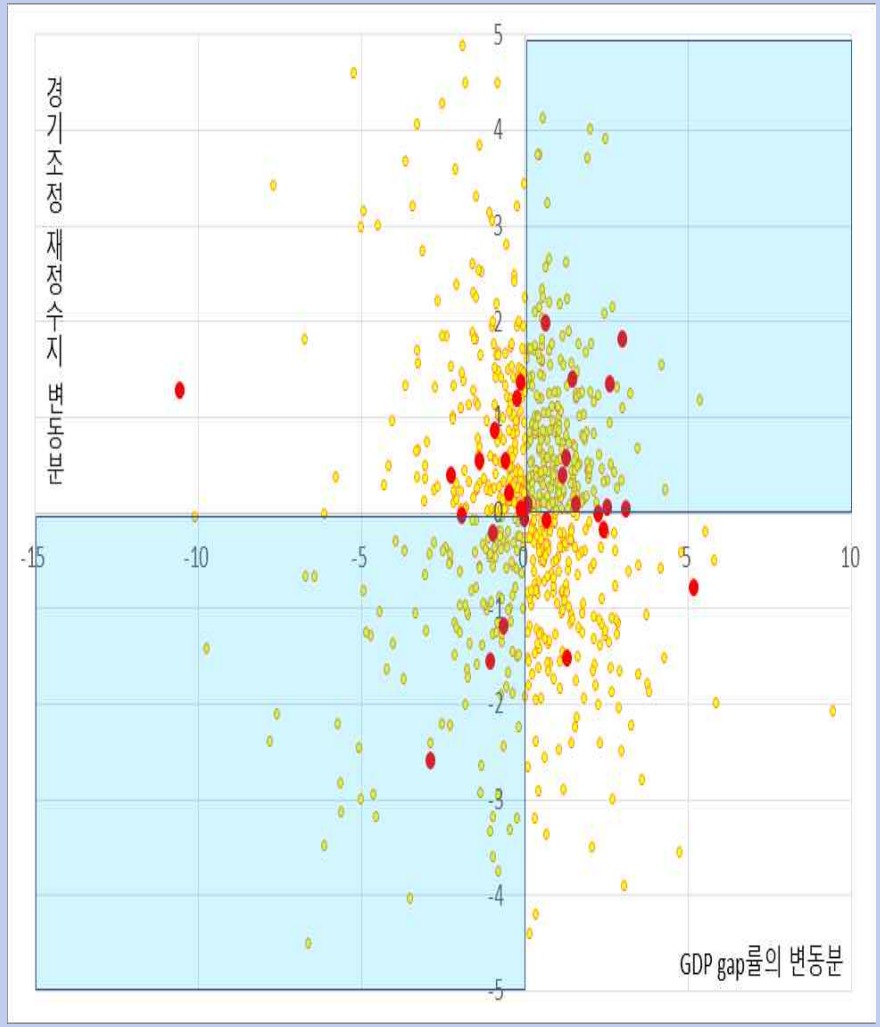
● (방향의 적정성) 우리나라는 분석기간의 52~58%가 재량적 정책기조가 적정해 OECD와 비슷

| | 경제 상황 | | 재량적 재정정책 기조 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 기조의 적정성 | |
| | GDP gap률 | GDP gap률 변동 | 경기조정 재정수지 변동분 | GDP gap률 | GDP gap률 변동분 |
| 1985 | -4.46 | - | - | - | - |
| 1986 | -2.22 | 2.23 | -0.01 | ○ | X |
| 1987 | 0.87 | 3.09 | 0.03 | ○ | ○ |
| 1988 | 3.37 | 2.50 | 0.06 | ○ | ○ |
| 1989 | 1.44 | -1.93 | -0.02 | X | ○ |
| 1990 | 2.09 | 0.64 | -0.07 | X | X |
| 1991 | 3.36 | 1.27 | -1.52 | X | X |
| 1992 | 1.08 | -2.28 | 0.40 | ○ | X |
| 1993 | 0.14 | -0.94 | 0.87 | ○ | X |
| 1994 | 1.38 | 1.24 | 0.57 | ○ | ○ |
| 1995 | 2.95 | 1.57 | 0.10 | ○ | ○ |
| 1996 | 3.02 | 0.08 | 0.09 | ○ | ○ |
| 1997 | 2.05 | -0.98 | -0.20 | X | ○ |
| 1998 | -8.52 | -10.57 | 1.29 | X | X |
| 1999 | -3.38 | 5.15 | -0.77 | ○ | X |
| 2000 | -0.39 | 2.99 | 1.81 | X | ○ |

| | 경제 상황 | | 재량적 재정정책기조 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 기조의 적정성 | |
| | GDP gap률 | GDP gap률 변동 | 경기조정 재정수지 변동분 | GDP gap률 | GDP gap률 변동분 |
| 2001 | -1.05 | -0.66 | -1.19 | ○ | ○ |
| 2002 | 1.36 | 2.41 | -0.18 | X | X |
| 2003 | -0.13 | -1.49 | -5.02 | ○ | ○ |
| 2004 | 0.49 | 0.62 | 1.98 | ○ | ○ |
| 2005 | 0.35 | -0.14 | 1.36 | ○ | X |
| 2006 | 1.49 | 1.14 | 0.39 | ○ | ○ |
| 2007 | 2.92 | 1.43 | 1.40 | ○ | ○ |
| 2008 | 1.86 | -1.06 | -1.55 | X | ○ |
| 2009 | -1.04 | -2.90 | -2.59 | ○ | ○ |
| 2010 | 1.55 | 2.58 | 1.35 | ○ | ○ |
| 2011 | 1.40 | -0.15 | 0.04 | ○ | X |
| 2012 | 0.00 | -1.40 | 0.54 | ○ | X |
| 2013 | -0.60 | -0.60 | 0.54 | X | X |
| 2014 | -0.64 | -0.03 | -0.05 | ○ | ○ |
| 2015 | -1.14 | -0.51 | 0.21 | X | X |
| 2016 | -1.40 | -0.26 | 1.20 | X | X |

- OECD국가들도 1985~2016년 기간 중 재량적 재정정책이 적정했던 연도는 절반 정도



- 호황기와 불황기(또는 회복기와 수축기), 세입과 세출, 2000년 전후로 구분해 적정성을 분석
  - 경기호황/불황을 고려하면 호황기에 세입정책이, 불황기에는 세출정책이 적정했던 경향
  - 경기회복/수축을 고려하면 세출정책이 세입정책보다 더 적정했던 경향
  - 2000년 이후 기간에 세출정책의 적정성이 더 높아진 경향

- 조세재정연(2002, 2014), KDI(2012) 등 다른 연구결과도 비슷한 결론

● **(규모 · 구성) 재량적 정책도 OECD대비 작은 편인데, 불황기의 지출확대 규모는 그나마 큰 편**

- 재량적 재정정책의 크기(GDP 대비 경기조정 재정수지 변동분의 절대값 평균)는 68%에 불과

- 경기호황기/불황기(또는 회복기/수축기), 재량적 재정정책이 적정/부적정했던 연도, 세입/세출측면을 구분해서 재량적 재정정책의 규모를 비교분석한 결과
  - 대부분의 경우 **경기불황기 또는 수축기**에 재량적 재정정책의 규모가 큰 경향
  - **재량적 재정정책이 적정**했던 연도의 규모가 더 큰 경향이 있는데, 이는 세출측면 때문
  - 재량적 재정정책이 적정했을 때는 세입측면보다 **세출측면**의 재량적 재정정책의 규모가 큼
    부적정했을 때는 세입측면의 규모가 세출측면과 비슷한 경향

# ■ [분석 ③] 재정승수

## ● 재정승수의 크기는 세입·세출 항목별로 차이가 남

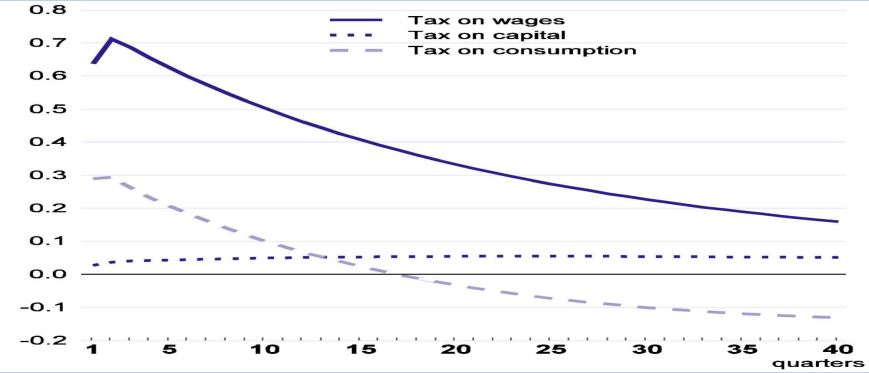
- 89건의 기존 연구결과들을 정량적으로 분석한 Meta-Analysis에 따르면
  정부투자의 승수가 가장 크고, 그 다음으로는 정부소비, 공공부문 고용, 국방비 지출, 감세, 이전지출의 순서

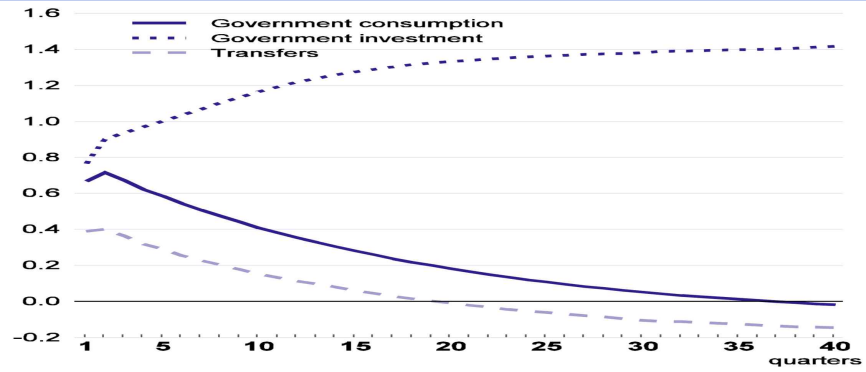
- 지출재원을 어떻게 조달하느냐, 어떤 지출에 사용하느냐에 따라 장기성장에의 영향이 달라짐

| 재원조달 \ 재정지출 | | 생산적 지출 | 비생산적 지출 |
|---|---|---|---|
| 조세 | 왜곡적 조세 | 규모 작을때 (+) / 규모 크면 (-) | (-) |
| | 비왜곡적 조세 | (+) | 0 |
| 차입/재정적자 | | ? | (-) |

## ● 재정정책의 단기적인 효과는 장기성장에 미치는 효과와 다를 수 있음

-OECD(2009)의 DSGE 모형으로 추정한 GDP 1% 규모의 세입감소/세출확대의 시차별 효과



● **재정승수 크기의 결정요인과 비대칭성**

- 국민경제의 순환과정에서 **leakage(한계저축성향, 한계수입성향, 소득세율)**가 작을수록 커짐

- 경제이론에서는 재정정책이 일시적일 때와 항구적일 때의 재정승수가 다른데
  상대적 크기는 재정정책의 수단에 따라 달라짐

- **통화정책기조가 협조적(accommodative)일수록, 환율이 절상되지 않을수록,**
  **재정상태가 양호해 정부부채가 장기금리에 미치는 영향이 제한적일수록 커짐**
  - 국가채무비율이 임계치를 초과하면 재정건전성에 대한 우려로 확장적 재정정책의 효과가 반감될 수 있음
    (예: 1990년대 일본의 낭비적 SOC사업 확대로 지출승수가 조세승수보다 작아졌다는
    Kuttner & Posen(2002)의 연구 결과)
  - 나아가 재정승수가 (-)가 되는 **non-Keynesian effect**가 발생할 수도 있는데, 이는 재정정책이 총수요에 영향을 미칠 뿐 아니라 미래의 부(wealth)에 대한 경제주체의 기대변화를 야기하거나(수요측 영향) 경쟁력 개선에 기여(공급측 영향)하는 정책파급 메커니즘도 있기 때문(예: 1980년대와 1990년대 일부 OECD 국가들의 재정건전화 경험에 대한 연구들에서 재정건전화 정책이 오히려 성장률을 높인 사례를 발견)

- **재정승수의 비대칭성 : 경기침체기**의 재정승수가 확장기보다 더 크며, 확장적 정책의 재정승수가 긴축적 정책과 대체로 비슷하지만 일부 국가는 지출감축시의 승수가 더 큰 것으로 나타남

● 우리나라 단기 재정승수는 OECD 평균의 79% 수준 (세입 항목별 80~87% vs 세출 항목별 84~94%)

- OECD(2009)가 대외개방도 등 국가별 특성을 감안해 재추정한 국가별 재정승수

| | Openness in 2008[1] | Spending increases | | | | | | | | | | | | Tax cuts | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Government consumption | | | | Government investment | | | | Transfers to household | | | | Personal Income tax | | | | Indirect tax | | | |
| | | Year 1 | | Year 2 | | Year 1 | | Year 2 | | Year 1 | | Year 2 | | Year 1 | | Year 2 | | Year 1 | | Year 2 | |
| | | Ref. | High | Ref. | High | Ref. | High | Ref. | High | Ref. | High | Ref. | High | Ref. | High | Ref. | High | Ref. | High | Ref. | High |
| USA | 15.4 | 0.7 | 0.7 | 0.8 | 1.1 | 0.9 | 0.9 | 1.1 | 1.3 | 0.5 | 0.5 | 0.8 | 0.9 | 0.3 | 0.5 | 0.5 | 0.9 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.5 |
| JPN | 14.7 | 0.7 | 0.7 | 0.8 | 1.1 | 0.9 | 0.9 | 1.1 | 1.3 | 0.5 | 0.5 | 0.8 | 0.9 | 0.3 | 0.5 | 0.5 | 0.9 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.5 |
| DEU | 29.5 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| FRA | 22.5 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 1.0 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.4 | 0.4 | 0.7 | 0.8 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| ITA | 22.5 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 1.0 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.4 | 0.4 | 0.7 | 0.8 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| GBR | 23.9 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.8 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| CAN | 25.2 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.7 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| AUS | 19.5 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 1.1 | 1.3 | 0.4 | 0.4 | 0.7 | 0.8 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.5 |
| AUT | 35.2 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.3 |
| BEL | 47.9 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 |
| CZE | 41.8 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 |
| DNK | 34.8 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.3 |
| FIN | 28.9 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| GRC | 25.1 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.7 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| HUN | 44.7 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 |
| ISL | 32.6 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.8 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.3 |
| IRL | 41.4 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 |
| KOR | 36.4 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 |
| LUX | 59.6 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 |
| MEX | 23.1 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.8 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| NLD | 41.1 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 |
| NZL | 25.1 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.7 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| NOR | 23.0 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.8 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| POL | 30.0 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| PRT | 29.3 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| SVK | 45.7 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 |
| ESP | 24.8 | 0.5 | 0.5 | 0.6 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.7 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.7 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| SWE | 31.7 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.8 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| CHE | 31.8 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.8 | 0.7 | 0.7 | 0.9 | 1.1 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.2 | 0.3 | 0.3 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |
| TUR | 22.5 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 1.0 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.2 | 0.4 | 0.4 | 0.7 | 0.8 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.4 |

# ■ (정책 제안) 재정의 경기조절 기능 강화방안

● **자동안정화장치의 미약 및 국가재정법 제정으로 추경편성이 제한된 상황에서 반자동적인 재정정책 수단의 적극적 활용 및 신규 발굴을 통해 재정의 경기안정화 기능을 보다 강화 할 필요**

- 국가재정법에서 추경을 제한(2007년 1월 국가재정법 발효)한 이후 편성 횟수가 급격히 감소했으나 2015년 이후 4년째 매년 추경을 편성하고 있어 법 제정 이전 수준으로 회귀
  - 2007~2014년 연평균 0.37회 vs 2015~2018년 연평균 1.0회

| | 50년대 | 60년대 | 70년대 | 80년대 | 90년대 | 00~06 | 51~06 | 07~18 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 추경횟수 | 11 | 15 | 9 | 7 | 13 | 9 | 64 | 6 |
| **연평균** | **1.22** | **1.50** | **0.90** | **0.70** | **1.30** | **0.90** | **1.16** | **0.50** |

- 재정의 자동안정화 장치와 추경의 중간단계로서 활용가능한 정책수단으로는 경제상황에 따라 일정요건을 충족하거나 충족된다고 판단될 때 반자동으로 세입 또는 세출 규모를 변동하도록 하는 **탄력세율**, **탄력적 실업급여**, **예비비 또는 완충기금** 등이 있음
  - 이러한 정책적 판단은 현행과 같이 정부가 결정하는 방법 이외에 **안정화 준칙 또는** 통화정책에서의 금융통화위원회처럼 **독립적인 재정정책위원회**의 도입을 검토해 볼 수 있음

< 참고 > **국가재정법 상의 추경편성 요건 변경 추이**

### 1) 2006년 10월 4일 제정 당시

제89조 (추가경정예산안 **편성의 제한**) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 **경우를 제외하고는 추가경정예산안을 편성할 수 없다**.
1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우
2. 경기침체·대량실업 등 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

② 정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다.

### 2) 2009년 2월 6일 개정

제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 **경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.**
1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우 * 2015년 12월 15일, 자연재난과 사회재난으로 확대
2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

② 정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다.

**※ 2009년 국가재정법 개정이유**

현행법은 추가경정예산안의 편성사유를 지나치게 제약하여 긴급한 경제상황에 대한 정부의 재정대응을 어렵게 하고 있음. 이에 따라 추가경정예산안의 편성사유에 남북관계의 변화와 경제협력을 추가하고, 이 법 제89조제1항 각 호에 열거된 사유 외에는 추가경정예산안을 편성할 수 없도록 하던 것을 이 법 제89조제1항 각 호에 열거된 사유에 해당하는 때에는 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 그 표현을 변경하려는 것임.

❶ **(탄력세율) 조세의 경기조절 기능을 보다 원활하게 활용하기 위해 정부가 국회의결을 거치지 않고 물가나 수급 상황 등 경제여건에 따라 시행령을 통해 세율을 탄력적으로 적용**

- 우리나라는 현행 세법에서 개별소비세(30%), 교통·에너지·환경세(30%), 증권거래세(0.5%→유가증권시장 0.15%, 코스닥 0.3%), 일부 지방세에 적용 가능
  - 자동차 개별소비세율 한시적 인하 : 1998년 2001년 2008년 2015년, 2018년 7월~현재 외환위기, 글로벌 부터 도 계속 연장되어 까지 지속 중
  - 유류세 한시적 인하조치 : 금융위기, 2018~2019년, 2021년~현재
  - **지나치게 재량적이여서 일본의 조세특별조치법, 호주의 지수화(Indexation) 제도 등 benchmark할 필요**

- 탄력세율 적용대상 세목은 우리나라는 물론 해외에서도 간접세인 소비세 위주. 영국처럼 개별소비세가 아닌 부가가치세에 탄력세율을 도입할 수 있겠으나, 모든 물품의 가격을 변경하는데 드는 menu cost, 물가 문제 등을 고려할 때 일시적인 세율변경은 어려울 듯

- **영국의 Tax Regulator 제도** : 1961년 경기대응 정책의 신속성을 제고하기 위해 도입되어 현재 부가가치세(25%), 소비세법에 명시된 주류·유류·도박·항공여행 등 세율(10%), 담배제품에 대한 세율(10%)에 1년을 기한으로 발동 가능
  - 세율인상의 재무부령은 의회의 심의·표결(28일 이내)을 거쳐야 하며(affirmative resolution), 인하 시는 부령이 제출된 후 40일 이내에 심의만이 요구되고 기간 내 의회의 반대가 없으면 승인(negative resolution)

### ❷ (탄력적 실업급여) 일정수준 이상으로 실업률이 상승할 경우 실업급여 수준과 기간을 일시적으로 확대

- 우리나라는 고용보험법에 경기침체기에 실업급여를 연장할 수 있는 '특별연장급여' 제도를 두고 있음
  - 1998.7.15.~1999.12.31. 기간에 걸쳐 3차례 발동

| 급여 종류 | 요건 | 지급액 |
|---|---|---|
| 훈련연장 급여 | 실업급여 수급자로서 직업안정기관장의 직업능력개발훈련지시에 따라 훈련을 수강하는 자 | 실업급여액의 100% (2년 범위 내) |
| 개별연장 급여 | 취직이 특히 곤란하고 생활이 어려운 수급자로서 임금수준, 재산상황, 부양가족, 훈련수강 여부 등을 고려하여 생계지원이 필요한 자 | 실업급여액의 70% (60일 범위 내) |
| 특별연장 급여 | 실업급증 등으로 재취업이 특히 어렵다고 인정되는 경우 고용노동부장관이 일정한 기간을 정하고 그 기간 내에 실업급여의 수급이 종료된 자 | 실업급여액의 70% (60일 범위 내) |

- 실업직전 근로기간 등 수급요건을 완화하거나 급여 수준을 일시적으로 인상해 주는 것보다 실업급여 기간의 연장이 많이 활용되고 있음
  - 2008년 글로벌 금융위기 직후 캐나다, 이스라엘, 아이슬란드, 미국 등 많은 국가가 실업급여의 수급기간을 연장한 바 있음(우리나라도 특별연장급여를 검토했으나 개별연장급여만 대상 확대)

- **미국의 확장실업급여(Extended Benefits) 제도** : 1970년부터 연방법으로 개별 주정부의 고용보험실업률(insured unemployment rate)이 기준치를 넘을 경우 실업급여 지급기간을 50%까지 연장할 수 있도록 허용하고 소요재원의 50%를 연방정부에서 지원

❸ **(예비비 또는 완충기금) 경기침체에 대응하는 정책수행에 한정하여 미리 재원을 별도로 책정해 놓는 제도로 회계연도 내에서 운용되는 예비비와 회계연도를 넘어 적립하는 완충기금으로 구분**

- 우리나라의 경우 국회가 예비비 제도를 엄격하게 운용하고 있어 동 제도 활용이 쉽지 않음

- 다수의 국가에서 경기대응 목적의 예비비 또는 완충기금 제도를 두고 있는데, **국가별로 용도는 큰 차이**

  • 영국 : 법정지출인 AME(Annually Managed Expenditure)에 대해 거시경제 여건의 변화로 인한 지출규모의 변동을 흡수하기 위해 향후 3년간에 대해 매 연도별로 AME margin 설정

  * 반면, 재량지출이고 이월이 어느 정도 허용되는 DEL(Department Expenditure Limit)에 대해서는 정책변화에 대비하여 우리나라 예비비와 유사한 DEL reserve를 별도 책정

  • 캐나다 : 영국과 유사하게 법정사업의 예기치 못한 비용증가(예 : 경기침체로 인한 실업보험 지급의 증가) 등에 대비하기 위한 총예산의 1.3~1.5% 규모의 contingency reserve를 책정

  • 핀란드의 실업보험완충기금 및 직역연금완충기금 : 경기호황기에는 급여지출을 충당하는 데 필요한 것보다 다소 높은 수준의 보험료를 책정하고 경기위축기에는 다소 낮게 책정

  • 일본의 경제긴급대책예비비 : 2008년 아소내각이 경제·금융정세의 변화에 신속하고 탄력적으로 대응하기 위해 일반회계 예산총칙에 따라 일반회계 규모의 약 1% 정도의 경제긴급대책예비비(용도는 정책금융, 주택대책 등 경제대책에 한정)를 계상해 할 수 있도록 함

# 경청해 주셔서 감사합니다!