

경제위기 극복을 위한 재정정책 과제

이 영(한양대)

<요 약>

□ 현재 상황에 대한 기본 인식

- 현재의 경제침체의 근본적인 원인은 해외부분의 총수요 감소에 있기 때문에 이에 대응한 총수요 진작이 필요함.
 - 기준금리 인하라는 금융정책과 함께
 - 지출 확대와 세금 감면이라는 재정정책을 통해 총수요를 진작시키는 것이 바람직함.
- * 기준금리 인하의 효과가 금융시장의 경색으로 인해 큰 효과를 가지지 못하는 현실에서 확대 재정정책은 더욱 중요한 정책 수단이 됨.

○ 대공황과 미국발 금융위기

- 대공황과 현재의 미국발 금융위기의 발생 원인은 금융부문에 있음.
- 1920년대 은행에 대한 감시·감독 체제와 예금자보험이 미비한 상태였음. 작은 실물경기 위축과 주식시장 하락이 금융불안-금융위기로 악화되고, 경기침체가 발생하고 이에 대한 적절한 총수요진작 정책이 시행되지 못하여 대공황으로 확대됨.
- 현재의 미국발 금융위기의 근본적 원인은 파생상품에 대한 규제 미비로 인한 금융부문의 건전성 훼손임. 이를 현실화시킨 것은 서브프라임 사태였고, 서브프라임 사태는 저금리와 미국정부의 주택소유 장려정책으로 인해 촉발되었음.
- 현재의 금융위기의 원인이 미국식 '신자유주의 체제'에 있다고 확대 해석해서는 안 됨.

□ 정부의 예산안과 추경

- 정부의 수정예산안은 10조원 규모의 지출 확대(재정수지 적자 21.8조원 규모)임.
 - 수정예산안은 SOC 4.6조(44%), 중소기업·영세자영업자·농어업인 3.4조(33%), 복지 1조(10%) 등으로 구성됨.
- 약 10조원 규모의 감세안도 제출됨.
 - 소득세 인하, 법인세 인하, R&D 세제지원 확대, 양도소득세 인하, 종합부동산세 인하, 목적세 정비 등이 제시
- 28.9조원 규모의 추경이 2009년 4월 국회에 제출될 예정. 이중 11조원이 세수 감소분이고, 18조원 가량이 순지출 증가분임.
 - 추경(안)은 저소득층 생활안정(4.2조원), 고용유지 및 취업기회 확대(3.5조원), 중소·수출기업 및 자영업자 지원(4.5조원)을 중심으로 편성됨.

□ 평가와 정책 방향

- 기본적으로 총수요 진작이 필요한 상황이라는데 동의
- 현재 제시된 재정수지 적자 규모는 현재 추경까지 포함하면 GDP 대비 5.4%로 이제는 재정건전성에 대해서 검토가 필요한 시점에 이른 것으로 판단됨.
 - 수정예산안에서는 재정적자가 GDP 대비 2.5% 가량
 - 석유파동 당시 4%이 넘는 재정적자와 외환위기 당시 5.1%의 재정적자를 나타내었던 바 있음.
- 재정지출 내역은 수정예산안에서는 SOC에 초점을 주고, 추경에서는 저소득층 지원과 일자리 창출에 초점이 주어짐.
 - SOC 투자는 생산성이 높은 분야에 집중하고,
 - 복지 쪽에서는 실업급여, EITC 확대, 저소득층 아동 돌봄, 저소득층 장학금 등이 바람직할 것으로 판단
- 감세에 있어서 소득세 인하를 연기하는 것을 검토할 필요.
 - 소득세 세율 인하는 늦추고, 세원을 양성화하여 소득세수 확보를 통해 재정적자의 규모를 다소 줄이는 것이 가능.
 - 형평성 제고가 조세의 주요 목적 중 하나이며 이러한 형평성 제고라는 목적은 누진적인 소득세를 통해서 달성하는 것이 가장 합리적임. 재산 관련 세금을 통해서 형평성을 제고하는 것은 효율성 비용이 보다 높음.
- 지속적인 세계 경제 상황을 모니터하고 이를 반영하여 전체 세출 규모와 재정적자 규모를 탄력적으로 조정해야 함.
- 투자은행의 파생상품에 대한 건전성 규제 장치가 정립되어야 함.
 - 자금의 매개와 위험관리라는 전통적 금융산업은 여전히 중요할 것이나 파생상품을 통한 부가가치 창출에는 근본적인 제약점이 있는 것으로 보임.
 - 따라서 투자은행을 성장동력으로 삼으려는 정책을 수정하는 것은 불가피한 것으로 보임.

1. 서 론

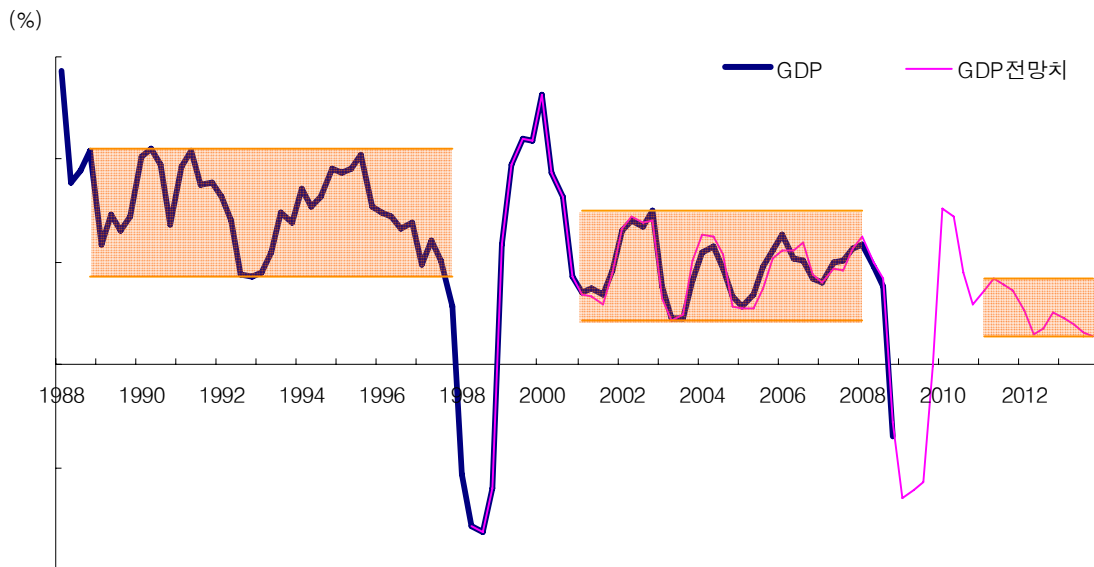
□ 현재의 경제침체의 원인과 대응

- 현재 우리 경제의 침체는 미국 금융위기로 인한 **국제금융 경색**과 **해외부분의 총 수요 감소**에 기인하고 있음.
- 이에 대응하여 금융시장 안정대책과 재정정책을 통한 총수요 확대 정책이 필요.
 - 기준금리 인하라는 금융정책과 함께
 - 지출 확대와 세금 감면이라는 재정정책을 통해 총수요를 진작시키는 것이 바람직함.
- * 기준금리 인하의 효과가 금융시장의 경색으로 인해 큰 효과를 가지지 못하는 현실에서 확대 재정정책은 더욱 중요한 정책 수단이 됨.

□ 우리나라의 성장률 전망 (그림 1 참조)

- 박종규(2009)는 한국 경제의 전년동기대비 GDP 성장률은 2009년 1/4분기에서 3/4분기까지 큰 폭의 마이너스 값을 보이다가 4/4분기에 0%에 근접하는 U 자형의 궤적을 보일 것으로 전망함.

<그림 1> 실질 GDP 성장률 실적치와 전망치



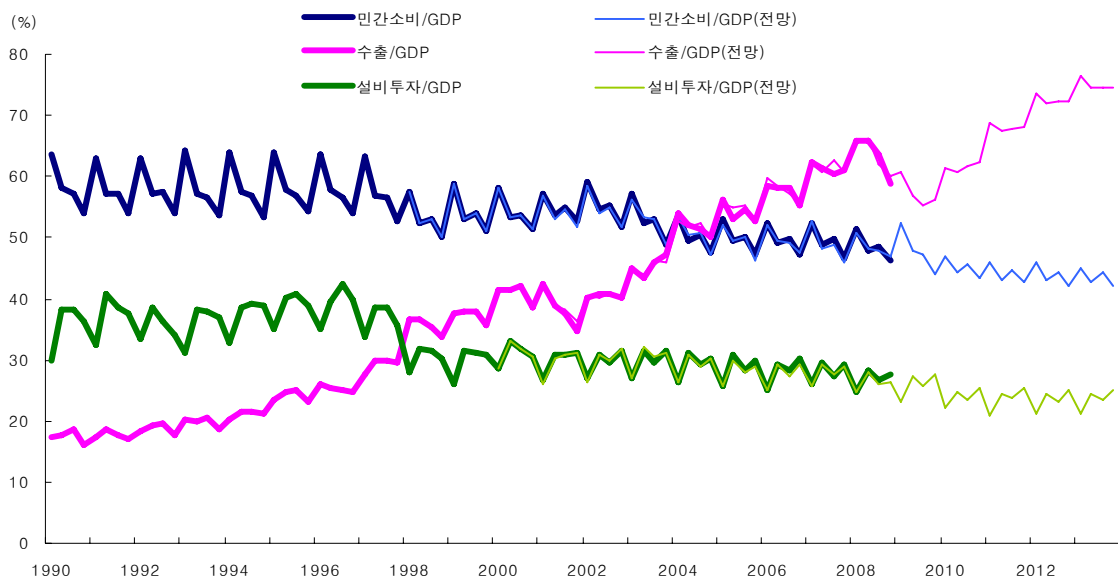
출처: 박종규(2009)

- 박종규(2009)는 올해 성장률 감소폭은 외환위기의 1998년의 경우보다는 완만한 값일 것으로 예상함.
- 중장기적으로 2011년경 경기가 회복된 이후에는 이전보다 평균 성장률이 한차례 더 낮아질 것으로 예상함.

□ 우리나라의 총수요 구성의 추이 (그림 2 참조)

- 해외부분의 수요감소로 인해 GDP에서 수출이 차지하는 비중이 감소할 것으로 예상됨.
- 수출, 민간소비, 총투자 비중의 중장기 추이를 살펴보면 내수의 비중이 지속적으로 감소하고 있음이 관찰됨. 이러한 내수 비중 감소는 우리나라 산업구조가 수출형 제조업에 의존하고 있음에 기인하는 부분이 큼.

<그림 2> 재화와 용역의 수출, 민간소비, 총투자의 GDP대비 비중



출처: 박종규(2009)

□ 주요 교역상대국의 경제성장률

- 해외 총수요 감소폭을 살펴보기 위해 주요 교역상대국의 경제성장률을 살펴보면,
 - 위기의 진앙지인 미국이 올해 -2% 내지 -3%의 성장감소를 보이고,
 - 일본은 그보다 더 큰 폭의 -6% 내외의 성장감소를 보이며
 - 최근 위기설이 돌고 있는 영국은 -3% 내외의 성장감소를 보이며

- 중국은 6%대의 성장률을 견지할 것으로 예상됨.
- * 중국의 경우 정부 주도의 내수진작에 힘입어 성장률이 유지되는 것으로 보이며, 중국의 수입은 -40% 정도 감소하고 있음.

<표 1> 주요 교역상대국 경제 성장률 전망

(전년동기대비, %)

	'09.1/4	2/4	3/4	4/4	2010	2011~2013
미국	△2.2	△3.4	△3.1	△1.3	0.2	1.94
일본	△7.10	△6.20	△5.70	△5.90	△0.2	1.36
영국	△2.70	△3.40	△3.30	△2.30	0.00	1.68
중국	6.20	6.00	6.30	6.80	7.30	8.50

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

2. 경기침체에 대응한 재정정책 현황

(1) 우리나라 재정의 변화¹⁾

□ 수정예산안과 추경의 규모

- 수정예산안: 10조원 수준 (공기업투자 1조원 별도)
- 추경: 28.9조원 수준
 - 세출 증액 : 17.7조원
 - * 일자리 유지·창출 및 민생안정 지원에 중점
 - 세입결손 보전 : 11.2조원
 - 재원조달 (총 28.9조원)
 - ① 세계잉여금 2.1조원, ② 기금 여유자금 3.3조원, ③ 기금차입금 1.5조원, ④ 국고채 22.0조원 (실제 국고채 발행규모는 16.9조원)

□ 주요 재정지표 변화

- 총지출은 수정 예산안으로 284.5조원으로, 추경으로 302.3조원으로 증가함.

1) 2009.3.23자 기획재정부 보도자료를 이용하여 정리함.

<표 2> 수정예산안과 추경에 따른 재정 총지출의 변화

(조원, %)

	' 08	' 09당초 (A)	증가율	' 09추경 (B)	증가율	증감 (B-A)
◇ 총 지 출	262.8	284.5	8.3	302.3	15.0	17.7
○ 예 산	187.3	204.1	9.0	211.6	13.0	7.5
○ 기 금	75.5	80.4	6.4	90.6	20.0	10.2

* 교부금 감액(△4.5조원) 제외시 실제 지출은 12.0조원 증가

○ (관리대상 수지) 재정적자 규모

- 적자규모는 수정예산안으로 24.8조원(GDP 대비 2.4%)으로,
- 추경으로 51.6조원(5.4%)으로 증가함.

○ 국가채무

- 추경으로 366.9조원(GDP대비 38.5%)으로 당초 대비 17.2조원 증가
- * 국가채무/GDP(%): 영국 47.5, 미국 62.8, 일본 170.3, OECD평균 75.4

<표 3> 재정수지와 국가채무의 변화

(조원; GDP 대비 %)

	' 08	' 09당초(A)	' 09추경(B)	증감(B-A)
■ 통합재정수지 (GDP대비, %)	11.4 (1.2)	6.4 (0.6)	△22.5 (△2.4)	△28.9
■ 관리대상수지 (GDP대비, %)	△16.6 (△1.7)	△24.8 (△2.4)	△51.6 (△5.4)	△26.8
■ 국가채무 (GDP대비, %)	308.3 (32.5)	349.7 (34.1)	366.9 (38.5)	17.2
* 일반회계 국채(순증)	7.4	19.7	36.9	17.2

□ 지출 분야

○ 수정예산안은 SOC에 보다 초점이 주어짐.

- 지방 SOC 확충 등 지방경제 활성화 4.6조원
- 지방중소기업·영세자영업자·농어업인 지원 3.4조원
- 저소득층 복지지원 확대 1.0조원

- 청년 등 실업대책 0.3조원
- 지방재정 지원 확대 1.1조원
- 유가, 환율, 기타 △0.4조원
- 추경의 경우 저소득층 지원과 일자리 창출에 보다 초점이 주어짐.
 - 저소득층 생활안정 4.2조원
 - 고용유지 및 취업기회 확대 3.5조원
 - 중소기업·수출기업 및 자영업자 지원 4.5조원
 - 지역경제 활성화 3.0조원
 - 녹색성장 등 미래대비 투자 2.5조원

□ 세제 개편

- 새 정부는 조세정책의 기초를 ‘경제재도약 세제’로 설정하고 소득세, 법인세, 상속·증여세, 부동산 관련 세제 등 거의 모든 세목의 부담을 경감하는 세제개편안을 발표함.

① 소득세 인하

- 구간별 소득세율을 각각 2%p씩 2009년과 2010년에 1%p씩 인하하여 현재의 8~35%인 세율구조를 6~33%로 인하할 예정
- 소득세 인적공제를 1인당 100만원에서 150만원으로 확대하여 다자녀 가구에 대한 세제혜택을 늘리고, 근로소득공제의 최하구간인 총급여 500만원 이하 100%의 소득공제에서 80% 소득공제로 전환하여 공제액을 100만원 축소

② 투자와 성장 촉진을 위한 법인세 인하

- 법인세율의 과표구간을 이미 1억원에서 2억원으로 상향 조정하였으며, 현재의 13%, 25%로 되어 있는 법인세율을 2009년(2008년 귀속) 11%, 25%로, 2010년 11%, 22%, 2011년 10%, 20%로 5%p 인하할 예정
- 상위세율의 25%에서 22%로의 인하를 내년에 바로 실시하려는 정부안이 발표되기도 하였으나, 당정 협의 후 상위세율의 인하 시기를 한 해 늦추고 이로 인해 생기는 세수감소의 축소분을 저소득층 지원과 경기활성화를 위해 사용하기로 결정됨.
- 연결납세제도를 100% 자회사로 한정하여 2010년부터 도입할 예정이며, 이월 결손금 공제기간을 현행 5년에서 10년으로 연장

③ R&D에 대한 세제 지원 확대

- R&D 준비금제도(매출액의 3%)가 도입되며, R&D시설투자세액공제가 7%에서 10%로 인상되며, 중소기업 R&D비용 세액공제가 15%에서 25%로 확대
- 대학과 산업체간의 산학협력에 대한 세액공제 및 기부금공제가 확대.

④ 양도소득세 인하

- 1세대 1주택의 장기보유에 대한 세부담 공제를 연 4%에서 연 8%로 변경하여 10년 이상 보유시 공제가 80%로 확대
- 양도소득세율도 인하하여 종합소득세율과 일치시켰으며, 양도소득 과세 범위를 6억원 이상에서 9억원 이상으로 인상

⑤ 종합부동산세 인하

- 종합부동산세 세율을 인하
- 헌법재판소가 중부세의 세대별 과세에 대해 위헌 판결을 내림으로써 부부간 공동소유를 통한 중부세 부담 완화가 가능해짐. 이에 따라 주택분 과세기준금액을 공시가격 6억원에서 9억원으로 인상하려던 계획은 폐기됨.

⑥ 목적세 정비

- 교통세·교육세·농특세 등 3대 목적세를 개별소비세 등 본세로 통합
- 개별소비세 과세대상에 카지노사업자(순매출액의 10%)를 추가함.
- 점당 양도가액이 4,000만원 이상인 미술품(서화와 골동품)에 한정하여 필요경비를 제외한 양도차익에 대해서 20%의 세율로 과세하는 미술품 양도차익 과세가 도입될 계획.

(2) 주요 국가들의 재정정책 현황

□ 주요 국가들은 글로벌 경기침체에 대응하여 적극적인 재정정책을 실시하고 있음.

○ 올해 1월 중순 기준으로 전세계의 재정기조를 조사한 IMF의 자료에 따르면,

- 올해 전세계 GDP 대비 1.4%의 재정 확대가 계획되고 있으며, 이중 1/3 가량이 세금 감면, 1/3이 SOC 분야 지출, 1/3이 다른 분야 지출로 구성되어 있음.
- 미국의 경우 전세계 평균보다 큰 GDP 대비 1.9% 규모의 재정확대 방안이 계획되어 있음.

- 재정적자 규모를 국가별로 비교하면 (표 5),
 - 2008년의 경우 우리나라 재정적자는 미국, 영국, 일본의 3-5% 수준보다 낮은 1.7%을 기록.
 - 2009년의 경우 우리나라 재정적자는 5.4% 수준으로 미국과 영국의 8%대 보다는 낮으나, 일본과 유로지역 보다는 큰 수준임. 이는 국제적 비교에서, 확장적 재정정책의 정도에 있어서 우리나라가 낮은 수준이 아님을 의미.

<표 4> 주요 지역의 발표된 2009, 2010년 재정확대 규모 2009년 1월 중순 기준
(해당지역 GDP의 %)

	2009년	2010년
United States	1.9	2.9
Tax Cuts	0.9	1.2
Infrastructure	0.3	0.8
Other	0.6	1
Euro area	0.9	0.8
Tax Cuts	0.3	0.3
Infrastructure	0.4	0
Other	0.2	0.4
Japan	1.4	0.4
Tax Cuts	0.1	0.1
Infrastructure	0.3	0.1
Other	1	0.2
Asia excluding Japan	1.5	1.3
Tax Cuts	0.1	0.1
Infrastructure	1.1	0.0
Other	0.3	1.2
Rest of G-20	1.1	0.3
Tax Cuts	0.5	0.1
Infrastructure	0.2	0.1
Other	0.4	-0.1
Total (PPP-weighted)	1.4	1.3
Tax Cuts	0.4	0.4
Infrastructure	0.5	0.3
Other	0.5	0.7

출처: Freedman et al. (2009)

<표 5> 주요 국가의 재정수지 적자 규모, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	'08년 - ('05~'07평균)	'09년 - ('05~'07평균)
한국	0.1	-0.5	-1.0	-1.3	-1.6	-1.7	-5.4	-0.4	-4.1
미국	-3.4	-3.6	-2.6	-1.9	-1.2	-3.2	-8.3	-1.3	-6.4
유로	-3.1	-3.0	-2.5	-1.3	-0.6	-1.7	-4.0	-0.2	-2.5
영국	-3.3	-3.4	-3.4	-2.7	-2.8	-4.6	-8.8	-1.6	-5.8
일본	-8.0	-6.2	-5.0	-3.8	-3.2	-3.4	-3.3	0.6	0.7

출처: 한국은행 해외경제정보 2009.2.18. 마지막 2열은 저자 추가.

- G-20 정상회의에서 확장적 재정정책에 공조할 것임이 선언
 - 2009년 4월 2일 런던에서 개최된 G-20 정상회의에서 금년 재정확장 정책공조 등을 통해 19백만개 일자리를 창출할 것이며, 내년말까지 5조불 지출 및 4% 성장 실현을 위해 노력하고 녹색경제로의 이전을 가속화할 것으로 선언함.

3. 경기안정화를 위한 재정정책과 관련한 이슈들

(1) 확장적 재정정책의 필요성

- 총수요 부족에 대응하여 정부가 확장적인 재정정책을 사용하는 것이 바람직한가에 대해서 다수의 전문가들은 찬성함.
 - 국제통화기금도 현재의 글로벌 경기침체에 대응하여 재정확대가 총수요 진작과 경제성장의 회복을 위해서 필수적이라고 주장.
- 하지만, 재정정책이 가지는 여러 가지 제약점으로 인해 확장적 재정정책의 경기진작 효과가 크지 못하다는 주장도 존재(최광, 2009).
 - 재정정책이 총수요 진작까지 이어지기 위해서 필요한 여러 단계에 소요되는 시간으로 인한 시차로 인해 적합한 시기에 적절한 크기의 경기진작 효과를 가지기 어려움을 지적.
 - 일본의 90년대 사례 등에서 재정확대가 경기진작에 거의 효과가 없었음을 지적.

(2) 재정정책과 통화정책

- 재정 확대 시 수용적인 통화정책(accommodative monetary policy)이 함께 이루어지지 않을 경우 재정확대에 필요한 국제 소화를 위해 금리가 높아지는 현상이

나타나 재정 확대의 효과가 반감될 것이라는 지적이 있음.

- 국제통화기금도 재정확대와 함께 수용적인 통화정책이 필요한 것으로 주장.

(3) 재정 승수의 크기

- 재정승수의 크기에 대해서는 0-4 사이의 매우 다양한 추정치가 존재. 이러한 재정승수 크기에 대한 논란은 각 국가가 처한 여건과 재정확대 방식이 다름에 기인.
- 재정정책의 효과가 크기 위한 여건과 조건(Freedman 외, 2009)
 - 해외부문의 크기: 만약 해외부문이 크다면 승수가 크지 못함.
 - 수용적인 통화정책이 실시되어야 함. 수용적 통화정책이 실시될 경우 실질이자율이 인하되어 이로 인한 총수요 진작이 발생.
 - 다수의 국가들이 참여 하여야 함.
 - 재정지출 내역에 있어서 소비성향이 큰 부문에 집중되어야 하며, 높은 생산성을 지닌 SOC에 대해서 투자하는 것도 효과적일 수 있음.
- 우리나라의 경우
 - 개방된 소규모 경제로 재정승수의 크기가 근본적으로 아주 크지는 못할 것으로 예상됨.
 - 적자재정 보전을 위해 발행된 국채의 일부를 한국은행이 인수하는 형태의 수용적 통화정책이 이루어지는 것이 바람직할 것임.
 - 재정지출 내역 중에서

(4) 단기 재정확대와 중장기 재정건전성 확보

- 단기 재정확대는 ‘작은 정부’ 원칙을 폐기함을 의미하지 않음.
 - 재정정책은 단기적 목표와 장기적 목표를 지니고 있으며, 단기적인 목표인 경기 안정을 위해서 단기적으로 대규모 적자를 시현하는 것이 가능. 하지만, 장기적으로 재정건전성을 회복하고 재정지출의 효과성을 견지하여야 할 필요가 있음.
- 단기 재량적 재정확대와 함께 장기 재정건전성에 대한 강한 의지 표명이 필요. 장기 재정건전성에 대한 의지는 중장기적인 재정수지와 국가 부채에 대한 목표 설정이 필요.
 - 최광(2009)는 국회 예산결산위원회 산하에 초당적인 장기재정정책위원회를 설치할 것을 제안

4. 미국 금융위기의 발생 원인

(1) 금융산업은 왜 다른 산업과 다르게 취급되는가?

- 금융산업은 다른 산업들과 매우 다르게 취급됨.
 - 정부는 평상시에 은행, 보험, 증권 등 금융기업들이 건전하게 운영되고 있는가를 감시·감독하며, 금융위기가 발생하게 되면 대규모 공적자금의 투입을 주저하지 않음.
 - 다른 산업에 대해서는 건전성을 평상시에 점검하지 않을 뿐 아니라 위기 발생 시 파산에 거의 개입하지 않음.
- 정부의 금융산업 관여 이유는?
 - 금융산업은 본질적으로 경제 내의 자금의 불일치에 대응하여 여유 자금들을 모아 자금 수요처에 배분하는 산업임.
 - 여유돈을 가지고 있는 가계와 기업의 자금을 모아, 자금이 필요한 기업이나 가계에 연결하여 주는 ‘자금 매개’가 금융산업의 근본적인 역할임. 이러한 자금의 매개 이외에도 보험, 투자 관리와 같은 위험 관리 영역도 금융산업에 포함됨.
 - 자금의 매개가 어떠한 성격을 지니고 있기에 정부의 개입이 필요한 것일까? 자금의 매개를 위해서 금융기관은 맡겨진 자금을 투입요소처럼 사용하여야 함. 맡겨진 돈을 금융기관에 그냥 남겨 놓고 있다면, 그 금융기관은 망하고 말 것임.
 - 맡겨진 돈을 운용하여서 수익을 높여야 하는데, 돈을 맡긴 사람이 돈을 되돌려 달라고 하는 경우를 대비하여야 하기 때문에 맡겨진 돈의 일부는 남겨 놓아야 함. 금융기관은 이러한 지급준비금을 적게 남겨둘 유인을 가지게 되기 때문에 정부는 이를 법적으로 규정하고 감독함.
 - 금융기관의 잘못된 유인은 보다 근본적인 부분에서도 발생함. 일이 잘못되는 경우 금융기관은 맡겨진 돈만 손해 보면 되기 때문에 위험하나 높은 수익이 기대되는 곳에 자금을 운용하는 ‘도덕적 해이’ 현상이 발생함. 이러한 도덕적 해이 문제를 완화하기 위해 정부는 금융기업들의 행동에 규제를 가하고 감시·감독을 행하는 것임.
 - 정부가 금융기관을 규제·감독하는 것만으로 문제를 완전히 해결할 수는 없음. 어떤 금융기관이 부실해 보이게 되면 돈을 맡긴 사람들은 다른 사람들 보다 먼저 자신의 맡긴 돈을 찾아가려는 유인을 가지고 있음.

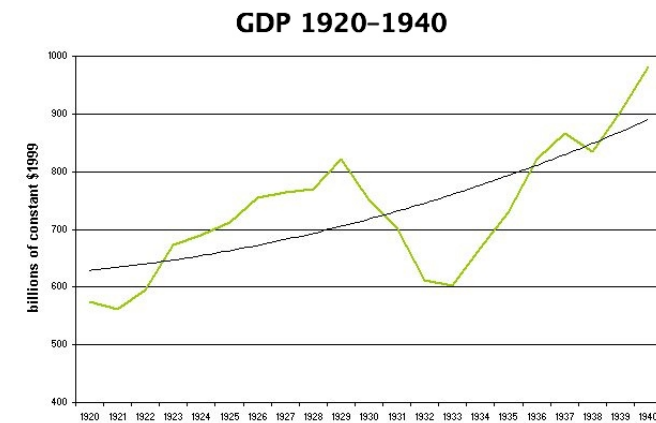
- * 이러한 대규모 인출(run) 유인은 개인 예금주뿐 아니라 기관들에게도 있음.
해외 금융기관이 위험해 보이는 국가로부터 먼저 돈을 빼어서 나가려는 행동을 보인다는 것은 우리가 1997년 말에 뼈아프게 경험했던 일임.
- 이러한 대규모 예금 인출은 각 개인의 입장에서 보면 매우 합리적인 행동임.
남보다 먼저 움직이면 내 자신의 돈을 되찾을 수 있는 매우 바람직한 결과를 얻을 수 있기 때문임. 하지만, 이러한 행동이 집단적으로 일어나게 되면 매우 비합리적인 결과를 초래하게 됨.

○ 금융위기의 발생

- 대규모 인출 또는 대출 기피로 인해 상환능력(solvency)에는 문제가 없는데, 단지 유동성(liquidity)이 부족한 상태가 나타나고 개인, 기업, 그리고 국가가 파산하게 됨. 국가의 유동성이 부족하게 된 상황을 우리는 금융위기라고 부름.
- 금융위기는 금융산업의 근본적인 기능과 특징에 집단행동(herd behavior)이 덧붙여져서 나타난 현상으로 이해될 수 있음.
- 금융위기를 방지하기 위해 정부는 평상시에 지속적으로 금융기관의 건전성을 감시 감독하여야 하며, 예금자보험제도 등을 통해 투자자의 심리를 안정시킴.
- 이러한 금융건전성 유지시스템이 붕괴하고 위기로 전개되는 모든 경우, 금융위기 발생 이전에 위험에 대한 과소평가가 존재함. 현재의 미국 금융위기는 준정부기관 및 대형 투자은행들은 파산하지 않을 것이라는 기대로 인한 위험에 대한 과소평가와 도덕적 해이가 원인이었음(조동철, 2009).

(2) 대공황의 발생 원인

- 아래 그림은 미국의 대공황기에 있어서 미국의 GDP 변화를 보여줌. 25%의 하락이 있었고, 1929년 수준을 회복하는데에 8년 가량이 소요.



- 현재의 금융위기에 자주 비교되는 대공황의 발생 원인도 금융부문에 있었음.
 - 그 당시 은행에 대한 감시·감독 체제와 예금자보험이 미비한 상태였음. 작은 실물경기 위축과 주식시장 하락이 금융불안-금융위기로 악화되고, 경기침체가 발생하고 이에 대한 적절한 총수요진작 정책이 시행되지 못하여 대공황으로 확대됨.
 - 케인즈 이전 시대로 경기침체에 대한 총수요진작 정책에 대한 이해가 부족하여 적절한 대응이 이루어지지 못하였음. 적
 - 대공황의 발생의 근본 원인은 **상업은행에 대한 건전성 규제 미비**로 생각됨. 물론, 침체가 불황으로 확대된 것에는 **총수요진작 정책의 미실시**도 큰 원인이 됨.

(3) 현재 진행 중인 금융위기의 발생 원인

- 현재 전세계를 뒤덮고 있는 미국발 금융위기의 근본적 원인은 파생상품에 대한 규제 미비로 인한 금융부문의 건전성 훼손임.
 - 새로운 금융상품인 파생상품들에 대한 감독과 규제가 제대로 이루어지지 못하여 금융기관 (특히 투자은행)의 건전성이 훼손되어 있었기 때문임.
 - 촉발한 사태는 서브프라임 사태. 파생상품들의 근거 자산이 되어 있던 비우량 담보 주택 모기지의 부실이 발생. 이러한 서브프라임 사태가 발생한 근본적 원인은 낮은 이자율과 미국 정부의 주택소유 장려정책에 있음. 준정부 대출기관의 위험에 대한 과소평가가 도덕적 해이로 연결됨.
- 미국 금융위기의 원인이 미국식 ‘신자유주의 체제’에 있다고 확대 해석해서는 안 됨.
- 1930년대 대공황과 현재의 금융위기를 비교하는 것은 매우 의미 있는 작업임.
 - 발생 원인은 둘다 금융부문임. 전자는 상업은행에 대한 건전성 규제 미비와 최후의 대여자 미비에 원인이 있고, 후자는 투자은행에 대한 건전성 규제의 미비와 최후의 대여자 미비에 원인이 있음.
 - 대응에 있어서는 매우 다름. 1920년대 말 경기침체에 대해서 미온적인 대응만을 했으나, 현재는 경기 진작을 위한 확대 재정, 금리 정책이 세계적인 공조 수준으로 이루어지고 있음. 이는 1930년대의 대공황 초래의 실수를 되풀이하지 않기 위한 노력으로 보임.
 - 대응에 있어서 또 다른 차이점은 보호무역주의의 팽배 발생 여부임. 1930년대의 경우 보호무역주의로 강하게 회귀하였음에 반하여, 현재의 금융위기에서는 이러한 경향은 지금까지는 관찰되지는 않음.

(4) 위기 대응과 이에 대한 논란

- (해외부분) 총수요 감소에 대응하여 미국, 영국, 일본, 중국 등 대부분의 국가에서 재할인을 인하와 재정 확대 정책을 수행하고 있음.
- 대응 전략과 신자유주의
 - 국유화로 볼 수도 있는 정부의 은행 지분 인수, 대폭적인 재정지출 확대와 대규모 재정적자 발생, 금리 인하 등의 정책을 보고 신자유주의 정책이 몰락하고 있는 것으로 평가하는 전문가들이 존재.
 - 하지만, 앞에서 논의된 바와 같이 금융부문에 대해서는 정부가 ‘최후의 대출자’ 역할을 수행하면서 평시에는 규제·감독 기능을 행함. 이러한 맥락에서 일부 금융기관의 지분을 정부가 비상시에 인수하는 것까지는 ‘신자유주의’를 크게 벗어난 것으로 보기는 어려움.
 - * 신자유주의에는 여러 가지 정의가 있는 것으로 보임. 미세스, 하이에크, 오이켄, 프리드만 등이 주장한 규제개혁과 엄격한 통화관리, 감세, 민영화 등을 통한 개인 자유의 신장을 추구하는 학문적 경향으로 정의될 수도 있고 (민경국, 2008), “전통적인 경제영역 뿐 아니라 인간 생활 전반에 걸쳐 시장원칙이 제한 없이 관철되어야 한다고 믿는 사상 또는 정치적 기획”이라고 정의될 수도 있음. 필자는 자원배분이 기본적으로 시장에 기반을 두고 이루어지되 정부가 보완적으로 역할 하는 것으로 생각하고 있음. 정부의 보완적 역할은 형평성 보정, 외부성 보정, 공공재 공급, 정보의 비대칭성 문제 해소 노력, 공정거래 촉진, 금융분야에 대한 건전성 규제 등이 포함됨.
 - 미국이 만약 미국 자동차 3사에 대해서 단순 유동성 지원을 넘어 지분을 인수하게 된다면 신자유주의적인 정책에 수정을 가한 것으로 평가될 수 있을 것임.

5. 정부의 거시재정정책에 대한 평가와 향후 정책방향

(1) 기본적으로 총수요 진작이 필요한 상황이라는데 동의

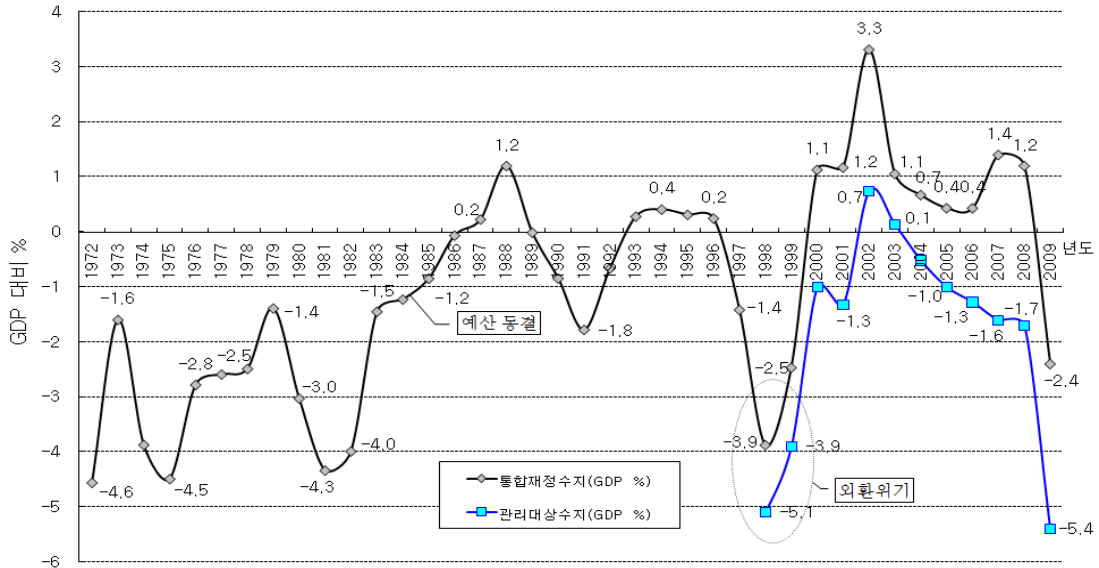
- 미국발 금융위기로 인한 우리 경제의 침체는 기본적으로 해외부분의 총수요 감소에 기인하고 있기 때문에, 현재의 해외부분 총수요 감소라는 충격에 대응한 총수요 진작이 필요
 - 재할인을 인하라는 금융정책과 함께

- 지출 확대와 세금 감면이라는 재정정책을 통해 총수요를 진작시키는 것이 바람직함.
- 다만 규모와 재정지출 내역에 대해서는 논의가 필요함. 아래에서 논의함.

(2) 재정적자 규모에 대한 평가

- 우리나라 재정수지의 추이를 통한 재정책대 규모 분석
 - <그림 3>에 보고되어 있는 재정수지 추이를 보면 추경이후 예상되는 GDP 대비 5.4%의 재정적자 규모는 석유과동이 발생하였던 70년대의 -4.0% 가량의 적자나 외환위기 당시의 -5.1% 가량의 적자보다도 이미 큰 상태임.
 - * 이러한 공식적인 재정적자 이외에도 구조조정기금 사용액도 정부의 재정적자로 볼 수 있음. 현재 부실 기업과 은행의 정리를 위해 40조원의 구조조정기금을 조성하여 운용하는 것이 논의되고 있음. 외환위기 극복과정에서도 예금보험공사와 자산관리공사의 채권들이 국채로 전환되었음.

<그림 3> 통합재정 수지와 관리대상 수지의 추이



출처: 통합재정 수지는 국가통계포털, (<http://www.kosis.kr>); 관리대상 수지는 디지털예산회계시스템(<http://digitalbrain.go.kr>)

- 국제 비교를 통한 재정수지 적자 규모 적절성 분석
 - 앞의 <표 5>에서 분석된 바와 같이, 2009년의 경우 우리나라 재정적자 수준은 국제적 비교에서도 작은 규모가 아님.

- 우리나라의 재정적자 추이 분석과 국제 비교 분석의 의미.
 - 추경 후 예상되는 5.4% 수준의 재정적자는 작은 규모가 아닌 것으로 보임.
 - 재정수지 적자를 가능한 다소 축소시키는 것을 검토할 필요.
 - 재정지출이 너무 크게 그리고 급작스럽게 확대되는 경우 비효율적인 지출이 나타날 가능성이 커지게 됨.
 - 이미 상반기에 재정지출 60%를 조기 집행이 실행중.

각국의 최근 재정정책(조세연구원, 2009.2)

- 미국, 영국, 일본 등 세계 각국은 미국발 금융위기에서 시작된 글로벌 경기침체를 극복하기 위해 각종 조세·재정 정책을 발표
 - 먼저 금융시장 안정을 위해 국제시장에서 중심적 역할을 수행하고 있는 미국, 영국, 독일, 일본 등에서 대규모 유동성을 공급
 - 유동성지원 규모: 미국 \$7,000억('08. 10), 영국 £2,500억(' 08. 9), 독일 5,000억유로('08. 10), 일본 ¥33조(' 08. 12)
 - 금융시장 대책과 함께 실물부문의 위축에 대응하기 위해서 추가적인 조세·재정정책을 발표
 - '08 10월 이후 발표된 대응정책규모(GDP비중)는 미국 2.3%, 일본 2.4%, 영국 1.1%, 독일 1.6%
- 실물경기 침체에 대응하기 위한 정책패키지의 경우, 고용 및 소비 진작·유지를 위한 한시적 정책에 중점
 - 즉각적인 소비진작 효과를 기대할 수 있는 보조금, 각종 수당 등을 활용하고, 그 대상도 가능한 한 제한적으로 운영
 - 중산층지원 Tax Credit, 실업급여 인상(미국), 생활지원정책급부금(일본), 아동보너스(독일), 고용보험료 인하(일본, 독일) 등
 - 사회간접자본 대규모 투자는 미국, 프랑스, 대만, 중국에서 계획

각국의 경기활성화¹⁾ 정책의 규모('08. 10월이후)

(단위: 10억 자국통화)

	총 규모	기간	2009년 지출	GDP비중(%)
미국	1,007	'09~'19	341.8	2.3
영국	13.3	'08/09~'11/12	16.3 ²⁾	1.1
일본	36,900	'09~' 11	12,300 ²⁾	2.4
독일	81	'09~ '10	40.5 ²⁾	1.6

주 : 1. 금융부문에 대한 유동성지원은 제외.
 2. 전체기간에 대한 평균 지출규모임.

- 경제악화가 주로 대외적 요인에 기인하고 있는데, 대외충격에 대응한 내수진작을 위한 대규모의 재정지출이 바람직한지 의문

- 해외부문에서 대규모 흑자가 발생
 - 3월 무역수지가 46억불의 흑자를 기록하였는데, 이러한 대외부문 흑자는 확장적 재정정책이 성공적일 수 있는 가능성을 높일 것임.

(3) 재정건전성 확보 노력에 대한 평가

- 재정건전성 확보를 위한 가시적 조치가 취하여지지 못함.
- 단기 재량적 재정확대와 함께 장기 재정건전성에 대한 강한 의지 표명이 필요. 장기 재정건전성에 대한 의지는 중장기적인 재정수지와 국가 부채에 대한 목표 설정이 필요.
 - 최광(2009)는 국회 예산결산위원회 산하에 초당적인 장기재정정책위원회를 설치할 것을 제안

(4) 재정지출 내역에 대한 평가

- 기획재정부는 추경 편성 원칙에 대해서 3T를 제시.
 - 적정시점(timely)에, 향후 감축이 가능한 임시적인(temporary) 지출항목을 중심으로, 소득과 소비로 바로 연결될 수 있는 대상에 집중(targeting)하여 재정 지출이 이루어져야 한다는 원칙임.
 - 이러한 원칙은 적절한 것으로 계획된 지출이 이러한 원칙에 부합되는가를 점검하여야 함.
 - 신규 SOC 사업의 경우, 효과성이 철저히 검증되지 못한 상태에서 급하게 시작 되었을 가능성도 있음. 더욱이 일단 시작되면 중간에 중단되기 어려운 SOC 사업의 특성으로 인해 경직적인 지출 항목이 됨. 이러한 점을 고려한다면 신규 SOC는 피하는 것이 바람직할 것임.
 - 복지지출의 경우 향후 감소시키기 어렵다는 단점이 존재.
 - SOC 투자와 관련하여 Freedman 외(2009)도 정부의 투자 사업은 수행 가능한 사업의 수에 제약이 되어 있기는 하지만 생산성을 제고한다는 장점을 지니고 있다고 지적.
 - 특정 그룹을 대상으로 하는 이전지출은 이를 행정체제가 준비되어 있어야 함을 전제로 하여 실행의 용이도와 속도가 양호하다는 장점을 지니고 있음. 하지만, 이러한 지출에는 경직성이 존재함을 지적.

- <부록 표 1>에 정리된 수정예산안과 추경에 따른 분야별 자원배분의 변화를 보면,
 - 가장 큰 폭의 증가를 보인 분야는 보건·복지·노동 분야로 7.5조원으로 전체 예산지출 증가 중 27%를 차지.
 - 산업과 중소기업이 6.6조원(24%) 증가하였고, 교통 및 물류가 5.6조원(20%) 증가함.
 - 우리나라의 경우 추가예산중 SOC 분야 지출이 차지하는 비중이 1/5로, <표 4>를 이용하여 계산한 다른 국가들에 비하여 높은 수준은 아닌 것으로 나타남.
 - * 추가 SOC 지출/추가 총지출 비중: 미국 1/3, 유로지역 2/3, 일본1/4, 중국 3/4.
- 우리나라 재정확대의 지출 내역을 살펴보면 일자리 창출, 복지, 중소기업, SOC 등에 분산되어 있음이 관찰됨. 구체적인 사업 선정에 있어서 효과성, 효율성 검증이 필요.
 - 경기침체로 가장 큰 어려움을 겪고 있는 저소득층 지원을 우선 목표로 하되, 관련 지출이 한시적인 성격을 띠 수 있도록 함이 중요함.
 - 복지예산의 비효율적 사용 문제⇒ 전달체계 개편을 위한 구체적인 접근 필요. 예를 들어, 교과부의 방과후 학교, 교육복지투자우선지역 사업과 보건복지가족부의 방과후 돌봄, 드림스타트 사업간에 유사성이 존재하고 통합되는 경우 사업의 효과성이 크게 증대될 수 있음.
 - 일자리 나누기(job-sharing)에는 부정적인 면도 존재: 불황기에 열악한 기업도 생존할 수 있는 구조를 제공하여 구조조정 지연 가능성
 - SOC의 경우 효과성이 입증된 기존 사업의 조기완공에 집중하여야 함. 신규 사업의 경우 효과성을 검증하기가 어려우며, 효율성이 낮은 사업이 시행되는 경우 SOC 사업을 중도에 중지하기가 어려움으로 인해 중장기적인 재정 악화의 요인이 될 수도 있음.

(5) 감세안에 대한 평가

- 정부의 감세안은 단기적인 경기 부양 보다는 장기적인 경제 성장과 합리적 조세 체제 정립에 있는 것으로 이해될 수 있음.
 - 경기부양에 효과성이 높지 못하기 때문에 감세를 늦추어야 한다는 주장은 설

득력이 높지 못함. 경기 부양을 위해서 감세를 하는 것이 필요. 더욱이 법인세 인하, 종부세 합리화, 목적세 폐지 등 감세안의 주요 내용들은 기본적인 조세의 원칙에도 부합.

○ 소득세 인하는 연기하는 것이 바람직할 것임.

- 형평성 제고가 조세의 주요 목적 중 하나이며 이러한 형평성 제고라는 목적은 누진적인 소득세를 통해서 달성하는 것이 가장 합리적임.

* 재산 관련 세금을 통해서 형평성을 제고하는 것은 효율성 비용이 보다 높음.

* 우리나라에서 조세를 통한 형평성 제고 효과가 낮은 이유는 조세 제도 내에 많은 예외 조항들이 존재하고 고소득자의 소득 파악률이 낮음에 기인하는 것으로, 우리나라와 달리 여러 선진국에서는 조세의 형평성 제고 효과가 매우 높음. 조세를 통한 형평성 제고는 유럽대륙 국가에서 보다 미국과 영국에서 보다 강하게 관찰됨.

- 오바마 미국 대통령은 개인소득세의 최고세율을 오히려 인상할 것임을 천명. 또한, 조세개혁의 우수사례로 자주 인용되는 아일랜드의 경우에 법인세는 12% 낮추었으나, 개인소득세 최고세율은 40%대를 유지하고 있음.

- 이러한 맥락에서 감세안중 일부를 조세 수입 확보 차원에서 연기해야 한다면, 개인소득세 인하를 연기 또는 폐기하는 것이 바람직할 것임.

○ 감세 규모에 대한 평가

- 작은 정부의 지향은 바람직함.

- 다만, 재정건전성을 고려한다면, 조세부담률 2012년 20%대로 낮출 것으로 목표한 것은 바람직하지 않으며, 경제사회 발전과 고령화에 따른 정부서비스 수요 증가를 고려하여 2012년에 조세부담률을 23%정도로 가져가는 것이 타당할 것으로 판단.

(6) 지속적인 세계 경제 상황 모니터와 세출 조정 필요성

○ 세계 경제가 얼마나 악화되고 국내에 미치는 영향이 어느 정도가 될 것인가에 대해서 불확실성이 매우 큼. 실제로 서브프라임 사태 초기에는 세계 경제가 이만큼 영향을 받게 될 것이라고 예측하지 못하였음.

- 세계 각국의 경기부양정책과 경제안정정책으로 빠른 속도로 세계경제가 안정 될 가능성도 존재. 이러한 경우 현재의 재정지출 확대는 경기변동 상에도 그리고 우리 경제 근본 체질에도 나쁜 영향을 줄 가능성이 존재.

- 세계 경제의 흐름과 국내 경제로의 영향을 지속적으로 관찰·분석하는 것은 필수적.

(7) 금융산업과 금융규제의 발전 방향

- 투자은행의 파생상품에 대한 건전성 규제 장치가 정립되어야 함.
 - 이미 금융 거래가 국제화되어 있음을 고려하여, 이러한 건전성 규제장치는 국가 수준뿐 아니라 국제 수준에서 마련되어야 함.
- 장외상품에 대한 접근 방식
 - 건전성 규제가 되지 않는 상품에서 발생한 손실에 대해서 정부의 구제 조치는 원칙적으로 제공되어서는 안됨.
 - 이러한 구제조치는 심각한 도덕적 해이를 초래할 것임.
- 투자은행을 성장동력으로 삼으려는 정책을 수정하는 것은 불가피한 것으로 보임.
 - 자금의 매개와 위험관리라는 전통적 금융산업은 여전히 중요할 것이나 파생상품을 통한 부가가치 창출에는 근본적인 제약점이 있는 것으로 보임.

(8) 중장기 재정의 효율성, 효과성 확보

- 변화된 세계경제 하에서 성장 동력을 확보하여야 함.
 - 연구개발, 교육이 중요.
 - 복지지출은 점진적 확대가 필요하나, 전달체제 효율화가 매우 필요.
 - 정부가 산업정책을 사용하는 것은 지양. 전체적인 사업 여건을 규제 완화와 법인세율 인하와 같은 비차별적인 정책으로 개선.

부록 표 1

12대 분야 자원배분 변동사항

(조원, %)

구 분	' 08*	' 09본예산		' 09추경안		증감 (B-A)	증감 (수정+ 추경)
		(A)	증가율	(B)	증가율		
1. R&D	11.1	12.3	(11.4)	12.8	(15.3)	0.5	0.5
2. 산업·중소기업·에너지	14.7	16.2	(10.2)	20.8	(41.3)	4.6	6.6
3. 교통 및 물류	20.5	24.7	(20.2)	25.6	(24.4)	0.9	5.6
4. 농림수산식품	16.8	16.7	(△0.4)	17.3	(2.9)	0.6	1.1
5. 보건복지노동	68.8	74.7	(8.5)	81.3	(18.2)	6.6	7.5
6. 교육	36.0	38.3	(6.2)	39.2	(8.9)	0.9	0.9
7. 문화체육관광	3.3	3.5	(6.7)	3.6	(9.7)	0.1	0.1
8. 환경	4.5	5.1	(13.6)	5.7	(27.2)	0.6	0.8
9. 국방(일반회계)	26.6	28.5	(7.1)	29.1	(9.3)	0.6	0.7
10. 통일·외교	2.8	3.0	(5.1)	3.0	(7.0)	-	-
11. 공공질서·안전	11.7	12.3	(5.6)	12.4	(6.7)	0.1	0.2
12. 일반공공행정	45.9	48.7	(6.1)	51.0	(11.2)	2.3	3.7
◆ 예산(순계)	199.7	217.5	(8.9)	225.6	(13.0)	8.1	16.5
◆ 총지출	262.8	284.5	(8.3)	302.3	(15.0)	17.7	27.7

<참고문헌>

- 곽태원 · 최명근 · 현진권 · 이영 · 전영준 · 조성진 · 김상겸, 『저성장시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.1.
- 고영선, 「분야간 자원배분의 현황과 개선방향」, 고영선 편, 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』, 한국개발연구원 연구보고서 2004-07, 2004.
- 김성태, 「한국경제 선진화를 위한 재정개혁 과제」, 한국경제학회 2008년도 제1차 정책세미나, 2008.3.21.
- 김인준. 글로벌 금융위기와 한국경제. 2009 경제학 공동학술대회 전체회의. 2009.2.12.
- 민경국. “신자유주의, 실패인가? 대안은 무엇인가?”, 국회경제법연구회 토론회 발표 자료. 2008.12.
- 박종규. “글로벌 금융위기와 한국경제: 추경예산의 편성방향” 한국재정학회 발표자료. 2009.3.
- 이 영. 「신정부 재정정책의 여건과 발전방향」, 『한국경제의 분석』, 제14권 제1호, pp. 73-128, 2008.4.
- 이 영. 「외환위기와 한국 조세의 변화」, 『경제학연구』, 제55집 제4호, 2007.12.
- 조동철. 최근 경제 상황 및 전망. 한양대학교 경제금융관 개관기념 심포지움. 2009.4.
- 조원희. “침몰하는 신자유주의 대안은 무엇인가?”, 국회경제법연구회 토론회 발표 자료. 2008.12.
- 좌승희 · 황상연. “MB노믹스, 금융쓰나미에 살아남을 수 있을까?”, 2008.
- 한국재정학회, 「선진국 진입을 위한 우리나라 세제개편 방안」, 정책세미나, 2008.
- 한국조세연구원. “주요국의 조세 · 재정정책 동향 및 시사점” . 2009.2.
- 한국조세연구원. 경제위기 극복을 위한 조세 · 재정 정책 방향. 2009.
- 최광. 경제위기와 재정정책: 경제위기 대책에 대한 우려. 한국재정학회 춘계학술대회 발표 논문. 2009.3.
- Lee, Young and Roger Gordon. “Tax Structure and Economic Growth”, *Journal of Public Economics*, Vol 89 No. 5-6, June 2005. pp. 1027-1043.
- Freedman, Charles, Michael Kumhof, Douglas Laxton, and Jaewoo Lee. The case for global Fiscal Stimulus. IMF Staff Postion Note, March 6, 2009.