

재정건전성, 경제위기, 그리고 복지제도*

이 영 (한양대학교 교수)

1. 서론

1) 연구의 목적과 필요성

본 논문의 목적은 재정건전성이 경제위기를 예방하는데 있어서 매우 중요한 요소임을 사례 정리와 초기적인 실증분석을 통해 정리하는데 있다. 이러한 작업은 재정건전성의 중요성을 재인식시켜 주어, 향후 재정정책을 올바른 방향으로 유지하는데 중요한 논거가 될 것이다. 경제위기 발생의 중요한 이유가 재정건전성 훼손이라는 점은 자주 이야기 되고 있으나, 실증적인 증거의 제시는 부족한 것이 현실이다. 많은 경우에 있어서 경제위기는 단기 유동성 부족이나 부동산 버블로 촉발되나 재정이 건전한 경우 위기까지 가지 않고 진화되는 경우가 많다.

본 논문은 또한 이러한 재정건전성의 훼손의 한 가지 가능한 원인으로써 복지지출을 살펴보고 있다. 고소득 국가의 재정지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 복지분야이며, 중소득에서 고소득으로 소득이 증가하면서 가장 빠르게 증가하는 분야도 복지분야이다. 이러한 복지분야 지출과 재정건전성 간의 관계를 살펴보았는데, 복지지출이 높은 국가의 재정건전성이 나쁘다는 관계뿐 아니라 복지지출이 빠르게 증가(감소)시킨 국가에서 재정건전성이 훼손(개선)되는 관계도 관찰되었다.

* 본 원고는 2011년도 한국경제학회 주최로 개최된 제3차 정책세미나(2011. 12. 12(월), 대한상공회의소 중회의실 B), 「한국경제의 복지지출확대와 재정건전성」에서 발표한 내용을 정리한 것임.

2) 연구의 내용과 방법론

재정건전성과 재정위기간의 관계를 분석함에 있어서, 사례분석과 간략한 회귀분석이란 두가지 방법론을 사용한다. 첫째로, 재정건전성 훼손이 원인이 되어서 발생하였던 경제위기 사례들을 정리한다. 먼저 최근 진행되고 있는 남유럽 재정위기에 있어서 재정건전성의 역할을 국가별 시계열 자료를 통해서 비교 정리한다. 2008년 리머브라더스 파산이후 경제위기가 전세계로 퍼져가는 과정에서, 1990년대중반 복지개혁을 통해 재정건전성을 회복하였던 북구, 독일, 캐나다(2000년대) 등에서는 경제위기가 발생하지 않고 복지재정이 증가하고 재정건전성이 약화된 그리스, 포르투갈, 스페인, 이태리 등의 남유럽 국가들에서 경제위기가 발생한 것으로 관찰된다. 이러한 논거를 뒷받침하기 위해 2000년대말에 있어서의 선진국들의 재정 현황을 정리하고, 1995년과 2007년 사이의 사회복지 지출의 변화를 살펴본다. 위기를 겪은 국가뿐 아니라 위기를 겪지 않은 국가들의 재정건전성을 비교함으로써 정교하지는 않지만 이중차감법(Difference in Differences)을 적용한다.

회귀분석은 국가채무와 경제성장을 살펴보았던 Reinhart and Rogoff(2011)의 방법론을 적용하여, 국채/GDP가 일정 수준을 넘게 되면 경제위기를 촉발할 수 있음을 실증 분석한다. 복지지출과 재정건전성 간의 관계는 산포도와 상관계수를 통한 통계분석과 사례분석을 통해 간략히 분석하였다.

2. 재정위기와 재정건전성간의 관계에 대한 실증분석

1) 데이터

데이터는 Rogoff and Reinhart(2009)와 세계은행의 World Development Indicator(WDI)에서 가져왔다. 은행위기, 재정위기, 국가채무 비율 등은 Rogoff and Reinhart(2009)에서 가져왔는데, 은행위기와 재정위기는 지속기간에 대해서 논쟁이 있을 수 있기 때문에 단지 시작한 시점을 사용하였다. 그리고 년도는 1950년이후만을 분석대상으로 하였다. WDI에서는 GDP, 재정지출, 재정수입 데이터들을 가져 왔다.

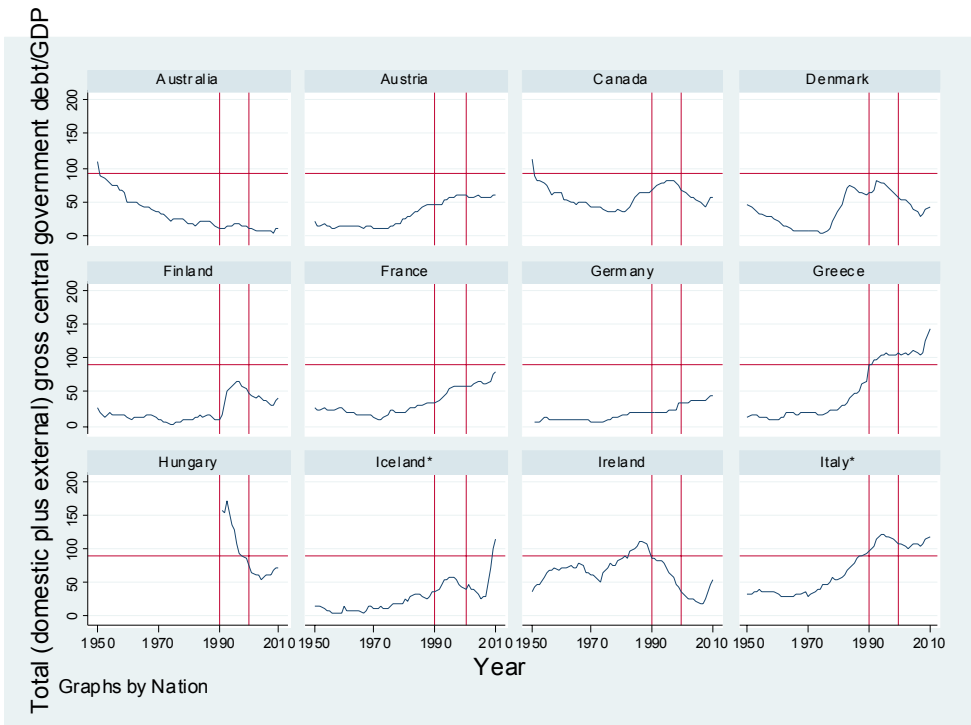
2) 기초 통계 분석

핵심 변수인 GDP 대비 국채 비율을 살펴보자. 국가별로 가용한 연도가 다르기 때문에 그리고 국가별로 변동과 추이가 다르기 때문에, 국가별로 추이를 먼저 살펴보자.

서구 국가들의 경우 국가별로 매우 다른 추이들을 보이고 있다. 몇가지 특징을 살펴보면, 첫째로 미국의 경우 1980년대이후 국가채무가 증가하고 있는 추세가 관찰된다. 최근에는 R&R(2009)가 위험수준으로 정의한 90%를 넘고 있다. 캐나다와 호주는 성공적으로 국채 수준을 낮추고 있다. 독일의 경우 증가를 보이고 있으나, 여전히 50% 미만을 보이고 있다. 프랑스의 경우 1970년대이후 지속적으로 국가채무 수준이 높아져 80% 내외를 보이고 있다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등

의 복구 국가들의 경우 1990년대 중반이후 국채 수준을 성공적으로 낮추고 있다. 그리스의 경우 지속적이고 빠르게 국채가 증가하여 150%에 이르고 있어, 높은 국채 수준이 최근 그리스의 재정 위기의 원인일 수 있음을 시사하고 있다.

〈그림 1〉 국가별 GDP 대비 중앙정부 국가채무, 서구 국가 A-I



이제 재정위기와 국채 비율간의 관계를 살펴보자. 예상한 바와 같이 재정위기는 동기의 국채 비율과 양의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 국채 비율과의 상관관계는 당연히 재정위기가 은행위기보다 높게 나타났는데, 이는 재정위기가 재정건전성 훼손이 충분조건임에 비하여 은행위기는 재정건전성이 훼손이 필요조건도 충분조건도 아닌 것에 기인하는 것이다. 재정위기와 이전의 국채 비율간의 상관관계는 매우 약한 것으로 나타났는데, 통계적으로 10% 수준에서 전혀 유의하지 못하였다. 이와 반대로, 재정위기와 이후의 국채 비율간의 상관관계는 매우 강한 것으로 나타났는데, 이는 재정위기가 재정건전성의 훼손으로 연결됨을 의미하는 것이다. 은행위기의 경우에도 유사한 결과가 나타났는데, 국채 비율은 은행위기 발생 이후 재정위기 발생 이후보다 더 크게 증가하는 것으로 나타났다. 이는 은행위기 극복 과정에서 대규모 재정(공적 자금)이 투입되고 이로 인해 재정건전성이 훼손됨을 의미하는 것이다.

〈그림 2〉 국가별 GDP 대비 중앙정부 국가채무, 서구 국가 N-U



〈표 1〉 재정위기, 은행위기, 국채 비율간의 상관관계

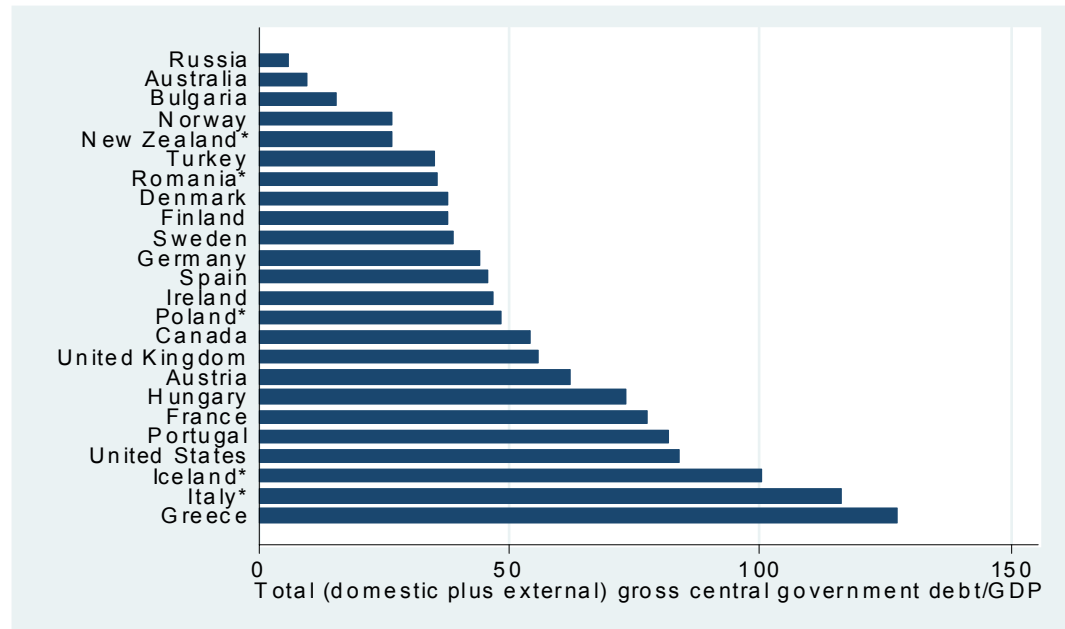
	재정위기	은행위기	중앙정부국채/GDP
재정위기	1		
은행위기	0.0434*	1	
중앙정부국채/GDP	0.0405*	0.0297*	1
L. 중앙정부국채/GDP	0.0273	0.0228	0.9156*
L2. 중앙정부국채/GDP	0.0196	0.0125	0.7964*
L3. 중앙정부국채/GDP	0.0082	0.0116	0.7107*
L4. 중앙정부국채/GDP	-0.0064	0.0083	0.6356*
L5. 중앙정부국채/GDP	-0.0099	0.0148	0.5463*
F. 중앙정부국채/GDP	0.0519*	0.0464*	0.9156*
F2. 중앙정부국채/GDP	0.0493*	0.0800*	0.7964*
F3. 중앙정부국채/GDP	0.0625*	0.0746*	0.7107*
F4. 중앙정부국채/GDP	0.0409*	0.0587*	0.6356*
F5. 중앙정부국채/GDP	0.0341*	0.0539*	0.5463*

이러한 상관관계 분석은 재정위기, 은행위기, 국채 비율 간에 양방향의 인과관계가 존재하고, 재정위기와 은행위기에서 국채 비율로의 인과관계를 제대로 통제하지 못한다면 높은 국채 비율이 재정위기와 은행위기의 원인이 됨을 통계적으로 보이지 못할 것임을 의미한다. 이는 위기 발생 이후 여러 년도를 위기 기간으로 잡을 경우 위기와 국채 수준간의 양의 상관관계가 잡힐 것이나 이러한 양의 상관관계는 위기에서 국채 수준으로의 인과관계를 반영하는 것으로 현재의 논문에서 보이고자 하는 국채 수준에서 위기로의 인과관계를 보여 주는 것이 아니기 때문이다.

3) 사례 분석

2008년 리버브라더스 파산이후 경제위기가 전세계로 퍼져가는 과정에서, 1990년대중반 복지 개혁을 통해 재정건전성을 회복하였던 북구, 독일, 캐나다(2000년대) 등에서는 경제위기가 발생하지 않고 복지재정이 증가하고 재정건전성이 약화된 그리스, 포르투갈, 스페인, 이태리 등의 남유럽 국가들에서 경제위기가 발생한 것으로 관찰된다.

〈그림 3〉 남유럽 재정위기 이전의 국가별 국채/GDP 규모, 2009년



〈그림 3〉은 남유럽 재정위기 발생 직전인 2009년의 주요 서구 국가들의 GDP 대비 국채들을 보여 주고 있다. 이들 국가들중 현재 재정위기로 국제기구의 개입이 이루어지거나 재정위기 발생 가능성이 높은 것으로 여겨지는 그리스, 이태리, 포르투갈 등의 국가에서 국채 수준이 매우 높은

것이 관찰된다. 2011년 11월 현재 그리스는 이미 구제금융을 신청한 상태이고, 이태리의 재정위기 발생 가능성이 높아지고 있으며, 프랑스의 경우에도 독일에 비하여 국채 이자율 수준이 2배에 이르는 등 재정건전성 훼손에 대한 우려가 나타나고 있는 상황이다.

4) 회귀분석

〈표 2〉 재정위기와 은행위기의 결정 요인, Probit

독립변수 표본	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	재정위기			은행위기		
	전체	위기후 1-5년 제외		전체	위기후 1-5년 제외	
국채 / GDP	0.001	0.001	0.001	0.001	0.002	0.002
	(0.001)*	(0.001)*	(0.001)+	(0.001)+	(0.001)**	(0.001)**
CntGrp==Asia			0.503			0.141
			(0.250)*			(0.140)
CntGrp==Africa			0.975			0.058
			(0.233)**			(0.165)
CntGrp==Middle East			0.689			-0.013
			(0.340)*			(0.261)
CntGrp==Latin America			1.066			0.239
			(0.203)**			(0.114)*
Constant	-2.066	-2.182	-2.865	-1.917	-1.955	-2.061
	(0.059)**	(0.066)**	(0.187)**	(0.054)**	(0.062)**	(0.088)**
Observations	3230	2902	2902	3230	2746	2746

더미 변수인 재정위기 발생 또는 은행위기 발생을 국채 비율과 지역 더미에 Probit 회귀를 적용하였다. 이미 앞에서 논의한 바와 같이 전체 표본과 위기후 1-5년을 제외한 표본의 두가지 표본을 사용하였다. 재정위기에 대한 회귀분석에서 전체 표본과 제한된 표본에서 유사한 결과가 나왔으며, 지역 더미들을 추가한 경우 국채비율의 통계적 유의성이 10% 수준으로 낮아졌다. 은행위기 에 대한 회귀분석에서는 제한된 표본에서 국채 비율의 통계적 유의성은 매우 높아졌으며, 지역 더미를 통제 한 이후에도 국채 비율은 통계적 유의성을 유지하였다.

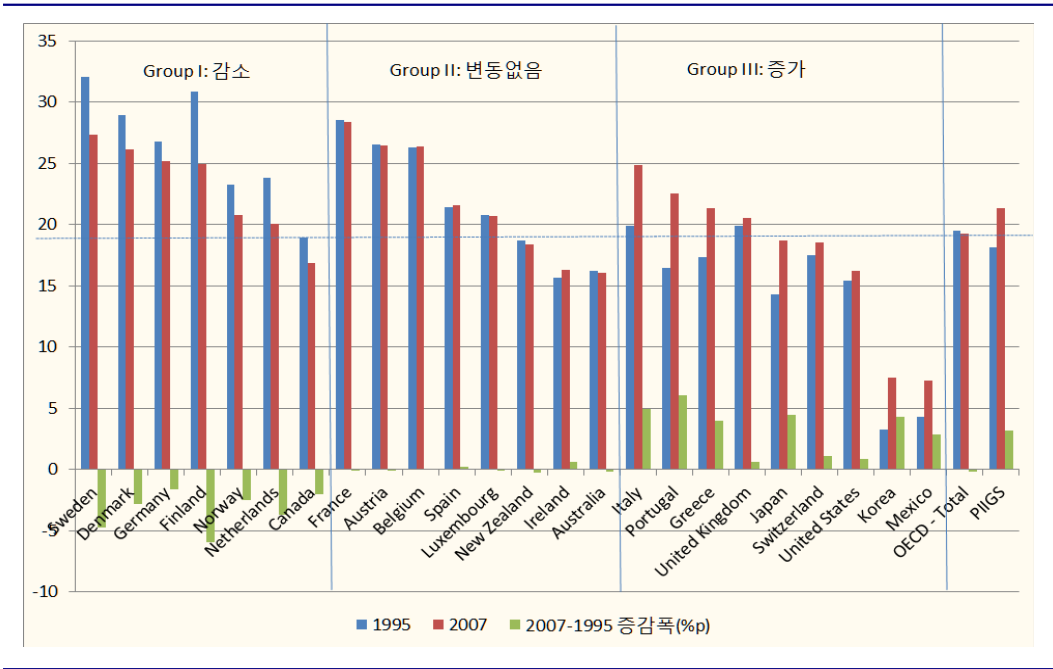
3. 재정건전성과 복지지출간의 관계에 대한 실증분석

1) OECD 국가들에 대한 사례 분석

어떤 국가들이 높은 국가채무 수준을 보이는 것은 그 이전 기간 동안 재정수지 적자가 상당히

지속됨으로 인해 국채 수준이 증가하였을 것임을 의미한다. 이들 선진국들에 있어서 재정지출이 주로 복지 분야에 집중되어 있어 재정건전성 악화 요인이 복지 분야에서 발생했을 가능성이 큼을 고려하여 1990년대 중반부터 2000년대 후반 사이의 국가별 복지지출의 증감을 살펴본다.

<그림 4> 주요 선진국의 복지지출/GDP 의 변화, 1995-2007



1990년대 후반부터 2007년 사이 선진국의 복지지출/GDP의 변화를 살펴보면 세 개의 그룹으로 나눌 수 있다(그림 4).

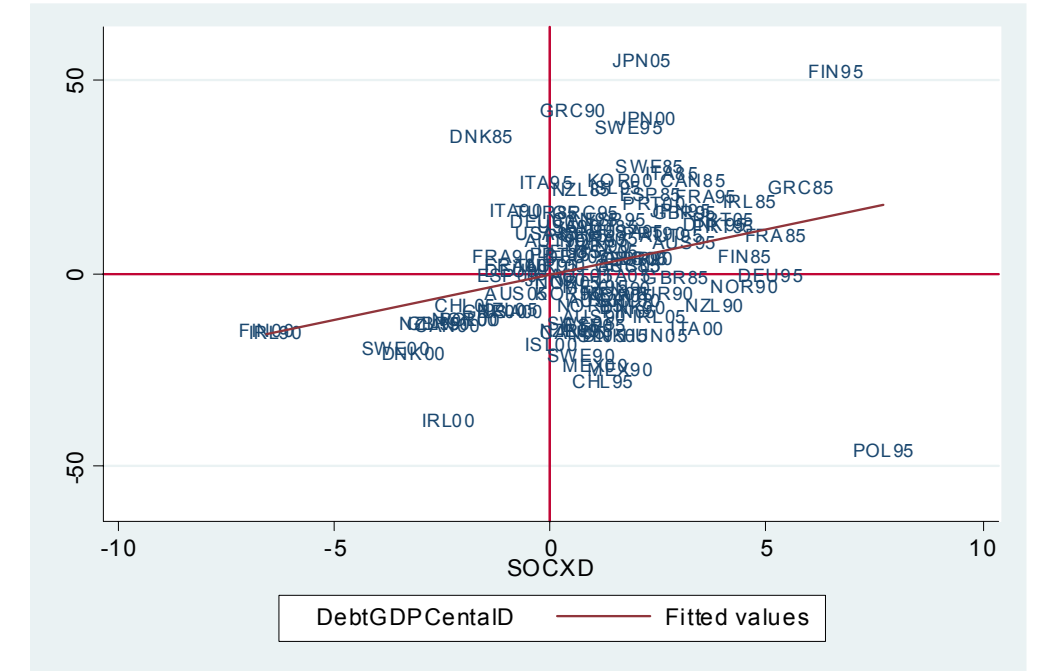
① 먼저 북구 국가, 독일, 캐나다 등 국가에서 관찰되는 복지 지출 축소이다. 북구 국가에서 복지제도의 구조조정(축소)가 이루어졌으며, 최근 글로벌 금융위기 극복 과정에서도 여러 국가에서 복지재정의 축소가 추진되고 있다. 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등 북구 국가에서 1995년과 2007년 사이 복지지출/GDP 비중이 5%p 내외로 크게 축소되었음이 관찰된다. 스웨덴과 핀란드는 1990년대 초반에 1930년대 대공황이후 가장 격심한 금융위기를 겪었었다. 1980년대에 핀란드는 금융자유화 조치를 취하였고, 은행들은 단기차입으로 장기투자를 하는 위험한 행태를 보였고 1990년대 초반 은행위기로 연결되었다. 스웨덴의 경우 고용률이 10% 가량 하락하였고, GDP는 3년 동안 5% 감소하였다. 스웨덴 정부는 은행의 1/4 가량을 국유화하였다. 이러한 금융위기를 극복하는 과정에서 북구국가 정부들은 복지제도를 개혁하여 복지지출을 5% 내외 감소시켰다. 이러한 개혁에

합입어 이들 북구국가들의 재정수지는 1990년대 중반이후 흑자를 나타내고 있으며, 국가채무는 감소하고 있다. 이번 남유럽 재정위기가 북구 국가들로 확산되지 않은 것은 이러한 재정건전성에 기반하는 것으로 주장될 수 있다. 2000년대 독일과 캐나다도 재정건전성 회복과 경제 건실화의 모범적인 사례로 볼 수 있다.

② 프랑스, 오스트리아, 스페인 등과 같은 복지지출이 크게 변화하지 않은 국가 그룹이 존재한다.

③ 이태리, 포르투갈, 그리스, 일본 등과 같은 복지지출이 크게 증가한 그룹이 존재한다. 이태리의 경우 복지지출/GDP가 1995년 21%에서 2007년 25%로 4%p 급격히 증가하였으며, 포르투갈과 그리스의 경우 1995년 OECD 평균보다 낮은 복지비 지출에서 2007년 더 높은 복지비 지출로 변화하였다. 이들 국가들의 재정수지는 1990년대와 2000년대 지속적으로 적자를 보이고 있으며, 국가채무도 증가하였다. 이들 국가들은 최근 재정위기를 겪고 있다. 우리나라의 경우에도 빠르게 증가하였는데, 이는 경제발전에 따른 지출 증가로 볼 수 있다. 너무 빠르고 우리 경제가 감당할 수준을 넘는 복지비의 증가는 지양하여야 한다.

〈그림 5〉 사회복지지출 변화량과 국가채무 변화량간의 관계, 5년 단위 변화



2) 재정건전성과 복지지출간의 상관관계

사회복지 지출과 국가채무 간의 상관관계는 <그림 5>에 보고되어 있다. 변화량 0을 기준으로 4 사분면으로 나누어 보면, 1사분면에 가장 많은 관찰점이 모여 있음이 관찰된다. 1 사분면의 관찰점들은 사회복지 지출이 증가하고 동시에 국가채무도 증가한 경우이다. 1 사분면의 반대편인 3 사분면에도 몇몇 관찰점들이 관찰되는데, 이들 관찰점들은 앞에서 지적한 복지개혁과 그에 따른 재정건전성 개선 사례들이다. 관찰점들은 이러한 1, 3 사분면 외에도 4 사분면에도 많이 존재하는데, 이곳에 존재하는 관찰점들은 재정건전성을 훼손시키지 않고 복지지출을 증가시킨 사례들로 기록될 수 있다. 아마도 우리나라와 같이 여전히 경제·사회 발전이 빠르게 일어나고 있는 국가에 있어서는 4사분면에 위치하도록 사회보장지출과 재정건전성을 운용하는 것이 바람직할 것이다.

4. 정책 방향

① 우리나라의 여건에 부합하는 종합적이고 체계적인 복지제도

우리나라의 특성이 반영된 복지제도를 구축해야 한다. 복지제도는 단선적인 구조가 아닌 국가별로 그룹별로 다른 발전경로를 취하고 있다. 우리가 벤치마크해야 할 대상으로 북구 보다는 독일 형과 미국형이 더 바람직한 것으로 판단한다. 가족중심, 사회보험 중심의 모형이다. 사회서비스가 필요하기는 하지만 무상이 아닌 차등가격으로 재원이 조달되는 것이 바람직한 것으로 판단한다. 북구 모형은 소규모 국가, 공동체 모형이며, 우리나라에 잘 맞지 않을 가능성이 있다. 독일이 보다 우리와 여건이 유사하다 높은 생산성과 경쟁력, 가족 중심, 분단 국가 경험이라는 요소들이 유사하다.

사회보험, 공적부조, 사회서비스가 종합적으로 고려되고 각각이 그 기능을 제대로 하는 것이 필요하다. 사회보험은 보험으로서의 성격이 견지되어야 하며 지나치게 소득재분배 요소가 들어가게 되는 경우 도덕적 해이 문제가 크게 나타날 가능성이 크다. 민주당의 무상의료가 도덕적 해이 문제를 심각하게 야기할 가능성이 크다.

현재 부족한 부분은 사회서비스이다. 아동보육은 교육기회 보장이라는 점에서 그리고 조기개입의 사회적 편익이 매우 크다는 점에서 전체 무상으로 가는 것도 바람직할 수 있다. 향후 노인 돌봄에 대한 수요가 크게 나타날 것이다.

② 근로친화적인 복지제도

근로장려세제, 사회보장료 감면을 포함한 임금보조금, 근로 조건 부과, 실업수당제도 개선 등 근로친화적인 복지제도를 구축하는 것이 필요하다.

③ 재정건전성 유지 원칙

나라 빚을 내서 복지를 확대하지는 않겠다는 원칙이 천명될 필요가 있다. 정치적으로 부담이 될 수도 있으나, 나라 빚을 내서 복지를 확대하는 경우 제 2의 필리핀, 그리스, 아르헨티나가 될 가능성이 크다. 현재 우리나라의 재정건전성은 매우 양호해 보이나, 공기업 부채 등 재정건전성이 실제로는 수치보다 양호하지 못할 가능성이 있다. 그리고 소규모 개방경제인 우리나라의 경우 앞으로 나타날 경제위기에 대응할 수 있는 수단은 재정이다.

④ 교육/노동/복지의 종합적 접근

복지에 있어서 근로친화적인 요소는 매우 중요하다. 현재 기초생보는 2011년 개선되었으나 근로의욕을 강하게 저해하고 있다. 탈수급 유인을 강화하기 위해 교육과 의료 급여도 분리하는 이행 급여 제도가 도입되었는데 이는 바람직한 것으로 판단한다. 근로장려세제, 고용친화적 기업세제도 필요하다. 물적자본 중심에서 인적자본 중심 세제 지원으로 변화하여야 한다. 아동에 있어서 교육과 돌봄은 분리하기 힘들기 때문에 함께 전달되는 것이 필요하다. 취학이후에는 학교를 중심으로 교육과 돌봄을 제공하는 것이 바람직(종일돌봄, 지역아동센터)할 것으로 판단된다.

⑤ 새로운 제도의 도입과 제도의 확대보다는 사각지대 해소가 더 중요한 문제

사회보험과 공공부조에 있어 매우 큰 사각지대가 존재한다. 무상의료보다는 사각지대 해소가 더 시급한 문제로 판단된다.

⑥ 사회서비스는 무상이 아닌 차등가격으로 접근해야 함.

무상서비스보다는 차등가격이 바람직하다. 차등가격이 선진국에서 사용되는 제도임을 적극적으로 홍보해야 한다. 사회서비스의 경우 정부의 직접적인 가격개입이 정당화될 수 있으나, 민간에 의해 제공되는 서비스의 경우(예를 들어 대학교 등록금) 정부의 직접적인 가격개입은 왜곡을 크게 가져오게 된다. 이러한 부분은 가격규제가 아닌 소득보전(교육의 경우 소득연동 국가장학금)을 도입하는 것이 바람직하다. 낙인효과(stigma)는 기술적으로 해결이 가능한 문제이다. 급식은 학생증으로 받고 재원 부담은 전산화하여서 정부가 재정부담과 본인부담이 학생들에게 알려지지 않게 할 수 있다.

⑦ 수요자 중심의 접근

공급자 중심의 접근은 불필요한 사업을 만들고 중복되고 사업의 효과성이 낮으며 여전히 사각지대가 존재하는 단점을 가지고 있다. 현재의 우리나라 복지제도가 이러한 형태이며, 부처내 과별 로도 소통이 되지 못하여 유사한 제도가 중복적으로 만들어지고 있다. 수요자 중심의 복지제도 전환되어야 한다. 이를 위해 수요자별로 관리할 수 있는 전산망(사회복지통합전산망, 교육관련 전산

망과도 연계)을 만들고 재정지원을 공급자 지원이 아닌 수요자 지원 형태가 되어야 한다. 사회복지 통합전산망으로 3,000억원 가량의 예산 효율화가 달성된 것으로 보고되고 있다.

■ 참고문헌

- 고영선(2011), OECD 국가의 국가채무와 복지재정의 상관성에 대한 토론, 한국사회보장학회 학술대회 발표문.
- Hur, Seok-Kyun, Shikha Jha, Donghyun Park and Pilipinas Quising(2010), Did Fiscal Stimulus Lift Developing Asia out of the Global Crisis? A Preliminary Empirical Investigation, ADB Working Papers #215.
- Lee, Young and Taeyoon Sung, "Fiscal Policy, Business Cycles and Economic Stabilization: Evidence from Industrial and Developing Countries," *Fiscal Studies*, Vol. 28, No. 4, pp. 437-462, December 2007.
- Lee, Young and Roger Gordon, "Tax Structure and Economic Growth," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 5-6, pp.1027-1043, June 2005.
- Radelet, Steven; Sachs, Jeffrey; Cooper, Richard, and Barry Bosworth(1998), The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects, Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1998, No.1, pp.1-90.
- Reinhart, Carmen M. and Kenneth S. Rogoff(2008), Is the 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison.
- Reinhart, Carmen M. and Kenneth S. Rogoff(2009a), "The Aftermath of Financial Crises," *NBER Working Paper*, No. 14656, January 2009.
- Reinhart, Carmen M. and Kenneth S. Rogoff(2010), "Growth in a Time of Debt," *NBER Working Papers*, No. 15639.
- Rogoff, Kenneth S. and Carmen M. Reinhart(2009), *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press.