

## 우리나라 예산규모 증가의 원인분석:

### 비가시적 세입체계를 중심으로\* \*\*

이상봉\*\*\*

정부가 유무형의 공공재를 생산하기 위해서는 반드시 재정지출을 필요로 하며, 이러한 세출 예산의 증가는 세입예산의 확대를 요구하게 되어 일반시민들의 조세부담이 가중될 것이다. 하지만, 일반시민들의 조세부담이 그들에게 직접적으로 인식될 경우 조세저항의 발생과 함께 기존 정치인들의 재당선 및 재집권은 매우 어려워지기 때문에 세입예산의 증가는 매우 조심스럽다. 따라서 조세구조를 포함한 한 나라의 세입체계는 일반시민들의 조세부담을 실제보다 적게 인식하도록 만드는 비가시성을 띄게 된다. 비가시적 세입체계는 조세부담이 명시적으로 나타나지 않기 때문에 실제보다 그 부담이 적게 인식되고, 결과적으로 세출예산의 증가에 의해 적정수준을 초과하는 공공재의 공급이 이루어진다. 일반시민들은 인식되는 조세부담에 비교하여 공공재를 싸다고 보아 많이 소비하며, 관료들 및 정치인들도 손쉽게 예산극대화를 추구할 수 있다. 결국 비가시적 세입체계에 의한 예산규모 증가는 한 사회의 한정된 자원의 낭비를 초래하여 자원배분의 효율성을 저해하게 된다.

우리나라 행정학 분야에서 이러한 세입체계의 비가시성과 예산규모 증가에 대한 연구는 재정환상 또는 조세환상이라는 주제로 한두 가지의 원인변수 측면에서 단편적으로 이루어져왔다. 이러한 원인은 재정정책과 관련된 데이터의 부족도 있지만 종합적 시각에서 접근하지 못했기 때문이다. 따라서 본 연구는 대한민국 정부수립 이후부터 노무현 정부까지의 시간적 범위를 대상으로 다양한 시계열 데이터들을 활용하여 시계열다중회귀분석에 의해 비가시적 세입체계에 의한 예산규모의 증가를 검증해 본다. 연구결과는 공공재 공급을 위한 우리나라의 예산이 효율적으로 운영되어 왔는지를 간접적으로 확인할 수 있다는 데 그 의의가 있다.

주제어: 예산규모 증가, 비가시적 세입체계, 시계열다중회귀분석

\* 2011 한국행정학회 춘계국제학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완하였음.

\*\* 본 연구논문에 대해 조언해 주신 심사위원님께 감사드립니다.

\*\*\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 송의여자대학교 비서행정과 교수로 있다. 주요 관심분야는 재무행정론, 정부회계론, 정책과정론 등이다(ssangv@sewc.ac.kr).

## I. 연구의 필요성

유무형의 공공재를 생산하기 위한 재정지출 결정은 조세구조를 포함한 세입체계와 밀접하게 관련되며, 궁극적으로 일반시민들의 조세부담에 의한 자원조달을 반드시 필요로 한다. 경제학자 Friedman이 인용하여 유명해진 "공짜 점심은 없다"라는 명제는 정부의 세입세출예산에도 적용될 수밖에 없다. 하지만, 재정지출을 위한 세입예산 증가가 가시적으로 이루어질 경우 일반시민들의 조세저항(tax revolts)이 발생하고, 이에 따라 기존 정치인들의 재집권 가능성은 상당히 감소한다.

따라서 많은 경우 Buchanan(1977)이 말한 것처럼 간접세, 원천징수, 경제성장에 따른 세수의 자동증가 등과 같이 일반시민들의 조세부담을 실제보다 저평가하도록 유발하는 자원조달 방법인 비가시적 세입체계가 예산증가를 위해 사용된다. Rosen(2005)도 복잡한 세법, 부채조달, 비공식예산, 인플레이션 효과 등이 조세부담을 실제보다 경감시키기 때문에 정치인들의 이익에 부합한다고 보았으며, Musgrave & Musgrave(1989)는 간접세 구조와 인플레이션에 의한 세수의 자동증가가 조세부담을 완화하여 정치적으로 선호된다고 주장하였다.

비가시적 세입체계는 재정운용을 위한 자원조달을 일반시민들이 정확히 인식하기 어렵도록 만들기 때문에 공공재의 초과공급을 발생시킬 수 있다. 즉, 간접세 형태의 세금, 정부가 미리 세금을 가져가는 원천징수, 경제성장이나 인플레이션으로 인한 세금의 자동증가 등은 일반시민들로 하여금 자신들이 수혜 받고 있는 공공서비스와 공공재가 매우 싼 가격에 제공된다고 착각하게 하여 보다 많은 수요를 만들어낸다. Buchanan(1977)도 일반시민들이 객관적인 조세비용을 계산하지 못하여 공공서비스가 실제보다 싸게 공급된다고 느낀다면 보다 많은 정부지출을 요구한다고 보았다. 또한, 공공재의 공급측면에서는 관료들이나 정치인들이 비가시적 세입체계에 의해 조세저항을 무마하고 예산극대화를 추구하여 예산팽창은 손쉽게 이루어진다.

결국 비가시적 세입체계는 공공재의 수요측면에서 일반시민들이 실제보다 조세비용을 과소평가하도록 만들고, 이에 따라 공급측면에서도 공인들(public figures)의 이익극대화를 위한 재정지출의 증가가 용이하게 이루어져 공공부문의 규모는 최적상태보다 커지게 된다. 이러한 공공재의 초과공급(over-supply)은 한

사회의 자원배분의 비효율성을 유발할 수 있다. 즉, 유용한 경제적 자원은 한정되어 있기 때문에 민간부문과 공공부문간의 효율적 자원배분이 국가경제의 지속적인 성장을 담보할 수 있는 중요한 전제조건임에도 불구하고, 예산규모 팽창은 그만큼의 민간부문 투자 및 지출을 감소시켜 국가전체의 성장여력을 감소시킨다. 관련 연구들은 정부규모가 경제성장에 양(+)<sup>1)</sup>의 영향을 주지만 임계점을 지나면 음(-)의 효과가 존재함을 보여주고 있다(최준욱, 2005).

본 연구는 자원배분의 비효율성을 초래하는 비가시적 세입체계가 우리나라에서 존재하는지를 검증한다. 비가시적 세입체계와 예산규모와 관련된 연구는 주로 재정환상(fiscal illusion) 또는 조세환상 가설이라는 주제로 분석되어 왔다. 하지만, 재정환상은 개인수준의 심리적 현상으로 인간의 정보부족과 불완전한 인지, 제도적 구조, 공인들의 이기적 동기, 관련 집단의 의도적 왜곡 등 다양한 원인이 작용하여 나타난다. 또한, 시민들이 세입예산 및 세출예산 양 측면에서 실제보다 과대하게 또는 과소하게 인식하는 현상을 의미한다. 이처럼 재정환상의 다양한 원인과 유형을 감안할 때 일반시민들로 하여금 실제보다 조세부담을 과소평가하도록 유발하여 예산규모를 용이하게 증가시키는 제도적 구조를 비가시적 세입체계로 한정하여 분석할 필요가 있다. 만약 비가시적 세입체계에 의한 세출예산규모의 증가가 이루어졌다면 향후 이것에 대한 개선방안을 마련해야 할 것이다.

연구범위는 우리나라 중앙정부의 세입세출예산을 대상으로 하며 다양한 재정지출 규모 및 조세구조를 포함한 세입체계가 해당한다. 시간적 범위는 세수징수기관인 국세청이 설립된 1966년을 기준으로 1965년부터 노무현 정부시기인 2007년까지이다<sup>1)</sup>. 연구자료는 변수의 통일성 및 일관성 유지 측면에서 정부기관인 기획재정부(구 기획예산처 및 재정경제부), 국세청, 통계청, 한국은행 등이 발표한 예산개요 및 참고자료, 기금운용평가보고서, 재정관련 언론기고 모음, 참여정부의 재정운용시스템 혁신백서, 국세통계연보, 국세청 40년사, 조세개요, 한국의 재정통계(통합재정수지), 공적자금관리백서, 국가통계포털(KOSIS), 한국은행 경제통계시스템 등을 활용하였다. 또한, 부처내부의 자료들로서 기획예산처의 재정실

1) 오원철 전 대통령 경제수석이 한 일간지와와의 인터뷰에서 1962년에 시작된 제1차 경제개발5개년 계획의 핵심이 원조자금의 감소에 대한 대비책이라고 증언한 것처럼 우리나라가 독자적인 세입체계를 갖추게 된 것은 국세청과 관세청이 설립된 이후라고 보아야 한다.

무교육자료 및 정책통계용어집, 지방재정관련 통계자료, 재정관련 법령집, 주요 경제 및 재정지표, 주요 물가통계, 기금관련 법령집 등도 해당된다. 이 밖에도 고위공무원들의 박사학위논문, 선행연구자들의 학술논문, 한국재정학회 및 한국정책학회의 정책연구용역보고서, 한국개발원(KDI) 및 한국조세연구원 등의 정책보고서, 관련부처의 보도자료 및 보도참고자료를 참조하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 선행 연구의 검토

#### 1) 외국의 선행연구

세입체계의 비가시성과 관련된 외국연구들은 주로 재정환상 가설 또는 조세환상이라는 주제로 분석되어 왔으며, 재정규모가 다양한 지방 정부들을 대상으로 횡단면분석이 이루어졌다. 중위투표자들의 요구가 정부지출액의 결정에 중요한 역할을 한다는 공공선택론의 일반적 가정을 기초로 재정지출규모를 결과변수로 비가시적 세입체계 관련 변수들을 원인변수로 설정하여 관계분석을 시도하였다. 예를 들면, 중위소득자의 소득수준 및 선호를 포함한 모든 조건들이 동일한 상태에서 특정한 지방정부의 조세구조 복잡성은 일반시민들의 조세부담감을 실제로 다 완화하기 때문에 그렇지 않을 경우보다 정부지출액을 증가시키게 된다. 따라서 회귀계수 값은 '0'이 아닌 '+'값으로서 통계적으로 유의하게 나타난다(배득중, 1990).

대표적으로 Wagner(1976)는 미국 50개 주 정부의 세출에 대해 조세구조의 복잡성 지표로서 산업집중도를 측정하는 허핀달 지수(Herfindahl Index)를 변수로 적용하여 횡단면분석을 시도하였다. 이에 따라 세입체계의 복잡성은 조세부담을 경감하여 주 예산규모를 증가시킨다고 입증하였다<sup>2)</sup>. Oates(1975)도 미국의 33개 지방

2) 조세구조의 복잡성과 관련된 허핀달 지수는 하나하나의 세원들이 전체 세수에서 차지하는 비율을 합산하여 도출하며, 허핀달 지수값이 낮으면 낮을수록 조세구조가 복잡함을 나타낸다. 따라서 정부지출과의 관계가 음(-)의 값이어야 세입체계의 비가시성을 보인다고 할 수 있다.

대도시를 분석하여 물가상승에 따른 법인세 증가가 공공지출규모에 양(+의 영향을 준다는 가설을 검증하였으며, Pommerehne & Schneider(1978)는 스위스의 110개 도시를 대상으로 간접세의 반대인 직접세 비율이 높은 지방정부가 공공지출규모가 작음을 밝혀내었다(김의섭, 2002 : 43; 문병근·김진근, 1998). 이 밖에도 Craig & Heins(1980), Baker(1983), Breedon & Hunter(1985), Neck & Schneider(1988) 등이 조세구조의 탄력성, 그리고 허핀달 지수값에 의한 조세구조의 복잡성이 예산규모와 비례관계에 있다고 입증하였다(김의섭, 2002; 배득중, 1992).

하지만, Clotfelter(1976), Munley & Greene(1978), Cameron(1978), DiLorenzo(1982), Lowery & Berry(1983), Borcharding(1985), Lankford(1986), Saunders(1988) 등의 연구는 간접세 위주의 세입구조와 조세체계의 복잡성을 측정하는 허핀달 지수값이 통계적으로 유의하게 도출되지 않았거나 반대 부호를 나타내고 있기 때문에 비가시적 세입체계에 의한 예산규모 증가에 반대하였다. 또한, 조세구조의 탄력성, 정부부채 등에 의한 세출예산규모의 증가도 부정적으로 보았다(김의섭, 2002; 문병근·남재일, 1998; 배득중, 1992; 김기언, 1992, Mueller, 1989).

이와 같이 외국의 경우 비가시적 세입체계에 의한 조세부담감의 감소와 이에 따른 예산규모의 증가와 관련된 연구는 다양한 수준의 지방정부를 대상으로 공공선택론 학자들 사이에서 많이 수행되었다. 하지만, 위의 상반되는 연구결과들에서 볼 수 있듯이 아직까지 비가시적 세입체계와 예산규모에 대해 이론적 설명을 뒷받침해줄 수 있는 경험적 증거의 부족으로 많은 학자들로부터 이론이라기보다는 가설수준으로 취급받고 있다.

## 2) 우리나라의 선행연구

### ① 연구결과의 요약

우리나라의 경우 외국연구와 달리 주로 중앙정부를 대상으로 분석이 이루어졌으며, GNP에서 차지하는 간접세의 비율이 정부지출증가에 비례적으로 영향을 준다는 조운상(1988)의 연구결과에서 시작되었다. 하지만, 많은 연구결과들이 세입체계의 비가시성과 관련된 다양한 원인변수를 고려하지 못해서 예산규모의 증가라는 결과에 대한 일반적인 견해를 도출하지 못하고 연구자간에 합의가 부족한 상태라고 할 수 있다.

우선 김기언(1992)과 박태규(1992)는 각각 공공지출 증대에 대한 원인을 비가시적 세입체계를 포함한 여러 가지 종합적 요인으로 분석하였다. 즉, 명목상 절대액수인 정부지출에 대해 국세(내국세) 중 간접세 비율을 원인변수로 하여 추정한 계수 값을 추정하였으나 통계적으로 유의하지 않았다. 이영균(1993)도 우리나라 중앙정부의 팽창요인 분석을 목적으로 '총정부지출/GNP'를 종속변수로 '총정부 조세수입 중 간접세 비율'과 '국민총생산량에서 외채가 차지하는 비율'을 일부의 독립변수로 삼입하여 단순회귀분석 및 다중회귀분석을 적용하였지만 외채변동만 계수 값만이 유의미하게 나타났다.

문병근·남재일(1998)의 경우 광역지방자치단체를 대상으로 조세구조의 소득탄력성, 조세구조와 관련된 간접세와 직접세 비율, 허핀달 지수 등을 독립변수로 최소자승모형(OLS)와 오차수정모형(Error Correction Model)으로 분석하였다. OLS 분석결과는 조세체계의 비가시성과 소득탄력성이 유의미한 값으로써 통계적으로 유의하였다. 하지만, 허핀달 지수값은 (+)값이었으며 통계적으로도 유의하지 않았다. 오차수정모형의 경우 허핀달 지수에 자연로그를 취한 계수 값은 예측과 다르게 양(+)의 값으로 나타나고 통계적으로 유의하지 않았다. 직접세 비율이라는 조세의 가시성과 조세구조의 탄력성 계수 값은 예상처럼 음(-)의 값과 양(+)의 값으로 도출되었으나 통계적으로는 유의하지 않았다.

이필우(1996a; 1996b)의 경우 박정희 정부부터 제5공화국까지의 재정운영방식에 대해 시계열다중회귀분석을 시도하여 다양한 원인변수들을 고려하였다. 정부지출증가율이 종속변수, '총세수에서 차지하는 간접세 비율', '조세수입의 소득에 대한 탄력성', '중앙정부지출비율(총세수에서 중앙정부 세수가 차지하는 비율)', '허핀달 지수', '재정적자비율' 등을 원인변수로 선택하여 분석하였다. 그 결과 간접세 비율, 소득에 대한 조세탄력성, 중앙정부지출비율, 재정적자비율 등이 유의미한 값으로 나타났다. 하지만, 조세체계의 복잡성을 나타내는 허핀달 지수값은 계수 값뿐만 아니라 통계적으로도 유의하지 않았다.

마지막으로 김의섭(2002)은 1953년부터 1993년까지의 시계열자료를 중심으로 간접세의 비중, 조세제도의 복잡성(허핀달지수), 소비자물가상승률(CPI지수)에 초점을 맞추어 실증하였다. 분석 결과는 허핀달 지수값의 경우 양(+)의 부호로 나타나고 통계적으로도 유의하지 않아 기존의 연구결과와 일치하였다. 전체 조세수

입 중에서 차지하는 간접세의 비중도 추정된 계수값이 음(-)의 부호로 통계적으로 유의하지 않았다. 다만 소비자물가지수의 계수값이 양(+)의 부호로 나타났으나 통계적으로 유의하지 않게 도출되었다. 이러한 결과로 김의섭(2002)은 세입체계의 비가시성에 의한 예산규모의 증가가 우리나라에서 존재하지 않는다고 보았다.

## ② 선행 연구의 한계

비가시적 세입체계와 예산규모 증가와 관련된 우리나라의 연구 결과는 <표 1>과 같이 요약된다. 이러한 연구 결과들의 주요한 특징은 다음과 같다. 우선적으로 종속변수로서 정부지출규모가 어떤 지표들을 활용했는지 분명하게 나타나지 않고 있다. 즉, 정부지출이라고 하더라도 일반회계예산, 특별회계예산, 기금 등으로 구분될 뿐만 아니라 예산총계, 예산순계, 통합재정규모, 총지출 등으로 다양하게 표시될 수 있다(기획예산처, 2008.2).

박태규(1992), 김기언(1992), 이영균(1992) 등의 연구는 재정지출의 증대와 관련된 세입체계의 비가시성을 종합적인 원인변수 중 일부의 변수로서 분석하였다. 예산규모 증가와 ‘국세 중 간접세 비율’만이 세입체계의 비가시성과 관련된 변수로서 다루어져 제한적 연구결과를 도출하였다. 또한, 문병근·남재일(1998)의 경우 중앙정부가 아닌 세입예산 등의 재정권한이 부족한 광역지방자치단체를 대상으로 분석하였기 때문에 그 결과를 받아들이기 위해서는 지방정부와 관련된 우리나라만의 특정한 맥락을 추가해서 해석해야 할 것이다. 이처럼 제한된 종속변수와 부적절한 연구대상에 대한 분석은 비가시적 세입체계에 의한 예산규모의 증가를 대부분 부인하는 결과로 도출되었다고 생각된다.

하지만, 위의 연구결과들과는 달리 이필우(1996a; 1996b)와 김의섭(2002)은 불명확하지만 종속변수로서 정부지출에 대해 비가시적 세입체계와 관련된 다양한 원인변수들을 고려하여 다중회귀분석을 시도하였다. 두 연구의 문제는 우리나라의 경우 1960년대 중반에 국세청이나 관세청 같은 세수징수기관을 만들기 전까지 세입세출예산의 운용을 대외원조 없이 전개할만한 능력이 없었다는 것이다. 따라서 1960년 및 1953년부터 시작한 시계열자료로 분석한 내용이 완전히 타당하다고 확신할 수 없다. 실제로 1961년도에 우리나라의 일반회계예산 중 조세가 차지하는 비율은 29%에 불과하였으며, 징수기관인 국세청도 1966년도에나 설립되었다(기

획예산처, 2006.5). 이러한 두 연구들은 적용한 종속변수가 다르지만 공통적인 원인변수의 분석결과를 살펴보면 이필우(1996)의 경우 간접세에 의한 예산규모의 증가를 정비례 관계로 긍정한 반면에, 김의섭(2002)은 간접세 비중 등의 분석된 원인변수 모두가 예산규모의 증가에 관계없거나 통계적으로 유의하지 않다고 상반된 결론을 도출하였다.

특히 우리나라 연구들의 경우 비가시적 세입체계 중 조세구조의 복잡성을 분석하기 위해서 대리변수로서 활용하고 있는 지표는 총세수 중에서 세목(또는 세원)수로 나타낸 허핀달 지수값이다. 하지만, 허핀달 지수값은 미국과 같이 다양한 세목 수 및 재정규모를 자체적으로 보유할 수 있는 지방정부를 대상으로 횡단면분

<표 1> 우리나라 선행연구의 특징

연구자	종속변수	설명변수	분석결과	분석방법
박태규(1992)	명목 정부지출	국세 중 간접세비율	관계없음 (유의하지 않음)	OLS
김기연(1992)	정부지출 (절대치 및 상대치)	국세 중 간접세비율	관계없음 (유의하지 않음)	OLS
이영균(1993)	총정부지출 / (GNP 또는 GDP)	총정부 세입 중 간접세 비율	관계없음 (유의하지 않음)	OLS
		GNP에서 외채가 차지하는 비율	관계있음 (유의함)	
문병근· 남재일(1998)	지방정부지출	조세 중 소득세비율	관계있음 (유의하지 않음)	ECM, OLS
		직접세 총액비율	관계있음 (유의하지 않음)	
		허핀달지수	관계없음 (유의하지 않음)	
이필우(1996)	정부지출증가율 (1960-1987)	간접세 비율	관계있음(유의함)	OLS, GLS
		조세의 소득탄력성	관계있음(유의함)	
		중앙정부지출비율	관계있음(유의함)	
		허핀달지수	관계없음(유의하지 않음)	
		재정적자비율	관계있음(유의함)	
김의섭(2002)	정부지출증가율 (1953-1993)	간접세 비중	관계없음(유의하지 않음)	OLS
		허핀달지수	관계없음(유의하지 않음)	
		소비자물가상승률	관계있음(유의하지 않음)	

석을 시도할 때 적용할 수 있는 지표선택인데 불구하고 중앙정부 예산규모라는 시계열분석에 적용하였기 때문에 처음 예측한 것과 다르게 부정적인 연구결과가 도출될 수밖에 없었을 것이다.

실제로도 우리나라 국세의 경우 안정적인 조세수입 확보에 결정적 영향을 미친 부가가치세가 1977년도에 생기면서 오히려 10가지 세목이 통폐합 되었던 것처럼 세목수의 증가에 의한 조세구조의 복잡성은 예산규모 증가에 유의미한 영향력을 주지 못했다. 따라서 허핀달 지수값은 우리나라 중앙정부의 예산규모 증가에 대해 타당성 있는 분석이 어려우며, 이와 관련하여 모든 선행연구들이 기각된 결론을 도출하는 것도 당연한 결과라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 ‘비가시적 세입체계와 예산규모 증가’에 대한 이론적 분석을 통해서 원인변수와 관련된 측정지표들을 보다 새롭게 적용할 것이다.

## 2. 비가시적 세입체계와 예산규모 증가의 이론적 분석

### 1) 간접세 위주의 조세구조

일반적으로 조세부담과 관련하여 간접세는 직접세보다 납세자들이 스스로 부담하는 조세액을 상대적으로 정확히 인지하기 어렵다. 왜냐하면, 직접세는 직접적으로 개인이나 회사의 최초 소득의 획득, 잉여축적에 의한 재산의 소유 및 이전행위에 부과된다. 반면에 간접세는 소득의 지출에 기준을 두고 부과되기 때문에 납세자들은 조세부담을 명확히 인지할 수 없다. 소득의 지출에 조세가 부과되면 담세력이 간접적으로 나타나기 때문에 세율이 뚜렷이 높지 않을 경우 의식하기 어렵기 때문이다. 또한 하나의 원천으로 획득한 소득에 의해 많은 상품의 지출에 부과되면 실제로 부담하는 것보다 조세부담감이 과소평가될 수밖에 없다. 간접세는 상품 및 서비스에 대한 소비행위에 부과되기 때문에 시장가격의 상승에 따라 개인들이 명시적으로 인식하지 못하고 있는 상태에서 자연스럽게 비례적으로 조세부담이 상승하게 된다. 이에 따라 간접세는 조세저항이 적어지고 재원조달측면에서 직접세보다 유리하게 된다(우명동, 2002; James & Nobes, 1992).

간접세는 직접세보다 최종부담자에게 조세전가가 자유로워 조세부담이 쉽게 이전되기 때문에, 조세부담이 법적인 납부의무가 있는 개인 또는 의도했던 대상

자에게 부과되지 않을 가능성이 크다. 이처럼 조세부담이 타 경제주체에게 쉽게 전가되어지면 납세자들은 조세비용에 대해 정확하게 인식하기 어려울 것이다(Gravelle, 1999). 대표적인 간접세로서 부가가치세(value added tax)는 소비행위에 부과되는데다 기업부문이 간접적으로 납부하기 때문에 소비자들은 지불하는 가격 속에 숨어있는 부가가치세에 대한 조세부담을 명확히 인지할 수 없다(Davey, 1983)<sup>3)</sup>. 부가가치세를 도입한 많은 국가들은 시간의 흐름에 따라 세율 및 대상품목을 증가시키면서 정부 규모도 비례하여 커지고 있다고 밝혀지고 있다. 일례로 미국의 경우 카운티 중에서 부가가치세를 가지고 있는 지방정부는 그렇지 않은 경우보다 재정규모가 보다 커진다고 실증된바 있다(Becker & Mulligan, 1998).

판매세, 담배세, 휘발유세, 관세 등의 간접세에 의해 재정지출 재원이 조달되면 일반시민들은 스스로에 대한 조세부담을 제대로 인식하지 못하게 되어 공공재의 비용편익에 대한 정확한 평가가 이루어질 수 없다. 따라서 Downs(1957)가 말한 것처럼 유권자들은 그들이 받는 특정한 정부지출의 편익에 대해 지불하는 조세비용을 낮게 평가하고 조세저항이 감소한다. 이러한 결과로 공공경비의 조달 및 정부예산의 증가는 상대적으로 용이하여지고 공공부문의 크기는 초과하여 성장할 것이다.

## 2) 조세구조의 복잡성

간단한 세법(simple tax code)은 득표 극대화를 추구하는 정치인들의 이익에 부합되지 않기 때문에, 많은 경우 일반시민들의 조세부담을 은폐하기 위해서 세목수가 다양하게 늘어나거나 과세대상에 대한 정의가 복잡하게 만들어지게 된다. 왜냐하면, 조세체계가 하나의 특정세원에 의존하면 할수록 납세자는 조세부담을 분명하게 인지하게 되기 때문에 조세저항에 따른 징세비용이 높게 발생하기 때문이다(Rosen, 2005 : 397; Musgrave & Musgrave, 1989 : 279). Breton(1974)도 정부가 일정 수준 이상의 지출금액을 조달하기 위해 인위적으로 조세제도를 수수께끼처럼 복잡하게 엮어 놓는다고 주장하였으며, 그 반대일 경우 정부의 지출수준은 조세수

3) 부가가치세는 판매세 내지 소비세의 일종으로 최종적으로 소비되기까지 생산단계에서 생산된 상품의 부가가치의 합계에 부과되어야 하지만, 최종 생산물의 가격과 동일하게 취급되어 그것의 일정비율로서 부과된다(Lee & Johnson, 1998).

입이 특정 세원에 의존하는 집중도가 높으면 높을수록 그 관계가 음(-)의 값으로 나타난다(Mueller, 1979 : 198).

하지만, 조세구조의 복잡성은 크게 두 가지 종류로 구분할 수 있다. 첫째로 세법 자체의 복잡성과 관련되어 세원의 다양성 및 복잡성, 규정의 중복성, 법령의 통일성 및 법령체계의 일관성 결여, 세법편제의 난잡성, 그리고 법문 및 표현의 애매성과 난해성 등의 표현방식과 관련된 문제들이라고 할 수 있다(김완석, 2006). 하지만, 이러한 문제들은 경제의 고도화 및 정부지출규모의 확대에 따라 자연스럽게 발생하기도 하며 이것을 재정압박가설(fiscal stress hypothesis)이라고 한다(Pollack, 1999).

둘째로 조세를 정책목적의 달성수단으로 활용하면서 발생하는 경제적 측면의 복잡성이다(우명동, 2002 : 21). 대표적으로 공공정책의 목표를 달성하기 위한 조세우대조치와 조세감면행위 등의 조세지출(tax expenditure)이 그 예가 될 수 있다<sup>4)</sup>. 이러한 조세지출은 대부분의 경우 국회의 통제를 받지 않기 때문에 그 지원 대상과 규모를 파악하기 어려워 조세지출규모는 손쉽게 팽창할 뿐만 아니라 세수손실의 발생에 따라 다른 부문에서의 추가적인 조세부담의 보충으로 이어지게 된다.

조세지출 행위에 의해 과표 단계와 세율 단계는 복잡성을 띄게 되기 때문에 납세자들은 내야할 세금을 덜 내면서 다른 부분에서 여러 세금으로 증액되어 나눠서 납부하여 종합적으로 조세부담이 어떤 수준인지를 정확하게 감지할 수 없게 된다. 각각의 납세자들은 각기 다른 다양한 세율표(tax rate schedule)를 갖게 되고<sup>5)</sup>, 이에 따라 조세부담에 대한 정확한 정보의 산출이 불가능해져 증액되는 부담보다는 감면·세액공제 등의 조세혜택에 보다 민감하게 반응하게 된다. 따라서 실제로 조세부담을 적게 인식하여 정부지출에 대한 저항의 감소로 이어지고 재정규모도 확대된다(김의섭, 2002 : 42; Lee & Johnson, 1998). 조세감면·공제에 의한 부족한 재원을 간접세에 의해 조달하게 되면 일반시민들의 조세 체감도는 매우 낮아지면서 예산규모는 커질 수 있다.

4) 구체적으로 세금감면, 세액공제, 비과세, 특혜세율의 적용, 납기이연 등을 의미한다.

5) 예를 들면, 대학에 대한 기부는 세금감면대상이지만 고아원의 경우 그 대상에서 제외될 수 있다. 또한, 동일한 조세우대조치라고 하더라도 일부 조항은 기업가에게 일부는 노동자에게 이익을 주도록 만들어진다(Pollack, 1999).

## 3) 채무환상(debt illusion)

조세권을 기초로 이루어지는 정부의 국공채발행은 조세와 함께 정부재원 조달을 위한 대표적 방법으로 오랫동안 사용되어져 왔다. 광의로 보면 유가증권발행에 의한 차입 이외에도 국가신용을 기초로 이루어지는 직접적인 자금차입까지를 포함하여 정부채무의 범위는 광범위하게 나타난다. 정부가 국공채를 발행할 경우 외국기관이나 국내의 중앙은행, 일반은행 및 보험기관, 그리고 사적투자자들로부터 자금을 조달하여 원리금을 갚아나가게 되며, 이 때 채권자에게 이자를 포함하여 원금을 돌려주어야만 전체적인 채무액수가 줄어든다. 만약 그렇지 않다면 이자부담의 증가로 채무액수는 늘어나게 되고 이자상환을 위한 정부지출의 고정비용이 증가하여 재정정책의 탄력성이 심각하게 저해된다(Davey, 1983).

이러한 문제에도 불구하고 경기침체에 확대된 재정적자는 경제적 호황기에도 세금증가에 의해 줄어들지 않는 경향이 있다. 심지어 정권창출을 목표로 하는 정치인들의 동기가 작용하여 유권자들의 환심을 사기 위한 세금감면과 동시에 재정지출의 확대를 추진하는 경우도 있다. 왜냐하면, 정치인들 및 관료들의 시각은 근시안적이어서 장기적 이익(또는 손해)의 현재가치를 낮게 평가하고 단기적 이익(또는 손해)를 높이 평가하게 되기 때문이다(Samuelson & Nordhaus, 2001).

조세증가에 의해 일반시민들의 부담이 명시적으로 증가되면 조세저항이 발생하고, 이러한 결과로 인해 선거패배와 권력쟁취 실패라는 정치적 압력이 정치인들에게 작용한다(Savage & Schwartz, 1999). 반면에 재정적자의 누적에 따른 정부채무의 증가는 예산제약의 시간적 한계를 인식하지 못하는 대중들의 착각에 의해 더욱 확대될 것이다<sup>6)</sup>. 일반시민들은 현재의 세금부담이나 재정지출규모에만 관심을 가질 뿐 차입에 의한 재정지출이 아직 태어나지 않은 미래세대의 비용부담이라는 것을 인식하지 못한다(Pollack, 1999). 따라서 현재 세대들은 미래세대의 손실을 적극적으로 고려하지 않으면서 현재의 조세부담이 증가할 가능성이 없다라고 착각하여 자기이익 추구의 근시안적 시각에서 부채환상(debt illusion)에 빠지게 된다(안중범외, 2008; 이만우, 1993).

국채의 원리금은 미래세대의 세금으로 충당될 수밖에 없음에도 불구하고 근시

6) 미국의 경우 1957년부터 클린턴 정부 이전까지 2개 회계연도를 제외하고 연방정부의 예산적자가 지속되었다(Browning & Zupan, 1996 : 536).

성을 갖는 유권자들과 스스로의 목적을 추구하는 정부의 힘이 상호작용할 경우 단기적으로 현재 세대의 조세부담을 줄이는 대신 적자재정에 의해 예산규모가 증대되고, 이러한 부담은 미래세대에 전가되어 귀착되는 것이다(윤성식, 2003 : 133). 이렇듯 미래에 지불해야 할 부채비용은 무시되기 쉽고 일반시민들은 국공채발행에 의한 재원조달을 조세비용의 부담 없는 정책프로그램의 증가로 인식하게 된다.

따라서 정부는 추가적 지출이 필요할 경우 가시적 비용인 세금증가보다는 조세저항이 적은 미래의 조세부담으로서 국공채발행에 의한 세출예산 증가의 메커니즘을 활용하게 된다(우명동, 2002). 하지만, 분명한 것은 국가채무란 세대 간의 재정부담 문제를 반드시 유발하게 되기 때문에 적절한 수준에서 통제되어야만 하고, 미래의 납세자가 감당하지 못할 정도의 과도한 부채액수가 이연될 경우 세대 간의 편익 향유와 비용부담의 불공평이 발생할 수 있다.

#### 4) 조세구조의 탄력성과 인플레이션 조세

조세구조의 탄력성이란 과세등급을 세분화할 경우 경제성장 및 물가상승률에 따라 세액이 탄력적으로 변화하여 세수규모가 증가하는 것을 의미한다. 이와 같은 명목소득의 증가에 민감한 탄력적인 세수구조는 경제성장이나 물가상승이 발생할 경우 세율의 변화 없이도 그렇지 않은 경우보다 조세저항 없이 세수총액이 증가한다. Buchanan(1977)과 Oates(1988)는 물가상승과 세수탄력성에 의한 예산규모의 증가를 연구하기 위해서 총조세수입에서 소득세가 차지하는 비율이나 소득탄력적인 조세구조에 의한 세수증가의 관계를 분석하였다.

하지만, 세입의 자동증가를 세수탄력성 측면에서만 접근하게 되면 간접세를 제외하게 되고, 중위투표자 집단의 소득변수로 측정해야 하는 등 여러 가지 제약이 존재한다. 보다 중요한 이유는 하나의 국가(중앙정부)를 대상으로 할 경우 다양한 규모의 지방정부를 대상으로 분석하는 것처럼 횡단면 분석이 아닌 시계열 분석이 필요하며, 국가의 조세구조는 매우 견고한 지속성을 띠게 되기 때문에 유의미한 변화가 발생하기 어렵다. 따라서 시계열적으로 분석할 경우 세수구조 자체보다는 세수탄력성을 증대시키는 중요한 요인으로서 인플레이션 현상에 보다 초점을 맞출 필요가 있다. 심지어 세수구조가 고정되어 있다고 하더라도 만성적인 인플레

이선 현상이 발생할 경우 세율인상 및 세목 신설과 같은 공식적 증세 없이도 탄력적인 세수구조를 운영하는 것처럼 1인당 세금 부담이 자동적으로 증가하게 된다. 실제로도 물가변동이 많았던 시점에 재정변화(GDP 대비 재정지출비율)도 컸던 것으로 보고되었다(Rosen, 2005 : 385-388).

인플레이션은 소득과 물가수준을 함께 상승시켜 개인들의 실질소득이 변화 없음에도 불구하고 한계세율 및 평균세율을 증가시켜 조세부담의 자동적 증가를 가져온다. 개인들은 인플레이션에 따라 금전소득이 많아지는 것으로 생각할 수 있지만 명목소득에 의존하는 소득세는 더 높은 한계세율로 자동적으로 이동하는 과표 증가 현상이 발생하기 때문에 정확히 인식하지 못하면서 조세부담이 증가하게 된다. 더구나 많은 국가들이 누진적 소득 세제를 갖고 있기 때문에 인플레이션 조세 효과는 더욱 커지게 되어 민간부문으로부터 공공부문으로 자원이전이 손쉽게 이루어진다(김의섭, 2002 : 178). 소득세와 같이 과세등급을 위주로 하는 직접세뿐만 아니라 간접세도 인플레이션에 의해 가격수준이 올라가면 과표가 자연스럽게 증가하여 실효세율이 점차적으로 올라가는 'bracket creep' 현상이 발생한다. 미국의 카터정부는 물가상승에 따른 'bracket creep' 현상으로 재정지출의 상당부분을 충당하였음이 분석되었다(Harvrielsky, 1990 : 380). 이와 함께 인플레이션은 국가채무의 실질가치를 감소시킨다. 왜냐하면, 지속적인 물가상승은 통화가치의 하락을 유도하고 정부채권을 가진 사람들의 구매력을 정부로 이전하기 때문이다. 국가채무의 액면가치(par value)는 변동되지 않지만 실질가치(real value)가 낮은 수준으로 감소하게 되어 국공채를 구입한 투자자들이 손해를 보게 된다.

이처럼 인플레이션은 소득에 대한 조세의 탄력성뿐만 아니라 간접세의 세수탄력성도 가중시킨다. 즉, 과세등급 및 과표의 자동적인 증가로 일반시민들이 부담하는 직접세와 간접세 모두에 대해 조세부담을 증가시키는 인플레이션 조세가 부과되며, 이에 따른 자원조달은 일반시민들로 하여금 공공재의 기회비용을 과소평가하는 결과를 가져오게 되어 예산규모의 증가가 손쉽게 이루어진다(이필우, 1996a). 이처럼 인플레이션은 역사적으로 오랫동안 사용되어온 자원조달의 대표적인 방법으로 인플레이션 조세로 불리어졌고, 일부 학자들은 급격하게 물가지수가 올라가는 인플레이션 현상을 준조세와 함께 또 하나의 세외수입으로 간주하였다. Downs(1959)는 인플레이션에 의한 세수조달이 일반시민들의 조세저항을 유발하

는 직접적 세수조달을 회피하기 위해 사용된다고 주장했으며, Friedman도 인플레이션에 의한 자동적인 세수증가가 국민적인 합의하에서 결정되지 않은 대표 없는 고과세로 조세법률주의를 위반하는 것이라고 보았다(신춘식, 1994).

### Ⅲ. 연구의 설계

#### 1. 연구모형과 가설설정

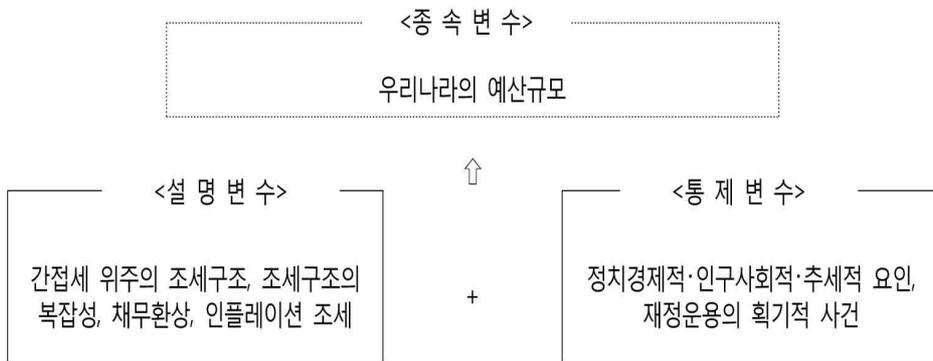
연구의 분석방법인 시계열다중회귀모형과 관련되어 다음과 같이 두 가지 측면을 지적할 필요가 있다. 우선 원인과 결과관계를 계량적으로 분석하는 대표적 방법인 다중회귀모형은 추상적 개념들을 결과변수, 설명변수, 통제변수로 구분한 후 각각의 변수들을 대리변수 또는 측정지표로 변환하여 「 $Y = \beta_0 + \beta_1X_1 + \beta_2X_2 + \beta_3X_3 + \beta_4X_4 + \dots + \epsilon$ 」의 연립방정식 형태로 분석한다. 이러한 다중회귀모형에 사용되는 변수로는 횡단면자료뿐만 아니라 시계열자료도 활용된다. 시계열자료의 경우 시간의 흐름에 따른 종속변수의 움직임만을 규명하는 추세분석 목적의 연구에 주로 사용되지만, 종속변수의 상향 또는 하향 추세되는 원인이 무엇인지에 관심을 두어 분석할 수 있다.

시계열자료를 분석하는 방법으로 연립방정식회귀모형, ARIMA모형, VAR 모형 등이 있으며(Gujarati, 1995: 260-261), Box-Jenkins 방법론이라는 ARIMA(Auto Regressive Integrated Moving Average) 모형은 현격한 변화가 발생하는 경우에 과거 자료에 의해 추정된 계량경제모형으로 미래 값을 예측하기 위해 사용된다. 종속변수가 k개의 설명변수에 의해 설명된다는 회귀모형과 달리 종속변수  $Y_t$ 는 자신의 과거값 혹은 시차값, 그리고 확률적 오차항에 의해 설명된다. 또한, 2011년 노벨 경제학 공동수상자인 Christopher Sims가 개발한 벡터자기회귀모형(Vector Auto-Regression)은 방정식 모형 내의 외생변수, 내생변수, 시차내생변수 등이 적정식별 되도록 하기 위해서 연구자의 주관성을 배제하고, 종속변수와 설명변수 간에 쌍방향적 인과관계로 보아 외생변수가 존재하지 않는다. 이러한 VAR 모형은 정확한 예측결과에서 강점을 보이지만, 정책분석에는 적합하지 않으며 비이론적

(a-theoretic)이고 시차길이의 선택 등에서 문제점을 갖는다(Gujarati, 1995).

본 연구는 종속변수의 추세분석 또는 예측이 아닌 예산규모 증가의 원인분석에 초점을 맞추고 있기 때문에 선행연구들처럼 연립방정식모형의 다중회귀분석 및 OLS로 접근한다. <그림 1>처럼 연구모형의 종속변수는 예산규모이며 이것을 증가시키는 원인변수로서 2장의 “2)비가시적 세입체계와 예산규모 증가의 이론적 분석”에서 살펴본 네 가지 독립변수들을 모형에 포함하여 분석한다. 설명변수의 신뢰성 있는 회귀계수 값의 도출을 위해서 예산규모 증가에 영향을 주는 기타 요인들을 통제하도록 추가적인 독립변수들을 고려할 것이다. 또한, 시계열자료의 경우 절대액은 시간의 흐름에 따라 곡선 형태로 변화하는 특성을 가지기 때문에 변수가 비율 값이 아닐 경우 자연로그(ln)를 취해 비율적인 직선의 변화로 전환할 것이다.

<그림 1> 연구의 분석틀



시계열다중회귀방정식모형은 분석 대상의 변수들을 고려하여 「 $Y = \alpha_0 + \beta_1 X_1(\text{간접세 위주의 조세구조}) + \beta_2 X_2(\text{조세구조의 복잡성}) + \beta_3 X_3(\text{채무환상}) + \beta_4 X_4(\text{인플레이션 조세}) + \gamma C(\text{통제변수})_5 + \dots + \phi D(\text{더미변수}) + \epsilon$ 」의 형태로 구성된다. 통제변수는 주요 변화요인별로 구분할 것이며 단속적이지만 예산규모에 유의미한 영향을 줄 수 있는 요인의 경우 더미변수로 처리하여 분석한다. 이러한 모형의 분석결과에 대한 계수 값의 사후 판단은 설명변수 및 통제변수간의 상호 영향 등에 대해 유의하면서 보다 주의하여 해석해야 할 것이다.

<그림 1> 연구의 분석틀에 따라 연구가설을 다음과 같이 설정한다.

- 가설 1) 간접세 위주의 조세구조가 클수록 예산규모는 커질 것이다
- 가설 2) 조세구조의 복잡성이 클수록 예산규모는 커질 것이다
- 가설 3) 채무환상이 클수록 예산규모는 커질 것이다
- 가설 4) 인플레이션 조세가 클수록 예산규모는 커질 것이다

## 2. 측정지표의 조작적 정의

### 1) 종속변수의 조작적 정의

예산규모라고 했을 때 이를 측정할 수 있는 대리변수들은 국내외적으로 다양한 기준이 적용되어 여러 가지 개념지표들로서 표현될 수 있다. 대표적으로 IMF의 GFS(A Manual on Government Finance Statistics) 기준과 UN 및 OECD에서 발표하는 SNA(A System of National Account) 기준이 있다. 하지만, 그 동안 우리나라의 경우 재정통계가 이러한 기준들에 부합하지 않게 작성되어 왔으며, 예산규모를 나타내는 지표로 일반회계, 특별회계, 일반회계와 특별회계의 지출 합을 의미하는 예산총계, 예산총계에서 회계간의 거래를 제외한 예산순계, 통합재정규모, 총지출 개념 등을 사용해 왔다(반장식, 2007). 이처럼 우리나라는 오랫동안 여러 가지 재정지표를 사용하고 방대한 계수 및 복잡한 회계구조로 인해 재정당국의 실무자 이외에는 아무도 전체적인 예산규모의 모습이나 구조를 파악할 수 없을 정도였으며 분야별로 자원배분의 현황을 파악하기도 어려웠다. IMF(2001)도 OECD 국가 중 우리나라의 예산구조가 가장 복잡하다고 평가한 바 있다(박기백, 2001).

특히 통합재정규모란 결산기준으로 계산되며 세출과 정부 순융자의 합으로 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄하고 내부거래 및 보전거래를 제외하여 산출한다. 총지출규모는 통합재정규모에서 융자수입을 차감하지 않은 개념으로 경상지출, 자본지출, 융자지출로 구성되며, 융자거래와 기업특별회계를 총계개념으로 파악한다. 2005년부터 총지출이 공식적인 예산규모로 활용되고 있다(변양균, 2003). 하지만, 재정활동 규모를 가장 잘 설명하는 지표로서 총지출규모는 2004년 이전의 통계가 없기 때문에 시계열자료로 활용하기 어렵다.

하지만, 일반회계와 특별회계 규모는 오랫동안 개별적으로 관리되어 예산회계간의 중복 계상된 부분을 포함하여 예산총계규모로 활용되었다<sup>7)</sup>. 일반회계는 1992도년까지 공식적 재정활동으로서 재정건전성관리의 주요 대상으로 고려되었으며, 1993년부터 2001년까지는 재정융자특별회계 순융자의 합과 함께 재정규모 지표로 사용되었다. 또한, 2002년도에는 일반회계와 재정융자특별회계의 합이 공식적 지표로 관리되어 최근까지도 일반회계예산이 국가재정규모를 나타내는 지표로 인식되어왔다.

우리나라의 공식적 예산규모로 주로 활용되어 온 일반회계예산은 다른 선진국에 비해 작은 수준이며, 이러한 이유는 특별회계, 중앙정부 총융용기금, 공기업 및 산하기관 예산 등을 고려하지 않았기 때문이다. 예를 들어, 물가안정을 위해서 긴축재정을 펼친 제6공화국의 경우 일반회계는 세입 내 세출을 통한 재정건전성에 집착하여 증가율을 제한하였지만, 특별회계 및 기금의 지출은 확대되어 재정수요에 대응한바 있다(반장식, 2003 : 135).

따라서 <표 2>와 같이 일반회계뿐만 아니라 국회의 통제가 상대적으로 약하고 투명성도 떨어지는 특별회계와 기금의 총융용규모도 예산규모로 고려해야 한다. 일반회계와 달리 특별회계는 국회심의를 거치지만 여러 개의 자금(fund)로 구성되어 있기 때문에 자금유출입이 복잡하게 이루어져 왔으며<sup>8)</sup>, 기금의 경우 오랫동안 부처별로 운영되어 2001년까지 국회의 심의대상에서 제외되었다(유일호, 2007). 특별회계는 기타특별회계(농어촌구조개선, 교통시설, 에너지 및 자원사업 등)와 기업특별회계(양곡관리, 책임운영기관, 조달 등)으로 구성되고 기금과 마찬가지로 목적세와 부담금으로 운영되면서 일반회계의 지원을 받는다(정부혁신지방분권위원회, 2005).

본 연구는 예산규모를 나타내는 종속변수의 대리지표로서 일반회계, 특별회계, 그리고 기금을 포괄하여 분석할 것이다. 하지만, 기금의 총융용규모는 기금 및 회계간 거래 등의 중복계상분이나 재정지출과 무관한 부분을 모두 포함하여 계산되기 때문에 그 실제규모를 파악하기 매우 어려울 뿐만 아니라, 그 동안 부처별로 관리되어 국회심의 이전의 자료를 구할 수 없어 1970년부터 작성된 통합재정규모를

7) 1992년부터 예산총계와 예산순계를 비교한 금액이 예산개요 참고자료에 제시되고 있다(장병완, 2008).

8) 특별회계는 1948년 임시관세총국특별회계가 설치되면서 시작되었고, 1954년 미국의 원조자금에 의해 설치된 대충자금특별회계는 1973년 폐지될 때까지 운용되었다(장병완, 2008).

종속변수로서 고려한다(기획예산처, 2008.2). 통합재정규모는 일반회계, 특별회계, 기금, 기타 세입세출 외로 운영되는 재정 등을 모두 포함하는 개념이며, 1977년 내한한 IMF 조사단의 권고로 1979년 9월부터 통합재정수지에 입각한 재정통계로 1970년부터 소급되어 작성되었다(반장식, 2003).

<표 2> 일반회계·특별회계·기금의 구분

구분	예산		기금
	일반회계	특별회계	
1. 설치목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가고유의 일반적 재정활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정사업운용</li> <li>특정자금운용</li> <li>특정세입으로 특정세출충당</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정목적에 위해 특정자금을 운용</li> </ul>
2. 재원조달 및 운용형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>공권력에 의한 조세수입과 무상급부 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반회계와 기금의 운용형태 혼재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>출연금, 부담금 등 다양한 수입원으로 용자사업 등 수행</li> </ul>
3. 확정절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>부처의 예산요구</li> <li>중앙예산기관이 정부예산안 편성</li> <li>국회 심의·의결로 확정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기금관리주체가 계획(안) 수립</li> <li>중앙예산기관의 장관과 협의 조정</li> <li>국회 심의·의결로 확정</li> </ul>
4. 집행절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>합법성에 입각하여 엄격히 통제</li> <li>예산의 목적외 사용금지 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성 보장</li> </ul>
5. 수입과 지출의 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정한 수입과 지출의 연계 배제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정수입과 지출의 연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정수입과 지출의 연계</li> </ul>
6. 계획변경	<ul style="list-style-type: none"> <li>추경예산편성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 항목 지출금액의 30% 이내 변경시 국회 심의 불필요</li> </ul>

\* 자료: 정부혁신지방분권위원회(2005.12)

따라서 <그림 2>와 같이 예산규모와 관련된 종속변수는 일반회계, 특별회계, 통합재정규모로 나뉘지며, 절대액에 자연로그(ln)를 취해 비율 변화치로 전환한 측정지표를 세 가지의 다중회모형(모형 I, II, III)에 적용하여 설명변수와 관련된 가설을 검증토록 한다.

<그림 2> 종속변수의 내용과 측정지표

변수 내용		측정지표
예산규모	⇒	ln(일반회계)
	⇒	ln(특별회계)
	⇒	ln(통합재정규모)

2) 설명변수의 조작적 정의

① 간접세 위주의 조세구조

예산규모를 증가시키는 비가시적 세입체계와 관련된 설명변수들의 내용과 측정지표들은 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 설명변수의 내용과 측정지표

변수 내용		측정지표
간접세 위주의 조세구조	⇒	국세 중 간접세 비율
조세구조의 복잡성	⇒	ln(국세 중 비과세·감면액)
채무환상	⇒	ln(중앙정부채무액)
인플레이션 조세	⇒	소비자물가지수변동률

우선 간접세 위주의 조세구조는 국세 중 간접세 비율로 분석할 것이다. 직접세와 간접세의 구성 비율은 다양한 세목들을 어떤 조합으로 어떻게 구성할 것이냐의 문제로서 매우 중요한 국가적 결정이며, 개별국가의 세입예산 운영방식을 결정하는 가장 기본적인 사항이라고 할 수 있다(Rosenbloom & Goldman, 1989: 246). 따라서 직접세 및 간접세 비율은 국가별로 다양하게 분포하며, 미국의 경우 대부분의 선진국에서 채택하고 있는 대표적 간접세인 부가가치세를 도입하지 않고 연방정부 세입의 46%를 직접세인 개인소득세에 의존하고 있다. 반면에 주정부와 지방정부는 각각 간접세인 판매세와 직접세인 재산세의 비중이 보다 높다(Rosen, 2005).

우리나라의 경우 직접세는 소득세, 법인세, 상속세, 재산세, 증여세 등이며, 부가가치세, 특별소비세, 주세, 증권거래세 등이 간접세로 분류된다. 간접세인 부가가치세를 도입하였던 1970년대말부터 세입구조가 안정화되기 시작하였으며, 1980년대에는 부가가치세가 총세수에서 차지하는 비율이 1/3에 달할 정도로 그 규모가 커졌다. 2000년을 전후로 감소한 바 있지만 최근까지도 꾸준히 증가해왔다. 반면 직접세의 경우 1980년대말까지도 법인세와 소득세 등의 과세비율은 매우 낮은 편이었으나 경제규모의 성장에 따라 직접세비율이 급증하고 있다(한국조세연구원, 2007.10). 이처럼 직접세의 저과세는 부가가치세, 특소세, 주세 등의 간접세 징수강화로 이어졌다는 평가이다(김완석, 2006).

다만 확일적으로 직접세와 간접세로 구분하기에는 모호한 측면이 존재한다. 왜냐하면, 직접세라고 하여도 간접세의 성격을 갖고 있는 세원들이 존재하기 때문이다. 예를 들면, 금융이자소득세가 원천징수 되면 간접세 성격을 갖는다. 법인세의 경우도 법인격을 가진 회사에게 부과되어 어느 정도 전가가 가능하기 때문에 간접세처럼 누가 얼마만큼 부담하는지 알 수가 없다. 하지만, 평균적으로 볼 때 간접세는 직접세보다 인지되기 어려우며(Stiglitz, 1990), 측정가능성 측면에서도 국제 중 간접세 비율 지표가 가장 우월하다고 할 수 있다. 대표적 간접세인 부가가치세액을 대리지표로 고려할 수도 있지만, 1977년부터 부가세 세목이 만들어졌기 때문에 분석을 위한 자료숫자(n)가 부족하여 사용하기 어렵다.

## ② 조세구조의 복잡성

조세구조의 복잡성은 선행연구자들이 재정규모에 따른 세목 수와 관련된 허핀달-허쉬만 집중지수(Herfindahl-Hirschman Concentration Index)라는 통계적 기법을 사용하여 측정하였다. 하지만, 다양한 수준의 지방정부와 세목 수를 대상으로 하는 횡단면분석이 아닌 하나의 국가를 대상으로 세목 수의 변화를 시계열적으로 분석할 때는 유의미한 결과가 나타나기 어렵다. 실제로 우리나라 국세 체계에서 볼 때에도 조세법률주의에 기초하여 세목 수는 도입과 폐지를 거듭하면서 20개 내외로 안정적으로 유지·변화되어왔다(기획예산처, 2008.2).

따라서 본 연구는 대리지표로서 세목 수 및 법조문의 길이(act length) 등과 관련된 조세법률 자체의 복잡성보다는 과거 성장일변도의 경제성장 전략을 뒷받침하

기 위해서 시작된 비과세·감면제도에 초점을 맞춘다. 비과세·감면조항은 각종 단기적인 정책목적을 달성하기 위해서 인위적으로 만들어져 과다하게 적용되고 있으며, 여러 가지 세목에 산재하여 조세제도를 복잡하게 만들었을 뿐만 아니라 면세자 수를 증가시켜 세원을 축소하였다. 한국조세연구원(2007.9)은 비과세·감면제도가 과세베이스 축소, 부문간 조세부담 격차, 조세제도의 복잡성 등을 유발한다고 지적하였으며, OECD 및 국내외의 많은 학자들도 우리나라 조세체계의 문제점으로 개인소득세의 광범위한 세금 경감에 의한 세제 복잡성을 지적한 바 있다(정책기획위원회, 2004). 비과세는 과세 또는 과세대상에서의 배제를 결정하는 것으로 세법에서 규정되며 과세대상으로 전환되지 않는 한 계속적으로 과세하지 않는다. 반면 감면규정은 특정한 목적상 세금의 징수가 부적합하다는 판단에서 납세의무를 부분적이고 일시적으로 감면해주는 것이다. 이외에도 특별세율 적용, 세액공제, 납기이연 등의 다양한 형태가 있다(안중범 외, 2008).

우리나라의 개별 납세자들은 비과세·감면제도에 의해 세법에 명시되어 있는 세율이 아닌 각기 다른 세율표를 적용받으며, 관련 조항수도 너무 많기 때문에 개별적인 실효세율을 정확하게 인식하기 어려워 조세부담의 감지도가 떨어진다. 세목별로 보았을 때 면세점 인상 및 소득공제 등의 소득세 감면이 많은 비율을 차지하며 근로소득세 대상자 중 50% 이상이 소득세 면세점 이하로 감면혜택을 받고 있다(기획재정부 세제실 조세분석과, 2008.6.11). 하지만, 이러한 비과세·감면제도에 의해 직접세율 줄이는 체감효과와 함께 감면액수가 간접세에 의해 충당될 경우 일반시민들은 실제 조세부담액보다 조세부담감을 과소평가하게 된다.

1983년까지는 재무부(현 기획재정부)의 국세통계연보를 통해 연도별 내국세감면현황(Annual Trends of Tax Exemption & Reduction)을 공표하여 관리해왔으나, 1984년부터 1997년까지 공개하지 않았다. 하지만, IMF 관리체제 이후 1999년부터 조세감면의 종류와 규모를 기록한 조세지출보고서를 작성하여 국회에 제출하고 있다. 이처럼 국세통계연보에 공개되지 않는 자료들의 경우 한국조세연구원과 국세청 백서 등을 활용하여 자료를 보충하였으며, <그림 3>처럼 국세 중 비과세·감면액을 자연로그(ln)로 처리하여 측정지표로 활용하였다. 절대액수가 아닌 국세 중 감면비율을 사용하지 않은 이유는 비율관련 자료측정 기준이 1990년대 중반이후부터 달리 계산되었기 때문에 자료의 통일성을 고려하였다<sup>9)</sup>. 또한, 감면항목수

의 경우도 1998년부터 2004년까지 248개에서 250개로 거의 변화가 없었다.

### ③ 채무환상

일반적으로 국가채무란 국가가 차주로서 직접적인 상환의무를 지며 상환금액을 예측할 수 있는 확정된 금전채무를 의미하기 때문에, 한국은행의 통안증권, 보증채무, 공기업채무, 공적 연금 등의 잠재적 부담 등을 고려하지 않는다(기획예산처 홍보관리관실, 2006). 국가채무 수준 파악을 위한 지표는 일인당채무(per capita debt), 개인소득대비 부채(debt to personal income), 총국가채무, 상대적 크기로서 GDP 대비 국가채무비율 등으로 다양하게 나타나며(Lee & Johnson, 1998), 국제기구별로도 국가채무를 정하는 기준이 상이하다. IMF는 국가채무를 통합재정기준으로 일반정부가 직접적인 원리금의 상환의무를 지고 있는 확정채무로 보는 반면, OECD는 국가채무를 일반정부 총금융부채로 정의하여 IMF 기준보다 범위가 좁다(안중범 외, 2008). 따라서 이 중에서 어떤 지표가 연구모형에 선택될지는 매우 주관적 판단의 문제라고 할 수 있다.

채무환상(debt illusion) 변수의 측정지표로서 중앙정부채무와 지방정부채무를 함께 고려해야 하지만, 우리나라는 오랫동안 지방정부채무를 제외한 중앙정부채무규모만을 국가채무로 계산해왔다<sup>10)</sup>. 또한, 종속변수도 중앙정부 예산규모를 대상으로 하기 때문에 중앙정부채무액에 자연로그(ln)를 취하여 활용할 것이다. 국가채무의 일부로서 중앙정부채무액은 적자예산이 일정기간 지속적으로 누적된 개념으로 경기불황 시에 편성된 적자예산이 흑자재정의 시기에 감소하지 않았기 때문에 발생한 것으로 볼 수 있다. 국가재정법 제91조 제1항에서 중앙정부채무란 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무이며, 회계 또는 기금이 발행한 채권 및 차입금, 국고채무부담행위, 그 밖의 대통령령이 정하는 채무로 구성되고 있다.

우리나라의 중앙정부채무는 세입내 세출 원칙에 의해 재정건전성을 지켜왔기 때문에 1975년 GDP 대비 22.9%를 기록한 후 1996년 8.8%까지 낮아졌으나, IMF 외

9) 1990년대 중반 이후부터는 감면액수를 분모에도 포함시켜 계산하였다.

10) 현재 국가채무에 관한 계산서를 보면 국가채무란 중앙정부 및 지방정부가 차입의 주체로서 원리금 상환의무를 부담하는 확정채무이며, 중앙정부채무와 지방정부채무를 합하고 지방정부의 대 중앙정부채무를 제외하여 산출한다(변양균, 2005).

환위기 이후 2000년도에 19.3%까지 높아져 지속적으로 상승하고 있다(박기백, 2001). 2003년 말에는 외환위기 공적자금의 국채전환 14.4조원 등의 요인으로 중앙 정부채무가 전년도에 비해 32.2조원이나 늘어났으며, GDP 대비로 볼 때 2002년 22.4%, 2004년 26%, 2005년 30.7%로 급증하는 추세이다(삼경경제연구소, 2007.1.31).

#### ④ 인플레이션 조세

인플레이션 조세의 경우 조세구조의 세수탄력성을 소득세나 간접세 측면 모두에서 물가상승의 결과로 확인할 수 있을 뿐만 아니라, 정부채무액의 실질적 감소 효과 등 정부세입의 다양한 측면들을 포함하는 장점이 있다. 인플레이션이 발생하면 자연스럽게 일반시민들의 조세부담이 증가하며, 국공채를 보유한 일반시민들로부터 정부에게 소득을 이전시키게 된다. 따라서 지속적인 인플레이션 하에서는 일반시민들은 그들의 조세부담을 정확하게 인지하기 어려우며 세수 확보가 보다 용이해지고 예산규모도 확대될 수 있다(Oates, 1988). 인플레이션에 의한 세수의 자동증가와 예산규모 확대는 점증주의적 예산편성에 의해 당연시되기도 한다. 하지만, 점감주의적 예산편성도 얼마든지 가능할 뿐만 아니라 Friedman이 말한 것처럼 인플레이션에 의한 세수의 자동증가는 국민적 합의에 결정된 것이 아니기 때문에 조세법률주의를 위반하는 것으로 감세를 추진할 필요가 있다(신춘식, 1994).

인플레이션은 여러 가지 원인들에 의해 영향을 받지만 정부의 국공채발행이나 화폐발행이 본원통화 공급의 확대로 이어져 시중유동성 수준이 실물경제활동에 비해 풍부한 상태가 되면서 물가상승압력의 요인으로 작용한다(삼경경제연구소, 2010.3.9) 우리나라의 경우에 물가변동이 많았던 시점에 재정변화(GDP 대비 재정 지출비율)도 컸던 것으로 분석되었으며(김의섭, 2002: 87), 발권은행인 한국은행은 재무부(현 기획재정부)에 의해 통제되고 독립성이 보장되지 않았기 때문에 정부의지에 따라 통화관리가 운용되었다(이필우, 1996b). 1960년대와 1970년대에는 적자재정에 의한 확대예산정책으로 국내자본형성에 기여하면서도 반대급부로 만성적 인플레이션을 촉진하여 경제활동을 왜곡하는 인플레이션 조세를 활용했다는 평가이다. 인플레이션에 의해 명목상 늘어난 거래금액과 소득의 증가로 얻어진 추가세수는 주로 세계잉여금으로 사용되었다(이형구·전승훈 편, 2003). 1980년

대 말부터는 가계소득증가에 의한 급격한 소비확대 및 부동산 투기 등으로 인해 버블경제가 만들어지면서 인플레이션이 주로 발생하였다. 1986년부터 국제수지 흑자로 통화량이 급격히 늘어나 재정의 긴축운용이 필요하였음에도 불구하고 재정규모는 오히려 확대되었기 때문이다(반장식, 2003).

<그림 3>과 같이 인플레이션 조세는 물가지수의 증가비율로서 인플레이션을 사용하며, 소비자물가지수변동률을 인플레이션 조세의 측정지표로 분석한다. 기준 연도 재화 및 서비스 상품조합의 가격에 대한 해당 연도 상품조합가격의 비율로 측정되는 물가지수의 증가로 측정할 수 있다. 물가지수는 도매물가지수(producer prices index)와 소비자물가지수(consumer prices index)로 구분되며 두 물가지수 모두 대체로 같은 방향으로 움직이지만 똑같은 크기로 나타나지 않는다. 왜냐하면, 대상품목과 가격들을 종합하는 방법과 가중치가 서로 다르기 때문이다. 소비자물가지수는 소비재 및 서비스의 가격을 포함하며 생산자물가지수에 포함되는 원자재 및 자본재의 가격을 포함하지 않는다. 따라서 석유과동이 발생하면 소비자물가지수보다는 생산자물가지수에 보다 직접적으로 영향을 준다. 이처럼 도매물가지수는 외부적 요인의 영향을 많이 받기 때문에 가계의 소비생활에 필요한 상품과 서비스의 가격변동에 기반 하는 소비자물가지수가 대표지수로서 활용되고 있다(문병근·정진현·하종원, 2003).

### 3) 통제 및 더미변수의 조작적 정의

통제변수는 다중회귀모형에서 단일의 이론이 전체현상을 설명할 수 없다는 기본 전제하에서 설명변수 회귀계수 값의 편의를 줄이려고 가능한 독립변수 모두를 모형에 포함시킨 결과이다<sup>11)</sup>. 물론 모든 교란요인을 통제할 수 없으며 연구자들마다 연구모형의 변수들을 다르게 구성한다(Rosen, 2005). 예산규모의 증가도 비가시적 세입체계 이외에 다양한 영향요인들이 존재하며, 통제변수와 더미변수로서 분류되어 회귀모형에 포함되어야 한다. 예산규모 증가와 관련된 만족할만한 이론이나 요인은 체계적으로 정형화하여 정리되어 있지 않기 때문에 연구목적과 이론

11) 가능한 많은 설명변수를 회귀모형에 추가해야 오차항과 설명변수 간에 상관관계가 존재하지 않아 교란변수 및 허위변수의 존재로 인한 진정한 인과관계를 침해하지 않는다(김태일, 1997).

적 틀에 따라 다양하지만, Sorenson(1988)은 공공지출의 결정구조와 관련하여 경제적·정치적·사회적 환경변수라는 범주로 나누어 설명변수를 제시하고 있으며 (김의섭, 2002), 일반적으로 재정지출과 관련된 다양한 영향요인들은 사회적 요인, 정치적 요인, 경제적 요인 측면으로 구분된다.

본 연구는 통제변수를 정치경제적 인구사회적 추세적 요인 등으로 구분하며, 정치경제적 요인의 경우에는 경제발전과 예산규모(공공부문) 사이에 강력한 양(+)의 상관관계가 존재하는 것으로 알려져 있다. 정부팽창은 지속적인 경제성장의 결과물이라고 할 수 있다(Kingdon, 2003). 하지만, 경제성장률은 조세부담률 등 다른 거시변수들에 대해 기초적 효과를 갖고 있기 때문에 모형의 설명변수들 간에 높은 상관관계를 유발하게 된다<sup>12)</sup>. 또한, 인구사회적 요인과 관련해서도 인구성장률과 잠재적 경제성장률은 거의 동일한 형태로 나타난다. 따라서 <그림 4>에서 보듯이 정치경제적 이슈로서 중요하게 평가받고 있는 실업률을 측정지표로 활용한다. 일례로 미국의 정치사에서 실업률이 높으면 여야 간에 정권교체가 일어났듯이 경제정책의 결정에 있어서 매우 중요한 변수이다(Samuelson & Nordhaus, 2001). 한 국가의 경제가 불황에 빠져 실업이 증가하면 심각한 사회문제를 일으킬 수 있기 때문에, 이를 극복하기 위해서 각종 정책프로그램들이 사용되어 예산규모가 증가한다.

예산규모의 사회경제적 결정요인은 다양한 사회경제적 변수와 함께 주로 인구변수들을 고려하기 때문에 인구학적 모형(demographic model)으로 불린다(손희준, 1999: 82). 이러한 인구사회적 요인은 Borchering(1985)의 연구결과에서 정부지출의 25% 가량을 차지한다고 나타났듯이 중요한 원인변수이며(Buchanan, 1977), 바그너의 법칙에서는 총인구가 증가하면 재정지출이 비례하여 증가한다고 보았다. 15세 미만이나 65세 이상 인구 같은 인구구조와 관련된 특정한 연령계층을 대리 지표로 사용할 수 있지만, 많은 경우 인구규모와 관련된 총인구나 인구성장률로 대리화 하여 분석한다. 왜냐하면, 연령 계층의 변화는 국가제도 변화와 병행되어야 보다 유의미하게 정부지출에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 15세 미만 인구 또는 65세 이상 인구가 증가한다고 하여도 이에 상응한 제도 구축이 미비 되어 있다면

12) Okun's Law에 따르면 잠재성장률 기준으로 GDP가 2% 하락하면 실업률은 1% 상승하는 것으로 나타난다(박기백, 2001: 81).

재정지출은 별다른 영향을 받지 않을 것이다. 따라서 본 연구는 <그림 4>처럼 일반적으로 사용되는 전체인구변화로서 추계인구를 자연로그(ln)로 취해 측정지표로 활용한다.

추세적 요인에 대한 고려는 시계열적 자료 특성이 갖는 시간에 따른 경향성의 문제, 즉 자기상관(autocorrelation)의 가능성을 감소시키기 위해서 필요하다. 시계열자료는 횡단면자료와 달리 같은 방향으로 움직이는 경향을 가지기 때문에 변수들간의 인과관계가 전체적으로 유의미하거나 R<sup>2</sup> 값이 지나치게 높아지는 허구적 회귀라는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 시계열자료가 선형 추세를 보인다는 가정에 기초하여 시간변수 혹은 추세변수를 모형 내에 명시적으로 포함하여 시간효과를 배제한다(Gujarati, 1995: 261). 보통 해당연도를 변수화하게 된다. 따라서 “시작연도=1”로 시작하여 연도 순서대로 ‘2’, ‘3’, ‘4’...로 입력하는 방식으로 처리한다.

<그림 4> 통제변수의 내용과 측정지표

변수 내용		측정지표
정치경제적 요인	⇒	실업률
인구사회적 요인	⇒	ln(추계인구)
추세적 요인	⇒	해당연도(=1,2,3...)

통제변수와 달리 더미변수(dummy variables)는 하나의 자료가 다른 회귀식을 필요로 하는 두 개 또는 그 이상의 부분집단으로 구성되는 경우에 사용된다. 왜냐하면, 모든 부분집단들이 합쳐진 전체자료에 대해 단 하나의 회귀관계만으로 분석하면 기울기가 다른 직선을 하나로 평균화시키는 오류가 발생할 수 있기 때문이다(Chatterjee & Price, 1998). 따라서 <그림 5>와 같이 예산규모에 영향을 주는 획기적 사건(chance events)으로서 1997년 11월 구제금융을 신청한 IMF 외환위기 발생 이전과 이후를 구분하여 외환위기가 발생하기 이전까지의 시기를 ‘0’으로, 1998년부터 2007년까지를 ‘1’로 입력하는 더미변수(C1)로 처리한다. 전위효과가설에 따르면 경제사회체계에 대한 외부충격은 높은 수준의 정부지출을 요구하고 특별한 자원조달방법이 사용되며, 이러한 위기가 종료된 이후에도 관성 때문에 이전의 지출수준으로 돌아가지 않는 경향을 갖는다(김의섭, 2002). 새로운 정부라고 하더

라고 기존 정부에서 물려받은 정부활동의 전체계획을 다시 개발할 수는 없으며 단지 일부의 변화만이 발생하기 때문이다.

<그림 5> 더미변수의 내용과 측정지표

변수 내용	측정지표
재정운용의 획기적 사건	⇒ IMF 외환위기
	⇒ 대통령 선거

또한, 대통령 선거연도에는 국민의 혜택과 관련된 예산을 증액시킴으로써 일반 시민들이 부담하는 조세에 비해 많은 편익을 누리도록 가시적 효과를 유발하려는 경향이 있기 때문에 이러한 선거요인의 분석을 위해서 대통령선거연도를 두 번째 더미변수(C<sub>2</sub>)로 분석한다. 따라서 대통령 직접선거가 치러진 이후의 시기로 1987년, 1992년, 1997년, 2002년, 2007년도를 '1'로 나머지 연도는 '0'으로 분석한다.

## IV. 연구의 분석결과

### 1. 시계열다중회귀모형의 분석결과

#### 1) 변수 요약 및 기술통계 결과

본 연구에서 사용된 변수의 내용(변수명, 조작적 정의) 및 시간범위, 그리고 데이터 출처를 정리하면 <표 3>과 같이 요약된다. 또한, <표 4>의 분석모형 I, II, III에서 사용된 변수들의 기술통계 결과를 보면 결측값이 존재하기 때문에 변수 요약 표에서 조사된 시간범위만큼의 케이스(n) 숫자가 존재하지 않음을 알 수 있다.

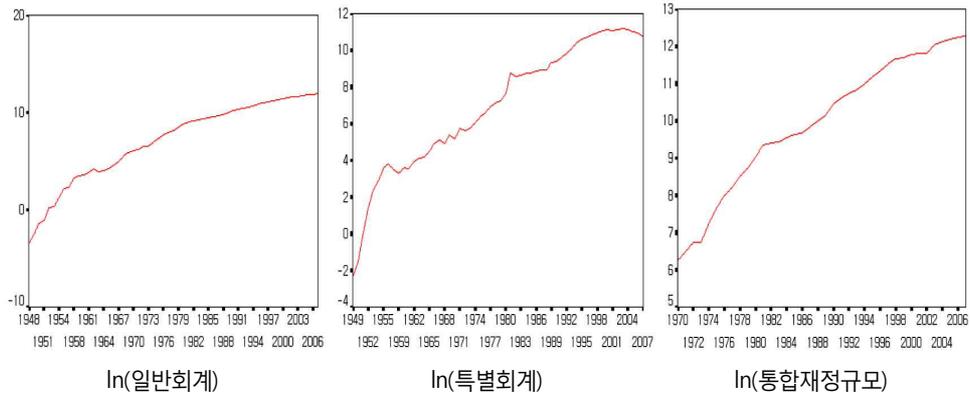
<표 3> 변수 요약

변수성격	변수명	조작적 정의	기간	데이터 출처
종속변수	예산규모	ln(일반회계)	1948 ~ 2007	한국재정40년사, 예산개요
		ln(특별회계)		
		ln(통합재정규모)	1970 ~ 2007	예산개요
설명변수	간접세 위주의 조세구조	국세 중 간접세비율	1948 ~ 2007	한국재정40년사, 재정통계자료집, 국세통계연보
	조세구조의 복잡성	ln(국세 중 비과세·감면액)	1965 ~ 2007	한국재정40년사, 국세통계연보, 조세지출보고서, 임주영(1997), 국세청40년사
	채무환상	ln(중앙정부채무액)	1953 ~ 2007	국가채무에 관한 계산서, 예산개요참고자료
	인플레이션 조세	소비자물가지수 변동률	1956 ~ 2007	한국재정40년사, 한국은행
통제변수	정치경제적 요인	실업률	1953 ~ 2007	통계청, 한국재정40년사
	인구사회적 요인	ln(추계인구)	1945 ~ 2007	통계청
	추세적 요인	해당연도(t) 변수화	1945 ~ 2007	1945=1, 1946=2, ...
더미변수	더미변수 1	IMF위기 이전(=0), 이후(=1)	1945 ~ 2007	1998년부터 2007년까지 '1'
	더미변수 2	대통령선거연도(=1), 그 이외연도(=0)	1945 ~ 2007	1987, 1992, 1997, 2002, 2007='1'

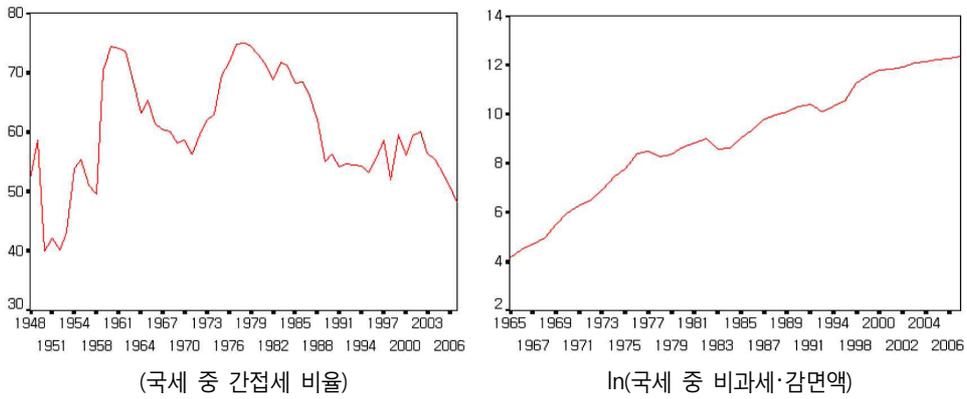
<표 4> 기술통계 결과

측정지표	평균	표준편차	N
ln(일반회계)	9.1148	2.1836	39
ln(특별회계)	8.4733	2.1859	39
ln(통합재정규모)	9.8401	1.8517	35
국세 중 간접세비율	61.682	7.512	39
ln(국세 중 비과세·감면액)	9.1453	2.2913	39
ln(중앙정부채무액)	9.2291	2.2754	39
소비자물가지수변동률	9.210	7.109	39
실업률	3.969	1.160	39
ln(추계인구)	10.5932	0.1513	39
더미변수 1	0.26	0.44	39
더미변수 2	0.10	0.31	39

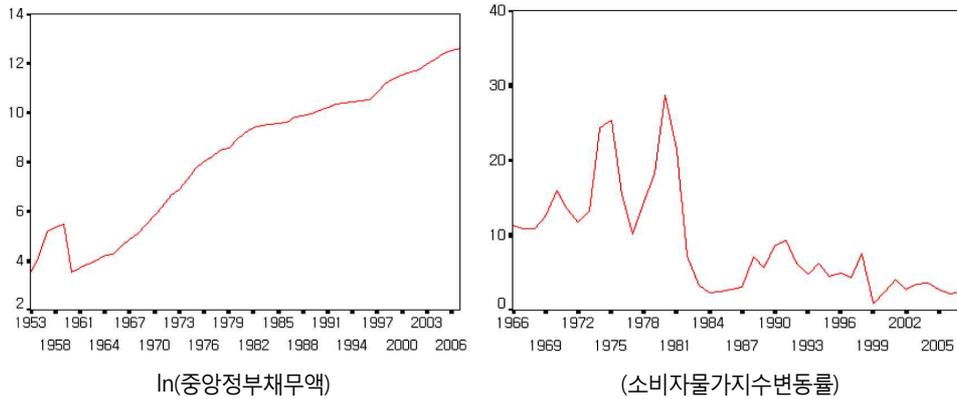
<그림 6> 종속변수의 추세도



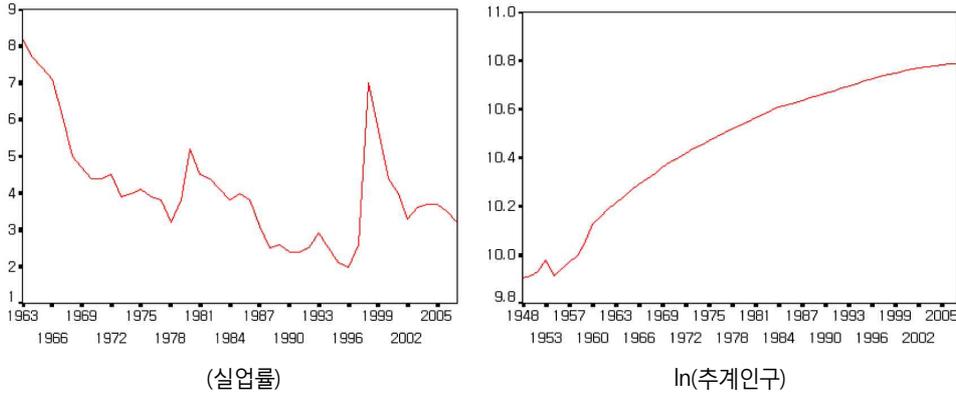
<그림 7> 설명변수의 추세도 I



<그림 8> 설명변수의 추세도 II



<그림 9> 통제변수의 추세도



2) 회귀분석 결과

일반적으로 횡단면자료의 회귀분석에서는 자기상관(serial or auto correlation) 문제가 우려되지 않지만 순차적인 변화를 일으키는 시계열자료의 경우 연속된 관찰 개체에 대한 오차항이 양(+의 상관관계를 가지는 경향이 일반적이다(곽상경, 2003)<sup>13)</sup>. 따라서 본 연구모형에서는 설명변수와 관련된 해당연도를 변수화(n=1,2,3...) 하여 시간에 따른 연속성 문제를 통제하려 했으며, 분석 결과 모형 I, II, III의 더빈 왓슨(Durbin-Watson) 통계량은 각각 0.917, 1.596, 0.970으로 나타났다.

DW 통계량은 잔차를 시간에 대해 플롯한 그래프와 함께 자기상관성 여부를 검정하는 대표적인 방법이다. DW d값이 2에 가까울수록 오차항들간의 자기상관관계가 존재하지 않는다는 증거이며<sup>14)</sup>, 계산된 통계량을 더빈 왓슨 표에 의한 검정 임계값(dL, dU)와의 비교를 통해 자기상관 유무를 공식적으로 판단한다. 모형 I의 DW 통계량은 0.917로 'K(설명변수의 개수)=9', 'n=39', 5% 유의수준 하에서

13) 자기상관은 오차항 간에 상관관계가 존재하여 독립성이 보장되지 않는 것으로 표준오차의 추정값, 신뢰구간, 검정내용 등을 왜곡시켜 분석결과의 타당성을 훼손한다. 이렇듯 자기상관은 단순히 무시되어서는 안 되는 심각한 사항이지만 다중공선성과 마찬가지로 정도상의 문제라고 할 수 있다(Chatterjee & Price, 1998).

14) 반면에 더빈왓슨(DW) 테스트 결과의 값이 '0'에 가까울 경우 인접 오차항들이 양(+적 자기상관 관계에 있는 것을 나타내며 DW 통계량이 4에 가까우면 음(-적 자기상관임을 보여준다(허명희, 1999: 143).

$dL=0.99$ ,  $dU=2.09$ 이며, 따라서 통계량이  $dL$ 보다 작기 때문에 오차항들간에 유의적 자기상관이 존재한다고 볼 수 있다. 모형 II의 경우 DW 통계량은 1.596으로 'K(설명변수의 개수)=9', 'n=39', 5% 유의수준 하에서  $dL=0.99$ ,  $dU=2.09$ 이며,  $dL$ 보다 크고  $dU$ 보다는 작기 때문에 자기상관에 대한 결론을 유보한다. 이럴 경우 자기상관 문제에 대한 추가적 분석은 일종의 선택사항이라고 할 수 있다(Chatterjee & Price, 1998). 모형 III의 DW 통계량은 0.970이며 'K(설명변수의 개수)=9', 'n=35', 5% 유의수준 하에서  $dL=0.91$ ,  $dU=2.14$ 을 적용하면  $dL$ 보다 약간 큰 것으로 나타나서 모형 II의 경우와 비슷하지만 상대적으로 오차항들간에 자기상관의 가능성이 높다.

검정 결과를 볼 때 연구의 회귀모형에 반영되지 않은 숨겨진 자료 구조 또는 추가적 설명변수의 존재가능성을 알 수 있다. 즉, 종속변수인 예산규모의 경우 점증주의적 변화에 의해 전년도 예산규모의 설명력이 매우 크게 작용하는 것이다. 따라서 모형 I, II, III 각각에 '전년도 ln(일반회계)', '전년도 ln(특별회계)', '전년도 ln(통합재정규모)'를 설명변수로 추가하여 분석한다. 이처럼 자기상관의 가장 우선적인 교정방법은 모형에 빠진 설명변수를 찾아내 자기상관의 명백한 근원을 이해하는 것이며, 회귀모형 자체의 잘못이 없다는 가정 하에서 순수자기상관 문제가 심각할 경우 자료의 변환 및 일반최소자승법(GLS)을 활용한다. 하지만, Cochrane-Orcutt 등의 변수변환 방법은 마지막으로 시도하는 것이 바람직하다고 알려져 있다. 변수변환방법의 경우 미지의 자기상관계수를 포함하기 때문에 회귀모형을 비선형으로 만들어 최소제곱방법이 가능하지 않게 된다(Chatterjee & Price, 1998: 159).

<표 5> 종속변수가 'ln(일반회계)'인 수정된 모형 I의 분석결과를 보면 모형 적합도와 관련된  $R^2$ 값과 F값은 너무 높게 나왔지만 DW 검정통계량이 1.975로 '2'에 가까워 무자기상관임을 보여준다. 표준화회귀계수 값의 경우 'ln(중앙정부채무액)'을 제외하고 '국세 중 간접세 비율', 'ln(국세 중 비과세·감면액)', '소비자물가지수변동률'의 설명변수들은 0.021, 0.009, 0.022로 예측한 것처럼 양(+)의 값으로 도출되었다. 하지만, 이러한 설명변수들의 계수 값은 통계적으로 유의하지 않았으며, 다만 유의수준 10% 하에서 '소비자물가지수변동률'은 유의할 수 있다. 이러한 결과는 주요한 설명변수들의 t값이 모두 유의하지 않음에도 불구하고 모형의 적합도를 의미하는  $R^2$ 값과 F값이 유의하다는 점에서 어느 정도 이해할 수 있는데,

설명변수들 간의 다중공선성(multi-collinearity) 문제가 회귀계수의 유의성 검정통계량 t값을 작아지게 만들었다고 간주된다. 특히 'ln(국세 중 비과세·감면액)'과 'ln(중앙정부채무액)'의 VIF지수는 각각 134.635, 180.895로 추가로 포함된 '전년도 ln(일반회계)'변수와 함께 매우 심각한 다중공선성에 따라 회귀계수의 추정에 심한 피해를 입었다<sup>15)</sup>.

다중공선성 문제를 고려하여 매우 강한 상관관계를 보이는 변수 중 하나를 제거하거나 단계별(stepwise) 회귀분석방법을 사용한다면 양(+)의 값을 나타낸 'ln(국세 중 비과세·감면액)'의 통계적 유의성을 확보할 수 있다. 하지만, 실험설계와 달리 사회과학의 변수를 활용한 회귀모형에서는 독립변수 간에 상관관계가 존재할 수밖에 없고, 오히려 무리하게 하나의 설명변수를 모형에서 제외할 경우 회귀계수가 과대 추정되거나 회귀계수와 오차항간에 일정한 관계가 형성되어 더욱 심각한 문제가 발생하는 것을 고려해야 한다(김태일, 1997).

<표 5> 모형 I의 다중회귀분석결과(n=39)

독립변수	종속변수	ln(일반회계)		
		표준화회귀계수	t값(유의확률)	VIF지수
국세 중 간접세비율		0.021	1.268(0.215)	4.736
ln(국세 비과세·감면액)		0.009	0.094(0.926)	141.282
ln(중앙정부채무액)		-0.029	-0.257(0.799)	216.374
소비자물가지수변동률		0.022	1.744(0.092)	2.635
실업률		0.004	0.248(0.806)	3.740
ln(추계인구)		0.264	1.365(0.183)	623.540
해당연도		0.122	1.101(0.280)	205.310
더미변수1(IMF)		-0.022	-0.689(0.497)	16.791
더미변수2(대통령선거)		-0.001	-0.175(0.862)	1.192
전년도 ln(일반회계)		0.675	4.145(0.000)	441.224
R <sup>2</sup>		0.998		
수정된 R <sup>2</sup>		0.998		
F값(유의확률)		1662.141(0.000)		
DW통계량		1.975		

15) 분산팽창요인(VIF) 지수가 '10' 이상일 경우 다중공선성 문제가 심각하다고 판단한다(허명희, 1999).

<표 6> 'ln(특별회계)'를 종속변수로 하는 수정된 모형 II의 DW 통계량은 2.651로 오차항간에 상관관계가 거의 없음을 나타낸다. 회귀분석 결과의 경우 'ln(중앙정부채무액)'을 제외하고 '국세 중 간접세 비율', 'ln(국세 중 비과세·감면액)', '소비자물가지수변동률'의 회귀계수 값이 각각 0.037, 0.055, 0.030으로 예측했던 것과 동일하게 양(+)으로 나타났지만 통계적으로 유의하지 않았다. 다만 'ln(국세 중 비과세·감면액)'은 VIF 지수 141.910으로 다중공선성에 의해 검정통계량 t값이 작아졌다는 것을 감안할 필요가 있다.

<표 7>의 'ln(통합재정규모)'를 종속변수로 하는 수정된 모형 III에서 자기상관의 가능성은 DW 통계량 2.518로 존재하지 않음을 보여준다. 또한, 일반회계와 특별회계 뿐만 아니라 기금과 정부 순유자 규모까지를 포함하는 통합재정규모로 분석할 경우 '국세 중 간접세 비율', 'ln(국세 중 비과세·감면액)', 'ln(중앙정부채무액)', '소비자물가지수변동률'의 모든 설명변수들의 회귀계수 값이 각각 0.001, 0.076, 0.031, 0.049로 가설과 동일하게 예산규모에 양(+)의 영향을 주고 있다. 특히 예산 통일 원칙의 예외적 제도로써 오랫동안 국회심의를 거치지 않았으며 일반회계 지

<표 6> 모형 II의 다중회귀분석결과(n=39)

독립변수	종속변수	ln(특별회계)		
		표준화회귀계수	t값(유의확률)	VIF지수
국세 중 간접세비율		0.037	1.030(0.312)	5.280
ln(국세 비과세·감면액)		0.055	0.293(0.771)	141.910
ln(중앙정부채무액)		-0.396	-1.731(0.094)	214.506
소비자물가지수변동률		0.030	1.031(0.311)	3.376
실업률		0.086	2.523(0.018)	4.803
ln(추계인구)		0.593	1.668(0.106)	519.060
해당연도		0.311	1.311(0.201)	231.530
더미변수1(IMF)		-0.124	-1.921(0.065)	17.205
더미변수2(대통령선거)		-0.007	-0.381(0.706)	1.212
전년도 ln(특별회계)		0.595	2.823(0.009)	182.640
R <sup>2</sup>		0.993		
수정된 R <sup>2</sup>		0.991		
F값(유의확률)		408.102(0.000)		
DW통계량		2.651		

<표 7> 모형 III의 다중회귀분석결과(n=34)

독립변수	종속변수	ln(통합재정규모)		
		표준화회귀계수	t값(유의확률)	VIF지수
국세 중 간접세비율		0.001	0.060(0.953)	8.130
ln(국세 비과세·감면액)		0.076	1.200(0.243)	82.563
ln(중앙정부채무액)		0.031	0.349(0.730)	163.208
소비자물가지수변동률		0.049	4.068(0.000)	2.906
실업률		0.007	0.362(0.721)	6.706
ln(추계인구)		0.214	1.605(0.122)	362.455
해당연도		0.017	0.105(0.917)	507.631
더미변수1(IMF)		-0.034	-0.765(0.452)	40.069
더미변수2(대통령선거)		-0.010	-1.368(0.184)	1.183
전년도 ln(통합재정규모)		0.726	5.731(0.000)	326.479
R <sup>2</sup>		0.999		
수정된 R <sup>2</sup>		0.998		
F값(유의확률)		2030.452(0.000)		
DW통계량		2.518		

원, 한국은행 차입, 국채발행, 보유자산의 금융기관 예탁에 의한 운용수익 등 다양한 재원에 의해 조달된 기금을 합칠 경우 ‘ln(중앙정부채무액)’의 계수 값도 모형 I, II와 달리 양(+)으로 변화됨을 알 수 있다.

모형 III에서 ‘소비자물가지수변동률’만이 유의수준 1% 하에서 통계적으로 유의미하였다. 하지만, 설명변수간의 다중공선성의 문제(설명변수 각각의 VIF 지수 8.130, 82.563, 163.208) 때문에 검정통계량 t값이 작아진 것을 고려한다면 ‘국세 중 간접세비율’, ‘ln(국세 중 비과세·감면액)’, ‘ln(중앙정부채무액)’ 등도 통계적으로 아주 의미없다 라고 확정짓기 어렵다.

## 2. 분석결과의 해석

<표 8>은 세 가지 연구모형별로 네 가지 가설에 대한 다중회귀분석 결과이며, 이것에 대한 해석을 통해 도출된 정책적 함의는 다음과 같다. 비가시적 세입체계와 관련된 설명변수들은 가설에서 예측한 것처럼 종속변수와 비례관계로 나타나

우리나라의 예산규모가 일반시민들의 조세부담을 실제보다 완화하는 방식으로 증가해왔음을 확인할 수 있다. 채무환상(‘ln중앙정부채무액’) 설명변수를 제외하고 간접세 위주의 조세구조(‘국세 중 간접세 비율’), 조세구조의 복잡성(‘ln국세 중 비과세·감면액’), 인플레이션 조세(‘소비자물가지수변동률’)의 회귀계수가 모두 양(+)의 값이었다.

비가시적 세입체계 중 인플레이션 조세(‘소비자물가지수변동률’) 변수는 모형 I, II, III의 회귀계수가 양(+)의 값이며 모형 I (유의수준 10%)과 모형 III(유의수준 5%)에서 통계적으로 유의미하여 ‘가설 4’를 긍정한다. 가설 1, 2의 경우에도 모든 모형에서 회귀계수 값이 양(+)으로 나타났으며, 통계적 유의성 부족은 결측값의 보충에 따른 케이스(n) 숫자의 증가 또는 다중공선성을 고려한 단계별 회귀분석 방법 등을 적용하면 완화될 수 있을 것이다. 특히 ‘가설 2’와 관련된 ‘ln(국세 중 비과세·감면액)’를 측정지표로 활용한 조세구조의 복잡성은 모형 I, II, III 모두에서 VIF 지수가 매우 높았다.

<표 8> 모형별 가설검증 결과

모형 \ 가설	가설 1	가설 2	가설 3	가설 4
모형 I (종속변수 ln일반회계)	회귀계수: 0.021 유의확률: 0.215	회귀계수: 0.009 유의확률: 0.926	회귀계수: -0.029 유의확률: 0.799	회귀계수: 0.022 유의확률: 0.092
모형 II (종속변수 ln특별회계)	회귀계수: 0.037 유의확률: 0.312	회귀계수: 0.055 유의확률: 0.771	회귀계수: -0.396 유의확률: 0.094	회귀계수: 0.030 유의확률: 0.311
모형 III (종속변수 ln통합재정규모)	회귀계수: 0.001 유의확률: 0.953	회귀계수: 0.076 유의확률: 0.243	회귀계수: 0.031 유의확률: 0.730	회귀계수: 0.049 유의확률: 0.000

- \* 가설 1: 간접세 위주의 조세구조가 클수록 예산규모는 커질 것이다
- 가설 2: 조세구조의 복잡성이 클수록 예산규모는 커질 것이다
- 가설 3: 채무환상이 클수록 예산규모는 커질 것이다
- 가설 4: 인플레이션 조세가 클수록 예산규모는 커질 것이다

이러한 검증결과는 여러 가지 역사적 사실과도 일치한다. 우리나라에서 주요한 재원조달방법으로 알려진 간접세 위주의 조세구조의 경우 최근까지도 직접세인 재산세의 과표가 현실과 괴리되고 근로소득세는 면세점 인상에 따라 납부예외자

가 증가하여 직접세의 저과세가 이루어지면서 부가가치세, 특별소비세, 주세 등 간접세의 징수강화로 이어졌다는 평가이다. 2003년 OECD Revenue Statistics에 따르면 GDP 중 개인소득세와 법인세의 비중이 OECD 국가 중에서 가장 낮은 수준이었다(박형수, 2008.8). 또한, 우리나라 조세구조의 복잡성은 단일 법률체계가 아닌 개별 세법인데다 비과세·감면제도가 과다하게 적용되어 더욱 복잡하다는 지적이다. 이에 따라 일반시민들은 세법에 명시되어 있는 세율이 아닌 개별적인 실효세율을 적용받게 되면서 많은 비과세·감면조항 때문에 실효세율을 정확하게 인지하기 어렵다. 인플레이션 조세의 경우 1980년대 초반까지 통화량 증가에 의해 인플레이션을 발생시켜 정부세수를 확대하였다고 알려져 있다. 한국은행은 1년 미만의 일시차입금과 장기차입금을 정부에 직접 빌려주어 통화량을 상승시켰으며, 이에 따른 인플레이션의 의해 명목상 늘어난 거래금액과 소득의 증가로 얻어진 추가세입은 세계잉여금으로 사용되었다(이형구·전승훈 편, 2003: 93-94).

<표 8> 채무환상( $\ln$ 중앙정부채무액)의 경우  $\ln$ (일반회계)와  $\ln$ (특별회계)를 종속변수로 하는 모형 I, II에서 음(-)의 계수 값으로 나와 가설과 달랐으며 모형 II에서는 유의수준 10% 하에서 통계적으로도 유의미하였다. 하지만,  $\ln$ (통합재정규모)가 종속변수인 모형 III의 경우 회귀계수 값이 0.031로 도출되어 예측된 가설과 일치하였다. 이처럼 모형별로 상이한 회귀분석 결과는 일반회계가 세입내 세출 원칙에 따라 재정건전성을 유지하면서도 상당액이 특별회계에 지원되었으며, 기금의 경우 일반회계 지원, 한국은행차입, 국채발행, 보유자산의 금융기관 예탁에 의한 운용수익 등 다양한 재원에 의해 조달된 내용과도 일치한다(장병완, 2008: 77). 우리나라에서 중앙정부의 적자재정은 일반회계보다 다수의 특별회계와 기금을 통해 이루어져왔으며, 특히 기금이 차지하는 비중이 약40%를 차지한다고 주장된다(박기백, 2001). 반면 특별회계의 경우 매년 부족한 재원을 일반회계로부터 추가로 지원받았으며, 2004년도에 특별회계 67.7조원 중에서 일반회계로부터의 전입금이 19.8조원을 차지할 정도였다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 114).

## V. 연구의 한계

본 연구는 재정정책과 관련된 시계열자료를 대상으로 예산규모와 비가시적 세입체계 간의 관계에 대해 세 가지 모형 및 네 가지 가설을 중심으로 다중회귀분석을 통해 검증하였다. 하지만, 연구변수의 조작적 정의에 의한 대리지표로 측정하였기 때문에 변수 개념을 완벽히 구현하기는 어려우며, 다양한 시계열자료의 분석방법으로 접근하지 못한 측면을 보완하고 이명박 정부 이후의 데이터를 추가하여 분석해야 할 것이다. 이러한 연구의 기본적인 한계를 지적하면서 다음과 같은 정책 방안을 제시해 본다. 우리나라의 예산규모가 민간부문과 공공부문이 균형을 이루는 자원배분의 효율성을 달성하기 위해선 무엇보다도 일반시민들이 자신들의 조세부담과 재정지출 편익을 명확히 인지할 수 있도록 예산제도가 구축되어야 한다. 따라서 현재 일반회계, 특별회계, 기금 등으로 구분되어 회계 및 기금 상호간에 복잡한 전출입에 의해 정확히 예산규모를 파악하기 어렵다는 기본적 비판을 고려하면서도, 일반회계와 달리 기업방식운영 및 특정분야지원을 위해 특정수입(목적세, 부담금)과 지출의 연계를 통해 운영되는 특별회계 제도의 발전 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

### ■ 참고문헌

- 곽상경. 2003. 《계량경제학》. 서울: 다산출판사.
- 기획예산처 홍보관리관실. 2006. 《재정관련 언론기고 모음》. 서울
- 기획예산처 2007.9. 《보도참고자료: 2008년 예산·기금안의 10대 특징》. 서울
- 기획예산처. 2008.2. 《정책통계·용어집》. 서울: 내부자료.
- 기획재정부 세제실 조세분석과. 2008.6.11. 《보도참고자료: 1인당 조세부담액의 허와 실》.
- 김기언. 1992. “한국정부지출의 변화요인에 관한 분석적 연구.” 《한국행정학보》. 26(4): 1183-1198.
- 김완석. 2006.12. 《조세법체계의 개편에 관한 연구》. 서울: 한국조세연구원.
- 김의섭. 2002. 《한국의 재정지출팽창》. 한남대학교 출판부.

- 김태일. 1997. "인과관계 성립의 세 조건의 회귀분석에서의 의미: 세 번째 조건(비허위적 관계)를 중심으로." 《사회과학논총》. 15: 271-275.
- 문병근·남재일. 1998. "한국에 있어서 재정환상과 조세구조의 관계성에 관한 연구." 《경제학논집》. 7(3): 53-76.
- 문병근·정진현·하종원. 2003. "정치가 재정에 미치는 영향에 관한 연구." 《재정정책논집》. 5(1): 63-83.
- 박기백. 2001. 《우리나라 재정운영 행태에 대한 연구》. 한국조세연구원.
- 박형수. 2008.8. "세입·세출의 수준 및 구조와 경제성장." 《기획재정부 재정포럼 발표자료》.
- 반장식. 2003. 《한국의 재정건전성 결정요인에 관한 연구: 예산과정의 집중화 및 의사결정시스템이 재정건전성에 미치는 영향을 중심으로》. 고려대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 박태규. 1992. "공공부문 증대 요인의 분석." 김영훈(편). 《재무행정논집 : 구조·과정·환경》. 9-39. 서울: 정훈출판사.
- 변양균. 2003. 《한국재정의 지속가능성 분석과 자원배분의 비최적성 치유에 관한 연구》. 서강대학교 대학원 경제학 박사학위논문.
- 배득중. 1990. "조세환상(Fiscal Illusion)이 공공선택에 미치는 영향 : 뉴욕주 School Districts의 재정조달결정을 중심으로." 《한국행정학보》. 24(2): 1057-1071.
- 배득중. 1992. "조세환상을 측정하는 두 가지 방법론." 김영훈(편). 《재무행정논집 : 구조·과정·환경》. 251-268. 서울: 정훈출판사.
- 삼성경제연구소. 2007.1.31. "한국의 정부규모 진단: 재정지출과 규제." 《CEO Information》. 제589호.
- 삼성경제연구소. 2010.3.9. "유동성 지표로 살펴 본 물가상승압력 평가." 《SERI 경제포커스》. 제283호.
- 신춘식. 1994. 《조세론 해설 : 세정문고 17》. 한국세정신문사.
- 안중범 외. 2008. 《재정포퐁리즘과 재정개혁》. 도서출판 금봉어.
- 우명동. 2002. 《조세론》. 도서출판 해남.
- 윤성식. 2003. 《예산론》. 서울: 나남출판.
- 이만우. 1993. 《공공경제학》. 서울: 태진출판사.
- 이영균. 1993. "한국정부의 팽창요인에 관한 연구." 《한국행정학보》. 27(4): 1073-1098.
- 이형구·전승훈 편. 2003. 《조세·재정정책의 50년 증언 및 정책평가》. 한국조세연구원.

- 이필우. 1996a. “한국조세변천의 공공선택적 인식(1960 ~ 1987): 재정환상을 중심으로.”  
《재정논집》. 11: 3-49.
- 이필우. 1996b. 《개발독재와 재정환상》. 서울대학교 출판부.
- 이상봉. 2010. 《우리나라 예산규모의 결정과 재정환상》. 고려대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 손희준. 1999. “지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석.” 《한국행정학회보》. 5(2): 267-292.
- 장병완. 2008. 《한국의 재정개혁정책 특성에 관한 연구: 시대별 유형변화를 중심으로》.  
중앙대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- 정부혁신지방분권위원회. 2005.12. 《참여정부의 재정세계개혁》. 서울
- 정책기획위원회. 2004. 《중장기세계개편방안》. 서울
- 조윤상. 1988. “한국 재정의 특성분석.” 《재정논집》. 2.
- 최준욱. 2005. 《재정지출의 분야별 자원배분에 관한 연구》. 서울: 한국조세연구원.
- 최준욱. 2007. “재정운영 방식의 새로운 흐름 : 중기재정, 장기전망, 재정준칙.” 《기획예산처 재정교육》. 319-432.
- 한국조세연구원. 2007.9. 《주요국의 재정조직 운영실태》. 서울.
- 한국조세연구원. 2007.10. 《조세·재정정책 성과와 향후 과제》. 서울.
- 허명희. 1999. 《사회과학을 위한 통계적 방법》. 서울: 자유아카데미.
- Borcherding, T. E. 1985. "The Causes of Government Expenditure Growth : A Survey of the U.S. Evidence." *Journal of Public Economics*. 28.
- Buchanan, J. M. 1977. "Why Does Government Grow?." In Albert C. Hyde(ed.), *Government Budgeting: Theory·Process·Politics*. 231-239. Second Edition: Brooks/Cole. 1992.
- Cameron, David R. 1978. "The Expansion of the Public Economy : A Comparative Analysis." *American Political Science Review*. 72(4): 1243-1261.
- Chatterjee, S & Price, B. 1991. *Regression Analysis By Example*. [김기영·전명식(역)]. 1998. 《예제를 통한 회귀분석》. 서울: 자유아카데미].
- Davey, Bruce F. 1999. "Addressing Tax Expenditures in the Budgetary Process." In Roy T. Meyers (ed.). *Handbook of Government Budgeting*. 227-252. Jossy-Bass Inc.
- Gravelle, Jane G. 1999. "The Major Tax Bases." in Roy T. Meyers (ed.). *Handbook of Government Budgeting*. 255-276. Jossy-Bass Inc.
- Gujarati, D. N. 1995. *Basic Economics*. Third Edition. McGraw-Hill, Inc. [안충영·홍성표·박

- 완규(역). 2000. 《기초계량경제학》. 서울: 진영사].
- James, S. & Nobes, C. 1992. *The Economics of Taxation*. Prentice Hall International Ltd.
- Kingdon, W. J. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Lee, Robert D. Jr. & Johnson, Ronald W. 1998. *Public Budgeting System*. Six Edition: An Aspen Publication.
- Mueller, D. C. 1989. *Public Choice II*. A revised edition of *Public Choice*. Cambridge University Press.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw·Hill.
- Oates, W. E. 1988. "On the Nature and Measurement of Fiscal illusion: A Survey." in G. Brennan et al., eds. *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews*. 65-82. Canberra: Australian National University Press.
- Pollack, Sheldon. 1999. "The Politics of Taxation." In Roy T. Meyers (ed.). *Handbook of Government Budgeting*, 81-94. Jossy-Bass Inc.
- Rosen, S. H. 2005. *Public Finance*. Seventh Edition: McGraw·Hill.
- Rosenbloom, D. H. & Goldman, D. D. 1989. *Public Administration*. McGraw·Hill.
- Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. 2001. *Economics*. Seventh Edition: McGraw·Hill.
- Savage, J. C. & Schwartz, H. M. 1999. "Cutback Budgeting." In Roy T. Meyers (ed.). *Handbook of Government Budgeting*, 529-547. Jossy-Bass Inc.