

國際收支 黑字基調下的 財政運用 方向

- 豫算運用上的 몇가지 爭點에 관한 所見 -

崔 洸*

〈목 차〉

- I. 국민의 정부에 대한 기대의 이중성
- II. 예산규모의 팽창과 정치적 경기순환
- III. 국제수지 흑자와 재정운용 방향
- IV. 유가인하 문제와 관세부과 문제
- V. 공무원 처우개선
- VI. 기타 몇가지 주요사항

I. 국민의 정부에 대한 기대의 이중성

우리나라에서 뿐만 아니고 세계각국에서 재정운용은 오늘날 많은 어려움을 겪고 있다. 재정운용을 어렵게 하는 원인 중 중요한 것으로 국민들이 정부에 대하여 갖는 기대의 이중성과 정부의 실제 또는 본질에 대한 인식의 부족 또는 혼동을 지적할 수 있다.

국민들은 튼튼한 국방, 균등한 교육기회의 확대, 사회간접자본의 확충, 사회보장제도의 확립, 불공정한 거래행위에 대한 규제의 강화 등 공공서비스의 확대와 민간경제활동에 대한 정부의 더 많은 개입을 한편으로 요구하면서 다른 한편으로는 공공부문의 규모가 지나치게 팽창되어 있으며, 조세부담이 과중하며, 정부가 필요이상으로 민간부문의 의사결정에 관여한다고 매도하고 있다.

이와 같은 정부에 대한 상반된 기대와 요구는 정부의 재정운용에 어떤 형태로든 문제점이 있다는 것을 의미하는 것이고 또한 국민들로서도 재정의 본질과 재정운용의 방

*韓國外國語大學校 商經大學 教授

본 자료는 1986年 10月26日 韓國財政學會와 韓國開發研究院이 공동으로 주최한 「1987년도 재정운용에 관한 토론회」에서 발표되었던 것임.

향에 대해 정확히 그리고 충분히 인식하고 있지 못함을 나타내는 것으로 판단된다.

재정활동의 행정주체로서의 정부를 어떻게 파악하느냐에 대해서는 첫째, 국가를 사회구성원과 별도로 존재하는 독립된 의사결정체로 보는 국가유기체설(organic view 또는 public interest approach)과 둘째, 국가를 집합적 행동자로서의 사회구성원인 개인의 집합에 불과하며 재정정책은 개인의 집합적 선택에 의해 결정된다는 개인집합설(mechanistic view) 또는 개인주의적 접근(self-interest approach 또는 individualistic theory)이 있다.

국가유기체설의 입장에서 보면 국가는 구성원의 위에 존재하며 자체의 가치 규범을 갖고 있으며 사회구성원은 국가에 대해 종속적 지위에 처한다. 개인집합설은 의사결정의 최종주체가 개인이므로 정책결정은 개인의 선호와 선택을 바탕으로 이루어져야 한다고 주장하고 공익을 전제로 개인에의 강요나 정책결정자의 가부장적 자비심 발로는 원천적으로 부인된다.

전제왕조를 거쳐 서구적 민주주의세도에도 이행하는 역사적 과정에서 현재 우리나라의 사고에 국가유기체설의 입장과 개인집합설의 입장이 혼재하고 있는 것이 국민의 정부에 대한 기대의 이중성을 야기시키는 것으로 판단된다. 민주주의제도 아래서는 순전히 개인주의적 접근만이 타당하다고는 할 수 없으나 국가가 무에서 유를 창조하여 복지적 시혜를 베풀 수 있다는 그리고 국가는 사회구성원과 직접적인 관련을 갖지 않는 존재라는 인식에서 탈피하는 것이 필요하다. 앞으로 국민의식 수준이 향상되고 민주주의가 정착되면 개인집합설 중심의 정부관이 더욱 널리 수용될 것이므로 재정운용에 사회구성원의 의견을 수렴하는 것이 필요하다. 또한 시장적 의사결정(market decision making) 과정에서는 사회구성원의 사적 이익추구가 공동이익과 양립되나 비시장적(nonmarket decision making) 또는 정치적 의사결정과정에서는 사적 이익의 추구가 공익의 증진으로 시현되지 않는다는 공공선택 이론의 기본 명제를 인식·이해하는 것이 필요하다.

II. 예산규모의 팽창과 정치적 경기순환

국회에 제출된 예산안에 의하면 1987년도 예산규모의 증가율은 GNP 성장률 추정치 10.7%를 상회하는 12.9%로 책정되고 있다. <표 1>에 나타난 바와 같이 실적치를 기준으로 하든 추정치를 기준으로 하든 1983년과 1984년의 경우 예산규모의 증가율이 GNP 성장률을 하회하였으며 최근 몇년간의 예산규모 증가율에 비하면 1987년도의 예산 규모 증가율이 미미하나 높은 것이 사실이다.

〈표 1〉 연도별 일반회계 예산규모 증가율 추이

(단위 : %)

		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
추정	예산규모 ¹⁾	35.3	22.0	8.8	5.3	11.9	12.4	12.9
	GDP	21.3	15.6	15.6	8.6	9.7	10.2	10.7
실적	예산규모 ²⁾	24.3	15.8	11.8	7.3	12.2		
	GDP	23.1	12.4	16.3	12.6	8.9		

주 : 1) 전년도 본 예산과 당해년도 본 예산 대비 증가율임.

2) 추경예산을 포함한 전년도 및 당해년도의 실적 대비임.

최근의 재정운용 논의에서 정책당국은 물론 식자들도 균형예산의 편성과 예산규모의 팽창억제를 지상의 과제로 강조하여 왔는데 이러한 정책방향의 의도는 이해가 되며 별도의 희생이 따르지 않는 한 당연히 추구되어야 할 정책방향이나 재정의 본질이라는 관점에서 보면 이러한 인식자체에 상당한 문제가 있다고 본다.

우선 균형예산의 편성 그리고 예산규모의 팽창억제 자체가 정책의 최종목표 또는 우선과제가 될 수 있음이 지적되어야 한다. 한나라 경제의 전진성 또는 국민복지수준은 물가안정, 고용의 증대 및 안정, 경제성장, 적정분배 등의 제반정책목표의 총체적 균형적 달성에 의하여 결정되는데 전진균형재정을 위한 재정수지의 개선과 지출의 억제를 통한 재정규모의 현상유지는 물가안정을 통해 국민후생의 증대를 간접적으로 지원하는 하나의 중간목표(intermediate target)이지 그 자체가 최종목표가 아니다.

긴축예산의 편성이 안정의 전제이고 팽창예산이 안정을 저해한다는 논리는 부인되기 어렵겠지만 우리의 현실적 여건에서 특히 고도성장 과정에서의 경험이 보여 주듯 우리나라의 불가상승이 과도한 통화증발과 국제원자재가격의 상승에서 크게 유래되었던 점을 감안할 때 한은차입이 수반되지 않는 예산규모의 팽창 그것도 그다지 높지 않은 수준의 예산규모의 증가율을 안정저해의 논리로서 매도하는 것은 문제가 있다.

우리는 지금까지 재정운용에 있어서는 물론이고 일반경제정책의 추진에 있어서 그 내용이나 본질보다는 항상 울타리 또는 외형적 규모에 논의의 초점을 지나치게 맞추어 왔는데 이제는 양보다 질을 염두에 둘 계층에 왔으며 따라서 예산정책논의 초점을 국민복지수준의 증대라는 관점에서 세출의 내용에 낭비적인 것이 없는가, 불요불급한 것이 없는가 등에 맞추도록 해야지 예산규모 증가율이 GNP 성장율을 상회하는지 그리고 예산규모 증가율이 전년도보다 낮은지 높은지 등의 문제인식 시각에서는 탈피하는 것이 바람직하다.

전거와 예산운용과의 관계는 종래 상식적인 선에서 논의되어 왔으나 최근의 공공경

제학에서는 공공선택이론(public choice theory)의 한 분야로서 정치적 경기순환이론(theory of political business cycle)이 전개되고 있다. 정치적 경기순환이론은 정책당국이 선거에서의 승리를 통한 집권연장을 위해 정부의 관장하에 있는 재정정책수단 뿐만 아니고 각종 경제정책수단을 동원하여 선거직전에 경기를 호전시키려 한다는 가정(hypothesis)으로서 흥미로운 논제이나 이론적 논리의 전개 및 실증적 경험의 검증은 아직 진행중이다.

1987년도 예산편성에서는 물론이고 과거의 예산편성에서 우리나라 예산의 규모 및 내용이 선거와 무관하였다고는 주장하기 어려우나 내년도 예산이 선거를 의식한 선심 예산이라고 주장하는 데도 동시에 문제가 있다. 내년도 예산이 <표 1>에 나타난 바와 같이 최근 4~5년간의 기간에 있어서는 가장 큰 증가율을 시현하고 있으나 증가율 자체가 그나지 큰 것으로 생각되지 않는다. 농어촌 종합대책과 국민복지투자 등 민생부문에 재원을 중점적으로 배분한 것이 특징인 내년도 예산을 선거용 선심 예산으로 볼 수도 있으나 개발정책의 추진과정에서 저소득층과 낙후부문에 대한 지원이 상대적으로 약했던 점을 감안하면 鳥飛梨落의 상황이나 복지지출은 앞으로도 계속 증대되어야 할 것이다.

문제는 재정규모의 내용 및 규모가 사회구성원의 합의 보다는 적어도 외형적으로 집권당의 선형 또는 집권당과 행정부만의 합의에 의해 이루어지는 데 있으므로 예산편성을 좀더 공개적으로 할 수 있는 제도적 장치의 도입이 바람직하다. 집권당의 영향력 행사를 약화시키기 위해서는 직업관료제를 보다 확고하게 확보하는 것이 필요하고 세입 예산의 추정을 서독의 경우와 같이 정부가 아닌 제 3의 기관이 하도록 하는 제도의 도입을 검토할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 국제수지 흑자와 재정운동 방향

모든 경제정책에 있어서 어떤 부문에서 문제가 발생하면 문제가 발생한 부문에서 문제의 해결을 피하거나 문제의 심각성을 약화시키는 것이 바람직하다는 시각에서 볼 때 국제수지 흑자와 예산규모를 직접적으로 관련시키는 인식은 잘못된 것이다.

국제경쟁력의 증대에서든 일시 우연적 요인에서든 국제수지흑자가 발생하여 종래 통화환수부문이었던 해외부문이 통화증발을 초래하여 안정기조를 저해하게 된다는 결론은 쉽게 이해가 되나 이러한 안정기조 저해요인을 해외투자의 확대나 국내통화 공급의 축소 등의 방법을 통해 자체내에서 일차적으로 다루지 않고 문제의 발생과 전려 관련이 없는 그리고 그 성격상 공공재의 공급 및 국민복지라는 아주 성격이 다른 재정이 자체

의 본질적 역할을 희생해 가면서까지 뒷바라지를 해야 한다는 논리에는 문제가 많다.

국민소득계정의 항등식에서

$$(S-I) + (T-G) + (M-E) \equiv 0$$

민간부문
정부부문
해외부문

S=저축, I=투자, T=세금, G=정부지출, M=수입, E=지출

의 관계는 사후적으로 항상 성립되어야 하는 바 위 항등식이 지적하는 바는 국민경제의 세 부문이 수치상 동시에 적자부문이 되거나 흑자부문이 될 수 없다는 것이다. 즉 어느 부문의 적자는 다른 부문의 흑자에 의하여 충당되어야 한다.

지금까지 우리나라는 민간부문은 적자, 정부부문은 흑자, 그리고 해외부문은 적자를 시현하여 왔는데 문제는 해외부문이 흑자를 시현할 때의 정책대안이 무엇이나 하는 것인데 $(S-I) + (T-G) = E - M > 0$ 관계에서 살펴보면 결국 정책대안은 첫째 저축의 증대, 둘째 투자의 감소, 셋째 세금의 증대, 넷째 정부지출의 감소로 정리된다.

네가지 정책대안 중 어떤 정책대안을 택하느냐 또한 어떤 대안들을 어떤 형태로 결합하여 택하느냐 하는 것은 경제정책 및 재정정책의 총체적 시각에서 고려되어야 할 것이다. 이는 결코 쉬운 것은 아니나 국제수지흑자에 대응하는 가장 바람직한 방법은 저축을 증대시키는 것이며 투자의 축소는 장래의 생산능력을 저하시킨다는 측면에서, 세금의 증대는 국민의 조세저항 때문에, 그리고 정부지출의 감소는 증대되는 복지수요 때문에 문제가 있다.

IV. 유가인하 문제와 관세부과 문제

원유가격의 변동을 관세의 부과로 안정화시킬 것인가 또는 국내소비자 가격의 조정으로 할 것인가 하는 문제는 관세의 부과가 세입으로 나타나기 때문에 예산정책과 연관이 어는 의의하나 이 문제는 본질적으로 예산정책이라는 좁은 의미의 경제정책 문제가 아니고 넓은 의미의 일반경제정책의 시각에서 검토되어야 할 성질의 것이다.

정책방향의 모색은 직접적인 유가인하로 국내소비가격을 조정할 경우에 나타나는 경제적 득과 실, 관세부과로 조래되는 경제적 득과 실 그리고 이들 각 경우의 득과 실이 사회구성원의 집단 또는 계층간에 차별적으로 나타날 경우 상대적으로 어느 집단이 득을 보고 어느 집단이 손해를 보는지를 분명히 파악한 후에 정치적 판단에 따라 이루어져야 한다.

국제 원유가인하가 국내유가인하로 반영되는 경우 경제전체로는 물가안정 및 국제경쟁력 증대의 득이 있으며 유류소비의 증대 및 에너지 낭비의 국제수지악화라는 실이 있

으며, 유가인하를 관세부과로 조정흡수하는 경우 유류소비가 감소되어 에너지 절약과 국제수지개선이 이루어지는 반면 불가인하와 국제경쟁력 증대는 그만큼 감소된다. 유가인하의 경우 유류의 대량소비자가 상대적으로 큰 혜택을 받는 반면 관세부과의 경우 징수된 관세를 재원으로 이루어지는 지출의 내용에 따라 수혜집단이 달라진다.

원유가인하로 인해 우리경제가 얻는 혜택은 실질에 있어서 OPEC 카르텔로부터 우리 경제에의 무상원조와 같은 성질이다. 무상원조가 특정계층에 의해 독점될 필요가 없으며 또한 유가인하가 소비자에게 소비재가격의 인하라는 형태로 충분히 나타나지 않는 우리나라의 가격결정체제 아래서는 원유가 인하분을 관세부과로 흡수하고 이렇게 조달된 재원을 복지투자에 활용하는 것이 더 바람직한 정책방향이라 판단된다.

V. 공무원 처우개선

공무원 처우개선 문제는 매년 거론되나 정치적 배려때문에 항상 뒷전으로 밀리고 있는데 국민인식상의 제약, 국가재원상의 제약, 그리고 보수결정과정상의 제약 등이 있으나 낮은 공무원 보수수준이 직무수행의 동기유발을 저하시키고 공공부문의 비능률, 무능, 민폐 등의 각종 사회적 비용을 초래하여 국가발전을 저해할 소지가 크므로 장기적 관점에서 공무원 처우를 적극적으로 개선하려는 결단이 이제는 필요하다.

우리나라 공무원 보수의 특징으로 첫째, 공무원의 보수가 민간부문의 급여에 비해 상대적으로 낮았는데 관민간의 차이는 고학력일수록 큰 것으로 나타나고 있으며 둘째, 보수수준이 직종별로 큰 차이를 보이고 있는데 군인은 일반적보다 높고 공안 및 경찰공무원도 일반적보다 높으며 셋째, 공무원의 보수체계가 복잡다기하다는 점이 지적될 수 있다.

최근의 공무원 처우개선 내역을 살펴보면 민간부문과의 격차해소 및 직종별 보수격차 해소와 관련한 직접적인 정책의 마련은 없고 단지 수당의 조정으로 처우개선을 도모하나 이는 당해 수당을 받지 않는 계층에 대해서 상대적으로 박탈감을 야기시키고 또 다른 왜곡을 초래하는 결과를 낳고 있다.

공무원 처우의 개선 및 보수의 조정은 철저한 직무분석을 근거로 추진되어야 하며 과거와 같이 정치적 배려나 직종간의 힘의 우위에 의한 결과로 이루어져서는 아니된다 하겠다.

VI. 기타 몇가지 주요사항

이상에서 구체적으로 언급한 사항외에도 다음의 몇가지는 예산정책 논의에서 참고되어야 할 사항이다.

첫째, 중소기업 및 과학기술 등 각종 지원과 관련하여 많은 지원, 충분한 지원보다 적정지원이 중요한 과제이며 각 지원분야별로 균형 내지 형평이 확보되고 있는지에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 국방비의 계속적이고 예외적인 팽창은 방위기 중요하면 할수록 국민의 합의를 얻도록 설명이 요구되며 국방비에 대한 논의를 성역화하는 관습에서 탈피해야 한다.

셋째, 조세지출예산제도의 조속한 도입이 요구되는 바 이에 대한 기초작업을 진행시켜야 한다.

넷째, 예산안에 나타난 수처와 현장에서 집행되는 수처간에는 상당한 괴리가 있는 것으로 알려지고 있는데 예산의 집행과정에 철저한 감독 및 감시가 필요하다.

다섯째, 복지정책의 추구 및 확대는 국민부담의 증대가 필수적이라는 사실을 분명히 인식시키는 과정이 필요하다.

여섯째, 예산편성의 정치화가 과연 바람직한가? 논리에 의한 정치화는 이해되나 인기관리 또는 선심용으로서의 정치화는 장기적으로 문제를 악화시킴을 인식해야 한다.

일곱째, 조세감면 특히 소득세제상의 조세감면은 저소득층보다 고소득층에 상대적으로 더 유리하기 때문에 조세감면보다는 세금을 거두어 들인 후 이 재원을 복지적 지출에 충당하는 것이 합리적이다.