

# 체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점

- 남북경협 및 경제통합 관련 조세·재정분야 기초연구(Ⅱ)

2002. 12

崔濬旭 · 李明憲 · 全澤勝

**KIPF** 한국조세연구원

## 서 언

북한에서 최근에 추진한 경제개혁 조치로 인해, 북한 경제체제의 전환 가능성에 대해 많은 관심이 집중되고 있다. 물론 최근의 개혁을 북한경제의 근본적 체제전환의 시발점으로 보기에 아직 많은 한계가 있다. 또한 북한이 근본적인 체제전환을 추진할 것인지, 그리고 그것이 언제 어떤 형태가 될 것인지에 대해서는 아직 많은 논란과 이견이 존재하고 있다. 그러나 비록 그 가능성이 낮다 하더라도, 북한의 체제전환 가능성은 우리로서는 간과할 수 없는 중요한 문제다.

체제전환의 핵심이 경제질서 및 공공부문의 역할을 새로이 정립하는 것이라는 점을 감안할 때, 공공부문을 유지하는 구성요소인 조세와 재정의 기능을 재정립하는 것은 매우 중요한 과제가 된다. 그럼에도 불구하고, 이에 대한 연구는 거의 없었다. 이에 본 연구원에서는 ‘남북경협 및 경제통합 관련 조세·재정분야 기초연구’의 일환으로 북한이 체제전환을 함에 있어 직면하게 되는 조세·재정분야의 문제 및 정책방향에 대한 연구를 추진하였다. 1차연도인 2001년에는 연구사업의 일환으로 ‘체제전환국 조세정책의 분석과 시사점’에 대해 검토한 바 있다. 본 연구는 동 연구사업의 2차연도 과제로 체제전환국의 재정정책 경험에 대해 주요 과제별로 분석하고, 북한경제가 체제전환을 하는 경우에 직면하게 될 문제 및 정책방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

이에 체제전환국의 경험을 분석함으로써, 북한의 향후 변화 과정에 있어서의 재정관련 정책시사점을 도출하고자 하는 목적으로 본 연구를 추진하였다. 물론 체제전환국들의 경험으로부터 북한과 관련

된 정책시사점을 도출하는 것은 쉬운 일은 아니다. 북한에 대한 우리의 이해가 아직도 제한적이고, 북한이 언제 어떤 형태로 변화될 것인지에 대한 불확실성이 매우 큰 상황에서, 체제전환국의 경험을 연구하더라도, 그로부터 북한과 관련된 시사점을 도출하는 것에는 한계가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 향후 지속적인 연구를 위한 기초연구로서 충분한 중요성을 갖는다고 할 수 있을 것이다.

본 보고서는 본 연구원의 최준욱 박사, 이명헌 박사, 전택승 박사 에 의해 집필되었다. 저자들은 본 연구를 위해 도움을 준 많은 분 들에게 감사하고 있다. 특히 세미나에서 유익한 토론을 해준 한국 개발연구원의 이 영 박사, 금융연구원의 이견범 박사 및 두 분 의 명의 논평자에 대해 감사하고 있다. 또 본 연구에 도움을 아끼지 않은 본원의 김용대·류인경·강미정 연구원, 신수미·변경숙 연구 조원에게도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구 원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2002년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

## 요약 및 정책시사점

본 연구에서는 체제전환국의 재정정책 경험을 분석적으로 이해하고, 북한이 향후 체제전환을 할 때의 재정정책 방향에 대한 시사점을 도출한다. 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 재정 문제는 다양하지만, 본 연구에서는 그 중 가장 핵심적인 3가지 측면에 대해 고찰한다. 거시적 측면에서의 재정안정화 및 재정적자, 재정지출구조의 변화 및 항목별 지출의 변화, 체제전환과정에서의 예산제도 개혁 등이 이에 해당된다.

체제전환 과정에서는 재정수입 기반이 잠식되어 재정적자가 발생할 가능성이 높아진다. 소득수준이 낮을수록 재정적자가 크게 나타나는 경향이 있었던 체제전환국들의 경험을 볼 때, 북한에서도 재정적자가 크게 발생할 가능성이 높다. 국공채 시장 등이 발달되어 있지 않은 상황에서 재정적자는 중앙은행으로부터의 차입에 의해 충당될 가능성이 높으며, 이는 물가인상뿐만 아니라 거시경제적 불안정을 초래하고 원만한 체제전환에 장애요인이 될 수 있다. 그러나 재정적자가 반드시 부정적인 측면만 가지고 있는 것은 아니며, 재정적자의 통제를 통한 거시경제 안정화와 재정의 정상적인 기능 수행이라는 두 목표 사이에 균형된 시각을 가지고 접근하는 것이 필요하다.

현재 북한의 상황을 감안할 때, 기존의 재정적자나 국내 공공부채는 큰 의미를 갖지는 않을 것이다. 그러나 GNI의 약 74.2%에 달하는 규모의 외채는 체제전환 초기부터 중요한 문제로 제기될 것이다. 체제전환이 본격적으로 시작되는 상황에서 대규모

투자소요가 발행하지만, 이에 필요한 재원을 국내에서 조달하는 것에는 한계가 있다. 따라서 해외로부터의 차입이 필요하며, 이를 위해서는 연체되어 있는 기존의 외채 문제를 조속히 해결해야 할 필요가 있다.

재정계획 수립에 있어 기초가 되는 가장 중요한 것은 현실에 대해 정확한 이해 및 이에 기초한 전망이다. 대부분의 체제전환국들에서 체제전환 초기의 경제상황에 대한 낙관적 전망은 잘못이었으며, 북한의 경우에는 이러한 점을 감안할 필요가 있을 것이다. 대규모 재정적자를 피하기 위해서는 변화된 환경에 맞는 조세제도와 조세행정을 조기에 정착하는 것이 중요하다. 그럼에도 불구하고 재정수입 관련 제도의 정비만으로 대규모 재정적자를 피하기는 어려우며, 재정지출의 통제가 매우 중요하다. 특히 사회보장, 군사비, 기업 보조금 등의 지출에 대한 통제가 중요하다.

체제전환 과정에서의 재정지출 변화 중 가장 두드러진 것은 전체 예산 중 사회보장 지출이 차지하는 비중이 현저히 증가한다는 것이다. 체제전환국들에서는 체제전환이 수년간 진행된 후에도 사회보장 관련 지출의 비중은 체제전환을 경험하지 않은 국가들에 비해 높은 경향이 있다. 따라서 경직성을 가질 수 있는 사회보장 관련 예산을 적절한 수준으로 조절하는 것이 재정지출 통제에 있어 매우 중요하다. 체제전환국의 경험을 볼 때, 사회보장성 지출은 예산 외의 별도 기금으로 관리하되, 다양한 기금이 아닌 하나의 기금으로 통합관리하는 것이 바람직하다고 판단된다.

북한 재정의 특징 중 하나가 군사비의 비율이 높다는 것이다. 북한은 군사비가 재정이나 GDP에서 차지하는 비율이 기존의 다른 사회주의국가들에서도 유례를 찾기 힘들 정도로 높다. 높은

군사비는 체제전환 과정에서의 어려운 재정상황에서 큰 부담이 되는 바, 군사비를 감축하지 않고서는 체제전환 과정에서 원만한 재정운영이 어려울 것이다. 그러나 군사비 감축은 북한 내부적으로 볼 때 매우 민감한 문제이며, 이를 해결하기 위해서는 남북한 및 대외관계의 개선이 선결과제가 된다. 그리고 체제전환 이후에 군사비 지출의 효과적 통제 및 재정의 투명성 제고를 위해서는 국방관련 지출을 일반예산 내에 포함하여 운영하는 것이 바람직하다.

체제전환 과정에서 중요한 또 다른 하나는 공기업에 대한 보조금의 효과적 감축이다. 체제전환국의 경험을 보면, 공기업 보조금의 축소 또는 폐지가 원활하게 추진되지 못한 경우가 많았다. 이로 인해 재정운영에 부담을 초래할 뿐 아니라, 시장에서의 왜곡이 지속되었다. 시장경제 활성화와 재정안정을 위해서는 수익성 없는 기업의 퇴출을 유도할 수 있도록 기업에 대한 보조금제도가 투명하게 개혁되고 경성예산제약(hard budget constraint)이 적용되도록 해야 한다.

재정여건의 어려움에도 불구하고 교육, 사회간접자본 투자, 공공서비스 및 공공질서 등 장기적 성장에 영향을 미치는 요인에 대한 투자가 적절히 이루어질 수 있도록 하는 것은 매우 중요하다. 특히, 사회간접자본의 부족은 체제전환 상황이 아니라 하더라도, 이미 북한경제 발전의 장애요인으로 지적되고 있는 문제이다. 자체적인 자원만으로는 원활한 체제전환 및 경제제건을 위한 투자를 하기에 한계가 있는 북한의 경우에는 외국인 직접투자 등 해외자본의 참여가 필요한데, 이를 위해서도 사회간접자본의 확충은 필요조건이 된다. 사회간접자본 확충을 위해서는 해외 민간자본 등도 활용되어야 하지만, 정부가 직접 투자를 하지 않을 수 없는 부분이 클 것이다. 체제전환 과정에서 교육 및 사회간접

자본 등에 대한 재정지출이 대폭 감소하는 현상은 소득수준이 높지 않은 국가들에서 더 심각하게 나타났다. 이 점을 감안할 때, 소득수준이 높지 않은 북한의 경우에는 체제전환 과정에서 이러한 분야에 적절한 지출이 이루어질 수 있도록 함에 있어 각별히 유의할 필요가 있을 것이다.

계획경제의 일부로 운영되는 현행의 재정제도는 체제전환 이후의 새로운 환경에 적절하지 않으므로, 체제전환에 따른 예산제도의 개혁은 불가피하다. 극심한 재정적자를 피하고 재정안정성을 도모할 수 있도록 하기 위해서는, 재정지출 제도의 개혁은 물론이고 재정지출을 초래하거나 재정지출에 영향을 미치는 제반 경제적·사회적 제도 등도 적절하게 개혁되어야 한다.

예산제도 개혁과 관련하여 체제전환국의 경험으로부터 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 예산이 재정활동 전체를 포괄할 수 있게 해야 한다. 둘째, 예산편성방식이 정치적 영향력으로부터 격리될 수 있도록 해야 한다. 셋째, 재정지출 총액 및 재정적자의 통제를 위한 제도를 마련하는 것이 필요하다. 넷째, 정부부처가 예산을 효율적으로 집행하고 있는지를 감시·감독하기 위한 내외부 감사기관을 설치하는 것이 필요하다. 다섯째, 중장기 예산운영계획의 도입시점은 체제전환 이후의 정치·경제상황을 감안하여 결정되어야 한다. 여섯째, 예산제도는 예산편성과 심의에 필요한 충분한 시간을 확보할 수 있도록 개편해야 한다. 일곱째, 예산 외의 별도 기금은 특정산업을 집중적으로 지원하거나 효과적으로 관리하기 위해 필요한 경우에 활용될 수 있다.

재정지출 통제를 위한 다양한 노력에도 불구하고, 체제전환 과정에서의 재정여건은 어려울 것이다. 사회간접자본 및 교육 등 장기적인 경제성장 역량 확보에 필요한 지출을 유지하면서 동시에 재정안정화를 달성하는 것은 결코 쉬운 일은 아니다. 따라서

재정균형 달성을 위한 외부적 지원을 모색하고, 비재정적인 수단으로 재정정책의 한계를 극복하려는 노력도 필요하다. 국제사회로부터의 지지 및 지원은 재정 안정화를 위해서도 매우 중요하다.

# 목 차

I. 서 론 .....	17
II. 체제전환의 영향과 재정적자 .....	20
1. 서론 .....	20
2. 체제전환국의 재정적자 경험 .....	21
3. 체제전환 과정에서의 재정여건 변화와 영향 .....	34
4. 재정적자의 국가간 차이와 원인 .....	45
5. 재정적자의 영향 .....	59
6. 요약 및 북한에 대한 시사점 .....	67
III. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 .....	81
1. 서론 .....	81
2. 체제전환국과 재정지출구조의 변화 .....	85
3. 비체제전환국과 비교한 체제전환국의 재정지출구조의 특징 .....	98
4. 재정지출 부문 내 배분의 효율성 악화 문제 .....	106
5. 북한 재정지출구조의 체제전환국과의 비교 .....	109
6. 요약 및 북한에 대한 시사점 .....	124
IV. 체제전환국의 재정상황 변화와 예산제도의 대응 .....	135
1. 서론 .....	135
2. 계획예산제도의 한계와 과도기적 예산제도 .....	136
3. 예산제도 변천의 결정요인 .....	141

4. 예산제도 관련 주요 이슈—국가별 사례를 중심으로 .....	147
5. 재정상황의 변화와 기금운영 .....	166
6. 요약 및 북한에 대한 시사점 .....	187
V. 북한 체제전환에 대한 시사점 종합 .....	201
1. 북한의 재정상황과 체제전환의 영향 .....	201
2. 재정과제와 정책방향 .....	205
3. 본 연구의 한계와 향후 연구방향 .....	219
참고문헌 .....	222
부록 .....	239

## 표 목 차

<표 II-1> 체제전환 전후의 재정수입·지출·수지 .....	23
<표 II-2> 체제전환국의 GDP 대비 재정적자 .....	26
<표 II-3> 민영화 수입 누적액의 GDP 대비 비율 .....	38
<표 II-4> 연도별 민영화 수입의 GDP 대비 비율 .....	39
<표 II-5> 재정수입비율과 소득수준 회귀분석결과 .....	57
<표 III-1> 1980년대 중반 동유럽 국가의 재정지출구조 (중앙정부 통합재정) .....	87
<표 III-2> 체제전환 이전 헝가리, 루마니아의 재정지출구조 (1985년) .....	88
<표 III-3> 체제전환전후의 헝가리와 루마니아의 기능별 재정지출구조(중앙정부 통합재정) .....	93
<표 III-4> 체제전환국의 재정지출구조(경제적 성질별) .....	96
<표 III-5> 비체제전환국의 경제적 성질별 지출비중의 회귀분석 결과 .....	101
<표 III-6> 체제전환국의 경제적 성질별 지출비중의 회귀분석 결과 .....	102
<표 III-7> 비체제전환국의 기능별 지출비중의 회귀분석 결과 .....	103
<표 III-8> 비체제전환국의 기능별 지출비중의 회귀분석 결과 .....	104
<표 III-9> 북한의 재정분류체계 .....	111
<표 III-10> 북한의 총생산, 재정규모 및 지출구조 .....	112
<표 III-11> 북한식 분류에 따른 북한과 헝가리와 루마니아의 재정지출구조 비교 .....	115

<표 III-12> 북한식 재정분류에 따른 체제전환국의 재정구성 …	116
<표 III-13> 체제전환국의 보조금 및 사회보장 지출 ……………	123
<표 IV-1> 체제전환국의 국민선거 결과와 정당별 의석 수 ……	144
<표 IV-2> 슬로베니아의 예산편성 순기 ……………	150
<표 IV-3> 중기 재정운영기조와 가정의 예 ……………	154
<표 IV-4> 중기 재정운영계획의 주요 수입 및 지출:	
2000~2005년 ……………	155
<표 IV-5> 2000년 러시아 새 예산법의 주요내용 ……………	160
<표 IV-6> 우크라이나 2001 예산법의 주요 내용 ……………	162
<표 IV-7> 슬로베니아 기금의 분류 ……………	167
<표 IV-8> 슬로베니아의 사회보장제 추이: 1992~1998 ………	168
<표 IV-9> 러시아의 주요 사회보장성 기금의 운용상황:	
1994~2001 ……………	172
<표 IV-10> 투르크메니스탄의 예산수입원: 1994~1999년 ……	175
<표 IV-11> 아제르바이잔의 석유수입을 통한 재정지출 ………	178
<표 IV-12> 기타 체제전환국의 기금운영 현황 ……………	181
<표 IV-13> 북한의 예산구조 ……………	191
<표 IV-14> 북한의 예산편성순기 ……………	196

## 그림 목 차

[그림 II-1] 소득수준과 재정적자 .....	48
[그림 II-2] 체제전환속도와 재정적자 .....	54
[그림 II-3] 재정적자와 물가 .....	63
[그림 III-1] 연도별 이자지출의 비중 .....	89
[그림 III-2] 연도별 보조금, 비영리 기관 및 가계에 대한 이전지출 비중 .....	91
[그림 III-3] 재정지출 중 경제적 업무 및 용역, 사회보장 및 복지지출의 비중 .....	91
[그림 III-4] 경상지출 .....	95
[그림 III-5] 경제업무 및 서비스 관련 지출 .....	97

## I. 서 론

2002년 7월의 경제관리 개선조치, 신의주특구 정책의 발표 등으로 인해 북한체제의 변화 가능성에 대한 관심이 커지고 있다. 최근의 한 여론조사에서는 북한전문가 중 69.4%가 북한이 향후 시장경제체제로 나아갈 것이라고 응답할 정도로<sup>1)</sup> 북한의 체제전환 가능성에 대한 기대가 높아지고 있다. 물론 구체적으로 북한이 언제 어떤 형태로 체제전환을 할 것인지에 대해서는 전문가들 사이에도 상당한 이견이 있다. 그러나 비록 북한이 가까운 시일 내에 체제전환을 추진할 가능성이 낮다 하더라도, 북한의 체제전환 문제는 우리로서는 간과할 수 없는 중요한 문제이다.

체제전환 과정에서 조세 및 재정은 크게 변화될 뿐 아니라, 그러한 변화 자체가 체제전환의 중요한 구성요소가 된다. 체제전환의 핵심이 공공부문의 역할을 재정립하는 것이라 할 수 있으며, 그 구성요소로 ① 소유권 측면에서의 공공부문의 역할 재정립 ② 자원의 배분 및 활용에 있어서의 국가의 역할 재정립을 들 수 있다. 전자가 체제전환 과정에서의 사유화(민영화)를 의미하는 것이라면, 후자는 체제전환 과정에서의 조세·재정의 기능을 새로이 정립하고 정착시키는 것이다. 어떤 연구자는 시장경제로의 전환을 소유국가(owner state)로부터 조세국가(tax state)로의 전환이라고 표현할 정도로, 체제전환 과정에서의 조세·재정의 역할은 중요하다<sup>2)</sup>.

---

1) 『한국경제신문』, 2002년 10월 10일에 보도된 내용이며, 기업과 정부, 연구소의 북한전문가 200명(응답자 173명)을 대상으로 여론조사를 한 결과이다.

2) Campbell, John(1995).

체제전환 과정에서 조세·재정정책의 중요성에도 불구하고, 아직까지 북한의 체제전환과 관련하여 조세 및 재정측면에 대한 고찰은 거의 없는 상황이다. 이에 본 연구원에서는 ‘남북경협 및 경제통합 관련 조세·재정분야 기초연구’를 추진하였으며, 본 연구는 동 연구사업의 2차연도 과제의 일부로 진행되었다. 1차연도에 ‘체제전환국 조세정책의 분석과 시사점’에 대해 검토한 것에 이어, 2차연도에는 북한의 체제전환 과정에서의 재정정책에 대해 검토하였다. 그러나 향후 북한이 어떤 형태로 체제전환을 하는가에 따라 검토할 과제 및 연구 방향 등이 상당히 다를 수 있다. 한 연구에서 상이한 가능성을 모두 검토하기 어려운 현실적 여건을 감안하여, 재정정책에 대한 검토는 두 개의 연구과제로 나누어 추진하였다.

본 연구에서는 체제전환국의 재정정책 경험을 분석적으로 이해하고, 북한이 체제전환을 할 때 직면하게 될 문제 및 정책방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구에서는 북한의 체제전환 형태에 대해 어떤 모습을 사전적으로 가정하지 않고, 다양한 체제전환국의 경험으로부터 일반화될 수 있는 사실로부터 북한에 대한 시사점을 도출하려 하고 있다. 다만 독일과 같은 형태의 급격한 흡수통합은 배제하고 있다. 본 연구에서 중국, 베트남 등 점진적인 체제전환의 경우를 사전적으로 배제하는 것은 아님에도 불구하고, 상대적으로 구소련 및 동구의 급진적인 체제전환의 경험에 많은 비중이 두어지는 경향이 발생한다. 이는 기존에 체제전환을 추진한 국가들 대부분이 급진적인 체제전환을 하였고, 점진적 체제전환을 추진한 국가는 중국 및 베트남 등 일부 국가뿐이기 때문에 발생한 결과이다<sup>3)</sup>.

---

3) 일반적으로 점진적 체제전환으로 분류되는 국가는 중국, 베트남 등 소수 국가에 국한되어 있어, 이에 대한 연구는 특정 국가에 대한 사례연구의 성격을 가지게 된다. 특정국가에 대한 사례연구에서는 국가별 특수성을 체제전환의 일반적 경험과 분리할 필요가 있는 바, 해당 국가의 특수성 등에 대한 심도 있는 이해가 필요하다. 이러한 이유로 체제

그러나 북한은 급진적인 체제전환의 경로를 따르지 않을 것이며, 북한에 대한 시사점을 도출하기 위한 사례연구도 점진적인 체제전환을 추진한 중국이나 베트남 등에 두어져야 한다는 비판이 제기될 수 있다. 이러한 점을 감안하여, 2002년에 본 연구사업의 일환으로 추진한 다른 연구인 ‘북한의 재정경제의 현황과 재정개혁의 방향’에서는 주로 북한이 점진적인 체제전환을 추진하는 것을 가정하고 그에 따른 정책과제를 검토하였다. 그리고 3차연도 연구의 일부인 ‘중국 조세정책과 북한에의 시사점’에서는 중국의 사례에 대해 심층적인 연구를 추가할 계획이다.

체제전환 과정에서 발생할 수 있는 재정 이슈는 다양하나, 본 연구에서는 그 중 가장 핵심적이고, 북한에 대한 시사점 도출에 있어 우선시되는 3가지 측면에 중점을 두고 있다. 제Ⅱ장에서는 거시적 측면에서의 재정운영의 핵심인 재정안정화와 관련하여 체제전환국의 재정적자 경험과 북한에 대한 시사점을 검토한다. 제Ⅲ장에서는 좀더 미시적인 시각에서 재정지출 항목 및 개별 지출이 체제전환 과정에서 어떻게 변화되었는지를 고찰한다. 제Ⅳ장에서는 주로 체제전환과정에서의 예산제도(기금 및 지방재정 등을 포함) 변화에 대해 고찰한다.

---

전환 과정에서의 경험을 일반화하여 고찰한 본 연구에서 중국 등 특정국가의 사례를 동시에 추진하는 것에 어려움이 있다. 일부에서는 북한이 중국과 같은 점진적인 체제전환을 추진할 가능성이 높기 때문에, 급진적인 체제전환을 추진하는 국가들의 사례가 유용하지 않다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 이러한 주장은 체제전환 과정을 급진적인 체제전환과 점진적인 체제전환으로 양분하는 논리에 기초하고 있다. 실제로는 점진적 체제전환으로 분류하는 국가들의 체제전환과정에서도 상당히 급진적인 요소가 있는 반면, 일반적으로 급진적 체제전환으로 분류되는 국가들 중에도 투르크메니스탄 등에서의 체제전환은 매우 점진적인 형태로 추진되었다.

## II. 체제전환의 영향과 재정적자

### 1. 서론

계획경제에서 시장경제로의 전환에 따라 재정여건 및 재정의 역할에 많은 변화가 발생한다. 조세제도 및 조세환경의 변화로 인해 세입측면에서 큰 변화가 생긴다. 그리고 정부의 역할과 경제상황의 변화에 따라 재정지출도 크게 변화된다. 기존에 정부가 책임을 지고 있던 기능이 민간경제활동의 범주로 이양되면서 재정지출이 감소하는 요인도 발생한다. 반면, 체제전환 또는 체제전환 과정에서의 경제 여건 변화에 따라 새로운 지출소요도 발생한다.

이상적인 계획경제에서는 재정수입과 재정지출은 사전적으로 일치하고, 재정적자는 존재하는 않는다. 실제로 계획경제에서는 사후적인 재정적자도 거의 미미하여 큰 중요성을 가지지 않는 것이 일반적이었다. 그러나 체제전환 과정에서 조세수입 기반이 빠르게 침식되는 것에 비해, 재정지출은 조세수입의 감소만큼 빠른 속도로 감축하기 어려운 상황이 전개되어 재정적자가 크게 발생할 수 있다. 특히 체제전환 초기 과정에서 발생하는 상황에 대해 사전적 이해가 부족하고 변화를 정확히 예측할 수 없게 되면서 재정적자가 더욱 심화되는 경향이 있었다.

재정적자가 단지 체제전환국에 국한된 문제는 아니지만, 국제시장 등 각종 제도적 기반이 취약한 체제전환국에서는 재정적자가 물가상승 등으로 연결되는 등 거시경제적 불안정을 초래하는 효과가 더 크게 나타날 수 있다. 그리고 재정적자가 누적됨에 따라 이자부담이 커져서 재정적자를 극복하는 것이 더욱 어려워지는 악순환이

초래되거나, 또는 반드시 필요한 분야에 재정지출을 하기 어려워지는 문제가 발생하게 된다. 더 극단적인 경우에는, 1998년 7월의 러시아의 외환위기에서처럼 재정적자가 외환위기를 초래하는 요인으로 작용하기도 하였다.

본장에서는 체제전환국의 재정운영 중 재정적자와 관련된 문제들에 대해 고찰하고 향후 북한의 경제체제가 전환될 때 발생하는 문제점 및 대응방안에 대한 정책시사점을 도출하고자 한다.

본장의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 체제전환국에서의 체제전환 과정에서의 재정상황의 변화 및 재정적자 문제에 대해 거시적인 자료를 중심으로 하여 살펴본다. 제3절에서는 체제전환 과정에서의 재정의 변화 요인 등을 이해하고자 한다. 국가별 차이보다는 체제전환 과정에서 일반적으로 발생하는 변화를 중심으로 하여 고찰한다. 제4절에서는 체제전환국의 자료를 이용하여 국가별로 체제전환 과정에서의 재정변화 및 재정적자 경험이 다르게 나타나는 요인 등에 대해 분석적인 시각에서 고찰한다. 제5절에서는 체제전환 과정에서 재정적자로 인해 발생한 과급효과 등에 대해 고찰한다. 그리고 제6절에는 이러한 체제전환국의 제반 경험으로부터 북한경제가 체제전환을 할 경우에 발생하는 문제 및 대응에 대한 시사점을 고찰한다.

## 2. 체제전환국의 재정적자 경험

### 가. 계획경제에서의 재정적자

전형적인 계획경제에서는 재정적자가 존재하지 않거나 그 규모가 매우 작다. 정부의 지출과 수입은 경제계획의 일부로서 균형을 달성하도록 계획되어 있기 때문에 재정적자가 발생할 수 있는 여지가 제한되어 있다. 일반적으로 사전적인(ex ante) 재정적자는 존재하지

않고, 단지 경제계획과 실제 경제운영의 차이로 인해 발생하는 괴리로 인해 사후적으로(ex post) 재정적자가 실현될 뿐이다. 또한 민간의 경제활동 및 사적 소유권이 제한되어 있기 때문에, 국공채시장이 잘 발달되어 있지 않다.

실제로, 체제전환 이전 계획경제체제의 많은 국가들에게 재정적자는 그 규모가 작고 일반적으로 중요한 문제가 아니었다. <표 II-1>에서 볼 수 있는 것처럼, 체제전환 이전인 1988년에 알바니아, 불가리아, 체코슬로바키아, 헝가리 등 대부분의 국가들은 아주 소폭의 재정적자나 재정흑자만을 기록하고 있을 뿐이었다.

물론 이러한 원칙이 모든 나라에서 모든 경우에 반드시 잘 지켜진 것은 아니다. 가장 예외적인 경우로 루마니아를 들 수 있는데, 본격적인 체제전환이 진행되기 이전의 수년간 재정은 상당한 흑자를 기록하고 있다. 1988년에 GDP 대비 재정수지는 5.9%, 1989년에는 8.8%의 흑자를 보이고 있다. 이는 루마니아가 이미 1980년대 초까지 상당 규모의 외채를 가지고 있었고, 1980년 중반에 누적된 외채를 줄이는 것이 거시경제적 목표의 중요한 부분이었기 때문이다. 즉 외채 감축을 위한 경제운영으로 인해 재정흑자가 발생한 것이다. 또 다른 예외로는 베트남과 구소련을 들 수 있다. 베트남의 경우에는 1986년의 도이모이(개혁)를 추진하기 이전에도 재정적자의 규모가 비교적 크고, 이를 중앙은행의 통화발행으로 보전함으로써 거시경제 불안정의 요인이 되었던 것으로 알려져 있다. 구소련의 경우에는 1980년대 중반에 이르기까지는 소규모의 재정적자만이 발생하였으나, 1980년대 중반에 페레스트로이카를 추진하는 과정에서 재정적자가 다소 확대되었다.

II. 체제 전환의 영향과 재정적자 23

<표 II-0> 체제전환 전후의 재정수입·지출·수지

(단위 : %)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993 추정치
수입						
알바니아	53.2	48.2	46.8	31.4	25.2	28.5
불가리아	57.5	58.0	53.3	42.3	37.0	30.6
체코	...	...	...	...	47.5	49.8
헝가리	62.0	59.2	57.6	56.0	57.7	54.0
폴란드	48.0	41.5	43.0	41.5	44.0	45.5
루마니아	44.9	51.5	40.5	41.0	37.6	30.9
슬로바키아	...	...	...	...	50.7	48.0
체코슬로바키아	65.6	69.5	61.2	55.1	56.5	...
지출						
알바니아	54.4	56.8	62.1	61.9	47.3	44.6
불가리아	58.4	61.4	64.3	50.7	43.9	41.7
체코	...	...	...	...	47.1	48.5
헝가리	61.9	60.5	57.2	58.3	63.4	60.4
폴란드	48.0	49.4	39.1	48.0	50.7	48.4
루마니아	39.0	42.7	39.3	40.4	42.2	31.0
슬로바키아	...	...	...	...	63.8	55.5
체코슬로바키아	67.1	72.2	61.6	57.1	60.1	...
재정수지						
알바니아	△1.2	△8.6	△15.3	△30.5	△22.1	△16.1
불가리아	△0.9	△1.4	△12.7	△15.1	△14.0	△13.5
체코	...	...	...	...	0.4	1.4
헝가리	0.1	△1.3	0.5	△2.3	△5.6	△6.4
폴란드	-	△8.0	3.9	△6.5	△6.7	△2.9
루마니아	5.9	8.8	1.2	0.6	△4.6	△0.1
슬로바키아	...	...	...	...	△13.1	△7.5
체코슬로바키아	△1.5	-2.7	△0.4	△2.0	△3.6	...

자료 : IMF - European I Department(1994).

#### 나. 체제전환 과정에서의 재정적자 경험

체제전환으로 인해 재정지출과 재정수입 양 측면 모두에서 획기적인 변화가 발생한다. 기존의 계획경제에서는 재정지출이 경제의 모든 분야에서 광범위하게 이루어지고, 재정지출의 GDP 대비 비율이 매우 높았다. 따라서 시장경제로의 체제전환에 따라 정부의 역할이 축소되는 방향으로 변화되고 이에 따라 재정지출이 줄어드는 것이 일반적이라 할 수 있다. 그러나 실제로는 체제전환 과정에서의 충격이나 변화로 인해 새로운 재정지출 수요가 발생하기 때문에 재정지출의 감축이 용이하지 않거나 심지어는 확대될 수도 있다. 또한 비록 재정지출이 감축되는 것이 장기적인 방향일지라도 그러한 변화가 일시에 이루어지지 않는 경우도 있었다. 반면, 재정수입 기반은 이보다 더 빠른 속도로 변화되어, 재정균형을 달성하기 어려워지는 경향이 있다.

<표 II-2>은 체제전환국의 국가별 GDP 대비 재정적자의 비율을 보여주고 있다. 대체적으로는 체제전환 초기, 특히 체제전환이 시작된 후 1~2년 동안에 재정적자가 매우 크게 발생하고, 시간이 지나면서 재정적자가 다시 작아져 안정화되는 패턴이 나타나는 경우가 많다<sup>4)</sup>. 그러나 이는 매우 일반화된 설명일 뿐, 국가별로 상당한 차이를 보인다. 발트국가들과 일부 동유럽 국가들에서는 체제전환 과정에서 심각한 재정적자가 나타나지 않는 경우도 있다. 불가리아, 아제르바이젠 등 일부 국가처럼 체제전환 후 수년이 지난 후에 심각한 재정적자가 나타나는 경우도 있다. 일부 국가는 체제전환 이후 상당기간이 경과된 후에도 재정이 안정화되는 패턴을 보이지 않고 있다.

먼저 구소련 국가들의 체제전환 과정에서의 재정적자 패턴을 살펴

4) 체제전환이 진행되고 수년의 시간이 경과된 후에 재정이 가장 악화된 불가리아, 아제르바이젠 등도 다소 예외적인 경우라 할 것이다.

보기로 하자. 평균적으로 볼 때는 체제전환이 본격적으로 진행된 초기연도인 1992년에 GDP 대비 재정적자 비율의 평균이 약 14.9%에 달하는 정도로 크게 나타나며<sup>5)</sup>, 이후 2차연도인 1993년에 13.7%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 체제전환 개시 3년차 이후에는 급격한 감소추세를 보여 1994년에 7.7%, 1995년에 5.6%, 1996년에 4.9%, 1997년에 3.6%로 지속적으로 감소하고 있다. 1998년에는 러시아 외환위기 등의 영향으로 인해 재정적자비율이 1997년보다는 약간 증가하기도 하지만, 대체적으로 안정화되고 있다.

그러나 위에 언급한 것은 평균치에 관한 것일 뿐, 구소련 국가들 간에도 국가별로 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 발트 3국의 경우에는 체제전환 초기에도 심각한 재정적자를 경험하지 않고 있다. 특히 에스토니아의 경우에는 체제전환 초기 2년간에도 GDP 대비 재정적자 비율이 1% 미만이었을 뿐 아니라, 재정적자가 가장 큰 것으로 나타나는 1996년에도 그 비율이 1.5% 정도일 뿐이다. 이는 체제전환을 경험하지 않은 다른 국가들은 물론이고, 선진국들과 비교하더라도 매우 작은 수준이다. 다른 발트국가들에서도 재정적자 문제는 심각하지 않았다. 라트비아의 경우에도 체제전환 3년차인 1994년과 4년차인 1995년에 각각 4.0%와 3.5%의 재정적자를 경험하였을 뿐, 다른 연도에는 재정적자가 1.5% 미만으로 매우 작거나 심지어는 재정흑자를 경험하였다. 리투아니아에서는 에스토니아나 라트비아에 비해서는 재정적자 규모가 크지만, 재정적자가 가장 큰 해인 1998년에도 5.8%를 나타내고 있어 구소련의 다른 국가들에 비해서는 비교적 안정된 재정운영을 하고 있는 것으로 나타나고 있다<sup>6)</sup>.

5) 이 수치 및 이하에서 제시되는 수치는 별도로 언급된 것을 제외하고는 Tanzi and Tsibouris(2000)에 제시된 통계에 의한 것이다.

6) 다만 1998년에 이르면, 다른 국가들에서는 재정적자의 규모가 비교적 안정화되는 경향을 보이는 것에 비해, 리투아니아에서는 재정적자가 지난 수년간에 비해 확대되는 것으로 나타나는 점이 다소 특이하다.

---

이러한 결과가 재정정책 방향에서 나타난 문제인지, 외환위기의 영향인지에 대해서는 추가적인 고찰이 필요하다.

II. 체제전환의 영향과 재정적자 27

<표 II-1> 체제전환국의 GDP 대비 재정적자

(단위 : %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
아르메니아	...	...	...	△30.6	△54.3	△10.1	△11.1	△9.3	△5.8	△4.2	△7.4	△6.3	△4.3
아제르바이잔	...	...	...	△29.0	△15.3	△12.1	△4.9	△2.8	△1.7	△4.2	△4.7	△0.6	1.5
벨라루스	...	...	...	0.0	△1.9	△2.5	△1.9	△1.6	△0.7	△2.2	△1.7	0.3	△1.8
에스토니아	...	...	...	△0.2	△0.7	1.3	△1.2	△1.5	1.8	△0.3	△4.6	△0.7	0.4
그루지아	...	...	...	△45.5	△40.2	△25.5	△6.9	△6.7	△5.6	△5.1	△6.7	△4.1	△2.0
카자흐스탄	...	...	...	△7.3	△4.1	△7.7	△3.2	△5.3	△7.1	△7.6	△5.2	△1.0	△1.1
키르기즈	...	...	...	△14.7	△14.7	△11.6	△17.3	△9.9	△9.0	△10.0	△12.8	△9.6	△6.0
라트비아	...	...	...	△0.8	0.6	△4.0	△3.5	△1.4	1.4	△0.0	△3.9	△3.3	△1.8
리투아니아	...	...	...	0.5	△5.3	△4.8	△4.5	△4.5	△1.8	△5.8	△8.5	△2.7	△1.7
몰도바	...	...	...	△26.1	△7.6	△9.5	△5.8	△6.6	△6.8	△3.0	△5.4	△4.0	△3.9
러시아	...	...	...	△18.4	△7.3	△10.4	△6.1	△8.9	△7.9	△8.0	△3.3	3.0	2.9
타지키스탄	...	...	...	△30.5	△23.4	△5.0	△7.9	△5.8	△3.1	△3.8	△3.1	△0.6	△0.1
투르크메니스탄	...	...	...	13.3	△0.3	△1.1	△1.4	0.3	0.0	△2.7	0.0	0.4	0.8
우크라이나	...	...	...	△23.2	△11.8	△8.7	△4.9	△3.2	△5.6	△2.7	△2.4	△1.3	△1.6
우즈베키스탄	...	...	...	△11.3	△19.6	△4.1	△3.5	△5.6	△2.4	△3.4	△2.7	△1.2	△1.0
알바니아	△5.5	△3.7	△43.7	△21.8	△15.4	△13.0	△10.4	△12.1	△12.6	△10.7	△11.4	△9.1	△9.2
불가리아	△1.4	△12.8	△14.7	△5.2	△10.9	△5.8	△6.3	△12.7	△2.5	1.5	△1.0	△1.1	△0.9
크로아티아	...	...	△4.8	△3.9	△0.8	1.4	△1.5	△1.6	△2.6	△0.8	△6.5	△6.9	△5.7
체코	1.3	△2.2	4.8	△2.1	0.5	△1.2	△1.8	△1.2	△2.1	△1.9	△3.3	△4.8	△5.7
헝가리	...	1.0	△3.7	△7.6	△8.9	△8.6	△6.2	△3.1	△4.7	△4.2	△3.4	△3.4	△3.3
마케도니아	...	...	...	...	...	△1.0	△0.2	0.2	△0.1	△1.2	0.0	2.5	△6.0
폴란드	...	2.7	△5.4	△6.3	△2.6	△2.4	△1.9	△2.3	△3.1	△2.4	△3.7	△3.2	△6.0
루마니아	8.1	1.0	3.3	△4.6	△0.4	△1.9	△2.6	△4.0	△3.6	△3.6	△3.5	△3.7	△3.5
슬로바키아	△1.2	△15.0	△8.6	△11.9	△7.0	△1.3	0.4	△1.3	△4.4	△4.9	△3.6	△3.6	△3.9
슬로베니아	0.3	△0.4	2.7	0.2	0.3	△0.2	△0.4	△0.1	△1.7	△1.0	△0.9	△1.3	△1.2
구소련국가 평균	△8.5	...	...	△14.9	△13.7	△7.7	△5.6	△4.9	△3.6	△4.2			
기타국가 평균	△1.5	△3.7	△7.8	△7.0	△5.0	△3.4	△3.1	△3.8	△3.7	△2.9			
전체평균	...	...	...	△12.0	△10.5	△6.0	△4.6	△4.4	△3.7	△3.7			

자료 : 1998년까지의 자료: Tanzi'd Tsibouris(2000).  
1999~2001년의 자료: EBRD(2002).

벨라루시나 투르크메니스탄도 체제전환 초기에 심각한 재정적자를 경험하지 않은 것으로 나타난다. 벨라루시는 재정적자가 가장 큰 해에도 2.5%를 넘지 않았으며, 투르크메니스탄의 경우는 체제전환 초기에 대규모 재정흑자를 경험한 것으로 나타나고 있다<sup>7)</sup>.

반면 위에 언급한 몇 6개국을 제외한 10개의 구소련 국가에서는<sup>8)</sup> 적어도 1개 연도 이상은 재정적자 규모가 10%를 초과하는 등 심각한 재정적자를 경험하였다. 아르메니아에서는 1993년에 54.3%, 아제르바이젠에서는 1992년에 29.0%, 그루지아에서는 1992년에 45.5%, 타지키스탄에서는 1992년에 30.5% 등 대규모 재정적자를 경험하였다<sup>9)</sup>.

구소련 국가들의 경험 중 흥미로운 것은 체제전환 초기에 심각한 재정적자를 경험하지 않은 국가들은 성격이 전혀 다른 두 부류의 집단이다. 한 집단은 발트3국으로서 체제전환의 속도가 비교적 빠르고 소득수준이 높은 국가들이다. 다른 집단은 벨라루시와 투르크메니스탄 등으로, 체제전환의 진척도가 가장 낮고 소득수준도 높지 않는 나라들이다. 소득수준이나 체제전환의 속도가 체제전환 초기의 재정적자에 어떤 영향을 미치는지에 대해서는 제4절에서 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

구소련 국가들을 제외한 기타 체제전환국들 중에서는 슬로베니아, 마케도니아 등이 재정적자가 가장 작게 나타나는 국가들이다. 마케도니아에 대해서는 1994년 이후의 자료만을 확인할 수 있는데, 이후 1998년까지의 연도 중 재정적자가 가장 심각한 해에도 GDP 대

7) 각 통계자료간의 불일치가 심하여 이를 전적으로 수용하는 것에는 한계가 있을 수 있다.

8) 카자흐스탄은 이들 국가들 중에서는 다소 예외적으로, 재정적자는 연간 8%를 넘지 않았다.

9) 이들 국가들에서의 심각한 재정적자는 내전 또는 전쟁에 의해 비롯된 요인도 있다는 점에서, 이러한 단순한 수치는 순수한 체제전환의 영향을 과장되게 인식하게 할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

비 재정적자 비율이 1.2%에 달할 뿐, 매우 작은 수준으로 유지되고 있다. 슬로베니아에서도 재정적자는 가장 큰 해에 1.7% 수준일 뿐, 매우 작은 수준으로 유지되고 있다. 폴란드, 체코, 크로아티아 등도 비교적 심각한 재정적자를 경험하지 않았다. 반면, 알바니아, 불가리아 등에서는 재정적자 문제가 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있다. 알바니아의 경우 1991년에는 GDP 대비 재정적자 비율이 43.7%에 달하기도 하였으며, 이보다는 덜한 불가리아의 경우에도 GDP 대비 재정적자 비율이 10%를 넘는 해가 여러 해 있다.

구소련을 제외한 기타 국가들에서의 경험을 보면, 대체적으로 소득수준이 낮은 국가들이 체제전환 초기에 더 심각한 재정적자를 경험하는 경향이 있는 것으로 보인다. 그러나 이에 대한 예외도 있다. 예를 들어, 체제전환국 중 소득수준이 비교적 높은 헝가리는 폴란드, 체코 등 소득수준이 유사한 국가들에 비해서는 물론이고, 소득이 훨씬 낮은 루마니아보다도 더 심각한 재정적자를 경험하였다. 따라서 소득수준과 체제전환 초기의 재정적자 규모와의 관계에 대해서는 좀더 엄격한 고찰이 필요하며, 본장의 제4절에서 회귀분석 등을 통해 고찰하기로 한다.

#### 다. 체제전환을 경험하지 않은 국가들과의 비교

체제전환국이 경험한 재정적자가 어느 정도 심각한 것이었는지를 살펴보기 위해, 체제전환을 경험하지 않은 나라들과 비교해 보기로 한다. 이러한 비교를 위해 비체제전환국에 대한 자료로는 IMF의 Government Finance Statistics Yearbook(이하 GFS)를 이용한다. GFS는 각국의 재정수지 상황 등에 대해 가장 포괄적인 자료를 제공하고 있다. 자료별로 재정수지의 정의 등에 있어 다소 차이가 있어, 아래의 비교에서는 체제전환국에 대해서도 위의 Tanzi and Tsibouris(2000)의 자료 대신 IMF의 GFS 자료를 이용하기로 한

다. GFS에는 대부분 국가들의 재정수지가 중앙정부 통합재정 기준으로 작성되어 있다. 정의가 다른 지표를 혼용하는 문제를 피하기 위하여, 여기서는 체제전환국과 기타 국가들 모두 중앙정부 통합재정으로 자료가 작성된 국가들의 자료만을 사용하기로 한다. GFS에 자료가 포함되어 있는 국가들 중 체제전환국은 총 25개에 해당되는데, 이 중 본 연구에서 언급하지 않은 미얀마, 예멘의 두 국가를 제외하면 총 23개의 체제전환국 자료를 사용하기로 한다<sup>10)</sup>.

비교의 시점은 위 Tanzi and Tsibouris(2000)의 자료가 종료되는 시점인 1998년으로 하기로 한다. 동년에 GFS에 자료가 포함되어 있는 국가들 중에 체제전환을 경험하지 않은 모든 국가들 중 자료에 문제가 있는 나라들만을 제외한 모든 국가를 대상으로 하여 GDP 대비 재정적자 비율의 평균치를 계산한 결과, 평균치는 3.03%로 나타났다. 그리고 23개 체제전환국의 평균적인 재정적자 비율의 GDP 대비 재정적자 비율의 평균치는 3.21%로 나타났다. 즉, 체제전환국의 평균적인 GDP 대비 재정적자 비율은 비교적 재정이 안정화된 1998년까지도 체제전환을 경험하지 않은 나라들의 평균치를 상회하고 있음을 알 수 있다.

체제전환국들은 대체적으로 소득수준이 높지 않은 경향이 있는데, 이를 체제전환을 경험하지 않는 국가들의 평균과 비교하는 것은 적절하지 않다는 문제가 제기될 수도 있다<sup>11)</sup>. 따라서 체제전환을 경험하지 않은 나라들 중 체제전환국과 소득수준이 유사한 36개 국가들만을 대상으로 하여 GDP 대비 재정적자 비율을 계산하였다<sup>12)</sup>.

10) 이들 국가들 중 중국은 중앙정부의 재정비율이 매우 낮다는 점에서 특이성을 보인다. 중국을 제외하더라도, 수치가 다소 달라지는 것은 있지만, 전체 논의내용에 영향을 미치지 않는다.

11) 체제전환을 경험하지 않은 나라들의 PPP 기준 일인당 소득은 약 10,683달러로 체제전환국의 평균치인 5,833달러보다 상당히 높다.

12) 체제전환국의 국가별 PPP 기준 일인당 국민소득은 대략 1,000~15,000달러 정도 되며, 이 수준에 포함되는 국가들을 대상으로 하였다. 다만 그 중 조세부담률이 2%에도 달하지 않아, 특이치로 판단되는 코스타

그러한 국가들의 평균치는 3.85%로 오히려 체제전환국보다 약간 더 높게 나타나고 있다. 이들 국가들과 비교하면, 체제전환국들은 평균적으로는 1996년까지는 체제전환을 경험하지 않은 유사한 소득 수준의 국가들에 비해 재정적자가 심각한 편이었으나, 1997년 이후에는 별다른 차이가 없거나 오히려 더 작은 규모가 되었다고 언급할 수 있다.

국가별 차이가 크고 자료의 비교에 기술적인 한계가 있음에도 불구하고 대략적으로 정리하여 보면 다음과 같다<sup>13)</sup>. 체제전환국들은 평균적으로는 체제전환 초기 1~2년 동안에 GDP 대비 재정적자의 비율이 체제전환을 경험하지 않은 나라들에 비해 약 3~4배 정도에 달하는 정도로 심한 재정적자를 경험하는 경향이 있다. 이후 재정적자는 연도별로 다소 감소하는 경향을 보여, 체제전환 후 5~6년 정도가 지난 후에는 체제전환을 경험하지 않은 국가들과 큰 차이를 보이지 않는 수준으로 감소되는 경향이 있다.

위에서는 비록 이해의 편의를 위해 이처럼 일반화를 하였지만, 그것은 단지 평균치를 통한 비교일 뿐 국가별 특수성이 매우 크다는 점에 유의해야 한다. 앞에 언급한 바와 같이, 일부 국가들은 체제전환 과정에서 심각한 재정적자를 경험하지 않았다. 따라서 이들

---

리카를 제외하였다. 이들 국가들에서 PPP 기준 일인당 국민소득 평균은 체제전환국 평균인 5,833달러와 크게 다르지 않은 5,274달러로 나타나고 있다.

13) GFS 자료와 Tanzi and Tsibouris(2000)의 자료는 재정수지의 정의와 대상국가들에 있어 다소 차이가 있기 때문에, 두 자료를 혼용하여 비교하는 것에는 유의할 필요가 있다. 그러나 GFS에는 체제전환국의 체제전환 초기 연도의 자료가 제공되지 않는 나라들이 많다. 따라서 이를 이용하여 체제전환 초기의 재정수지 평균치 등을 계산하는 경우에는 대상의 선정에서 발생하는 왜곡이 발생할 수 있기 때문에, GFS의 1998년 전의 자료를 이용하여 별도로 평균을 구하지는 않았다. 단지, 1998년 자료를 이용한 Tanzi and Tsibouris(2000)에서의 GDP 대비 재정적자 비율의 평균치는 3.7%로 GFS 자료를 이용한 평균치인 3.21%보다 약간 크게 나타나는 것을 알 수 있다.

국가들을 제외하는 경우에는 체제전환 초기 과정에서의 재정적자는 더 심각한 것으로 나타나게 된다.

또 한 가지 유의해야 할 점은 재정적자가 해결되었다는 것이 재정이 안정적으로 운영되고 있음을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 재정적자는 다양한 변수에 의해 영향을 받는데, 그 중에서도 특히 체제전환국들과 관련하여서는 IMF 등 외부의 영향력에 주시할 필요가 있다. 체제전환국 다수가 IMF로부터의 자금지원을 받고 있는데, IMF는 일반적으로 그 조건으로 재정건전성을 요구하고 있기 때문이다. 따라서 이들 국가들에서는 재정건전성을 달성하는 과정에서 많은 문제가 발생하기도 하였다<sup>14)</sup>.

재정적자를 비교하는 것 외에도, 체제전환국들의 평균적인 재정수입과 지출의 규모가 체제전환을 경험하지 않은 나라들과 어떻게 다른지 비교해 보는 것도 재정운영 및 재정적자와 관련된 모습을 이해함에 있어 도움이 될 수 있을 것이다. 1998년에 이르러서는 재정수지 측면에서는 체제전환국들이 평균적으로는 체제전환을 경험하지 않은 나라들과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 그러나 재정수입과 재정지출 비율에 있어서는 체제전환을 경험하지 않은 국가들과 다소 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 1998년에 23개 체제전환국에서의 GDP 대비 재정수입 비율의 평균치는 25.93%로<sup>15)</sup>, 기타 국가 전체의 평균치인 24.78%에 비해 약간 높은 뿐 큰 차이는 없다. 그러나 소득수준이 유사한 국가들의 평균치인 21.52%에 비해서는 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 동 년도에 23개 체제전환국

14) 이러한 문제점에 대해서는 제5절에서 자세하게 언급한다.

15) 중국, 베트남, 루마니아를 제외한 20개 체제전환국의 평균적인 재정수입비율은 27.59%로 체제전환을 경험하지 않은 나라들과의 격차는 더욱 커진다. 이들 국가들을 제외하는 경우에 재정수입비율이 더 높아지는 것은 주로 중국 때문이다. 중국의 경우, 지방재정의 비율이 높기 때문에, GFS의 근거인 중앙정부 통합재정으로 볼 때 GDP 대비 재정의 비율이 매우 낮게 나타난다.

의 GDP 대비 재정지출 비율 역시 29.13%로, 기타 국가 전체의 27.81%보다는 약간 높지만, 유사소득 국가군의 평균치인 25.37%보다는 상당히 높다. 그러나 위에 언급한 바와 같이, 체제전환국은 물론이고 체제전환을 경험하지 않은 나라들 간에도 국가별로 차이가 매우 크기 때문에 이러한 일반화는 매우 유의하여 해석하여야 한다.

#### 라. 재정수지를 통한 고찰의 한계

위에서는 주로 체제전환 과정에서의 재정적자 패턴만을 고찰하였다. 그러나 위에 제시한 자료를 통한 해석에 대해 몇 가지 유의할 점이 있다.

첫째, 위에서는 주로 본격적인 체제전환이 추진된 이후의 변화만을 고려하고 있는데, 이 자료만으로는 재정의 변화에 대해 정확한 정보를 얻는 것에 한계가 있다. 예를 들어, 일부 국가에서는 본격적으로 가속화되기 이전부터 사실상 어느 정도 체제전환이 진행되거나, 재정개혁이 추진되고 있었다. 헝가리의 경우에도 본격적인 체제전환이 시작된 것은 1990년으로 보고 있지만, 재정개혁은 이보다 약 2년 정도 이전인 1988년부터 시작되었다. 체제전환 이전의 기간에 대해서는 신뢰성 있는 시계열 자료(time series data)가 별로 없어, 자료를 제시하기에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, <표 II-1> 등에서 볼 수 있는 바와 같이, 본격적인 체제전환 이전에 이미 재정측면에서의 변화가 발생하는 것으로 볼 수 있다. 헝가리를 살펴보면 본격적인 체제전환이 시작된 1992년의 재정지출과 수입은 57.6%와 57.2% 정도이며, 이는 1988년의 62% 정도에 비해 이미 4~5% 정도 하락된 것이다. 따라서 본격적인 체제전환이 진행된 이후의 수치만을 감안하면, 체제전환 과정에서의 재정의 변화를 다소 과소평가하거나 잘못 평가할 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 체제전환 이전의 시기에 대해서는 일관성 있는 자료를 구할 수

없어, 여기서 구체적인 수치는 포함하지 않았다.

둘째, 자료의 정확성과 관련하여 유의할 필요가 있다. 물론 지표도 완벽할 수는 없지만, 특히 체제전환국에서의 재정적자 통계는 실제의 재정적자 상황을 잘 반영하지 못하는 경우가 많다. 특히 많은 체제전환국에서 예산외기금의 규모가 상당히 크고 실제로 정부의 재정활동 중 상당부분을 차지함에도 불구하고, 이러한 예산외기금 등이 재정통계에 포함되지 않는 경우가 많다. 이처럼 통계에서 누락되는 상당한 규모의 준재정적자(quasi fiscal deficit)로 인해, 실제 재정적자의 규모는 통계에 나타난 것보다 큰 경우가 많다. 예를 들어, Budina and Wijnbergen(2001)은 루마니아의 경우, 실질적인 재정적자의 규모는 통계로 나타나는 것보다 두 배 정도 되는 것으로 추정하고 있다. 그리고 체제전환 초기 과정에서 지하경제의 규모가 큰 경우가 많아, 자료의 신뢰성이 떨어질 수 있다.

셋째, 다수의 체제전환국들에서 재정지출이 필요함에도 불구하고 정부의 지출능력 부족으로 인해 지출을 하지 못한 ‘재정지출연체(fiscal arrears)’가 상당규모로 존재한다. 예를 들어, 몰도바에서는 1996년에 재정통계에 포함되지 않은 재정지출연체액이 GDP의 11%에 해당되었다. 이러한 연체행위로 인해 그 시점에서는 재정적자가 작은 것으로 나타나지만, 사후에 정부가 이를 정부채무로 확인하는 시점에서 갑자기 정부부채가 커질 수 있다<sup>16)</sup>.

마지막으로, 체제전환 과정은 큰 변화를 초래하는 과정이기 때문에 이에 따라 일시적으로 매우 큰 재정지출 소요가 발생하기도 한다. 예를 들어, 금융구조조정 과정에서 큰 규모의 일시적인 지출이 발생하기도 한다. 따라서 비록 표면적으로 나타난 재정수지 상황 등이 유사하더라도, 이러한 지출이 이미 이루어진 국가와 그렇지 않은 국가와는 실제 상황은 크게 다를 것이다. 따라서 단지 재정통

16) 실제로 몰도바에서는 연체된 재정지출, 특히 연체된 연금지급 등에 대해 지급증서를 발행한 바 경험이 있다(Ramos(1998)).

계에 나타난 수치만으로 재정의 건전성이나 재정운영을 평가하는 것에는 한계가 있을 수 있다.

### 3. 체제전환 과정에서의 재정여건 변화와 영향

본 절에서는 체제전환 과정에서 재정적자의 원인을 이해하기 위해, 체제전환 과정에서의 재정여건 변화 및 그로 인한 재정적자에의 영향에 대해 살펴보기로 한다. 체제전환 과정에서의 재정운영은 국가별로 상당한 차이를 보인다. 이러한 국가별 차이 등에 대해서는 다음 절에서 고찰하기로 하고, 본 절에서는 주로 체제전환 과정에서의 일반적인 변화를 중심으로 고찰한다<sup>17)</sup>. 재정적자는 재정수입과 재정지출의 변화로 인해 발생하는 것이므로, 재정수입 측면과 재정지출 측면으로 나누어 순차적으로 살펴보기로 한다.

#### 가. 재정수입 (1): 조세수입의 감소

대부분의 체제전환국들은 체제전환 과정에서 심각한 조세수입의 감소를 경험한다. 예를 들어, 1991년과 1995년 사이에 구소련 국가들에서는 조세부담률이 평균적으로 11% 감소하였다. 소득수준이 높은 일부 동구 국가들에서는 조세부담률의 감소가 미미하거나 오히려 증가하는 경우도 있었지만, 조세부담률이 하락하는 국가들이 상대적으로 더 많았다. 재정적자가 당초 예상보다 더 심각해진 가장 큰 이유는 재정수입의 대부분을 차지하는 조세수입이 당초 예상했던 것보다 더 크게 감소하였기 때문이다.

조세수입의 감소는 조세제도의 변화 및 조세행정 관련 환경의 변

---

17) 본절에서의 고찰내용이 모든 국가에 동일하게 적용되는 것은 아니다. 다만 본절에서는 국가간의 차이를 비교하는 시각이 아니라, 일반화하는 시각에서 고찰한다는 의미다.

화로 인해 비롯된다. 기존의 계획경제의 관행에 익숙한 경제주체들에게 새로운 조세행정 시스템이 정상적으로 작동되기 어려웠다. 특히, 최준욱 외(2001)에서 지적한 바와 같이 체제전환국들에서의 조세부담률은 각 국가의 소득수준과 매우 높은 상관관계를 가지며, 이는 소득수준이 낮고 사회적 인프라 확충이 취약한 국가일수록 정상적인 조세행정을 구현하기 어렵기 때문인 것으로 보인다. 이는 각 국가가 동일한 재정지출을 의도하는 경우에, 소득수준이 낮은 국가들에서는 상대적으로 재정적자가 더 심각하게 발생할 수 있다는 가능성을 시사한다.

조세행정 측면에서 가장 심각한 문제는 조세체납(tax arrears) 문제이다. 예를 들어, 러시아의 1997년 징세액 대비 체납액 비율은 34% 정도였는데, 캐나다, 미국, 호주 등에서 동 비율이 4~6% 정도 되는 것과 비교하면 매우 높은 편이다(IMF · Russian Federation, 2002c). 이러한 심각한 납세 지연문제를 해결하기 위해 IMF에서는 다수의 체제전환국에 대해서 조세체납에 대한 가산세를 매우 높은 수준으로 부과하도록 하는 등의 조치를 취했지만, 이는 장부상의 조세채권만을 크게 확대시켰을 뿐 실질적으로 세입확충에 미친 효과는 제한적이라는 견해도 있다.

#### 나. 재정수입 (2): 민영화 수입의 한계

민영화 수입은 일반적으로 체제전환 초기 과정에서 재정수입의 매우 작은 부분을 차지하였을 뿐이다. 국가별 민영화 수입의 GDP 대비 비율 자료를 <표 II-3> 및 <표 II-4>에 정리하였다. <표 II-3>은 EBRD(European Bank for Reconstruction and Development)에서 발표한 국가별 민영화 수입 누계치의 연간 GDP 대비 비율을 정리한 것이고, <표 II-4>는 앞의 자료를 이용하여 GDP 대비 민영화 수입의 연도별 비율을 계산한 것이다<sup>18)</sup>.

국가별로 차이는 있지만, 대부분 국가에서 민영화 수입의 규모는 크지 않다는 것을 알 수 있다. GDP 대비 민영화 수입의 비율이 가장 크게 나타나는 헝가리의 경우에도 10여년 동안의 민영화 수입의 누계치가 연간 GDP의 약 30% 정도를 차지할 뿐이며, 그 비율이 가장 작은 투르크메니스탄의 경우에는 9년 동안의 누계치가 연간 GDP의 약 0.3%를 차지할 뿐이다. 24개 국가의 평균치를 보더라도, 9~12년 동안의 민영화 수입의 누계치는 연간 GDP의 9.1%, 연간 민영화 수입은 GDP의 1% 이하이다.

민영화 수입이 이처럼 매우 작게 나타나는 것은 다소 놀라운 면이라 할 수 있다. Tanzi and Tsibouris(2000)는 “체제전환 이전에 거의 모든 생산수단은 국가에 의해 소유되었기 때문에, 각종 공공수단의 가치는 적어도 GDP의 몇 배 정도에 해당될 것이라 생각할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 실제 민영화 수입은 규모가 매우 작았을 뿐 아니라, 심지어는 민영화를 추진한 많은 개도국 또는 선진국에서보다도 작은 규모다”라고 평가하고 있다. 이러한 언급의 정확성에 대해서는 다소 논란의 여지가 있지만<sup>18)</sup>, 체제전환국의 민영화 수입이 당초 예상했던 것보다는 크게 작았고, 실제로 재정수입에서 충분한 역할을 하지 못하였다는 것에 대해서는 대체적으로 동의하고 있다<sup>20)</sup>.

이처럼 민영화 수입이 낮은 것은 민영화 방식과도 밀접하게 관련되어 있다. 일반적으로 민영화를 조기에 추진하고자 하는 경우에는 그로 인한 매각가치를 극대화하기 어렵다. 체제전환 초기 과정에서는 국내에서 구매력이 충분히 뒷받침되기 때문에 더욱 그러하다.

18) EBRD의 자료 외에도 IMF에서 발표하는 자료도 있다. IMF의 자료 중 하나인 Tanzi and Tsibouris(2000)에서는 민영화 수입이 EBRD에서 발표한 것보다 대체적으로 더 작게 나타나고 있다.

19) OECD(2000)에 따르면, 1990년에서 1999년 OECD 국가의 민영화 수입은 OECD 국가 GDP의 약 2.7% 정도에 해당된다.

20) Cheasty and Davies(1996) 등을 예로 들 수 있다.

그럼에도 불구하고 체제전환 과정에서 국유기업의 민영화와 사유재산권의 조속한 확립 역시 중요한 과제였기 때문에, 민영화 과정에서 매각가치가 극대화되기 어려웠다. 즉, 시장경제로의 급속한 전환을 추진하기 위해, 민영화 과정에서 재정수입보다는 민영화의 속도에 더 우선순위를 두고 추진하였으며, 이를 위해서는 매각가치에 중점을 두지 않는 바우처 방식에 의한 민영화 등이 활용되었다. 물론 민영화 수입이 국가별로 큰 차이를 보이는 것에서 알 수 있듯이, 각 국가별로 민영화의 목표와 방법에서 큰 차이를 보였다<sup>21)</sup>. 뿐만 아니라, 민영화 과정에서의 부패(corruption) 문제 등도 민영화로 인한 재정수입의 규모를 축소시키는 요인이 되었다<sup>22)</sup>.

---

21) 민영화의 방식은 국가별로 상당한 차이를 보인다. 폴란드에서는 체제 전환 직후에는 심각한 재정적자 문제를 해결하기 위해 내외국인 투자자에 대해 매각을 우선시하였다. 그러나 기업운영에 막강한 권한을 행사하던 노동자평의회나 노동조합의 반발로 이와 같은 외적 사유화의 속도가 부진을 면치 못하게 되자, 대중 사유화 방식을 모색하게 되었다. 이에 따라 1995년 이후 국가투자기금의 설립이 본격화되면서 대중 사유화가 주요 사유화 방법의 하나로 자리잡게 되었다. 헝가리도 초기에는 경쟁입찰에 따른 외적 사유화를 선포하고 추진하였다. 그러나 내국인의 참여 부진 등으로 논란이 제기됨에 따라, 점차적으로 e-card 제도, 보상쿠폰제, 종업원지주 프로그램, 소액투자자 주식매입 프로그램 등 내국인 투자자에 대한 지원방안을 모색하였다. 체코는 급진적인 민영화를 위해, 바우처의 무상배분 방식의 사유화를 추진하였기 때문에, 민영화 수입 확보에는 한계가 있었다(조명철·한정철, 1999).

22) 러시아 등에서는 노멘크라투라 민영화(기존의 국유기업 경영자나 당 간부 등 특권계층에 대한 국유기업의 매각)이 매우 많았으며, 이 과정에서 특권계층이 편법적으로 국유기업을 저가에 인수하는 사례 등이 많았다.

II. 체제전환의 영향과 재정적자 39

<표 II-2> 민영화 수입 누적액의 GDP 대비 비율

(단위 : %)

	1992 이전	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
아르메니아	-	3.3	3.4	3.4	3.4	3.4	5.6	6.7	8.8
아제르바이잔	-	0.0	0.0	0.0	0.1	1.1	1.9	2.6	2.7
벨라루스	0.0	0.1	0.4	0.5	0.7	0.9	1.0	1.1	-
에스토니아	-	1.0	2.6	4.1	5.3	6.3	7.1	8.2	8.8
그루지아	-	10.4	14.6	19.1	19.8	20.5	21.8	22.7	23.0
카자흐스탄	3.4	6.1	6.4	6.7	8.9	12.3	16.2	17.9	18.7
구 키르기즈	0.0	0.2	0.6	0.9	1.3	1.4	1.6	1.9	2.4
소 라트비아	-	-	0.3	0.7	0.8	2.2	3.3	3.5	4.1
리투아니아	-	0.9	1.3	1.4	1.4	1.6	6.9	8.0	9.8
몰도바	-	0.0	0.5	0.8	1.3	3.6	4.4	5.4	11.2
러시아	0.8	1.1	1.3	1.5	1.7	2.7	3.3	3.4	3.8
타지키스탄	0.7	0.9	1.1	1.4	1.6	2.1	2.7	4.0	5.4
투르크메니스탄	-	-	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3
우크라이나	0.0	0.1	0.3	0.4	0.7	0.8	1.3	1.9	3.2
우즈베키스탄	0.0	0.2	0.7	1.6	2.4	2.5	2.6	2.7	2.7
알바니아	1.1	1.8	3.0	3.1	3.3	3.6	3.6	3.9	7.0
불가리아	0.0	0.0	0.2	0.7	1.5	4.7	6.4	8.7	10.0
크로아티아	-	-	0.4	0.9	1.4	2.0	3.6	8.1	10.1
체코	-	-	2.7	4.6	6.3	7.1	7.9	9.4	10.4
헝가리	3.9	8.7	12.3	20.8	23.4	27.4	28.5	29.6	30.1
폴란드	0.4	0.9	1.7	2.6	3.6	5.1	6.4	7.7	11.6
루마니아	0.0	0.1	0.4	1.2	2.2	4.6	6.6	7.9	8.9
슬로바키아	3.7	4.7	6.7	8.4	9.7	10.2	10.8	11.0	14.7
슬로베니아	0.0	0.0	0.0	0.4	0.9	1.4	2.2	2.5	2.6
전체평균	1.0	2.0	2.5	3.6	4.2	5.3	6.5	7.5	9.1

자료 : EBRD(2001).

&lt;표 II-3&gt; 연도별 민영화 수입의 GDP 대비 비율

(단위 : %)

	1992 이전	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
아르메니아	-	-	0.1	0.0	0.0	0.0	2.2	1.1	2.1
아제르바이잔	-	-	0.0	0.0	0.1	1.0	0.8	0.7	0.1
벨라루스	0.0	0.1	0.3	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	
에스토니아	-		1.6	1.5	1.2	1.0	0.8	1.1	0.6
그루지아	-		4.2	4.5	0.7	0.7	1.3	0.9	0.3
카자흐스탄	3.4	2.7	0.3	0.3	2.2	3.4	3.9	1.7	0.8
구 키르기즈	0.0	0.2	0.4	0.3	0.4	0.1	0.2	0.3	0.5
소 라트비아	-			0.4	0.1	1.4	1.1	0.2	0.6
러 리투아니아	-		0.4	0.1	0.0	0.2	5.3	1.1	1.8
몰도바	-		0.5	0.3	0.5	2.3	0.8	1.0	5.8
러시아	0.8	0.3	0.2	0.2	0.2	1.0	0.6	0.1	0.4
타지키스탄	0.7	0.2	0.2	0.3	0.2	0.5	0.6	1.3	1.4
투르크메니스탄	-			0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
우크라이나	0.0	0.1	0.2	0.1	0.3	0.1	0.5	0.6	1.3
우즈베키스탄	0.0	0.2	0.5	0.9	0.8	0.1	0.1	0.1	0.0
알바니아	1.1	0.7	1.2	0.1	0.2	0.3	0.0	0.3	3.1
불가리아	0.0	0.0	0.2	0.5	0.8	3.2	1.7	2.3	1.3
크로아티아	-			0.5	0.5	0.6	1.6	4.5	2.0
체코	-			1.9	1.7	0.8	0.8	1.5	1.0
헝가리	3.9	4.8	3.6	8.5	2.6	4.0	1.1	1.1	0.5
폴란드	0.4	0.5	0.8	0.9	1.0	1.5	1.3	1.3	3.9
루마니아	0.0	0.1	0.3	0.8	1.0	2.4	2.0	1.3	1.0
슬로바키아	3.7	1.0	2.0	1.7	1.3	0.5	0.6	0.2	3.7
슬로베니아	0.0	0.0	0.0	0.4	0.5	0.5	0.8	0.3	0.1
전체평균	1.0	0.8	0.9	1.0	0.7	1.1	1.2	1.0	1.4

자료 : EBRD(2001)에 기초하여 저자가 계산.

### 다. 재정수입 (3): 연방의 붕괴와 보조금의 삭감

비록 일부 국가들에 해당되는 것이기는 하지만, 재정수입에 영향을 미친 중요한 요인은 연방제의 붕괴와 이에 따른 연방정부로부터의 보조금의 감축이다. 구소련으로부터의 보조금이 예산의 상당부분을 차지하였던 국가들에서는 구소련의 붕괴에 따라 구소련으로부터 보조금이 중단됨으로 인해 예산의 균형을 달성하는 데 많은 어려움을 경험하게 된다. 이러한 현상은 주로 중앙아시아 국가들에서 가장 두드러지게 나타났다. 카자흐스탄의 경우, 1990년에 재정수입의 약 33% 정도가 소련연방으로부터의 재정지원이었으나, 1992년 1월 4일 연방의 해체 이후 지급이 중단되었다.

일부 국가들의 경우에는 소련체제의 붕괴로 인해 재정만이 아니라 경제전반에 심한 타격을 받았다. 특히 중요한 기존의 구소련 내에서의 교역체제의 붕괴로 인한 충격이 컸는데, 이는 기존의 소련 경제는 각 지역(현재의 독립국가들)간의 연계성이 매우 강하였기 때문이다<sup>23)</sup>. 기존의 무역체제가 붕괴되고, 새로운 무역체제가 원활하게 이루어질 인프라가 형성되어 있지 않음으로 인해, 무역이 매우 비효율적이 되거나 원활하게 이루어지지 않는 경우가 많았다.

### 라. 재정지출 (1): 재정의 역할 변화

체제전환은 재정수입뿐만 아니라 재정지출 측면에도 큰 영향을 미친다. 체제전환에 따라 재정의 역할이 변화되면서 재정지출의 변화가 불가피하게 된다. 특히 가장 큰 변화를 초래하는 요인은 국유기업의 역할 변화이다. 기존에 계획경제하에서는 국유기업이 의료, 교육 등 사회보장의 많은 부분을 담당하고 있었지만, 체제전환에

23) 연방체제의 공고화를 위해 경제계획 과정에서 의도적으로 각 지역간의 연계성을 강화한 부분도 크다.

따라 이러한 서비스를 정부가 직접 제공하게 되면서 사회보장 관련 정부의 지출은 증가하게 된다. 그리고 체제전환 초기 과정에서의 경제적 충격 및 경제의 구조조정 과정에 실업이 확대되는 것 등도 사회보장지출이 확대된 중요한 요인이다.

반면, 재정지출의 감소가 가장 두드러진 부분 중 하나가 경제적 지출인데, 그 중 보조금이 큰 부분을 차지하고 있다. 보조금이 감축된 가장 중요한 요인은 국유기업의 역할 변화와 가격자유화로 인한 것이다. 재정지출이 감소한 기타 요인으로는 군사비 지출의 감축 등이 있다<sup>24)</sup>.

그러나 어떤 분야에서는 재정지출의 증가 요인이 있었다고 하더라도, 그것이 반드시 실제 지출증가로 반영된 것은 아님에 유의할 필요가 있다. 실제로는 열악한 재정여건으로 인해 어떤 부분의 재정지출은 증가되는 것이 타당함에도 불구하고 감소되는 경우도 있었다. 마찬가지로 재정지출 감소 요인이 있었다 하더라도, 그러한 감소가 항상 원만하게 이루어진 것은 아니다. 어떤 부분에서의 예산은 체제전환 과정에 의해 덜 영향을 받는다. 공공부문 인건비 지출 등은 GDP 대비 비율로 보았을 때 다수 국가들에서 대체적으로 변화가 적었던 분야에 해당된다. 카자흐스탄과 몰도바를 제외한 대부분의 체제전환국들은 공무원 수를 대폭적으로 감축하지 않았다. 어떤 부분은 체제전환에 따른 변화가 아니라, 재정여건에 대한 고려로 인해 예산이 감축되기도 하였다. 상대적으로 시급성이 떨어진다는 이유로 자본지출에 대한 투자는 체제전환 진행 과정에서 대체로 크게 감소하는 경향이 있었다. 각 분야의 재정지출의 변화에 대해서는 본 연구의 제Ⅲ장에서 좀더 자세히 논의하기로 한다.

---

24) 엄격하게는 군사비지출 감소는 체제전환 그 자체의 영향이라기보다는 체제전환과 더불어 진행된 정치적 환경의 변화로 인한 영향이라고 보아야 할 것이다.

#### 마. 재정지출 (2): 재정지출 감축의 한계

체제전환에 따른 재정지출 감축의 필요성에도 불구하고, 재정지출 감축이 잘 이루어지 않아 가장 문제가 되는 부분이 국유기업에 대한 보조금이다. 국유기업에 대한 보조금 또는 경제적 보조금이 새로운 시장경제의 패러다임에 맞추어 정상적으로 감축되지 않는 경우가 많았다. 국유기업은 기존 계획경제에서의 체제와 마찬가지로 연성예산(soft budget constraint)<sup>25)</sup> 적용되는 경우도 많았으며, 이로 인해 재정운영에 어려움을 초래하였다.

투명하지 못한 재정운영으로 인해 재정지출은 효과적으로 통제되지 못하였다. 체제전환 과정에서 기존의 국유기업에 대한 보조금을 삭감하는 것은 경제성장 및 체제전환 재정적자 극복을 위해 매우 중요하다. Mitra and Selowsky(2002) 등 다수의 연구들은 체제전환국의 경제성장에서 신생기업의 창업을 위한 인센티브제도도 중요하지만, 신규진입에 대한 장벽을 제거하는 것만으로는 충분하지 않으며, 적자를 내는 국유기업에 경성예산제약(hard budget constraint)을 적용하는 것이 병행되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 연성예산이 지속됨으로 인해, 시장에서의 왜곡이 지속되어 새로운 기업활동의 인센티브가 약화될 뿐 아니라, 재정에 큰 부담으로 작용하여 정상적인 재정운영을 어렵게 하였다. Gaidar(1999)도 러시아의 외환위기를 초래한 구조적인 문제점 중 가장 중요한 것으로 연성예산제약 문제를 조기에 개혁하지 못한 점을 들고 있다.

---

25) 국내 일부 연구에서는 'soft budget constrinat'를 예산제약 둔감증이라는 용어로 번역하여 사용하기도 한다. 이 표현이 원래 표현의 의미를 더 잘 살리는 장점이 있으나, 본고에서는 일반적으로 더 많은 연구자가 사용하는 연성예산제약이라는 표현을 사용한다.

#### 바. 재정지출 (3): CMEA 붕괴와 에너지 가격 자유화

체제전환 과정에서의 재정상황에 영향을 미치는 또 다른 요인 중 하나는 구사회주의 국가간의 교역체제인 CMEA(Council for Mutual Economic Assistance) 체제<sup>26)</sup>의 붕괴다. CMEA 체제가 붕괴됨에 따라, 수출이 줄어들고 산업기반이 붕괴되는 등 경제전체에 영향을 미치게 된다. 경제상황의 악화는 세수기반을 약화시켰을 뿐 아니라, 실업 증가 등으로 세출이 증가하게 되어, 재정상황을 더 악화시키는 요인이 되었다.

CMEA 체제의 붕괴가 경제상황의 악화를 통해 재정상황을 악화시킨 외에도, 직접적으로 재정에 부담을 주기도 하였다. 특히 중요한 것이 에너지 가격자유화로 인한 영향이다. 기존에 사회주의 국가간에는 국제 시세보다 싼 가격으로 에너지 교역이 이루어지고 있었으나, CMEA 체제가 붕괴됨에 따라 석유는 국제 시세로 거래되게 되었다. 에너지 부문이 국가의 통제하에 있었던 상황에서, 에너지 수입 가격의 상승에도 불구하고 정부가 소비자들에게 제공하는 에너지 가격은 충분히 인상할 수 없었던 경우가 많았다. 이는 해당 국유기업의 부실화 또는 보조금 지급의 확대 등을 통해 결과적으로 사후에 재정부담으로 돌아오는 경우가 있었다<sup>27)</sup>. 물론 아제르바이잔, 투르크메니스탄 등 산유국에게는 이러한 충격이 재정여건을 다소 양호하게 하는 요인이 되기도 하였다.

26) 경제상호원조회의로 소련을 중심으로 한 동유럽공산권의 경제협력기구이다. 코메콘(COMECON)이라고도 한다.

27) 정부와 국유기업의 구분이 명확하지 않은 경우도 있다. 국유기업이 수익성이 없이 운영되면서 국유기업의 부채에 대해 정부가 지급보증을 하고, 이러한 부채가 사후에 정부부채로 전환되는 경우도 있다.

## 사. 체제전환이 재정에 미치는 영향과 재정적자

체제전환 초기에 경제 및 재정의 여건이 변화됨에 따라 재정수입과 지출에서도 큰 변화요인이 발생한다. 체제전환 초기의 거시경제적 여건의 불안정, 특히 산출의 감소와 실업확대 등으로 인해 재정수입과 지출이 모두 크게 영향을 받았다. 산출이 감소함에 따라 조세수입의 확보가 더욱 어렵게 되고, 실업이 증가함으로써 인해 사회보장 지출의 수요가 증가하였다.

일부 국가에서는 재정지출이 확대되기도 하였지만, 대부분 국가에서는 재정지출이 감소되는 경향이 있었다. 그러나 재정지출이 감소되는 국가들에서도, 재정지출의 감소는 조세수입의 감소만큼 빠른 속도로 진행되지는 않아, 재정적자가 확대되는 경향이 있었다.

그 배경에는 몇 가지 이유가 있다. 체제전환 과정에서 GDP가 감소하였기 때문에, GDP 대비 재정지출의 비율을 낮추기 위해서는 재정지출을 GDP보다 더 빠른 속도로 감축하여야 했다. 그러나 임금, 연금 혜택 등 규모가 큰 분야의 재정지출을 빠른 속도로 감축하는 것이 용이하지 않았다. 또 다른 이유는 Tanzi and Tsibouris (2000)가 지적하는 바와 같이, 정부의 역할 변화에 대한 충분한 검토가 부족하였고, 체제전환의 진행에도 불구하고 정부가 너무나 많은 분야에 개입하고 있었기 때문일 수도 있다.

Cheasty and Davies(1996)는 실제 체제전환 과정에서 발생한 대규모 재정적자는 당초 예상했던 것보다 훨씬 더 심각한 것이었으며, 이는 제반 여건이 당초 생각했던 것보다 나쁘게 전개되었기 때문이라고 지적하고 있다. 구체적으로는 ① 재정수입 감소가 당초 예상했던 것보다 더 큰 것, ② 민영화 수입이 당초 예상보다 크게 작았던 것, ③ 평화배당금(peace-dividend), 즉 군비축소로 인한 재정지출 감축분이 당초 예상보다 작은 것 등을 이유로 지적하고 있다. 그리고 구소련국가들의 재정적자 확대에 영향을 미치는 요인으로

로는 ① 재정운영의 제약요인에 대한 잘못된 이해와 인플레이션을 통해 재정재원을 조달하는 것에 대한 유혹, ② 전쟁 또는 내전, ③ 구조론으로부터의 재정이전 감소, ④ 정부의 조달과 보조 제도를 적절히 개선하지 않으면서 가격자유화를 시행함으로써 인해 보조금 예산이 증가한 것 등을 들고 있다.

#### 4. 재정적자의 국가간 차이와 원인

##### 가. 개 요

제3절에서는 체제전환 과정에서 발생한 재정여건의 변화와 영향에 대해 일반화하는 시각에서 고찰하였다. 그러나 실제로 체제전환 과정에서의 재정의 변화 및 재정적자 경험은 국가별로 상당한 차이를 보이고 있다. 본절에서는 그러한 국가별 차이 및 그 원인 등에 대해 고찰한다.

체제전환 과정에서의 변화가 국가별로 차이를 보이는 요인은 크게 체제전환 초기 조건과 체제전환 진행 과정에서의 차이로 나누어 생각할 수 있다. 이러한 생각의 틀은 재정적자 문제를 고찰함에 있어서도 적용될 수 있다. 체제전환을 시작하는 시점에서 대부분 국가들은 대체적으로 정부부채 및 재정적자의 규모가 크지 않았다는 점에서, 일견 초기 조건은 중요하지 않고 체제전환 진행 과정에서의 차이만이 중요성을 가지는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 초기 조건이라는 것이 반드시 체제전환 초기의 재정적자 규모에만 국한되는 것은 아니며, 기타 국가별 경제적 여건 차이 등이 모두 초기 조건에 포함될 수 있다.

초기 조건이 비교적 유사한 국가들에서도 체제전환 과정에서 재정적자가 나타나는 형태 등에 차이가 있는 것은 초기 조건만이 아니라 체제전환 과정에서의 대응 역시 재정적자에 영향을 미치는 중

요한 요인임을 시사한다. 예를 들어, 한 국가에서 분리되었기 때문에 초기 조건이 비교적 유사하다고 볼 수 있는 체코와 슬로바키아의 경우에도, 분리된 직후 체코에서는 소폭의 흑자가 발생한 반면, 슬로바키아에서는 상당폭의 적자가 발생하는 등 재정운영에서 큰 차이를 발견할 수 있다. 물론 그러한 차이가 비록 한 국가 내에서 잠재되어 있는 다른 초기 조건의 영향일 가능성도 배제할 수는 없지만, 체제전환 과정의 차이가 영향을 미쳤을 가능성에 대한 고려가 필요하다.

이처럼 체제전환 과정에서의 변화와 대응이 국가별로 다르기 때문에, 재정적자 극복을 위한 처방도 국가별로 달라져야 할 수 있다. 어떤 국가에서는 재정수입을 확충하는 것이 재정적자를 극복하기 위한 더 적절한 대책일 수 있는 반면, 어떤 국가에서는 재정지출을 감축하는 것이 더 적절한 정책수단일 수도 있다. 본절에서는 비록 불완전하기는 하지만, 이러한 측면에 대해서도 나름대로 고찰해 보기로 한다.

#### 나. 초기 조건의 영향: 소득수준을 중심<sup>28)</sup>으로

초기 조건으로 다양한 요인을 고려할 수 있다. 여기서는 그 중 가장 중요한 요인이라고 생각되는 각 국가의 소득수준이 국가별 재정적자와 연관성이 있는지 살펴보기로 하자. 기존에 최준욱 외(2001)에서도 살펴본 바와 같이 체제전환 과정에서의 조세 및 재정

28) 예를 들어, 소득수준이 높은 국가들은 전반적으로 사회자본(social capital) 수준이 높아, 체제전환 이후의 환경에서도 조세행정을 비교적 원활하게 할 수 있었으나, 소득수준이 낮은 나라에서는 그것이 용이하지 않을 수 있다. 위에 언급한 사회자본은 물적인 사회간접자본(social overhead capital)의 개념이 아니라, 최근 OECD 등에서 자주 활용되는 것과 유사한 광범위한 개념의 사회자본을 의미한다. 즉, 각 사회의 경제주체들의 행태 및 사회적 비용유발에 영향을 미칠 수 있는 포괄적인 개념에서의 사회자본을 의미한다.

수입 규모 등은 각 국가의 소득수준과 매우 높은 연관관계를 보이고 있다. 물론 이는 각 국가의 소득수준이 재정에 영향을 미치는 직접적인 요인이라기보다는, 소득수준이 각 국가의 경제적·사회적 수준을 포괄적으로 반영하는 요인이기 때문일 수 있다. 이처럼 인과관계 면에서 확신할 수 없는 부분이 있다 하더라도, 소득수준은 각 국가의 상황을 반영하는 비교적 유용한 대리변수의 역할을 할 수 있다.

소득수준이 재정적자에 어떤 영향을 미치는가를 살펴보기 위하여 회귀분석을 시도하였다. 재정적자 비율은 연도별로 변동(fluctuation)이 발생하기 때문에, 단년도의 자료가 아니라 체제전환 이후 일정기간 동안의 평균치를 이용하는 것이 타당하다. 여기서는 구체적으로는 7년 동안의 기간의 평균치를 이용하여 고찰한다. 기간을 이처럼 한정하는 것은 주로 이용 가능한 자료가 제한되어 있기 때문이다. 최근의 자료를 포함한 대부분의 자료는 체제전환 초기의 자료가 누락되어 있다. 최근의 자료보다는 체제전환 초기의 상황이 더 중요하기 때문에, 여기서는 체제전환 초기 연도의 자료를 풍부하게 포함한 Tanzi and Tsibouris(2000)의 자료를 사용하기로 한다. 두 개 이상의 자료를 결합하는 경우, 사용하는 정의 등에 차이가 있어 자료의 일관성에 문제가 있다.

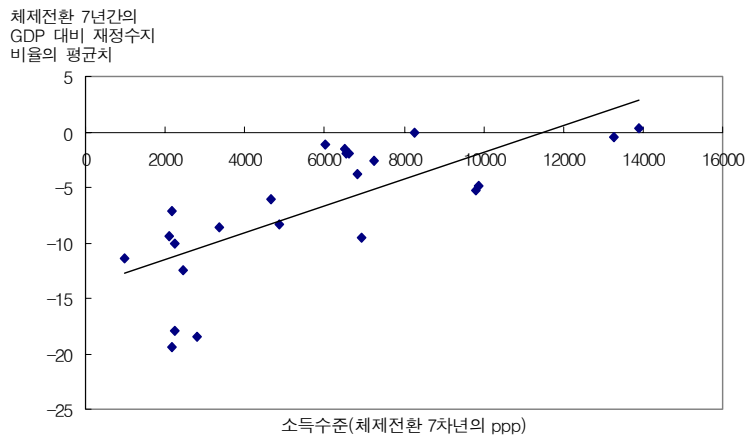
사실 체제전환국의 자료 자체가 신뢰성이 떨어지는 문제가 있기 때문에<sup>29)</sup>, 자료를 통한 엄격한 통계분석을 하더라도 그 정확성에 의문이 제기될 수 있다. 따라서 본장에서의 회귀분석 결과 등은 그러한 수치의 정확성에 큰 의미를 두거나 예측의 수단으로 활용하기

29) 일반적으로 많이 활용되는 다른 자료 중 하나는 EBRD에서 발표하는 자료이다. 두 자료를 비교한 결과, 일부 불일치가 발견되었다. 그러나 자료의 정확성을 검증할 수 있는 별다른 방법이 없기 때문에, 여기서는 기본적으로 Tanzi and Tsibouris(2000)의 자료가 정확하다고 가정하되, 동 자료가 EBRD 자료와 심각한 차이를 보이는 경우에 한해 해당되는 자료를 제외하는 등 부분적으로 조정을 하기로 한다.

보다는 각 변수 간의 상관관계를 이해하는 차원에서 접근하는 것이 타당하다고 판단된다.

국가별 소득수준에 대해서는 IMF에서 제공하는 구매력 기준(PPP) 일인당소득을 설명변수로 사용하였다. 종속변수는 국가별로 체제전환 7년 동안의 연도별 GDP 대비 재정적자 비율의 평균치를 사용하였다. 재정적자의 수치에 대해서 <표 II-1>에 포함된 25개 국가 중에서 초기 연도의 자료가 누락되어 있는 마케도니아와 자료의 신뢰성이 크게 떨어지는 투르크메니스탄을 제외한 23개국을 대상으로 회귀분석을 하였다<sup>30)</sup>.

[그림 II-2] 소득수준과 재정적자



위 그림에서 국가별 소득수준과 재정적자 간에는 상당한 상관관계를 짐작할 수 있다. 회귀분석식은 다음과 같다.

30) 투르크메니스탄의 경우 Tanzi and Tsibouris(2000)에서는 대규모 재정흑자가 있는 것으로 나타난 반면, EBRD에서는 이와 전혀 다른 수치가 제시되는 등 양 자료 간의 불일치가 심하여, 일단 자료의 신뢰성이 떨어지는 것으로 판단하여 제외하였다. 투르크메니스탄을 포함하는 경우에도 회귀분석 결과는 질적으로 변화되지는 않지만, 두 변수 간의 상관관계의 정도가 다소 약화된다.

$$\text{재정적자비율} = -13.95 + 1.20 \times \text{일인당 PPP 소득(단위 1,000\$)} \quad ..(1)$$

(1.67) (0.25)

조정된  $R^2 = 0.5092$ , ( ) 안의 수치는 표준오차

설명변수의 t값은 4.88로 통계적으로 유의한 것으로 나타나고 있다. 이는 소득수준이 낮은 국가일수록 체제전환의 과정에서 큰 재정적자를 경험하고 있다는 것을 보여주고 있다.

체제전환으로 인한 효과는 모든 상황에서 획일적으로 나타나는 것이 아니라, 국가별로 변화에 대응할 수 있는 능력에 따라 달라진다. 체제전환 과정에서 새로운 조세행정 체제를 정착시키고, 세입기반을 안정화시킬 수 있는 국가들에서는 재정적자가 덜 심각한 것으로 나타난다. 반면, 소득수준이 낮은 나라에서는 체제전환 과정에서 세입기반 안정화에 어려움을 경험하고, 더 큰 재정적자를 경험하게 된다고 볼 수 있다.

위에서는 체제전환 7년 동안의 평균치를 사용하여 소득수준이 재정적자에 미치는 영향을 고찰하였다. 그런데, 흥미로운 것 중 하나는 소득수준이 재정적자에 미치는 영향의 정도가 체제전환이 경과함에 따라 달라진다는 것이다. 체제전환 초기에는 소득과 재정적자와의 연관성이 대체적으로 매우 높다가, 일정 기간 체제전환이 진행되면서 소득과 재정적자와의 연관성이 낮아진다는 점이다. 체제전환 1년차의 자료를 이용한 회귀분석식에서는 조정된 결정계수( $R^2$ )가 약 0.51 정도이지만, 2년차에는 0.45, 3년차에는 0.31, 4년차에는 0.30, 5년차에는 0.22, 6년차에는 0.15, 7년차에는 0.17로 대체적으로 지속적으로 작아지는 것을 발견할 수 있다. 회귀분석식에서 소득수준 변수에 대한 t값도 체제전환 1~2년차에는 4 이상으로 매우 높지만, 체제전환 6~7년차에 이르러서는 2 전후로 낮아지는 등 하락하고 있다.

이는 체제전환 초기에 소득이 낮은 국가들이 비교적 큰 재정적자

를 경험하지만, 시간이 경과하면서 재정적자를 감축하기 위한 정책 대응을 하였기 때문이라고 해석할 수 있다. 재정적자 규모가 컸던 국가는 이미 정부부채의 수준이 높아지고, 지속적인 재정적자는 재정지속 가능성 문제에 직면하게 되므로, 그렇지 않은 국가들에 비해 재정균형 달성을 위해 더 강한 노력을 할 동기가 있다. 이에 추가하여, IMF 등의 영향력 등도 중요한 요인일 수 있다. 많은 체제전환국이 체제전환 과정에서 IMF로부터 지원을 받는 과정에서 IMF의 영향을 받게 된다. 이 과정에서 IMF는 재정건전성을 금융지원 등에 대한 조건으로 제시하는 경우가 많으며, 이로 인해 재정적자를 감축해야만 하는 경우가 많았다.

위에서는 국가별 초기 조건의 차이로 각 국가의 소득수준만을 고려하였다. 그러나 소득수준 이외에도 각국의 재정적자 비율과 높은 상관관계를 가질 수 있는 변수가 더 있을 수 있다. 그 중 하나는 체제전환 초기 시점의 재정여건에서 초기 조건이라고 할 수 있는 국가별 GDP 대비 재정수입 비율이다. 두 변수를 국가별 재정적자에 대해 회귀분석한 결과, 두 변수간에 높은 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 소득수준과 초기 재정수입비율의 두 변수를 동시에 설명변수로 포함하는 경우에는, 두 설명변수간의 높은 상관관계로 인해 다중공산성(multicollinearity) 문제가 발생한다. 따라서 여기서는 두 변수를 동시에 설명변수로 포함하는 회귀분석 결과는 제시하지 않았다.

이처럼 각 국가별 재정적자에 영향을 미치는 중요한 두 변수가 있음에도 불구하고, 여기서 재정수입비율을 별도의 설명변수로 논의하지 않고 소득수준만을 설명변수로 채택하여 설명한 이유는 다음과 같다. 최준욱 외(2001)에서 살펴본 바와 같이, 각 국가의 재정수입비율은 소득수준과 매우 밀접한 관계가 있다. 따라서 재정수입비율이 실제로는 재정적자에 영향을 미치지 않는다 하더라도, 소득수준과 높은 상관관계를 가짐으로 인해 재정적자 비율과도 연관관

계가 있는 것으로 나타날 수 있다. 물론 그 반대의 경우도 가능하기는 하다. 따라서 이러한 두 변수 중 하나를 설명변수로 채택함에 있어서는 어느 정도 선형적 판단에 의존하지 않을 수 없다. 그런데, 초기의 재정수입비율이 재정수지에 미치는 영향보다는 소득수준이 재정적자에 미치는 영향이 더 명확한 것으로 판단하였다. 물론 재정적자의 정도에 영향을 미치는 요인으로 또 다른 변수, 예를 들어, 각 국가에서의 무형의 사회자본(social capital) 등으로 구성된 각 나라의 사회적 수준 등이 소득수준보다도 개념적으로는 더 타당한 것으로 보인다. 그러나 그러한 무형적 조건을 측정할 수 있는 별도의 지표가 없기 때문에, 여기서는 소득수준을 그에 대한 일종의 대리변수(proxy)로 본 것이다.

여기서 다양한 변수를 동시에 설명변수로 사용하지 않은 것은 본 연구의 목적이 설명변수로부터 종속변수를 예측하기 위한 것이 아니기 때문이다. 단지 설명변수로부터 종속변수의 값을 예측하기 위한 것이라면, 다중공산성에도 불구하고 다양한 설명변수를 동시에 포함하는 것이 효과적일 수도 있다. 그러나 여기서는 각 설명변수가 종속변수에 미치는 영향이 유의하게 나타나는지를 고찰하는 것이 목적이기 때문에 서로 상관관계를 가지는 다양한 변수를 동시에 포함하지는 않았다. 그러나 위에 지적한 각 변수간의 상관관계를 감안할 때, 위에 제시한 회귀분석 결과를 해석함에 있어 다소 유의할 필요가 있다. 즉, 각 회귀분석에서의 수치에 대해 절대적인 의미를 부여하는 것은 위험하다. 이보다는 위에서의 분석결과는 어떤 변수가 재정수지와 연관성을 갖는지에 대한 검증 수준에서 이해하는 것이 타당할 것이다.

#### 다. 체제전환의 속도와 재정적자

위에 언급한 바와 같이 체제전환 초기 조건만이 아니라 체제전환

추진 속도 등 추진 과정도 재정적자에 영향을 미칠 수 있다. 이와 관련하여 IMF(1998)에서는 체제전환이 지연되었던 나라들에서 재정적자가 심각하였다고 주장하고 있다<sup>31)</sup>. 여기서는 그러한 언급의 정확성에 대해 자료를 통해 검증해 보고, 체제전환의 속도가 재정적자에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보기로 한다.

체제전환의 속도 또는 체제전환의 추진 정도를 나타내는 지표로 가장 일반적으로 사용되는 것이 EBRD의 체제전환지수(transition indicator)이며, 여기서도 그 지표를 사용하기로 한다. 체제전환지수는 체제전환의 진척 정도를 측정하기 위한 지표로 1997년에 EBRD에 의해 개발되어 활용되고 있다. 각 분야별로 체제전환의 정도에 따라 체제전환이 가장 부진한 경우에는 1, 체제전환이 가장 잘 진척된 경우에는 최고 4까지의 정수를 기본으로 하되 추가적으로 +, -를 사용하도록 되어 있다. 여기서 사용한 체제전환지수는 IMF(2000) 등에서의 마찬가지로 각 분야의 체제전환지수를 평균한 수치이다<sup>32)</sup>.

대상이 되는 24개 체제전환국에서의 국가별 체제전환지수를 수평축에, 그리고 각 국가별 체제전환 과정 7년 동안의 연도별 GDP 대비 재정적자 비율의 평균치를 수직축에 그린 것이 [그림 II-2]에 제시되어 있다<sup>33)</sup>.

언뜻 보면, IMF(1998)에서 언급한 것처럼, 체제전환지수와 GDP 대비 재정수지 비율은 양의 상관관계를 가지는 것처럼, 즉 체제전환 진척도가 빠른 나라일수록 재정적자의 규모가 작은 것처럼 보일

31) p. 99의 내용

32) 체제전환지수에 대한 좀더 자세한 설명은 최준욱 외(2001)의 <부록> 또는 EBRD Transition report의 원문에서 찾을 수 있다. 두 개 이상의 지표를 통합하는 경우에는 일반적으로 +와 -부호는 각각 +0.3과 -0.3으로 점수를 조정하는 방법을 사용하고 있다.

33) 그림에는 투르크메니스탄을 포함한 24개국이 포함되어 있다. 회귀분석에서는 자료의 신뢰성에 문제가 있다고 판단되는 투르크메니스탄을 제외한 23개국을 대상으로 하여 분석하였다.

수도 있다. 특히 체제전환 진척도가 가장 낮은 국가들을 제외하고 고찰하면, 체제전환 진척도와 재정적자 사이에는 양의 상관관계가 더 강해지는 것처럼 보인다. 그러나 체제전환진척도가 가장 낮은 투르크메니스탄과 벨라루시에서는 재정적자 비율이 매우 낮은 것을 보면, 이러한 관계가 잘 적용되지 않는 것을 알 수 있다. 오히려, 체제전환 진척도가 높은 일부 국가들을 제외하면, 체제전환 진척도와 재정적자 간에는 오히려 음의 상관관계가 있는 것처럼 보일 수도 있다. 이를 확인하기 위하여 회귀분석을 한 결과도 선형모형에서의 체제전환지수와 재정수지와의 상관관계는 매우 약하다는 것을 보여주고 있다.

23개 국가를 대상으로 선형모형으로 회귀분석한 결과는 다음과 같다.

$$\text{재정수지 비율} = 17.82 + 3.86 \times \text{체제전환지수} \dots\dots\dots (2) \\ (6.28) (2.21)$$

조정된  $R^2 = 0.0855$ ,  $R^2 = 0.127$ , 위 식의 ( ) 안의 수치는 표준오차

회귀분석 결과 결정계수의 값이 비교적 낮고, 체제전환지수 설명 변수의 t값도 1.74로 통계적으로 유의하지 않다.

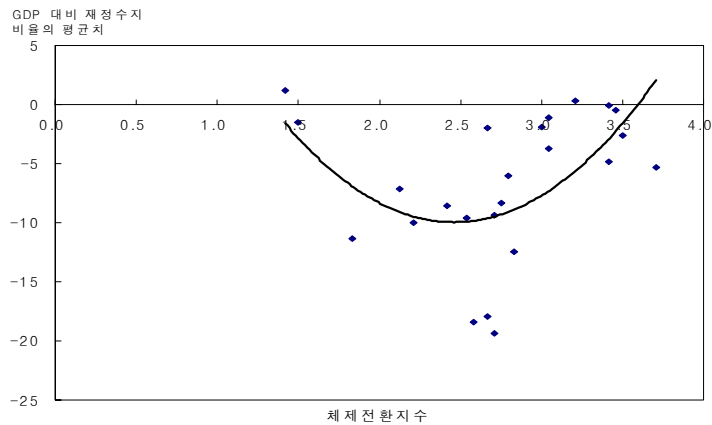
그러나 비록 선형 상관관계는 작은 것으로 나타난다고 하더라도, 두 변수간에 관계가 있을 수도 있다. 대체적으로 국가별 체제전환 진척도를 평면축에 놓고, 재정적자를 수직축에 놓고 plot하면, 대체적으로 U자형이 그려지는 것을 알 수 있다. 이것을 좀더 정확히 살펴보기 위하여, 비선형모형을 사용하여 회귀분석을 하였다. 즉, '체제전환지수', '(체제전환지수)<sup>2</sup>'를 설명변수로 하여 회귀분석을 한 결과 다음과 같은 회귀식을 구하였다.

$$\text{재정수지 비율} = 36.76 - 38.00 \times \text{체제전환지수} + 7.73 \times (\text{체제전환지수})^2 \\ (15.91)(12.59) \qquad (2.42)$$

조정된  $R^2=0.285$ , ( ) 안의 수치는 표준오차

위의 선형회귀식에 비해 결정계수가 크게 높아지고, ‘체제전환지수’와 ‘(체제전환지수)<sup>2</sup>’의 계수(coefficient)의 t값도 각각 3을 넘어 일반적인 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 즉, 체제전환이 잘 진척된 국가들과 가장 느리게 진척된 국가들에서 재정적자가 비교적 작게 나타나는 반면, 체제전환 진행 과정에서 중간 정도의 속도를 유지하는 국가들에서 재정적자가 가장 심각하게 나타난다. 이러한 결과가 나타나는 것은 체제전환이 아주 느리게 진행된 국가들의 경우, 오히려 국가에서 경제활동에 대해 어느 정도의 통제권을 유지하고 있어 일정수준의 조세수입을 확보할 수 있기 때문에, 극심한 재정적자의 발생을 방지할 수 있었기 때문인 것으로 보인다.

[그림 II-2] 체제전환속도와 재정적자



이러한 패턴은 체제전환 진척도와 초기의 경제성장과의 관계에서도 나타난다. Havrylyshyn and Wolf(1999)는 체제전환 초기에 체제전환 진척도와 경제성장과의 관계에 대한 고찰에서도 이러한 U자형이 나타난다고 지적한 바 있다. 즉, 체제전환이 느린 국가들과

체제전환이 빠른 국가들에서 체제전환 초기에 산출물의 감소 등이 덜 심각하게 발생한 것으로 나타나고 있다.

앞에서 지적한 바와 같이, 다른 설명변수를 포함하는 경우에 발생하는 문제가 여기서도 나타난다. 소득수준과 체제전환초기의 재정수입 비율의 두 변수간의 상관관계로 인해, 두 변수를 동시에 설명변수로 사용함에 따른 다중공산성의 문제를 제기한 바 있다. 유사한 문제가 소득수준과 체제전환지수의 두 변수를 동시에 설명변수로 사용하는 경우에도 발생한다. 즉, 소득수준, 체제전환지수, (체제전환지수)<sup>2</sup>를 모두 설명변수로 하는 경우에도, 비록 소득수준과 초기재정수입비율의 경우보다는 다소 덜하기는 하지만, 상당히 강한 다중공산성 문제가 발생한다. 소득수준과 체제전환지수 간의 상관관계는 상대적으로 소득수준이 높은 발트3국과 헝가리, 체코, 슬로바키아, 폴란드 등이 일찍부터 EU가입을 목표로 하여 빠른 속도로 체제전환을 한 것을 보더라도 쉽게 예상할 수 있다.

위에서 이미 지적한 바와 같이, 다양한 설명변수 간에 상관관계가 있다는 점을 감안할 때, 회귀분석 결과를 해석함에 있어 다소 유의할 필요가 있다. 즉, 비록 체제전환의 진척도와 재정적자 간에 상당한 연관관계가 있음에도 불구하고, 체제전환 진척도를 일부 조정하는 것이 위에서 제기한 회귀분석에서만금의 재정적자의 변화를 초래한다는 것을 장담하기 어렵다는 것이다. 즉 각 변수간의 관계를 고려할 때, 각 회귀분석결과를 절대적인 인과관계로 받아들이지는 않도록 유의하여야 한다.

#### 라. 재정수입과 재정지출의 국가간 비교

위에서는 각 국가별 재정적자 규모의 차이와 연관성을 가지는 다른 변수가 있는가 하는 시각에서 재정적자의 결정요인에 대해 고찰하였다. 그러나 재정적자는 재정수입과 재정지출의 괴리에서 발생한

다는 점을 감안하면, 단지 각국의 재정수지만이 아니라 재정수입과 재정지출 규모를 고찰하는 것이 유용할 수 있다.

단적으로는 어떤 나라에서의 재정적자의 원인은 결국 재정지출이 너무 크든지 혹은 재정수입이 너무 작든지 하는 문제가 되기 때문에, 각 국가에서 재정지출이나 재정수입이 너무 큰지 작은지를 판단하는 것이 재정적자의 원인에 대한 규명이라 할 수도 있다. 물론 일면 매우 간단하게 보이는 이러한 논리는 현실에서는 적용하기 어렵다는 문제를 가지고 있다. 위에 언급한 판단을 위해서는 적정 재정지출 또는 재정수입 규모에 대한 논의가 필요한데, 그것은 각 국가별 여건과 선호의 차이를 반영하여 결정되는 것이기 때문이다. 따라서 이러한 국가별 차이를 감안하지 않고 단순하게 국가간 수치를 비교하는 것은 큰 의미를 가지지 않는다.

그럼에도 불구하고, 국가간 비교가 판단을 위한 나름대로의 도구로 활용될 수 있는 여지는 있다. 따라서 비록 불완전하더라도, 국가간의 여건 차이를 반영할 수 있는 변수를 찾고, 이를 이용하여 국가간 재정적자의 차이를 비교하려는 시도를 할 수 있다. 여기서는 그러한 시도의 하나로 소득수준이 각 국가의 적정 재정수입 규모와 적정 재정지출 규모를 결정하는 요인이라고 가정하기로 한다. 물론 그것이 매우 강한 가정임에는 틀림없다. 다만 그러한 가정을 할 수 있는 근거로는 최준욱 외(2001)에서 지적한 바와 같이 체제전환국간에 재정수입비율과 소득수준 간에 높은 상관관계가 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 소득수준이 각 국가에서의 적정한 재정수입비율을 결정하는 요인이라는 가정에 기초하고 있다.

구체적인 비교를 위해서는 제2절에서 사용한 바 있는 IMF의 GFS 자료를 활용하기로 한다. 먼저 체제전환국 내에서 비교해 보기로 한다. 체제전환국의 재정수입비율을 종속변수로, PPP 기준 일인당 소득을 설명변수로 하여 회귀분석한 결과가 <표 II-5>에 정리되어 있다. 표에서  $\alpha$ 는 회귀분석식의 절편을,  $\beta$ 는 소득변수의 계

수를 나타낸다.

<표 II-4> 재정수입비율과 소득수준 회귀분석결과

	$\alpha$	$\beta$ (소득수준)	$R^2$
체제전환국	14.992 (2.969)	1.875 (0.429)	0.49
기타국가 전체	18.356 (1.355)	0.601 (0.096)	0.33

주 : 1. 소득수준의 단위는 1,000달러  
2. ( ) 안의 수치는 해당계수의 표준오차

이 회귀분석식을 체제전환국에서의 일반적인 행태의 기준으로 보고, 각 국가의 재정규모에 대해 평가해 보기로 한다. 각 국가의 소득수준을 회귀분석식에 대입한 수치를 각 국가에서의 가상적인 적정 재정수입비율이라고 하자. 체제전환국 중 실제의 GDP 대비 재정수입비율이 가상적인 적정 재정수입비율보다 크게 낮게 나타나는 국가들에는 중국, 타지키스탄, 조지아, 카자흐스탄, 러시아, 로마니아의 6개국에 이에 해당된다<sup>34)</sup>.

이번에는 체제전환을 경험하지 않은 국가들의 일반적인 성향을 기준으로 하여 체제전환국의 재정규모의 적정성을 평가해 보기로 한다. 이를 위해 체제전환을 경험하지 않은 나라들을 대상으로 하여, GDP 대비 재정수입비율을 종속변수로, PPP 기준 일인당소득을 설명변수로 하여 회귀분석을 하였으며, 그 결과가 <표 II-5>의 하단에 정리되어 있다<sup>35)</sup>. 이들 국가들에서도 소득수준이 높아질수록

34) 여기서는 가상 적정재정수입비율  $-1.96 \times$ 표준오차의 범위에서 벗어나는 국가들을 대상으로 한다.

35) 체제전환을 경험하지 않은 나라들 전체를 대상으로 하는 대신에, 체제전환을 경험하지 않은 나라 중 체제전환국들과 소득수준이 유사한 국가들만을 대상으로 하여 회귀분석을 하는 것도 생각할 수 있다. 그러나 그러한 회귀분석 결과에서는 소득수준이라는 변수가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타나, 그 결과는 여기에 별도로 제시하지는

일반적으로 재정수입비율이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 다만, 회귀식의 결정계수나 설명변수의 t값 등으로 볼 때 상관관계가 체제전환국 내에서도 다소 약한 것으로 나타나고 있다.

이 회귀식에 각 체제전환국의 PPP 기준 일인당 소득을 대입하여 추정한 결과를 각 국가에서의 가상적인 적정 재정수입비율이라고 하자. 즉, 이는 ‘체제전환을 경험하지 않았다는 가정하에서 그 국가가 일반적으로 가질 수 있는 재정수입비율’이라는 개념이 된다. 그 결과, 전체 체제전환국 중 중국, 타지키스탄, 그루지아, 카자흐스탄, 아제르바이젠, 키르키즈, 로마니아, 러시아의 8개 국가에서는 실제 재정수입비율이 가상적인 재정수입비율보다 크게 낮게 나타나고 있다<sup>36)</sup>. 이를 제외한 국가에서는 재정수입비율이 가상적인 재정수입비율보다 높게 나타나고 있다. 이처럼 실제 재정수입비율이 낮게 나타나는 8개 국가 중 아제르바이젠과 키르키즈를 제외한 나머지 6개 국가들은 체제전환국 내에서의 비교에서도 재정수입비율이 상대적으로 낮은 것으로 나타난 국가들이다.

위에 언급한 8개 국가 중 중국의 경우는 중요한 의미를 가진다고 볼 수 없다. 중국은 지방재정의 비율이 높기 때문에, GFS에 나타난 중앙정부의 통합재정을 기준으로 언급할 수 있는 것이 별로 없다. 이를 제외한 7개 국가 중 그루지아, 아제르바이젠, 키르키즈, 타지키스탄의 4개국은 내전 또는 전쟁을 경험한 국가들이며, 이러한 요인이 정상적인 징세를 어렵게 한 것으로 보인다<sup>37)</sup>. 러시아와 카자흐스탄에서는 대규모 체납 등 조세행정의 심각한 문제로 인해 재정수입 비율이 낮게 나타난다. 로마니아의 경우에도 조세행정이 잘 작동되지 않아 세수입 확보에 심각한 어려움을 경험하고 있는 것으

---

않는다.

36) (추정치  $-1.96 \times$ 표준오차)보다 낮게 나타나는 국가를 의미한다.

37) 러시아에서는 비록 전쟁이 있기는 하였지만, 그것이 국가의 정상적인 징세활동에 영향을 받을 정도는 아닌 것으로 판단된다.

로 알려진 나라이다.

위에 언급된 몇몇 나라들의 경우, 재정극복을 위해서는 재정수입 확보가 중요한 과제로 제기될 수 있다. 일반적으로 재정의 규모가 체제전환을 경험하지 않은 국가들에 비해 높은 경향이 있는 체제전환국들의 특성에도 불구하고, 이들 국가들에서의 재정수입비율은 매우 낮기 때문이다. 최근에 세제와 세정이 크게 안정화되어 재정적자를 극복하는 요인이 될 수 있었던 러시아의 사례는 이를 간접적으로 지지하는 사례가 될 수 있다<sup>38)</sup>.

그러나 이들 국가들을 제외한 기타 국가들 중 재정적자가 비교적 심한 나라, 즉 알바니아나 몽골 등의 경우에는 재정적자의 극복방안을 재정수입 확보뿐만이 아니라 재정지출 감축에서 찾는 것이 더 현실적인 방안이라 할 수 있을 것이다. 즉, 그것이 국가의 제반 여건을 반영한 최선의 정책이라고는 보장할 수 없을지라도, 다른 국가들에서 일반적으로 나타나는 현상을 반영한 현실적인 정책대안이라고 할 수 있다<sup>39)</sup>.

## 5. 재정적자의 영향

본절에서는 체제전환국에서의 재정적자가 체제전환국의 경제에 미치는 영향에 대해 고찰한다. 그리고 재정적자 극복 정책이 경제 및 재정에 미치는 영향에 대해서도 간략하게 언급한다.

38) 물론 러시아의 재정적자 극복의 큰 요인 중 하나는 국제유가 인상 등 외부적인 요인에 의한 것이기도 하다.

39) 재정규모에 대한 시사점을 좀더 명확히 하기 위해 재정지출에 대해서도 가상적인 적정 지출규모 등을 추정하여 비교하는 방법도 생각할 수 있다. 그러나 소득수준과 재정지출비율 간의 상관관계가 상대적으로 낮은 것으로 나타나서, 이러한 분석은 하지 않았다.

## 가. 성장에 미친 영향

재정적자가 경제성장에 미치는 영향은 거시경제 및 재정학 분야에서 많은 논의가 진행되는 주제 중 하나이다. 체제전환국과 관련하여 이 문제는 중요한 관심사항이다. 이 문제에 대해 IMF(1998)는 재정적자가 큰 국가일수록 이후에 성장이 둔화되었다는 일반적인 견해를 제시하고 있다. 그러나 기존의 연구결과가 이러한 주장을 반드시 지지하는 것만은 아니다. de Melo et al.(1997), Fischer and Sahay(2000) 등은 재정적자가 성장에 미치는 영향은 명확하지 않음을 지적하고 있다.

Fischer and Sahay(2000)는 재정적자와 성장 간의 관계가 명확하지 않은 이유에 중 하나로 대규모의 재정지출이 성장에 긍정적인 영향을 미치는 변수와 연관될 수 있다는 점을 지적하고 있다. 예를 들어, 금융구조조정에서 발생하는 비용 또는 사회개혁을 위한 비용 등이 그에 해당될 수 있다. 금융구조조정을 추진하여 부실채권을 정리하는 과정에서 지출이 확대되는 경우에는 비록 재정적자가 발생하더라도, 그것을 추진하지 않은 국가보다 성장이 더 높아질 수 있다.

이 외에도 수치상으로 나타난 재정상황이 실제 재정정책의 질을 잘 반영하지 못하는 경우가 다수 있을 수 있다. 특히 체제전환국에서는 예산외기금 등이나 다른 형태의 실질적 재정활동이 매우 광범위함에도 불구하고, 이들이 발표되는 재정통계에 포함되어 있지 않아, 통계가 실제 재정상황을 잘 반영하지 못할 가능성이 높다. 그리고 성장은 장기적인 시각에서 더 중요성을 가지는 문제임에도 불구하고, 아직은 체제전환 이후 충분한 시간이 경과되지 않아, 그 영향을 실증적으로 검증할 수 있는 방법이 제한되어 있다는 것도 체제전환국에서 재정적자가 성장에 미치는 영향을 분석하기 어렵게 만드는 요인이다.

#### 나. 인플레이션에 미친 영향

거시경제 안정화는 체제전환 과정에서의 중요한 고려사항이다. 거시경제의 안정성을 고찰할 수 있는 지표는 여러 가지가 있으며, 물가인상률은 대표적인 변수 중 하나다. 체제전환 과정에서의 인플레이션 경험은 국가별로 큰 차이가 있는데, 일부 국가들은 체제전환 초기에 하이퍼인플레이션을 경험하였다. 헝가리에서는 체제전환 초기에 연간 물가인상률이 최고 26% 정도였지만, 그루지아의 경우에는 57,000%에 이르기도 하였다.

물가인상은 다양한 요인에 의해 나타난다. 체제전환 과정에서 발생하는 경기위축으로 인한 공급부족이 한 요인이 되기도 한다. 그리고 체제전환 과정에서 CMEA가 붕괴되고 원자재의 가격이 국제시세에 따라 거래됨에 따른 원자재 가격의 상승도 물가인상의 중요한 요인으로 작용하였다. 그리고 화폐에 대한 초과수요 등 체제전환기 경제에 나타나는 보다 구조적인 원인도 물가상승을 압박하는 요인으로 작용하였다. 재정적자 및 화폐 증가를 통한 재원조달도 물가인상의 한 요인으로 지적된다.

재정적자가 물가인상을 초래하는지는 재정적자를 어떻게 충당하는가에 따라 달라진다. 이 문제는 체제전환국에서만 아니라, 일반적인 시장경제에서도 논의 대상 중 하나였다. 우리나라에서도 재정적자가 물가에 미치는 영향에 대해서는 다른 견해가 있다. 예를 들어, 황성현(1995)의 경우에는 우리나라에서 재정적자가 물가에 영향을 미친 것으로 나타나는 반면, 고영선(2000)은 우리나라에서 재정적자가 물가에 미치는 영향은 명확하지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 일반적으로 2차대전 이후에 선진국에서는 재정적자가 물가에 미치는 영향은 거의 없는 것으로 보인다.

이와 달리, 대부분 체제전환국은 초기에 재정적자를 중앙은행으로부터의 차입에 의해 충당함으로써, 거시경제적 불안정의 중요한

원인이 된다. 특히 국공채 등 재정적자를 충당하기 위한 재원조달 관련 제도가 정비되어 있지 않았던 초기에는 더욱 그러한 경향이 강했다. 실제로 다수 국가들이 재정적자를 해결하기 위한 방법으로 화폐화(monetization) 수단을 활용하였다.

연 1,600%의 하이퍼인플레이션을 경험한 러시아의 사례는 재정적자와 물가와의 관계를 잘 보여주고 있다. 러시아는 1993년에 재정지출 감축을 통해 GDP의 10% 정도에 달하던 재정적자를 GDP의 6% 수준으로 감축하였다. 이에 따라 중앙은행의 대정부신용은 1992년 4/4 분기의 25%에서 1993년 1/4분기에는 14%, 동년 2/4 분기에서는 마이너스로 줄어들었다. 그러나 동년 하반기 이후 세수가 줄어들고 지출이 다시 증가함에 따라 중앙정부의 대정부신용은 다시 증가하였다. 1994년에는 재정적자로 인해 중앙은행의 대정부신용은 1993년말 본원통화(base money)의 2배에 이르렀다. 그러나 1995년에 국채(treasury bill) 발행 이후에는 재정적자가 중앙은행의 대정부신용으로 직접 연결되지는 않으며, 재정적자와 물가와의 연계성이 약해진다. 1996년에는 대규모의 재정적자에도 불구하고, 대정부신용은 전년도 본원통화의 50% 이하의 증가에 머무르게 된다(Baliño, 1998).

재정적자가 물가인상에 미치는 영향에 대해서는 이처럼 사례를 고찰하는 것이 오히려 더 효과적일 수도 있다. 그러나 다수의 개별적인 사례를 파악하는 데 다소 어려움이 있어, 여기서는 주로 통계수치를 통하여 재정적자와 물가와의 상관관계를 확인해 보기로 한다. 재정적자와 물가와의 상관관계를 고찰하기 위해, 체제전환 이후 7년간의 국가별 재정적자 평균치를 수평축에, 동 기간 동안의 평균연도별 물가상승률을 수직축에 두고 나타낸 것이 [그림 II-3]에 제시되어 있다. 회귀분석 결과를 보더라도 어느 정도의 상관관계가 있음을 비교적 쉽게 알 수 있다.

앞에서와 마찬가지로 23개국을 대상으로 하여 회귀분석한 결과,

회귀분석식은 다음과 같다.

$$\text{물가상승률} = 116.74 - 12.25 \times \text{재정수지 비율} \dots\dots\dots (3)$$

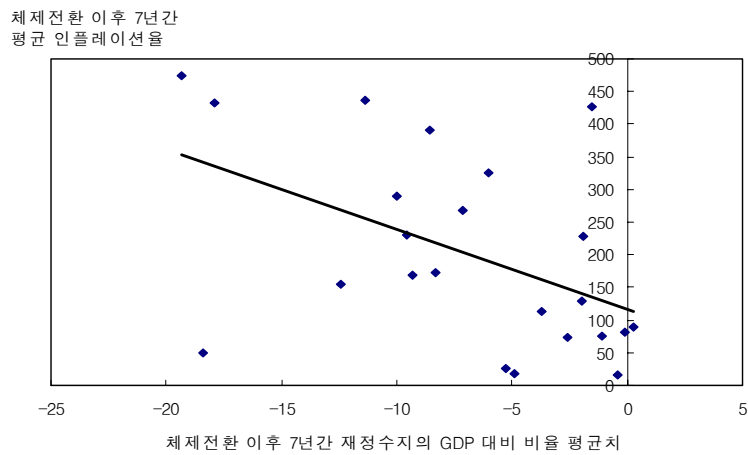
(44.17) (4.84)

조정된  $R^2 = 0.196$ , ( ) 안의 수치는 표준오차

재정적자 비율이라는 변수에 대한 t값은 2.52 정도로 일반적으로 통계적으로 유의하다고 할 수 있는 정도다.

이러한 결과는 체제전환국에서는 재정적자가 물가인상에 중요한 영향을 미치는 것이 체제전환 초기 과정에서 일반적이었음을 보여 주고 있다. 시간이 지나면서 물가인상이 진정되는 중요한 요인 중 하나가 재정적자 규모가 줄어들었기 때문이다.

[그림 II-3] 재정적자와 물가



뿐만 아니라, 재정적자를 충당하는 수단이 변화됨에 따라 재정이 물가인상을 초래하는 효과는 더 작아진다. 재원조달 방안으로는 중앙은행으로부터의 차입, 국제기구로부터의 차입, 특정 국가로부터의

차입, 외국금융기관으로부터의 차입, 국공채 발행, 원조 등 다양한 방법이 있다. 각 재원조달 수단별로 경제에 미치는 영향에 차이가 있다.

체제전환 초기에는 국공채 시장이 잘 발달되어 있지 않았다. 이로 인해 재정적자 상당부분을 중앙은행으로부터의 차입에 의존하는 경향이 있었다. IMF-World Bank(2001)는 체제전환국 중 정부부채 문제가 가장 심각한 5개국(아르메니아, 그루지아, 키르기즈, 몰도바, 타지키스탄)의 상황을 검토하였다<sup>40)</sup>. 그 결과 이들 국가들 대부분이 국공채 시장이 미약하여 재정적자 대부분을 중앙은행으로부터의 차입에 의존하지 않을 수 없었으며, 이로 인해 물가인상 등 재정적자의 과급효과가 더 커진 점이 지적되었다<sup>41)</sup>.

#### 다. 기타 영향 및 재정적자 감축의 영향

재정적자가 거시경제적 불안정을 초래하는 극단적인 결과는 재정적자가 외환위기를 초래하는 경우라 할 수 있다. 동아시아의 외환위기와는 달리, 러시아의 1998년의 금융위기는 재정적자가 중요한 요인인 것으로 지적되고 있다. 심지어는 외환위기가 발발되기 오래 전부터 IMF 등에서는 재정적자가 심각한 거시경제적 불안정을 초래할 수 있다는 점을 지적한 바 있다. 선형적으로 볼 때는 외환위기는 체제전환을 가속화시키는 요인으로 작용할 수도 있고 후퇴시키는 요인으로 작용할 수도 있다. 재정적자와 개혁의 부진이 외환

40) 이들 국가들에서의 외채는 거의 대부분이 정부 차입이거나 정부보증 차입이다.

41) 이들 다섯 나라는 체제전환 초기에 정부부채 및 외채가 거의 없거나 미미한 상황에서 시작하였다. 이 중 일부 국가들에서는 국공채 시장이 확대되려는 경우도 있었으나, 변동성(volatility)이 높았다. 뿐만 아니라 러시아 외환위기의 영향으로 인해 아르메니아를 제외한 다른 모든 국가에서 국공채 시장이 사실상 붕괴되었다.

위기의 원인이라는 인식에 기초하여, 개혁을 가속화하고 재정안정화를 하려고 노력할 수도 있다. 반면, 외환위기 이후에 경제안정화를 취하는 과정에서 오히려 개혁이 늦어질 수도 있다.

결과적으로 볼 때는 러시아의 외환위기는 그 자체의 개혁과 재정안정화에는 비교적 긍정적으로 작용하였지만, 주변 국가들의 개혁에는 부정적으로 작용하였다는 것이 일반적인 평가이다<sup>42)</sup>. 러시아 금융위기로 인해 가장 강한 충격을 받은 중앙아시아 국가들의 경우, 1998년과 1999년에 EBRD 체제전환지수도 낮아진 것으로 나타나 개혁이 오히려 후퇴하였음을 보여주고 있다. 러시아 금융위기로 인한 과급효과에 대응하는 과정에서 일부 국가들에서의 재정적자는 더욱 확대되었다. 1998년 3분기와 4분기 동안에, 카자흐스탄에서는 GDP의 약 8%, 키르기즈에서는 GDP의 약 8~10% 정도의 재정적자가 발생하였다<sup>43)</sup>. 뿐만 아니라, 대외부채도 증가하여, 외채의

42) 러시아 금융위기는 일부 체제전환국에 심각한 타격을 주었다. 특히 러시아에서 실업이 증가하고 러시아 루블이 평가절하됨에 따라, 러시아에서 취업한 자국 인구로부터의 송금이 감소함으로써 경제적으로 타격을 받았다. 예를 들어, 아르메니아의 경우에는 자국내 취업인구가 140만명인 것에 비해, 러시아에서 일하는 아르메니아인이 약 30만명에 달해 이러한 충격이 작지 않았다. 그루지아의 경우, 러시아에서 취업한 그루지아인이 국내로 송금하는 금액은 그루지아 공공부문 전체 근로자 인건비의 약 절반 정도에 해당되는 큰 금액이었다. 일부 국가들에서는 러시아 외환위기 이후 자국의 화폐 가치가 감소함에 따라 외화로 표시된 외채에 대한 부담은 더욱 커졌다. 국내 GDP 대비 부채의 규모가 더욱 확대되었다. 러시아 금융위기로 인해 당시 회복기에 들어선 카자흐스탄, 키르기즈, 타지크스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등이 모두 경제에 타격을 받았다. 특히 이들의 주 교역대상인 러시아에 대한 수출이 감소함으로 인해 경제에 심한 타격을 받았다. 이들 국가에서는 개혁 초기에 3자리대에 달하던 인플레이션도 어느 정도 진정되는 상황이었으나, 러시아 외환위기로 인한 과급효과에 대응하는 과정에서 타지크스탄 등 일부 국가에서는 인플레이션이 다시 가속화되는 등 거시경제적 불안정이 가중되었다. 이러한 불안정으로 인해 러시아의 외환위기는 이들 국가들에서의 체제전환에 대해서는 오히려 부정적인 영향을 미친 것으로 나타나고 있다.

43) 키르기즈는 러시아 외환위기 이후의 상황에 대응하기 위해, 확장적인 재정정책을 활용하였다.

GDP 대비 비율이 타지크스탄에서는 110%, 키르기즈에서는 55%로 증가하였다.

제3절에서는 체제전환 과정에서의 변화가 재정운영에 많은 어려움을 초래한다는 점을 지적한 바 있다. 그럼에도 불구하고, 제2절에서 살펴본 바와 같이, 체제전환 후 6~8년 정도가 경과한 1998년에는 이미 체제전환국의 평균적인 재정적자 비율은 체제전환을 경험하지 않은 유사한 소득수준 국가들에서의 평균치보다 더 작아진다. 이는 체제전환국들이 재정운영에서 제기되는 많은 어려움에도 불구하고, 재정적자를 극복하기 위해 많은 노력을 한 것을 보여주고 있다. 그러나 이처럼 재정적자를 극복하였다 하더라도, 그것이 항상 재정정책이 성공적이었다는 것을 보장하는 것은 아니다. 예를 들어, 체제전환국들은 재정균형을 달성하기 위해 시급하지 않는 것으로 판단되는 사회간접자본 등에 대한 자본지출을 크게 축소하였으나, 이는 장기적으로 성장 잠재력을 확충함에 있어 장애요인이 될 수 있다.

분야별 지출의 변화 등에 대한 좀더 자세한 내용은 본 보고서의 제IV장에서 살펴보기로 하고, 여기서는 몇 개의 예를 살펴보기로 한다. 최근의 몇몇 연구는 재정적자 감축 과정에서 나타난 문제점을 지적하고 있다. Alam and Sundberg(2002)은 체제전환국의 재정정책에 있어 총량적으로 거시경제적 안정화를 달성하는 것만이 아니라, 미시적인 측면에서 재정정책의 질을 질(quality)을 유지하는 것도 중요하다는 점을 강조하고 있다. 재정정책의 질 측면에서 볼 때, 체제전환국에서의 재정적자가 반드시 성공적인 것은 아니었음을 지적하면서, 이와 관련된 사례 등을 소개하고 있다. 예산감축의 방식에서도 많은 실패를 경험하기도 하였으며, 이로 인해 재정이 정상적인 기능을 발휘하지 못하고 사회불안정의 원인이 되는 경우도 있었다. 기존에 체제전환국에서 예산삭감 전략에서 가장 실패한 것으로 지적되는 것 중 하나가 각 사업에 대해 일률적으로 일정

비율을 삭감한 것이다. 대부분의 국가들이 프로그램별 평가를 통해 어떤 분야의 지출을 줄이는 과정을 거치는 대신 각 분야의 예산을 일률적으로 일정비율로 줄이는 방법을 택하였다. 이로 인해 재정지출의 효율성이 크게 떨어지는 결과가 초래되었다.

## 6. 요약 및 북한에 대한 시사점

### 가. 체제전환의 영향과 재정상황 예측

북한의 현행 재정구조는 대체적으로 사회주의 국가에서의 전형적인 재정구조와 크게 다르지 않은 것으로 보인다<sup>44)</sup>. 따라서 북한의 경우에도 체제전환을 추진하는 과정에서 기존에 다른 체제전환국들이 경험한 바와 같이 재정 측면에서 많은 어려움을 겪을 것으로 예상된다. 본절에서는 앞에서 고찰한 체제전환국의 경험과 북한의 특수한 상황 등을 감안하여, 북한이 체제전환을 할 때 경험하게 될 재정상황에 대해 예측해 보기로 한다.

#### 1) 재정규모

체제전환 과정에서 경험하게 될 상황에 대해 예측하기 위해서는 우선 현재의 상황을 파악할 필요가 있다. 그러나 북한의 재정상황에 대해서는 정확한 내용을 파악하는 것이 용이하지 않다. 북한 당국에 의해 공식적으로 발표되는 자료도 있지만, 자료의 신뢰성이 의문시된다. 자료의 신뢰성이 낮다고 판단되는 몇 가지 문제를 지적하면 다음과 같다. 첫째, 이 자료를 이용하는 경우, GDP(정확하

44) 1990년대 들어 경제상황의 악화된 후, 기업에 대해 정상적인 자금지원이 이루어지지 않는 등의 문제가 발생한다. 이로 인해 전형적인 사회주의 경제에서의 재정운영과는 다소 차이가 있기는 하지만, 대체적으로 기본적인 틀은 사회주의 경제에서의 전형적 재정운영과 유사한 것으로 알려지고 있다.

게는 GNI) 대비 재정비율이 연도별로 큰 기복을 보이게 된다. 북한의 GDP 등은 별도로 발표되지 않고 있기 때문에, 한국은행의 추정치를 사용하는 것이 일반적이다. 북한당국에서 공식적으로 발표하는 자료를 한국은행에서 추정한 GNI와 함께 이용하여 GNI 대비 재정의 비율을 계산하여 보면, 그 수치가 1994년에 약 89%, 1997년에는 51% 등 연도별로 매우 큰 기복을 보인다. 물론 재정 기능의 변화에 따라 그 수치가 달라질 수 있지만, 단기간에 이렇게 큰 변동이 발생하는 것은 상식적으로 납득하기 어렵다. 둘째, 북한에서는 주식펀드 등 예산외기금의 규모가 상당한 등 재정의 투명성이 결여되어 있다<sup>45)</sup>. 셋째, 통계상에 집계되지 않는 지하경제의 규모가 매우 클 수 있다.

따라서 현재의 북한의 재정규모는 어떤 정확한 수치로 제시하기 어려우며, 대략적인 범위에서 파악하는 것이 타당할 것이다. 북한의 재정규모를 기존의 자료에서 나타나는 최저치인 50% 정도와 최고치인 90% 정도의 중간의 어느 수준이라고 이해하는 것이 오류를 피할 수 있을 것이다. 대부분의 체제전환국들에서 체제전환 이전의 사회주의 체제에서 그 비율이 50% 전후였던 점을 감안하면, 현재 북한의 재정규모는 기존의 사회주의 국가들의 재정규모보다 유사하거나 더 높은 수준이라고 볼 수 있을 것이다<sup>46)</sup>.

현재의 재정상황과 관련하여, 재정규모 외에 재정적자 및 공공부채 규모가 관심의 대상이 될 수 있다. 그러나 이에 대해서도 역시 정확한 내용은 파악할 수 없다. 공식적으로 발표된 자료 등을 통해 보면, 재정적자는 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 1960~1996년 동안의 평균치는 약 1.46% 정도로 나타나고 있다. 그 비율이 가장

45) 자세한 내용은 제IV장 참조.

46) GDP 대비 재정비율이 비교적 낮은 루마니아에서 40% 정도, 체코슬로바키아에서 대체로 60~70%, 기타 다수 국가에서는 50% 전후 정도가 되는 것으로 알려져 있다.

큰 1978년에만 예외적으로 4%를 약간 상회하고 있으며, 3~4%로 나타나는 것이 3개연도, 2~3%인 경우가 3개연도이고, 기타 연도에는 모두 2% 이하로 나타나고 있다<sup>47)</sup>. 반면, 최근 진행중인 한 연구에서는 북한의 재정적자가 10~20억달러, GNI 대비 비율로는 약 6.3~12.6%나 되는 것으로 추정되고 있기도 하다<sup>48)</sup>.

그러나 북한에서는 정부가 민간에게 차입을 하는 제도적 장치인 국공채 시장이 없는 것으로 파악되고 있다. 이 경우, 재정적자가 발생하더라도, 이는 중앙은행으로부터의 차입 또는 해외부문으로부터의 차입에 의해 충당하지 않을 수 없다. 따라서 기존의 재정적자가 화폐발행 등을 통해 금융측면에서 왜곡을 초래할 수 있지만, 시장 경제에서와 같이 국내 공공부채를 증가시키는 것은 아니다.

다만 이미 오래 전부터 지급불능 상태에 있는 외채문제는 체제전환 과정 초기부터 중요한 문제로 제기될 것이다. 현재 북한의 외채는 124.6억 달러, GNI 대비 비율로는 약 74.2% 정도 되는 것으로 알려져 있다<sup>49)</sup>. 이는 자료를 확인할 수 있는 몇몇 체제전환국들과 비교하더라도 상당히 높은 수치이다. 체제전환이 시작되는 시점에서의 GDP 대비 외채비율을 보면, 중국이 0.6%, 베트남이 35.8%, 폴란드에서 22.3%이다<sup>50)</sup>.

외채의 차입주체 등에 대한 정확한 정보가 없지만, 민간부문이 거의 미미한 북한 경제의 특성을 감안할 때, 비록 형식상의 차입주체가 국가가 아닌 다른 단체일지라도 이를 사실상의 공공부채로 보

47) 박진(1994b)의 자료에 기초. 자료가 누락된 1994년은 제외.

48) KDI, 『북한경제 리뷰』, 2002. 9월호 좌담, 산업은행 김명식.

49) 어떤 자료에서는 북한의 외채문제는 이보다 덜 심각한 것으로 보고되고 있다. World Bank에서 발행하는 *Global Development Finance 2002*에서는 북한의 외채규모 등에 대한 정확한 자료를 제공하고 있지는 않지만, 북한을 ‘저소득 저외채국’으로 분류하고 있다. 저외채국의 정의가 외채/GNI의 비율이 48% 이하인 국가를 의미하기 때문에, 위의 자료와는 다른 기준으로 외채통계를 작성한 것으로 보인다.

50) 조명철 외(2000)의 p. 183의 자료를 인용

는 것이 타당하다. 엄격하게는 외채문제는 체제전환에 따른 문제라기보다는 경제개방 과정에서 제기되는 문제이지만, 현실적으로 북한의 경우에는 경제개방을 추진하지 않고는 시장경제로의 원활한 추진에는 한계가 있기 때문에, 이 문제는 체제전환이 시작되는 시점에서 중요한 문제로 제기될 것이다. 북한경제의 본격적인 전환을 위해서는 외국으로부터의 자본유치가 필수적이지만, 기존의 외채문제를 처리하지 않고서는 해외로부터의 추가적인 차입 등은 어렵기 때문이다.

## 2) 세입확충의 한계 및 재정적자 가능성

체제전환국의 일반적 경험은 체제전환 초기에 세입기반이 빠른 속도로 침식되고 민영화 수입규모가 작게 나타나는 등 재정수입에 한계가 있는 반면, 재정지출은 수입의 감소만큼 빠른 속도로 감축하는 것이 어려워 재정적자의 가능성이 높아진다는 것이다. 그리고 그러한 경향은 소득수준이 낮은 나라일수록 더 강하게 나타난다. 최준욱 외(2001)에서는 체제전환국의 재정수입을 소득수준의 함수로 추정하고, 북한이 동구 및 구소련 등과 유사한 형태의 체제전환을 추진하는 경우의 GDP 대비 세입비율은 약 23~30% 정도 될 것으로 추정한 바 있다. 따라서 현재 GNI 대비 50% 이상 되는 재정지출을 크게 감축하지 않으면, 대규모 재정적자는 불가피할 것이다.

식 (1)에 북한의 소득수준을 대입하여, 북한이 구소련 및 중동구 등과 유사한 체제전환을 한다는 가정하에 북한의 재정적자 수준을 추정해 보기로 한다. 추정결과는 북한의 GDP 대비 재정적자 비율이 약 8.4~11.4% 정도 되는 것으로 나타난다<sup>51)</sup>. 그러나 이러한 결

51) 북한에 대해서는 PPP로 환산된 소득수준에 대한 자료가 없다. 뿐만 아니라, 한국은행에서 추정된 북한의 GNI 추정치도 남한과의 비교라는 방법을 통해 추정된 것이므로, 이를 다른 나라들과 평행선상에서 비교하는 것에는 한계가 있다. 다만 이러한 수치를 이용하여, 북한과 유사한 소득수준을 가지는 나라들을 선정하고, 이들 국가들에서의 자

과를 해석함에 있어 다음과 같은 점에 유의할 필요가 있다. 첫째, 이 식은 국가별로 체제전환이 진행된 7년 동안의 재정적자 평균치를 추정한 것이며, 체제전환 초기의 재정적자는 이보다 훨씬 크게 나타날 것이다. 둘째, 결과적으로 나타난 체제전환국들의 재정적자 규모는 자연스러운 재정운영의 결과라기보다는 재정적자 감축을 위해 크게 노력한 결과이다. 즉, IMF의 요구 및 재정의 지속가능성 유지를 위한 국내 정책의지에 의해 달성된 것이며, 그 과정에서 어떤 부문에서는 무리한 재정지출 감축을 단행하기도 한 결과다. 따라서 실제로 재정적자 발생 압력은 위의 수치가 단순히 보여주는 것보다는 실제로 훨씬 클 수 있다.

물론 위에 제시한 수치는 매우 단순화된 모형에서의 추정치이며, 그 수치의 절대적 크기에 큰 의미를 부여하는 것은 위험하다. 그러나 북한의 경우에도 체제전환이 진행된다면, 현재 GNI의 50% 이상을 차지하고 있는 재정지출 규모를 대축 감축할 필요가 있으며, 그럼에도 불구하고 재정적자가 발생할 가능성이 매우 높다는 방향성은 확인할 수 있다.

### 3) 체제전환 속도의 영향

본 연구에서의 고찰 결과, 체제전환 과정에서의 재정적자 정도는 각 국가의 소득수준 외에도 체제전환 진척도에 의해서도 크게 영향을 받는 것으로 나타나고 있다. 즉, 체제전환을 아예 지연시키거나, 급격하게 추진한 국가들은 심각한 재정적자를 경험하지 않는 반면,

---

료를 이용하여 북한의 경우를 계산하는 방법을 사용하기로 한다. 한국은행에서 추정한 북한의 일인당 GNI는 2000년에 757달러로, 투르크메니스탄(620달러) 우즈베키스탄(720달러)보다 약간 높고, 중국(780달러)이나 우크라이나(840달러)보다 다소 낮다. 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 중국, 우크라이나의 PPP 기준 일인당 소득은 각각 4,589달러, 2,157달러, 3,709달러, 3,276달러이다. 따라서 북한의 경우에는 PPP의 하한치를 2,157달러로 상한치를 4,589달러로 가정하였다.

그 외의 국가들은 심각한 재정적자를 경험하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 체제전환지수와 소득수준 간에 상관관계가 크다는 점을 감안할 때, 이러한 결과의 해석에 대해서는 다소 유의할 필요가 있다. 즉 체제전환을 급격히 추진한다 하여, 반드시 재정적자의 규모가 줄어드는 것은 아닐 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

북한이 향후 체제전환을 하게 되리라는 것에 대해서는 동의하는 견해가 다수지만, 구체적으로 언제 어떤 형태가 될 것인지에 대해서는 정확하게 예측하기 힘들다. 그리고 재정적자 발생 가능성이 체제전환 형태를 결정함에 있어 얼마나 중요한 고려사항이 될지도 알 수 없다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 가능성을 생각할 수 있다. 체제전환을 추진함에 있어 재정적자의 발생 및 이로 인한 거시경제 불안정에 대한 우려가 제기되고, 이로 인해 체제전환의 속도를 더욱 늦추자는 의견이 제시될 수 있다. 실제로 체제전환을 아주 늦은 속도로 추진함으로써 심각한 재정적자의 발생을 피할 수 있었던 투르크메니스탄이나 우크라이나의 사례는 이러한 견해를 지지하기 위한 근거로 제시될 수 있다. 그러나 체제전환의 속도를 결정함에 있어서는 다양한 요인이 고려되어야 하며, 재정적자에 대한 우려가 체제전환 속도를 제약하는 요인이 되는 것은 바람직하지 않다. 이러한 상황에서 남한 및 국제사회로부터의 지원은 북한으로 하여금 어느 정도의 경제적 안정을 추구하면서 체제전환의 속도를 결정할 수 있게 하는 선택의 폭을 확대시켜줄 수 있다. 즉, 북한이 향후 원만한 체제전환을 추진함에 있어 남한 및 국제사회의 역할이 중요하다는 점을 지적할 수 있다.

#### 4) 기타 요인의 영향

이상의 논의에서는 주로 북한이 체제전환을 추진하는 과정에서 직면하게 될 재정상황에 대해 비관적인 측면을 주로 지적하였다. 즉, 기존의 체제전환국들의 경험을 볼 때, 북한이 그들과 유사한 형

태의 체제전환을 추진한다면, 상당규모의 재정적자 발생이 불가피할 것이라는 점이다. 따라서 남한 및 국제사회의 원조가 없이는 체제 전환 과정에서 많은 어려움을 경험하게 될 것이라는 점이 지적된 바 있다. 그러나 북한이 향후 체제전환을 추진하는 과정에서의 상황이 반드시 비관적인 측면만 있는 것은 아니다. 체제전환 과정에서 발생하는 상황은 국가별 초기 조건의 차이 등으로 인해 크게 달라질 수 있으며, 북한이 처한 상황의 특수성으로 인해 북한에서의 체제전환에 따른 충격이 기존에 다른 체제전환국들에서의 경험과 다를 수도 있다.

북한이 체제전환을 할 경우 처하게 되는 상황이 기존에 다른 체제전환국들이 체제전환 초기에 직면한 상황과 가장 큰 차이는 그 시점에서의 국제경제 상황일 것이다. 대부분의 체제전환국들은 1990년대 초반에 동시다발적으로 체제전환을 추진하였으며, 그 시점에서 체제전환에 따른 국내적인 충격 외에도 CMEA 체제의 붕괴에 따른 대외적인 충격이 매우 컸다. 즉, 공산권의 붕괴와 함께 무역 등을 통해서 경제적인 상호의존관계를 이루고 있었던 구소련 및 동유럽 국가들은 경제는 수출 및 수입의 길이 막히게 되고 따라서 재정 수입도 급감하게 되었다. 특히 석유 수입국들은 기존에 사회주의 국가들간에 낮은 가격을 거래되던 원유가 국제거래가로 거래되면서, 체제전환과 더불어 오일쇼크의 충격을 받은 것과 같은 효과가 발생하였다.

CMEA 체제의 붕괴는 북한에도 상당한 충격을 준 바 있다. 1990년대의 북한경제의 붕괴에는 여러 요인이 있지만, 구 사회주의 국가간의 교역의 붕괴도 그 중 하나로 지적되고 있다. 특히 낮은 가격에 에너지를 공급하던 체계가 붕괴됨에 따라, 북한에서의 에너지난이 심각해지고 이는 북한경제 전체에 영향을 미쳤다. 현재 북한은 체제전환국들이 체제전환 초기에 처했던 상황과는 달리 이미 무역의 많은 부분이 국제시장가격을 기준으로 이루어지고 있으며, 교

역상대국도 상대적으로 분산되어 있다<sup>52)</sup>. 따라서 향후 북한이 체제 전환을 하는 과정에서의 경제적 충격이 다른 체제전환국들이 경험한 것보다 작아질 수 있는 면도 있다. 체제전환국들에서 재정적자가 발생한 것은 주로 세입기반의 침식에서 비롯된 것이며, 이는 경제체제의 변화에 따른 세무행정의 어려움 외에 산출물의 감소로 인한 충격도 일정 부분 작용하고 있다. 따라서 경제적 충격이 작다는 것은 세입기반의 침식도 다소 덜할 수 있다는 것을 의미한다. 이외에도 북한의 특수성 또는 북한이 추진하게 될 체제전환의 형태에 따라, 체제전환 초기에 직면하게 될 재정여건이 더욱 악화시키거나 또는 호전시킬 수 있다. 물론 이것이 북한이 향후 체제전환 과정에서 직면하게 될 상황에 대한 지나친 낙관론으로 발전하지 않도록 유의해야 한다.

#### 나. 재정안정화 과제

##### 1) 재정상황에 대한 이해 및 현실적 전망

대부분의 체제전환국들에서 체제전환 초기의 경제에 대한 낙관적 전망은 잘 맞지 않았다. 이는 재정부문에서도 예외는 아니었으며, 실제 체제전환을 진행하는 과정에서 직면하게 된 재정상황은 당초 기대하였던 것보다 더 어려운 것으로 나타났다. 재정수입을 확보하는 것이 당초 기대하였던 것보다 더 어려웠고, 재정지출을 통제하는 것 역시 매우 어려웠다. 비록 거시경제 안정화를 위해 재정지출을 줄임으로써 재정적자 극복에는 성공하였다고 하더라도, 그로 인해 재정이 정상적인 기능을 수행하지 못하게 되는 경우가 많았다. 이러한 경험은 체제전환 과정에서의 재정상황의 어려움에 대해 정확히 인식하고, 현실적으로 전망하는 것이 정책의 시행착오를 줄이

52) 북한은 중국뿐만 아니라 아시아, 유럽연합국가와의 교역도 확대하고 있다. 좀더 자세한 내용은 부록 내용을 참조.

는 출발점이 될 것이라는 점을 보여주고 있다.

### 2) 재정수입 확보 노력

체제전환 과정에서 각 분야의 사회체제가 변화되기 때문에, 조세행정 여건이 변화된다. 세율수준을 높게 설정한다 하더라도, 조세행정이 이를 뒷받침하지 못함으로 인해 실제로 징수되는 조세수입은 제한적일 가능성이 높다. 북한의 경우에도 체제전환이 본격적으로 진행된다면, 조세수입을 확보하는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 국유기업 또는 공공재산 매각의 수입이 그리 클 것으로 기대하기는 어렵다.

물론 매우 느린 속도로 민영화를 추진하고, 실질적으로 경제의 많은 부분이 공공부문의 통제하에 놓여 있는 경우에는 조세수입 기반의 약화는 그 정도가 덜할 수 있다. 민영화의 속도를 매우 느리게 하면서, 매각수입 극대화를 민영화의 목표로 하는 경우에는 매각수입액은 다소 커질 수 있을 것이다. 그러나 민영화 속도를 늦춘다는 것은 시장경제적 요인을 활성화시킴에 있어 장애요인이 된다는 점을 감안하여야 한다. 그리고 비록 민영화를 느리게 추진한다 하더라도, 매년 창출되는 민영화 수입이 제한적이기 때문에 재정수입에 크게 기여하기에는 한계가 있을 것이다. 따라서 시장경제에 적합한 조세제도를 만들고, 이에 적합한 조세행정을 조기에 정착시키는 것이 재정안정화를 위해 매우 중요하다.

### 3) 재정지출 통제

위에서는 체제전환 초기에 재정수입을 확보함에 있어 큰 어려움이 있을 것이라는 점을 지적한 바 있다. 따라서 조세수입 확보를 위해 노력하는 것도 중요하지만, 극심한 재정적자를 피하기 위해서는 수입 측면을 감안하여 지출 수준을 결정하여야 한다. 따라서 각 분야별로 재정지출을 효과적으로 통제해야 할 필요성이 있다. 지출

통제에서 특히 중요한 의미를 가지는 몇가지 분야가 있다. 첫째, 체제전환에 따라 급증하는 사회보장지출을 어떻게 적정 수준으로 통제하는가가 매우 중요하다. 둘째, 각종 보조금을 조속히 감축하는 것이다. 국유기업 보조금의 개혁은 재정지출 감축을 통한 재정안정화를 위해서는 물론이고, 시장경제 활성화를 위해서도 매우 중요하다. 수익성이 없는 기업의 퇴출을 유도할 수 있도록 기업에 대한 보조금제도가 투명하게 개혁되어 경성예산제약(hard budget constraint)이 적용되어야 한다. 아울러 국유기업 소비자들에게 에너지 등을 정상적인 가격 이하로 제공함으로써 암묵적 보조금이 지급되는 것도 개선되어야 한다. 셋째, 북한의 경우에는 재정에서 군사비가 차지하는 비중이 높기 때문에, 군사비의 통제가 재정지출 통제에서 매우 중요한 사항이 될 것이다<sup>53)</sup>.

조세 및 지출과 관련된 각종 제도는 납세자 또는 재정지출의 수혜자가 되는 경제주체의 행태에 영향을 미친다. 따라서 재정지출의 효과적 감축 및 경제의 효율성 확보를 위해서는 재정지출과 관련된 제도는 투명하고 행태의 왜곡을 초래하지 않도록 고안되어야 한다.

#### 다. 재정 및 관련 과제와 정책방향

##### 1) 재정기능의 정상화와 재정안정화의 균형

재정지출을 감축하려는 노력이 필요함에도 불구하고, 무조건적으로 재정건전화를 고수하는 것이 최선은 아니다. 체제전환 과정에서 대규모 실업 등이 불가피하고, 이로 인한 사회적 불안정을 방지하기 위해서는 사회보장지출의 확대가 불가피하다. 이러한 부분에서 재정이 정상적인 기능을 발휘하지 못하는 경우, 사회불안정이 초래되고 체제전환에 대한 반대여론이 조성되는 결과를 초래할 수도 있

---

53) 이에 대한 좀더 자세한 내용은 제III장에서 고찰하기로 한다.

다. 아울러 경제성장의 잠재력을 확충하기 위한 지출도 필요하다. 체제전환국들에서 어려운 재정상황 때문에 사회간접자본 등에 충분한 투자가 이루어지지 않은 경우가 많았다. 이미 사회간접자본의 부족이 외국인투자 유치의 장애요인으로 지적되는 등 심각한 문제로 제기되고 있는 북한의 경우에는 이점에 대해 특별히 신경을 쓸 필요가 있다. 따라서 재정적자의 통제를 통해 거시경제적 안정화 달성과 재정의 정상적인 기능 수행 사이에 균형된 시각을 갖고 접근하는 것이 중요하다.

## 2) 재정적자의 파급효과 최소화

재정적자로 인한 부정적 파급효과가 단지 체제전환국에만 적용되는 것은 아니다. 그러나 체제전환 과정에서의 재정적자는 그로 인한 부정적인 영향이 일반적인 경우에서보다 더 커질 수 있다. 그 이유 중 하나가 국채시장이 발달되어 있지 않다는 것이다. 재정적자를 중앙은행으로부터의 차입에 의해 충당하고, 화폐발행이 증가함에 따라 인플레이션으로 연결될 가능성이 매우 높다. 하이퍼인플레이션은 단지 거시경제 불안정의 요인일 뿐 아니라, 소득재분배 효과 측면에서도 매우 부정적인 영향을 초래할 수 있다. 특히 우리는 조세정책의 중요한 정책방향 중 하나로서 소득재분배 기능을 고려하는 경향이 있다. 하이퍼인플레이션이 소득재분배에 미치는 부정적인 효과가 크다는 점을 감안할 때, 심각한 재정적자로 인해 부정적인 소득재분배 효과가 발생하는 것을 방지하는 것이 매우 중요하다.

재정적자가 거시경제에 미치는 파급효과는 적자재정의 조달수단에 따라 달라질 수 있다. 특히 재정적자를 충당하기 위해 중앙은행 차입에 의존하는 경우, 화폐공급이 증가되고 인플레이션이 발생할 가능성이 높다. 이 방법은 거시경제적 안정을 해치고 궁극적으로는 체제전환과 경제성장에 장애요인이 되므로, 이러한 방법에 의존하지 않는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고, 화폐공급의 증가를 통한

재정재원 조달은 재정적자를 단기적으로 용이하게 극복할 수 있는 수단처럼 인식될 수 있기 때문에, 이러한 유혹을 방지하기 위해서는 재정당국과 거시금융정책 당국간의 역할과 권한이 명확히 분리되어야 하고, 이에 적합하게 운영될 수 있도록 관련 기구가 수립되어야 한다.

재정적자가 발생하는 상황에서 거시경제 안정화를 위해 필요한 정책 중 하나는 재정적자 충당을 위한 정책수단을 마련하는 것이다. 즉, 국채시장을 조성하는 것이 필요하다. 물론 체제전환 초기에는 국채를 국내시장에서 소화하기 어려울 수 있으며, 해외로부터의 차입이 필요할 수도 있다. 국내에서의 국채발행 및 해외차입을 포함한 정책수단을 활용하여, 중앙은행으로부터의 차입에 의존하여 재정적자 재원을 충당하지 않도록 하는 것이 중요하다.

### 3) 외채문제의 해결

북한이 체제전환을 본격적으로 추진하는 시점에서 추가적인 투자 소요액이 매우 크지만, 투자재원을 국내에서 조달하는 것에는 한계가 있다. 따라서 어떤 형태로는 해외자본을 활용하는 것이 원활한 체제전환과 경제발전을 위해 필요하다. 본격적인 체제전환이 시작되지 않은 현 시점에서, 북한은 이미 외국인투자를 유치하기 위해 나름대로 노력을 하고 있다. 그러나 현재까지 외국인 직접투자의 유치 실적이 미미하며, 체제전환을 본격적으로 추진하게 되더라도 조기에 외국인 투자를 대규모로 유치할 수 있을지 알 수 없다. 이런 점을 감안할 때, 해외로부터의 차입을 통한 투자도 필요할 것이다.

그러나 현재 북한은 대규모의 외채가 지불연체 상태에 있기 때문에 해외로부터의 차입이 불가능한 상황이다<sup>54)</sup>. 따라서 체제전환 초

54) 물론 해외로부터의 차입이 어려운 것에는 이 점 외에도 미국이 북한을 적성국가로 분류하고 있고, 그로 인해 국제기구로부터의 자금지원이 이루어지지 않는 점도 중요하다.

기에 이 문제를 효과적으로 해결해야 한다. 기존의 채무를 일시에 상환할 능력이 없기 때문에, 다양한 방안이 검토되어야 할 것이다. 물론 채무조정을 통해 기존의 부채를 탕감받는 것이 가장 이상적이겠지만, 그렇게 되리라고 장담할 수 없다. 따라서 기존의 채무를 다른 형태로 전환하거나 증권화(securitize)하는 등으로 지급일정을 미래로 연기하는 방안이 검토될 수 있다<sup>55)</sup>. 본고에서는 이에 대해 구체적인 해결방안은 제시하지 못하고 있지만, 이 문제는 체제전환 초기에 해결해야 할 중요한 문제이다<sup>56)</sup>.

#### 4) 국제사회의 지원

북한이 향후 본격적으로 체제전환을 추진하면 재정운영면에서 큰 어려움에 직면하게 될 것이다. 재정수입이 빠른 속도로 감소함에도 불구하고, 사회보장지출이 늘어나게 된다. 기존에 체제전환을 경험한 국가들 중에는 체제전환이 진행되는 과정에서 재정지출 중 자본지출이 크게 줄어들어, 사회간접자본 시설 투자 등 경제성장 잠재력 확충을 위한 투자를 충분한 수준으로 하기 힘든 경우가 많았다. 이러한 점 들을 감안할 때, 북한이 체제전환을 진행함에 있어 내부적 노력만으로는 재정안정화를 달성하면서 동시에 필요한 정부지출을 하기가 매우 힘들 것으로 보인다. 따라서 남한 및 국제사회로부터의 지원이 중요한 의미를 갖게 된다.

국제사회의 원조 가능성 측면에서 보면, 북한이 현재 처한 상황이 다른 체제전환국들이 처했던 상황보다 유리할 수도 있다. 1990년대 초에는 다수의 사회주의 국가가 동시에 체제전환을 추진하였기 때문에, 국제사회의 원조가 여러 국가에 분산되지 않을 수 없었

55) 예를 들어, 러시아의 경우에는 소비에트연방이 붕괴되고 러시아가 자리잡는 과정에서 기존에 소비에트의 국유기업 및 정부기관이 3,000여 해외 채무자에게 연체하고 있는 260억달러 규모의 외채에 대해 새로운 증서를 발행하여 증권화(securitize)한 바 있다(Ramos, 1998).

56) 이 문제를 다룬 연구로는 장형수·박영근(2000) 등이 있다.

다. 이에 반해 북한은 홀로 체제전환을 하게 되기 때문에, 국제적 분위기만 조성된다면 국제사회로부터의 도움을 받을 수 있는 기회가 더 많을 수도 있다. 이미 북한에 대한 국제사회의 지원은 1995~1999년 동안에 연평균 약 3억달러 이상, 즉 북한 GNI의 약 3% 이상이 되며, 최근에는 더 확대된 상황이다.

극심한 재정적자를 피하면서 체제전환을 추진하기 위해서는 재정 자원으로 직접 활용될 수 있는 원조 또는 재정투자를 대체할 수 있는 부문에 대한 국제사회의 원조가 중요하다. 그러나 현재는 미국이 북한을 적성국가로 지정한 상태여서, IMF 등 국제금융기구로부터 차관을 제공받는 것이 매우 어려운 상황이다. IMF 등으로부터의 자금이 유입되지 못하는 상황이기 때문에, 국제 민간자본의 유입도 정상적으로 이루어질 수 없는 상황이다. 따라서 북한이 본격적인 개혁개방과 더불어 경제 재건에 나서기 위해서는 정치적 측면에서의 문제 해결이 매우 중요하다.

### Ⅲ. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징

#### 1. 서 론

##### 가. 연구 개요

일국의 재정지출구조는 공적 재원의 배분을 둘러싼 여러 경제주체들의 여러 가지 이해관계가 예산제도의 틀 속에서 정치적 과정을 통해 이루어내는 타협의 산물이다. 그 지출구조는 여러 경제적, 정치적 조건들의 결과인 동시에, 그 나라 경제 전반에 걸친 자원배분의 효율성, 상이한 계층간의 소득분배 상황, 경제성장 등에 중요한 영향을 끼치는 요인이 된다.

사회주의에서 시장경제로의 체제전환이 일어나면 국가의 계획기구가 자원배분 및 소득분배에 있어서 절대적인 영향력을 행사하던 상태에서 국가의 재정지출이 민간의 경제활동과 분리되고 적어도 개념적으로는 그 역할이 민간 경제활동에 대해 '보조적'인 위치에 놓이게 된다. 이에 따라 국민경제 내에서 재정지출의 비중이 축소됨은 물론이고, 정부재정지출의 국민경제적 역할이 새롭게 정립됨에 따라 지출구성에도 변화가 오게 된다.

이 장에서는 체제전환국들에서 재정지출구조 어떻게 변화해 왔으며, 체제전환국들의 재정지출구조가 비체제전환국들에 비해 어떠한 특징을 가지고 있는지를 살펴본다. 또한 북한의 재정지출구조의 특징을 자료가 가용한 범위 내에서 체제전환국과 비교한다. 끝으로 이상의 고찰에 근거하여 이미 체제전환을 겪은 국가들의 재정지출

구조의 변화 경험이 북한이 체제전환으로 진입하게 될 경우에 대하여 주는 시사점을 정리한다.

#### 나. 재정지출구조와 경제성장과의 관계

오늘날 대부분의 국가경제에서 정부의 재정지출이 차지하는 비중은 상당히 높다. 따라서 한 나라의 재정지출의 구조는 그 나라의 자원배분 중에서 큰 비중을 차지하게 되고 따라서 그 경제 전반의 성과(performance)에 큰 영향을 끼치게 된다. 이러한 재정지출구조의 중요성으로 인하여 재정지출구조와 경제성장과의 관계를 고찰하는 연구들이 이루어졌다.

이 관계를 고찰하는 이론적 연구들은 내생적 경제성장 모형에 기초를 두고 정부의 지출 각 부분들이 점하는 비중이 증감이 경제성장률에 미치는 영향을 살피고 있다. 예컨대 Devarajan, Swaroop and Zou(1996)는 단순한 내생적 경제성장 모형을 통해 어떤 정부재정지출부분의 비중 증대가 경제성장률의 증가로 이어지기 위해서는 현재 그 부분의 비중이 어떤 일정한 수준 이하에 있어야 함을 보였다. 단순한 예로 생산함수가 다음과 같이 콥-더글러스 형태인 경우를 생각해보자.

$$Y = K^{\alpha} G_1^{\beta} G_2^{\gamma}, \quad \alpha + \beta + \gamma = 1$$

$$Y = \text{총생산}, \quad K = \text{민간자본},$$

$$G_1 = \text{정부지출부분 1}, \quad G_2 = \text{정부지출부분 2}$$

이때 정부의 세수가  $\tau y$ 로 주어지고 그 세수가  $\phi$ :  $(1 - \phi)$ 의 비율로 지출부분 1과 지출 부분 2 사이에 배분된다고 하자. 그리고 소비자는 다음과 같은 효용을 최대화하려고 한다.

$$U = \int_0^{\infty} u(c) e^{-\rho t} dt$$

$$u(c) = \frac{c^{1-\sigma} - 1}{1-\sigma}$$

그러면  $\phi$ , 즉 1부분의 지출비중 증대가 균제소비증가율의 증가로 이어지기 위한 조건은 다음과 같이 주어진다<sup>57)</sup>.

$$\frac{\phi}{1-\phi} < \left( \frac{\beta}{\gamma} \right)$$

즉,  $\phi$ 가  $((\beta/\gamma)/(1+(\beta/\gamma)))$ 보다 낮은 상태일 때에  $\phi$ 의 증가가 균제소비증가율의 증가라는 결과를 가져오게 된다. 여기서, 어떤 정부지출 분야의 절대적인 생산성( $\beta$ )이 다른 분야( $\gamma$ )보다 높다고 해서  $\phi$ 의 증가가 항상 소비증가율로 이어지는 것이 아니라는 점, 그리고 절대적인 생산성이 높을수록  $\phi$ 의 증가가 소비증가율로 이어지는 범위가 넓어짐을 알 수 있다.

이상과 같은 내생적 경제성장이론에 기초한 고찰에 따르면 생산함수의 구조가 주어지면 정부지출의 부분별로 사회적으로 적절한 구성비가 존재한다고 볼 수 있다. 그러나 실제의 구성비는 반드시 사회적으로 최적인 상태에 있다고 볼 수 없을 것이며, 또한 실제로 관측되는 구성비의 변화 역시 항상 최적상태를 향한 움직임이라고 보기도 어려울 것이다. 이것은 공적인 재원의 배분기구가 사회적인 최적을 달성하기 위한 조직이라기보다는 그 기구에 참여하고 있는 여러 경제 주체들의 이익들 사이의 타협점을 찾는 조직이기 때문이다.

---

57) Devarajan, Swaroop and Zou(1996), pp. 315~317

이러한 이론적 개념에 입각하여 다양한 실증분석이 이루어졌다. Easterly and Rebelo(1993)는 공공교통 및 통신에 대한 정부투자 그리고 교육투자가 경제성장과 양의 상관관계를 가지는 반면, 공공투자의 총량은 성장과 음의 상관관계를 갖는다는 실증분석 결과를 얻었다. Devarajan, Swaroop and Zou (1996)은 43개의 개발도상국의 자료를 이용하여 경제적 성격별 재정지출 구성, 즉 경상적 지출과 자본적 지출의 비중이 경제성장에 미치는 영향에 대한 실증연구를 통하여 경상적 지출의 비중 증대는 경제성장에 긍정적 영향을 미치는 반면 자본적 지출의 비중 증대와 경제성장 사이에는 부(負)의 관련이 있음을 보고하였다. Miller and Russek(1997a)은 1978년부터 1992년까지 미국의 주(州)별 데이터를 이용한 실증분석에서 재정지출을 교육지출, 사회복지 서비스 및 소득보장, 교통 및 공공안전에 대한 지출 등 기능별로 분류하여 그 중 교육지출과 교통 및 공공안전에 대한 지출의 비중이 높을수록 경제성장률이 낮다는 사실을 발견하고 이 부문들에 자원이 과다배분되고 있을 가능성이 있다고 보았다. Miller and Russek(1997b)은 개발도상국과 선진국에 대하여 기능별 지출이 GDP에서 차지하는 비중이 경제성장에 미치는 영향을 실증분석하여 개발도상국의 경우 교육, 보건, 사회복지 및 복지, 경제업무 및 서비스 지출의 비중이 높을수록 경제성장률이 낮아지는 반면 선진국의 경우 교육지출의 비중이 높을수록 경제성장률이 높아진다는 결과를 보고하였다.

위에 언급된 연구 이외에도 여러 실증분석들이 있는데, 이러한 연구들로부터 어떤 특정한 지출부분의 증가가 경제성장에 도움을 주는지에 대해 일치된 견해를 얻기는 어려운 것으로 보인다. 그러나 이러한 연구들은 적어도 두 가지 원론적 사실들을 깨닫게 해준다. 첫째, 앞에서 살펴본 언급한 이론적 고찰과 연결해서 볼 때 정부지출 부분간 생산성의 격차가 있을 수 있다. 둘째, Miller and Russek(1997b)이 보여주었듯이 어떤 정부지출부분이 경제에 보다

생산적인가는 경제의 발전수준에 따라 다를 수 있다. 따라서 선진국이나 기존의 개발도상국과는 다른 사회적 조건과 경제구조를 가진 체제전환국의 경우는 정부지출부분의 상대적 생산성이 다른 그룹과 다를 것으로 유추할 수 있다.

## 2. 체제전환국과 재정지출구조의 변화

### 가. 체제전환을 전후한 재정지출의 구조의 변화: 헝가리, 폴란드, 루마니아의 사례

이 단락에서는 시장경제로의 체제전환을 전후로 하여 구사회주의 국가들의 재정지출의 구조가 어떻게 변화했는지를 몇 나라의 사례에 기초하여 살펴본다. 구체적으로는 IMF의 Government Finance Statistics Yearbook(이하 GFS)로부터 1980년대부터 최근까지 재정지출구조에 대한 자료의 구득이 가능한 3개 국가, 즉 헝가리, 폴란드, 루마니아의 경우를 분석한다. GFS는 각국의 중앙정부 통합재정 기준으로 각국의 재정지출 내역을 경제적 성격별로 또한 기능별로 분류하여 보여준다. 경제적 성질에 따른 분류는 재정지출을 경상지출과 자본지출 그리고 순융자(lending minus repayments)로 대별하고 있으며, 기능별 분류는 일반 공공서비스, 국방, 교육, 건강, 사회보장, 경제적 업무 관련 등으로 구분하고 있다. GFS는 앞에서 언급한 3국에 대해, 완전하지는 않으나, 1980년대 이래 경제적 분류에 의한 지출구조에 대한 통계를 제공하고 있고, 헝가리와 루마니아에 대해서는 기능적 분류에 의한 통계도 제공하고 있다.

먼저 체제전환 이전의 재정지출구조를 비사회주의권 국가와 비교하여 살펴보자. 이들 국가에서 중앙정부의 재정지출<sup>58)</sup>이 GDP에서

---

58) 총지출+순융자

### Ⅲ. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 87

차지하는 비중을 보면 1985년 기준 각각 53%, 46% 및 42%로<sup>59)</sup> 개도국의 평균(28.31%)에 비해서는 물론이고 구미 선진국의 평균<sup>60)</sup> (32.61%)보다도 훨씬 높아서 재정이 국민경제에서 매우 높은 비중을 차지하는 사회주의 국가의 전형을 보여주는 것으로 생각된다.

이제, 경제적 성질로 분류한 재정지출의 구조를 보면(<표 Ⅲ-1> 참조) 폴란드와 헝가리의 경우 1985년 기준 경상지출의 비중이 93% 수준으로 압도적이고 그 중에서도 보조금 및 기타 경상이전지출의 비중이 전체재정지출의 75%를 점할 정도로 매우 높았다. 1980년대 비사회주의권의 경우를 살펴보면 90%를 넘는 경상지출의 비중은 북미와 유럽의 선진국가들에서만 찾아 볼 수 있었고, 다른 국가군에서는 찾기 어려운 현상이었다. 또한, 75%에 달하는 보조금 및 기타 경상이전지출은 경제발전수준을 불문하고 이들 사회주의국가군 이외에서는 찾기 힘든 현상이었다. 반면, 재화나 서비스에 대한 지출의 비중은 10%에서 20% 사이로 개발도상국이나 구미 선진국에 비해 훨씬 낮다<sup>61)</sup>. 이와 같은 구조는 사회주의 국가에서 재정이 국민경제의 순환에 개입함에 있어서 재화나 서비스의 수요라는 간접적 형태보다 직접적 재원의 배분 혹은 재배분이라는 보다 직접적인 형태를 취하고 있었음을 시사한다. 임금이나 급여의 비중도 다른 국가군에 비해 낮는데 이것은 사회주의 경제에서는 국영 생산단위의 종사자들이 명시적인 '공공부문' 종사자로 분류되지 않았기 때문일 것으로 짐작된다.

다른 한편 루마니아의 경우는 또 다른 특이한 지출구조형태를 보

59) GFS 1993년판 및 1994년판에 제시된 수치임.

60) GFS 1987년판의 수치임. GFS 1992년판에는 개도국과 선진국의 평균 수치는 제시되고 있지 않으며, 개별국가의 GDP 대비 중앙정부 지출액의 비중도 나라에 따라서는 GFS 1987년 판과는 다소 다르게 나타나고 있으나 그 격차는 전반적 대소 비교에 영향을 미칠 정도 아닌 것으로 보인다.

61) 이 비중은 일반적으로 개도국이 선진국보다 높다.

이는바, 자본지출의 비중이 48%로 매우 높다. 이와 같이 높은 자본 지출의 비중은 사회주의체제 여부, 경제발전 수준을 불문하고 보기 드문 사례인데, 이것은 국가 계획기구의 국민경제 순환에의 직접적 개입이라는 특징을 보여주는 또 하나의 사례라고 이해할 수 있을 것이다.

<표 III-5> 1980년대 중반 동유럽 국가의 재정지출구조  
(중앙정부 통합재정)

(단위 : %)

	연도	재정/ GDP	지출+ 순융자	총지출	경상 지출	경상지출 중					자본 지출	순융자
						1986	임금, 급여	기타	이자 지불	보조금 등 이전지출		
헝가리	1986	58.57	100.00	99.82	93.04	13.96	7.11	6.25	3.47	75.61	6.77	0.18
폴란드	1985	45.71	100.00	99.23	93.84	18.31	..	..	0.28	75.26	5.38	0.77
루마니아	1985	41.60	100.00	100.00	51.80	16.62	3.08	13.12	-	35.19	48.20	-

자료: IMF-GFS(1987)에서 인용, 단 재정/GDP는 1992년판 및 1993년판에 수록된 수치임

다음으로, 기능적 지출구조를 살펴보면(<표 III-2> 참조), 경제적 업무 및 서비스에 대한 지출이 헝가리와 루마니아가 1985년 기준 각각 39% 및 55%로 다른 국가들에 비해 매우 높으며, 그 중에서도 광공업 및 건설 관련 지출의 재정지출 중 비중이 각각 13% 및 18%로 다른 국가들에 비해 현저히 높다는 특징을 갖고 있다. 이와 같은 비중들은 같은 시기의 선진국, 개도국을 막론하고 찾아보기 힘든 높은 수준이며, 이것은 사회주의 국가들의 재정 중 산업생산 활동에 대한 직접적 개입 혹은 직접 담당과 관련된 부분이 매우 컸음을 시사한다. 또한, 사회보장 및 복지지출도 20%를 넘는 상당히 높은 수준을 보여주고 있어서 이것은 비사회주의권 선진국의 수준에는 미치지 못하고 있으나 개도국의 평균적인 수준을 훨씬 뛰어넘는 것이었다. 국방비의 경우 이 두 국가에서는 재정규모 대비 비율

III. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 89

은 물론 GDP 대비 규모도 구미 선진국보다 낮고 개도국의 평균수준에 비해 낮거나 그리 높지 않은 수준으로 파악되고 있다. 이것은 흔히 유포되어 있는 냉전시대 사회주의국가에 대한 병영국가의 이미지와는 차이가 있는데, 이 같은 차이는 두 나라가 기본적으로 소련을 중심으로 하는 집단 방위체제의 일원으로서 국방 기능의 상당부분을 소련의 군사력 존재나 개입가능성에 의존하고 있었다는 점과 사회주의 국가에서 국방비의 규모가 과소 발표되는 경향이 있다는 점으로 설명 가능할 것이다.

<표 III-1> 체제전환 이전 헝가리, 루마니아의 재정지출구조(1985년)  
(단위 : 중앙정부 통합재정 대비 %)

	국방	교육	건강	사회보장, 복지	경제 업무 및 용역	광공업 건설
헝 가 리	6.86(3.65)	1.60	3.56	24.01	38.80	13.13
루마니아	4.69(1.39)	1.80	0.76	21.92	55.49	18.52
선 진 국	14.73(4.26)	3.96	12.28	34.62	8.80	0.79
개 도 국	13.17(2.98)	9.42	4.06	13.32	21.22	2.70

주: 괄호 안은 GDP 대비 비중  
자료: IMF-GFS(1987)

이들 국가들은 1990년대 초반 본격적인 체제전환에 진입하면서 GDP 대비 재정의 비중이 헝가리는 49.4%, 폴란드 40.4%, 루마니아 31.7%로 1980년대에 비해 낮아짐과 동시에 재정지출구조에도 변화를 겪게 된다. 이 같은 변화를 1985년도의 재정구조와 1995년도의 자료를 비교함으로써 살펴보자.

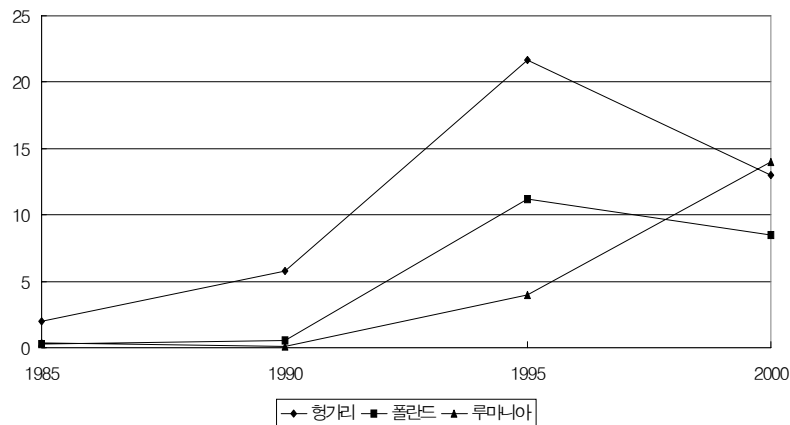
먼저 경제적 분류로 볼 때, 중요한 변화는 이자지급의 증대, 가계 및 비이윤기관에 대한 이천지출의 증대로 요약된다. 우선, 가장 눈에 띄는 변화는 이천지출의 비중의 증가이다([그림 III-1] 참조). 헝가리의 경우 1985년에 이천지출의 비중은 2.0%에 불과했으나 1990년에는 5.8%, 1995년에는 21.7%에까지 급증하게 되었다. 그 후 이

비중은 감소추세로 돌아서서 2000년에는 13.0%에 이르게 되지만, 체제전환 이전과 비교할 때 현저히 높아진 것은 분명하다. 폴란드의 경우에도 1985년 이자지출의 비중은 0.3%에 불과했으나 1994년에는 11.2%, 2000년 8.5%로 높아진다. 루마니아의 경우에도 1989년 0.2%이던 이자지출의 비중이 1995년에는 4.0%, 1999년에는 14.0%에 이르고 있다. 이와 같은 현상은 제Ⅱ장에서 논한 바와 같이 사회주의 계획경제하에서 기본적으로 사소한 사후적 수지불균형만이 존재하던 상태에서 체제전환과 함께 세수기반의 위축과 재정규모의 하방경직성 등으로 인해 발생한 부채가 상당한 규모로 발생하였고 그 이자부담이 재정운용에 상당한 부담을 주고 있음을 나타낸다.

다른 한편, 헝가리와 폴란드의 경우 체제전환 이전에 75% 내외의 절대적인 비중을 점하고 있던 보조금 및 기타이전지출의 비중은 1995년 각각 62.0%, 59.4%로 감소된다. 단, 이 범주의 지출은 생산

[그림 III-3] 연도별 이자지출의 비중

(단위 : %)



주: 1. 폴란드의 경우 1985년도 수치는 1987년도 수치를, 1990년 수치는 1988년도 수치를 이용.

2. 루마니아의 경우 1990년 수치는 1991년도 수치를 이용.

### III. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 91

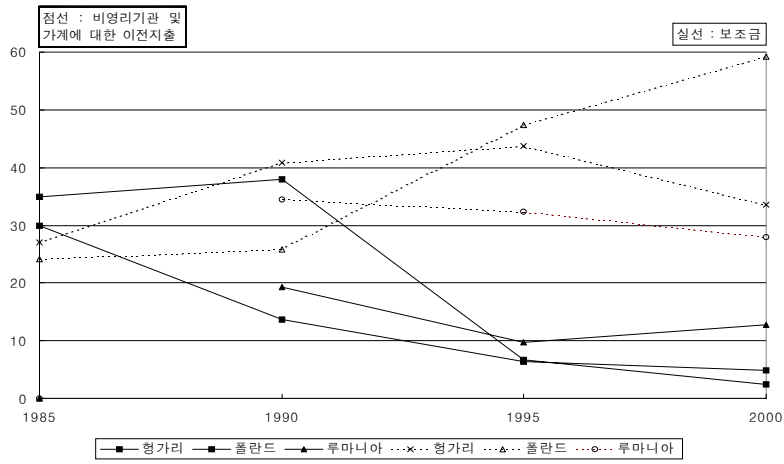
기업에 대한 보조금과 가계와 비이윤기관에 대한 직접적인 이전을 구분하여 볼 필요가 있는데, 폴란드의 예에서 보듯이 체제전환을 통해 전자의 비중이 감소하고 후자의 비중이 상승하는 것이 기본적인 추세로 보인다([그림 III-2]참조). 폴란드에서 전자와 후자가 재정지출 중 차지하는 비율은, 1986년 각각 35.0%와 24.2%였으나 1995년에는 6.7%와 47.4%로 각각 큰 폭의 감소와 증가를 보인다. 헝가리의 경우에도 1995년에 전자는 6.4%, 후자는 43.7%를 기록하였다. 루마니아의 경우에도 보조금의 비율은 1990년에는 19.3%였으나 1995년에는 9.7%로 낮아졌고, 반면 후자의 비중은 34.5%에서 32.2%로 약간의 감소를 보였지만 여전히 높았다.

경제적 범주 중 마지막으로 자본지출의 비중을 살펴보면, 헝가리의 경우 1990년대를 통해 8% 내지 12%의 비중을 보이고 있는데 이것은 1980년대의 비중과 비슷하다<sup>62)</sup>. 폴란드의 경우에는 이보다 다소 낮은 4% 내지 7%대의 비중을 보이고 있는데 이것은 1980년대의 수치와 유사한 수준이다. 반면, 루마니아의 경우에는 1980년대 40% 내외였던 높은 비중이 10% 내외로 낮아져서 다른 국가와 비견할 만한 수준이 되었다.

다음으로 기능적 분류로 본 변화는 사회보장 및 복지 관련 지출의 비중 증대와 경제적 업무 관련 지출의 감소로 요약된다. 먼저 사회보장 및 복지 관련 지출의 비중은 대체적으로 증가하거나 적어도 체제전환 이전의 수준을 유지하는 패턴을 보인다([그림 III-3]참조). 헝가리의 경우, 이러한 지출의 비중이 1985년 24.0%에서 1990년 28.75로 상승하고 1995년에는 33.9%에까지 이르렀으며 그 후 30% 내외의 수준을 보이다가 2000년에는 22.0%로 1980년대의 중반 수준으로 복귀하였다. 루마니아의 경우에는 1985년 22.0%이던 이 지출의 비중이 1990년에는 31.5%에 이르고 1995년과 1999년에

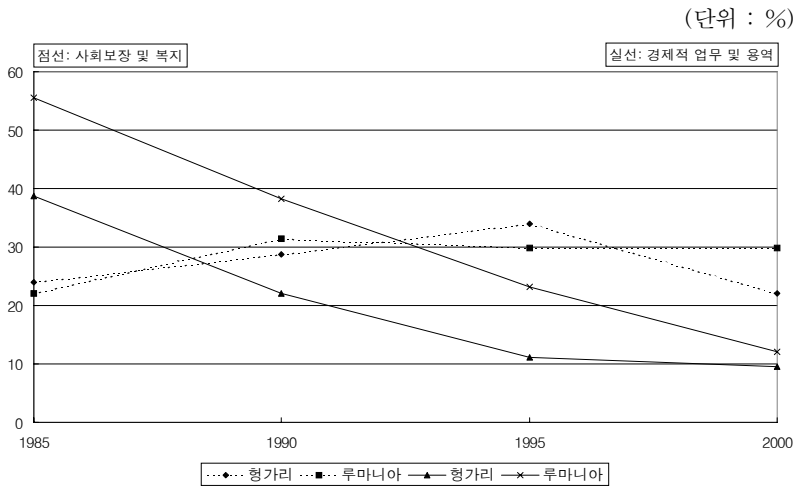
62) GFS 1987년판에 수록된 1980년대의 비중 참조(p. 71).

[그림 III-1] 연도별 보조금, 비영리기관 및 가계에 대한 이전지출 비중  
(단위 : %)



- 주: 1. 헝가리의 경우 1985년도는 1987년도 수치를 이용.
- 2. 루마니아의 경우 1990년도는 1988년도 수치를 이용.

[그림 III-3] 재정지출 중 경제적 업무 및 용역, 사회보장 및 복지 지출의 비중  
(단위 : %)



- 주: 1. 헝가리의 경우 1985년도는 1987년도 수치를 이용.
- 2. 루마니아의 경우 1990년도는 1988년도 수치를 이용.

도 29.8%라는 높은 수준을 유지하고 있다. 앞에서 논했던 체제전환 이전에는 사실상 부재했던 이자지출이라는 큰 구성부분이 출현한 것을 고려하면 이자지출을 제외한 '실질적' 재정지출 중에서 사회보장 및 복지 관련 지출의 비중이 매우 높아졌음을 의미한다. 반면, 경제적 업무 및 용역 관련 지출의 비중은 급격히 낮아지고 있다. 헝가리의 경우 1985년 38.8%에서 1990년 22.0%, 1995년에는 11.1%로 낮아졌고, 루마니아의 경우는 그 감소세가 더욱 급격하여 1985년 55.5%에서 1990년 38.3%, 1995년 23.1%, 1999년 12.0%로 낮아졌다. 이와 같은 경제적 업무 및 용역 관련 지출의 급속한 감소는 재정의 역할이 국민경제 생산활동에 대해서는 직접적 개입으로부터 후퇴하고 보조적인 역할로 재정의(再定義)되고 있음을 나타내는 것으로 보인다. 그러나, 다른 한편으로는 이자부담과 사회보장 관련 지출의 비중 증대로 재정이 담당해야 할 생산적 기능이 위축되고 있을 가능성도 배제할 수 없다<sup>63)</sup>.

사회보장 지출과 관련하여 주목할 만한 또 하나의 사실은 이 항목이 재정에서 차지하는 비중뿐만이 아니라 GDP에서 차지하는 비중 자체가 체제전환을 전후로 하여 상승하였다는 점이다(<표 III-3>참조). <표 III-3>에서 알 수 있듯이 헝가리의 경우 체제전환 이후 정부의 경제개입의 축소와 함께 재정지출의 GDP 대비 비중이 감소하였고, 특히 정부지출 중 경제업무 및 용역 관련 지출의 대 GDP 비중의 감소는 현저하다. 일반공공 서비스와 국방비의 감소도 상당하다고 볼 수 있다. 반면, 다른 항목의 GDP 대비 비중은 전체적인 재정의 비중 축소에도 불구하고 증가하였는데, 그 중에서도 사회보장 및 복지의 비중 증대가 현저하다(1985년 12.8%에서 1995년 16.7%로). 루마니아의 경우는 체제전환 이후 중앙정부의 재정지출의 비중이 42%에서 32%로 감소 증가하였고 경제업무 및 용

63) 이와 같은 재정의 생산적 기능의 위축에 대해서는 구체적으로 검증하기는 어렵다.

역 관련 지출의 비중이 크게 감소한 반면(23.1%에서 7.3%), 그 외의 각 기능별 부분의 비중도 GDP 대비 증가하였는데, 사회보장 및 복지의 비중도 헝가리만큼은 아니지만 증가를 보였다(1985년 9.1%에서 1995년 9.4%).

<표 III-2> 체제전환전후의 헝가리와 루마니아의 기능별 재정지출구조(중앙정부 통합재정)

(단위 : %)

국가 및 연도	헝가리 1985		헝가리 1995		루마니아 1985		루마니아 1995	
재정지출/GDP	53.2		49.4		41.6		31.7	
항목별 비중	재정지출 대비	GDP 대비	재정지출 대비	GDP 대비	재정지출 대비	GDP 대비	재정지출 대비	GDP 대비
일반공공	15.7	8.4	8.65	4.27	0.7	0.2	6.8	2.1
국방	6.9	3.6	1.95	0.96	4.7	2.0	6.7	2.1
교육	1.6	0.9	7.2	3.56	1.8	0.7	9.3	3.0
건강	3.6	1.9	4.37	2.16	0.8	0.3	7.6	2.4
사회보장 및 복지	24.0	12.8	33.87	16.7	21.9	9.1	29.7	9.4
주택 등	1.7	0.9	2.12	1.05	0.0	0.0	0.9	0.3
기타 사회서비스	2.2	1.2	2.96	1.46	0.2	0.1	1.2	0.4
경제업무 및 용역	38.8	20.6	11.1	5.48	55.5	23.1	23.1	7.3
기타	5.5	3.0	27.27	13.5	14.4	6.0	14.7	4.7

헝가리와 루마니아가 체제전환 이후 경제의 성장률이나 재정의 GDP 대비 비중의 변화에 있어서 상당한 차이를 보여주고 있음에도 불구하고 양국 모두에서 이와 같이 체제전환을 전후로 한 사회보장의 비중이 재정지출 총액 대비는 물론 GDP 대비로도 증가하고 있다는 사실은 주목할 만하다. 두 나라의 경험으로부터 일반화를 하기에는 무리가 있지만, 체제전환이 사회보장 및 복지에 대한 사회적 수요를 증대시키는 경향이 있음을 보여준다고 해석할 수 있을 것이다. 이러한 사회적 수요 증대의 요인으로 체제전환을 전후

로 한 경제적 불안정 요소의 증가, 생필품의 가격자유화로 인한 저소득층에 불리한 소득재분배 효과로 인한 복지수요의 증대 등을 들 수 있을 것이다.

#### 나. 체제전환 이후 재정지출의 구조 추이

이상에서는 1980년대부터 최근까지 재정지출구조에 대한 자료를 얻을 수 있는 소수의 국가에 국한하여 그 변화의 경향을 살펴보았다. 이와 같은 고찰은 체제전환을 전후로 한 변화에 대해 사례를 제시해주는 것은 하지만, 이들 국가의 상황으로부터 동구 다른 구사회주의권 국가들이나 1990년대 들어서서 신생, 독립한 구소련 영역 내의 국가들의 재정지출구조의 특징에 대한 일반적인 결론을 도출하기는 어렵다. 따라서 여기서는 1990년대 후반에 대해 GFS를 통한 자료구득이 가능해진 보다 많은 체제전환국들을 포함하여 재정지출구조의 특징과 변화 추이를 살핀다.

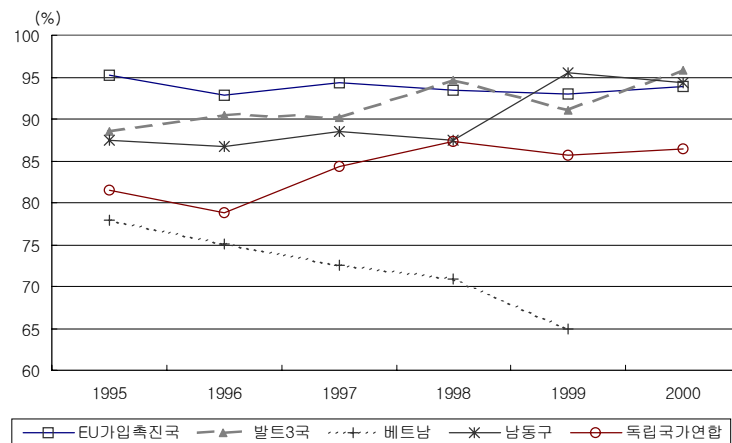
이하의 서술에서는 지리적 인접성과 경제적 조건을 고려하여 체제전환국을 EU가입추진국(불가리아, 체코, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아), 발트3국(라트비아, 리투아니아, 에스토니아), 남동구(알바니아, 크로아티아), 독립국가연합(아제르바이잔, 벨라루스, 그루지아, 키르기즈, 몰도바, 몽골<sup>64</sup>), 러시아, 타지키스탄으로 묶어서 서술한다. 중국과 베트남은 그 특성을 고려하여 다른 나라와 묶지 않고 살핀다.

먼저 경제적 성질로 분류한 체제전환국의 재정지출구조의 모습을 살펴보자. 우선 눈에 띄는 사실은 경상지출의 비중이 높고 1995년 이후 대부분의 국가군에서 경상지출의 비중이 상승하고 있다는 점

64) 몽골은 독립국가연합의 일원은 아니지만, 정치·경제적으로 소련의 강한 영향 아래 있었고 러시아와의 밀접한 관계가 소련 붕괴 이후에도 지속되고 있으므로 독립국가연합에 포함시켜 살폈다.

이다. 아래의 그림에서 알 수 있듯이 1995년에 베트남을 제외한 모든 국가군에서 평균 경상지출의 비중이 80%를 넘고 있었으며 그 이후로 발트3국, 남동구, 독립국가연합에서 경상지출의 비중이 상승하는 추세를 보여주었다. EU가입추진국은 1995년에 이미 경상지출의 비중이 95%에 달하고 있었으며, 그 이후로도 비슷한 수준이 유지되고 있다. 그와 대칭적으로 베트남을 제외한 모든 국가군에서 자본지출의 비중은 15% 이하에 머물고 있다.

[그림 III-4] 경상지출



그런데, 이와 같은 경상지출의 비중 상승에 대해 자세히 살펴보면, 국가군에 따라 다른 요인에 의해 이루어지고 있음을 알 수 있다. GFS는 경상지출을 다시 재화 및 용역에 대한 지출, 이차지급, 보조금 및 기타 이전지출로 구분하고 있다. 발트3국의 경우에는 경상지출 중에서도 보조금 및 기타 이전지출의 비중이 평균적으로 1995년 46%에서 2000년 53%로 상승하였다. 다른 한편 독립국가연합의 경우에는 많은 경우 이차지급의 비중 증대가 눈에 띈다. 예컨대 그루지아의 경우 이차지급의 비중은 1997년 8.7%에서 2000년

Ⅲ. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 97

20.3%로 상승하였고, 몰도바의 경우 1995년 11.3%에서 2000년에는 21.7%로 상승하였다. 러시아의 경우에는 이자지급의 비중이 1998년 22.3%에까지 상승했으며 그 이후 다소 감소했으나 2000년에도 16.5%를 기록하고 있다. 키르기즈와 몽골에서도 이 비중은 상승하였다. 이러한 경향을 보이지 않는 국가는 이 기간 동안 이자지급의 비중이 2% 내외의 낮은 비율을 보인 아제르바이잔과 벨라루스, 그리고 1998년 11%에 달했다가 그후 4% 내외로 낮아진 타지키스탄 등으로 소수이다. 남동구 국가 중에서도 거시경제 안정에 실패한 알바니아의 경우에는 이자지급의 비중이 급격히 상승하였다. 이상과 같이 많은 국가에서 관찰되는 이자지급 비중의 짧은 시간 내의 상승은 앞에서 1980년대부터 살펴본 헝가리, 폴란드, 루마니아의 경험과도 일치한다.

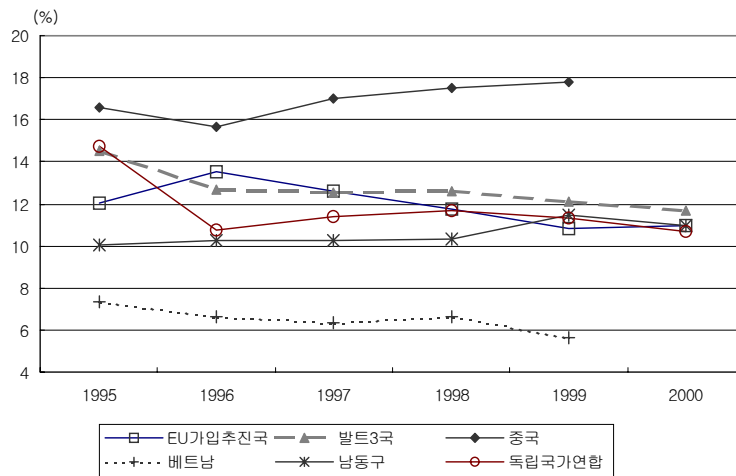
<표 III-3> 체제전환국의 재정지출구조(경제적 성질별)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
재화 및 용역	EU가입추진국	26.28	24.78	26.59	26.36	25.44	23.64
	발트3국	41.31	39.50	39.21	42.42	39.01	39.63
	남동구	42.75	36.23	35.58	32.60	47.93	48.43
	독립국가연합	41.17	37.30	38.77	36.46	36.64	35.21
이자지급	EU가입추진국	13.09	12.32	11.85	9.48	9.37	7.78
	발트3국	1.73	3.32	2.32	2.41	2.42	3.49
	베트남	5.30	4.29	2.71	2.79	2.74	..
	남동구	5.39	6.45	11.37	14.71	3.47	3.86
	독립국가연합	6.16	3.44	6.06	9.92	9.50	11.17
보조금 및 기타 이전지출	EU가입추진국	55.10	55.41	55.65	56.66	58.13	59.89
	발트3국	45.49	47.58	48.57	49.73	49.64	52.68
	남동구	39.37	44.08	41.52	40.16	44.07	42.04
	독립국가연합	36.69	38.12	39.43	40.95	39.52	40.00

다음으로, 기능별로 분류한 재정지출구조를 살펴보자. GFS의 자료에 따르면 기능별로 공공기간(基幹)서비스, 경제업무 및 서비스, 기타 지출로 나눌 수 있다<sup>65)</sup>. 이러한 분류에 입각해볼 때 EU가입추진국, 발트3국, 남동구·독립국가연합에서는 경제업무 및 서비스 관련 지출의 비중이 10% 내지 12%로 매우 비슷하다. 이들 국가군의 평균적인 경제업무 및 서비스 관련 지출 비중은 이미 1995년도 10% 내지 15% 범위 안에서 비슷한 수준이었고 그 이후에 더욱 수렴하는 현상을 보여주었다.

공공기간서비스에 대한 지출을 하부 구성부분별로 좀더 상세히 살펴보면, 눈에 띄는 몇 가지 특징이 있다. 우선 사회보장 및 복지 지출의 비중이 높은 수준에서 유지되고 있다. EU가입추진국과 발트

[그림 III-5] 경제업무 및 서비스 관련 지출



65) 이 중에서 공공기간(基幹)서비스라는 범주는 GFS에서 사용되고 있지는 않지만, GFS상에서 경제업무 및 서비스와 기타 지출을 제외한 나머지 지출들, 즉 일반공공서비스, 국방, 교육, 건강, 사회보장 및 복지, 주택 및 공공편의시설, 오락·문화 및 종교 등이므로 이 지출을 포괄할 수 있는 개념으로 사용하였다.

### III. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 99

3국은 35% 수준이며, 독립국가연합 역시 1995년 25%, 2000년 28%로 높은 수준을 보여주고 있다. 남동구 국가의 경우 1995년에는 26% 수준이었던 것이 2000년에는 40%에 달할 정도로 빠르게 증가하였다. 중국의 경우에도 1995년 0%이던 비중이 1999년에는 4%에 달하였다. 베트남의 경우가 예외적으로 1995년 14% 수준에서 2000년에 11%로 감소하였다.

다음으로 국방비의 비중이 대부분의 국가군에서 정체 내지는 감소하고 있다. 남동구 국가와 독립국가연합에서는 1995년 국방비의 비중이 각각 14%, 10%였으나, 점차 감소추세를 보여 2000년에는 모두 7% 수준으로 감소하였다. EU가입추진국과 중국의 경우에는 1995년 각각 13%, 5%에서 2000년에는 12%, 4%로 약간 감소하였다. 발트3국이 유일한 예외로 같은 기간 3%에서 4%로 상승하였지만, 그 절대적인 수준은 가장 낮다.

장기적인 경제성장과 관련하여 중요한 역할을 하는 것으로 생각되는 교육지출의 비중은 베트남과 남동구를 제외하고 나머지 국가군에서 어느 정도 그 차이가 줄어드는 모습을 보여주고 있다. 1995년 발트3국, EU가입추진국, 독립국가연합의 교육지출의 비중은 8% 내지 10% 수준이었고, 남동구 국가의 경우 4%로 낮은 수준이었다. 그러나 앞의 세 국가군에서의 교육지출 비중은 감소추세를 보여주어 2000년에는 6% 내지 8%이 되었다. 반면, 남동구 국가의 교육지출 비중은 상승하여 8%에 이르렀다. 그 밖에 베트남의 교육지출 비중은 12%로 매우 높고 반면 중국의 경우는 2%로 낮아서 대조를 이루고 있다.

### 3. 비체제전환국과 비교한 체제전환국의 재정지출구조의 특징

이 절에서는 체제전환국들이 비체제전환국에 비교하여 재정지출

구조상 어떠한 특징을 가지고 있는가를 분석한다.

체제전환국의 재정지출구조가 가지는 특징과 문제점을 파악하려는 선행연구로 Cheasty and Davis(1996)와 Fakin and de Crombrugghe(1997)등을 들 수 있다. Cheasty and Davis(1996)는 구소련 국가들의 재정적자 문제를 설명하고 그에 대한 대응방식의 귀결로서 재정지출구조 변화의 특징을 정리하고 있다. 즉, 이들 국가에서 체제전환과 더불어 재정수입이 실질적으로 감소함에 따라 발생한 재정적자를 통제하기 위해서 지출을 통제하는 과정에서 체계적인 재정지출 우선순위에 대한 검토를 하지 않고 편의적인 방식들—과소예산편성(under-budgeting)<sup>66)</sup>, 일괄 예산동결, 현금배분 등을 택함에 따라 실제 지출구조가 ‘적절한’ 구조에서 멀어졌다고 보고 있다. 그리고 그러한 ‘비적절성’의 내용으로는 1989년의 소련의 재정지출구조와 1990년대 중반의 구소련권 6개 국가(카자흐스탄, 몰도바, 러시아, 타지키스탄, 우크라이나, 우즈베키스탄)들의 재정지출구조를 비교하여 다음과 같은 것들을 들고 있다. 첫째, 구소련 시대에 비하여 경제에 대한 정부개입을 위한 예산배분의 감소가 크게 이루어지지 않았다. 둘째, 사회적 지출이 GDP에서 차지하는 비중이 소련에 비하여 높아졌다. 셋째, 사회적 지출의 구성부분별로 볼 때 교육과 건강 관련 지출은 증가추세를 보였고 실업수당은 비중이 미미한 상태에 머물렀으며, 금전적 이전지출은 사회적 지출 중에서 작은 부분에 머물렀다. 또한, Fakin and de Crombrugghe(1997)는 중유럽 4개 국가(체코, 헝가리, 폴란드, 슬로베니아)를 포함한 42개국<sup>67)</sup>에 대하여 1992년 자료를 이용한 실증분석을 통해 재정지출구조를 결정하는 요인들을 분석하였다. 이들은 GDP 중 재정지출규모

66) 예측되는 물가상승률보다 훨씬 낮은 물가상승률을 기준으로 예산을 편성하는 방법이 주로 사용되었다. Cheasty and Davis(1996) p. 20

67) 기타 유럽 국가 15개국, 남미 국가 7개국, 호주, 캐나다, 홍콩, 인도, 인도네시아, 일본, 한국, 말레이시아, 뉴질랜드, 파키스탄, 필리핀, 싱가포르, 스위스, 태국, 터키, 미국을 포함.

의 GDP 대비 비중, 사회보장적 이전지출의 GDP 대비 비중의 회귀식에서 중동국 국가를 나타내는 더미 변수가 기타 유럽국가를 나타내는 더미에 비해 더욱 큰 양(陽)의 계수를 가짐을 보였다.

이하의 분석은 기본적으로 이러한 연구들과 맥락을 같이 하지만, 다음과 같은 면에서 차이점 내지는 보완하는 측면을 갖고 있다. 첫째, 대상 국가면에서 구소련 국가 중유럽 국가뿐 아니라 동남구 국가까지 포괄함으로써 보다 일반적인 평가를 가능하게 한다. 둘째, 분석의 대상이 되는 자료로 IMF의 GFS가 비교적 통일된 기준으로 제공하는 1990년대 중반 이후 지금까지의 다년도에 걸친 정보를 이용함으로써 보다 일반적인 결론도출을 가능케하고 체제전환의 초기 충격 이후에 나타나는 경향을 파악할 수 있다. 셋째, 위의 연구들은 체제전환국가에서 체제전환 이전과 이후를 비교하거나 체제전환국과 비체제전환국을 비교한 경우에는 두 국가군 사이에 차이가 존재하는지만을 확인했으나, 이 연구에서는 비체제전환국과 비교한 체제전환국의 특징을 확인함과 아울러 그러한 특징이 소득수준이 달라짐에 따라 약화되는 경향이 있는지 그렇지 않은지도 검토한다. 이를 통해서 체제전환국이 재정지출구조상 보여주는 특징이 소득수준의 상승에도 불구하고 지속적으로 잔존하는 경향이 있을 것인가에 대한 시사를 끌어낼 수 있다.

이 단락에서는 위에서 언급한 자료들을 이용하여 체제전환국들의 재정지출 부분별 비중이 동일한 일인당 국민소득 수준을 가진 비체제전환국들에 비해 어떠한가를 살펴본다. 이를 위해서 우선 비체제전환국들의 재정지출 부분별 비중을 구매력으로 조정한 일인당 국민소득에 회귀시켜 회귀방정식을 얻은 후, 그 회귀식으로 예측되는 체제전환국에서의 재정지출 부분별 비중( $\hat{y}$ )과 체제전환국에서의 실제 비중( $y$ )이 어느 정도 차이가 나는지를 비교한다. 그 격차( $y - \hat{y}$ )가 국민소득 수준에 따라 어떻게 변화하는지를 보기 위해 일인당 국민소득에 회귀시켜 절편과 기울기를 살펴본다.

### 가. 경제적 성질별 구성의 비교

우선, 비체제전환국에서 경제적 성질별 재정지출 부분별 비중을 구매력 기준 일인당 국민소득의 자연대수 값에 회귀하였다. 이 회귀분석을 위해서는 GFS가 제공하는 비체제전환국 71개국에 대한 2000년 데이터를 이용하였다. 표에서 나타낸 바와 같이 일인당 국민소득 수준은 재정지출 부분별 비중에 통계적으로 유의미한 변화를 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 보면, 일인당 국민소득 수준이 증가할수록 경상지출의 비중이 증대하며, 그와 대칭적으로 자본지출의 비중은 감소한다. 또한 경상지출 중에서 재화와 용역에 대한 지출과 보조금 및 기타 이전지출은 일인당 국민소득의 증가에 따라 민감하게 증가하는 반면, 이자지급은 상대적으로 완만하게 감소하는 것으로 나타났다.

이제 체제전환국과 비체제전환국의 재정구조의 비교를 위해  $y - \hat{y}$ 를 1인당 소득에 회귀한 결과를 <표 III-6>에서 볼 수 있다. 이 회귀분석에는 GFS가 제공하는 22개 체제전환국의 1995년부터 2000년에 걸친 자료가 이용되었다. 우선  $y - \hat{y}$ 의 평균을 살펴보면, 경상지출의 총합은 평균적으로 같은 일인당 소득수준의 비체제전환국에 비해 7%p 가량 높다. 그러나 경상지출의 구성부분별로 나누어 보

<표 III-4> 비체제전환국의 경제적 성질별 지출비중의 회귀분석 결과

	상수	log(일인당 소득(구매력))	$R^2$
경상지출	32.58 (3.64)	5.78 (5.67)	0.261
재화 및 용역	96.42 (7.54)	6.38(-4.41)	0.184
이자지급	27.01 (3.82)	-1.68(-2.10)	0.048
보조금 및 기타 이전지출	-89.39(-6.64)	13.69 (9.00)	0.488
자본지출	62.73 (8.81)	-5.40 (6.65)	0.327

주: 괄호 안은 t값.

III. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 103

면, 재화 및 용역에 대한 지출과 이자지급은 오히려 비체제전환국에 비해 낮게 나타나고 보조금 및 기타이전 지출의 경우가 20%p 정도로 높다. 자본지출은 평균적으로 6%p 정도 낮은 것으로 나타났다. 이 격차( $y-\hat{y}$ )를 일인당 소득에 회귀하여 보면, 보조금 및 기타 이전지출의 경우 절편이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다. 또한, 자본지출과 관련된 회귀식에서는 상수와 1인당 소득의 기울기 계수 모두가 절대적으로 큰 값과 통계적 유의성을 보였다. 따라서 체제전환국은 보조금 및 기타 이전지출이 비체제전환국에 비해 뚜렷이 높으며, 자본지출이 비체제전환국에 비해 뚜렷이 낮다고 결론지을 수 있다. 또한 자본지출과 관련된 회귀식에서 상수와 일인당 소득의 기울기 계수가 서로 상반된 부호를 가지고 있으므로 체제전환국 중 소득수준이 높은 국가일수록 비체제전환국의 차이가 줄어드는 경향이 있다고 볼 수 있다<sup>68)</sup>.

<표 III-5> 체제전환국의 경제적 성질별 지출비중의 회귀분석 결과

	$y-\hat{y}$ 의 평균	상 수	log [일인당 소득(구매력)]	$R^2$
경상지출	7.03	$\Delta 2.73(\Delta 0.30)$	1.15 (1.07)	0.010
재화 및 용역	$\Delta 7.96$	$\Delta 11.81(\Delta 0.74)$	0.45 (0.24)	0.001
이자지급	$\Delta 4.69$	$\Delta 15.31(\Delta 1.79)$	1.25 (1.25)	0.014
보조금 및 기타 이전지출	19.81	35.07 (2.75)	$\Delta 1.79(\Delta 1.20)$	0.013
자본지출	$\Delta 6.00$	$\Delta 25.68(\Delta 4.32)$	2.31 (3.33)	0.091

주: 괄호 안은 t값.

68) 다른 지출부분의 회귀식에서도, 비록 통계적 유의성이 적다할지라도, 모두 상수와 기울기 계수가 서로 다른 부호를 가지고 있다.

#### 나. 기능별 구성의 비교

다음으로, 기능별 지출부분의 구성비에 대해 위와 같은 분석을 행하였다. 우선 비체제전환국의 경우를 살펴보면 국민소득 수준의 증가에 따라 그 비중이 증대하는 부분과 감소하는 부분으로 나누어 짐을 알 수 있다. 공공기간서비스 중 소득증가와 더불어 비중이 증대하는 부분은 교육과 보건 관련 지출이며, 비중이 감소하는 부분은 국방, 오락·문화 및 종교 관련 지출이다. 다른 한편 경제활동 및 서비스 중 소득증가와 함께 비중이 증대하는 부분은 농림어업과 교통 및 통신 관련 지출이고 비중이 감소하는 부분은 광업 및 건설 관련 지출이다.

이제 체제전환국과 비체제전환국의 재정구조의 비교를 위해  $y-\hat{y}$ 를 일인당 소득에 회귀한 결과를 <표 III-7>, <표 III-8>에서 볼

<표 III-6> 비체제전환국의 기능별 지출비중의 회귀분석 결과

	상 수	log 1인당 소득 (구매력)	$R^2$
일반 공공서비스 및 공공질서	41.58 (4.99)	$\Delta 2.96(\Delta 3.15)$	0.1239
국방	18.18 (3.22)	$\Delta 1.10(\Delta 1.73)$	0.0421
교육	36.03 (6.22)	$\Delta 2.41(\Delta 3.67)$	0.1555
보건	$\Delta 4.44 (\Delta 0.9)$	1.42 (2.55)	0.197
사회보장 및 복지	$\Delta 67.45(\Delta 5.07)$	9.63 (6.48)	
주택 및 공공시설	4.03 (1.25)	$\Delta 0.045(\Delta 0.12)$	0.0002
오락, 문화 및 종교	1.76 (1.42)	$\Delta 0.06(\Delta 0.45)$	0.0034
연료 및 에너지	9.09 (3.00)	$\Delta 0.881(\Delta 2.56)$	0.105
농림어업	12.02 (4.9)	$\Delta 0.93(\Delta 3.35)$	0.1363
광업 및 건설	3.90 (1.85)	$\Delta 0.29 (\Delta 1.2)$	0.0226
교통 및 통신	10.95 (3.21)	$\Delta 0.66 (\Delta 1.7)$	0.0392
기타 경제활동 및 서비스	3.19 (1.15)	$\Delta 0.04(\Delta 0.12)$	0.002

주: 괄호 안은 t값.

<표 III-7> 비체제전환국의 기능별 지출비중의 회귀분석 결과

	$y-\hat{y}$ 의 평균	상 수	log 1인당 소득 (구매력)	$R^2$
일반 공공서비스 및 공공질서	△4.40	△7.70(△1.81)	0.39 ( 0.78)	0.0053
국방	△2.31	11.07 ( 2.58)	△1.56(△3.13)	0.0831
교육	△7.98	△32.28(△6.31)	2.86 ( 4.77)	0.1664
보건	0.62	△27.84(△5.16)	3.34 ( 5.29)	0.1973
사회보장 및 복지	15.47	23.20 ( 2.20)	△0.91(△0.74)	0.0047
주택 및 공공시설	△2.14	△2.95(△1.56)	0.09 ( 0.43)	0.0017
여가, 문화 및 종교	0.58	3.27 (2.84)	△0.31(△2.34)	0.0479
연료 및 에너지	△0.36	△3.55(△1.99)	0.37 ( 1.79)	0.0345
농림어업	△0.38	△6.27(△2.71)	0.69 ( 2.56)	0.0576
광업 및 건설	△0.29	4.98 ( 2.92)	△0.62(△3.10)	0.0876
교통 및 통신	△1.24	△11.82(△5.37)	1.23 ( 4.82)	0.1799
기타 경제활동 및 서비스	△0.66	△9.04(△3.59)	△0.98( 3.34)	0.0945

주: 괄호 안은 t값.

수 있다. 우선  $y-\hat{y}$ 의 평균을 살펴보면, 체제전환국에서의 비중이 상대적으로 높은 지출부분과 상대적으로 낮은 부분을 구분할 수 있다. 체제전환국에서의 비중이 비체제전환국에 비해 높은 부분으로는 사회보장 및 복지 부분이 두드러진다. 이 부분의 지출 중 비중은 체제전환국에서 같은 소득수준의 비체제전환국에 비해 평균 15.47%p나 높다. 반면, 그 외의 대부분의 지출부분에서 체제전환국에서의 비중이 비체제전환국에 비해 낮게 나타나는데, 그 중 그 격차가 특히 큰 부분은 교육(△7.98%p), 일반 공공서비스 및 공공질서(△4.40%p), 국방(△2.31%p), 주택 및 공공시설(△2.14%), 그리고 교통 및 통신(△1.24%p)이다.

이 격차( $y-\hat{y}$ )를 일인당 소득에 회귀하여 보면, 사회보장 및 복지 지출의 경우 상수는 통계적으로 유의하며 일인당 소득에 대한 계수는 절대값이 작고 통계적으로도 유의하지 않은 것으로 나타났

다. 즉, 사회보장 및 복지 지출의 경우는 소득수준에 관계없이 일정하게 체제전환국에서의 비중이 비체제전환국에 비해 높다고 볼 수 있다. 교육지출 비중의 회귀식의 경우에는 절대값이 큰 음(-)의 절편을 가지지만 일인당 소득의 계수가 2.86이고 통계적 유의성을 갖고 있다. 즉, 일인당 소득이 낮을수록 같은 소득수준의 비체제전환국에 비해 교육비가 낮은 경향을 보인다고 할 수 있다.

보조금 및 기타 이전지출의 경우 절편이 통계적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다. 일반 공공서비스 및 공공질서의 경우에는 절편과 일인당 소득의 통계적 유의성이 통상적인 수준에서 인정되지 않아 비체제전환국과 뚜렷한 차이를 보인다고 말하기가 어려웠다. 국방의 경우에는 양수의 절편과 음수의 기울기를 보여서 소득수준이 낮을수록 체제전환국에서의 국방비 지출이 비체제전환국에 비해 상대적으로 많음을 알 수 있다. 교통 및 통신의 경우에는 국방비의 경우와 반대로 음수의 절편과 양수의 기울기를 가지고 있어서 소득수준이 높을수록 이 부분에 대한 체제전환국의 지출비중이 비체제전환국가의 수준에 접근함을 알 수 있다.

이상의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 체제전환국은 경제적 성질별 분류상 자본지출의 비중이 비슷한 소득 수준의 비체제전환국에 비해 뚜렷이 낮음을 알 수 있었다. 둘째, 기능별로 볼 때 사회보장 및 복지지출의 비중이 비체제전환국에 비해 평균 15%p나 높음을 알 수 있었다. 그리고 이러한 격차는 소득수준이 상승하여도 쉽게 해소되지 않는 것으로 나타났다. 셋째, 기능별 분류상 체제전환국은 비체제전환국에 비하여 교육지출, 보건 관련 지출, 교통 및 통신 관련 지출의 비중이 상대적으로 낮고 국방, 광업 및 건설 관련 지출의 비중이 높되 소득수준 증가에 따라 그 비중이 비체제전환국에 가까워지는 것으로 보인다. 이와 같은 현상은 소득수준이 높을수록 체제전환국이 가지고 있는 재정지출구조상의 사회주의적 잔재(殘在), 즉 군사적 지출의 고비중, 생산에 대한 직접적 개입 경

향이 줄어들고 교육, 보건 등 보다 시장경제체제에서 공공의 역할이 중요한 지출부분의 비중이 상승함을 보여준다고 하겠다.

#### 4. 재정지출 부문 내 배분의 효율성 악화 문제

이 절에서는 제3절까지의 분석의 틀로 이용된 차원들을 이용해서 는 파악할 수 없는 보다 미시적인 수준에서의 재정배분상의 문제들을 언급해 두고자 한다. 제3절까지의 분석에서는 전체적 지출구조를 경제적 성질에 따라 경상지출, 자본지출 등으로 구분하거나, 그 기능에 따라 교육, 보건, 경제업무 관련 등으로 구분하여 살펴보았다. 그러나 하나의 큰 기능별 지출 내에도 여러 측면에서 배분의 문제가 대두될 수 있다. 예컨대 일정한 교육 관련 지출 규모가 주어지더라도 경상적 지출(교사의 인건비 등)과 자본적 지출(학교 건물, 교재) 사이의 자원배분의 우선순위 문제 또는 초중등교육과 고등교육 간의 자원배분 문제가 남아있게 되며, 이러한 배분이 어떻게 이루어지는가에 따라 교육 관련 지출의 효율성 및 형평성 측면의 성과는 상당히 영향을 받게된다.

이러한 부문 내부적(intra-sectoral) 자원배분의 문제점과 관련해서는 GFS 등 접근가능한 통계자료에서는 이러한 차원에 대한 정보를 구할 수 없었으므로 이하에서는 Alam and Sundberg 등의 이차자료에 언급된 사례를 중심으로 문제점들을 정리한다.

미시적 배분과 관련한 첫 번째 문제는 인건비 비중의 경직성과 이로 인한 비효율과 서비스 질의 악화이다. 이와 같은 지출구조의 왜곡현상은 인건비가 정치적으로 훨씬 더 민감한 데 기인한 것으로 보인다<sup>69)</sup>. 특히, 전반적 교육이나 보건지출의 규모가 위축압력에 직면하는 가운데 정치적으로 덜 민감한 경상적 지출이 삭감 또는 억

69) 일부 국가에서는 교육, 보건분야 근무자의 급여는 법적으로 산업부문의 임금수준에 연계되어 있기도 했다(Cheasty and Davis(1996)).

제되고 보수 및 재투자가 연기됨으로써 부문 내부적 자원배분에 왜곡이 초래되었다. 교육분야의 경우 재원의 압박이 인건비의 감축보다는 교재, 학교시설 투자 및 유지지출의 감소로 주로 이어지면서 교육의 질이 저하되는 결과를 낳는 경우가 발생하였다. 예컨대 우크라이나의 경우 1995년에서 1998년 사이 교과서에 대한 예산은 70% 감소하고 교육 관련 자본 유지지출은 거의 없어지는 가운데 교원의 숫자는 증가를 보이는 왜곡현상이 일어났다. 교육지출의 전반적 위축 속에서 교원의 숫자 증가라는 현상은 다른 여러 체제전환국에서도 공통적으로 관찰된다. 1989년에서 1996년 사이의 러시아 교원 수는 25% 증가하였으며 독립국가연합의 다른 국가들도 비슷한 증가율을 보여주었다<sup>70)</sup>. 이것은 취학연령 아동, 청소년의 취학을 저하와 대조를 이루면서 이들 국가에서 교원 1인당 학생의 숫자가 10명 내외로 OECD의 평균에 비해서도 훨씬 낮아지는 현상을 낳게 되었다.

보건분야에서도 예방 등 기본적인 기능보다는 대형병원의 인력과 가동율 유지에 자원배분의 우선순위가 주워짐에 따라 국민들에 대한 공공보건서비스의 질이 저하되는 경우가 발생하였다. 많은 체제전환국가에서 과다 의료인력과 그에 대한 보수지급 현상이 나타났다. 예컨대 러시아와 우크라이나의 인구 1000명당 의사 수는 OECD 평균 2.6명에 비해 훨씬 높은 4.5명 정도가 되었으며, 의료인력에 대한 급여총액은 다른 보건 관련 지출이 감소하는 가운데에서도 증가하였다. 또한 구체제하에서 형성된 대형병원과 입원 서비스 중심의 의료체계가 경직적으로 유지되면서 공공서비스의 상대적 중요성이 더 커진 저소득층에 대한 기본적 보건서비스, 예방, 외래환자에 대한 의료서비스 공급이 위축되는 결과가 빚어졌다. 이와 같은 자원배분의 왜곡은 보건서비스의 성과를 떨어뜨려서 1990년대

---

70) Alam and Sundberg(2002), p. 11.

전반에 발트해 연안 국가들과 여러 독립국가연합에서는 남성기대수명이 4년 내지 5년 정도 단축되고 예방접종의 비율이 하락하였으며, 전염병의 위협이 증대되는 현상이 나타났다. 이러한 공공보건 성과의 악화는 그 악영향이 주로 저소득층에 집중되어 나타나게 됨에 따라 소득분배 측면에서도 문제가 되었다. 예컨대 카자흐스탄에서는 소득 상위 40% 중에서는 80%가 예방접종을 받은 반면 최저소득 25% 계층의 어린이 중에서는 40%만이 예방접종을 받은 것으로 나타났다<sup>71)</sup>.

두 번째 문제는 지역적인 소외현상이다. 가용 재원이 줄어들면서 공공교육, 보건서비스 공급에 있어서 대도시에 우선권이 부여되고 이에 따라 소도시 및 비도시 지역은 물적인 사회간접자본의 부족에 더하여 기초적 공공서비스 공급부족을 겪게 될 가능성이 높아진다. 교육부문의 예를 보면 그루지아에서는 도시 지역 소재 초중등학교 중 43%가 전교생을 위한 교과서를 공급받은 반면, 농촌 지역 소재 학교들은 27%만이 전교생을 위한 교과서를 공급받았다. 또한 교육 관련 재원의 조달이 분권화되어 있는 국가의 경우에는 이러한 지역 간 불균형이 심화될 가능성도 있다.

세 번째 문제는 사회보장적 성격을 가진 지출에 있어서 일반적으로 소득보조보다 경제적 왜곡효과가 크다고 볼 수 있는 가격보조의 비중이 높게 유지된 점이다. 사회주의 경제에서는 주거, 난방, 식료 등 생활필수품에 대하여 경제적인 생산비용 이하의 저가격이 적용되고 그 손실분을 생산조직이 보조금의 형태로 지급받는 경우가 많았고 이러한 보조금 혜택의 향유가 생산조직에 대한 소속에 연계되어 있는 경우도 많았다. 체제전환 과정에서 임금을 포함한 각종 가격의 자유화가 이루어지고 실업이 발생함에 따라 소득재분배 내지 최저생활의 보장이라는 정책목표를 위한 정책수단의 형태도 변화될

---

71) Alam and Sundberg(2002), p. 13.

필요성이 생긴다. 즉, 기본적으로는 가격왜곡적 보조금에서, 실업수당을 포함한 사회보장 급여와 사회부조와 같은 소득보조로의 이행이 요구되는 것이다. 후자의 형태는 생산과 관련하여 효율성을 침해효과가 적고, 또한 무차별적인 소비보조금에 비해서 저소득층 및 위험에 직접 노출된 계층에 보다 집중하여 시행됨으로써 효과성을 높일 수 있다는 장점이 있다. 그러나 독립국가연합의 여러 국가들에서는 실업의 발생을 회피하는 정책경향이 나타나고 기업구조조정이 지연됨으로 인하여 이러한 전환이 순조롭게 이루어지지 못하였다.

## 5. 북한 재정지출구조의 체제전환국과의 비교

### 가. 북한의 재정지출구조

이상의 분석이 북한의 체제전환과 관련하여 주는 시사점을 검토하기 위해서는 현재 북한의 재정지출구조를 파악할 필요가 있다. 그 까닭은 현재의 북한의 재정지출구조가 이미 체제전환 과정을 겪은 나라들의 초기 조건과 어느 정도 유사한가에 따라서 북한 체제전환시에 기존 체제전환국들과 유사한 재정지출구조상의 문제를 겪을 것인지 아니면 다른 성격의 문제를 안게 될 것인지가 규정될 것이기 때문이다.

북한의 재정규모와 재정구조와 관련하여 일반적으로 접근가능한 자료는 최고인민회의를 통해 공표되는 예산과 결산이다. 북한의 최고인민회의는 1994년까지는 매년 개최되었고 거기서 예결산이 발표되었으나 1995년부터 3년간은 열리지 않았으며, 1998년에는 열리기는 했으나 예결산과 관련한 자료가 발표되지 않았고 1999년부터 다시 예결산 관련 보고가 정례적으로 행해지고 있다. 이 자료에 따라서 1994년까지와 2001년 이후의 지출구조를 개략적으로 알 수 있

다<sup>72)</sup>.

최고인민회의의 자료는 북한의 원화로 표시한 재정지출 총규모와 함께 4개의 항목별 구성비를 제공한다. 그 4개의 항목은 인민경제비(人民經濟費), 인민적 시책비(人民的施策費), 군사비, 일반관리비이다. 이 4개의 항목으로 분류는 대체로 IMF 등에서 사용하고 있는 기능별 분류에 접근하는 것으로 보인다. 즉, 군사비와 일반관리비는 각각 GFS상의 국방비, 일반공공서비스에 대응하는 것으로 볼 수 있으며, 인민적 시책비는 사회보장, 교육, 보건, 주택 등 지역시설, 휴양-문화-종교 지출에 대응하는 것으로 볼 수 있으며 따라서 인민경제비는 경제업무 및 용역지출에 대응하는 것으로 추정할 수 있다. 물론, 이 분류는 다음에 소개될 인민경제비의 정의에서 보듯이 경제적 성격에 따른 분류의 요소를 가지고 있고 경우에 따라서는 소관기관별 분류의 성격도 가지고 있는 것으로 보인다. 인민경제비는 ‘확대재생산에 돌려지는 지출’로 정의되며<sup>73)</sup> 기본건설투자지출, 대보수(大補修)지출, 인민경제사업비로 다시 나누어진다. 1990년대 중반까지는 유동자금공급도 인민경제비를 구성하였으나 그 이후로 유동자금계획은 재정체계에서 제외된 것으로 보인다<sup>74)</sup>. 이 중 기본건설투자지출과 대보수지출은 생산자본의 형성을 위한 지출로 볼 수 있다. 인민경제사업비는 ‘제품의 원가에 포함시킬 수 없고 기본건설자금, 유동자금, 경비예산자금으로도 충당할 수 없는 성격을 띠고 인민경제에 지출되는 예산자금’으로 정의되는데 공업사업비와 농촌사업비(기업소 및 농촌에 대한 지원금)등과 같이 생산단위에 공급되는 자금과 과학기술사업비(과학연구와 개발에 대한 지출), 도시경영사업비, 국토사업비, 지방사업비 등과 같이 직접적 생산활동이 아닌 국가기관의 활동을 위한 지출, 그리고 대외경제사업비, 유

72) 1999년과 2000년의 경우에는 군사비의 비율만이 공개되었다.

73) 박진(1994b), p. 30 이하 참조.

74) 문성민(2000), p. 15 이하 참조.

지보수비 등이 포함된다. 2000년 예산까지는 인민경제비를 구성하는 항목 중에 추가적 시책비라고 하여 식량이나 의류 등의 생활필수품의 가격편차를 보상하는 지출항목이 포함되어 있었으나, 이 항목은 2000년 결산부터 인민시책비로 이관되어 발표되었다<sup>75)</sup>.

<표 III-8> 북한의 재정분류체계

항 목	내 역	비 고
인민경제비	기본건설투자지출	생산적, 비생산적 고정재산의 확대를 위한 자금
	대보수지출	기계설비, 건물, 구축물 등 고정재산의 원상복구와 개선을 위한 자금
	인민경제사업비	제품원가에 포함시킬 수 없고 기본건설자금, 유동자금, 경비예산자금으로도 충당할 수 없는 성격을 띠고 인민경제에서 지출되는 자금
인민적 시책비	추가적 시책비	식량이나 생필품에 대한 가격보조금
	교육, 보조비, 사회보장비	
	기타(간부양성, 선전출판비 등)	
군사비		
일반관리비		

자료: 박진(1994b)에서 인용.

인민시책비는 교육, 보건, 사회보장 관련지출에 앞에서 언급한 추가적 시책비를 더한 것이다. 추가적 시책비가 더해지기 전에는 사회문화시책비라 칭해졌다.

이제 이상의 4개 항목별 구성을 살펴보면 <표 III-10>에 보인 바와 같다. 2002년 예산기준으로 살펴보면 인민경제비가 42%, 인민

75) KDI, 『북한 경제리뷰』, 2001년 4월호.

III. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 113

적 시책비가 38%, 군사비가 14%, 관리비가 5% 수준이다. 이러한 구성은 최고인민회의의 공백기가 끝난 후 재정구성에 대한 정보를 다시 얻을 수 있게 된 2000년 이래 큰 변화가 없다. 그러나 이러한 구성은 최고인민회의의 공백기가 오기 전 마지막 회의가 열린 1994년에 공표된 구성과 비교해 볼 때에는 크게 변화한 것으로 보인다. 1994년의 예산에서는 인민경제비가 68%, 사회문화시책비가 19%, 군사비가 11%, 관리비가 2% 수준이었다. 공백기 이전과 이후의 구성변화 중 가장 눈에 띄는 것은 인민경제비의 비중이 25%p 정도 감소하고 인민시책비의 비중이 20%p 가량 증가한 것이다. 이와 같

<표 III-9> 북한의 총생산, 재정규모 및 지출구조

	단위	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
명목GNI <sup>1)</sup>	10억원 (억달러)	16,326 (231)	16,767 (229)	16,447 (211)	16,431 (205)	17,026 (212)	17,170 (223)	17,256 (214)	16,814 (177)	17,597 (126)	18,741 (158)	18,978 (168)	20,287 (157)	
대미환율	원/달러	2.14	2.15	2.13	2.15	2.16	2.05	2.14	2.16	2.20	2.17	2.19	2.21	
예산규모 <sup>3)</sup>	억달러	166.0	171.7	184.5	187.2	191.9	N.A.	N.A.	91.3	91.0	92.2	95.7	98.1	
	억원 (북한원)	355.2	369.2	393.0	402.5	414.5	N.A.	N.A.	197.2	200.2	200.1	209.6	216.1	
예산구성 <sup>3)</sup> (결산기준 <sup>4)</sup> )	%													
인민경제비		67.6	67.9	67.5	67.8	67.8	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	40.1	42.3
인민적시책비 <sup>5)</sup>		18.8	18.8	19.6	19.0	19.0	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	38.2	38.1
군사비		12.0	12.1	11.6	11.5	11.6	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	14.6	14.5	14.3	14.3
국가관리비		1.6	1.3	1.3	1.7	1.6	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	7.4	5.2

- 주: 1) ( ) 내는 원화의 대미달러 환율로 환산한 수치.  
 2) 1995년 기준년 가격 기준.  
 3) 북한 최고인민회의가 발표한 북한원화표시 예산(결산기준)을 북한당국이 정한 상업환율로 환산.  
 4) 1994년은 예산기준.  
 5) 1994년까지는 '사회문화시책비'란 명칭으로 발표되었으며 추가적 시책비를 포함하지 않았음. 2000년부터는 추가적 시책비를 포함.

자료: 한국은행(2002).  
 박진(1994b).  
 KDI, 『북한경제리뷰』, 2002. 4.

은 변화가 일어난 까닭은 우선, 1990년대 들어서 북한 경제가 침체하면서 확대생산을 위한 투자가 크게 위축된 것에서 찾을 수 있을 것이다. 또한, 앞에서 언급한 바와 같이 유동자금 범주가 재정에서 제외된 것, 그리고 추가적 시책비가 인민시책비로 이관된 것도 그 요인일 것이다.

#### 나. 북한 재정지출구조의 체제전환국과의 비교

이러한 지출구성을 비슷한 GFS가 제공하는 체제전환국들과 비교해보자. 북한의 재정지출구성 통계가 국제적 표준과 일치하지 않으므로 편의상 GFS의 기능별 분류자료를 북한의 재정분류체계에 맞추어 통합하였다. 즉, 북한의 국가관리비를 GFS의 일반공공서비스에, 북한의 군사비를 국방비에 대응시켰다. 또한, 북한의 인민적 시책비는 교육, 건강, 사회보장 및 복지, 주택, 휴양-문화-종교 관련 지출을 포괄한 것으로 보고 인민경제비는 경제적 업무 및 서비스에 대응하는 것으로 보았다. 이와 같은 분류는 개념상 여러 가지 문제가 있을 수 있는데, 그 중 특히 언급해 두어야 할 것은 앞에서 언급한 북한의 추가적 시책비의 귀속문제이다. 추가적 시책비는, 그 수취주체가 개인이 아닌 생산단위라는 점에서, 그 성격상 다른 국가의 체제전환 이전의 분류체계에서는 경제적 업무 및 서비스 관련 지출에 속하는 것으로 보는 것이 타당할 것이다<sup>76)</sup>. 따라서 북한의 인민경제비와 GFS상의 경제적 업무 및 서비스 관련 지출의 대응성은 추가적 시책비가 인민경제비에 포함되어 발표되었던 1994년까지 더 강했다고 볼 수 있다. 2001년의 자료에서는 추가적 시책비가 인민적 시책비에 포함된 것으로 알려져 있으므로 GFS의 경제적 업무 및 서비스 관련 지출에 대응하는 부분으로서 북한의 인민경제비는

76) 체제전환에 진입할 경우 추가적 시책비의 의미는 후술.

과소평가되어 있고 반면 인민적 시책비는 그만큼 과대평가되어 있을 가능성이 크다.

1994년의 북한의 재정지출구조를 체제전환 이전의 헝가리 및 루마니아와 비교해보면 자원배분에 대한 직접적 개입의 성격이 강한 인민경제비의 비중이 매우 높았음을 알 수 있다. 이와 같이 높았던 인민경제비의 비중은 앞에서 언급한 바와 같이 2001년에는 크게 축소되어 나타나는데, 이러한 축소가 강력한 국가 개입원칙의 와해를 의미하는 것으로 보기는 어려울 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이, 경제침체로 인한 확대투자 재원의 부족, 유동자금 부분의 금융화, 추가적 시책비의 항목이전 등에 기인한 것으로 보아야 할 것이다.

다음으로 군사비의 비중이 재정지출 대비로 보면 GDP 대비로 보면 다른 두 나라에 비해 월등히 높다는 점도 중요하다. 일반적으로 과소발표의 의심을 받는 북한 군사비의 비중이 공식통계를 기준으로 하더라도 GDP의 10% 내외를 점하고 있음은 북한의 재정 운용상 큰 제약이 정치적, 군사적으로 부과되어 있음을 의미한다. 경제침체에서 벗어나지 못하고 있는 2001년에도 군사비의 대 GDP 비중이 약 9%의 수준을 유지하고 있음은 이 항목의 규모가 국민경제적으로 대단히 강한 하방경직성을 갖고 있음을 보여준다.

마지막으로 주목할 만한 특징은 추가적 시책비를 제외하고 고려한 인민적 시책비 대응 항목의 비중이 GDP 대비 기준으로 볼 때 다른 두 나라의 대응항목과 비교할 때 침체 이전에는 비슷하거나 높은 수준이었고<sup>77)</sup> 2001년에는 더 높을 가능성도 있어 보인다는 것이다. 북한에서 인민적 시책비는 이른바 소비기금의 일부로서 이 비중이 GDP에서 높은 것은 북한 경제가 생산의 영역에서는 물론 소비영역에서도 국가의 역할이 높은 ‘가부장적’ 체제를 갖고 있는 것을 반영하는 것으로 이해된다. 특히 경제침체를 극심하게 겪고

77) 루마니아의 경우 지방정부를 통한 지출을 고려하더라도 북한의 인민 시책비의 비중이 더 높다.

있는 과정에서도 이 부분의 비중이 크게 감소하지 않고 있는 점은 만약 가까운 시일에 체제전환에 접어들 경우 이 부분의 유지가 정치적으로 관심사항이 될 수 있음을 시사하는 것으로 생각된다.

<표 III-10> 북한식 분류에 따른 북한과 헝가리와 루마니아의 재정지출구조 비교

(단위 : %)

연 도	북한 1994		북한 2001		헝가리 1985		루마니아 1985	
재정지출/GDP	90.1		62.5		53.2		29.6	
	재정지출 대비	GDP 대비	재정지출 대비	GDP 대비	재정지출 대비	GDP 대비	재정지출 대비	GDP 대비
국가관리비	1.6	1.4	7.4	4.6	15.7	8.4	0.7	0.2
군사비	11.6	10.5	14.3	8.9	6.9	3.6	4.7	1.4
인민적시책비	19.0	17.1	38.2	23.9	33.1	17.6	24.7	7.3
인민경제비	67.8	61.0	40.1	25.1	38.8	20.6	55.5	16.4
기타					5.5	3.0	14.4	4.3

주: 1) 소비재 가격편차 보상을 위한 '추가적 시책비'가 1994년에는 인민경제비에 포함되어 있었고, 2001년에는 인민적 시책비에 포함됨.

2) 헝가리와 루마니아에 관한 GFS 통계의 북한식 분류로의 집계방법은 본문을 참조.

3) 북한의 재정지출/GDP는 앞의 표의 자료로부터 계산.

다음으로 체제전환이 진전된 이후의 구 사회주의 국가들의 재정 구조를 역시 북한의 재정 분류 방식에 따라 분류하여 비교하여 봄으로써 북한이 체제전환에 접어들 경우 재정 구조에서 일어날 변화의 방향을 짐작해 보자(<표 III-12>참조). 첫째, 대부분 국가의 국방비 비중은 북한 군사비의 재정 대비 14%, GDP 대비 10%라는 비중에 비하여 훨씬 낮다. 전쟁을 경험한 아제르바이잔과 크로아티아가 재정지출 중 국방비의 비중이 10%를 넘는 경우가 있지만 1990년대 후반에는 모두 감소하고 있으며, 군사대국 러시아가 10%를 넘는 비중을 유지하고 있지만, 이 경우에도 GDP 중 비중은 3% 수준으로 북한과는 비교되지 않는다. 둘째, 인민경제비에 대응시켜

Ⅲ. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 117

<표 III-11> 북한식 재정분류에 따른 체제전환국의 재정구성

(단위 : 달러, %)

	1인당GDP	재정/GDP	관리비	군사비	문화시책	인민경제	기타	
알바니아	95	2,781	31.0	13.8(4.28)	7.09(2.20)	34.76(10.78)	12.82(3.98)	31.53(9.78)
	98	2,947	29.8	11.67(3.48)	3.52(1.05)	29.65(8.84)	10.88(3.24)	44.28(13.19)
아제르바이잔	95	1,971	21.1	27.04(5.71)	19.65(4.15)	28.12(5.93)	14.11(2.98)	11.07(2.34)
	99	2,445	22.6	17.32(3.91)	11.08(2.50)	38.47(8.68)	8.5(1.92)	24.62(5.56)
벨라루스	95	5,236	33.7	10.96(3.69)	4.71(1.59)	43.63(14.69)	17.48(5.88)	23.18(7.80)
	00	7,550	28.9	8.8(2.55)	4.28(1.24)	47.14(13.64)	15.13(4.38)	24.65(7.13)
불가리아	95	5,700	40.0	7.99(3.20)	6.32(2.53)	34.87(13.96)	7.1(2.84)	43.73(17.52)
	00	5,679	38.5	13.76(5.29)	7.68(2.96)	47.91(18.43)	10.81(4.16)	19.84(7.63)
중국	95	2,691	8.4	8.02(0.66)	13.12(1.08)	2.5(0.21)	16.55(1.36)	59.8(4.93)
	99	3,620	10.9	10.88(1.18)	11.99(1.30)	6.24(0.68)	17.83(1.94)	53.05(5.76)
크로아티아	95	5,927	44.7	10.71(4.78)	21.1(9.42)	57.02(25.46)	7.24(3.23)	3.93(1.76)
	00	7,892	46.5	9.75(4.53)	6.79(3.16)	67.79(31.53)	10.96(5.10)	4.71(2.19)
체코	95	12,458	36.2	12.21(4.42)	5.68(2.06)	58.77(21.29)	13.76(4.98)	9.58(3.46)
	00	14,358	37.3	7.64(2.84)	5.01(1.87)	67.88(25.30)	11.97(4.46)	7.49(2.80)
에스토니아	95	6,582	35.5	15.41(5.47)	3.36(1.19)	57.39(20.39)	15.95(5.66)	7.89(2.80)
	00	9,752	32.1	14.35(4.60)	5.07(1.63)	62.4(20.01)	10.32(3.31)	7.85(2.52)
그루지아	95	1,883						
	00	3,585	12.3	16.05(1.97)	3.92(0.48)	42.46(5.22)	9.58(1.18)	27.99(3.44)
헝가리	95	9,611	49.4	8.65(4.27)	1.95(0.96)	50.52(24.96)	11.1(5.48)	27.78(13.72)
	00	12,491	46.8	6.73(3.15)	1.68(0.79)	35.04(16.41)	9.5(4.45)	47.06(22.04)
키르쿠즈	95	2,075	27.8	14.45(4.02)	5.59(1.56)	66.72(18.58)	8.16(2.27)	5.07(1.41)
	00	2,786	18.9	21.25(4.02)	9.67(1.83)	48.53(9.17)	11.42(2.16)	9.14(1.73)
라트비아	95	5,055	31.5	12.09(3.81)	2.6(0.82)	63.42(19.98)	9.99(3.15)	12.03(3.79)
	00	6,930	31.9	12.27(3.91)	2.67(0.85)	61.91(19.75)	12.04(3.84)	11.1(3.54)
리투아니아	95	5,647	25.2	15.1(3.81)	1.9(0.48)	50.26(12.67)	17.53(4.42)	15.22(3.84)
	00	7,079	27.7	10.84(3.00)	4.73(1.31)	60.16(16.68)	12.67(3.51)	11.6(3.21)
몰도바	96	2,208	25.2	15.15(3.82)	0(0.00)	57.58(14.51)	5.94(1.50)	21.32(5.37)
	00	2,148	26.6	8.08(2.15)	1.34(0.36)	48.58(12.93)	5.82(1.55)	36.17(9.63)
몽고	95	1,480	17.7	11.98(2.13)	9.78(1.73)	30.78(5.46)	19.32(3.43)	28.13(4.99)
	00	1,762	29.3	12.28(3.60)	8.54(2.50)	42.07(12.33)	7.03(2.64)	27.75(8.13)
폴란드	95	6,819	40.3	8.05(3.25)	4.37(1.76)	71.14(28.70)	5.87(2.37)	10.58(4.27)
	00	9,089	34.5	7.56(2.61)	4.02(1.39)	58.3(20.11)	4.46(1.54)	25.65(8.85)
루마니아	95	6,567	31.8	6.78(2.15)	6.65(2.11)	48.74(15.50)	23.1(7.34)	14.72(4.68)
	99	6,144	35.5	8.29(2.94)	4.94(1.75)	55.21(19.60)	12(4.26)	19.56(6.94)
러시아	95	7,232	25.4	14.14(3.59)	12.22(3.10)	32.36(8.22)		27.34(6.94)
	00	8,396	23.7	12.98(3.07)	12.47(2.95)	36.06(8.53)	8.99(2.13)	29.51(6.99)
슬로바키아	96	9,332	41.6	12.65(5.26)	5.63(2.34)	59.94(24.92)	16.89(7.02)	4.89(2.03)
	00	11,193	39.5	10.7(4.23)	4.76(1.88)	58.46(23.10)	19.01(7.51)	7.07(2.79)
슬로베니아	95	13,244	39.9	12.08(4.82)	3.28(1.31)	70.29(28.05)	11.47(4.58)	2.9(1.16)
	00	17,445	39.8	12.04(4.79)	2.75(1.09)	71.5(28.47)	9.89(3.94)	3.81(1.52)
타지키스탄	95	1,160						
	00	1,125	11.3	30.43(3.44)	10.05(1.14)	28.75(3.25)	14.85(1.68)	15.91(1.80)
베트남	95	1,513	23.9	10.41(2.48)		29.55(7.05)	7.33(1.75)	52.7(12.57)
	99	1,861	21.3	8.01(1.71)	0(0.00)	26.47(5.65)	5.63(1.20)	59.89(12.79)
카자흐스탄	00	6255	14.3	16.42(2.36)	4.36(0.63)	47.46(6.81)	11.06(1.59)	20.69(2.97)
우크라이나	00	3818	27.8	13.68(3.8)	5.36(1.49)	53.06(14.75)	8.43(2.34)	19.48(5.41)

주: 1) 일인당 GDP는 구매력 기준.

2) 괄호 안의 숫자는 GDP 대비 비중.

자료: IMF-GFS(각 연도).

서 본 경제업무 및 서비스 관련 지출도 체제전환국의 수준이 북한에 비해 상당히 낮다. 북한의 경우 인민경제비의 비중이 최근에는 1990년대 중반까지에 비해 현저히 줄어들어든 것으로 나타나고 있음에도 불구하고 정부지출의 40% 수준인 반면, 체제전환국 대부분에서는 10% 내지 20% 정도에 머물고 있다. 이와 같이 인민경제비에 상응하는 지출의 비중이 낮은 것은 체제전환이 자원배분에 대한 국가간섭의 철폐를 의미하는 것에 기본적 원인이 있겠으나, 앞의 제2절과 제3절에서 언급한 이자지급 부담의 급증과 사회보장 관련 지출 예산의 높은 비중 유지로 인해 재정 중 경제적 개발을 위해 돌려질 부분이 위축되고 있는 데도 원인이 있다고 할 것이다. 셋째, 북한의 인민적 시책비에 해당하는 항목의 비중은 재정규모 대비로는 많은 체제전환국에서 북한과 비슷하거나 높은 것으로 나타나고, GDP 대비 비중을 기준으로 볼 때는 체제전환국가군 중에서 이 비중이 가장 높은 EU가입추진국과 비슷한 수준으로 나타난다. 이와 관련하여 주목할 사실은 일인당 GDP면에서 북한과 비견될 만한 국가군, 예컨대 500~2,000달러 수준의 국가들인 상당수의 독립국가 연합국가에서는 이 비중이 대체로 10% 내지 15% 또는 그 이하로 북한보다 상당히 낮은 수준을 보여준다는 점이다. 예컨대 아제르바이잔(2000년 1인당 GDP 674달러)의 경우 1999년 이들 항목의 합계는 GDP 대비 약 9%이었고, 그루지아(2000년 1인당 GDP 567달러)의 경우 2000년 이들 항목의 합계는 약 5%이었다. 반면, 북한과 비슷한 비중을 보여주는 국가군들의 1인당 GDP<sup>78)</sup>는 구매력 기준으로 5,000달러 내지 10,000달러 수준으로 북한에 비해 월등히 높다. 이것은 북한이 체제전환에 진입할 경우 이 항목에 국민생산 중 현재와 같이 높은 비율로 자원을 배분하는 것이 용이하지 않을 것임을 시사한다고 하겠다. 또 하나 주목할 사실은 일인당 국민소득

78) 북한의 1인당 GNI는 2001년 706달러로 추정되었다. 한국은행(2002), 참조.

수준이 낮은 체제전환국에서도 이 항목이 정부재정에서 차지하는 비중은 상당히 높다는 점이다. 이 같은 현상은 전반적 재정기반이 취약한 가운데 이들 항목의 정치적 우선 순위가 상당히 높음을 시사한다. 즉, 취약한 재정기반으로 인하여 정부에 의한 교육, 보건, 사회보장 관련 지출의 수준에 절대적인 제약이 가해지고 있으므로 국민총생산 대비 이 항목과 관련한 재정지출의 비중은 낮지만, 재정지출 내부에서는 이들 항목의 경직성과 정치적 우선순위로 인해 그 비중이 매우 높게 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 상황은 북한이 체제전환 과정에 진입하여 정부 수입기반이 약화될 경우에는 이들 국가가 보여주고 있듯이 교육, 보건, 사회보장 관련 지출의 전반적 수준은 저하되고, 재정 내부에서는 큰 비중을 차지함으로써, 정부지출 중 생산적 부분의 비중을 잠식할 가능성이 있음을 시사해 준다고 하겠다<sup>79)</sup>.

#### 다. 북한 체제전환 진입시의 사회보장 및 복지 관련 지출

지금까지의 분석에서 체제전환을 거치는 과정에서 사회보장지출의 비중이 재정지출 대비는 물론, GDP 대비 비중이 증대했던 경험을 헝가리, 루마니아의 예에서 보았고(제2절), 체제전환국에서 이 부분이 재정에서 차지하는 비중이 비체제전환국에 비해 상당히 높은 경향이 있으며(제3절), 북한의 경우 사회보장지출을 포함하는 것

79) 북한의 군사비는 과소보고되고 있고 실제 군사비의 상당부분이 예산의 다른 항목에 분산되어 있을 것으로 보는 견해가 많다. 이렇게 볼 경우 다른 국가의 재정구성과의 정확한 비교는 어려워진다. 그러나 군사비 중 다른 항목에 포함된 상당 부분은 그 '집행'이 군사조직에 의해서 이루어진다고 하더라도, 그 '기능'은 군사적이지 않을 가능성이 있음을 고려하면 재정의 기능적 배분을 비교하는 데는 북한의 공식적 통계를 사용하는 것이 완전히 무의미하지는 않을 것으로 보인다. 또한 이상에서 보인 북한과 체제전환국과의 구성 사이의 격차가, 많은 경우, 상당한 크기이므로 은폐된 군사비를 고려한다 하더라도 그 질적인 차이점은 많은 경우 그대로 유지될 것으로 볼 수 있다.

으로 생각되는 인민적 시책비의 GDP 대비 비중이 체제전환국 중 일인당 소득수준이 매우 높은 국가에서의 비중에 필적하고 있음을 보았다.

이와 같은 관찰로부터 북한이 체제전환에 진입하게 될 경우 사회보장 및 복지 관련 지출을 어떻게 잘 관리하는가가 체제전환과 경제성장의 동력 확보를 위한 재정운용에 중요한 과제가 될 수 있음을 시사받을 수 있다. 사회보장의 지출은 정부재정지출을 구성하는 다른 구성요소, 특히 자본적인 지출과 달리 경직성이 강해서 체제전환과 더불어 발생하는 정부재정의 전반적 규모의 축소에 대해 신속적으로 반응하지 않으며, 따라서 사회보장 지출수준의 여하가 전체 재정구조의 특징을 결정짓는 데 중요한 요인이 될 것으로 전망되기 때문이다.

이러한 중요성에 비추어 이하에서는 북한이 체제전환으로 진입할 경우 사회보장 및 복지 관련 지출에 대한 재정소요의 규모가 대략 어느 수준을 출발점으로 할 것인가를 짐작해 보고자 한다. 체제전환으로의 진입 이전의 사회보장 관련 지출의 수준은 체제전환 이후 사회보장 관련 지출과 관련한 정치적 결정 과정에서 초기 조건의 역할을 한다는 측면에서 중요하다고 할 수 있다.

이와 관련하여 중요한 점은 체제전환 이전에 낮게 유지된 생활필수품의 소비자 가격이 자유화됨으로 인해 저소득층이 겪게 되는 생활상의 압박이 복지 관련 지출에 대한 정치적 수요의 중요한 원인이 될 수 있다는 점이다. 체제전환 이전에는 이러한 품목들의 생산가격과 소비가격 간의 차이는 생산단위에 대한 보조금으로 보전되었고, 북한의 재정분류상 추가적 시책비가 바로 이 보조금에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 이 보조금은 체제전환 이전에는 생산단위에 대한 보조금으로서 존재하지만, 체제전환 과정에서 가격이 자유화되면 그에 대한 사회정치적 수요는 복지지출에 대한 수요로 나타나게 된다. 따라서 체제전환시의 사회보장 및 복지의 소요는 한

편으로는 체제전환 이전에 이미 사회보장제도로서 존재하던 제도에 연원을 둔 부분에 영향을 받을 뿐만 아니라 가격자유화로 인해 상실되게 된 보조금 부분에 의해서도 영향을 받는다고 볼 수 있다.

그러므로 여기서는 북한의 추가적 시책비와 사회문화시책비 중 사회보장적인 성격을 가진 지출의 비중의 합이 어느 정도인가를 추가적시책비의 귀속이 변경된 1994년과 2001년의 자료에 근거하여 짐작해 본다.

먼저 추가적 시책비의 비중을 추정해보자. 추가적 시책비는 1994년 예산까지는 인민경제비에 포함되었다가 2001년에 발표된 2000년 결산에서부터 사회문화시책비와 통합되어 인민적 시책비에 포함되고 있다<sup>80)</sup>. 1994년 예산과 2001년 결산을 비교해보면 인민적 시책비는 67.8%에서 40.1%로 감소하였고, 인민적 시책비(구 사회문화시책비+추가적 시책비)는 19.0%에서 38.2%로 증가하였다. 이러한 수치와 구 사회문화시책비의 변화에 대한 가정을 하면 인민적 시책비의 규모의 범위를 짐작할 수 있다.

경우 1: 구 사회문화시책비가 정부지출 중에서 차지하는 비중이 안정적이라고 가정해 보자. 그러면 1994년 구 사회문화시책비의 비중이 19%였으므로, 추가적 시책비의 정부지출 중 비중을 2001년에 약 19%(38.2-19)로 볼 수 있고, 이것은 현재 GDP의 12%이라고 볼 수 있다.

경우 2: 구 사회문화시책비가 GDP 중에서 차지하는 비중이 불변이라고 가정해 보자. 이것은 ‘경우 1’에 비해 사회문화시책비의 하방경직성이 크다고 보는 것이 된다. 즉, 1994년의

80) 1995년부터 1997년까지는 최고인민회의가 열리지 않았고 1998년에는 최고인민회의는 열렸으나 예결산 관련 발표가 없었다. 1999년과 2000년에는 예결산 관련 발표가 있었으나 4대항목 체계에 따른 비중은 알려지지 않았다.

사회문화시책비가 GDP 중 약 17%이었으므로, 2001년에도 사회문화시책비가 GDP에서 차지하는 비중도 이 정도라고 가정하는 것인데, 이 경우에는 2001년 정부지출 중에서 차지하는 비중은 28%가 된다. 따라서 추가적 시책비를 인민시책비 중 사회문화시책비의 여분으로 보면, 추가적 시책비는 정부지출 중 10% 정도(38.2-28), GDP의 6% 정도로 추정된다.

따라서 대략적으로 추가적 시책비는 GDP의 6% 내지 12% 사이로 볼 수 있다<sup>81)</sup>. 이와 같이 넓은 범위의 추정치는 그 자체로는 유용성이 없다고 볼 수 있으나, 위의 논의에서 알 수 있듯이 사회보장지출을 포함하고 있는 사회문화시책비에 대한 추정치와 추가적 시책비에 대한 추정치가 서로 음의 관계를 갖고 있으므로 추가적 시책비와 사회보장지출의 합계에 대해서는 보다 범위를 좁혀 추측이 가능하다.

박진(1994a)은 정부지출 중 사회보장지출의 비중은 ‘사회문화시책비 비중의 50%-정부지출 중 2.5%<sup>82)</sup>’라고 보았다. 이를 적용하여 2001년도 인민시책비에 포함된 사회보장 지출의 비중을 추정해 보자.

경우 1: 구 사회문화시책비의 정부지출 중 비중을 19%로 가정하면 사회보장 성격의 지출은 6%(8.5-2.5)가 되면 이것은 GDP 중 약 3.5%가 된다.

경우 2: 구 사회문화시책비의 정부지출 중 비중을 28%로 보면 이 중 사회보장 성격의 지출은 11.5%(14-2.5)가 되며 이것은

81) 참고로 IMF(1995)는 폴란드에서 1988년부터 1993년에 걸치는 동안 가격자유화를 통하여 폐지된, 이전의 가격통제에 관리되던 소비자 보조금의 규모가 10%라고 보고하고 있다(IMF(1995), p. 2).

82) 사회문화시책비의 절반이 교육비라는 가정과, 정부지출 중 2.5%는 간부양성 및 선전출판사업비라는 가정에 의한 것이다.

GDP 중 약 7%에 해당한다.

따라서 ‘추가적 시책비+구 사회문화시책비 중 사회보장적 지출’의 재정지출 대비 비중은 ‘경우 1’을 따르면 약 20% 정도가 되고 ‘경우 2’에 따르면 약 25% 정도가 된다. 이를 GDP 대비로 보면 대략 13~16% 정도로 추정된다. 이 정도의 수준은 체제전환으로의 진입을 전후로 한 동구나 독립국가연합 국가 중 우즈베키스탄의 소비자보조금, 연금 및 실업수당 지출이 GDP에서 차지했던 비중과 유사한 것으로 보인다(<표 III-13>참조).

제2절에서 이미 살펴본 바와 같이 루마니아에서는 사회보장 및 복지 관련 지출의 GDP 대비 비중이 체제전환 진입 이후에도 비슷한 수준으로 유지 내지는 다소 상승하였고, 다른 체제전환국의 경우에도 자료의 구득이 가능한 1990년대 후반에 국한해서 보는 한 이 지출의 대GDP 비중이 비교적 안정적이다. 따라서 북한의 경우 사회보장지출의 비중은 GDP 대비 상당한 비중을 유지할 가능성이 있으며, 따라서 재정기반이 축소될 경우 재정에서 이 부분의 비중이 상당히 높아질 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

&lt;표 III-12&gt; 체제전환국의 보조금 및 사회보장 지출

(단위 : GDP 대비 %)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<u>동유럽국가</u>						
알바니아						
보조금	9	5	4	8	5	2
그 중 소비자보조금	2	2	2	3	4	2
연금	7	7	9	12	7	7
실업수당	...	...	...	...	3	4
폴란드						
보조금	16	13	7	5	3	2
그 중 소비자보조금	10	8	4	3	3	1
연금	7	8	8	12	15	15
실업수당	...	...	...	1	2	2
루마니아						
보조금	1	6	8	8	13	6
그 중 소비자보조금	...	4	3	4	8	3
연금	5	7	8	7	7	8
실업수당	...	...	...	...	1	1
<u>독립국가연합</u>						
러시아						
보조금	...	...	...	...	14	7
그 중 소비자보조금	...	...	...	...	2	1
연금	...	...	...	...	5	6
실업수당	...	...	...	...	...	...
카자흐스탄						
보조금	...	...	...	...	7	5
그 중 소비자보조금	...	...	...	...	2	3
연금	...	...	...	...	...	5
실업수당	...	...	...	...	...	...
우즈베키스탄						
보조금	...	...	...	7	9	8
그 중 소비자보조금	...	...	...	6	7	5
연금	...	...	...	...	9	11
실업수당	...	...	...	...	...	...

자료: IMF(1995).

## 6. 요약 및 북한에 대한 시사점

이 장에서는 체제전환 과정에서 재정지출구조에 오는 변화의 특징을 파악하고 북한의 체제전환에 주는 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위하여 제2절에서는 체제전환 이전과 이후에 대해 재정구조에 대한 일관된 자료를 구할 수 있는 국가들의 사례를 살피고, 제3절에서는 보다 많은 체제전환국의 재정구조에 대한 자료를 구할 수 있는 1990년대 하반기의 추이를 살펴보고 비체제전환국과의 차이점을 분석한 후, 제4절에서는 체제전환 과정에 있는 국가들의 재정지출 부문 내 배분의 효율성 악화 문제를 고찰하였고, 제5절에서는 북한의 재정구조를 체제전환국의 재정구조와 비교하였다.

### 가. 요약

#### 1) 체제전환 과정에서의 재정지출의 변화

먼저, 체제전환 이전과 이후의 시기의 재정구조에 대해 비교적 일관된 분류에 의해 자료를 얻을 수 있는 소수의 국가들(헝가리, 폴란드, 루마니아)의 경험을 보면, 체제전환을 통해 GDP 대비 재정의 비중이 크게 감소하는 가운데 일어난 재정지출구조상 중요한 변화는 다음과 같다.

경제적 성질별 분류를 보면, 두 가지 큰 변화를 발견할 수 있다. 첫째, 체제전환 이전에는 거의 존재하지 않던 이자지출의 비중이 현저히 증가했다. 이는 체제전환 이전의 계획경제에서는 재정적자는 없거나 거의 미미하였으나, 체제전환 과정에서 재정적자가 발생하고 정부부채가 증가하였기 때문이다. 둘째, 생산기업에 대한 보조금은 감소하는 반면 가계와 비이윤 기관에 대한 직접적 이기지출의 비중이 증대했다. 생산기업에 대한 보조금의 감소는 체제전환 과정에서의 당연한 변화라 할 수 있다. 그러나 여기서 고찰한 국가들은 비

교적 체제전환을 성공적으로 추진한 국가들임에 유의할 필요가 있다. 이들 국가들에서는 공기업에 대한 보조금이 비교적 빠른 속도로 감소하였지만, 체제전환이 상대적으로 더딘 국가들에서는 보조금의 감소가 매우 더디게 이루어졌다. 일부 국가들에서는 통계상으로 나타난 보조금 외에도 조세체납 및 사후적인 체납조세에 대한 지불불능 등을 통해 정부로부터 기업으로의 암묵적 이전지출이 상당규모였던 경우도 있었다.

기능별 분류로 보면, 사회보장 및 복지 관련 지출의 비중이 급격히 증가하였고, 경제적 업무 및 용역 관련 지출의 비중은 급격히 낮아지고 있다. 사회보장 및 복지 관련 지출과 관련하여 주목할 만한 사실은 재정지출 대비 기준으로 보았을 때는 물론이고, GDP 대비 기준으로 보았을 때도 그 비중이 증가하였다는 점이다. 헝가리의 경우 이러한 추세가 상당히 현저하게 나타나고 있다. 이처럼 사회보장 및 복지 관련 재정지출이 증가하는 것은 기존의 계획경제에서는 국가가 취업을 보장하는 등의 체제가 유지되었기 때문에, 실업이 미미한 등 사회복지 수요를 유발하게 하는 요인이 상대적으로 작았기 때문이다. 그리고, 사회보장 및 복지 수요가 있는 경우에도, 이 기능 중 상당부분을 정부가 아닌 공기업이 담당하고 있었기 때문이다. 그러나 체제전환에 따른 새로운 환경에 따라 사회보장지출이 증가하였으며, 특히 대규모 실업이 발생하는 등의 경제적 어려움이 발생하는 체제전환 초기 과정에서 사회보장 지출에 대한 수요가 급격히 증가하였기 때문이다. 그리고 사회보장 및 복지를 제공하는 주체에 있어서도 변화가 불가피하였다. 경제체제의 전환에 따라 기업의 역할은 기존의 계획경제에서와 같은 공공부분 경제활동의 일부가 아닌 영리 추구를 목적으로 하는 사적 주체로 변화되면서, 사회보장 및 복지 관련 수요는 재정에서 직접 지출하여야 했기 때문이다. 즉, 재정 기능의 중심이 직접적 자원배분에서 소득재분배로 급격히 이동한 것으로 요약할 수 있다.

### III. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 127

경제적 지출이 낮아지는 것은 공기업보조금의 감소 등으로 인해 자연스럽게 발생하는 부분도 있다. 그러나 그 외에도 재정여건의 어려움으로 인해, 필요한 사회간접자본 투자 등이 심각하게 줄어드는 문제가 있었다. 비록 <표 III-2>에서 사용한 자료를 통해 이를 확인할 수 없었으나, 제5절에서 고찰한 사례들은 이러한 문제를 보여주고 있다.

#### 2) 체제전환국 재정지출구조의 특성

각국의 재정지출 규모 및 구조는 각 사회의 특성과 선호를 반영하여 결정되며, 어떤 의미에서는 역사적 산물이라 할 수도 있다. 기존에 계획경제에 있던 국가들은 일정 기간 동안의 체제전환 기간을 거친 후에도 체제전환을 경험하지 않은 국가들에 비해 재정규모 및 지출에서 일정한 차이를 가지고 있는 것으로 보인다. 재정지출규모에 대해서는 제II장에서 언급한 바 있으며, 체제전환을 경험하지 않은 유사한 소득수준의 국가들에 비해서는 평균적으로 재정규모가 큰 것으로 나타나고 있다. 재정지출의 분야별 구성에서 볼 때 가장 특징적인 면은 다음과 같다.

경제적 성질로 보면, 보조금 및 기타 이전지출의 비중이 체제전환을 경험하지 않은 국가들에 비해 매우 높다. 반면, 자본지출은 체제전환을 경험하지 않은 나라들에 비해 오히려 작은 것으로 나타나고 있다.

기능별로 보면, 사회보장 및 복지부분의 비중이 비견될만한 소득수준의 비체제전환국에 비해 뚜렷이 높다. 다른 항목들은 모두 체제전환을 경험하지 않은 나라들에 비해 유사하거나 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히 낮게 나타나고 있는 것이 교육부문과 일반공공서비스(공공질서 포함) 부문이다. 전체 재정지출 중 교육예산이 차지하는 비중은 체제전환을 경험하지 않은 나라들에 비해 약 8%p나 낮게 나타나고 있다. 이보다 정도는 덜하지만 교통 및 통신에 대한

지출도 체제전환을 경험하지 않은 나라들에 비해 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

소득수준을 감안한 비교를 통해서도, 단순한 국가별 평균치보다 더 많은 시사점을 도출할 수 있다. 사회보장지출이 비체제전환국보다 큰 패턴은 소득수준과 관계없이 거의 모든 체제전환국에서 발생하고 있는 문제임을 알 수 있다. 반면, 교육지출, 교통 및 통신, 공공서비스 및 공공질서 등의 지출이 비체제전환국보다 낮은 문제는, 특히 소득수준이 낮은 국가에서 심각하게 발생하고 있다. 아울러, 비록 평균치에서는 비체제전환국과 큰 차이를 보이지 않았지만, 소득수준이 낮은 국가들에서는 보건지출의 비중이 매우 낮다는 것을 알 수 있다.

### 3) 북한 재정구조의 특징과 향후 전망

현재 북한의 재정지출구조의 특징을 체제전환국들과 비교하여 파악해 보면 다음과 같다. 첫째, 체제전환 이전의 재정구조에 대한 정보가 가용한 헝가리, 루마니아 등의 사회주의 국가들과 비교해보면, 북한은 군사비의 비중이 현저히 높고, GDP 대비 교육, 건강, 사회보장 및 복지의 합계의 비중이 상당히 높은 수준에서 유지되는 특징을 보여준다. 둘째, 현시점의 체제전환국가들과 비교해보면 군사비의 고비중은 더욱 두드러지고, 인민경제비에 대응시켜서 본 경제업무 및 서비스 관련지출도 북한이 매우 높음을 알 수 있다. 또한, 북한의 인민적 시책비에 해당하는 항목의 비중은 재정규모 대비로는 북한이 다른 체제전환국에 비해 비슷하거나 낮은 것으로 나타난다. 그러나 GDP 대비 비중을 기준으로 볼 때는 북한에서 이 항목의 비중이 체제전환국가군 중에서 그 비중이 가장 높은 EU가입추진국과 비슷한 수준으로 나타난다. 이것은 북한이 체제전환에 진입할 경우 이 항목에 국민생산 중 현재와 같이 높은 비율로 자원을 배분하는 것이 용이하지 않을 것임을 시사한다고 하겠다.

### III. 체제전환국의 재정지출구조의 변화와 특징 129

체제전환국들의 재정구조 중의 중요한 특징이 사회보장 및 복지부분의 비중이 비견할 만한 소득수준의 비체제전환국에 비해 높다는 것이었으므로 이 부분에 보다 집중하여 현상태로 체제전환에 진입할 경우 사회보장의 범주에 들어갈 예산이 재정 및 GDP에서 차지하는 비중을 추정하여 보았다. 그 구성부분은 구 사회문화시책비 중 사회보장에 해당하는 부분과 추가적 시책비의 합으로 보았다. 그 결과 사회보장의 범주에 들어갈 예산의 상한은 정부지출 중 20% 내지 25%, GDP 중 12%~15%로 추정되었다. 이 정도 수준이 체제전환 초기의 정치적 과정에서 사회보장의 요구가 대두될 것으로 짐작된다. 이러한 수준은 체제전환 이전의 동구권 국가에서의 보조금과 사회보장비의 수준의 합과 유사하며, 현단계에서 체제전환 국가의 사회보장비 수준과 비교할 때 정부재정지출 기준으로는 다소 낮지만 GDP 기준으로는 체제전환국 중 사회보장지출의 비중이 높은 국가의 수준과 유사하다.

#### 나. 북한에 대한 시사점

##### 1) 사회보장 지출

체제전환 과정에서의 재정지출 변화 중 가장 두드러진 것은 전체 예산 중 사회보장 지출이 차지하는 비중이 현저히 증가한다는 것이다. 그리고 체제전환을 경험하지 않은 국가들과 비교하더라도 사회보장 관련 지출의 비중이 높다는 특징을 갖는다. 이는 소득수준과 무관하게 거의 대부분의 체제전환국에서 발생한 변화라고 할 수 있다. 이와 같이 이전지출·사회보장 관련 지출의 비중이 높아지는 것은 한편으로는 사회주의 체제하의 주요 생필품에 대한 가격보조, 높은 사회보장의 전통이 존재하고, 다른 한편으로는 체제전환 과정에서 발생하는 실업과 같은 불안요인으로 인해 새로운 사회보장의 수요가 출현하기 때문이다. 북한도 체제전환을 함에 있어 이러한

경향에서 예외는 아닐 것이다. 따라서 재정지출 통제를 위해 가장 중요한 것이 경직성이 강한 사회보장 관련 예산을 적정한 수준으로 조절하는 것이다.

이와 같은 체제전환국의 재정지출 구성은 체제전환국이 직면하는 급격한 사회적, 정치적 변화로 인해 어느 정도 불가피한 측면이 있다. 그러나 제한된 국가재정수입 내에서 경제발전의 기초가 되는 공공투자의 희생 위에서 이전지출·사회보장 관련 지출이 높은 비율을 점하는 것은 두 가지 면에서 중요한 문제를 불러일으킬 수 있다. 첫째, 경제의 잠재적 성장능력을 저해할 가능성이 있다. 체제전환과정은 사회주의체제의 비효율성으로 인해 낮은 수준에 머물러 있는 자본량을 증대시킬 것을 필요로 한다. 이 자본축적을 위한 투자는 정부를 통해서 이루어질 수도 있고 민간을 통해서도 이루어질 수 있으나 경제발전의 단계가 낮은 상황에서는 일반적으로 정부의 역할이 중요할 수 있다. 특히 민간의 경제활동의 전제가 되는 사회간접자본이 취약한 상황에서는 국가재정의 자본형성 역할이 기대된다. 제3절의 분석에서 본 바와 같이 1인당 국민소득의 수준이 낮을 수록 국가재정에서 자본적 지출의 비중이 증대한다는 사실도 이를 반영하는 것으로 보인다. 둘째, 중장기적으로 사회복지 관련 지출의 통제가 잘 이루어지지 않고, 경제성장이 잘 이루어지지 않을 경우 재정 적자로 이어져 재정의 지속가능성이 위협받을 수도 있을 것이다. 따라서 이전지출·사회보장 관련 지출이 정부재정에 점하는 비율을 지속가능한 수준으로 유지함으로써, 정부에게 요구되는 공공투자를 위한 재정상의 여력을 확보하는 것이 중요하다.

이렇게 볼 때, 사회보장체계의 개혁은 체제전환 과정에서 보조적 영역이 아니라 개혁의 핵심적 요소이다. 왜냐하면 체제전환은 자원의 전면적 재배치, 소득분배기구의 대변환을 통해 사회구성원의 큰 부분을 경제적 위협에 노출시키며, 그로 인해 초래되는 문제의 범위와 강도는 기존 시장경제의 일부분으로서의 사회보장제도로 대처

하기 어렵기 때문이다. 이러한 상황에 직면하여, 기존 시장경제 체제 내의 통상적인 상황에서의 일반적인 생애주기와 문제상황(노령, 일반적 수준의 실업 등)들을 전제로 한 사회보장제도<sup>83)</sup>를 이식하는 것으로 문제를 해결할 수 없음을 자명하다. 따라서 체제전환의 독특성에 부합하는 사회보장 및 복지제도의 창안이 중요한 정책과제라고 하겠다. 이와 관련해서 제IV장에서 언급한 바와 같이 경제적인 왜곡효과가 적고, 심각한 소득감소 혹은 중단의 위험에 직접적으로 노출된 계층에 보다 집중적으로 도움을 줄 수 있도록 하는 것이 중요하다.

## 2) 군사비

북한의 재정에서 특징적인 것 중 하나가 높은 군사비의 비율이다. 북한에서 공식적으로 발표되는 군사비의 비중이 축소보고의 의혹을 받고 있음에도 불구하고 재정이나 GDP에서 차지하는 비중이 체제전환국 중에서 유례를 찾기 힘들 정도로 높은 수준임을 보였다. 군사비가 재정에서 차지하는 중요성이 매우 크기 때문에, 실제로 군사비의 변화를 고려하지 않고서는 재정이 변화되는 모습을 정확하게 예측하기 힘들다.

북한이 체제전환을 추진함에 있어, 군사비를 감축하지 않고서는 체제전환 과정에서 원만한 재정운명을 할 수 없을 것이다. 역설적으로, 현재의 군사비가 GDP에서 차지하는 비율이 매우 높다는 것은 향후 재정을 감축할 수 있는 분야가 있다는 것을 의미하기도 한다. 뿐만 아니라 군사비를 감축하는 것과 연계하여, 외국으로부터의 지원이 확대될 수 있는 여지도 있다. 그러나 북한 내부적으로 볼 때는 군사비의 삭감은 매우 민감한 문제이며, 이는 남북관계 및 국제관계의 변화와 연계되어 있는 문제이다. 따라서 북한의 경우에는

---

83) IMF(1995).

남북한 관계의 재정립 및 국제관계의 개선이 체제전환에서의 재정 안정을 위해서도 선결과제가 된다.

군사비의 비중을 현재의 GDP 대비 10%의 수준에서 체제전환국들의 평균적 수준이라고 볼 수 있는 3% 내지 4% 수준으로 끌어내릴 수 있다면, 경제전반의 효율성을 상승시킴은 물론 경제성장을 위한 재정재원의 확보에도 상당한 기여를 할 수 있다. 물론, 이와 같은 변화는 대외적으로는 핵문제를 포함한 한반도의 군사적 긴장 완화와 대내 정치적으로는 군부 엘리트의 위상 약화, 대내 사회적으로는 군대의 가(假)고용유지 효과를 대처할 만한 노동수요의 확대나 사회보장의 제공 등을 요구하는 것으로 쉽사리 달성할 수 있는 것은 아니다. 그러나 이와 같은 변화 없이 체제전환에 진입할 경우 북한의 재정이 체제전환에서 요구되는 생산적 역할을 하기는 매우 어려울 것이다.

### 3) 공기업 보조금

기존에 체제전환을 추진한 나라들의 경험을 보면, 체제전환에 따른 재정지출 감축의 필요성에도 불구하고, 재정지출 감축이 잘 이루어지지 않아 가장 문제가 되는 부분이 공기업에 대한 보조금이다. 공기업은 체제전환이 진행되면서도, 기존 계획경제에서의 체제와 마찬가지로 연성예산(soft budget constraint)<sup>84)</sup> 적용되는 경우도 많았으며, 이로 인해 재정운영에 어려움을 초래하였다. 뿐만 아니라, 공기업에 대한 보조금 유지는 시장에서 왜곡을 초래한다. 북한의 경우에도 체제전환 과정에서 재정지출을 효과적으로 통제하기 위해서는 공기업에 대한 보조금이 개혁이 매우 중요하다.

84) 국내 일부 연구에서는 soft budget constraint를 예산제약둔감증이라는 용어로 번역하여 사용하기도 한다. 이 표현이 원래 표현의 의미를 더 잘 살리는 장점이 있으나, 본고에서는 일반적으로 더 많은 연구자가 사용하는 연성예산제약이라는 표현을 사용한다.

4) 분야별 재정지출

체제전환 과정에서 발생한 변화 중 하나가 정부지출 중 이자지급이 증가한 것이다. 그러나 이는 평균적으로 볼 때 이는 우려할 수준은 아닌 것으로 판단된다. 오히려 어떤 면에서는 체제전환 이전의 계획경제에서 정부부채가 거의 없고 그로 인한 이자지출이 없는 상황으로부터 벗어남으로 인해 자연스럽게 발생한 결과라고 볼 수도 있다. 물론 알바니아, 아르메니아, 그루지아, 키르기즈, 몰도바, 타지키스탄 등 일부 국가들은 심각한 재정적자로 인해 재정의 지속 가능성이 심각한 문제가 되고 있다<sup>85)</sup>. 그러나 제II 장에서도 체제전환국 평균적으로 볼 때는 재정적자 수준이 체제전환을 경험하지 않은 나라들에 비해 특별히 우려할 수준은 아니다. 위에 언급한 재정적자가 특히 심한 몇 국가만을 제외하면, 체제전환국들의 재정은 오히려 평균적으로 건전한 것으로 나타나고 있다.

오히려 더 문제가 되는 것은 교육, 사회간접자본 투자, 공공서비스 및 공공질서 등 장기적인 성장에 영향을 미치는 요인에 대한 투자는 체제전환 과정에서 크게 감소하거나, 체제전환을 경험하지 않은 나라들에 비해서 상대적으로 수준이 낮다는 것이다. 그리고 소득수준이 낮은 나라에서는 보건의 지출 또한 낮은 경향을 보이고 있다. 보건의 지출이 단기적으로는 경제성장에 미치는 효과는 명확하지 않지만, 그 수준이 낮은 것이 삶의 질과 관련되어 있는 것은 물론이고 장기적으로는 사회적 비용유발을 통해 성장에도 부정적으로 작용할 수 있다.

이상의 결과는 체제전환 과정에서 거시적 재정안정과 관련된 측면만이 아니라 재정지출의 질도 중요한 요인임을 지적한 Alam and Sundberg(2002)의 주장과 일관성을 갖는다. 체제전환국들은 체제전환 과정에서 IMF의 강한 영향력하에서 재정건전화를 달성함에 있

---

85) IMF-World Bank(2001).

어서는 어려운 경제여건을 감안할 때, 성공적인 측면도 있었다고 평가할 수 있다. 그러나 각 분야별 지출에서 경제성장의 잠재력에 영향을 미칠 수 있는 분야의 재정지출에 대한 충분한 투자가 이루어지지 않은 문제가 매우 심각하였다.

특히 사회간접자본의 문제는 체제전환국의 경험이 아니라 하더라도, 이미 중요한 문제로 지적되고 있는 바이다. 사회간접자본은 그 자체로서 중요할 뿐 아니라, 외국인투자 유치에서 매우 중요한 요인이다. 특히, 북한의 경우에는 그 자체 능력만으로 체제전환 과정에서 필요한 재원을 조달하는 데에는 한계가 있기 때문에, 외국인 직접투자 등 해외자본의 참여가 매우 중요한 요인이 된다. 최근의 여론 조사에서도 대북투자에서 가장 우려되는 점으로 도로 등 사회간접자본 시설의 부족을 꼽았다(응답자의 69.7%)<sup>86)</sup>. 그럼에도 불구하고, 기존의 체제전환국의 경험을 볼 때, 체제전환 과정에서 사회간접자본에 대한 투자가 급감하는 경향이 있다. 물론 사회간접자본을 확충하기 위해 해외 민간자본을 유치하는 방법 등도 있으며, 이러한 방법을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 모든 사회간접자본이 민자유치 방식을 통해 이루어질 수는 없으며, 정부가 직접 투자를 하지 않을 수 없는 부분이 크다. 따라서 체제전환 과정에서 사회간접자본 투자를 위한 재원을 확충하는 것은 매우 중요한 문제이다.

또한 미시적인 차원에서는, 교육이나 보건 등 장기적 성장잠재력을 위해 중요한 분야 내에서의 배분에 있어서, 사회주의 시대의 유산으로 인해 예산구조가 인건비 위주로 경직화되지 않도록 하고, 사회적 수요에 부합하는 서비스 공급이 이루어도록 하는 것이 중요하다.

---

86) 『한국경제신문』, 2002년 10월 10일자에 발표된 여론조사 결과이다.

5) 재정정책의 보완

재정지출 자체에서 많은 노력이 있어야 함에도 불구하고, 체제전환 과정에서의 재정여건은 어려울 것이다. 사회간접자본 및 교육 등 필요한 분야에 대한 지출을 유지하면서, 동시에 재정안정화를 달성하는 것은 결코 쉬운 일은 아니다. 따라서 재정균형 달성을 위한 외부적 지원 등을 모색하면서, 동시에 비재정적인 수단으로 재정정책의 한계를 극복 또는 보완하려는 노력이 필요하다. 보다 구체적으로는 경제침체를 통해 초래된 것으로 보이는 인민적 경제비의 비중 저하를 금융기능의 확립을 통한 자원배분의 민간으로의 이양의 기회로 삼고, 경제 관련 재정지출의 중점을 사회간접자본과 기업의 구조개선의 지원으로 집중해 가는 전략이 강구되어야 한다. 앞에서 지적했듯이 최근의 인민적 경제비의 저하는 재투자 재원의 부족, 유동자금의 재정으로부터의 분리, 추가적 시책비의 분류·변경 등에 의한 것이고 계획경제의 후퇴로 보기는 힘들다. 그러나 비록 의도하지 않았다 하더라도 이와 같이 도달된 인민적 경제비의 비중 저하는 체제전환으로 진입할 경우 재정이 자원배분에 대한 보조적 기능으로 자리잡고, 금융이 생산과 관련한 자원배분에 있어서 중심적 기능을 차지하게 되는 구도에 근접한 것으로 판단된다. 따라서 북한이 본격적으로 체제전환에 진입할 수 있는 상황이 될 경우 인민경제비에 해당하는 부분의 재정역할을 재확대하려 하기보다는, 적절한 규제하에 놓인 금융기능을 활성화하는 전략이 바람직한 전략이 될 것이다.

## IV. 체제전환국의 재정상황 변화와 예산제도의 대응

### 1. 서론

체제전환에 따라 재정 관련 제도의 전반적인 개편이 불가피해진다. 체제전환에서 재정제도의 개혁이 추구하는 목표는 새로운 시장경제에 적합한 재정의 역할을 정립하고 이에 걸맞도록 제도를 개혁하는 것이라 할 것이다. 즉, 기존 계획경제에서와 같이 경제 전체를 직접적으로 통제하는 재정이 아닌 시장경제에 부합한 새로운 재정의 역할을 정립하는 것이다. 그러나 이러한 재정개혁의 개념은 각 부문의 제도개혁을 모두 포괄할 정도로 광범위한 바, 본 장에서는 주로 협의의 재정개혁에 해당되는 예산제도 및 재정지출 관련 제도의 개혁에 중점을 두고 논의한다.

협의의 재정개혁의 궁극적인 목적은 새로운 환경에서 재정지출에 대한 적절한 통제를 할 수 있는 제도적인 장치를 마련하는 것이다. 제반 경제상황 및 재정여건이 열악한 체제전환 초기 상황에서 이는 특히 중요하다. 재정지출의 총량적 통제를 통해 극심한 재정적자를 피하여 재정안정화를 달성하는 것은 거시경제 안정화를 위해 매우 중요하기 때문이다. 그리고 한정된 자원으로 공공서비스를 공급하여 사회적 안정과 경제적 발전을 위한 기반을 마련해야 하는 것 또한 중요하기 때문이다.

이를 위해 다양한 제도개혁이 이루어진바, 본 장에서는 정치·경제여건의 변화에 따른 재정정책, 특히 예산 및 기금 관련 제도의 변화를 살펴보기로 한다<sup>87)</sup>. 제2절에서는 체제전환 초기의 과도기적

인 예산제도에 대해, 제3절에서는 예산제도의 변화 과정에 영향을 미친 요소들에 대해 살펴보고자 한다. 제4절과 제5절에서는 재정상황의 변화에 따른 일반예산과 예산외기금의 운영의 변화와 그 대응에 대해 논의하고자 한다. 제6절에서는 앞에서의 논의를 바탕으로 북한의 체제전환시 예산제도 개혁에 대한 시사점을 논의한다.

## 2. 계획예산제도의 한계와 과도기적 예산제도

### 가. 중앙계획예산의 한계

사회주의 중앙계획예산제도는 체제전환국의 변화된 경제상황에 대응하기에는 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 첫째, 중앙계획방식은 긴박한 경제상황이나 전쟁시와 같이 예산의 우선순위가 확실히 정해지는 경우에는 효과적일 수 있으나 복잡하고 급속하게 변화하는 경제상황에 대응하는 측면에서는 역부족이다. 즉, 계획경제는 중앙의 계획당국이 자원의 투입과 산출을 계산하여 예산을 편성하는 방식이다. 예를 들어 석탄의 생산과 그 사용에 대한 예산을 편성한다고 가정하자. 사회주의 예산편성에서는 우선 예상 생산량을 계산한다. 이는 가동중인 광산의 수, 투입인원, 채굴기간을 바탕으로 예

---

87) 체제전환 과정에서 예산제도와 관련하여 다양한 문제가 제기되지만, 본 연구에서는 일부 연구에서 중요하게 간주되는 문제인 중앙정부와 지방정부 간의 예산배분 관련 제도개혁 및 재정의 역할분담 문제는 다루지 않는다. 이러한 가장 큰 이유는 정치적인 요소이다. 중앙과 지방과의 관계가 매우 중요한 이슈인 연방제 국가에서와는 달리 북한은 기본적으로 중앙집권적인 체제를 유지하고 있어, 지방재정 문제는 상대적으로 중요성이 떨어지기 때문이다. 물론 경제적인 측면에서는 북한에서 지방의 자력갱생이 강조되어 경제적인 분권화가 진행되고는 있지만, 체제전환국의 경험을 통해서 보면 경제적인 요인보다는 중앙과 지방정부 간의 정치적인 힘겨루기가 예산제도에 더 많은 영향을 미치는 것으로 판단된다(Greinkman and Titov 1999, Sewell and Wallich 1998, Napetova 2001을 참조).

측한다. 다음으로 생산계수(production coefficient)를 사용하여 일정기간 내의 석탄생산량을 예측한다. 마지막으로 외국과의 무역에 의한 석탄의 수입과 수출이 조정된다. 이러한 예산 편성하에서 생산량이 과대추정되었을 경우 계획된 모든 곳에 석탄을 투입할 수 없게 될 뿐만 아니라 다른 모든 예산에 영향을 미친다. 따라서 급격히 변화하는 체제전환국의 경제상황에서 중앙계획예산제도가 신속하고 정확히 대응하기는 매우 어렵다.

둘째, 체제전환국들이 중앙계획적인 예산편성을 포기하게 된 결정적인 이유는 중앙계획하에서는 예산의 우선순위가 정치적인 우선순위에 의해서 결정되기 때문이다. 따라서 경제개혁을 추진해야 할 체제전환국으로서는 중앙집권적 예산계획체제를 유지할 수 없었다.

셋째, 체제전환 초기의 정치적 불안으로 인해 그 행태는 조금씩 다르지만 연립정부가 들어서는 경우가 많았다<sup>88)</sup>. 이런 연립정부에서는 정권이 어느 한편에 집중되는 것을 막고 권력분산을 이루기 위해서 어떤 중앙의 획일적인 계획도 받아들일 수 있는 정치적 상황이 아니었다. 이러한 정치적인 상황은 자본주의 예산편성의 준비가 되어 있지 않은 국가들까지 계획경제를 포기하게 만드는 중요한 요소로 작용했다.

넷째, 계획경제체제의 구조적인 단점에 있다. 계획경제체제하의 예산에서는 중앙에서 모든 계획을 세우지만, 재정운영에는 거의 통제가 없다. 하지만 체제전환 이후 거의 모든 국가에서 재정적자가 커지는 등 효과적인 재정운영의 중요성이 커지게 되었는데, 중앙집권적 계획예산으로는 이에 대한 효과적인 지출통제가 어려웠다.

---

88) Derleth(2000)를 참조.

#### 나. 계획예산제도의 영향

이러한 중앙계획예산제도의 잔재는 시장경제에 적합한 예산제도를 도입하는 데 있어 다음과 같은 측면에서 부정적인 영향을 미쳤다.

첫째, 사회주의 체제하에서는 정부의 각 사업 부처들이 예산의 편성과 집행을 하였다. 따라서 제도개혁 초기 재무부(Treasury)의 역할은 수동적이었다. 우리나라의 기획예산처와 같은 법적인 근거가 없는 경우도 많았다. 따라서 재무부가 정부의 모든 부처의 예산을 감독할 만한 재량권이 부족하였다.

둘째, 재무부의 조직 내에도 문제가 있었다. 우선 거시경제의 전망이나, 분석, 정책제안을 하기 위한 기능이 부족하였다. 그 원인 중의 하나는 과거에는 이러한 역할이 중앙계획기관(구소련의 고스플랜 등)에 의해서 이루어졌기 때문이다.

셋째, 중앙계획기관이 없어지면서 모든 부처의 계정을 관리하던 중앙은행의 단일계정이 없어졌다. 따라서 재무부가 각 부처의 지출과 수입에 대해서 검증하고 기록할 수 있는 체계가 없어졌다.

#### 다. 과도기적 예산제도의 문제점

예산제도의 개혁은 장기적인 관점에서 경제전반을 자본주의 시장경제로 유연하게 이행시키는 데 초점을 두어야 하지만, 중앙계획예산제도의 잔재와 체제전환 초기의 불안한 경제상황으로 인해 예산관련제도의 개혁은 느리고, 비체계적으로 진행되었다. 그 결과 예산제도 전반에 불투명성과 불확실성을 증가시켰다. 이러한 과도기적 상황은 예산제도의 곳곳에서 나타난다.

첫째, 정부재정의 역할이 불분명해졌다. 사회주의경제에서 시장경제로 전환되는 과정에서, 기존에 모든 경제활동을 정부가 관장하던 것에서 어떤 부분이 민간으로 이양되어야 할지에 대해 동의가 이루어

어지지 않았다. 예를 들어 대기업들이 정부의 활동과 유사한 활동을 하기도 하고(예를 들어 학교, 병원, 탁아소의 운영 등), 정부가 기업의 활동에 해당하는 사업을 하기도 한다(예를 들어 정부의 부처가 여러 국유기업들의 집합체일 경우). 따라서 예산의 관리범위도 불확실하다<sup>89)</sup>.

둘째, 행정부와 입법부 간의 역할의 분담이 불명확하다. 사회주의 시대에는 입법부와 행정부를 공산당이 동시에 장악하였지만 체제전환 이후에는 기관이 분리되면서, 기관간의 힘겨루기는 불가피 하였다. 이러한 힘겨루기의 과정에서 생성된 것이 예산외기금이다. 이러한 요인으로 인해 재무부가 강력한 재정통제력을 갖지 못하게 되었고, 결국 예산이 정부의 모든 재정활동을 포괄하지 못하는 등의 부작용을 낳았다.

셋째, Diamond(2002a, b)에 따르면, 체제전환 초기에는 예산편성 부서보다 지출부서(집행부서)의 역할이 컸다. 체제전환 초기와 같이 경제상황의 변동이 큰 경우에는 거시경제의 안정을 도모하는 역할이 더욱 강조된다. 계획경제하에서는 거시경제계획과 예산편성권을 예산편성기관이 가지고 있지만, 이러한 권한은 실제로 정부가 직접적으로 투자할 수 있는 재원의 부족으로 인해서 감소하였다. 따라서 재무부 내의 부서에서도 예산을 담당하는 예산부서의 중요성은 감소하고, 급변하는 경제상황에서 이미 편성된 예산을 경제상황의 변동에 맞게 운영해야 하는 국고국(treasury department)의 중요성이 증가한다. 이는 전체적으로 예산이 편성된 대로 집행되지 못하게 되는 원인으로 작용하였다.

---

89) Lavigne(1999)를 참조.

## 라. 장기적인 제도개혁목표와 현실의 경제상황과의 상충

앞에서 지적한 바와 같이 과도기적 예산제도의 문제점, 사회주의 계획경제의 부정적인 영향과 체제전환 초기 정부재정의 악화로 인해 예산제도의 개혁이 체계적인 방식으로 개혁되기보다는 부분적으로 개혁해 나아가는 점진적인 방식으로 이루어졌다. 이러한 상황에서 가장 큰 문제점은 예산제도의 개혁 과정이 두 가지의 상충되는 목표를 조율할 수밖에 없었다는 점이다. 하나는 장기적인 관점에서 예산제도를 효율적인 관리제도로 정착시키는 것이고 다른 하나는 급변하는 경제상황에 따른 단기적인 정책수요에 대응하는 것이다. 그러나 양자를 조화하는 과정에서 실제로는 단기적인 경제위기상황의 극복에 치중하게 되는 경향이 크게 나타났다. 이러한 결과가 나타나게 된 요인은 다음과 같이 분석할 수 있다.

첫째, 앞에서 지적한 바와 같이 중앙정부의 예산이 포괄적이지 못하기 때문이다. 즉, 많은 부분의 예산—일반예산 중에서는 국방부의 예산 등과 예산외기금—에 대해서 재무부가 그 운영을 통제하고 지출과 수입을 관리하기가 어렵다. Lavigne(1999)도 많은 정부의 재정활동이 예산외로 편성되어 있어서 재무부가 장기적인 예산개혁을 추진하기가 어렵다고 하였다.

둘째, 주요 재정활동이 서로 다른 부처의 통제하에 있어 재정 전반에 걸친 개혁을 추진하기가 어려운 요인이 있다. Diamond(2002a, b)와 World Bank(1996)는 러시아의 사례에 대해 이러한 점을 지적하고 있다. 러시아에서는 1992년까지는 외환거래가 예산관리기관이 아닌 금융규제부(Department of Monetary and Financial Regulation)에 의해서 관리되어졌다. 따라서 전체적인 외환거래의 규모나 외환으로 이루어지는 무역규모를 파악하고, 두 기관간의 정책을 조율하기가 어려웠다. 외채는 외국환 거래은행(Vneshekonombank)과 Vneshtorgbank)과 재무부가 관리하고 있어 예산관리국

은 정확한 외채의 규모도 파악할 수 없다.

셋째, Mikesell and Mullin(2001)에 따르면 정부부처의 회계처리 관행도 제도개혁을 위한 충분한 정보를 얻기 어렵게 한다. 재정지출에 대해서 지출의 마지막 단계만을 보고한다든지, 지출부처의 현금지출만을 통제하고 하위기관의 사업지출에 대해서는 통제하지 않는든지, 미래에 진행할 사업계획이 종종 보고에서 누락되거나, 지출보고가 적시에 이루어지지 못한 경우도 많다.

넷째, 앞에서 지적한 바와 같이 포괄적이지 못한 예산과 부정확한 회계처리 관행은 장기적인 예산제도의 개혁에 필수적인 정확한 거시경제전망을 불가능하게 한다. 이 결과 예산의 집행은 경제상황 변화에 정부가 능동적으로 대응하기보다는 이미 전개된 상황에 대응하는 경우가 많다.

### 3. 예산제도 변천의 결정요인

제도는 이해 집단간의 정치·경제적 이해의 산물이다. 더군다나 한 국가의 재정집행을 관리하는 예산제도는 무수한 이해집단의 영향을 받을 뿐만 아니라, 경제상황의 변동에 민감하다. 즉, 예산제도의 개혁의 방향은 해당국가의 당시 상황에 영향을 받는다.

더욱이 정치적으로 불안정하고 경제상황이 급변하는 체제전환국에서는 이러한 요소들이 예산제도의 개혁에 미치는 영향이 매우 크다. 따라서 이 절에서는 예산제도의 변천에 영향을 미친 요소들을 정리해 보고자 한다.

#### 가. 경제적 요인

경제 상황은 효율적인 예산제도의 도입과 가장 밀접한 관계를 가지고 있다. 안정적인 경제 상황에서는 정부의 예산관리부처들은 재

정치출에 필요한 재원을 효율적으로 분배하는 데 중점을 둔다. 반면 체제전환국과 같이 경제상황이 급속하게 변하는 경우에는 재정정책과 제도개혁은 거시경제의 안정을 도모하는 역할이 더욱 강조된다. 정치적인 불안정과 경제상황의 급격한 변동으로 인해서 예산의 편성보다는 예산의 집행에 더 중점을 두게 되고, 따라서 제도의 개선보다는 단기적인 재정안정화에 중점을 두게 된다. 이는 예산개혁의 중심이 되어야 할 예산 관련기관의 영향력을 좁히는 결과를 가져온다.

예를 들어 Leloup et al.(2000)에 따르면 슬로베니아는 공산권의 붕괴 이전에도 자유세계와 계속적인 경제교류가 있었다. 따라서 공산주의의 붕괴시 무역 등을 통해서 구소련에 경제적으로 크게 의존하고 있었던 다른 체제전환국들과는 달리 경제가 급속히 악화되지 않아 다른 체제전환국에 비해서 예산제도의 개혁에 더 관심을 가질 수 있었다<sup>90)</sup>. 반면 Sewell and Wallich(1998)에 따르면, 알바니아의 경우 1992년 체제의 붕괴 이후 체제붕괴와 동시에 사회의 기반과 질서가 완전히 무너졌다. 정부의 주요 재정수입원의 하나인 국유기업들도 문을 닫는 경우가 많았다<sup>91)</sup>. 일시적으로 경제가 공황상태에 이르는 상황에서 예산제도의 개혁을 추진할 만한 여력이 없었다. 그 외에도 구소련의 근접국들은 체제전환 이전에는 근접국가간의 무역의존도가 높았는데 체제전환 이후 모든 구소련 근접국가의 경제상황이 악화되자, 이들 국가간의 무역은 급격하게 감소하였고, 이로 인해 경제상황이 악화되어 제도개혁이 지연되었다.

#### 나. 정치적 배경

정치적 상황은 예산제도 개혁 방향과 그 성공에 중요한 영향을

90) 제4절의 슬로베니아의 예산제도 참조.

91) Sewell and Wallich(1998)를 참조.

미친다. 체제전환국의 정치적인 상황은 크게 두 가지 측면에서 조 명할 수 있다.

첫째는 정치권의 정치적 안정성이다. 정치적인 안정은 어느 나라 에서나 제도 개혁의 필수조건이다. <표 IV-1>의 체제전환국의 정 당간 국회의석분포에서 볼 수 있듯이 체제전환국들은 전환 초기에 는 대체로 여러 정당의 난립과 절대다수 정당의 부재 등 정치적으로 불안한 모습을 보이지만, 1990년대 중반에 이르러서는 안정을 찾아가는 모습을 보인다. 특히 러시아, 폴란드, 불가리아는 이러한 경향이 강하였다. 헝가리의 경우는 강력한 의회제도를 바탕으로 집 권여당이 다수당으로 강력한 권력을 지니고 있었고, 연립정부의 경 우에도 강력한 세력이 규합되어, 제도개혁을 착실히 추진할 수 있 는 여지가 많았다. 반면 Leloup et al.(2000)에 따르면, 슬로베니아 는 1996년의 선거에서는 자유민주당, 슬로반민족연합, 그리고 민주 당이 연립정부를 수립했다. 이 연립정부안에서 정책에 대한 이견이 많아서 정책합의를 이루어내는 데 어려움이 있었다. 또한 정부가 다양한 이해관계를 가진 정당으로 구성되어서 재정지출을 줄이는 데 소극적인 면이 많았다. 따라서 예산편성 과정에서 가장 어려운 점 중의 하나는 연립정부를 구성하는 모든 정당의 이해를 만족시키 는 것이다. 그러나 권력집중이 반드시 제도개혁에 있어 순기능만을 하는 것은 아니다. 즉, 정치권력이 한 정당에 지나치게 집중되어 있 는 경우에 정치적인 안정은 가져올 수 있으나 제도를 개혁하려는 인센티브는 떨어질 수도 있다.

체제전환국에서 이러한 정치적 안정성의 여부는 경제상황과 함수 관계에 있다. 체제전환국들에는 지난 10년간 대체로 세 번의 국회 의원선거가 있었다. 체제전환의 초기, 선거의 이슈는 과거의 체제로 부터의 탈피였다. 이는 자본주의적 예산제도의 도입에 촉매제 역할 을 했다. 그러나 체제전환이 이루어진 이후에 오히려 경제상황이 악화되고 국민의 생활고가 심해지면서 두 번째 선거의 이슈는 여러

IV. 체제전환국의 재정상황 변화와 예산제도의 대응 145

<표 IV-0> 체제전환국의 국민선거 결과와 정당별 의석 수

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
폴 란 드	democratic Left Alliance(SLD)		60	171				164	
	Polish Peasant Party(PSL)		50	132				27	
	Democratic Union(UD)		62	74				-	
	Union of Labor(UP)		4	41				-	
	Confederation for an Independent Poland(KPN)		51	22				-	
	Nonparty Bloc to Support Reforms(BBWR)		-	16				-	
	German Minority		7	4				-	
	"Fatherland" Catholic Election Committee		53	-				-	
	Solidarity#		27	-				210	
	Freedom Union(FUS)		-	-				60	
	Center Alliance		44	-				-	
	Liberal Democratic congress		37	-				-	
	Polish Peasant Party-Peasant Alliance		28	-				-	
	Others		44	-				-	
러 시 아	Russia's Democratic Choice(RDC)			96		9			
	Liberal Democratic Party(LDP)			70		51			
	Communist Party of the Russian Federation(CPRF)			65		157			
	Agrarian Party(AP)			47		20			
	Yabloko			33		45			
	Party of Russian Unity and Concord			27		2			
	Women of Russia			25		3			
	Democratic Party of Russia			21		-			
	Civic Union			18		-			
	Russian Movement for Democratic Reform			8		-			
	Our Home is Russia(OHR)			-		55			
	Power to the People			-		9			
	Congress of Russian Communities(CRC)			-		5			
	Independents			30		77			
헝 가 리	Hungarian Democratic Forum(HDF)	164			38				17
	Alliance of Free Democrats(AFD)	92			69				24
	Hungarian Socialist Party(HSP)	33			209				134
	Independent Smallholders and Civic Party(ISCP)	44			26				48
	Christian Democratic People's Party(CDPP)	21			22				-
	Alliance of Young Democrats(AYD)	21			20				148
	Agrarian Alliance	1			1				
	Party of Hungarian Truth and Life	-			-				14
	Joint Candidate	4			1				0
	Independent	6			1				1
불 가 리 아	Union of Democratic Forces(UDF)		110		69			137	
	Bulgarian Socialist Party(BSP)		106		125			58	
	Movement for Rights and Freedom(MRF)		24		15			19	
	People's Union		-		18			-	
	Bulgarian business Bloc(BBB)		-		13			12	
Euroleft		-		-			14		

자료: Derleth(2000)의 각 국가별 자료를 요약, 백학순(1999)을 참조.

은 경제상황이었다. 이 과정에서 공산당의 정치적 복귀가 이루어진 경우가 많고, 이는 예산제도의 개혁을 포함한 전반적인 제도개혁을 후퇴시키는 결과를 낳았다. 특히 국방부 예산 등이 예산 내로의 포함이 지연되는 부정적인 효과가 나타났다. 세 번째 선거의 이슈는 경제적 어려움과 부패, 그리고 세계경제체제로의 편입이었다. 이러한 이슈는 선거를 통해서 정권을 잡은 정당으로 하여금 본격적인 제도개혁을 추진하게 했고, 1990년대 중반 이후 본격적인 예산제도 개혁의 촉매제가 되었다. 예를 들어 헝가리의 경우 AYD(Alliance of Young Democrats)는 의회를 장악한 후에 IMF와 유럽연합 등에 부합하는 새로운 예산법을 의회에 상정하였다.

둘째는 정부 내부의 정치적인 안정성이다. 체제전환시의 가장 큰 변화 중의 하나는 입법부와 행정부의 분리이다. 사회주의시대에는 입법부와 행정부를 공산당이 동시에 통제하였지만, 체제전환 이후에는 두 기관이 분리되면서 기관간의 힘겨루기가 불가피하게 되었고 이 과정에서 많은 예산외기금이 생성되었다. 즉, 행정부가 외부 권력기관의 간섭을 받지 않을 수 있는 재원을 마련하기 위해 많은 노력을 기울였고, 그 수단으로 예산 외로 편성하는 기금이 사용되는 경우가 많았다. 이러한 예산외기금은 방만하게 운영되는 경우가 많아 정상적인 재정운영에 걸림돌로 작용하는 경우가 많았다<sup>92)</sup>.

이 외에 민족적인 문제도 제도개혁의 걸림돌이 될 수 있다. 즉, 유럽의 체제전환국들은 다민족으로 이루어진 국가가 많다. 이런 경우 민족간의 합의도출이 제도개혁에 큰 변수로 작용할 수 있다. 크로아티아의 경우 크로알(78%)과 세르비아계(12%)가 섞여 민족간의 정치·경제적인 대립이 제도개혁을 둘러싼 논쟁을 많이 낳았다. 반면, 슬로베니아와 루마니아는 각각 슬로반 민족과 루마니아계가 국민의 90%를 차지하고 있어서 민족적 갈등이 없어, 예산제도의 개

92) 제5절에서는 예산외기금의 운용과 그 영향에 대해서 구체적으로 알아볼 것이다.

혁을 상대적으로 잘 추진할 수 있는 정치적 여건이 형성되었다.

#### 다. 외부적인 요인

외부적인 요인 중에서 가장 중요한 요소는 IMF와 세계은행(World Bank) 등 국제기구의 영향력이다. 이러한 외부적인 요소의 영향력은 체제전환 초기의 경제상황과 밀접한 관계를 가지고 있다. 즉, 전환 초기에 경제상황이 급속히 악화되어 국제기구의 원조에 재정을 의존하는 경우나 금융지원을 받는 경우, 그 이후에도 예산제도의 개혁에 이들 국제기구의 지속적인 감독과 통제를 받는다. 예를 들어 Leloup et al.(2000)에 따르면, 슬로베니아의 경우는 보수적인 재정정책을 통해서 재정적자를 일정수준으로 유지하는 데 노력을 기울였다. 이러한 노력의 결과로 슬로베니아는 IMF의 지원에 크게 의존하지 않았고 따라서 예산정책에 대한 IMF의 간섭도 적었다. 반면, Kamenickova et al.(1994)에 따르면 1990년 IMF지원체제에 들어간 체코는 IMF의 감독하에서 예산을 편성하였다.

이러한 외부와의 마찰은 체제전환시의 경제 혼돈기를 벗어난 지금도 계속되고 있다. 유럽연합 가입을 준비하거나 가입된 국가들은 재정 관련 제도를 유럽연합의 기준에 강제 혹은 자발적으로 부합하는 과정에서 유럽연합의 영향을 받게 된다. 앞에서 지적한 바와 같이 슬로베니아의 경우 재정적자의 수준이 낮아 상대적으로 IMF 등의 간섭은 받지 않았다. 하지만 최근에는 유럽연합 가입지침(Accession Guideline)은 예산제도 개혁에 많은 영향을 미치고 있다. 슬로베니아의 재무부는 이러한 가이드라인이 슬로베니아 같은 작은 나라에는 적합하지 않고 그 내용이 필요 이상으로 복잡하다고 생각하고 있다. 반면 OECD의 가입 과정에서는 체제전환국의 의도와 다른 방향으로의 개혁이 요구되는 문제는 발생하지 않은 것으로 보인다. 이러한 주장의 근거는 OECD가입<sup>93)</sup>을 위해서 재정운영과

제도적인 측면에서 가장 중요한 이슈는 투명성인데, 그러한 개혁과제는 OECD가입과 상관없이 제도 개혁을 통해서 반드시 이루어야 하는 부분이라는 점에 있다<sup>94)</sup>.

#### 4. 예산제도 관련 주요 이슈—국가별 사례를 중심으로

이 절에서는 국가별 사례를 통해 체제전환 과정에서의 예산제도 변천의 특징과 경험에 대해 고찰한다. 예산제도의 변화는 국가별로 큰 차이를 보인다. 해당 국가의 정치·경제적 상황과 체제전환의 진척도 등 다양한 요인들이 이에 영향을 미친다. 체제전환국의 수가 매우 많지만, 이처럼 다양한 요인에 의해 영향을 받는 예산제도의 변화를 일반화할 수 있는 패턴을 찾거나 정형화하는 것은 매우 어렵다. 따라서 여기서는 불가피하게 대표적인 몇 나라들을 선정하여, 이들 국가들의 사례를 중심으로 고찰하지 않을 수 없다.

고찰대상이 되는 국가들은 다음과 같이 선정하였다. 먼저 소득수준이 가장 높고, 경제·정치적 상황이 안정된 가운데 신속하게 제도개혁을 추진한 국가인 슬로베니아를 선정하였다. 슬로베니아는 소득수준이 높은 등 북한과는 초기 조건에서 차이가 커서 슬로베니아 사례의 유용성을 제한적일 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 연속적 스펙트럼의 한쪽 끝에 있는 나라라고 할 수 있는 슬로베니아를 선택한 것은 나름대로 의미가 있다고 판단된다.

두 번째 대상국가로는 제도적 측면에서는 비교적 빠른 개혁을 추진하였지만, 체제전환 초기 조건에서는 슬로베니아에 비해서 상대적으로 북한과의 괴리가 적은 불가리아를 선정하였다. 불가리아는 소

93) 현재 OECD에 가입되어 있는 국가로는 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 공화국이 있다. 또한 불가리아, 루마니아, 러시아, 슬로베니아가 OECD 가입을 추진 중이다.

94) 물론 OECD가입과 더불어 경제를 개방해야 하는 측면에서는 국내산업보호와 가격경쟁력 확보 등의 해결해야 할 이슈가 있을 수 있다.

#### IV. 체제전환국의 재정상황 변화와 예산제도의 대응 149

득수준이 높지 않음에도 불구하고, EU가입을 목표로 매우 신속하게 제도적인 개혁을 추진한 국가이다. 불가리아의 사례는 북한이 체제전환을 상당히 안정적인 상황에서 추진하되, 국제규범에 빠른 속도로 근접해 가는 경우와 관련하여 유사한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 비록 체제전환을 추진하더라도, EU가입을 목표로 제도개선을 추진한 국가들처럼 빠른 속도로 제도를 개혁하는 것은 현실성이 거의 없다는 비판이 제기될 수 있다.

세 번째는 러시아의 사례이다. 러시아는 비교적 빠른 속도로 제도개혁을 추진하였지만, 경제안정화 및 제도개혁에서 반드시 성공적이지만은 않은 나라이다. 오히려 실패를 경험하고 후에 개혁의 모멘텀을 찾은, 어떤 의미에서는 체제전환 과정에서 발생할 가능성이 매우 높은 사례와 유사하다 할 것이다. 러시아의 사례를 고찰하는 또 다른 추가적인 이유는 러시아에 대해서는 비교적 풍부한 자료가 있어, 러시아의 사례를 통해 체제전환 과정에서 발생하는 변화 및 대응에 대해 좀더 자세히 이해할 수 있다는 이유에서였다.

네 번째와 다섯 번째 국가인 우크라이나와 투르크메니스탄은 일반적으로 체제전환이 매우 더딘 국가들이다. 우크라이나는 몇 가지 점에서 러시아와 유사한 초기 조건을 가지고 있음에도 불구하고, 체제전환의 진행 과정에서 러시아와는 매우 다른 경로를 걸어 왔다는 점에서 종종 러시아와 대비되어 설명되기도 한다. 투르크메니스탄은 소득수준도 낮을 뿐더러, 체제전환이 가장 더디게 진행된 국가라 할 수 있다. 구공산권의 붕괴 이후 형식적으로 체제전환을 추진하였지만, 구소련의 공산당 출신이 민족주의 또는 이슬람주의 형태만을 바꾸어 일당독재 체제를 유지하고 있고, 정치적 자유가 제한되어 있다. 그리고 경제적 측면에서도 공공부문의 비중이 매우 높을 뿐 아니라, 시장의 기능이 취약하고 심지어 물물교환이 성행하는 등 아직까지 후진성을 벗어나지 못하고 있다. 즉, 체제전환국의 연속적 스펙트럼에서 슬로베니아와 정반대에 있는 또 다른 극단

적인 사례라 할 수 있다.

### 가. 슬로베니아

슬로베니아의 예산제도를 전반적으로 평가해 보면, 각 제도의 운영과 통제수준 측면에서 체제전환국 중 가장 선진화된 예산제도를 운영하고 있다. 가장 주요한 원인은 앞에서 지적한 바와 같이 슬로베니아의 경제가 체제전환의 여파 속에서도 안정을 유지할 수 있었다는 점이다. Leloup et al.(2000)에 따르면 1992년에서 1995년 사이의 재정정책의 주요 기조는 재정균형이었고, 이에 따라 재정불균형이 GDP의 0.25%를 초과하지 않는 데 초점을 맞추었다. 다른 체제전환국과 마찬가지로 슬로베니아는 사회복지분야의 지출이 크게 증가하였지만, 이를 정부보조금의 감축과 세금 인상으로 충당하였다. 이러한 결과로 1990년대에 재정적자의 문제는 심각하지 않았다.

따라서 슬로베니아는 경제회복을 위해서 팽창적인 재정정책을 펼쳐야 할 부담이 없어서 예산제도의 개혁을 일찍 착수할 수 있었다. 1993년부터 시행된 예산편성절차를 보면, 슬로베니아가 얼마나 빠른 시간에 선진적인 예산제도를 도입했는지를 알 수 있다. 즉, 재정 운영 및 관리법(Public Finance Act)에서는 예산의 편성과 집행, 정부자산의 관리, 국채관리, 예산집행의 감시 등이 명확히 규정되어 있다. 이 법의 가장 큰 특징은 모든 주요 사업에 대해서 반드시 비용평가를 하게 되어 있다는 점이다. 이는 효과적인 재정지출을 유도하는 데 큰 역할을 하고 있다. 슬로베니아의 예산편성 과정과 지출관리방식에 대해서 살펴보고자 한다.

#### 1) 예산편성 과정

1993년 예산편성 과정을 규정하는 의회의 예산편성절차법(Rules of Procedure of the Parliament)이 제정되었다. 이는 1994년에 개

IV. 체제전환국의 재정상황 변화와 예산제도의 대응 151

정되었고 그 후로 1999년까지 지속되었다. 이 법에 따르면 예산편성 순기는 다음과 같다.

<표 IV-1> 슬로베니아의 예산편성 순기

순기	마감일	내 용
1	3월	○ 거시경제전망치 추정
2	4월	○ 총지출, 수입, 재정적자수준 결정 ○ 각 정부부처의 지출한도액 결정
3	5월	○ 정부부처의 예산요구액 준비
4	6월 초	○ 정부부처는 예산요구액을 재무부장관에게 제출
5	6월	○ 재무부장관은 예산요구액을 검토
6	7월	○ 재무부와 정부부처간의 예산요구액 조정
7	9월 15일	○ 재무부 장관은 예산안을 내각에 제출 ○ 내각의 위원회는 예산안을 검토하고 합의되지 못한 부분에 대해서 논의
8	9월	○ 전체 내각이 예산안을 검토하고 합의되지 못한 부분에 대해 논의
9	9월 말	○ 전체 내각의 예산안 통과
10	10월 1일	○ 내각은 예산안을 의회에 제출

자료 : Leloup et al.(2000),

<표 IV-2>에서 볼 수 있듯이 예산편성 과정에서 여러 거시경제적인 요소를 적극적으로 반영하는 것을 알 수 있다. 즉, 재무부는 거시경제분석연구소(Institute of Macroeconomic Analysis and Development)의 도움으로 다음 연도 거시경제 전망을 작성하여 각 중앙부처에 지출한도액과 더불어 4월에 중앙부처에 시달한다<sup>95)</sup>. 거시경제분석연구소의 거시경제 전망과 함께 재무부는 향후 5년에 걸친 거시경제와 재정에 관한 시나리오인 ‘중기재정운영안’을 예산안에 포함한다. 4월과 5월 사이에 중앙부처는 예산안을 결정하고 이

95) 구체적인 내용은 IMF · Republic Of Slovenia(1999, 2002)를 참조.

를 6월에 재무부에 제출한다. 재무부의 예산국은 제출된 예산안을 가지고 각 중앙부처와 협의한다. 협의가 끝난 후 10월까지 최종 예산안을 의회에 제출하게 된다. 이러한 구체적이고 기술적인 예산편성 순기는 발달된 자본주의 국가에서나 실시할 수 있는 것이다.

## 2) 재정지출관리 수단

슬로베니아는 재정지출에 대해서 통제를 강화하고 있는 추세이다. 첫째, IMF · Republic of Slovenia(2002)에 따르면, 중앙정부의 재정적자를 GDP의 5% 이내로 유지하는 것은 물론 지방정부의 부채운영도 지방정부 예산의 5% 이내로 한정하고 있다. 예산집행법(Law on the Execution of the Budget)에 따르면, 국유기업을 포함한 정부전체의 재정지출은 총액통제를 받는다.

둘째, IMF · Republic of Slovenia(2002)에 따르면 2001년 예산에서는 23개 지출 분야와 90여개의 지출프로그램을 포괄하는 예산의 기능별 분류가 도입되었다. 이는 재정활동의 성과에 초점을 맞추고, 성과주의 중심으로 예산으로 이행하는 준비단계에서 도입되었다. 각각의 지출에 대해서 사업부처는 목표를 설정하고 이에 수반되는 비용과 효과에 대해서 명확히 정의해야 한다.

셋째, 정부의 내부감사도 강화되고 있는 추세이다. 2001년부터 중앙정부기관은 의무적으로 내부감사기관을 설치하도록 되어 있다<sup>96)</sup>.

넷째, Leloup et al.(2000)에 따르면 슬로베니아에서 재정건전성의 수호자라고 할 수 있는 재무부는 예산의 집행단계에서 상당한 유연성을 가지고 있다. 재무부는 회계연도 도중에도 재정지출을 적정수준으로 유지하기 위해서 지출수준을 조정할 수 있는 권한을 가지고 있다.

---

96) 구체적인 내용은 IMF · Republic Of Slovenia(2002)를 참조.

3) 예산 및 재정관리의 향후 과제

예산제도에서 해결해야 할 문제는 많이 남아 있다. 첫째, 재무부는 예산편성지침을 작성하고 각각의 중앙부처당 지출한도액을 결정하지만, 이러한 지출한도액의 법적인 제약은 없다. 따라서 이를 법제화하여 실질적으로 재정운영 규모를 통제할 수 있는 수단이 필요하다.

둘째, 재무부가 거의 모든 지출계정을 관리하지만, 국방부, 의회, 감사원, 법원은 독립적으로 계정을 관리한다. 또한 예산외기금계정은 재무부의 통합계정에서 제외된다. 이 경우, 재무부의 예산을 통해서 정부재정 운영의 전반적인 모습을 평가하기가 어렵다. 따라서 재무부 내의 회계국은 모든 지출계정을 단일계정으로 통제하고 모든 지출은 공공지출국(Office of Public Payments)을 통해서 이루어질 수 있는 체계를 구축하려고 하고 있다.

셋째, 예산안에 각각의 수입과 지출에 대해서 장기적인 전망치가 유용하게 쓰이지 못하고 있다. 이는 장기전망치가 하나의 숫자로 대변되는 경우가 많아 구체적으로 이러한 전망치를 기준으로 예산을 편성하기가 어렵기 때문이다.

넷째, 정부의 각 부처는 재원을 증가시키지 않는 범위 내에서 사업간에 전용(reprogram)을 할 수 있다. 이런 전용은 예산의 왜곡을 초래하므로 부처의 자율권을 제한해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

나. 불가리아

OECD(1998a, 2001)에 따르면, 불가리아는 체제전환 이후에 재정수지가 악화되다가 최근에는 안정된 국가 중 하나이다. 불가리아 예산제도 개혁의 가장 큰 특징은 제도 변화에 유럽연합의 영향력이 컸다는 점이다. 재정적자의 문제가 사라지지 않았던 1990년 중반에서도 유럽연합의 가입을 위해서 유럽연합의 기준으로 많은 예산제도를

정비하여 나갔다<sup>97)</sup>. 이는 재정적자가 심각한 상황에서는 예산제도의 개혁이 지지부진했었던 다른 체제전환국과는 비교된다. 유럽연합의 영향으로 예산제도의 개혁이 이루어진 것 중 가장 중요한 개혁은 중기재정운영제도의 도입이다. 본 연구에서는 불가리아의 경험을 중심으로 유럽연합의 예산제도 개혁의 영향을 살펴보고자 한다.

### 1) 중기예산계획의 수립

Horvath and Szekely(2001)에 따르면, 불가리아는 1997년에 Currency Board Arrangement(CBA)를 받아들여서 중기 재정예산 운영계획을 수립하기 시작했다. 이 중기재정운영계획<sup>98)</sup>에서는 단년도 예산운영에서 탈피하여, 재정운영을 중기에 걸쳐 구체적으로 편성하는 것을 의미한다. 즉, 가장 기본적인 원칙은 중기재정운영안을 바탕으로 지출과 수입의 현재가치를 비교함으로써 사전적으로 재정운영의 지출과 수입을 일치시키는 것이다. CBA에서는 중앙은행이 정부의 단기적 유동성 문제를 해결하기 위해서 통화를 발행할 수 없도록 되어 있다. 따라서 금융시장이 발달되어 있지 않은 불가리아의 상황에서 정부는 재정수입에만 의존하여 지출을 감당할 수밖에 없었던 것이다. 이를 계기로 재정 건전성의 유지를 재정운영의 중심에 두게 되었다.

중기운영계획에서 의미하는 재정지출은 매우 포괄적이다. 즉, 일반예산을 통한 재정지출뿐만 아니라, 예산외기금, 연금, 지방정부의 재정, 국유기업 재정, 외국환 부채 등을 포괄한다. <표 IV-3>의 중장기 재정운영기조에서 알 수 있듯이, 지출과 수입의 대비는 GDP에서 차지하는 비중을 기준으로 한다. 이는 경제상황의 변동에 대처하여 재정운영을 하기 위한 방법이다.

97) 구체적인 내용은 IMF·Bulgaria(1999)를 참조.

98) 대체로 5년 단위의 계획.

2) 기타 유럽연합관련 예산제도 개혁

이러한 유럽연합과의 협력 속에서, 예산제도의 개혁은 1990년대 후반에 들어서 그 효과가 나타나기 시작했다. IMF·Bulgaria(2000a, 2000b)에 따르면 1998년과 1999년 사이에 효율적인 예산집행을 위한 조치들이 이루어졌다. 즉, 1997년 말 100개가 넘는 예산외기금의 계정이 2000년 초에는 33개로 줄어들었고, 중앙부처를 비롯한 100개 이상의 1차 예산집행기관이 33개로 줄어들었다. 무엇보다도 가장 큰 개혁 조치는 모든 재정지출을 포괄하는 단일재정집행계정(treasury account)을 중앙은행에 마련한 것이다<sup>99)</sup>. 이는 유럽

<표 IV-2> 중기재정운영기조와 가정의 예

(단위 : %)

	Period average	Beginning of period	End of Period
GDP growth(in percent)	5.0	4.0	5.5
Seigniorage(in percent of GDP)	0.6	0.5	0.6
Marginal rate of borrowing(non-IFI, Euro, ppa)	7.8	8.7	7.3
Augmented net public debt-to-GDP ratio(in percent)	75.0	103.7	54.0
Fiscal reserve account(in percent of GDP)	7.3	10.5	5.1
Overall budget deficit(in percent of GDP)	1.2	1.5	0.8
Primary surplus(excluding seigniorage, in percent of GDP)	2.4	2.5	2.1
Primary gap(in percent of GDP)	△2.6	△2.8	△2.4
Revenue(in percent of GDP)	38.3	40.5	37.6
Expenditure(in percent of GDP)	39.4	42.0	38.5
Interest cost(in percent of GDP)	4.1	4.6	3.5
Current noninterest expenditure(in percent of GDP)	30.3	32.3	29.5
Public investment (in percent of GDP)	4.3	3.8	4.9

자료: Horvath and Szekely(2001).

99) 구체적인 내용은 IMF·Bulgaria(2001a, 2001b)를 참조.

&lt;표 IV-3&gt; 중기재정운영계획의 주요 수입 및 지출 : 2000~2005년

Measurea	Impact on the budget
<b>Revenues</b>	
Tax cuts in 2001	1.5percent of GDP decline in tax revenue in 2001
(a) substantial reduction in income tax rates, focused on lowest-earning people	
(b) 5 percentage points reduction in the average profit tax rate	
(c) 3 percentage points reduction in social security contribution rates	
<b>Expenditures</b>	
costs of EU and NATO membership preparations	Increase reaching 1 percent of GDP per annum by the end of the period
Increased public investment	Increase reaching 1percent of GDP per annum by the end of the period
Reduction of subsidies	Increase reaching 1 percent of GDP per annum by the end of the period
Increase in expenditure on targeted social programs	Increase reaching 1 percent of GDP per annum by the end of the period
Pension reform	14 percent of GDP decline in the NPV of pension system deficits by the end of the period
Health care reform	Expenditure contained at level in central scenario
Lowering budgetary employment by 1.5 percent annually and increasing public sector real wages by 2 percent annually	Decline reaching 0.7 percent of GDP in public sector wage costs annually by the end of the period
Military reform	Decline reaching 0.7 percent of GDP in 6Public sector wage costs annually by the end of the period

자료 : Horvath and Szekely(2001).

연합과의 합의로 설립된 국가기금의 원리를 일반예산에 도입한 것이다<sup>100</sup>). 이 계정을 통해서 모든 정부지출의 흐름을 파악할 수 있다. 단일재정집행계정에는 지출부처 예산을 별도로 관리하여 지출의 흐름을 원활하게 하였다.

#### 다. 러시아

러시아의 체제전환 과정은 많은 시사점들을 보여주고 있다. 러시아에서는 많은 개혁이 비교적 일찍부터 추진되었으나, 슬로베니아나 동구 일부 국가들처럼 성공적이지는 않았다. 러시아의 각종 제도개혁은 진전과 정지가 반복되는 것이었다고 요약할 수 있을 것이다. 초기의 과감한 개혁으로 혼란이 초래되고, 이로 인해 개혁에 대한 반대 의견이 등장하고, 개혁이 지연되는 등의 과정이 되풀이 되었다.

특히 재정제도와 관련하여서는 러시아에서의 근본적인 개혁은 외환위기 이후에야 본격적으로 추진되었다. 외환위기 이전의 러시아의 재정은 지속적인 재정적자와 경제적인 불안, 정치적인 압력으로 상징된다. 체제전환 초기부터 하이퍼인플레이션이 발생하였으며, 그 중요한 요인 중 하나가 재정적자였다. 또한 외환위기 발생의 가장 중요한 요인 역시 재정적자의 누적이라고 지적되고 있다.

러시아는 예산제도의 개혁을 다른 체제전환국에 비해서 일찍 시작하였음에도 불구하고 큰 진전을 이루지 못했다. 그 원인 중 가장 큰 요인은 재무부가 관리하는 예산이 전체 정부재정을 포괄하지 못한다는 점이다. 따라서 러시아의 예산제도 관련 개혁의 핵심은 예산이 전체 재정을 포괄할 수 있게 하는 것이었다. 더욱이 예산이 정부재정을 제한적으로만 관리함으로써, 재정지출을 통제하는 데도 문제가 많았고 방만한 재정운영의 원인을 제공하기도 하였다. 따라

100) 국가기금에 대한 논의는 제5절을 참조.

서 예산의 포괄범위의 확대는 부처의 지출통제를 강화하는 개혁과 맞물려졌다. 본 연구에서는 러시아의 예산 포괄범위의 확대와 이를 뒷받침하는 재정지출에 대한 통제의 변화를 알아보려고 한다.

예산제도에 대한 개혁시도가 있기 전에는 국방부의 예산은 다른 중앙정부예산과 분리되었고, 다른 회계시스템을 사용하고 있었다. 따라서 국방부 산하의 부서들은 지출의 예산외 편성에 따른 특혜를 누렸다. 이러한 국방 관련 예산의 분리는 국방부 산하의 국방예산에만 국한된 것이 아니라, 모든 정부재정 중 국방과 관련있는 재정 활동에 적용되었다. 예를 들어 국방부가 직접 관리하지는 않지만 연방군사도로(Federal Defense Road)의 건설비용의 경우도 예산에는 명시되지 않았다<sup>101)</sup>.

#### 1) 지출통제의 강화

예산이 정부의 재정을 부분적으로만 관리함으로써, 정부지출을 통제하는 데도 문제가 많았다. 따라서 예산의 포괄범위의 확대는 부처의 지출통제 강화와 맞물려졌다. 지출통제를 강화하기 위한 예산제도의 개혁은 다음과 같다.

첫째, 예산외기금을 축소하였다. IMF·Russian Federation (2002b, 2002c)에 따르면 1998년의 지출통제를 통해서 정부의 크기를 줄이기 위해 도로기금을 제외하고 모든 정부의 지출을 단일계정을 통해서 관리하는 방법을 도입하였다. 그러나 단일계정에 도로기금을 포함하는 것은 실패하였다. 왜냐하면 도로기금이 예산과는 다른 기능별 분류체계를 가지고 있었기 때문에 단순히 다른 예산외기금과 같이 단일계정으로 포함하기에는 시일이 필요했기 때문이다.

둘째, 지출관리를 강화하였다. IMF·Russian Federation(2001)에 따르면 1999년에는 일부 지출계정에 대해서 모든 지출내역을 상

---

101) IMF·Russian Federation(2000, 2002b)을 참조.

세히 기록하는 시스템이 도입되었다. 그러나 아직 전반적으로 도입되지는 못하고 있다. 그 이유는 우선 정부 내 기관으로 재정지출을 담당하는 부서와 기업성 재정활동을 하는 비정부기관과의 구분이 명확하지 않기 때문이다. 또한 정부부처가 지출을 발생시킬 계약을 하는 요건에 대한 법적인 규제가 명확하지 않기 때문이다.

셋째, 지출한도 관리를 강화하였다. IMF·Russian Federation(2000b, 2000c)에 따르면 1999년의 예산법은 사업주체가 지출한도를 초과하여 부채를 발생하는 경우 그 부채를 무효화하였다. 뿐만 아니라 재무부는 모든 정부수주계약을 체결하기 전에 사전에 등록하는 것을 의무화하는 방안을 고려하고 있다. 1999년 11월 대통령 시령에서는 모든 지출단위는 예산외 계정을 중앙은행에만 개설하게 하고 재무부 장관의 승인을 반드시 얻도록 하였다.

## 2) 국방재정의 예산 내 포함

IMF·Russian Federation(1999)에 따르면 1996년 이후 국방예산을 포함한 모든 지출을 단일 계정으로 관리하려는 노력이 계속되었지만 성공적이지 못했다. 연방정부 예산의 1/4를 차지하는 국방 관련 지출을 여전히 포함하지 못했으며, 지출을 효과적으로 통제할 수 있는 수단도 없었다. 예산의 재정포괄범위 확대를 위한 노력은 1998년부터라고 말할 수 있다. 1998년 8월 모든 정부의 예산외 재정활동을 통합하려는 대통령령이 있었지만, 실제로 적용되지는 못했다. 그 이유 중의 하나는 국방 관련 지출은 일반예산과는 다른 분류체계를 가지고 있었고, 수많은 사업주체가 있기 때문이다.

실질적인 성과는 1998년에 시범운영을 통해서 재무부가 국방부의 재정지출 중 지불기능을 담당하면서 시작되었다. IMF·Russian Federation(2002b)에 따르면, 2000년 이후 주요 국방 관련 지출은 재무부를 통해서 이루어지고 있다. 또한 2002년부터는 연방정부의 재정지원을 받는 모든 정부기관(해외에 있는 기관과 국방부 포함)

은 재정운영에 대해서 반드시 보고해야 한다. 그리고 모든 예산의 계정들을 예산 내로 편입하고 국방부의 재정운영도 재무부가 관리하게 되었다.

### 3) 기타 지출통제 정책

러시아의 경우 예산의 재정포괄범위 확대와 지출통제를 강화하기 위한 조치는 많이 있었다. 첫째, 러시아의 조세제도는 많은 면세와 감세의 조향이 있다. 그러나 예산에는 이로 인한 수입의 감소분, 즉 비용이 나타나 있지 않다<sup>102)</sup>. 특히 국유기업이 민영화되는 경우, 기업이 공공적 기능을 그대로 유지한다는 조건으로 세금을 면제해주기도 하는데 이러한 비용은 예산에는 명시되어 있지 않다. 따라서 일반적인 면세나 감세조향의 경우 그 추정치를 예산의 부록으로 첨가하는 것을 추진하고 있다. 둘째, Liasko(1999)에 따르면 1992년의 도입된 ‘신경제제도(new economic mechanism)’는 정부부처로 하여금 부수적인 재정수입을 얻을 수 있는 재원을 개발할 수 있는 자율권을 부여하였다. 또한 최근에는 이러한 부수적인 수입도 예산안으로 편성하는 규정을 고려하고 있다.

셋째, 잠재적 부채(contingent liability)는 잠재적인 지출수요이다. 특히 외국은행은 러시아의 기업에게 정부의 보증이 있는 경우에만 대출할 것이다. 공공서비스의 투자의 경우, 외부로부터의 대출에 대한 정부의 보증은 전체적인 예산의 틀 안에서 이루어져야 하며, 전체 보증액에 대한 한도가 있어야 한다.

넷째, 2000년 러시아의 새 예산법에서도 다년도 예산편성을 통해 지출의 낭비적인 요소를 제거하려고 노력하였다.

---

102) 영국이나 스페인의 경우는 행정부가 의회의 감세조향으로 인한 수입의 감소분의 추정치를 보고하도록 되어 있다.

<표 IV-4> 2000년 러시아 새 예산법의 주요내용

주요 개선 목표	내 용
역할 분담의 명시	○ 입법부와 행정부의 역할 분류의 명시화
예산편성과정 개선	○ 예산편성 과정과 승인 절차의 명시화 ○ 예산편성 과정에서 정부각 기관의 역할의 명시화 ○ 예산편성 과정 중 경제상황의 변동에 따른 예산수정을 원활히 함 ○ 예산편성의 투명성 증대 ○ 예산의 기능별 분화를 국제적인 기준에 부합하는 수준으로 개편
지출통제 강화	○ 사회보장성 기금을 제외한 모든 예산외기금을 예산 내로 포함 ○ 모든 예산외기금에 대해서도 예산과 동일한 감독 ○ 보조금과 국유기업에 개한 보조금의 축소
장기적 재정목표의 수립	○ 모든 정부에 대해서 다년도 예산을 편성할 수 있는 가이드라인의 마련

자료: Greinkman et al.(1999).

#### 라. 우크라이나

우크라이나는 예산제도의 개혁이 늦은 국가 중 하나이다. 그 가장 큰 원인은 어려운 경제상황과 정치적 요인에서 찾을 수 있다<sup>103)</sup>. IMF·Ukraine(1999, 2001)에 따르면 1992년에서 1994년 사이에 우크라이나는 인플레이션 정책을 실시하여 자국통화가 평가절하되고, 경제상황이 급속히 악화되었다. 1994년까지만 해도 우크라이나의 예산제도는 사회주의 원형을 따르고 있었고, 모든 정부의 서비스에 대해서 중앙정부가 지정한 비용산출기준을 적용하였다. 물론 이러한 기준은 공급자의 측면에서 만들어진 것이다. 또한 예산

103) 체제전환 초기의 경제적 어려움이 우크라이나에만 국한된 것은 아님에도 불구하고, 우크라이나에서 유난히 개혁이 늦은 것은 정치적인 요인이라는 지적도 있다.

집행에 관한 평가와 감사가 소홀하였다.

IMF·Ukraine(2001)에 따르면 1997년까지만 해도 재정지출을 통제할 수 있는 수단이 없었다. 계속되는 정부의 개혁노력에도 불구하고 1997년의 아시아 경제위기 속에서 우크라이나에 대한 외국인 투자는 크게 감소하여 재정은 다시 어려워졌다<sup>104</sup>. 경제위기를 극복하고 경제를 활성화시키기 위해서 정부가 국가역량을 경제 활성화에 집중시키는 가운데 장기적인 안목에서 예산제도의 개혁은 현실의 경제적인 어려움을 극복하는 것에 우선순위에서 밀려나게 되었다.

예산제도의 개혁은 1997년 중반부터 시작되었다. Pivovarsky(2001)에 따르면, 1997년의 가장 큰 예산제도의 개혁은 재정수입을 증가시키려는 목적과 예산외기금에 대한 통제를 강화하려는 목적에서 3개의 예산외기금—도로기금, 환경기금, 사회보장기금—을 예산 내로 편입한 것이다. 지출면에서도 보건 분야의 지출이 크게 감소하였는데 이는 각종 사용료의 부담과 각종 사회보장 프로그램에서 소득검증제도(means-testing)을 도입했기 때문이다.

우크라이나는 2001년 새로운 예산법의 도입으로 본격적인 예산제도의 개혁이 이루어졌다. 2001년 7월에 도입되어 2002년 예산편성과정부에서 적용되는 이 법의 주요내용은 <표 IV-6>와 같다.

이 예산법은 기본적으로 IMF의 재정운영기준을 많은 부분에 적용하고 있다. 이 예산법의 가장 큰 특징은 중장기재정운영계획을 명확히 한 것이다. 즉, 재정지출요인을 감소시키기 위해서 프로그램 중심의 예산편성이 도입되고, 예산외기금을 예산 내로 편입한 것이다. 재정수입 중 민영화 수입 의존도가 높은 상황에서 민영화의 진척상황에 따라 재정수지의 변동이 불가피하게 되었다. 따라서 정부는 불가피하게 재정수입이 낮은 상황에서도 재정의 건전성을 지킬

104) 외환위기 당시의 경제상황은 Kravchuk(1998)을 참조.

IV. 체제전환국의 재정상황 변화와 예산제도의 대응 163

수 있도록 지출요인을 최소화하는 것이 필요했다. 이를 위해서 예산외기금을 예산 내로 편입함으로써, 관련 지출통제에 대한 재무부와 의회의 영향력을 증가시켰고, 프로그램중심의 예산을 통해서 불필요한 지출을 줄이고 사업을 효율적으로 운영하려고 노력하였다.

<표 IV-5> 우크라이나 2001 예산법의 주요 내용

구 분	내 용
거시경제 운용개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부는 의회에 내년도 예산운영과 거시경제 정책에 대한 가이드라인을 제출해야 함</li> <li>○ 분명한 정책목표를 정해서 향후 3년의 재정운영계획을 수립</li> <li>○ 정부는 재정운영실태조사를 매달 시행해야 하며, 문제의 발견시 의회 승인을 거쳐 예산을 수정</li> <li>○ 재정의 총부채를 명목 GDP의 60% 이내로 유지</li> <li>○ 모든 예산외기금은 예산 내로 통합</li> <li>○ 특별회계는 그 정책목적(policy objective)을 의회의 승인을 받게 함</li> </ul>
예산편성 과정개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산편성 과정에서 재무부의 역할이 크게 증가</li> <li>○ 예산편성 과정에서 중요 절차를 명확히 규정</li> <li>○ 프로그램 중심의 예산이 도입</li> <li>○ 정부는 예산안을 의회에 제출하기 적어도 일주일 전에 공표</li> <li>○ 예산안은 12월까지의 승인완료</li> </ul>

자료: IMF · Ukraine(2002).

마. 투르크메니스탄

투르크메니스탄의 정부부문은 다른 체제전환국에 비해서 거의 개혁이 이루어지지 않아 매우 불투명한 상태이다<sup>105)</sup>. 정치적으로도 일당독재체제를 유지하고 있고, 이슬람 근본주의자의 세력이 커서 시장경제체제로의 전환이 지연되고 있는 것이 근본적인 원인으로 지적되고 있다.

105) 구체적인 내용은 IMF(1994e), IMF · Turkmenistan(1999)을 참조.

투르크메니스탄의 정치체제는 북한의 현재 모습과 매우 유사하다. 투르크메니스탄의 유일한 정책 결정권자인 니야조프 대통령은 구소련연방 붕괴 전인 90년 10월에 직접선거의 98.8%의 득표율로 대통령에 선출되고, 92년 6월의 대통령 선거에서도 99.5%의 지지를 얻어 재선되었다. 1999년 니야조프 대통령은 국가개발계획을 공표했다. 이 계획은 경제분야 위주였으며, 2010년까지 민주사회 건설의 초석을 놓는다는 구상을 담고 있으나, 니야조프 대통령은 국민들이 각양각색의 이념이나 정당 정책에 대처하기에는 아직 미숙하기 때문에 그때까지는 다당제와 독립적인 언론이 필요하지 않다고 보았다. 현재 니야조프 대통령은 종신 대통령 취임의 가능성까지 논의되고 있다. 이러한 공산주의 체제의 잔재와 족벌의 정치적 영향력은 북한의 현재 모습뿐만이 아니라 체제전환 이후의 상황에도 많은 시사점을 준다.

이러한 투르크메니스탄의 정치적인 상황은 북한의 체제전환시 발생하게 될 하나의 시나리오 중 매우 점진적인 형태에 해당되는 것으로 투르크메니스탄의 예산제도 개혁 과정은 북한에게 주는 시사점이 클 것이라 판단된다.

또한 투르크메니스탄 재정수입의 중요한 부분을 차지하는 가스수출의 경우 수출대금을 물품으로 지급받는 등 경제체제가 아직 후진성을 면하지 못하고 있다. 이러한 후진성의 존재와 이를 해결하려는 투르크메니스탄의 노력은 여건이 유사한 북한의 체제전환에 시사점이 클 것이라 판단된다.

### 1) 정부조직의 후진성

투르크메니스탄의 재정구조는 매우 복잡하게 되어 있다. 투르크메니스탄 정부의 예산은 42개의 중앙부처의 예산으로 이루어진 중앙예산과 5개의 주요 예산외기금, 자립재정성부처(self-financing ministries)들의 예산외 재정활동들로 구성되어 있다. IMF · Turk-

menistan(1999)에 따르면, 주요 자금자족 부처로는 국제관계부(Foreign Economic Relations), 석유·가스부(Oil and Gas Ministry), 농업 및 수자원부(Agriculture and Water Supply), 에너지 및 산업부(Energy and Industry) 등이 있다. 특히 이들 부처의 경우 그 재정운영이 거의 파악되지 않는다. 따라서 각종 부패가 유발되며, 법의 범위를 넘어서 국민의 부담을 가중시키는 경우도 많다. 전반적으로 이러한 부처들은 재정의 투명성을 저해한다. 이러한 정부구조는 북한의 정부부문의 불투명성과 매우 유사하다.

또한 투르크메니스탄은 정부부문의 범위를 정의하기 어렵다. 즉, 비록 재정활동의 대부분이 예산 내의 중앙부처 재정활동으로 설명되지만, 많은 공공재나 서비스의 공급이 예산 외로 이루어지고 있다. 예를 들어 IMF·Turkmenistan(1998, 1999)에 따르면 예산외 기금을 통해서 농촌에 보조금을 지급하는 경우는 이에 관한 재정활동을 파악하기 어렵다.

그러나, 아직도 재정 및 예산제도의 개혁은 본격적으로 시작되지 못하고 있다. 오히려 보건기금을 새로이 만들어 보건 관련 지출을 예산 외로 편성하였다. 또한 1994년에서 1997년 사이에 중앙은행의 재정지원을 통한 재정적자의 보전이 지속되었다. 이는 향후에 인플레이션 압력으로 이어질 것으로 전망되며, 결과적으로는 예산제도의 개혁을 지체시키는 원인이 될 것이다. 뿐만 아니라 재정수입에서 가스수출이 큰 비중을 차지함에도 불구하고 가스의 국제가격변동에 따른 재정수입변동을 흡수할 수 있는 장치가 마련되지 않아 1998년의 경우에 가스가격의 하락으로 재정수입이 GDP 대비 26%까지 떨어졌다<sup>106)</sup>.

요약하면, 투르크메니스탄의 경험은 정치적 후진성이 제도개혁의 발목을 잡을 수 있는 중요한 요인으로 작용할 수 있음을 잘 보여준

106) 물론, 가장 큰 무역 상대국인 러시아의 경제상황의 악화도 재정수입의 악화에 큰 몫을 차지했다.

다. 즉, 북한의 체제와 많이 유사하다는 점에서 북한의 예산 및 재정 관련 제도개혁에서도 시장경제체제의 도입과 더불어 정치개혁이 병행되어야 함을 보여준다. 특히, 예산의 포괄성의 확대를 통해 재정지출의 투명성을 확보하고, 중앙부처의 임의적인 재정활동을 통제하는 것이 중요하다.

## 2) 물물교환 경제

투르크메니스탄에서는 물물교환경제(barter economy)가 국제적인 교류와 국내적인 교류 모두에서 이루어지고 있다. 국제적인 교류는 주로 러시아, 중국 등과 1차, 2차 산업제품을 중심으로 이루어지고 있다. 국내에서도 주민 간에 물물교환이 성행하고 있다. 이러한 물물교환경제는 재정수입에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 경제적인 금액에 기초를 둔 예산편성과 집행에 저해요인으로 작용할 수 있다.

투르크메니스탄의 예산제도 개혁의 발목을 잡고 있는 가장 큰 원인 중의 하나도 물물교환경제이다. 그 중에서도 가스수출대금을 물품으로 받는 것이 가장 큰 문제이다. 투르크메니스탄 재정수입은 가스수출에 의존하는 비중이 크다. 따라서 예산편성도 이 부분으로부터의 수입에 의존한다. 하지만, 천연가스는 주로 우크라이나에 수출되는데 그 수출대금을 현금이 아닌 재화(식료품, 의류 등)나 서비스(우크라이나에서의 교육, 각종 토목공사 지원 등)로 받는 경우가 많다. 이러한 재정수입체제는 매우 비효율적이다. 즉, 예산결산시 재화나 용역의 수입이 빨리 파악되지 않아 결산이 예상보다 4개월 이상 미루어진 해도 있었다. 뿐만 아니라 재화나 용역의 가격을 시장가격보다 높이 평가하여 재정수입을 과대평가하는 경향이 있다.

IMF·Turkmenistan(1999)에 따르면 이러한 물물지급의 폐해를 줄이기 위해서 1999년 재무부는 다음과 같은 조치를 단행했다. 재정에서 큰 수입을 차지하는 에너지 수출을 통한 수입액을 보전하기

위해서 우크라이나 수출을 통한 수입액의 40%는 반드시 현금으로 인수하도록 했다. 뿐만 아니라 사회보장세, 소득세, 관세, 소비세를 물품으로 지급하는 것을 금지하였다. 또한 3명 이상의 거래자가 관련된 물물교환을 금지하였다. 마지막으로 물품지급에 사용될 수 있는 물품에 제한을 두었다.

## 5. 재정상황의 변화와 기금운영

이 절에서는 앞에서 논의한 예산에 이어 주로 예산외로 편성되어 있는 기금의 운영과 그 특징을 알아보려고 한다. 물론, 예산외로 운영되는 재정활동은 기금만은 아니다. 하지만, 그 규모와 중요성에 비추어 볼 때, 기금의 운영에 대한 시사점이 중요하므로 본 연구에서는 기금의 운영과 그 특징에만 연구의 초점을 두려고 한다. 특히 재정적자가 문제시 되며, 정부조직이 효율적이지 못한 상황에서 예산외로 편성되어 있는 기금운영과 그 지출을 통제하려는 시도는 거의 모든 체제전환국에서 있었다. 따라서 이 절에서는 국가별 재정상황의 변화와 이에 따른 기금운영정책의 변화를 알아보려고 한다. 본 절에서는 앞에서 언급한 5개 국가와 기금운영과 관련하여 흥미로운 사례를 제공하고 있는 아제르바이잔, 아르메니아 2개국 등 7개국의 사례를 살펴본다.

### 가. 국가별 기금운용 현황과 이슈

#### 1) 슬로베니아

슬로베니아 기금의 특징은 사회보장기금과 연금이 일반예산의 범주에 속한다는 점이다. 특히 연금의 경우 일반예산의 범주에 포함되어 있는 이유로 강력한 지출통제가 이루어졌다. 본 연구에서는 슬로베니아의 기금현황과 연금관리에 중점을 맞추어 논의하고자 한다.

1990년대 초 슬로베니아에는 예산외로 편성되어 있는 수많은 기금이 있었다. OECD(1998c)에 따르면 슬로베니아의 기금은 크게 두 가지로 분류한다. 첫째는 ‘Zavod’라고 불리는 ‘Z-type’기금이다. 이들 기금에는 정부기관의 기금이나, 정부를 대신하여 서비스를 제공하는 기관의 기금들이 포함된다. 이들 기금은 자산을 보유하지 않으며, 일반예산으로 부타의 지원이나 기관의 기업적인 활동을 통한 수입으로 재원을 마련한다. 우리나라와 비교해 볼 때 기타특별회계나 기업특별회계에 해당한다. 예를 들어 개발기금(Development Fund)은 합작회사에 의해서 운영되며, 기업의 구조조정과 민영화를 책임진다. 대표적인 사회보장기금(social insurance fund)은 Z-type 기금에 속하며, 일반예산안에 속해 있다. 다른 하나의 기금은 ‘F-type’이라고 불리우는 기금이다. 이는 자산을 보유하고, 일반예산과는 독립적인 수입과 지출구조를 가지고 있다. 일부 Z-type기금의 경우 일반예산에 포함되어 있는 동시에, 재원의 일부를 일반예

<표 IV-6> 슬로베니아 기금의 분류

Z-Type	F-Type
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Development Fund</li> <li>○ Capital Fund of Pension Insurance</li> <li>○ Fund for Agricultural Lands and Forests</li> <li>○ Fund for Compensation</li> <li>○ Agency for Payments</li> <li>○ Bank Rehabilitation Agency</li> <li>○ Agency for Privatization and Restructuring</li> <li>○ Fund for Succession of the Former Yugoslav Republic</li> <li>○ Fund for Film production</li> <li>○ Fund for Radio and Television</li> <li>○ Agency for handling radio-active waste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fund related to nuclear power</li> <li>○ Technological Development fund</li> <li>○ Ecological Development Fund</li> <li>○ Housing Fund</li> <li>○ Fund for the Development of SMEs</li> <li>○ Fund for non-professional cultural activities</li> <li>○ Fund for Regional Development</li> </ul>

자료: OECD(1998c)

IV. 체제전환국의 재정상황 변화와 예산제도의 대응 169

산으로부터 지원을 받는 기형적인 모습을 하고 있다. F-type기금의 특징은 재정성기금이 집중되어 있다는 점이다. Z-type기금의 경우는 재정성기금과 보험성기금이 혼재되어 있다. 기금은 총액면에서는 전체의 재정에서 큰 비중을 차지하지는 않지만, 이들에 대한 감독이 어렵고 다른 회계처리 방식을 사용하고 있기 때문에 전체 재정의 투명도를 떨어뜨린다.

다른 체제전환국과 마찬가지로 슬로베니아의 연금재정은 여러 문제를 가지고 있었다. 즉, 연금의 수혜액이 높고 수혜대상 연령은 낮아 연금지출이 많았을 뿐만 아니라 노령화의 진행으로 연금재정의 부담이 증가하여 왔다. 반면 근로자와 고용주의 부담은 감소하여 왔다(<표 IV-8> 참조).

<표 IV-7> 슬로베니아의 사회보장세 추이: 1992~1998

(In percent of gross wage)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
연금과 장애보험	28.8	30.8	31.0	31.0	24.4	24.4	24.4
근로자 부담	14.4	15.4	15.5	15.5	15.5	15.5	15.5
고용인 부담	14.4	15.4	15.5	15.5	8.9	8.9	8.9
의료보험	18.2	13.8	12.8	12.7	13.3	13.3	13.3
근로자 부담	8.7	6.6	6.1	6.1	6.4	6.4	6.4
고용인 부담	9.5	7.2	6.6	6.6	6.9	6.9	6.9
실업보험	3.4	3.4	1.3	0.8	0.2	0.2	0.2
근로자 부담	1.7	1.7	0.6	0.4	0.1	0.1	0.1
고용인 부담	1.7	1.7	0.6	0.4	0.1	0.1	0.1
임신보조	0.0	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
근로자 부담	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
고용인 부담	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
총액	50.4	48.0	45.2	44.7	38.0	38.0	38.0
근로자 부담	24.8	23.7	22.4	22.1	22.1	22.1	22.1
고용인 부담	25.6	24.3	22.9	22.6	15.9	15.9	15.9

자료: IMF · Republic of Slovenia(1999, 2002).

이에 대응하여 1992년부터 연금제도 개혁이 이루어졌다. IMF · Republic of Slovenia(2002)에 따르면 우선 수혜대상자의 연령을 높였다. 그리고 1996년에는 자영업자의 연금부담액을 증가시켰다. 그러나 이러한 조치는 큰 효과는 없었다. 아무리 수혜대상 연령을 증가시킨다고 하더라도 평균퇴직연령은 증가한다. 또한 자영업자에 대한 연금부담액의 증가는 자영업자로 하여금 민간보험으로 전환하게 하여 실제로 자영업자로부터의 수입을 감소시켰다. IMF · Republic of Slovenia(2002)에 따르면 정부는 연금분류를 제3단계로 나누어 실행할 것을 검토하고 있다. 제1단계는 현재의 PAYGO시스템을 유지하고 제2단계에는 연금의 수혜액을 부담액 수준으로 한정하는 체제이고, 마지막 3단계는 자발적인 부담으로 구성하는 것이다. 이러한 연금시스템은 연금의 부담금에 비해 연금을 차등지급하는 정도가 커지고, 의무적인 가입을 증가시켜 연금재정을 향상시킬 수 있을 것으로 보인다.

## 2) 불가리아

불가리아의 기금 관련 개혁은 크게 두 가지로 나누어진다. 첫째는 지방정부가 관리하는 기금에 대한 통제이다. 1991년에서 1998년 사이에 기금의 수는 크게 늘어났지만 그후에 예산에 편성되어 2000년 현재 10개의 기금이 있다. 불가리아의 경우 특이한 점은 10개의 기금 중 5개는 지방정부에 속해 있다는 점이다<sup>107)</sup>. 지방정부에 속한 기금은 중앙정부예산에서 재정적인 지원을 받는다. 따라서 지방정부운영 기금이 방만하게 운영되어 재정압박을 가져왔다. 이를 개선하기 위해서 중앙정부의 재정지원에 대한 한도를 정하고, 지방정부의 기금운영에 대해서 의회의 감독을 강화하였다. 또한 기금운영 계획서는 중앙의 재무부에 제출하는 것을 의무화하였다.

---

107) 불가리아 이외에 지방정부가 기금을 운영하는 국가에는 체코가 있다.

둘째, 예산제도의 개혁에서 논의한 바와 같이 불가리아의 개혁은 유럽연합의 기준에 부합하는 과정과 밀접한 관계가 있다. 불가리아의 예산법에 근거하여, 재무부와 내각(Council of Ministers)이 예산외기금과 계정의 승인권을 가진다. 하지만, IMF·Bulgaria(2001a, 2001b)에 따르면, 기금이 예산외로 편성되어 예산이 받는 통제를 받지 않는 것을 보완하기 위해서 유럽위원회(European Commission)와의 협력법 성격인 상호승인비준법(Law on Ratification of the Memorandum of Understanding)에 근거하여 예산외기금인 국가기금(National Fund)이 설립되었다. 국가기금은 모든 예산외기금을 통합 관리하는 계정이다. 즉, 유럽연합과의 합의에 의해서 목적세를 재원으로 하는 예산외기금들은 국가기금계정이라는 단일 창구를 통해서 관리된다.

### 3) 러시아

러시아의 경우 예산과 마찬가지로 기금운영에 있어 가장 큰 이슈는 기금의 방만한 운영을 통제하는 것이다. 여기서는 러시아 기금의 운영현황을 알아보고, 기금운영 개선 노력에 대해서 살펴보고자 한다.

IMF·Russian Federation(1999, 2000b, 2001b)에 따르면, 1991년에서 1999년 사이에 예산외기금은 5개의 사회보장성기금, 즉 연금(pension fund), 사회보험기금(social insurance fund), 실업기금(employment fund), 사회보장기금(social protection fund), 의료보험기금(medical insurance fund)과, 도로기금(federal and regional road fund), 환경기금(ecological fund), 기술개발기금(technology development fund)이 있다. 이와 더불어 World Bank(1996)에 따르면 연방정부에서 관리하는 최소 50여 개의 산업기금(industrial funds)이 있다. 산업기금들은 기술개발, 투자, 재정적으로 어려운 기업들을 지원하는 목적으로 쓰인다. 23개 정도의 기술개발기금이 있

고 16개 정도의 투자기금이 있다. 이러한 산업지원기금의 특징은 기금의 수입이 정부를 거치지 않고 기업으로 직접 들어가는 경우가 대부분이라는 점이다.

기금의 재정수입 측면에서 가장 큰 문제는 재정수입의 변동성이다. <표 IV-9>에서 볼 수 있듯이 사회보장성 기금의 수입은 GDP의 10% 내를 유지해 왔다<sup>108)</sup>. 하지만 기금수익은 해마다 큰 변화가 있었다. 특히 연금의 경우 적자와 흑자가 반복되며, 아직 납세·납부행정이 발달되지 못했기 때문에 부담자의 납부순응도(compliance)에 따라서 연금수입이 좌우되는 경우가 많았다.

IMF·Russian Federation(2002b)에 따르면 1999년에는 주요 기금의 큰 변화가 있어, 3개의 주요 기금—연금, 사회보장기금, 의료보험—으로 개편되었다. 이러한 개편의 배경에는 다음과 같은 이유가 있다. 첫째, 도로건설기금과 환경기금 등의 재정성기금<sup>109)</sup>은 기금의 특징 중의 하나인 여유자금의 필요가 적어 예산 내 사업으로 재편되었다. 둘째, 지속되는 연방적자로 인해 대규모의 재정투입이 요구되는 재정성기금을 지탱하기 어려웠다. 반면, 산업기금은 그대로 유지되었다. 그 이유는 개별산업에 대한 지원의 경우, 산업의 이해집단들의 꾸준한 로비가 있었기 때문이다. 한편 기금의 재원이 기업으로 직접 들어가는 것을 관련 정부기관을 거치게 하려는 노력이 있었지만, 정부기관이 다양한 기금을 관리할 수 있는 능력이 없어 이루어지지 못하고 있다.

각 기금별로 이슈를 살펴보면, 우선 실업기금의 경우 재원배분의 비효율성이 컸다. 실업기금 지출의 80% 가량은 일자리 창출에 쓰인다. 하지만 실업기금의 재원은 중앙으로의 이전 없이 거의 해당 지역에서 관리하는데, 일자리 창출에 쓰이는 지출이 실제로 지역의

108) 모든 산업기금까지 포함하는 경우, 비율은 13~15%까지 올라간다.

109) 재정성기금은 일반적인 정부의 재정활동과 유사한 사업을 하는 기금을 지칭한다. 사업성기금이라고 불리우기도 한다.

IV. 체제전환국의 재정상황 변화와 예산제도의 대응 173

<표 IV-8> 러시아의 주요 사회보장성 기금의 운용상황: 1994~2001

(단위 : billions of rubles, %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		
								Q1	Q2	Q3
(in billions of rubles)										
수 입	55.3	124	174	251	234	391	604	148	174	184
연 금	38.3	85	127	181	162	277	424	111	129	134
실업기금	3.0	6	7	9	8	13	20	0	0	0
사회보험기금	7.5	18	25	32	33	52	87	19	22	25
의료보험	6.6	15	15	30	31	49	73	18	23	25
지 출	52.3	123	177	248	258	335	498	139	162	171
연 금	37.3	86	127	177	190	235	341	104	121	132
실업기금	2.4	6	7	9	8	10	16	0	0	0
사회보험기금	6.6	17	25	30	32	43	70	19	22	23
의료보험	6.0	15	15	29	32	47	71	16	21	18
float	0.0	0	3	3	△3	0	1	1	△3	△2
총계(총 예산외기금)	2.9	0	△3	3	△24	56	106	9	12	13
재 원	△2.9	0	3	△3	24	△56	△106	△9	△12	△13
금융기관	△1.6	0	0	△2	△1	△10	△107	△11	△11	△6
연금 미지불액		-	-	-	26	△29	-2	0	0	0
(GDP 대비, %)										
수 입	9.0	8.0	8.1	10.1	8.5	8.2	8.6	7.9	8.1	7.5
연 금	6.3	5.5	5.9	7.3	5.9	5.8	6.0	5.9	6.1	5.5
실업기금	0.5	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0
사회보험기금	1.2	1.1	1.2	1.3	1.2	1.1	1.2	1.0	1.0	1.0
의료보험	1.1	0.9	0.7	1.2	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0
지 출	8.6	8.0	8.2	10.0	9.4	7.0	7.1	7.4	7.6	6.9
연 금	6.1	5.6	5.9	7.1	6.9	4.9	4.8	5.5	5.7	5.4
실업기금	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0
사회보험기금	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	0.9	1.0	1.0	1.1	0.9
의료보험	1.0	0.9	0.7	1.2	1.2	1.0	1.0	0.9	1.0	0.7
Float	0.0	0.0	0.2	0.1	△0.1	0.0	0.0	0.0	△0.1	△0.1
총계(총 예산외기금)	0.5	0.0	△0.1	0.1	△0.9	1.2	1.5	0.5	0.6	0.5
재 원	△0.5	0.0	0.1	△0.1	0.9	△1.2	△1.5	△0.5	△0.6	△0.5
금융기관	△0.3	0.0	0.0	△0.1	0.0	△0.2	△1.5	△0.6	△0.5	△0.3
연금 미지불액		-	-	-	1.0	△0.6	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: IMF · Russian Federation(2002a, 2002b).

노동시장의 상황과 연계되기가 어렵다. 예를 들어 IMF·Russian Federation(2002b)에 따르면 실업상황이 심각하고 일자리 창출의 여지가 많은 지역에는 실업기금 재원이 부족한 경우가 발생하고, 반면 어떤 지역에서는 실업문제가 심각하지 않아 실업기금재원이 남는 경우도 발생하기도 한다. 이러한 재원배분의 비효율성을 해결하기 위해서, 2000년에 실업기금은 폐지되고, 그 역할을 연방정부의 일반예산이 담당하게 되었다.

사회보장기금의 경우에도 운영의 비효율성으로 인한 재정누수가 문제가 되었다. 사회보장기금의 경우 많은 재원이 병가(sick leave)에 소요된다. 하지만 병가의 경우, 해당기업의 부담이 없기에 기업으로서는 정당한 병가인지를 감독할만한 인센티브가 없다. 따라서 재원낭비가 심하다. IMF·Russian Federation(2002b)에 따르면 2001년부터 연방정부는 병가의 경우 해당기업이 일정액을 부담할 것을 고려하고 있으며, 기금운영에 대한 감독도 강화할 예정이다.

#### 4) 우크라이나

우크라이나의 예산외기금의 특징은 기금 간의 밀접한 연계성이 있다는 점이다. 즉, 한 기금의 재원이 다른 기금의 재원으로 사용되기도 한다. 또 다른 특징은 사회보험기금의 경우 중앙부처가 아닌 노동조합에서 운영하고 있다는 점이 특이하다. 그러면 우크라이나의 각각의 기금에 대해서 알아보기로 한다.

IMF·Ukraine(2002)에 따르면 예산 외로 운영되는 사회보험기금(Social Insurance Fund)의 경우, 노동조합에 의해서 운영된다. 이 기금의 일부는 병가를 지원하는 데 쓰인다. 또한, 병에 걸린 노동자에게 임금지급을 하는 데 쓰여 기업의 임금부담을 덜어줌으로써 노동자의 고용을 유지하는 기능도 병행한다. 그러나 기금을 통한 의료혜택의 지원은 효과적이지 못하다. 예를 들어 의료치료권은 노동자에게 상당히 할인된 가격으로 제공되며, 실제비용과 할인가격

의 차이는 기금이 부담하게 되어 기금재정을 악화시키는 주요한 원인으로 작용하였다.

IMF·Ukraine(2002)에 따르면 실업기금(Employment Fund)은 노동자의 실업 이후 12개월간의 실업수당을 지원할 뿐만 아니라, 실업자의 재취업교육에 대해서도 지원한다. 그러나 실제로 실업기금의 혜택을 받는 경우는 적다. 그 이유는 기업들이 노동자를 해고하기 보다는 무보수 휴직 등으로 고용상태를 유지하는 경우가 많기 때문이다. 따라서 1996년부터 1998년 사이에 실업률의 급격한 증가로 재취업교육 지원이 대폭 삭감되었다.

체르노빌 기금은 체르노빌 사태의 피해자를 지원하기 위한 기금이다. 현재는 부가세의 일부를 목적세로 하고 있다.

IMF·Ukraine(2001, 2002)에 따르면, 연금의 경우 1998년까지 연금지급액이 최저생활보조비에도 미치지 못하자 이를 최저생계비 수준으로 끌어 올렸고, 이는 연금재정에 큰 부담으로 작용하였다. 연금은 수혜자의 연금부담과 체르노빌 기금과 군인연금으로부터의 출연으로 운영된다. 1998년 6월 연금 재정을 탄탄히 하기 위한 목적으로 수혜자의 개별기록을 시작하고, 연금수혜대상 연령도 인상하였다.

#### 5) 투르크메니스탄

투르크메니스탄은 광물자원이 풍부한 국가로<sup>110)</sup>, 재정수입에서도 큰 비중을 차지한다. 따라서 관련 산업을 지원하는 기금이 따로 있을 정도이다. 이는 특히 체제전환 초기에 민영화를 통한 수입은 크게 기대하기 힘들고, 조세수입이 크게 감소하는 등 재정운영이 어려움을 겪는 상황에서, 풍부한 광물자원을 지닌 북한의 초기 재정운영에 주는 시사점이 클 것이라고 판단된다.

110) 투르크메니스탄의 발견된 천연가스 매장량은 1.7조 제곱평방미터에 이르며 이는 세계에서 네 번째로 많은 보유량이다. 석유는 118백만 톤을 보유하고 있다.

&lt;표 IV-9&gt; 투르크메니스탄의 예산수입원: 1994~1999년

	1994	1995	1996	1997	1998		1999		
					Approved Budget	Annual	Approved Budget	Q1	Q2
(in billions of manat)									
Revenue	147	133.7	1284.1	2817.6	3655.9	3060.8	3693.1	488.5	786.9
Profit Tax	2.9	31.3	292.8	579.6	502.0	412.0	422.0	45.9	125.8
Value-added tax	4.3	38.6	430.0	797.9	1037.8	714.9	946.3	73.4	169.2
Natural resources tax	1.1	13.8	143.6	231.2	233.2	43.1	201.1	4.3	11.8
Personal income tax	0.8	4.6	30.5	108.3	149.3	157.4	224.9	40.0	40.8
Excise tax	0.5	9.5	42.0	92.4	380.8	221.3	377.8	19.1	47.8
Pension and Social Security Fund	3.4	19.9	168.7	471.0	758.4	711.0	832.5	106.3	217.0
Medical Insurance Fund	...	...	11.1	32.7	30.0	8.2	...	...	...
Other taxes and revenues	1.7	16.1	165.4	257.9	125.4	318.8	210.1	92.3	61.2
Repayments of scheduled gas	...	...		246.6	439.0	474.1	478.3	107.3	113.2
(in percent of GDP)									
Revenue	16.9	20.5	16.6	25.4	27.6	23.1	19.1		
Profit Tax	3.3	4.8	3.8	5.2	3.8	3.1	2.2		
Value-added tax	4.9	5.9	5.5	7.2	7.8	5.4	4.9		
Natural resources tax	1.3	2.1	1.9	2.1	1.8	0.3	1.0		
Personal income tax	1.0	0.7	0.4	1.0	1.1	1.2	1.2		
Excise tax	0.5	1.5	0.5	0.8	2.9	1.7	2.0		
Pension and Social Security Fund	4.0	3.1	2.2	4.2	5.7	5.4	4.3		
Medical Insurance Fund	...	...	0.1	0.3	0.2	0.1			
Other taxes and revenues	1.9	2.5	2.1	2.3	0.9	2.4	1.1		
Repayments of scheduled gas	...	...	...	2.2	3.3	3.6	2.5		

자료: IMF · Turkmenistan(1998).

투르크메니스탄의 광물자원 관련 재정정책은 매우 강력한 편이다. IMF · Turkmenistan(1999)에 따르면, 높은 이윤세를 부과하고 있어 총 실효세는 최종가치의 50%에 이른다. 또한 에너지 관련 주요

정책은 대통령이 대통령령으로 직접 관리한다. 그 중에서 광물자원 관련 기금은 이 산업을 집중적으로 지원하는 데 쓰인다.

IMF·Turkmenistan(1998, 1999)에 따르면 1996년에 세워진 석유·가스 개발기금(Oil and Gas Development Fund)은 석유와 가스의 수출을 통한 이윤의 일부를 재원으로 하며, 가스와 석유의 생산, 판매를 촉진하는 데 쓰인다.

IMF·Turkmenistan(1999)에 따르면 광물자원채굴기금(Geological Prospecting Fund)은 천연가스나 석유에 비해서 기업성이 떨어지는 자원(주로 물이나 기타 광물자원)의 개발을 지원한다. 이 기금의 재원은 광물채굴업자의 부담금과 투르크메니스탄 최대의 가스회사인 투르크멘가스(Turkmengas)의 가스생산량에 대한 35%의 세금으로 충당한다. 1994년 광물자원채굴기금을 예산 내로 편성하였다.

이러한 에너지 관련 기금은 산업의 발전과 재정수입증대에 큰 몫을 차지하였다. 또한 석유·가스 개발기금은 석유와 가스유전을 개발하고, 카스피해횡단송유관(Trans-Caspian pipeline)등의 기간구조를 설치하는 데 기여하였다. 반면, 광물자원채굴기금은 그 비중이 크지 않아 1994년에 예산 내로 편성되었다.

#### 6) 아제르바이잔

아제르바이잔의 기금운영을 논의하는 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 일부 주요 기금운영이 일반예산의 재정활동을 지원하는 특별회계와 유사하다는 점이다. 즉, 아제르바이잔 기금의 특징은 특정 목적의 사업을 지원한다기보다는 재원의 운영주체에 따라서 분류된 성격이 강하다. IMF·Azerbaijan Republic(2002a, 2002b)에 따르면 아제르바이잔의 예산외기금에는 국제은행(International Bank)에서 관리하는(hard currency fund) 4개의 경화기금(hard currency fund), 사회보장기금(Social Protection Fund)과 실업기금(Employment Fund) 이외에 국제은행(International Bank)에서 관리하는 대

통령기금(President's Fund) 안에 식료품기금(Foodstuffs fund)과 의약품기금(Medication)이 있고, 내각기금, 기업기금(Enterprises' Fund), 지방정부기금(Local Authorities's Fund)이 있다. 대통령기금은 빵을 만드는 기업에 밀가루를 공급하고 병원에 의약품을 공급하는 데 사용된다. 다른 기금들은 주로 기업의 수입을 지원하는 데 쓰이거나 지방정부의 재원으로 활용된다. 이처럼 지출의 목적이 구체적이지 않아 해당부처가 임의로 재원을 집행할 수 있는 여지가 많아 재원의 낭비가 심하다. 또한 이러한 포괄적인 목적의 예산외기금은 재무부가 편성하는 중앙정부의 일반예산의 재정포괄도를 낮추어 재정운영의 투명성을 저해한다.

둘째, 아제르바이잔의 특징적인 기금은 석유기금(Oil Fund)이다<sup>111)</sup>. 앞에서 논의한 투르크메니스탄도 석유·가스기금을 운영하고 있지만, 아제르바이잔의 석유기금은 그 운영방식에서 차이가 있다.

아제르바이잔의 석유기금은 석유판매(주로 수출)에서 발생한 이윤에 대한 이윤세로 재원을 마련한다. 석유기금의 설립의도 중의 하나는 석유 관련 산업과 비석유산업 간의 불균형적인 발전을 해소하기 위해서이다. 비석유산업은 국내시장에서 값싼 수입재와의 경쟁을 통해 타격을 받을 뿐만 아니라, 석유산업의 성장으로 석유산업 종사근로자의 임금이 올라 이중적으로 타격을 받고 있다. 따라서 비석유산업에 대한 지원이 필요했고 이를 위해서 석유기금의 일부를 비석유산업의 지원에 사용한다.

그러나 석유기금을 설립한 가장 큰 원인은 석유가격의 급격한 변동이다. 즉, 석유수출가는 국제유가 변동에 민감하게 반응하는데, 이는 다시 재정수입이 국제유가에 따라 큰 폭으로 변동하게 한다. 따라서 재정을 외부적인 충격으로부터 보호할 수 있는 장치가 필요했다. 이를 위해서 석유기금의 여유자금을 외국의 금융자산에 투자

111) 석유기금에 대한 구체적인 내용은 IMF·Azerbaijan Republic(1998, 2000, 2002a)을 참조.

함으로 국제경제상황의 변동으로 인한 위험을 회피할 수 있는 장치를 마련하였다<sup>112)</sup>.

석유기금은 석유수입금의 관리에도 유용하다. 석유수출에 다른 수입은 다른 재정수입과는 달리 유한한 자원의 판매에 따른 것이다. 따라서 현 세대가 얼마만큼이나 미래 세대의 재원을 사용할 수 있는지에 대한 의문이 발생한다. 즉, 어떠한 방식으로든지 차세대가 현재의 석유수출로 인한 수입으로 혜택을 볼 수 있도록 하는 장치가 필요했고, 이를 만족시키기 위해 기금형식으로 여유자금을 운영하게 되었다.

IMF · Azerbaijan Republic(2002a)에 따르면 석유기금은 예산 외로 편성되어 있으며, 예산 내로 편성하려는 시도도 있었지만 실패했다. 실패의 가장 중요한 이유는 예산 내로 편성하여 수입이 일 단은 예산으로 귀속되어 재정의 잉여분을 재원으로 사용하는 경우, 경제가 불황일 때 사업의 재원을 충당하기 어려워 사업의 지속성에 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

<표 IV-10> 아제르바이잔의 석유수입을 통한 재정지출

(단위 : 미화 백만 달러)

	1995	1996	1997	1998	1999
석유산업으로부터의 총 예산수입	239	213	331	232	331
SOCAR 납부액	117	176	267	157	176
기 타	122	37	64	75	155
석유수입의 총 사용액	209	259	324	194	228
SOCAR 납부액	117	176	267	157	176
기 타	92	83	57	37	52
석유수입의 총 사용액 (GDP 대비)	8.7	8.2	8.4	4.7	5.7

주: SOCAR는 아제르바이잔의 대표적인 국영 석유회사.

자료: IMF · Azerbaijan Republic(2000, 2002a).

112) 이를 금융경제에서는 'risk hedging'이라고 부른다. 이러한 여유자금은 영방식은 투르크메니스탄의 석유·가스기금과는 구분되는 여유자금 운용방식이다.

이러한, 아제르바이잔의 석유기금운영은 향후 북한이 자연자원의 수입을 바탕으로 한 기금을 마련할 경우 기금운영에 여러 가지 시사점을 준다. 즉, 재정수입이 자연자원의 처분소득에 의존하는 경우, 재정수입이 국제적인 경제상황의 변화에 민감하게 반응하지 않게 하는 조치가 필요하다. 그리고 자연자원 관련 기금의 효율적인 운용을 위해서는 예산 외로 운영하는 것이 바람직하다.

#### 7) 아르메니아

아르메니아의 기금운영에서 특징적인 것 중 하나가 실업기금과 연금의 통합이다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 실업기금과 연금을 분리하여 운영할 수 있는 행정력이 부족하였다. 둘째, 상대적으로 실업기금의 운영규모가 적어서 연금과 통합하는 데에 큰 무리가 없었다. 셋째, 실업기금은 고용주들이 노동자의 고용상태를 무급휴가 등을 통해 변칙적으로 유지하는 등의 원인으로 인해 실질적으로 실업자를 지원하는 데 효과적이지 못해 그 기능이 연금기금으로 통합되었다.

IMF · Republic of Armenia(1998, 2002)을 통해서 통합된 연금 · 실업기금의 운영 상황을 살펴 보면, 1991년 연금기금이 만들어지고 1992년에 실업기금이 연금과 통합되어 연금 · 실업기금(Pension and Employment Fund)이 설립되었다. 연금 · 실업기금은 1993년 이후 예산 외로 편성되어, 연금 및 실업급여를 제공하고 육아보조 등의 보조적인 지원역할도 한다. IMF · Armenia(1993, 1994)에 따르면 연금 · 실업기금은 1992년 GDP 대비 7%의 적자이다가 1993년에는 0.2%로 적자폭이 크게 줄어들었다. 이는 육아보조 등 몇몇 보조지원의 폐지 등 지출을 크게 줄인 정책에서 기인한다.

#### 8) 기타 체제전환국의 기금운영 현황

앞에서 다루어지지 않은 기타 체제전환국의 기금운영 현황과 특

정은 <표 IV-12>에 정리하였다. 몇몇 국가를 살펴보면, 우선 투르크메니스탄은 농촌개발기금과 교통통신기금 같은 경제성 지출을 행하는 기금이 있다. 벨라루스의 도로기금과 가격규제기금, 리투아니아의 농촌구조개선기금도 같은 분류로 분리할 수 있다. 이러한 경제 분야에 대한 지원이나 보조는 체제전환의 초기에 경제성장을 위해서 중점분야에 대한 지원과 소외 분야에 대한 지원으로 나뉜다. 그러나 경제가 어느 정도 성숙단계에 이르고 재정건전성을 유지하기 위해서는 특정분야에 대한 지원은 없어질 것으로 전망된다.

라트비아의 경우 농산물의 가격안정을 위해서 농산물가격안정화기금을 운영하고 있는데, 이 기금은 재원을 국유기업으로부터 10%의 자본세로 조달하는 것이 특징이다. 이는 상대적으로 소외된 농어촌을 보조하기 위해서 경제적으로 우월한 국유기업에게 그 지원 부담을 맡게 하는 것이다. 또한 슬로베니아와 마찬가지로 사회보장기금을 예산 내로 편입하여 운영하고 있다.

리투아니아의 국유기업민영화기금과 주택민영화기금은 국유기업과 주택의 민영화로 인한 수입으로 사회기반시설을 건설하는 재원으로 쓰이는 점이 특이하다. 다른 체제전환국의 경우 민영화기금이 주로 일반예산의 부족한 재원을 충당하는 데 쓰이는 반면 리투아니아는 체제전환 이후 사회기반시설이 매우 열악하여 이를 건설하기 위한 재원의 필요로 인해 민영화를 통한 수입을 재원으로 사용하게 되었다.

&lt;표 IV-12&gt; 기타 체제전환국의 기금운영 현황

국가	기금	내 용
투르크 메니스탄	연금	연금뿐만이 아니라 임신 및 출산보조, 장례보조, 육아지원 역할을 함
	사회보장기금	노동자의 부담(1%)과 고용주의 부담(기업의 경우는 임금의 37%, 집단농장의 경우는 26%)으로 재원을 마련
	농촌개발기금	목화의 판매수익과 기업이윤세의 3%를 재원으로 함 주로 보리와 목화재배농가에게 비료와 보조금을 지급하는 데 쓰임
	교통통신기금	1997년에 시작되어 관련 산업 - 항공, 도로교통, 철도, 해상교통, 통신 - 산업의 부담금으로 재원 마련 해당 산업의 중소기업들을 지원하는 데 쓰임.
	보건기금	근로자가 자발적으로 부담한 4%의 세를 통해서 근로자가 의료서비스를 받는 데 보조
라트비아	사회보장기금	1993년부터 예산 내로 편입되어 운영되고 있음
	농산물가격 안정화기금	국유기업으로부터 10%의 자본세를 통해서 재원을 마련
	환경보호기금	환경친화적인 산업의 지원하기 위한 기금 오염을 발생시키는 산업으로부터의 부담금을 통해서 재원을 조달
	민영화기금	민영화를 통한 수입을 이용하기 위해서 설립 민영화가 신속하게 이루어지지 못함으로써, 이 수입은 크지 못함
리투아니아	사회보장기금	재원을 목적세인 사회보장세에 의존 연금과 가족수당, 보건, 실업자 수당을 지급
	국유기업민영화기금	이 두 민영화기금은 국유기업과 주택의 민영화로 인한 수입으로 사회기반시설을 건설하는 데 쓰임
	주택민영화기금	
벨라루스	농촌구조개선기금	
	사회보장기금	
	실업기금	
	가격규제기금	매출세의 3%를 목적세로 하여 재원 마련 유가공 제품의 생산자에 대한 보조금을 지급하는 데 쓰임
타지키스탄	도로기금	휘발료세를 목적세로 하여 도로의 운영과 건설에 대한 지출을 담당
	연금	
	사회보장기금	사회보장기금은 노동조합을 통해서, 실업기금은 노동부에 의해서 운영 1994년부터 사회보장기금이 실업기금에 통합되어 운영되고 있다.
에스토니아	실업기금	
	사회보장기금	사회보장세를 재원
	의료보험기금	의료보험료에 의해서 충당
그루지아	환경기금	
	산림기금	
그루지아	사회보장기금	연금뿐만 아니라 임신 및 출산보조, 장례보조, 육아지원 등을 지원
	실업기금	

자료 : IMF · Turkmenistan(1998, 1999).

IMF · Republic Of Latvia(1999a, 1999b).

IMF · Republic of Lithuania(2002), IMF(1993d).

IMF · Belarus(1994).

IMF · Tajikistan(2001), IMF(1994d).

IMF · Estonia(1998, 1999, 2002), IMF(1993b).

IMF(1993d, 1994c) for Georgia.

나. 체제전환국 기금운영의 특징

1) 수입과 지출의 연계성 부족

일반론적인 측면에서 기금은 정치경제학적으로 여러 가지 의미를 가진다. 전택승(2002)에 따르면, 자본주의 사회에서는 기금을 통해서 지출과 수입에 대한 국민이나 이해집단의(정치적인) 불확실성을 줄일 수 있다고 하였다. 정부가 일반예산의 재원을 통해 사업을 하는 경우 가장 어려운 점 중의 하나는 예산의 지출과 수입의 시간적 불일치성 속에서 이익집단간의 이해를 조정하는 것이다. 즉, 예산의 경우는 수입과 지출간에 시간적인 괴리가 있어 현재의 재정부담이 미래의 수혜로 이어질지가 불확실하기 때문에 어느 국민이나 이해집단도 현재에 쉽게 희생하려 하지 않는다. 기금은 이러한 시간적인 불일치에서 오는 합의도달의 어려움을 해결할 수 있다.

다시 말해 일반예산을 통해서 지출을 하는 경우, 현재의 지출부담에 따른 미래의 수혜에 대한 불확실성이 존재한다. 반면 기금은 재원을 따로 마련해 놓고, 그 지출의 목적을 분명히 규정함으로써 이러한 불확실성을 제거할 수 있다. 즉, 기금은 수입과 지출을 하나의 흐름으로 연결하는 메커니즘인 것이다.

체제전환국의 기금의 경우, 이러한 지출과 수입 간의 연계성이 약하다. 가장 큰 증거는 뒤에서도 지적하게 될 기금만의 독립적인 재원의 부족이다. 일반적인 재정활동을 하는 재정성기금뿐만 아니라, 연금 등의 수혜자 부담이 큰 기금도 일반회계의 지원을 받는 경우가 많다. 이는 일상적인 세입 등의 수입으로 특정 목적을 지원하는 형태로 지출과 수입의 연계성이 매우 미약하다. 또한 기금재정의 부담자와 수혜자가 별개인 경우가 많다. 예를 들어 IMF · Russian Federation(2000b)에 따르면, 러시아의 도로기금의 지출은 연방도로건설을 지원하지만, 기업의 판매에 대한 매출세의 2%를 재원으로 한다. 뿐만 아니라, 기금 중에는 단순히 일반회계의 출연으

로만 운영되는 경우도 많다. 이는 주로 중앙부처가 재정지출에 대한 재무부와 의회의 감시와 감독을 피하기 위한 편법으로 만들어지는 것에서 기인한다. 또한 아제르바이잔의 기금과 같이 특정 사업에 대한 지원이 명시되어 있지 않아 거의 일반예산과 동일하게 운영되는 경우도 있다. 민영화기금과 같은 관리계정은 근본적으로 지출과 수입의 연결고리가 존재하지 않는다.

## 2) 민영화 기금의 운영

체제전환국의 예산 중 자본주의 선진국과 가장 대비되는 점 중의 하나는 민영화 기금의 존재이다. 민영화기금은 사회주의 시대에 비효율적으로 운영되던 국유기업들을 민영화함으로써 효율성을 높이는 데 필요한 재원을 지원하고, 민영화로 인한 기업처분수입을 관리하는 기능을 하였다. 그러나 Davis et al.(2000) 등은 예산대비 민영화수입이 차지하는 비중이 작아 이러한 수입을 관리하기 위해 기금을 따로 운영할 필요는 없다고 주장하였다. 이러한 일반적 주장이 북한에도 적용될 수 있을 것으로 판단된다.

## 3) 사회주의의 연장선상의 사회보장기금

사회보장성기금은 한마디로 사회주의 체제의 산물이라고 할 수 있다. 사회주의 체제하에서 국가는 주택, 교육, 일자리 등의 가장 기본적인 필요를 충족시켰다. 그러나 자본주의 체제로 전환되면서 이들 국가들은 이러한 사회안전망을 유지할 수 있는 체계와 재원이 없어지게 되었다. 반면 경제상황의 악화와 갑작스럽게 증가한 실업자들을 위한 대책이 필요했다. 따라서 사회보장성 기금들이 과거 사회주의하의 정부의 사회안전망 역할을 하게 되었다.

## 4) 재정권 확보를 위한 산물

앞에서 지적한 바와 같이 행정부가 재정권을 강화하고 의회의 통

제권에 자율적으로 재정활동을 할 수 있는 재원을 마련하기 위해서 기금을 운영하는 경우가 많다. 즉, 기금을 예산 외로 편성하여 의회의 직접적인 간섭을 피하면서 재정지출을 하려는 의도가 있다. 예를 들어 러시아의 많은 재정성기금들은 주로 이러한 목적으로 운영되었다.

#### 5) 재원의 독립성 부족

체제전환국의 기금은 자본주의 선진국에 비해서 재원조달 측면에서 독립성이 약하다. 즉, 기금운용에 필요한 재원을 일반회계로부터의 지원에 의존하는 경우가 많다. 특히, 사회보장성 지출의 경우, 지출이 수입보다 많아 기금재정이 매우 열악하기 때문에 부족한 재원을 일반재정에서 보충하는 경우가 많다. 예를 들어, 에스토니아에서는 사회보장기금, 의료보험기금, 환경기금(Environment Fund), 산림기금(Forestry Fund)의 재원을 충당하기 위한 목적세로 사회보장세, 의료보험세, 환경오염세, 산림세가 있다. 하지만 이러한 목적세가 있음에도 불구하고, 4개 기금 모두 일반재정에서 재정지원을 받는다(IMF(1993b, IMF · Republic of Estonia, 2002). 그 외에도 많은 체제전환국의 재정성기금은 일반예산으로부터 재정적인 지원을 받는다.

#### 다. 재정상황의 변화에 따른 기금운용의 대처

전반적으로 체제전환국의 재정은 결코 넉넉하지 않다. 기금 여유자금의 방만한 운영과 지출은 1990년대의 예산제도 개혁의 대상이었다. 여기서는 체제전환국의 재정상황의 변화와 이에 대한 기금운영의 대처를 알아보기로 한다.

### 1) 사회보장성기금의 지출통제

앞에서 지적한 바와 같이 사회보장성기금은 기금운영 초기에는 많은 재원이 소요된다. 즉, 사회보장세, 연금부담액 등의 수입이 충분하지 않은 상황에서 지출이 이루어져야 하기 때문이다. 그 대표적인 예가 연금이다. 또한 실업기금의 재정은 민영화의 진행 정도에 따른 실업률의 변동에 민감하게 반응한다. 기존의 연구결과에 따르면, 민영화 이후에 총체적인 실업률은 하락하는 것으로 나타나지만, 특정 부분—특히 민영화 대상기업—의 실업률은 증가하게 되며, 이는 실업기금의 지출을 증가시킨다.

Heller and Keller(2001)에 따르면, 체제전환의 초기에는 사회주의 시대의 사회보장을 갑자기 없앨 수 없어 이 분야의 지출이 상당히 많았다. 이는 재정에도 큰 부담으로 작용하였다. 하지만 일단 시작된 연금지급을 중지하는 것은 정치적으로 어렵기 때문이다. 따라서 체제전환국들은 다음과 같은 제도의 정비를 통해서 사회보장성 지출로 인한 재정압박을 줄였다.

첫째, 수혜자와 지원대상 범위를 크게 축소하였다. 이는 모든 체제전환국에서 공통적으로 사용된 방법이다. 예를 들어 아르메니아의 경우, 연금·실업기금은 적자를 줄이기 위해서 육아보조금 등의 보조적인 지원을 폐지하였다. 둘째, 기금의 재원에서 수혜자의 부담이 차지하는 비중이 증가하였다. 따라서 연금이나 사회보장성 기금의 경우 수혜자가 늘어나 재정이 악화되면서 수혜자의 부담을 증가시키는 방법이 꾸준히 사용되었다. 셋째, 비슷한 사회보장기금을 통합하였다. 가장 많은 경우가 연금과 사회보장기금의 통합이다. 이는 두 기금의 성격과 관리가 유사하기 때문이다. 이러한 통합으로 인해 행정력의 절감이 이루어졌다. 대표적인 예가 아르메니아의 경우이다.

2) 재정성기금의 폐지

재정성기금은 특정 산업과 관련되어 재정적인 지원을 위해서 설립된 경우가 많았다. 또한 사회보장성기금과 비교하여 그 필요성이나 당위성이 떨어진다. 운영 측면에서도 지방정부가 운영하는 등 투명성이 떨어지는 경우가 많다. 따라서 이들 재정성기금에 대한 규제는 체제전환 이후 계속되어 왔다. 많은 재정성기금들이 폐지되었다. 재정성기금은 정부재정지출의 단기적인 목표를 달성하기 위한 경우가 많다. 또한 체제전환의 초기에 정치·경제적인 혼란 상황을 틈타 각각의 중앙부처마다 독립적인 재정운명을 목적으로 여러 예산외기금들을 만들었다. 가장 대표적인 예가 러시아의 도로기금이 다<sup>113)</sup>. 이는 일반예산에도 유사한 사업이 있음에도 불구하고 기금으로 구성되어 중복사업을 하는 경우가 많았다. 따라서 이러한 기금들의 통·폐합은 계속되어 왔다. 일부 재정성기금은 예산 내로 흡수되어 일반회계와 같은 수준의 통제를 받고, 일부는 지출승인 단계에서 의회의 검토를 거치는 등 통제수준을 강화하였다.

3) 예산외기금의 예산 내 편입

재무부 등의 예산관리 당국과 의회의 기금운영에 대한 통제를 강화하는 수단으로 사용되는 대표적인 수단은 예산외기금의 예산 내 편입이다. 예산 내로 편입할 경우 다름과 같은 효율성 증대효과가 있다. 첫째, 예산 내 편입은 예산의 편성 및 조정과 동시에 기금의 지출을 통제할 수 있어, 재정상황이 어려운 때에도 기금의 지출이 증가하는 것을 막을 수 있다. 둘째, 예산과 같은 방식으로 의회의 통제를 받게 할 수 있어 운영의 투명성을 제고할 수 있다. 실제로 IMF·Republic of Slovenia(2002)에 따르면, 1990년대 초의 수많은 기금을 Z-type과 F-Type으로 구분하여 통폐합하고 많은 기금

113) 러시아 도로기금에 대한 상세한 논의는 IMF·Russian Federation (2001, 2002b, 2002c)을 참조.

이 예산 내로 편입되었다. 이 결과 기금지출총액뿐만 아니라 기금지출이 재정지출에서 차지하는 비중도 줄게 되었다. 또한 IMF·Russian Federation(2002b)에 의하면 러시아의 도로건설기금과 환경기금의 재정사업의 지출은 예산으로 편입된 이후에 그 지출이 크게 감소하였다.

만일 이러한 전면적인 예산 내 편입이 어려운 경우, 두 가지 대안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 기금운영 계획서 및 보고서를 일반 예산과 함께 의회에 보고하게 할 수 있는 체제라도 구축하는 것이 기금의 방만한 운영을 방지할 수 있다. 둘째는 소규모 기금을 통합하여 대규모로 기금으로 만들면 이에 대한 통제는 상대적으로 쉬울 수 있다. 이러한 대표적인 예가 선진국의 우산계정(umbrella account)이다. 우산계정으로 운영되는 기금들은 성격이 유사한 소규모 기금들의 집합으로 우산계정에 대한 통제로 그 안에 속해 있는 소규모 기금의 통제를 대신하고 있으며, 이는 소규모 기금으로 각각 통제하는 것보다 유리하다. 예를 들어 슬로베니아의 개발기금(Development Fund)은 성격이 유사한 5개의 소규모 기금을 통합한 우산계정이다.

## 6. 요약 및 북한에 대한 시사점

### 가. 북한 예산제도 개혁의 필요성과 전제조건

현재 북한경제는 모든 경제활동이 국가계획에 의해 획일적으로 움직이는 체제이다<sup>114)</sup>. 경제계획의 작성과 집행 및 감독은 국가계획위원회를 중심으로 도, 시, 군 및 공장 기업소에 이르기까지 일원화된 체계로 이루어지고 있다. 내각의 각 위원회 및 성들도 각기

114) 북한연구소(1995) 등 참조.

계획부서를 가지고 있는데, 이들이 작성한 모든 계획수치들도 국가 계획위원회에 집결되어 통제 및 조정을 받게 되어 있다.

북한의 재정 역시 계획경제의 일부로 운영되고 있다. 연하청(2002)은 북한의 재정·예산관리 제도의 가장 큰 특징을 ‘계획의 일원화·세부화’라고 설명하고 있다. 재정은 계획경제를 통한 중앙집권을 강화하는 수단으로 이용되고 있으며, 특히 1965년부터 계획의 일원화·세부화원칙을 강조해 오고 있다. 계획의 일원화는 당의 노선을 관철하기 위해서 계획사업을 획일적으로 진행시키는 것이고, 세부화는 모든 경제부문이나 기업소들이 미세한 부분에 이르기까지 계획이 서로 맞물리도록 계획을 구체화하는 것을 의미한다. 이는 극단적인 형태의 하향식 예산운영방식이라고 할 수 있다.

이러한 중앙집권적 예산편성방식은 새로이 도입되는 시장경제 상황에 대응하기에 부적합하였고, 예산제도를 자본주의 방식으로 개혁하는 것이 불가피하였음을 여러 체제전환국의 사례에서 살펴본 바 있다. 따라서 북한도 향후 경제체제 전환에 따라 예산제도를 대폭적으로 개혁하지 않을 수 없을 것이다.

체제전환국의 경험을 통해 알 수 있는 것은 예산제도의 개혁 과정이 제반 경제적 정치적 상황에 의해 영향을 받는다는 것이다. 기존에 대부분의 체제전환국들은 체제전환 초기에 극심한 경제적 어려움을 경험하는데, 이러한 요인이 예산제도의 바람직한 방향으로의 개혁에 있어서 장애요인이 되기도 하였다. 이러한 점에서 볼 때, 북한이 향후 예산제도 개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 경제상황의 안정화가 매우 중요한 요인이 될 것이다.

#### 나. 재정지출 통제 기능 강화

제II장에서 이미 지적한 바와 같이, 예산제도는 재정지출을 통제하여 극심한 재정적자를 극복하고 재정안정성을 도모할 수 있도록

개혁되어야 한다. 특히 재정수입이 불안한 체제전환 초기 과정에서는 필수적인 사업을 중심으로 최소한의 재원을 편성할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 재정지출제도 자체의 개혁은 물론이고 재정지출을 초래하거나 재정지출에 영향을 미치는 제반 경제적 사회적 제도 등이 적절하게 개혁되어야 한다. 이와 관련된 시사점을 좀더 구체적으로 고찰해 보면 다음과 같다.

첫째, 예산제도의 개혁에서 가장 중요한 점은 예산이 전체 재정 활동을 포괄할 수 있게 하는 것이다. 많은 체제전환국에서 보았듯이 중앙정부예산이 국방 관련 재정이거나 예산외기금을 포괄하지 못해 이 부분에 있어서 재정운영이 방만해질 뿐만 아니라 이 부분과 전체재정정책의 조율이 힘들어 재정정책 전반의 혼선을 초래하였다. 또한 체제전환국에서 볼 수 있듯이 재정성기금은 대부분의 경우 중앙부처가 부처의 재원을 보전하기 위해 운영하는 경우가 많다. 따라서 이들의 운영에 대한 재정부의 관리와 감독이 없다면, 재정의 큰 누수를 가져올 수 있다. 예산외기금을 최소화하고, 꼭 필요한 기금에 대해서는 운영의 자율권은 인정하되 기금운영계획을 의회에 제출하는 예산안에 포함하여 재정부와 의회의 감독을 받게 하는 등의 조치가 필요하다.

특히 국방비와 관련하여 이러한 점이 중요하다. <표 IV-13>에서도 볼 수 있듯이, 북한은 군사비 지출이 매우 크며, 실제 군사비는 이보다 더 클 것이라는 주장도 있다<sup>115)</sup>. 제II장 및 제III장에서 언급한 바와 같이 군사비 통제는 체제전환 과정에서 재정적자를 피하고 다른 분야의 재정지출에 필요한 재원을 확보하기 위한 중요한 조건이다. 그러나 체제전환국의 경험을 통해 볼 수 있듯이 군사비의 통제가 항상 용이하거나 성공적인 것은 아니었다. 러시아의 경우에도 국방 관련 예산을 일반예산과 같이 취급하기까지는 많은 시

115) 박진(1994b)은 북한의 경제·사회정책의 변화를 통해서 다른 지출항목에 은폐되어 있는 국방비가 상당함을 주장하고 있다.

간이 걸렸으며, 이 과정에서 재무부의 예산만으로 재정의 전반을 파악할 수 없는 어려움이 있었다.

북한도 국방예산의 관리가 쉽지 않을 가능성을 내재하고 있다. 첫째, 현재 북한의 국방 관련 예산은 다른 부문의 예산과 마찬가지로 중앙정부예산, 즉 ‘국가예산’ 내에 포함되어 있고<sup>116)</sup>, 최고인민회의가 독립적으로 예산편성과 집행의 권한을 가지고 있지만<sup>117)</sup>, 체제전환이 이루어져 군부의 세력이 일정 부분 유지될 경우 국방 관련 예산을 중앙에서 관리하는 것에 대한 군부의 반발이 있을 수 있다. 둘째, 현재에도 북한의 군부는 자체적인 수입원을 가지고 있고<sup>118)</sup>, 이에 대한 정보는 중앙에서 파악하기 힘든 것으로 판단된다는 점은 그러한 가능성을 더욱 크게 만드는 요인이다<sup>119)</sup>. 따라서 체제전환 이후 국방 관련 지출을 예산 내에서 통제 및 관리하는 데 소홀해서는 안 된다.

둘째, 예산편성방식이 정치적 영향력으로부터 격리될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 앞에서 지적한 바와 같이 북한의 예산편성방

116) 북한의 국가예산지출은 인민경제에 대한 지출(인민경제비), 사회문화시책에 대한 지출(사회문화시책비), 국방에 대한 지출(군사비), 국가관리에 대한 지출(관리비)등으로 구분되어 있어 국방이 예산의 범위에 포함되어 있다.

117) 북한에서의 예산편성 및 집행과 관련된 권한은 형식적이지만 최고인민회의와 정무원에 집중적으로 주어지고 있다. 북한헌법에 의하면 국가예산은 정무원이 편성, 제출한 예산초안에 대하여 최고인민회의가 심의한 후 ‘법령’의 형식으로 채택함으로써 확정된다. 최고인민회의는 최고주권기관으로서 정무원이 제출하는 국가예산초안을 심의 승인한다. 또한 지방인민회의는 최고인민회의가 법령으로 승인한 지방예산에 근거하여 구체화된 자체 지방예산을 심의 승인한다. 뿐만 아니라 최고인민회의는 예산집행에 대한 연간 결산, 즉 ‘예산총화’에 대한 승인권도 가지고 있다.

118) 러시아의 경우도 군대가 자체적인 수익사업(예: 직영농장 운영)을 하거나 군에서 만든 재화를 시장에 판매하는 경우가 많았다.

119) 또한, 고일동(1999)에 따르면 상당부분의 군사비가 예산의 여러 부문에 나누어져 분포되어있는 것으로 판단된다. 실제로 북한예산 중 ‘인민경제비’ 항목에서 ‘군수산업에 대한 자금지출’, ‘군사연구개발비’ 등은 군 관련 지출임에 분명해 보인다.

식은 극단적인 하향식인데, 이러한 하향식 예산편성방식에 정치적 압력이 작용할 수 있다. 북한과 같은 극단적 하향식 통제방식의 예산제도를 가진 러시아의 경우에도 예산의 편성이 정치적 요인에 따라 매우 비효율적으로 분배되는 경우가 많았다. 북한이 향후 체제 전환 과정에서 이러한 전철을 밟지 않기 위해서는 예산편성 과정에서 재정부가 최고인민위원회의 영향력에서 벗어나 독립적이고 주도적인 역할을 할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

<표 IV-13> 북한의 예산구조

(단위: 북한원 10억, %)

	1992	1993	1994	1995	1996
세입	39.6	40.6	41.6	24.3	20.3
지출	39.6	40.2	41.4	24.2	20.6
인민경제	26.7	27.4			12.4
사회문화	6.7	6.9			5.0
국방	4.3	4.5			3.0
일반행정	0.6	0.5			0.2
기타	1.0	0.9			
GDP 대비	44.7	44.8	33.0	27.4	22.7

원자료: 북한연구소(1995), 통일원(1996).

출처: <http://www.nk-infobank.com>

현재 북한에서는 재정부의 예산안이 최고인민위원회의 수정 없이 통과되고 있어, 적어도 표면적으로 나타난 바로는 최고인민회의가 예산을 왜곡하지는 않는 것으로 알려져 있다. 오히려 현재 문제가 되는 것은 '주식펀드', '제2정무위원회 펀드', '정무원 지시분' 등 당과 관련된 부분이다. 양문수(2001)에 따르면 주식펀드는 일종의 자재공급 우선순위로, 주로 당의 입장에서 우선순위가 높은 군수산업, 중공업, 이상화분야, 중요 수출산업, 현지지도한 공장 및 농장에 부여된다. 물론 이들 부문 내에서도 일부 공장과 농장만이 필요한 자

재를 공급받는다. 주식펀드에는 계획예산의 편성시에 포함되는 것과 연중 불규칙적으로 편성되는 것이 있는데, 예산의 집행 측면에서 문제가 되는 부분은 바로 비계획적으로 이루어지는 주식펀드이다. 물론 주식펀드를 통해서 계획상의 잘못을 수정할 수 있다는 순기능도 있지만, 주식펀드를 획득하기 위한 부분간, 공장간 로비와 비계획적으로 이루어지는 주식펀드가 예산집행에서 혼선을 가져올 수 있다는 점은 주식펀드의 매우 큰 역기능이라고 할 수 있다. 따라서 체제전환 이후 예산편성의 중립성과 시장경제의 자율성이 강조되는 상황에서는 주식펀드와 같은 당의 정치적 영향력을 배제하는 것이 필요하다.

셋째, 재정지출 총액 및 재정적자의 통제를 위한 제도를 마련하는 것이 필요하다. 현재는 북한에 재정적자에 관한 한도가 있는지 불분명하지만, 재정적자의 규모가 크지는 않은 것으로 보인다<sup>120)</sup>. 하지만 체제전환 이후 극심한 재정적자가 발생하게 될 가능성이 높아지는 상황에서는 재정적자를 통제하기 위한 방법으로 재정적자의 한도를 설정하는 것이 유용할 수 있다. 어떤 경우에는 재정적자의 한도는 단순히 재정 건전성의 유지뿐만 아니라 각 부처가 예산의 낭비를 방지하게 하는 기능을 할 수도 있다. 물론 앞에서 지적한 바와 같이 무조건적으로 재정건전화를 추구하는 것은 바람직하지 않지만<sup>121)</sup>, 경제안정을 위해서는 어느 정도의 재정건전성의 추구는 필요하다.

예산총액 또는 재정적자 규모에 대한 한도만이 아니라, 분야별 지출에 대한 총액한도를 설정하는 것이 필요할 수 있다. 상향식 예산제도에서 예산당국은 개별적인 예산사업에 대한 구체적인 정보를

120) 좀더 자세한 논의는 제II장 참조.

121) 재정상황과 경제상황에 따라서 유동적인 재정운영이 요구된다. 예를 들어 경제가 심각한 불황을 겪고 있는 상황에서 재정적자 목표만을 지키려는 정책은 오히려 세수기반을 흔들어 재정수입의 악화를 가져와 재정적자 목표달성을 어렵게 하는 악순환을 가져올 수 있다.

가지고 있지 못할 수 있다. 이러한 정보의 부족으로 인해 예산편성에 있어서 하위부처의 힘이 크게 작용할 수 있는 여지가 발생한다. 이처럼 정보가 부족한 상황에서 재정지출을 효과적으로 통제할 수 있는 방법 중 하나가 각 부처별 지출한도를 법으로 정하는 것이다<sup>122)</sup>. 이 경우는 부처가 초과로 예산을 요구할 수 없어 부처는 주어진 예산안에서 재원을 최대한 효율적으로 배분하기 위해 노력할 것이다.

#### 다. 재정사업의 감시 강화

정부부처가 예산을 효율적으로 집행하고 있는지를 감시·감독하기 위한 내외부 감사기관을 설치하는 것이 필요하다. 슬로베니아는 조기에 감사원을 설립하고 효과적인 예산감사의 틀을 정착시킨 성공적인 사례를 보여주고 있는데 1994년의 감사원법(Law on Courts of Audits)을 통해서 감사원을 설립하여 정부의 모든 중앙부처에 대한 감사를 하였으며, 동 법에 따라 감사결과를 공개하고 있다<sup>123)</sup>.

#### 라. 중장기 예산계획의 유연한 운영

중장기 예산운영계획은 제대로 실행될 경우, 재정의 효율성을 증대시킬 수 있는 장치이다. 이는 중기적인 수입과 지출의 전망치를 예산의 편성에 포함하는 예산편성 방식이다. 이 제도의 장점은 다음과 같이 정리 할 수 있다. 첫째, 정부로 하여금 정책의 목표와 우선순위에 대해서 구체적으로 계획할 수 있는 유인을 준다. 둘째, 현

122) 총지출한도에 법적인 구속력이 없는 경우는 부처가 이를 준수하게 할 수 있는 조치가 필요하다. 예를 들어 지출한도를 지키지 않은 부처에 내년도 예산편성에서 예산배분의 불이익을 줄 수 있다.

123) 예외적으로 국방부의 감사결과는 공표되지 않는다. IMF·Republic of Slovenia(2002)를 참조.

재의 정책이 중기적인 정부의 목표에 부합되는지를 검토할 수 있는 척도가 마련된다. 셋째, 재원의 효율적인 배분을 가능하게 하며, 예산의 투명성을 높이는 데도 기여한다. 또한 중기적인 수입과 지출의 전망치를 추정하기 위해서는 재무부와 정부부처간의 긴밀한 협조가 요구된다. 따라서 예산의 편성에 정부부처가 보다 적극적으로 참여할 수 있게 한다. 하지만 중장기 예산편성은 다음과 같은 단점도 동시에 가지고 있다. 전망치에 대한 지나친 의존은 예산편성과 재정정책의 유연성을 제약할 수 있다. 둘째, 지나치게 낙관적인 전망은 현재의 지출을 증가시키는 유인으로 작용할 수도 있다. 셋째, 예산편성이 복잡해져서 당해연도 예산편성의 효율까지 떨어뜨릴 수 있는 여지가 있다.

중장기 예산운영계획의 도입시점은 체제전환 이후의 정치·경제 상황을 감안하여 결정되어야 할 것이다. 즉, 체제전환 직후와 같이 경제와 정치상황이 급변하는 상황에서는 중장기계획을 효과적으로 활용하는 것이 어렵다. 실제로 Horvath and Szekely(2001)에 따르면, 1997년에 시작된 불가리아의 중장기예산계획은 이를 실행하는 과정에서 많은 어려움이 있었다. 즉, 경제상황의 악화와 급격한 민영화에 따른 후유증, 그리고 외채의 증가로 인해 국제신용도가 떨어져 기업의 외자유치가 어려웠으며, 높은 인플레이션으로 인해 정책의 신뢰도 역시 안팎으로 매우 낮은 상황이었다. 더욱이 재정 부분의 개혁이 아직 완성되지 못한 상황에서 중장기 계획의 실천은 어려웠다.

중장기 예산운영의 계획이 효과적으로 활용되기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 기술적인 능력뿐만 아니라 정치·경제적인 안정, 그리고 그 중에서도 '재정수입 기반의 안정'이 필수적인 요건이다. Horvath and Szekely(2001)에 따르면 불가리아는 경제적 불안정기의 중장기 예산계획의 무리한 추진으로 인해 재정의 수입과 지출에 왜곡을 가져온 점이 있었다. 즉, 중장기 예산계획에 따라 사회보장

분야의 지출을 줄일 수 있을 것으로 기대하고 경제분야의 지출을 늘였지만, 사회보장분야의 재정수요가 예상 외로 급격히 증가하게 되어 결국, 1999년에는 사회분야와 경제분야의 지출이 동시에 늘어나게 되는 결과를 초래하였다.

결론적으로 체제전환 초기에는 중장기 예산운영계획을 구속력을 가지는 제도로 시행하려 하기보다는 예산편성과 집행, 그리고 전반적인 재정운영에서 참고자료 정도로 활용하는 것이 바람직할 수 있다. 러시아는 1998년, 카자흐스탄은 1999년부터 예산편성에 다년도적인 요소(multi-year perspective)를 도입하고 있는데, 여기서는 계획의 유연한 운영이 강조되고 있다<sup>124)</sup>.

#### 마. 예산편성 및 심의기간의 조정

체제전환 이후의 상황에 적절하도록 예산편성과 심의의 충분한 시간이 필요하다. 예산심의 기간이 늘어난 것은 예산제도 개혁을 단행하고 있는 국가의 보편적인 현상이다. 즉, 불가리아, 슬로베니아, 헝가리의 경우는 2~3개월 정도의 예산심의기간 갖는다<sup>125)</sup>. 반면, 예산제도 개혁이 늦은 투르크메니스탄, 타지키스탄은 1개월 정도만 심의한다<sup>126)</sup>. 이는 중장기예산계획의 도입과도 관련이 있다. 불가리아와 슬로베니아의 경우는 중장기예산계획으로 인한 복잡성과 미래의 경제상황에 대한 판단 및 예산 관련 부처간 의견조율에 따라, 예산심의기간이 한 달 정도 늘어나게 되었다. 러시아는 2000년 새 예산법의 통과와 함께, 예산편성과 심의의 기간을 늘였는데 이는 예산편성 및 심의과정중의 경제상황의 변동에 따른 예산의 수

124) Mikesell and Mullins(2001)을 참조.

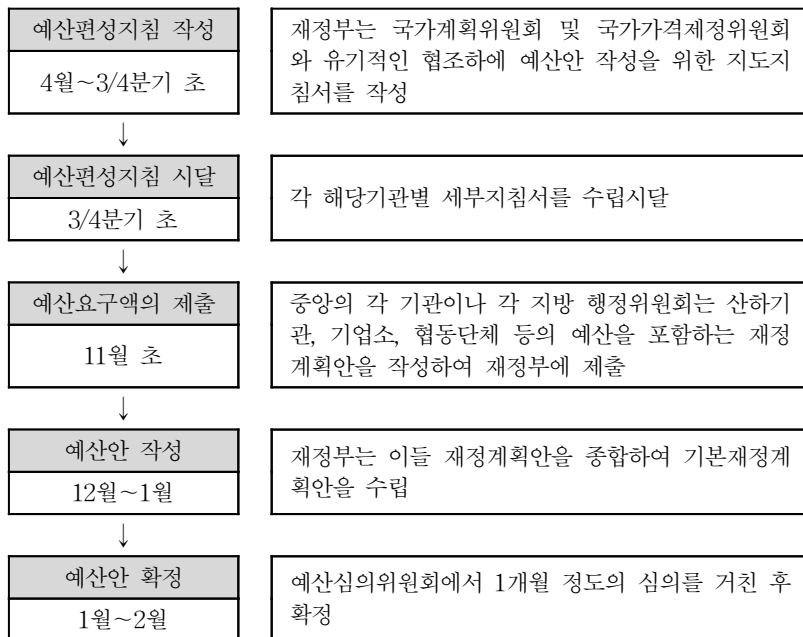
125) 예를 들어 불가리아의 경우 9월이면 예산안이 완성되고 의회에 제출되어 3개월 정도의 심의기간을 가질 수 있다.

126) IMF · Tajikistan(2001)과 IMF · Turkmenistan(1999)을 참조.

IV. 체제전환국의 재정상황 변화와 예산제도의 대응 197

정을 원활히 하게 함이다<sup>127)</sup>. IMF·Ukraine(2001)에 따르면, 우크라이나는 12월까지의 예산안의 승인을 목표로 9월부터 예산안의 심의에 들어간다. 3개월의 시간을 갖는 이유는 정부가 ‘재정운영실태조사’를 매달 시행해야 하며, 문제의 발견시 예산안을 수정하여야 하기 때문이다. 즉, 경제상황의 변동이 예산에 최대한 반영되기 위해 충분한 심의기간을 갖는 것이다. 결론적으로 급속한 경제상황의 변동을 겪게 되는 체제전환국에는 예산의 편성과 심의에 충분한 시간을 갖는 것이 중요하다.

<표 IV-14> 북한의 예산편성순기



원자료: 북한연구소(1995).

출처: <http://www.nk-infobank.com>

127) Greinkman, et al.(1999)를 참조.

현재 북한의 예산은 연차별 재정계획이 작성됨과 동시에 편성된다. 그런데, 11월경에 새해 경제계획에 따른 조정이 있기 때문에, 실제 예산안을 심의할 수 있는 시간은 1개월 정도에 불과하다. 물론 현재는 예산안의 최고인민회의 심의가 형식적인 성격이 강하여 문제가 되지 않는다. 그러나 한 달의 기간은 향후 체제전환이 이루어진 후에 본격적인 예산의 편성 및 심의를 위해서는 충분하지 못하다.

#### 바. 사회보장지출 연금

첫째, 사회보장성 지출은 예산 외의 별도의 기금으로 관리하는 것이 효율적이다<sup>128)</sup>. 사회보장성 기금은 수혜자의 부담으로 이루어지며 이는 직접 수혜자에게 지출된다. 일반재정사업과는 달리 법에 의해서 그 지출이 결정된다. 미국의 경우도 사회보장기금은 법정지출(mandatory spending)로 구분되어 일반예산과 같은 예산심의 없이 재정지출이 이루어진다. 또한, 일반재정지출과는 달리 여유자금의 운영이 매우 중요한 이슈가 되며, 이는 단년도 예산의 범위를 넘는 문제이다. 즉, 여유자금이 운영이 중요하고 복잡한 사회보장성 지출은 기금으로 분리하여 관리하는 것이 효율적이다.

하지만, 재정 전체의 건전성을 위해서는 어떠한 형식으로든지 지출에 대한 통제가 이루어져야 한다. 예를 들어 예산 외로 편성하면서도 사회보장성의 기금의 계정들을 예산안에 포함하여 의회의 승인과 감독을 거치게 할 수 있다<sup>129)</sup>. 불가리아의 경우가 이러한 통

128) 단지 슬로베니아의 사회보장기금(social insurance fund)은 일반예산으로부터의 전입이 기금의 조성액 중 큰 부분을 차지하고 있어서, 기금으로 분류는 되지만 실질적으로는 일반예산과 같이 운영된다.

129) IMF·Russian Federation(2000)와 Liasko(1999)에 따르면, 실제로 1995년에 러시아의 경우 이러한 개선안을 내용으로 하는 법안을 러시아의 의회인 두마에 제출했지만 통과되지 못했다.

#### IV. 체제전환국의 재정상황 변화와 예산제도의 대응 199

제장치를 가지고 있는 대표적인 국가이다<sup>130</sup>). 불가리아의 사회보장 기금에는 국립보험국(National Insurance Institute)과 의료보험기금(Health Insurance Fund)으로 구성되어 있는데, 비록 예산법의 통제는 받지 않지만 의회가 지출에 대한 승인권을 가지고 감독한다. 또한 교직원연금은 국립보험국의 감독위원회의 승인 받아야 한다.

둘째, 사회보장 관련 기금과 연금들은 통합하여 하나로 묶어 관리하는 것이 효율적이다. 즉, 하나의 기금을 통해서 연금뿐만 아니라 각종 사회보장역할도 하는 것이 체제전환 초기에는 여러 방면에서 효과적이다. 그 이유는 첫째, 북한 행정력의 한계이다. 사회보장 기금과 연금을 별도로 관리할 경우 많은 행정력이 소요된다. 특히 연금의 경우는 부담자의 순응도(compliance)에 따라서 연금수입의 변동이 크다. 따라서 연금과 사회보장기금을 하나의 체계로 관리하면, 개인별 통합적인 관리가 가능하며, 동시에 행정비용을 줄일 수 있다. 둘째, 북한의 재정상황을 볼 때 연금을 지급할 경우, 연금채정을 건실하게 유지하기는 어려울 것이고 따라서 연금의 수혜대상 연령을 높이는 등의 조치를 통해 수혜자를 줄이려고 노력하게 될 것이며<sup>131</sup>), 결국 연금지급을 사회보장기금에 통합하여 운영할 수 있는 여지가 발생할 것이다. 결론적으로 연금과 기타 사회보장기금을 처음부터 통합 운영하는 것이 바람직하다. 아제르바이잔의 경우 이러한 이유로 1992년에 그 전에 있었던 연금과 사회보험기금(Social Insurance Fund)을 통합하여 설립되었다. 이러한 통합으로 사회보장 관련 행정력을 줄일 수 있었다. 아르메니아의 경우, 1991년 연금기금이 만들어지고 1992년에 실업기금이 연금과 통합되어 연금·실업기금으로 운영되고 있다. 타지키스탄도 1994년부터 사회보장기금과 실업기금을 통합하여 운영하고 있다. 리투아니아에서는

130) 자세한 내용은 Napetova(2001)을 참조.

131) 수혜자의 조건을 대폭적으로 강화하여, 수혜자의 수를 줄인 대표적인 국가가 바로 루마니아이다. 자세한 내용은 OECD(1998)을 참조.

사회보장기금에 기존의 실업기금을 통합하여 실업자 수당을 지급한다. 따라서 실업기금이 사회보장기금에 포함되어 있는 포괄적인 형태이다<sup>132)</sup>.

셋째, 연금지급에 기업의 부담을 적정수준으로 포함하는 것이 연금의 효율적 관리를 위해 필요하다<sup>133)</sup>. 기업의 부담이 전혀 없는 경우에는 노동자의 청구요구에 대해서 기업이 이를 확인하여 연금지급액을 줄일 인센티브가 없어, 연금재정 전반에 부담을 주게 된다. 이러한 문제가 발생한 대표적인 국가가 아르메니아이다. IMF·Armenia(1994)에서는 연금·실업기금의 경우 이와 같은 과도한 연금청구가 1992년의 기금운영 적자에 큰 요소였다고 설명하고 있다. IMF·Bulgaria(2000a)에 따르면, 불가리아에서는 이러한 문제점을 해결하기 위해서, 연금시스템을 개혁하여 연금지급에 기업의 부담을 포함하였다. 이는 연금청구액을 줄일 수 있을 것으로 기대된다. 하지만, 이로 인해 노동자 고용비용을 증대시키는 효과도 있으므로 적절한 부담수준을 찾는 것이 정책당국의 고민일 것이다.

#### 사. 자연자원 관련 기금의 운영

특정산업을 집중적으로 지원하거나 자연자원을 효과적으로 관리하기 위해 별도의 기금이 활용될 수 있다. 북한의 경우에는 다른 재정수입기반이 취약한 상황에서, 광물자원 등이 중요한 재정수입원이 될 수 있으며, 광물의 효과적 관리 및 개발을 위해서는 예산 외 별도의 기금을 운영하는 것이 바람직할 수 있다<sup>134)</sup>. 비록, 북한의

132) 사회보장기금과 실업기금의 통합은 그루지아에서도 발견된다. IMF(1994c)를 참조.

133) Heller and Keller(2001), Normand(1995), de Castello Branco(1998), Fox(1995)를 참조.

134) 물론, 본 연구의 논의는 자연자원에만 국한되는 것은 아니라 다른 특정 산업을 재정적으로 지원하는 것에도 적용된다.

광물자원의 수출성은 과거에 비해 낮지만, 최근 수출성향상의 가능성을 보이고 있다. 즉, 철강, 아연, 무연탄 등의 비금속제품과 광물 제품은 중국으로부터의 코르크 등의 연료공급이 증가하고 유럽국가로부터의 채굴장비의 도입으로 한계생산성이 증대하였다. 또한, 체제전환이 이루어져 외국자본이 광물자원산업에 본격적으로 진출하게 될 경우, 이러한 가능성을 현실화시킬 수 있다고 판단된다.

자연자원의 수출을 통한 재정수입이 안정적으로 확보되기 위해서는, 이들의 수출로부터 얻은 수입의 일부를 자연자원개발 관련 산업을 지원하는 데 재투자하는 것이 바람직하다. 이러한 경우에 해당사업으로부터의 수입과 지출을 예산외기금을 통해서 관리하는 것이 바람직할 수 있다. 그 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있는데, 아제르바이잔과 투르크메니스탄의 사례가 이를 보여주고 있다. 하나는 예산 내로 편성하여 운영하는 경우에는 일반재정수입이 수출재의 국제가격의 변동에 많은 영향을 받아 예산의 잦은 수정이 불가피하게 되는 등 재정의 불안정성이 가중되는 것이다. 또 다른 하나는 예산내로 편성될 경우 채원의 안정적인 투자가 보장되지 않는다는 것이다. 즉, 경제상황이 어려워지는 상황에서는 채투자를 위한 채원의 확보가 어렵게 될 수 있다는 점이다.

덧붙여, 유가의 급격한 변동으로부터 재정의 안정성을 유지하기 위해서 금융적인 수단으로 위험을 분산시킨 아제르바이잔의 석유기금운영은 북한의 자연자원 관련 기금운영에 중요한 시사점을 던져 준다<sup>135)</sup>. 즉, 자연자원 관련 기금의 여유자금을 파생금융상품에 투자함으로써 금융비용을 절감함과 동시에 자연자원가격의 급격한 변동으로부터의 위험을 분산시킬 수 있다.

135) 자세한 논의는 제5절의 아제르바이잔의 기금운영 논의를 참조.

## V. 북한체제전환에 대한 시사점 종합

### 1. 북한의 재정상황과 체제전환의 영향

이 장에서는 지금까지 각 장에서 논의되었던 체제전환국의 재정적자, 재정지출구조, 그리고 예산제도의 개선에 대한 고찰이 북한의 체제전환에 주는 시사점을 종합하여 정리한다.

#### 가. 재정규모와 재정적자

체제전환 이후의 상황에 대한 전망을 위해서는 현재 북한의 재정 상황을 파악하는 것이 필요하지만, 이와 관련되어 발표되는 자료의 신뢰성이 낮다. 따라서 북한에서의 GDP 대비 재정지출의 비율은 일단 50~90% 정도의 큰 폭에서 보는 것이 오류를 피할 수 있을 것이다. 이러한 수치는 대략적으로 볼 때 다른 체제전환국의 체제전환 이전의 수치와 적어도 유사하거나 상당히 높은 것으로 볼 수 있다. GDP 대비 재정지출의 비율이 높기 때문에, 북한이 향후 체제전환을 할 때 재정적자 발생 가능성이 높고 재정운영에 어려울 수 있다. 최준욱 외(2001)에서 언급한 바와 같이 북한이 동구 및 소련과 유사한 형태의 급진적인 체제전환을 추진하는 경우에는, 조세 부담률이 높게 유지되기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 재정지출을 상당히 빠른 속도로 줄여나가지 않으면, 심각한 재정적자를 피하기 어려울 것으로 보인다.

북한에서 기존의 재정적자 및 공공부채에 대해서는 정확한 것이 파악되지 않고 있다. 그러나 기존에 재정적자가 발생하였다 하더라도

도, 사회주의 경제의 특성 때문에 그것이 시장경제에서와 같이 국내의 공공부채 증가로 연결되지는 않는다. 다만, 외채문제는 중요한 문제가 될 수 있다. 외채 문제가 공공부채와 더불어 논의되어야 하는 이유는 민간부문을 허용하지 않는 북한 경제의 특성을 감안할 때, 비록 형식상의 차입주체가 국가가 아닌 다른 단체일지라도 이를 사실상의 공공부채로 보는 것이 타당하기 때문이다. 124.6억 달러, GNI 대비 비율로는 약 74.2% 정도 되는 것으로 알려져 있는 외채는 체제전환 초기부터 중요한 문제로 제기될 수 있다. 이 규모는 자료를 확인할 수 있는 몇몇 체제전환국들과 비교하더라도 매우 큰 규모다. 체제전환이 본격적으로 시작되는 시점에서 북한은 추가적인 투자의 필요성이 매우 크고, 투자에 필요한 재원을 국내에서 조달하는 것에는 한계가 있다. 따라서 어떤 형태로는 외자를 도입하는 것이 원활한 체제전환과 경제발전을 위해 필수불가결하다. 따라서 체제전환 초기에 이 문제를 조기에 처리할 필요가 있다.

#### 나. 재정구조의 특징과 향후 전망

현재 북한의 재정지출구조의 특징을 체제전환국들과 비교하여 파악해보면 다음과 같다. 첫째, 체제전환 이전의 재정구조에 대한 정보가 가용한 헝가리, 루마니아 등의 사회주의 국가들과 비교해보면, 북한은 국방비의 비중이 현저히 높고, GDP 대비 교육, 건강, 사회보장 및 복지의 합계의 비중이 상당히 높은 수준에서 유지되는 특징을 보여준다. 둘째, 현시점의 체제전환국가들과 비교해보면 국방비의 고비중은 더욱 두드러지고, 인민경제비에 대응시켜서 본 경제업무 및 서비스 관련지출도 북한이 매우 높음을 알 수 있다. 또한, 북한의 인민적 시책비에 해당하는 항목의 비중은 재정규모 대비로는 북한이 다른 체제전환국에 비해 비슷하거나 낮은 것으로 나타난다. 그러나, GDP 대비 비중을 기준으로 볼 때는 북한에서 이 항목

의 비중이 체제전환국가군 중에서 그 비중이 가장 높은 EU가입추진국과 비슷한 수준으로 나타난다. 이것은 북한이 체제전환에 진입할 경우 이 항목에 국민생산 중 현재와 같이 높은 비율로 자원을 배분하는 것이 용이하지 않을 것임을 시사한다고 하겠다.

체제전환국들의 재정구조 중의 중요한 특징이 사회보장 및 복지부분의 비중이 비견할 만한 소득수준의 비체제전환국에 비해 높다는 것이었으므로 이 부분에 보다 집중하여 현상태로 체제전환에 진입할 경우 사회보장의 범주에 들어갈 예산이 재정 및 GDP에서 차지하는 비중을 추정하여 보았다. 그 구성부분은 구 사회문화시책비 중 사회보장에 해당하는 부분과 추가적 시책비의 합으로 보았다. 그 결과 사회보장의 범주에 들어갈 예산의 상한은 정부지출 중 20% 내지 25%, GDP 중 12~15%로 추정되었다. 이 정도 수준이 체제전환 초기의 정치적 과정에서 사회보장의 요구가 대두될 것으로 짐작된다. 이러한 수준은 체제전환 이전의 동구권 국가에서의 보조금과 사회보장비의 수준의 합과 유사하며, 현 단계에서 체제전환국가의 사회보장비 수준과 비교할 때 정부재정지출 기준으로는 다소 낮지만 GDP 기준으로는 체제전환국 중 사회보장지출의 비중이 높은 국가의 수준과 유사하다.

#### 다. 북한 예산제도의 특징과 제도 변화의 필요성

현재 북한경제는 모든 경제활동이 국가계획에 의해 획일적으로 움직이는 체제이다. 북한의 재정 역시 계획경제의 일부로 운영되고 있다. 연하청(2002)은 북한의 재정·예산관리제도의 가장 큰 특징을 '계획의 일원화·세부화'라고 설명하고 있다. 재정은 계획경제를 통한 중앙집권을 강화하는 수단으로 이용되고 있으며, 특히 1965년부터 계획의 일원화·세부화원칙을 강조해오고 있다. 계획의 일원화는 당의 노선을 관철하기 위해서 계획사업을 획일적으로 진행시키

는 것이고, 세부화는 모든 경제부문이나 기업소들이 미세한 부분에 이르기까지 계획이 서로 맞물리도록 계획을 구체화하는 것을 의미한다. 즉, 극단적인 형태의 하향식 예산운영방식이라고 할 수 있다.

하지만 이러한 중앙집권적 예산편성방식은 새로이 도입되는 시장경제 상황에 대응하기 위해 부적합하였고, 예산제도를 자본주의 방식으로 개혁하는 것이 불가피하였음을 여러 체제전환국의 사례에서 살펴본 바 있다. 따라서 북한도 향후 경제체제 전환에 따라 예산제도를 대폭적으로 개혁하지 않을 수 없을 것이다.

#### 라. 외적 환경의 영향

북한에서도 체제전환 과정에서 재정운영에 많은 어려움을 초래하게 되리라는 것은 비교적 명확하다. 그러나 향후 북한이 체제전환을 함에 있어 경험하게 되는 상황 중 일부는 체제전환국들에서 발생한 것보다 덜 부정적인 면도 있다. 대부분의 체제전환국에서 체제전환 초기에 급격한 산출의 붕괴 현상이 발생하였는데, 그 요인 중 하나가 기존의 CMEA체제의 붕괴이다. 그러나 북한은 CMEA체제의 붕괴로 인한 충격을 이미 오래 전에 경험한 상태이기 때문에, 향후 체제전환을 할 때 발생하는 어려움 중 적어도 이러한 충격은 피할 수 있다.

그리고 북한이 현재 처한 상황도 외교적 노력과 정책방향에 따라서는 북한에 긍정적으로 작용할 수 있다. 기존에 급진적 체제전환국들이 붕괴되는 상황에서 이들은 대외적인 도움의 대부분을 국제기구에 의존하여야 했다. 그러나 다수의 국가가 동시에 체제전환을 추진하고 있는 상황이었기 때문에 국제기구가 각 국가에 도움을 줄 수 있는 정도에 한계가 있었다. 이에 반해 북한이 향후 어느 시점에서 체제전환을 하는 경우에는, 지원의 필요성에 대한 국제적 분위기만 조성된다면, 국제사회로부터의 도움을 받을 수 있는 기

회가 더 많을 수도 있다.

## 2. 재정과제와 정책방향

### 가. 재정운영의 기본방향

체제전환 과정에서 재정운영의 목표는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 재정의 역할을 명확하게 정립하면서 체제전환 및 시장경제의 활성화를 촉진하고 경제의 효율성이 제고될 수 있도록 하는 것이다. 둘째, 재정안정을 통해 경제의 거시경제적 안정화를 달성하는 것이다. 셋째, 적절한 공공서비스가 공급되어 경제성장이 가능하고 사회적 안정이 달성되는 등 재정지출 본연의 역할을 충실히 하는 것이다. 어떤 의미에서는 위의 둘째 목표는 그것이 궁극적인 목표라기보다는 하나의 제약조건으로 이해할 수도 있다.

원만한 체제전환 이행을 위한 재정지출 소요가 있음에도 불구하고, 재정수입 기반이 잠식됨으로 인해 재정적자의 가능성이 높아진다. 제도적 기반이 안정되어 있지 않은 상황에서는 재정적자는 중앙은행으로부터의 차입에 의해 조달될 가능성이 높으며, 이는 물가인상을 초래하고 거시경제적 불안정으로 초래하여 경제의 안정화와 원만한 체제전환에 장애요인이 될 수 있다.

재정적자로 인해 거시경제 불안정의 가능성이 있다 하더라도, 그렇다고 무조건 재정건전화를 고수하는 것이 최선은 아니다. 체제전환 과정에서 많은 재정소요가 발생하고, 이 중 상당부분은 자연스럽고 필요한 부분이다. 재정적자는 단지 체제전환국만이 가지는 문제는 아니지만, 체제전환 과정에서 재정의 어려움은 다른 상황에서 보다도 더욱 가중된다. 체제전환 과정에서 대규모 실업 등이 불가피하고, 이로 인한 사회적 불안정을 방지하기 위해서는 사회보장지출의 확대가 불가피하다. 이러한 상황에서 재정을 균형으로 운영

하려는 원론적인 정책은 사회적 불안정을 초래하거나, 경제성장을 위한 잠재력 확보에 필요한 투자를 할 수 없게 만들 수 있다.

재정적자가 반드시 부정적인 측면만 가지고 있는 것은 아니며, 체제전환 과정에서는 어느 정도의 재정적자 발생은 불가피할 수도 있다. 따라서 재정적자의 통제를 통해 거시경제적 안정화와 재정의 정상적인 기능 사이에 균형된 시각을 갖고 접근하는 것이 중요하다.

재정계획을 수립함에 있어 가장 중요한 것이 현실에 대한 정확한 이해와 현실적인 전망으로부터 시작하는 것이다. 대부분의 체제전환 국들에서의 체제전환 초기 과정에서의 경제에 대한 낙관적 전망은 잘 맞지 않았다. 이는 재정부문에서도 예외는 아니었으며, 실제 체제전환을 진행하는 과정에서 직면하게 된 재정상황은 당초 기대하였던 것보다 더 어려운 것으로 나타났다. 재정수입을 확보하는 것이 당초 기대하였던 것보다 더 어려웠고, 재정지출을 통제하는 것 역시 매우 어려웠다. 비록 거시경제 안정화를 위해 재정지출을 줄임으로써 재정적자 극복에는 성공하더라도, 그로 인해 재정이 정상적인 기능을 수행하지 못하게 되는 경우가 많았다. 이러한 제반 경험은 체제전환 과정에서의 재정문제에 대해 현실을 정확히 인식하고, 현실적 전망을 하는 것이 정책의 시행착오를 줄이는 출발점이 될 것이라는 점을 보여주고 있다.

#### 나. 재정수입 측면

체제전환 과정에서 각 분야의 사회체제가 변화되기 때문에, 조세행정 여건이 변화된다. 세율수준을 높게 설정한다 하더라도, 조세행정이 이를 뒷받침하지 못함으로 인해 실제로 징수되는 조세수입은 제한적일 가능성이 높다. 북한의 경우에도 체제전환이 본격적으로 진행된다면, 조세수입을 확보하는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 국유기업 또는 공공재산 매각의 수입이 그리 클 것으로 기대하기는

어렵다. 빠른 속도로 민영화를 추진하는 경우에는 매각되는 공공재산에 대해서 충분한 가격을 받을 수 없기 때문에 수입이 제한적이다. 민영화의 속도가 늦은 경우에는 누적 매각수입액은 그보다는 커지겠지만, 그렇다 하더라도 매년 창출되는 민영화 수입은 제한적일 것이다. 물론 체제전환을 매우 느린 속도로 추진하고, 실질적으로 경제의 상당부분이 공공부문의 통제하에 놓여 있는 경우에는 조세수입 기반의 약화는 그 정도가 덜할 수 있다. 그러나 그 경우에도 현재와 같은 높은 수준의 조세부담률을 유지하고자 하는 경우, 시장경제적 요인을 활성화시킴에 있어 장애요인이 된다는 점을 감안하여야 한다. 따라서 시장경제에 걸맞는 조세제도와 조세행정을 조기에 정착하는 것이 중요하다.

#### 다. 재정지출의 통제

##### 1) 기본 방향

재정지출을 감축하려는 노력이 필요함과 아울러 기존의 많은 체제전환국들이 경험한 실패를 되풀이하지 않도록 해야 할 것이다. 재정지출 감축과 관련된 체제전환국의 경험은 몇 가지 중요한 시사점을 제공하고 있다.

첫째, 재정감축에도 불구하고 재정본연의 기능이 손상되지 않고 제 기능을 발휘할 수 있도록 해야 한다. 재정이 정상적인 기능을 발휘하지 못하는 경우에는, 경제성장의 잠재력이 크게 저하되거나 또는 사회불안정을 초래하고 경제체제전환에 대한 반대여론이 조성되는 결과를 초래할 수도 있다.

둘째, 재정지출의 효과적 감축 및 경제의 효율성 확보를 위해서는 재정지출과 관련된 제도는 투명하고 행태의 왜곡을 초래하지 않도록 고안되어야 한다. 조세 및 지출과 관련된 각종 제도는 납세자 또는 재정지출의 수혜자가 되는 경제주체의 행태에 영향을 미쳐,

궁극적으로 재정적자에 영향을 미치기 때문이다. 재정지출 효율화와 규모 통제를 위해서 재정지출 관련 제도의 효율성과 효과성, 투명성을 제고하는 것이 중요하다.

## 2) 사회보장 지출

체제전환 과정에서의 재정지출 변화 중 가장 두드러진 것은 전체 예산 중 사회보장 지출이 차지하는 비중이 현저히 증가한다는 것이다. 그리고 체제전환이 수년간 진행된 시점에서 체제전환을 경험하지 않은 국가들과 비교하더라도 사회보장 관련 지출의 비중이 높다는 특징을 갖는다. 이는 소득수준과 무관하게 거의 대부분의 체제전환국에서 발생한 변화라고 할 수 있다. 이와 같이 이전지출·사회보장 관련 지출의 비중이 높아지는 것은 한편으로는 사회주의 체제하의 주요 생필품에 대한 가격보조, 높은 사회보장의 전통이 존재하고, 다른 한편으로는 체제전환 과정에서 발생하는 실업과 같은 불안요인으로 인해 새로운 사회보장의 수요가 출현하기 때문이다. 북한도 체제전환을 함에 있어 이러한 경향에서 예외는 아닐 것이다. 따라서 재정지출 통제를 위해 가장 중요한 것이 경직성인 성향을 보이기 쉬운 사회보장 관련 예산을 적절한 수준으로 조절하는 것이다.

이전지출·사회보장 관련 지출이 높은 비율을 점하는 것은 두 가지 면에서 중요한 문제를 불러 일으킬 수 있다. 첫째, 경제의 잠재적 성장능력을 저해할 가능성이 있다. 체제전환 과정은 사회주의체제의 비효율성으로 인해 낮은 수준에 머물러 있는 자본량을 증대시킬 것을 필요로 한다. 이 자본축적을 위한 투자는 정부를 통해서 이루어질 수도 있고 민간을 통해서도 이루어질 수 있으나 경제발전의 단계가 낮은 상황에서는 일반적으로 정부의 역할이 중요할 수 있다. 특히 민간의 경제활동의 전제가 되는 사회간접자본이 취약한 상황에서는 국가재정의 자본형성 역할이 기대된다. 둘째, 중장기적으로 사회복지 관련 지출의 통제가 잘 이루어지지 않고, 경제성장

이 잘 이루어지지 않을 경우 재정 적자로 이어져 재정의 지속가능성이 위협받을 수도 있을 것이다. 따라서 이전지출·사회보장 관련 지출이 정부재정에 짐하는 비율을 지속가능한 수준으로 유지함으로써, 정부에게 요구되는 공공투자를 위한 재정상의 여력을 확보하는 것이 중요하다.

이렇게 볼 때, 사회보장체계의 개혁은 체제전환 과정에서 보조적 영역이 아니라 재정개혁의 핵심적 요소이다. 왜냐하면 체제전환은 자원의 전면적 재배치, 소득분배기구의 대변환을 통해 사회구성원의 큰 부분을 경제적 위협에 노출시키며, 그로 인해 초래되는 문제의 범위와 강도는 기존 시장경제의 일부분으로서의 사회보장제도로 대처하기 어렵기 때문이다. 따라서 체제전환의 독특성에 부합하는 사회보장 및 복지제도의 창안이 중요한 정책과제라고 하겠다.

사회보장 지출과 관련된 구체적인 제도개선으로 다음을 생각할 수 있다. 첫째, 사회보장성 지출을 예산외 별도의 기금으로 관리하는 것이다. 사회보장성 기금은 수혜자의 부담으로 이루어지며 이는 직접 수혜자에게 지출된다. 또한 일반재정사업과는 달리 법에 의해서 그 지출이 결정된다. 하지만, 재정전체의 건전성을 위해서는 어떠한 형식으로든지 지출에 대한 통제가 이루어져야 한다. 예를 들어 예산 외로 편성하면서도 사회보장성의 기금의 계정들을 예산안에 포함하여 의회의 승인과 감독을 거치게 할 수 있다.

둘째, 사회보장 관련 기금과 연금들을 통합적으로 하나로 묶어 관리하는 것이 효율적이다. 즉, 하나의 기금을 통해서 연금뿐만 아니라 각종 사회보장역할도 하는 것이 체제전환 초기에는 여러 방면에서 효과적이다. 그 이유는 북한 행정력의 한계이다. 사회보장기금과 연금을 별도로 관리할 경우 많은 행정력이 소요된다. 특히 연금의 경우는 부담자의 순응도(compliance)에 따라서 연금수입의 변동이 크다. 따라서 연금과 사회보장기금을 하나의 체계로 관리하면, 개인별 통합적인 관리가 용이해지고 동시에 행정비용을 줄일 수 있

다. 그리고 북한의 재정상황을 볼 때 연금을 지급할 경우, 연금제정을 건실하게 유지하기는 어려울 것이고 따라서 연금의 수혜대상 연령을 높이는 등의 조치를 통해 수혜자를 줄이려고 노력하게 될 것이며, 연금지급을 사회보장기금에 통합하여 운영할 수 있는 여지가 발생할 것이다. 아울러, 연금의 효율적 관리를 위해 연금지급에 기업의 부담을 적정수준 포함하는 것이 필요하다. 기업의 부담이 전혀 없는 경우에는 노동자의 청구요구에 대해서 기업이 이를 확인하여 연금지급액을 줄일 인센티브가 없어, 연금제정 전반에 부담을 주기 때문이다.

### 3) 군사비

북한의 재정에서 특징적인 것 중 하나가 높은 군사비의 비율이다. 북한에서 공식적으로 발표되는 군사비의 비중이 축소보고의 의혹을 받고 있음에도 불구하고 재정이나 GDP에서 차지하는 비중이 체제전환국 중에서 유례를 찾기 힘들 정도로 높은 수준임을 보였다. 군사비가 재정에서 차지하는 중요성이 매우 크기 때문에, 실제로 군사비의 변화를 고려하지 않고서는 재정이 변화되는 모습을 정확하게 예측하기 힘들다.

북한이 체제전환을 추진함에 있어, 군사비를 감축하지 않고서는 체제전환 과정에서 원만한 재정운명을 할 수 없을 것이다. 역설적으로, 현재의 군사비가 GDP에서 차지하는 비율이 매우 높다는 것은 향후 재정을 감축할 수 있는 분야가 있다는 것을 의미하기도 한다. 뿐만 아니라 군사비를 감축하는 것과 연계하여 외국으로부터의 지원이 확대될 수 있는 여지도 있다. 그러나 북한 내부적으로 볼 때는 군사비의 삭감은 매우 민감한 문제이며, 이는 남북관계 및 국제관계의 변화와 연계되어 있는 문제이다. 따라서 북한의 경우에는 남북한 관계의 재정립 및 국제관계의 개선이 체제전환에서의 재정 안정을 위해서도 선결과제가 된다.

군사비의 비중을 현재의 GDP 대비 10%의 수준에서 체제전환국들의 평균적 수준이라고 볼 수 있는 3% 내지 4% 수준으로 끌어내릴 수 있다면, 경제전반의 효율성을 상승시킴은 물론 경제성장을 위한 재정재원의 확보에도 상당한 기여를 할 수 있다. 물론, 이와 같은 변화는 대외적으로는 핵문제를 포함한 한반도의 군사적 긴장 완화와 대내 정치적으로는 군부 엘리트의 위상 약화, 대내 사회적으로는 군대의 가(假)고용유지 효과를 대처할 만한 노동수요의 확대나 사회보장의 제공 등을 요구하는 것으로서 쉽사리 달성할 수 있는 것은 아니다.

군사비를 통제함에 있어 중요한 전략 중 하나가 군사비가 전체 재정활동의 범주에 포함되도록 하는 것이다. 현재에도 북한의 군부는 자체적인 수입원을 가지고 있고, 이에 대한 정보는 중앙에서 파악하기 힘든 면이 있다. 그러나 적어도 현재는 표면적으로 국방 관련 예산도 다른 부문의 예산과 마찬가지로 중앙정부예산, 즉 ‘국가예산’ 내에 포함되어 있고, 최고인민회의가 독점적으로 예산편성과 집행의 권한을 가지고 있다. 하지만 점진적인 방식으로 체제전환이 이루어져 군부의 세력이 일정부분 유지될 경우 국방 관련 예산에 대한 중앙정부의 통제권이 현재보다 약해지는 가능성을 배제할 수 없다. 국방 관련 예산을 일반예산과 같이 취급하기까지는 많은 시간이 걸렸고, 그 과정에서 재무부의 예산만으로 재정의 전반을 파악할 수 없는 어려움이 있었던 러시아 등의 경험을 통해 볼 때, 북한이 체제전환이 이후에 국방 관련 지출을 예산 내에 포함하여야 할 필요성은 크다 하겠다.

#### 4) 국유기업 보조금

재정지출 통제를 위해 중요한 것 중 하나가 국유기업에 대한 보조금의 감축이다. 기존에 체제전환을 추진한 나라들의 경험을 보면, 체제전환에 따른 재정지출 감축의 필요성에도 불구하고, 국유기업

보조금의 축소 또는 폐지가 잘 이루어지지 않은 경우가 많았다. 국유기업에 대한 보조금이 지속됨으로 인해 재정운영에 부담을 초래할 뿐 아니라, 시장에서 왜곡을 초래한다. 체제전환 과정에서 기존의 국유기업에 대한 보조금을 삭감하는 것은 경제성장 및 체제전환 과정에서의 재정적자 극복을 위해 매우 중요하다. 북한의 경우에도 체제전환 과정에서 재정지출을 효과적으로 통제하기 위해서는 국유기업에 대한 보조금 개혁이 매우 중요하다. 시장경제 활성화와 재정안정을 위해 수익성이 없는 기업의 퇴출을 유도할 수 있도록 기업에 대한 보조금제도가 투명하게 개혁되어 경성예산제약(hard budget constraint)이 적용되어야 한다.

#### 라. 경제성장 잠재력 확보를 위한 지출

재정여건이 어려움에도 불구하고 교육, 사회간접자본 투자, 공공서비스 및 공공질서 등 장기적인 성장에 영향을 미치는 요인에 대한 투자가 적절히 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 특히 소득수준이 높지 않은 체제전환국의 경험을 보면, 체제전환 과정에서 이러한 분야의 재정지출이 크게 감소하는 경향이 있었다. 그리고 체제전환국의 경우를 체제전환을 경험하지 않은 나라들에 비교하더라도, 이러한 분야의 지출이 평균적으로 매우 낮으며, 그러한 성향은 소득수준이 낮은 나라에서 더욱 심하다.

특히 사회간접자본의 문제는 체제전환국의 경험이 아니라 하더라도, 이미 중요한 문제로 지적되고 있다. 사회간접자본은 그 자체로서 중요할 뿐 아니라, 외국인투자 유치에서 매우 중요한 요인이다. 특히 북한의 경우에는 그 자체 능력만으로 체제전환 과정에서 필요한 재원을 조달하는 데에는 한계가 있기 때문에, 외국인 직접투자 등 해외자본의 참여가 매우 중요한 요인이 된다. 최근의 여론 조사에서도 대북투자에서 가장 우려되는 점으로 도로 등 사회간접자본

시설의 부족을 꼽았다(응답자의 69.7%)<sup>136)</sup>. 물론 사회간접자본을 확충하기 위해 해외 민간자본을 유치하는 방법 등도 있으며, 이러한 방법을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그러나 실제로 민자유치를 통해 투자를 할 수 있는 것은 제한되어 있고, 정부가 직접 투자를 하지 않을 수 없는 부분이 크다.

#### 마. 재정지출 효율화와 예산제도 개혁

예산제도는 재정지출을 통제하여 극심한 재정적자를 극복하고 재정안정성을 도모할 수 있도록 개혁되어야 한다. 특히 재정수입이 불안한 체제전환 초기 과정에서 필수적인 사업을 중심으로 최소한의 재원을 편성할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 재정지출 제도자체의 개혁은 물론이고 재정지출을 초래하거나 재정지출에 영향을 미치는 제반 경제적·사회적 제도 등이 적절하게 개혁되어야 한다. 예산제도 개혁과 관련된 시사점을 좀더 구체적으로 고찰해 보면 다음과 같다.

첫째, 예산이 전체 재정활동을 포괄할 수 있게 하는 것이다. 많은 체제전환국에서 보았듯이 중앙정부예산이 국방 관련 재정이나 예산외기금을 포괄하지 못해 이 부분에 대한 재정운영이 방만해질 뿐만 아니라 이 부분과 전체 재정정책의 조율이 힘들어 재정정책 전반의 혼선을 초래하였다. 또한 체제전환국에서 볼 수 있듯이 재정성기금은 대부분의 경우 중앙부처가 부처의 재원을 보전하기 위해 운영하는 경우가 많다. 따라서 이들의 운영에 대한 재정부의 관리와 감독이 없다면, 재정의 큰 누수를 가져올 수 있다. 예산외기금을 최소화하고, 꼭 필요한 기금에 대해서는 운영의 자율권은 인정하되 기금 운영계획을 의회에 제출하는 예산안에 포함하여 재정부와 의회의

136) 『한국경제신문』, 2002년 10월 10일자에 발표된 여론조사 결과이다.

감독을 받게 하는 등의 조치가 필요하다.

둘째, 예산편성방식이 정치적 영향력으로부터 격리될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 앞에서 지적한 바와 같이 북한의 예산편성방식은 극단적인 하향식인데, 이러한 하향식 예산편성방식에 정치적 압력이 작용할 수 있다. 러시아의 경우에도 예산의 편성이 정치적 요인에 따라 매우 비효율적으로 분배되는 경우가 많았다. 북한이 향후 체제전환 과정에서 이러한 전철을 밟지 않기 위해서는 예산편성 과정에서 재정부가 최고인민위원회의 영향력에서 벗어나 독립적이고 주도적인 역할을 할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

현재는 북한에서는 재정부의 예산안이 최고인민위원회의 수정 없이 통과되고 있어, 적어도 표면적으로 나타난 바로는 최고인민회의가 예산을 왜곡하지는 않는 것으로 알려져 있다. 오히려 현재 문제가 되는 것은 ‘주식펀드’, ‘제2정무위원회 펀드’, ‘정무원 지시분’ 등 당과 관련된 부분이다. 물론 주식펀드를 통해서 계획상의 잘못을 수정할 수 있다는 순기능도 있지만, 주식펀드를 획득하기 위한 부분간, 공장간 로비와 비계획적으로 이루어지는 주식펀드가 예산집행에서 혼선을 가져올 수 있다. 따라서 체제전환 이후 예산편성이 중립성과 시장경제의 자율성이 강조되는 상황에서는 주식펀드와 같이 당의 정치적 영향력에 의해 임의적으로 사용되는 부분을 배제하는 것이 필요하다.

셋째, 재정지출 총액 및 재정적자의 통제를 위한 제도를 마련하는 것이 필요하다. 현재는 북한에 재정적자에 관한 한도가 있는지 불분명하지만, 재정적자의 규모가 크지는 않은 것으로 보인다<sup>137)</sup>. 하지만 체제전환 이후 극심한 재정적자가 발생하게 될 가능성이 높아지는 상황에서는 재정적자를 통제하기 위한 방법으로 재정적자의 한도를 설정하는 것이 유용할 수 있다. 어떤 경우에는 재정적자의

137) 좀더 자세한 논의는 제II장 참조.

한도는 단순히 재정 건전성의 유지뿐만 아니라 각 부처가 예산의 낭비를 방지하게 하는 기능을 할 수도 있다. 물론 앞에서 지적한 바와 같이 무조건적으로 재정건전화를 추구하는 것은 바람직하지 않지만<sup>138)</sup>, 경제안정을 위해서는 어느 정도의 재정건전성의 추구는 필요하다.

예산총액 또는 재정적자 규모에 대한 한도만이 아니라, 분야별 지출에 대한 총액한도를 설정하는 것이 필요할 수 있다. 상향식 예산제도에서 예산당국은 개별적인 예산사업에 대한 구체적인 정보를 가지고 있지 못할 수 있다. 이러한 정보의 부족으로 인해 예산편성에 있어서 하위부처의 힘이 크게 작용할 수 있는 여지가 발생한다. 이처럼 정보가 부족한 상황에서 재정지출을 효과적으로 통제할 수 있는 방법 중 하나가 각 부처별 지출한도를 법으로 정하는 것이다<sup>139)</sup>. 이 경우는 부처가 초과로 예산을 요구할 수 없어 부처는 주어진 예산안에서 재원을 최대한 효율적으로 배분하기 위해 노력할 것이다.

넷째, 정부부처가 예산을 효율적으로 집행하고 있는지를 감시·감독하기 위한 내외부 감사기관을 설치하는 것이 필요하다.

다섯째, 예산운영계획의 도입시점은 체제전환 이후의 정치·경제 상황을 감안하여 결정되어야 할 것이다. 즉, 체제전환 직후와 같이 경제와 정치상황이 급변하는 상황에서는 중장기계획을 효과적으로 활용하는 것이 어렵다. 특히, 재정 부분의 개혁이 아직 완성되지 못하고 경제적 여건에서의 불확실성이 매우 큰 상황에서는 중장기계획

138) 재정상황과 경제상황에 따라서 유동적인 재정운영이 요구된다. 예를 들어 경제가 심각한 불황을 겪고 있는 상황에서 재정적자 목표만을 지키려는 정책은 오히려 세수기반을 흔들어 재정수입의 악화를 가져와 재정적자 목표달성을 어렵게 하는 악순환을 가져올 수 있다.

139) 총지출한도에 법적인 구속력이 없는 경우는 부처가 이를 준수하게 할 수 있는 조치가 필요하다. 예를 들어 지출한도를 지키지 않은 부처에 내년도 예산편성에서 예산배분의 불이익을 줄 수 있다.

의 실천은 어려웠다는 점을 불가리아의 사례를 통해 확인한 바 있다. 따라서 체제전환 초기에는 중장기 예산운영계획을 구속력을 가지는 제도로서 시행하려 하기보다는 예산편성과 집행, 그리고 전반적인 재정운영에서 참고자료 정도로 활용하는 것이 바람직할 수 있다.

여섯째, 체제전환 이후의 상황에 적절하도록 예산편성과 심의에 충분한 시간이 필요하다. 예산심의 기간이 늘어난 것은 예산제도 개혁을 단행한 국가의 보편적인 현상이다. 급속한 경제상황의 변동을 겪게 되는 체제전환국에서는 예산의 편성과 심의에 충분한 시간을 갖는 것이 중요하다. 현재 북한의 예산은 연차별 재정계획이 작성됨과 동시에 편성된다. 그런데, 11월경에 새해 경제계획에 따른 조정이 있기 때문에, 실제 예산안을 심의할 수 있는 시간은 1개월 정도에 불과하다. 물론 현재는 예산안의 최고인민회의 심의가 형식적인 성격이 강하여 문제가 되지 않는다. 그러나 한 달의 기간은 향후 체제전환이 이루어진 후에 본격적인 예산의 편성 및 심의를 위해서는 충분하지 못하다.

일곱째, 특정산업을 집중적으로 지원하거나 자연자원의 효과적으로 관리하기 위해 별도의 기금이 활용될 수 있다. 특히 북한의 경우에는 다른 재정수입 기반이 취약한 상황에서, 광물자원 등이 중요한 재정수입원이 될 수 있으며, 광물의 효과적 관리 및 개발을 위해서는 예산외 별도의 기금을 운영하는 것이 바람직할 수 있다<sup>140)</sup>. 자연자원의 수출을 통한 재정수입이 안정적으로 확보되기 위해서는, 이들의 수출로부터 얻은 수입의 일부를 자연자원개발 관련 산업을 지원하는 데 재투자하는 것이 바람직하다. 이러한 경우에 해당사업으로부터의 수입과 지출을 예산외기금을 통해서 관리하는 것이 바람직할 수 있다. 그 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다.

140) 물론, 본 연구의 논의는 자연자원에만 국한되는 것은 아니라 다른 특정 산업을 재정적으로 지원하는 것에도 적용된다.

하나는 예산내로 편성하여 운영하는 경우에는 일반재정수입이 수출재의 국제가격의 변동에 많은 영향을 받아 예산의 잦은 수정이 불가피하게 되는 등 재정의 불안정성이 가중되는 것이다. 또 다른 하나는 예산 내로 편성될 경우 재원의 안정적인 투자가 보장되지 않는다. 즉, 경제상황이 어려워지는 상황에서는 재투자를 위한 재원의 확보가 어렵게 될 수 있다는 점이다.

#### 마. 기타 과제

##### 1) 외채문제의 해결

체제전환이 본격적으로 시작되는 시점에서 북한은 추가적인 투자의 필요성이 매우 크고, 투자에 필요한 재원을 국내에서 조달하는 것에는 한계가 있다. 따라서 어떤 형태로는 외자를 도입하는 것이 원활한 체제전환과 경제발전을 위해 필수불가결하다. 실제로 이미 북한은 외국인 투자유치를 위해 나름대로 노력을 하고 있지만, 충분한 성과를 거두지는 못하고 있는 실정이다. 체제전환이 진전되는 과정에서도 외국인 직접투자(FDI)의 형태만으로 충분한 외자를 유치하기에는 한계가 있으며, 해외로부터의 차입도 필요하다. 그러나 현재 북한은 대규모의 외채가 지불연체 상태에 있기 때문에 해외로부터의 차입이 불가능한 상황이다. 따라서 체제전환 초기에 기존에 연체되어 있는 외채문제를 조기에 처리할 필요가 있다.

물론 국제적인 채무조정을 통해 기존의 부채를 탕감받는 것이 가장 이상적인 경우이겠지만, 이러한 좋은 상황이 되리라고 확신할 수는 없다. 기존의 채무를 상환하지 않는 상태에서 새로운 차입을 하는 것이 결국 문제가 될 수 있기 때문에, 증권화(securitization)를 통한 기존채무의 차환발행 등 다른 방법으로 재조정하는 방안 등이 검토될 수 있다.

## 2) 재정정책의 보완

재정지출 자체에서 많은 노력이 있어야 함에도 불구하고, 체제전환 과정에서의 재정여건은 어려울 것이다. 사회간접자본 및 교육 등 필요한 분야에 대한 지출을 유지하면서, 동시에 재정안정화를 달성하는 것은 결코 쉬운 일은 아니다. 따라서 재정균형 달성을 위한 외부적 지원 등을 모색하면서, 동시에 비재정적인 수단으로 재정정책의 한계를 극복 또는 보완하려는 노력이 필요하다. 경제침체를 통해 초래된 것으로 보이는 인민적 경제비의 비중 저하를 금융기능의 확립을 통한 자원배분의 민간으로의 이양의 기회로 삼고, 경제 관련 재정지출의 중점을 사회간접자본과 기업의 구조개선의 지원으로 집중해가는 전략이 강구되어야 한다. 앞에서 지적했듯이 최근의 인민적 경제비의 저하는 재투자 재원의 부족, 유동자금의 재정으로부터의 분리, 추가적 시책비의 분류변경 등에 의한 것이고 계획경제의 후퇴로 보기는 힘들다. 그러나 비록 의도하지 않았다 하더라도 이와 같이 도달된 인민적 경제비의 비중 저하는 체제전환으로 진입할 경우 재정이 자원배분에 대한 보조적 기능으로 자리잡고, 금융이 생산과 관련한 자원배분에 있어서 중심적 기능을 차지하게 되는 구도에 근접한 것으로 판단된다. 따라서 북한이 본격적으로 체제전환에 진입할 수 있는 상황이 될 경우 인민경제비에 해당하는 부분의 재정역할을 재확대하려 하기보다, 적절한 규제하에 놓인 금융기능을 활성화하는 전략이 바람직한 전략이 될 것이다.

## 3) 국제경제 및 정치적 요인에 대한 고려

북한이 현재 처한 상황은 외교적 노력과 정책방향에 따라서는 북한에 긍정적으로 작용할 수 있다. 기존에 급진적 체제전환국들이 붕괴되는 상황에서 이들은 대외적인 도움의 대부분을 국제기구에 의존하여야 했다. 그러나 다수의 국가가 동시에 체제전환을 추진하고 있는 상황이었기 때문에 국제기구가 각 국가에 도움을 줄 수 있

는 정도에 한계가 있었다. 이에 반해 북한이 향후 어느 시점에서 체제전환을 하는 경우에는, 지원의 필요성에 대한 국제적 분위기만 조성된다면, 국제사회로부터의 도움을 받을 수 있는 기회가 더 많을 수도 있다. 1995~1999년 동안에 북한에 대한 국제사회의 지원규모는 연평균 약 3억 달러 이상으로 북한 GNI의 약 3% 정도 되며, 최근에는 더 확대된 상황이다. 핵문제를 포함한 정치적인 차원에서 해결이 원만히 이루어진다면, 국제사회의 지원이 더욱 확대될 수 있는 여지도 있다. 그리고 일본으로부터 추가적인 경험자금이 유입될 수 있을 것이다.

앞에서도 언급한 바와 같이, 북한이 체제전환을 함에 있어 국제사회로부터의 지지 및 지원이다. 이는 기존의 외채문제를 정리하고, 추가적인 외자를 도입하기 위한 전제조건이다. 그러나 현재 미국은 북한을 테러지원국가로 지정하고 있어, IMF 등 국제금융기구의 차관을 제공받는 것이 용이하지 않다. 이로 인해 북한은 도로 항만 철도 등 기본적인 인프라 구축에 필요한 자금을 확보하지 못하고 있다. 따라서 북한이 본격적인 개혁개방과 더불어 경제재건에 나서기 위해서는 이 문제에 대한 해결이 필요하다.

### 3. 본 연구의 한계와 향후 연구방향

체제전환 과정에서의 많은 문제는 체제전환의 형태 및 속도에 따라 달라질 수 있다. 따라서 북한이 언제 어떤 형태로 체제전환을 추진할 것인가에 대해 알 수 없는 상황에서 북한이 향후 체제전환을 함에 있어 직면하게 될 재정상황과 과제에 대해 논의하는 것에 한계가 있다. 이러한 한계로 인해, 본 연구에서의 고찰은 주로 북한이 체제전환을 하는 과정에서 발생할 구체적인 문제를 고찰하기보다는, 체제전환 과정에서 나타나는 재정정책 경험에 대해 전반적으로 고찰하고 시사점을 도출하는 것에 머무를 수밖에 없다는 한

계를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 북한의 향후 체제전환의 가능성, 경로 및 형태에 대한 불확실성이 제거될 때까지 재정운영 문제의 고찰을 보류할 수는 없기 때문에, 이러한 접근을 시도하였다.

본 연구에서는 기본적으로 독일식의 경제통합이 아니라 자체적으로 체제전환을 추진한 국가들의 경험을 고찰하였다. 중국과 베트남 등 일반적으로 점진적으로 체제전환을 추진한 것으로 알려진 국가들을 사전적으로 배제한 것은 아니지만, 결과적으로 급진적 체제전환을 추진한 나라들에 많은 비중이 두어진 경향이 있다. 그러나 급진적 체제전환과 점진적 체제전환으로 양분하는 방법이 항상 정확한 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 일반적으로 점진적으로 체제전환을 추진한 것으로 알려지고 있는 베트남에서도 체제전환 초기인 1987~1988년에 물가인상률이 연 400%에 이르는 등 상당한 불안정과 충격이 있었다. 즉, 우리가 편의상 상대적인 개념으로서 점진적이라고 하는 것이지, 베트남의 체제전환도 반드시 점진적인 것만은 아니라는 점이다. 반면, 일반적으로 급진적 체제전환으로 인식되고 있는 나라들 중에서도 투르크메니스탄이나 벨라루시에서의 체제전환은 매우 점진적인 요소를 가지고 있다<sup>141)</sup>. 즉 체제전환의 속도는 점진적인 경우와 급진적인 경우로 양분되는 것이라기 보다는 연속선상에 있는 것으로 보는 것이 더 적절한 것이다.

물론 중국 및 베트남 등의 경험에 대한 고찰의 유용성을 부정하는 것은 아니다. 다만 특정 국가의 사례를 중심으로 고찰하는 경우, 그 국가의 사례를 북한과 비교하면서 고찰할 수 있을 정도로 각 국

141) 심지어는 기존의 정치권력이 유지되는가도 체제전환의 과정을 급진적인 것과 점진적인 것으로 양분하는 기준이 되지 못한다. 일반적으로 급진적 체제전환국으로 분류하는 국가들에서도 반드시 정치권력의 변동이 이루어진 후 새로운 정치세력이 체제전환을 추진한 것도 아니다. 예를 들어, 투르크메니스탄 등 일부 국가들에서는 회교주의 또는 민족주의 등 새로운 정치 이데올로기를 창출되었음에도 불구하고, 실제로 권력의 핵심에 있는 인물은 기존의 공산주의 체제에서의 권력을 가지고 있던 집단이다.

가의 특이성에 대한 심도 있는 이해가 필요하다. 그리고 북한이 체제전환의 속도면에서 중국이나 베트남과 비교적 유사한 경로를 거치는 경우에조차 다양한 초기 조건의 차이로 인해 중국이나 베트남과 차이를 보일 수 있기 때문이다<sup>142)</sup>. 이러한 이유로 중국 및 베트남의 사례에 대한 고찰은 본 연구에 포함하지 않고 향후 과제로 남겨 두었다.

체제전환 과정에서의 재정지출과 관련된 제반 문제를 검토하면서 다시 한 번 확인한 것이 소득수준 등 초기 조건의 차이가 국가별로 다른 상황이 발생하는 것에 영향을 미치는 중요한 요인이라는 것이다. 각각의 변화가 발생하는 경로가 국가별로 차이를 보였으며, 특히 소득수준은 중요한 초기 조건인 것으로 나타나고 있다. 체제전환국에 대한 기존의 연구는 주로 자료의 접근성 등의 문제로 인해 상대적으로 소득수준이 높은 비제그라드 국가(헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아) 및 러시아 등에 치중된 경향이 있었으며, 이들 국가에 대한 고찰에서는 소득수준이 낮은 국가에서 더 심각하게 발생하는 문제들이 간과될 수 있다. 따라서 향후 북한의 체제전환과 관련된 연구를 함에 있어, 북한과 좀더 소득수준이 유사한 국가들에서의 경험에 대해 더욱 관심을 가지고 연구를 할 필요가 있을 것이다.

---

142) 예를 들어, 공산화 이후의 기간이 짧아 아직도 시장경제의 운영을 이 미 학습하고 있는 세대가 존재하는 베트남과 달리 북한에서 실질적으로 경제활동인구의 대부분은 계획경제에서 성장한 인력이다. 뿐만 아니라 산업구조 면에서도 북한은 중국이나 베트남에 비해서는 농업인력의 비중이 낮고, 2차산업의 비중이 상대적으로 매우 높다. 다른 조건들이 갖다고 할 때, 이 두 가지 조건의 차이로 인해 북한에서는 안정적인 사회보장제도의 필요성이 중국이나 베트남보다 더 강조된다 할 것이다. 이러한 요인으로 인해 북한에서의 재정운영은 베트남이나 중국보다도 더 어려울 수 있다.

## 참고문헌

- 고영선, 「재정적자의 거시경제적 효과」, 고영선·문형표 편 『재정적자와 국민경제』, 한국개발연구원, 2000.
- 고일동, 「북한의 예산구조와 최근의 재정실태 분석」, 한국개발연구원, 1999.
- 남우석, 「2001년도 북한의 대외부역동향」, KOTRA, 2002.
- 문성민, 『북한의 금융제도』, 한은 조사연구, 한국은행, 2000.
- 박진, “남북한 사회보장제도의 비교 및 통합방안,” KDI 정책보고서 94-17, 1994a.
- \_\_\_\_\_, 『북한재정의 현황과 추이』, KDI 정책보고서 94-23, 1994b.
- 박석삼, 『전환기의 북한경제: 「김정일식 경제개혁」 1년에 대한 평가 및 과제』, 한은 조사연구, 한국은행, 2000.
- 백학순, 「폴란드와 헝가리의 정치체제전환 비교, 1989~1997」, 『사회주의 경제체제의 전환』, 양운철 편저, 세종연구소, 1999.
- 북한연구소, 『북한편람』, 1995.
- 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대학교출판부, 2001.
- 양운철, 『사회주의 경제체제의 전환: 러시아, 동유럽, 북한』, 연구총서 99-06, 세종연구소, 1999.
- 연하청, 『북한경제학습』, 한국학술정보, 2002.
- 장형수·박영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』, 조사분석 00-05, 대외경제정책연구원, 2000.
- 전택승, 「기금에 대한 통제와 자율권의 논리」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2002년 6월호.

- 전홍택, 『북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요 과제』, 한국개발연구원, 1996.
- 정여천, 『전환기 러시아연방의 조세제도 연구』, 연구보고 93-04, 대외경제정책연구원 지역정보센터, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『동구 경제체제전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점』, 정책연구 00-03, 대외경제정책연구원, 2000.
- 정형근, 『체제전환의 경제학』, 청암미디어, 2001.
- 조동호, “예산내용과 인민경제계획법을 통해서 본 북한경제”, 『KDI 북한경제리뷰』 1999, 3월.
- 조명철·한정철, 「동유럽 국가들의 체제전환정책이 남·북한 경제통합에 주는 시사점」, 계간 『대외경제정책연구』, 대외경제정책연구원, 1999 여름호.
- 조명철·홍익표, 『중국·베트남의 초기개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』, 대외경제정책연구원, 2000.
- 조명철·권 올·이철원·김은지, 『체제전환국의 경제개발비용조달』, 정책연구 00-09, 대외경제정책연구원, 2000.
- 최준욱·이명현·전택승·한상국, 『체제전환국 조세정책의 분석과 시사점-남북경협과 경제통합 관련 조세·재정분야 기초 연구(I)』, 정책보고서, 한국조세연구원, 2001.
- 통계청, 『시장경제전환기의 체제전환 전회의 경제 사회상』, 1997.
- 통일원, 『'95 북한개요』, 1996.
- 한국개발연구원, “최고인민회의 제10기 제5차회의 경제부문의 실적·계획 및 예산 결산·계획의 주요 내용”, 『KDI 북한경제리뷰』, 2002. 4월.
- \_\_\_\_\_, 「최근 북한 경제정책의 변화와 남북경협 추진방향」, 『KDI 북한경제리뷰』 2002. 9월.
- 한국은행, 『1999년 북한GDP 추정 결과』, 보도자료, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『2000년 북한GDP 추정 결과』, 보도자료, 2001.

- \_\_\_\_\_, 2001년 북한 GDP 추정결과, 보도자료, 2002.
- 황성현, “재정·금융의 역할정립과 보완성 제고방안”, 『KDI 정책연구』, 제17권 제4호, 1995.
- Aitken, Brian, “Falling Tax Compliance and the Rise of the Virtual Budget in Russia,” IMF Staff Papers, Vol. 48, 2001.
- Alam, Asad and Mark Sundberg, “A Decade of Fiscal Transition,” World Bank, 2002.
- Allan, Bill & Garamfalvi, L., “Public expenditure management and budget law : Toward a framework for a budget economies in transition,” IMF Working Paper, No. 94/149, 1994.
- Allen, Mark, “Government Debt Management” in *Fiscal Policies in Economies in Transition*, ed. by Vito Tanzi, 1992.
- Allen, Richard & Tommasi, Daniel, “Managing public expenditure : Reference book for transition countries,” OECD, 2001.
- Alter, Rolf “Economies in Transition,” *The OECD observer*, 1994.
- Baer, Herbert L. and Cheryl W. Gray, *Debt as a Control Device in Transitional Economies: The Experiences of Hungary and Poland*, 1995.
- Baliño, Tomás J. T., “Monetary Policy in Russia,” *Finance & Development*, Vol 35, No. 4, IMF, December 1998.
- Barbone, Luca and Hana Polackova, “Public Finances and Economic Transition,” World Bank, 1996.
- Beaugrand, Phillipe, Boileau Loko, and Montfort Mlachila,

“The Choice Between External and Domestic Debt in Financing Budget Deficits : The case of Central and West African Countries,” IMF Working Paper No. 02/79, 2002.

Benoît Bosquet, “The Role of Natural Resources in Fundamental Tax Reform in the Russian Federation,” 2002.

Budina, Nina and Sweder van Wijnbergen, “Fiscal Deficits, Monetary Reform and Inflation Stabilization in Romania,” *Journal of Policy Reform*, No. 4(3): 2001.

Bronchi, C. & Andrew Burns, “Tax System in the Czech Republic,” Economic Department Working Paper No. 245, OECD, 2000.

Campbell, John, “Institutional Theory, State Building and Fiscal Reform in Post Communist Europe,” *Journal of Transforming Economies and Societies*, Vol 2. No. 1. p 79. 1995.

Chadha, Bankim “Emerging Market Financing Quarterly Report on Developments and Prospects,” 2001.

Cheasty, Adrienne, “Financing Fiscal Deficits” in *Fiscal Policies in Economies in Transition*, ed. by Vito Tanzi, 1992.

\_\_\_\_\_, “The Revenue Decline in the Countries of the Former Soviet Union,” *Finance & Development*, 1996.

\_\_\_\_\_, “The Revenue Decline in the Countries of the Former Soviet Union,” *Finance & Development*, 1996.

Cheasty, Adrienne & Jeffrey M., Davis, “Fiscal transition in countries of the former Soviet Union : an interim assessment,” IMF Working Paper, No. 96/61, 1996.

- Dabla-Norris, Era and Paul Wade, "The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries," IMF Working Paper No. 02/103, 2002.
- Davis, J., Ossowski, R., Richardson, T., and Barnett, S., "Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization," IMF Occasional Papers No. 194, 2000.
- De Castello Branco, M., "Pension Reform in the Baltics, Russia, and other Countries of the Former Soviet Union(BRO)," IMF Working Paper No. 98/11, 1998.
- De Melo, Martha Cevdet Denizer, Alan Gelb, and Stoyan Tenev, "Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies," World Bank, 1997.
- Denizer, Cevdet, "Stabilization, Adjustment and Growth Prospects in Transition Economies," World Bank, 1997.
- Denizer, Gevdet, Raj M. Desai, Nikolay Gueorguiev, "The Political Economy of Financial Repression in Transition Economies," 1998.
- Derleth, J., *The Transition in Central and Eastern European Politics*, Prentice Hall, 2000.
- Devarajan, S., Swaroop, V., and Zou, H., "The composition of public expenditure and economic growth," *Journal of Monetary Economics*, 1996.
- Diamond, J., "Budget system Reform in Transitional Economies: The Experience of Russia," IMF Working Paper, No. 02/22, 2002a.
- \_\_\_\_\_, "The New Russian Budget System: A Critical Assesment and Future Reform Agenda," IMF Working

Paper, No. 02/21, 2002b.

\_\_\_\_\_, “The Micro Basis of Budget System Reform: The Case of Transitional Economies,” IMF Working Paper, No. 02/105, 2002.

Dungey, Mardi, Renée Fry, Brenda González-Hermosillo, and Vance Martin, “International Contagion Effects from the Russian Crisis and the LTVCM Near-Collapse,” IMF Working Paper, No. 02/74, 2002.

Easterly, W and Rebelo, S., “Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32(3), December, 1993.

EBRD, Transition report, various years.

Ebrill, L., and Havrylyshyn, O., “Tax Reform in the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union,” IMF Occasional Paper, No. 182, 1999.

Fakin, Barbara & Alain, “Fiscal Adjustment in Transition Economies: Social Transfers and Efficiency of Public Spending,” OECD, 1997.

Fischer, S. and Sahay, R., “Transition economies after ten years,” NBER WP 7664, 2000.

Fox, L., “Social Insurance and Social Assistance,” *Financing Government in the Transition: Bulgaria*, World Bank, 1995.

Freinkman, Lev and Michael Haney, “What Affects the Propensity to Subsidize: Determinants of Budget Subsidies and Transfers Financed by the Russian Regional Governments in 1992~1995,” World Bank, 1997.

Freinkman, Lev and Plamen Yossifov, “Decentralization in

- Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance,” World Bank, 1998.
- Gaidar, Yegor, “Lessons of the Russian Crisis for Transition Economies,” IMF, *Finance & Development*, Vol 36, No. 2, June 1999.
- Gray, Dale F., “Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and Other Former Soviet Union Countries,” IMF Working Paper, No. 98/04, 1998.
- Greinkman, L., Treisman, D., and Titov, S., “Subnational Budgeting in Russia,” World Bank, 1999.
- Gupta, Sanjeev, Luc Leruth, Luiz de Mello, and Shamit Chakravarti, “Transition Economies: How Appropriate Is the Size and Scope of Government?,” IMF Working Paper, No. 01/55, 2001.
- Harrison, Steve, “Presumptive Taxes in Central and Eastern Europe,” *International Bureau of Fiscal Documentation*, 1997.
- Havrylyshyn, Oleh, “Recovery and Growth in Transition: A Decade of Evidence,” IMF Staff Paper, Vol. 48, 2001.
- Havrylyshyn, Oleh and Thomas Wolf, “Determinants of Growth in Transition Countries,” IMF, *Finance & Development*, Vol. 36, No. 2, June 1999.
- Havrylyshyn, Oleh, Ivailo Izvorski, and Ron van Rooden, “Recovery and Growth in Transition Economics 1990~1997: A Stylized Regression Analysis,” IMF Working Paper, No. 98/141, 1998.
- Havrylyshyn, Oleh and Saleh M. Nsouli, *A decade of Tran-*

- sition : Achievements and Challenges*, IMF, 2001.
- Heeden, Koenraad van der & Jantscher, Milka Casanegra de.,  
 “Pay-as-you-earn tax on wages options for developing  
 countries and countries transition,” IMF Working Paper,  
 No. 94/105, 1994.
- Heller, P., and Keller, C., “Social Sector Reform in Transition  
 Countries,” IMF Working Paper, No. 01/35, 2001.
- Heller, Peter S. & Christian Keller “Social Sector Reform in  
 Transition Countries,” IMF, *Finance & Development*,  
 Vol. 38, No. 3, September 2001.
- Holzmann, Robert & Chu, Ke-Young, “Budgetary subsidies in  
 centrally planned economies in transition,” IMF Work-  
 ing Paper, No. 91/11, 1991.
- Horvath, B., and Szekely, I., “The Role of Medium-Term  
 Fiscal Frameworks for Transition Countries: The Case  
 of Bulgaria,” IMF Working Paper, No. 01/11, 2001.
- Horvath, Balazs & Istvan P., Szekely, “The Role of medium-  
 term fiscal frameworks for transition countries: (the)  
 case of Bulgariis,” IMF Working Paper, No. 01/11, 2001.
- Hunter, R. J., and Shapiro, “Current Issues in Russian Taxa-  
 tion,” *The International Tax Journal*, Vol. 25, 1999.
- Hunter, Richard J. Jr., and Robert E. Shapiro, “Current Issues  
 in Russian Taxation,” *The International Tax Journal*,  
 Vol. 25, 1999.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, various years.
- \_\_\_\_\_, *Armenia, IMF Economic Review*, No. 1, 1993a
- \_\_\_\_\_, *Estonia, IMF Economic Review*, No. 4, 1993b.
- \_\_\_\_\_, *Georgia, IMF Economic Review*, No. 9, 1993c.

- \_\_\_\_, *Lithuania, IMF Economic Review*, No. 7, 1993d.
- \_\_\_\_, *Armenia, IMF Economic Review*, No. 19, 1994a.
- \_\_\_\_, *Belarus, IMF Economic Review*, No. 7, 1994b.
- \_\_\_\_, *Georgia, IMF Economic Review*, No. 15, 1994c.
- \_\_\_\_, *Tajikistan, IMF Economic Review*, No. 5, 1994d.
- \_\_\_\_, *Turkmenistan, IMF Economic Review*, No. 3, 1994e.
- \_\_\_\_, “Social Safety Nets for Economic Transition: Options and Recent Experiences,” PPA/95/3, 1995.
- \_\_\_\_, “Progress with Fiscal Reform in Countries in Transition,” *World Economic Outlook* (chapter V), 1998.
- \_\_\_\_, “Transition: Experience and Policy Issues,” *World Economic Outlook*, Oct. 2000.
- IMF-European I Department, “Eastern Europe—Factors Underlying the Weakening Performance of Tax Revenues,” IMF Working Paper, No. 94/104, 1994.
- IMF · Azerbaijan Republic, “Recent Economic Developments,” IMF Staff Country Report, No. 98/83, 1998a.
- \_\_\_\_, “Recent Economic Developments and Selected Issues,” IMF Staff Country Report, No. 00/121, 2000.
- \_\_\_\_, “Selected Issues and Statistical Appendix,” IMF Country Report, No. 02/41, 2002a.
- \_\_\_\_, “Staff Report, for the 2001 Article IV Consultation, first Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility, and Request for Waiver of Performance Criteria,” IMF Country Report, No. 02/40, 2002b.
- IMF · Bulgaria, “Recent Economic Developments and Statistical Appendix,” IMF Staff Country Report, No. 99/26, 1999.

- \_\_\_\_, "Selected Issues and Statistical Appendix," IMF Country Report, No. 00/54, 2000a.
- \_\_\_\_, "Staff Report for the 1999 Article IV Consultation and Third Review Under the Extended Arrangement," IMF Country Report, No. 00/53, 2000b.
- \_\_\_\_, "Selected Issues and Statistical Appendix," IMF Country Report, No. 01/54, 2001a.
- \_\_\_\_, "Staff Report for the 2000 Article IV Consultation and Fifth Review Under the Extended Arrangement," IMF Country Report, No. 01/53, 2001b.
- IMF · Republic of Armenia, "Recent Economic Developments," IMF Staff Country Report, No. 98/38, 1998.
- \_\_\_\_, "Reports on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module," IMF Country Report, No. 02/37, 2002.
- IMF · Republic of Estonia, "Selected Issues and Statistical Appendix," IMF Staff Country Report, No. 98/12, 1998.
- \_\_\_\_, "Staff Report for the 1999 Article IV Consultation," IMF Staff Country Report, No. 99/59, 1999.
- \_\_\_\_, "Staff Report for the 2002 Article IV Consultation," IMF Staff Country Report, No. 02/134, 2002.
- IMF · Republic Of Latvia, "Staff Report for the 1999 Article IV Consultation," IMF Staff Country Report, No. 99/77, 1999a.
- \_\_\_\_, "Selected Issues and Statistical Appendix," IMF Staff Country Report, No. 99/99, 1999b.
- IMF · Republic of Lithuania, "Second Review Under the Stand-By Arrangement," IMF Country Report, No. 02/

- 131, 2002.
- IMF · Republic of Slovenia, “Recent Economic Developments,” IMF Staff Country Report, No. 98/19, 1998.
- \_\_\_\_\_, “Statistical Appendix,” IMF Staff Country Report, No. 99/23, 1999.
- \_\_\_\_\_, “Reports on the Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module,” IMF Staff Country Report, No. 02/115, 2002.
- IMF · Russian Federation, “Recent Economic Developments,” IMF Staff Country Report, No. 99/100, 1999.
- \_\_\_\_\_, “Selected Issues,” IMF Country Report, No. 00/150, 2000.
- \_\_\_\_\_, “Report on Post-Program Monitoring Discussions,” IMF Country Report, No. 01/102, 2001.
- \_\_\_\_\_, “Statistical Appendix,” IMF Staff Country Report, No. 02/23, 2002a.
- \_\_\_\_\_, “Staff Report for the 2001 Article IV Consultation and Post-Program Monitoring Discussions,” IMF Country Report, No. 02/74, 2002b.
- \_\_\_\_\_, “Selected Issues,” IMF Country Report, No. 02/75, 2002c.
- IMF · Tajikistan, “2001 Article IV Consultation, First Review Under the Third Annual Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility; and Request for Waiver and Modification of Performance Criteria—Staff Report; Public Information Notice and News Brief; Statement on Behalf of the Authorities of Tajikistan,” IMF Country Report, No. 01/65, 2001.

- IMF · Turkmenistan, "Recent Economic Developments," IMF Staff Country Report, No. 98/81, 1998.
- \_\_\_\_\_, "Recent Economic Developments," IMF Staff Country Report, No. 99/140, 1999.
- IMF · Ukraine, "Recent Economic Developments," IMF Staff Country Report, No. 99/42, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Staff Report for the Fifth and sixth Reviews Under the Extended Arrangement—Supplementary Information," IMF Country Report, No. 01/216, 2001.
- IMF · World Bank, *Armenia, Georgia, Kyrgyz Republic, Moldova, and Tajikistan, External Debt and Fiscal Sustainability*, 2001.
- Kamenickova, V., M., Horcicova, P., Stepanek, and D., Vaskova, "What is the Budget Reform in Czechoclovakia and the Czech Republic About?," *Developing Public Finance in Emerging Market Economies*, edited by K. Mizsei, 1994.
- Kolodko, Grzegorz W., "Ten Years of Postsocialist Transition: the Lessons for Policy Reforms," World Bank, 1998.
- Kravchuk, R., "Budget Deficits, Hyperinflation, and Stabilization in Ukraine, 1991~1996," *Public Budgeting & Finance*, 1998.
- Lavigne, M., *Economics of transition : from socialist economy to market economy*, London, Macmillan Press, 1995.
- \_\_\_\_\_, *The Economics of Transition from Socialist Economy to Market Economy*, Palgrave, 1999.
- Leloup, L., B., Ferfila, and C., Herzog, "Budgeting in Slovenia During the Democratic Transition," *Public Budgeting*

- & Finance, 2000.
- Liasko, A., "The Economic Crisis and Its Consequence for the Budget System of the Russian Regions," *Problems of Economic Transitions*, Vol. 42, 1999.
- Mabbett, Deborah, "Social Insurance in the Transition to a Market Economy," World Bank, 1996.
- Marer, Paul Zecchini, Salvatore, *The Transition to a Market Economy*, OECD, 1991.
- Martinez-Vazquez, Jorge & Robert M. McNab, "The Tax Reform Experiment in Transitional Countries," *National Tax Journal*, Vol. LIII, No. 2, 2000.
- Martinez-Vazquez, Jorge & Jameson Boex, "Budgeting and Fiscal Management in Transitional Countries," *International Studies Program*, Working Paper, No 00/6, September, 2000.
- Maskin, Eric and Chenggang Xu, "Soft budget constraint theories From centralization to the market," *Economics of Transition*, Vol 9(1), 2001.
- Mercer-Blackman, Valerie & Unigovskaya, Anna, "Compliance with IMF program indicators and growth in transition economies," IMF Working Paper, No. 00/47, 2000.
- Mikesell, J., and Mullins, D., "Reforming Budget Systems in Countries of the Former Soviet Union," *Public Administration Review*, Vol. 61, pp. 548~568, 2001.
- Miller, S. M. and Russek, F. S., "Fiscal Structures and Economic Growth at the State and Local Level," *Public Finance Review*, 1997a.
- \_\_\_\_\_, "Fiscal Structures and Economic Growth: Interna-

- tional Evidence,” *Economic Inquiry*, 1997b.
- Mintz, Jack M., Duanjie Chen, and Evangelia Zorotheos, “The Efficiency of VAT Implementation: A Comparative Study of Central and Eastern European Countries in Transition,” IMF Working Paper, No. 96/79, 1996.
- Mitra, Pradeep K. and Marcelo Selowsky, “Lessons from a Decade of Transition in Eastern Europe and the former Soviet Union,” *Finance & Development*, Vol. 39, No. 2, IMF, June 2002.
- Napetova, *A short review of the Structure of General Government and the main aspects and tendencies of the budget reform in Bulgaria*, OECD, November 2001
- Newbery, David M. G, *Tax and Benefit Reform in Central and Eastern Europe*, 1995.
- \_\_\_\_\_, “Optimal tax rates and tax design during systemic reform,” *Journal of International Economics*, Vol. 63, 1997.
- Noel, Michel “Building Sub-national Debt markets in Developing and Transition Countries”
- Normand, C., “Choosing and Funding A Health Care Program in the Transition,” *Financing Government in the Transition: Bulgaria*, World Bank, 1995.
- Odling-Smee and Basil Zavoico, “External Borrowing in the Baltics, Russia, and Other States of the Former Soviet Union—the Transition to a Market Economy,” IMF paper on Policy Analysis and Assessment, PPAA/98/5, IMF, 1998.
- Odling-Smee, John and Johannes Linn, “Armenia, Georgia,

- Kyrgyz Republic, Moldova, and Tajikistan: External Debt and Fiscal Sustainability”, IMF, 2001.
- OECD, *The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies*, 1991.
- \_\_\_\_\_, “Fiscal Adjustments in Transition Economies: Social Transfers and Efficiency of Public Spending,” 1997.
- \_\_\_\_\_, “World bank workshop on the development of fixed income securities markets in emerging market economies,” Emerging market economy forum, 1998a.
- \_\_\_\_\_, *OECD Economic Surveys 1996~1997 Bulgaria*, 1998b.
- \_\_\_\_\_, *OECD Economic Surveys 1996-1997 Slovenia*, 1998c.
- \_\_\_\_\_, *OECD Economic Surveys 1996~1997 Russian Federation*, 1999a.
- \_\_\_\_\_, *Assessment and recommendations, OECD Economic Surveys: Russian Federation*, 2000.
- \_\_\_\_\_, “A Short Review of the Structure of General Government and the Main Aspects and Tendencies of the Budget Reform in Bulgaria,” 2001.
- Oliveira, Joaquim and Tristan Price, “Policy Interdependence during Economic Transition: The case of Slovakia 1999-2000,” Economics Department Working Paper, No. 253, 2000.
- Petri, Martin, Gunther Taube, and Tsyvinski, “Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union,” IMF Working Paper, No. 02/06, 2002.
- Pinto, Brian, Vladimir Drebensov and Alexander Morozov, “Give Growth and Macro Stability in Russia A Chance:

- Harden Budgets by Dismantling Nonpayments,” World Bank, 2000.
- Pivovarsky, A., “How does Privatization Work? Ownership Concentration and enterprise Performance in Ukraine,” IMF Working Paper No. 01/42, 2001.
- Ramos, Alberto, Government Expenditure Arrears: Securitization and Other Solutions, IMF Working Paper No. 98/70, 1998.
- Sahay, Ratna & Stanley Fischer, “Taking Stock,” *Finance & Development*, Vol. 37, No. 3, IMF, September 2000.
- Saltz, I., “The Negative Correlation between Foreign Direct Investment and Economic Growth in the Third World: theory and Evidence,” *Rivista Internazionale di Scienze Economiche Commerciali*, Vol. 39, 1992.
- Sergi, B. S., “An Overview of th Political Economy of Public Fiannce in Transition,” *Russian and Eastern European Fiance and Trade*, Vol. 35, 1999.
- Sewell, D and Wallich, C., “Fiscal decentralization and inter-governmental relations in Albania,” Chapter 7 in *Decentralization of the Socialist State*, edited by R. M. Bird, D. E. Ebel, and C. I. Wallich, World Bank, 1998.
- Spahn, Paul Bernd & Pearson, Mark, *Tax modelling for economies in transition*, Mcmillan Press, 1998.
- Tanzi, V., “Fiscal Policies in Economies in Transition,” IMF, 1991a.
- , “Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues,” IMF Working Paper, No. 91/23, 1991b.

- \_\_\_\_\_, “Fiscal Policy and the Economic Restructuring of Economies in Transition,” IMF Working Paper, No. 93/22, 1993.
- \_\_\_\_\_, “Transition and the Changing Role of Government,” IMF, *Finance & Development*, Vol 36, No. 2, June 1999.
- Tanzi, V. and Tsibouris, G., “Fiscal Reform over Ten Years of Transition,” IMF Working Paper, No. 00/113, 2000.
- Weder, Beatrice “Institutional Reform in Transition Economies: How Far Have They Come?,” IMF Working Paper, No. 01/114, 2001.
- World Bank, *Fiscal Management in Russia*, World Bank Country Study, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Transition: The First ten Years—Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Global Development Report*, 2002.
- Wyplosz, Charles, “Ten Years of Transformation: Macroeconomic Lessons,” World Bank, 1999.

## <부록> 북한의 무역상황

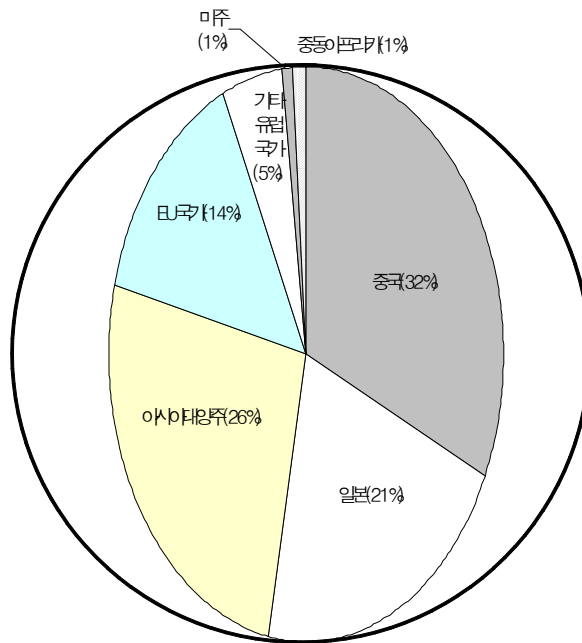
<부표 1> 북한의 10대 무역상대국

(단위 : 미화 천달러, %)

순위	국가	북한의 수출		북한의 수입		수출입계		점유율	
		2000년	2001년	2000년	2001년	2000년	2001년	2000년	2001년
1	중국	37,214	166,727	450,824	573,131	488,038	739,858	24.7	32.6
2	일본	256,891	225,618	206,760	249,077	463,651	474,695	23.5	20.9
3	인도	25,542	3,060	142,881	154,793	168,423	157,853	8.5	7.0
4	태국	19,522	24,922	188,301	109,586	207,823	134,508	10.5	5.9
5	싱가포르	2,875	3,050	46,245	112,298	49,120	115,348	2.5	5.1
6	독일	25,574	22,756	53,575	82,077	79,150	104,834	4.0	4.6
7	홍콩	46,384	37,974	68,451	42,555	114,835	80,529	5.8	3.5
8	러시아	3,404	4,541	42,881	63,794	46,285	68,335	2.3	3.0
9	스페인	12,693	12,637	15,312	31,626	28,005	44,263	1.4	1.9
10	영국	1,305	2,034	25,338	40,713	26,643	42,747	1.4	1.9
10대국 합계		431,405	503,319	1,240,568	1,459,650	1,671,973	1,962,970	84.8	86.5
전체금액		565,805	650,208	1,406,530	1,620,291	1,972,335	2,270,499	100.0	100.0

자료 : 남우석(2002).

[그림 0] 북한의 지역별 무역비중



자료: 남우석(2002).

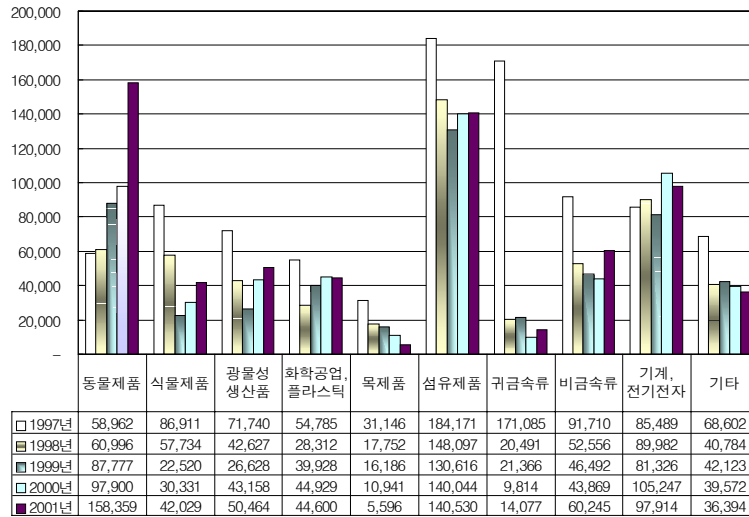
<부표 2> 북한의 철광석·석탄 생산량

(단위 : 만 톤)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
철광석	843.0	816.8	574.6	476.3	458.6	422.1	344.0	291.0	289.0	378.6	379.3
석 탄	3,315	3,100	2,920	2,710	2,540	2,370	2,100	2,060	1,860	2,100	2,250

자료 : 통일원(1996), 남우석(2002).

<부표 3> 연도별 북한의 품목별 수출현황



자료 : 남우석(2002).

<국문요약>

## 체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점

최준욱 · 이명헌 · 전택승

본 연구에서는 체제전환국의 재정정책 경험을 분석적으로 이해하고, 북한이 향후 체제전환을 할 때의 재정정책 방향에 대한 시사점을 도출한다. 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 재정 문제는 다양하지만, 본 연구에서는 그 중 가장 핵심적인 3가지 측면에 대해 고찰한다. 거시적 측면에서의 재정안정화 및 재정적자, 재정지출구조의 변화 및 항목별 지출의 변화, 체제전환 과정에서의 예산제도 개혁 등이 이에 해당된다.

체제전환 과정에서는 재정수입 기반이 잠식되어 재정적자가 발생할 가능성이 높아진다. 국공채 시장 등이 발달되어 있지 않은 상황에서 재정적자의 부정적 파급효과는 매우 클 수 있다. 그러나 재정적자가 반드시 부정적인 측면만 가지고 있는 것은 아니며, 재정적자의 통제를 통한 거시경제 안정화와 재정의 정상적인 기능 수행이라는 두 목표 사이에 균형된 시각을 갖고 접근하는 것이 중요하다.

대규모 재정적자를 피하기 위해서는 변화된 환경에 맞는 조세제도과 조세행정을 조기에 정착하는 것이 중요하다. 그러나 그것만으로는 한계가 있으며, 재정지출의 통제가 매우 중요하다. 특히 사회보장, 군사비, 기업에 대한 보조금 등의 통제가 중요하다. 어려운 재정여건에도 불구하고, 교육, 사회간접자본 투자, 공공서비스 및 공공질서 등 장기적인 성장에 영향을 미치는 요인에 대한 투자가 적절

히 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

계획경제의 일부로 운영되는 현행의 예산제도는 체제전환에 따른 새로운 환경에 적절하지 않으며, 예산제도의 개편은 불가피하다. 예산제도는 재정지출을 통제하여 극심한 재정적자를 극복하고 재정안정성을 도모할 수 있도록 개혁되어야 한다. 재정지출과 직접적으로 관련된 제도의 개혁은 물론이고, 재정지출을 초래하거나 재정지출에 영향을 미치는 제반 경제적 사회적 제도 등이 적절하게 개혁되어야 한다.

<Abstract>

## Fiscal Policies in Transition countries and Implications for North Korea

Joonook Choi, Myung-Hun Lee, Tackseung Jun

This study analyzes the experiences of fiscal policies in transition countries and draws policy implications for North Korea's transition. Among many issues, we focus on three aspects: fiscal deficit and stabilization policies, changes in the composition of fiscal expenditure, and changes in the budget system during the transition.

During the transition process, tax revenues can fall due to an erosion in the tax base caused by changes in the tax collection environment. In the absence or immaturity of government bond market, the negative spillover effects of fiscal deficit can be very large, because fiscal deficit is likely to be financed by borrowing from the central bank. In spite of such negative effects, a modest level of fiscal deficit is inevitable or even desirable in the transition process. Thus, keeping a balanced position between the macroeconomic stabilization through curbing budget deficit and letting fiscal expenditure to play a proper role is important.

Even though introducing a new tax system and tax administration procedures are necessary, they alone are not enough

to control budget deficit. Curbing fiscal expenditure, especially those on social welfare, military expenditure, and subsidies to state-owned enterprises, are also very important. Curbing such expenditures is necessary not only to avoid huge fiscal deficit, but also to guarantee proper fiscal expenditure on areas such as education, social overhead capital, and public services, necessary to ensure long term growth potential.

Changes in the budget system are also necessary, since the old system before the transition can no longer work in the new environment. Reform is necessary not only in the budget system, but also in many other areas which have indirect budgetary impact.

<著者略歷>

崔 濬 旭

美國 Wisconsin-Madison大 經濟學科 卒業  
美國 Pennsylvania大 經濟學 博士  
現, 韓國租稅研究院 研究委員

李 明 憲

서울大學校 經濟學科 卒業  
獨逸 Göttingen大 農業經濟學 博士  
現, 韓國租稅研究院 專門研究委員

全 澤 勝

慶熙大學校 經濟學科 卒業  
美國 Columbia大 經濟學 博士  
現, 韓國租稅研究院 招請研究委員

政策報告書 02-03

체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점

2002年 12月 14日 印刷

2002年 12月 18日 發行

著 者 崔濬旭·李明憲·全澤勝

發行人 宋 大 熙

發行處 韓國租稅研究院

[1318]-[7774] 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6番地

電話: 2186-2114(代), 팩시밀리: 2186-2179

登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 一 志 社  
印 刷

© 韓國租稅研究院 2002

ISBN 89-8191-214-9

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원