

디지털예산회계시스템을 이용한 다양한 재정수지 산출방안

김명규

2019. 9.



한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service

디지털예산회계시스템을 이용한 다양한 재정수지 산출방안

김명규

2019. 9.



한국재정정보원
Korea Public Finance
Information Service

디지털예산회계시스템을 이용한 다양한 재정수지 산출방안

김명규 부연구위원

이 보고서는 한국재정정보원 홈페이지(www.kpfis.or.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

한국재정정보원은 발간 보고서에 관한 여러분의 의견을 기다리고 있습니다.

제안하신 소중한 의견이 향후 재정관리시스템 개선과 재정운용에 활용될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

☎ 02-6908-8581 ✉ analysis@kpfis.kr

요 약

1. 분석의 필요성 및 목적

- 정부는 정책 의사결정 과정에서 다양한 경제지표와 재정지표를 활용하며, 재정 상황을 파악하는 지표 중의 하나로 재정수지가 있음
 - 재정수지는 재정수입에서 재정지출을 제외한 것으로, 우리나라 정부에서는 통합재정수지와 관리재정수지를 공식적으로 발표
 - 정부는 경제 상황에 대한 정책 의사결정이 필요한 경우, 재정의 건전성, 경기 대응성 등을 고려하는데 재정수지를 주로 활용
 - 재정의 건전성 파악은 단기적 관점에서 재정수지 흑자·적자 등 재정상태를 검토하거나, 장기적 관점에서 국가재정의 채무상환능력 등 재정의 지속가능성을 검토하는 것을 의미
 - 재정의 경기 대응성 파악은 경기 호황, 불황 등 경제 상황에 대한 정부의 재정정책 기조를 검토하는 것을 의미
- 국내에서는 통합재정수지와 관리재정수지만을 생산하고 있으나, 재정 상황을 정확하게 파악하기 위한 다양한 재정수지의 활용이 필요
 - IMF, OECD 등 국제기구와 EU 국가에서는 기초재정수지, 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지를 활용
 - 기초재정수지는 순이자지출을 제거하고 당해연도의 재정 상황을 판단하는 재정수지
 - 경기조정 재정수지는 경기변동에 따른 요인을 제거한 당해연도의 재량적 재정 기조를 판단하는 재정수지
 - 구조적 재정수지는 재량적 요인인 일시적 조치와 경기변동 요인 등을 제거하고, 당해연도의 재정 상황을 판단하는 재정수지

- 이를 위해 본 분석에서는 다양한 재정수지의 종류와 개념에 대해 살펴보고, 국제기구의 생산방식을 디지털예산회계시스템(dBrain) 재정정보를 사용하여 재정수지를 산출하는 방안과 시사점을 도출하고자 함
 - 기초재정수지 산출과정에서는 이자지출과 이자수입에 대한 포괄범위 적용을 위해 IMF의 정부재정통계편람(GFSM; Government Finance Statistics Manual)과 우리나라 예산과목 구조를 검토
 - 경기조정 재정수지 산출을 위해서 IMF, OECD의 경기변동 요인 제거 방식 검토
 - 잠재 GDP의 추계, OECD 방식에 따른 재정수입·지출 분류체계 검토
 - 구조적 재정수지 산출 단계에서는 일시적 조치(one-offs)의 개념과 예산사업에서 일시적 수입·지출의 범위 파악, 규모 측정 방안 등 제시

2. 현행 우리나라의 재정수지

- 통합재정수지는 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄한 수지로, 총수입에서 총지출을 차감하여 산출함
 - 2018년 결산기준 통합재정수지는 총수입 464.7조원에서 총지출 427.5조원과 세입·세출의 6.0조원을 뺀 31.2조원(GDP 대비 1.7%) 흑자
 - 통합재정수지 추이를 보면, 1990년 이후 전반적으로 흑자재정을 유지하였으나, 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 시기에 적극적 재정정책으로 적자재정 운용
- 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성 기금 수지 흑자분과 공적자금상환지출금을 제외하여 산출함
 - 관리재정수지를 도입한 이유는 우리나라 재정의 특수성을 고려하여 당해 연도의 재정상태를 보다 정확히 파악하기 위한 재정지표가 필요하였기 때문
 - 사회보장성 기금 수지 흑자분은 장래 국민연금 등 급여지급의 재원으로 현재의 실질적으로 가용한 흑자로 볼 수 없고, 공적자금상환지출금은 1997년 IMF

경제위기 시 발생한 공적자금 투입(보증채무)을 2003년부터 2006년까지 국채전환한 것으로 실질적 재정부담으로 보기 어렵기 때문임

- 2018년 결산기준 관리재정수지는 통합재정수지 31.2조원 흑자에서 사회보장성 기금 수지 41.7조원 흑자를 뺀 10.6조원 적자(GDP 대비 -0.6%) 기록
- 관리재정수지 추이를 보면, 2002년, 2003년, 2007년을 제외하고, 전반적으로 적자재정 상태

- 정부는 재정수지로 통합재정수지와 함께 실질적 재정상태 파악을 위해 사회보장성 기금 수지를 고려한 관리재정수지를 활용하고 있으나, 그 이외의 다양한 재정적 요인을 고려한 재정상태를 파악하는 데 한계

3. 보완적 재정수지

- 이상의 현행 재정수지의 한계를 보완하기 위해, OECD, IMF 등 국제기구에서 통용되고 있는 기초재정수지(primary balance), 경기조정 재정수지(Cyclical Adjusted Balance), 구조적 재정수지(Structural Balance)를 검토
- 기초재정수지는 부채와 관련된 순이자지출(net interest payments)을 제외한 재정수지로 정의함
 - (개념) 과거 재정적자 운용의 결과인 채무 발행에 따른 순 이자 부담을 제외하고, 현시점의 재정 상황을 판단하는 재정지표
 - (산출방식) 기초재정수지는 총수입과 총지출, 이자수입, 이자지출을 통해 산출
 - 기초재정수지 = (총수입 - 총지출) + 순이자지출(이자지출 - 이자수입)
- 경기조정 재정수지는 경기변동 요인으로 인한 재정수지 변동분을 제거한 재정수지로 정의함

- (개념) 경기조정 재정수지는 경기변동 요인 분석을 통해 재정 기초를 판단하는 보조지표로 쓰이며, 국가 간 비교에도 활용
- (산출방식) 경기조정 재정수지는 잠재 GDP 갭을 추계한 후, 재정수지에서 경기변동 요인을 제거하여 산출
 - 잠재 GDP란 한 국가의 모든 생산요소를 투입하여 달성할 수 있는 최대 GDP를 의미하며, GDP 갭(gap)은 실제 GDP에서 잠재 GDP를 차감하여 계산
 - GDP 갭이 양(+)의 값이면 경기 과열, 음(-)의 값이면 경기침체 상태로 판단
- 경기조정 재정수지는 재정의 자동안정화장치 규모 측정에 활용
 - 자동안정화 장치는 경기불황(또는 호황) 시 정부가 의도적으로 재정지출과 세율을 변경시키지 않더라도 자동으로 재정지출과 조세수입이 변동하여 경기변동의 진폭을 완화하는 역할
 - 대표적인 자동안정화 장치는 누진적 조세체계, 실업 관련 지출 등

□ 구조적 재정수지는 정부의 일시적 재정 조치와 경기변동에 따른 요인 등을 제거한 재정수지로 정의함

- (개념) 구조적 재정수지는 경기변동 요인과 일시적 요인을 제거한 당해연도 재정의 수입과 지출 구조에 따른 재정상태를 나타내는 재정지표
- (산출방식) 구조적 재정수지는 비반복적이고 일회적인 일시적 조치(one-off)를 제거하고, 경기변동으로 인한 세입·세출의 변동을 제거하여 산출

4. dBrain 재정정보를 활용한 재정수지 산출방안

- 기초재정수지 산출을 위해서는 순이자지출을 고려해야 하며, 디지털예산회계시스템(dBrain)에서 관리되는 예산·결산 목분류 상 이자수입과 이자지출 항목 활용
- GFS '86 기준과 예산 편성지침 등을 검토한 결과, 이자지출의 범위는 '510-03 차입금이자', '510-05 예수금이자', '510-09 민간예수금 이자' 세목으로 적용

- 이자수입의 범위는 '531~534 전대차관 이자수입'과 '541~545 기타이자수입 및 재산수입' 목의 합계에서 세입·세출금의 금융기관 예치에 따른 이자수입을 제외하여 산출
- 경기조정 재정수지는 IMF와 OECD의 잠재 GDP를 사용하고, IMF의 총량 접근법과 OECD의 분할 접근법을 통해 산출 가능
 - IMF와 OECD에서 추계한 잠재 GDP의 차이가 $\pm 3\%$ 이내에서 안정적이므로 평균값을 활용함으로써 잠재 GDP 추계방식에 따른 불확실성 완화 방안 제시
 - 분할 접근법(OECD 방식)으로 산출 시 OECD 분류항목과 dBrain 총수입 분류항목(세목)을 연계하여 사용
- 구조적 재정수지 산출방안에서는 일시적 조치에 대한 범위와 규모를 산정할 필요
 - 일시적 수입은 '843 기타유가증권매각대' 목에 해당하는 항목 중 일부로 선별 가능
 - 비금융공기업주식, 정부투자 기관주식, 수익증권 등 매각 수입
 - 일시적 지출은 예비비 사업, 추가경정예산의 신규사업 등에서 산출
 - 예비비 사업 중 일회적 상황에서 일정 규모(GDP의 0.05%, EU 기준) 이상의 재정지출에 해당하는 사업
 - 추가경정예산의 신규사업 중 채무상환, 지방재정보강과 같은 상환지출 제외
 - 또한, 일시적 조치로 순자본이전에 대해 통계적 추세치(HP 필터링)를 제외하여 산출

5. 시사점

- 통합재정수지와 관리재정수지 이외에 다양한 재정수지를 산출하여 재정분석에 활용 필요
 - 우리나라의 재정 상황을 판단하기 위해 정부에서 작성·활용되고 있는 통합 재정수지와 관리재정수지를 기반으로 다양한 재정적 요인을 고려한 재정수지 산출 및 활용

- 다양한 재정적 요인으로 순이자지출, 경기변동 요인, 일시적 조치 등을 고려
- 재정 당국이나 연구자가 필요에 따라 각각의 요인을 고려한 재정지표 활용 가능

〈표 1〉 재정적 요인을 고려한 다양한 재정수지

구분	기준	사회보장성 기금 수지	순이자지출	경기변동 요인	일시적 조치
기초재정수지	통합재정수지	×	●	×	×
	관리재정수지	●	●	×	×
경기조정 재정수지	통합재정수지	×	×	●	×
	관리재정수지	●	×	●	×
- 경기조정 기초재정수지	통합재정수지	×	●	●	×
	관리재정수지	●	●	●	×
구조적 재정수지	통합재정수지	×	×	●	●
	관리재정수지	●	×	●	●
- 구조적 기초재정수지	통합재정수지	×	●	●	●
	관리재정수지	●	●	●	●

- dBrain의 재정정보를 통해 다양한 재정수지를 산출하기 위해 잠재 GDP 전망 체계 마련, 재정통계의 일관된 시계열 확보, GFS '86, GFS '01 등 국제기구 표준(지침)과 우리나라 예산 과목체계의 연계관리 등이 필요
- 재정정책 수립에 필요한 잠재 GDP 추계치는 IMF, OECD 등 국제기구의 추계치를 활용할 수 있으나, 향후 공식적인 잠재 GDP를 정기적으로 산출하는 방안 모색 필요
- 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업 등 예산체계와 과목구조 변경 등을 반영한 안정적이고 장기적인 재정통계의 시계열 확보 필요
- 국제비교가 가능한 재정통계를 좀 더 쉽게 산출할 수 있도록 재정통계의 국제표준(GFS)과 우리나라 예산과목과의 연계표를 dBrain에 반영할 필요

목 차

I. 서론	1
1. 분석의 필요성 및 목적	1
2. 분석 내용	2
II. 현행 우리나라의 재정수지	5
1. 통합재정수지	5
가. 통합재정수지의 개념	5
나. 통합재정수지 산출방식	6
다. 통합재정수지 추이	7
2. 관리재정수지	8
가. 관리재정수지의 개념	8
나. 관리재정수지 산출방식	10
다. 관리재정수지 추이	12
III. 보완적 재정수지	15
1. 기초재정수지	15
가. 기초재정수지의 개념	15
나. 기초재정수지 산출방식	17
2. 경기조정 재정수지	18
가. 경기조정 재정수지의 개념	18
나. 경기조정 재정수지 산출방식	20

3. 구조적 재정수지	28
가. 구조적 재정수지의 개념	28
나. 구조적 재정수지의 산출방식	31
4. 선행 연구 및 사례	33
가. 국내 연구	33
나. 다양한 재정수지 작성 사례	35
1) 기초재정수지	36
2) 경기조정 재정수지	39
3) 구조적 재정수지	41

IV. dBrain 재정정보를 활용한 재정수지 산출방안 43

1. 기초재정수지	43
가. 이자지출	43
나. 이자수입	49
2. 경기조정 재정수지.....	52
가. 잠재 GDP 추계	52
나. IMF, OECD 산출방식	58
1) IMF의 총량 접근법	58
2) OECD의 분할 접근법	59
3. 구조적 재정수지	65
가. OECD의 일시적 조치 처리 방식	65

나. 일시적 조치의 처리 방안	66
1) 일시적 수입 항목	67
2) 일시적 지출 항목	69
3) 순자본이전의 HP 필터링 기법을 적용한 일시적 조치 추계	72
V. 요약 및 시사점	79
1. 요약	79
2. 시사점	81
〈참고문헌〉	85

표 목 차

〈표 2-1〉 총수입·총지출의 예산 기준 및 통합재정 기준의 비교	7
〈표 2-2〉 관리재정수지 산출예시: 2019년 본예산 기준	11
〈표 2-3〉 관리재정수지 대상 사회보장성 기금 수지 추이	12
〈표 3-1〉 조세 탄력성	22
〈표 3-2〉 OECD 회원국의 세목별 세입 탄력성과 지출 탄력성	24
〈표 3-3〉 우리나라 GDP 탄력성 추정치	25
〈표 3-4〉 EC Public Finance in EMU의 재정지표 정리	29
〈표 4-1〉 이자지출[GFS](24)의 상세 분류	44
〈표 4-2〉 통합재정수지와 예산상 이자지출의 분류체계	45
〈표 4-3〉 예산상 이자지출의 분류체계	46
〈표 4-4〉 2017년도 예수금상환 비목 비목개편	47
〈표 4-5〉 예산 비목으로 산출한 이자지출 추이	48
〈표 4-6〉 이자[GFS](1411)의 상세 분류	49
〈표 4-7〉 통합재정수지와 예산상 이자수입의 분류 체계	50
〈표 4-8〉 예산상 이자수입의 분류 체계	51
〈표 4-9〉 예산·결산상 이자수입 항목별 추이	52
〈표 4-10〉 IMF에서 추계한 우리나라 잠재 GDP 추이: 2007-2020	54
〈표 4-11〉 OECD에서 추계한 우리나라 잠재 GDP 추이: 2007-2020	56
〈표 4-12〉 OECD 조세와 이전지출의 경기조정 대상 항목 분류	61

〈표 4-13〉 재정수입 항목의 조정	62
〈표 4-14〉 우리나라 재정지출 항목의 경기변동에 대한 탄력성 계산 사례	63
〈표 4-15〉 우리나라 GDP 탄력성 추정치	64
〈표 4-16〉 OECD Economic Outlook 일시적 조치 처리 방식	66
〈표 4-17〉 일시적 수입	69
〈표 4-18〉 일시적 지출	71
〈표 4-19〉 추가경정예산 편성 추이	72
〈표 4-20〉 주요 순자본이전 구성 요소	74
〈표 4-21〉 통합재정 상 자본수입과 자본지출의 예산 비목 분류 체계 비교	75
〈표 4-22〉 순자본이전의 HP 필터 기법을 활용한 순 일시적 조치 추계	76
〈표 5-1〉 재정적 요인을 고려한 다양한 재정수지	82

그림 목차

〈그림 2-1〉 통합재정수지 연도별 추이	8
〈그림 2-2〉 관리재정수지 연도별 추이	13
〈그림 3-1〉 EU 회원국의 기초재정수지와 정부부채의 관계	16
〈그림 3-2〉 OECD 회원국의 자동안정화 장치 규모	19
〈그림 3-3〉 경기조정 재정수지 산출방식 비교: 총량 접근법 vs 분할 접근법	22
〈그림 3-4〉 잠재 GDP 추계방식에 따른 추정결과의 차이 비교	28
〈그림 3-5〉 경기 순환 요인 및 기타 요인에 대한 조정 절차	31
〈그림 3-6〉 기초재정수지 연도별 추이	36
〈그림 3-7〉 OECD 국가 기초재정수지 비교(2017년 일반정부 기준)	37
〈그림 3-8〉 기초재정수지와 경기조정 기초재정수지 추이 비교	40
〈그림 3-9〉 경기조정 기초재정수지 국제비교(2017년 일반정부 기준)	40
〈그림 3-10〉 구조적 재정수지 연도별 추이	41
〈그림 3-11〉 구조적 재정수지 국제비교(2017년 일반정부 기준)	42
〈그림 4-1〉 의무지출 중 이자지출	48
〈그림 4-2〉 한국은행 추계 GDP 갭%	55
〈그림 4-3〉 IMF와 OECD 추계 잠재 GDP, 배율 추이: 1985-2020	57
〈그림 4-4〉 평균 잠재 GDP, GDP, GDP 갭% 추이	57
〈그림 4-5〉 경기조정 재정수지 탄력성 적용 비교: 캐나다 사례	59
〈그림 4-6〉 순자본이전의 HP 필터기법을 활용한 순 일시적 조치 추계	77

I. 서론

1. 분석의 필요성 및 목적

다각화된 경제환경 속에서 미래 예측은 갈수록 어려워지고, 경제주체의 의사결정 과정에서의 불확실성도 확대되고 있다. 정부도 정책목표 달성을 위해 더 많은 경제 변수와 재정 상황을 면밀하게 살펴보아야 하는 상황이다. 특히, 정부는 기업이나 가계와 같은 민간 경제주체와는 다른 의사결정을 할 때가 있다. 대표적으로 경기상황에 대한 대응이다. 민간 경제주체의 경우 일반적으로 불경기가 예상되면, 소비와 투자를 줄여 미래 소비를 대비하는 선택을 하기 때문에 경기 순응적 의사결정을 한다. 반면, 정부는 상황에 따라서는 불경기에 재정지출을 확대하는 확장적 재정 기조를 유지하는 등 경기 역행적 의사결정을 하기도 한다. 재정 당국은 경제상황에 따른 정책 지원을 수행할 때 의사결정을 위해 객관적인 경제지표와 재정지표를 활용하여 과거와 현재를 분석한다. 나아가 향후의 경제와 재정 상황을 고려한 재정지출 규모와 자원배분 전략을 수립한다. 이 과정에서 한 해의 재정 상황을 파악할 수 있는 가장 대표적인 지표 중의 하나가 재정수지이다. 재정수지는 기본적으로 수입에서 지출을 차감한 개념으로 총량적으로 재정 상황을 판단하는 데 활용된다. 모든 국가는 재정상태를 파악하기 위한 지표로 재정수지 개념을 도입하고 있다. 나아가 IMF, OECD 등 국제기구와 EU 회원국 등에서 재정상태를 다각도로 분석하기 위한 다양한 개념의 재정수지 도입하여 활용하고 있다. 대표적으로 기초재정수지, 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지 등이다.

우리나라 정부에서는 통합재정수지와 관리재정수지를 공식적으로 발표·활용하고 있다. 통합재정수지는 총수입에서 총지출을 차감한 지표로 당해연도의 재정 상황을 한눈에 파악할 수 있는 지표이다. 한편, 사회보장성 기금 수치

가 흑자 상태가 지속되고 있는 기간의 흑자분은 결국 미래 지급이 예정된 것이므로 제외할 필요성이 제기되었다. 이에 도입된 개념이 관리재정수지로 당해 연도의 실질적 재정상태를 파악할 수 있다는 점에서 재정 상황을 판단하는 주요 재정지표로 사용되고 있다. 이처럼 재정 상황을 다각도로 분석하기 위해서는 다양한 재정지표가 필요하며, 재정수지도 다양한 개념의 재정수지를 활용할 필요가 있다. 이러한 배경으로부터 현재 우리나라 정부에서 산출하고 있지 않은 재정수지를 도입하기 위한 탐색적 분석을 진행할 필요가 있다.

본 보고서는 정부 정책 의사결정이나 재정진단에 필요한 추가적인 재정수지를 dBrain에서 생산·제공하기 위한 산출방안을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 우선 통합재정수지와 관리재정수지 이외에 기초재정수지, 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지의 개념을 알아보고, 산출방식을 알아본다. 현재 정부에서 작성되고 있지 않은 기초재정수지와 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지를 dBrain을 통해 생산될 수 있도록 다양한 재정수지를 산출하는 방안을 제시하고, 고려사항을 검토한다.

2. 분석 내용

본 보고서의 분석 내용은 첫째, 통합재정수지와 관리재정수지 이외에 해외 주요국, 국제기구 등에서 통용되고 있는 다양한 재정수지의 개념과 종류에 대해 알아본다. 주요 재정수지로는 기초재정수지, 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지 등이다. 둘째, IMF와 OECD 등 국제기구에서 사용되는 재정수지 산출 방식으로 dBrain을 통해 우리나라의 기초재정수지, 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지를 산출하는 방안을 제시한다. 셋째, 기초재정수지, 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지를 산출할 때, 고려해야 하는 내용에 대한 심도 있는 논의를 하고, 각 산출 단계별 고려사항에 대한 다양한 방안을 제시한다. 기초재정수지 산출 단계에서는 이자지출과 이자수입에 대한 포괄범위를 제시한다. 경

기조정 재정수지 산출 단계에서는 경기변동 요인을 제거하기 위해 사용되는 잠재 GDP에 대해 국제기구에서 발표되는 수치를 활용방법을 대안으로 제시하고자 한다. 또한, OECD 방식의 산출 시 재정수입·지출 항목별 GDP 탄력성을 적용하는 방식에 대해 상세하게 논의한다. 구조적 재정수지 산출 단계에서는 일시적 조치에 대한 정의에 따른 예산사업의 일시적 수입과 지출의 범위와 다양한 방안을 검토한다.

II. 현행 우리나라의 재정수지¹⁾

재정수지는 국가재정의 건전성을 판단하기 위한 재정지표로, 재정수입과 재정지출의 차이로 정의하고 있다. 재정수입이 재정지출보다 큰 경우 재정수지 흑자, 재정지출이 재정수입보다 큰 경우 재정수지 적자로 표현하며, 흑자재정은 정부의 긴축적 재정운용을 의미하고, 적자재정은 확장적 재정운용을 의미한다. 정부는 경기조절을 위해 경기가 호황일 때는 경기의 과열을 막기 위하여 재정 규모를 축소하고, 불황일 때에는 경기 회복을 위해 재정 규모를 확대하는 재정정책을 수행하기도 한다. 우리나라 정부는 재정수지 지표로 통합재정수지, 관리재정수지를 공식적으로 작성하고 발표하고 있다.

1. 통합재정수지

가. 통합재정수지의 개념

통합재정수지는 당해연도의 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄한 수지로, 총수입에서 총지출 및 순융자를 차감한 것을 말한다. 이는 예산·결산에서는 총수입에서 총지출을 뺀 금액과 같다. 통합재정수지에서 사용하는 총수입과 총지출 및 순융자의 용어는 예산·결산에서 사용하는 총수입과 총지출과 용어가 일부 유사하지만, 포괄범위가 서로 다르다. 포괄범위는 자세히 후술하였다.

통합재정수지 통계는 IMF에서 제시한 1986년 정부재정통계편람(GFSM; Government Finance Statistics Manual)에 따라 현금주의 기준으로 1979년 9월부터 작성하기 시작하였다. 연도별로는 1980년부터 통합재정수지가 공개되어 있고, 1990년 이후 총수입, 총지출 세부항목으로도 자세하게 공표하고 있다. 1994년부터 분기별, 1999년 12월 이후부터 월별로 통합재정수지를 발표하고 있다.

1) 한국재정정보원(2019)의 내용을 인용하였다.

나. 통합재정수지 산출방식

기획재정부(2019)는 한국통합재정수지를 총수입에서 총지출 및 순융자를 차감하도록 정의하고 있다. 통합재정의 총수입·총지출 및 순융자와 예산상 총수입·총지출은 기준이 서로 다르므로 예산상 총수입·총지출을 통한 통합재정 지출이 적절하지 않다고 지적할 수는 있다. 하지만, 수지 개념으로 접근하면 통합재정 기준으로 산출되는 통합재정수지와 예산 기준으로 산출되는 통합재정수지가 같게 된다. 따라서 통합재정수지 정의는 예산 기준과 통합재정 기준을 무차별하게 사용하기도 한다.

$$\begin{aligned}\text{통합재정수지} &= \text{총수입} - \text{총지출 및 순융자 (통합재정 기준)} \\ &= \text{총수입} - \text{총지출 (예산·결산 기준)}\end{aligned}$$

본 보고서에서 사용하는 예산·결산상 총수입·총지출 개념을 적용하여 재정수지를 산출하는 데는 구조적 문제가 없다. 특히, 관리재정수지를 계산하기 위해서는 사회보장성 기금 수지 자료가 필요한데, 이때 산출되는 기준도 예산·결산 기준으로 작성되고 있다.

예산·결산상 총수입·총지출 기준은 국민경제에 미치는 재정의 영향을 국민에게 정확히 제시하기 위해 2005년 도입한 개념으로 재정의 총계 규모에서 보전거래, 내부거래를 제외하여 산출하고 있다. 통합재정 기준은 IMF의 GFSM에 따라 산출하고 있어, 재정 운용의 국제비교가 가능한 장점이 있다. 기획재정부(2019)에서 발표하는 한국통합재정수지는 1986년 GFSM 기준과 2001년 GFSM 기준으로 작성되고 있다.

총수입·총지출을 산출하는 예산 기준과 통합재정 기준의 차이는 융자와 기업특별회계 영업수지를 처리하는 방식이 다르다는 점이다. 총수입은 총수입·총지출 기준에서는 일반수입과 융자회수, 기업특별회계 수입을 모두 집계를 하지만, 통합재정 기준에서는 일반수입과 기업특별회계 영업수지 흑자를

집계하여 산출한다. 총지출은 예산 기준에서는 일반지출과 용자지출, 기업특별회계 지출 총계의 합으로 집계하는 반면, 통합재정 기준에서는 일반지출과 순용자, 기업특별회계 영업수지 적자를 집계하여 산출한다. 여기서 순용자는 용자지출에서 용자회수를 차감하여 계산한다.

〈표 2-1〉 총수입·총지출의 예산 기준 및 통합재정 기준의 비교

구분		예산 기준		통합재정 기준	
도입 시기		2005년 국가재정운용계획 수립 시 도입되었고, 결산에는 2010회계연도부터 도입		1979년부터 연도별로 작성하기 시작하였고, 1994년부터는 분기별, 1999년부터는 월별로 작성	
활용		국가재정운용계획 수립 및 예산 편성 규모 집계 등		월별 수지 공표, 결산 첨부 서류, 연간 책자 발간, IMF 제출 등	
작성 방식	공통 점	총계에서 보전거래와 내부거래를 제외하여 산출			
	차이 점	(용자) 회수와 지출을 각각 작성 (기업특별회계 영업 수지) 수입은 총수입에, 지출은 총지출에 각각 반영		(용자) 순용자를 지출로 작성 (기업특별회계 영업 수지) 각각의 영업 수지 차에 대해 흑자는 통합재정수입에, 적자는 통합재정지출 및 순용자에 반영	
		총수입	총지출	통합재정수입	통합재정지출 및 순용자
		일반수입 + 용자회수 + 기업특별회계 수입 총계	일반지출 + 용자지출 + 기업특별회계 지출 총계	일반수입 + 기업특별회계 영업 수지 흑자	일반지출 + 순 용자 + 기업특별회계 영업 수지 적자

자료: 기획재정부(2019)

다. 통합재정수지 추이

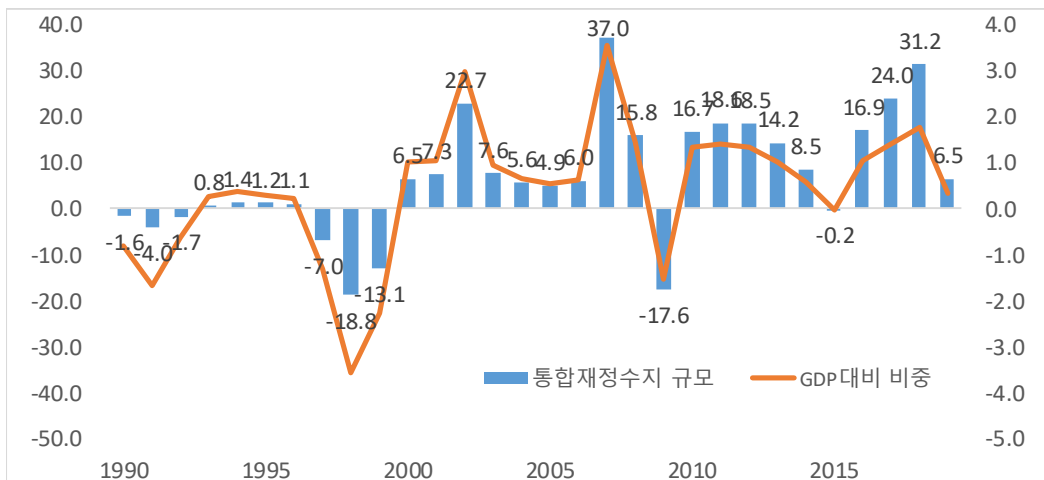
2018년 결산기준 중앙정부의 통합재정수지는 총수입 464.7조원에서 총지출 427.5조원과 세입·세출외²⁾ 6.0조 원을 뺀 31.2조원(GDP 대비 1.7%) 흑자를 기록하였다. 통합재정수지 추이를 보면, 전반적으로 흑자재정을 유지하였으나, 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 시기에 적극적 재정정책으로

2) 결산 과정에서 정산한 자치단체 교부금 정산과 여유자금 운용수입 등이다.

적자재정으로 운용하였음을 보여준다. 1990년 이후 GDP 대비 재정적자 규모는 외환위기 당시인 1997년 - 3.6%였으나, 이후 재정 건전화 노력으로 2009년 글로벌 금융위기 극복단계에서는 - 1.5% 내외로 안정적인 수준으로 회복되었다는 평가이다.

〈그림 2-1〉 통합재정수지 연도별 추이

(단위: 조원, %)



주: 2018년까지는 결산 기준, 2019년은 본예산 기준.

자료: 디지털예산회계시스템

2. 관리재정수지

가. 관리재정수지의 개념

관리재정수지는 재정 기조의 적정성을 판단하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성 기금 수지 흑자분과 공적자금상환지출금을 제외한 지표이다. 관리재정수지를 도입한 이유는 통합재정수지 이외에 우리나라 재정의 특수성을 반영하는 재정지표가 필요하다는 배경 때문이었다. 우선 사회보장성 기금 수지 흑자분을 제외하는 이유는 국민연금 등 현재의 사회보장성 기금 수지 흑자분

은 장래 급여지급 재원으로 현재의 실질적 가용 흑자로 볼 수 없기 때문이다. 우리나라 재정은 한국전쟁 이후 1953년부터라고 하더라도 100년이 채 되지 않고, 1988년 국민연금제도와 같은 사회보장제도가 도입된 후 성숙단계에 접어들지 않았기 때문에 주도면밀히 감독할 필요가 있었다. 연금을 예로 들면, 연금을 적립하는 세대와 연금 지급받는 세대가 고르게 분포하여 적립-지급을 안정적으로 운용할 수 있는 연금기금 상태와 방향성 정립이 중요하나 아직 성숙단계에 있지 못하다는 평가가 있다. 독일의 연금제도는 1889년 도입되어 120년이 넘게 지속하여 유럽 선진국의 경우는 우리나라와 비교하면 성숙단계에 있다.

공적자금상환지출금을 제외하는 이유는 1997년 외환위기 당시 IMF 외환차관을 하였고, 2003년부터 2006년까지 공적자금상환 지출³⁾을 고려한 종합적인 재정상태를 보여주는 지표가 필요하였기 때문이다. 2003년부터 2006년까지의 공적자금상환지출금은 적자요인으로 작용하지만, 정부보증채무의 국채전환에 불과하므로 실질적 재정부담 증가로 보기 어렵다. 공적자금상환지출금 지출이 완료된 2007년부터는 사회보장성 기금 수지만을 차감하여 관리재정수지를 산출하고 있다.

관리재정수지는 기획예산처에서 2004년 도입 당시에는 ‘실질적 통합재정수지’ 또는 ‘조정통합재정수지’라는 용어로 쓰다가 2005년 예산안부터 ‘관리대상수지’라는 용어를 사용하였고, 2013년 예산안부터는 현재의 용어로 사용하고 있다.

관리재정수지는 미래에 지급 예정이 있는 사회보장성 기금 안정성을 고려한 재정의 건전성을 평가하는데 유용한 지표이다. 국민연금기금 수지 흑자폭이 큰 경우, 통합재정수지 상 건전성은 좋다고 평가할 수 있으나, 국민연금기금과 같이 미래 수급자에게 지급될 금액은 제외하고 재정상태를 판단하는 것이 더욱 실질적인 재정상태를 파악할 수 있기 때문이다. 또한, 관리재정수지는 당

3) 2002년 9월 공적자금상환대책상의 정부부담분으로서 2003년부터 2006년간 국채발행으로 조달한 재원으로 정부보증채무를 상환한 지출이다.

해연도의 정부 재정 상황을 실질적으로 나타내는 지표로써 재정부족분에 대한 적자성 채무인 일반회계 적자보전 규모를 결정하는 지표로 활용되기도 한다.

나. 관리재정수지 산출방식

관리재정수지는 사회보장성 기금 수입을 뺀 총수입에서, 사회보장성 기금 지출과 공적자금상환지출금을 뺀 총지출을 제외하여 산출한다. 이는 통합재정수지에서 사회보장성 기금 수지 흑자분을 빼고, 공적자금상환지출금을 더해서 구하는 방식과 같다. 사회보장성 기금 수지에서 흑자분만을 고려하는 이유는 장래 급여지급 재원으로서 현재의 실질적 가용 흑자로 볼 수 없기 때문이다.

$$\begin{aligned}
 \text{관리재정수지} &= (\text{총수입} - \text{사회보장성 기금 수입}) - (\text{총지출} - \text{사회보장성 기금 지출} - \text{공적자금상환지출금}) \\
 &= (\text{총수입} - \text{총지출}) - (\text{사회보장성 기금 수입} - \text{사회보장성 기금 지출}) + \text{공적자금상환지출금} \\
 &= \text{통합재정수지} - \text{사회보장성 기금 수지 흑자분} + \text{공적자금상환지출금}
 \end{aligned}$$

2019년 본예산의 관리재정수지(C) 37.6조원 적자를 수치로 표현해 보면 다음과 같다. 총지출 476.1조원(a)에서 사회보장성 기금 수입 90.9조원(c)과 총지출 469.6조원(b)을 빼고, 사회보장성 기금 지출 46.9조원(d)을 더해서 구한다. 이는 통합재정수지 6.5조원(A)에서 사회보장성 기금 수지 44.0조원(B)을 뺀 값과 동일하다.

$$\begin{aligned}
 -37.6\text{조원(C)} &= \{476.1\text{조원(a)} - 90.9\text{조원(c)}\} - \{469.6\text{조원(b)} - 46.9\text{조원(d)}\} \\
 &= \{476.1\text{조원(a)} - 469.6\text{조원(b)}\} - \{90.9\text{조원(c)} - 46.9\text{조원(d)}\} \\
 &= \text{통합재정수지 } 6.5\text{조원(A)} - \text{사회보장성 기금 수지 } 44.0\text{조원(B)}
 \end{aligned}$$

〈표 2-2〉 관리재정수지 산출예시: 2019년 본예산 기준

(단위 : 조원)

구분	통합재정수지			사회보장성 기금 수지			관리재정 수지 (C= A-B)
	수지 (A=a-b)	총수입 (a)	총지출 (b)	수지 (B=c-d)	수입 (c)	지출 (d)	
금액	6.5	476.1	469.6	44.0	90.9	46.9	-37.6

자료: 디지털예산회계시스템

관리재정수지를 구할 때 사용하는 사회보장성 기금 수지에는 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금과 산업재해보상보험 및 예방기금 수지를 포함한다. 사회보장성 기금 중 공무원연금기금과 군인연금기금은 지급 수요가 발생할 때 국가가 법적으로 지급 의무를 가지기 때문에 연금기금이 고갈하더라도 재정부담으로 지급해야 하기 때문에 여타 사회보장성 기금처럼 제외하지 않는다.

관리재정수지 산출 시 제외하는 4대 사회보장성 기금 수지의 합계 추이를 보면, 2007년 사회보장성 기금 수지는 30.3조원 흑자에서 2009년 25.6조원 흑자로 흑자 규모가 줄어들었다가, 다시 수지 흑자 규모가 증가하여 2019년 예산 기준으로 44.0조원 흑자를 기록할 것으로 전망하고 있다. 2019년 기준으로 기금별 수지 규모를 비교하면, 국민연금기금의 수지가 41.1조원으로 가장 큰 규모이고, 산업재해보상보험및예방기금이 2.4조원 흑자, 사립학교교직원연금기금이 1.1조원 흑자를 보이는 가운데, 고용보험기금은 0.6조원 적자를 보인다.

〈표 2-3〉 관리재정수지 대상 사회보장성 기금 수지 추이

(단위 : 조원)

구분	고용보험 기금 수지	국민연금 기금 수지	사립학교교직원 연금기금 수지	산업재해보상 보험및예방기금 수지	합계
2007	-0.6	29.9	0.1	0.8	30.3
2008	-0.6	27.2	-0.2	1.1	27.5
2009	-2.0	26.5	0.1	1.0	25.6
2010	-1.3	29.9	0.4	0.7	29.7
2011	-0.4	31.5	0.3	0.7	32.1
2012	0.6	33.6	0.6	1.2	35.9
2013	0.6	33.3	0.3	1.1	35.3
2014	1.3	34.6	0.5	1.6	38.0
2015	0.8	35.3	0.1	1.6	37.8
2016	1.3	36.0	0.3	1.9	39.6
2017	0.6	39.3	0.6	2.0	42.5
2018	-0.9	40.3	0.3	2.0	41.7
2019	-0.6	41.1	1.1	2.4	44.0

주: 2018년까지는 결산기준, 2019년은 본예산기준

자료: 디지털예산회계시스템

다. 관리재정수지 추이

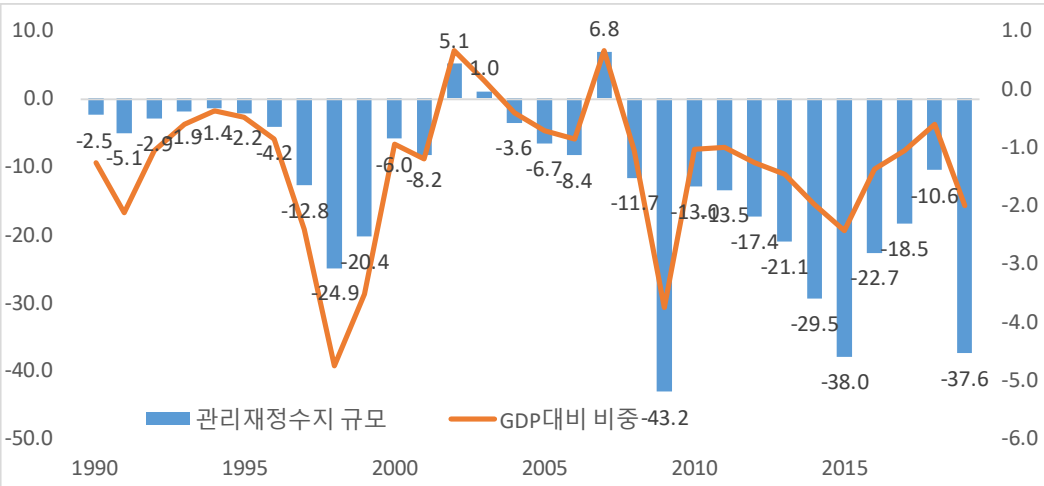
2018년 결산기준 중앙정부의 통합재정수지에서 사회보장성 기금 수지를 제외한 관리재정수지는 10.6조원 적자를 기록하였으며, GDP 대비 - 0.6%에 해당한다. 관리재정수지 추이를 보면, 2002년, 2003년, 2007년을 제외하고, 전반적으로 적자재정 상태를 유지하고 있다. 통합재정수지가 2010년 이후 흑자 재정상태를 유지하고 있는 반면, 4대 사회보장성 기금을 고려하면 지속적으로 적자 상태임을 알 수 있다.

관리재정수지를 구하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성 기금 수지를

빼고, 공적자금상환지출금을 더하여 구하는데, 공적자금상환지출금은 2003년 13.0조원, 2004년부터 2006년까지 매년 12조원씩이었다. 이후로는 공적자금상환지출금 제외 없이 사회보장성 기금 수지에 대해서만 제외하여 통계를 작성하고 있다.

〈그림 2-2〉 관리재정수지 연도별 추이

(단위: 조원, %)



주: 2018년까지는 결산 기준, 2019년은 본예산 기준.

자료: 디지털예산회계시스템

Ⅲ. 보완적 재정수지

1. 기초재정수지

가. 기초재정수지의 개념

기초재정수지(primary balance)는 일반정부부채와 관련된 순이자지출(net interest payments)을 제외한 재정수지로 정의⁴⁾하고 있다. 순이자지출을 제외하는 이유는 과거 재정 적자 운용 시 필요에 따라 채무 부담을 통해 부족한 재원을 조달한 반대급부인 이자 부담을 현 시점의 재정 상황 판단 시에는 제외해야 한다는 점 때문이다.

기초재정수지는 실질적인 재정 활동 및 건전성 여부를 판단할 수 있는 지표로 활용된다. 기초재정수지는 주로 부채비율이 높은 국가에서 실질적 재정 지출 규모를 고려한 재정지표로 주로 활용하고 있다. 정부부채의 명목 이자율이 명목 GDP 성장률보다 크지 않다는 조건하에서 기초재정수지 흑자가 지속된다면 GDP 대비 정부부채 비율은 점차 하락할 수 있음을 의미한다.

우리나라는 부채비율이 건전한 편이나, 일본, 미국 등 비율이 높은 국가에서 주로 활용하며, 국가 비교 시에도 활용하고 있다. 부채비율이 높은 국가에서는 현재와 미래에 예산의 사용에 있어서 부채에 대한 이자 지급 규모만큼 재량권이 축소될 수밖에 없다. 따라서, 과거 재정 활동으로부터 결정된 이자지출 규모를 제외한 기초재정수지를 활용해 당해연도 재정 상황을 판단하기도 한다.

유럽 연합에서는 유럽 연합의 기능에 관한 조약⁵⁾에 따라 재정 지속가능성을 위해 정부부채 비율을 GDP 대비 60% 이하로 유지하기 위해 노력하고 있다.

4) OECD (2017), Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, p.56.

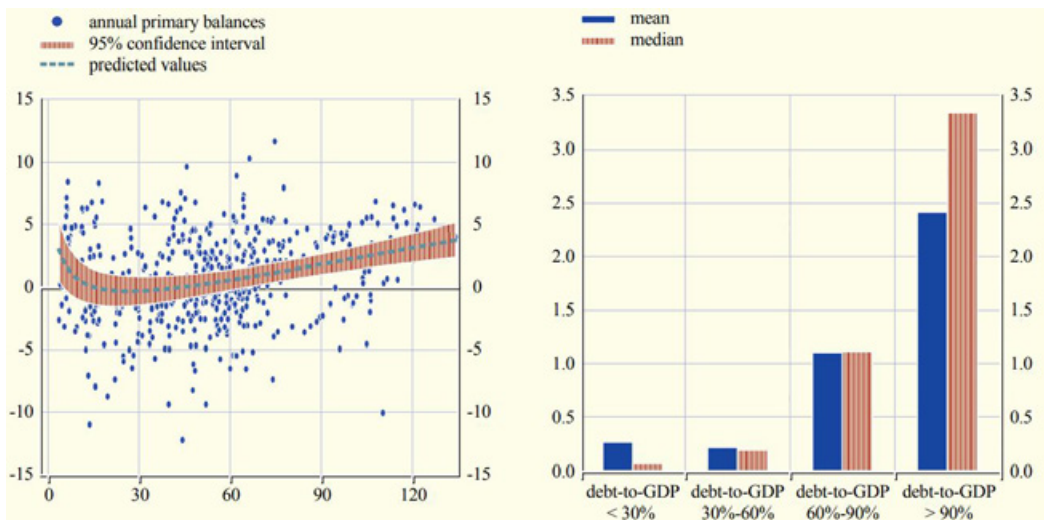
“The primary balance is the fiscal balance excluding net interest payments on general government liabilities(i.e. interest payments minus interest receipts)”

5) The Treaty on the Functioning of the European Union(Article 126(2) and Protocol No 12)

이러한 노력은 <그림 3-1>의 왼쪽 GDP 대비 정부부채 비율과 기초재정수지와
의 관계를 통해 드러난다. 1년 전의 정부부채 비율과 기초재정수지의 관계 추
세선(predicted values)을 보면, 정부부채 비율이 대략 45%를 초과하기 시작하
면서 기초재정수지를 흑자로 전환되도록 재정을 운용하고 있는 것으로 보인
다. 특히나 정부부채 비율이 높은 국가일수록 지속해서 기초재정수지를 큰 흑
자폭으로 유지하고 있다.

<그림 3-1> EU 회원국의 기초재정수지와 정부부채의 관계

(단위 : GDP 대비 %)



주: x축은 t-1기 GDP 대비 정부부채 비율, y축은 t기 기초재정수지

자료: European Central Bank(2011), p.96. Chart A, Chart B

기초재정수지는 과거 국가채무에 따른 결과로서의 이자지출을 제외한 재
정수지로 개념상 지표산출이 쉽고, 직관적이다. 관리재정수지가 미래 사회보
장성 기금의 부담을 현재에 재정 상황에서 제외하는 것으로 현 상황을 바르게
바라본다면, 기초재정수지는 과거의 재정부담을 고려한 재정 상황을 판단할
수 있다는 점에서 유용성이 있다.

또한, 일본, 미국 등의 국가와 IMF, OECD 등의 국제기구에서는 재정 상황

을 판단할 때, 기초재정수지를 주로 활용하고 있다. 현재 우리나라 재정 상황을 보다 실질적으로 파악하기 위해 도입되고 사용하고 있는 관리재정수지에서 이자지출 개념을 추가한 기초재정수지(관리재정수지 기준)도 보조지표로 활용하면 당해연도 재정 상황을 판단하는데 많은 정보를 줄 수 있을 것으로 기대한다.

나. 기초재정수지 산출방식

우리나라에서는 재정 상황을 판단하기 위해 활용하는 재정수지는 통합재정수지와 관리재정수지가 있다. 이 두 재정수지를 기반으로 기초재정수지 개념을 적용하면 기초재정수지(통합재정수지 기준)와 기초재정수지(관리재정수지 기준)를 산출할 수 있다.

기초재정수지(통합재정수지 기준)는 개념에 따라 다음과 같은 방식으로 산출할 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{기초재정수지(통합재정수지 기준)} &= \text{재정수지} + \text{순이자지출} \\ &= (\text{총수입} - \text{총지출}) + (\text{이자지출} - \text{이자수입}) \\ &= (\text{총수입} - \text{이자수입}) - (\text{총지출} - \text{이자지출}) \end{aligned}$$

기초재정수지(통합재정수지 기준)는 총수입과 총지출, 이자수입, 이자지출의 총 규모만 알고 있으면 간단하게 산출할 수 있다. 반면, 기초재정수지(관리재정수지 기준)는 사회보장성 기금의 이자수입과 이자지출까지 고려해야 하므로 다소 복잡할 수 있으나, 원리는 같으므로 다음과 같이 산출할 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{기초재정수지(관리재정수지 기준)} &= \text{관리재정수지} + \text{순이자지출} \\ &= \text{관리재정수지} + \{(\text{이자지출} - \text{이자수입}) - (\text{사회보장성 기금 이자지출} - \text{사회보장성 기금 이자수입})\} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
&= \text{관리재정수지} + \{(\text{이자지출} - \text{사회보장성 기금 이자지출}) - (\text{이자수입} \\
&\quad - \text{사회보장성 기금 이자수입})\} \\
&= \{\text{통합재정수지} + (\text{이자지출} - \text{이자수입})\} - \{\text{사회보장성 기금 수지} + \\
&\quad (\text{사회보장성 기금 이자지출} - \text{사회보장성 기금 이자수입})\} \\
&= \{\text{통합재정수지} - \text{사회보장성 기금 수지}\} + \{(\text{이자지출} - \text{이자수입}) - (\text{사} \\
&\quad \text{회보장성 기금 이자지출} - \text{사회보장성 기금 이자수입})\}
\end{aligned}$$

여기서 기초재정수지(관리재정수지 기준)의 수입측면과 지출측면을 각각 정리하면, 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned}
\text{기초재정수지(관리재정수지 기준)의 수입항목} &= (\text{총수입} - \text{이자수입}) \\
&\quad - (\text{사회보장성 기금 수입} - \text{사회보장성 기금 이자수입}) \\
\text{기초재정수지(관리재정수지 기준)의 지출항목} &= (\text{총지출} - \text{이자지출}) \\
&\quad - (\text{사회보장성 기금 지출} - \text{사회보장성 기금 이자지출})
\end{aligned}$$

2. 경기조정 재정수지

가. 경기조정 재정수지의 개념

경기조정 재정수지(Cyclical Adjusted Balance)는 경기변동 요인을 제거한 재정수지로, 재정 상황(특히 적자 상황)을 보다 정확하게 판단하는 데 활용한다. 경기조정 재정수지는 경기변동 요인 분석을 통해 재정 기초를 판단하는 보조지표로 쓰이며, 국가 간 비교에도 활용된다.

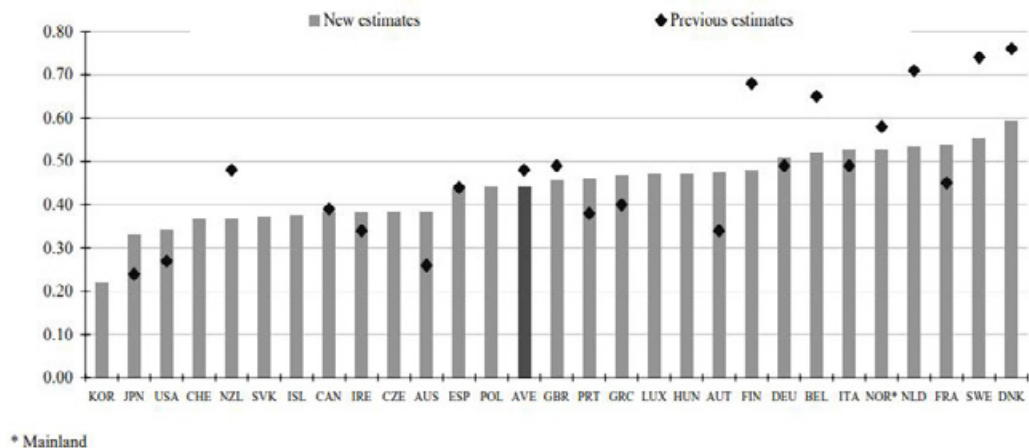
경기조정 재정수지는 경기상황을 고려하는 재정지표로 잠재 GDP 갭(gap)을 추계한 후 경기변동 요인을 제거하여 분석하고 있다. 잠재 GDP란 한 국가의 모든 생산요소를 투입하여 물가상승을 유발하지 않는 범위에서 달성할 수

있는 최대 GDP를 의미하며, GDP 갭(gap)은 실제 GDP에서 잠재 GDP를 차감하여 계산하고, GDP 갭이 양(+)의 값이면 경기 과열, 음(-)의 값이면 경기 침체 상태라고 판단한다. 잠재 GDP 자료는 연구자가 직접 추계하여 사용하거나, OECD, IMF 등 주요 기관 자료를 활용하기도 한다.

경기조정 재정수지는 재정의 자동안정화 장치의 규모를 측정하는 데도 활용되고 있다. 자동안정화 장치는 경기불황이나 경기 호황기에 정부가 의도적으로 재정지출과 세율을 변경시키지 않더라도 자동으로 재정지출과 조세수입이 변동하여 경기변동의 진폭을 완화해 주는 역할을 하는 장치를 말한다. 자동안정화 장치의 대표적인 예는 누진적 구조의 조세체계와 실업 관련 지출이다. 박승준·이강구(2011)의 연구에서는 우리나라 자동안정화 장치의 효과 규모가 2009년 0.2361⁶⁾로 분석하였고, Girouard and André(2005)는 0.22로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준의 자동안정화 기능이 작용하는 것으로 보았다.

〈그림 3-2〉 OECD 회원국의 자동안정화 장치 규모

(단위 : %)



* Mainland

주: GDP 갭 1% 변화에 따른 구조적 재정수지의 변화를 의미함.

자료: Girouard and André(2005)

6) GDP 갭 1% 변화 시 구조적 재정수지는 GDP 대비 0.2361% 만큼이 자동으로 변함을 의미한다.

박형수(2018)는 자동안정화 장치의 강화를 위해서는 반자동적인 재정정책 수단의 적극적 활용 및 신규 발굴을 통해 재정의 경기 안정화 기능을 보다 강화해야 한다고 주장하였다. 주요 강화방안으로 재정의 자동안정화 장치와 추경의 중간단계로서 활용 가능한 정책수단으로는 경제상황에 따라 일정 요건을 충족하거나 충족된다고 판단될 때 반자동으로 세입 또는 세출 규모를 변동하도록 하는 탄력세율, 탄력적 실업급여, 예비비 또는 완충 기금 등을 제시하였다. 탄력세율 적용방안은 물가나 수급 상황 등 경제여건에 따라 시행령을 통해 세율을 탄력적으로 도입하는 것이다. 실업급여도 일정 수준 이상으로 실업률이 상승할 경우 실업급여 기간을 일시적으로 연장하는 방안이다. 또한, 예비비 또는 완충 기금을 통해 경기침체에 대응하는 정책수행에 한정하여 미리 재원을 별도로 책정해 회계연도 내에서 완충 기능으로 활용하는 방안이다.

미국 의회예산처인 CBO(2017)에서는 구조적 재정수지 또는 경기조정 재정수지라는 명칭으로 산출하고 있지는 않으나, 자동화안정장치 규모를 측정하여 재정수지 보조지표를 제공하고 있다. Russek and Kowalewski(2015)에 따르면 경기 자동화안정장치 측정방식과 경기조정 재정수지 측정방식은 서로 유사한 것으로 인식하고 있다.

나. 경기조정 재정수지 산출방식

경기조정 재정수지는 총수입과 총지출에서 각각 경기 변동적 요인을 제거하여 산출하며, 다음과 같이 정의하고 있다.

$$CAB = R^{CA} - G^{CA} = R \cdot (\bar{Y}/Y)^{\epsilon^R} - G \cdot (\bar{Y}/Y)^{\epsilon^G}$$

R^{CA} 는 경기조정 총수입, G^{CA} 은 경기조정 총지출을 의미한다. R^{CA} 는 경기조정 재정수입으로 GDP(Y)와 잠재 GDP($\bar{Y}$)의 격차가 발생했을 때, 재정수입이 변하는 정도를 고려하여 측정한다.

$$\frac{R^{CA}}{R} = \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\epsilon^R} \Rightarrow R^{CA} = R \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\epsilon^R}$$

ϵ^R 는 $\bar{Y}/Y$ 에 R^{CA}/R 이 반응하는 정도를 의미하는 탄력성을 의미한다.

G^{CA} 는 경기조정 재정지출로 GDP(Y)와 잠재 GDP($\bar{Y}$)의 격차가 발생했을 때, 재정지출이 변하는 정도를 고려하여 측정한다.

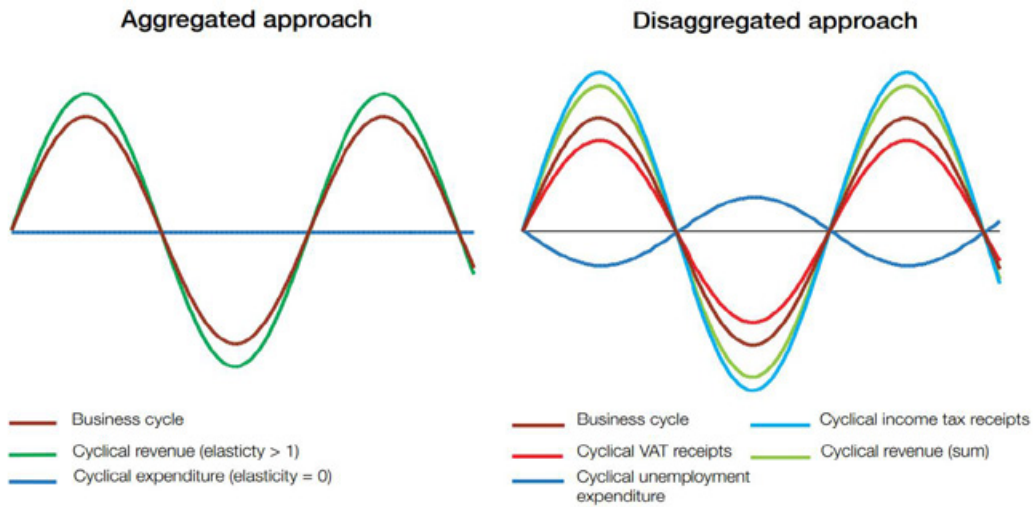
$$\frac{G^{CA}}{G} = \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\epsilon^G} \Rightarrow G^{CA} = G \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\epsilon^G}$$

ϵ^G 는 $\bar{Y}/Y$ 에 G^{CA}/G 이 반응하는 정도를 의미하는 탄력성을 의미한다.

경기조정 재정수지를 측정하는 방법에 따라 IMF 기법이라고 불리는 총량 접근법(aggregated approach)과 OECD 기법이라고 불리는 분할 접근법(disaggregated approach)으로 산출할 수 있다. IMF 기법은 총수입과 총지출 총량 지표에 대해서 탄력성(ϵ^R) 적용하는 방법을 말한다. IMF에서는 $\epsilon^R=1$ 과 $\epsilon^G=0$ 을 사용하여 경기조정 재정수지를 측정하고 있다.

OECD 기법은 수입과 지출을 구성하는 개별 항목별로 탄력성을 다르게 적용하여 산출하는 방법이다. OECD 방식은 수입과 지출 항목의 경기에 대한 특성을 반영하고 있다. 수입 측면에서는 세목별 경기 탄력성을 다르게 적용하고, 지출 측면에서도 경상지출과 자본지출 등에 경기 탄력성을 다르게 적용한다. 이러한 OECD 기법은 개별 항목의 특성을 고려한 세밀한 분석이 가능하다는 장점이 있으나, 개별 항목의 탄력성 추정이 어렵고, 항목 분류 선정의 적절함에 대한 문제점도 제기되고 있다. 총량 접근법과 분할 접근법의 차이는 <그림 3-3>에서 볼 수 있듯이 경기변동에 재정의 지출과 수입을 항목이 어떻게 반응하는지에 있다.

〈그림 3-3〉 경기조정 재정수지 산출방식 비교: 총량 접근법 vs 분할 접근법



자료: Fabian Bornhorst et al. (2011). p.10. Figure 2

Girouard and André(2005)에서는 OECD 28개국의 항목별 조세 탄력성을 추정한 결과, 개인소득세의 산출갭에 대한 조세 탄력성은 1.0~1.7 정도로 추정하였으며, 법인세는 1.2~1.8, 사회보장기여금은 0.5~0.9, 간접세는 1 정도인 것으로 분석하였다. 이는 경기변동으로 인한 조세 변화는 법인세가 가장 크며, 개인소득세, 간접세, 사회보장기여금 등의 순임을 의미한다.

〈표 3-1〉 조세 탄력성

조세 항목	과표에 대한 조세 탄력성	산출갭에 대한 과표 탄력성	산출갭에 대한 조세 탄력성
개인 소득세	≈ 1.5-2.0	≈ 0.6-0.9	≈ 1.0-1.7
법인세	≈ 1	≈ 1.2-1.8	≈ 1.2-1.8
사회보장기여금	≈ 0.8-1.1	≈ 0.6-0.9	≈ 0.5-0.9
간접세	≈ 1	≈ 1	≈ 1

주: 조세 탄력성 추정은 OECD 회원국 28개국을 대상으로 추정함.

자료: Girouard and André(2005)

경기변동에 대한 조세 탄력성은 국가별로 조세의 세목과 세원의 규모 등 조세체계에 차이가 존재하는 만큼 탄력성의 크기도 다르다. OECD(2019b)에서는 Economic Outlook에서 발표하는 경기조정 재정수지 산출을 위해 항목별 세입 탄력성과 지출 탄력성을 추정하여 분석에 활용하고 있다. OECD에서는 조세 항목을 직접세(가구), 직접세(기업), 간접세, 사회보장기여금으로 구분하여 조세 탄력성을 추정하였다. OECD(2019a)에서 추정한 우리나라의 조세 항목별 탄력성과 지출 탄력성을 보면, 직접세(가구) 탄력성이 2.64로 가장 크고, 직접세(기업) 탄력성이 1.63, 간접세 탄력성이 1.17, 사회보장기여금 탄력성이 0.89로 추정하였다. 반면, 재정지출 탄력성은 - 0.08로 경기 변화에 대해 반응 정도가 적은 것으로 나타났다. 재정지출의 탄력성이 0에 가까우므로 IMF 산출 방식에서 재정지출의 경기에 대한 탄력성(ϵ^G)을 0으로 가정하는 방식이 OECD 방식과 크게 다르지 않음을 어느 정도 예상할 수 있다.

〈표 3-2〉 OECD 회원국의 세목별 세입 탄력성과 지출 탄력성

연 번	국 가	조 세				지 출
		사회보장 기여금	간접세	직접세 (기업)	직접세 (가구)	
1	Australia	0.00	0.97	1.85	2.25	-0.19
2	Austria	0.71	1.09	2.61	1.81	-0.13
3	Belgium	0.72	1.09	2.61	1.34	-0.32
4	Canada	0.63	1.14	1.20	2.19	-0.26
5	Chile	-	-	-	-	-
6	Czech Republic	0.83	1.06	1.28	2.13	-0.10
7	Denmark	0.38	0.88	3.70	0.98	-0.31
8	Estonia	1.39	1.22	1.76	1.56	-0.06
9	Finland	0.70	0.96	2.80	1.36	-0.18
10	France	0.70	0.91	3.09	1.85	-0.14
11	Germany	0.52	0.95	1.97	1.86	-0.15
12	Greece	0.55	1.04	2.08	2.00	-0.03
13	Hungary	0.86	1.09	2.06	1.80	-0.10
14	Iceland	0.92	1.07	1.98	1.81	-0.20
15	Ireland	1.06	1.06	0.89	1.57	-0.19
16	Israel	0.92	0.95	2.19	1.85	-0.07
17	Italy	0.55	1.10	2.61	1.43	-0.04
18	Japan	0.72	1.04	2.17	1.76	-0.07
19	Korea	0.89	1.17	1.63	2.64	-0.08
20	Luxembourg	0.53	1.08	2.21	1.56	-0.12
21	Mexico	-	-	-	-	-
22	Netherlands	0.57	1.00	2.60	1.94	-0.22
23	New Zealand	0.00	1.22	2.38	1.23	-0.18
24	Norway	0.85	1.08	1.84	1.63	-0.11
25	Poland	0.92	0.98	2.02	1.87	-0.07
26	Portugal	0.98	0.98	1.43	2.29	-0.15
27	Slovak Republic	0.66	1.14	1.67	1.77	-0.06
28	Slovenia	0.65	0.99	2.34	1.62	-0.07
29	Spain	0.71	1.41	2.11	1.76	-0.44
30	Sweden	0.73	1.19	2.06	1.43	-0.16
31	Switzerland	0.57	1.09	1.80	1.93	-0.13
32	Turkey	-	-	-	-	-
33	United Kingdom	0.73	1.29	2.71	1.71	-0.10
34	United States	1.00	1.00	1.95	2.08	-0.18

주: 산출 방법의 세부사항은 Price et al.(2015) 참고

자료: OECD(2019a), p.71

김성태(2012)는 2000년부터 2011년까지의 분기별 자료를 이용하여 생산함수 방식에 따른 우리나라의 경기변동에 대한 GDP 탄력성을 추정하였다. 추정 결과에 따르면, 우리나라 개인소득세의 GDP 탄력성은 0.783~0.972였고, 사회보장기여금은 0.432~0.496, 법인세는 1.609~1.740, 간접세는 0.800~1.677였으며, 비이자 경상지출의 GDP 탄력성은 -0.146~-0.120으로 나타났다.

〈표 3-3〉 우리나라 GDP 탄력성 추정치

구분	개인소득세	사회보장 기여금	법인세	간접세	비이자 경상지출
GDP 탄력성	0.783~ 0.972	0.432~ 0.496	1.609~ 1.740	0.800~ 1.677	-0.146~ -0.120

자료: 김성태(2012), p.27, 〈표 2-12〉 요약 인용

잠재 GDP란 한 국가의 모든 생산요소를 투입하여 물가상승을 유발하지 않는 범위에서 달성할 수 있는 최대 GDP로 정의하고 있다. 하지만, 잠재 GDP는 현실 경제에서 측정할 수 없는 경제학적 이론에 근거하고 있다. 따라서 잠재 GDP는 추정하는 방식과 연구자에 따라 다른 잠재 GDP를 추계할 수 있다. 이러한 이유로 연구기관에서는 단일 연구 수행을 위한 잠재 GDP를 추계하고 내부적으로 활용하지만, 공식적인 수치를 산출하거나 제공하고 있지 않다. 이유는 잠재 GDP 추계방식에 따라 추계한 잠재 GDP의 크기가 달라지는 추정의 불확실성이 존재하기 때문이다. 잠재 GDP가 실제 GDP와 격차가 클수록, 즉 GDP 갭의 규모가 클수록 재정수지와 경기조정 재정수지의 격차가 크게 발생할 수 있다.

잠재 GDP의 추정방법에는 추세추출법, 생산함수접근법, Okun방법, 구조 VAR모형 등이 있으나, 잠재 GDP의 생산요소별 변동요인을 분석할 수 있는 생산함수 접근법이 주로 사용되며, 은닉인자모형(unobserved component model), HP 필터(Hodrick-Prescott filter) 기법과 구조 VAR 모형(structural VAR model) 등도 활용되고 있다.

생산함수 접근법은 실제 생산량과 이를 위해 투입된 자본, 노동 등 생산요소 사이의 기술적 관계를 콥-더글라스(Cobb-Douglas) 생산함수로 추정한 후, 각 생산요소의 잠재수준과 추세 총요소생산성을 대입하여 잠재 GDP를 산출하는 방식이다. OECD에서도 생산함수 접근법으로 잠재 GDP 규모를 추계하고 있다. 다음은 OECD Economic Outlook에서 사용하는 생산함수 접근법을 이용한 잠재 GDP 추계방식을 설명한다.

$$GDPV = (EFFLAB \times ET)^\alpha (KPTV)^{1-\alpha}$$

여기서 $GDPV$ 는 GDP 규모, ET 는 총 고용, $KPTV$ 는 자본스톡, $EFFLAB$ 는 노동 효율성, α 는 노동소득분배율⁷⁾이다. 총 고용(ET)은 다음과 같이 15~74세 인구수($POP1574$), 15~74세 고용률($LFPR1574$), 고용 효율성(CLF)과 1-실업률(UNR)의 곱의 형태로 분해할 수 있다.

$$ET = POP1574 \times LFPR1574 \times CLF \times (1 - UNR)$$

위 두 식을 통해 잠재 GDP($GDPV$)를 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$GDPV = \{EFFLAB \times POP1574 \times LFPR1574 \times CLF \times (1 - UNR)\}^\alpha \times (KPTV)^{1-\alpha}$$

잠재 GDP 수준($GDPVTR$)은 지금까지 도출된 추정방정식에 오른쪽 항의 변수의 추세를 적용하여 추계할 수 있다.

$$GDPVTR = \left\{ \frac{EFFLABS \times POP1574 \times LFPRS1574 \times CLFS}{\times (1 - NAIRU)} \right\}^\alpha \times (KPTV)^{1-\alpha}$$

7) OECD(2019a)에서는 α 를 모든 국가에 0.67로 가정하고 있다. 김성태(2012)는 우리나라 노동소득분배율을 회귀분석을 통해 0.56으로 추정하였다.

여기서, *EFFLABS*는 노동 효율성의 추세치, *POPS1574*는 15~74세 인구수 추세치, *LFPRS1574*는 15~74세 고용률의 추세치, *CLFS*는 고용 효율성의 추세치, *NAIRU*는 물가안정실업률(Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment)⁸⁾을 의미한다.

HP 필터를 통한 추계법은 실제 GDP로부터 추세선을 시산하는 방식으로 잠재 GDP를 추계하는 방식이다. 이는 상대적으로 추정방식이 간편하다는 점에서 자주 이용하는 방식이다.

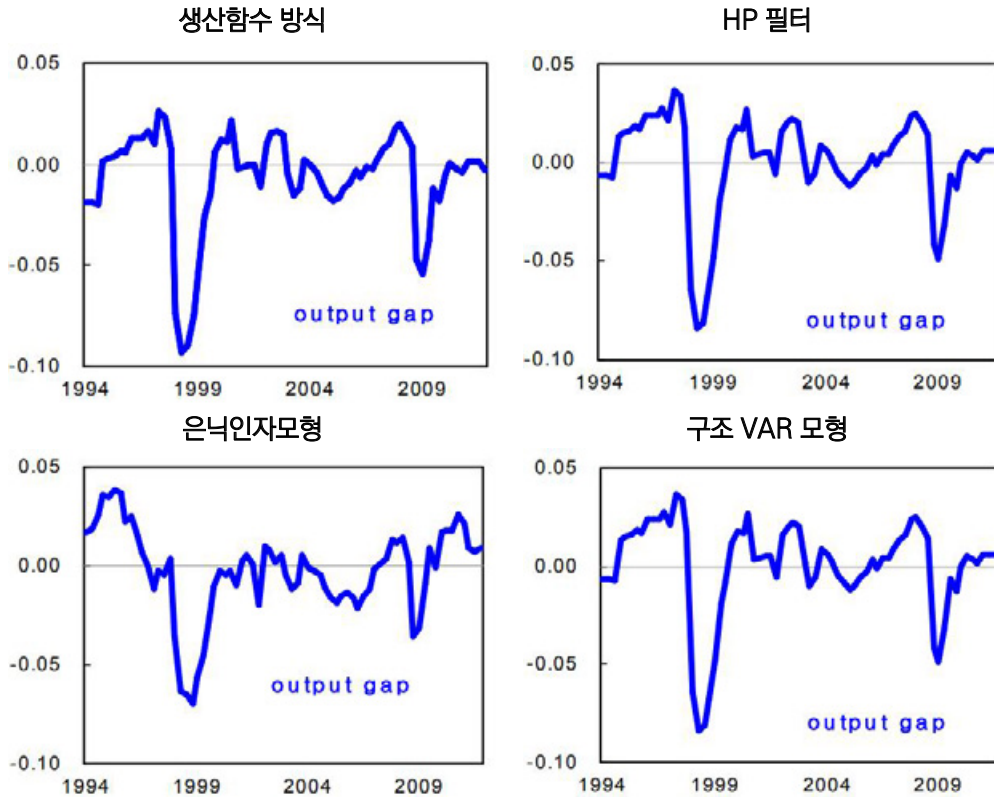
은닉인자모형은 GDP 갭과 인플레이션의 관계를 설명하는 총공급곡선에 다 잠재 GDP가 시간에 걸쳐 변한다는(time-varying) 임의보행(random walk) 모형을 추가하여 잠재 GDP를 추정하는 방식이다. Clark(1987)의 모형은 실제 GDP를 확률적 추세(stochastic trend)와 경기변동요인(cyclical component)으로 분해한 후 확률적 추세를 잠재 GDP로 정의하고 있다.

구조 VAR 모형을 통한 잠재 GDP 추정법은 설정된 축약형(reduced form) VAR 모형에 잠재 GDP 변동의 특성을 반영할 수 있는 식별조건을 포함하여 잠재 GDP를 추정하는 방식이다. 예를 들면, 실제 GDP 변동에서 통화변동과 같은 수요충격에 기인한 단기변동과 기술변화와 같은 공급 충격으로 인한 장기변동을 분해하여 장기적 추세변동을 추출하여 잠재 GDP를 추정하는 방식을 적용할 수 있다.

잠재 GDP를 추계하는 방식에 따라 잠재 GDP 추정결과가 달라지고, 이를 활용하는 경기조정 재정수지(또는 구조적 재정수지)의 결과에 영향을 미치게 된다. 이는 김성태(2012)의 연구에서 볼 수 있듯이, 추계방식의 차이에 따라 결과를 활용한 잠재 GDP 추계 결과가 상이하다.

8) OECD에서 물가안정실업률은 Rusticelli and Cavalleri(2015)에 따라 추계하고 있다.

〈그림 3-4〉 잠재 GDP 추계방식에 따른 추정결과의 차이 비교



자료: 김성태(2012), p.15~16, [그림 2-1]~[그림 2-4] 재구성

3. 구조적 재정수지

가. 구조적 재정수지의 개념

구조적 재정수지(Structural Balance)는 정부의 일시적 재정 조치와 경기변동에 따른 요인, 기타 효과를 제거한 재정수지이다. 구조적 재정수지는 경기조정 재정수지에서 일시적인 세입·세출, 기타 효과를 제외한 재정수지와 같다. 구조적 재정수지는 재정 건전성 지표로 활용 정부가 경기여건, 거시정책 운용 방향 등에 따라 재량적으로 설정한 중장기 재정정책 기조를 평가하는데 유용

한 지표이다. 구조적 재정수지 흑자는 통합재정수지가 현재 적자재정이라도 경기 회복 시 흑자재정으로 자동 전환함을 의미하기도 한다.

EU 회원국에서는 구조적 재정수지의 유용성에 근거하여 구조적 재정수지를 적극적으로 활용하고 있다. European Commission(2019)에서는 ‘Public Finances in EMU’에서 <표 3-4>와 같은 재정지표를 제공하고 EU 국가 간 비교를 하고 있다. EU 회원국은 2013년 제정된 신재정협약(Fiscal Compact)에서 균형재정준칙 관련 사항을 국내법에 규정하도록 조치하였다. 주요 내용에는 연간 구조적 재정수지가 중기재정목표를 만족하고, 구조적 재정수지 적자 수준이 GDP의 0.5%를 초과할 수 없도록 구조적 재정수지 적자 상한선을 두는 재정준칙을 설정하고 있다. 또한, EU 회원국에서는 안정성장협약(SGP; Stability and Growth Pact)에 따라 중기재정목표에 표현되는 재정수지를 구조적 재정수지로 명시하고 있다⁹⁾.

〈표 3-4〉 EC Public Finance in EMU의 재정지표 정리

지표	변수명	설명
Total Revenue (1)	총수입	
Total Expenditure (2)	총지출	
Actual Balance (3)	재정수지	(3) = (1) - (2)
Interest (4)	이자지출	
Primary Balance (5)	기초재정수지	(5) = (3) + (4)
One-off (6)	예외적 조치	비반복적이지만 재정수지에 큰 영향을 미치는 요인들
Cyclically Adjusted Balance (7)	경기 조정적 재정수지	
Cyclically Adjusted Primary Balance (8)	경기 조정적 기초재정수지	(8) = (7) + (4)
Structural balance (9)	구조적 재정수지	(9) = (7) - (6)
Structural Primary Balance (10)	구조적 기초재정수지	(10) = (7) - (6) + (4)

자료: 한종석·우진희·허준영(2018)

9) 최승문(2017), “EU 재정위기와 재정 거버넌스 - 경제통합을 위한 EU의 노력-”, 「EU의 조세, 재정의 효과분석 및 시사점 발표자료」, 대외경제정책연구원.

Angerer, J. and K. Hagelstam(2018), “Structural budget balances in EU Member States”, European Parliament Briefing.

스웨덴은 2000년 「예산법(Budget Act)」을 통해 일반정부(중앙정부+지방정부+사회보장기금)의 구조적 재정수지가 GDP 대비 2% 흑자를 유지하는 '구조적 재정수지 준칙'을 수립하고 있다.

구조적 재정수지는 재정 건전성 분석과 경기 대응성 분석과 같은 재정 상황을 분석하는 데 활용된다. 구조적 재정수지는 경기조정 재정수지와 마찬가지로 GDP 갭%를 활용한 경기상황을 제거하여 재정수지를 산출한다. 이를 활용한 재정의 경기 대응성 분석을 통해 정부의 재정정책이 사후적으로 확장적이었는지 긴축적이었는지를 판단할 수 있다. 재정정책의 국면 판단을 위한 지표로는 IMF에서 제시한 재정충격지수를 활용할 수 있을 것이다. 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator)는 경기변동에 의한 자동안정화 장치를 제외하고 재량적 재정정책 기조를 측정하는 지표로 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$FI = \Delta \left(\frac{(t_0 Y - g_0 \bar{Y}) - (T - G)}{Y} \right)$$

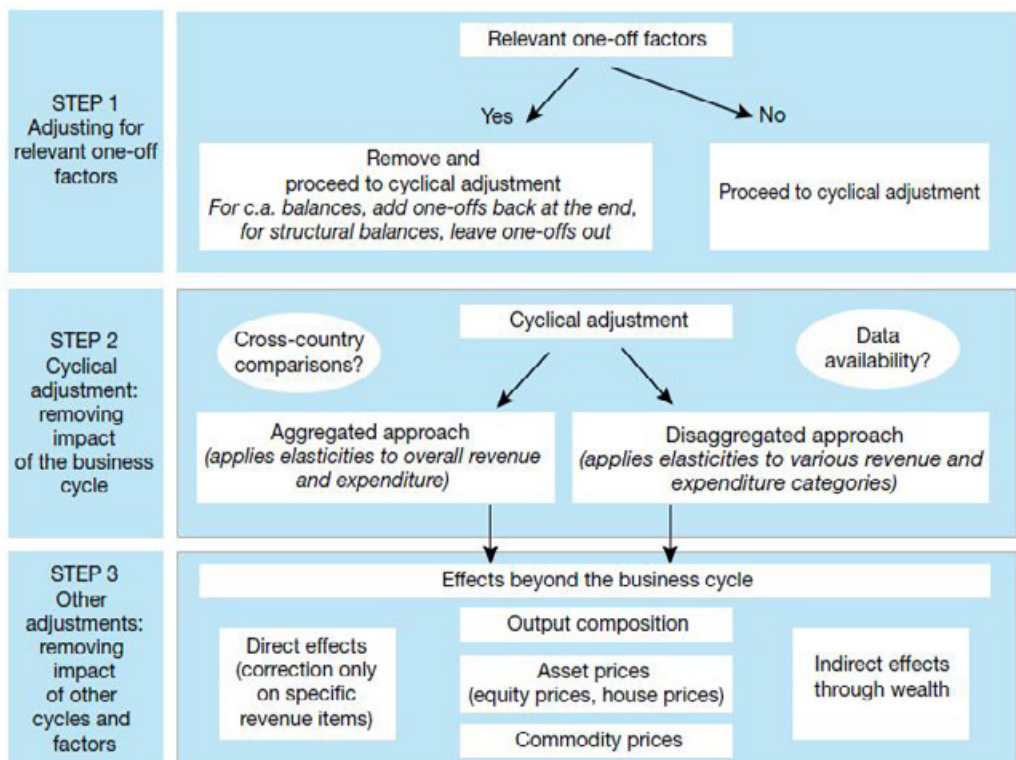
여기서, t_0 는 기준연도의 총수입/명목 GDP, g_0 는 기준연도의 총지출/명목 GDP, Y 는 GDP, $\bar{Y}$ 는 잠재 GDP, T 는 총수입, G 는 총지출, Δ 는 차감을 의미한다. 재정충격지수의 판단 방법은 양(+)의 값을 갖는 경우 전기대비 재량적 재정정책이 확장적인 것으로 평가하고, 음(-)의 값을 갖는 경우 긴축적인 것으로 판단한다. 재정의 경기 대응성 분석을 위해서는 재정정책의 국면을 판단하는 재정충격지수와 경기 국면을 판단하는 GDP 갭의 변화분과의 상관관계를 통해 분석¹⁰⁾하는 방법을 활용할 수도 있을 것이다.

10) 예를 들어, GDP 갭 변화분과 재정충격지수의 상관관계가 양(+)의 값을 갖는다면, 재정정책이 경기 대응성이 존재한다고 판단할 수 있다.

나. 구조적 재정수지의 산출방식

구조적 재정수지는 다음과 같은 3단계를 거쳐 산출할 수 있다. 1단계에서는 비반복적이고 일회적인 재정 활동인 일시적 조치(one-off)를 확인하고 제거한다. 일시적 수입/지출 사항은 국내 기존 연구를 활용하고, 추가 조치사항을 판단하여 처리한다. 2단계는 세입과 세출 부분에 대해서 경기 변동적 요인을 제거하는 단계로 경기조정 재정수지를 산출하는 과정과 같다. 3단계는 기타 효과를 조정하는 단계이다. Bornhorst et al.(2011)에서는 기타 효과를 세입에 직접 영향을 주는 효과, 산출물 구성변화나 자산 혹은 원자재 가격 변동에 따른 효과 조정, 부의 변화를 통한 간접효과 등으로 정의하고 있다.

〈그림 3-5〉 경기 순환 요인 및 기타 요인에 대한 조정 절차



자료: Bornhorst et al.(2011), figure 1, p.4

구조적 재정수지 산출의 절차의 복잡성으로 대부분의 국내 연구에서 일시적 조치에 대해 명시적으로 파악하고 있지 않다. 홍승현(2014)의 연구는 이러한 문제를 인식하고, 국가결산보고서 자료를 활용하여 일시적 조치를 개별적으로 파악하여 분석에 반영하였다. 또한, 3단계 조정단계에 해당하는 자산·상품 가격변화, 직·간접 효과를 제거하는 일은 더욱 복잡한 단계이다. 이에 국내 연구에서는 3단계 조정단계를 거치는 연구가 없다. OECD와 IMF, EC에서 작성하는 구조적 재정수지에서도 1, 2단계를 걸쳐서만 작성하고 있다.

또한, 통합재정수지(또는 관리재정수지)를 기반으로 구조적 재정수지를 산출하는 단계에서는 3단계 조정단계를 반영할 필요성은 낮을 수 있다. 이유는 통합재정수지 작성기준이 GFS '86년 기준을 따르기 때문에 현금주의 회계기준으로 작성되어 단년도 예산에서 자산이나 가격변화는 측정이 어렵다.

구조적 재정수지는 총수입과 총지출에서 각각 일시적 수입과 일시적 지출을 제거한 다음, 경기조정 재정수지와 같이 다음 경기 변동적 요인을 제거하여 산출한다.

$$\begin{aligned} SB &= (R - R_{off})^{CA} - (G - G_{off})^{CA} \\ &= (R - R_{off}) \cdot \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)^{\epsilon^R} - (G - G_{off}) \cdot \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)^{\epsilon^G} \end{aligned}$$

$(R - R_{off})^{CA}$ 는 구조적 총수입, $(G - G_{off})^{CA}$ 은 구조적 총지출을 의미한다. $(R - R_{off})^{CA}$ 는 구조적 재정수입으로 GDP와 잠재 GDP의 격차가 발생했을 때, 일시적 수입을 제외한 재정수입이 변하는 정도를 고려하여 측정한다.

$$\frac{(R - R_{off})^{CA}}{(R - R_{off})} = \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)^{\epsilon^R} \Rightarrow (R - R_{off})^{CA} = (R - R_{off}) \cdot \left(\frac{\bar{Y}}{Y}\right)^{\epsilon^R}$$

이때 사용하는 탄력성은 경기조정 재정수지 산출 시 활용하였던, 경기변동

에 대한 GDP 대비 탄력성을 활용할 수 있다.

$(G - G_{off})^{CA}$ 는 구조적 재정지출로 GDP와 잠재 GDP의 격차가 발생했을 때, 일시적 지출을 제외한 재정지출이 변하는 정도를 고려하여 측정한다.

$$\frac{(G - G_{off})^{CA}}{(G - G_{off})} = \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\epsilon_G} \Rightarrow (G - G_{off})^{CA} = (G - G_{off}) \cdot \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\epsilon_G}$$

4. 선행 연구 및 사례

가. 국내 연구

우리나라 정부에서 공식 발표하고 있는 재정수지는 통합재정수지와 관리 재정수지뿐이다. 이외의 재정수지는 개별 연구에서 필요에 따라 작성되고 있다. 재정수지를 이용한 연구는 경기상황에 대한 재정의 경기 안정화와 재정 건전성 측면에서 다뤄지고 있다. 이하에서 제시하는 선행 연구는 다양한 재정수지를 활용한 국내 연구 사례이다.

경기 대응성과 관련된 주요 연구로는 홍승현(2014), 김성태(2012), 박승준·이강구(2011)가 있다. 홍승현(2014)은 1990년부터 2012년 자료를 이용하여 글로벌 금융위기 이후 재정정책 방향이 경기변동 측면에서 거시경제 상황에 대해 반응을 분석하기 위해서 경기조정 재정수지와 구조적 재정수지를 산출하였다. 홍승현(2014)은 기존 대부분의 연구에서 수입과 지출 항목의 탄력성을 활용하여 구조적 재정수지를 산출하는 방식과는 달리 일시적 조치(one-off) 항목을 탐색하고 구조적 재정수지를 산출한 특징이 있다. 구조적 재정수지와 경기조정 재정수지는 IMF 방식과 OECD 방식 등 산출방식과 재정 상황을 고려하여 다양한 재정수지를 제공하고 있다. 다양한 지표를 이용한 결과, 글로벌 금융위기 이후, 경기조정 재정수지나 구조적 재정수지, 재정충격지수 모두 경기변

동에 따라 적절히 반응해 왔고, 재량적 재정 노력의 경우도 경기 수축기에 확장적으로 반응하였다고 보았다.

김성태(2012)는 1994부터 2011년까지의 분기별 자료를 활용해 생산함수 방식, HP 필터, 은닉인자 모형, SVAR 모형으로 잠재 GDP를 추계하여 분기별 구조적 재정수지를 산출하고, 재정정책의 경기 대응성과 자동안정화 기능에 대한 평가를 수행하였다. 구조적 재정수지를 이용하여 재정정책 기조가 경기 변동에 적절하게 설정되었는지를 살펴보았다. 실증분석 결과, 재정 당국의 재량적 재정정책은 경기 하강기에 확장적으로 반응하고 경기 상승기에는 긴축적으로 반응한 것으로 나타났다. 다만, 조세정책은 경기 역행적인 것으로 나타나 경기 안정화를 저해하였는데, 이는 조세정책의 경직성에 따른 것으로 보았다. 반면, 재량적 재정지출은 조세정책의 경기 역행성을 충분히 상쇄할 수 있을 만큼 경기변동에 효과적인 방향으로 작동하였다.

박승준·이강구(2011)는 재정정책을 통한 자동안정화장치의 규모를 측정한 연구이다. 구조적 재정수지 산출을 위해 OECD 방식을 적용하였으며, 주요 항목별 GDP 대비 탄력성을 추정하여 활용하였다. 또한, 잠재 GDP는 Hodrick-Prescott 필터링 방법을 이용하였다. 자동안정화장치의 효과 규모는 GDP 갭이 1%p 증감하는 충격이 왔을 때 자동안정화 장치를 통해 경제에 미치는 효과를 의미한다. 추정한 결과, 자동안정화장치의 효과는 2009년 0.2361로 확대되었다고 평가하고 있다. 자동안정화장치의 기능 개선을 위해 조세체계를 누진적으로 하는 정책은 비효율성을 초래할 수 있으므로, 비정상적인 충격이 발생할 때 일시적으로 작동하는 재량정책의 도입이 필요함을 제기하고 있다.

재정의 건전성과 관련된 주요 연구로는 한종석·우진희·허준영(2018), 박기백·박형수(2002) 등이 있다. 한종석·우진희·허준영(2018)은 재정 건전성을 측정하기 위해 기초재정수지, 구조적 재정수지와 같은 보완적 재정지표를 2007년부터 2016년까지 자료를 이용하여 계산하였다. 재정 당국은 재정 건전성 관리를 위해 「국가채무관리계획」을 수립하고, 재정위험모니터링을 수행하고 있

으나 실효성이 낮다고 보았다. 이유를 「국가채무관리계획」은 국가채무에 대한 전망과 국가채무 관리방안을 제시하고 있으나 재정위험을 파악하거나 건전성을 판단하는 지표들이 부족하고, 재정위험모니터링의 재정위험 요인들을 모니터링하고 지표는 과거 자료에 대해 분석만을 하고 있으므로 실질적으로 모니터링 역할을 하지 못하고 있기 때문으로 보았다. 재정 건전성을 체계적이고 내실 있게 관리하기 위해서는 구조적 재정수지와 기초재정수지 등 보완적 재정지표를 도입할 필요성을 주장하였다.

박기백·박형수(2002)는 재정 건전성 분석과 경기 대응성 분석을 모두 진행한 연구이다. 재정 안정성을 나타내는 지표를 비교한 결과에 따르면 단순히 기초재정수지를 사용하여도 큰 문제가 없는 것으로 나타났다. 기초재정수지 차분으로 재정 기조를 측정한 결과, 공적자금 투입이 많았던 1998년도의 재정 기조는 매우 팽창적이었고, 1999년과 2000년은 긴축적이었으며, 2001년에 다시 팽창적인 재정 기조로 평가하였다. 또한, 재정수지를 자동안정화 장치에 의한 경기변동분(경기조정 재정수지)과 재량적 정책에 의한 부분(구조적 재정수지)으로 분해하여 재정이 경기 안정화에 기여하는지를 분석하였다. 잠재 GDP를 추정하였고, OECD 방식으로 탄력성을 추정하여 구조적 재정수지를 작성하였다. 분석결과, 우리나라의 자동안정화 기능은 다소 미흡한 것으로 평가하고 있으며, 간접세 비중이 다른 나라에 비해 상대적으로 높기 때문으로 분석하였다. 재량적 재정정책을 평가한 결과, 경기 호황기보다 불황기에 보다 적절하게 운용된 것으로 나타났으나 정책 및 경기의 변화 방향을 고려해 보면 경기불황에 대한 재정 정책적 대응이 적절했던 경우가 그리 많지는 않은 것으로 나타났다.

나. 다양한 재정수지 작성 사례

이하에서는 OECD와 IMF에서 작성되고 있는 우리나라의 다양한 재정수지 사례를 제시하였다. 이하에서 제시하는 OECD와 IMF의 기초재정수지, 경

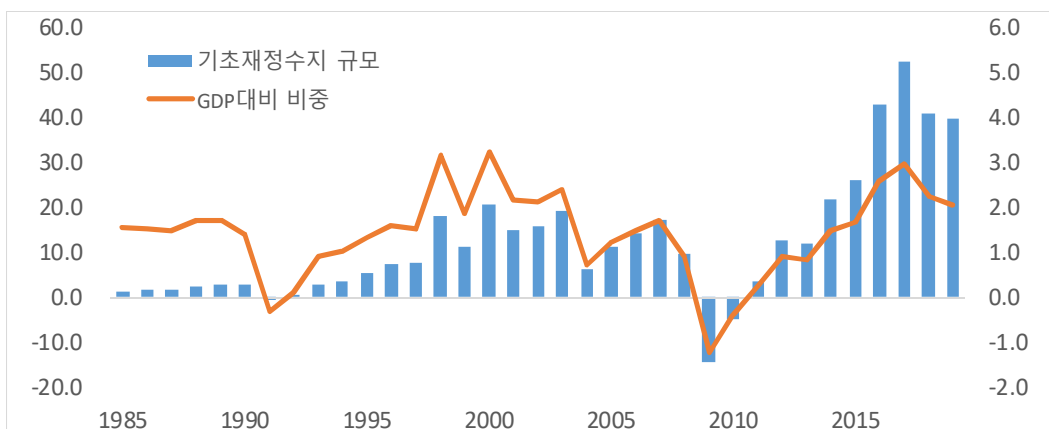
기조정 기초재정수지, 구조적 재정수지는 발생주의 회계기준에 따라 작성된 일반정부의 재정수지이다.

1) 기초재정수지

OECD에서 작성하는 Economic Outlook의 재정통계는 발생주의 기준으로 작성하고 있으며, 작성범위는 일반정부를 포괄하고 있다. 일반정부는 중앙정부, 지방정부, 비영리 공공기관을 포괄하는 범위를 말한다. Economic Outlook에서는 기초재정수지를 작성·발표하고 있다. 우리나라 일반정부의 2017년 기초재정수지는 52.2조원 흑자 상태를 보이고 있으며, GDP 대비 3.0%를 기록하고 있다. 2010년 3.4조원 이후로 규모는 지속해서 확대되고 있다. 기초재정수지 규모가 적자를 기록한 해는 1991년(GDP 대비 -0.3%), 2009년(-1.2%), 2010년(-0.4%)을 제외하고는 모두 흑자 재정상태에 있음을 확인할 수 있다. OECD 기준에 따르면 2019년은 39.8조원 흑자 재정으로 GDP 대비 2.1%로 전망하고 있다.

〈그림 3-6〉 기초재정수지 연도별 추이

(단위: 조원, %)



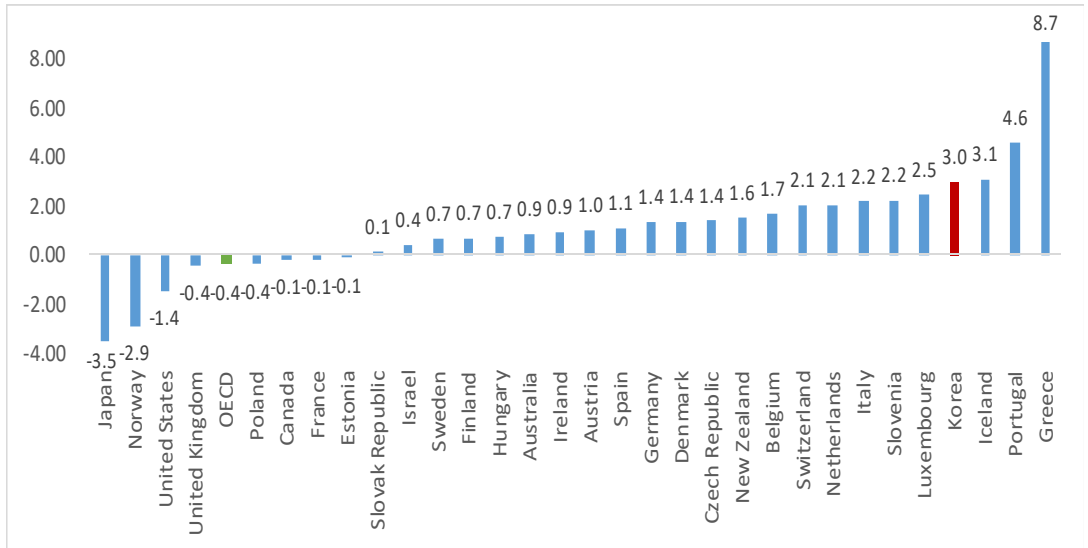
주: 2017년 이전은 실적 기준, 2018년 이후는 추계기준

자료: OECD, Economic Outlook

우리나라의 부채비율(일반정부)은 2017년 GDP 대비 42.5%로 주요국과 비교하면 양호한 수준으로 기초재정수지도 흑자 상태로 양호하다고 평가하고 있다. 같은 기간 일본은 240.3%, 미국 108.1%, 프랑스 96.8%, 영국 89.5%, 독일 65.0%로 주요국의 부채비율보다 낮은 수준을 기록하고 있다.

〈그림 3-7〉 OECD 국가 기초재정수지 비교(2017년 일반정부 기준)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD, Economic Outlook

BOX 1. 현금주의와 발생주의

재정 활동의 시점을 어떻게 인식하느냐에 따라 현금주의와 발생주의로 구분한다. 현금주의(cash basis)는 현금의 흐름에 초점을 두고 현금 유입과 여부에 따라 수익(수입)과 비용(지출)을 인식하는 방식이다. 현금주의는 단순하고 직관적인 특성 때문에 예산과 사업 지출 간 연계·비교가 잘 되기 때문에 예산통제에 잘 활용할 수 있다는 단점이 있지만, 성과 평가나 원가정보를 제공하지 못하는 단점도 있다. 현금이 수반되지 않는 수익이나 비용, 자산, 부채의 증감은 고려되지 않고 감가상각비는 제외된다.

발생주의(accrual basis)는 수익(수입)과 비용(지출)을 인식하여 측정하는 시점이 현금 변동 시점과는 관계없이 재무 상태를 변동시킨 거래나 사건이 발생한 시점을 기준으로 인식하는 방식이다. 즉 소득을 얻게 되었을 때 수익으로 인식하고, 자원이 소비되거나 부채가 발생하면 이를 비용으로 인식한다. 발생주의는 정확한 수익과 비용의 측정이 가능하여 성과에 대한 정보를 제공할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 발생 사실을 측정하는 과정에서 예측이나 추정과 같은 불확실성을 포함하여 회계 정보가 객관성이 결여될 수 있고 정보생산에 많은 비용이 들 수 있다는 단점이 있다.

〈표 B-1〉 현금주의와 발생주의 비교

구 분	현금주의	발생주의
거래의 인식	현금을 출납한 시점을 기준으로 거래를 인식	자산과 부채에 영향을 미치는 사건을 기준으로 거래를 인식
회계처리	단순 예산회계처리로서 실무자의 이해가 용이 형식적 자산·부채 표시	회계원리에 대한 이해 필요 실제 회수·지급할 금액으로 자산·부채 표시
선급비용·선급수익	수익·비용으로 인식	자산과 부채로 인식
미지급비용·미수수익	인식 안 됨	부채와 자산으로 인식
감가상각, 대손상각, 제품보증비, 퇴직급여충당금	인식 안 됨	비용으로 인식
상환이자지급액	지급시기에 비용으로 인식	기간별 인식
무상거래	인식 안 됨	이중거래로 인식
정보 활용원	개별 자료 우선	통합 자료 우선
추가 정보 요구	별도 작업 필요	기본 시스템에 존재
적용 예	가계부, 비영리 공공부문	기업, 일부 비영리부문

자료 : 한국정부회계학회

2) 경기조정 재정수지

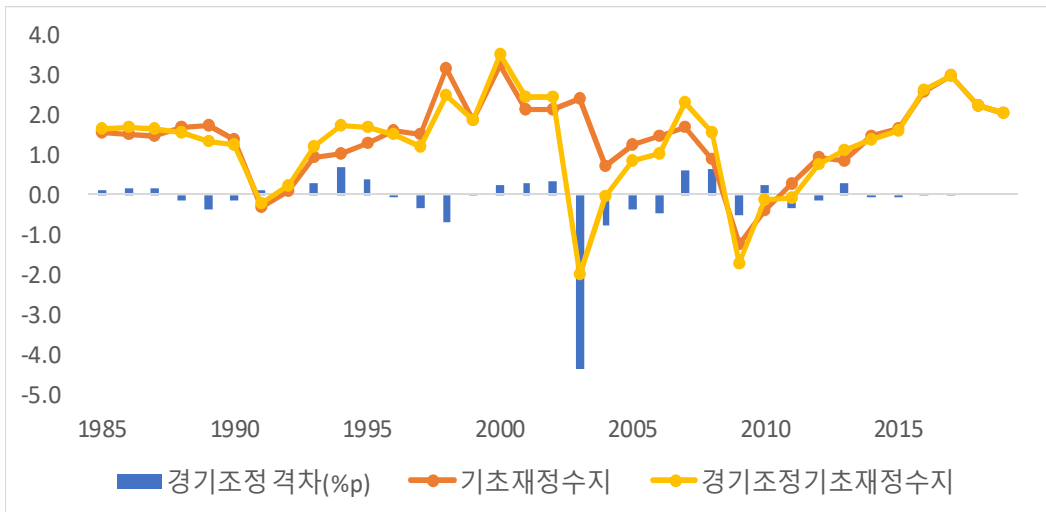
OECD의 Economic Outlook에서는 경기조정 기초재정수지를 작성하여 발표하고 있다. 경기조정 기초재정수지는 기초재정수지와 유사한 추세를 보인다. 우리나라의 2017년 경기조정 재정수지는 52.2조원 흑자 상태로 GDP 대비 3.0%로 2012년 0.8% 이후로 흑자폭도 증가하고 있다. 2019년은 흑자재정폭은 소폭 줄어들지만, GDP 대비 2.1%(39.8조원) 흑자를 기록하여 여전히 안정적인 상태로 전망하고 있다.

경기조정 격차는 재정수지와 경기조정 재정수지의 차이를 말하며, 자동안정화 장치의 효과를 의미한다. 경기조정 격차는 2003년을 제외하고는 GDP의 $\pm 1\%p$ 이내에서 안정적인 추세를 유지하고 있다. 2003년은 기초재정수지가 GDP 대비 2.4% 흑자 재정상태로 보았으나, 경기요인을 제거하여 재정국면을 판단하였더니 2.0% 적자 재정상태로 분석되었다. 이후 적자 폭은 줄어들었으나, 2006년까지 적자 재정상태가 지속되었다. 2010년 이후는 경기조정 격차가 GDP 대비 $\pm 0.1\%$ 이내로 분석되고 있어, 경기변동에 따른 재정상태의 변화는 지속해서 줄어들고 있음을 알 수 있다.

2017년 기준 OECD 회원국의 경기조정 기초재정수지를 비교하면, OECD 국가 평균이 잠재 GDP 대비 0.1%임을 볼 때, 우리나라는 회원국 중 경기조정 기초재정수지 흑자 재정 규모가 큰 국가 중 하나로 나타난다. 반면, 경기조정 기초재정수지 적자 재정을 보이는 국가에는 일본(-3.5%), 노르웨이(-2.9%) 등이 있다.

〈그림 3-8〉 기초재정수지와 경기조정 기초재정수지 추이 비교

(단위: GDP 대비 %, %p)

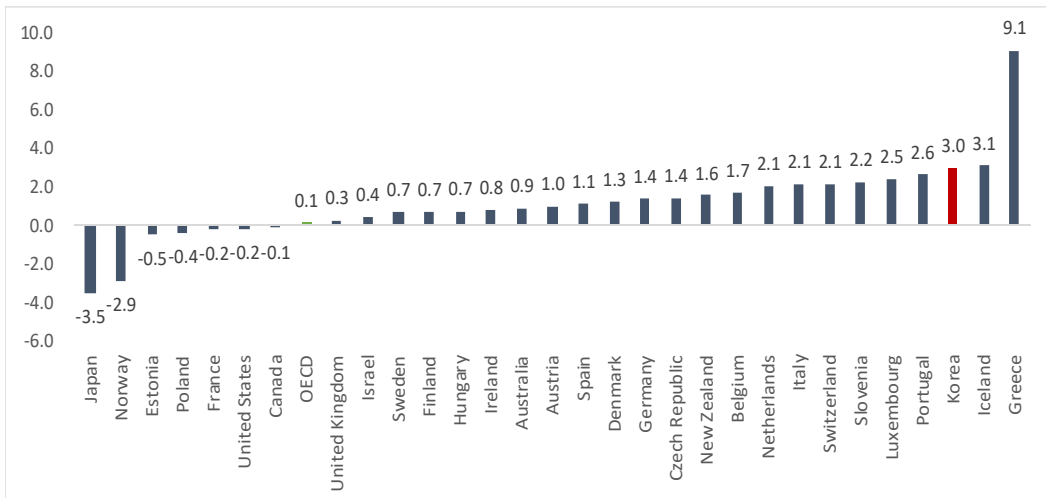


주: 2017년 이전은 실적 기준, 2018년 이후는 추계기준

자료: OECD, Economic Outlook

〈그림 3-9〉 경기조정 기초재정수지 국제비교(2017년 일반정부 기준)

(단위 : 잠재 GDP 대비 %)



주: 2017년 이전은 실적 기준, 2018년 이후는 추계기준

자료: OECD, Economic Outlook

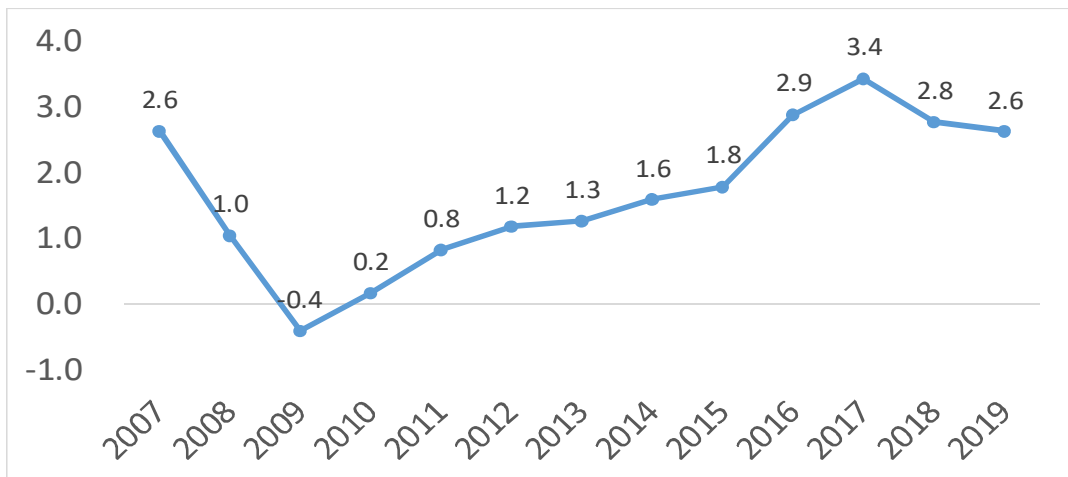
3) 구조적 재정수지

OECD(2017) 'Government at a Glance'에서 제시하고 있는 구조적 재정수지의 추이를 보면, 2007년 이후 우리나라 일시적 조치와 경기요인 등을 제거한 재정 상황은 2009년을 제외하고 지속해서 흑자 재정상태를 보인다. 2009년 구조적 재정수지가 잠재 GDP 대비 -0.4%였고, 2010년 0.2%로 흑자 전환하여 흑자폭은 지속적으로 확대되어 2017년 3.4%를 기록하였다. 2019년은 2.6%로 소폭 줄었으나 여전히 구조적 재정수지 흑자 상태를 유지할 것으로 전망하고 있다.

구조적 재정수지는 2009년 글로벌 금융위기 당시를 제외하면 모두 흑자 영역에 있다. 이는 일시적 요인과 경기요인을 제거하면 지속적으로 긴축 재정상태를 보이고 있음을 의미한다. 구조적 재정수지 흑자는 현 상태에서 일시적으로 충격으로 인해 재정상태가 불안해지더라도 구조적으로 흑자 상태로 자동적으로 개선될 여지가 있음을 의미하기도 한다.

〈그림 3-10〉 구조적 재정수지 연도별 추이

(단위: 잠재 GDP 대비 %)

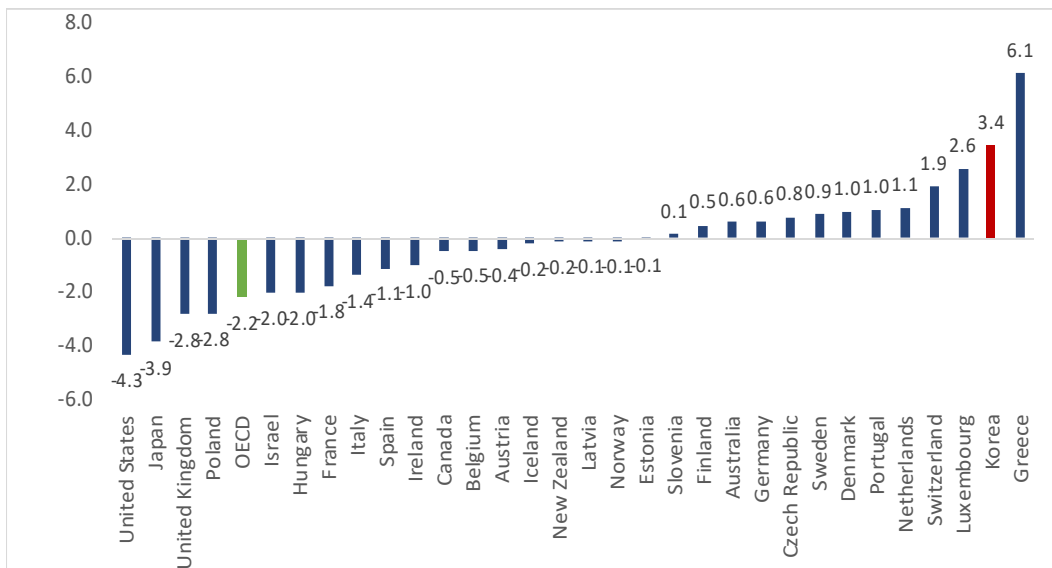


자료: OECD(2017), table 2.7을 발췌하여 작성

2017년 기준 OECD 회원국의 구조적 재정수지를 비교하면, OECD 국가 평균이 잠재 GDP 대비 -2.2%임을 볼 때, 우리나라는 회원국 중 구조적 재정수지 흑자 재정 규모가 큰 국가 중 하나로 나타난다. 반면, 구조적 재정수지 적자 재정을 보이는 국가에는 미국(-4.3%), 일본(-3.9%), 영국(-2.8%) 등이 있다.

〈그림 3-11〉 구조적 재정수지 국제비교(2017년 일반정부 기준)

(단위 : 잠재 GDP 대비 %)



자료: OECD(2017). table 2.6을 발췌하여 작성

IV. dBrain 재정정보를 활용한 재정수지 산출방안

본 장에서는 기초재정수지와 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지 산출과정에서 dBrain 단년도 예산자료를 활용 시 고려해야 할 사항들을 점검하고, 산출방안을 모색하고자 한다. 이하에서는 국제적으로 통용되는 GFS 기준과 통합재정수지 작성기준, 예산편성지침 등을 활용하여 국내 다양한 재정수지 산출방안에 적용하였다.

1. 기초재정수지

기초재정수지 산출에서 가장 중요한 내용은 이자수입과 이자지출의 규모를 산정하는 일이다. 즉, 예산상 어떤 항목을 이자수입으로, 이자지출로 선정할 것인가가 핵심이다. 이에 dBrain을 활용한 이자수입과 이자지출의 범위에 대해 검토한다.

가. 이자지출

기초재정수지에 적용할 이자지출의 범위에 대해 논의하기 위해서 재정통계별 이자지출 분류체계를 검토하였다. 정부재정통계편람 2014(Government Finance Statistics Manual 2014; 이하 GFSM)에 따르면, 이자는 금융자산과 기타 자산을 또 다른 기관 단위가 사용할 수 있게 제공함으로써 특정 종류의 금융자산(특별인출권, 예금 채무증권, 융자금, 기타채권) 소유자가 수취하는 투자소득의 형태로 정의하고 있다. 이자비용을 발생시키는 부채는 채무자에 대한 채권자의 모든 청구권에 있다. 이자를 부담해야 하는 부채는 금융 또는 비금융 자원의 공급에서 발생할 수 있다¹⁾. <표 4-1>에 나타난 바와 같이 이자는 일반

정부와 공공부문의 연결을 위해 거래상대방의 하위부문에 따라 기록되고 있다. 채권자에 대한 부채액은 채무자가 채무를 상환함에 따라 감소하고, 이자가 발생함에 따라 증가한다. 이자는 자금을 차입함으로써 원금의 사용으로 발생시키는 비용이다. 현금주의 관점에서 현금의 원천 및 사용 보고서에 기록되는 정기적인 채무원리금 상환 지급은 이자지급(‘이표’ 또는 ‘이표 지급’)이나 원금 상환으로 구별될 수 있다. 현금주의를 사용하는 경우, 현금 흐름이 발생할 때의 이자지급은 비용거래로 기록된다¹²⁾.

〈표 4-1〉 이자지출[GFS](24)의 상세 분류

분류 코드	분류명
24	이자[GFS]
241	비거주자에게 지급
242	일반정부 이외의 거주자에게 지급*
243	다른 일반정부 단위에 지급*

주: GFS에서 거래상대방은 일반정부와 기업으로 분류한다. 일반정부는 다시 중앙정부, 주정부, 지방정부, 사회 보장기금으로 분류하며, 기업은 민간기업(민간비금융기업, 민간금융기업)과 공기업(비금융공기업, 금융공기업)으로 분류하고 있다.

자료: 한국조세재정연구원(2014). p.283, 표 6.5

우리나라의 통합재정 기준¹³⁾에서의 ‘이자지급’은 경상지출에 해당하며, ‘중앙정부, 지방정부’, ‘기타 국내’, ‘해외’의 거래 대상에 따라 분류하고 있다. 예산 지출에서의 이자지출은 별도의 속성정보로 관리되고 있지는 않으나, GFS ‘86 기준 분류에 따르면, 예산 과목의 ‘510-03 차입금이자’와 ‘510-09 민간 예수금 이자’가 이자지출에 해당한다. 이자지출에는 외국환평형기금에서 공공 자금관리기금으로의 예수 이자를 차감하고 있다.

11) 금융리스의 경우도 마찬가지이다.

12) 한국조세재정연구원(2014). p.282-284.

13) 1986년 기준으로 적용하였다.

〈표 4-2〉 통합재정수지와 예산상 이자지출의 분류체계

통합재정수지 분류체계	예산상 목 분류체계
Ⅲ. 경상지출	
2. 이자지급	
2.1 중앙정부, 지방정부	510-03(차입금 이자)
2.2 기타 국내	510-03(차입금 이자), 510-09(민간예수금 이자)
2.3 해외	510-03(차입금 이자)

자료: 기획재정부(2019)

본 보고서에서는 통합재정기준의 이자지급에 해당되는 ‘510-03 차입금이자’ 목을 중심으로 하고, 예수금에 대한 이자 ‘510-05 예수금이자¹⁴⁾’, ‘510-09 민간예수금 이자’를 포함하여 이자지출 범위를 설정한다.

예산상 이자지출 분류체계의 내용을 좀 더 상세하게 살펴보면, ‘510-03 차입금이자’는 비금융공기업으로부터 차입한 차입금에 대한 이자와 국공채 발행에 대한 이자, 금융기관 기타 국내차입금에 대한 이자, 국제차관에 대한 이자 및 약정 수수료, 차관을 제외한 기타 해외채무에 대한 이자지출로 구성된다. ‘510-05 예수금이자’는 타 회계 또는 기금으로부터 예탁받은 예수금 원금에 대한 이자지급과 동일한 회계 또는 기금 내 다른 계정으로터 예탁받은 예수금의 원금상환을 의미한다. ‘510-09 민간예수금 이자’는 주택청약저축 등 민간으로부터 받는 예수금 원금에 대한 이자이다.

14) 2016년 이전까지는 ‘예수금이자상환’이라는 세목 명칭을 사용하였다. 이전자료와 연결시 고려하여 산출해야 한다.

〈표 4-3〉 예산상 이자지출의 분류체계

목번호	목	세목(내역)
500	5. 상환지출	
510	상환지출	510-01 국내차입금 상환
		510-02 해외차입금상환
		510-03 차입금이자
		1. 비금융공기업 차입금이자
		- 비금융공기업으로부터 차입한 차입금에 대한 이자
		2. 국공채 이자
		- 발행한 국공채에 대한 이자 지급
		3. 기타 국내 차입금이자
		- 금융기관 기타 국내차입금에 대한 이자
		4. 차관이자
		- 국제차관에 대한 이자 및 약정 수수료
		5. 기타 해외채무이자
		- 차관을 제외한 기타 해외채무에 대한 이자지출
		510-04 예수금 원금 상환
		510-05 예수금이자
		1. 타 회계 또는 기금으로부터 예탁받은 예수금 원금에 대한 이자지급
		2. 동일한 회계 또는 기금 내 다른 계정으로 예탁받은 예수금의 원금 상환
		510-06 전대차관 원금상환
		510-07 전대차관 이자
		- 전대차관 원금에 대한 이자
		510-08 민간예수금 원금상환
		510-09 민간예수금 이자
		- 주택청약저축 등 민간으로부터 받는 예수금 원금에 대한 이자

자료: 기획재정부(2018), p.370~373, 일부 발췌

자료의 지속 연결을 위해 예산 과목 개편에 따른 내용을 검토하고, 연결방식을 살펴보았다. 2017년 이후는 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」에 따라 국가의 회계나 기금 등으로부터 예탁받는 예수금 원금 및 이자와 주택청약저축 등 민간으로부터 받는 예수금의 원금 및 이자를 분리함에 따라 2017년 개편 전과 후의 자료를 연결하여 사용한다.

〈표 4-4〉 2017년도 예수금상환 비목 비목개편

개편 전	개편 후	개편 사유
예수금원금상환(510-04)	예수금원금상환(510-04) 예수금이자(510-05)	국가의 회계나 기금 등으로부터 예탁받는 예수금 원금 및 이자와 주택청약저축 등 민간으로부터 받는 예수금의 원금 및 이자를 분리
예수금이자상환(510-05)	민간예수금원금상환(510-08) 민간예수금이자(510-09)	

자료: 기획재정부(2016)

정부의 이자지출에 대한 규모로 활용되는 자료로는 「국가재정운용계획」상 의무지출 중 이자지출이 있다. 이는 예산안 기준으로만 발표되고 있으나, dBraindmf 통해 2018년까지 결산기준으로 산출한 의무지출 중 이자지출을 추출하여 예산 비목을 통해 산출한 이자지출 규모와 비교해 보았다. 예산 비목을 통해 산출한 이자지출 규모와 추이는 결산 기준으로 2007년 11.5조원에서 2012년 16.2조원으로 가장 큰 규모를 보였으며, 2018년은 15.1조원을 이자로 지출한 것으로 나타났다. 「국가재정운용계획」상 의무지출 중 이자지출 규모도 예산 비목을 통해 산출한 이자지출 규모와 추이와 거의 일치하는 것으로 나타났다. 따라서, dBrain 자료를 활용하는 분석 배경과 지속산출 필요성에 따라, 정부가 기초재정수지 산출에 사용하는 이자지출 자료로 예산 비목으로 산출한 자료를 활용해도 무방할 것으로 보인다.

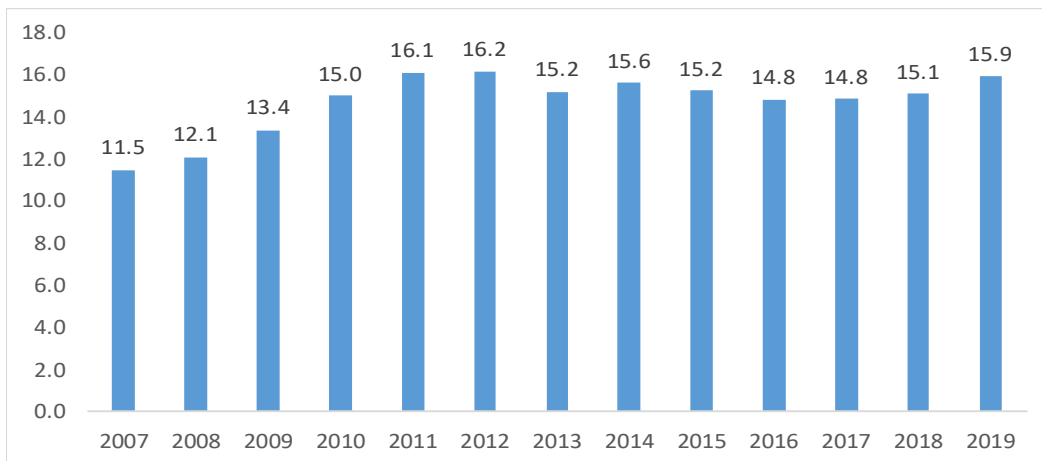
〈표 4-5〉 예산 비목으로 산출한 이자지출 추이

구분	본예산	결산
2007	11.6	11.5
2008	11.7	11.9
2009	12.7	13.4
2010	16.3	15.0
2011	17.9	16.1
2012	17.3	16.2
2013	15.5	15.3
2014	16.8	15.6
2015	16.5	15.2
2016	16.7	14.8
2017	16.1	14.8
2018	16.0	15.1
2019	15.8	

자료: 디지털예산회계시스템

〈그림 4-1〉 의무지출 중 이자지출

(단위 : 조원)



주: 2018년까지는 결산기준, 2019년은 본예산기준

자료: 디지털예산회계시스템

나. 이자수입

기초재정수지에 적용할 이자수입의 범위에 대해 논의하기 위해서 재정통계별 이자수입 분류 체계를 검토하였다. 정부재정통계편람 2014(Government Finance Statistics Manual 2014)에 따르면, 이자는 금융자산과 기타 자산을 또 다른 기관단위를 위해 제공함으로써 특정 종류의 금융자산(특별인출권, 예금채무증권, 융자금, 기타채권) 소유자가 수취하는 투자소득의 형태로 정의하고 있다. 이자를 발생시키는 금융자산은 채무자에 대한 채권자의 모든 청구권이다. 발생주의에 따라 미지급된 채무액은 금융자산이 존재하는 기간에 걸쳐 지속적으로 이자가 발생함에 따라 증가하며, 채권자에 대해 지불할 금액은 채권자가 채무를 상환함에 따라 감소한다. 채무자가 채권자에게 빚진 금액은 원금으로 지칭된다. 또한, 이자수익은 정부와 공공부문 피용자에 대한 기타 보수(복리후생)의 일부로서 고용주가 피용자에게 융자를 할인된 금리나 심지어 제로 금리로 제공할 경우, 고용주가 포기한 이자에서 비롯되는 암묵적 이자(부가이자)를 포함한다.¹⁵⁾

GFSM의 이자는 거래상대방에 따라 ‘비거주자로부터의 이자’, ‘일반정부 이외의 거주자로부터의 이자’, ‘다른 일반정부로부터의 이자’로 분류하고 있다.

〈표 4-6〉 이자[GFS](1411)의 상세 분류

분류 코드	분류명
1411	이자[GFS]
14111	비거주자로부터의 이자
14112	일반정부 이외의 거주자로부터의 이자*
14113	다른 일반정부로부터의 이자*

주: GFS에서 거래상대방은 일반정부와 기업으로 분류한다. 일반정부는 다시 중앙정부, 주정부, 지방정부, 사회보장기금으로 분류하며, 기업은 민간기업(민간비금융기업, 민간금융기업)과 공기업(비금융공기업, 금융공기업)으로 분류하고 있다.

자료: 한국조세재정연구원(2014), p.236, 표 5.8

15) 한국조세재정연구원(2014) p.235-236.

통합재정수지를 작성하는 '86 GFS 기준에서의 이자수입은 '이자수입 등 기타수입'에 해당된다. 이는 예산상 목 분류 체계에 따르면, 이자수입은 '531~534 전대차관 이자수입'과 '541~545 기타이자수입 및 재산수입'이 포함된다.

〈표 4-7〉 통합재정수지와 예산상 이자수입의 분류 체계

통합재정수지 분류체계	예산상 목 분류체계
Ⅳ. 세외수입	
1. 부서기업수입 및 재산수입	
1.1 부서기업잉여	
1.2 정부출자수입	521(정부출자수입)
1.3 토지대여료	511(토지대여료)
1.4 이자수입 등 기타수입	531~534(전대차관 이자수입) 541~545(기타이자수입 및 재산수입)
1.5 건물대여료	512(건물대여료)

자료: 기획재정부(2019)

dBrain을 통해 생산·관리되는 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부 지침」에서 이자수입의 자세한 내용을 확인하였다. 이자수입 항목인 '531~534 전대차관 이자수입'과 '541~545 기타이자수입 및 재산수입'을 목별로 살펴보면, 이자수입은 전대차관을 통한 이자수입과 융자금을 통한 이자수입, 세입·세출금의 금융기관 예치와 같은 기타재산수입으로 크게 분류할 수 있다. 세 경우 모두 채권으로 인식할 수 있기 때문에 기초재정수지 산출 시에 반영하는 데 문제가 없을 것이다.

다만, 기타재산수입 중 세입·세출금의 금융기관 예치에 따른 이자수입은 같은 회계연도 내의 세입·세출금의 예치에 따른 이자수입에 해당된다. 기초재정수지가 이전 시점의 채무에 대한 부담을 고려한다는 점을 고려한다면, 이를 제외하는 것이 타당할 것이다. 문제는 기타 정부의 재산, 금융자산, 무형자산으로 분류된 세부 항목이 없으므로 기초재정수지를 산출할 때, '545 기타재산수입'을 제외할 필요가 있을 것이다.

〈표 4-8〉 예산상 이자수입의 분류 체계

관	항	목	내역
11 재 산 수 입	51 관유물대여료		
	52 정부출자수입		
	53 전대차관 이자수입	531 지방자치단체 전대차관이자수입	지방자치단체로부터 받는 전대차관의 이자수입
		532 통화금융기관 전대차관이자수입	통화금융기관으로부터 받는 전대차관의 이자수입
		533 비통화금융기관 전대차관이자수입	비통화금융기관으로부터 받는 전대차관의 이자수입
		534 기타민간 전대차관이자수입	기타 민간으로부터 받는 전대차관의 이자수입
	54 기타 이자수입 및 재산수입	541 지방자치단체 이자수입	지방자치단체로부터 받는 융자금에 대한 이자수입
		542 통화금융기관 이자수입	통화금융기관으로부터 받는 융자금에 대한 이자수입
		543 비통화금융기관 이자수입	비통화금융기관으로부터 받는 융자금에 대한 이자수입
		544 기타 민간 이자수입	기타 민간으로부터 받는 융자금에 대한 이자수입
		545 기타재산수입	기타 정부의 재산, 금융 자산, 무형 자산의 소유로 인한 수입 (예 : 세입·세출금의 금융기관 예치에 따른 이자수입)

자료: 기획재정부(2018), p.329~330

예산상 이자수입의 규모를 보면, 2019년 예산 기준으로 26.1조원이다. 추이를 보면, 2007년 21.1조원에서 매년 등락을 반복하고 있으나, 2008년, 2009년을 제외하고는 매년 20조원이 넘는 이자수입을 보인다. 이자수입 중 대부분을 차지하고 있는 기타재산수입은 2007년 11.1조원에서 2010년 16.7조원으로 상승하였고, 2019년은 21.8조원의 규모를 보인다. 융자금을 통한 이자수입은 2007년 9.8조원이었으며, 2016년까지 이자수입 규모가 지속적으로 감소하다, 2017년, 2018년은 3.4조원으로 소폭 상승하였다. 2019년 예산 기준으로는 4.3조원으로 예상된다. 전대차관을 통한 이자수입은 2007년 0.2조원에서 지속적으로 줄어 2019년 예산은 2,300만원 수준으로 전망하고 있다.

〈표 4-9〉 예산·결산상 이자수입 항목별 추이

구분	전대차관이자수입					융자금 이자수입					기타 재산 수입	합계
	지방 자치 단체	통화 금융 기관	비통 화금 융 기관	기타 민간	소계	지방 자치 단체	통화 금융 기관	비통 화금 융 기관	기타 민간	소계		
2007	0.0	0.0	0.1	0.1	0.22	0.4	1.0	4.6	3.8	9.8	11.1	21.1
2008	0.0	0.0	0.1	0.1	0.18	0.4	1.0	1.6	4.1	7.1	11.1	18.4
2009	0.0	0.0	0.1	0.1	0.13	0.3	1.0	2.1	3.9	7.3	11.8	19.2
2010	0.0	0.0	0.0	0.0	0.07	0.5	0.8	0.5	4.0	5.8	16.7	22.6
2011	0.0	0.0	0.0	0.0	0.05	0.6	0.7	0.3	4.6	6.1	17.6	23.7
2012	0.0	0.0	0.0	0.0	0.03	0.5	0.6	0.2	4.1	5.4	18.8	24.2
2013	0.0	0.0	0.0	0.0	0.02	0.5	0.5	0.1	3.6	4.7	18.9	23.6
2014		0.0		0.0	0.00	0.2	0.5	0.3	3.4	4.4	17.8	22.2
2015		0.0		0.0	0.00	0.0	0.2	0.1	3.3	3.6	17.4	21.0
2016				0.0	0.00	0.1	0.2	0.1	2.9	3.2	19.2	22.5
2017				0.0	0.00	0.1	0.2	0.1	3.0	3.4	22.0	25.4
2018				0.0	0.00	0.1	0.2	0.1	3.1	3.4	22.0	25.4
2019				0.0	0.00	0.1	0.2	0.3	3.7	4.3	21.8	26.1

자료: 디지털예산회계시스템

2. 경기조정 재정수지

가. 잠재 GDP 추계

잠재 GDP의 규모를 파악하는 일은 경기조정 재정수지와 구조적 재정수지를 산출하는 중요한 과정 중 하나이다. 잠재 GDP와 실제 GDP와의 차이를 통해 GDP 겹%를 구하고, 경기 상황에 따라 조정되는 재정 규모를 파악할 수 있기 때문이다.

잠재 GDP는 한 나라의 생산요소인 노동과 자본을 모두 활용(완전고용)하

여 달성할 수 있는 수준의 GDP를 수준을 의미한다. 한편으로는 인플레이션을 가속하지 않으면서 달성 가능한 최대 GDP로 정의하기도 한다. 잠재 GDP는 실제 관측되는 개념이 아니므로 추계(estimation)가 필요하다. 잠재 GDP의 추계는 한국은행과 국책연구기관 등에서 추계하고 있는 것으로 보이나, 그 결과를 수치로 발표하지는 않는다. 잠재 GDP는 개별 연구에 필요한 경우 개별적으로 연구자가 추계하고 있다. 또한, 그마저도 단발적 연구에 그치는 것이 대부분이다. 이에 본 보고서에서는 향후 지속적인 재정수지 산출을 위해 IMF, OECD에서 추계·발표하고 있는 잠재 GDP를 활용하는 방안을 검토해 보고자 한다.

IMF(2019)에서는 「World Economic Outlook Reports」에서 국가별 일반정부의 재정 총량을 발표하고 있으며, 구조적 재정수지와 같은 각종 재정수지도 보고하고 있다. 「World Economic Outlook Reports」의 자료를 제공하고 있는 World Economic Outlook database를 통해 GDP 겹%¹⁶⁾를 발표하고 있다. World Economic Outlook database에서는 잠재 GDP 규모를 제공하고 있지 않다. 이에 본 보고서에서는 동일 데이터베이스에서 잠재 GDP를 역산하여 활용하였다. 역산에 활용한 World Economic Outlook database의 GDP는 2017년까지 실적자료이고, 2018년 이후는 전망자료다.

$$GDP \text{ 겹\%} = \frac{GDP_A - GDP_P}{GDP_P} \times 100$$

여기에서 GDP_A 자료는 실제 GDP를 말하며, GDP_P 는 잠재 GDP를 의미한다.

잠재 GDP는 다음과 같은 방식으로 역산할 수 있다.

16) IMF의 잠재 GDP 추계방법은 Masi(1997)에서 제시한 방법을 활용하였으며, 자세한 내용은 원문을 참고하기 바란다.

$$GDP_P = \frac{GDP_A}{1 - GDP\text{갭}\%/100}$$

다음은 IMF에서 추계한 GDP 갭%과 GDP 갭%를 이용한 잠재 GDP를 계산한 결과이다.

IMF에서는 현재 우리나라의 GDP 갭%가 지속적으로 음(-)의 값을 가지는 것으로 판단하고 있어 인플레이션 압박은 적은 상태로 보고 있다. 잠재 GDP는 2007년 1,022.1조원에서 2018년 1,796.4조원으로 상승하였고, 2020년에는 1,950.0조원으로 증가할 것으로 예상하고 있다. 2012년 이후 최근 IMF의 GDP 갭%의 추이는 한국은행에서 발표하는 「통화신용정책보고서」에서 판단하고 있는 GDP 갭%¹⁷⁾의 추이와 같은 방향임을 확인할 수 있다.

〈표 4-10〉 IMF에서 추계한 우리나라 잠재 GDP 추이: 2007-2020

(단위: 조원, %)

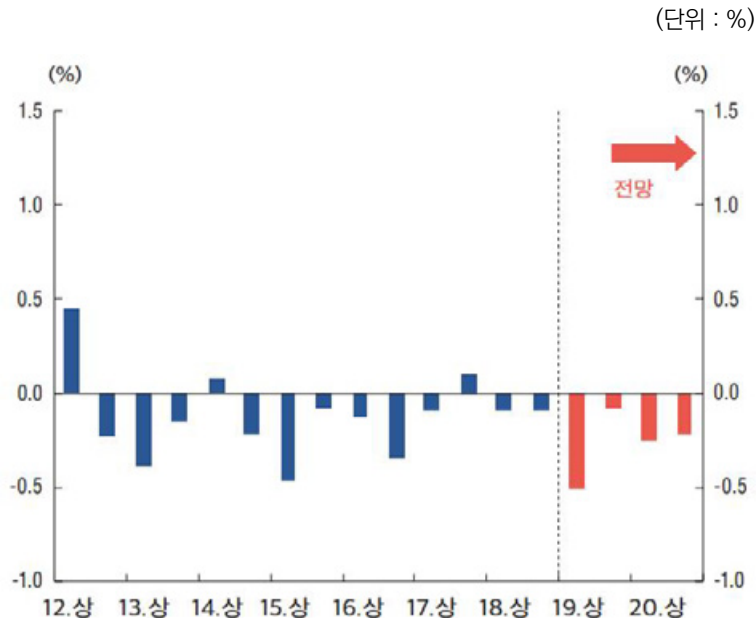
	GDP(GDP_A)	잠재 GDP(GDP_P)	GDP 갭%
2007	1,043.3	1,022.1	2.072
2008	1,104.5	1,093.8	0.980
2009	1,151.7	1,175.8	-2.050
2010	1,265.3	1,263.5	0.147
2011	1,332.7	1,330.0	0.205
2012	1,377.5	1,388.7	-0.808
2013	1,429.4	1,445.6	-1.117
2014	1,486.1	1,499.9	-0.919
2015	1,564.1	1,580.7	-1.050
2016	1,641.8	1,659.2	-1.050
2017	1,730.4	1,744.0	-0.778
2018	1,782.3	1,796.4	-0.789
2019	1,852.8	1,869.1	-0.875
2020	1,937.0	1,950.0	-0.663

주: 2019년 이후는 IMF에서 전망(추계)한 결과이며, 잠재 GDP(추계치)는 저자가 계산한 결과임

자료: IMF, World Economic Outlook database

17) 이 보고서에서는 다른 지표의 수치 정보를 함께 제공하고 있는 것과 달리 GDP 갭%는 수치 정보를 제공하지 않는다.

〈그림 4-2〉 한국은행 추계 GDP 갭%



주: 2019년 4월 전망 기준

자료: 한국은행(2019)

OECD에서는 「Economic Outlook」에서 각 국가의 경제 전망과 함께 일반 정부 기준 재정 총량 지표를 함께 발표하고 있다. 「Economic Outlook」에서는 잠재 GDP를 추계하여 제공하고 있으며, 이를 활용하여, 경기조정 기초재정수지, 구조적 재정수지 등을 분석·발표하고 있다. 본 보고서에서 활용한 자료는 2018년 11월에 발표한 「Economic Outlook」에 수록된 잠재 GDP 자료를 활용하였다.

OECD에서는 2013년 이후 우리나라의 GDP 갭%가 지속적으로 음(-)의 값을 가지는 것으로 판단하고 있어, 잠재 GDP보다 낮은 수준의 생산을 하고 있으며, 인플레이션 압박은 적은 상태로 보고 있다. 이는 IMF, 한국은행에서 각각 추계하는 추세와 유사하다. 잠재 GDP는 2007년 1,012.9조원에서 2018년 1,812.2조원으로 상승하였고, 2020년에는 1,960.4조원으로 증가할 것으로 전망하고 있다.

〈표 4-11〉 OECD에서 추계한 우리나라 잠재 GDP 추이: 2007-2020

(단위: 조원, %)

구분	실제 GDP(GDP_A)	잠재 GDP(GDP_P)	GDP 갭%
2007	1,043.3	1,012.9	2.994
2008	1,104.5	1,083.6	1.927
2009	1,151.7	1,163.1	-0.982
2010	1,265.3	1,245.5	1.587
2011	1,332.7	1,314.0	1.424
2012	1,377.5	1,377.3	0.014
2013	1,429.4	1,438.0	-0.597
2014	1,486.1	1,495.4	-0.624
2015	1,564.1	1,581.6	-1.108
2016	1,641.8	1,664.0	-1.337
2017	1,730.4	1,754.9	-1.396
2018	1,782.4	1,812.2	-1.644
2019	1,832.8	1,869.4	-1.956
2020	1,919.6	1,960.4	-2.079

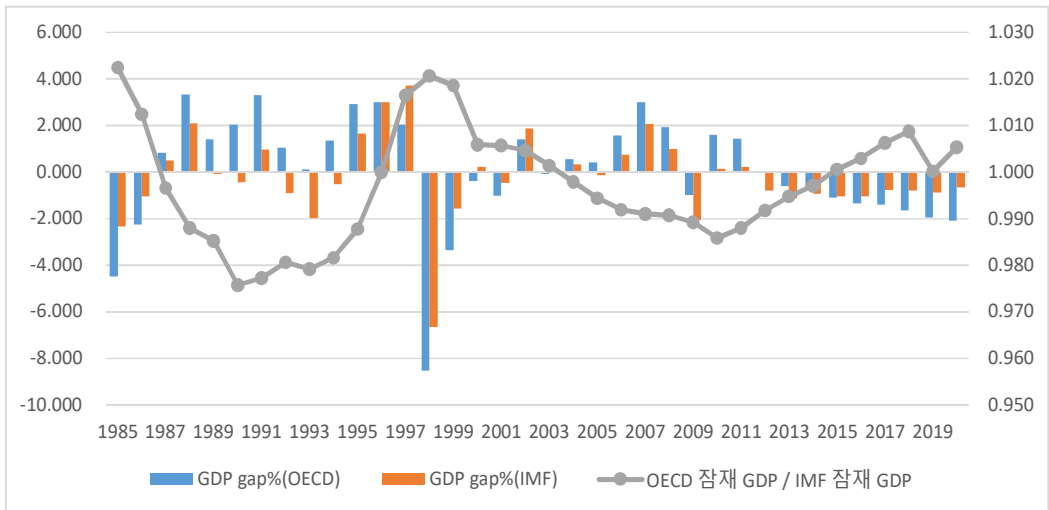
주: 2018년 이후는 OECD 전망(추계) 자료임

자료: OECD(2019b)

IMF와 OECD에서 각각 추계한 잠재 GDP를 비교하면, 두 기관의 GDP 갭%의 규모는 차이가 있으나, 부호는 대부분 일치하고 있다. 또한, 두 기관에서 발표하고 있는 잠재 GDP를 비교하더라도, IMF 잠재 GDP 대비 OECD 잠재 GDP 배율이 1985년부터 2020년까지 최소 0.976에서 최대 1.022 사이의 값을 보였다. OECD, IMF 두 기관의 잠재 GDP 평균자료를 통해 계산한 GDP 갭%는 2007년, 2008년, 2010년, 2011년에 양(+)의 부호를 지니며, 이외의 기간에는 모두 음(-)의 부호를 보였다. 이를 통해 최근 우리나라 경기상황 상황은 인플레이션 압력이 낮은 수준인 것으로 판단하고 있다.

두 기관의 잠재 GDP 차이는 $\pm 3\%$ 이내에서 안정적임을 확인할 수 있었다. 이에 두 기관의 잠재 GDP의 평균치를 잠재 GDP로 활용한다면, 잠재 GDP 추계방식의 차이에 따른 불확실성을 완화할 수 있을 것이다. 따라서, 평균 잠재 GDP를 활용하여 경기조정 재정수지와 구조적 재정수지의 경기요인을 제거하는데 적용할 수 있을 것이다.

〈그림 4-3〉 IMF와 OECD 추계 잠재 GDP, 배율 추이: 1985-2020



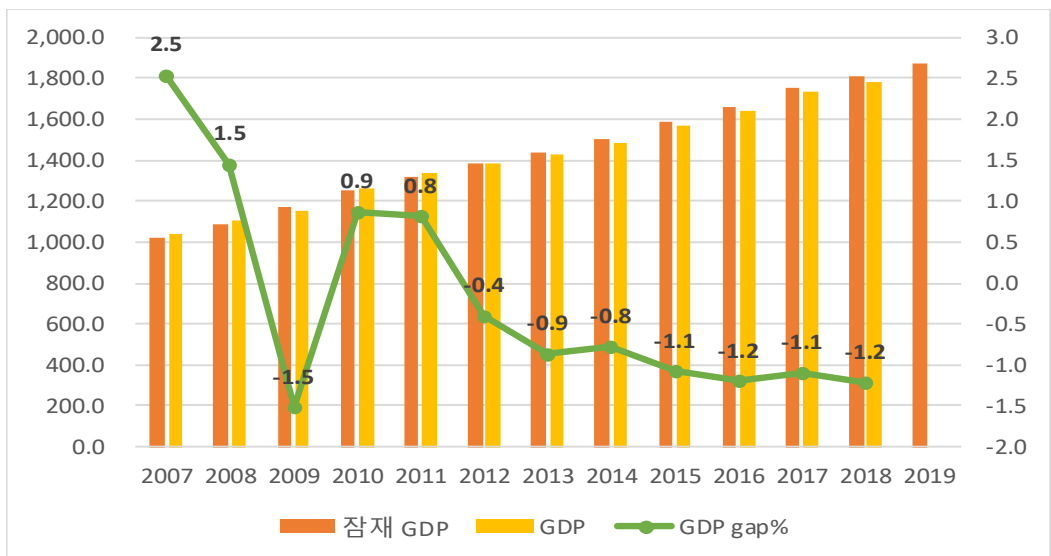
주: IMF와 OECD 추계 잠재 GDP 배율 = OECD 잠재 GDP / IMF 잠재 GDP

자료: IMF, World Economic Outlook database

OECD, Economic Outlook

〈그림 4-4〉 평균 잠재 GDP, GDP, GDP 갭% 추이

(단위 : 조원, %)



자료: 한국은행, 경제통계시스템

IMF, World Economic Outlook database

OECD(2019b)

나. IMF, OECD 산출방식

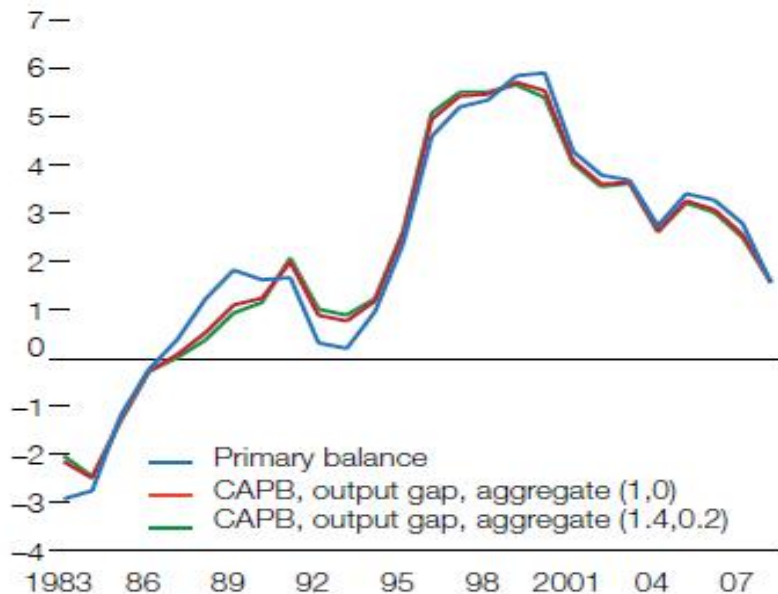
재정 당국에서는 재정 상황을 판단하기 위한 경기조정 재정수지를 산출하기 위해서 우선 총량 접근법 또는 분할 접근법으로 산출할 수 있다. 경기조정 재정수지 산출 시 IMF 방식으로 불리는 총량 접근법은 지표 생산의 편이성이 가장 큰 장점이다. 앞서 설명하였듯이, 총수입의 경기에 대한 탄력성을 1로 가정하고, 총지출의 경기에 대한 탄력성을 0으로 가정하여 손쉽게 도출할 수 있다. 반면, OECD에서 활용하는 분할 접근법은 재정지출과 재정수입 항목을 성격별로 재분류하여 항목별 경기에 대한 다른 탄력성을 적용하는 방식으로 경기변동에 따른 재정수지에 미치는 효과를 보다 명확하게 분석할 수 있다는 점이다. 또한, 항목별 영향을 분해할 수 있어, 향후 재정정책 수립 시 참고할 수 있다는 장점이 있다. 이에 이하에서는 IMF 방식의 총량 접근법과 OECD 방식의 분할 접근법을 각각 적용하는 경우 재정수지 산출방안에 대해 검토한다.

1) IMF의 총량 접근법

IMF 방식을 활용하여 경기변동 요인을 제거하는 방식은 총수입과 총지출의 총량 지표 이외에 잠재 GDP만 존재한다면 손쉽게 경기조정 재정수지를 산출할 수 있다. IMF 방식은 기본적으로 경기변동의 재정지출 탄력성을 0으로, 재정수입 탄력성을 1로 가정하고 있으나, 재정 상황의 민감도를 고려하여 조절하여 분석하기도 한다. 예를 들어, IMF에서 발간한 Bornhorst(2011)에서는 캐나다 사례를 분석할 때 경기변동의 재정지출 탄력성을 0.2로, 재정수입 탄력성을 1.4로 적용한 경기조정 재정수지 결과를 비교하기도 하였다. Bornhorst(2011)는 총량 접근법을 활용하는 경우, 조세개편과 같은 정책 변화가 발생하는 경우 기존에 추정한 탄력성의 적용은 불안정할 수 있다고 하였다.

〈그림 4-5〉 경기조정 재정수지 탄력성 적용 비교: 캐나다 사례

(단위 : GDP 대비 %)



자료: Bornhorst(2011), p.11. Figure B1

2) OECD의 분할 접근법

OECD에서 활용하는 분할 접근법을 경기조정 재정수지 산출에 적용하기 위해서는 두 가지 방식에 대한 논의가 필요하다. 첫째, 경기변동을 적용하는 대상 즉, 수입과 지출 항목의 분리이다. 현재 OECD에서 경기조정을 위해서는 조세 항목은 직접세(기업), 직접세(가구), 간접세로 구분하였고, 사회보장기여금을 포함하여 수입항목을 분류하여 적용하였다. 재정지출 항목은 전체 항목으로 적용하여 분석하고 있다.

둘째, 재정수입과 재정지출 구성항목의 경기변동에 대한 탄력성을 각각 추계하고 적용해야 한다는 점이다. 현재 OECD에서 경기조정을 위해서 사용하는 우리나라의 탄력성은 사회보장기여금 탄력성 0.89, 간접세 1.17, 직접세(기

업) 1.63, 직접세(가구) 2.64, 지출 - 0.08로 적용하고 있다. 이 탄력성은 OECD에서 국내 경제 자료를 활용하여 추정하고 있다.

본 보고서에서는 향후 OECD 방식을 적용한다고 가정하고, 예산상 분류체계의 조정과 탄력성 적용방안에 대해 검토하였다.

가) OECD 분류에 따른 예산분류 체계의 조정

우리나라의 경기조정 재정수지를 산출할 때, OECD와 같은 항목으로 구분한다면, 예산상 수입 관항목 분류체계를 조정해야 할 것이다. 최광(2017)은 우리나라의 현행 조세체계를 IMF의 조세 분류 체계에 맞게 조정하는 방안을 제시하였는데, 이와 유사한 방식으로 조정할 필요가 있다. 3장에서 살펴보았듯이, GDP 탄력성을 적용하는 OECD 수입 항목은 직접세, 사회보장기여금, 법인세, 간접세 등 4가지 항목이다.

〈표 4-12〉 OECD 조세와 이전지출의 경기조정 대상 항목 분류

	국민계정 분류	SNA 분류	세원	OECD 가중치
수 입	1. 직접세(가구)			24.2
	개인소득세	D51	근로소득, 이전소득, 자영소 득, 자본소득, 자본이익	21.5
	재산세 순자산세	D59	부동산 가치 자산 가치	2.3 0.4
	2. 사회보장기여금			19.8
	근로자 부담금 사용자 부담금	D29	임금과 급여	7.4 12.4
	3. 소득세(법인)			7.7
		D51	총 영업이익과 자본이익	7.7
	4. 간접세			27.4
	일반소비세 주택·수리에 대한 부가가치 개별소비세	D21	개인 소비 주거 소비 개인 소비 및 중간재	26.2
	금융·자본거래세		자산 거래	1.2
	5. 자본조세			0.3
	부동산, 상속, 증여세		자산 가치	0.3
지 출	6. 세외수입			20.6
	7. 이전지출			8.4
	실업관련 지출 가구 급여소득 지출		실업 소득	2.0 6.4

주: 가중치는 OECD 회원국의 2001~2011년 기간 동안 총수입/총지출 대비 평균 비중임.

자료: OECD Revenue Statistics, OECD National Accounts Database, OECD Social Expenditures Database(SOCX)

4개 항목에 대한 국민계정 분류항목과 세원은 홍승현(2014), 박승준·이강구(2011), 박기백·박형수(2002), 김성태(2012) 분류방식 등을 참고하여, dBrain 예산상 목 분류체계를 재조정하였다. 재정수입의 항목 분류는 직접세(가구), 사회보장기여금, 소득세(법인), 간접세, 자본조세, 기타조세, 세외수입, 자본수입, 융자회수 항목으로 분류하였다. 이를 통해 조정한 항목을 통해 경기조정 재정수지 산출에 활용할 수 있다.

〈표 4-13〉 재정수입 항목의 조정

국민계정 분류		예산상 대표 항목 분류
조 세 수 입	1. 직접세(가구)	소득세(신고분, 원천분), 종합부동산세
	2. 사회보장기여금	사회보장기여금(고용주부담금, 피고용자부담금)
	3. 소득세(법인)	법인세
	4. 간접세	부가가치세, 개별소비세, 기타특별소비세, 주세, 교통·에너지·환경세 증권거래세
	5. 자본조세	상속세, 증여세
	6. 기타조세	인지세, 교육세, 관세, 과년도 수입, 방위세, 농어촌특별세
7. 세외수입	미국판매수입, 부산물기타판매수입료, 우편사업수입, 금융영업수입, 내 자구매사업수입, 외자구매사업수입, 시설계약사업수입, 비축물자사업 수입, 책임운영기관사업수입, 토지대여료, 건물대여료, 기타관유물대여 료, 정부출자수입, 기타민간전대차관이자수입, 지방자치단체이자수입, 통화금융기관이자수입, 비통화금융기관이자수입, 기타민간이자수입, 기타재산수입, 연금기여금, 자치단체연금부담금, 벌금및과료, 몰수금및 추징금, 과태료, 징계부과금, 과징금, 변상금, 위약금, 가산금, 법정부담 금, 민간출연금, 설비부담금, 기타경상이전수입, 병원수입, 교도소수입, 입장료수입, 면허료및수수료, 입학금, 수업료, 항공항만수입, 용수수입, 실습수입, 기타잡수입, 기타영업외잡수익, 부가보험료, 건물대여료, 입 장료수입, 면허료및수수료, 수업료, 기타잡수입, 기타영업외잡수익	
8. 자본수입	건물매각대, 기계기구매각대, 기타고정자산매각대, 토지매각대, 임목죽 매각대, 기타토지및무형자산매각대, 재고자산매각대, 유동자산매각대, 기타유가증권매각대*	
9. 융자회수	지방자치단체융자원금회수, 통화금융기관융자원금회수, 비통화금융기 관융자원금회수, 기타민간융자원금회수, 기타민간전대차관원금회수	

주: '기타유가증권매각대'는 GFS 기준으로 보전수입 성격이나 편의상 자본수입 항목으로 편입함

OECD 방식은 경기조정 재정수지의 산출 시 경기변동에 따른 구조적 움직임을 실업 관련 이전지출과 가구 급여소득 지출로 고려하고 있다. 하지만, 예산상 두 항목과 관련된 별도의 사업기준에 따른 속성정보가 존재하지 않는다. 이에 본 보고서에서는 OECD(2019a)와 같이 경기변동 요인을 제고하는 방식에 대해 검토하였다. OECD(2019a)에서 활용하고 있는 비이자 경상지출의 탄력성

(-0.08)은 국가별 두 항목의 지출 비중을 고려하고 있으므로 별도 항목 분류를 하지 않고, 총지출에 적용하여도 경기변동 요인 제거가 가능하다. 이에 대한 상세한 근거는 Price et al.(2015)에서 찾을 수 있다. <표 4-15>에서 보듯이 재정지출 전체 경기변동 요인의 총 효과는 실업 지출과 사회급여 지출 각각의 경기변동 요인을 재정지출 비중으로 가중평균으로 계산하고 있다. 따라서, 총지출에 탄력성을 적용하면, 실업 지출과 사회급여 지출 관련 사업의 경기변동 요인만을 제거하는 것과 같은 효과를 계산할 수 있다.

〈표 4-14〉 우리나라 재정지출 항목의 경기변동에 대한 탄력성 계산 사례

구분	경상지출/산출갭 탄력성 (A=B×C)	지출 비중 % (B)	항목별 지출 산출갭 탄력성 (C)
실업 지출	-0.05	0.93	-5.70
사회급여 지출	-0.02	4.54	-0.55
총 효과 (가중평균)	-0.08		

자료: Price et al.(2015), p.25, table 8. 내용의 일부 발췌

나) 항목별 경기변동에 대한 탄력성 적용

재정지출과 재정수입 항목을 성격별로 재분류하여 항목별 경기에 대한 다른 탄력성을 적용하는 방식은 경기변동에 따른 재정수지에 미치는 효과를 보다 명확하게 분석할 수 있다는 장점이 있다. 따라서, 항목별 영향을 분해할 수 있어, 향후 재정정책 수립 시 참고할 수 있다. 이러한 점 때문에 측정의 어려움에도 불구하고, 많은 연구가 OECD 방식을 채택하여 활용하고 있다. OECD(2019a)를 비롯한 김성태(2012), 박기백·박형수(2002), 박승준·이강구(2011) 등의 연구에서 분석 국가별 경제적 특성을 반영한 경기변동 요인을 제거하기 위해서, 국가별로 재정수입 또는 재정지출의 GDP 대비 탄력성을 직접 추정하여 적용하고 있다.

이처럼 OECD 방식을 통한 경기조정 재정수지 산출을 위해서는 항목별 경

기변동에 대한 탄력성을 적용하여 산출해야 한다. 이때 적용하는 탄력성은 기존 연구를 활용하거나, 새롭게 추정할 수 있다. 우선 기존 연구를 활용하는 방법은 아래 제시하는 OECD와 국내 주요 연구에서 추정한 결과 중 하나를 선택하여 적용하는 방식이다. 또는 주요 분석결과의 평균값을 적용하는 방안도 가능하다.

〈표 4-15〉 우리나라 GDP 탄력성 추정치

구분	재정수입				비이자 경상지출
	개인소득세	사회보장 기여금	법인세	간접세	
OECD(2019a)	2.64	0.89	1.63	1.17	-0.08
김성태(2012)	0.783~ 0.972	0.432~ 0.496	1.609~ 1.740	0.800~ 1.677	-0.146~ -0.120
박기백·박형수 (2002)	1.38	0.71	1.36	0.80	-0.28
박승준·이강구 (2011)	0.70	0.43	2.32	-	-0.03

위에 언급하였던 연구의 대부분은 재정수입의 주요 항목에 대해서만 GDP 탄력성을 추정·적용하여 경기요인을 제거하고 있다. 정부가 OECD 방식으로 추정 시 추가로 경기변동에 대한 세외수입의 탄력성을 추정하여 적용할 필요가 있다. 2019년 총수입(본예산) 476.1조원 중 기금 수입을 제외한 세외수입은 26.6조원으로 5.6% 수준을 차지한다. 기금의 세외수입을 포함한 GFS 기준 세외수입은 82.8조원으로 17.4%이다. 이처럼 세외수입의 비중이 작지 않기 때문에 이를 고려할 필요도 있다. Price et al.(2015)에서는 세외수입의 GDP 대비 탄력성을 0.30으로 추정하여 제시하고 있다. 박기백·박형수(2002)에서는 세외수입, 자본수입, 이자지급, 자본지출, 순융자 등 다른 항목들은 경기변동에 따른 세입·세출 변화가 미미하다고 보아 모두 GDP 탄력성을 1.0으로 설정하고 있기도 하다¹⁸⁾.

18) 박기백·박형수(2002), p.103.

재정수입과 지출 항목의 탄력성을 직접 추정하는 방식은 김성태(2012), 박기백·박형수(2002), 박승준·이강구(2011)와 같은 연구에서 동일하게 적용하고 있으므로, 본 보고서에서는 이에 관한 내용을 생략한다.

3. 구조적 재정수지

구조적 재정수지의 개념은 경기변동 요인과 정부의 비일상적인 재정 활동을 고려한 재정의 수입구조와 지출구조하에서의 재정상태를 파악할 수 있는 재정수지이다. 경기변동 요인은 앞서 경기조정 재정수지에서 서술한 내용과 같다. 비일상적인 재정 활동이란 재정 활동에서 특수한 상황에서 발생한 일시적인 재정 활동으로 일시적 조치(one-off)를 말한다. 일시적 조치는 비반복적이지만 재정수지에 큰 영향을 미치는 특징을 갖는 요인들을 지칭한다. 일시적 조치에는 주파수 판매, 조세 사면(tax amnesty), 민간 연금의 공적연금 편입, 부채 탕감, 일시적 세금인상 등이 있다. 이러한 조치들은 당해연도 재정 상황에는 영향이 크지만, 이후에는 거의 영향이 없는 특징이 있는 것들이다. 지속적인 영향을 유발하는 조치들은 제외한다. 이러한 요인들은 경기조정 재정수지에는 반영되지 않는 것으로, 경기조정 재정수지만으로 재정 상황을 판단하는 것은 실제적 재정 상황과 차이를 유발할 수도 있다. 이러한 점으로 EU에서는 재정 상황을 판단하는 재정수지로 구조적 재정수지를 일반적인 활용하고 있는 배경도 있다.

가. OECD의 일시적 조치 처리 방식

구조적 재정수지를 구하는 데 있어 일시적 조치를 파악하고 규모를 산정하는 것 자체가 어려움을 내포하고 있다. 개념상으로는 이해가 쉽지만, 재정수입 요인과 재정지출 요인의 대상만도 너무나 포괄적이기 때문이다. 이러한 이유

로 OECD에서도 일시적 요인을 파악하는 방식을 2008년 이후 변경하여 적용하고 있다. OECD에서 재정 총량을 계산하여 발표하고 있는 「Economic Outlook」에서는 2008년 6월 이전까지는 라이선스 수입, 채무어섬선(debt assumption)¹⁹⁾ 등 일시적 조치를 파악하는 방식을 사용해왔다. OECD의 이러한 조정 방식이 일부 사업 또는 국가 등 특정 사안에 대해서만 반영한다는 점에서 일관성 문제가 제기되었고, 2008년 이후부터는 국민 계정의 자본 이전(capital transfer)을 이용하여 추계하고 있다.

〈표 4-16〉 OECD Economic Outlook 일시적 조치 처리 방식

수지 영향	재정정책		재정수지		경기조정 재정수지 (2008.6.까지)
			국민 계정	OECD 방식 (2008.6.까지)	
수지 개선	라이선스 수입	3세대 무선통신(UMTS)	비고려	비고려	고려
		기타 라이선스 판매	비고려	비고려	비고려
	기타 요인들 (예: 조세사면, 연금이전 등)		비고려	비고려	비고려
수지 악화	'95년 독일 부채 탕감 '95년 네덜란드 자본투자 '98 일본 채무어섬선		비고려	고려	
	기타 요인들		비고려	비고려	비고려

자료: Joumard et al(2008), 홍승현(2014)

나. 일시적 조치의 처리 방안

구조적 재정수지의 산출은 앞서 설명하였듯이 3단계에 걸쳐 작성되는 것이 개념에 적합한 산출방식이다. 하지만, 검토한 국내 대부분의 연구에서 3단계에 걸친 구조적 재정수지를 산출한 연구는 없는 것으로 보인다. 연구에 따라

19) 채무어섬선(debt assumption)은 채권의 만기 전 상황과 유사하며 자국 통화의 가치가 높아지고 있는 경우 은행이 기업이 발행한 외화표시채권의 원리금 합계액을 지출하는 채무를 부담하는 대신 외환차익을 획득하게 되는 금융거래를 말한다. 이 거래는 결과적으로 발행비용을 낮추는 효과를 가져오게 되는데 일본을 비롯하여 자국 통화가 평가절상이 지속되는 나라에서 이에 편승하기 위해 활발하게 이루어지고 있다.(금융위원회 금융용어사전)

서는 구조적 재정수지를 경기조정 재정수지와 개념의 구분 없이 설명하고, 수지를 산출하여 분석하고 있기도 하였다. 그 이유 중 하나가 ‘일시적 조치’와 같이 ‘기타 효과 조정’의 어려움 때문이다.

본 보고서에서는 ‘경기조정 요인’과 ‘일시적 조치’를 고려한 구조적 재정수지 산출방안을 모색한다. 기타 효과의 조정의 내용을 보면, 산출물 구성 변화, 자산가격의 변화, 상품 가격의 변화, 부를 통한 간접 효과 등을 제거하는 것이 주요 내용이다. 발생주의 예산의 경우 재무제표상에서 나타나는 이러한 자산 가격 변동, 상품 가격 변화 등의 효과를 측정할 수 있고, 이를 통해 구조적 재정수지를 구하기 위해서는 그 효과를 제거하는 조치를 해야 한다. 하지만, 우리나라의 현금주의 방식으로 작성되는 당해연도 세입/세출 예산과 결산에서는 현금 지출만 기록될 뿐 자산가격 변동, 상품 가격 변화 등의 효과를 측정하기 어렵기 때문이다.

이에 구조적 재정수지 산출을 위해서 현금주의 기준으로 작성되고, dBrain에서 생성·관리되는 예산분류 항목을 중심으로 일시적 수입과 지출 항목에 대해 검토해 보았다. 또한, 순자본이전의 HP 필터링 기법을 적용하여 순자본이전의 통계적 추세를 추계하고, 이를 통해 일시적 조치를 추계하는 방안에 대해 검토하였다.

1) 일시적 수입 항목²⁰⁾

재정수입의 분류를 보면, 국세수입, 기금수입, 세외수입으로 크게 분류할 수 있다. 이 중 조세로 구성되어 있는 국세수입은 조세법률주의에 따라 과세대상과 세율 등이 법률로 명시되어 있기 때문에 일시적 조치에 해당이 되지 않는다. 조세감면의 대상이 되는 항목은 해당 조세법률과 「조세특례제한법」과 같

20) 일시적 수입 항목의 탐색은 홍승현(2014)에서 제시하고 있는 방식을 적용하였으며, 최근 연도를 추가하여 작성되었다.

은 법적 근거가 필요하므로 일시적 수입으로 파악하기 어렵다. 기금수입의 경우도 기금수입이 되는 항목도 관련 법에 근거하기 때문에 같은 이유로 제외하는 것이 타당하다. 세외수입은 ‘경상이전수입’, ‘관유물매각대’, ‘기업특별회계 영업수입’, ‘수입대체경비수입’, ‘융자및전대차관원금회수’, ‘재산수입’, ‘재화 및용역판매수입’, ‘차입금및여유자금회수’ 항목으로 구성된다. 이 중 일시적 수입 항목으로 분류 가능한 항목이 ‘차입금및여유자금회수’의 ‘유가증권매각대’를 적용하였다. 총수입 분류체계에서는 ‘31 차입금및여유자금회수’ 관의 ‘84 유가증권매각대’ 항의 ‘843 기타유가증권매각대’ 목에 해당된다. ‘843 기타 유가증권매각대’는 여유자금운용 등의 목적으로 취득한 유가증권으로 정하고 있으며, 비금융공기업주식, 정부투자 기관주식, 수익증권 등을 매각한 수입을 의미한다. 정부는 여유자금운용 등의 목적으로 취득한 유가증권을 매각하기 위해서는 본예산(또는 추가경정예산²¹⁾) 수립과정에서 매각 계획을 수립하고, 매각 후 결산보고서에 기록한다.

이와 같은 기준에 따른 일시적 수입은 2008년 1조 124 억원으로 편성되었으나, 706억원이 수납되었고, 2009년은 1조 3,420억원의 일시적 수입을 예상하였으나, 추경과정에서 기업은행 주식 매각 계획을 변경하여 622억원이 수납되었다. 2010년은 기업은행(1조 2,690억원), 인천국제공항공사(5,909억원) 매각계획에 따라 1조 8,599억원 유가증권 매각수입을 계획하였으나, 수납액은 1,309억원이었으며, 2011년도 2010년과 같은 이유로 1조 5,251억원 계획대비 수납액은 912억원에 그쳤다. 2012년에는 기업은행(1조원), 산업은행(9,000억원) 주식 등 1조 9,790억원을 매각할 계획이었으나, 수납액은 633억원이었다. 2013년은 기업은행(5.1조원), 산업은행(2.6조원) 매각을 통해 7조 8,015억원의 일시적 수입을 계획하였으나, 추경에서 산업은행 삭감과 기업은행 매각 규모 조정등으로 결산시점에서는 7,225억원의 수납액을 기록하였다. 이후 유가증권 매각으로 인한 일시적 수입은 점차 감소하여 2019년 본예산 기준으로는 278억원의 세외수입을 예상하고 있다.

21) 추가경정예산 편성조건에 부합되는 경우 추경예산을 편성하여 추가 매각 계획을 수립할 수 있다.

〈표 4-17〉 일시적 수입

(단위 : 억원)

연도	본예산	추경	결산	비고
2007	360		782	
2008	10,124		706	기업은행(9,639억원) 주식 매각 계획이었으나 매각안됨
2009	13,420	1,230	622	기업은행(1조 2,690억원) 주식 매각 계획이었으나 매각안됨
2010	18,599		1,309	기업은행(1조 2,690억원), 인천국제공항공사(5,909억원) 매각 계획이었으나 수납액은 0
2011	15,251		912	기업은행(7,198억원), 인천국제공항공사(7,393억원) 예정이었으나 수납액은 0
2012	19,790		633	기업은행(1조원), 산업은행(9,000억원) 주식 매각 예정이었으나 수납액은 0
2013	78,015	17,865	7,225	기업은행(5.1조원), 산업은행(2.6조원) 예정, 추경에서 산업은행 삭감과 기업은행 매각 규모 조정
2014	6,475	-	8,066	기업은행 매각 미징수액 수납
2015	4,438	-	73	
2016	549	-	1,239	
2017	643	-	1,117	
2018	686	-	576	
2019	278	-	-	

자료: 디지털예산회계시스템

기획재정부, 국가결산보고서 각연도

2) 일시적 지출 항목

가) 예비비 사업을 고려한 일시적 지출

일시적 지출은 재정수지에 영향을 주는 비반복적인 재정지출로 선별할 수 있다. 재정지출은 계획수립 이후 국회의 승인을 얻은 이후에 지출하는 것이 일

반적이나, 특수한 상황에 집행 가능하도록 '710-01 예비비'를 편성하여 집행할 수 있다. 예비비는 국가재정법 제22조의 규정에 따라 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산 초과 지출액을 충당하기 위한 자금으로 정의하고 있다. 따라서, 일시적 지출이라는 성격과 가장 부합하는 예산 항목이 '710-01 예비비'로 보인다.

또한, 재정수지에 영향을 줄 수 있을 정도의 영향을 주는 사업으로 특정하기 위해서는 지출 규모에 대한 가정이 필요하다. EU의 경우는 일회성 상황에 대한 재정 조치의 규모가 GDP 대비 0.05% 이상으로 설정하고 있다²²⁾. 본 연구에서도 같은 기준을 적용하였다. 단, 사업비 전체 규모가 GDP 대비 0.05% 이상인 사업이 아닌 투입된 예비비가 규모가 GDP 대비 0.05% 이상인 사업으로 규정한다.

위의 내용을 요약하면, 일시적 지출은 결산기준의 GDP 대비 0.05% 이상 규모²³⁾의 예비비 지출 사업으로 선별할 수 있을 것이다. 이에 따른 주요 일시적 지출은 2009년 종합부동산세 개정에 따른 부동산교부세 감소분 지원금 예비비 1조 8,600억원과 2011년 구제역 및 AI 관련 예비비 9,457억원, 2012년 태풍 등 재해대책비 예비비 1조 998억원, 2013년 영유아보육사업 지원 및 취득세 감면 분 보전을 위한 지방자치단체 재원보전 예비비 3조 1,289억원, 2014년 부동산 취득세 감면 보전 예비비 1조 3,034억원이다.

일시적 지출은 예산 편성단계, 즉 계획과정에서는 측정하기 어렵기 때문에 결산에서 확정된 예비비 집행 실적을 기준으로 선별이 가능할 것이다. 따라서, 일시적 지출은 결산기준 구조적 재정수지를 산출하는 데 활용되며, 예산 기준의 구조적 재정수지 산출 시에는 활용이 어렵다.

22) Joumard et al.(2008)에서는 주요 일시적 조치의 기준을 GDP의 1%로 설정하고 있다.

23) 우리나라 연도별 GDP의 0.05%의 규모(조원)는 다음과 같다.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0.57	0.59	0.59	0.63	0.66	0.67	0.69	0.71	0.73	0.75	0.78	0.80

〈표 4-18〉 일시적 지출

(단위 : 억원)

연도	결산	주요 내용
2009	18,600	종합부동산세 개정에 따른 부동산교부세 감소분 지원금
2011	9,457	구제역 및 AI 관련 경비
2012	10,998	재해대책비 예비비 지출
2013	31,289	영유아보육사업 지원 및 취득세 감면분 보전을 위한 지방 자치단체 재원보전 예비비 지출
2014	13,034	취득세 감면보전금 예비비 지출

자료: 디지털예산회계시스템

나) 추가경정예산 신규사업을 적용한 방식

일시적 조치를 측정하는 방식으로 추가경정예산의 신규사업을 활용하는 개념에 대해 논의를 하고자 한다. 일시적 조치(one-off)는 비반복적이지만 재정 수지에 큰 영향을 미치는 특징을 갖는 요인들을 지칭하고 있다. 「국가재정법」 제 28조 추가경정예산의 편성 기준을 보면, ① 전쟁이나 대규모 자연재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해)가 발생한 경우, ② 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, ③ 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우로 명시되어 있다. 추가경정예산의 편성 기준을 보면 일시적 지출(또는 수입)의 성격과 유사하다. 이에 추가경정예산 중 신규사업으로 편성된 사업 규모의 합계를 활용 가능할 수 있을 것이다.

일시적 수입을 보면, 세입추경 발생 시 추경재원의 세수경정 규모를 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 단, 한은잉여금, 세계잉여금, 기금자금, 국채 발생에 따른 추경재원을 고려대상에서 제외한다. 기금자금을 제외한 이유는 일시적 조치의 대상이 세입·세출을 대상으로 하고 있기 때문이다.

일시적 지출을 보면, 주요 사업의 성격이 대부분 일시적 지출에 해당되는 것으로 보인다. 단, 채무상환, 지방재정보강과 같은 상환지출이나 보전지출의 성격은 고려대상에서 제외함이 타당할 것으로 보인다.

〈표 4-19〉 추가경정예산 편성 추이

(단위 : 억원)

연도	의결일	국회확정 추경규모	주요내용	추경재원
2015	7.24.	377,650	•메르스 극복 지원(25,000) •가뭄 및 장마 대책(8,000) •서민생활 안정(12,000)	•한은잉여금(7,000) •세계잉여금(500) •기금 자금(15,000) •국채발행(9,600) •세수경정(-56,000)
2016	9.2.	109,350	•중소기업·소상공인 지원(10,000) •일자리창출 및 민생안정(19,000) •구조조정 지원(19,000)	•세계잉여금(12,000) •예상세수 증가분(98,000)
2017	7.22.	110,332	•일자리창출(33,533) •일자리여건개선(11,144) •일자리기반 서민생활안정(23,828) •지방재정보강(34,827) •채무상환(7,000)	•세계잉여금(11,186) •기금자금(10,986) •세외수입(12) •세수경정(88,148)
2018	5.21.	38,317	•청년일자리 대책(29,000) •구조조정지역·업종 대책(10,000)	•세계잉여금(19,923) •한은잉여금(5,563) •기금자금(13,049)

자료: 기획재정부

3) 순자본이전의 HP 필터링 기법을 적용한 일시적 조치 추계

OECD 분석자료에 따르면, 일시적 지출 사례는 다음과 같다. 재정수입 측면에서는 재산세, 이전수입 중 '신고되지 않은 자산에 대한 조세 사면'과 '사적 연금 공공 이전' 항목이 일시적 수입의 사례로 제시하고 있고, 재정지출 측면에

서는 ‘채무어섬전(debt assumption)’과 ‘부채탕감(debt cancellation)’, ‘인허가권’ 등이 있다. 순자본이전은 자본이전수취에서 자본이전지출을 차감하는 것으로 정의하고 있다.

Joumard et al.(2008)은 국민계정통계의 자본이전(capital transfer) 자료를 이용하여 일시적 조치 추계하는 방식을 제시하였다²⁴⁾. Joumard et al.(2008)은 순자본이전에서 순자본이전의 HP filter를 활용한 통계적 추세치를 제거함으로써 순 일시적 조치의 근사치를 추계할 수 있다고 제시하였다. 이 방식은 HP 필터링한 순자본이전이 일시적 조치가 반영되지 않는 일종의 기준선²⁵⁾이고, 실제값과의 차이만큼이 순 일시적 조치로 가정한 것이다. 이 방식은 다음과 같은 점을 강조하고 있다. 첫째, 국민계정 자료를 활용할 수 있기 때문에 활용도가 높다. 둘째, 국가 간 같은 기준으로 작성된 통계자료를 활용하기 때문에 국가 간, 시점 간 비교가 가능하다는 것이다.

Joumard et al.(2008) 방식은 순자본이전에서 순자본이전의 HP filter를 적용하기 때문에 추계가 간단하다는 장점이 있지만, 일시적 조치가 어떤 사건이었는지를 특정하기 어렵다는 단점이 있다.

<표 4-20>은 주요 자본이전수취와 자본이전, 기타 자본지출, 순자본이전의 구성요소이다.

24) 자세한 내용은 Joumard et al.(2008)의 원문을 참고하기 바란다.

25) Joumard et al.(2008) 원문에서는 ‘normal’이라는 표현을 사용하고 있으나, 저자는 기준선이라는 명칭으로 번역하여 사용하였다.

〈표 4-20〉 주요 순자본이전 구성 요소

OECD 분석자료	국민계정		일반적 사례	one-off 사례
(+) 재산세, 이전수입	자본 이전 수취	자본세	· 자본이전에 대한 세금: 상속세, 증여세 등 · capital levies: 자본이득세 이외에 종종 자산이나 순가치(net worth)에 부과되는 자본과세	신고되지 않은 자산에 대한 조세사면
		investment grant	· EU기구들로부터의 투자보조금	
		기타	· 기타수입: 일부 국가들에서는 미납된 세금을 음(-)의 값으로 기록	사적연금 공공이전
(-) 자본이전, 기타 자본지출	자본 이전 지출	investment grant	· 공기업이나 공공건설에 대한 투자 보조금	
		기타	· 기타지출: 공기업의 반복적 손실에 대한 자본투입	debt assumption / cancellation
	비생산 비금융자산의 순취득		· 토지를 포함한 유형자산이나 허가권 등의 무형자산을 포함한 비생산 비금융자산들	인허가권
	재고변화 및 귀중품의 순취득		· 비생산 고가의 광석들을 포함한 귀중품	
(=) 순자본이전				

자료: Joumard et al.(2008), 홍승현(2014)

이를 통합재정의 분류 체계와 직접비교는 어렵지만, 통합재정의 자본수입과 자본지출을 대리 변수로 활용할 수 있을 것이다²⁶⁾. dBrain을 활용할 때는 예산 비목을 활용하여, 자본수입과 자본지출 항목 합계를 계산하여 사용할 수 있다.

26) Joumard et al.(2008)에서 제시한 방식이 실제값과 추세치와의 차이를 값을 구하는데 목적이 있으며, dBrain을 사용한다는 분석배경에 따라 국민계정보다는 통합재정의 유사분류인 자본수입과 자본지출 항목을 활용하였다.

〈표 4-21〉 통합재정 상 자본수입과 자본지출의 예산 비목 분류 체계 비교

통합재정 분류 체계	예산상 비목
Ⅳ. 자본수입	
1. 고정자산매각	711(건물매각대), 712(기계기구매각대), 713(기타 고정자산 매각대)
2. 재고자산매각	731(재고자산매각대), 732(유동자산매각대)
3. 토지 및 무형자산 매각	721(토지매각대), 722(입목죽매각대), 723(기타 토지 및 무형자산 매각대)
4. 국내자본이전수입	
5. 해외자본이전수입	
6. 비금융공기업 자본수입	
Ⅳ. 자본지출	
1. 고정자산취득	420-01(기본조사설계비), 420-02(실시설계비), 420-03(시설비), 420-04(감리비), 420-05(시설부대비), 430-01(자산취득비)
2. 재고자산매입	
3. 토지및무형자산매입	410(토지매입비), 440(무형자산), 490(지분매입비)
4. 자본이전	
4.1. 국내이전	
4.1.1. 중앙정부, 지방정부	330-03(자치단체 자본보조), 330-04(자치단체 대행사업비)
4.1.2. 금융기관	
4.1.3. 비금융공공부문	320-07(민간 자본보조), 320-08(민간 대행사업비)
4.1.4. 기타국내	
4.2. 해외이전	340-03(해외자본이전)
5. 비금융공기업자본지출	

자료: 기획재정부(2019), p.12, p.14. 일부 발췌

<표 4-22>는 <표 4-21>의 통합재정 분류체계를 적용한 자본수입과 자본지출, Joumard et al.(2008)의 방식을 통한 일시적 조치를 추계한 결과이다. Joumard et al.(2008)에서 제안한 방식에 따른 순 일시적 조치 추계 규모는 2009년 3.2조원으로 가장 큰 규모의 일시적 순 지출이 있었고, 2014년에는 일시

적 순 수입이 1.9조원으로 추계하였다. 최근 2017년과 2018년은 일시적으로 순 수입이 각각 0.3조원, 0.4조원으로 추계할 수 있었다. 이러한 추계방식은 수입·지출 항목별로 일시적 조치를 탐색하는 방식²⁷⁾과 기준이 서로 다르므로 규모에 대한 비교는 의미가 없다. 다만, 이 방식을 추계한 이유는 구조적 재정수지를 산출하는 과정에서 적용이 어려웠던 일시적 조치를 고려할 수 있는 대안의 하나로 제시하기 위함이다.

〈표 4-22〉 순자본이전의 HP 필터 기법을 활용한 순 일시적 조치 추계

(단위 : 조원)

연도	자본 수입 (a)	자본 지출 (b)	순자본 이전 (c=a-b)	순자본이전 (HP) (d)	순 일시적 조치 (e=c-d)	일시적 수입 (HP)	일시적 지출 (HP)
1999	1.4	24.4	-23.1	-22.3	-0.8	0.0	0.8
2000	1.4	22.3	-20.9	-23.3	2.4	0.0	-2.4
2001	1.3	24.9	-23.6	-24.5	0.8	0.0	-0.9
2002	1.5	29.4	-27.9	-25.4	-2.4	0.1	2.5
2003	1.5	30.6	-29.1	-25.9	-3.2	0.1	3.3
2004	1.3	27.0	-25.7	-25.8	0.1	-0.1	-0.2
2005	1.3	24.6	-23.4	-25.6	2.2	-0.2	-2.4
2006	1.5	26.5	-25.0	-25.9	0.8	-0.1	-1.0
2007	1.9	26.2	-24.3	-26.7	2.4	0.1	-2.3
2008	1.9	28.4	-26.5	-28.0	1.5	-0.1	-1.6
2009	2.5	35.2	-32.7	-29.5	-3.2	0.2	3.4
2010	2.4	34.2	-31.8	-30.6	-1.2	-0.2	1.1
2011	2.5	34.3	-31.8	-31.1	-0.7	-0.3	0.4
2012	3.7	34.3	-30.6	-31.0	0.4	0.7	0.2
2013	3.3	34.0	-30.7	-30.7	0.0	0.1	0.2
2014	2.7	31.0	-28.3	-30.2	1.9	-0.5	-2.4
2015	3.3	34.3	-31.0	-29.7	-1.4	0.1	1.4
2016	3.4	32.6	-29.3	-28.9	-0.3	0.2	0.5
2017	3.2	31.0	-27.8	-28.0	0.3	0.1	-0.2
2018	2.7	29.4	-26.7	-27.1	0.4	-0.2	-0.6

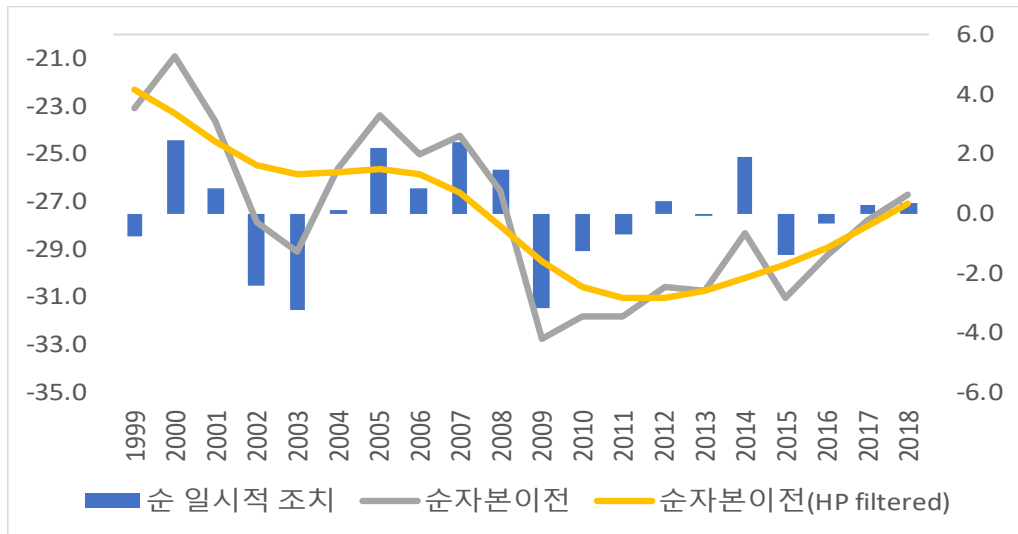
주: HP는 HP 필터기법을 통한 추계 값을 의미함.

자료: 저자 작성

27) 세외수입의 일부를 일시적 수입으로 측정하고, 예비비 지출을 이용한 일시적 지출로 측정하는 방식을 말한다.

〈그림 4-6〉 순자본이전의 HP 필터 기법을 활용한 순 일시적 조치 추계

(단위 : 조원)



주: 회색 실선이 실제 순자본이전이고, 노란 실선은 순자본이전의 추세로, 차이만큼이 순 일시적 조치임
 자료: 저자 작성

V. 요약 및 시사점

1. 요약

본 보고서의 목적은 dBrain 재정사업의 예산·결산 자료를 활용하여 정부 정책 의사결정이나 재정진단에 필요한 다양한 재정수지의 산출방안을 모색하는 데 있다. 이미 작성되고 있는 통합재정수지와 관리재정수지 이외에 추가로 기초재정수지, 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지 산출방법을 제시하였다.

본 보고서에서 dBrain을 통해 기초재정수지와 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지의 산출방안에 대한 요약은 다음과 같다.

우선 기초재정수지 산출 시에는 다음과 같은 사항들을 고려해야 한다. 첫째, 순이자지출을 고려해야 한다. 기초재정수지는 OECD에서 순이자지출을 제외한다고 명시하고 있으나, 일부 선행 연구에서 이자지출 만을 대상으로 하고 있기도 하다. 이에 향후 재정 당국에서 기초재정수지 산출 시에는 순이자지출로 적용해야 한다. 둘째, dBrain 재정사업의 예·결산 목분류에서 정부 이자지출의 범위를 제시하였다. GFS '86 기준과 예산 편성지침 등을 검토한 결과, 이자지출 범위를 '510-03 차입금이자' 목을 중심으로 하고, 예수금에 대한 이자 '510-05 예수금이자', '510-09 민간예수금 이자'로 설정하는 것이 타당할 것으로 보인다. 셋째, 이자수입의 범위를 제시하였다. 이자지출과 같은 방식으로 검토한 결과, '531~534 전대차관 이자수입'과 '541~545 기타이자수입 및 재산수입' 중에서 세입·세출금의 금융기관 예치에 따른 이자수입을 제외할 필요가 있다. 이유는 같은 회계연도 내의 세입·세출금의 예치에 따른 이자수입은 이전 시점의 채권에 따른 수익이 아니므로 기초재정수지 개념에 부합하지 않기 때문이다.

경기조정 재정수지 산출 시에는 다음과 같은 사항을 고려해야 한다. 첫째,

정부가 잠재 GDP를 직접 추계가 어렵다면, IMF와 OECD 추계자료의 평균값을 활용하는 대안을 제시하였다. 두 기관의 잠재 GDP 규모는 차이가 있으나, $\pm 3\%$ 이내에서 안정적이므로, 평균치를 활용한다면 잠재 GDP 추계방식의 차이에 따른 불확실성을 완화할 수 있을 것이다. 둘째, 분할 접근법(OECD 방식)으로 산출 시 dBrain 총수입 항목과 OECD 분류 항목을 연계할 수 있도록 조정하는 방안을 제시하였다. 셋째, 경기변동에 따른 탄력성은 직접 추정이 어려운 경우, 경기조정 재정수지 산출을 위한 국내외 선행 연구의 수입과 지출 항목별 경기변동에 대한 탄력성 추정결과를 정리하였다.

구조적 재정수지 산출 시에는 경기조정 재정수지 산출과정에 추가적으로 제거하는 일시적 조치에 관한 내용을 다루었다. 첫째, 일시적 수입은 결산보고서에 기록되어 있는 '31 차입금및여유자금회수' 관의 '84 유가증권매각대' 항의 '843 기타유가증권매각대' 목에 해당되는 항목 중 일부로 할 수 있을 것이다. 둘째, 일시적 지출은 예비비 사업 중 EU의 기준을 활용하여, 일회적 상황에서 일정 규모(GDP의 0.05%) 이상의 재정지출에 해당되는 사업으로 제시하였다. 셋째, 추가경정예산의 신규사업을 일시적 지출로 탐색하는 방식을 아이디어 차원에서 제시하였다. 단, 추가경정예산의 주요 사업 중 채무상환, 지방재정보강과 같은 상환지출이나 보전지출을 제외한 대부분이 일시적 지출에 해당되는 것으로 보인다. 넷째, 순자본이전의 HP 필터링 기법을 적용한 일시적 조치의 탐색 대안을 검토하였다. 이 방식은 순자본이전에서 순자본이전의 통계적 추세치(HP filter)를 차감하는 방식으로 순 일시적 조치 규모를 추계할 수 있어 순 일시적 조치 규모 추계가 간단하다는 장점이 있다. 반면, 일시적 조치가 어떤 사건이었는지를 특정하기 어렵다는 단점이 있다. 또한, 이 방식을 적용하기 위해 자본지출과 자본수입에 대한 예산 비목 분류 체계 연계표를 제시하였다.

2. 시사점

지금까지 우리나라의 재정 상황을 판단하기 위한 지표로 검토한 기초재정수지와 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지의 생산은 현재 정부에서 작성하고 활용되고 있는 통합재정수지와 관리재정수지를 기반으로 할 수 있다. 두 재정수지의 차이점은 사회보장성 기금 수지 고려 여부에 있고, 기초재정수지, 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지와 특성 고려하면, 더욱 다양한 재정지표로 활용할 수 있다²⁸⁾. 본 보고서에서는 다양한 재정수지를 생산하고 활용할 수 있도록 개념과 용어를 제시하고자 한다. 이하에서 제시한 재정수지의 용어는 이미 OECD에서 적용하고 있는 개념²⁹⁾을 국내 재정지표에 확대 적용한 것이다.

통합재정수지를 기반으로 작성할 수 있는 재정수지는 기초재정수지(통합재정수지 기준)와 경기조정 재정수지(통합재정수지 기준), 구조적 재정수지(통합재정수지 기준)가 있다. 기초재정수지(통합재정수지 기준)에서 경기요인을 제거하면, 경기조정 기초재정수지(통합재정수지 기준)가 되고, 다시 일시적 요인을 제거하면 구조적 기초재정수지(통합재정수지 기준)를 도출할 수 있다. 관리재정수지를 기반으로 하더라도 같은 방식으로 할 수 있다. 관리재정수지로부터는 기초재정수지(관리재정수지 기준)와 경기조정 재정수지(관리재정수지 기준), 구조적 재정수지(관리재정수지 기준)를 도출할 수 있고, 기초재정수지(관리재정수지 기준)에서 경기요인을 제거하면, 경기조정 기초재정수지(관리재정수지 기준)가 되고, 다시 일시적 요인을 제거하면 구조적 기초재정수지(관리재정수지 기준)가 된다.

다양한 재정수지를 각각의 특성을 고려하여 아래 표와 같이 간단히 정리하

28) 한종석·우진희·허준영(2018)에서는 이와 같은 내용의 지표를 일부 제시하였다.

29) OECD Economic Outlook에서는 기초재정수지를 기본 재정지표로 활용하고 있으며, 기초재정수지에서 경기요인을 제거하여 경기조정 기초재정수지(Cyclical Adjusted Primary Balance)를 제공하고 있다.

였다. 이를 통해 재정 당국이나 연구자가 이후 재정 상황을 분석할 때, 각각의 요인을 고려한 재정지표를 적용하는데 유용할 것이다. 예를 들면, 재정의 경기 대응성 분석을 수행을 위해서는 일반적으로 구조적 재정수지를 활용하는데, 사회보장성 기금의 영향을 제거한 보다 순수한 재정효과 분석을 위해서는 구조적 기초재정수지(관리재정수지 기준)를 활용할 수 있다. 구조적 기초재정수지(관리재정수지 기준)는 사회보장성 기금 수지 흑자분과 순이자지출, 경기변동 요인, 일시적 조치를 모두 제거한 재정수지이다.

〈표 5-1〉 재정적 요인을 고려한 다양한 재정수지

구분	기준	사회보장성 기금 수지	순이자 지출	경기변동 요인	일시적 조치
기초재정수지	통합재정수지	×	●	×	×
	관리재정수지	●	●	×	×
경기조정 재정수지	통합재정수지	×	×	●	×
	관리재정수지	●	×	●	×
- 경기조정 기초재정수지	통합재정수지	×	●	●	×
	관리재정수지	●	●	●	×
구조적 재정수지	통합재정수지	×	×	●	●
	관리재정수지	●	×	●	●
- 구조적 기초재정수지	통합재정수지	×	●	●	●
	관리재정수지	●	●	●	●

본 보고서에서는 정부 정책 의사결정이나 재정 진단에 필요한 다양한 재정수지 생산의 필요성과 제공을 위한 산출방안을 모색하였다. dBrain 예산·결산 자료를 활용한 다양한 재정수지를 안정적으로 제공하기 위해서는 두 가지 조치가 병행되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 잠재 GDP를 보다 정확한 기법으로 추계하고 지속적으로 제공해야 한다. 현재 한국은행을 비롯한 국책연구기관에서는 개별 연구를 위한 잠재 GDP를 추계하고 있으나, 보다 정부의 안정적인 재정지원을 위해서는 정부 또

는 공신력 있는 기관에서의 공식적인 잠재 GDP 추계야 할 것이다. 또한, 잠재 GDP는 매년(또는 매분기) 새로운 자료를 추가해 새로 추계를 해야 한다. 일반 통계자료의 과거 자료는 일정 시점이 지나면 확정통계로 서비스하는 반면, 잠재 GDP는 추계 때마다 새로운 통계를 갱신한다. 이러한 문제는 근본적으로 해결이 불가능하므로 IMF와 OECD에서는 잠재 GDP 재 추계 시 과거 변동 자료를 다시 제공하고 있다³⁰⁾. 이에 디지털예산회계시스템(dBrain), 열린재정과 같은 재정정보 포털을 통해 서비스할 수도 있을 것이다.

둘째, 총수입·총지출 세부항목의 시계열 관리방안 후속 연구가 필요할 것이다. 현재보다 다양하고 정교한 재정수지 산출을 위해서는 총수입, 총지출 세부항목을 지속적으로 관리해야 할 것이다. 재정 당국에서는 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」을 통해 예산관리의 필요에 따라 과목구조 개편을 통해 수입의 관·항·목을 조정하고 있다. dBrain을 통한 지속적인 재정수지를 산출하기 위해서는 분야·부문·프로그램·단위사업·세부사업 등 예산체계와 과목구조 변경 등을 반영한 안정적인 장기적인 재정통계의 시계열 관리가 실질적으로 이루어지도록 후속 연구가 필요할 것이다. 예를 들면, 전술한 <표 4-4>와 같은 예수금상환 비목개편 이전과 이후의 연속성 유지를 위한 체계적인 관리이다. dBrain에서는 예산 과목구조 개편 때마다 변경된 재정정보를 반영하고 있으므로, 향후 통합재정수지와 관리재정수지 이외의 다양한 재정수지 산출 시 필요한 정보에 대한 시계열 자료를 산출할 수 있다. 또한, 총수입·총지출의 세부항목 연계표를 시스템에 탑재하여 활용할 수도 있을 것이다. 이를 통해, OECD 방식의 분할 접근법으로 경기조정 재정수지 또는 구조적 재정수지 산출에 쓰이는 총수입·총지출의 세부항목을 추출하는 데 용이할 것이다.

30) IMF와 OECD에서는 간행물로 제공할 때는 최근 자료만을 제공하고 있으며, stat.oecd.org와 같은 통계포털에서는 이전 버전의 자료까지 모두 공개하고 있다.

〈참고문헌〉

- 기획재정부. (2016). 「2017년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」.
- 기획재정부. (2018). 「2019년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」.
- 기획재정부. (2019). 「2017회계연도 한국통합재정수지」.
- 김성태. (2012). 「구조적 재정수지를 이용한 우리나라의 재정정책 평가」. 한국개발연구원 정책연구시리즈 2012-07.
- 박기백·박형수. (2002). 「재정의 경기조절기능 연구-재정지표를 중심으로-」. 연구보고서. 한국조세연구원.
- 박승준·이강구. (2011). 「재정의 경기안정화 효과 분석-자동안정화장치를 중심으로-」. 제현안분석 제62호. 국회예산정책처.
- 박형수. (2018). “재정 기능의 정상화를 위한 과제”. 2018년 한국재정학회 추계 학술대회(2018.10.26.) 발표자료집.
- 최광. (2017). “세금의 작명과 분류, 제대로 하자”. 「예산정책연구」 제6권 제1호. 2017. 5.. pp.96-112.
- 최승문. (2017). “EU 재정위기와 재정 거버넌스 - 경제통합을 위한 EU의 노력-”. EU의 조세. 재정의 효과분석 및 시사점 발표자료. 대외경제정책연구원.
- 한국은행. (2019). 「통화신용정책보고서」. 5월.
- 한국재정정보원. (2019). 「재정통계 해설」.
- 한국조세재정연구원. (2014). 「재정통계 매뉴얼 2014」.
- 한종석·우진희·허준영. (2018). 「재정지표 보완 등 재정건전성 강화를 위한 방안 검토」. 기획재정부 연구용역보고서.
- 홍승현 (2014). 「재정정책의 경기대응성 분석: 재정기조지표를 중심으로」. 연구보고서. 한국조세재정연구원.

- Angerer, J. and K. Hagelstam (2018). "Structural budget balances in EU Member States." *European Parliament Briefing*.
- Bornhorst, Fabian, Gabriela Dobrescu, Annalisa Fedelino, Jan Gottschalk and Taisuke Nakata (2011). *When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Clark, Peter K. (1987). "The Cyclical Component of U.S. Economic Activity." *The Quarterly Journal of Economics* 102 (4), pp.797-814.
- Congressional Budget Office (2017). *The Budget and Economic Outlook: 2017 to 2027*.
- European Central Bank (2011). "Fiscal Developments." *Monthly Bulletin*, March 2011.
- European Commission (2019). *Report on Public Finances in EMU 2018*. January 2019.
- Girouard, Nathalie and Christophe André (2005). "Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries." *Economics Department Working Papers*, No. 434.
- IMF (2019). *World Economic Outlook Report*. April, 2019.
- Joumard, I., et al. (2008). "Accounting for One-off Operations when Assessing Underlying Fiscal Positions." *OECD Economics Department Working Papers*, No. 642, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/236220765316>.
- Masi, Paula R. De (1997). "IMF Estimates of Potential Output: Theory and Practice." in *Staff Studies for the World Economic Outlook* (Washington: IMF, December 1997), pp. 40-46.
- OECD (2017). *Government at a Glance - 2017*. July 2017.

- OECD (2019a). *OECD Economic Outlook Database Inventory* 105. 2019. 1.
- OECD (2019b). *Economic Outlook*. May 2019.
- Price, R., T-T. Dang and J. Botev (2015). "Adjusting fiscal balances for the business cycle: New tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries." *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1275. OECD Publishing.
- Russek, Frank and Kim Kowalewski (2015). "How CBO Estimates Automatic Stabilizers." *CBO Working Paper Series*.
- Rusticelli, E. D. Turner and M.C. Cavalleri (2015). "Incorporating anchored inflation expectations in the Phillips Curve and in the derivation of OECD measures of equilibrium unemployment." *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1231, OECD Publishing.

디지털예산회계시스템을 이용한 다양한 재정수지 산출방안

발 간 월 2019년 9월
발 행 인 김재훈 한국재정정보원장
편 집 재정정보분석본부
발 행 처 한국재정정보원
서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워
Tel. 02-6273-0500
디 자 인 (주)메이커뮤니케이션 Tel. 02-761-8340
I S B N 979-11-965521-4-5 93350

문의: 재정정보분석본부 재정분석기획부 02-6908-8567
mkim@kpfis.kr



9 791196552145 93350



한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service



9 791196552145 93350