

김재호
(전남대)

jhokim@jnu.ac.kr

2018.01.09

I. 머리말

이 연구의 목적은 『한국의 장기통계』의 출간에 즈음하여 이 통계집에 수록된 재정통계를 활용하여 근대적 재정제도가 도입되기 시작한 갑오개혁, 특히 식민지 시기 이후부터 현재까지의 한국 재정의 변화과정을 거시적으로 개관하는 것이다.¹ 나아가 이에 기초하여 한국 재정의 유형적 특성과 그러한 특성을 형성시킨 요인을 장기적인 관점에서 검토해보고자 한다.

한국적인 시장경제의 유형을 상정할 수 있다면 재정에 대해서도 특질을 논의할 수 있을 것이며 그러한 유형적 특질의 형성과정에 대해서도 고찰할 수 있을 것이다. 최근 이영훈(2016)은 한국의 시장경제의 유형을 '국가적'이라고 규정하였다. 한국의 경제체제가 자원배분에 관한 의사결정에 대한 국가의 영향력이 큰 시장경제라는 의미라고 이해된다.

국가와 가장 관련이 깊은 경제활동은 말할 것도 없이 재정이다. 재정은 경제적 성과에 영향을 미치는 국가의 정책 수단이기도 하면서 경제적 성과의 결과이기도 하다. 경제적 성과와 재정 간의 인과관계는 모호한 것이 사실이지만 한국의 경제성장과정에서 국가의 역할을 매우 중요하였으며 특히 근래 정부 재정의 규모가 증대하고 있고 선진국의 재정규모가 큰 경향이 있기 때문에 재정에 대한 이해가 없이 한국경제의 발전과정과 미래를 전망하기는 어려울 것이다.

¹ 『한국의 장기통계』(2018)에 재정통계(「정부 재정과 고용」)는 T계열로 정리되어 있다(T1-419). 이 연구에서는 수록되지 못하고 부표로 작성된 통계도 일부 이용하였다(추후 T계열로 공개될 예정). 재정통계의 연혁과 관련 연구들에 관해서는 『한국의 장기통계』(2018)에 수록된 김재호(2018: 1019-1022)에 간략하게 정리되어 있다. 이들 재정통계는 1896년도부터 제시되어 있음에도 제목에 1894년부터라고 한 것은 근대적인 재정제도가 갑오개혁(1894-1895)에 의해 도입된 것을 나타내기 위함이다. 최초의 근대적인 재정법이라고 할 수 있는 「회계법」은 1895년 3월에 제정되었으며 최초의 예산은 1895년 4월 이후에 대해 임시예산으로 편성되었다. 1896년도부터 1월에서 12월까지를 회계연도로 하는 세입세출총예산이 편성되고 관보에 공포되기 시작하였다(김재호: 1997, 40-60면).

재정의 범위에 대해서 논란이 있고 재정지출이 빠른 속도로 증가하고 있기 때문에 재정의 건전성에 대한 우려가 커지고 있는 것은 사실이지만, 일반적으로 한국은 재정규모가 작고, 조세부담률이 낮으며 재정적자와 정부채무가 적어서 재정이 비교적 건전하다고 평가가 되고 있다.² 문제는 이러한 평가가 대개 단기간의 재정통계를 OECD 국가들과의 비교함으로써 이루어지고 있다는 점이다. 더욱이 재정규모가 커지고 있으며 많은 정부정책이 재정지출의 증가를 요하는데 이를 OECD 국가들과 비교함으로써 정당화하는 경우가 많다. 사회보장 관련 지출이나 조세부담률이 낮기 때문에 OECD 수준으로 높여야 한다는 주장이 대표적인 예라고 할 수 있다.

재정규모와 수입과 지출의 구성, 그리고 조세부담률 등은 장기간에 걸친 역사 속에서 국가의 역할, 국가와 국민(납세자) 간의 관계, 곧 정치체제의 변화, 사회성원이 지향하는 가치관, 나아가 전쟁을 포함한 국가 간의 세력관계 등, 한 사회의 '제도'(institutions)를 종합적으로 반영하는 것이다. 따라서 급격하게 변화시키기 어려운 성질을 가지고 있다. 또한 가령 정부지출을 급격하게 증가시킨다고 하더라도 조세부담률을 그에 맞추어 증가시키지 못한다면 재정적자를 발생시켜 정부채무를 발생시키거나 인플레이션을 초래하게 될 것이다. 조세부담률을 높인다면 납세자의 부담을 증대시켜 기업의 경쟁력을 약화시킬 가능성이 커지게 될 것은 쉽게 예상할 수 있다.

이 글이 기존 연구와 다른 점이라면 고찰하는 기간이 장기간이라는 점이라고 할 수 있다. 100년이 넘는 장기간에 걸쳐 한국의 재정이 변화해온 과정을 재정통계를 통해서 살펴봄으로써 기존 연구가 살피지 못한 한국재정의 특성과 변화 요인이 어디 있는지 검토해보고자 한다.³ OECD 국가, 특히 역사적으로 관련이 깊은 일본, 미국, 그리고 일본의 식민지배를 받았던 대만과 비교함으로써 한국재정이 갖고 있는 특성을 밝혀보고자 한다.

재정통계 시계열을 작성할 때 주의한 것은 첫째는 장기간의 재정통계를 현재의 기준에 맞추어 작성함으로써 변화의 의미를 분석하기 용이하게 한다는 점이다. 예를 들면 재정지출의 용도는 분류기준이 해방 이후 크게 달라졌기 때문에 식민지기의 재정지출을 최근의 분류기준에 따라서 재분류하였다.⁴ 둘째는 국제비교가 가능하도록 작성하는 점이다. 나라마다 정부재정의 범위가 다르기 때문에 세입세출예산으로는 국제적으로 비교하기가 어렵다. 이에 따라 정부예산으로부터 집계한 재정통계 외에 현재 국제적으로 통용되는 일반정부(general government)에 해당하는 재정통계를 함께 제시하였다. 특히 식민지 시기에 대해서는 총독부특별회계에서 철도 전매 등의

² 재정규모가 정말 작은가에 대해서는 일반정부 및 공공부문의 범위를 둘러싸고 논란이 있었다(옥동석 1997; 2007a; 2007b, 황성현: 2007, 이창용: 2008). 정부채무에 대해서도 마찬가지이다(옥동석: 2007c).

³ 재정통계의 연혁에 관해서는 김재호(2018), 1019-1022 면.

⁴ 정확하게는 총독부 세출을 『2001 회계연도 한국통합재정수지』(재정경제부)의 기준을 따라서 분류하였다(김낙년 편 2012: 174). 이 글에서 이용하는 식민지 시기의 재정통계는 김낙년 편(2012), II-40-53 을 기반으로 한 것이다. 이들 식민지 시기 통계작성에 관한 해설은 김재호(2012)을 참조.

공기업에 해당하는 부문을 분리하여 일반정부에 해당하는 '정부서비스 생산자' 관련 재정통계를 작성하였다.⁵ 한편 절대액으로는 국제비교가 어렵기 때문에 GDP에 대한 비율을 계산하여 활용하였다.

이하에서는 먼저 II장에서 총재정 지출의 장기적 추이를 통해서 재정규모의 변화를 조감한다. III장에서는 정부재정의 중앙집중성의 변화를 중앙재정과 지방재정의 비중 변화를 통해서 살펴본다. IV장에서는 재정지출을 뒷받침하는 재정수입의 구성변화와 조세부담률, 국민부담률의 추이를 살펴보고 V장에서는 재정수지와 정부채무를 통해서 재정의 건전성을 검토한다. VI장에서는 재정지출의 구성변화를 국방, 경제, 사회, 교육을 중심으로 고찰한다. 마지막으로 VII장에서는 이상의 논의를 통해서 밝혀진 한국 재정의 특성이 무엇인가를 검토하고자 한다.

II. 규모

중앙재정뿐만 아니라 지방재정까지 포괄한 전체 재정규모를 대략적이거나 추산할 수 있는 것은 현물재정이 대동법의 시행으로 쌀 재정으로 변화된 이후라고 할 수 있다. 18세기 후반의 조선왕조의 정부재정의 규모는 쌀로 환산하여 중앙 150만 석, 지방 250만 석, 합계 400만 석 정도로 GDP의 5% 정도였다고 추정된다.⁶ 이러한 추정은 매우 개략적인 것이지만 국내총생산(GDP)가 추계되어 있는 1911년 이후에 대해서는 정부재정의 규모를 비교적 확실한 근거를 가지고 추정할 수 있다.

정부재정의 규모는 일반적으로 재정지출로 측정하지만 정부재정의 범위가 문제가 된다. 이 글에서는 중앙재정과 지방재정의 총합을 '총재정'이라고 지칭하였는데 예산에 편성된 재정지출(세출결산액)로부터 구하였다. 좀더 자세히 설명하면 첫째 중앙재정은 식민지 시기에는 총독부특별회계와 기타특별회계, 해방 이후에는 중앙정부(일반회계와 기타특별회계)와 공기업(정부기업, 기업특별회계)로 이루어졌다. 둘째 지방재정은 식민지 시기에는 道지방비, 面, 府, 學校費, 學校組合, 그리고 府에서 분리된 '府제1특별경제'(일본인교육재정), '府제2특별경제'(조선인

⁵ '정부서비스 생산자'는 "정부가 스스로 공급하지 않으면 편리하게 그리고 경제적으로 제공될 수 없는 공공서비스를 통상 무상으로 공급하며 국가를 관리하고 경제사업 정책을 수행하는 거래 주체"라고 정의된다(한국은행 1986: 27). 이에 대해 일반정부는 "개별 또는 집합 소비를 위한 비 시장 재화 및 서비스를 생산하고 소득 및 부를 재분배하는 제도 부문"을 의미한다(한국은행 2015:45). 이 연구에서는 양자가 동일한 개념으로 간주하여 서로 통용하였다.

⁶ 중앙재정은 공식적으로는 공재정 100만 석(정부재정 90만 석과 왕실 공재정 10만 석)과 왕실 사재정 15만 석을 합한 115만 석에서 정부재정에서 왕실에 지급한 5만 석을 차감한 110만 석 정도였다(이현창 2010, 표14-1).

교육재정), 해방 이후는 지방자치단체의 일반회계 및 특별회계, 그리고 지방교육비특별회계로 구성되었다.

이 때 중앙재정과 지방재정의 단순합계를 총재정 '총계', 총계에서 보전지출과 내부거래를 차감한 것을 총재정 '순계'라고 하였다. 보전지출은 차입원금의 상환에 해당하며, 내부거래는 대표적으로 중앙재정의 지방자치단체에 대한 교부금이나 보조금과 같은 것으로서 중앙재정과 지방재정 간의 내부거래, 그리고 각 재정 내부의 내부거래를 말한다. 이를 총계에서 차감하지 않으면 중복계산이 되어 재정규모가 부풀려지게 된다. 이러한 이유로 재정규모를 파악하기 위해서는 순계를 이용하여야 하지만 자료부족으로 순계를 구하지 못하는 기간이 있기 때문에 총계를 통해서 순계의 추이를 추측하기 위하여 총계도 함께 제시하였다.⁷

총재정은 앞에서 언급한 바와 같이 국제비교에서 기준이 되는 일반정부와 다르다. 총재정에는 상품거래에 해당하는 공기업(관업, 정부기업)에 관련된 특별회계가 포함되어 있기 때문이다(기업특별회계). 해방 이후에 대해서는 일반정부 관련 시계열이 한국은행에 의해서 작성되어 있지만 식민지 시기에 대해서는 총독부특별회계에서 공기업(철도, 전매 등)을 제외하여 구한 '정부서비스 생산자' 시계열을 이용하였다.

⁷ 정부재정은 예산만으로 이루어지는 것이 아니며 세입세출 예산에 편성되지 않은 기금도 사실상의 정부재정이라고 할 수 있다. 1970년이후에 대해서는 재정당국에서는 '공공부문 통합재정'이라고 하여 기금을 포함한 중앙재정의 재정규모를 추계하였다(『한국의 장기통계』(2018), T54-62). 이 글에서는 식민지 시기부터 총계로부터 순계를 구하였기 때문에 시계열의 일관성을 위하여 총계를 알 수 없는 기금은 제외하였다. 기금제도는 1962년에 도입되었으며 예산 밖에서 중앙관서장의 재량에 따라 운영할 수 있었는데 1973년에는 「예산회계법」이 개정되어 중앙관서의 장이 회계연도마다 기금운용계획을 세워 국무회의에서 심의 승인을 받도록 하고 기금운용계획서와 기금결산보고서를 국회에 제출하도록 하였다. 1991년에는 「기금관리기본법」이 제정되었으며 2001년에는 「기금관리기본법」이 개정되어 금융성기금을 제외한 모든 기금의 운용계획을 국회에서 예산과 마찬가지로 심의, 의결을 거치도록 하였다. 2004년에는 금융성기금에 대해서도 적용되기에 이르렀다(한국경제60년사편찬위원회 2010: 424-427). 순계의 추계에는 기금이 제외되어 있지만 공공부문 통합재정규모에는 기금(수지)가 포함되어 있어 기금의 규모를 파악할 수 있다(『한국의 장기통계』 2018, T 54-62).

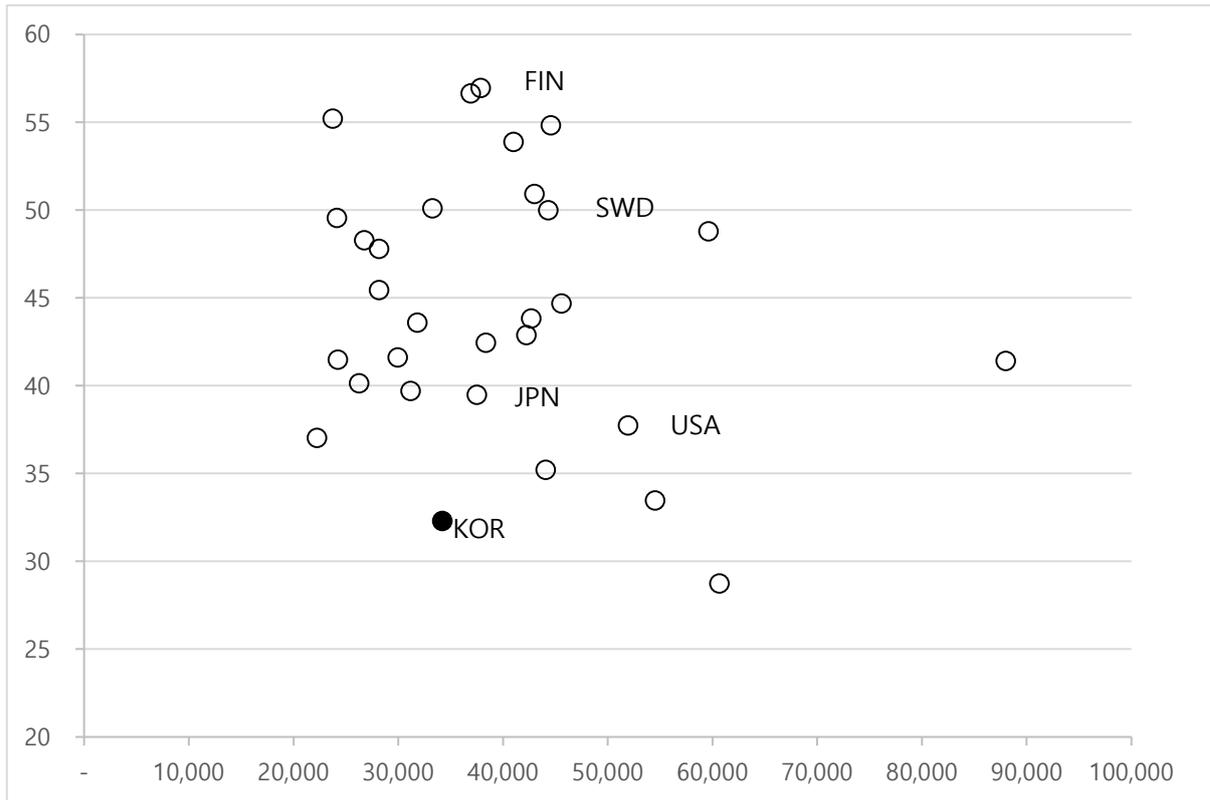


그림1 1인당 GDP와 재정규모(일반정부 지출/GDP %), OECD 30개국, 2015

자료: OECD.stat. 부표1.

주: 1인당 GDP는 2010년 PPP US \$.

먼저 한국의 재정규모가 다른 나라에 비해 어느 정도인지를 가늠하기 위하여 GDP 대비 일반정부 총지출의 크기를 기준으로 OECD 국가들과 비교하였다. <그림1>에 보듯이 2015년 기준으로 한국의 일반정부 총지출의 GDP에 대한 비율은 32.3%로서 OECD 국가들 가운데 최하위권에 속하고 있다. 비교 가능한 OECD 30개국 중 29위로서 평균 44.5%에 비해서 매우 낮은 수준이다. 한국보다 낮은 나라는 아일랜드(28.7%)뿐이다. 가장 높은 수준인 핀란드(57.0%), 프랑스(56.6%), 그리스(55.2%), 덴마크(54.8%)에 비하면 20%p나 작은 규모이다.

또한 같은 소득 수준에 있는 나라들과 비교해보아도 재정규모가 가장 작다. 한국의 2015년의 1인당 GDP(2010년 구매력 평가 미국달러)는 34,206달러로 30개국 중의 19위이다. 30개국 평균(39,218달러)에 조금 못 미치는 수준인데 재정규모는 가장 최하위에 위치하고 있는 것이다. 흥미로운 점은 역사적으로 관련이 깊은 일본(39.5%)과 미국(37.7%)도 재정규모가 작다는 점이다. 무엇인가 두 나라의 영향력을 추측하게 한다.

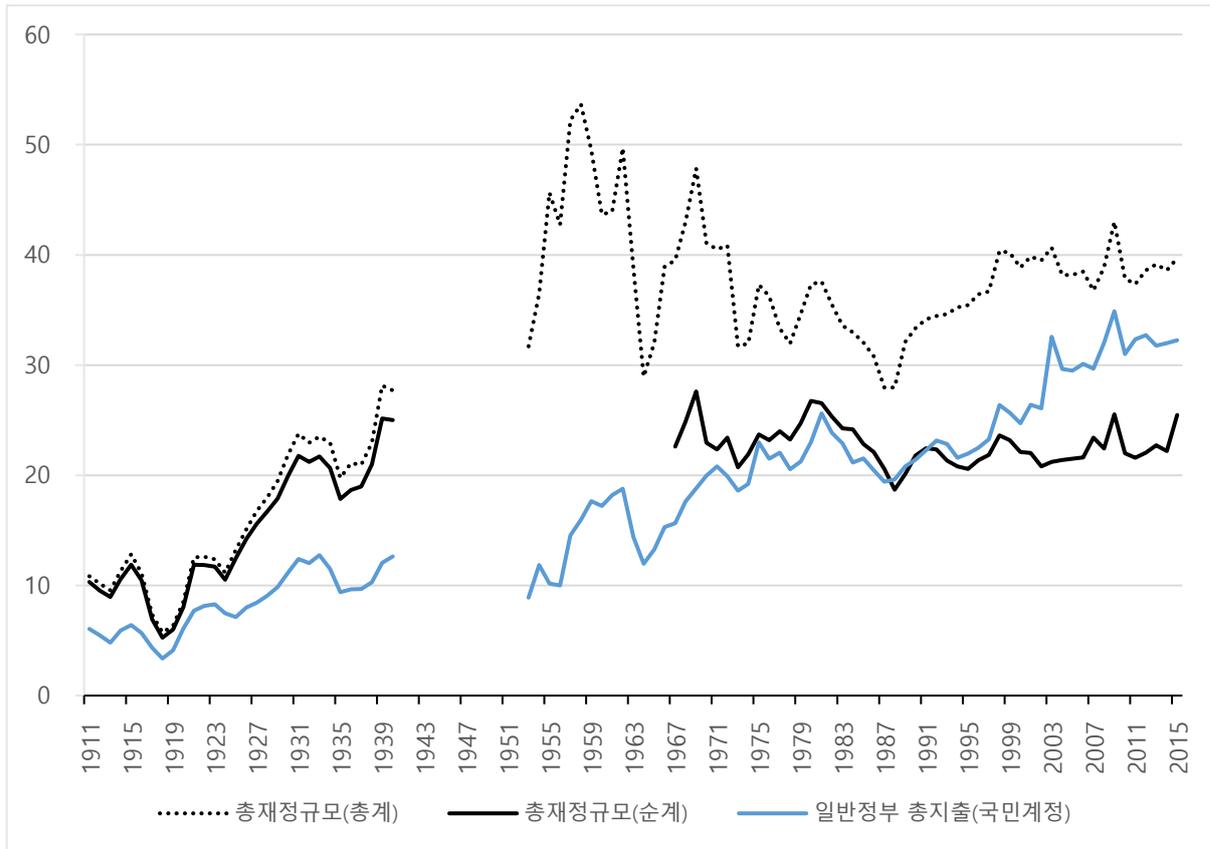


그림2 재정규모(GDP에 대한 비율), 1911-1940, 1953-2015 (단위:%)

자료: 『한국의 장기통계』(2018), T1-15, T16-80, T107, T154; 『조선총독부통계연보』; 『조선총독부세입세출결정계산서』; 『결산개요』; 『한국통합재정수지』; 『지방재정연감』; 『교육통계연보』 각년도; 『문교관계통계자료집』(1979); 『한국재정40년사』 4(한국개발원, 1991), p.62; 『한국지방행정사』 1987; 한국은행(<http://ecos.bok.or.kr>); 『한국경제60년사』 I(한국개발원, 2010), p. 569.

주: 1956년 회계연도 결락은 회계연도의 기간을 이용하여 조정함. 총계는 지출의 단순합계, 순계는 총계-보전지출-내부거래. 식민지시기의 일반정부 총지출=총독부 정부서비스생산자-총독부 보전지출+지방재정순계-내부거래.

이와 같이 현재의 재정규모는 OECD국가에 비하여 매우 작은 규모라고 할 수 있다. 이러한 재정규모는 어떠한 과정을 거쳐 도달한 것인가? <그림2>에서 1911년부터 2015년까지의 정부규모(GDP에 대한 재정지출의 비율)의 장기적 변화를 살펴보면, 일반정부 지출이 다소 기복을 보이고 있지만 지속적으로 증가한 것을 알 수 있다. 1911년의 5.5%에서 2015년의 32.3%까지 1년에 0.25%가 증가한 셈이다(추세선). 시기별로 살펴보면, 식민지 시기에는 1911년 5.5%에서 1940년 12.6%까지 증가하였는데, 3.1운동이후 총독부의 '재정자립' 방침이 포기된 이후 1920년부터 증가하기 시작하였다. 1933-1935년간 일시 감소하였지만 전시경제로 접어들면서 다시 증가하였다.

해방 직후는 자료문제로 알기 어렵지만 일반정부 지출은 1953년 8.9%에서 1962년 18.8%까지 증가하였다. 1963년부터 격감하여 1964년 12.0%에 이르렀으나 1965년부터 다시 증가하기 시작하여 다소 기복이 있지만 1981년 25.6%까지 증가하였다. 이후 1987년 19.4%까지

감소하였는데 이 시기는 물가안정을 위하여 재정긴축을 하였던 시기였음을 반영하고 있다. 이러한 추세는 1988년부터 반전되어 정부규모는 다소 가속적으로 증가하였다. 1987년의 '민주화'와 1997년의 'IMF외환위기'의 충격을 빼고 설명하기 어려울 것이다.

공공재를 공급하는 본래의 정부 기능에 속하는 일반정부의 규모와 상품판매(공기업) 활동을 포함한 총재정규모 간에는 상당한 차이가 있다. 식민지 시기의 총독부특별회계에는 철도와 전매 등의 관업이 큰 비중을 차지하고 있었고 해방 후에도 총독부를 포함한 모든 일본인 재산이 미군정에 귀속되었다가 한국정부에게 이관되었기 때문에 공기업을 포함한 GDP 대비 총재정의 비율은 급증하였다.⁸ 1958년에는 총재정 총계 기준으로는 무려 53.7%에 달할 정도였다.

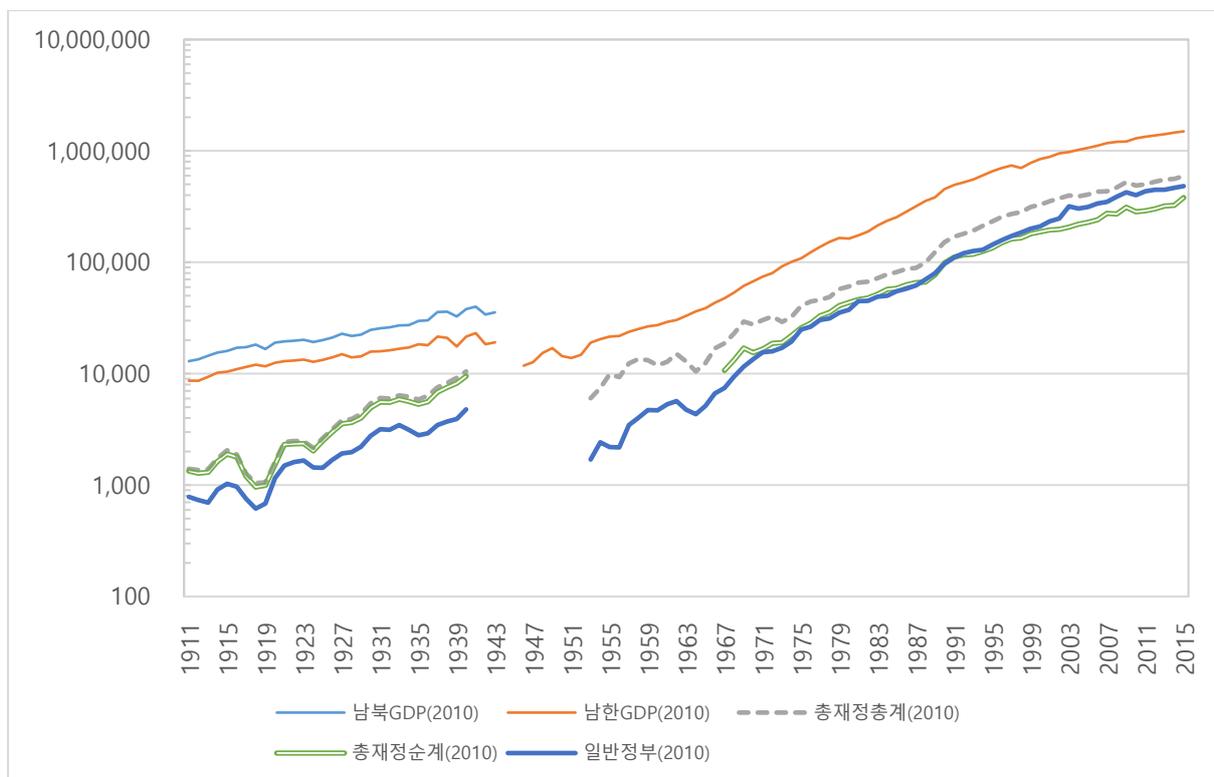


그림3 재정규모(2010년 가격), 1911-2015 (십억원)

자료: 『한국의 장기통계』(2018) T1-15, N11-16.

주: 각 재정규모의 실질규모는 GDP(2010년가격)에 총재정총계, 총재정순계, 일반정부의 경상 GDP의 비율을 적용하여 구함. 재정규모는 식민지시기는 남북한, 해방 이후는 남한.

⁸ 한국경제60년사(2010: 454)에서는 1945-1954년의 재정순계와 1947-1954년의 국민소득 대비 재정순계의 비율을 제시하고 있다. 특별한 언급이 없지만 중앙재정에 대한 것이라고 생각되는데, 1947년 4.27%, 1948년 7.06%, 1949년 20.0%, 1950년 20.3%, 1951년 22.9%, 1952년 28.0%, 1953년 62.8%, 1954년(15개월) 71.6%이다. 해방직후부터 정부수립초기의 재정규모가 급감한 것에 대해서는 그대로 믿기 어려운 점이 있다. 국민소득이나 재정순계에 대해서는 좀더 검토가 필요하다고 생각된다.

이러한 총재정규모의 증가는 재정지출의 실질액이 식민지 시기에 비하여 곧바로 증가하였다는 의미는 아니다. <그림3>에서 확인할 수 있듯이 해방 이후 급격한 경제규모의 위축으로 인하여 정부재정의 비중이 상대적으로 증가한 것을 반영한 것이다.⁹ 다시 말해 GDP는 해방이후 크게 감소했지만 재정규모는 상대적으로 적게 감소하였다는 의미이다.¹⁰ 남한의 GDP는 1960년대 중반에 가서야 식민지 시기 남북한 전체 GDP수준에 도달하게 되지만, 재정규모는 총재정의 경우 1955년에 이미 1940년의 남북한 전체 재정규모 수준에 도달하였다. 특히 일반정부의 규모는 해방 이후 크게 감소하였지만, 공기업(관업)에 해당하는 부분을 포괄한 총재정 규모는 그에 비해 크게 감소하지는 않았다. 식민지 시기의 관업부문과 귀속재산으로 정부에 이관된 정부부문으로 인하여 전체 경제규모에 비하여 재정규모가 상대적으로 커지게 된 것이다. 이러한 점에서 식민지 시기의 영향이 해방 이후까지 미치고 있다고 할 수 있다.

1960년대에 빠른 속도로 경제가 성장하고 귀속재산 불하가 마무리됨으로써 총재정 규모는 1988년까지 추세적으로 감소하였다. 고도성장 기간에 재정지출의 증가보다 경제성장의 속도가 더 빨랐음을 의미한다. 앞의 <그림2>에서 1990년대 이후 일반정부 지출이 총재정(순계)보다 더 빠르게 증가한 것은 정부예산에는 포함되지 않지만 일반정부에는 포함되는 사회보장제도와 공공비영리단체 관련 지출이 급속하게 증가하였기 때문이다.

앞에서 OECD 국가들에 비하여 한국의 재정규모(일반정부)가 경제규모(GDP)에 비하여 매우 작은 수준이었음을 확인하였다. 재정규모가 작다는 것에만 주목할 것이 아니라 그러한 재정규모에 도달하기까지 식민지 시기부터 시작된 장기간의 시간이 소요되었다는 사실에 유의해야 할 것이다. 또한 공기업(관업, 정부기업)을 포함한 총재정 기준으로는 해방 이후 특히 한국전쟁 이후 급증하였던 GDP 대비 재정규모가 고도성장기에 감소하였다는 사실에도 주목할 필요가 있다. 한국의 경제성장을 정부주도적이라고 하지만 정부재정의 상대적 크기는 오히려 감소하였기 때문이다. 한국의 경제성장은 정부주도적이기는 했지만 식민지 시기로부터 이어받은 공기업과 귀속기업을 확대하지 않고 민간기업을 성장시키는 방식으로 진행되었기 때문이다.¹¹ 이러한 경향은 지금까지 지속되고 있다고 할 수 있는데 1988년이후의 재정규모의 반전은 공기업의 확대가 아니라 그 사이 억제되었던 사회복지 관련 지출이 증가하기 시작하였기 때문이었다. 이러한 점에서 1988년을 한국 재정의 변곡점이라고 해도 좋을 것이다.

⁹ 해방 직후에 전체 경제가 위축되는 가운데 정부부문이 상대적으로 비중이 커졌다는 것은 공무원이 급증하였다는 사실에서도 확인된다. 1942년에 17.7만명이었던 공무원(관공리)은 1948년 정부수립 직전에 미군정청 직원이 25만명, 30만명 심지어 50만명이라고까지 거론되고 있었다. 최소한 25-30만명은 되었을 것으로 추측된다. 1956년에는 전국 공무원수 24만명 중에서 3만명을 감원하기로 결정하기도 하였다(김재호 2016: 230-231). 이후 정부고용(공무원)의 증가를 가능한 억제하려고 하였던 것도 재정규모가 상대적으로 작게 유지되었던 중요한 요인의 하나였다.

¹⁰ 재정규모의 실질치는 재정지출에 대한 가격지수를 구하여 추계하여야 하지만, 장기적인 재정지출에 대한 가격변동을 알기 어렵기 때문에 실질GDP와 재정규모의 비율을 이용하여 간접적으로 구하였다.

¹¹ 산업정책을 조세수입이나 국채발행뿐 아니라 금융권을 이용한 정책금융을 통해서 수행하였던 것도 재정규모의 증가를 억제하는 요인이었다(한국경제60년사편찬위원회 2010: 369-370).

이러한 한국의 재정규모 수준과 변화과정의 특징을 식별하기 위하여 우리나라와 관련이 깊은 일본, 미국 그리고 경제사에서 상징적인 의미를 지닌 영국과 비교해보자. 먼저 GDP에 대비한 일반정부의 지출규모를 비교하면 <그림4>와 같다. 우선 일반정부 기준으로 2차 세계대전 이전 일본에 비하여 식민지 조선의 재정규모는 매우 작았다. 식민지 기간 동안 재정규모가 증가하고는 있었지만 일본에 비하면 상당히 완만한 증가였다. 일반정부 지출에는 정부의 상품판매활동(공기업, 전매 등)이 제외되기 때문에 국방비 지출의 차이가 식민지 조선과 일본 간에 차이를 낳은 가장 주요한 요인이었다. 후술하듯이 조선주둔 일본군의 경비는 일본본국 재정에서 지출하였기 때문에 식민지조선의 국방비 지출은 식민지말기를 제외하면 거의 없는 것이나 마찬가지였다. 이에 비하여 일본은 본토 외에 식민지에서 지출되는 국방비를 부담해야 했으며 1931년 만주사변, 1937년 중일전쟁, 1941년 태평양전쟁으로 확대되면서 재정지출이 급상승하였다.

해방 이후 한국은 앞에서 살펴본 바와 같이 지속적으로 지출이 증가하여 1970년에 이미 현재의 수준에 도달하였던 미국과의 격차를 좁혀 나갔다. 일반정부 규모가 1950년대에 식민지 시기의 수준을 넘어선 것은 한국전쟁의 영향이 있었다고 할 수 있지만 2차 세계대전 이전의 일본과 같은 급격한 증가는 없었다. 이는 전쟁수행이 한국 자체의 재정만으로 이루어진 것이 아니었고 휴전 이후에도 국방비지출을 미군주둔과 원조에 크게 의존하였기 때문이었다.

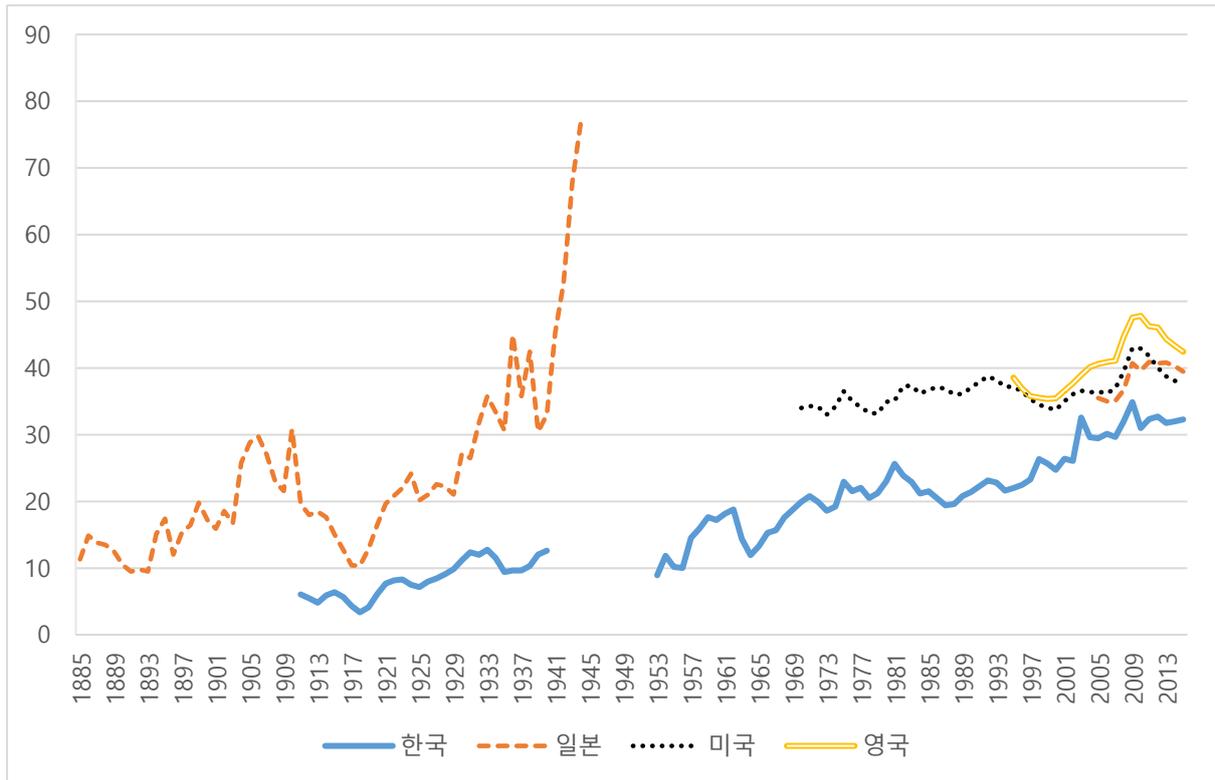


그림4 GDP에 대한 일반정부 지출의 비율, 1885-2015 (%)

자료: 1) 한국(1911-1940, 1953-2015)은 <그림 2>와 동일함.
 2) 일본(1885-1944, 2005-2015)은 1954년까지의 GDP는 『國民所得』(大川一司 외, 1974), 1970년이후는 OECD.stat (<http://stats.oecd.org/>). 일반정부 지출은 1885-1944년은 『財政支出』(江見康一 외, 1966), 169-171면. 2005-2015년은 OECD.stat (<http://stats.oecd.org/>).
 3) 미국(1970-2015)와 영국(1995-2015)은 OECD.stat.

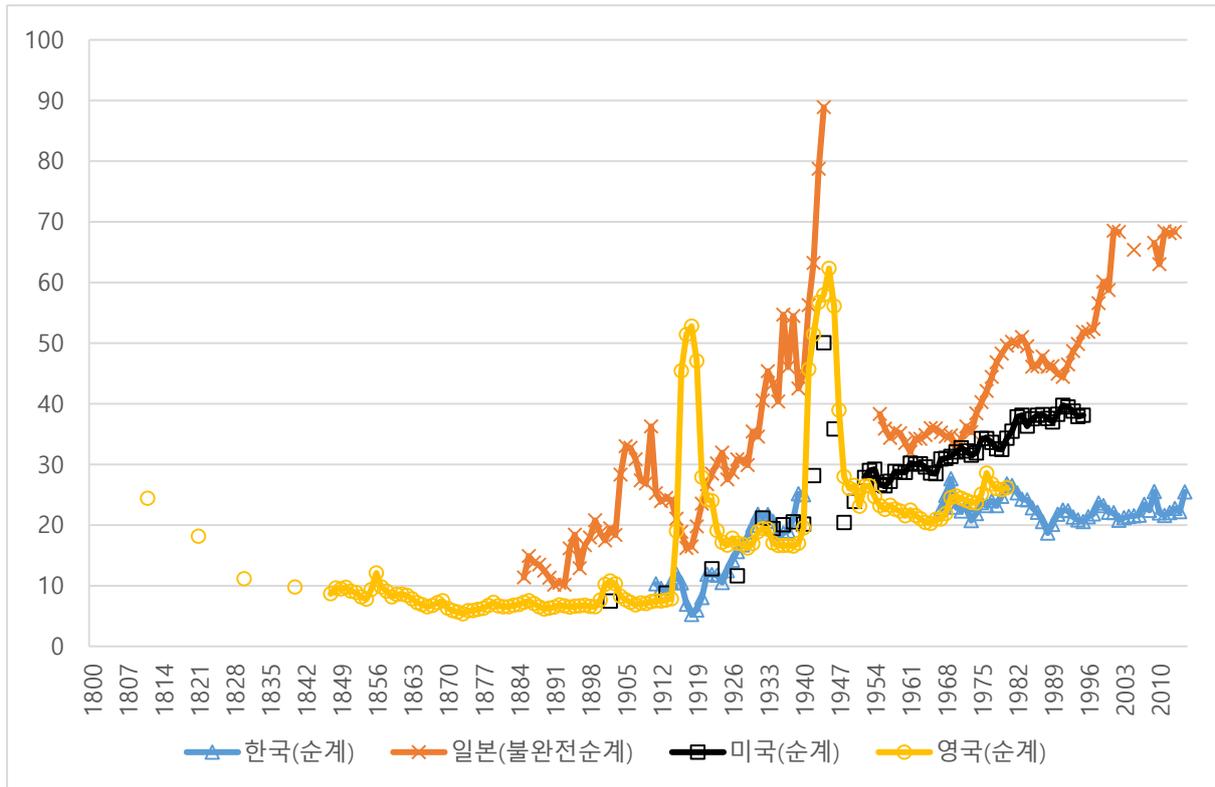


그림5 정부 재정규모의 비교(GDP에 대한 정부 총지출의 비율), 1811-2015

자료: 1) 한국: <그림 2>와 동일.

2) 일본:1954년까지의 GDP는 『國民所得』(大川一司 외, 1974), 1955-1969년은

일본통계청(<http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/03.htm>), 1970년이후는 OECD.stat (<http://stats.oecd.org/>). 1875-1960년 '정부지출순계'는 『財政支出』(江見康一 외, 1966), 168-171면. 이후는 앞의 일본통계청 역사통계 및 통계연보.

3) 미국은 HSUS(2006) Vol. 3. Ca1-8, Vol. 5 Ea61-124.

4) 영국은 BHS(1988).

주: 일본의 총재정 순계는 중앙재정(일반회계+특별회계) 순계, 지방보통회계 순계, 지방특별회계 총계의 합계로서 중앙재정과 지방재정 간 내부거래는 차감하지 못한 불완전한 순계이기 때문에 실제보다 과대평가되어 있음.

앞에서 언급한 바와 같이 일반정부의 지출만으로 재정규모를 파악하는 경우 정부의 활동을 과소하게 평가할 우려가 있다. 정부에 부속된 공기업과 전매와 같은 정부의 상품판매활동이 제외되기 때문이다. <그림5>는 정부예산에 편성된 재정지출을 다른 나라들과 비교한 것이다. 2차세계대전 이전에 일본, 미국, 영국 모두 전시기 재정지출의 급증을 관찰할 수 있는데 한국(식민지조선)은 그러한 급격한 증가를 볼 수 없다. 평시의 재정규모는 미국이나 영국과 거의 비슷한 수준이었다. 2차 세계대전 종전 이후는 비교국가들 모두가 경제규모에 비하여 재정지출이 급감하였다가 다시 증가하기 시작하였다. 한국은 1960년대부터 최근까지 거의 동일한 수준을 유지하고 있는 것이 주목된다. 순계의 추계에 예산에 포함되지 않은 연기금이 빠져 있으며 1980년대말부터 공기업과 전매부문이 민영화되거나 공공기관으로 바뀌어 정부조직에서 분리되었던 것이 주요한 원인이었다.

II. 중앙집중

이상에서 살펴본 재정규모는 중앙재정과 지방재정을 합한 총재정과 일반정부의 지출이었다. 그렇다면 중앙재정과 지방재정의 비중은 어떻게 변화하였을까?

매우 개략적이지만 앞에서 언급하였듯이 18세기후반에 전체 쌀 4백만석 중에서 중앙재정이 150만석, 지방재정이 250만석이었다. 중앙재정의 비중은 38%로 대략 4할이 중앙재정, 6할이 지방재정에 해당하였다고 할 수 있다.¹² 갑오개혁 당시에도 지방재정을 포괄한 재정규모는 파악하지 못하였으며 중앙재정과 지방재정의 규모가 동일하다고 추측하였을 뿐이다.¹³

그런데 후술하듯이 일본에 병합된 직후 지방재정의 비중은 전체재정의 10%에도 미치지 못하였다. 그 사이의 사정을 자세히 알기는 어렵지만 갑오개혁 이후 대한제국에 이르기까지 국가의 정책방향이 중앙재정(황실재정 포함)의 확충에 있었으며, 러일전쟁 이후 일본에 의해 재정이 장악된 이후에도 재정제도 개편(‘재정정리’)의 방향은 징세기구의 정비에 의한 지세 증징과 황실재정의 해체에 놓여 있었다(김재호 2014). 지방재정의 확충은 지체되었던 반면에 지세수입의 증가와 일본으로부터의 차관 도입으로 중앙재정은 급증하였기 때문에 지방재정의 비중이 감소하였다고 추측된다.

<그림6>에서 보듯이 지방재정의 비중은 순계 기준으로 1911년 8.8%에서 1933년 37.4%까지 도달한 다음 감소하였으며 해방 직후에는 정확하게 알 수는 없지만 총계기준으로 볼 때 식민지 초기 수준으로 돌아온 것 같다. 이후 증가하기 시작하여 1971년 38.9%로 식민지시기 최고수준에 도달한 다음 감소하였다. 1970년대 후반부터 증가하기 시작하여 1990년대 들어와 정체하였다. 1997년 IMF 외환위기로 지방재정의 비중은 낮아졌지만 빠르게 회복하여 증가추세를 이어갔는데 최근에는 둔화되었다. 2008년에는 전기간 최고수준인 66.1%에 달하였다.¹⁴ 지방재정의 비중이 절반을 크게 초과하게 된 것이다. 무엇보다 1991년 지방의회가 구성되고 1995년 지방자치단체장 선거가 실시되어 지방자치제도가 본격적으로 시행된 영향이라고 판단된다. 한편 해방 이후 지방재정의 비중 증가가 반드시 지방자치제도의 도입과 관련된 것은 아니었다. 이미 1970년대

¹² 이러한 추정은 재정지출이 아니라 재정수입을 토대로 추정된 것이며 중앙재정은 지방관으로부터의 상납분에 해당한다. 따라서 1911년 이후의 재정규모와는 바로 비교할 수 없다. 또한 비공식적인 수입을 포함하고 있기 때문에 매우 개략적인 추정이다. 이헌창(2010, 표14-1를 참조).

¹³ 1895년 9월 5일 탁지부는 당초 설치하기로 하였던 管稅司와 徵稅署를 대신하여 稅務視察官을 파견할 것을 각의에 건의하면서 당시 지방재정에 대해서 설명하였는데 總歲入概算額 5백만 元에 대하여 기존에 衙祿米, 還耗, 人情, 雜費 등으로 충당하였던 各縣 경비를 247.2만 元으로 추산하였다. 충분한 근거를 가지고 추산하였던 것이 아니라 500만 원에서 왕실비 및 중앙정부 211만 원, 감영 27만 원, 留守 5만원, 地方隊 9.8만 원을 차감하여 구한 금액이었다(김재호 1997: 77). 원자료는 『開國五百四年豫算說明書』(藏書閣2-4811).

¹⁴ 참고로 공무원도 비슷한 동향을 보여주지만 지방공무원의 비중은 40%에 미치지 못하고 있다. 교육재정의 많은 부분이 지방교육특별회계에 편성되어 지방재정으로 지출되지만 지방 공립학교의 교직원이 국가공무원으로 소속되어 있는 것이 주요한 이유이다. 식민지 시기는 학교비, 학교조합, 부특별경제 등에 소속된 공무원(관공리)이 지방공무원이었지만 해방 이후에는 교직원이 국가공무원으로 소속이 변경되었다(김재호 2016).

후반부터 지방재정의 비중은 빠르게 증가하였으며 1990년대부터 실질적인 지방자치제도가 실시되었음에도 지방재정 비중의 증가 속도는 오히려 감소하고 정체하였다.

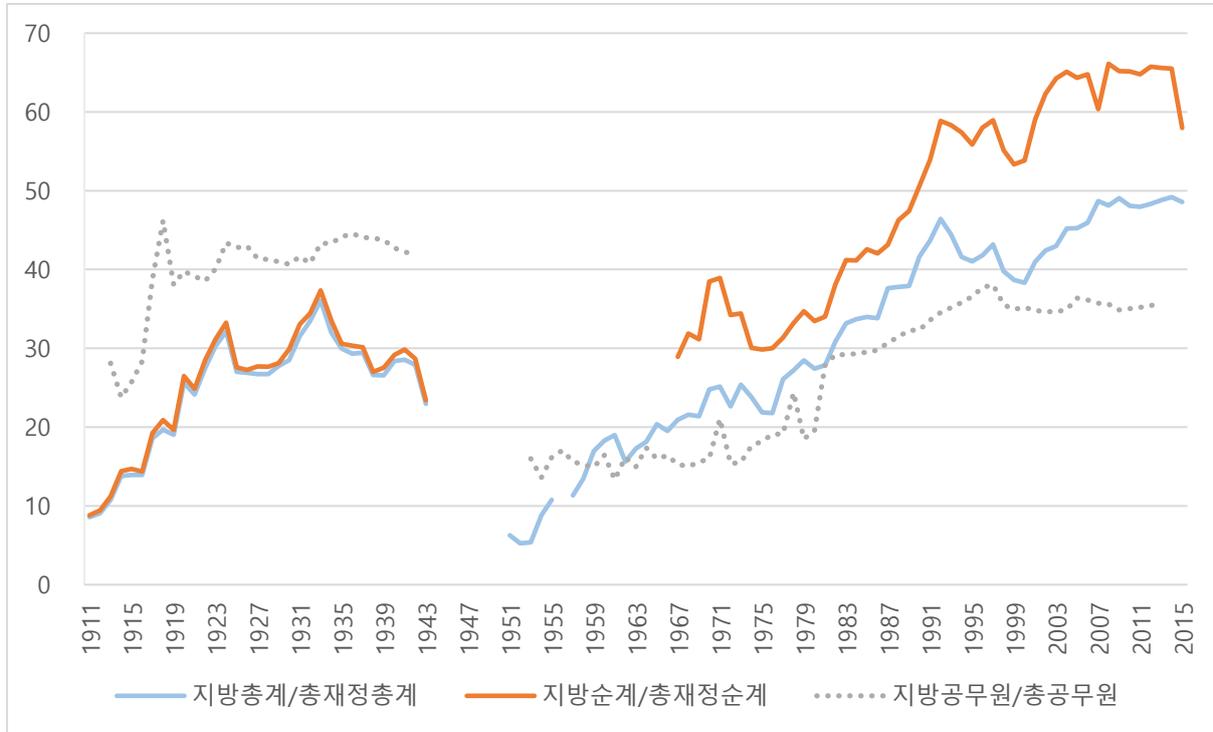


그림6 지방재정의 비중, 1911-2015 (%)

자료: 『한국의 장기통계』(2018), T16-53. 공무원은 T361-279, 김재호(2016).

주: 1) 식민지 시기 지방재정(순계)비율=지방재정순계/총재정 순계.

2) 해방 이후 지방재정(순계)비율=(지방정부순계+지방교육특별회계순계)/총재정순계..

또한 이러한 지방재정의 비중 증가는 자체 수입의 증가뿐만 아니라 중앙재정으로부터 지원되는 교부금, 보조금 등의 이전지출에 기인한 바도 컸다. 후술하겠지만 조세수입에서 차지하는 지방세의 비중이 매우 낮았기 때문이다. 1970년대 중화학공업화 시기와 1990년말 IMF 외환위기를 전후한 시기에 지방재정의 비중이 감소하고 있는 것은 국가재정의 운영이 중앙재정 위주로 이루어지고 지방재정이 자체 수입보다 중앙정부로부터의 지원에 크게 의존하고 있기 때문일 것이다.

<그림7>에 보듯이 지방재정의 비중은 식민지 시기 초기에는 일본에 비하여 매우 낮은 수준이었지만 빠르게 증가하여 일본과 동일한 수준에 이르렀다는 점도 주목된다. 이는 일본과 유사한 재정제도 및 지방제도의 도입과 관련이 있다고 생각된다. 1931년 중일전쟁 이후 식민지조선은 일본과 같이 지방재정의 비중이 감소하였는데 일본본국 쪽의 감소 속도가 더

빨랐다. 이는 앞에서 살펴보았던 국방비의 증가로 인한 중앙재정 지출의 급증이 일본 쪽이 더 컸기 때문이라고 생각된다.

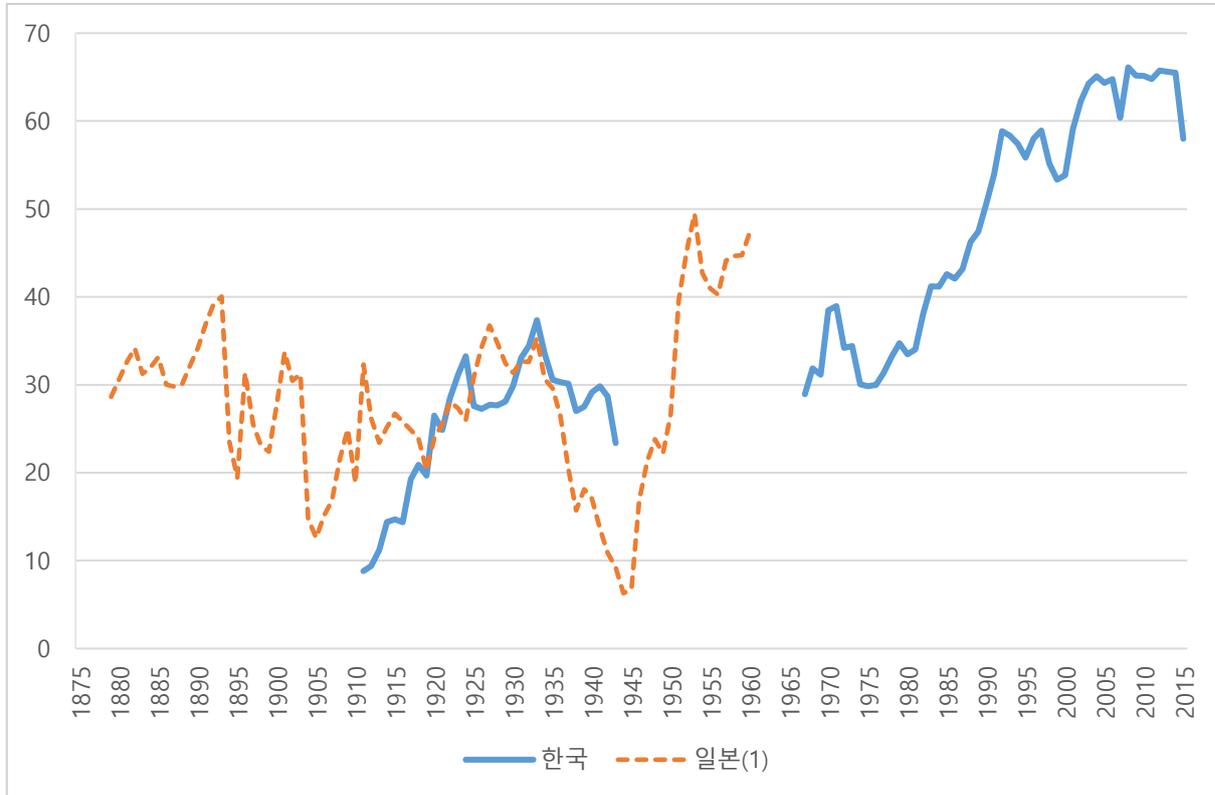


그림7 한국과 일본의 지방재정지출의 비율(지방재정순계/총재정순계) (%)

자료: 한국은 그림6과 동일. 일본(1) 1879-1960 『財政支出』(江見康一 외, 1966), 168-171면.

주: 2차세계대전이후는 일본측 자료의 미비로 작성하지 못하였다.

IV. 조세부담

재정규모의 지속적인 증가가 가능하기 위해서는 재정수입의 증가가 수반되어야 한다. 앞에서 현재 한국의 재정규모가 OECD 국가들에 비하여 작다는 것을 확인하였다. 재정수입의 근간이 조세이기 때문에 한국의 조세부담도 OECD 국가 중에서 낮은 수준이라는 것은 쉽게 추측할 수 있다.

2015년의 OECD 조세부담률(한국의 국민부담률)을 비교하여 보면 <그림8>에 보듯이 한국은 26.8%로 비교 가능한 28개국 조세부담률 평균 35.9%에 비하여 매우 낮은 수준이다(26위). 한국보다 낮은 나라는 미국(26.4%)과 아일랜드(23.2%)가 있을 뿐이다. 가장 높은 수준인 덴마크(46.5%)와 프랑스(45.5%)에 비하여 20%p나 낮다. 재정규모와 마찬가지로 조세부담률에 있어서도 미국과 일본(31.0%)도 한국과 마찬가지로 매우 낮다는 점이 주목된다. 사회지출 수준도

매우 낮은 수준인데 조세부담률의 낮은 수준과 상관관계가 있음을 알 수 있다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

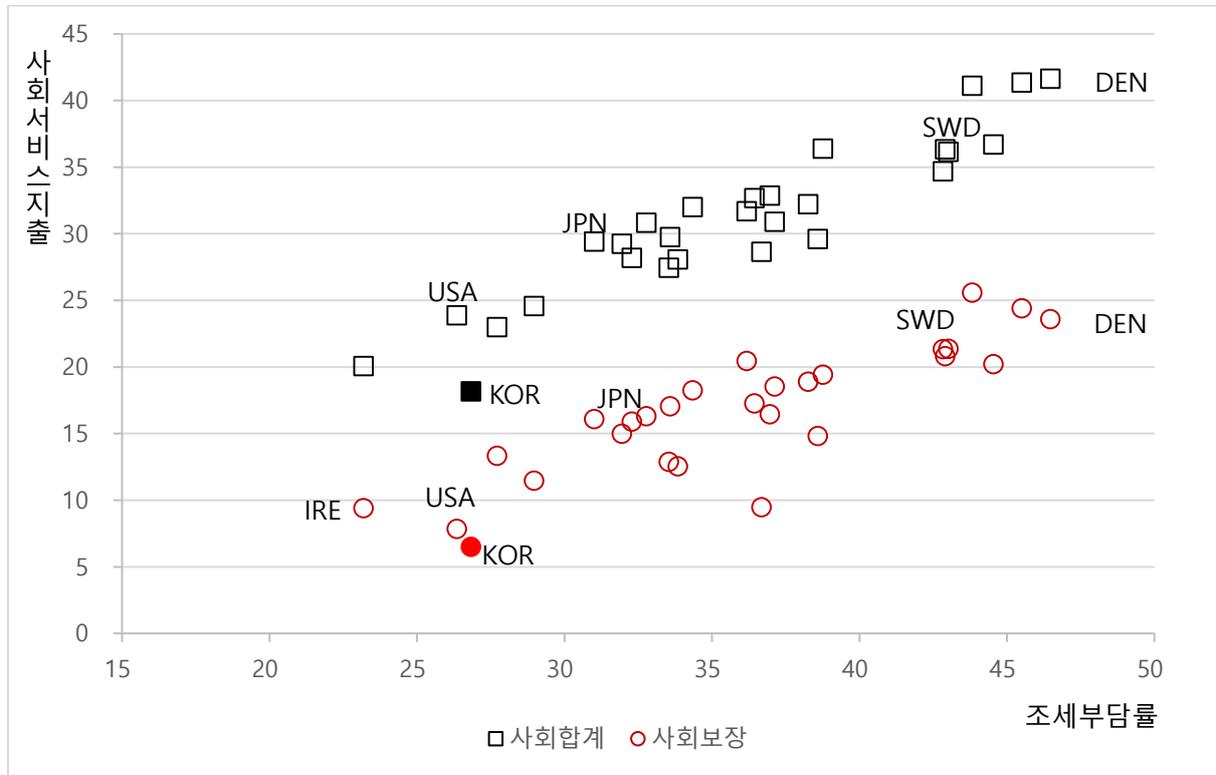


그림8 조세부담률과 사회서비스 지출(GDP에 대한 비율), OECD 28개국, 2015 (단위:%)

자료: OECD.stat. 『한국의 장기통계』(2018), T171-181, T293-194.

주: 1) '사회합계'는 환경보호, 주택 및 지역개발, 건강, 오락 문화 종교, 교육, 사회보장 지출의 합계.

2) 조세부담률 계산에 사용된 OECD 조세부담(tax burden)=총조세수입+강제사회기여금-기타항목. 한국재정통계의 국민부담률과 유사하다.

이와 같이 한국의 OECD조세부담률은 매우 낮은 수준이지만, <그림9>에서 보듯이 식민지 시기부터 현재까지 지속적으로 상승한 결과이다. 1911년의 조세부담률은 3.2%에 불과하였는데 1940년의 8.0%까지 상승하였으며 해방 이후에도 조세부담률은 꾸준히 높아져 2015년 18.5%에 이르렀다. 1970년대말부터는 사회부담금이 증가하기 시작하여 1990년대 이후 국민부담률이 빠르게 상승하였다(2015년 26.8%).¹⁵

¹⁵ OECD에서 국제비교에 사용되는 조세부담(tax burden)과 한국의 재정통계에서 통용되는 조세부담 간에 차이가 있다. OECD 조세부담(tax burden)=총조세수입+강제사회기여금-기타항목; 국민부담=조세부담+사회부담금. 혼동을 피하기 위해 OECD의 조세부담으로부터 계산한 조세부담률이라고 부르기로 한다. 이하 조세부담률은 GDP 대비 총조세수입의 비율을 의미하며 국민부담률과 구분하고자 한다.

식민지 시기에는 조세부담률이 낮았을 뿐만 아니라 전체 재정규모에 비하여 조세수입의 크기가 작았다. 총재정지출 순계 대비 총조세 수입의 비율은 1911년 31.3%, 1918년 최고 58.8%, 1943년 30.0%였다. 세외수입 특히 철도와 전매사업 등의 소위 '관업수입'이 컸기 때문이었다.¹⁶ 해방 이후 조세수입의 비중이 증가하기 시작한 것이 식민지 시기와 큰 차이였다. 총재정지출 순계 대비 총조세 수입의 비율은 1967년 51.6%, 2003년 86.0%에 달하게 되었다.

재정수입 중에 원조수입도 상당히 큰 비중을 차지하였다. 특히 1950년대에 원조수입(대충자금)의 비중이 극단적으로 높아서 조세수입보다 더 컸을 정도였다. GDP 대비 원조수입의 비율은 1952년 최고 13.2%에 달하였다. 식민지 시기에도 보충금 등 일본 본국으로부터 유입되는 재정수입이 있었지만 해방 이후에 비할 정도가 되지는 못하였다. 거꾸로 이야기하면 해방 이후 상당기간 동안 원조수입으로 인하여 조세부담율의 상승을 막을 수 있었다는 뜻이다.

또한 앞에서 언급하였지만 총조세 수입 중에서 지방세가 차지하는 비율이 해방 이후가 식민지 시기보다 낮았다는 사실은 해방 이후의 재정운영이 식민지 시기보다 더 중앙집중적이었음을 시사한다. 다만 지방자치제도가 시행되기 시작하는 1990년대 초부터 총조세 수입 중에서 지방세의 비중이 높아진 것은 새로운 변화이다.

¹⁶ 『한국의 역사통계』(2018), T220-236.

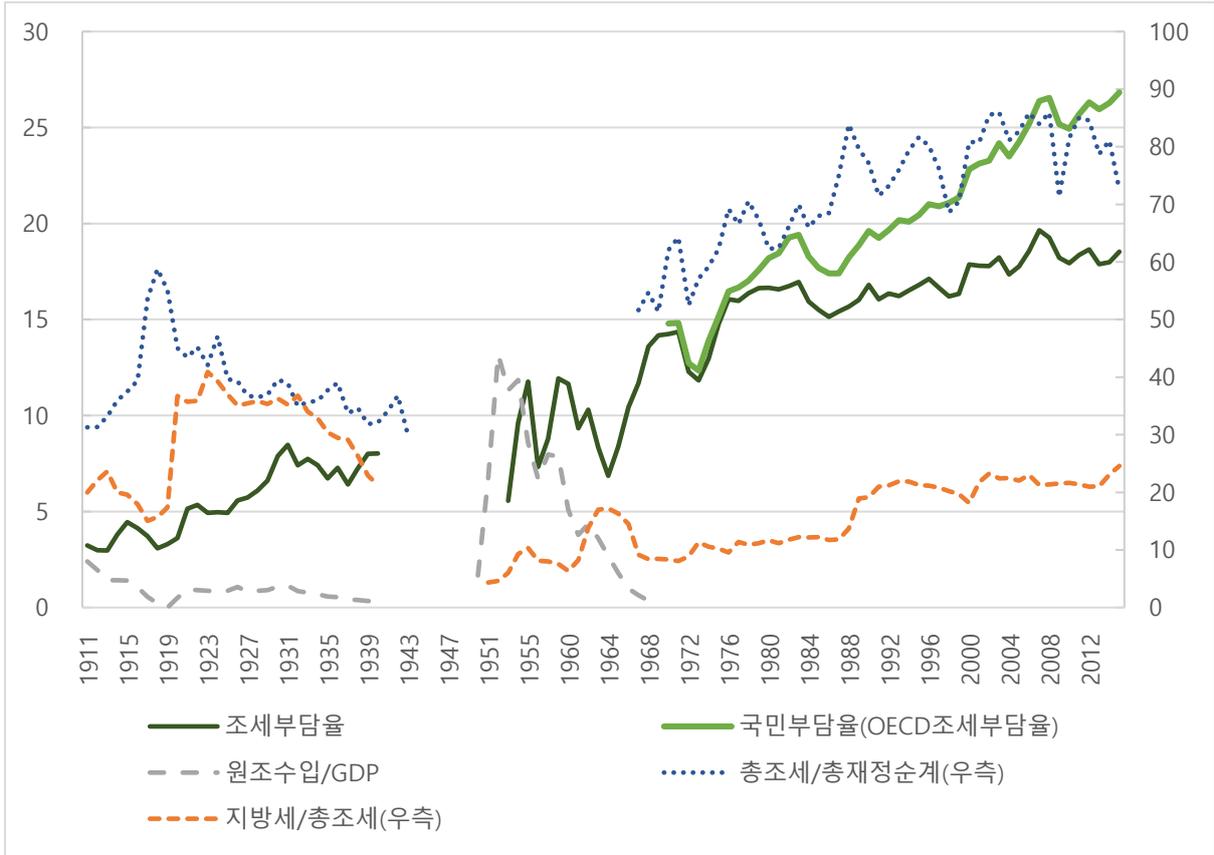


그림9 조세부담률 및 조세 관련 비율, 1911-2015 (%)

자료: 『한국의 장기통계』(2018), T279-294, T3, 보충금(T298), T311-314.

주: 1) 국민부담=조세수입+사회부담금. 국민부담은 OECD에서는 조세부담(Tax burden)으로 지칭하고 있으나 혼동을 피하기 위하여 국내 용어 관행에 따름. 조세부담율, 국민부담율은 GDP에 대한 비율임.

2) 원조는 재정수입에 포함된 것. 식민지 시기는 보충금, 해방 이후는 대충자금수입.

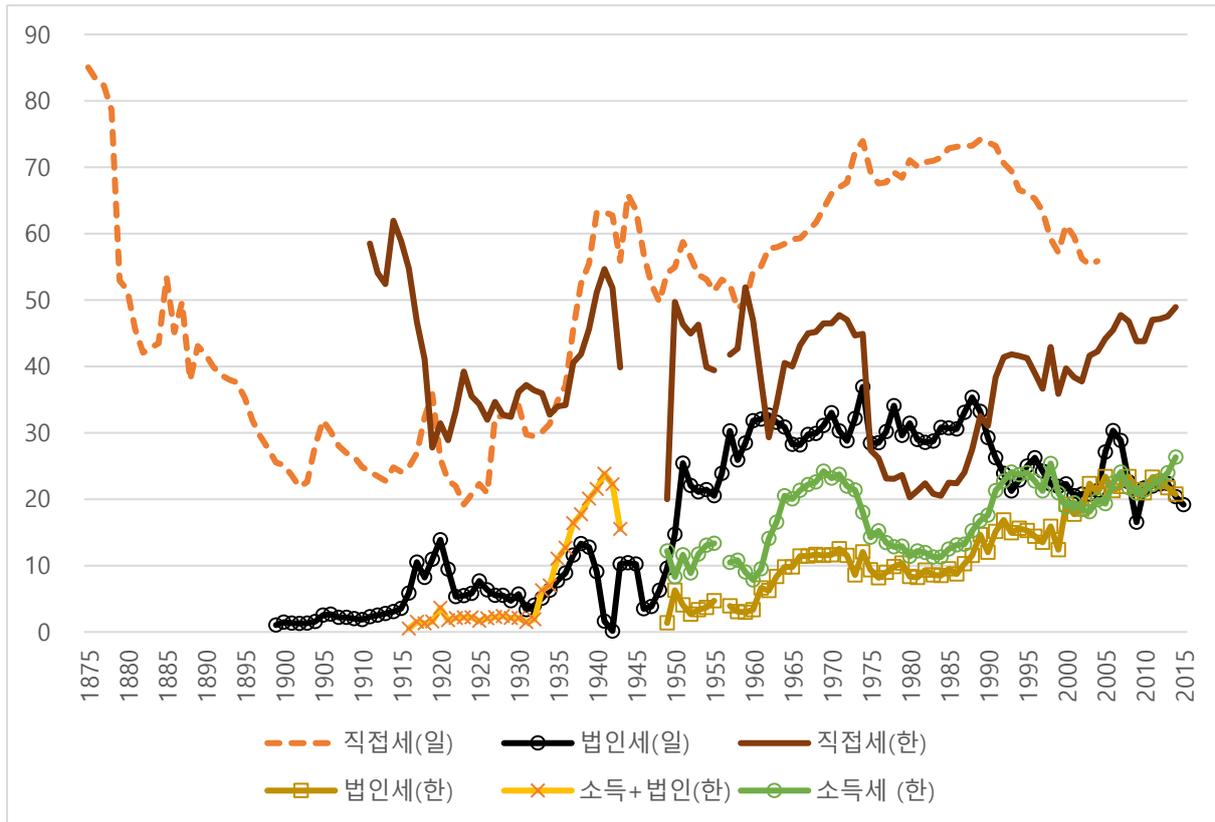


그림10 국세의 구성(한국과 일본), 1875-2014(%)

자료: 1) 한국: 『한국의 장기통계』(2018), T279-294, 부표 t343-379.

2) 일본: 1875-1945 년은 일본장기통계총람, 268-271 면; 1946-2004 년은 일본통계청 역사통계

(<http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/05.htm>), 2005-2015 년은 일본 재무성 통계자료

(http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/a03.htm), 일반회계 세수추이.

주: 1) 국세에는 관세 포함.

2) 1911-1943 년의 한국 소득세에는 제 1 종소득세로서 법인세가 합산되어 있음. 특별법인세도 소득세에 합산함.

<그림10>에서 국세의 구성을 일본과 비교하면 우선 일본의 직접세 비중이 명치유신 직후부터 급격히 하락하였으며 1930년대이후 다시 가파르게 상승하는 것과 유사한 변동을 보여주고 있다. 식민지 시기에는 조세구성이 일본에 동조하였는데 해방 이후에는 일본과 대조적인 움직임을 보여주었다. 일본은 2차세계대전 종전 이후 직접세의 비중이 1980년대까지 상승하고 있는 것에 반하여(1989년 최고 74.2%) 한국은 대체적으로 하락하고 있는데 특히 1971년에 47.8%를 기록한 이후 1980년대초까지 직접세의 비중이 급락하였다(1984년 최저 20.5%). 1977년의 부가가치세의 도입으로 간접세의 비중이 높아진 것이 주요인이었다. 1990년대에 들어와서는 일본의 직접세 비중은 하락하였는데 한국은 상승하여 비슷한 수준이 되었다. 이러한 직접세의 동향은 소득세와 법인세 수입의 변화가 주요인이라고 할 수 있는데 2차세계대전 종전 이후 일본은 법인세의 비중이 급증하였다가 1990년대이후 빠르게 하락한 반면에 한국은 낮은 수준이지만 증가 추세가 지속되었다. 이

로부터 일본과 한국은 조세부담률이 낮고 재정규모가 작다는 점에서는 유사하지만 조세구성에 있어서 차이가 크다는 것을 알 수 있다. 고도성장기 한국의 조세구성은 2차세대전 이전의 명치유신 이후 직접세의 비중이 급격히 하락하였던 시기의 일본과 유사한 측면이 있다고 생각된다.

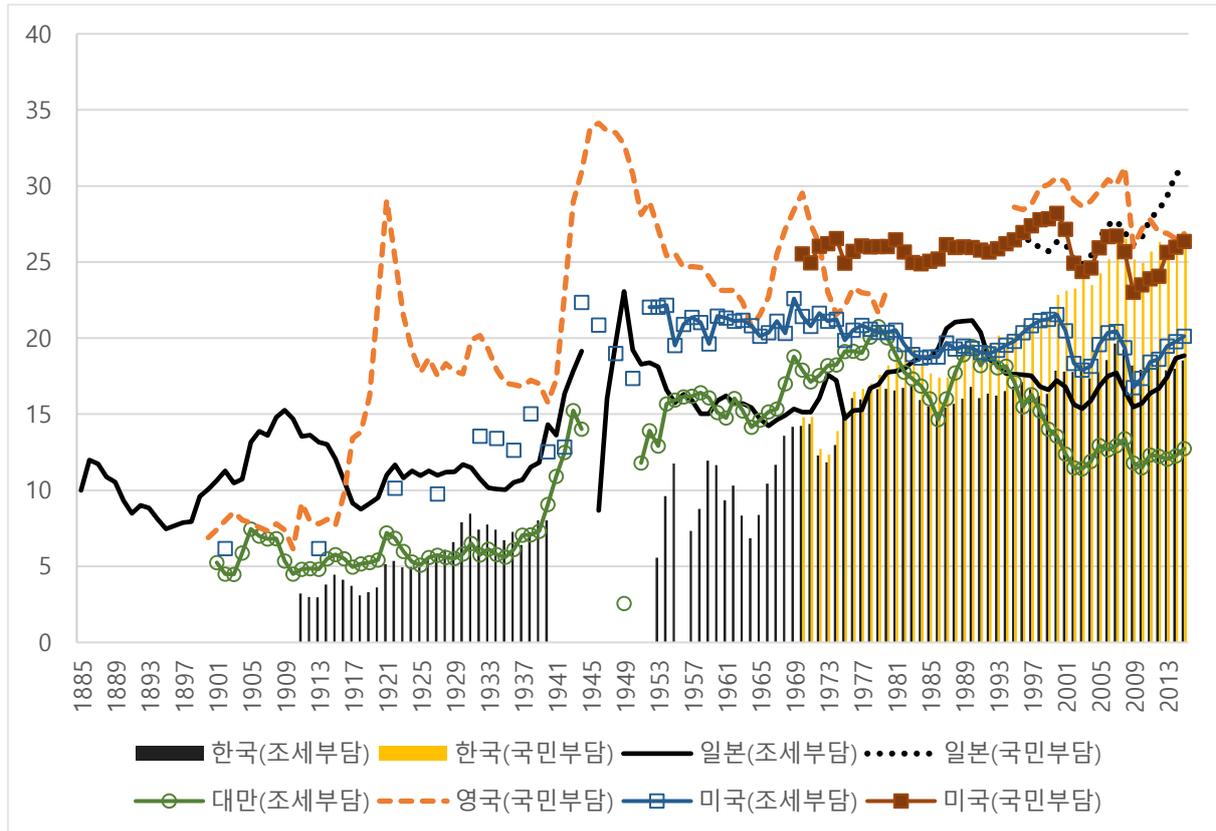


그림11 조세부담률 비교(GDP에 대한 비율), 1885-2015(%)

자료: 1) 한국: 그림10과 같음.

2)일본: 1953-1984년 『일본장기통계총람』, 275면. 1985. 지방세 같은 자료 288-290면. 1970-2015년의 조세부담을 계산에는 OECD자료를 이용. 1985-1993년은 일본통계청 역사통계(단 조세부담을 계산은 국민소득이 OECD와 크게 차이가 나기 때문에 따르지 않음). 1994-2015년은 일반정부 총조세수입(total receipts), 조세부담(tax burden)을 이용.

3) 대만: 2000년까지는 <아시아장기경제통계>1, 338-339면(일반정부경상수지 내 세수), 2001-2015년은 대만통계청 (https://eng.stat.gov.tw/public/data/dgbas03/bs2/yearbook_eng/y092_1.pdf). Total net tax revenues.

3) 영국: 1847-1959년은 BHS(1988): Mitchell, B. R. 차명수 교수 자료.

4) 미국: 조세수입은 HSUS(2006), Ea26. 1970년이후는 OECD.stat.

한국의 조세부담률의 추이를 역사적으로 관련이 깊은 주변국가들과 비교해보면 <그림11>과 같다. 식민지 시기에는 미국과 비슷한 수준이었던 일본의 조세부담률보다 상당히 낮은 수준이었으며 일본의 식민지였던 대만과는 거의 같은 수준이었다. 해방 이후에는 1960년대까지 일본과의 격차가 그대로 유지되었지만 그 이후에는 조세부담률, 특히 1980년대 이후 국민부담률이 빠르게 상승하여 거의 같은 수준에 이르게 되었다. 미국과 비교할 때도 거의 비슷한 양상을 보여주고 있다. 한가지 흥미로운 점은 일본의 식민지였던 대만의 경우 2차세계대전 이전 1940년대부터 급속하게 상승하던 조세부담률이 한국과 달리 종전 이후에도 유지되어 한국에 비하여 조세부담률이 높았는데 오히려 1990년대에는 조세부담률이 하락하여 한국보다 낮아졌다는 점이다.

이와 같이 한국은 낮은 조세부담률에서 시작하였기 때문에 근년의 조세부담률, 특히 국민부담률의 상승은 비교적 새로운 현상이라고 할 수 있다. 미국, 특히 영국의 경우에는 이미 2차세계대전 이전에 높은 국민부담률을 경험하였으며, 일본도 2차세계대전 이전에 한국보다 월등하게 높은 수준의 조세부담률을 기록하였다. 이 때문에 이들 국가에 있어서 현재의 조세부담률이나 국민부담률은 역사적으로 그다지 새로운 것이 없는 반면에 한국은 역사상 초유의 상황을 경험하고 있다는 점이 크게 다른 점이라고 할 수 있다.

이러한 차이는 앞서서도 언급하였지만 식민지 지배하에서 국방비의 지출이 거의 면제되었으며 해방 이후에도 국방비를 원조와 미군의 주둔에 크게 의존하였던 것이 주된 요인이라고 할 수 있다. 이점은 해방 이후 대만과의 차이도 이로부터 설명할 수 있을 것이다. 또한 식민지 시기부터 공기업(정부기업, 전매)을 이용하여 조세수입에 의존하는 바가 적었으며 해방 이후에는 원조자금이나 예산 밖의 기금을 활용하는 등 조세수입 이외의 방법으로 재정수입을 얻는 방안을 강구한 것과도 관련이 있다(유한성 1987). 이점은 일본의 고도성장기의 재정운영과 유사한 점이라고 할 수 있는데(Park 2011). 국제적으로 낮다고 평가되는 일본의 조세부담률에 비하여 한국은 더욱 낮았기 때문에 더욱 두드러진 특성이라고 할 수 있을 것이다.

V. 건전성

이상에 살펴보았듯이 한국의 재정규모(지출)는 낮은 수준에서 장기적으로 증가하였으며 재정수입의 근간인 조세수입도 꾸준히 증가하였다. 이러한 과정에서 지출과 수입은 균형을 맞추고 있었는가? 다시 말하면 재정수지와 정부채무는 어떠한 추이를 보여주고 있는가? 지출증가를 수입의 증가로 지탱하지 못한다면 재정수지는 적자를 기록하게 될 것이며 이로 인하여 정부채무가 누적되어 재정의 건전성은 악화될 것이다. 지방재정을 포괄하는 총재정이나 일반정부에 대한 재정수지는 최근에 작성되기 시작하였기 때문에 중앙정부 재정수지와 공공부문 통합재정수지, 그리고 정부채무(국가채무)를 통해서 한국 재정의 건전성의 추이를 살펴보고자 한다. 공공부문은 중앙정부(일반회계와 기타특별회계 및 기금)와 공기업(기업특별회계 및 사업성기금)으로 구성되며 공공부문에 대한 재정수지가 공공부문 통합재정수지이다. 여기에

사회보장성기금수지를 차감하고 공적자금상환을 가산하여 관리재정수지를 구하였다 단 식민지 시기는 조선총독부특별회계의 순지출에서 순수입을 차감하여 중앙정부 재정수지를 구하였다.

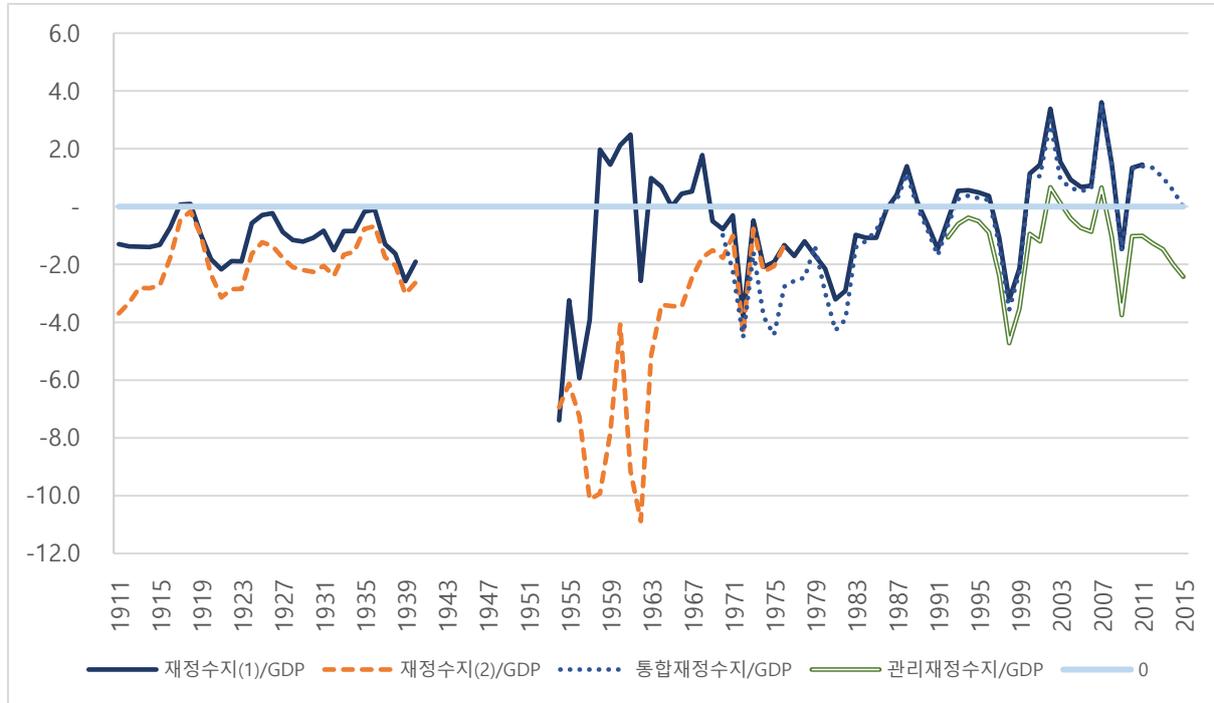


그림12 재정수지(GDP에 대한 비율), 1911-2015 (%)

자료: 한국역사통계 T295-331. 1911-1940년은 『조선총독부특별회계세입세출결정계산서』, 『조선총독부통계연보』; 1954-1969년은 『한국재정40년사』 4 (한국개발원, 1991), 표9-1. 1970-1989년은 『한국의 재정통계』, 『한국통합재정수지』. 1990-2015년은 통계청, 「통합재정수지」(<http://kosis.kr>).

주: 1) 재정수지1=세입순계-세출순계. 재정수지2=재정수지1-(일본정부재정 유입 또는 원조). 2) 관리재정수지(T322)=공공부문 통합재정수지(T317)-사회보장성기금수지(T318)+공적자금상환(T321). 3) 1954-1969년의 원조는 세입 조치된 대총자금(이월금제외), 대총자금예금증감 및 파월경비지원수입으로 구성. 4) 무상원조는 『한국재정40년사』 4(한국개발원, 1991)에서는 총수입에서 제외하여 재정수지를 계산하고 보전재원에 기재하였으나 『결산개요』의 형식을 따라 총수입에 포함시킴. 5) 2003년 이후 중앙정부 통합재정수지는 이전의 공공부문(중앙정부+비금융공기업) 통합재정수지 계열에 해당한다. 기업특별회계가 포함되어 있음. 6) 2012년부터는 기존의 중앙정부 통합재정수지는 작성되지 않고 기존의 공공부문 통합재정수지를 중앙정부통합재정수지라고 명칭을 바꾸어 작성하기 시작함. 7) 통계청 KOSIS에 제시된 1990년 이후 중앙정부 통합재정수지는 『한국의 재정통계』와 『한국통합재정수지』에 수록된 공공부문(중앙정부+비금융공기업) 통합재정수지 계열과 동일함. 8) 1997-2002년의 관리재정수지는 『한국통합재정수지』(2012), pp.21-24. 9) 공적자금상환은 2003년부터 시작되었음.

<그림12>에서 보듯이 중앙정부 재정수지는 1911년부터 2015년에 이르는 기간 대부분 적자를 기록하였다. 식민지 시기에 흑자를 기록한 해는 1917-1918년뿐이었으며 보충금 등의 일본정부로부터의 유입을 빼면 한 해도 흑자를 기록한 해가 없다.¹⁷ 일본은 식민지 시기 초기에는 총독부의 '재정자립'을 도모하였지만 1919년 3.1운동으로 '문화정치'로 전환한 다음부터는 '재정자립'을 포기하였다.

해방 이후에도 1957년에 중앙정부 재정수지가 균형을 달성하기 전까지는 대규모의 적자를 기록하였다.¹⁸ 원조수입(대충자금)을 차감하면 식민지 시기에 비하여 GDP 대비 적자폭이 컸다. 그 이후에도 외형상으로는 흑자였지만 원조수입을 차감하면 재정적자 상태가 계속되었다. 1950년말부터 원조가 격감한 다음부터 특히 1970년대에 들어와서는 원조로 수지 균형을 이룰 수 없었으며 대규모의 재정적자가 발생하였다. 장기간 적자가 계속되었으며 1987년에 이르러 첫 흑자를 기록하였지만 오래 유지되지는 않았다. 1993년 이후 다시 재정수지가 흑자가 되었다. 이후에도 1997/1998년의 IMF외환위기와 2008/2009년의 국제금융위기의 충격으로 적자를 기록하였으며 대체로 흑자 기조를 유지하였다고 할 수 있다. 그러나 사회보장기금수지를 차감한 관리재정수지는 적자가 지속되고 있으며 최근에 그 폭이 커지고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

원조를 재정수입에서 빼면 1911년부터 계산하여 76년이 경과한 이후에 처음으로 재정수지 흑자를 기록하였다는 사실로부터 재정균형의 달성은 매우 어려운 과제를 알 수 있다. 장기간 외부로부터의 재정지원이나 원조에 의해서 재정적자를 메워야만 하였다. 해방과 정부수립 이후에도 상당기간 재정적인 자립은 쉽지 않았으며 1980년대에 들어와 국제수지 흑자를 달성하고 재정긴축을 통하여 지출을 억제한 후에야 비로서 균형재정에 근접하게 되었다.

¹⁷ 일본정부로부터의 유입은 補充金, 一般會計受入金, 大藏省預金部特別會計受入金, 金資金特別會計受入金이다.

¹⁸ 해방직후 미군정기에는 재정적자를 은행차입과 화폐발행으로 보전하였는데 이는 주로 국채발행으로 보전하였던 식민지시기와 다른 점이다(한국경제 60년사 2010; 447-448). 원조와 관련해서는 1951년에 대충자금운용특별회계, 경제조정특별회계, 6.25사변수습특별회계를 신설하여 운영하였으며 1952년에 전란수습특별회계로 확대 개편하였다(같은 책, 459). 원조는 1957년 미국에서 개발차관기금(DLF)가 설치되어 무상원조에 개발차관 중심으로 전환하면서 1957년을 정점으로 감소하였다(같은 책, 463).

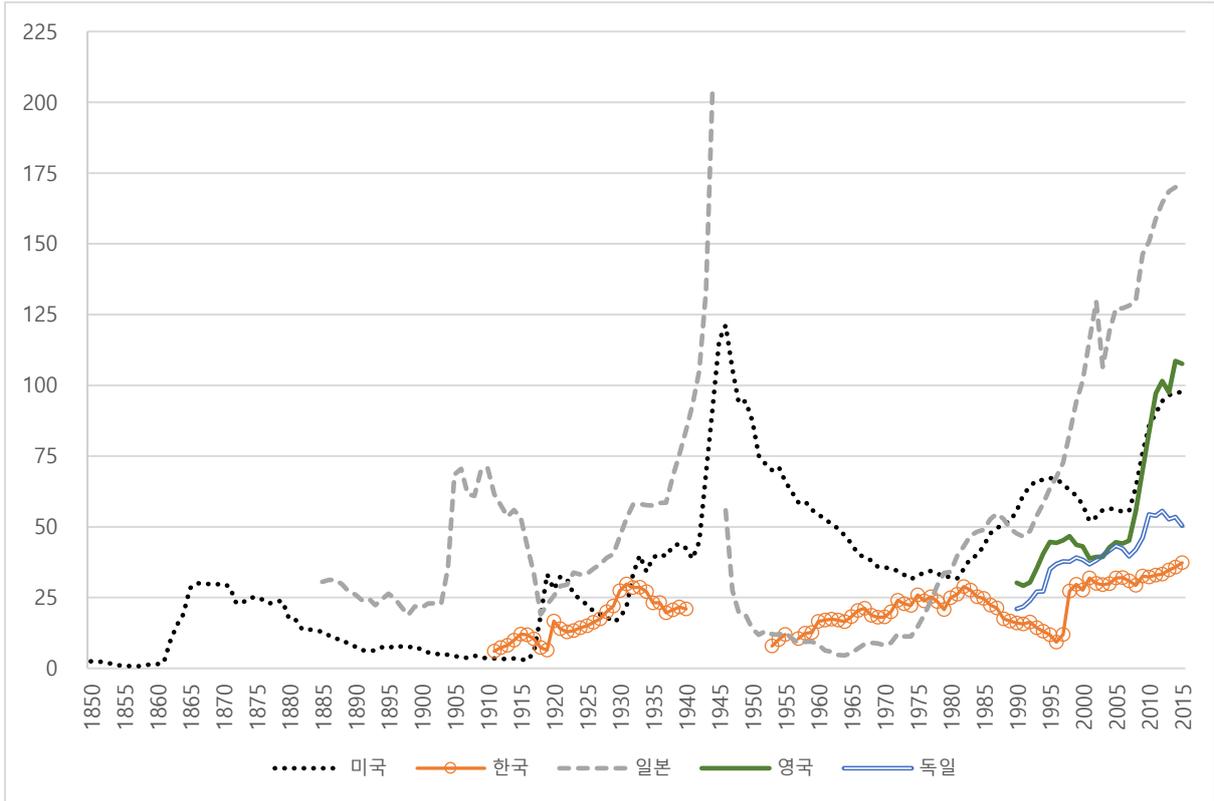


그림 13 중앙정부 채무(GDP에 대한 비율), 1850-2015 (%)

- 자료: 1) 한국: 『한국의 장기통계』(2018), T332-360.
 2) 일본: 국채현재고, 1870-1984년 『日本長期統計總覽』3, 226-227면; 1985-2002년 일본통계청 역사통계 (<http://www.stat.go.jp/english/data/chouki/05.htm>); 2003-2015년 일본재무성 (<http://www.mof.go.jp/jgbs/reference/appendix/index.htm>).
 3) 미국: 연방부채, HSUS 5, Ea650-661, Ea679-682. 2001-2015년은 세계은행 정부채무 비율 (<https://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS?locations=US&view=chart>)
 4) 영국, 독일: 중앙정부 채무 OECD.stat

재정수지가 균형을 이루지 못하고 적자상태가 계속되면 정부채무가 누적될 수밖에 없다. <그림13>에 보듯이 GDP 대비 정부채무 누적액의 비율은 한국의 경우 식민지 시기인 1931년에 최고 29.7%에 도달하였으며 1940년 21.0%로 낮아졌다. 이러한 정부채무의 동향은 전시에 급증하였던 일본이나 미국과는 대조적이다. 한국전쟁을 겪은 이후에도 한국의 정부채무 비율은 비교적 낮은 수준이었다. 일본과 미국은 전쟁으로 인한 국채의 급증을 여러 차례 경험하였으나 한국은 식민지 시기에는 본국에서 군사비를 지출하였으며 한국전쟁에서도 원조로 채무의 급증을 피할 수 있었다. 고도성장 기간에도 채무의 누적을 일정수준에서 억제할 수 있었으며 특히 1980년대에는 재정긴축을 통해서 발생한 재정흑자로 채무를 상환함으로써 정부채무를 빠르게 감축하였다. 당시 비교 국가들의 채무가 급증하고 있었던 것과 뚜렷하게 대조된다. 1997/1998년의

IMF외환위기의 충격으로 재정수지 적자가 급증하고 이로 인해 정부채무가 증가하였지만 비교적 낮은 수준에서 정부부채를 억제할 수 있었다.

한편 최근 정부채무의 증가속도가 빨라지고 있다. 미국이나 일본은 과거 정부채무의 급증을 경험하고 이를 수습한 경험을 가지고 있다는 점, 특히 미국의 경우 자국통화가 기축통화의 역할을 하고 있으며 일본은 국채가 자국 내에서 소화되고 있다는 점에서 한국의 사정과 차이가 크다는 점에 유의해야 할 것이다. 또한 OECD 국가 중에서도 독일과 같이 비교적 낮은 수준에서 채무를 관리하고 있는 국가가 있기 때문에 경제규모의 성장과 더불어 반드시 정부채무가 급증하는 것은 아니라는 점도 간과해서는 안될 것이다.

VI. 지출 구성

앞에서 재정규모를 지출로 측정하였지만 총액만 살펴보았을 뿐이며 지출의 구성에 대해서는 미루어두었다. 장기간의 정부지출의 내용을 상세히 살피는 것은 매우 방대한 작업이기 때문에 여기서는 시기적으로 지출의 구성이 어떠한 특징을 보이는지를 간략히 살피는 것으로 그친다. 특히 앞에서 살펴본 재정규모의 변동이 어떠한 지출에 의해서 초래되었는지에 주목하고자 한다.

재정지출의 구성을 살피기 위해서는 세출항목을 재분류할 필요가 있는데 '경제적 분류'와 '기능적 분류'가 대표적이다. '경제적 분류'는 국민계정의 추계에 이용하기 용이하도록 분류한 것이다. '기능적 분류'는 정부가 어떠한 역할을 하는지를 파악하기 위하여 분류한 것이다.¹⁹ 중앙재정과 지방재정을 통합한 총재정의 기능적 분류는 아직 이용할 수 없기 때문에 식민지 시기는 총독부특별회계, 해방 이후는 중앙정부 일반회계를 통해서 정부지출이 어떠한 목적으로 사용되었는지를 살펴보고자 한다. 다만 1970년 이후에는 지방재정을 포괄한 일반정부의 기능적 분류를 이용할 수 있다.

먼저 총고정자본형성에 대한 정부의 기여부터 살펴보기로 하자. <그림14>에서 식민지 시기(1911-1940)와 1970년 이후를 비교하면 GDP 대비 전체 고정자본형성의 규모는 식민지 시기보다 1970년대 이후가 높은 수준임을 알 수 있다. 정부(일반정부)에 의한 고정자본형성도 1970년대 이후가 식민지 시기보다 증가하였다. 반면에 정부가 고정자본형성에서 차지하는 역할은 1970년대에 비하여 식민지 시기가 더 컸다고 생각된다. 공기업(철도와 전매 등)을 포함한 총재정을 기준으로

¹⁹ 앞에서 언급한 바와 같이 경제적 분류가 시작된 것은 1960년대 이후였으며 일반정부에 대해서는 1970년 이후에 대하여 경제적 분류가 이루어져 있다(『한국의 장기통계』 2018, T107-119). 식민지 시기는 1970년대 이후와 같은 상세한 분류는 곤란하여 피용자보수, 중간소비, 고정자본형성, 이전, 기타로 단순하게 분류하였다(김낙년 편 2012: 169-192). '기능적 분류'는 정부가 어떠한 역할을 하는지를 파악하기 위하여 세출액을 재분류한 것이다. 총독부특별회계와 해방 이후 중앙정부 일반회계에 대해서 재무부(기획재정부)의 『결산개요』와 『한국통합재정수지』의 기능적 분류를 준용하였다. 크게는 일반, 국방, 교육, 사회, 경제, 지방재정교부금, 채무상환 및 기타로 분류하였다(T129-136). 이를 다시 세분하여 공공행정, 공공질서 및 안전, 국방, 교육, 보건, 사회복지 및 복지, 주택 및 지역개발, 오락문화종교, 연료 및 에너지, 농림수산물, 광업제조업건설업, 운송 및 통신, 기타경제사업, 지방재정교부, 채무상환 및 기타로 분류하였다(T137-153).

식민지 시기에는 전체 고정자본형성에서 차지하는 정부의 비중이 1915년 62.8%, 1933년 61.1%에 달할 정도였기 때문이다. 그림에는 나와 있지 않지만 1950년대까지는 정부가 구 총독부 소속의 관업과 기타 귀속재산을 관할하고 있었기 때문에 식민지 시기의 비율 아래로 내려가지는 않았을 것이다. 1960년대 이후 민간부문의 역할이 커짐에 따라서 식민지 시기보다 감소하였을 것이라고 판단된다. 한편 일반정부를 기준으로 식민지 시기부터 현재까지 장기간 고정자본형성에 차지하는 정부의 비중이 큰 차이가 없다는 점도 흥미로운 점이다.

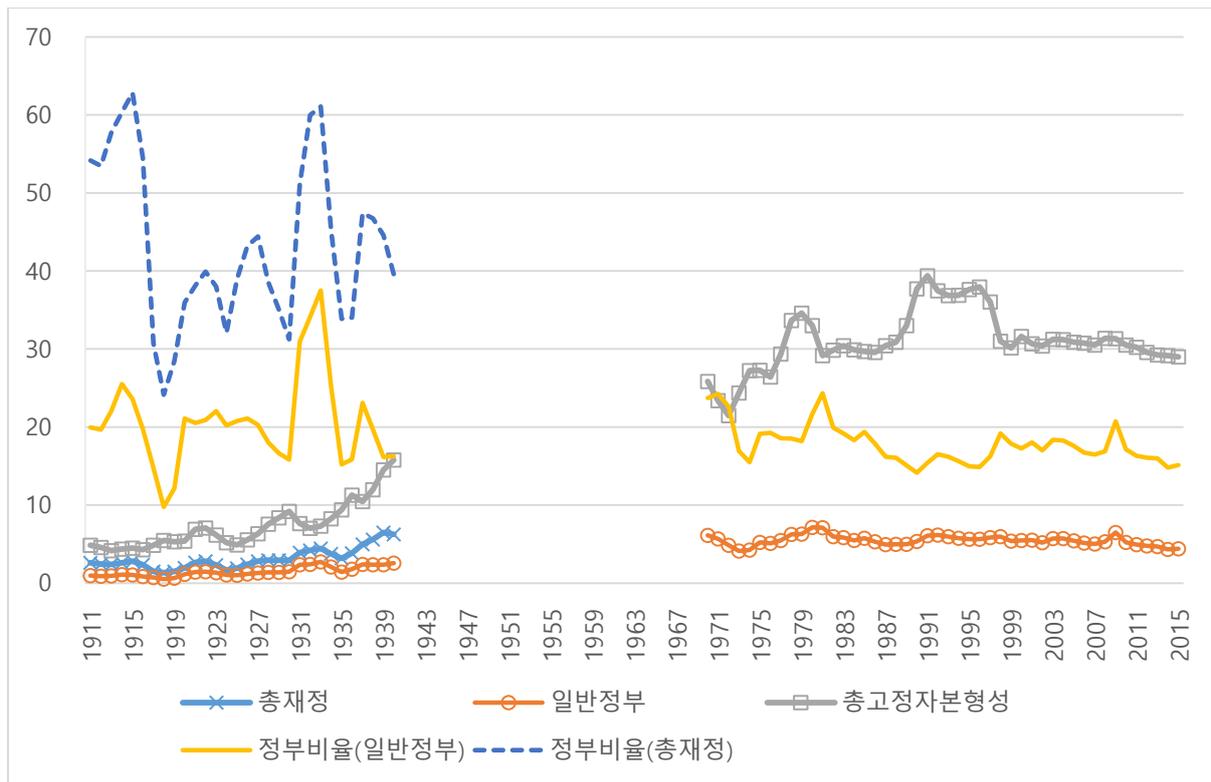


그림14 정부에 의한 고정자본형성(GDP에 대한 비율)과 총고정자본형성 중 정부의 비율(%)

자료: 『한국의 장기통계』(2018) T105-106, T117. 『한국의 장기통계:국민계정』(김낙년 편, 2012), 583-584면, 587면. 표II-41, 표II-43. 1970년이후 한국은행, 「국민계정」(<http://ecos.bok.or.kr>).

주: 총재정은 총고정자본형성 중에서 정부에 의한 고정자본형성, 일반정부는 총고정자본형성 중에서 일반정부에 의한 고정자본형성. 식민지기 일반정부는 정부서비스생산자. 정부비율은 전체 총고정자본형성 중에서 정부가 차지하는 비율을 의미5다. 총재정은 총독부특별회계와 지방재정의 합계.

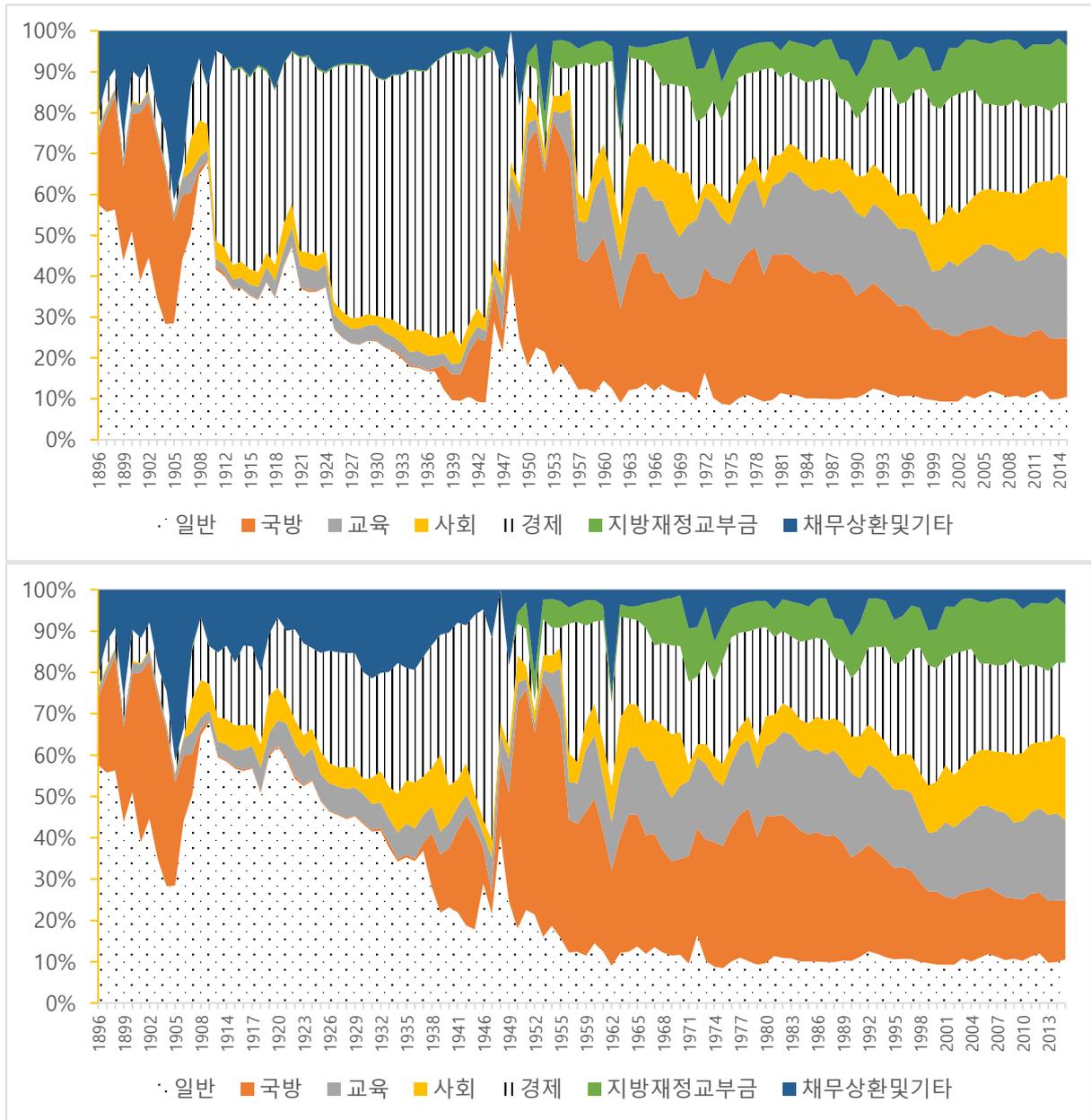


그림15 중앙정부 일반회계의 기능적 분류, 1896-2015(a, b).

자료: 『한국의 장기통계』(2018), T129-136, 부표 t115-129.

주: 1) 상단의 그래프(a)는 조선총독부특별회계, 하단의 그래프(b)는 조선총독부특별회계에서 공기업(관업)에 해당하는 부분을 제외한 정부서비스생산자 부분을 분류하였음. 상단에서는1910년, 1944년, 1945, 1956년이 결락되었고, 하단에서는 추가로 1911-1912년이 결락되었다.

2) 해방 이후는 1949-1976년은 일반회계에 국방비특별회계 등 통상 일반회계에 속해야 할 성질의 특별회계를 합한 일반재정, 기타는 중앙정부 일반회계에 대한 분류이다.

다음은 기능적 분류를 살펴볼 차례이다. 전 기간에 걸친 총재정의 기능적 분류는 어렵기 때문에 먼저 중앙재정의 일반회계를 분류하면 <그림15>와 같다. 그림을 두 가지로 제시한 것은 식민지 시기의 총독부특별회계에는 해방 이후라면 기업특별회계에 속했을 철도와 전매 등과 같은 공기업(관업)이 포함되어 있기 때문에 이를 제외하면 상당히 다른 그림이 그려진다. 특히 경제지출에서 차이가 크다. 1913-1943년의 총독부특별회계에서 관업부문의 비중은 1913년의 37.9%에서 점차 증가하였는데 1938년 최고 55.1%에 이르렀다(평균 41.9%).

상단의 그림부터 살펴보면 첫째 1901년 41.0%를 점하였던 국방지출이 식민지 시기(정확히는 1908년부터)에 사실상 소멸하였다가 식민지말기부터 증가하기 시작하였다. 특히 해방 후에 급증하여 1953년 최고 61.9%에 달하였다. 둘째 식민지 시기에 비중이 높아 1940년 71.3%에 달했던 경제관련 지출이 해방 후에 비중이 낮아졌지만 1961년에도 29.2%를 차지할 정도로 높은 비중을 차지하였다. 셋째 식민지 시기 낮은 수준에 있었던 교육(1924년 최고 5.4%) 및 사회관련 지출(1919년 최고 6.5%)이 해방 이후 증가하였다. 한국전쟁 이후 교육지출이 1955년 12.2%를 차지할 정도로 50년대 후반부터 증가하였다는 점이 주목된다. 마지막으로 2000년을 전후한 시기부터 사회지출의 비중이 증가하기 시작하여 경제지출을 능가하였다. 복지국가로의 이행과 관련된 중요한 변화이다.

하단의 그림에서는 식민지 시기의 공기업이 제외되었기 때문에 경제지출의 비중이 낮아졌고 기타 지출의 비중은 높아졌지만 여전히 식민지 시기의 경제지출의 비중은 해방 이후보다 높은 수준이었다. 특히 전시기에 경제지출의 비중이 높아져 1931년 24.0%에서 1943년 최고 43.0%로 높아졌으며 이러한 추세는 해방직후까지 이어졌다. 경제지출의 비중은 1946년 50.9%, 1947년 48.8%에 달하였는데 점차 국방지출이 증가하면서 그 비중이 낮아지기 시작하였다.

이상의 정부지출에는 지방재정이 빠져 있기 때문에 교육을 포함한 사회관련 지출이 저평가될 소지가 크다고 할 수 있다. 이에 대해서는 후술하기로 하고 우선 1970년 이후 일반정부 총지출의 구성을 통해서 전체 재정지출의 용도가 어디에 있었는지를 살펴보기로 하자.

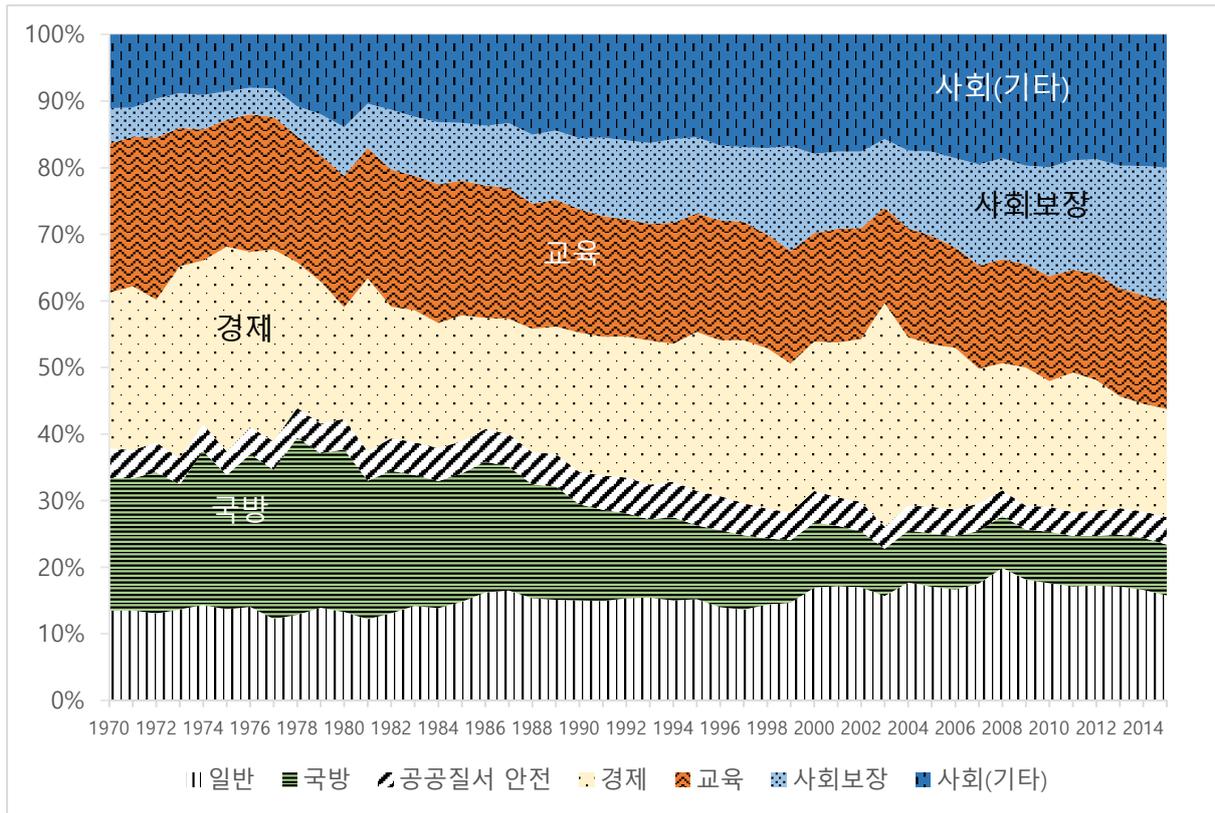


그림16 일반정부 총지출의 기능적 분류(%), 1970-2015

자료: 한국은행, 「국민계정」(<http://ecos.bok.or.kr>).

주: 사회(기타)는 환경보호, 주택 및 지역개발, 보건, 오락 문화 및 종교.

<그림16>의 1970년 이후 일반정부 총지출의 구성을 보면 1980년대말부터 국방지출의 꾸준한 감소와 사회보장을 포함한 사회분야 지출의 지속적인 증가를 확인할 수 있다. 교육분야와 경제분야의 지출은 다소 감소하고 있지만 대체로 일정한 수준을 유지하였다. 사회보장 지출의 비중은 1970년대말까지는 5%전후의 낮은 수준이었다가 1980년대초부터 점증하였으며 IMF외환위기 직후 1999년 15.7%까지 증가하였다. 이후 다소 비중이 감소하였다가 2000년대 중반부터 다시 증가하기 시작하여 2015년 20.1%에 이르렀다. 사회보장 지출의 수준이 높다고는 할 수 없지만 교육, 사회보장 및 기타 사회관련 지출을 합하면 이미 1980년에 40%를 초과하였다. 이후 지속적으로 증가하여 2007년 50.2%로 지출의 절반을 초과하였으며 2015년 현재 56.2%에 이르렀다. 이러한 사회지출의 비중 증가가 기본적으로 국방비의 비중을 낮춤으로써 가능하게 된 것이라는 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 이는 남북관계의 악화나 미군의 주둔 등의 사정이 발생하게 됨으로써 국방비 지출이 증가하게 된다면 조세부담률의 증가나 정부차입 등의 방법으로 정부수입을 증가시키지 않고서는 지금과 같은 패턴의 지출구성을 유지하기 어려움을 의미하는 것이다.

이하에서는 GDP에 대한 비율을 기준으로 국방, 경제 교육, 사회보장 지출을 다른 나라들과 비교함으로써 한국 재정의 특징을 좀더 분명히 하고자 한다.

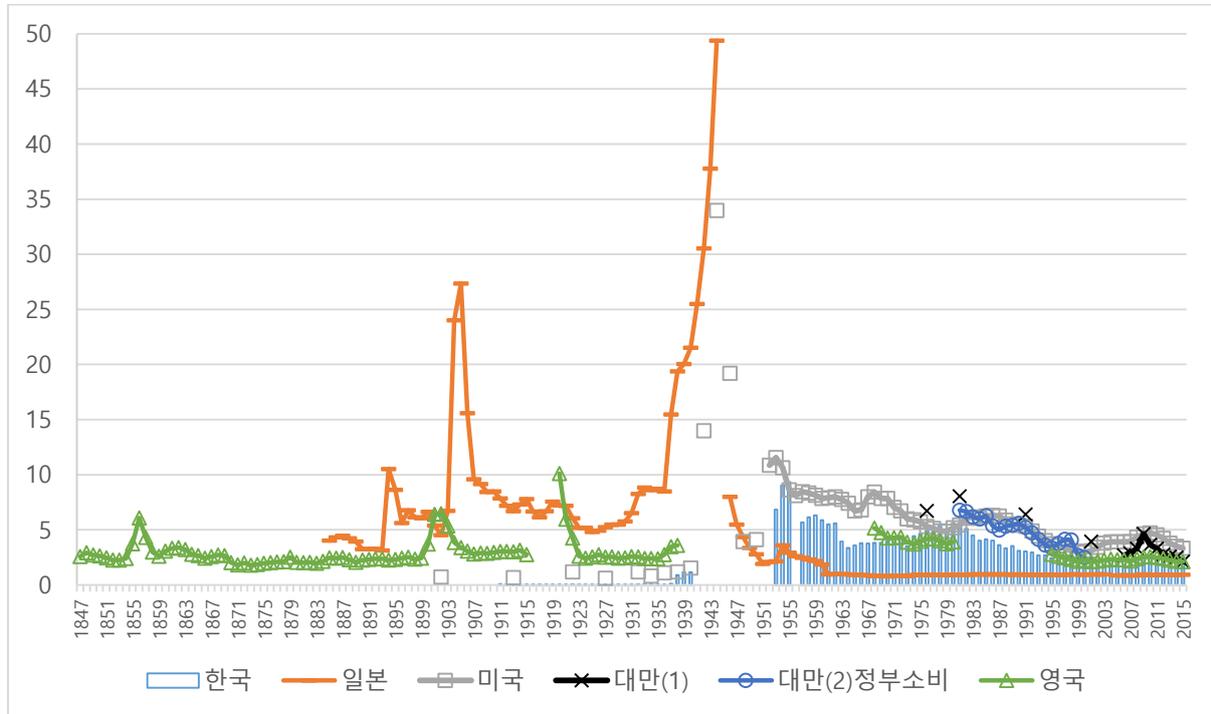


그림17 국방지출의 비교(GDP에 대한 비율), 1847-2015 (%)

자료: 1) 한국: 『한국의 장기통계』(2018). <그림15>, <그림16>과 동일함. 2) 일본: 1960년까지는 『財政支出』(『長期經濟統計』7), 186-191면. 1961년 이후 일본 통계청, 중앙정부 일반회계 '방위관계비'. 3) 미국: HSUS 5. EA61-124. 1970년 이후는 OECD 일반정부 국방지출, 4) 대만(1)은 재정지출 순계의 국방지출(<http://eng.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=41884&ctNode=6354&mp=5>), 대만(2)는 정부소비지출, 『아시아長期經濟統計』 1, 대만, 東洋經濟新報社, 2008, 340-341면. 1901-1980년 GDP는 229-230면. 1981-2015년 GDP는 대만통계청 National Statistics, Republic of China (Taiwan)(<https://eng.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=37408&CtNode=5347&mp>. GDP by Expenditures. 5) 영국: BHS(1988): Mitchell, B. R. 1995-2015년은 일반정부(OECD.stat).
 주: 1)한국: 1911-1969년은 조선총독부특별회계, 일반회계, 일반재정 기준, 1970-2015년은 일반정부 기준. 2)일본: 2005-2015년은 일반정부 기준. 기타 자료 참조.

군사비 지출의 증가가 근대적 재정제도의 성립에 결정적인 역할을 하였다는 점을 상기하면 무엇보다 국방지출을 우선적으로 살펴볼 필요가 있다. <그림17>에 보듯이 2차세계대전까지 식민지였던 한국과 일본, 미국, 영국 간에 큰 차이가 있었다. 일본은 종전 직전인 1944년에 GDP 대비 49.4%까지 증가하였던 국방지출이 종전 이후 극단적으로 감소하였다. 1946년의 8.0%에서 지속적으로 하락하여 1961년 이후에는 1%를 넘지 못할 정도가 되었다. 이와 대조적으로 한국은 식민지 시기에는 전시기에 들어가 국방비가 증가한 1940년에도 GDP 대비 1.2%에 불과하였는데 해방 이후 반전하여 빠르게 증가하였다. 특히 한국전쟁으로 급증하여 1955년에는 전기간 최고수준인 9.3%를 기록하였다. 그러나 독립 후 전쟁을 겪지 않은 대만에 비하여 상당기간 낮은 수준을 유지하였

다는 점은 주목할 필요가 있다. 일본과 함께 미국의 군사원조와 미군의 주둔을 반영하는 것이라고 생각된다.

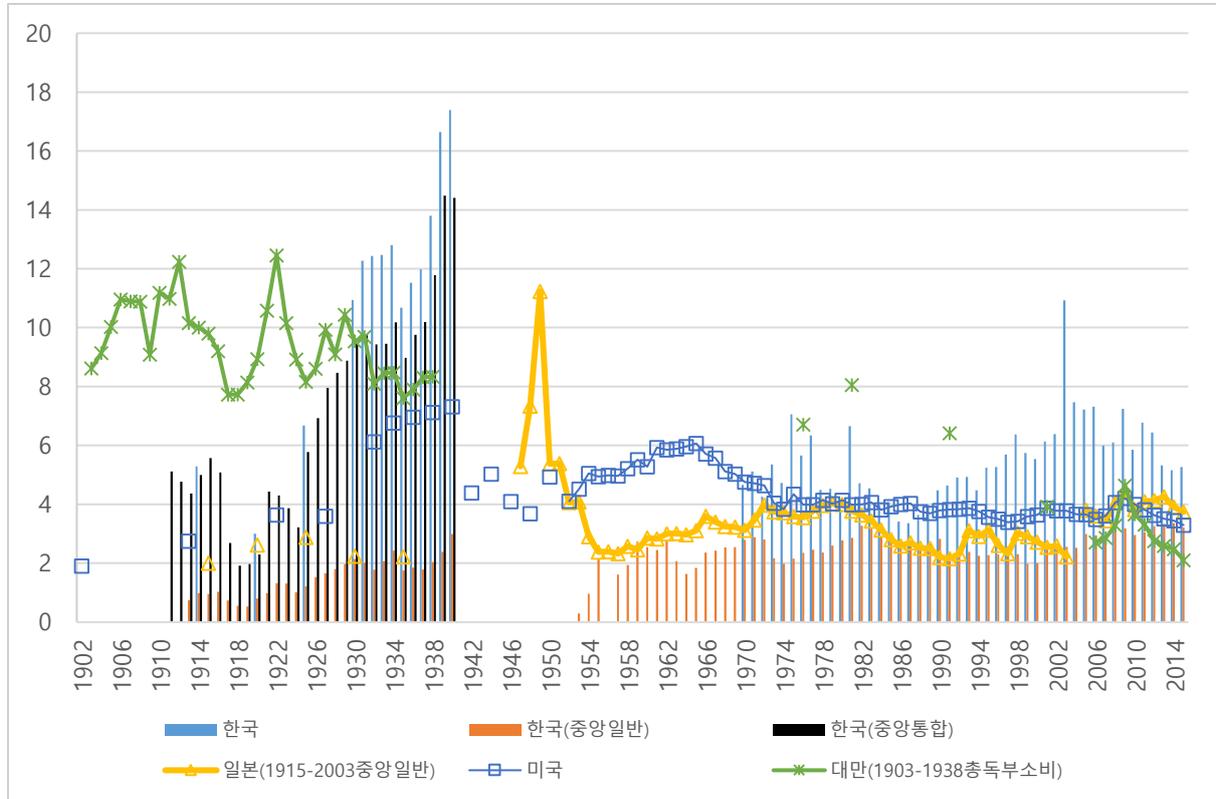


그림18 경제 지출의 비교(GDP에 대한 비율), 1902-2015 (%)

자료: 1) 한국: 『한국의 장기통계』(2018), T129-153, T171-181, T195-212. 2) 일본: 『財政支出』 표22. 364-275면, 일본 통계청, OECD.stat. 3) 대만: 溝口敏行 梅村又次 편(1988), 232면, 290면, 표5, 표55; 대만 통계청 (<http://eng.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=41884&ctNode=6354&mp=5>). 4) 미국: HSUS 5. EA61-124.

주: 1) 한국은 조선총독부(연료 및 에너지, 농림 수산 수렵, 광업 제조업 건설업, 운송 및 통신, 기타경제사업), 기타특별회계(조선철도용품자금, 조선삼림, 식량관리), 지방재정(토목비, 권업비, 授産費, 新營費), 일반정부(경제사업)로 경제지출을 집계함. (a) 한국: 1911-1940년은 조선총독부+기타특별회계+지방재정, 1970-2015년은 일반정부; (b) 한국(중앙통합): 조선총독부특별회계+기타특별회계, (c) 한국(중앙일반): 1913-1940년은 조선총독부 정부서비스생산자.

2) 일본: 1915-1935년은 중앙정부 경제서비스(제1차산업, 제2차산, 운수, 통신, 서비스산업, 기타경제서비스), 1947-2003년은 중앙정부 일반회계(국토보존 및 개발비, 산업경제비), 2005-2015년 일반정부(경제사업).

3) 대만: 1903-1938년은 대만총독부 소비자지출(산업진흥비, 국토보전 재해복구, 도로 항만 교통 통신), 1976-2015년은 총재정지출 순계(경제개발). 1903-1938년은 비율계산에 국내총지출(GDE)를 이용함.

4) 미국: 자연자원(농림어업), 운송, 우편, 우주개발, "Utility and liquor store", 기타상업활동(miscellaneous commercial activities)

<그림18>에 의하면 한국의 경제지출의 추이에서 두드러진 동향은 식민지 시기에 급속하게 증가하여 1940년 GDP 대비 최고 17.4%에 달하였던 경제지출이 1970년이후에는 5% 내외의 수준으로 급락한 것이다. 식민지 시기의 경제지출은 초기에는 매우 낮은 수준이었지만 빠른 속도로 증가하여 동시기 일본, 미국을 능가하였으며 한국보다 일찍 식민지가 되었던 대만과 대등한 수준이었다.²⁰ 해방 이후에도 식민지 시기에 비하면 경제 지출의 수준이 낮아졌지만 비교가 가능한 1970년 이후에 국한하더라도 일본이나 미국보다 높은 수준이었다. 특히 1990년대 이후는 그 차이가 벌어지고 있는 것이 주목된다. 2004년부터 경제지출이 하락하고 있지만 여전히 한국의 경제지출 수준은 높다고 할 수 있다. 1980년대에 한국보다 높은 수준을 보여주던 대만은 1990년대이후 경제 지출의 수준이 하락하기 시작하여 한국과 역전되고 있는 것도 흥미롭다.

교육에 대한 지출은 <그림19>에 보듯이 식민지 시기에 앞의 경제지출에 비하여 낮은 수준이었지만, 1920년대까지 상당히 빠른 속도로 증가하였다(1911년 0.2%에서 1930년 2.7%).²¹ 해방 이후는 자료가 부족하지만 일반회계 교육 지출로부터 1950년대에 매우 빠른 속도로 증가하여 GDP 대비 비율로는 식민지 시기 수준을 회복한 것을 알 수 있다. 신생 정부의 교육입국의 의지가 반영된 것이라고 할 수 있는데 식민지 시기의 인적 물적 교육투자도 간과해서는 안될 것이다. 1960년 이후 GDP에 대한 교육지출의 비율은 시기적으로 상승하고 하락을 거듭하여 장기적으로는 일정한 수준을 유지하였다고 할 수 있다. 정부예산 기준으로(한국교육3) 1965-1983년의 상승과 1984-1999년의 하락 추세가 대비되고 있다는 점이 주목된다. 현재는 2000년 이후의 상승추세 중에 있다고 할 수 있다. 일반정부 기준(한국교육2)으로는 1988년 이후 현재까지 꾸준히 상승하고 있다.²²

<그림20>에서 GDP대비 교육지출을 다른 나라와 비교하면, 식민지 시기에는 일본이나 미국보다는 상당히 낮은 수준이었고 대만과는 거의 비슷한 수준이었다. 다만 1920년대 이후 영국에 비해서는 높은 수준이었다는 것이 주목된다. 특히 전시기에는 일본, 미국, 영국 모두 교육지출의 비율이 감소하였기 때문에 격차가 줄어들었다. 해방 이후에는 교육지출이 증가하였으며 최근에는 일본과 따라잡고 있다. 2차세계대전 이전에 낮은 수준이었던 영국이 최근 미국의 수준에 접근하고 있는 것이 눈에 띄지만 전체적으로는 2차세계대전부터의 패턴을 크게 벗어나지는 않았다고 할 수 있는데 최근 GDP 대비 교육지출이 하락하고 있는 다른 나라들과는 달리 한국은 교육지출이 증가하는 추세를 지속하고 있는 점이 주목된다.

²⁰ 다만 대만은 정부의 총지출이 아니라 정부소비지출의 GDP에 대한 비율이므로 실제보다 과소평가 되어 있다.

²¹ 내부거래가 포함되어 다소 부풀려진 숫자이다. 총독부 특별회계의 교육비 지출 중에서 지방재정으로의 이전이 포함되어 있다.

²² 재정예산과 일반정부(한국재정 2) 간에 차이가 있는 것은 정부예산에 파악되지 않은 공공기관의 교육지출 때문이라고 추측된다.

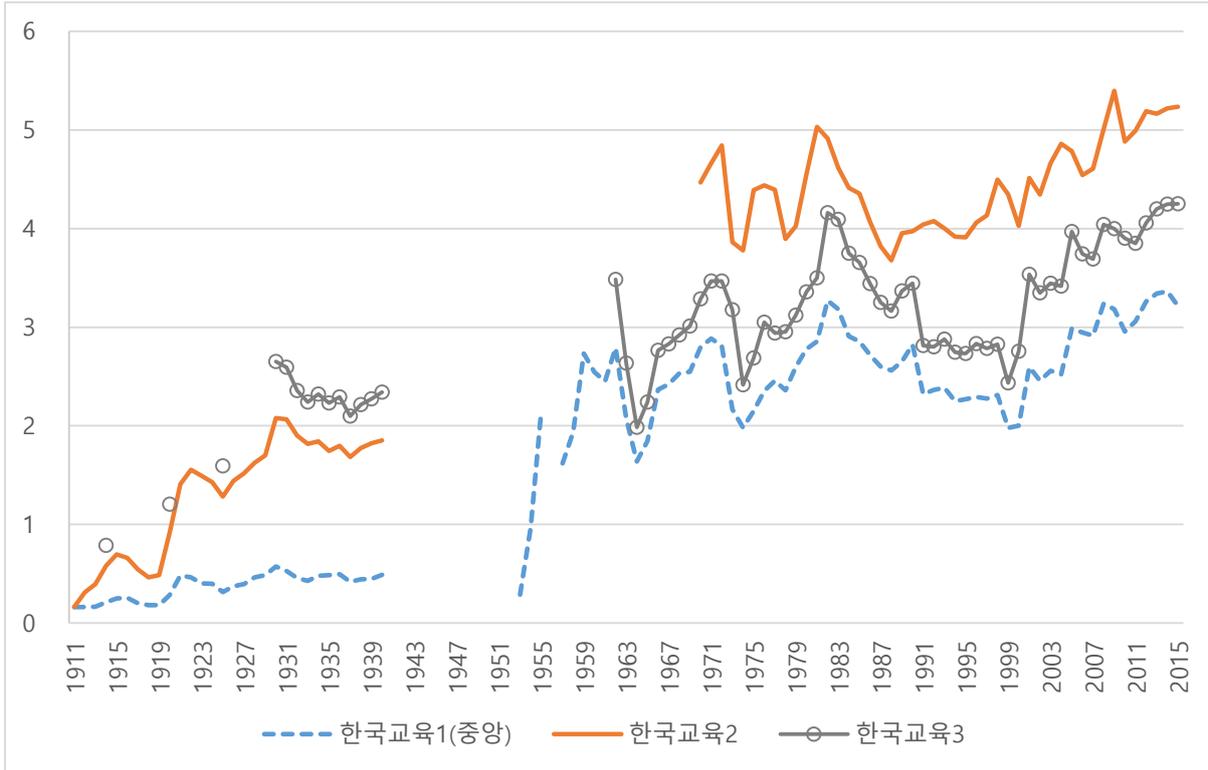


그림19 한국의 교육지출(GDP에 대한 비율), 1911-2015 (%)

자료: 『한국의 장기통계』(2018), T132, T180, T196-189, T200, T269, T270.

주: 1) 한국교육1(중앙)는 중앙정부 일반회계 내 교육지출. 1911-1940년은 조선총독부특별회계.

2) 한국교육2는 1911-1940년은 총독부특별회계 교육지출+학교비+학교조합+부제1특별경제+부제2특별경제, 내부거래 포함. 1970-2015년은 일반정부총지출 중 교육지출.

3) 한국교육3은 1911-1940년은 총독부특별회계 교육지출+『지방재정요람』 교육지출. 내부거래 포함. 1962-2015년은 중앙정부 일반회계 교육지출+지방교육비특별회계(재원)-국고부담.

4) 1956년은 회계연도 결락.

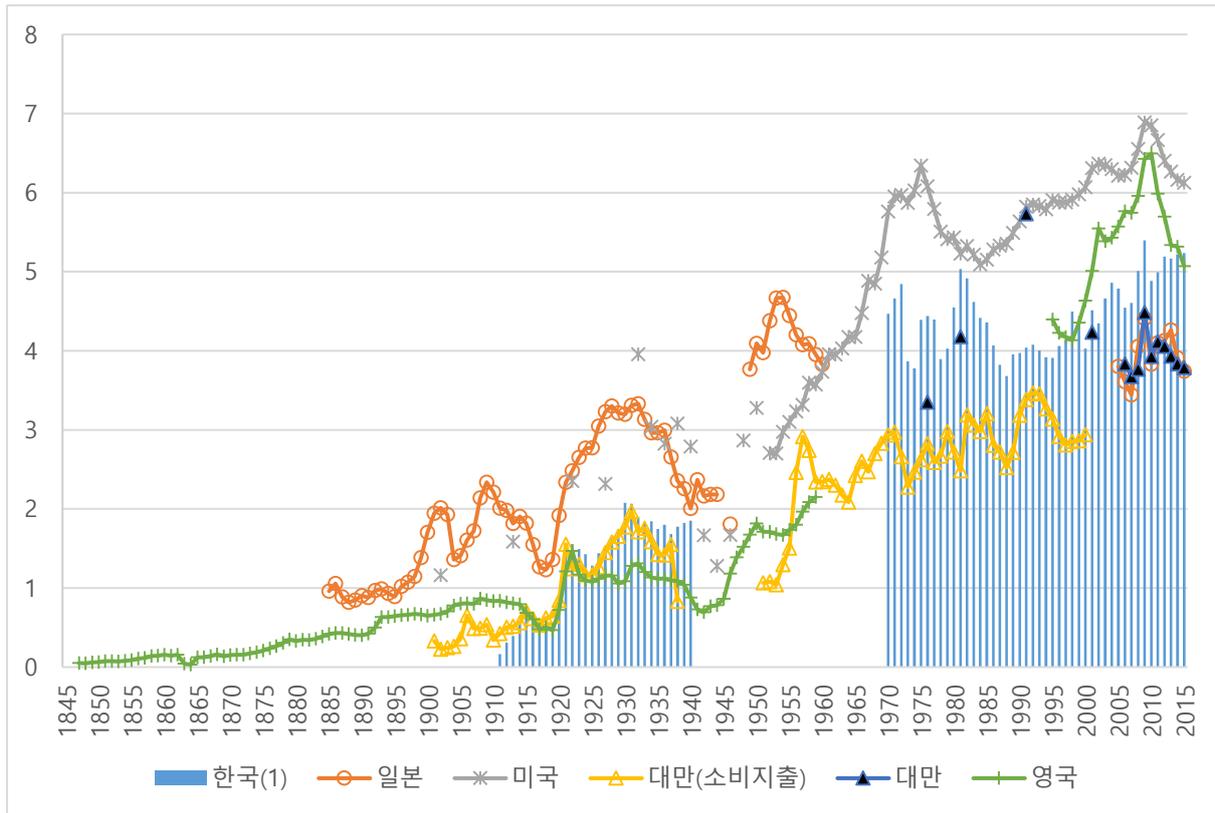


그림20 교육지출(GDP에 대한 비율)의 비교, 1847-2015 (%)

자료: 1) 한국: <그림 19>의 '한국교육2'와 같음. 1970-2015년은 일반정부 교육지출(한국은행).

2) 일본: 『財政支出』(長期經濟統計 7), 196-199면. 200-201면. 1949-1960년은 “국가가 부담하는 교육비”+“지방이 부담하는 교육비”, 2005-2015년은 OECD 일반정부 교육지출 (OECD.stat).

3) 대만: 1901-2000년은 정부소비지출 중 교육소비지출. 『아시아長期經濟統計』1, 340-341면 ; 1976-2015년은 총재정지출 (net government expenditure of all level)

대만 통계청(<http://eng.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=41884&ctNode=6354&mp=5>).

4) 미국: 1902-1969년은 HSUS EA61-124; 1970-2015년은 OECD 일반정부 교육지출 (OECD.stat).

5) 영국: 1847-1959년은 BHS(1988): Mitchell, B. R. 1960-1980년은 계열의 기준이 달라진 것으로 판단하여 제외함. 1995-2015년은 일반정부 기준(OECD.stat).

마지막으로 교육을 제외한 사회지출의 추이를 살펴보면 <그림21>에서 보듯이 1920년대까지는 GDP의 1%에도 미치지 못하는 낮은 수준이었으나 1930년대에 들어와 상당히 빠르게 증가하였다. 사회보장 지출의 증가가 사회지출의 증가를 주도하였다. 사회보장 지출은 1939년에 가장 높은 수준에 도달하였는데 <그림22>의 1970년 일반정부 사회보장 지출 1.1% 보다 높았다. 1980년에 비로서 사회보장 지출은 GDP 대비 1.7%에 도달하여 1939년의 수준을 초과하게 되었다. 사회보장 지출은 1970년대 후반부터 빠르게 증가하여 1980년 이후는 사회지출 중에 수위를 차지하게 되었다.²³ 한 동안 정체한 후 1980년대말부터 다시 증가하기 시작하였는데 특히 1997/1998년 IMF외환위기를 지난 후 증가속도가 가속되었다(2015년 6.5%). 이로 인하여 2000년대에는 전체 사회지출 중에서 가장 큰 비중을 점하였던 교육지출을 초과하게 되었다.

<그림23>에서 다른 나라의 사회지출과 비교해보면 한국은 식민지 시기부터 낮은 수준이었다. 해방 이후 꾸준하게 증가하는 추세를 지속하여 격차를 줄이고는 있지만 미국이나 영국에는 크게 못 미치고 있다. 이러한 점에서 사회지출이 저조한 것은 매우 오래 지속된 한국 재정의 특질이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 저조한 사회지출은 교육을 제외하였기 때문이며 교육을 포함하면 그 격차는 크게 줄어 들게 된다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 이러한 점에서 한국은 사회보장 대신 교육을 선택했다고 할 수 있을 것이다.

²³ 참고로 복지관련 제도의 도입을 개관하면 다음과 같다. 4대보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)을 중심으로 살펴보면, 국민연금과 관련해서는 공무원연금법(1960), 군인연금법(1963), 사립학교교직원연금법(1973)이 제정 실시되었으며 국민복지연금법(1973)이 제정되었으나 실시가 유보 후 국민연금법(1983)으로 개정되어 1988년부터 시행되었다. 건강보험과 관련해서는 직장의료보험(1977), 공무원 및 사립학교교직원 의료보험(1979), 지역의료보험(1981)이 도입되었으며 1989년 전국민이 건강보험체계에 통합되었다. 고용보험은 1995년에 도입되었으며 산재보험(산업재해보상보험)은 1964년에 도입되었다. 산재보험은 처음에는 500인 이상 사업장에만 적용되었는데 2001년에 전사업장에 적용이 되었다. 기타 국민기초생활보장제도(2000), 기초노령연금(2007), 노인장기요양보험(2008)이 순서로 실시되었다.

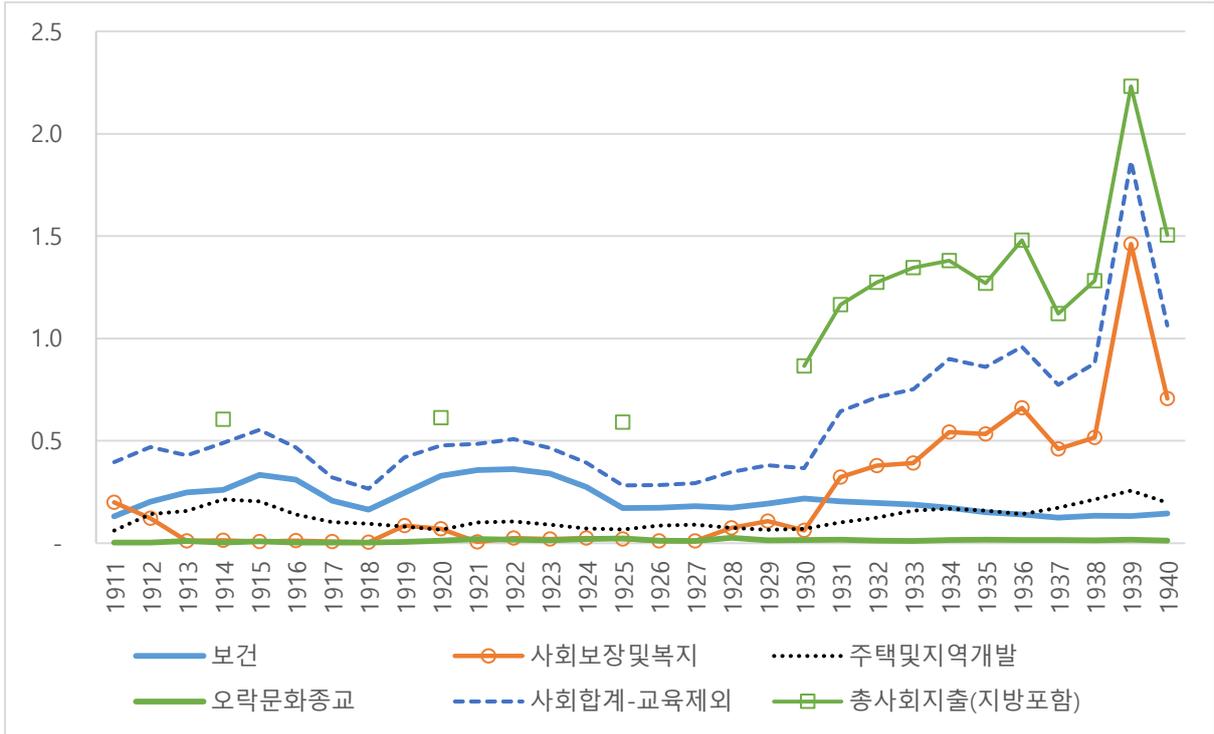


그림21 식민지 시기의 사회지출(교육제외, 중앙재정, GDP에 대한 비율), 1911-1940 (%)

자료: 『한국의 장기통계』(2018), T137-153, T195-212.

주: 1) 중앙재정의 사회지출은 조선총독부특별회계(1911-1940)와 기타특별회계(조선간이생명보험1929-40, 조선의원 및 제생원 1912-24)에서 기능적 분류의 단순 합산. 내부거래 포함. .

2) 총 사회지출은 『지방재정요람』에서 사회지출을 단순합산. 내부거래 포함.

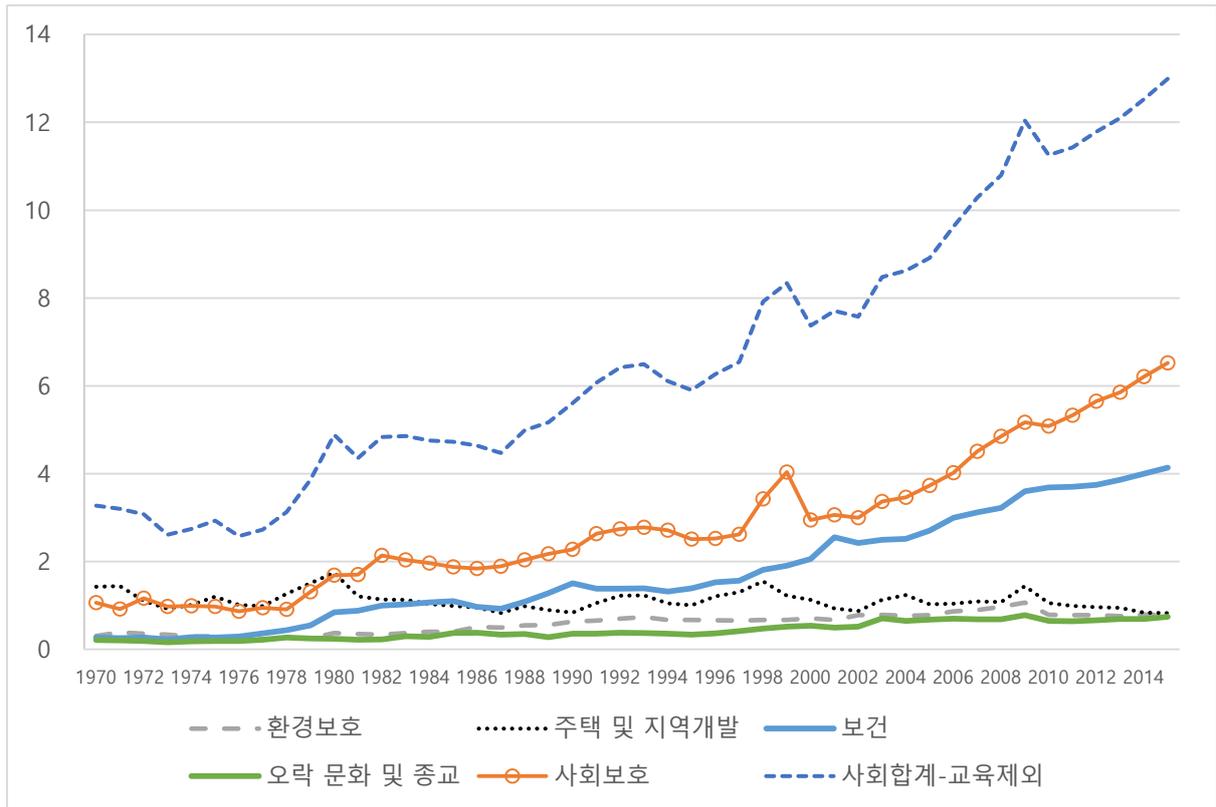


그림 22 정부의 사회지출: 일반정부(교육제외, GDP 에 대한 비율), 1970-2015 (%)

자료: 한국역사통계 T171-181 (한국은행, 「국민계정」(<http://ecos.bok.or.kr>)).

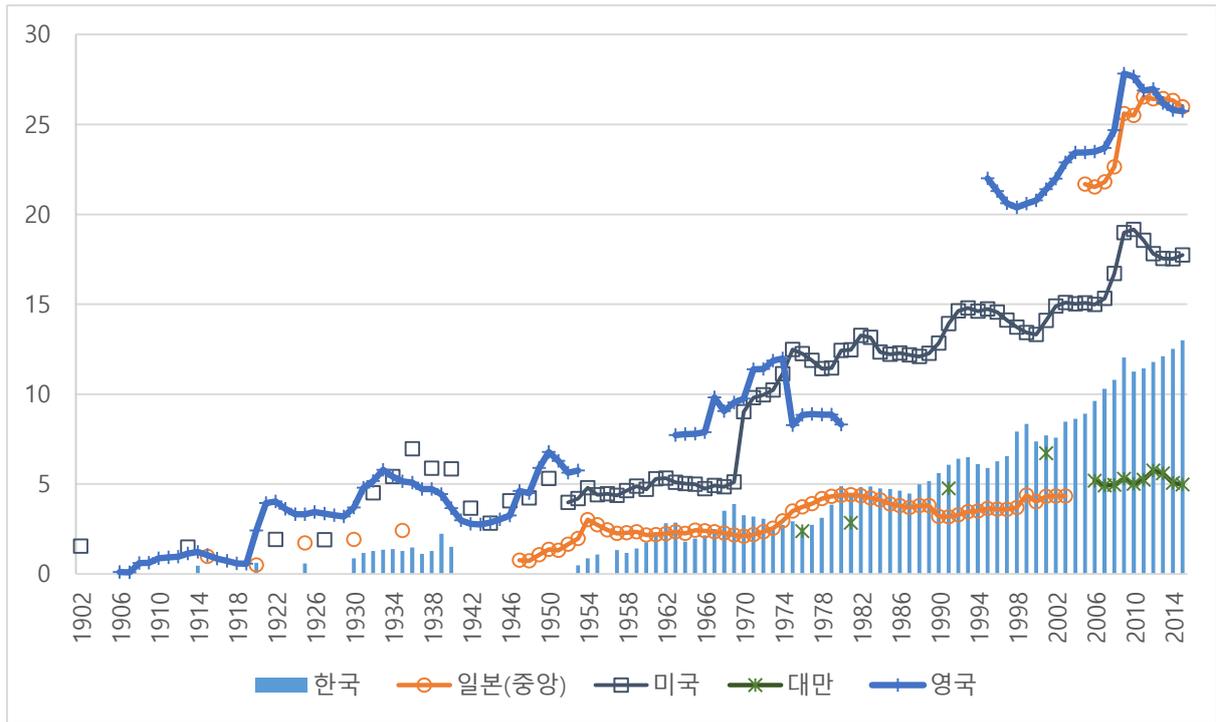


그림 23 사회지출의 비교(교육제외, GDP 에 대한 비율), 1902-2015 (%)

자료: <그림 21>과 같음.

주: 1) 한국: 1914-1920 년은 총독부특별회계+기타특별회계+지방재정요람 지방지출, 1953-1969 년은 중앙재정 일반회계, 1970-2015 년은 일반정부. 2) 일본: 1915-1935 년은 중앙정부, 1947-2003 년은 중앙정부 일반회계, 2005-2015 년은 일반정부. 3) 미국: 1970-2015 년은 일반정부. 4) 대만: 순정부지출(net government expenditures of all levels). 5) 영국: 1906-1954 년은 government pension, contribution to local government, Health labour & Insurance, 1963-1970 년은 housing local government 과 social services, 1971-1974 년은 environment service 와 social service, 1975-1980 년은 Housing, Road & transport, Health& Personal services, Social security. 1995-2015 년은 일반정부 사회관련 지출.

VII. 맺음말

지금까지 한국 재정의 추이를 개관하고 유형적인 특질이 무엇인가 그리고 그러한 특질을 형성시킨 요인이 무엇인가 하는 질문을 검토하였다. 이를 위하여 갑오개혁 이후 특히 1911년 이후 2015년까지 재정규모, 중앙집중성, 조세부담, 재정의 건전성, 그리고 재정지출의 구성이 어떻게 변화하였는가를 재정통계 시계열을 이용하여 살펴보았다. 또한 충분하다고 할 수 없지만 일본, 미국, 대만, 영국과도 비교하여 보았다. 이러한 논의를 요약하기보다는 주목해야 할 점을 환기하는 것으로 글을 맺고자 한다.

첫째 현재 한국재정이 갖고 있는 특성은 매우 장기적으로 지속된 경우가 많았다. 우선 작다고 할 수 있는 재정규모는 식민지 시기부터 이어진 특성이었으며 조선후기까지도 소급할 수 있는 특성이었다. 식민지 시기에 군사비를 본국 정부에서 지출하였으며 한국전쟁의 영향으로 재정규모가 커졌지만 원조와 미군의 주둔으로 인하여 재정규모의 증대가 억제되었다. 이는 장기간 조세부담률을 낮게 유지할 수 있었던 요인이기도 하였다. 식민지 시기부터 공기업(관업)의 비중이 매우 컸다는 점도 또 다른 요인이었다. 식민지 시기에 보충금과 같은 '원조'에 의존하고 있었다는 점도 해방 이후 상당기간 유지되었던 특성이었다. 정부채무가 비교적 낮은 수준에서 억제되었으며 경제지출의 비중이 컸다는 것도 식민지 시기부터 지속된 특성으로 볼 수 있을 것이다.

둘째 식민지 시기부터 변화 추세가 해방 전후의 단절기를 거쳐 현재까지 장기적으로 지속되는 경우도 많았다. 낮은 수준에서 시작하였지만 재정규모와 조세부담률은 식민지 시기부터 장기간 꾸준히 증가하였으며 마찬가지로 식민지 시기에 증가하였던 지방재정의 비중도 전시기와 해방 직후 낮아졌지만 식민지 시기의 수준을 넘어서 높아졌다. 지출 중에서 이러한 특성을 보이는 것은 교육지출과 사회지출이 해당된다고 할 수 있는데 매우 낮은 수준에서 출발하였지만 식민지 시기부터 시작하여 현재까지 증가추세가 장기간 지속되고 있다.

셋째 식민지 시기와 크게 달라진 경우도 적지 않았다. 식민지 시기에는 일본 본국과 유사한 특징을 보이다가 해방 이후는 상이한 동향을 보이는 경우가 있는데 가장 대표적인 것이 국방지출이라고 할 수 있다. 식민지 시기는 본국재정으로 지출되었기 때문에 국방지출이라고 할 것이 없었다고 해도 좋지만, 해방 이후 특히 한국전쟁으로 국방지출이 급증하였다. 이러한 극단적이 차이는 아니지만 직접세와 법인세의 동향도 크게 변하였다. 해방 이전에는 양국 모두 낮은 수준이었지만 해방 후에는 일본은 직접세와 법인세의 비중이 높아졌지만 한국은 낮은 수준을 유지하였으며 최근에는 이러한 경향이 반전되었다. 또한 고정자본형성에서 차지하는 정부의 비중은 식민지 시기에 비하여 해방 이후에 낮아졌는데 민간기업의 역할이 커졌기 때문이다.

마지막으로 이 연구의 정책적 시사점을 생각해보면, 최근 사회보장 지출이 증가하고 있는데 조세부담률도 장기간 비교적 낮은 수준에서 유지되었으며 재정수지나 정부채무도 상대적으로 건전하게 유지할 수 있는 것은 주로 국방비의 비중을 줄임으로써 가능하게 된 것이었다. 앞에서도 언급하였지만 한국전쟁으로 국방비가 급증하였지만 원조나 미군의 주둔이 없었으면 더

급하게 증가하였을 것이다. 이는 미국이나 일본 그리고 대만과 비교에서 분명하게 보여주는 사실이었다. 장기간 낮게 유지된 조세부담률(국민부담률)로 인하여 증대하는 재정지출을 뒷받침하지 못하거나 남북관계 또는 미국과의 관계에 변화가 초래되어 국방비 지출이 급증하게 되었을 때 재정의 건전성이 악화되거나 인플레이션이 초래될 가능성이 크다고 할 수 있다.

<참고문헌>

- (한국의 재정통계에 사용된 문헌은 생략함. 『한국의 장기통계』(2018) T계열의 자료를 참조).
- 김낙년 외 편(2018), 『한국의 장기통계』, 해남.
- _____ 편(2012), 『한국의 장기통계: 국민계정 1911-2010』, 서울대학교출판문화원.
- _____ 편(2018), 『한국의 장기통계』, 해남.
- 김재호(1997), 『갑오개혁이후 근대적 재정제도의 형성과정에 관한 연구』, 서울대박사학위논문.
- 김재호(2012), 「정부부문」, 김낙년 편, 『한국의 장기통계: 국민계정1911-2010』, 서울대학교출판문화원. 169-192.
- _____ (2014), 「근대적 재정국가의 수립과 재정능력, 1894-1910」, 『경제사학』 57, 143-178.
- _____ (2016), 「정부고용의 장기적 변화, 1910-2013: 공무원의 규모와 구성」, 『경제사학』 40(2), 219-271.
- _____ (2018), 「정부 재정과 고용」, 김낙년 외 편, 『한국의 장기통계』, 해남.
- 옥동석(1997), 「공공부문과 국가재정의 범주: 현황, 문제점 및 개선방향」, 『재정논집』 12(2), 33-64면.
- _____ (2007a), 「일반정부의 분류기준과 쟁점」, 『한국지방재정논집』 12(2), 123-147면.
- _____ (2007b), 「재정규모의 국제비교: 현황과 쟁점」, 한국경제연구원.
- _____ (2007c), 「재정지표로서의 국가채무와 정부부채」, 『재정논집』 22(1), 109-136
- 유한성(1987), 「국민복지와 재정투융자」, 『재정논집』 창간호.
- 이영훈(2016), 『한국경제사』II, 일조각.
- 이창용(2008), 『외환위기 10년: 재정정책의 역할 및 과제』, 한국경제연구원.
- 이헌창 편(2010), 『조선후기 재정과 시장』, 일조각.
- 재경회, 예우회 편(2011), 『한국의 재정60년: 건전재정의 길』, 매일경제신문사.
- 한국경제60년사편찬위원회(2010), 『한국경제60년사』 I, 한국개발연구원.
- 한국재정40년사편찬위원회(1991), 『한국재정40년사』, 한국개발연구원.
- 한국은행(1986), 『新國民計定』.
- _____ (2015), 『우리나라의 국민계정체계』.
- 황성현(2007), 「정부 재정규모의 국제비교: 한국의 사회투자재정을 중심으로」, 한국행정연구원.
- 大川一司, 高松信清, 山本有造(1974), 『國民所得』, 大川一司 외 편, 『長期經濟統計』 1,

東洋經濟新報社.

江見康一, 塩野谷祐(1966), 『財政支出』, 大川一司 외 편, 『長期經濟統計』 7, 東洋經濟新報社.

日本統計協會(1988), 『日本長期統計總覽』 3, 日本統計協會.

溝口敏行 편(2008), 『アジア長期經濟統計』 1 (臺灣), 東洋經濟新報社.

溝口敏行 梅村又次 편(1988), 『舊日本植民地經濟統計』, 東洋經濟新報社.

BHS(1988): Mitchell, B. R. (1988), *British Historical Statistics*, Cambridge University Press.

HSUS(2006): Sutch, Richard, Sudan B. Carter(2006), *Historical Statistics of the United States, Earliest Times to the Present, Millennial edition*, Cambridge University Press.

Park, Gene (2011), *Spending without Taxation: FILP and the Politics of Public Finance in Japan*, Stanford University Press.

<부표 1> GDP 에 대한 일반정부 지출의 비율(OECD, 2015)

	일반정 부총지 출	일반공 공서비스	국방	공공질 서 및 안전	경제사 업	환경보 호	주택 및 지역 개발	건강	오락 문화 종 교	교육	사회보 장	사회합 계	총조 세수입	사회기 여금	총조세 부담	재정수 지	1인당 GDP(2010 년 미국달 리기준)
Australia	35.2	4.5	1.4	1.7	3.8	0.8	0.6	6.7	0.7	5.1	10.0	23.8	26.9		- 2.5	44,073	
Austria	50.9	6.8	0.6	1.4	6.1	0.4	0.3	7.9	1.2	4.9	21.4	36.2	28.5	14.6	43.0	- 1.1	42,983
Belgium	53.9	8.1	0.8	1.8	6.5	0.9	0.3	7.7	1.2	6.4	20.2	36.7	30.3	14.3	44.5	- 2.5	40,977
czech Repu	41.6	4.3	0.9	1.8	6.5	1.1	0.7	7.6	1.3	4.9	12.5	28.1	19.5	14.4	33.8	- 0.6	29,932
Denmark	54.8	7.4	1.1	1.0	3.7	0.4	0.2	8.6	1.8	7.0	23.6	41.6	46.9		46.5	- 1.8	44,549
Estonia	40.1	4.3	1.9	1.8	4.7	0.7	0.4	5.5	2.0	6.1	12.9	27.4	22.3	11.3	33.5	0.1	26,238
Finland	57.0	8.5	1.3	1.2	4.7	0.2	0.4	7.2	1.5	6.2	25.6	41.1	31.1	12.9	43.8	- 2.7	37,868
France	56.6	6.3	1.7	1.6	5.7	1.0	1.1	8.1	1.3	5.4	24.4	41.3	28.9	16.9	45.5	- 3.6	36,919
Germany	43.8	5.9	1.0	1.6	3.1	0.6	0.4	7.1	1.0	4.2	18.9	32.2	23.2	15.3	38.3	0.7	42,671
Greece	55.2	9.8	2.7	2.1	8.9	1.5	0.2	4.5	0.7	4.3	20.4	31.7	25.5	10.7	36.2	- 5.9	23,730
Hungary	49.6	8.8	0.5	2.0	8.6	1.2	1.1	5.3	2.1	5.1	14.8	29.6	25.6	13.0	38.6	- 1.5	24,119
Iceland	42.9	7.7	0.0	1.5	5.0	0.6	0.5	7.4	3.2	7.4	9.5	28.6	33.1	3.6	36.7	- 0.8	42,230
Ireland	28.7	4.0	0.3	1.1	3.3	0.4	0.6	5.6	0.6	3.6	9.4	20.1	19.4	3.8	23.2	- 1.9	60,635
Israel	39.7	5.4	5.9	1.5	2.4	0.5	0.0	5.0	1.4	6.8	10.7	24.5	38.4		- 2.2	31,159	
Italy	50.1	8.3	1.2	1.9	4.0	1.0	0.6	7.1	0.7	3.9	21.3	34.7	29.9	13.0	42.8	- 2.7	33,251
Japan	39.5	4.1	0.9	1.3	3.7	1.2	0.7	7.7	0.4	3.4	16.1	29.4	18.9		31.0	- 3.5	37,492
Korea	32.3	5.1	2.5	1.3	5.2	0.8	0.8	4.1	0.7	5.2	6.5	18.2	18.6	8.2	26.8	1.3	34,206
Latvia	37.0	5.2	1.0	2.0	4.2	0.7	1.0	3.8	1.6	6.0	11.5	24.6	20.6	8.3	29.0	- 1.3	22,227
Luxembou	41.4	4.3	0.3	1.0	4.9	1.1	0.5	4.5	1.2	5.1	18.5	30.9	26.4	10.8	37.1	1.4	88,003
Netherland	44.7	5.0	1.1	1.8	3.9	1.4	0.3	7.9	1.4	5.4	16.4	32.9	22.9	14.1	37.0	- 2.1	45,557
Norway	48.8	4.7	1.5	1.1	5.1	0.9	0.8	8.4	1.5	5.5	19.4	36.4	28.3	10.5	38.8	6.0	59,613
Poland	41.5	4.9	1.6	2.2	4.6	0.6	0.7	4.7	1.1	5.2	15.9	28.2	19.8	12.6	32.3	- 2.6	24,208
Portugal	48.3	8.1	1.1	2.1	5.0	0.4	0.5	6.2	0.7	6.0	18.3	32.0	25.3	9.0	34.3	- 4.4	26,727
Slovak Rep	45.4	6.5	1.1	2.4	6.3	1.0	0.8	7.1	1.0	4.2	15.0	29.2	18.2	13.8	31.9	- 1.7	28,149
Slovenia	47.8	6.8	0.8	1.6	5.9	1.0	0.6	6.7	1.6	5.5	17.3	32.7	22.0	14.4	36.4	- 2.9	28,144
Spain	43.6	6.5	1.0	2.0	4.4	0.9	0.5	6.2	1.1	4.1	17.1	29.8	22.5	11.5	33.6	- 5.1	31,798
Sweden	50.0	7.0	1.1	1.3	4.2	0.3	0.7	6.9	1.1	6.5	20.8	36.3	40.2	3.5	42.9	0.3	44,323
Switzerlanc	33.5	4.2	0.9	1.7	3.7	0.7	0.2	2.2	0.8	5.8	13.3	23.0	21.1	6.7	27.7	1.1	54,501
United Kin	42.4	4.5	2.1	2.0	3.0	0.8	0.5	7.6	0.6	5.1	16.3	30.8	26.7	7.1	32.8	- 4.3	38,362
United Stat	37.7	5.2	3.3	2.0	3.3	-	0.5	9.1	0.2	6.1	7.8	23.9	20.1	6.6	26.4	- 4.2	51,912
<평균>	44.5	6.1	1.4	1.7	4.8	0.8	0.5	6.5	1.2	5.4	16.2	30.5	26.0	10.8	35.9	- 1.7	39,218.5

자료: OECD.stat. 2017.10.22. 한국은행경제통계시스템. 2017.10.23.

주: 일반정부 지출 자료가 없는 국가는 제외. 2015 년 기준 GDP 에 대한 비율이지만, 오스트렐리아는 2014 년도, 이스라엘 총조세수입은 2014 년도.

덴마크는 총조세수입과 사회기여금의 구분이 없이 제시하고 총세세부담금과 동일한 숫자를 제시하고 있음. 한국의 경우 OECD 에 총조세부담관련 시계열이 삭제됨에 따라 한국은행 경제통계시스템의 국민계정 내 일반정부 계열을 이용함.

(총조세수입=생산및수입세, 경상세, 자본세; 총조세부담=총조세수입+사회부담금).

<부표 2> GDP 에 대한 일반정부 지출의 비율, 1995-2015

	일반정부총 지출	일반정부총 지출		
	1995	2015	증감	
Finland	61.1	57.0	-	4.1
France	54.2	56.6		2.5
Greece	46.0	55.2		9.2
Denmark	58.5	54.8	-	3.7
Belgium	52.4	53.9		1.5
Austria	50.2	50.9		0.7
Italy	51.8	50.1	-	1.7
Sweden	63.5	50.0	-	13.6
Hungary	55.1	49.6	-	5.6
Norway	50.3	48.8	-	1.5
Portugal	42.6	48.3		5.7
Slovenia	45.8	47.8		2.0
Slovak Repub	48.2	45.4	-	2.7
Netherlands	53.7	44.7	-	9.0
Germany	54.7	43.8	-	10.8
Spain	44.3	43.6	-	0.7
United Kingd	38.6	42.4		3.9
czech Republi	51.6	41.6	-	10.0
Poland	45.3	41.5	-	3.8
Luxembourg	40.7	41.4		0.7
Estonia	41.0	40.1	-	0.8
Israel	49.9	39.7	-	10.2
Japan	36.3	39.5		3.2
United States	37.2	37.7		0.6
Latvia	35.6	37.0		1.4
Australia	35.0	35.2		0.2
Switzerland	33.9	33.5	-	0.5
Korea	22.0	32.3		10.3
Ireland	40.8	28.7	-	12.1
<평균>	46.2	44.5	-	1.7

자료: OECD.stat.

주: 국가의 순서는 2015 년 기준으로 정리하였다. 1995-2015 년이 기준연도이지만, 일본 2005-2015 년, 오스트렐리아 1998-2014 년, 폴란드 2002- 2015 년, 슬로베니아 1999-2015 년이다.