

재정의 기능 강화와 재원 조달

노기성*

대내의 여건변화와 재정

우리경제는 안에서나 밖으로부터 큰 변화를 맞이하고 있다. 안에서는 새로운 정부가 출범하여 참여와 창의를 통한 우리경제의 제도약을 위해 재정·금융개혁 등 제반 개혁을 추진하고 있다. 밖으로부터는 개방화의 압력이 거세지고, 경제에 관한 한 국경이 큰 의미가 없어지고 있다.

그리고 과거 재정과 함께 기본적 정책수단의 하나이었던 금융은 금융기관이 기업으로서 경영의 자율화를 추진하지 않을 수 없는 경쟁시대에 진입하고 있다. 금리자유화, 자본거래의 자유화, 금융산업의 개방 등 향후 추진할 과제 등을 고려할 때 금융은 더이상 과거와 같은 중추적 정책수단으로서 이용되기는 어려울 것이다.

따라서 어느 부문보다도 그 역할이 커져야 할 부분이 재정이다. 공공재 및 공공서비스 공급과 같은 기본적 재정기능은 물론이고, 국제경쟁력을 제고하고 국민생활을 안정시키기 위한 전략부문으로의 투자 등도 재정이 주도적으로 담당하여야 할 것이다.

재정규모

재정이 얼마나 많은 일을 하는지는 재정규모

* 한국개발연구원(KDI) 연구위원, 미국 오하이오 주립대학교, 경제학 박사, 재정학 전공

를 살펴보면 대략알 수 있다. 재정의 규모는 복잡한, 재정체제로 말미암아 정확하게 파악하기는 다소 어렵지만, 국세와 지방세 부담율을 합한 조세부담율로 볼 때 1992년에 국민총생산의 19%를 상회하는 수준이다.¹⁾ 여기서 세외수입과 특별회계 기금을 감안하면 재정규모의 국민총생산에 대한 비율은 훨씬 더 높아진다.

특별회계와 기금은 특별한 목적을 위해 특별한 수입을 바탕으로 운용되는 것인데, 이들의 규모를 그대로 일반회계와 합쳐 재정규모를 파악하면 이중 계산을 하는 잘못을 범하기 쉽다. 예를 들면, 어느 기금에 과거 10년 동안 일반회계자금으로 기금을 적립했다면, 매년 적립된 기금은 그 당시 지출로 이미 계상되었을 것이고, 그 자금이 이제 지출되었다 해서 이를 다시 현재의 지출로 계상하면 이중계산이 되는 셈이

1) 우리재정의 과거 발자취를 돌아보면, 1960, 70년대에는 재정운용이 고속경제성장을 뒷받침하는 데 중점적으로 이루어졌고, 1980년대에는 경제안정을 위해서 긴축재정을 유지하였으며, 90년대에는 80년대말의 민주화, 지방화의 격변기를 거치면서 재정의 소득보상적 기능이 강조되기도 하였다. 재정규모도 재정정책 기조의 이러한 변동에 따라 기록을 보였다. 재정규모 변동의 추이를 중앙정부의 일반회계 세출의 대 GNP 비율로 볼 때, 60년대 이래 계속 증대하다가 1982년에 17.6%로서 최고치를 실현하였다. 이후 긴축재정 기간에 감소세로 돌아서 88년에 최저치인 14.3%를 나타낸 후, 89년부터는 재정기능 정상화의 노력의 결과 다시 재정규모가 대폭 증대하여 92년에는 지방양여금과 교육양여금을 포함하여 약 16% 수준에 이르고 있다.

다. 뿐만 아니라 재정자금이 구조조정자금, 시설자금 등으로 용자되기도 하는데, 이 자금은 회수되는 것이므로 전액을 지출규모에 포함하기는 어렵고 이자비용 지원이 있는 경우 이를 재정지출에 포함시킬 수는 있을 것이다. 그리고 국가채무를 상환하는 재정지출은 사실상 지출로 보기 어렵다. 국채발행 등을 통한 재원을 바탕으로 지출이 이루어진 경우 그 당시 지출과 몇 년후 상환될 때 또한 지출로 각각 계상된다면 역시 이중계산이 된다.

1992년 각각 23 개와 36 개인 특별회계와 기금의 운영규모는 각각 18.6조 원과 27.8조 원에 달하고 있다. 이를 일반회계 세출 33.2조 원과 단순히 합하면 80조 원에 가까운 큰 규모의 재정지출이 이루어지는 것으로 착각할 수 있다. 따라서 이중계산을 감안하고, 외국환평형기금,

재정지출을 통합예산방식에 따라 경상지출, 자본지출, 용자지출의 세가지로 나누어 볼 때 전체 지출은 47.7조 원에 이르고 있다. 여기서 용자지출을 그대로 재정규모에 포함시키는 어려운 점이 있으므로 용자지출을 제외한 경우에는 40.8조 원에 이르는 것으로 나타났다.

이를 회계별로 살펴보면 일반회계의 총지출 규모는 28.6조 원으로서 4.4조 원의 흑자를 기록하고 있고 특별회계와 기금의 규모는 각각 9.1조 원과 3.1조 원에 달하고 있으며 수지규모는 적자 2.4조 원과 흑자 0.2조 원을 각각 나타내고 있다. 따라서 전체적으로 보면 흑자 2.1조 원을 시현하는 것으로 나타나 일반적인 인식과 차이를 나타낸다.²⁾

그리고 지방세 수입과(8.3조 원, 92년 예산)과 지방세의수입(일반회계 순계기준 3.7조 원)을

<표 1> 중앙정부 일반회계, 특별회계, 정부기금의 지출과 적자규모(1992)

(단위: 조 원)

		일반회계	특별회계	기금	계
I	경상 지출	25.1(6.9)	5.7(-0.5)	2.4(0.5)	34.2(6.8)
II	자본 지출	2.5(-2.5)	3.4(-0.3)	0.7(-0.3)	6.6(-4.7)
III	용자 지출	- (-)	5.3(-3.1)	5.3(-3.1)	6.9(-4.2)
I + II + III	계	28.6	10.7	8.4	47.7
I + II		28.6	9.1	3.1	40.8
I + II + III	수지	4.4	-3.6	-2.9	-2.1
I + II		4.4	-2.4	0.2	2.1

주: ()내는 지출별 수지, -는 적자를 +는 흑자를 나타냄.
 자료: 경제기획원, 「예산개요 참고자료」, 1992.

재산형성저축 장려기금, 노인가목돈마련저축 장려기금, 체신보험기금 등 공공용 부문에 속할 수 있는 4 개 기금을 제외한 후 재정규모를 계산하면 아래 표에 나타난 바와 같다.

감안하면 중앙재정과 지방재정을 포함한 전체 재정규모는 52.8조 원, 그리고 GNP 대비로는

2) 용자수지를 감안할 경우 적자 2.1조 원에 달하고 있다.

23% 수준을 상회하는 것으로 볼 수 있다.

전체 재정이 일정하다고 할 때, 중앙재정과 지방재정은 이를 서로 나누어 가져야 하므로 상충된다. 따라서 중앙 또는 지방 어느 쪽이 그들이 하는 일에 비해 더 큰 재정을 운용한다면, 이는 비효율적임에 틀림없다. 따라서 중앙·지방간 효율적인 자원배분을 위해서는 정부기능의 효율적인 배분이 선행되어야 할 것이다.

재정지출의 효율적 편성과 집행

재정지출은 일반행정, 교육, 방위, 사회개발, 경제개발 등 우리의 경제, 사회, 문화생활과 관련된 여러 부문에 공공재와 서비스 공급, 소득 재분배, 외부경제의 유발 등을 위해서 배분된다. 문제는 제한된 재원을 어떻게 효율적으로 배분하느냐이다. 모든 국민이 가장 시급히 필요로 하는 데 재원이 배분되면 될 것이나, 자원배분에 따른 계층간·부문간 이해가 상충되는 것이 일반적이므로 이를 잘 조화해야 할 것이다. 과거 10년간 자동차 댓수는 1980년의 53만대에서 1990년의 340만 대로 3배 증가하였으나, 도로연장과 같은 기간 고작 20.8% 증대하는 데 그치고, 공항과 항만은 거의 포화상태에 이르는 등 병목현상이 심각한 사회간접부문에 대한 지출 증대가 시급히 이루어져야 한다는 데는 큰 이의가 없을 것이다.

향후 기술수준이 국제경쟁력의 가장 중요한 결정요인이라 할 때 민간 부문이 개발하기는 어렵지만 파급효과가 큰 기술분야에 대해서도 재정투자가 이루어져야 할 것이다. 그리고 경제

발전 과정에서 소외된 장애인, 노약자 등 취약 계층과 상대적으로 열위에 있는 중소기업에 대한 지원도 경제발전에 맞추어 증대시켜야 할 것이다. 또한 삶의 질을 높이기 위해서 환경개선 투자를 증대시킬 필요가 있다.

다음 문제는 배분된 재원을 어떻게 집행하느냐이다. Niskanen³⁾이 지적하듯이 공공부문에서는 일반기업에서와는 달리 효율적 생산의 유인이 본질적으로 부족하다. 따라서 재정집행에서도 효율성을 제고하려는 노력이 항상 경주되어야 한다. 최근 논란이 된 울곡사업은 재정의 효율성에 대해서 많은 시사점을 준다. 재정지출의 효율성을 평가하여 다음 재정배분시 증액 또는 감액하는 등 유인을 제공할 수 있을 것이다.

자원조달

대부분의 국가에서와 같이 우리나라의 경우에는 조세수입이 재정수입의 거의 대부분을 차지하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 사회간접자본에 대한 투자의 확대, 환경개선, 기술개발, 중소기업에 대한 지원 등을 위해서 재정지출이 크게 증대되어야 할 것으로 보인다. 따라서 향후 증대될 재정수요를 충족하기 위해 조세부담률을 1997년까지 22~23% 수준으로 상향조정되게 되어 있다.

조세 이외의 자원조달 수단인 세외수입 증대와 국채발행은 각각 재원확보의 한계와 만성적 적자의 가능성과 금리인상 등의 문제점을 지니

3) W. Niskanen, 「Bureaucracy and Representative Government」, (Chicago: Aldine-Atherton Inc, 1981.)

므로, 기본적으로는 조세수입을 재정규모 증대에 맞추어 확충시켜야 할 것이다.

현재 19.4%에 이르고 있는 우리의 조세부담율은 우리와 국민소득 수준(1人當)이 비슷했던 외국의 경우와 비교해 보면 다소 낮은 편이므로 추가적인 조세부담의 여력이 있는 것으로 판단된다.

조세수입의 확충을 위해서는 무엇보다 세정을 강화함으로써 음성·탈루소득에 대한 과세포착률을 제고하는 것이 필요하다. 상속세·증여세 등 재산관련 조세를 강화하고, 양도소득세의 감면 등 비과세·감면 폭을 대폭 축소하고 부동산과표 현실화율을 획기적으로 높임으로써 재산과세를 강화하여야 할 것이다.

그러나 최근 발표된 자료에 의하면 관세, 법인세, 부가가치세 등의 세수부진으로 올해 5월 까지 세수진도율이 작년의 그것에 다소 미달한다고 한다. 그리고 금융실명제 실시로 경기둔화가 예상되는 바, 내년에도 세수가 크게 증대될 것으로 보이지는 않는다. 일각에서는 세수부진을 예상하여 적자예산 편성의 논의도 조심스럽게 제기되기도 한다.

따라서 향후 크게 증대될 재정지출을 충족시킬 재원조달방안을 강구하는 것이 시급하다. 이를 위해 新經濟 계획에 제시된 바와 같이 징세노력을 가능한 한 제고하여 조세수입을 증대시키고, 세외수입도 다소 한계는 있지만 증대시키며, 民資를 유치하는 등 일차적 재원조달의 노력을 경주하여야 할 것이다.

동시에 재정지출의 효율화, 지출구조의 조정, 투자우선순위 조정도 추진하고 기존의 일부기

금 적자규모⁴⁾를 가능한 한 축소시켜야 할 것이다. 연후에도 발생할 수 있는 재원부족은 사회간접자본 등 미래를 대비하는 투자에 한해 세대간 형평성을 제고하는 차원에서 여유자금을 활용할 수 있을 것이다. ♣

우리나라 사회간접자본(SOC) 투자 동향
(단위: 억원, %)

연도	SOC 투자액	GNP	對 GNP비중
80	25,158	522,608	4.8
81	26,529	553,543	4.8
82	28,050	593,222	4.7
83	33,931	668,030	5.1
84	38,075	730,040	5.2
85	41,789	780,884	5.4
86	49,297	881,735	5.6
87	44,829	996,116	4.5
88	45,321	1,119,799	4.0
89	49,595	1,195,767	4.1
90	58,713	1,306,851	4.5
91	66,374	1,416,232	4.7
92	79,553	1,482,510	5.4
92상반기	30,758	695,304	4.4
92하반기	48,795	787,206	6.2
93상반기	35,099	721,662	4.9

4) 1992년 양곡관리기금(적자 약 1조 원)과 국민주택기금(적자 1조 3천억 원)이 큰 규모의 적자를 시현하였다. 국민주택기금 적자는 주택구입 및 등록시 첨가 소화되는 주택채권과 아파트분양을 위한 청약저축으로 보전되고 있으므로 큰 문제를 야기하지 않았다. 양곡관리기금 적자는 추곡수매제도 개선에 의해 축소될 여지가 있다.