

2060 장기재정전망의 비판적 검토 : 거시전망, 국가채무전망을 중심으로

정세은 (충남대 경제학과)

1. 서론-장기재정전망의 논리

기재부의 장기재정전망은 다음과 같은 분석과 정책 제안을 담고 있다. 첫째, 저출산 하에서 저성장은 벗어날 수 없는 운명이다. 둘째, 재정확대정책은 효과가 없기 때문에 국가채무만 늘릴 뿐 저성장기조를 바꿀 수 없다. 셋째, 저성장 하에서 조세수입은 정체하게 되는데 고령화 지출은 계속 증가할 수밖에 없기 때문에 국가 채무가 급증한다. 넷째, 결론적으로 복지 축소-부담 확대, 재정준칙 도입을 통한 지출 통제, 더 나아가 축소가 이루어져야 재정건선정을 지킬 수 있다. 정부는 고령화가 가져올 재정건전성 악화 가능성에 빨리 대안을 마련해야 한다고 재촉하고 있지만, 복지축소, 재정지출 축소가 바람직한 해결책인가에는 고개를 가우뚱할 수밖에 없다. 아직까지 복지수준이 미천하고 국가의 재정기능이 약한 우리나라에 적용될 경우 저출산, 저성장 기조를 더욱 악화시켜 문제를 더욱 심화시킬 것이라는 의구심이 들 수밖에 없다.

현재의 정책들이 지속되고 그래서 현재의 추세가 지속된다면 정부가 그리는 위와 같은 미래 전망이 발생 가능성이 높은 미래라는 점은 인정한다. 당장 올해와 내년 한국경제의 성장률이 2%대로 전망되고 있듯이 우리나라는 이미 돌이킬 수 없는 저성장 기조에 접어든 것이 아닐까라는 두려움이 엄습한다. 그럼에도 불구하고 정부의 정책 설계 여하에 따라 당면한 문제는 어느 정도는 극복가능하다고 확신한다. 첫째, 저출산, 저성장의 경로는 정해진 운명이라기보다 정부의 정책 설계에 따라서 단기적으로는 어려울지 몰라도 중기적으로는 어느 정도 극복가능한 과제이며, 둘째, 재정확대정책은 경제위기 시에는 훨씬 효과가 크기 때문에 저성장기조를 바꾸는 데 큰 도움이 될 것이다. 셋째, 고령화 지출은 증가할 수밖에 없지만 출산율

제고에 따라 속도를 늦출 수 있으며 조세부담률을 올리면 국가 채무를 안정적으로 관리할 수 있다. 마지막으로 재정건전성 유지는 중요한 과제이지만 지출 통제를 통해 이를 달성하고자 한다면 경기를 오히려 죽게 만들 것이므로 지출 통제에만 집중하는 정책은 바람직하지 않다고 본다.

즉 정부가 제안하는 복지축소, 재정지출 축소는 한국 경제가 당면한 저출산, 저성장, 고령화 과제에 대한 적절한 정책대응방안이 될 수 없다고 본다. 향후 이러한 논점들을 근거를 들어 설명하는 것이 본 논문의 목적이다. 논문의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 정부 장기재정 전망의 거시경제전망의 문제점을 지적하고 제도 변화와 정책 설계에 따라 정부 전망보다 성장률을 높일 수 있음을 보이고자 했다. 3절에서는 정부의 국가채무 전망의 문제점을 지적하고자 했다. 정부는 조세수입이 현재 수준에서 증가하지 않을 것이라고 전망했는데 이것 또한 정책변수라는 점을 확인할 필요가 있다. 4절에서는 재정건정성을 지키기 위해 선진국들이 실행하고 있는 재정준칙의 경기순응성 문제를 살펴보고, 스웨덴과 일본의 사례를 대조해서 살펴봄으로써 고령화 시대 바람직한 재정정책에 대한 시사점을 구하고자 한다.

2. 기재부 장기재정전망 중 거시전망의 문제점

2.1 저성장 전망이 지배적인 선행연구들

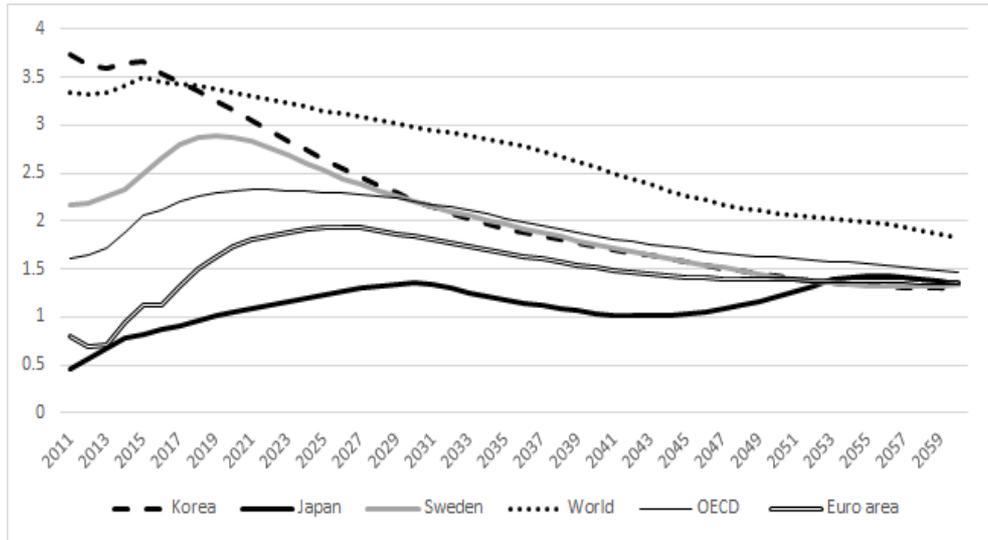
성장률 전망은 지출과 수입에 영향을 미치고 그럼으로써 재정건정성에도 영향을 미치는 등 장기재정전망에서 매우 중요한 역할을 한다. 정부의 장기재정전망에서도 경제성장률이 기준선 전망보다 하락하는 경우, 예를 들어 2016~2060 연평균 실질성장률이 1.9% 대비 0.3%p(경상기준 0.8%p) 하락하는 경우, 즉 1.6%일 경우 2060년 국가채무비율이 기준선 전망 대비 32.2%p 증가한 94.6%에 도달한다고 추정되었다(박명호, 2015). 이러한 추정은 역으로 말한다면 실질성장률이 0.3%p만 높아져도 국가채무비율이 크게 감소한다고 할만큼 장기재정 전망에서 성장률이 중요한 역할을 한다는 것을 의미한다. 그런 만큼 성장률 전망은 신뢰할만한 방법론과 가정으로 이루어져야 한다.

〈표 1〉 기재부 및 다른 주요 기관의 장기 성장률 전망

(단위: %)

	16-20	20-30	30-40	40-50	50-60
기재부(2015)	3.6	2.6	1.9	1.4	1.1
예정처(2016)	3.1	2.8	2.1	1.6	1.1
OECD(2014)	3.3	2.7	1.9	1.6	1.3

〈그림 1〉 OECD의 장기 경제성장률 전망



출처: OECD(2014)

정부의 전망에 따르면 향후 생산성, 고용량, 자본스톡량의 증가속도가 매우 느려지게 되어 잠재성장률이 2020년대는 2.6%, 이후 서서히 하락하여 2050년대는 1.1%까지 내려갈 것이라고 한다. 즉 정부의 장기재정전망은 우리나라가 저성장 국면으로의 진입하는 것을 기정사실화 하고 있는데 다른 기관들의 장기전망, 다른 선행연구들의 결과도 크게 다르지 않다. 우리나라의 장기 경제성장률에 대해 기재부와 비슷하게 전망한 OECD(2014)의 다른 OECD 회원국에 대한 전망과 우리나라에 대한 전망을 비교해 보면, 우리나라의 성장률이 다른 국가들에 비해 매우 빠르게 하락하는 것으로 전망되었다. 2030년이 되면 스웨덴, OECD 평균과 비슷해지고 이후 OECD 평균보다 낮아져 2060년이 되면 일본, 유로존 평균과 같아진다.

이러한 분석들은 매우 비슷한 미래를 전망하고 있다. 즉 한국 경제의 저성장은 피할 수 없는 운명이라고 보는 것이 학계의 지배적인 견해이다. 이러한 전망을 뒷받침하는 다른 근거들은 선진국들의 과거 경험과 최근 거론되는 ‘장기침체(secular stagnation)’론이다. 전자는 선진국들의 장기 동학을 살펴보면 성장률이 추세적으로 계속 하락해 왔다는 것, 따라서 한국도 그러한 운명에서 피할 수 없다는 것이고 후자는 우리나라가 겪고 있는 저성장 기조는 우리나라만의 특수한 현상(일시적 경제불황)이 아니라, 인구 고령화와 높은 가계부채 부담에 따른 생산성 저하 및 과소 고용, 만성적인 수요 부족과 투자 감소 등으로 인하여 전 세계가 공통적으로 겪고 있는 이른바 구조적 장기침체현상이라는 주장이다. 아래 그림에서 2000년대 이후의 저성장 추세는 매우 자연스러운 현상이라는 것이다.

〈표 2〉 우리나라의 잠재성장률 추정결과(기존 문헌 정리)

추정 방법		1991 -2000	2001 -2010	2011 -2020	2021 -2030	2031 -2040	2041 -2050	
시계열 기반	순수 시계열	Filtering을 통한 추세 추출	5.8 ³⁾	5.0 ³⁾				
		은닉인자모형	6.5 ²⁾ 6.8 ³⁾	4.7 ³⁾				
	구조 모형 가미	오륜의 방법(자연실업을 추정) SVAR(구조적 제약 부여) DSGE(베이지안 추정)	6.5 ²⁾ 6.1 ³⁾	5.0 ³⁾				
생산 함수 기반	일반 /종합	(일반적인 성장회계 방법)						
		C-D 생산함수 가정하에 제한 투입요소(노동, 자본 등) 의 추정치에 기초	6.3 ¹⁾ 6.7 ²⁾ 6.1 ³⁾	5.2 ¹⁾ 4.4 ⁴⁾ 4.3 ⁷⁾				
		(성장회계 방법에 더하여 여타 요인을 종합적으로 고려)	6.3 ⁴⁾ 5.6 ⁵⁾ 6.1 ⁶⁾ 6.7 ⁷⁾	4.3 ⁸⁾ 4.8 ¹⁰⁾ 4.3 ¹¹⁾ 4.8-5.5 ⁹⁾	3.5 ¹²⁾ 4.1 ¹³⁾ 4.0 ¹⁴⁾	2.7 ¹²⁾ 2.7 ¹³⁾ 2.7 ¹⁴⁾	2.1 ¹²⁾ 1.8 ¹³⁾ 1.8 ¹⁴⁾	1.7 ¹²⁾ 1.2 ¹³⁾ 1.4 ¹⁴⁾
		총공급/총수요 추정 (Bottom-up/Top-down 방식)						

- 1) 한진희 외(2002) 2) 김치호·문소상(2000) 3) 박양수·문소상(2005) 4) 박형수·류덕현(2006)
 5) 광노선(2007) 6) 황종률(2009) 7) 현대경제연구원(2010) 8) 국회예산정책처(2011)
 9) 한진희·최경수·임경목(2002) 10) 김동석 외(2002) 11) 박무환(2012)
 12) 국회예산정책처(2012) 13) 백웅기 외(2011) 14) 한진희 외(2007)

출처: 강종구(2016)가 정리한 표2 재인용.

물론 한국 경제가 외환위기 이전의 고도성장으로 다시 복귀할 수 있다고 주장하는 것은 비합리적일 것이다. 경제가 성장하게 되면 성장속도가 느려지게 되는 것은 당연하다. 그러나 외환위기 이후 급격히 낮아지는 한국경제의 성장률을 정상적인 성숙 과정으로 보아야 하는 것인가? 출산율 저하로 인한 생산가능인구 감소로는 설명하기에는 어려운 속도이다. 따라서 완만한 속도 하락은 정상적이겠지만, 장기침체론과 같은 운명론은 정책 전환으로 극복해야 할 문제인 것이다. 장기침체(secular stagnation) 가설도 1938년 앨빈 한센(Alvin Hansen) 하버드대 교수가 처음 주장하였으나 이후 뉴딜정책, 마셜정책으로 세계경제가 부활했던 것이 역사적 사실이다.¹⁾ 현재 세계경제가 장기침체에서 헤어 나오지 못하고 있는 것

1) 2013년 8월 스탠리 피셔(Stanley Fischer) 연방준비제도(Fed) 부의장이 스웨덴 재무부가 스톡홀름에서 개최한 콘퍼런스에서 “실망스러운 세계 경제의 회복세는 보다 구조적이고 장기적인 세계 경제의 변화를 보여주는 것일 가능성이 있다”고 화두를 꺼낸 후, 2013년 11월 로렌스 서머스(Lawrence Summers) 전 미국 재무장관이 국제통화기금(IMF) 콘퍼런스에서 장기침체를 다시 언급함으로써 관심대상으로 부각되었다.

은 1980년대 이후의 신자유주의패러다임의 실패에도 불구하고 전면적 전환이 이루어지지 않고 있기 때문이다.

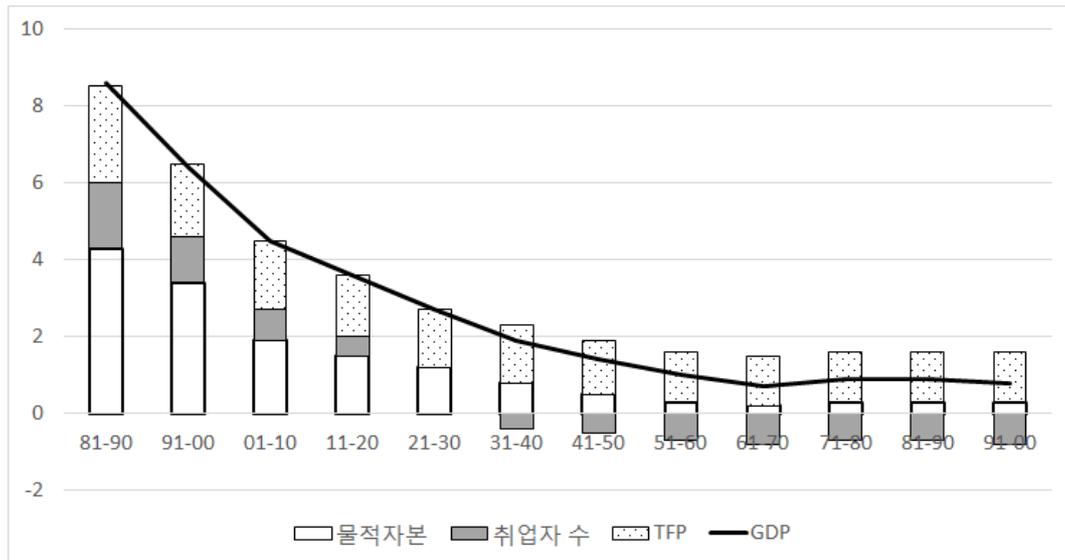
그렇다면 왜 한국 경제 미래 경제성장에 대해서는 모두 비슷하게 암울한 전망을 하고 있는가? 그것은 장기전망 연구들이 모두 동일한 이론, 즉 새케인지언 이론 & 내생적 성장론에 근거하여 비슷한 방법론을 사용하여 미래의 경제성장률을 전망하고 있기 때문이다. 이 이론의 핵심은 장기적으로 GDP는 수요에 의해 영향받지 않으며 오로지 공급에 의해서만 결정되는 잠재GDP 수준을 실현한다는 것이다. 그러한 이론에 입각하게 되면 한편으로는 과거 거시변수의 GDP에서 변동을 제거한 추세를 잠재GDP로 파악하고 그 추세를 연장시키는 방식으로 미래를 전망하거나, GDP를 공급측 주요 성장 요인인 생산성, 고용량, 자본스톡량으로 나누고 이 변수들의 미래치를 전망하여 그 합으로 미래GDP를 구하되 세 요인이 모두 장기적으로 증가율이 하락하여 성장에 대한 기여도가 줄어들게 되는 식으로 미래를 전망한다. 경제성장률의 추세를 잠재성장률로 정의하는 방식의 경우에는 우리나라의 경제성장률은 외환위기 이후 거의 반토막나게 되는데, 추세가 왜 급격히 하락하는지를 설명해야 함에도 불구하고 추세가 하락하므로 잠재GDP가 하락하고 그래서 현실의 GDP가 하락한다고 설명하는 식이므로 문제가 크다. 이러한 방식은 ‘장기에 실제GDP는 잠재GDP로 수렴한다’라는 가정 자체에 불과하다. 한편 후자 방식, 즉 생산함수 방식은 이러한 추세 파악보다는 진일보한 것이지만 여전히 공급에 의해서만 결정된다고 보는 점, 출산율의 영향력이 과도하다는 점에서 문제가 존재한다.²⁾ 아래에서는 정부의 장기재정전망이 생산함수방식을 사용하는 것이므로 이에 초점을 맞추어 문제점을 살펴보자.³⁾

현재의 경제학계를 지배하고 있는 새케인즈-내생적 성장이론을 경제학 교과서 수준으로 간단히 살펴보자. 핵심은 장기적으로 GDP는 수요측 요인이 아니라 공급측 요인에 의해 결정된다는 것인데 공급측 요인이라 생산성, 노동고용량, 자본스톡량을 의미한다. 이 때 노동고용

- 2) 장기 경제성장률 전망은 콥-더글라스 형태의 생산함수를 활용하여 전망됨. 이는 장기적으로 경제는 완전고용 상태로 복귀하게 되며 공급측면이 GDP를 결정하게 된다는 주류 경제학의 기본 전제에 근거한 것임. $Y_t = A_t L_t^\alpha K_t^{1-\alpha}$ Y는 GDP, A는 총요소생산성, L은 취업자, K는 자본량이며, α 는 산출물의 노동탄력성, KDI(2013)년 장기전망에서는 김광석(1998)에서 제시된 1979~95년 기간 중 평균노동소득분배율 0.654 사용. A값은 과거의 GDP, 취업자, 자본스톡(한국은행 국민계정의 총고정자본형성과 고정자본소모 자료에 영구재고법을 적용하여 자본스톡을 추계)의 연도별 자료를 이용하여 잔차로 도출됨. 과거의 잠재GDP는 A, L, K값에 대해 추세를 추출하여 위의 식에 투입함으로써 구해지며, 미래의 잠재GDP는 A, L, K의 미래값을 전망하여 투입하여 구해짐.
- 3) 연간 두 차례 수행되는 OECD의 잠재GDP 및 산출갭 추정, 생산함수 방식 (해로드 중립적 기술발전 가정)으로 추정된다. 자연실업률을 추정하기 위해서는 경제적 인과관계를 동원하지만 경제참가율, 노동시간, 생산성을 추정할 때는 HP필터를 사용하여 추세를 구한다. 그리고 이렇게 계산된 추세는 각국 데스크의 소폭 조정을 거치기도 한다. 그 결과로 계산되는 산출갭은 HP 필터로 잠재GDP를 계산해서 만들어내는 산출갭과 매우 비슷하다. 독일을 제외하고 G7국가들의 경우 상관관계가 0.9라고 한다.

량은 노동력이 완전고용되는 수준의 고용량인데 이 때 완전고용된다는 것은 실업률이 0인 상태는 아니며 마찰적 실업의 존재로 인해 자연실업률 수준의 실업만 존재하는 정도의 상태를 의미한다. 그런데 그 규모는 출산율에 의해 결정되는 생산가능인구에 의해 제약을 받게 되기 때문에 장기적으로 경제성장률을 결정하는 중요 요인이 바로 출산율이 된다. 한편 양적 투입요소의 또 다른 요인인 자본스톡량은 투자를 통해 축적되며 일부가 감가상각되는 과정을 통해 그 규모가 결정된다. 그리고 축적률, 즉 투자율을 결정하는 것이 바로 저축률이다. 즉 노동력이 완전고용된 상태에서 생산하고 소득이 발생하면 그 중 일부가 저축되며 그러한 저축이 투자가 된다고 본다. 따라서 저축률이 높아지면 투자율이 증가하고 그 반대의 경우는 줄어들게 된다. 생산성은 여러 요인에 의해 결정될 수 있다. 연구개발정책, 교육시스템, 직업훈련, 금융시스템, 산업연관관계, 무역개방도 등이 그러한 결정 요인들이다. 한편 이 성장이론의 주요 특징은 이러한 성장요인들이 장기적으로는 수요 요인, 소비, 투자, 수출, 정부지출에 의해 영향 받지 않는다는 것이다. 이들은 경제를 잠재GDP 수준으로 되돌아오게 하는 역할을 할 뿐 잠재GDP 수준 자체를 변화시킬 수 없다고 가정한다. 따라서 정부의 통화정책, 재정정책은 단기적으로는 효과를 발휘할지 모르지만 장기적으로는 GDP에 아무런 영향을 미치지 않는다고 가정된다.

〈그림 2〉 정부 전망 잠재성장률 추이와 각 요인의 기여도

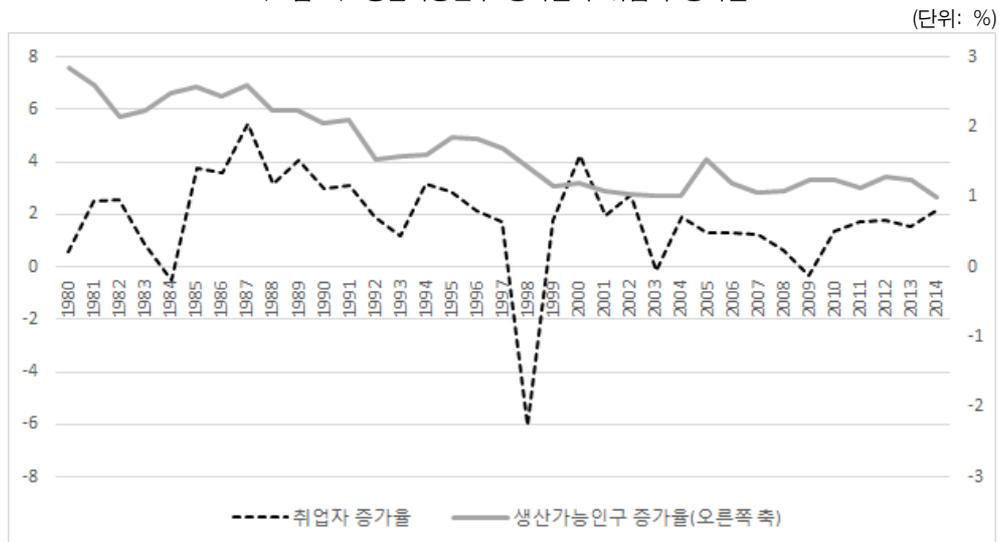


2.2 정부 정책에 의해 변화할 수 있는 장기성장률

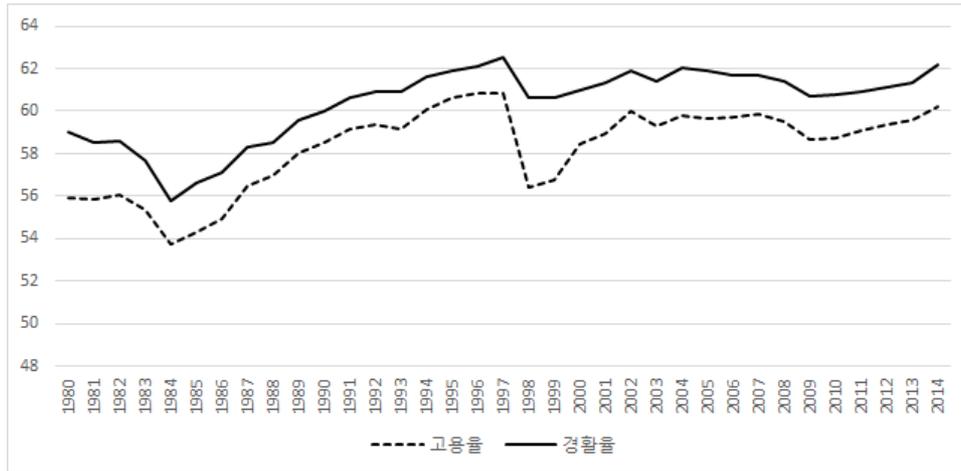
그러나 장기 경제성장을 결정하는 각 요인들, 생산성, 고용량, 자본스톡량은 정부의 정책에 의해 영향을 받지 않을 것인가? 정부의 재정정책(복지정책)은 분명 출산율과 경활율(특히 여성의 경활율)에 영향을 미칠 것이기 때문에 노동고용량에 영향을 미칠 수밖에 없다. 출산율 제고 정책의 효과는 매우 오래 걸릴 것이기 때문에 당장은 경활율을 올리는 정책이 효과를 발휘할 수 있다. 우리나라의 경우 공식 실업률은 낮지만 낮은 경활율을 배경으로 높은 체감 실업률이 상당히 오래 지속되고 있다는 점에서 경활율과 고용율을 높여 노동공급을 늘릴 가능성이 매우 높다.

1980년부터 최근까지의 생산가능인구의 증가율은 계속해서 하락해 왔다. 1980년대 초 3%에서 2000년대 초에 1%까지 하락했으며 이후 그 수준에서 안정적인 상태이다. 물론 증가율은 계속 하락해서 2034년에는 마이너스대에 진입하게 된다. 그러나 우선 과거에만 초점을 맞추어서 보면 취업자 증가율, 즉 노동고용량 증가율이 단지 생산인구 추이에 의해서만 결정되는 것이 아니라 고용율에 의해 영향을 받는다는 것을 알 수 있다. 1985년 3저 호황이 시작되면서부터 생산가능인구 증가율은 하락하기 시작하는데 고용률이 급상승하면서 취업수 증가율은 높은 수준을 보이게 되었다. 1990년대 초에 생산가능인구 증가율이 크게 하락하고 고용율이 정체하면서 취업자 증가율은 떨어지게 된다. 2008년 국제금융위기 시에는 생산가능인구 증가율은 큰 변화 없는데 고용율이 하락함에 따라 취업자 증가율이 크게 감소했다. 결국 고용율이 생산가능인구 증가율만큼이나 중요한 변수라는 사실을 알 수 있다.

〈그림 3〉 생산가능인구 증가율과 취업자 증가율



〈그림 4〉 경제활동참가율, 고용률의 추이



우리나라의 경활율과 고용율은 매우 재미있는 움직임을 보이고 있다. 보통 경활율은 큰 부침이 없고 경기에 따라 실업률이 높아지고 낮아질텐데 우리 경제는 1997년을 제외한다면 경기에 따라 경활율이 달라져 실업률이 오히려 안정적이다. 우리 노동시장의 흥미로운 특징 중 하나이다. 경기가 좋아지면 경활율이 더욱 높아질 것이라고 추측할 수 있는 현상이다. 즉 경활율이라는 것은 일자리 상황에 따라 달라진다는 점에서 수요가 중요한 역할을 할 수밖에 없다. 수요가 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 수요 창출 정책이 중요하다.

그럼에도 불구하고 고용율 증가로 이를 수 있는 성장률 증가의 한계가 있다. 향후 청년층과 여성층의 경활율, 고용율이 증가하더라도 경제활동을 하지 않는 은퇴노인들이 많아지기 때문에 고용율 자체도 하락할 수밖에 없다. 따라서 중장기적으로는 출산율을 올리려는 노력이 적극적으로 이루어져야만 한다. 출산율 증가는 경제성장률에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 통계청의 2011년 인구추계에 따라 출산율을 고위, 중위, 저위로 나누어 신석하, 황수경, 이준상, 김성태(2013)는 향후 2016~2060년에 대해 경제성장률을 추정해 보았는데 세 가지의 가정 하에서의 경제성장률은 2031년 이후부터 격차가 발생하기 시작하고 장기에 걸친 차이의 평균은 0.5%p 었다.

〈표 3〉 통계청 장래인구추계 출산율 가정 (2011년)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045
중위	1.23	1.28	1.35	1.38	1.41	1.42	1.42	1.42
고위	1.23	1.56	1.63	1.70	1.76	1.78	1.79	1.79
저위	1.23	1.04	1.01	1.00	1.00	1.01	1.01	1.01

〈표 4〉 출산율 가정별 장기 실질경제성장률 추이

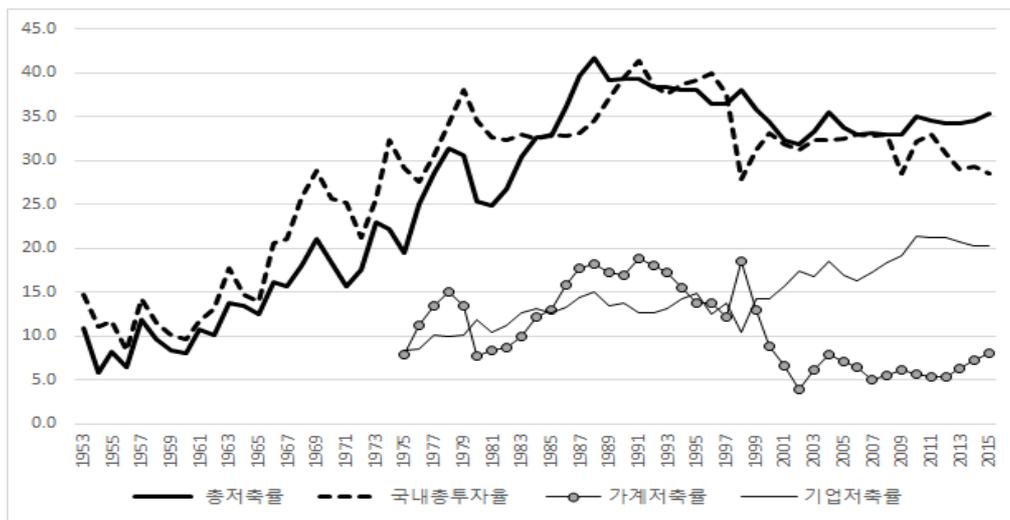
(단위: %)

	'11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-00
중위	3.6	2.7	1.9	1.4	1.0	0.7	0.9	0.9	0.8
고위	3.8	2.8	2.2	1.8	1.5	1.4	1.7	1.7	1.6
저위	3.5	2.6	1.6	0.9	0.4	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3

출처: 신석하, 황수경, 이준상, 김성태(2013)

정부의 장기재정전망에서는 자본스톡량의 증가율도 향후 크게 줄어든다고 전망하고 있다. 그 이유는 자본스톡은 투자에 의해 결정되는데 투자는 다시 저축에 의해 결정되고 향후 고령화 진행으로 부양비가 높아지기 때문에 저축이 감소해서 투자가 줄어든다는 논리이다. 그러나 외환위기 이후 한국경제 상황을 돌아보면 저축의 부족으로 투자가 저조해졌다고 보기는 어려울 것이다. 사후적으로 저축은 투자와 언제나 동일할 수밖에 없는데 과거 고도성장기에 기업들이 투자에 과감하게 나섰을 때에는 이자를 많이 주고서라도 투자를 하려 했고 그것이 고금리, 고저축을 야기했다는 점에서 투자가 저축을 결정하다고 보는 것이 더 논리적일 것이다. 이제는 투자재원이 넘치는데도 기업이 투자에 나서지 않을 뿐 아니라 기업의 저축률은 올라가고 있다.

〈그림 5〉 총저축률, 총투자율, 기업저축률, 가계저축률 추이



실제로 우리나라의 저축률과 투자율의 장기추이를 살펴보면 두 변수 모두 외환위기 전까지는 꾸준히 증가해왔는데 특히 투자율이 저축률보다 높았다. 투자가 저축을 견인해 왔던 것

으로 보인다. 그러나 이러한 증가 추세는 1990년대 초에 멈추게 되고 이후 일정 수준을 유지하다가 외환위기 이후부터 2000년대 초까지 다시 줄어들었으며 이후 일정 수준에서 머무르고 있다. 그러나 우려스러운 것은 외환위기 이후에는 투자가 저축보다 더 작은 양상을 보이고 있으며 2008년 국제금융위기 이후에는 저축률은 상승하는데 투자율은 뚜렷이 하락 추세를 보이는 듯하다는 것이다. 저축률, 투자율은 향후에 더욱 낮아질 것인가, 아니면 현 수준을 유지할 것인가? 그래프의 저축률을 본다면 향후 낮아질 것이라 생각할 이유는 없어 보인다. 반면 투자율을 본다면 낮아질 수도, 그 수준을 유지할 수도 있어 보인다.

그런데 장기전망들은 모두 저축률이 낮아져서 투자율이 줄어들고 그래서 자본스톡 증가율이 하락하고 경제성장률이 하락할 것이라고 전망한다. 그 이유는 무엇인가? 저축률이 투자율을 결정하고 저축률 추이를 결정하는 요인이 주로 피부양인구비율이며 출산율 저하로 피부양인구는 계속 증가할 것이라고 보기 때문이다. 과거의 저축률 추이를 설명하기 위해서 선행 연구들은 보통은 총저축률을 종속변수로 하고 경제성장률, 가계부채비율, 피부양인구비율(아동부양인구+노인인구/15세-64세인구)을 설명변수로 하여 회귀분석한다. 박형수, 류덕현(2006)에서는 1970년-2003년까지에 대해 우리나라를 포함한 OECD 16개국을 대상으로 회귀분석하였고 각 설명변수는 양(+), 음(-), 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나왔고 신석하·황수경·이준상·김성태(2013)도 우리나라만을 대상으로 추정하였을 때 각 변수에 대해 동일한 영향력을 확인했다.

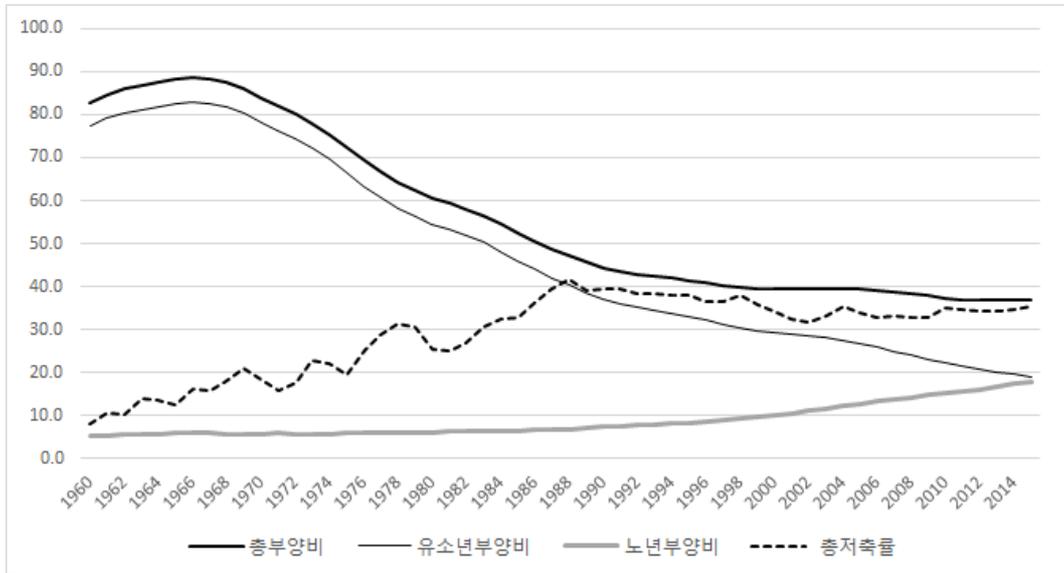
그러나 미래 저축률을 전망할 때에는 경제성장률이나 가계부채비율을 쓸 수 없으므로 박형수, 류덕현(2006)은 피부양인구비율변수만을, 신석하외(2013)은 OECD 주요 4개국과 우리나라를 대상으로 다시 피부양인구비율만을 설명변수로 하여 추정한 뒤 그 결과를 사용하였다. 이 때 박형수, 류덕현(2006)은 그 계수가 -0.452 였고, 신석하외(2013)는 -0.1605 이었다. 계수가 음(-)이고 피부양인구비율은 증가하기 때문에 2060년에 박형수, 류덕현(2006)은 저축률이 GDP의 약 21%까지, 신석하외(2013)는 18%까지 하락하는 것으로 전망했다.

이러한 저축률의 미래 전망과 관련하여 다음의 문제를 제기하고자 한다. 첫째, 결국 피부양인구비율을 미래 전망을 위한 유일한 변수로 사용하였는데 추정방법에 따라 피부양인구비율이 미치는 영향력이 매우 다르게 나온다는 것은 문제이다.⁴⁾ 둘째, 위의 저축률 추이를 보면 외환위기 이후에는 가계와 기업의 저축률 행태가 매우 달라지는데 이를 무시하고 단순히 피부양인구비율만으로 저축률 추이를 결정할 수 있는가도 의문이다. 셋째, 아래 그림은 저축률과 피부양인구비율의 추이, 총피부양인구비율, 아동피부양인구비율, 노년피부양인구비율로 나누어 그린 것인데 있는데 이 세 개의 피부양인구비율과 저축률이 장기적으로 어떤 뚜렷한 상관관계를 보인다고 하기 어렵다는 점이다. 총비율은 1990년까지는 역의 움직임을 보이다

4) 계수값이 이렇게 차이가 있고 피부양인구 비율이 거의 40%에서 100%로 증가하는데도 불구하고 2060년의 저축률 값이 큰 차이가 없다는 것도 의문스럽다.

가 이후에는 같이 움직이고 있고 아동비율은 살짝 역의 관계를 보이는 듯하고 노인비율은 뚜렷한 상관관계를 보인다고 하기 어렵다.

〈그림 6〉 각종 부양비의 장기적 추이



이와 같이 출산율에 의해 결정되는 피부양인구비율이 증가해서 저축률이 하락하고 투자재원이 부족해서 투자율이 하락할 것이라고 기대하기는 어려워 보인다. 피부양인구가 투자율에 영향을 미친다면 다른 경로가 더욱 확실해 보인다. 즉 피부양인구가 증가해서 소비절벽이 발생할 것 같으니 이윤 창출 기회가 줄어서 투자를 줄인다는 경로이다. 이는 공급측 경로라기보다는 수요측 경로인데 차라리 이러한 설명이 더욱 논리적인 것으로 보여진다. 한편 피부양인구가 증가하는 것은 은퇴계층이 증가한다는 것이고 이들이 적절한 소득만 유지된다면 얼마든지 새로운 투자기회가 창출된다는 것을 의미한다. 또한 정부에 의한 투자도 중요한 역할을 할 수 있다. 결국 기업이 투자가 부진할 때에는 국가가 투자에 나설 수 있기 때문이다. 과거 뉴딜 시기에 미국의 대규모 토목공사가 그러한 역할을 했던 것이다. 지금도 그러한 대규모 토목공사를 벌여야 하는 것은 아니다. 그보다는 사회적으로 필요하지만 민간은 할 수 없는 인프라를 국가가 세울 수 있다. 도로 말고 문화체육 인프라는 여전히 확충되어야 한다. 투자가 소득을 결정하고 저축을 결정한다면 수요가 공급에 영향을 미친다고 보아야 한다.

생산성 추정은 어떠한가? 정부의 재정전망은 선진국이 경험을 크게 참고하는 방식이었다. 선진국의 경우 총요소생산성 증가율은 미국 및 캐나다를 제외하면 1960-90년 기간 중 1.3-1.9% 수준이었으며 점차 증가세가 둔화되는 모습을 보였다. 신석하, 황수경, 이준상, 김성

태의 2013년 KDI 장기거시전망 보고서를 보면 정부는 2012년의 중요소생산성 증가율 추정치는 성장회계 결과에서 얻어지는 중요소생산성 시계열에 HP 필터를 적용하여 얻어내고 그 증가속도가 1.6%였는데 이것이 장기적으로는 선진국 수준인 1.3%로 점차 낮아지는 것으로 전제하였다. 그러나 우리 경제의 중요소생산성 증가율 추정치도 연구마다 크게 차이가 있어서 중요소생산성의 장기 전망치를 정확하게 예측하는 것은 쉽지 않다.

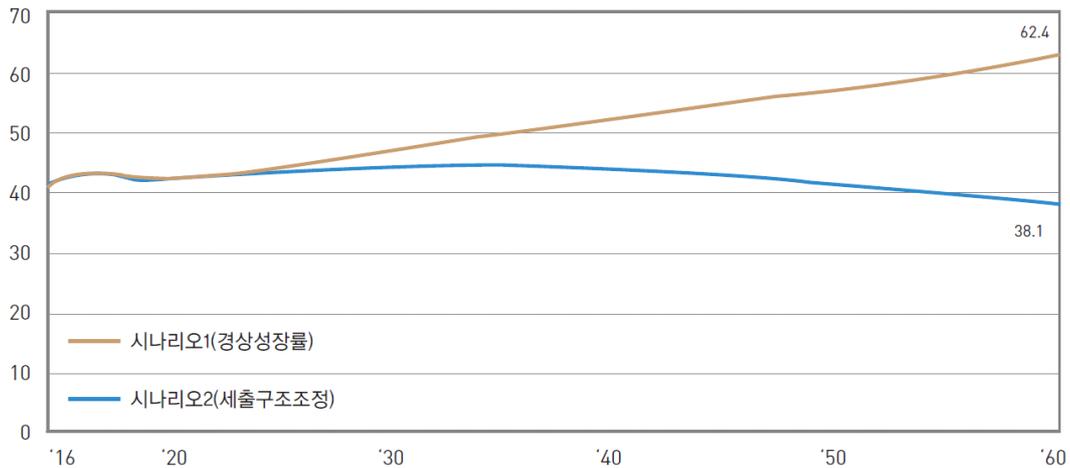
3. 조세수입 및 국가채무 전망의 문제점

3.1 고령화로 인한 재정적자 부분은 미미

정부의 장기개정전망은 고령화로 인해 시간이 흐를수록 재정적자가 누적되어 국가채무 규모가 급증한다는 결론을 내리고 있다. 현재 40%를 조금 넘는 국가채무 수준이 2060년에는 자동적으로 GDP 대비 62.4%가 될 것이며 재정지출을 줄이는 것이 이를 막기 위한 가장 효과적인 방법이라고 주장하고 있다. 아래 그림에서와 같이 매년 재량지출액 증가분 중 10%를 매년 세출 구조조정하여 감축하는 경우 국가채무 수준은 2060년에 38.1%가 된다는 것이다. 그런데 이러한 분석에서 내세우듯이 고령화가 국가채무의 급증을 야기하는 주원인인가?

〈그림 7〉 재량지출 시나리오별 국가채무비율 전망

(단위 : GDP 대비 %)



주: 시나리오 2는 기준선 전망의 매년도 재량지출액 증가분 중 10%를 매년 세출 구조조정하여 감축하는 경우. 즉, 시나리오 2에서의 재량지출은 시나리오 1의 매년도 재량지출 증가분의 90%만큼만 매년 증가. 출처: 박명호(2015)

〈표 5〉 일반재정수입과 일반재정지출

	‘16	‘30	‘40	‘60
일반재정수입(A)	19.4	19.2	19.5	19.9
국세수입	14.6	14.9	15.2	15.6
기타수입	4.8	4.3	4.3	4.3
일반재정지출(B)	21.8	20.9	21.1	21.7
고령화의무지출	2.2	2.9	2.9	2.7
지방이전재원	5.1	5.5	5.6	5.8
이자지출	1.2	1.6	1.6	1.9
재량지출	12.9	10.6	10.7	10.7
기타의무지출	0.4	0.3	0.3	0.6
관리재정수지	2.4	-1.7	-1.6	-1.8

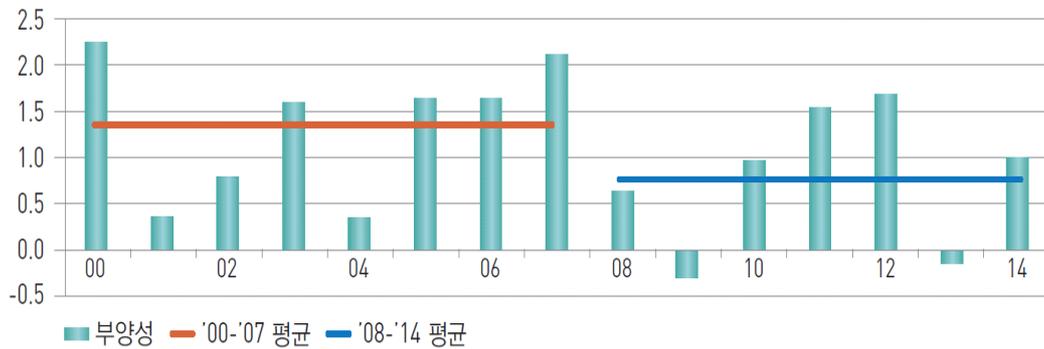
주: 정부는 자세한 자료를 공개하지 않고 있는데, 정부 제공 데이터에 국세수입 기타수입, 고령화의무지출(국세 등 일반재원으로 지출하는 공무원연금, 군인연금, 기초연금, 건강·노인장기요양보험에 대한 국고 지원금을 의미), 지방이전재원, 이자지출, 재량지출, 관리재정수지 데이터가 존재하여 이로부터 일반재정지출과 기타의무지출을 계산하였음.

국가채무를 증가시키는 것은 사회보험 부문이 아니라 일반재정의 총수입과 총지출의 차이인 관리재정수지이다. 그런데 고령화와 진행될수록 사회보험의 수입과 지출 간의 차이는 빠르게 커지지만 일반재정 부분의 수입과 지출의 차이는 시간이 흐르고 고령화가 진전되어도 큰 변화가 없다. 일반재정으로 지원되는 고령화 지출 프로그램은 GDP의 거의 일정한 비중을 유지하는 정도로만 증가하기 때문이다. 아래 표에 따르면 2030~2060년의 기간 동안 일반재정 지출은 내내 일반재정수입보다 GDP대비 1.7%p정도 많을 뿐이다. 그러니까 매년 1.7%정도의 재정적자가 발행하기 때문에 이것이 쌓이면 국가채무를 크게 증가시키는 것이다. 그러나 고령화 지출이 3%정도 되고 매년 재정적자가 1.7%정도 발생한다고 해서 고령화가 이러한 재정적자 발생의 원인이라고 말할 수 없다. 전체 수입과 전체 지출의 차이일 뿐이다. 그리고 이 정도의 수준이라면 조세부담률을 현재보다 조금만 올려도 국가채무 문제를 쉽게 해결이 가능할 것으로 보인다. 재량지출을 매년 10%줄이는 것만으로 국가채무 수준을 현 수준에서 묶어둘 수 있다고 했고 재량지출이 GDP 대비 10.6%이므로 GDP대비 1.06%정도만 조세부담률을 올리면 될 것이다.

3.2 감세로 인해 단기적으로 부양성 하락

2016년 이후부터 2060년까지 국세수입이 대 GDP 비중이 거의 변화가 없는 것은 세수부양성이 줄어들었기 때문이다. 세수부양성이란 명목GDP 1% 증가 시 세수가 몇 % 증가하게 되는지를 알려주는 수치이다. 이는 탄력성이란 개념과는 다른데, 탄력성이 명목GDP 1% 증가 시 세세의 변화가 없고 순수하게 명목 GDP변화만을 고려했을 때 세수가 얼마나 증가하는가를 나타내는 개념이고 부양성은 세제 변화를 포함하였을 때 GDP 1% 변화에 대한 세수증가율을 의미한다. 전자는 세제 변화로 인한 세수변화분을 제거해야 하는 어려움이 있다. 그런데 정부 발표에 따르면 2015년-2019년동안 경제는 연평균 4.8% 증가하나 국세수입 및 총수입은 각각 3.7%, 4.0% 증가하여 경상GDP에 대한 국세수입 및 총수입 부양성은 0.77 및 0.83일 것으로 예상(2015년 본예산 기준)되었다.

〈그림 8〉 2000년~2007년 및 2008년~2014년 국세수입 부양성

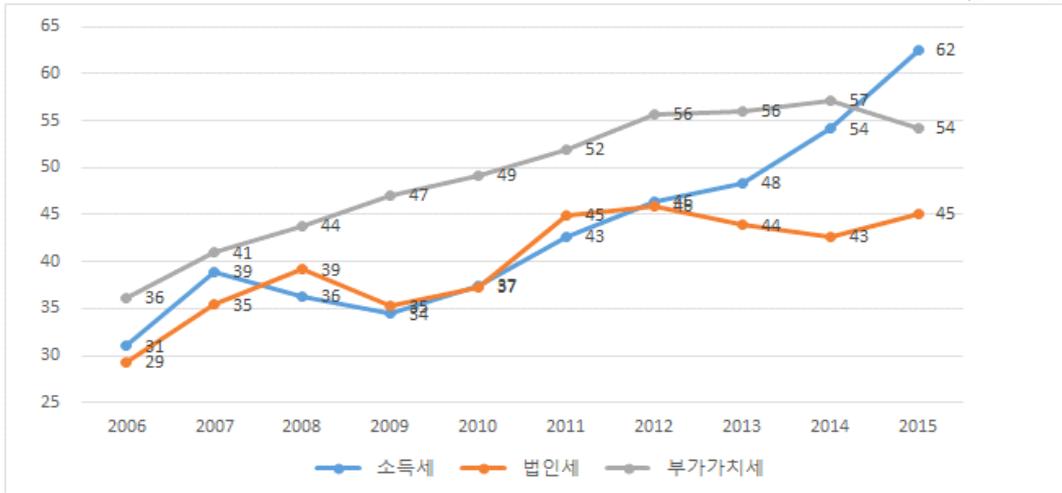


출처: 박명호(2015)

그러나 이렇게 부양성이 줄어든 이유는 무엇인가? 그것은 다름이 아니라 MB정부의 감세 정책으로 인한 세율의 하락 때문이다. 특히 감세가 집중되었던 법인세의 경우 세수 증가율이 정체하고 있는 것이 명확하다. 정부는 재정건전성 악화의 주요인이 복지지출 확대인 것처럼 호도하고 있지만 올해를 제외하고 현 정부 집권 이후 세수부족 사태가 지속적으로 발생했던 원인은 감세정책과 감세정책의 낙수효과에 대한 낙관적 기대로 인한 잘못된 예산 수립이었다. 현 정부는 예산편성의 원칙으로 수입보다 지출 규모를 작게 가져간다는 양입제출의 원칙을 집권 초기부터 운용하여 왔고 그에 따라 총지출증가율을 총수입증가율보다 2~3%p이상 낮게 유지하는 암묵적 재정준칙 정책을 운용하여 예산안을 수립해 왔다.

〈그림 9〉 법인세, 소득세, 부가세의 세입 규모

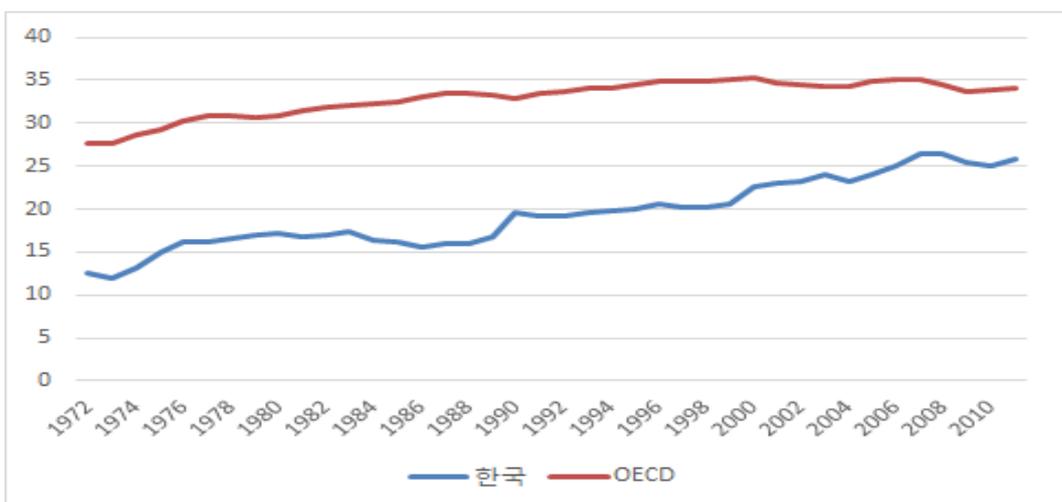
(단위: 조원)



3.3 과표구간 상승효과의 문제

그런데 선진국들의 장기간 세수입 변화를 살펴보면 1980년대 이후 직접세율이 하락함에도 불구하고 조세부담률은 증가해 왔다. 간접세 세율의 인상이 하나의 요인이긴 하겠지만 다른 이유 중 하나는 과표구간 상승이다. 명목소득이 빠르게 증가하게 되면 상위 과표구간으로 이동하게 되어 더 높은 한계세율의 적용을 받게 되고 납세액이 증가하게 된다는 것이다.

〈그림 10〉 OECD 평균과 우리나라의 조세부담률 변화



〈표 6〉 연금소득 및 과표 상승 고려시 소득세 세수 전망

연도	세전소득 GINI	조세 누진도	순재분배 지수	평균 실효세율	면세자 비율	명목GDP 비중
2014	0.3793	0.3069	0.0192	3.6%	29.5%	2.7%
2020	0.3764	0.2672	0.0273	6.1%	14.7%	4.5%
2030	0.3760	0.2090	0.0369	10.9%	4.8%	7.7%
2040	0.3828	0.1611	0.0401	15.6%	1.8%	10.8%
2050	0.3842	0.1195	0.0374	20.0%	0.6%	13.7%
2060	0.3843	0.0795	0.0296	24.2%	0.2%	16.7%
2070	0.3852	0.0497	0.0207	27.7%	0.0%	19.2%
2080	0.3842	0.0290	0.0129	30.6%	0.0%	21.3%
2090	0.3821	0.0148	0.0066	32.7%	0.0%	22.9%
2100	0.3855	0.0054	0.0020	34.2%	0.0%	24.0%

주: 1) 근로, 사업 또는 연금수입이 있는 사람들에 한정

2) 조세누진도는 Kakwani progressivity index, 세전소득지니계수에서 조세집중지수를 차감하여 계산

3) 순재분배 지수는 세전소득지니계수에서 세후소득지니계수를 차감하여 계산하며, 이는 수직적 형평성지수 순위변화지수와 같다.

자료: K.sim 모의실험결과

출처: 고제이·권혁진(2014)

고제이·권혁진(2014)은 미래 국민연금의 성숙으로 인해 은퇴계층이 모두 소득을 가지게 되고 이 연금소득이 물가에 연동되어 명목금액이 계속 증가하게 되기 때문에 과표구간 상위구간으로 많은 국민들이 이동하게 됨을 고려하는 모형, 즉 연금소득 증가에 따른 과세기반 확대를 내생화하는 모형을 사용하여 장기 소득세 전망을 실시했다. 그 결과 2014년부터 2100년까지 그 어떤 정책적 개입도 없다는 가정 하에, 비록 앞으로 고령화가 진전되면서 경제성장률이 저하되지만 낮은 수준에서도 꾸준한 성장을 거듭하고 명목임금도 지속적으로 상승하면서 상당한 명목과표 상승(nominal bracket creep)효과가 나타난다는 결론을 내렸다.

그 결과 명목GDP 대비 소득세수는 2014년에는 2.7%였지만 2020년에는 4.5%가 되고 2060년에는 16.7%가 된다. 세전소득 대비 추정세액으로 정의한 평균실효세율은 2014년 3.6%에서 2060년 24.2%로 상승하고 거의 모든 소득자가 높은 세율구간으로 이동함에 따라 소득세의 누진성은 급격하게 하락하여 이미 2014년 0.3069에서 2060년에 0.1이하로 떨어지게 된다. 이와 같은 현상은 낮은 수준에서나마 꾸준히 양(+)의 성장을 지속하고, 연금이라는 새로운 화폐수입이 등장하면서 경제활동인구가 감소하더라도 모든 소득자들이 더 높은 세율구간으로 이동하기에 나타나는 결과이다. 그런데 현재 기재부의 장기재정전망은 이러한 과표구간 상

승 가능성을 거의 염두에 두지 않고 미래 세수입을 추정하였다. 게다가 오히려 경기부양성이 줄어들었다고 보고하고 있다. 그러나 고제이·권혁진(2014)의 연구는 상당히 실현가능성이 높은 현상이라는 판단이 든다.

4. 스웨덴과 일본의 서로 다른 정책과 그 결과

4.1 재정준칙의 경기순응성 문제와 2008년 이후 선진국 재정정책 기조의 변화

1980년대부터 미국과 영국을 시작으로 신자유주의적 재정개혁이 시작되었다. 세계화, 조세 피난처 확대 배경 하에서, 직접세 세율 인하, 복지 축소, 재정준칙의 제정을 통한 재정건전화 추구가 그 내용이다. 물론 그 속도나 정도는 국가마다 달랐고 직접세 세율은 인하되었으나 (간접세 세율 인상 혹은 명목과표 상승으로 인한) 전체 세수의 완만하지만 여전히 증가, 국가 채무 수준의 일률적이지 않는 변화 등으로 인해 원래의 신자유주의적 재정개혁의 노림수가 완전히 성공하였다고 보기는 어려울 것이다. 여기에 더해 이러한 재정개혁이 기대했던 대로 성장과 재정건전성 유지라는 목표를 동시에 달성하게 해준 것도 아니었다. 특히 재정준칙의 도입을 통한 재정규율 강화가 심각한 경기순응성 문제가 있다는 것이 최근의 국제금융위기 와중에 뚜렷이 인식되었다.

1980년대 중반부터 재정준칙이 활발하게 도입되어 2013년 현재 선진국은 31개국, 신흥국은 32개국, 저소득국은 24개국이 도입한 상태이다. 일국 차원에서 채택하는 재정준칙은 여러 가지 유형이 있는데 유형별 도입 현황을 보면 1985년에는 (지출준칙, 수입준칙, 균형재정수지준칙, 채무준칙)을 도입한 국가가 (2, 1, 6, 1)개국에 불과하였으나 2013년에는 (26, 5, 67, 66)개국으로 급증하였다. 한편 EU가 1992년에 균형재정수지준칙과 채무준칙을 도입하고 유로 지역도 1999년부터 초국가준칙을 도입하면서 회원국들은 모두 초국가적 재정준칙을 도입할 수밖에 없었다. 2008년 글로벌 금융위기 직후 재정준칙은 더욱 강화되는 듯하다. 재정 규율이 약화되었다고 판단한 EU는 2011년에 거버넌스 개혁을 단행하여 국가채무가 GDP의 60%를 초과할 때는 매년 구조적 재정수지를 GDP의 0.5% 이상 개선하도록 하는 규정을 도입했고, 독일은 신규 채무를 GDP 대비 0.35% 이내로 유지하도록 헌법에 명시했으며 영국도 GDP 대비 순채무 비율을 전년도보다 낮춘다는 재정운용 원칙을 2010년부터 시행 중이다. 스웨덴은 GDP 대비 1%의 구조적 재정수지 흑자를 달성해야 한다고 예산법에 규정했다. 이러한 선진국의 사례를 들어 우리 정부도 강력한 재정준칙을 도입할 것을 주장하고 있다.

그러나 재정준칙은 경기순응성이라는 문제를 안고 있다. 복지지출 규모가 큰 국가가 균형 재정수지준칙을 채택한 경우를 생각해보자. 이 국가에서는 ‘자동안정화’ 장치가 작동하기 마

런인데 균형재정수지준칙을 채택하게 되면 경기 침체에 자동안정장치로 인해 대규모 재정 적자가 발생할 때 정부가 재량적 재정정책을 반대로 사용하여 자동안정장치의 효과를 상쇄 시켜야 한다. 즉 경기침체에도 재정정책은 균형재정수지를 목표로 해야 하기 때문에 전혀 경기에 대응할 수 없는 상황에 직면하게 된 것이다.

아래의 표는 경기변동 영향을 제거한 구조적 재정수지의 추이인데 페이고-제도를 채택한 미국과 일본의 구조적 재정수지가 대규모 적자로서 매우 적극적인 재정정책을 펴고 있고 유로존은 구조적 재정수지가 소폭의 적자로서 재량적 재정정책은 소극적이었던 것을 알 수 있다. 미국과 일본의 페이고 제도는 복지와 같은 의무지출 확대에 주로 적용되고 경기침체에 대응하기 위한 지출은 예외로 하기 때문에 페이고 제도에도 불구하고 경제위기 시에는 재량적 재정정책을 적극적으로 사용할 수 있는 것이다. 재량적 재정정책을 경제위기 시에 적극적으로 사용하는 것은 바람직하지만 복지가 확대되는 것이 아니라 비복지 경기부양책이라는 점에서 효과각 반감될 수 있다. 한편 유로존은 2009년과 2010년에는 어느 정도 적극적인 재량정책을 구사했지만 2011년 재량적 재정정책은 규모를 크게 줄였다. 자동안정장치는 작동하는지 모르지만 재량적 재정정책은 구속을 받는 것이다. 이렇게 세계 경제를 이끄는 선진국들의 재정정책이 어느 쪽이든 제약을 받게 됨에 따라 필요한 만큼 충분히 사용되지 못하고 있고 그로 인해 세계경제가 위기에서 쉽게 빠져나오지 못하고 있다.

〈표 7〉 경기변동 영향을 제거한 구조적 재정수지

(단위: GDP 대비 %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
미국	-2.3	-2.8	-5.1	-8.1	-8.5	-7.7	-6.4
유로존	-2.1	-2.1	-3.1	-4.6	-4.8	-3.4	-2.4
일본	-3.6	-2.2	-3.5	-7.5	-7.9	-8.5	-9.3
한국	1.1	2.3	1.8	0.7	1.7	1.8	2.3
G20 선진국	-2.5	-2.4	-3.9	-6.3	-6.7	-5.9	-5.1
G20 신흥국	-0.4	-0.5	-1.4	-3.6	-2.7	-1.8	-2.2

출처: Fiscal Monitor, IMF(April, 2013)

이러한 문제점 뚜렷해졌기 때문에 글로벌 금융위기 이후인 2010~13년 중에는 단순히 재정수지보다는 경기조정 재정수지를 균형에 맞추도록 하는 재정준칙을 채용하는 국가의 수가 급격하게 늘어났다. EU도 원래는 재정수지 그 자체가 균형이어야 한다는 규정이었으나 국제 금융위기 이후 중기적으로는 구조적 재정수지 적자가 GDP의 1% 이상이 되지 않으면 된다고 규정을 바꾸었다. 우리나라의 경우에는 전 시기에 걸쳐 긴축적 재정정책을 펴고 있음을 알 수 있다. 물론 우리 경제가 위기에 직접 노출되지 않았기 때문에 그럴 수도 있지만 G20선

홍국이 모두 구조적 재정수지가 음(-)이었다는 점에서 상대적으로 우리의 재정기조가 긴축적이었음을 알 수 있다. 재정준칙이 필요없는 상황이라 보여진다.

재정준칙 도입의 유행의 기저에는 재정정책이 효과가 없다는 신자유주의적 사고가 깔려 있었다. 2008년 글로벌 금융위기 직후 위기 탈출을 위해 G20 모두 적극적으로 확장적 재정정책을 시행했으나 곧 재정건전화로 돌아선 것(Fiscal Exit)은 확장적 재정정책은 장기적으로 효과는 없으면서 국가채무만 증가시킨다는 부정적 사고가 있었기 때문이었다. 그러나 2010년 유럽 재정위기가 발생하였는데 유럽 국가들이 그러한 재정 위기에 직면하여 재정건전성을 회복하고자 재정지출을 줄임에 따라 경기가 악화되어 오히려 GDP대비 정부부채가 많아지고 재정건전성은 악화되는 역설적 상황이 벌어지게 되었다. 이러한 배경 하에서 IMF를 중심으로 재정정책에 대한 재평가 주장이 나오고 있다. IMF는 재정승수를 2009년까지만 해도 0.5 정도로 추정했는데 실제로는 재정 정책의 효과는 그보다 훨씬 크다는 것이다. 실제로는 0.9~1.7 일 것이며, 많은 국가들이 동시에 확장적 재정정책을 사용한다면 재정승수는 분명 1을 넘을 것이라고 주장되고 있다(Blanchard, & Leigh, 2013)

4.2 스웨덴의 사례: 강력한 재정개혁과 수준 높은 복지

저성장과 고령화에 직면한 선진국들은 재정과 관련하여 복지를 높은 수준으로 유지하면서도 재정건전성 악화를 막아야 하는 과제에 직면하게 되는데 스웨덴과 일본의 사례는 재정준칙의 도입 자체가 아니라 재정준칙이라는 재정규율을 가이드라인으로 하여 수입과 지출을 적절히 조정하는 정책이 성장, 분배, 재정건전성의 적절한 균형을 위해 중요하다는 것을 보여주고 있다. 스웨덴과 일본은 재정건전성 유지라는 목표에 있어 전자는 낮은 국가채무 수준을 보여 성공적이고 후자는 높은 수준을 보여 실패했다고 보통 이야기되는 이러한 결과가 스웨덴이 일본에 비해 복지를 더욱 과감하게 축소했기 때문은 아니다.

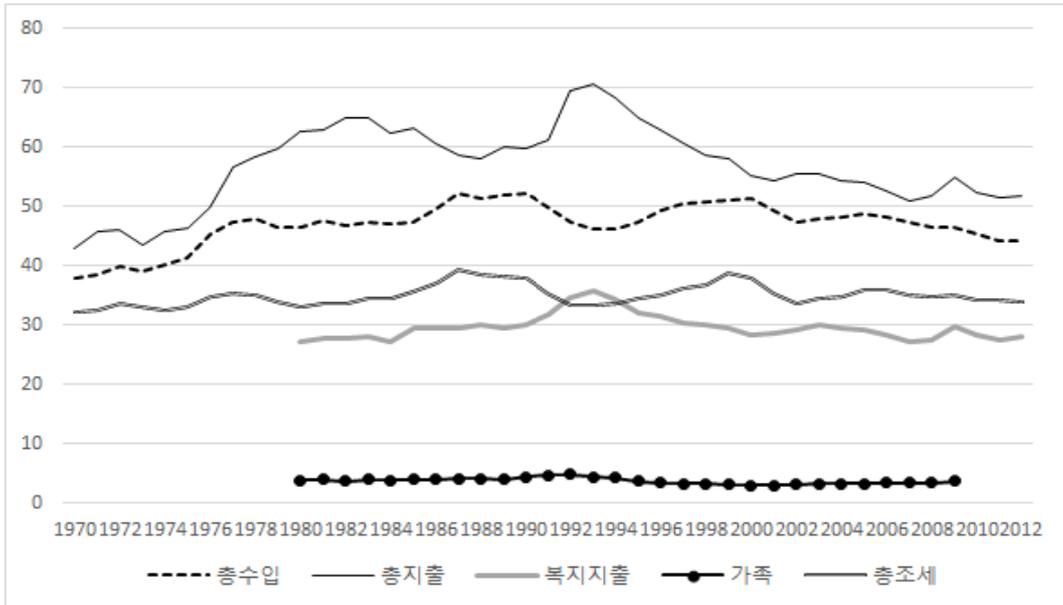
사실 스웨덴은 1990년대 들어 대대적인 재정개혁을 실시하였다. 개혁은 우선 1991년에 정권을 잡은 중도우파 정부에 의해 신자유주의적 방식으로 시작되었다. 즉 중도우파 정부는 1991년 대대적 감세 정책을 실시하였는데 경제위기 하에서 감세가 시행됨으로써 재정수지는 1991년 적자로 전환된 이후 1992년 8.9%, 1993년 11.2%, 1994년 9.1%의 적자를 냈고 그로인해 1990년에 GDP 대비 46.3%이었던 국가채무 수준이 1994년에는 EU 재정준칙 60%를 넘어 82.5%를 기록하게 되었다. 여기에 더해 중도우파 정부는 노인의료비 증가를 막기 위한 복지제도의 축소를 실시하였다. 중도우파 정부의 실망스런 경제운용으로 인해 1994년 말에 사민당이 다시 정권을 잡게 되었는데 사민당은 중도우파 정부의 개혁정책을 완전히 되돌리는 대신 1995년부터 재정 건전화를 위한 재정제도 개혁, 1999년 ‘세기의 개혁’으로 불리는 연금제도의 개혁을 단행하였다.

구체적으로는 재정건정성 확보를 위해 1995년부터 1998년까지 GDP의 8%에 이른 대폭적인 세출 삭감과 증세 조치를 단행했다. 세출 삭감은 복지 지출 축소가 주된 것이었고 증세는 부유층을 대상으로 한 제한적 증세였으며, 법인세는 1994년 최고세율을 30%에서 28%로 오히려 인하하였다. 또한 1997년에 재정준칙을 도입하였다. 당시 사민당 정부가 택한 재정준칙은 예산지출 상한제(ceiling) 도입, 재정적자의 GDP 대비 3% 내 유지였다. 예산지출 상한제는 27개 세출 분야마다 상한선을 설정하고 그 범위 안에서 우선순위를 정하여 지출하게 하는 제도이다. 1990년대 이후 추진된 복지개혁 중에서 가장 중요한 것이 공적연금 개혁이었다. 새로운 연금제도는 과거와 마찬가지로 부과제도(pay-as-you-go system)이나 소득재분배 효과를 대폭 줄이고 노동자의 기여부담을 과거에 비해 크게 늘리고, 급여 산정식에 경제성장률과 연금 수령자 동년배 집단(cohort)의 기대여명 등을 포함시킴으로써 연금재정 안정성을 제도적으로 확보하고, 조세수입에 기초한 정부의 재정부담을 없앴다.

사민당 정부가 신자유주의적이라는 비난을 초래한 재정개혁에 나선 것은 지출을 통제해야겠다는 판단인 것으로 보인다. 이러한 고강도 개혁은 재정적자와 국가채무 수준을 낮추는 결실을 맺었다. 1998년에 재정흑자를 실현하였으며, 국가채무도 2000년부터 60%대로 감소하고, 현재는 50% 수준을 유지하고 있다. 그러나 2006년에 중도우파연합은 복지시스템을 더 효율적으로 운영하겠다는 공약으로 집권하여 복지제도의 효율성 증진과 개인의 책임성 및 선택권을 강조하는 신자유주의적 요소를 도입하기 시작했다. 중도우파연합은 2008년 국제금융위기 이후 파산 기업들이 증가하였을 때에도 사양산업과 도산 기업은 구제하기보다 정리퇴출하는 식으로 처리함으로써 이전의 사민당과는 다른 모습을 보였다.

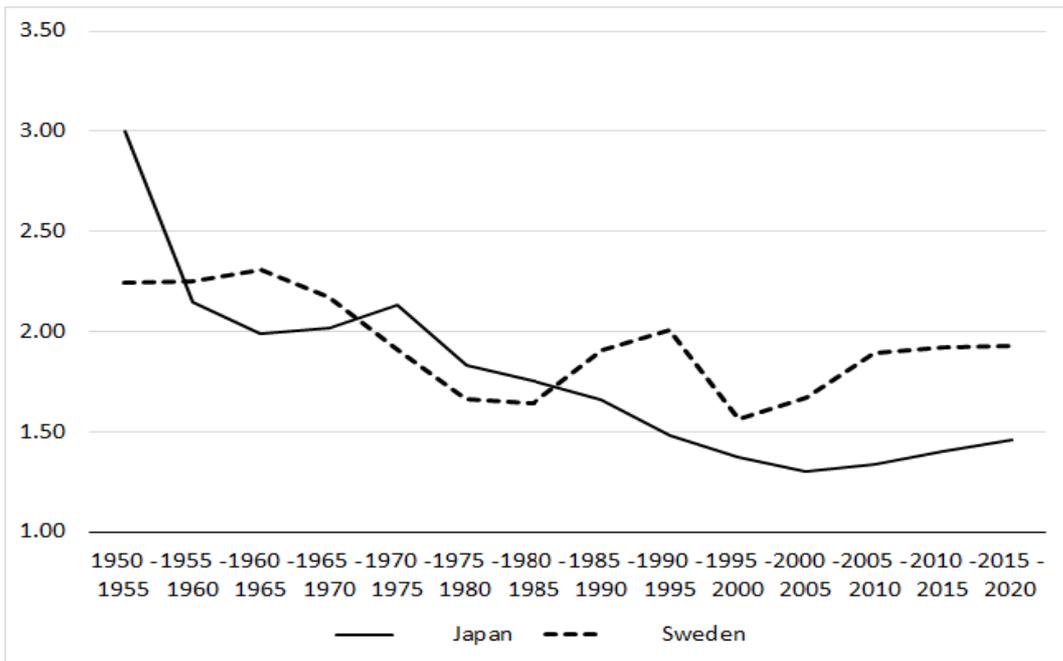
그럼에도 불구하고 스웨덴은 여전히 재정지출 규모가 큰 국가에 속하고 복지제도도 잘 작동하고 있는 국가이다. 이번 국제금융위기 와중에는 중도우파 정부가 구조조정에는 개입하지 않았지만 실업자만은 국가가 책임을 지고 구제한다는 원칙을 지켰고 그 결과 경제의 구조조정은 큰 저항 없이 원만하게 달성할 수 있었다. 중도우파 정부 하에서 사회서비스를 제공하는 전달체계가 큰 변화를 겪으면서 사회서비스 기관과 학교의 ‘선택의 자유’화가 이루어지고 있고 일부 민간의 진입 허용을 통해 경쟁구도를 도입하고 있지만 사회서비스의 공공성은 훼손되지 않고 있다. 이는 사회서비스를 위한 재원이 대부분 공적으로 조달되고 있기 때문이다. <그림>은 스웨덴의 주요 재정변수의 추이를 보여주고 있는데 재정지출 규모는 1990년대 초반 급증했다가 중반 이후 줄어들고 있는데 복지지출이 줄어들었지만 복지국가의 근간을 흔들 정도의 변화는 아니다. 특히 저출산과 관련깊은 가족복지는 GDP 대비 4% 수준을 거의 유지해온 것에 주목할만하다. 이러한 수준높은 국가복지 시스템이 스웨덴의 출산을 제고에 기여한 것으로 보인다. 우리 정부는 스웨덴의 재정개혁을 매우 찬양하고 있지만 복지부문 뿐 아니라 비복지지출 부문의 축소를 통해 재정건전화를 달성하였고 복지국가의 조정은 있었을지 몰라도 후퇴나 폐기는 아니었던 것이다.

〈그림 11〉 스웨덴의 주요 재정변수의 추이



주: 총수입은 총조세수입과 사회보험기여금의 합으로서 세외수입은 제외.

〈그림 12〉 스웨덴과 일본의 합계 출산율 추이



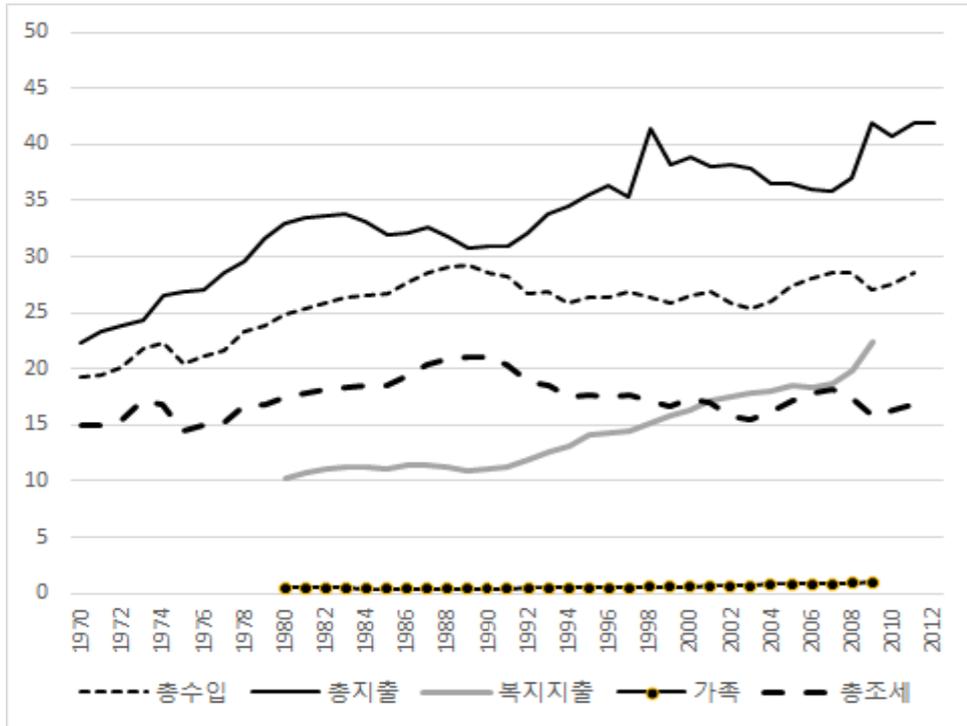
4.3 일본의 사례: 저복지-저부담-저출산

정부가 일본을 닮지 말아야 할 반면교사로 지목하면서 그 이유로 내세운 것이 고령화가 진행되는데도 복지지출을 축소하지 못하여 저성장, 국가채무 증가에 직면하게 되었다는 진단이다. 그러나 일본이 복지지출이 많아서 재정파탄에 이르렀다고 보기는 어렵다. 일본은 동아시아복지체제라고 이름 붙여질 정도로 서구 국가들과 비교하여 국가복지가 약하다. 물론 1990년 이후로 빠르게 증가하고 있지만 고령화 정도를 고려하면 아직도 낮은 수준이고 특히 저출산과 관련있는 가족복지는 거의 전무했기 때문에 출산율이 낮았던 것으로 보인다. <그림 13>을 보면 총수입은 1980년대 말에 감소하여 1990년대 초반 이후 더 이상 증가하지 않고 있는데 비해 총지출은 계속해서 증가추이를 보이고 있다. 총수입 중에서도 총조세는 1980년대 하반기 이후 미약하지만 줄어드는 추세를 보이고 있다. 즉 복지지출 규모가 스웨덴에 비해 한참 못 미치는데 국가채무가 급증하고 있는 것은 세입이 부족하기 때문이었다.

고도 성장기 일본의 조세 정책은 민간저축 독려와 수출지향 산업 촉진을 위하여 관대한 세금공제와 조세감면을 확대하면서 전체 조세부담은 최소화하는 것이었다. 경제성장에 힘입어 일본재정은 1960년대 말까지만 해도 국채의존비율이 10%에 지나지 않았을 정도로 건실했지만, 1970년대 초반 오일위기 이후 재정상황은 악화되기 시작했다. 당시 새로운 재원으로 서 주목을 받은 것이 바로 부가가치세였다. 그러나 1979년 국민들의 강력한 반대로 부가세 도입은 포기되었고, 부가세 도입이 실패하고 난 후 1980년대에는 ‘증세 없는 재정재건’이라는 정책기조 하에 가능한 한 재정지출, 특히 복지지출 증가를 통제하는 정책이 실시되었다. 그러나 증세 없이는 재정재건이 어렵다고 본 일본 자민당 정부는 다시 부가세 도입을 시도해 결국 1989년 4월 1일부터 세율 3%의 부가세를 도입하였다. 그리고 3%로 도입된 소비세는 잦은 정권교체를 야기하며 1997년에 5%로 인상되었다. 그러나 부가가치세의 세율 인상 이후 부가가치세 세수는 증가하고 있고 소득세와 법인세는 세율 하락과 함께 세수가 하락하는 모습을 보였다. 직접세가 감소함에 따라 총수입은 1990년대 초반 이후 2008년 위기까지 소폭 하락하는 모습을 보였고 정부지출은 고령화로 인한 복지지출 증가로 인하여 대규모의 재정 적자로 이어졌다.⁵⁾

5) 신동면(2011)은 일본 정부가 국가복지를 확대하는 내용을 담은 사회보장제도 개혁을 추진한 것도 사회보장지출액이 증가한 주요 원인이라고 지적하였음. 1994년에 노인 복지를 위한 ‘신골드플랜’과 아동 복지를 위한 ‘신엔젤플랜’이 수립되고, 고령화·소자화 사회를 대비한 노인 및 아동 사회서비스가 확대되었다. 그리고 2000년에 개호보험이 도입되어 고령자 요양보호를 보편주의 사회보험으로 재편하였다. 개호보험 재원은 보험료50%와 정부 보조금 50%로 충당되었으며, 개호보험 도입과 함께 사회보장을 위한 정부의 재정 부담이 크게 증가하였다.

〈그림 13〉 일본의 주요 재정변수의 추이



이러한 흐름에 전환이 발생할 계기가 있었으나 실현되지 못하였다. 2000년대 전반기 고이즈미 총리(2001년~2006) 하에서 신자유주의 개혁을 본격 경험한 이후 신자유주의에 대한 국민들의 불만으로 야당인 민주당이 보편적 복지주의를 내세우며 집권하게 되었다. 일본 민주당은 보편적 복지의 확대를 전면에 내세우면서 자민당과의 차별화에 성공하였고 2009년 중의원 총선거에서 승리하면서 정권교체에 성공하였다. 여기에서 드러난 일본 국민들의 민심은 소득세 확대를 통한 복지확대였다. 그러나 집권 후 얼마 지나지 않은 2010년 6월에 새로 총리에 취임한 간 나오토 총리는 취임하자마자 선거 당시의 공약과는 다른 ‘제3의 길’이라는 새로운 정책을 제시했다.

내용을 보면 소득세가 아닌 소비세 증세로 정책 전환, 어린이수당 재검토 제시, 새로 도입하겠다고 한 신고령자 의료제도에 대한 계획을 구체적으로 밝히지 않은 것이 대중의 신뢰를 하락시켰고 2010년 7월 참의원 선거에서 참패했다. 이후 소비세 인상에 기반한 재정확충과 사회보장개혁을 ‘사회보장-조세 일체개혁’으로 명명하여 추진하였는데 민주당의 개혁안에 불만을 품은 일본 국민들은 그 해 12월 선거에서 자민당에게 압승을 안겨주었다. 한편 2012년 12월 이후 집권한 아베내각은 2013년 10월 1일 세 개의 화살(재정정책, 통화정책, 신성장전

략)로 대표되는 아베노믹스를 실시하여 소정의 성과를 거두는 듯했으나 2014년 4월 1일에는 사회보장-조세 일체개혁의 일환으로 소비세를 5%에서 8%로 인상함에 따라 다시 경기가 심각하게 위축되는 모습을 보였다.

여기까지의 상황을 종합해보면 일본 국민들은 증세를 통한 복지에 반대하는 듯이 보인다. 그러나 일본 국민들이 소득세 증세로 복지를 확대하겠다고던 민주당을 뽑았던 것을 돌이켜본다면 일본 국민들은 무조건 증세-복지확대에 반대하는 것은 아닌 것처럼 보인다. 1970년대 부가가치세 도입과 최근의 부가가치세 세율 인상이 다른 국가들에 비해 유독 일본의 경우 어려웠던 것은 그 필요성에 대해 국민들이 납득하지 못하기 때문인 것으로 짐작된다. 부가세 인상은 가계와 중소기업이 나누어 부담하게 될 것인데(대기업은 가계에 전액 전가, 중소기업은 일부만 전가) 소비세 세수의 증가는 거의 대부분 재정적자를 막는데 사용될 것이 분명하였기에 국민들에게 돌아오는 것이 있는지 국민들이 의구심을 갖게 되었다고 볼 수 있다. 일본국민들이 ‘사회보장-조세 일체 개혁’을 반기지 않았던 것도 채원조달 측면과 사용 측면에서 모두 비판을 받고 있는 것과 관련된다. 즉 근본적으로 일본 정부는 소득세 인상 등의 조세 개혁을 시행하지 않고 소비세율 인상만으로 재정문제를 해결하려 하는데 소비세는 상대적으로 저소득층에게 부담이 가중되는 역진성을 띄고 있고 그렇게 거둔 세금이 대부분 정부채무를 갚는 데 사용될 것이기 때문에 국민이 반발했다고 볼 수 있다.⁶⁾ 공평 부담-복지 확대 없이는 저출산, 고령화 문제를 해결하기가 난망한 것이다.

5. 결 론

정부의 장기재정전망은 소득분배나 복지확대 정책이 성장에 전혀 도움이 되지 않는다는 이론에 입각하여 작성된 것이다. 이는 경제의 성장이 장기적으로 생산성, 노동공급, 자본스톡과 같은 공급측 요인에 의해서만 결정되며 정부의 정책은 그러한 요인에 영향을 미치지 않는다는 이론이다. 그러나 경제의 장기적 움직임이 소득분배, 정부의 수요확대정책, 복지정책에 의해 영향을 받지 않는다고 볼 수 있을까?

포스트케인지언의 소득주도성장론은 노동소득분배의 개선이 투자와 수출을 위축시키는 것보다 소비를 증가시키는 효과가 더 크게 작용할 때에는 노동소득분배 제고를 통해 총수요를 늘림으로써 성장률을 올릴 수 있다는 주장인데, 우리나라를 포함하여 많은 선진국들이 현재 이러한 체제에 있을 가능성이 높다. 소득주도성장론이 투자와 수출이 성장에 있어 중요하

6) 즉 소비세율 인상분 5% 가운데 3%는 재정건전화를 위해서 투입되고, 나머지 2% 가운데 1%는 소비세율 인상에 따른 사회보장비 지출분에 지원하는 것으로 되어 있어 사용가능한 1%만으로 사회보장 개혁안의 주요 정책들이 예산을 편성하고 있어 복지 확대는 미미하다(류애정, 2013).

지 않다고 보는 것은 아니다. 투자와 수출은 여전히 성장에 중요하다. 단지 임금을 줄이고 이윤을 늘린다고 해도 투자, 수출이 늘어나지 않고 반면에 임금을 늘리면 소비가 투자, 수출 감소보다 크게 늘어난다는 분석으로부터의 결론인 것이다.

1차소득의 분배 뿐 아니라 정부의 재정활동을 통한 정부지출 확대와 재분배 개선도 총수요를 창출하여 성장에 기여할 수 있다. 복지는 사회의 도움 없이는 살아갈 수 없는 사람들을 살아가게 하는 본연의 역할을 수행할 뿐 아니라 수요 창출을 통해 침체된 경제를 일으키는 역할도 수행한다. 현금 이전 형식의 복지는 과다저축이 일어나는 부문의 소득을 다른 부문으로 이전함으로써 사회전체적으로 수요를 확대한다. 다른 한편 현물로 직접 지급되는 복지는 경제의 공급측과 수요측을 동시에 확대하는 역할을 한다. 스웨덴 같은 북유럽 국가들에서는 고용율이 매우 높는데 이는 사회서비스가 국가에 의해 직접 공급됨으로써 고용창출, 수요창출이 동시에 확대되는 사례이다. 보육 서비스의 확대는 여성의 노동시장 참여를 증대시킴으로써 그 이상으로 공급을 확대한다. 결국 복지정책은 총수요확대정책, 총공급확대정책인 동시에 양극화 해소정책이라는 점에서 저성장, 양극화를 해결할 수 있는 핵심 정책 수단이 된다.

그러한 점에서 정부가 재정건전성을 확보하기 위해서라는 명분으로 재량적 복지의 축소, 사회보험의 대폭적인 혜택 축소를 주장하는 것은 잘못이다. 정부 제안대로 실행한다면 경제성장률은 더욱 하락할 것이고 재정건전성은 더욱 악화될 것이다. 즉 정부 장기재정전망의 문제점은 그러한 분석으로부터 이끌어낸 정책이 실제로 시행되면 문제를 더욱 악화시킬 것이라는 점에 있다.

참고문헌

- 강종구, 2016, 인구고령화와 산업구조 간의 관계에 대한 실증 분석, 지식협동조합 좋은나라 제12회 정책심포지움-고령화 사회아 한국 경제구조의 변화,
- 고제이·권혁진, 2014, 인구구조 변화에 따른 조세수입 전망과 사회복지 지출부담 분석, 연구보고서 2014-22-7-2, 한국보건사회연구원
- 곽노선, 2007, 성장회계를 이용한 외환위기 전후의 성장요인분석과 잠재 성장률 전망, 한국경제연구, 제55집 제4호
- 국회예산정책처, 2011, 2011-2015년 경제전망 및 재정분석, 연구보고서
- 국회예산정책처, 2016, 2016-2060년 NABO 장기 재정전망
- 김광석, 1998, 우리경제의 성장요인과 성장잠재력 전망, 세계경제시리즈 98-01, 세계경제연구원

- 김동석·김영준·김민수·김승주, 2012, 한국경제의 성장요인 분석, 한국개발연구원 연구보고서
- 김성태, 2014, 「일본의 1990년대 이후 재정정책 및 시사점」, 조동철 편, 『우리 경제의 역동성: 1990년대 일본과의 비교를 중심으로』, 연구보고서 2014-03, 한국개발연구원
- 김연명, 2016, “한국 복지국가의 전망과 과제: ‘자유주의형+남부유럽형’복지국가?”(미발간 원고)
- 김용하, 2015, 사회보장지출의 전망과 정책과제, 2015 사회정책연합 공동학술대회-한국의 복지수준과 재정의 균형
- 김치호·문소상, 2000, 잠재GDP 및 인플레이션 압력 측정 결과, 경제분석, 제6권 제1호
- 박명호, 2015, 2016~2060 장기재정전망, 조세재정 BRIEF 통권 제6호, 조세재정연구원
- 박무환, 2012, 생산함수 접근법에 의한 국내 잠재성장률 추정 및 전망, 한국경제학보, 제19권 제1호
- 박양수·문소상, 2005, 우리 경제의 성장잠재력 약화 원인과 향후 전망, 한국은행 조사통계월보 9월호
- 박형수·류덕현, 2006, 한국의 장기재정모형, 한국조세연구원 보고서
- 신석하·황수경·이준상·김성태, 2013, 한국의 장기 거시경제변수 전망, 기타보고서, 한국개발연구원
- 한진희·최경수·김동석·임경목, 2002, 2003-2012한국경제의 잠재성장률 전망, 한국개발연구원 정책연구시리즈
- 한진희·최경수·신석하·임경목·김종일, 2007, 2006-2080 고령화 사회의 장기 거시경제변수 전망, 한국개발연구원 정책연구시리즈
- 현대경제연구원, 2010, 세계경제 패러다임 변화와 한국경제 잠재성장률 2%p제고를 위한 정책과제, 경제주평 제44호
- 황종률, 2009, 글로벌 금융위기와 한국의 잠재성장률, 경제현안분석, 제47호
- Blanchard, O. J., & D. Leigh, 2013, “Growth forecast errors and fiscal multipliers” IMF Working Paper.
- OECD, 2014, Growth Prospects and Fiscal Requirements Over the Long Term, OECD Economic Outlook Volume 2014/1