

## 1997년 이후 한국국가채무의 정치경제: 적자지출 vs. 세입감소

김미경 | 조선대

### | 국문요약 |

이 연구는 기존의 적자지출가설의 반증을 통해 왜 1997년 이후 한국 정부의 부채가 증대했는지를 분석한다. 중앙정부재정통계를 사용한 분석을 통해 이 연구는 세 가지 경험적 발견을 제시한다. 첫째, 1970년 이후 한국의 맥락에서 재정적자와 부채의 관계는 금융위기라는 단기적이나, 강력한 외생적 충격에 의해 결정되었다. 둘째, 1997년 금융위기 이후 정부부채의 증대는 주로 적자지출과 관련이 없는 금융성채무 증대에 의한 것이었다. 셋째, 2010년 이후 적자국채의 발행이 증대했는데, 그것은 정부지출증대가 아니라, 내국세감소에 따른 정부수입감소 때문이었다. 이 세 가지 경험적 발견을 토대로 이 연구는 대안적 가설로 세입감소가설을 제시하고, 1997년 한국 정부의 부채증대가 조세와 부채사이에서 후자에 대한 재정적 의존을 증대시킨 한국정부의 정책선택의 산물임을 주장한다.

---

주제어 | 부채, 금융위기, 적자지출, 적자국채, 감세

## I. 서론

국가채무와 재정건전성 문제가 한국사회의 화두가 되고 있다. 2016년 2월 5일 국회예산정책처의 국가채무시계에 준하면, 한국의 국가채무는 600조원을 돌파했다. 국회예산정책처가 말하는 국가채무는 공기업부채와 한국은행채무를 제외한 중앙정부와 지방정부의 부채를 합한 일반정부채무를 말하는 것이다. 국회예산정책처의 “재정용어사전”에 따르면, 국가채무는 “통합재정기준으로 일반정부가 직접적인 원금 또는 원리금의 상환의무를 지고 있는 확정채무”를 말한다.<sup>1)</sup> 이것은 IMF의 국가채무기준에 따른 것이라고 하지만, 비영리공공기관의 부채는 제외되어 있어, 사실상 IMF 기준의 국가채무보다 과소평가된 것이다. 뿐만 아니라, IMF의 국가채무기준 자체가 정부보증채무와 공기업 채무, 국민연금, 공무원연금, 건강보험 등 사회보장기금의 잠재채무를 포괄하지 않기 때문에, 만약 이 모든 것을 국가채무에 포함시킨다면, 당연히 한국의 국가채무규모는 국회예산처의 국가채무시계가 발표하는 것보다 훨씬 더 클 수밖에 없다. 같은 논점을 국내의 재정학자들도 제기했다. 그들에 따르면, 한국정부가 OECD에 제공하는 일반정부 부채의 원자료가 중앙정부기금부채, 준정부기관 및 공기업 회계자료, 통화안정 증권발행잔액 등을 누락하고 있어, OECD에서 발표하는 한국의 국가채무규모는 실제보다 축소되었다고 한다(안중범 2011, 103; 옥동석 2007, 121, 130).<sup>2)</sup> 이 주장은 국가채무증대에 따른 “재정위험”을 과소평가하지 않도록, 국가채무규모에 대한 ‘최소접근’이 아닌 ‘최대접근’이 더 적절하다는 인식에서 제기된 것이다.

한편, IMF와 OECD는 개별국가의 확정채무만을 국가채무의 산정기준으로 삼

- 
- 1) 이 점에 대해서는 국회예산정책처(<http://www.nabo.go.kr/index.jsp>)가 제공하는 “재정용어사전”을 참조할 것.
  - 2) 동일한 논조에서 한국경제연구원은 2014년의 “국가부채의 재구성국과 국제비교”라는 보고서를 통해 “금융 공기업의 부채와 연금충당 부채, 미적립 부채를 포함하게 되면 한국의 국가부채는 2124.1조원에서 2135.4조원에 이르게 된다”고 주장한 바 있다. 이 부채규모는 같은 시기 기획재정부가 발표한 공공부문 부채규모 821조원보다 약 1300조원보다 많은 수치였다.

고 있다. 다시 말해, 정부보증채무, 정부기금부채, 사회보장성기금의 잠재채무, 공기업채무, 통화안정증권발행잔액 등은 국제기준의 국가채무 산정에 포함되지 않는다. 그래서 IMF와 OECD는 한국정부의 재정건전성에 대해 긍정적 평가를 제시한다. 예를 들어, OECD는 2011년에 한국은 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 호주 등과 함께 추가적인 재정건전화의 필요하지 않은 국가로 분류한 바 있다(OECD 2011, 22). 한국은 추가적인 재정건전화의 필요하지 않다는 동일한 평가는 2015년 OECD “공공재정상황보고서”(the State of Public Finance)에서도 제시되었다(OECD 2015, 24). 더 나아가 2016년 OECD 한국경제보고서는 정부지출감소로 발생하는 “재정적 견인(fiscal drag)”의 발생가능성을 지적하며, 한국의 재정건전성을 고려했을 때, “경기부양을 위한 재정지출”(fiscal stimulus)이 필요함을 제안하기도 했다(OECD 2016, 22).<sup>3)</sup> IMF 또한 2014년 5월 기준 국가별 재정여력(fiscal space) 평가에서 한국을 노르웨이에 이어 가장 재정여력이 큰 국가로 평가한 바 있다(Ostry et al. 2015, 4).<sup>4)</sup> 이처럼 국제경제기구들의 평가에 따르면, 한국의 재정건전성은 상대적으로 양호하며, 재정건전화를 내세운 과도한 부채청산 노력이 오히려 현재의 저성장위기를 장기 지속시킬 수 있다는 결론에 이르게 된다.

국가채무규모를 산정함에 있어 한국만의 고유한 기준을 사용할 것인지 혹은 국제기준을 준수할 것인지는 단순히 정책 기술적 판단이 아니라, 매우 정치적인 판단이다. 국가채무규모의 최대접근을 주장하는 입장은 현재 한국정부가 머지않아 심각한 재정위험상황에 직면할 것이라는 위기의식과 함께 그 위험이 현실화 되는 것을 막기 위해 국가채무를 줄이고, 재정건전성을 강화하는 즉각적인 행동을 취해야 한다는 정치적 판단을 하고 있다. 2016년 10월 25일 제47회 국무회의에서 의결된 “재정건전화법” 입법추진은 국가채무증대를 둘러싼 사태의 시급함

3) 2015년에 정부지출이 8.7% 증가한 반면, 2016년에는 0.4% 증가했다. OECD는 이것을 재정적 견인의 발생원인으로 보고 있다. 또한 동일 보고서는 장기적 관점에서 한국은 증대하는 정부지출의 압력에 대비하는 것이 필요함을 언급하고 있다.

4) 재정여력이란 GDP 대비 부채한도(debt limit)와 실제부채(actual debt)사이의 차이를 측정하는 것이다. IMF의 재정여력에 관한 국가별 지표는 국제신용평가회사인 모디스의 통계에 근거한다.

에 대한 정부인식을 잘 보여 주고 있다. 반면, 국가채무의 국제기준과 한국의 재정건전성에 대한 국제기구들의 긍정적 평가를 적극 인용하는 입장은 상대적으로 높은 재정건전성을 가졌다는 국제적 평가에도 불구하고, 재정위험을 과장하며, 국가채무감축에 재정정책의 우선순위를 두는 것은 현재의 경제위기 상황을 더욱 악화시킬 것으로 우려한다. 그들은 국가채무감축을 위한 긴축과 재정건전화가 아니라, 경기부양과 복지확대에 재정정책의 우선순위를 두는 것이 타당하다는 정치적 판단을 하고 있는 것이다.<sup>5)</sup>

결국, 두 입장의 차이는 역사에서 반복적으로 나타나는 긴축론자와 경기부양론자의 매우 오래된 논쟁의 재현으로 볼 수도 있다.<sup>6)</sup> 그러나 오래된 논쟁은 항상 새로운 맥락 속에서 재현되며, 논쟁의 현재적 의미를 정확히 이해하기 위해서는 현재적 맥락의 고유성을 이해하는 것이 필수적이다. 이 연구는 상반된 두 입장사이에서 어느 한 편의 타당성을 지지하기 위해 한국 국가채무규모의 정확한 실체를 검증하는 것 자체를 목적으로 하지 않는다. 그와 같은 시도는 필자의 역량을 넘어서는 일일 뿐만 아니라, 국가채무규모를 둘러싼 논쟁의 양극화, 그 자체에 비판적인 필자의 학술적 관심사도 아니다. 이 연구는 앞에서 말한 상반된 두 입장 모두가 공히 인정할 수 있는 하나의 명료한 사실에 대한 경험적 분석과 이론적 해석을 시도하고, 그로부터 현재의 국가채무증대의 근원과 그 문제가 한국사회에서 갖는 정치사회적 의미를 토론하고자 한다.

상반된 두 입장이 공히 인정할 수 있는 사실이란 한국의 중앙정부부채가 1997년 금융위기 이후부터 급속히 증가했다는 사실이다. 잘 알려진 바와 같이, 한국은 70년대 경제발전을 위한 재정투융자의 증대로 심각한 재정수지불균형을 경험한 바 있지만, 1980년대 전반에 걸쳐 물가안정과 긴축재정을 단행해 1990년대

5) 참여연대는 정부의 재정건전화법 제정안에 대한 반대의견서에서 한국의 재정건전성에 대한 국제기구들의 긍정적 평가와 확장적 재정정책운용의 필요성을 강조하고, 정부의 재정건전화법이 복지지출을 현 수준에서 동결하고자 하는 시도임을 주장했다. 이 점에 대해서는 참여연대 “재정건전화법 제정안에 대한 반대의견” <http://www.peoplepower21.org/Tax/1446035> (검색일:2016.12.18)을 참조.

6) 1970년대 후반에도 한국사회에서 경제안정화정책을 둘러싸고 유사한 논쟁이 전개되었다. 현재와 당시 맥락의 중요한 차이는 당시는 재정건전화 대 복지확대의 논쟁이 쟁점이 아니었고 재정건전화 대 개발재정지속이 쟁점이었다는 것이다.

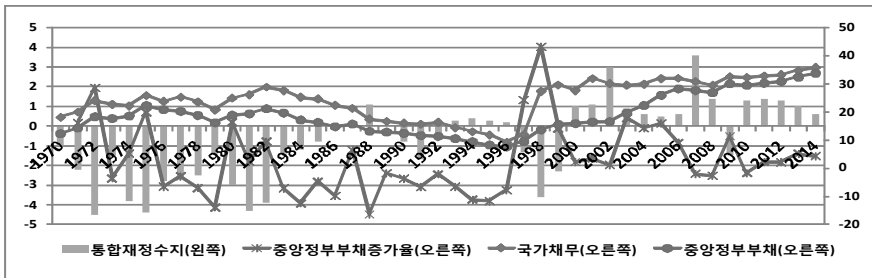
전반기까지는 지속적인 균형재정을 유지했었다. 그래서 많은 이들이 1997년 금융위기 이전 높은 수준의 재정건전성이 위기 후 한국경제의 빠른 회복에 크게 기여했음을 강조해 왔다(고영선 2008, 29). 위기 후 1999년까지 지속되던 재정적자는 2000년 이후 흑자로 전환했고, 그 후 2009년을 제외하고 흑자기조는 지속되었다. 물론, 이 주장은 사회보장성기금 흑자분을 포함하는 통합재정수지 지표에 의거한 것이다. 따라서 사회보장성기금 흑자분을 제외한 관리재정수지에 준하면, 2000년 이후 적자상태였다고 말할 수 있다. 그러나 관리재정수지의 적자폭이 1998년 GDP 대비 4.7%, 1999년 3.5%, 2009년 3.8%를 제외하고는, 1990년 이후 지속적으로 1%-2% 내외의 낮은 수준을 유지했기 때문에 주요 OECD 국가들에 비해 한국의 재정상태가 양호하다는 평가가 과장이거나, 주관적인 것만은 아니다. 이 연구가 주목하는 현상은 1997년 금융위기 이후, 이처럼 재정적자가 심각하지 않았음에도 불구하고, 한국의 중앙정부부채는 지속적으로 증대했다는 사실이다. 흔히 정부부채의 지속적 증대가 정부지출증대에 따른 적자지출(deficit spending)에 기인하는 것으로 인식한다. 과연 정부지출증대가 1997년 금융위기 이후 한국의 정부부채증대의 근원인지를 규명하는 것이 이 연구의 일차적 목적이다. 따라서 이 연구의 분석과정에서 “반증”의 대상은 정부부채증대의 근원을 적자지출(deficit spending)에서 찾는 기존의 가설이다. 이 연구는 이 가설을 “적자지출”가설로 부른다.

다음 장에서 간략히 논의하겠지만, 정부부채발생은 정부지출증대에서 찾는 인식은 매우 오랜 역사적 기원을 갖고 있다. 17세기 고전적 자유주의 경제학자들의 부채에 대한 논의로까지 거슬러 올라간다. 이 연구의 문제의식은 이처럼 오랜 지적 기원을 가진 정부부채에 대한 주류경제학적 인식이 현재 한국의 정부부채 문제를 분석하고, 더 나아가 해결함에 있어 어떤 현실적 유용성을 갖는지 비판적으로 검토하는 것이다. 사실 정부부채증대의 근원이 무엇인가를 규명하는 것은 정부부채규모의 정확한 실체를 둘러싸고 진행되고 있는 현재의 논쟁보다 한국의 국가채무와 재정건전성문제를 해결함에 있어 더 결정적인 중요성을 갖는다. 부채증대의 원인이 지출증대에 있다면, 지출감축이 부채문제해결의 열쇠가 될 것이다. 그러나 만약, 부채증대의 근원이 정부지출축면에 있지 않음에도 불구하고, 지출감축을 문제의 해결책으로 주장한다면, 그 주장에 대한 비판적 검토는 필수

적이다. 적자지출을 정부부채증대의 근원으로 보는 기존 가설을 반증하는 것을 통해 이 연구는 대안적 가설로서 정부적자와 부채증대의 원인을 정부세입측면에서 찾는 “세입감소”가설을 제시할 것이다. 이 연구의 전체구성은 다음과 같다. 다음 2장에서 우선 우리는 한국 정부부채의 장기추이(1970년-2014년)를 통해 1997년 금융위기 이후 정부부채의 급속한 증대사실을 확인한다. 그 다음에 정부부채의 원인을 설명하는 이론적 논의들과 기존연구들을 검토하며, 정부부채증대의 원인을 설명하는 세 가지 논점들을 제시할 것이다. 3장은 2장의 이론적 논의와 세 가지 논점들을 염두에 두며 적자지출을 정부부채증대의 근원으로 보는 가설에 대한 본격적인 반증을 시도하고, 그 반증을 토대로 대안적 가설인 “세입감소”가설을 제안할 것이다. 마지막으로 결론에서 이 연구의 경험적 발견을 요약하면서 1997년 이후 지속적인 정부부채의 증대와 재정건전성의 문제를 해결함에 있어 이 연구의 경험적 발견이 제시하는 함의가 무엇인지를 토론할 것이다.

## II. 사실 확인과 기존 가설

### 1. 사실 확인: 한국 정부부채의 장기추이



〈그림 1〉 한국 정부부채와 재정수지의 장기추이(1970년-2014년)

데이터출처: 한국조세재정연구원, “중앙재정 국가채권채무:국가채무총괄”(https://www.kipf.re.kr) 기획재정부, 통합재정수지(http://www.index.go.kr/potal/main/PotalMain.do)

참조: 통합재정수지(오른쪽), 국가채무, 중앙정부부채, 중앙정부부채증가율(왼쪽)

우선 1997년 이후 한국 정부부채의 급속한 증대라는 사실을 확인하기 위해 한국조세재정연구원이 제공하는 1970년-2014년 “중앙재정 국가채권채무”원자료(기본단위 백만 원)를 사용해 중앙정부부채(이하 정부부채)와 국가채무(중앙정부부채+정부보증채무)의 GDP 대비 비중을 측정했다. <그림 1>은 그것의 장기 추이를 보여주고 있다. 국가채무와 정부부채 모두 1997년을 기점으로 확실히 추이상의 중요한 변화가 발생했음을 알 수 있다. 다음 세 가지 사실에 주목할 필요가 있다. 첫째, 1970년에서 2014년까지 GDP 대비 정부부채와 국가채무의 장기 추이를 보면, 1982년을 기점으로 지속적으로 하락했다가 1997년을 기점으로 지속적 상승세로 반전되었다. 그런데 정부부채와 국가채무사이의 격차는 1998년 이후 2001년까지 급증했다가 2002년 이후 지속적으로 감소했는데, 이는 정부보증채무의 감소에 따른 것이며, 이로 인해 국가채무의 증가세가 다소 완화되었다.<sup>7)</sup> 그런데 정부부채의 증가세는 완화되지 않았다. 2001년에 GDP 대비 15.5%였던 정부보증채무가 2008년 2.54%까지 감소했지만, 정부부채는 2001년 16.43%에서 2008년 26.9%로 증가했다. 이는 국가채무의 동학과 중앙정부부채의 동학이 일치하지 않음을 보여준다. 기획재정부에 따르면 정부보증채무는 지속적으로 감소할 전망이다<sup>8)</sup> 정부보증채무를 포함하는 국가채무가 아니라, 그것을 제외한 중앙정부부채의 동학에 우리의 분석을 집중하는 것이 정부부채증대의 근원을 추적하는 데 더 적절하다. 이때, 분석대상인 정부부채는 국내 차입금, 국채, 국고채무부담행위, 정부차관의 총합으로 구성되어 있다. 금융위기 이후 정부부채증대의 근원을 추적하고자 한다면, 정부부채를 구성하는 4가지 요소 각각의 장기추이를 검토하고, 4가지 구성요소 중 어느 것이 부채증대에 결정적이었는지를 확인해야할 것이다. 이는 다음의 장에서 논의할 것이다.

둘째, 1997년을 기점으로 지속적 상승세로 반전된 정부부채의 증가율은 단기

7) 1997년 금융위기 이후 예금보험채권이 주를 이루는 금융구조조정자금을 정부보증채무는 2001년 106조 8000억 원까지 증대했다. 정부보증채무는 미확정채무로 확정채무로 전환하지 않는 한, 국제기준에서는 국가채무에 포함시키지 않는다.

8) 기획재정부의 『2014~2018년 국가보증채무관리계획』에 따르면, 정부보증채무는 2014년 말 GDP 대비 1.9%(29조 3000억 원)에서 2018년 말 GDP 대비 1.1%(21조 5000억 원)로 지속적으로 감소할 전망이라고 한다.

적 역동성을 보였다. 1998년 43.1%로 최고 정점을 기록한 후, 2000년 2.7%로 증가율이 크게 둔화되었다. 2003년 다시 17.84%의 높은 증가율을 기록했고, 그 후 증가율은 다시 하락했다가, 2009년에 11.4%의 큰 폭 상승 이후 2010년 -1.68%을 기록한 후, 2014년까지 완만한 상승세를 유지했다. 이 점은 정부부채의 동학을 분석하는 과정에서 1998년, 2003년, 2009년이라는 특정한 세 시기에 주목할 필요가 있음을 시사한다. 1998년 부채증가율 급증은 1997년 금융위기와 관련 있을 것이고, 2003년의 높은 증가율은 2002년 정부가 외환위기 극복을 위해 투입된 예금보험공사와 자산관리공사의 공적자금을 2003년에 국채로 전환할 것을 결정했기 때문에 발생한 것이다. 2009년의 높은 증가율은 미국발 금융위기 직후에 발생한 것이다. 즉, 부채증가율이 급증한 세 시기 모두 금융위기의 대응과 관련되어 있다. 이 사실은 금융위기의 발생과 정부부채증대 사이에 중요한 상관성이 있다는 것과, 그 상관성이 작동하는 구체적인 메커니즘을 이해하는 것이 1997년 이후 정부부채의 지속적 증대를 설명하는데 결정적임을 시사한다.

셋째, <그림 1>에서 우리는 1970년대 전시기 그리고 1980년대 초반까지 한국이 매우 큰 폭의 재정적자를 지속했다는 사실과 비록 현재보다는 부채수준이 높지는 않았다 할지라도, 그 당시에도 정부부채문제가 심각했음을 확인할 수 있다. 그리고 이 시기에 정부부채의 동학은 재정수지의 동학과 대체로 일치했음을 알 수 있다. 즉, 적자폭이 커지면, 부채도 증대하고, 적자폭이 줄어들면 부채도 감소했다. 그런데 1997년 이후 재정수지의 동학과 정부부채의 동학은 분리되어 움직이는 것처럼 보인다. 이것은 흑자국면에서도 정부부채가 지속적으로 증대하고 있기 때문이다. 한국이 1970년대 전반에 걸쳐 매우 큰 폭의 재정적자를 경험한 바 있지만, 1982년 이후 1997년까지 통합재정수지는 매우 양호한 상태를 지속했고, 또한 금융위기 후에도 통합재정수지는 2009년의 적자를 제외하고는 지속적인 흑자상태를 유지했다. 물론, 앞에서 언급했듯이, 관리재정수지의 중요성을 강조하는 사람들은 흑자국면의 지속에 대해 동의하지 않을 수도 있다. 그러나 설령 관리재정수지의 관점에서 보더라도, 과연 관리재정수지의 추이가 금융위기 이후 정부부채의 지속적인 상승세를 전적으로 설명할 수 있는지는 따져 볼 문제이다. 재정적자는 세입-세출격차의 변동량을 나타내는 “유량변수(flow variable)”인 반면, 부채는 누적규모가 중시되는 “저량변수(stock variable)”이다. 따라서 특



정한 해의 재정수지 적자분과 부채규모는 일치하지 않고, 더 중요하게 재정수지가 세입과 세출격차를 의미하기 때문에 적자누적의 원인은 세출과 세입측면에 모두에서 발생할 수 있는 것이다. 즉, 재정적자는 세출이 세입보다 클 경우에도 발생할 뿐만 아니라, 세출의 증대는 두드러지지 않는데 세입이 감소했을 경우에도 발생한다. 따라서 적자누적의 원인이 세출측면에 있는지 혹은 세입측면에 있는지에 대한 엄밀한 분석 없이, 적자누적으로 인해 정부부채가 증대했다고 말하는 것은 특정한 정치적 의도가 개입되지 않았다면, 분석을 미완성인 채로 종결짓는 것과 같다. 이 연구는 정부의 재정수지와 부채증대와의 상관성을 세출과 세입측면에서 균형적으로 분석할 것이다.

## 2. 기존 가설: 적자지출과 정부부채의 상관성

정부부채증대의 근원을 규명하기 위해서는 단순히 정부재정이 적자였는가를 묻는 것에서 그치지 않고, 세입과 세출측면을 균형적으로 분석하는 것이 중요한 이유는 이 연구가 정부부채는 재정적자운용에 기인하고, 재정적자의 근원이 세출증대에 있다고 믿는 주류경제학자들의 인식에 비판적이기 때문이다. 정부부채는 재정적자운용에 기인하고, 재정적자는 세입을 초과한 정부지출 때문이라는 생각은 매우 오랜 지적 역사를 가지고 있다. 그 역사는 정부부채에 대해 매우 적대적이었던 아담 스미스, 데이비드 흄, 존 스튜어트 밀, 데이비드 리카르도에 이르는 고전적 자유주의 경제학자들로부터 거슬러 올라간다. 그들 모두는 정부부채가 장기적으로 국가를 “붕괴”에 이르게 할 수 있을 만큼 매우 위험하며, 낭비를 부추겨 사태의 실상에 대한 맹목적 인식을 낳는다는 점에서 최악시했다 (Hume 1778/1983, 373; Ricardo 1871/2001, 179; Smith 1776/2003, 1159). 정부가 국가재정을 부채에 의존할수록, 새로운 조세의 징수가 어렵고, 국가를 경제적 무능력상태로 이끌어 부채청산 자체가 불가능할 뿐만 아니라, 결국에는 자국통화 가치의 하락과 함께 국가파산에 이르게 된다는 것이다. 그래서 스미스는 부채증대는 오직 전쟁과 같이 정부지출의 급격한 증대가 불가피한 “비정상적” 상황에서 서만 발생하는 것으로 보았다. 더 나아가 일상적으로 세입과 세출의 균형, 즉 균형재정을 실천하는 국가는 전쟁비용을 부채로 충당하는 어려움을 원천적으로 회

피하기 위해, 전쟁 자체를 혐오하게 된다고까지 주장하였다(Smith 1776/2003, 1170-1171).

이처럼 고전적 자유주의경제학의 관점에 따르면, 정부부채는 정부의 과도한 지출증대를 요구하는 비정상적 상황의 산물이며, 국가붕괴를 초래할 수 있을 만큼 위험한 것이기 때문에 평상시 세입을 초과하지 않는 철저한 세출관리를 통해 균형재정을 실천하고, 비정상적 세출증대 가능성을 원천적으로 막아야한다. 이것이 곧 균형재정의 원칙이며, 후세의 주류경제학자들은 모두 이 원칙을 공유한다. 정부부채의 원인을 세입을 초과하는 과도한 지출증대, 즉 적자지출에서 찾는 생각의 기원은 바로 이 같은 원칙에 있다.

고전적 자유주의 경제학의 균형재정의 원칙은 국가재정에서 정부의 지출측면만을 유독 강조한다. 부채원인을 정부지출증대에서 찾는 인식의 근저에는 국가재정에서 세입규모는 작을수록 좋다는, 보다 근원적인 또 다른 인식이 존재한다. 우리 모두 알고 있듯이, 이 생각은 자유주의 경제학의 기본 공리이다. 세입규모가 작은 것이 정상상태일 때, 그 작은 규모의 세입을 초과하는 지출로 정부가 빚을 지게 된다면, 당연히 비정상인 것이다. 따라서 비정상을 바로 잡는 유일한 해결책은 세출측면에서 찾아야만 하는 것이다. 이렇게 본다면, 주류경제학자들의 공유하고, 고수하는 고전적 자유주의의 균형재정의 원칙은 정부의 세입규모에 대한 특정한 선호에 뿌리를 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 가능한 한 적게 세금을 징수하고, 그렇기 때문에 가능한 한 적게 지출해야만 하는 정부를 이상적인 정부로 보는 “작은 정부”의 특정한 선호와 결합되어 있다는 것이다.

그런데 균형재정의 원칙은 20세기 초 전쟁과 공황이라는 예측하지 못했던 상황의 전개에 직면하여 더 이상 작은 정부의 이상을 고수할 수 없게 되며, “큰 정부”의 이상을 수용하게 된다. 그러나 큰 정부의 이상이 균형재정의 원칙을 포기했다고 말하는 것은 오류이다. 큰 정부의 이상은 지출증대에 조응하는 세입증대로 세입과 세출의 균형을 여전히 추구한다. 균형재정의 원칙을 포기한 것이 아니라, 정부의 세입규모에 대한 기존의 선호가 변화된 것이다. 물론, 재정적자와 부채를 일시적 현상으로 보는 고전적 자유주의 경제학의 인식은 20세기 초 케인즈에게로 정확히 계승되었다. 많은 사람들의 오해와는 달리, 케인즈는 1929년 대공황, 미국의 뉴딜 그리고 2차 세계대전의 변화된 맥락에서 공적 투자를

위한 정부지출을 완전고용을 성취하기 위한 유효한 수단으로 인식했지만, 부채를 통해 재정적자를 충당하는 것이 장기화될 수 있다고는 믿지 않았다. 케인즈는 부채의 장기화는 ‘정부에 대한 신뢰위기’를 초래한다는 점에서 “정치적으로” 용이하지 않다는 확고한 신념을 가지고 있었다(Keynes 1936, 202-203; Asproumorgos 2014). 그러나 이른바 ‘케인즈주의자’들은 완전고용을 성취하기 위한 단기적 재정정책에 관한 케인즈의 논점을 “경제성장이 지속되는 한”, 정부가 재정적자를 부채로 충당하는 것을 더 이상 죄악시하지 않는 “기능적 재정(functional finance)”이론과 “투자의 사회화(the socialization of investment)”라는 주장으로 확장, 변형시켰다(Domar 1944; Lerner 1943 41-43, 47-49; Meltzer 1983). 이 주장은 정부부채의 결정요인으로 경제성장율이라는 변수를 새롭게 강조했지만, 사실상 균형재정의 아이디어를 거부하는 것이었다.

바로 이 같은 케인즈주의 기능적 재정이론을 강하게 비판하며, 정부부채증대의 근원을 다시 정부지출증대에서 배타적으로 찾았던 일군의 경제학자들이 6,70년대 미국을 중심으로 등장했다. 우리가 주목할 점은 이들, 공공선택론자 혹은 헌정적 정치경제학(constitutional political economy)이라고 불리는 재정경제학자들이 부채에 관해 그들의 지적 기원인 고전적 자유주의 경제학자들과는 매우 다른 생각을 했다는 것이다. 고전적 자유주의 경제학자들은 부채문제가 전쟁과 같이 정부지출의 급격한 증대를 요구하는 비일상적 상황에서만 발생하는 “일시적” 현상이라고 보았다. 반면, 이들은 적자지출에 따른 부채문제가 이익집단의 정치와 지대추구의 정치를 특징으로 하는대의제적 민주주의에서 “항상적으로” 내재하는 구조적 위기로 보았다(Buchanan and Wagner 1977). 그들은 시민들의 무지가 낳는 “재정환상(fiscal illusion)”과 “케인즈주의적 재정정책”이 정부부채위기의 근원이라고 본다(Alesina and Passalacqua 2015, 3). 제한된 지면상 이와 관련된 이론적 논의를 상세히 다룰 수는 없지만, 결국 이들은 정부부채문제가 정부의 재정정책실패에 기인하는 것이며, 재정정책실패를 야기하는 근원은 정부지출의 만성적 증대를 요구하는 이익집단과 정치적 지지의 극대화를 위해 이익집단의 요구에 반응하는 지대추구적 정치인들, 그리고 이들에 의해 통치되는 대의제적 민주주의의 구조적이고 만성적인 재정위기의 산물이 곧 부채문제라고 보는 것이다. 결국, 이들에게 정부부채증대의 근원은 “정치”와 “민주주의” 그 자체가 된다.

이처럼 이익집단의 정치가 지배적인 현대의 대의제적 민주주의가 재정적자와 정부부채로 표출되는 정부의 재정정책실패의 근원이라면, 세입과 세출의 총량관리로는 정부적자와 부채문제를 해결할 수는 없다. 그 문제의 보다 근원적 해결책은 정치가 재정정책에 개입하는 것을 사전적으로 차단하는 것, 즉 재정정책의 ‘탈정치화’이다. 정부의 재정정책이 이익집단의 요구와 지대 추구적 정치인들에 의해 좌지우지되지 않도록, 그들의 영향력으로부터 중립적인 영역으로 재정정책을 분리시키는 것, 그것이 탈정치화의 목적이다. 그 구체적 방도는 부채를 통해 재정적자운용을 하지 못하도록 엄격한 “재정준칙”(fiscal rules)을 입법화하는 것이다. 한국 정부가 입법예고했던 재정건전화법도 유사한 문제의식에서 추진되고 있는 것이다.

지금까지 우리는 고전적 자유주의, 케인즈, 케인즈주의, 그리고 현정적 정치경제학 등 정부부채에 관한 주요 이론적 시각들을 논의했다. 정부부채에 관한 이론적 논의들이 이처럼 긴 역사를 가지고 있지만, 부채문제를 실증적으로 분석하는 연구들이 급격히 증대했던 구체적인 시점은 케인즈주의자들이 주창했던 기능적 재정이론이 저성장의 위기 속에서 더 이상 정당화될 수 없었던 1970년대부터였다. 저성장 시대로의 진입과 함께, OECD 주요국가의 정부부채가 급속히 증대하기 시작했다(Abbas et al. 2011, 10; Roubini 외 1989, 101; Streeck 2013). 전후 1946년까지 평균 GDP의 150%까지 증대했던 주요선진국의 정부부채는 1970년대 중반까지 평균 GDP 50% 미만으로까지 크게 감소했지만, 그 후 80년대, 90년대 전반에 걸쳐 다시 지속적으로 증대했다.<sup>9)</sup> 1970년대 중반까지 미국과 유럽의 선진국들이 상대적으로 낮은 정부부채수준을 유지할 수 있었던 것은 전후의 경제성장효과와 더불어 금융억압(financial repression)과<sup>10)</sup> 인플레이션효과에 의해

9) 예를 들어, 미국의 경우 1946년 GDP의 121%, 1975년 33.1%, 1985년 54.1%, 1995년 68.8%를 기록했다. 영국의 경우는 1946년 269.8%, 1975년 46.7%, 1985년 49.5%, 1995년 54.6%였다. 이상의 데이터는 IMF가 제공하는 “부채의 역사적 데이터베이스(A Historical Public Debt Database)”, <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24332.0> (검색일: 2016. 12. 21)를 참조.

10) 금융억압은 본래 정부의 자본통제와 금융시장의 후진성을 말할 때 사용되는 개념이지만, 현재의 맥락에서는 정부가 기준금리 인하와 양적 완화 등 금융시장개입정책을 통해 국채발행의 이자비용부담을 감소시키는 금융정책을 일컫는 것이다.

정부부채부담의 상당부분을 완화시킬 수 있었기 때문이다(Abbas et al. 2011, 16; Reinhart and Rogoff 2011; Reinhart and Sbrancia 2011). 그러나 경제성장효과가 사라지고, 인플레이션통제가 거시경제정책의 핵심목표가 되었던 1970년대 중반 이후 변화된 상황에서 정부부채증대는 주요 선진국의 정부와 학계의 초미의 관심사가 되었다. 1990년대 이후 많은 연구들이 재정적자와 정부부채의 결정요인과 그것의 결과에 대한 분석을 수행했던 것은 이 맥락에서였다. 그들 연구에 의해 제기되었던 중요한 논점은 다음 세 가지이다.

첫 번째 논점은 1970년 이후 OECD 국가들에서 발생한 재정적자와 부채증대가 일시적 현상이 아니라, 어떤 구조적 요인에 의해 발생한 매우 장기적 현상이라는 것이다. 정부지출 증대=>재정적자=>정부부채 증대라는 전통적인 적자지출의 논리를 따르면서도, 많은 연구들이 재정적자가 경기 조절적 재정정책 운용에 따른 ‘일시적’ 정부지출증대의 결과가 아니라, 어떤 구조적 변수에 의해 ‘만성화’되고 있음을 강조했다(Roubini 외 1989). 물론, 그 구조적 변수에는 정부의 지출증대를 요구하는 노령인구증대와 출생률저하라는 인구구성의 변화, 탈산업사회로의 이행과 산업구조의 조정, 낮은 성장률과 높은 실업률 등 다양한 사회경제적 요인들이 포함된다. 그러나 보다 중요한 구조적 변수는 역시 저성장일 것이다. 전 세계경제에 유가위기라는 공급측면의 외적 충격이 가해진 1973년을 기점으로 OECD 국가들은 총요소 생산성 하락, 교역조건 악화와 경제성장률 둔화, 실업률 상승, 실질소득 감소라는 저성장국면에 진입했다(Corsetti and Rubini 1991, 4-5). 고전적 자유주의 경제학자들이 정부부채를 전쟁이라는 비일상적인 상황의 산물로 보았다면, 이제 저성장이 전쟁의 효과를 대체했다고 말할 수 있을 만큼, 저성장 국면에서 이태리, 벨기에, 아일랜드를 위시한 OECD 국가들의 정부지출이 급증했고, 대규모 재정적자가 발생하는 전례 없는 상황이 전개되었다(Roubini 외 1989, 101). 그리고 많은 국가들에서 대규모 재정적자는 대규모의 부채로 귀결되었고, 부채청산과 재정건전화가 경제정책운영의 핵심목표가 되었다.

저성장이 재정적자와 부채증대를 만성화시키는 결정적인 구조적 변수가 되는 이유는 경제성장이 정부수입의 증감과 직결되기 때문이다. 다시 말해, 1970년대 이후 저성장 국면에서 정부지출증대를 요구하는 사회경제적 압력에 조용하여 OECD 국가들의 정부수입은 증대될 수 없었기 때문에 만성적인 재정적자가 발

생했고, 그 적자분을 부채를 통해 충당했던 것이다. 그렇다면 부채의 증대는 곧 저성장의 산물인 것이다. 그런데 흥미로운 사실은 일부 논자들이 부채와 경제성장과의 상관성을 분석함에 있어 논리의 전도를 시도했다는 것이다. 이들은 부채가 저성장의 산물이 아니라, 저성장이 부채의 산물이라는 ‘논리의 전도’와 함께 저성장을 극복하기 위해서는 부채감축에 우선순위를 두어야 한다는 정책처방을 제시했다. 더 나아가 이들은 경제성장을 가로막은 부채규모의 구체적 지표로서 GDP 대비 90%라는 부채감축의 가이드라인을 제시하여 큰 논쟁을 불러일으킨 바 있다(Reinhart and Rogoff 2010). 이들의 주장은 다양한 측면에서 학술적 반증의 대상이 되어 많은 비판에 직면했고, 경제성장과 부채의 상관성을 둘러싼 논쟁은 가속화되었다(Herndon, Ash, and Pollin 2013; IMF 2012; Panizza and Presbitero 2012; Pescatori 외 2014). 그러나 저성장이 부채의 산물이라는 논리의 전도는 부채감축 ==>경제성장을 증가 ==>세수증대 ==>재정건전성 강화라는 가상의 선순환 논리를 만들어 냈고, 미국을 위시한 주요 OECD 국가들의 실제 정부정책입안에 큰 영향력을 미치고 있다.<sup>11)</sup>

두 번째 논점은 재정적자와 부채증대가 특정한 정치 제도적 조건에서 더욱 악화되는 경향이 있다는 것이다. 정부지출증대에 대한 사회경제적 요구와 저성장으로 인한 정부의 제한된 재정능력이라는 유사한 구조적 요인에 영향을 받음에도 불구하고, 재정적자와 부채규모로 측정되는 재정수행능력(fiscal performance)에서 국가간 상이성이 존재한다. 그래서 90년대 이후 많은 연구들이 OECD 국가를 중심으로 재정적자와 부채규모에서 국가별 상이성을 분석했고, 국가별 상이성을 설명하는 중요한 변수로서 정치 제도적 변수의 중요성을 강조했다. 이들 연구가 주목했던 정치 제도적 변수는 정부안정성, 정부분열성(government fragmentation), 정부유형, 선거제도 등 다양하다(Alesina and Tabellini 1990;

11) 이 같은 가상의 선순환논리는 한국정부의 경제정책에도 깊은 영향을 미치고 있다. 2016년 1월 8일 유일호 당시 경제부총리후보는 국회의 인사청문회 서면질의 답변서에서 “근본적으로 경제가 살아나야 세수가 늘어나고 재정건전성도 개선될 수 있으며, 경기활성화를 통해 세수가 증대하는 선순환구조를 구축하고 비과세·감면정비, 지하경제양성화를 통해 세입확충을 추진해 나가는 것이 바람직하다”라고 주장한바 있다. 관련기사는 <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2016010814395181299>(검색일: 2016. 11.10).

Alesian and Perotti 1995; Alesina and Passalacqua 2015; Roubini and Sachs 1989; Ohlsson and Edin 1991; Kontopoulos and Perotti. 1999).

이들 연구의 공통적인 문제의식은 재정정책결정에 참여하는 행위자의 수가 많고, 보다 분절적인 정부일수록, 정부의 재정수행능력이 취약해진다는 것이다. 이 문제의식은 우리가 앞서 논의한 바 있는 이익집단의 정치와 지대 추구적 정치인에 지배되는 민주주의가 비최적의 재정정책(sub-optimal fiscal policy)을 낳는다고 주장했던 공공선택론과 헌정적 정치경제학의 지적 영향을 반영하는 것이다. 정부의 재정수행능력이 “정치”에 영향을 받는다는 것을 강조했다. 이 두 번째 논점은 중요한 의미를 갖는다. 그러나 정치를 특수 이익집단이 정부의 재정수행능력을 희생시키면서까지 자신들의 이익추구를 위해 경쟁하거나, 지대 추구적 정치인들을 포획하는 과정으로 인식하는 반정치적 경향이 강하다는 점에서 이 두 번째 논점에 대한 비판적 검토가 필요하다. 사실 현재 한국사회에서 복지 지출증대의 요구가 한국정부의 재정건전성을 약화시키는 중요한 요인일수 있음을 우려하며, 복지지출증대요구를 “정치적 포퓰리즘”과 연관시키는 정부관료와 정책전문가들의 주장의 심층에는 이 두 번째 논점에 내재된 반정치적 경향이 존재한다.<sup>12)</sup>

세 번째 논점은 재정적자와 부채증대가 금융위기와 상관성이 있다는 것이다. 2008년 금융위기 이후, 보다 최근의 연구들이 정부부채문제의 원인으로 금융자유화와 금융위기를 지목하기 시작했다(Broner and Ventura 2010; Ranciere and Tornell. 2014; Reinhart and Rogoff 2011; 2015). 정부가 재정적자를 부채를 통해 충당하기로 결정했을 때, 선택 가능한 두 가지의 방식이 있다. 하나는 화폐발행, 즉 중앙은행의 국내차입금을 통해 재정적자를 충당하는 것, 쉽게 말해 자국의

12) 2011년 당시 박재완 기획재정부장관은 한국경제학회에 주최한 『한국경제의 복지지출 확대와 재정건전성』이라는 주제를 토론하는 정책세미나를 위한 축사에서 “... 이러한 재정의 지속가능성에 대한 고려 없이 복지지출이 정치적 포퓰리즘과 맞물려 무분별하게 늘어날 경우, 그 중착역이 어디인지를 우리는 최근의 남유럽 재정위기를 보면서 잘 알 수 있습니다... 복지지출 확대에만 매몰되어 사마귀가 매미를 잡으려다 자신이 위험에 처한 것을 알아차리지 못한 ‘당량박선(螳螂搏蟬)’의 우를 범해서는 안 될 것입니다.”라고 주장한 바 있다.

중앙은행으로부터 빌리는 것이며, 다른 하나는 국채발행을 통해 금융시장의 사적 투자자로부터 빌리는 것이다. 전자의 방식은 필연적으로 인플레이션을 초래하기 때문에, 인플레이션통제를 중시하는 정부라면, 발행된 국채가 금융시장에서 충분히 흡수될 수 있는 조건에서는 후자의 방식을 선택할 것이다. 후자의 방식은 당연히 국채시장의 활성화를 핵심으로 하는 금융자유화를 심화시킨다. 이렇게 본다면, 부채는 정부재원조달 방식 중 하나로서, 재정적자충당을 위해 정부가 금융시장의 사적 투자자에 의존하기로 선택했던 정책결정의 산물인 셈이다. 즉, 70년대 이후 OECD 국가들이 인플레이션을 통제하는 대신, 금융시장으로부터 재원을 빌려오는 방식을 취했기 때문에 당연한 귀결로서 부채가 증대했던 것이다.

문제는 금융시장의 발전으로 금융위기의 ‘항상적’ 위기에 직면하게 된다는 것이다. 부채와 금융자유화의 상관성에 주목하는 연구들에 따르면, 1970년대 이후 금융자유화의 결과로서 빈번하게 발생하는 금융위기가 정부에게 위기대응을 위한 구제 금융과 금융시장 구조조정의 과도한 비용을 지불하도록 하며, 그로 인해 금융위기 이후 약 3년에 걸친 시기동안 정부부채가 크게 증대한다. 이에 정부가 공기업과 정부기관의 부채감축을 위해 금융시장을 통한 “부채의 재구조화”(debt restructuring)를 시도하여 기존 부채를 청산한 후, 가능한 한 낮은 금리로 다시 부채를 조달하는 반복적인 패턴을 발견할 수 있다(Reinhart and Rogoff 2013, 10,17; 최광 2011, 34-35).<sup>13)</sup> 이처럼 금융시장을 통한 재원조달의 지속가능성을 위해 부채감축에 전념할 수밖에 없는 것은 채권자인 국내외 사적 투자자들의 신뢰(confidence)를 잃지 않기 위해서이다. 새로운 빚을 얻기 위해서 빚을 줄여야 하는 역설적 상황에 직면하게 된 것이다. 부채와 금융자유화의 상관성에 주목하는 이 세 번째 논점은 정부부채증대가 재정적자의 누적 그 자체가 아니라, 적자재정을 충당하기 위한 재원확보의 특정한 방식과 깊은 관련성이 있음을 시사하고 있다. 다시 말해, 부채의 증대가 금융자유화의 산물이라는 세 번째 논점을 적

13) 부채재구조화는 이에 비판적인 입장에서는 공기업의 민영화로 불리는 것이다. 부채의 재구조화는 정부부채를 감축하기 위한 일환으로 공기업의 지분일부를 민간부문에 매각하는 방식을 취한다. 우리나라에서도 인천공항철도의 매각과 서울 지하철9호선의 재구조화가 논쟁이 된바 있었다.

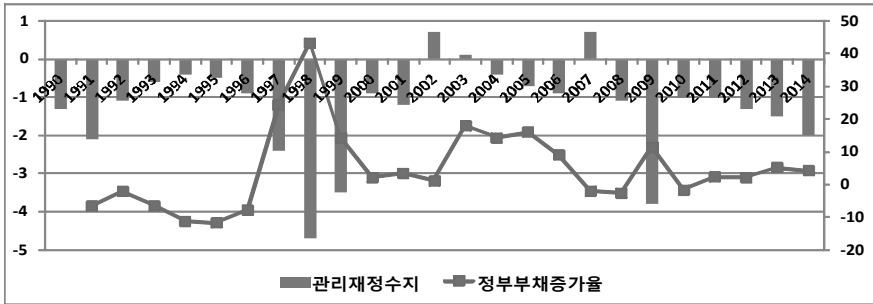


용한다면, 1997년 이후 한국의 정부부채증대의 원인을 분석하기 위해서 한국 정부의 재원확보 방식에서 어떤 중요한 변화가 바로 이 시기에 발생했는지를 확인하는 것이 매우 중요하다는 것이다. 다음 장에서 이 쟁점을 분석할 것이다.

### III. 반증: 한국 정부부채 증대의 원인분석

#### 1. 기존 가설: 적자지출과 정부부채

정부부채가 적자누적에 기인하며, 적자는 정부지출증대에 기인한다는 적자지출가설은 앞 절의 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 오랜 역사를 가졌고, 매우 보편적으로 수용되어 왔다. 한국정부와 많은 재정학자들의 공식입장도 이와 다르지 않다. 우선 적자지출가설을 반증하기 위해서는 재정적자와 정부부채의 상관성에 관한 사실들을 정확히 확인할 필요가 있다, 논쟁의 여지를 축소하기 위해 통합재정수지 대신, 많은 한국의 재정학자와 정책전문가들이 선호하는 관리재정수지와 정부부채의 추이를 대조하자. 그런데 관리재정수지와 정부부채규모의 추이를 대조하는 것이 아니라, 관리재정수지와 정부부채증가율을 대조하는 것이 재정적자가 정부부채증대에 미치는 영향을 보다 명료하게 확인할 수 있다. 우리가 이미 2장 1절에서 확인했듯이 정부부채규모의 추이는 1997년 이후 지속적인 상승세를 보이고 있다. 부채규모는 누적규모를 중시하는 저량변수이기 때문에 동태적 특성보다는 정태적 상향추세만을 보여준다. 따라서 부채규모의 시계열적 동학을 파악하고, 재정적자가 부채에 미치는 효과를 보다 명료하게 드러내기 위해서 부채증가율이 더 유용한 지표라고 판단된다. 부채증가율이 높을수록, 부채의 누적규모는 보다 크게 증대할 것이다.



〈그림 2〉 관리재정수지와 정부부채(1970-2014)

데이터 출처: 기획재정부(한국통합재정수지)/한국조세재정연구원(중앙재정국가채권채부)

<그림 2>가 보여주듯이, 1990년에서 2014년 동안 관리재정수지의 적자폭이 증대하는 시기와 정부부채증가율이 증가하는 시기가 대체로 일치한다.<sup>14)</sup> 1996년 -0.6%에서 -4.7%까지 재정적자가 매우 큰 폭으로 증대했던 시점인 1998년에 부채증가율도 43.1%로 크게 증가했고, 그 후 재정적자의 축소와 함께 2002년까지 부채증가율은 1.1%까지 지속적으로 하락했다. 그러나 2003년 흑자감소와 함께 다시 부채증가율은 17.8%까지 단기적으로 상승했고, 그 후 2008년까지는 완만한 하락세를 유지했지만, 2009년 다시 -3.8%의 큰 폭의 적자와 함께 11.4% 부채증가율의 단기적 상승 후 완만한 상승세를 유지했다. 재정적자와 부채증가율의 상관성에 관련된 이상의 사실 확인으로부터 우리가 주목해야 할 중요한 발견은 1990년 이후 재정적자와 부채증가율이 큰 폭으로 동시에 증가했던 시점은 정확하게 1997-8년과 2008-9년의 금융위기의 시기와 일치했다는 점이다. 이 점에 주목해야 할 이유는 두 번의 금융위기의 발생 전과 후에 재정적자는 -1% 미만을 유지하여 재정건전성이 양호한 상태였다는 점에서 재정수지운용상의 어떤 구조적이고 장기적인 문제로 인해 1997년-1998년과 2008년-2009년의 매우 큰 폭의 재정적자와 그에 따른 부채증가율의 급증이 발생했다고 주장하는 것이 사실에 부합하지 않기 때문이다. 달리 말하면, 재정적자와 부채증가율 사이에 의미 있는 상관성이 존재하지만, 그 상관성이 재정수지와 부채증가율 사이에서 내생적으로

14) 관리재정수지통계는 1988년에 최초로 발표되었다.

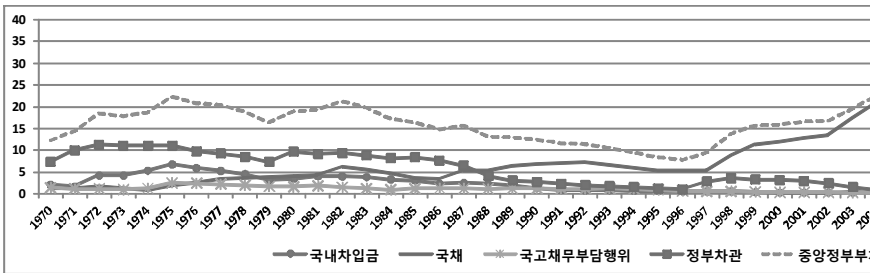
결정되기 보다는, 금융위기라는 단기적이거나 강력한 외생적인 충격에 의해 결정된다는 추론이 가능하다는 것이다.

이 같은 추론의 신빙성을 높이는 또 하나의 중요한 사실이 있다. 1997년 금융위기의 충격이 완화된 이후 그리고 다시 2008년 금융위기 발생하기 직전의 시기 동안, 즉 1999년과 2007년 동안, 평균 -0.6% 수준의 재정적자를 유지했는데 이는 1997년 금융위기 발생 이전 시기의 평균 -1% 수준보다 낮아진 것이다. 그러나 부채증가율은 1997년 이전 시기 평균 -7.6%의 수준이었던 반면, 1999년과 2007년 시기에는 평균 8.4%으로 증가했다. 이 사실은 1997년 금융위기 후 재정적자 측면에서 개선이 있었음에도 불구하고, 평균 부채증가율은 오히려 증가했다는 것을 말한다. 그렇다면, 1997년 금융위기 이후 시기에는 부채증가율이 단순히 재정적자의 동학에 의해 결정되지 않는다는 추론이 가능해진다. 재정적자의 평균 수준이 1997년 금융위기 이전 시기보다 낮아졌음에도 불구하고, 왜 1999년-2007년 시기 평균부채증가율은 오히려 더 증가한 것일까? 이 같은 의문은 2008년 금융위기 이후 2010년에서 2014년까지 재정적자의 평균은 -1.36%로 그 이전 시기보다 증가한 반면, 동일시기 부채증가율은 2.43%로 크게 감소했다는 사실로 인해 더욱 증폭된다. 핵심논지는 재정적자의 동학으로부터 부채증가율의 동학을 직접 추론할 수는 없다는 것이다.

그렇다면, 부채증가율의 동학에 직접적인 영향을 미치는 변수는 무엇일까? 이 의문을 해결하기 위해서 정부부채의 구성을 확인하여 어떤 구성요소가 부채증가율의 동학에 결정적인지 확인하는 것이 필요하다. 2장의 1절에서 말한 “중앙재정 국가채권채무”원자료에 따르면 정부부채의 총액은 국내 차입금, 국채, 국고채 무부담행위, 정부차관액의 총합이다. <그림 3>은 4가지 구성요소 각각의 GDP 대비 상대적 비중의 추이를 보여주고 있는데, 1997년 이후 정부부채의 추이와 유사한 동학을 보여주는 것이 4가지 구성요소 중 ‘국채’임을 알 수 있다. 정부부채의 구성요소 중 국채가 가장 높은 비중을 보여주고 있으며, 2003년 이후에는 GDP 대비 정부부채 비중과 국채비중이 거의 상호 수렴되었다.

이 사실이 함축하는 바를 이해하기 위해서는 좀 더 장기적인 시각에서 정부부채구성에서 국채의 역할이 어떻게 변화되어 왔는지를 살펴볼 필요가 있다. 1970년부터 1987년 이전까지 정부부채의 구성요소 중 가장 높은 비중을 차지했던 것

은 정부차관이었고, 그 이후 국채가 정부차관의 비중을 상회하기 시작했다. 이 사실은 1987년 이전까지 한국정부는 정부재원을 조달하기 위해 외국으로부터의 정부차관에 크게 의존했지만, 그 이후에는 금융시장에서 국채발행을 통해 재원을 조달했다는 것을 함의한다. 물론, <그림 3>을 주의 깊게 관찰하면, 국채발행을 통한 재원조달이 서서히 증대하기 시작했던 시점은 이미 1974년이었으며, 그 시점은 한국은행의 국내차입금을 통한 재원조달의 비중 또한 서서히 하락하는 시점임을 확인할 수 있다. 즉, 1970년대 전반과 1980년대 중반에 걸쳐, 한국정부는 주로 정부차관에 의존하여 재원을 조달했지만, 그 와중에도 국내 차입금에 대한 의존을 줄이는 대신 국채발행의 비중을 늘리는 점진적인 노력을 기울였으며, 1987년 이후 결정적으로 재원조달방식을 정부차관중심에서 국채발행중심으로 전환했던 것이다.



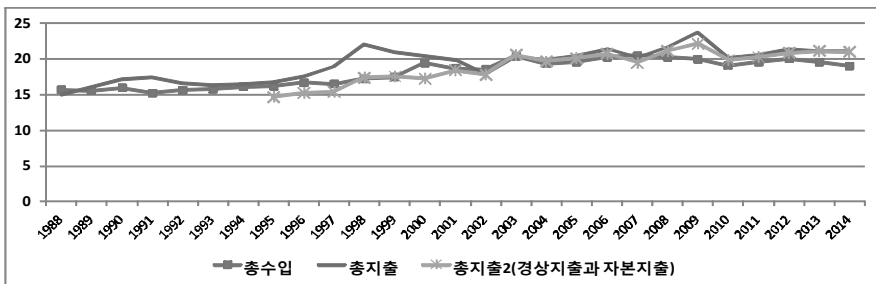
(그림 3) 정부부채의 구성(1970-2014)

데이터 출처: 한국조세재정연구원, “중앙재정 국가채권채무:국가채무총괄”(https://www.kipf.re.kr)

1987년부터 적자재정조달의 지배적 방식이 정부차관도입에서 국채발행으로 전환되었다는 사실은 한국정부가 금융자유화의 추진을 통해 금융시장을 육성하고, 국내외 사적투자자들로부터 정부재원을 확보하는 것을 선호하게 되었다는 것을 의미한다.<sup>15)</sup> 국내외 사적투자자들이 정부의 채권자가 됨으로써, 채무자인 정부는 사적 투자자들의 신용제공에 크게 의존하며, 그들의 신뢰를 얻지 않고서

15) 김의동(2004)은 한국경제는 1987년부터 4단계에 걸친 금융자유화를 추진하며 금융화의 과정에 진입했다고 한다.

는 유리한 조건에서 국채를 발행할 수도 없다. 이 점은 정확히 우리가 2장의 2절에서 논의한 세 번째의 논점을 상기시킨다. 1987년을 기점으로 한국정부는 재원 조달의 지속가능성을 위해 금융시장에서 사적 투자자들의 신뢰를 얻고자 “부채의 재구조화”를 추구해야만 하는, 금융자유화의 시대로 진입했던 것이다. 그리고 <그림 3>에서 볼 수 있듯, 1997년 금융위기가 발생하기 직전까지 정부부채규모는 지속적으로 하락했다는 점에서 1987년에서 1997년까지 한국정부의 재정수행 능력은 매우 성공적인 듯 했다. 따라서 1997년 금융위기 이후 한국 정부의 부채 규모의 급증을 위기 이전 시기의 재정수지에 의해 설명한다는 것은 논리적으로 타당하지 않다. 오히려 금융자유화가 필연적으로 야기하는 금융위기의 리스크에 그대로 노출된 한국 금융시장의 취약함이 금융위기 후 부채규모의 급증의 근원일 것이다. 1997년 금융위기 후 부채규모의 급증은 <그림 3>이 보여주듯, 국채 발행규모의 급증에 의한 것이다. 1996년 GDP 대비 5.33%였던 국채발행은 1998년 이후 지속적으로 증가한다. 적자지출이 실제로 부채증대의 원인이 되는 것은 바로 이 시점이다. 달리 말해, 금융위기가 발생하지 않았다면, 1997년 이후 부채 규모의 급증과 지속적인 증가는 발생하지 않았을 것이다. 따라서 실제 사태의 진행은 금융자유화 ==> 금융위기 ==> 재정적자 ==> 부채증대라는 논리적 진행과정과 일치한다고 볼 수 있다.



<그림 4> 정부 총수입과 총지출의 추이(1988-2014)

데이터 출처: 한국조세재정연구원, “중앙재정통계일반: 통합재정수지(1980-2014)”

<그림 4>는 1988년 이후 한국 정부의 총수입과 총지출의 추이를 보여주고 있다. 총수입은 경상수입과 자본수입을 포함하는 것이고, 총지출은 경상지출, 자

본지출, 그리고 순융자(net lending)을 총합한 것이다. 원래 통합재정수지란 총수입과 총지출의 차이를 말하며, 통합재정수지에서 사회보장기금수지를 뺀 관리재정수지 통계는 1988년부터 제공된다. 통합재정수지에서 관리재정수지를 빼면 사회보장기금흑자분 통계를 얻을 수 있다. 총수입 원자료값에서 사회보장기금흑자분을 차감하는 방식으로 GDP 대비 총수입규모를 다시 계산했는데, 이것은 재정경제학자들이 선호하는 관리재정수지의 관점에서 총수입과 총지출의 격차를 확인하려는 의도 때문이다.<sup>16)</sup> 1997년-2002년까지 총수입을 초과하는 총지출의 증대가 있었고, 정확히 동일한 시기에 국채발행의 증대도 발생했다. 그러나 2003년부터는 다시 총수입과 총지출의 격차는 줄어들었지만, 국채발행의 증대는 2006년까지 여전히 지속되었다. 2007년, 2008년 잠시 정체를 되었던 국채발행은 2008년 다시 증가하여 2014년까지 지속되었다. 동일시기에 다시 총수입을 크게 초과하는 총지출의 증대가 있었다. 총수입을 크게 초과하는 총지출을 국채발행으로 충당했기 때문에 부채가 증대했다는 주장이 경험적으로 타당할 수 있는 것은 <그림 4>에서 볼 수 있듯이, 단지 1997년- 2002년, 2008년-2010년 두 시기에 국한된다. 다시 한 번 금융위기의 효과를 강조할 수밖에 없는 대목이다. 이처럼 총지출 추이의 동향이 금융위기의 발생에 의해 결정되는 경향이 강하다면, 우리가 부채증대의 근원을 총지출측면에서 찾는 것은 타당하지 않다.

더구나 금융위기와 함께 발생하는 일시적 총지출의 증가는 경상지출이나 자본지출의 증가 때문이 아니라, 순융자(net lending)의 증가에 기인한 것이다. 이 점은 <그림 4>에서 총지출과 총지출2(경상지출과 자본지출)를 비교하면 확인할 수 있는 사실이다. 경상지출과 자본지출 그리고 순융자를 포함하는 총지출을 순융자를 제외한 총지출2를 비교하면, 1995년 이후 2008년 금융위기 이전까지는 총수입과 총지출2가 지속적으로 균형상태에 있었음을 알 수 있다. 1997년 금융

16) 정부총지출과 총수입의 원자료값을 이용해 두 값의 격차를 확인하면, 1997년-1999년의 시기와 2009년을 제외하고, 총지출이 총수입을 초과한 적이 없는 것으로 나타난다. 이것이 통합재정수지의 관점에서 보는 것이다. 그런데 총수입에서 사회보장기금흑자분을 차감하여 총수입을 다시 계산하고, 그 값을 사용해 총지출과의 격차를 보면, 재정적자가 부채증대에 미치는 영향이 총수입 원자료값을 사용했을 때보다 더욱 크게 강조된다는 것을 알 수 있다.

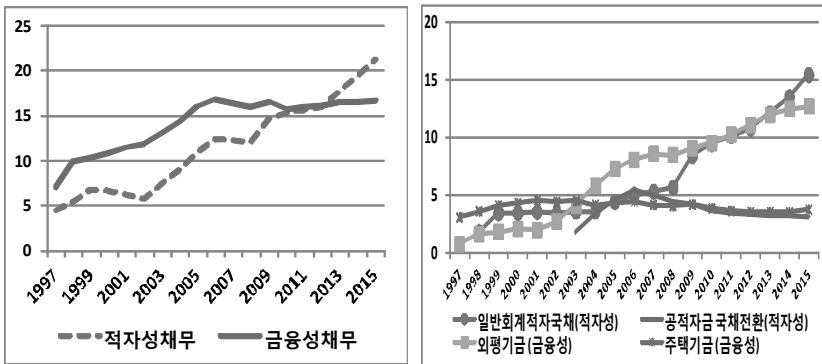
위기 직후에조차도 총지출은 총수입을 초과하지 않았다. 이 사실은 부채감축을 위해서는 정부지출, 즉 경상지출과 자본지출을 줄여야 한다는 주장이 타당하지 않음을 다시 한 번 확인해 준다. 만약 지출감축을 하고자 한다면, 순융자를 감축해야 할 것이며, 실제로 1980년대 초반 전두환정부의 긴축의 성공도 바로 순융자 감소에 크게 의존한 것이었다(김병욱 2015, 277).

적자지출이 부채증대의 근원이라는 주장을 이제 2장 2절에서 논의했던 두 번째 논점과 관련시켜 보다 심층적으로 반증해보자. 두 번째 논점은 왜 정부의 적자지출이 발생하는가라는 질문에 대한 주류경제학자들의 지배적인 인식을 반영한다. 주류경제학자들은 적자지출증대가 정부의 재정건전성에는 관심이 없거나, 그 문제의 심각성을 알지 못하는 사회구성원들의 정부지출증대요구에 지대추구적 정치인들이 책임감 없이 반응한 결과라고 본다. 흔히, 복지지출증대가 정부부채증대의 원인이라는 주장도 이 같은 주류경제학자들의 지배적 인식과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 이들의 인식은 매우 중요한 정치적 함의를 내포하고 있다. 정부의 적자지출증대에 따른 부채증대가 정부의 재정건전성을 희생하여 사적 이익을 추구하는 사회구성원들의 정부지출증대요구에서 비롯된다면, 부채감축과 재정건전성 강화는 정치과정의 변화 없이는 가능하지 않음을 함축한다.

그러나 보다 본질적인 문제는 주류경제학자들의 심층에 정치과정의 변화란 거의 불가능하다는 비판적인 인식이 존재한다는 것이다. 이 비관적 인식은 이익집단과 지대추구적 정치인들의 상호작용으로 묘사될 수 있는 정치과정이 민주적 정치의 실상이라는 생각이 지배적이기 때문에 형성된 것이다. 대의제 민주주의가 제도화된 모든 국가에서 발견할 수 있는 정치의 전형을 이익집단의 정치 그리고 그들에 의해 포획된 정부라고 생각하고 있으며, 그 상황은 쉽게 개선될 수 없는 것으로 보고 있다. 정치과정의 변화가 가능하지 않다면, 남아 있는 대안은 그 같은 부정적 정치과정을 “최소화”하는 것이다. 다시 말해, 정부의 재정정책을 사적 이익을 추구하는 사회구성원들의 지출증대요구로부터 제도적으로 격리시켜, 그들의 영향력을 최소화하는 것이다.

이 같은 두 번째 논점의 경험적 타당성을 1997년 이후 한국 정부의 부채증대라는 상황에 적용해 반증하려면 무엇보다도 먼저, 정부수입을 초과하는 정부지출의 증대 사실을 확인할 수 있어야 한다. <그림 4>는 경상지출과 자본지출의

총합으로서 정부총지출이 총수입을 초과하기 시작한 시점은 2008년 이후였다는 것을 보여주고 있다. 그렇다면, 의문이 제기된다. 왜 1997년 이후에 정부부채가 지속적으로 증대했는가, 특히 정부부채구성에서 국채발행이 부채증대에 결정적이었는데, 왜 총수입을 초과하는 총지출의 증대, 즉 적자지출은 2008년 이후부터인가? 이 의문은 총지출에 순융자를 포함하여 총수입과 비교하면 해소될 수 있다. 1997년 이후의 정부부채증대는 경상지출과 자본지출이 아니라, 순융자와 관련이 있다는 것이다. 통합재정수지는 경상지출과 자본지출에 융자지출인 순융자가 더해져 정부총지출이 계산되기 때문에 정부지출이 증폭될 수밖에 없다. 정부총수입측면의 착시효과를 피하기 위해 사회보장기금수지흑자분을 차감하고 재정수지를 계산한 것이 관리재정수지인 것처럼, 정부총지출측면의 착시효과를 피하기 위해 우리는 적자지출분에서 순융자분을 별도로 살펴볼 필요가 있는 것이다. 정부부채를 적자성채무와 금융성채무로 구분해 살펴보는 것은 바로 이 필요성에 부합한다.



(그림 5) 적자성 채무와 금융성 채무의 추이(1997-2015, GDP 대비 %)

데이터출처: 기획재정부/통계청 국가지표체계 “국가채무추이”

(<http://www.index.go.kr/potal/main>)

적자지출을 부채로 충당했기 때문에 부채가 증대했다는 적자지출가설은 부채가 적자성채무와 금융성채무를 구분하지 않을 경우, 모든 부채가 마치 정부의 과도한 경상지출과 자본지출로 인해 발생한 일반회계적자지출을 충당하기 위한



것 같은 착시효과를 준다. 그러나 정부부채는 일반회계적자분을 국채발행으로 충당하는 적자국채와 1997년 금융위기 극복과정에서 투입된 공적자금의 국채전환분을 합친 적자성채무와 금융위기 이후 외환시장 안정용과 서민주거 안정용 채권발행분을 합친 금융성채무로 구분할 수 있다. <그림 5>는 2010년 이전까지는 금융성채무의 비중이 적자성채무의 비중을 압도하고 있었으며, 특히 금융성채무 중에서도 외평기금이 1997년 이후 지속적으로 증대했음을 보여주고 있다. 한편, 2003년 이후 증대한 적자성채무는 2006년-2008년 잠시 정체상태였다가 2009년부터 크게 증가하여 2010년 이후부터 금융성 채무비중을 추월했다. 2008년 이후 적자성채무 증가에 기여한 것은 일반회계 적자지출을 충당하기 위한 국채발행이었다. 이로서 왜 총지출이 총수입을 초과한 시점이 2008년이었는가라는 의문이 풀린다. 결론적으로 말해, 1997년에서 적어도 2008년까지 부채증대의 주원인은 외환시장안정을 목적으로 발행된 외평기금채권이라는 금융성 채무에 있는 것이지, 정부의 일반회계 적자지출을 충당하기 위한 적자성채무에 있는 것이 아니었다. 뿐만 아니라, 2003년 이후 적자성채무의 증가에 크게 기여한 것 또한 1997년 금융위기 대응을 위해 투입된 공적자금 국채전환분이었다는 점을 고려할 때, 금융위기의 발생과 대응 그리고 예방을 위한 공적 자금투입, 그것의 국채전환, 그리고 외환시장안정성기금을 위한 재원충당이 정부부채증대에 결정적이었음을 알 수 있다. 이 모든 것은 금융위기와 금융시장의 안정성과 연관된 부채증대이지, 복지지출로 대표되는 사회구성원들의 정부지출증대요구에 의해 발생했던 것이라고 말할 수 없다. 따라서 적자지출에 의한 부채증대가 사회구성원들의 정부지출증대요구와 이에 반응하는 지대추구적 정치인들의 상호작용에 의한 것이라고 보는 두 번째 논점의 경험적 타당성은 재고되어야 한다.

## 2. 대안 가설: 세입감소와 정부부채

이제 논의를 적자성채무의 비중이 금융성채무 비중을 상회하는 시점인 2010년 이후의 상황으로 옮겨보자. 적자성채무 중 공적자금 국채전환분은 2003년 이후 급증했다가 2006년 이후 지속적으로 감소했다. 반면, 일반회계 적자지출을 충당하기 위한 적자국채는 1998년 9.7조원(GDP 대비 1.84%)에서 1999년 20.1조원

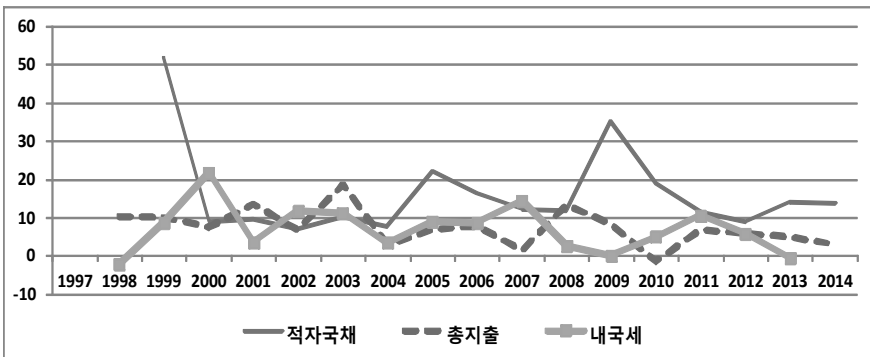
(3.48%)으로 크게 증가한 후 2004년까지는 GDP 대비 3% 수준을 유지했다. 2006년 48.9조원으로 5% 수준을 돌파 한 이후, 2009년 97조원으로 8.4% 수준으로 다시 큰 폭 상승했고, 2011년에 10%, 2014년에 200조를 넘어서며 13.4%로 지속적인 상승세를 보였다.<sup>17)</sup> 일반회계 적자보존을 위한 적자국채야말로 적자지출가설이 핵심적으로 분석해야할 대상이다. 물론, 분석의 쟁점은 적자국채발행의 증대가 과연 정부지출의 증대에 기인했는지를 규명하는 것이다. 이를 위해 우리는 적자국채증가율과 정부총지출(경상지출+자본지출)증가율을 상호대조할 것이다.

<그림 6>은 적자국채증가율과 정부총지출증가율의 추이를 보여주고 있다. 우리가 확인해야 할 것은 적자국채증가율의 동학과 정부총지출증가율의 동학 사이에 어떤 의미 있는 상관성이 존재하는 가이다. 적자지출가설이 경험적 타당성을 갖는다면, 두 증가율 추이의 동학은 유사한 패턴을 보여주어야 할 것이다. 즉, 적자국채증가율이 급증할 때, 정부총지출증가율도 큰 폭의 증가세를 보여야 한다는 것이다. 그런데 우리가 <그림 6>에서 볼 수 있듯이, 이 같은 논리적 예측은 사실에 부합하지 않는 듯하다. 적자국채증가율의 동학은 매우 역동적인데, 1999년(51%), 2005년(22%), 2009년(35%)이라는 세 번의 급격한 상승의 시기가 있었다.<sup>18)</sup> 반면, 정부총지출증가율은 그 추이의 역동성이 크지 않을 뿐만 아니라, 정부지출이 상대적으로 크게 증대한 시기는 적자국채증가율이 급증했던 시기와 일치하지도 않는다. 특히, 우리가 주목할 시점은 2009년인데, 적자국채증가율이 이전 시기에 비해 크게 증가했던 바로 동일 시점에 정부총지출의 증가율은 오히려 급격한 하락국면에 있었다. 정부총지출의 원자료값을 살펴보니, 당시 경상지출측면에서는 큰 변화가 없었고, 자본지출의 경우 1997년 이후 자본지출규모의

17) 적자국채발행잔액은 통계청, 국가지표체계 데이터베이스가 원출처를 기획재정부라고 밝힌 “국가채무추이”의 통계를 인용한 것이고, 그것의 GDP 대비 비중은 필자가 직접 계산한 것이다. 적자국채발행잔액과 당해 연도 발행규모에 관한 통계치는 몇몇 정부자료를 대조해 보았을 때 서로 완전히 일치하지는 않았다. 예를 들어, 2009년의 일반회계 적자국채발행잔액은 “국가채무추이”통계에 따르면 97조원인데, 2008년 11월 6일 정부가 발표한 2009년 수정예산안에 첨부된 “국가채무관리계획”(표III-1: 국가채무증감분석 현황, p.14)에 따르면 80.6조원이었다.

18) 이 세 시기는 모두 관리재정수지가 각각 -3.5%, -0.7, -3.8%로 전년도에 비해 큰 폭의 적자를 경험했던 해였다.

최고점을 찍었던 2009년 45.1조원에서 2010년 34.2조원으로의 급감했다. 2008년 미국발 금융위기에 대응하는 경기부양으로 2009년 정부지출이 크게 증가했다고 하지만, 2009년 경상지출증가율은 6%, 자본지출 증가율은 8%에 머물렀다. 이것은 그 직전 해인 2008년의 각각 13.8%, 13.1%증가율에 크게 못 미치는 것이었다. 이처럼 정부지출측면에서 2009년의 적자국채증가율의 급증을 명쾌하게 설명할 수는 없다.



〈그림 6〉 적자국채, 정부지출, 내국세(1997-2014)

- 데이터 출처: 1. 적자국채="국가채무추이"(통계청 제공)  
 2. 정부지출="중앙재정통계일반: 통합재정수지"(한국조세재정연구원)  
 3. 내국세="중앙재정일반회계 세입세출:세입세출결산규모"(한국조세재정연구원)

대안적인 설명은 세입측면에 발견할 수 있다. <그림 6>이 보여주듯이, 내국세 증가율은 2007년 14.4%에서 2008년 2.6%로 급감했고, 2009년 다시 -0.01%로 하락했다. 이미 우리 모두가 알고 있는 이명박정부의 감세정책의 효과에 의한 것이다. 한편 적자국채증가율은 2007년 12.05%, 2008년 11.74%에서 2009년 35.05%로 급증했다. 여기서 논지의 핵심은 2008년과 2009년의 내국세 증가율의 급감과 적자국채 증가율의 급증이 동시에 발생했다는 것이다. 2010년부터 정부 총지출증가율의 완만한 증가와는 상관없이, 내국세 증가율의 상승과 함께 적자국채증가율도 하락했고, 다시 2012년부터 내국세 증가율 하락과 더불어 적자국채증가율도 상승의 기류를 보였다. 이 같은 사실을 논리적으로 설명하는 것은 어렵지 않다. 관리재정수지상의 적자가 정부지출측면이 아니라, 정부수입측면,

특히 조세수입의 감소로 발생했다면, 당연히 적자국채의 추이와 조세수입의 추이가 연동되어 나타날 것이다. <그림 6>은 비단 2009년 시기에만 국한된 것이 아니라, 1997년 이후 지속적으로 적자국채증가율과 내국세증가율 사이에 부의 상관성이 있음을 보여주고 있다. 내국세 증가율이 낮아지는 국면에서 적자국채 증가율이 높아지는 경향이 있다. 따라서 적자지출가설에 대한적인 가설의 논리는 내국세감소==> 재정적자증대==> 적자국채증대==> 부채증대로 요약될 수 있다. 이 대한적 가설을 세입감소가설로 부를 수 있다.

2009년 이후 적자국채가 지속적으로 증대한 것이 정부 내국세수입의 감소에 따른 것이라면, 당시 이명박정부는 정부재정을 확보하기 위한 두 가지 방식인 조세와 부채 사이에 명백히 후자를 선택한 것이라고 볼 수 있다. 그리고 이 선택은 한국 정부의 부채구성을 금융성채무 중심에서 적자성채무 중심으로 전환시키는데 중요한 영향을 미쳤다. 적자성채무의 증대는 곧 조세부담율의 증대가 불가피함을 함의한다. 이는 금융성 채무와는 달리, 적자성채무는 조세수입으로 상환해야 할 부채이기 때문이다. 2009년 이후 적자성채무 증대문제가 심각한 이유는 내국세의 수준이 기존 수준을 현상 유지하는 상태에서 지출수준의 증가분을 적자국채발행으로 충당하는 차원이 아니라, 내국세수준을 ‘목적의식적’으로 하락시키면서 동시에 정부지출수준을 상승시켜 재정적자를 더욱 악화시켰기 때문이다. 따라서 단순히 정부수입과 지출의 일시적 불균형의 결과가 아니라, 조세와 부채사이에서 한국의 정부가 명백히 조세재정에 대한 의존을 줄이는 대신, 부채를 통해 정부재정을 충당하겠다는 정책선택의 결과였다.

왜 조세와 부채사이에서 후자를 선택했는가? 이 질문이 이 연구의 마지막 질문이며, 이 질문에 답하기 위해 우리는 앞 장에서 논의했던 세 가지 논점 중 첫 번째의 논점으로 되돌아가야 한다. 첫 번째 논점은 부채와 성장의 상관성에 관한 것이었다. 1970년대 이후 OECD 국가들의 부채증대가 저성장의 위기와 다양한 사회적, 인구학적 변화라는 구조적 요인에 의해 발생한 것임에도 불구하고, 일부의 경제학자들이 논리의 전도를 시도하며 부채가 저성장의 결과가 아니라, 원인이기 때문에 부채감축을 위한 노력을 경주하는 것이 최선의 성장전략이라는 아이디어를 확산시켰다. 1970년대 이후 금융자유화의 심화에 따라 국가는 사회구성원들로부터의 조세가 아닌, 금융시장의 사적 투자자들이 제공하는 신용에 의

존하여 정부재정을 충당하는, 다시 말해, 조세가 아닌 부채를 통해 재정을 조달하게 되었다. 이 때 중요한 것은 부채조달의 지속가능성이다. 부채조달의 지속가능성은 전적으로 채무자인 특정 국가의 부채상환능력에 대해 채권자인 금융시장의 사적 투자자들이 갖는 신뢰에 의존한다. 따라서 채무자인 국가는 자국의 부채상환능력을 채권자에게 확신시키기 위해 자국 정부의 재정건전성을 증명해야만 한다. 이를 위해 정부는 두 가지를 해야 한다. 하나는 부채상환을 연장하고, 그리고 보다 유리한 조건에서 부채를 다시 얻기 위해 현재의 부채를 감축을 하는 것이고, 다른 하나는 부채상환능력을 채권자에게 확신시키기 위해 경제성장을 지속시키는 것이다. 경제성장에 따른 국부의 증대가 가장 확실하게 부채상환능력을 증명하는 방법이라는 생각은 저성장의 시대에서도 여전히 강력한 힘을 갖고 있다. 전자를 위해 정부지출감축을 통한 긴축이 정부 재정정책의 기본방향으로 설정되며, 후자를 위해 정부는 기업의 투자를 독려해야 한다. 기업에 대한 감세가 기업의 투자욕을 강화시키는 효과적인 방법이라는 생각이 법인세 인하경쟁을 통해 세계적으로 확산된 지 오래이다. 이처럼 정부지출의 감축과 감세를 동시에 추구하기 때문에 결과적으로 정부의 세출과 세입의 규모는 낮은 수준에서 균형을 이루게 될 것이며 “작은 정부” 이상에 보다 근접하게 되리라는 낙관적 전망이 곧 신자유주의적 재정정책의 특성이다. 그러나 감세를 통해 경제성장을 촉진하고, 지출증대의 억제를 통해 부채를 감축하는 이른바 “확장적 긴축”의 실제 결과는 한국의 현재 상황이 잘 보여주듯이, 성장과 긴축의 동시적 성취가 아니라, 적자성채무의 증대와 저성장의 심화였다.

#### IV. 결론: 저성장의 시대, 지출감축과 세입증대의 기로에서

기존의 적자지출가설에 대한 반증을 통해 1997년 이후 한국정부의 부채증대의 근원을 분석하고자 시도했던 이 연구는 다음 세 가지의 경험적 발견을 했다. 첫째, 1970년 이후 재정적자와 부채증가율의 상관성은 두 변수 사이에서 내생적

으로 결정되기 보다는, 금융위기라는 단기적이나 강력한 외생적 충격에 의해 결정되었다. 다시 말해, 정부총지출의 동학이 금융위기의 발생에 의해 결정되는 경향이 강하여, 부채증대의 근원을 총지출측면에서 찾는 것은 타당하지 않다는 것이다. 둘째, 1997년 금융위기 후 정부부채의 증대는 국채발행의 증대에 의한 것이었으며, 국채발행의 증대는 주로 금융위기의 대응과 금융시장의 안정성을 목적으로 하는 금융성채무 증대에 기인하는 것이었다. 셋째, 기존의 적자지출가설에 보다 부합되는 상황은 일반회계 적자국채의 발행이 증대하여 적자성채무가 증대했던 2010년 이후에 발생했으나, 그 상황에서조차 재정적자의 원인은 정부지출증대가 아니라, 내국세감소에 따른 정부수입 감소였다. 이상의 세 가지 경험적 발견으로부터 이 연구는 기존의 적자지출가설의 경험적 타당성이 반증될 수 있음을 주장하며, 대안적 가설로서 세입감소가설을 제시했다.

이 연구가 제시한 세입감소가설은 기존의 적자지출가설이 정부부채증대의 원인을 정부지출증대에 따른 재정적자에서 찾는 전통적인 인식에 비판적이다. 적자지출가설은 정부세입규모를 일종의 상수로 보고, 재정수지의 변화는 정부지출측면에서만 발생한다는 이론적 전제에 기반을 두고 있다. 우리가 논의했듯이, 그러한 이론적 전제는 “작은 정부”라는 국가의 재정규모에 대한 특정한 정책선호에 입각해 있는 것이다. 작은 정부는 낮은 정부세입수준과 낮은 정부지출수준의 유지를 통해 균형재정의 원칙을 준수하는 작은 정부의 이상을 표현하고 있다. 작은 정부의 이상이 1970년대 이후 저성장의 위기와 탈산업화라는 변화된 상황에서 다시 신자유주의의 이름으로 복원되었을 때, 주요 OECD 국가들의 정부지출규모는 전후 성장의 황금기동안 이미 높은 수준으로 확장되어 있었고, 각 국의 정부는 저성장과 탈산업화가 야기하는 사회적 리스크에 대처하기 위해 필요한 정부지출증대를 요구하는 더 큰 사회경제적 압력에 직면해 있었다. 모든 정부들이 직면한 딜레마는 기존의 이미 확장된 정부지출규모를 현상유지하거나, 더 나아가 정부지출증대의 사회경제적 요구에 반응하기 위해서는 정부수입의 증대가 필수적이었지만, 저성장의 구조적 위기상황에서 그것이 쉽지 않았다는 것이다. 높은 수준의 정부지출에 조응할 수 있는 정부수입의 증대가 구조적으로 어려운 저성장의 위기상황에서 다시 복귀한 신자유주의의 작은 정부의 이상은 확장적 긴축정책을 통해 현실화를 추구하지만, 세입부족 그러나 세출증대의 필요성 사

이에서 결국은 부채증대로 귀결되고 있다. 부채에 대한 정부의 재정적 의존이 점점 더 커지는 현재의 상황은 작은 정부의 이상과 부채의 증대사이에 깊은 내적 연관성이 있음을 보여주고 있다.

1997년 이후 한국 정부의 부채는 지속적으로 증대했고, 앞으로도 크게 증대할 것이다. 더욱이 일반회계 적자국채의 발행증대에 따른 적자성채무의 비중이 금융성채무의 비중을 상회한 2010년 이후 한국 정부의 부채증대는 긴축론자와 경기부양론자의 논쟁을 넘어 공히 진지하게 고민해야 할 중요한 문제이다. 부채규모의 실제적 진실을 논쟁하는 것보다 더 중요한 것은 부채증대의 원인을 직시하는 것이다. 균형재정원칙의 고수가 긴축론자들만의 전유물이 될 수 없는 것은 그 원칙이 기본적으로 세입과 세출의 균형을 강조하는 것이지, 세입규모에 상관 없이 세출감축만을 추구하는 것은 아니기 때문이다. 세입과 세출의 균형은 반드시 세출증대에 의해서만 파괴되는 것이 아니다. 세입감소에 의해서도 파괴될 수 있다. 한국의 현재 맥락에서 그 균형이 과연 어떤 원인에 의해 파괴되고 있는지를 직시하는 것이 중요하다는 문제의식과 함께 이 연구는 한국의 현재 맥락에서는 세출증대가 아니라, 세입감소가 균형재정의 실현에 중요한 장애임을 설득하고자 했다. 세입증대의 노력 없이, 부채를 통한 재정충당에 의존적일수록, 정부는 금융시장의 사적 투자자의 영향력으로부터 자유로울 수 없다. 이 같은 정부의 사적 투자자에 대한 의존상태가 바로 공공선택론과 헌정적 정치경제학자들이 그토록 비판했던 ‘사적 이익에 포획된 정부’라는 현대정치학의 비판적 상황이 아닌가? 물론, 현재 한국사회에서 정부의 투명한 재정운영에 대한 사회 구성원들의 강한 의구심이 증폭되고 있다는 점에서 세입증대의 노력이 얼마나 성공적일 수 있는지에 대해 비판적인 것 또한 사실이다. 그러나 바로 그와 같은 비판적 인식을 앞세워, 정부가 조세와 부채사이의 선택에서 부채를 통한 재정충당에 의존할수록, 긴축과 저성장, 그리고 사적 이익에 포획된 정부의 악순환은 강화될 것이다. 조세와 부채사이에서 한국 사회의 집합적 선택이 필요하다. 그리고 전자의 선택이 가능하기 위해서는 사회 구성원들의 정치적 합의가 필수적이다. 누가 이 같은 정치적 합의의 형성을 가능하게 할 것인가? 부채문제가 본질적으로 정치적 문제인 이유는 바로 여기에 있다.

## 참고문헌

- 고영선. 2008. “우리나라 재정정책의 역사적 평가.” 서울: 한국개발연구원.
- 국회예산정책처. 2010. 『2010-2014년도 국가채무관리계획분석』. 국회예산정책처.
- 김병욱. 2015. 『역대정권별 한국경제성장모델과 성장동인』. 서울: 김스정보전략연구소.
- 김의동. 2004. “한국경제의 금융화 추세와 함의 : 1987년 이후 추세를 중심으로.” 『경제연구』 2권 3호, 29~60.
- 대한민국정부. 2008. 『국가채무관리계획』.
- 대한민국정부. 2011. 『2011년도 회계연도 국가채무관리보고서』.
- 안종범. 2010. “정부부채 정보공개와 유형별 관리의 필요성.” 『한국경제포럼』 3집 3호, 101-106.
- 옥동석. 2007. “재정지표로서 국가채무와 정부부채” 『재정논집』 22집 1호, 109-136.
- 최광 · 이성규. 2010. “경제위기 대응을 위한 지속가능 재정준칙: 개념적 고찰” 『재정학연구』 3권 1호, pp.37~75.
- 최광. 2011. “한국 재정, 무엇을 어떻게 보아야 하나?” KDI-제도학회 월례세미나(7월 22일). 1-55.  
([http://www.kdi.re.kr/seminar/seminar\\_view.jsp?pp=10&pg=4&mseq=239](http://www.kdi.re.kr/seminar/seminar_view.jsp?pp=10&pg=4&mseq=239) 검색일 2016.08.23), 1-55.
- 황성현. 2011. “한국의 재정적자와 국가채무: 현황과 대책” 『한국경제포럼』 3집 4호, pp.5-44.
- Abbas, S. M. Ali, Nazim Belhocine, Asmaa A. ElGanainy and Mark A. Horton. 2011, “Historical Patterns and Dynamics of Public Debt: Evidence from a New Database.” *IMF Economic Review*, Vol.59, No. 4, 717-742.
- Alesina, Alberto and Guido Tabellini. 1990. “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt.” *Review of Economic Studies*, Vol.57, No.3, 403-414.
- Alesina, A. and R. Perotti. 1995. “Fiscal Expansion and Adjustments in OECD Economies.” *Economic Policy*, 207-247.
- Alesina, A., S. Ardagna, and F. Trebbi. 2006. “Who Adjusts and When? The Political Economy of Reform.” *IMF Staff Papers* V. 53(Special Issue).
- Alesina, A. and Andrea Passalacquaz. 2015. “The Political Economy of Government Debt



- ..” 1-56. ([http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/political\\_economy\\_of\\_gov\\_debt\\_april\\_2015.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/political_economy_of_gov_debt_april_2015.pdf) 검색일: 2017. 01.12).
- Aspromourgos, Tony. 2014. “Keynes, Lerner, and the Question of Public Debt.” *History of Political Economy* Vol. 46, No.3, 409-433.
- Barro, Robert J. 1979. “On the Determination of the Public Debt.” *Journal of Political Economy* Vol. 87, No.5, 940-971.
- Broner, Fernando and Jaume Ventura. 2010. “Rethinking the Effects of Financial Liberalization.” 1-50. (<https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res2/pdf/fbjv.pdf> 검색일: 2016. 11. 04).
- Buchanan, James and Richard Wagner. 1977 *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Corsetti, Giancarlo and Nurieal Roubini. 1991. “Fiscal Deficit, Public Debt and Government Solvency: Evidence from OECD Countries.” NBER Working Paper 3658, 1-74. (<http://www.nber.org/papers/w3658.pdf> 검색일: 2017.02.07).
- Domar, Evsey D. 1944. “The Burden of the Debt and the National Income.” *American Economic Review* Vol.34, No.4, 798-827.
- Herndon, Thomas, Michael Ash, and Robert Pollin, 2013, “Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff.” Political Economy Research Institute, Working Paper No. 322, 1-25
- Hume, David. 1778/1983. *The History of England from the Invasion of Julius Caesar to the Revolution in 1688*, Vol.4. Indianapolis: Liberty Fund.
- International Monetary Fund, 2012, “The Good, the Bad, and the Ugly: 100 Years of Dealing with Public Debt Overhangs.” World Economic Outlook, Chapter 3 (Washington, DC).
- International Monetary Fund. 2010. “Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation.” *Economic Outlook*, Chapter 3.
- Keynes, J. M. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, London.
- Kontopoulos, Yianos and Roberto Perotti. 1999. “Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries” *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, edited by J. Poterba and J. von Hagen. Chicago: University

- of Chicago Press, 81-102.
- Krugman, Paul. 2013. "How the Case for Austerity Has Crumbled?" *The New York Review of Books*(June 6, 2013 Issue). (<http://www.nybooks.com/articles/2013/06/06/how-case-austerity-has-crumbled/>검색일: 2017년 01년 08일).
- Lerner, Abba P. 1943. "Functional Finance and the Federal Debt." *Social Research* Vol.10, No.1, 38-51.
- Melzter, A. H. 1983. "Review: Interpreting Keynes." *Journal of Economic Literature*, Vol. 21, No. 1, 66-78.
- OECD. 2011. "Fiscal Consolidation: Targets, Plans and Measures." *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11/2. (<http://dx.doi.org/10.1787/budget-11-5kg869h4w5f6> 검색일:2016.8.19).
- OECD. 2015. *The State of Public Finances*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2016. *Economic Survey: Korea*. Paris: OECD Publishing.
- Ohlsson, Henry and Per-Anders Edin. 1991. "Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects versus Minority Effects." *European Economic Review* Vol.35, 1597-1603.
- Ostry, Jonathan D, Atish R. Ghosh, and Raphael Espinoza. 2015. "When Should Public Debt Be Reduced?" *IMF Discussion Note*(June2015), 1-23.
- Pescatori, Andrea, Damiano Sandri, and John Simon. 2014. "Debt and Growth: Is There a Magic Threshold?" *IMF Working Paper* WP/14/34, 2-19.
- Panizza, Ugo and Andrea F. Presbitero, 2012, "Public Debt and Economic Growth: Is There a Causal Effect?" *MoFiR Working Paper* No. 65, 1-47.
- Ranciere, Romain and Aaron Tornell. 2014. "Financial Liberalization, Allocative Efficiency and Growth.." 1-68.
- Reinhart, Carmen and K Rogoff. 2010. "Growth in a Time of Debt" *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100, 573-578.
- Reinhart, Carmen M., and M. Belen Sbrancia, 2011, "The Liquidation of Government Debt." *NBER Working Paper No. 16893*, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, forthcoming in *Economic Policy*.
- Reinhart, Carmen M., and Kenneth S. Rogoff, 2011. "From Financial Crash to Debt Crisis." *American Economic Review*, Vol. 101, No. 5, 1676-1706.

- Reinhart, Carmen M., and Kenneth S. Rogoff, 2013. "Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten." IMF Working Paper(WP/13/216), 1-20. (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13266.pdf> 검색일: 2016.11.23).
- Ricardo, David. 1817/2001. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Kitchener: Batoche Books.
- Roubini, Nouriel, Jeffrey Sachs, Seppo Honkapohja, Daniel Cohen. 1989. "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries." *Economic Policy*, Vol. 4, No. 8, 100-132.
- Roubini, Nouriel and Sachs, Jeffrey. 1989. "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies." *European Economic Review* Vol.33, pp. 903-933.
- Smith, Adam. 1776/2003. *The Wealth of Nations*. New York: Bantam.
- Streeck, Wolfgang. 2013. "The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State." MPIfG Discussion Paper 13/7, 1-24. ([http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp13-7.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp13-7.pdf) 검색일: 2016.08.17).

투고일: 2017.02.15.    심사일: 2017.02.27.    게재확정일: 2017.03.28.

## The Political Economy of Korean Government Debt Since 1997: Deficit Spending vs. Tax Cut

Kim, Mi Kyung | Chosun University

This study analyzes why the government debts have been increased in Korea since 1997, falsifying the conventional hypothesis that deficit spendings generate the rise of government debts. With a detailed examination of the fiscal statistics of Korean central government, this study provides the three empirical findings. First, the relationship between budget deficit and debt has been determined exogenously by the effects of financial crisis in Korea since 1997. Second, the rise of government debts can be mainly explained by the rise of financial debts after the financial crisis in 1997. Third, it is the reduction of government revenue caused by tax-cuts policy under the Lee Myung-bak government that has increased government bond issuing for deficit spending since 2010 rather than the rise of government spending. Based on these findings, this study suggests the alternative hypothesis that cutting taxes result in the rise of deficit and debts.

---

**Key Words** | debts, financial crisis, deficit spending, government bonds, tax cuts