



새해 예산과 재정 운용 방향

새해 예산의 특징은 경기 조절을 위해 일반 회계를 흑자로 편성한 것과
통일을 대비하여 재정 규모를 확대한 것이다. 그러나 재정으로 경기를
조절하려면 일반 회계가 아닌 통합 재정 수지가 흑자가 되어야 한다.
그리고 조세 부담률을 높여 재정 규모를 확대하는 것은 국민의 공감을
얻기 힘들고 '작고 효율적인 정부'라는 정부의 목표와도 배치된다.

박기백 / 현대경제사회연구원, 공공경제학(經博)

오늘날 정부는 국방이나 일반 행정과 같은 기본적인 임무 외에도 경제의 안정적 성장을 위한 기반 조성이나 사회 복지의 확충 등 다양한 역할을 수행할 것을 요구받고 있다. 정부가 재정 지출을 통해 이러한 기능을 수행하기 위해서는 조세를 징수하거나 공채를 발행하여 적절한 수입을 얻지 않으면 안된다. 예산 또는 재정은 이러한 정부의 수입과 지출 모두를 일컫는 말이다. 특히 재정 지출은 국민 경제에 미치는 영향이 광범위하고 직접적이며 그 효과 또한 강력하기 때문에 흔히 정부가 사용할 수 있는 가장 중요한 정책수단으로 평가되고 있다.

■ 새해 예산의 주요 내용

정부의 새해 예산도 위와같은 기능을 수행할 수 있도록 짜여졌다. 하지만 일반회계에서 발생

한 7천억 원의 흑자가 채무 상환에 사용되는 점이 예년과 다르다. 일반 회계가 흑자로 편성된 이유는 재정 지출의 축소로 총수요 증가 요인의 일부를 흡수하여 내년도에 예상되는 물가 불안을 줄이자는 것이다. 그러나 흑자 예산의 편성은 실제적인 물가 하락 효과보다는 물가 안정에 대한 정부의 의지를 표명하였다는 데 더 큰 의미가 있다.

<표 1> 연도별 재정 규모

(조 원, %)

	'91	'92	'93	'94	'95
일반회계	31.3	33.5	38.0	43.3	50.1
財特	6.2	5.5	8.3	4.4	4.8
재정규모 (증가율)	37.5 (10.0)	39.0 (5.8)	46.3 (12.5)	47.6 (16.8)	54.9 (15.4)

자료: 경제기획원.

주: '94, '95년도는 예산 기준임.

또한 통일이 앞당겨질 경우에 대비하여 재정 규모가 확대된 점도 눈에 띈다. 재정 규모가 증가함에 따라 국민이 부담해야 할 조세 부담률도 국민총생산 대비 20.6%로 높아지고 1인당 부담해야 할 세금도 연간 1백 56만 원에 이를 전망이다. 국세와 세외수입이 50조 1천억 원으로 예상되고, 주식매각 등에 의한 재정 투융자 특별 회계 세입은 4조 8천억 원으로 추정되고 있다. 이에 맞추어 세출 규모도 일반 회계 세출은 50조 1천억 원, 재정 투융자 특별 회계는 4조 8천억 원으로 책정되었다. 그러나 세출중 일부가 채무상환에 사용되므로 균형 예산이 아닌 흑자 예산으로 볼 수 있다.

새해 예산에서 또 한 가지 주목되는 점은 경직성 경비의 비중이 처음으로 60% 이하로 낮아진 점이다. 경직성 경비란 인건비, 방위비, 교부금 등 고정적 지출의 성격을 띤 것이다. 이런 경직성 경비의 비중이 높아지면 경제 개발이나 사회개발과 같은 투자성 지출의 비중이 낮아져 재정의 신축성이 떨어진다. 따라서 재정을 경제 여건에 맞게끔 효율적으로 운용하기가 힘들다. 새해 예산은 우리나라 재정 운용의 고질적 문제점이던 경직성 경비의 높은 비중을 낮춤으로써 재정이 효율적으로 운용될 수 있는 기반을 다소 확대시켰다.

<표 2> 연도별 경직성 경비 비중

	(%)				
	'91	'92	'93	'94	'95
경직성 경비 비중	65.9	65.7	64.6	61.8	59.6

자료: 경제기획원.

부문별 사업비에 있어서도 교육 및 산업 분야의 양성, 농어촌 구조 개선, 사회간접자본 투자 등의 증가율을 높게 유지하여 국가경쟁력을 제고하고, 환경 개선 분야에 대한 지출을 대폭적으로 확대하여 국민 생활을 향상시킨 점은 평가받을 만하다.

그러나 위와 같은 새해 예산을 볼 때, 과연 새해 예산이 물가 안정에 얼마나 기여할 것인지, 늘어난 조세 부담률은 국민이 수감할 수 있는 수준인지, 또한 내년도에 본격적으로 시작되는 지방자치제와 관련하여 현재의 낮은 재정 자립도를 어떻게 높일 수 있는지 등의 문제점이 제기된다.

<표 3> 주요 부문별 사업비

(조 원, %)

주요 부문	94년도	95년도	증감률
사회간접자본	5.2	6.8	21.9
농림수산업 부문	5.7	8.0	39.4
중소기업 지원	1.4	1.9	29.1
교육 및 산업인력 (교육예산 총계)	1.0 (10.8)	1.3 (12.5)	35.2 (14.9)
환경개선 (양여금, 기금 포함)	0.6 (1.1)	1.1 (1.7)	87.1 (55.8)
국방비	10.5	11.5	9.9

자료: 경제기획원.

■ 흑자 예산과 물가 안정

내년도 재정운용의 최우선 순위는 물가 안정에 의한 안정적인 성장 기반의 구축이다. 이것은 내년도에 통화 및 총수요 증가 가능성이 높아 물가 불안이 심각할 것으로 전망되기 때문이다.

그 이유로는 첫째, 내년도에 실시되는 각종 선거로 인하여 통화량이 늘어날 가능성이 높다는 점이다. 둘째, 외국인 투자 규모의 확대 등 자본시장의 개방으로 해외 자본이 대량으로 유입되어 통화 증가 압력이 가중될 것이 확실시 된다는 점이다.

주요 연구 기관의 추정에 의하면 내년엔 유입될 해외 자본의 규모는 100~150억 달러이다. 마지막으로, 국내외 경기도 상승세를 지속할 것으로 예상되기 때문이다. 반면에 자본시장이 개방되고 국내 금융 시장에 대한 자율화가 진행됨에 따라 통화 및 금융 정책의 유효성은 점점 낮아져 물가 안정을 위한 재정 정책의 중요성이 강조되고 있다. 한편에서는 통화나 금융 정책에 비해 신축성이 떨어지는 재정의 경기 조절기능 자체를 부정적으로 보기도 하고 내년 경기가 예상보다 나쁘면 긴축적인 재정 운용이 경제의 자율적 회복을 해칠 수 있다는 견해도 있다. 그러나 현재의 상황에서 재정이라도 물가 불안을 해소하는 데 도움이 되도록 운영해야 한다는 정부 정책의 타당성은 인정해야 할 것이다.

■ 통합재정수지의 적자

문제는 오히려 정부의 재정 운용이 물가 안정을 달성하기에 충분하지 않다는 데 있다. 더 정확히 말하면 통합재정수지가 적자라는 사실이다. 기존의 연구 결과에 따르면 물가를 낮추는데 효과적인 재정 수단은 일반 회계가 아니라 일반 회계, 특별 회계, 기금 및 비금융 공기업으

로 구성된 통합재정수지의 흑자이다. 그러나 내년도 예산에 따르면 일반 회계는 흑자이지만 통합재정수지로는 소규모 적자여서 정부의 재정 운용이 물가 안정에 큰 도움을 주지 못할 것으로 예상되고 있다.

<표 4> 연도별 통합재정수지

(조 원, %)

	'92	'93	'94	'95
통합재정수지	-1.7	0.8	-2.3	-1.1
GNP대비 비중	-0.7	0.3	-0.8	-0.3

자료: 경제기획원.
재무부, 「한국의 재정통계」 각호.
주: '94, '95년도는 예산 기준임.

■ 재정의 정책 수단의 한계성

이런 재정 기조에서 물가 불안이 심각해질 경우, 물가 안정을 위한 정부의 대안은 주로 통화 및 환율 정책일 수밖에 없다. 하지만 통화 및 환율 정책은 심각한 부작용이 수반될 수 있다. 예를 들면, 수입 물가가 하락하도록 해외 자본 유입에 따른 원화의 평가 절상을 정부가 방관할 때는 무역 수지의 악화와 환율의 급격한 변화가 예상된다. 현재 경상 수지가 악화되고 있는 추세를 고려하면 내년도의 급격한 원화의 평가 절상은 경상 수지를 크게 악화시킬 것으로 보인다. 총수요 감축을 위해 긴축통화정책을 사용할 경우에는 금리가 상승하고 이로 인한 추가적인 자본 유입 요인이 발생할 것이다. 따라서 물가를 안정시키기 위한 통화 및 환율 정책이 금리, 환율 및 국세 수지에 과도한 부담을 주지 않도록

재정으로 물가를 안정시키는 방법을 가능한 범위 내에서 모색하여 보아야 한다.

■ 재정에 의한 물가 안정 방안

재정으로 물가 또는 경제를 안정시키기 위해서는 먼저 통합재정수지를 지금보다 개선해야 한다. 즉, 일반 회계 뿐만 아니라 특별 회계, 각종 기금, 비금융 공기업 부문의 적자를 축소해야 하는 것이다. 단기적인 방안으로 특별 회계의 적자 규모를 줄이는 방법이 있다. 예를 들면, 주식 시장이 호황이므로 정부가 보유한 주식을 매각하여 수입을 늘리는 것도 하나의 방법이다. 또한 인위적인 저리 용자로 인하여 재원의 효율적 배분을 저해하고 있고, 예탁 금리와 용자 금리간의 금리차로 인하여 적자 규모를 확대시키고 있는 용자 금리를 상향 조정하는 것이 바람직하다. 특히 특별 회계는 정상적 지출인 일반 회계와는 달리 자본적 지출이므로 지출 규모와 시기를 신중적으로 조절할 수 있어서 경기를 조절하는 데 효과적이다.

장기적으로는 고용 보험이나 실업 보험처럼 자동적으로 경기를 조절하는 제도를 도입하는 것이 필요하다. 이런 제도를 운영하면 호황기에는 고용이 증가하여 수입이 확대되고 불황기에는 실업의 증가로 지출이 증가하게 된다. 따라서 수입과 지출의 변화가 경기와 반대 방향으로 움직여 경기가 자동적으로 조절되는 것이다.

■ 재정규모의 확대

또다른 쟁점은 조세 부담률 증가에 의한 재정규모의 확대이다. 정부의 입장은 외국에 비해 낮은 수준인 조세 부담률을 높여서 재정 수요 증가에 대비하자는 것이다. 정부는 교육, 의료, 환경 등 복지 부문에 대한 재정 수요가 증가하고, 금융산업의 자율화로 정책금융이 불가피하게 축소되어 놓여준, 중소기업의 지원을 위한 재정 부담이 증가될 것으로 예상하고 있다. 또한 지방자치제 실시에 따라 지방 정부의 재정 지원 요구가 늘어날 것이고 우리나라의 당면 과제인 사회간접자본의 확충을 위해서도 재정 규모의 확대가 필수적이라고 생각하고 있다. 여기에는 갑자기 다가올 지도 모를 통일에 대비한다는 우리나라의 특수한 상황도 고려되어 있다. 그러나 국민에게 환원되는 사회보장세를 제외할 경우 우리의 조세 부담률은 선진국에 근접하고 있다.

소득 수준까지 감안하여 조세 부담률을 비교해 보면 우리의 조세 부담률이 외국에 비해 낮은 것이 아니다. 특히 우리와 경제 발전 전략이 비슷한 우리의 주요 비교 대상국인 일본과 대만에 비교해 보면 오히려 높은 수준이다.

<표 5> 조세 부담률의 국제 비교

	한국 (1995)	미국 (1990)	독일 (1990)	일본 (1989)
GNP 대비 조세부담률	20.6	20.4 (27.3)	23.3 (38.5)	21.1 (29.8)

자료: 경제기획원, 「재정관련통계집」 1992~94.

주: ()안은 사회보장비를 포함한 것임.

<표 6> 소득수준 대비 조세 부담률
(\$12,000~13,000)

	한국 (’97)	미국 (’80)	일본 (’85)	대만 (’92)
조세부담률	22-23	20.8	19.4	19.0

(%)

자료: 재무부 조세정책과, 「조세개요」, 1994.
경제기획원 조사통계국, 「주요해외경지표」, 1992.
주: 1) 사회보장 기여금이 제외된 비율임.
2) 한국의 경우 추정치임.
3) 대만의 경우 소득이 \$10,000 수준임.

우리의 과거 경험을 보아도 재정 규모의 축소가 바람직하였고 세계적인 추세 또한 재정 규모를 축소하는 방향이다. 5공화국의 예를 들면, 고통 분담이라는 구호 아래 정부가 먼저 예산을 축소하고 재정을 긴축적으로 운용한 결과 경제가 안정을 되찾았고 이와같은 안정이 때마침 찾아온 3저 호기를 활용할 수 있는 바탕이 되었다. 그렇지만 이보다 더 중요한 문제점은 우리의 조세 부담률이 결코 낮지 않다고 국민들이 생각하고 있는 점이다. 예를 들면, 관행이 된 상납이나 준조세 성격의 각종 세금 등이 조세 부담률 계산에서 누락되어 있다고 생각하는 것이다. 이런 상황에서 정부가 국민들에게 돌아갈 혜택을 분명히 제시하지 못한 채 조세 부담률만 높인다면 국민의 공감을 얻기는 힘들다. 또한 정부가 지향하는 바가 작고 효율적인 정부라면 정부의 규모 뿐만 아니라 정부 지출의 규모도 축소되어야 실질적인 작은 정부가 될 수 있다.

그러나 정부 예산을 보면 채무상환분을 제외하더라도 재정 지출의 증가율이 14.0%에 이르러 경상 GNP 증가율 예측치인 12.9% 보다도 높다. 정부가 조세 부담률을 높여 재정 규모를 확

대하는 것에 앞서서 지출을 감축하기 위한 노력이 선행되어야 한다.

■ 증가된 세금의 활용 방안

정부가 국민의 조세 부담을 높이려면 국민적 이해와 공감을 얻을 수 있는 사용처를 먼저 밝혀야만 한다. 외국의 사례에 비춰 보면 조세 부담이 증가하는 이유는 주로 사회보장 및 복지 부문에 대한 지출이 증가하기 때문인 경우가 많다.

우리 사회도 민주화가 진행되고 소득 수준이 높아져 감에 따라 국민들의 사회보장에 대한 요구는 갈수록 높아져가고 있다. 따라서 증가된 세수는 사회보장 부문에 사용하는 것이 바람직하다. 혹자는 서유럽의 국가들처럼 사회보장의 확대가 경제의 짐이 될 수 있다고 하지만 이것은 복지 비중이 아주 높은 경우에 해당되는 것이다. 우리의 경우는 사회보장 수준이 너무 빈약하여 아직 사회보장의 과다함에서 오는 문제점을 걱정할 필요는 없다고 본다.

또다른 사용처로는 사회간접자본에 대한 투자가 있다. 사회간접자본에 대한 지출이 올해에 비해 크게 증가할 것이라고 하지만 아직도 사회간접자본이 부족하여 국민의 일상 생활에 큰 불편을 야기하고 있다. 기업 또한 사회간접시설의 미비로 물류 비용이 높아져 경쟁력이 약화되고 있는 실정이다. 따라서 증가된 세수를 사회간접자본의 확충에 사용하는 것도 하나의 방법이다. 그러나 경제 개발비 비중이 외국에 비해 현격히

높은 수준이므로 사회간접자본과 지역개발사업에 대한 지출은 민간 자본의 유치를 확대하여 해결해야 한다. 그리고 경제 개발에 사용되던 재원은 사회 보장 및 국민의 복지 증진에 사용하여 조세 부담이 증가하고 재정 규모가 확대되는 것을 막는 것이 바람직하다.

■ 지방자치제와 재정 자립도

마지막으로 지방자치제 문제가 있다. 내년도에 지방자치제가 실시되지만 새해 예산안에는 지방 정부의 재정 자립을 위한 대책이 전혀 반영되어 있지 않다. 현재 지방 정부의 재정 규모는 총재정의 50% 수준으로 선진국과 비슷하지만 조세 수입은 이에 훨씬 못 미치고 있으며 부족한 재원은 중앙 정부의 지방 양여금과 지방 교부금으로 충당되고 있는 실정이다. 이런 지방 교부금과 양여금은 중앙 정부에 의해 각 지방자치단체에 배분되고 있다. 따라서 지방 정부가 재정을 중앙에 의존하게 되고, 중앙 정부가 예산 배분을 통해 영향력을 행사할 가능성이 높아 지방의 자율성이 약한 상태이다. 그러나 지방 선거 이후의 지방자치단체는 그 속성상 중앙의 의존에서 벗어나 자율적으로 자체 사업을 하려고 할 것이고 이를 위한 자원 확보에 나설 가능성이 많다. 예를 들면 지방자치단체가 지방채와 같은 채권을 발행하거나 지방세 세원을 새로이 발굴하려 할 것이다. 이런 것들이 결국은 국민의 조세 부담으로 돌아올 수밖에 없다는 데 그 문제가 있는 것이다.

<표 7> 지방재정 및 지방세 비중 추이

	'75	'80	'85	'90	'92 (%)
지방재정 비중	30.0	33.9	42.9	49.3	51.0
지방세 비중	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2 (44.2)

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 각년도.

재무부, 「조세개요」, 1994.

주: 1) 지방 정부 재정은 중앙 정부의 지방 이전 재원이 포함된 것임.

2) ()안은 양여금과 교부금이 포함된 것임.

■ 세원의 이양

지방자치제가 실시된다는 점과 지방 정부의 재정 자립 추구는 국민의 조세 부담 증가로 귀결될 가능성이 높다는 사실을 고려하면 세원을 이양하여 지방의 재정 자립도를 제고하는 것이 바람직하다. 혹자는 지방 정부의 세입 기반이 확대될 경우, 지방 정부가 중앙 정부의 통제에서 벗어나 국가의 통일성을 해칠 수도 있으므로 지방 정부의 재정 자립에 반대하기도 하지만 그것은 지방 정부의 재정 자립도가 높은 경우에 한한 것이다.

우리나라의 경우에는 대부분의 지방자치단체가 낮은 수준의 재정 자립도를 나타내고 있으므로 그런 주장은 설득력이 없다. 따라서 국세와 지방세의 합리적인 분할로 지방의 재정 자립도를 제고시키는 것이 필요하다.

국세와 지방세를 분할할 경우, 지역간 편차가 크거나 경기 변동에 따른 변화가 큰 세수는 국세로 하고 반대의 경우에는 지방세로 하는 것이

바람직해 보인다. 이렇게 함으로써 지방자치단체 사이의 재정 자립도 차이가 줄어들고 중앙 정부는 경기 조절과 같은 거시 경제적인 것을 담당할 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 본다면 소비세의 소매 단계에 해당하는 세수를 지방으로 이양하는 것이 바람직하다. '93년도 세수를 보면 부가가치세와 특별 소비세가 내국세에서 차지하는 비중은 각각 36%, 6% 수준이지만 소매 단계만을 고려하면 이보다 훨씬 작을 것이다. 대신에 내국세의 13.27%로 고정되어 있는 지방교부금 비율을 줄이는 것도 하나의 방법이다. 우선 소비세는 세율이 일정하고, 소비는 소득에 비해 경기 변동에 따른 변화가 작으므로 지방 정부의 안정적인 재정 기반이 된다. 또한 생산자 또는 도매 단계의 소비세와 소득관련 세수는 지역간 편차가 크기 때문에 지방세로는 적합하지 않다.

■ 결론: 재정 운용 방향

결론적으로 재정 운용은 효율적인 작은 정부에 초점이 맞추어지고 거시 경제적 틀 속에서 운영되어야 한다. 이는 현정부가 추구하는 방향이기도 하다. 이런 관점에서 본다면 국민에게 환급되는 사회보장 비용을 제외한 다른 목적으로 재정 규모를 확대하는 것은 국민적 공감을 얻지 못할 것이므로 바람직하지 않다. 따라서 국민의 세금이 급격히 증가하지 않도록 하고, 사회간접자본이나 사회 복지 부문의 재정 수요를 충당하

기 위해서는 지출을 감축시키기 위한 노력이 필요하다. 이를 위하여 경직성 경비의 획기적인 감축으로 투자성 지출을 증가시킬 필요가 있다. 중앙 정부 조직과 정부 출연 기관, 정부 투자 기관과 같은 정부 외곽 조직을 과감히 축소하여야 한다.

또한 내년도에는 물가가 불안할 가능성이 높고 재정을 제외한 다른 대안은 부작용이 크므로 재정을 긴축적으로 운용하여 통화 및 환율 정책의 부담을 줄이면서 경제 안정을 달성하여야 한다.

재정의 경기 조절 기능을 제고하기 위해서는 비금융 공기업의 민영화, 기금의 통폐합과 같이 장기적인 계획을 세워서 실행해 나가야 한다. 그래야만 개방화·자유화 시대에 재정을 사용하여 경제를 안정적으로 운용할 수 있는 기반을 구축할 수 있다.

그리고 지방 행정과 지방관련 사업은 지방 정부가 담당하는 것이 국민에게 더 직접적이고 효율적인 서비스를 제공할 수 있다. 따라서 중앙 정부가 세원을 이양하여 지방 정부로 하여금 국민에게 더 효율적인 서비스를 제공할 수 있는 기반을 제공해야 한다.♣