

# 財政政策의 景氣調整 機能

韓國租稅研究院

# 序 言

WTO體制的正式出帆에 따라 開放化, 國際化는 우리 경제의 불가피한 선택이 되고 있다. 이러한 새로운 경제여건은 과거와는 상이한 政策的 對應을 필요로 하며 이는 財政政策 측면에서도 例外일 수가 없다. 우리 경제의 對外開放과 國際化에 따른 巨視經濟의 不安定과 經濟攪亂을 최소화하기 위해서는 財政의 景氣調整 機能이 강화되어야 하며 財政機能 상호간의 調和와 均衡이 이루어져야 한다. 本 報告書는 이와 같이 현실적 필요성이 커지고 있는 재정의 안정화 역할과 관련하여 財政政策의 景氣調整 機能을 연구하는 데 그 기본목적이 있다.

우리가 지금까지 경험한 경제여건의 변화와는 달리 海外資本 流入이나 國內市場 開放은 閉鎖的 經濟運營方式으로부터 開放的 經濟運營方式으로의 轉換을 불가피하게 한다. 이에 따라 재정의 경제안정화 기능이 제고되지 않을 수밖에 없으며 이는 자유로운 자본이동과 금융자유화로 인해 通貨信用政策이 본연의 獨立性을 維持하기 어려워짐에 따라 그 政策的 重要性이 더욱 강조되고 있는 것이다.

本 報告書는 財政政策의 基本方向은, 短期的으로는 景氣調節 能力을 높이기 위해 伸縮的인 運營을 도모하고 長期的으로는 財政規模의 現實化 및 財政機能의 正常化를 위한 노력을 강화하는 데 두어야 한다는 기본인식을 두고 있다. 本 報告書는 이러한 인식을 바탕으로 재정의 경기조절 기능을 강화하기 위해서는 무엇보다도 一般會計 중심의 재정운영에서 벗어나 特別會計, 政府基金을 포함한 統合財政에 입각한 재정운영기조가 정착되어야 한다는 분석결과를 제시하고 있다. 이와 함께 中期財政計劃의 活性化, 公共資金의 統合管理 強化, 硬直性 經費의 比重 縮小, 短期的 景氣調節手段의 活性化, 中央財政과 地方財政의 連繫性 강화를 위한 地方財政調整制度의 改善, 歲入構造의 彈力性 提高 및 豫算關聯制度의 合理化 등이 시급한 정책과제임을 명확히 하고 있다.

本 報告書는 亞洲大學校의 朴鍾九 教授가 집필하였다. 著者는 원고를 읽고 유익한 助言을 아끼지 않은 本院의 裒埃皓 博士, 林周瑩 博士

에게 깊이 감사드리고 있으며, 趙潤濟 副院長에게도 고마운 마음을 전하고 있다.

끝으로 本 報告書는 著者의 個人的인 見解를 반영하는 것이며 本院의 公式的인 見解와는 無關함을 밝혀둔다.

1995年 7月

韓國租稅研究院

院長 朴宗淇

# 目 次

I. 序 論 .....	9
II. 財政構造 및 運用 現況 .....	11
1. 財政規模 .....	11
2. 財政收支 .....	13
3. 財政構造 .....	14
4. 歲入構造 .....	16
III. 財政과 巨視經濟 運用 .....	18
1. 財政政策의 巨視經濟 效果 .....	18
2. 財政政策과 景氣變動 .....	20
IV. 巨視經濟 安定과 財政의 課題 .....	32
1. 財政機能의 正常化와 經濟安定 .....	32
2. 健全財政基調의 維持와 財政의 景氣調節 .....	33
3. 財政과 金融間의 合理的인 役割分擔 .....	35
V. 財政政策의 景氣調整 機能 強化 方案 .....	38
1. 統合財政運用의 強化 .....	38
2. 硬直性 經費의 比重縮小 .....	44
3. 中期財政計劃의 活性化 .....	50
4. 公共資金 統和管理의 強化 .....	54
5. 國公債管理制度의 合理化 .....	58
6. 豫算關聯制度의 改編 .....	62

7. 短期的 景氣調整 機能의 強化 .....	69
8. 中央財政과 地方財政의 連繫性 強化 .....	73
9. 歲入構造의 彈力性 提高 .....	79
VI. 結 論 .....	85
〈參考文獻〉 .....	88

# 表 目 次

〈表 1〉 財政規模의 變化 推移 .....	12
〈表 2〉 所得水準別 中央政府支出의 對GNP比率(1990) .....	12
〈表 3〉 統合財政收支 .....	13
〈表 4〉 中央政府의 歲出構造 .....	15
〈表 5〉 硬直性 經費의 比重 .....	15
〈表 6〉 租稅負擔率의 變化 推移 .....	17
〈表 7〉 加重標準黑字 變化와 景氣 樣相 .....	22
〈表 8〉 實際 財政收支와 構造的 財政收支(1972~90) .....	23
〈表 9〉 政策意圖와 財政基調 .....	24
〈表 10〉 財政膨脹指數의 變化 推移 .....	27
〈表 11〉 歲出膨脹指數와 歲入膨脹指數 .....	29
〈表 12〉 政策金融의 比重 .....	36
〈表 13〉 財政收支의 變化 推移 .....	40
〈表 14〉 固定的 支出의 比重(1993) .....	45
〈表 15〉 日本의 財政硬直化 推移 .....	46
〈表 16〉 美國의 硬直性 經費 比重 .....	47
〈表 17〉 中央·地方公務員 伸張 推移 .....	48
〈表 18〉 機能別 支出 IEC指數 比較 .....	49
〈表 19〉 公共資金의 餘裕資金 運用 現況(1992) .....	55
〈表 20〉 日本의 財政投融资의 運用 實態(1992) .....	57
〈表 21〉 主要 財政指標의 變化 推移 .....	59
〈表 22〉 主要國의 財政關聯 指標 比較 .....	60
〈表 23〉 特別會計의 現況 .....	63
〈表 24〉 歲計剩餘金과 追更 規模 .....	64
〈表 25〉 純融資의 總歲出 對比 比率 .....	68
〈表 26〉 徵稅進度率 推移 .....	71

〈表 27〉 隨時配定豫算의 規模	72
〈表 28〉 地方自治團體에 대한 國庫補助金 支援 規模	76
〈表 29〉 自主財源에 대한 地方債 償還比率	78
〈表 30〉 稅目別 租稅減免 規模	83

## 圖 目 次

〔圖 1〕 財政收支 比率의 變化 推移	14
〔圖 2〕 財政膨脹指數의 變化 推移	28
〔圖 3〕 歲出膨脹指數와 歲入膨脹指數	30

## 附表目次

〈附表 1〉 獨逸의 中期財政計劃	93
〈附表 2〉 日本의 中期財政 展望	93
〈附表 3〉 英國의 財政收支 展望	94
〈附表 4〉 美國의 財政收支 展望	94

## I. 序 論

1990년대 들어 우리 財政의 役割은 기능적 측면에서는 사회간접자본 확충, 사회개발기능 강화, 농어촌 구조조정을 위한 公共財源 配分에, 재정운영 측면에서는 재정의 效率性 제고, 適正 財政規模 유지 등에 중점을 두어 왔다. 이에 따라 재정이 담당해야 할 經濟安定化 機能은 상대적으로 주목을 받아오지 못했다. 單年度 豫算編成의 관행은 재정운용의 彈力性을 제약하고 健全財政基調의 유지는 財政政策의 景氣調節 機能 또는 巨視經濟政策의 役割을 약화시켰다. 또한 硬直性 經費나 固定歲出 所要의 비중이 큰 예산구조는 재정운영의 효율성 제고와 합리적인 제도개편 노력을 제약하였으며 경제여건의 변화에 따른 재정수요, 공급의 伸縮的인 調整機能을 약화시키는 주요인으로 작용해 왔다. 특히 一般會計 중심의 재정운용은 財政의 거시경제정책 수단으로서의 역할을 약화시키고 국민경제적 파급효과에 대한 총체적인 파악을 어렵게 했다. 이처럼 財政의 거시경제정책적 기능이 약화되어 온 까닭에 財政 본연의 역할을 通貨信用政策이 대신하는 문제점을 露보해 왔다.

NAFTA나 WTO체제 출범과 같은 급속한 대내외 경제환경의 변화는 우리 경제의 對外開放과 國際化를 불가피하게 하며 이는 巨視經濟의 不安定과 經濟攪亂을 더욱 심화시킬 가능성이 크다. 이와 같은 巨視經濟 與件의 변화에 효율적으로 대응하기 위해서는 적절한 재정·금융정책의 집행이 매우 중요한 관건이 된다. 경제개방에 따른 자유로운 資本移動과 金融自由化는 통화신용정책의 獨立性을 유지하기 어렵게 하므로 재정정책의 중요성이 더욱 커지고 있다.

本稿는 이와 같이 점증하는 현실적 필요성을 바탕으로 거시경제의 안정을 도모하고 경제안정화 정책수단으로서의 효율성 제고를 위한 財政政策의 景氣調整 機能 強化 方案을 논의·제시하는 것을 목적으로 한다.

本稿의 構成은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 財政構造 및 運用 現況을 살펴보고 재정운용상의 主要 問題點을 논의한다. 제Ⅲ장에서는 재정과 巨視經濟 運用의 관계에 關해 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 거시경제 안정과 關連하여 재정의 役割과 主要 課題를 간략히 논의한다. 제Ⅴ장에서는 재정의 景氣調整 機能을 제고하기 위한 여러가지 政策方案을 논의·제시 한다. 마지막으로 제Ⅵ장에서는 結論이 제시된다.

## II. 財政構造 및 運用 現況

이하에서는 財政規模, 財政收支, 財政構造 등을 중심으로 우리나라 財政의 주요 特性 및 運用 現況을 살펴본다.

### 1. 財政規模

우리 財政의 役割은 1962년 경제개발 5개년계획의 본격 추진에 의한 고도 경제성장과 산업기반 구축을 위한 공공투자 확대에 따라 강화되어 왔으나 財政規模나 比重은 비교적 작고 안정적인 수준을 유지해 왔다 (<表 1> 참조). 특히 경제성장이 본 궤도에 오르고 경제의 구조전환이 본격화된 1970년대에 접어들어서도 이러한 健實한 財政基調는 계속 유지되었다. 즉 1973년의 제1차 석유파동으로 초래된 성장둔화에 대한 적극적인 대응과 중화학공업화 추진에 따른 공공투자 확대에 힘입어 公共部門의 재정규모는 1970년 18.5%에서 1975년 21.3%로 늘어났으나 이는 동 기간중의 所得增大 및 經濟發展 패턴에 비추어 볼 때 정상적인 추세로 볼 수 있다. 1970년대 후반에는 中東붐, 국내경기 호황, 수출 활성화 등에 따라 재정규모의 안정적인 신장이 이루어져 1980년 재정규모의 對GNP比率은 23.0%에 이르렀다.

1980년대에는 1981~82년의 일시적인 재정규모 증가를 제외하고는 1980년대 후반까지 경제안정화 목표 달성을 위한 財政膨脹 抑制가 이루어졌다. 1983년의 豫算凍結 措置나 零點豫算 檢討 등이 이러한 緊縮財政政策의 대표적인 예라 할 수 있다. 이에 따라 1983~88년 기간중 공공부문이나 중앙정부의 재정규모는 10% 내외의 낮은 증가율을 기록하였다. 반면에 1989~91년 기간에는 GNP增加率을 상회하는 비교적 높은 증가세를 보여 재정운용이 긴축기조에서 財政擴大基調로 전환되었음을 보

여준다. 이러한 재정운용기조의 변화는 1980년대 긴축재정으로 억제되어 온 財政機能의 正常化와 밀접한 관련이 있으며 사회개발 지출, 사회간접 자본예산 확충 및 농어촌 재정지원 확대 등이 주원인으로 지적될 수 있다.

〈表 1〉 財政規模의 變化 推移

(單位: 億원, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1993
公共部門	5,154	21,586	84,545	152,181	340,354	507,349
對GNP比率	18.5	21.3	23.0	19.5	19.1	19.1
中央政府	4,687	17,653	76,820	148,670	332,961	490,467
對GNP比率	16.8	17.4	20.9	19.0	18.7	18.5

資料: 財務部, 『韓國의 財政統計』, 各年度.

우리나라의 재정규모는 정부의 健全財政基調에 따라 비교적 낮은 수준을 유지해 왔음을 알 수 있다. 〈表 2〉의 국제비교 결과에 잘 나타나 있듯이 中央政府支出의 對GNP比重은 18.5%(1993)에 불과하여 OECD선진국 평균 36.4%는 말할 것도 없고 우리나라와 비슷한 소득수준에 있는 上位中進所得國(upper middle income countries)의 평균 33.5%에도 훨씬 미치지 못하고 있다.

〈表 2〉 所得水準別 中央政府支出의 對GNP比率(1990)

(單位: %)

	加重平均	中位數	範圍
低所得國	27.4	24.9	11.1~43.9
下位中所得國	26.8	24.6	9.3~76.9
上位中所得國	33.5	34.6	5.2~61.1
(韓國)	18.5	18.5	18.5
先進工業國	36.4	34.8	13.0~54.5

註: 韓國은 1993년 기준임.

資料: World Bank, *World Development Report*, 1992.

財務部, 『韓國의 財政統計』, 1994.

## 2. 財政收支

1980년대 이래 우리나라의 財政收支는 대체로 赤字를 나타내 왔다. 公共部門의 統合財政收支는 1980년대 전반 계속 적자를 기록하였다가 1987~88년 동안 일시적으로 黑字로 돌아섰으나 1989년 소규모 적자로 반전된 이후 계속 적자기조를 유지해 왔다. 中央政府의 財政收支 역시 1987~89년 3년간을 제외하고는 항상 적자를 기록한 것으로 나타나고 있다. 동 기간중 흑자를 나타낸 것은 3저호황으로 인해 일반회계 부문에서 대규모의 재정흑자가 발생하였기 때문이다. 공공부문의 財政赤字比率은 1981년 4.6%까지 급증한 적도 있으나 동 기간중 평균 1.5% 수준에 머문 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 재정의 健全성이 대체로 유지된 것으로 보인다(〈表 3〉, [圖 1] 참조).

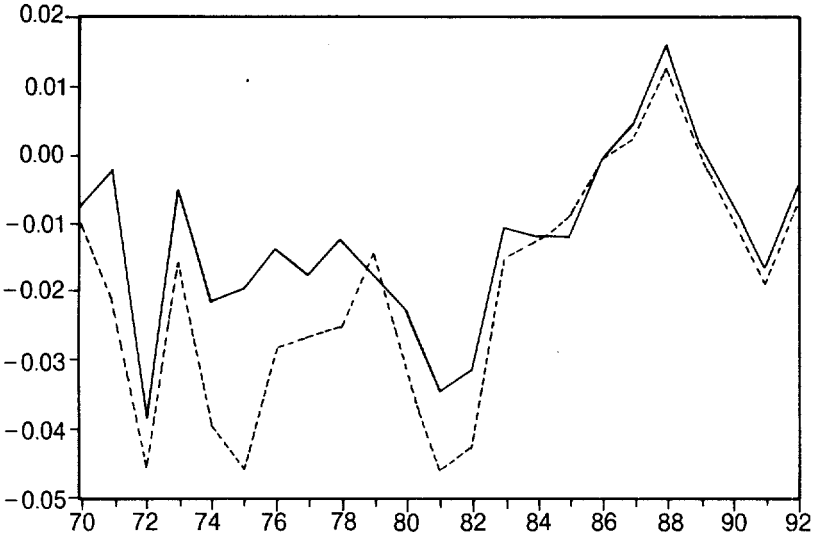
〈表 3〉 統合財政收支

(單位: 億圓, %)

	公共部門收支	對GNP比率	中央政府收支	對GNP比率
1980	-11,737	-3.2	-8,488	-2.3
1985	-7,133	-0.9	-9,450	-1.2
1986	-649	-0.1	-863	-0.1
1987	2,597	0.2	4,778	0.5
1988	16,427	0.3	20,086	1.6
1989	-191	0.0	2,850	0.2
1990	-15,782	-0.9	-12,068	-0.7
1991	-40,220	-1.9	-34,940	-1.7
1992	-17,029	-0.7	-11,878	-0.5
1993	8,129	0.3	17,042	0.6

資料: 財務部, 『韓國의 財政統計』, 1994.

〔圖 1〕 財政收支 比率의 變化 推移



註：DR은 中央政府 財政收支 比率  
PDR은 公共部門 財政收支 比率

—— DR    - - - - - PDR

### 3. 財政構造

중앙정부의 機能別 歲出 내용을 보면 1980년대 이후 一般行政費, 防衛費, 經濟開發費의 비중은 점차적으로 낮아진 반면 社會開發費의 비중은 대폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 사회개발비 가운데 教育의 비중은 약간 증가한 반면 社會保障 및 福祉와 住宅 및 地域社會開發은 크게 증가하고 있다. 보다 구체적으로 1980년 30.7%에 달한 방위비는 1993년 18.4%로, 경제개발비는 25.7%에서 19.9%로 대폭 낮아졌으며 사회개발비는 24.6%에서 32.4%로 그 비중이 높아지고 있다. 그러나 다른 국가와의 국제비교 결과를 보면 우리나라의 사회개발지출 비중은 교육을 제외하고는 아직도 中進所得國 중 下位圈에 속하는 것으로 보고되고 있다<sup>1)</sup>.

〈表 4〉 中央政府的 歲出構造

(單位: %)

	1980	1985	1990	1992	1993
一般行政	8.6	9.4	8.5	9.8	9.8
國防	30.7	26.6	20.0	19.3	18.4
社會開發	24.6	28.9	37.4	32.3	32.4
教育	14.7	16.6	17.0	14.4	15.4
保健	1.0	1.3	1.7	0.9	0.9
社會保障	5.7	5.2	8.1	9.3	9.3
住宅 및 地域社會開發	2.5	4.8	10.1	7.2	6.2
其他社會開發	0.7	1.0	0.5	0.5	0.6
經濟開發	25.7	21.9	20.4	18.7	19.9
其他	10.4	13.1	13.7	19.8	19.4

註: 機能別 分類 기준임.

資料: 財務部, 『韓國의 財政統計』, 1994.

현행 재정지출 구조의 주요한 특징으로는 높은 硬直性 經費의 비중을 들 수 있다. 一般會計豫算에서 차지하는 경직성 경비의 비중은 1989년 67.7%, 1991년 65.7%, 1993년 64.6%로 점차 減少하는 추세이나 아직

〈表 5〉 硬直性 經費의 比重

(單位: 億원, %)

	1993年 豫算	1994年 豫算
交 付 金	83,955 ( 22.1)	90,696 ( 21.0)
人 件 費	60,844 ( 16.0)	65,739 ( 15.2)
防 衛 費	95,724 ( 25.2)	104,675 ( 24.2)
豫 備 費	5,116 ( 1.3)	6,233 ( 1.4)
事 業 費	134,861 ( 35.4)	165,158 ( 38.2)
總 計	380,500 (100.0)	432,500 (100.0)

資料: 經濟企劃院.

1) IMF(1992), World Bank(1992) 참조.

도 61.8%(1994)라는 높은 수준에 머무르고 있다. 재정운용의 경직성을 초래하는 요인으로는 防衛費, 人件費, 所得補償的·價格補助的 지출과 같은 固定歲出 所要, 地方交付金の 法定化 등을 우선적으로 들 수 있다. 이처럼 과다한 경직성·경비의 비중으로 인해 國民經濟 與件의 變化나 政策優先順位의 調整에 따른 신속적인 재정운용이 제약되어 재정의 경기 대응능력이나 거시안정화 기능이 활성화될 여지가 적다.

#### 4. 歲入構造

우리나라의 租稅負擔率은 19.1%(1993)로 소득수준에 비해 다소 낮은 수준을 유지하고 있다. 이처럼 조세부담률이 비교적 낮은 수준을 유지해 온 것은 우리나라의 徵稅努力(tax effort)이 국민의 담세능력이나 소득수준에 비해 낮은 편이었으며 정부도 財政規模를 GNP의 20% 이하로 낮게 유지해 왔기 때문이다(〈表 6〉 참조).

다음으로 租稅體系의 특징을 살펴보면 세수의 安定性·伸張性 면에서 유리한 直接稅에 비해 間接稅의 비중이 커서 직·간접세 비율이 48.9 대 51.1(1992)로 나타나고 있다. 세목별 비중을 살펴보면 消費課稅가 총조세 대비 40.5%의 비중을 차지하여 가장 비중이 크고 그 다음은 個人所得稅(18.0%), 法人所得稅(12.8%), 財產課稅(11.3%), 貿易課稅(7.6%), 其他(5.0%)의 순으로 되어 있다. 직접세 중에는 所得稅의 비중이 다른 나라에 비해 비교적 낮게 나타나고 있는데 이는 실질적인 綜合課稅 機能이 취약하고 각종 控除 및 非課稅 措置 등으로 인해 종합소득세 과세기반이 약화되었으며 事業所得 등에 대한 課稅捕捉率이 낮고 免稅點이 지나치게 높다는 점 등에 주로 기인하고 있다. 이에 따라 個人所得稅가 總所得에서 차지하는 비중은 17.8%(1992)로 美國(35.8%), 英國(28.4%), 日本(26.8%)은 말할 것도 없고 터키(26.8%), 스페인(21.8%)에도 미치지 못하고 있다.

財產課稅의 경우 전반적인 부담수준이나 비중은 선진국에 비해 크게

낮지 않으며 최근의 재산관련 세제의 강화로 재산과세의 상대적 비중이 상당히 늘어났으나 낮은 保有課稅負擔과 去來課稅에의 과다의존과 같은 구조적 문제점을 露示하고 있다.

〈表 6〉 租稅負擔率의 變化 推移

(單位: 千圓, %)

	1988	1989	1990	1991	1992
租稅負擔率	17.9	18.5	19.4	18.6	18.7
內國稅負擔率	9.9	10.7	11.2	11.7	12.6
地方稅負擔率	2.5	3.5	3.7	3.9	4.0
直·間接稅比率 <sup>1)</sup>					
直接稅	43.4	45.6	44.1	48.6	48.9
間接稅	56.6	54.4	55.9	51.4	51.1
1人當 租稅負擔額	538	618	775	886	1,015
租稅 彈性值	1.15	1.30	1.28	0.76	1.47
內國稅 彈性值	1.33	1.81	1.23	1.26	2.22

註: 1) 直·間接稅比率은 內國稅 기준임.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要 參考資料』, 1994.

國稅廳, 『國稅統計年報』, 1993.

### Ⅲ. 財政과 巨視經濟 運用

이하에서는 巨視經濟 運用과 관련된 재정의 역할, 보다 구체적으로 재정정책이 景氣變動에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴본다. 이와 함께 재정정책이 소비, 물가, 국제수지, 통화 등의 巨視經濟變數에 미친 政策效果를 기존의 연구를 통해 개관한다.

#### 1. 財政政策의 巨視經濟 效果

아래에서는 재정정책이 消費, 投資, 物價 등에 미치는 거시경제 효과를 1980년대 후반 이후에 이루어진 연구를 중심으로 살펴본다.

Evans(1988)는 1953~83년 동안의 연간자료를 이용하여 政府支出 乘數를 추정하고 있다. 동 연구결과는 정부지출은 지출의 類型과 一時的·恒久的 性格 여부에 따라 다양한 乘數效果를 발생시키고 있음을 보여주고 있다.

丁海龜(1989)의 연구는 1970~87년 동안의 연간자료를 이용하여 우리나라 公債의 純資產性(net wealth) 程度를 분석하고 있는데 공채의 순자산성 효과가 약 48% 정도임을 보여준다. 동 연구결과는 또한 공채가 民間消費에 有意한 正(+)의 效果를 미치는 것으로 나타나고 있다.

金誠恂(1991)은 Aschauer and Greenwood(1985)의 모형을 이용하여 總支出, 消費支出, 投資支出이 民間投資에 미치는 효과를 분석하고 있다. 동 연구결과에 의하면 정부지출이 민간투자에 미치는 효과는 支出 形態에 따라 상이하게 나타나고 있다. 즉 投資支出은 민간경제활동을 浮揚(reinforcing)하는 효과가 있는 반면 消費支出은 민간경제활동을 驅逐(crowding out)하는 효과가 있음을 입증하고 있다.

柳潤河(1991)는 분기모형을 이용하여 재정지출의 生産效果를 분석하

고 있다. 정부지출을 消費支出과 投資支出로, 재원조달방법을 通貨, 國債, 增稅로 나누어 동태적 시뮬레이션을 시도한 결과 短期에는 양 지출은 다같이 생산과 고용을 증가시키는 것으로 나타나고 있다. 長期에 있어서는 투자지출의 경우 國內 生産潛在力을 확충시켜 생산증대에 기여하는 것으로 나타나고 있다.

李光俊·姜智光(1991)은 1970~89년을 대상으로 재정지출의 거시효과를 VAR模型을 이용하여 분석하고 있다. 주요 실증분석 결과를 살펴보면 1) 재정지출 증대는 단기적으로는 實質所得을 증가시키나 8분기 시차 이후에는 별로 효과가 없으며 2) 재정지출 증대의 효과는 통화량 증대에 비해 훨씬 작으며 3) 財政赤字가 國債 發行으로 보전되는 경우 利子率 上昇을 통해 민간투자를 구축하는 효과를 발생시키는 것으로 나타나고 있다.

朴鍾九 外(1992)의 연구에 따르면 統合財政 規模는 민간부문의 消費 및 投資行態에 매우 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다. 또한 財政赤字의 對GNP比率은 物價上昇率과 밀접한 正(+)의 상관관계를 갖고 있으며 재정적자가 國際收支에 미치는 효과도 큰 것으로 나타나고 있다. 즉 재정적자의 對GNP비율이 10% 增加하면 貿易收支 赤字의 對GNP비율이 1.11~1.79% 증가하며, 經常收支 赤字의 對GNP비율이 1.92~2.13% 증가하는 것으로 분석되고 있다. 따라서 재정지출이나 조세가 민간소비에 영향을 미치지 못하거나 完全代替的이라고 주장하는 리카디안 同等性假說(Ricardian Equivalence theorem)은 실증적으로 입증되지 못하고 있다. 國公債의 純資產性에 관한 결과도 국공채의 순자산성의 정도가 별로 크지 않거나 불분명함을 보여주고 있다.

黃晟鉉(1992)은 일반회계를 비롯한 여러 재정지표 가운데 統合財政 赤字의 對GNP비율이 가장 통계적으로 유의한 관계를 가지고 있음을 보여주며 一般會計의 세출규모는 물가에 대한 설명변수로서 有意性이 없다는 분석결과를 제시하고 있다. 國債 發行으로 인한 재정적자의 경우 物價上昇, 利子率 上昇에 의한 구축효과가 있는 것으로 분석되고 있다.

黃晟鉉(1994)의 최근 연구는 적자재정에 의한 재정팽창의 경우 物價上昇 壓力이 크고 實質 所得增大 效果는 일시적임을 보여준다. 아울러 政府投資 支出을 증가시키는 경우 消費支出에 비해 평균물가상승 효과가 작고 더 큰 浮揚效果가 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 均衡財政에 의한 소비지출이 이루어지는 경우에는 적자재정에 비해 물가상승 압력이 다소 둔화되고 있음을 보여주고 있다.

이상의 실증분석 결과를 종합해 볼 때 財政政策은 巨視經濟部門에 상당히 유의한 영향을 미치고 있으며 합리적인 公共支出의 편성과 운영은 거시경제 안정과 민간경제 활성화에 매우 주요한 관건이 되고 있음을 알 수 있다. 또한 재정지출이나 조세의 규모나 유형이 민간소비나 투자 및 물가에 직접적인 파급효과를 가지므로 재정정책의 운용이 適正成長 및 總需要管理를 위한 정책수단으로 적절히 활용되어야 함을 시사해 준다.

## 2. 財政政策과 景氣變動

정부의 財政運用이 경기순환에 景氣同行的(procyclical)이었는지 아니면 景氣逆行的(countercyclical)이었는지를 객관적으로 평가하는 것은 재정정책의 安定化 機能과 관련하여 매우 주요한 과제가 된다. 거시경제적 안정을 달성하기 위해서는 경기가 擴張局面인 경우 재정은 緊縮運用基調(contractionary stance)를 유지하여 경기의 지나친 과열이나 총수요 팽창을 抑制해야 하며 반대로 경기가 後退局面에 빠지는 경우 擴張的(expansionary)인 재정운용을 통해 총수요를 증가시키는 역할을 수행하는 것이 요청된다. 이러한 측면에서 財政收支의 變動은 재정운용의 성과나 기초를 파악하는 데 주요한 정책지표가 된다. 그러나 實際 財政收支는 裁量的 財政政策(discretionary fiscal policy)뿐 아니라 經濟活動 水準의 변화에 따른 自動的 變化(automatic changes)도 함께 반영하므로 이를 재정정책에 대한 평가기준으로 활용하는 데에는 한계가 있다.

따라서 객관적인 재정정책의 평가를 위해서는 경기변동에 따른 自動的 收支變動을 제거하고 재량적 재정정책의 효과를 반영하는 構造的 收支의 개념을 이용할 필요가 있다. 이처럼 실제 재정수지 개념 대신에 구조적 수지변동의 개념을 이용하여 재정정책의 安定化 役割을 평가하고 재정수지의 추세를 분석한 대표적 연구로는 金東建(1989)과 文亨杓(1991)의 연구를 들 수 있다.

### 가. 既存 研究

金東建은 Hansen 및 Oakland 등이 사용한 소위 加重標準黑字 (Weighted Standardized Surplus)의 개념을 이용하여 1970년대 이후 財政政策의 역할을 분석하였다. 동 연구결과는 1970년대 전반의 재정 운용은 비교적 景氣逆行的이었으며 경제 안정화에 어느 정도 긍정적인 공헌을 한 것으로 평가하고 있다. 즉 1972년의 擴張政策, 1973년의 완만한 확장정책 등은 대체로 景氣逆行的이었던 것으로 분석되고 있다. 이와는 달리 1970년대 후반에 들어와서는 지속적인 가중표준적자를 기록하여 경기안정화보다는 오히려 不安定의 要因으로 작용한 것으로 나타나고 있다. 1980년대 들어와서는 1983년에 소규모의 가중표준적자를 제외하고는 대체로 擴張的인 기조를 견지한 것으로 분석되고 있다(〈表 7〉 참조).

文亨杓은 1972~90년 사이 중앙정부의 構造的 財政赤字(Structural Budget Deficit)의 변화추이를 추정하여 재정정책의 경기조절 기능의 수행여부를 분석하였다. 동 연구는 1970년대 구조적 재정적자는 潛在 GNP의 2~4%로 매우 크게 나타나 이 기간중 擴大財政 運用이 이루어졌음을 보여주고 있다. 반면에 1980~86년 기간중 실제 재정수지는 계속 赤字를 기록한 반면 構造的 收支는 흑자를 나타내어 1980년대 전반 정부의 財政緊縮政策을 입증하고 있다. 1986년 이후 1988년까지 실제 수지와 구조적 수지는 다같이 흑자를 보여주었다가 1989년 이후에는 큰

폭으로 수지가 赤字로 반전하고 있는데 이는 동 기간중 財政機能의 正常화를 위한 재정규모 확대정책에서 기인한 것으로 분석되고 있다.

〈表 7〉 加重標準黑字 變化와 景氣 樣相

(單位: %)

	加重標準黑字變化 / Y°	經濟成長率	物價上昇率
1971	1.22	8.8	13.9
1972	4.58	5.7	16.1
1973	-2.60	14.1	13.4
1974	0.89	7.7	29.5
1975	1.55	6.9	25.7
1976	1.87	14.1	20.7
1977	1.12	12.7	15.7
1978	1.32	9.7	21.9
1979	1.72	6.5	21.2
1980	0.07	-5.2	25.6
1981	-0.93	6.6	15.4
1982	2.67	5.4	6.7
1983	-0.03	11.9	3.9
1984	1.54	8.4	3.8
1985	1.44	5.4	3.6

註: 1. Y°는 전년도 국민소득(GNP)을 의미하며, 설명의 편의상  $\Delta B / Y^\circ$ 의 부호를 바꾸었음.

2. 물가상승률은 GNP디플레이터 기준임.

資料: 金東建(1989).

동 연구는 또한 재정의 自動的 景氣調節 效果가 1970년대에는 평균 15~20%, 1980년에는 평균 17.2%에 달하는 것으로 분석하고 있다. 재정의 경제안정화 기능에 관한 분석결과에 따르면 1977~80년 기간중 경기가 惡化局面에 접어들면서 구조적 재정수지도 黑字로 빠르게 증대되어 재정이 景氣同行의 양상을 보여주었으며 1988년 이후 경기가 活性化되고 있음에도 구조적 적자가 늘어나 景氣同行의 추이를 보여준 것으로 분석되고 있다. 동 연구는 1980년대 초반을 제외하고는 분석기간중 재정

기조의 構造的 變化가 景氣變動에 대해 대체적으로 同行的인 추세를 나타낸 것으로 분석하고 있다(〈表 8〉 참조).

〈表 8〉 實際 財政收支와 構造的 財政收支(1972~90)

(單位: 10億원)

	實際 財政收支	構造的 財政收支
1972	-161.1	
1973	-26.7	-81.3
1974	-164.3	-255.3
1975	-201.7	-288.4
1976	-192.3	-380.0
1977	-316.0	-542.4
1978	-300.3	-532.7
1979	-544.6	-539.1
1980	-848.8	208.6
1981	-1,585.0	25.6
1982	-1,656.0	257.8
1983	-662.6	732.0
1984	-841.3	214.0
1985	-945.0	288.0
1986	-86.3	325.8
1987	447.8	99.0
1988	2,008.6	441.2
1989	285.0	-993.9
1990	-1,206.9	-2,895.1

註: 中央政府 統合財政收支 기준임.

資料: 文亨杓(1991).

趙潤濟·朴宗奎(1994)는 IMF 기준 통합재정규모 증가율을 비롯한 7가지 재정지표<sup>1)</sup> 가운데 어느 것이 景氣變動에 대해서 긴밀성, 외생성을 지니며 물가상승률과 가장 밀접한 관계를 갖는가를 살펴보고 있다.

1) 나머지 여섯 지표는 다음과 같다. ① 經常GNP 對比 總財政收支差 比率 ② IMF기준 統合財政收支 規模 增加率 ③ 一般會計規模 增加率 ④ 總財政收支의 財政膨脹指數 ⑤ 總財政收支 規模 增加率 ⑥ 經常GNP 對比 統合財政收支差 比率.

共積分 檢定方法을 이용하여 경기변동과 재정지표와의 因果關係를 검증한 결과 IMF 기준 통합재정수지에 의한 財政膨脹指數만이 外生性을 가지고 있고 나머지 지표는 그렇지 못하여 동 지표가 가장 신뢰 가능한 지표임을 보여주고 있다.

동 연구는 또한 재정팽창지수로 판단한 실제의 財政基調와 정부의 政策意圖를 비교하여 정부의 재정정책운용이 景氣逆行的이었는지 여부를 분석하고 있다. 이들의 연구결과는 1976, 1977, 1984, 1985, 1989, 1992, 1993년의 7개 연도에 걸쳐 政策意圖와 財政基調가 서로 다르게 나타나고 있음을 보여주고 있다. 이들은 이처럼 兩者가 서로 상이하게 나타난 이유로 정부가 주로 일반회계예산의 증가율이나 재정수지만을 기준으로 정책기조를 판단하여 통합재정수지상의 基金의 動向을 제대로 파악 또는 관리하지 못했을 가능성에 주목하고 있다<sup>2)</sup>.

〈表 9〉 政策意圖와 財政基調

	政策意圖	財政基調			政策意圖	財政基調	
1974	팽창	팽창	○	1984	긴축	팽창	×
1975	팽창	팽창	○	1985	팽창	긴축	×
1976	긴축	팽창	×	1986	긴축	긴축	○
1977	긴축	팽창	×	1987	긴축	긴축	○
1978	팽창	팽창	○	1988	긴축	긴축	○
1979	긴축	긴축	○	1989	긴축	팽창	×
1980	팽창	팽창	○	1990	팽창	팽창	○
1981	팽창	팽창	○	1991	팽창	팽창	○
1982	긴축	긴축	○	1992	팽창	긴축	×
1983	긴축	긴축	○	1993	팽창	긴축	×

註: ○는 정책의도와 재정기조가 일치하는 경우.

×는 정책의도와 재정기조가 서로 다른 경우.

資料: 趙潤濟·朴宗奎(1994).

- 2) 동 연구는 IMF 기준의 통합재정수지 중 基金收支가 均衡을 이루었다는 가정하에 재정팽창지수를 분석한 결과 재정팽창지수의 標準偏差가 38.27%만큼 작아져 재정의 景氣同行性이 상당히 줄어들고 있음을 입증하고 있다.

나. 財政膨脹指數 分析

앞에서 논의한 加重標準黑字나 構造的 財政收支의 개념과 함께 재정수지분석에 폭넓게 이용되는 개념으로 IMF가 개발한 財政膨脹指數(FI: Fiscal Impulse indicator)가 있다. 재정팽창지수는 통합재정수지의 實際變動分에서 재정의 自動安定化 機能에 의한 自動變動分을 제외한 수치규모를 GNP 대비 비율로 표시한 것으로 재정운용이 中立的, 膨脹的, 또는 緊縮的으로 이루어졌는지의 여부를 파악할 수 있게 한다. 즉 재정팽창지수가 正의 부호를 가지면 재정정책이 확장적이며 반대로 負의 부호를 가지면 긴축적으로 운영되어 온 것으로 해석할 수 있다<sup>3)</sup>.

財政膨脹指數 分析 역시 潛在GNP 추정이 주요한 관건이 된다는 점에서 構造的 財政收支 分析과 유사성을 가지고 있다. 그러나 실제 재정수지 변화를 중립적 또는 구조적 수치변화와 비교하여 재정정책의 경기변동 효과를 파악한다는 점, 歲出膨脹指數와 歲入膨脹指數의 분석을 통해 세출과 세입 측면에서의 재정의 경기대응 효과를 개별적으로 파악할 수 있다는 점 등에서 그 유용성이 인정된다.

IMF가 개발한 財政膨脹指數는 다음 式 (1)과 같이 정의된다.

$$FI = (\Delta G - go\Delta YP) - (\Delta T - to\Delta Y) \dots\dots\dots (1)$$

- 단, G : 政府歲出
- T : 政府歲入
- go : 基準年度 政府지출의 GNP比率
- to : 基準年度 政府세입의 GNP比率
- YP : 潛在GNP
- Y : 實際GNP

---

3) 財政膨脹指數의 概念에 대해서는 Chand(1977), Heller, Hass, and Mansur (1986), Chand(1993)를 참조할 것.

式 (1)의 재정팽창지수는 式 (2)와 같은 재정의 景氣變動效果를 나타내는 式으로부터 주어진다.

$$CEB = (G - T) - (goYP - toY) \dots\dots\dots (2)$$

式 (2)는 實際 財政收支(G-T)와 景氣中立의인 財政收支(goYP - toY)의 差로 주어지는데 式 (2)를 재구성함으로써 式 (1)과 같은 재정팽창지수가 도출된다. 式 (1)은 재정의 總需要(aggregate demand)에 대한 정책효과를 평가하는 데 유용한 지표로서 실제 재정수지 변화를 중립적 또는 구조적 수지변화와 비교하여 재정이 총수요에 擴張的인지, 中立的인지, 緊縮的인지를 파악할 수 있다.

따라서 이하에서는 1974~90년 동안의 자료를 이용하여 公共部門과 中央政府의 財政收支의 推移와 재정운용의 景氣調節 效果에 대해 분석한다. 일차적으로 공공부문과 중앙정부의 財政膨脹指數는 다음의 <表 10>에 정리되어 있다. 우선 공공부문을 살펴보면 1974~75년 기간중 지수값이 0보다 커서 재정정책이 팽창적으로 운용된 것으로 나타나고 있다. 1970년대 후반과 1980년대 전반은 일부 연도를 제외하고는 지수값이 대부분 負의 값을 기록하여 동 기간중 긴축적인 재정운용기조를 유지해 온 것으로 나타나고 있다. 1980년대 중반 이후에는 1988년을 제외하고는 재정 확대가 이루어졌는데 이는 사회간접자본 확충, 농어촌지원 확대 등 財政規模의 現實化와 財政機能의 正常化와 밀접한 관련이 있다.

다음으로 中央政府를 살펴보면 1974~77년간에는 재정팽창지수가 正으로 나타나 재정확대기조가 유지된 것으로 보인다. 그러나 1970년대 후반에서 1980년대 후반까지는 1981년을 제외하고는 지수값이 지속적으로 負의 부호를 보여주어 재정 긴축이 이루어진 것을 알 수 있다. 1989년 이후에는 공공부문과 마찬가지로 재정이 擴大되는 추세를 보여준다.

재정운용을 景氣局面과 연계하여 살펴보면 1974~75년의 제1차 석유파동 이후의 景氣不況局面에는 擴張的인 財政政策을 추진하여 재정운용

〈表 10〉 財政膨脹指數의 變化 推移

(單位: 億원, %)

	公 共 部 門		中 央 政 府	
	規 模	比 率	規 模	比 率
1974	1,832	3.41	1,319	2.45
1975	646	0.85	-246	-0.32
1976	-894	-0.88	70	0.07
1977	-7	0.00	935	0.68
1978	-585	-0.33	-1,274	-0.72
1979	-6,408	-2.67	-886	-0.37
1980	-5,149	-1.67	-7,069	-2.29
1981	1,141	0.31	1,211	0.33
1982	-3,834	-0.84	-2,883	-0.63
1983	-10,456	-2.00	-7,128	-1.37
1984	-98	-0.02	2,713	0.44
1985	-6,704	-0.96	-2,143	-0.31
1986	-2,007	-0.26	-3,619	-0.46
1987	134	0.01	-1,336	-0.15
1988	-8,460	-0.79	-8,868	-0.84
1989	9,072	0.72	12,257	0.97
1990	14,535	1.03	16,770	1.18

註: 1. 公共部門과 中央政府의 綜合財政 기준임.

2. 潛在GNP는 KDI 자료를 이용함.

3. 比率은 전년도 GNP 기준임.

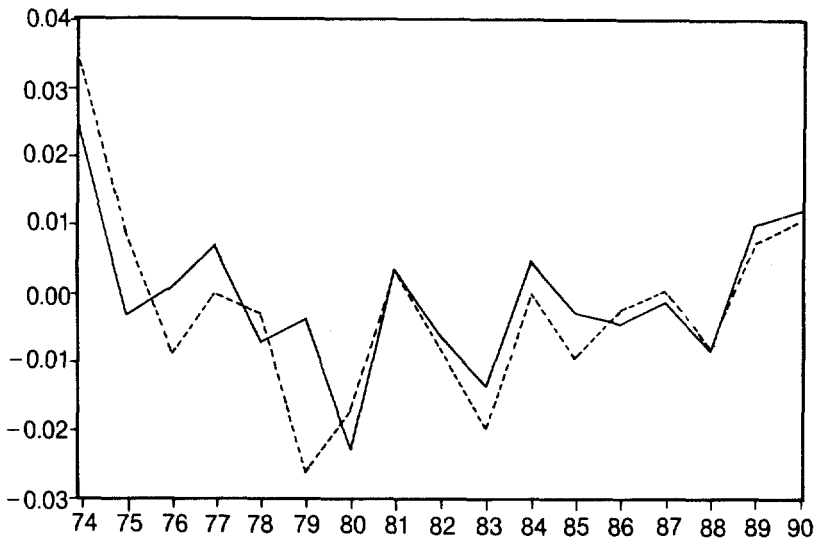
資料: 財務部, 『韓國의 財政統計』, 各年度

이 景氣逆行的(counter-cyclical) 양태를 보여주어 경기안정화에 어느 정도 긍정적인 공헌을 한 것으로 볼 수 있다. 1970년대 후반의 경우 中東畚, 국내경기 호황 등 景氣上昇 및 好況局面에 접어들고 있는데 동 기간중 재정정책이 긴축적으로 운영되어 景氣逆行的인 추세를 보여준다. 그러나 1979~82년 기간의 경기하강시에는 재정정책이 계속 긴축적으로 운영되어 景氣同行的(procyclical)이었던 것으로 평가된다. 1980년대 전반에는 물가안정을 위한 적극적인 緊縮財政基調가 유지되어 재정이 景氣恢復에 기여한 것으로 보기는 어렵다. 1986~88년의 3低好況時에는 완만한 긴축재정정책이 이루어졌으나 1989년 이후에는 다시 재정규모나 수지적자가 확대되는 擴大基調를 보여주어 재정의 景氣同行的

양상이 나타나고 있다.

따라서 1974~90년 기간의 재정운용 양태를 개괄해 보면 1970년대 중반까지는 완만한 景氣逆行的 기조를 보여주었으나 1970년대 후반에서 1980년대 중반까지는 재정기조의 구조적 변화가 景氣變動에 대해 대체적으로 同行的인 추세를 갖고 있음을 알 수 있다. 1980년대 중반 이후에서는 逆行的·同行的 樣態를 반복한 것으로 나타나고 있다. 따라서 財政膨脹指數의 변화 추이라는 견지에서 볼 때 우리나라 재정은 1970년대 이후 비교적 최근에 이르기까지 景氣調節的 役割이나 經濟安定化 機能의 수행에 있어 미흡한 수준이라고 볼 수 있다. 특히 최근 韓國租稅研究院이 발표한 1990~93년 동안의 재정팽창지수 분석결과에 따르면 재정팽창지수가 1990년 1.13, 1991년 1.14, 1992년 -1.23, 1993년 -0.88로 나타나고 있어 1990년 이후 재정운용도 대체로 景氣變動에 대해 同行的인 趨勢를 보여준 것으로 분석되고 있다(〈表 10〉 및 [圖 2] 참조).

[圖 2] 財政膨脹指數의 變化 推移



註 : NFR1은 公共部門의 財政膨脹指數  
NFR1은 中央政府의 財政膨脹指數

—— NFR1    - - - - NFR1

본 연구의 분석결과는 趙潤濟·朴宗奎(1994)의 결과와 다소 상이하  
게 나타나고 있다. 결과가 다르게 나타나는 이유는 財政膨脹指數 分析에  
서 가장 핵심이 되는 潛在GNP의 추계방법이 동일하지 않음으로써 본  
연구에서 사용한 推計值(KDI자료 이용)와 趙·朴의 연구에서 사용한  
추계치 사이에 차이가 있기 때문으로 해석될 수 있다.

다음으로 공공부문의 歲出膨脹指數(Expenditure Impulse indi-  
cator)와 歲入膨脹指數(Revenue Impulse indicator)에 관한 결과를  
살펴보자. 세출팽창지수는 1974~76년 기간중 상당히 큰 값을 보여주는  
데 이는 제1차 석유위기 이후에 정부가 경기회복을 위해 적극적인 歲出  
增大政策을 추진한 데에서 주로 기인한다. 1977~81년 기간중 지수값이

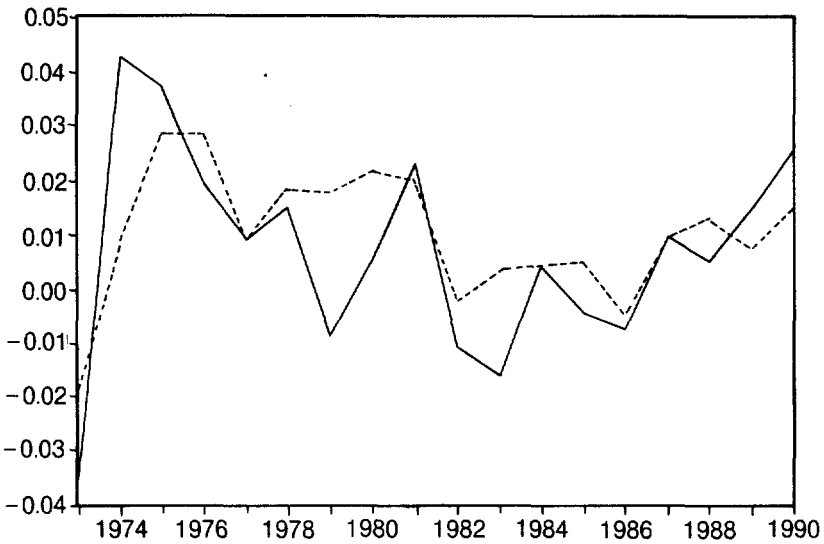
〈表 11〉 歲出膨脹指數와 歲入膨脹指數

(單位: %)

	歲出膨脹指數	歲入膨脹指數
1974	4.28	0.87
1975	3.71	2.86
1976	1.95	2.83
1977	0.89	0.90
1978	1.51	1.84
1979	0.89	1.78
1980	0.52	2.18
1981	2.29	1.98
1982	-1.08	0.24
1983	-1.67	0.34
1984	0.41	0.43
1985	0.48	0.48
1986	0.79	-0.53
1987	0.96	0.94
1988	0.50	1.29
1989	1.43	0.71
1990	2.50	1.47

註: 公共部門 統合財政收支 기준임.

〔圖 3〕 歳出膨脹指數와 歳入膨脹指數



註 : NPCGR1은 歳出膨脹指數  
NPCRR1은 歳入膨脹指數

— NPCGR1    - - - - NPCRR1

正으로 나타난 것도 동 기간중 財政規模가 지속적으로 늘어난 사실과 밀접한 관련이 있다. 1982년과 1983년에는 지수값이  $-1.08$ ,  $-1.67$ 로 負의 수치를 나타냈는데 이는 물가안정을 목표로 한 적극적인 財政緊縮措置로 설명할 수 있다. 1984년 이후 세출팽창지수는 0보다 커서 대체로 세출이 팽창적으로 운영되었던 것으로 볼 수 있다. 특히 1989, 1990년에 지수값이 비교적 크게 늘어났는데 이는 같은 기간 공공부문의 財政規模增加率이 22.1%, 29.9%로 높은 신장세를 나타낸 것과 관련이 있다.

歳入膨脹指數는 1975~76년, 1978~81년에 비교적 큰 폭으로 증가하고 있는데 이는 중화학공업 추진을 위한 재원조달, 경기호황에 따른 세수증대에 주로 기인한다. 1980년대 전반에 지수값이 작게 나타난 것은 前述한 바처럼 재정긴축정책에서 그 이유를 찾을 수 있다. 1987~90년

기간중 1989년에 지수값이 낮아진 것은 國稅를 비롯한 一般會計歲入 增加率이 16.1%로 둔화된 것과 밀접한 관련이 있어 보인다(〈表 11〉, [圖 3] 참조).

## IV. 巨視經濟 安定과 財政의 課題

이하에서는 거시경제 안정과 관련하여 財政의 主要 課題와 여타 재정 정책의 機能, 役割과의 관계를 논의하기로 한다.

### 1. 財政機能의 正常化와 經濟安定

일반적으로 財政에는 資源配分 機能, 所得分配 機能 그리고 經濟安定化 機能의 세 가지 주요 기능이 부여되고 있다. 우리나라의 財政은 1960, 1970년대의 開發財政時代를 거치면서 사회간접자본을 비롯한 공공투자 확대, 중화학공업 육성 등 지속적 경제성장과 산업기반 구축을 중심으로 한 效率的인 財源配分에 중점을 두어 왔다. 財政의 소득분배적 기능은 6공 정부 출범 이래 그 중요성이 강조되어 농어촌투자, 저소득층 지원과 같은 정책이 추진되었으나 만족스러운 수준으로 보기는 어려운 형편이다.

1990년대 들어 우리 경제는 開放化와 國際化로 특징지워지는 새로운 경제환경을 맞이하였으며 이는 財政 측면에서 財政政策과 金融政策과의 적절한 역할분담, 財政의 經濟安定化 機能 提高와 같은 새로운 정책대응을 요청하고 있다. 따라서 財政 本然의 機能 提高(소위 財政機能의 正常化)와 經濟安定化 努力 사이에 합리적인 관계정립이 이루어져야 하며 이를 바탕으로 한 財政基調 및 運用戰略이 결정되어야 한다.

國家競爭力 강화와 國民福祉 증진을 위한 지속적인 재정투자 확대가 요청된다는 점을 감안할 때 1980년대와 같은 재정긴축은 어려우며 경제 성장과 소득증대에 맞추어 재정기능의 정상화, 財政規模의 현실화를 위한 노력이 불가피하다. 그러나 재정규모 확대는 總需要 增大 壓力을 가중시켜 물가상승, 이자율상승, 경상수지 악화와 같은 對內外的 巨視經濟

不安을 초래할 가능성이 크다. 이런 견지에서 재정 본연의 기능수행과 거시경제 안정을 위한 합리적인 재정운용 방향의 모색은 특별한 의미를 지니게 된다.

지난 수 년간 재정규모 확대와 재정기능의 정상화가 적극적으로 추진 되는 과정에서 물가상승, 경기과열, 국제수지 적자 증대와 같은 부작용을 초래하는 주요인이라는 강력한 反對論에 부딪치며 財政規模 適正化의 타당성에 관한 財政膨脹 논쟁이 유발되었다. 이는 재정기능의 調和와 均衡이 얼마나 어려운 과제인가를 보여주는 대표적 사례라 할 수 있다.

재정규모의 현실화를 주장하는 측에서는 사회간접자본 확충, 중소기업 지원, 농어촌진흥 및 구조조정 등 成長潛在力 擴充을 위한 공공재원의 배분과 租稅負擔率 증가의 타당성을 강조하고 있으며, 經濟安定을 논하는 측에서는 재정규모 증대나 적자확대가 통화량 증대, 민간경제활동에 미치는 구축효과와 같은 거시경제적 波及效果만을 지나치게 강조하고 있는 것처럼 보인다.

따라서 합리적인 재정운용 방향은 短期的으로는 경기조절과 거시경제 안정을 위한 財政의 伸縮的 對應에 역점을 두면서 재정지출의 효율화, 합리화를 통해 재정운용 과정에서 초래되는 諸機能의 相衡(trade-off)을 적절히 조정해 나가는 데 두어야 한다. 中長期的으로는 統合財政의 安定的 管理를 재정운용의 중심기조로 삼아 경제개방과 국제화에 대응한 開放的 財政運用體制를 구축하고 健全財政基調를 유지하면서 재정기능의 정상화 또는 재정규모의 현실화를 위한 노력이 이루어져야 한다.

## 2. 健全財政基調의 維持와 財政의 景氣調節

재정 본연의 기능과 경제안정 사이의 적절한 조화문제는 필연적으로 健全財政基調의 유지와 財政의 景氣調節 役割 間의 상충가능성을 제기한다. 건전재정기조의 유지는 기본적으로 재정규모의 적정화를 도모하면서 ‘歲入內 歲出’의 原則을 지켜 나가는 것을 의미한다. 이는 또한 歲

入 측면에서 租稅負擔率을 적절한 수준으로<sup>1)</sup> 제고하여 늘어나는 財政所  
 要를 충족하는 것을 의미한다.

이처럼 중장기적 시각에서 건전 재정기조를 추구하는 경우 경기여건  
 에 따라 黑字豫算 또는 赤字豫算을 통해 경기의 지나친 과열이나 침체를  
 완화하려는 재정의 調節機能이 대폭 제약될 가능성이 크다는 주장이 제  
 기될 수 있다. 즉 우리나라의 경우 재량적 재정정책 수행을 위한 稅率의  
 調整은 時差效果로 인해 경기변동에 대한 영향이 그다지 크지 못하며 歲  
 出 變化 역시 높은 固定的·硬直的 經費의 비중 때문에 의도하는 정책효  
 과를 거두기 어렵다는 것이다.

그러나 이러한 상충문제는 運籌의 妙를 통해 극복해야 할 과제가 아닐  
 수 없다. 흑자예산의 경우 1995년 예산편성의 예처럼 國債償還이나 基金  
 收支의 조정 등을 통해 일반회계나 통합재정의 흑자편성을 고려해 볼 수  
 있을 것이다. 적자예산편성의 경우 일부에서는 一時的인 赤字는 구조적  
 이고 만성적인 적자재정으로 이어지거나 물가불안을 가져올 소지가 크  
 다는 점 등을 들어 적자재정편성을 반대하고 있다. 그러나 우리나라 統  
 合財政의 規模가<sup>2)</sup> 크지 않고 財政赤字의 비율도 1% 내외로 비교적 안  
 정적이라는 점을 고려할 때 신축적인 적자예산편성은 별로 우려할 만한  
 일이 아니다. 특히 國債殘高의 對GNP비율이나 本源的 赤字의 비중과  
 같은 관련지표를 비교해 볼 때<sup>3)</sup> 적정예산에 대한 우려가 현실화되기는  
 어려울 것으로 보인다.

- 
- 1) 新經濟 5개년계획상으로는 조세부담률을 19.4%(1993)에서 22~23% 수준으로 끌어 올리도록 되어 있다.
  - 2) 前述한 바처럼 우리나라 中央政府의 통합재정비율은 18.5%(1993)로 캐나다 22.7% (1989), 미국 25.0%(1992), 독일 33.4%(1991), 영국 36.5%(1990), 프랑스의 44.0%(1991)에 비해 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다.
  - 3) 우리나라의 長期政府債務는 18% 수준으로 일본 44.7%(1992), 미국 54.4%(1990), 영국 30.4%(1990), 독일 21.8%(1991), 프랑스 14.4%(1990)보다 상당히 안정적인 상태이다.

이러한 점을 감안할 때 國公債 發行을 통한 一時的 赤字豫算의 편성이나 운용은 재정기조의 건전성이나 재정부운용의 신축성 차원에서 큰 무리가 없을 것으로 평가된다. 특히 공공재원의 효율적인 활용을 위해 財政投融資制度를 신축적으로 운영하고<sup>4)</sup> 재정지출의 효율화를 도모하며 각종 財政制度의 정비를 추진함으로써 건전재정기조하에서의 재정의 신축적 운영의 폭을 넓혀 나가야 한다.

### 3. 財政과 金融間의 合理的인 役割分擔

경제개방 특히 金融部門의 개방과 국제화는 재정정책에 대한 새로운 역할을 필요로 하며 재정과 금융 사이의 합리적인 役割分擔을 주요한 정책과제로 제기한다. 우리 경제는 개방경제체제로 본격적으로 전환함에 따라 대규모의 資本流入(capital inflows)이 이루어질 전망이다. 대규모의 자본유입은 환율인상, 물가상승과 같은 거시경제적 파급효과를 통해 경제안정을 위협하는 주요한 外生的 要因으로 작용하게 된다. 이에 따라 효과적인 總需要 管理를 위해 재정정책과 금융정책의 적절한 政策混合(policy mix)이 요청된다. 기존의 경험적 연구도 금융부문만의 不胎化政策에 비해 재정과 금융의 적절한 연계를 통한 안정화정책 추진이 보다 나은 정책효과를 발생시키고 있음을 보여주고 있다.

재정과 금융간의 합리적인 연계를 강화하기 위한 노력은 마땅히 재정에서 담당해야 할 역할을 금융에서 떠맡는 ‘金融의 財政化 現象’을 시급히 시정하는 데에서부터 출발해야 한다. 재정의 금융화문제를 개선하기 위해서는 일차적으로 政策金融의 縮小 및 財政負擔의 擴大가 이루어져야 한다. 정책금융은 일반은행, 특수은행 및 개별금융기관을 통해 배분되는데 정부의 사회경제정책적·산업정책적 목적에 따라 지속적인 양적

4) 이러한 제도로는 彈力條項制度나 移越制度 등이 있다.

성장을 보여왔다. 이에 따라 일반은행과 특수은행 貸出金에서 차지하는 정책금융의 比重은 1988년 56.9%, 1990년 54.1%, 1991년 53.7%, 1992년 55.8%에 달하고 있다<sup>5)</sup>. 이 중 일반은행의 정책금융 취급액 중 財政資金과 國民投資基金이 차지하는 비율은 각각 1.3%, 1.0%에 불과한 실정이다. 財政投融資特別會計와 融資性 基金의 財政融資 規模는 1992년 순증기준으로 각각 1조 2,119억원, 5조 2,599억원으로 동 기간 중 금융기관 정책금융 공급액의 60.4%에 머무르고 있다.

〈表 12〉 政策金融의 比重

(單位: 億圓, %)

	1988	1989	1990	1991	1992
總貸出金(A)	56,545	71,282	84,423	101,860	117,177
政策金融(B)	32,153	36,856	45,646	54,698	65,408
B/A	56.9	51.7	54.1	53.7	55.8

註: 1. 元貨 대출금 기준임.

2. 장기신용은행은 제외함.

資料: 金融產業發展審議會, 『金融制度 改革研究』, 1993.

정책금융에 소요되는 재원조달은 재정부문이 담당하는 것이 원칙이다. 이런 견지에서 정책금융의 財政負擔은 지속적으로 늘려나가야 한다. 성격상 재정에서 담당해야 할 정책금융 공급은 그 동안 韓國銀行의 再割引方式에 의한 通貨供給에 주로 의존해 왔으나 향후 금융의 自律化, 競爭力 提高 차원에서 볼 때 그 비중은 축소되어질 수밖에 없다. 정부도 이러한 인식하에 1994년도 예산편성에서 농수축산 자금 2,688억원, 중소기업 관련자금 3,260억원, 합계 5,948억원을 財特會計에서 용자토록 제도개선을 추진하였다.

5) 金融產業發展審議會(1993).

그러면 정책금융 축소의 優先順位는 어떻게 결정되어야 하는가. 외부 효과에 따른 실물시장의 실패, 산업정책, 분배정책 등의 이유로 정책금융을 공급하는 경우에는 재정분담이 원칙이 되어야 한다. 또한 低利資金의 공급을 통해 보조금지원의 효과를 기대하는 경우도 재정에서 利差補塡를 맡는 것이 합리적일 것이다<sup>6)</sup>.

다음으로 財特會計를 중심으로 公共資金管理基金이나 融資性 基金과 같은 공공자금의 정책금융 재원조달 비중을 높여 나가야 한다. 특히 公共餘裕資金의 효율적 활용을 통해 정책사업이나 부문에 대한 공공재원 배분의 몫을 확대해 나갈 필요가 있다. 1995년도 공공자금운용계획에 따르면 6조 2,535억원의 자금이 조성되어 이 중 4조 1,640억원이 財特會計에 예탁되고 國公債 인수를 통해 1조 6,137억원이 공공사업 지원에 사용하도록 되어 있다. 이와 함께 공기업 민영화나 정부보유주식 매각을 통한 용자재원의 조달, 국공채 발행의 규모 확대 및 수요 확충을 통한 재원조달방안도 아울러 적극 추진해 나가야 할 것이다. 국공채관리정책의 경우 국공채 발행의 時期, 規模, 償還條件 등을 적절히 조절하여 통화관리의 효율성을 높이는 것이 바람직하다.

재정의 通貨費用 負擔도 차제에 축소 조정해 나가야 한다. 재정의 통화관리비용 지원은 1989년 4,991억원에서 다소 낮아졌다가 1992년에는 4,254억원으로 다시 늘어나고 있다. 그런데 지금까지는 歲計剩餘金을 통해서 예산 외로 처리해 왔으나 향후 歲計剩餘金의 발생 가능성이 크지 않다는 점을 감안할 때 이의 축소가 불가피하다.

總財政收支에 대한 관리도 보다 합리화되어야 한다. 총재정 수지는 通貨增減의 직접적인 원인이 되며 年末集中의 문제점으로 인해 하반기 통화관리 및 물가관리에 상당한 장애요인이 되고 있기 때문이다. 따라서 재정자금에 대한 효율적인 入出管理(cash management), 財政會計體系(fiscal accounting)의 합리화 등과 같은 노력이 강화되어야 할 것이다.

---

6) 郭泰元 外(1993), p. 58.

## V. 財政政策의 景氣調整 機能 強化 方案

이하에서는 거시경제 안정을 위한 財政政策의 주요 과제를 재정의 景氣調整 機能 強化 方案을 중심으로 논의·제시한다.

### 1. 統合財政運用의 強化

財政 本然의 기능을 수행하면서 재정규모의 증대나 부문별 재정운용이 거시경제적 안정을 도모하기 위해서는 統合豫算(consolidated budget) 中心의 재정운용이 이루어져야 한다. 재정의 경기조절 기능을 제고하기 위해서는 재정이 國民經濟에 미치는 총체적인 效果나 波及經路 등을 정확히 파악해야 하는데 이를 위해서는 부문별 재정활동을 총괄하는 통합재정에 대한 관리가 강화되어야 하기 때문이다. 특히 一般會計 基準만으로는 재정부문의 국민경제적 효과를 제대로 파악하기 어려우며 동 부문의 規模나 收支變動에 바탕을 둔 재정운용은 자칫 거시경제적 불안정을 심화시킬 가능성이 크기 때문이다.

#### 가. 統合豫算 中心의 財政運用

재정의 경제안정화 기능 제고를 위해서는 統合豫算 管理에 바탕을 둔 재정운용이 강화되어야 한다. 지금까지의 재정운용은 一般會計 중심으로 이루어져 왔으며 일반회계의 規模나 增加率만을 바탕으로 재정팽창이나 재정긴축 여부를 논의하는 경향이 지배적이었다. 그러나 財政이 國民經濟에 미치는 총체적인 효과나 파급경로를 파악하기 위해서는 일반회계뿐 아니라 特別會計, 基金, 公企業 部門을 포함하는 公共部門의 재정활동이 포괄적으로 관리되어야 한다. 따라서 일반회계, 특별회계, 기

금 등을 포괄하는 統合財政에 입각한 재정운용이 확립되어야 하며 이를 바탕으로 財政運用 方向이나 部門別 運用方式이 결정되어야 한다.

최근 이루어진 연구에 따르면 統合財政 規模나 財政收支 比率은 物價나 通貨量에 미치는 거시경제적 효과가 상당히 큰 것으로 나타나고 있어 거시경제 안정을 위한 통합예산 및 수지에 대한 고려가 상당히 중요한 과제로 제기되고 있다. 이런 견지에서 經濟安定을 위한 재정운용은 특별회계와 기금을 포괄하는 통합예산의 관리에 초점을 맞추어야 한다. 특히 1980년대 중반 이후 特別會計와 基金의 규모는 일반회계보다 훨씬 빠른 속도로 증가하여 전체 재정부문의 신장세를 주도하고 있어 일반회계 기준의 재정운용 논의는 현실적 적합성이 의문시되고 있다. 따라서 통합재정규모나 수지를 거시경제 관리나 재정운영 측면에서 중요시되어야 할 中心指標로 삼아 총체적인 재정정책운용을 도모해야 할 것이다.

#### 나. 統合財政收支 管理의 強化

통합예산 중심의 재정운용과 함께 統合財政收支 (consolidated budget balances)의 효율적 관리가 강화되어야 한다<sup>1)</sup>. 거시경제적 안정을 위한 예산운용은 예산의 規模(level)뿐 아니라 豫算收支도 주요한 정책 변수가 되어야 한다. 기존의 실증분석에서 입증된 바처럼 財政規模뿐 아니라 財政收支가 물가, 통화, 국제수지 등의 巨視經濟 變數와 밀접한 상관관계를 맺고 있으며 이들 변수에 미치는 효과도 유의하게 나타나고 있어 公共部門 및 中央政府의 재정수지의 변동을 거시경제운용의 정책지

---

1) Premchand(1993)의 연구는 아래와 같은 16개의 재정지표가 주요국에서 예산정책에 널리 활용되고 있음을 보여주고 있다. ① 總財政收支 ② 交付金を 제외한 總財政收支 ③ 對外財政收支 ④ 國內收支 ⑤ 運營收支赤字 ⑥ 本源的 赤字 ⑦ 經常財政收支 ⑧ 統合財政收支 ⑨ 景氣中立的 財政收支 ⑩ 豫算의 景氣變動效果 ⑪ 構造的 豫算 ⑫ 完全雇用 財政收支 ⑬ 基礎年度收支 ⑭ 流動收支 ⑮ 本源的 收支 ⑯ 世代收支.

표로 적절히 활용하는 것이 바람직하다<sup>2)</sup>.

그런데 기존의 재정운용이 一般會計 기준의 財政收支를 중시하는 방식으로 이루어짐에 따라 적절한 재정정책 수행을 위한 財政基調(fiscal stance)나 財政政策 포지션(fiscal policy position)에 대한 객관적인 평가를 誤導하는 결과를 초래하였다. 즉 일반회계부문의 재정흑자는 빈번한 追更編成과 追更規模의 增大를 초래하여 재정의 경기조절기능과 사전계획적 예산편성을 약화시키는 경향이 적지 않았으며 재정운용이 政治的 論理에 좌우되는 요인으로 작용하였다. 1980년대 중반 이후 一般會計收支를 보면 계속적으로 赤字를 기록하여 재정흑자의 對GNP比率이 1.6~3.1%에 이르고 있는 반면 공공부문의 統合收支는 1970년 이후 1987~1988년 동안을 제외하고는 지속적으로 赤字를 기록하여 크게 대조되고 있다.

〈表 13〉 財政收支의 變化 推移

(單位: 億원, %)

	統合財政收支	收 支 比 率	一般會計收支	收 支 比 率
1988	16,427	1.3	39,272	3.0
1989	-191	0	31,690	2.1
1990	-15,782	-0.9	49,646	2.8
1991	-40,220	-1.9	32,156	1.5
1992	-17,029	-0.7	47,878	2.0
1993	8,129	0.3	56,370	2.1

資料: 財務部, 『韓國의 財政統計』, 1994.

經濟企劃院, 『財政關聯統計集』, 1994.

따라서 統合財政收支에 대한 관리가 강화되어야 하는바, 다음과 같은 네 가지 과제에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다. 첫째로 과거年間

2) 朴鍾九 外(1992)의 연구는 재정규모보다 財政赤字의 比重이 物價上昇을 설명하는 보다 적절한 변수임을 보여준다.

單位로 이루어진 통합재정수지의 작성 및 관리를 分期別·中期別로 細分化하여 재정수지를 短期的·中期的 觀點에서 관리해 나가야 한다. 즉 分期別 財政收支의 작성을 통해 단기적 재정운용의 신축성을 확보하고 재정의 단기적 경기조절 기능을 제고해야 한다<sup>3)</sup>. 또한 5년 단위의 中期 財政收支計劃을 작성하여 중기재정계획과 연계하여 사전계획적 재정지출 및 세입의 운영이 활성화되어야 한다<sup>4)</sup>. 중기재정수지계획의 집행과 관련하여 현재와 같은 單年度 均衡豫算이 갖는 경기동행적 성향을 완화하기 위해 中期收支 均衡을 추구하는 방식을 검토할 수 있다. 이 방식은 경기변동이 수년을 週期로 반복되는 경향이 있으므로 5년 정도의 中期的 期間을 통해 수지균형을 달성토록 하여 특정연도에 발생하는 재정흑자 또는 적자를 별도의 基金에서 관리하는 방식이다<sup>5)</sup>. 특히 통합재정수지의 산정이 예산편성 시점에서 이루어지지 못하고 事後的으로 확정되는 예산편성방식을 개선하여 재정운용계획과 연계된 재정수지계획하에 구체적인 예산편성 및 공공재원 배분이 결정되어야 한다<sup>6)</sup>.

둘째로 통합재정수지의 變化樣態 및 變動要因 등에 관한 분석이 이루어져야 한다. 보다 구체적으로 實際 財政收支와 함께 構造的 財政收支에 대한 분석을 통해 재정과 경기변동간의 상관관계나 재량적 재정정책 효

- 3) 財政經濟院이 재정운용의 판단자료로 分期別 統合收支 작성과 財政膨脹指數(FI) 분석을 추진한 것은 이러한 필요성에 따른 것으로 평가된다.
- 4) 美國의 경우 豫算法에 따라 행정부 산하의 豫算管理局(Office of Management and Budget)과 議會豫算局(Congressional Budget Office)이 5年間 豫算展望計劃(five-year budget projections)을 의회에 제출토록 규정하여 단년도 예산편성의 부작용을 완화토록 하고 있다. 또한 미국의 대표적인 예산전문가인 Rivlin은 효율적인 예산정책의 집행과 공공부문의 효율성 제고를 위해 多年度 豫算制度(multi-year budget)의 필요성을 역설하고 있다.
- 5) 그러나 계속 黑字가 발생하는 경우 追更編成에 대한 政治的 壓力要因이 될 가능성이 있다. 보다 자세한 논의는 趙潤濟·孫光洛(1993) 참조.
- 6) 이처럼 재정수지 규모의 산정이 事後的으로 이루어지는 이유는 翌年度 歲入推計가 8월경에 확정되기 때문이다. 이런 견지에서 中期財政運用이 강화되어 중기적 세입추계를 바탕으로 翌年度 稅收推計를 早期化하는 방안을 적극 강구해야 한다.

과를 파악하고 財政膨脹指數의 추정을 통해 재정정책의 포지션을 분석할 필요가 있다. 또한 本源的 收支(Primary Balances)<sup>7)</sup> 및 本源的 赤字(Primary Deficits)의 추이분석을 통해 재정의 건전성·안정성 여부를 파악하여 부문별 수지관리를 도모하고 재정운용의 基本 政策手段으로 활용하는 것이 바람직하다<sup>8)</sup>.

셋째로 지속적 적자요인이 되고 있는 特別會計와 政府基金의 수지관리를 강화해야 한다. 특별회계 부문에서는 財政投融資, 道路事業, 軍人年金, 鐵道事業, 農漁村構造調整 特別會計에서 적자가 크게 나타나고 있는바, 민영화, 효율체계 개선, 수익자부담원칙 강화 등의 장단기 방안이 마련될 필요가 있다. 정부기금 부문에서는 軍人年金, 農地管理基金, 國民住宅基金 등에서 큰 폭의 적자가, 國民年金基金에서 흑자가 발생하고 있는데 기금운영의 효율성 제고나 類似 基金의 統廢合 등 개선방안이 적극 추진되어야 한다. 특히 公共資金管理基金의 餘裕資金 運用이 재정수지에 미칠 효과에 대해 유념해야 하며 동 자금의 수지관리, 자금예탁 및 상환, 통화증발 효과 등에 관한 종합적인 運營體制가 구축되어야 한다.

넷째로 국공채 발행, 한은 및 금융기관 차입 등 補填財源 調達과 純融資 支出方式의 변화가 通貨, 物價와 같은 거시경제변수에 미치는 효과 및 전달경로 등을 파악하여 거시경제수단으로 활용해야 한다. 특히 민간 부문의 投資 및 경제의 長期的 成長(long-run growth)과 밀접한 상관

- 7) 本源的 收支는 국민소득에 대한 國家債務 比率의 長期安定性(long-run stability)을 가능케 하는 必要豫算收支를 의미한다. 本源的 赤字는 실제 재정적자에서 利子支拂額(interest payment on public debt)을 차감한 개념으로 國家債務 純增額으로 정의된다. 따라서 본원적 적자의 對GDP比率는 財政基調의 평가지표로 활용될 수 있다. 이들 개념에 대한 보다 자세한 논의는 Ott(1993), pp. 253~256을 참조할 것.
- 8) 나라마다 상이한 재정중심지표를 운용하고 있는바, 많은 나라에서는 財政支出 增加率이 GDP增加率을 상회하지 않도록 관리하거나 國家債務 比率에 대한 上限制를 적용하고 있다. 英國은 公共借入所要를, 獨逸은 연방·주정부의 純借入이 純投資支出을 상회하지 않도록 하고 있다.

성을 맺고 있는 利率水準에 미치는 효과를 주목해야 할 것이다<sup>9)</sup>.

#### 다. 統合財政 管理體系의 改善

前述한 바와 같은 포괄적인 재정운용 및 수지관리가 이루어지기 위해서는 현행 統合財政體系에 대한 整備가 요청된다. 일차적으로 공공부문의 범위에 관한 조정문제이다. 현재 公共部門은 中央政府의 一般會計, 特別會計, 政府基金 그리고 非金融公企業部門으로 구성되어 있으며 地方政府部門은 제외하고 있다. 그러나 재정의 국민경제적 효과를 포괄적으로 파악하기 위해서는 地方財政部門을 포함하는 문제를 긍정적으로 고려해야 한다. 왜냐하면 地方財政 規模가 이미 中央財政 規模와 비슷할 정도로 肥大해진 까닭에 中央財政의 規模나 收支에 관한 관리만으로는 포괄적인 재정운용을 도모하기 어려우며 재정여건이나 재정정책의 포지션에 대한 정확한 평가가 어렵기 때문이다<sup>10)</sup>.

따라서 지방재정은 경기조절 기능 제고를 위해 그 규모나 수지가 중앙재정과 연계하여 包括적으로 計理되는 것이 바람직하다. 예를 들면 중앙재정이 경기확장을 억제하기 위해 재정축자기조를 유지하는 노력을 기울이는 반면 지방재정부문에서 세수결손이나 지방공기업 적자로 인해 재정적자를 발생시키는 경우 재정의 경기안정화 효과는 그만큼 반감될

9) 1980년대 들어 재정정책의 역할에 관한 논의에서 재정의 短期的 經濟安定化 機能 (short-term stabilization function) 대신에 재정이 經濟成長, 投資 및 資本形成 등에 미치는 長期均衡的 波及效果를 보다 중요시하는 경향이 커지고 있다.

10) 地方財政을 統合財政의 범주에 포함하는 경우 여러 가지 문제점-지방재정 회계의 독립성, 각기 상이한 지방재정에 대한 統合管理의 어려움 등-이 제기될 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 單一型 國家形態를 취하고 있다는 점, 중앙재정과 지방재정간에 連繫性이 강하다는 점, 財政會計나 財政收支의 電算化·標準化를 통해 지방재정 실태 파악에 따른 기술적 어려움이 크게 완화될 수 있다는 점 등을 고려할 때 지방재정을 통합재정기조하에서 파악·운영하는 것이 합리적이라고 평가된다.

수밖에 없기 때문이다. 특히 최근 들어 급격히 늘고 있는 地方債 發行은 資本市場의 교란요인으로 작용하여 정부의 國公債 管理에 커다란 부담이 될 수 있으므로 지방재정을 통합재정의 범주 내에서 포괄적으로 파악·운용해 나갈 필요성이 더욱 커지고 있다 하겠다.

다음으로 통합예산 分類體系의 改善이 이루어져야 한다. 첫째로 會計別로 일관된 機能別 分類基準을 설정하고 이를 特別會計까지 확대하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다. 일반회계의 기능별 분류는 비교적 일관성 있게 이루어지고 있으나 특별회계는 대부분 세출 전체를 하나의 기능으로 분류하고 있어 기능이 비교적 同質인 國립의료원특별회계나 교도작업특별회계 등은 큰 문제가 없으나 출자, 용자 등 기능이 다양한 財政投融资特別會計 등은 좀더 세분화된 기능별 분류가 요청된다.

둘째로 통합예산의 국민경제적 효과를 파악하기 위해 통합예산과 國民所得豫算과의 연계가 강화되어야 한다. 따라서 중앙재정뿐 아니라 地方財政에 대해서도 政府消費, 政府投資, 政府貯蓄 活動을 계리하여 일반정부, 중앙정부, 지방정부의 財政活動이 개별적·총체적으로 計理되어야 한다.

셋째로 재정지출의 국민경제적 효과를 파악하는 데 物價變動으로 인한 영향을 정확히 반영하기 위해 財政支出 類型別 디플레이터를 작성하는 것이 바람직하다. 우리나라의 경우 국민계정상 政府最終消費支出에 관한 디플레이터만이 이용 가능하고 투자지출이나 이전지출에 대한 디플레이터는 제대로 활용이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

## 2. 硬直性 經費의 比重 縮小

재정의 경기대응 기능을 강화하기 위해서는 무엇보다도 재정의 自律的·伸縮的 運用을 제약하는 과도한 硬直性 經費의 비중을 縮小해 나가야 한다<sup>11)</sup>. 현재는 재정지출 중에서 경직성 경비의 비중이 지나치게 커 국민경제 여건의 변화나 정책목표 우선순위 조정에 신속적으로 대응할

수 있는 여지가 적기 때문이다. 固定的 支出의 비중은 1993년 일반회계예산의 73.4%에 이르고 있어 事業費 比重의 증대에 근본적인 제약요인이 되고 있다. <表 14>에 나타나 있듯이 고정적 지출은 27조 9,270 억원에 달하는데 인건비, 교부금, 법령에 의한 전출금이 큰 비중을 차지하고 있다. 이에 따라 교부금, 인건비, 방위비, 예비비를 합친 경직성 경비가 일반회계 세출예산에서 차지하는 비율은 1992년 65.7%, 1993년 64.6%, 1994년 61.8%로 매우 높은 수준을 유지하고 있다.

<表 14> 固定的 支出의 比重(1993)

(單位: 10億원, %)

區 分	規 模	備 考
定員 및 組織運營 관련경비 (人件費)	11,987(31.5) (11.420)	공무원, 군인, 교원, 출연기관
法令, 國際協約에 의한 경비 (交付金)	9,038(23.8) (8.397)	지방 및 지방교육재정 교부금
既樹立된 制度에 의한 경비 (社會保障支出)	3,014(7.9) (1.989)	영세민 지원, 의료보장 등
(價格 및 利差補填)	(780)	철도, 우정적자 등
法令에 의한 轉出金	3,089(10.2)	
合 計	27,927(73.4)	

資料: 經濟企劃院.

이처럼 경직성 경비의 비중이 과다하여 재정의 신속적 운영을 저해하고 公共事業費의 증가를 어렵게 만드는 현상은 우리나라뿐 아니라 先進國과 開途國에서 공통적으로 경험하고 있는 재정문제라 할 수 있다.

- 11) 이처럼 支出項目이나 構成比重(change in budget item and composition)을 변화시키는 것은 예산규모나 수지에 대한 관리와 함께 경제안정화를 목적으로 한 주요한 지출정책수단의 하나로 인정되고 있다.

日本の 경우를 보면 재정적자 보전을 위해 과다하게 赤字公債(特例公債)를 발행함에 따라 지방교부세, 국채비 등을 제외한 一般歳出의 비율이 1975년 74.4%에서 1980년 72.1%, 1985년 62.0%, 1992년 53.6%로 지속적으로 낮아졌으며 1993년에는 55.2%로 다소 높아졌으나 1980년대 이래 財政의 硬直化 現象이 심화되고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 高齡化 社會 대두 등 급격한 사회경제적 여건 변화에 탄력적으로 대응하기 위하여 公債依存度 縮小, 인건비 등 經常費 抑制과 같은 일련의 재정 개혁조치를 적극적으로 추진중에 있다.

〈表 15〉 日本의 財政硬直化 推移

(單位: %)

	國債費	地方交付稅 交付金	一般歳出
1965	0.6	19.6	79.8
1970	3.7	20.9	75.4
1975	4.0	20.7	74.4
1980	12.5	15.4	72.1
1985	19.5	18.5	62.0
1992	22.8	21.8	53.6
1993	21.3	21.6	55.2

註: 1992, 1993년 세출에서는 NTT주식활용분 1.8%, 1.9%가 각각 제외됨.

資料: 堀田隆夫(編), 『圖說 日本の財政』, 東洋經濟新報社, 1993.

美國의 경우도 예외는 아니어서 1960년대 이래 경직성 경비 또는 統制不能 經費(uncontrollable outlays)의 비중이 급속히 늘어나고 있어 자율적이고 신축적인 예산운용에 커다란 어려움을 초래하고 있다. 다음의 〈表 16〉에 나타나 있듯이 裁量的 支出(discretionary spending)은 1962년 76.2%에서 1991년 40.4%로 그 비율이 대폭 낮아졌다. 이와는 대조적으로 法定 및 委任事業豫算(entitlements and mandatory spending)은 사회복지, 의료부조 및 의료사업 등의 수혜 확대에 힘입어 1962년 28.7%에서 1991년 44.9%로 늘어나 지난 30년간 가장 빠른 신

장세를 보여주고 있다. 純利子(net interest) 역시 1980년대 이후 대규모 재정적자에 따라 1991년 14.7%로 급증하고 있다.

〈表 16〉 美國의 硬直性 經費 比重

(單位：%)

	裁量의 支出	法定 및 委任事業 支出	純 利 子
1962	76.2	28.7	6.5
1965	70.0	29.4	7.3
1969	67.3	31.9	7.0
1972	58.6	40.8	6.7
1975	51.6	47.1	7.0
1979	50.2	46.5	8.5
1982	45.8	47.7	11.4
1985	45.2	46.2	13.7
1989	43.3	47.6	14.8
1991	40.4	44.9	14.7

資料：A. Orr, *Public Sector Budget*, Edward Elgar, 1993.

재정운용의 경직성 요인으로는 크게 人件費, 防衛費, 固定歲出所要, 地方交付金<sup>12)</sup> 등이 지적될 수 있다. 人件費(personnel expenditure)는 가장 대표적인 경직성 경비로 인건비 증가 억제는 財政改革의 주요과제로 설정되고 있다. 이에 따라 1993년에는 인건비 증가를 최대한 억제, 1994년에는 인건비 증가의 한 자리수 억제 및 총정원 동결운영과 같은 억제 노력을 통해 1988~92년 20.5%에 이르는 평균증가율을 1993년 13.4%, 1994년 8.0%로 낮추도록 하고 있다. 따라서 인건비 증가는 공무원 정원에 대한 適正管理 및 新規增加 抑制 등과 같은 인력관리의 합리화와 감축을 통해 최소화해야 한다. 보다 구체적으로 總定員 管理方式에 입각하여 추가적 증원소요는 人力減縮과 연계하여 허용하고 인건비 팽

12) 地方交付稅의 法定化를 비롯한 地方財政調整制度의 문제점에 대해서는 後述함.

창의 효율적 통제를 위해 정원증가의 上限制를 설정하며 공무원정원의 증가가 비효율적인 인력관리, 관리부서의 과잉비대나 불요불급한 인력 등에 주로 기인한다는 점을 감안하여 部處別 適正 人員基準, 標準團體 定員模倣과 같은 객관적 기준에 따른 정원관리의 합리화가 이루어져야 한다.

특히 地方自治가 본격화됨에 따라 地方公務員의 급속한 증가를 효율적으로 통제할 수 있는 제도적 방안이 마련되어야 한다. 1988~93년 기간중 지방공무원은 5.4% 증가하여 중앙의 증가율 3%를 상회한 것으로 나타나고 있기 때문이다. 외국의 경우도 과도한 인건비 상승이 地方財政收支 惡化의 주된 요인으로 작용하였음에 유념하여 정원의 적정관리 및 부처별 費用 개념에 입각한 행정관리의 효율화를 도모해야 할 것이다.

〈表 17〉 中央·地方公務員 伸張 推移

(單位: 名, %)

	1988	1991	1993(豫算)	年平均伸張率
中央	271,335	298,702	314,046	3.0
(5급 이상)	(18,845)	(21,056)	(24,978)	(5.8)
地方	189,524	220,697	246,383	5.4
(5급 이상)	(11,740)	(13,510)	(17,791)	(8.7)

資料: 經濟企劃院, 『地方自治에 副應하는 地方財政運用』, 1993. 6.

防衛費 역시 세출운영의 효율성과 지출규모의 적정성 차원에서 보다 엄격한 예산관리가 요청된다. 適正豫算 規模에 관한 正常패턴分析(normal pattern analysis)<sup>13)</sup>에 의한 IEC指數<sup>14)</sup> 비교 결과 방위비의 지수

13) 이 접근방법은 경제적·사회적·인구구성적 환경이 상이한 각국의 예산지출패턴을 국제적인 平均支出패턴과 비교하는 방식으로 IEC(international expenditure comparison) 指數分析이 주로 이용된다.

14) IEC지수는 政府支出을 종속변수로, 소득, 인구 등을 설명변수로 한 회귀방정식에서 도출한 豫測值(國際平均值)와 實際值를 비교하여 구해지는데 지수값이 100보다 크면 지출수준이 평균치를 上廻하는 것으로, 100보다 적으면 평균치를 下廻하는 것으로 해석된다. 보다 자세한 논의는 Heller and Diamond(1990), 朴泰圭 外(1992)를 참조.

치는 137로 한국은 기대치보다 훨씬 높은 방위비를 지출하는 것으로 나타나고 있다. Tait and Heller(1982)와 Heller and Diamond(1990)의 연구에서도 IEC지수치가 이보다 큰 244와 161.7로 나타나고 있어 방위비의 지출규모가 과다함을 입증하여 준다(〈表 18〉 참조).

따라서 방위비는 經濟成長率을 상회하지 않는 범위 내에서 방위력의 적정수준 유지원칙에 따라 편성하며 예산집행의 투명성·책임성을 강화하기 위해 사업추진실적과 연계된 예산편성 및 배정이 이루어져야 한다. 특히 규모가 방대한 防衛力 改善事業에 대한 세부심의를 강화하고 成果 管理方式을 철저히 적용하여 사업의 타당성, 효과 등에 대한 효과적인 평가체계를 구축해야 한다. 이와 함께 編成體系 및 項目의 조정·개선을 추진하여 예산운영의 효율성과 명료성을 높여야 한다.

〈表 18〉 機能別 支出 IEC指數 比較

	朴泰圭 外	Tait & Heller	Heller & Diamond
一般行政費	88	65	69.8
防衛費	137	244	161.7
教育費	99	89	99.6
保健費	50	23	31.3
社會保障 福祉費	36	30	29.3
住宅 地域開發費	53	15	24.0
經濟開發費	76	-	65.1
農林漁業關聯費	120	54	71.9
鑛工業 建設經費	-	10	41.5
電氣가스用水經費	-	46	23.5
交通通信經費	-	33	40.9

資料：朴泰圭 外, 『各種 豫算支援의 單位當 事業費別로 분석한 通正豫算 規模』, 韓國財政研究會, 1992.

효율적인 재정운용을 저해하는 각종 所得補償的·價格補助的 支出에 대한 합리적인 정비가 요청된다. 이들 지출항목은 정부의 경직적인 물가 정책이나 사회경제정책으로 인해 그 비중이 크게 늘어나 소득이전적 지

출은 1992년 일반회계예산의 9.0%, 가격보조적 지출은 6.6%를 차지하고 있다. 이에 따라 1994년에 양곡관리제도를 전면 개선하여 양곡관리업무를 간접관리방식으로 전환하고 糧穀管理基金을 폐지하는 등 부분적인 改善努力이 시도되었으나 아직도 미흡한 실정이다.

따라서 公共料金이나 負擔金을 受益者負擔原則에 따라 조속히 현실화하여 價格機能을 제고하고 赤字補填을 위한 재정팽창을 억제해야 한다. 또한 기존의 공공사업도 妥當性, 期待效果 등을 재검토하여 공공요금이나 관련기금에서 재원을 분담토록 하는 것이 바람직하다.

### 3. 中期財政計劃의 活性化

中期財政計劃은 單年度 豫算編成이 가져오는 여러 가지 단점 - 漸增主義的 豫算編成(incremental budgeting), 중장기적 재정운영 시각의 결여, 거시경제 전망과의 연계성 미흡 등 - 을 극복하여 재정운용의 효율화와 신축성 있는 정책대응을 도모하기 위해 채택되고 있는 제도이다. 중기재정계획은 1973년 豫算會計法上的의 법적 근거를 바탕으로 도입되었으며 그간 3차례 5개년 계획이 수립되었고 1993년에는 신경제 5개년 계획의 효율적 추진을 위해 5개년 財政運用計劃이 마련되었다. 5개년 재정운영계획은 部門別 優先順位, 投資計劃 및 巨視經濟 展望에 입각한 예산편성을 통해 가용재원의 효율적 배분과 실효성 있는 자원조달을 추진하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

#### 가. 問題點

그러나 현행의 중기재정계획은 중장기적 관점에서의 재정운용이나 재정지출의 효율성 제고 측면에서 당초의 기대에 미치지 못하고 있는 실정이다. 제일 먼저 지적해야 할 문제점으로는 중기재정계획과 餘他 計劃과의 連繫性이 제대로 확보되지 못하고 있다는 점이다. 특히 上位計劃이라

할 수 있는 經濟社會發展計劃과 합리적인 연계가 미흡한 부분을 들 수 있다. 현재는 양 계획이 거의 비슷한 시기에 마련됨에 따라 중기재정계획에서 可用財源의 確保 여부, 分野別 投資計劃의 適正性 및 優先順位, 年次別 財源配分計劃 등에 대한 체계 있고 객관적인 검토나 분석없이 그대로 반영되는 사례가 적지 않다.

또한 중기재정계획이 부분별 우선순위, 부족재원에 대한 대책 등에 관한 실현가능한 시나리오나 대안을 제시하지 못함으로써 實際 豫算編成과 中期財政計劃이 괴리되는 현상이 심화되고 있다. 이에 따라 구체적인 支出計劃이나 投資事業에 대한 자원배분이 중기적 시각에서 이루어지지 못하고 그때그때의 재정여건이나 정책과제에 주로 좌우되는 경향이 큰 실정이다<sup>15)</sup>.

특히 현행의 중기재정계획은 中期的 財政政策 基調의 選擇과 이에 따른 巨視經濟的 波及效果 등에 대한 체계적인 방안이 미흡한 수준이다. 재정지출의 규모나 조달방법 및 지출유형에 따른 거시경제적 파급효과가 巨視經濟 展望에 제대로 반영되지 못하고 중기재정계획 편성시 증장기적 거시경제 전망이나 정책방향에 대한 체계적이고 심도 있는 고려가 결여되어 있다.

地方財政과의 連繫性 미흡도 주요한 문제점의 하나이다. 현행 제도는 地方財政法 제16조에 근거하여 지방자치단체가 재정계획을 수립토록 하고 있다. 그러나 지방정부의 중기재정계획은 서울 등 일부 大都市에서 부분적으로 시행되고 있으며 市郡政府의 경우에는 빈약한 재정능력, 과도한 경직성 경비의 비중 등으로 인해 어려움을 겪고 있는 실정이다. 특히 중앙정부와 지방정부의 재정계획을 總括하는 連繫裝置가 미비하여 자원의 합리적 배분과 투자사업의 효율적 추진에 제약요인이 되고 있다.

---

15) 이러한 경향은 投資計劃에 대한 객관적인 事前的 事業妥當性 評價나 投資期待效果 分析이 제대로 이루어지지 못한 데 상당부분 기인하고 있다.

## 나. 外國의 制度

獨逸의 경우 예산기본법, 경제안정성장촉진법에 근거하여 5년 단위의 중기재정계획을 마련하고 있다. 당해연도 예산을 初年度로 하여 매년 예산편성과의 連動化가 이루어지고 있다. 계획의 대상범위는 聯邦豫算의 歲入·歲出이며 翌年度 예산편성은 동 계획의 내용에 拘束되지 않는다. 美國은 1974년에 제정된 豫算改革法(Budget Reform Act of 1974)에 따라 翌年度 豫算案을 初年度로 한 5개년 중기재정계획을 편성하여 의회에 제출토록 의무화하고 있다. 재정계획은 매년 連動化되도록 허용되고 있으며 翌年度 예산편성을 구속하지 않는다. 특히 중요시되는 것은 財政收支計劃으로서 財政赤字의 縮小計劃과 均衡豫算의 達成計劃이 동 계획의 주요 내용으로 포함되어 있다는 점이다. 英國은 중기재정계획에 해당하는 公共支出計劃을 작성하여 의회에 제출하고 있으며 翌年度 이후 예산편성에 있어 주요한 基準이 된다. 통상 3년 단위로 지출계획이 마련되며 매년 連動이 이루어지고 있다. 日本 역시 5년 단위의 중기재정계획을 편성하고 있다. 현재 집행중인 當初 豫算案을 기초로 하여 5년 동안의 재정운영계획을 마련하여 豫算審議의 參考資料 및 재정운영의 기초자료로 활용토록 하고 있다. 매년 경제여건 변화에 대응한 連動化 計劃이 마련되며 後年度 豫算編成의 구속요건으로 작용하지는 않는다(〈附表〉 참조).

## 다. 活性化 方案

첫째로 경제여건 및 재정상황에 대한 합리적인 중기거시경제 예측에 바탕을 둔 中期財政手段, 收支, 財源規模 등에 대한 실행계획의 수립 및 추진이 이루어져야 한다. 이를 위하여는 재정정책의 거시경제적 파급경로나 효과에 관한 객관적인 분석이 선행되어야 하며 이를 바탕으로 거시경제여건에 대응한 개별적 정책수단의 選擇이 이루어져야 한다.

둘째로 중기재정계획과 합리적으로 연계된 豫算編成이 이루어져야 한다. 따라서 중기재정계획에 반영된 투자사업만 예산편성의 대상에 포함하거나 계획상의 展望値와 연계된 歲出 增加나 事業費 增額이 허용되는 방향으로 연계가 강화되어야 한다. 또한 재정계획의 활용효과를 극대화하기 위해 경제사회발전계획에서 제시된 部門別 投資計劃의 優先順位, 投資規模, 投資時期 등에 대한 합리적인 반영이 이루어져야 한다.

셋째로 地域計劃 및 地方中期財政計劃과의 연계 강화가 추진되어야 한다. 地域計劃과의 연계 강화를 위한 적절한 방안으로 地域發展綜合計劃制度(Regional Development Plan)의 도입을 적극 추진해 나가는 것이 바람직하다. 지역발전종합계획의 도입에 따른 기대효과는 중앙·지방정부간 공공투자 및 지역개발계획의 추진을 통합관리하며 정부재정의 통합운영을 기하고 지역발전을 위한 지원체계를 확보할 수 있다는 점이다. 지방재정계획과의 연계를 강화하기 위해서는 지방정부의 標準歲入規模와 標準歲出規模를 추계하여 이를 바탕으로 지방정부에 대한 중앙의 移轉財源規模나 配分方式 등을 결정하는 방식이 적극 검토되어야 한다. 日本의 경우 이러한 방식을 통해 市町村 재정계획 및 종합계획 수립시 중앙정부의 재정운용과 연계성을 강화하고 안정적인 재원조달을 도모하고 있다.

넷째로 중기재정계획의 連動化 計劃의 活性化를 통해 중기재정운용이 硬直的으로 이루어지지 않도록 배려해야 한다. 경제사회 여건이나 거시경제 환경의 변화에 따라 개발계획이나 국토계획의 수정이 불가피한 경우 이에 대응한 신속성 있는 재정계획의 再調整이나 補充이 이루어지도록 연동화 계획이 마련될 필요가 있기 때문이다<sup>16)</sup>.

16) 盧基星(1993), pp. 272~273.

#### 4. 公共資金 統合管理의 強化

재정이 의도하는 경제안정화 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 豫算 外로 운용되는 각종 基金과 財政投融資에 대한 統合運用이 이루어져야 한다. 정부기금과 재정투융자는 그 규모가 1994년 기준으로 37조 199억원(운용규모)과 12조 1,991억원에 달해 GNP 대비 12.2%, 4.0%의 비율을 차지하고 있어 國民經濟的 重要性이 매우 크다. 기금부문의 수지는 財政收支를 좌우하는 주요한 요인이 되고 있고 또 재정수지 보전을 위한 借入이나 國債 發行은 정부의 통화관리와 민간부문의 자금운용에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 재정투융자 역시 投融資 活動을 통해 공공부문과 민간부문의 재원배분에 상당한 영향을 미치고 있다.

##### 가. 基金管理의 強化

일차적으로 1994년 기준으로 운용규모가 37조원을 상회하는 政府基金(이하 기금)에 대한 통합관리가 강화되어야 한다. 정부기금은 그동안 꾸준한 統廢合 措置에도 불구하고 지속적으로 증가해 왔다. 기금은 자금의 운용규모, 집행시기, 투자대상 등을 통해 국민경제에 미치는 파급효과가 크므로 기금운용이 정부의 財政運用 構圖와 조화를 이룰 수 있도록 운용의 妙를 기해야 한다. 이를 위해서는 기금운용이 中期財政計劃의 구도하에서 예산편성의 방향이나 내용과 밀접히 연계되어야 한다. 지금까지는 主要部處가 기금운용을 전적으로 책임지는 관행으로 인해 예산당국의 통합관리나 조정 역할이 제대로 발휘되지 못하는 경우가 적지 않았다. 따라서 기금운용계획의 수립이나 지출변경 등에 관한 부처간 事前協議를 보다 활성화하고 예산당국의 통합조정 권한이 대폭 강화될 필요가 있다.

다음으로 기금의 統廢合을 지속적으로 추진해 나가야 한다. 따라서 基金規模가 적거나 이미 당초의 設置目的을 달성한 기금, 세입세출예산에

서 유사한 기능을 수행하는 기금은 폐지하여 一般會計나 特別會計로 통합하는 것이 바람직하다. 이런 견지에서 交通안전 相關기금, 중소기업 相關기금, 신용보증 相關기금, 환경 相關기금, 체육청소년 相關기금 등 통합의 우선순위가 인정되는 기금에 대한 整備가 단계적으로 이루어져야 한다.

또한 현재의 任意的인 기금구분을 지양하고 基金 性格, 財源造成 方法, 基金運用의 效果 등을 종합적으로 평가하여 정부기금은 公共資金으로서의 기능이 활성화되도록 하고 민간기금은 기금 특유의 특성을 살려 彈力的이고 自律的인 운영이 보장되어야 한다<sup>17)</sup>.

基金收支의 경우 1988년 이후 지속적으로 赤字를 기록하여 기금적자 비율이 1992년 0.8%, 1993년 0.1%에 이르고 있어 기금수지의 관리가 보다 강화될 필요가 있다.

#### 나. 餘裕資金 管理의 強化

기금의 합리화 노력과 함께 방대한 규모에 달하는 公共餘裕資金에 대한 통합관리도 강화되어야 한다. 공공부문의 여유자금은 1992년 말 기준

〈表 19〉 公共資金의 餘裕資金 運用 現況 (1992)

(單位: 兆원)

	財特預託	韓銀預託	國·公債	其他 金融資產	計
政府基金	3.2	0.4	1.9	4.1	9.6
民間基金	1.8	-	0.9	2.2	4.9
遞信預金	1.1	-	1.1	1.7	3.9
計	6.1	0.4	3.9	8.0	18.4

資料: 經濟企劃院.

17) 朴鍾九(1992a), pp. 222~223.

으로 18조원에 이르고 있는데 이 가운데 6조 1천억원만이 財特會計에 預託되고 있을 뿐 나머지는 금융기관예탁 등 短期資金의 형태로 운영되고 있다.

정부는 공공자금의 통합관리를 목적으로 公共資金管理基金을 설치하여 國公債 引受, 財特預託 등의 기능을 수행토록 하고 있다. 공공자금관리기금의 신규 예탁규모는 1994년 기준으로 약 1조 3천억원에 달할 것으로 전망되며 향후 수년간 國民年金과 遞信預金에서만 수 조원의 여유 자금이 조성될 것으로 예상되므로 동 기금의 효율적 운용의 중요성은 매우 크다.

동 기금의 효율적 운용을 위해서는 일차적으로 對象基金의 선정이 중요한 과제가 아닐 수가 없다. 통합관리의 원칙상 모든 기금이 관리대상이 되어야 하겠으나 현실적인 어려움을 감안할 때 기금의 公共性, 餘裕資金 規模, 財源造成 方法 등을 종합적으로 평가하여 대상기금을 결정해야 한다. 이런 견지에서 정부지원의 비중이 큰 民間基金도 대상에 포함하는 것이 합리적이다.

공공자금관리기금의 경우 財特預託, 政策金融의 재정부담 확대, 國公債 引受에 중점을 두어 운영될 것이므로 재정투융자계획, 국공채정책, 통화관리정책 등 여타 정책과의 상호연계성이 강화되도록 배려해야 한다. 그러나 동 기금을 직접적인 通貨管理의 手段으로 활용하는 것은 적절치 못하며 정책금융 및 강제적 국채인수의 축소, 재정에 의한 통화관리 비용부담 경감과 같은 정책목표에 보다 역점을 두는 것이 효과적일 것이다<sup>18)</sup>.

#### 다. 財政投融資制度의 改善

재정투융자제도는 공공투자사업, 자본지출사업 등을 대상으로 하는 資本的 支出의 성격이 강하므로 재정의 거시경제적 효과와 관련하여 활

18) 黃晨鉉(1994), pp. 42~43.

성화가 기대된다. 財特會計의 活性化를 위해서는 일차적으로 財特을 중심으로 한 公共資金의 통합운용이 강화될 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 유사한 기능을 수행하고 있는 融資性 基金을 흡수하여 융자기능을 一元化하는 방안을 추진하는 것이 바람직하다. 단기적으로는 현행 융자성 기금 가운데 재특융자와 융자대상, 융자조건 등이 유사한 기금을 우선적으로 흡수·통합하고 장기적으로는 모든 융자성기금을 융자계정에 흡수하여 綜合的인 財政支援과 資金運用이 이루어지도록 해야 한다<sup>19)</sup>. 일본의 資金運用部資金의 경우 재정투융자계획의 중심재원으로서 일반회계나 특별회계예산과 밀접한 관련을 가지며 대규모의 國債 引受를 통해 國債관리정책 수행에 직접적인 영향을 미치고 있다. 특히 우편자금, 연금, 산업투자특별회계 등으로 조성하는 각종 공공기금을 統合管理함으로써 재정자금운용의 핵심이 되고 있다<sup>20)</sup>.

〈表 20〉 일본의 財政投融资의 運用 實態(1992)

(單位: 億엔, %)

財 源 造 成		資 金 配 分	
産業投資特別會計	581( 0.1)	財政投融资計劃	408,022(98.6)
資金運用部資金	334,891(80.9)	一般財投	322,622(77.9)
郵便資金	99,000	① 公共事業實施機關	52,236
厚生·國民年金	72,300	② 政府關係金融機關	221,436
回收金	163,591	③ 地方公共團體	48,950
簡保資金	60,550(14.6)	資金運用事業	85,400(20.6)
政府保證債·保證借入金	18,000( 4.4)	國債引受	6,000( 1.4)
小 計	414,022(100)	小 計	414,022(100)

資料: 堀田隆夫(編), 『圖說 日本の財政』, 東洋經濟新報社, 1993.

19) 朴鍾九(1992a), p. 226.

20) 자금운용의 대상에 財政融資, 國債 및 地方債 引受, 公社, 公團, 公庫 등에 대한 融資 등을 전부 포함하고 있다.

## 5. 國公債管理制度的 合理化

재정의 장단기 경기조정기능을 제고하기 위한 방안의 하나로 國公債發行制度的 合理化가 요청된다. 정부는 지금까지 健全財政의 原則에 따라 국채 발행을 엄격히 제한하였으며 재정적자 보전을 위한 國庫債券의 발행을 최소화하여 1980년대 이래 1983~85년 동안에 한해 제한적으로 발행토록 하였다. 그러나 국공채 발행이 미치는 거시경제적 파급효과가 크고 재정운용과 밀접한 관련이 있다는 점을 고려할 때 국공채관리제도의 역할 제고가 불가피하다.

### 가. 國公債 發行의 活性化

첫째로 경기여건이나 재정상황에 따라 伸縮的인 國債 發行이 이루어질 필요가 있다. 우리나라의 국채규모는 1992년 현재 19조 9,481억원(GNP 대비 8.4%)이며 국채비율도 10% 이하로 管理可能한 水準이다. 따라서 經濟成長率 범위 이내의 국채 발행은 거시경제 안정이나 재정운영에 큰 무리가 없을 것으로 보인다. 특히 국채 발행으로 조달된 재원을 社會間接資本이나 科學技術開發 등 政府投資支出(government capital outlays)의 형태로 사용할 경우 경제성장이나 투자에 미치는 긍정적인 효과에 비해 物價上昇 效果는 작을 것이다<sup>21)</sup>.

〈表 21〉에 나타나 있듯이 國家債務의 對GNP비율은 1988년 이래 17~19% 선을 유지하고 있으며 國債의 對GNP비율도 1988년 6.0%에

21) 朴鍾九 外(1992), 金誠恂(1991), 黃晟鉉(1994)의 연구는 정부투자가 정부소비에 비해 物價에 미치는 효과가 작음을 실증적으로 보여주고 있다. Aschauer (1989a,b)의 연구도 공공투자가 경제성장 및 생산성 증대에 正(+)의 效果를 미치고 있음을 보여주고 있다. 또한 國土開發研究院의 분석에 따르면 1993년 SOC부문별 투자를 1천억원 증가시킬 경우 1993~97년 기간중 物價에 미치는 평균효과는 도로 0.001%, 철도 0.01%, 항만 0.02%, 공항 0.01%, 수자원 0.01%로 미미하게 나타나고 있다.

서 1992년 8.4%로 꾸준히 늘고 있으나 아직은 위험스러운 수준으로 볼 수는 없다. 統合財政收支의 경우 지속적으로 적자를 기록하고 있으나 基金部門을 제외할 때 재정수지 赤字가 상당부분 줄어들고 있음을 알 수 있다. 실제 재정적자에서 이자지불액을 차감하여 얻는 本源의 赤字의 경우는 1991년을 제외하고는 모두 黑字로 나타나고 있어 財政基調가 비교적 安定的임을 보여준다. 마지막으로 미국을 비롯한 여러 선진국에서 구조적 재정적자의 한 원인이 되고 있는 利子支拂額의 경우 1988년 0.9%에서 1992년 0.6%로 감소하고 있고 1989~92년 기간중 0.6~0.7% 수준을 유지하고 있어 공공부문의 債務償還에 별 문제가 없는 것으로 분석된다.

〈表 21〉 主要 財政指標의 變化 推移

(單位: 億圓, %)

	1988	1989	1990	1991	1992
國 債	78,388	106,887	137,422	170,831	199,481
(對GNP비율)	(6.0)	(7.2)	(7.7)	(8.0)	(8.4)
國家債務	251,790	273,210	317,333	375,240	446,619
(對GNP비율)	(19.2)	(18.5)	(17.8)	(17.5)	(18.7)
綜合財政收支	-16,427	-191	-15,782	-40,220	-17,029
(對GNP비율)	(1.3)	(0.01)	(0.92)	(1.95)	(0.74)
本源의 赤字	31,665	10,987	553	22,492	3,074
(對GNP비율)	(2.41)	(0.74)	(0.03)	(-1.05)	(1.29)
利子支拂額	11,579	8,137	12,621	12,448	14,952
(對GNP비율)	(0.9)	(0.6)	(0.7)	(0.6)	(0.6)

資料: 經濟企劃院, 『財政關聯統計集』, 1994.

財務部, 『韓國의 財政統計』, 1994.

〈表 22〉에는 우리나라를 비롯한 主要 先進國의 財政事情에 관한 지표가 비교되고 있는데 우리나라의 재정기조나 여건이 상대적으로 나은 상태를 알 수 있다. 우선 중앙정부의 統合財政赤字의 비율도 우리나라는 0.5%로 영국을 제외하고는 일본, 미국, 독일보다 훨씬 양호한 상태이다.

공채발행액의 일반회계세출에 대한 비율로 정의되는 公債依存度는 25.3%(1993)로 높으나 양곡관리기금채권을 제외하면 11.7%로 일본과 비슷한 수준이다. 本源的 赤字의 GNP비율은 0.6%로 일본의 16.8%, 미국의 14.1%는 말할 것도 없고 영국의 6.1%보다 낮아 국가순채무 증가가 매우 안정적인 상태이다. 利子支拂額의 일반세출에 대한 비율 역시 4.5%로 다른 선진국에 비해 상당히 양호한 수준이며 國家債務 比率 역시 이들 나라의 절반 내지는 3분의 1 수준에 그치고 있다. 따라서 우리나라의 재정기조는 상당히 안정적인 추세를 유지하고 있어 國債 발행으로 인한 債務 增大가 재정운용에 부정적 영향을 크게 미칠 것으로 보기는 어렵다.

〈表 22〉 主要國의 財政關聯 指標 比較

(單位: %)

	韓國	日本	美國	英國	獨逸
財政赤字 <sup>1)</sup> /GDP	-0.5	-1.6	-4.0	0.8	-2.6
公債依存度 <sup>2)</sup>	25.3	10.1	23.2	1.0	11.0
本源的 赤字 <sup>3)</sup> /GDP	-0.6	-1.5	-2.4	2.4	-1.5
利子支拂額 /歲出	4.5	16.8	14.1	6.1	10.6
國家債務 /GDP	18.7	55.3	48.2	47.0	26.2

註: 1) 中央政府 기준임.

2) 공채발행액의 일반세출 비율임.

3) 통합재정 기준임.

資料: 財務部, 『韓國의 財政統計』, 1994.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.

堀田隆夫(編), 『圖說 日本の財政』, 東洋經濟新報社, 1993.

#### 나. 國公債管理制度的 合理化

국공채 발행의 확대를 위해서는 國公債管理制度的 合理化가 주요한 당면과제로 제기된다. 1994년부터 운용되는 새로운 國債관리제도는 1) 國債管理基金을 설치하여 國債 발행주체를 一元化하고 標準化된 國債

발행에 의해 국채의 市場性과 流通性을 제고하며 2) 歲計剩餘金 中の 일부를 기금에 적립하여 國債償還에 사용토록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다<sup>22)</sup>. 발행주체를 일원화하고 국채의 표준화를 도모한 것으로 국채의 需要基盤을 확대하고 시장상황에 따른 탄력적인 국채 발행 및 금융시장 조절기능의 제고를 기대할 수 있을 것이다. 지금까지는 基金은 기금대로 基金債券(양곡관리기금채권, 외국환평형기금채권 등)을 발행토록 허용하여 개별 기금별로 채권 발행이 분산되었으며, 財特會計는 재특회계법 제6조에 근거하여 국공채 발행을 통해 필요재원을 조달하도록 되어 있었다. 이에 따라 발행된 국공채가 發行時期, 條件, 償還方法 등이 각각 달라 유통시장에서의 소화 정도와 효율성이 낮은 실정이다. 이런 견지에서 국채를 短期國債, 中期國債, 長期國債 등으로 세분하여 공개시장에 대한 장단기 조작기능을 높여 나가는 것이 바람직하다.

國債管理 측면에서는 재정증권, 외국환평형기금채권처럼 通貨管理를 목적으로 하는 국채와 財源調達을 목적으로 하는 국채를 구분하여 관리의 효율성을 높여야 한다. 1993년 말 기준으로 재원조달용 국채는 양곡관리기금채권 등 5개 종류에 15조 2,030억원으로 전체의 68.3%를, 통화관리용 국채는 7조 630억원으로 31.7%를 차지하고 있다. 이와 관련하여 공공자금관리기금을 통해 국채의 강제인수를 축소하여 지금까지 歲計剩餘金으로 처리해 온 通貨管理 費用의 부담을 완화해 나가는 것이 요청된다. 특히 정부투자기관이 발행주체가 되는 各種 特殊債도 국채관리기금의 관리대상으로 하여 國公債 및 特殊債에 대한 통합관리체제가 구축될 필요가 있다. 特殊債는 1993년 기준으로 發行規模가 15조 3,580억원이며 殘額도 25조 790억원에 달해 채권시장이나 통화 흐름과 밀접한 관련을 갖고 있다. 또한 조성된 재원이 상당부분 政策金融의 재원으로 사용되고 있어 정부의 재정운용에 영향을 미치고 있다.

22) 정부는 1995년도 예산편성에도 7천억원을 債務償還分으로 설정토록 하였다.

國公債 需要基盤 擴充을 위해서는 國債펀드에 은행에 세금혜택을 주는 소액國채저축제도, 國公債담보금융제도 등의 도입을 검토할 필요가 있다<sup>23)</sup>. 또한 收入債(revenue bond)의 도입도 검토해야 한다. 수입채는 투자사업의 事業收益으로 상환을 보장하는 제도로서 재원조달의 활성화에 기여할 것으로 기대된다. 流通市場 基盤의 확대를 위해서는 國債딜러 및 브로커 기능의 활성화, 이자 지급방식의 다양화, 그리고 國채판매 창구의 확대 등이 적극 추진되어야 한다.

國債償還의 효율화를 위해서는 一般會計에서 일정비율을 國債整理基金에 전입하는 방안을 고려할 수 있다. 일본의 경우 전년도 國채잔고의 1.6%에 해당하는 금액을 상환재원으로 하여 일반회계로부터 國채정리기금 특별회계에 전입토록 하고 있다<sup>24)</sup>. 또한 借換債의 발행을 통해 채무변제의 신축성을 도모하거나 단기國채의 탄력적 발행을 통해 재정자금 운용의 경직성을 완화하는 방안 등을 추진해 나가는 것이 바람직하다.

## 6. 豫算關聯制度의 改編

재정정책의 신축성을 제고하기 위해서는 재정운용기조의 전환과 더불어 豫算關聯制度의 합리적인 개편이 이루어져야 한다. 재정제도의 개편은 신경제 5개년 계획의 중심과제로 추진되고 있으며 경제개방과 국제화에 따른 재정환경의 변화는 재정정책의 효율성과 안정화 기능 제고를 위한 제도개편을 불가피하게 한다.

23) 미국의 경우 地方債(municipal bond)에 대해서는 利子所得에 대한 연방소득세 감의 혜택이 주어진다.

24) 李弼佑 外(1991), p. 104.

가. 特別會計의 整備

1994년 예산 기준으로 20개 종류에 33조 8,600억원에 이르는 特別會計制度에 대한 합리적인 정비방안이 마련되어야 한다. 지나치게 多岐화된 特別회계제도는 재정운용의 효율성을 저해하고 재정체계의 투명성을 약화시키는 요인이 되어 왔다. 정부도 제도개편의 필요성을 인식하여 사법시설특별회계를 폐지하는 등 개선조치를 추진하고 있으나 미흡한 실정이다.

특별회계제도의 효율화를 도모하기 위해서는 재정규모가 지나치게 작거나 獨立된 計理의 필요성이 크지 않거나 特別회계의 세입에서 一般會計의 轉入金의 비중이 지나치게 높은 것은 폐지하거나 일반회계에 편입시키는 것이 바람직하다. 또한 현재 事業別 方式에 따라 구분되고 있는 제도를 機能別 方式으로 전환하여 特別회계의 재정기능을 강화하고, 사회경제적·재정정책적 여건변화에 신속적으로 대응해 나가야 한다. 회계의 收益性 측면에서 추가적인 國庫支援이 필요치 않거나 운영의 自律性이 인정되는 회계는 特殊法人 또는 公社로 전환하는 문제를 전향적으로 검토해야 한다.

〈表 23〉 特別會計의 現況

(單位：億圓)

	1990	1991	1992	1993	1994(豫算)
企業特別會計	21,072	26,659	31,550	34,757	68,874
其他特別會計	89,389	120,478	139,348	188,281	269,734
合 計	110,461	147,137	170,898	223,038	338,608

資料：經濟企劃院, 『財政關聯統計集』, 1994.

나. 追更編成의 抑制

재정이 경기조절 기능을 제고하기 위해서는 과도한 追更編成을 억제

해야 한다. 정부는 지난 1980년 이래 1983년도와 1985년도를 제외하고는 매년 1~2차례에 걸쳐 추가경정예산을 편성해 왔다. 추경예산은 대부분 동 기간중 발생한 대규모의 歲計剩餘金을 바탕으로 편성되었으며 1990, 1991년에는 歲計剩餘金 외에 歲入更正에 의한 추경을 편성한 바 있다. 이처럼 추경편성이 계속 반복된 것은 翌年度 재정증가율을 낮게 잡아 本豫算 規模를 가급적 축소하려는 의도에 상당부분 기인하고 있다. 이에 따라 늘어나는 재정소요를 歲計剩餘金 발생분으로 보조하려는 데에서 빈번한 추경편성의 이유를 찾을 수 있다.

특히 지난 1989~91년간 대규모로 이루어진 追更은 재정의 景氣同行의 結果를 초래하여 저시경제의 불안정을 가져오는 데 커다란 역할을 한 것으로 평가되고 있다<sup>25)</sup>. 따라서 追更編成은 災害와 같은 부득이한 사유에 한해 허용되어야 하며 財政 規模의 現實化를 통해 과도한 긴축으로 인한 追更編成의 부작용을 최소화해야 한다. 追更은 本豫算에 비해 국회심의과정에서 엄밀성이 떨어지며 비현실적인 投資가 포함되는 등 예산 집행상의 비효율성을 초래하고 재정지출이 年末에 집중되어 物價를 불안케 하는 요인이 되고 있기 때문이다<sup>26)</sup>.

〈表 24〉 歲計剩餘金과 追更 規模

(單位: 億圓, %)

	1988	1989	1990	1991	1992
歲計剩餘金(A)	33,050	31,230	31,679	10,412	7,022
追更規模(B)	9,647	28,185	47,663	44,025	3,017
B/A	29.2	90.2	150.5	422.8	43.0

資料: 經濟企劃院, 『財政關聯統計集』, 1994.

25) 제Ⅲ장의 財政膨脹指數 分析을 참조할 것.

26) 柳一鎬·文亨杓(1991), p. 104.

## 다. 事業費支出의 效率化

재정의 신축성 제고를 위해서는 投資事業費의 비중 증대 및 효율화가 이루어져야 한다. 우리나라 중앙정부의 통합재정규모는 GDP 대비 18.5%(1993)로 미국의 25.0%(1992), 영국의 36.5%(1990), 독일의 34.4%(1991), 프랑스의 44.0%(1991), 캐나다의 22.7%(1989)에 비해 아직도 상당히 낮은 수준에 머무르고 있다. 따라서 사업비를 위주로 한 재정규모의 현실화가 지속적으로 이루어져야 할 것으로 평가된다.

사업비지출의 효율화를 위해서는 總事業費 管理體系가 강화되어야 한다. 이를 위해서는 사업성과와 연계된 사업비 배정을 도모하고 객관적인 評價制度를 확립해야 한다. 事業單位別 費用의 개념을 도입하여 책임성과 내실화를 도모하고 당초 사업비 예산 편성시 사업의 성과 및 여건변화에 대한 사전적 예측도 강화해야 한다<sup>27)</sup>. 이를 위해서는 합리적인 審査技法의 적용과 심사체계의 標準化를 기하고, 투자효과에 대한 적절한 事後評價體系(post-evaluation system)의 구축이 이루어져야 한다.

## 라. 其他 豫算制度의 合理化

### 1) 豫算移越制度

첫째로 재정지출의 탄력성 제고를 위해 豫算移越制度를 적극 활용해야 한다. 지금까지는 일부 계속사업비의 경우를 제외하고는 예산이월이 明示적으로 허용되지 못해 재정지출이 연말에 집중되는 등 지출의 효율성이 약화되었으며 적절한 경기조절의 효과도 기대하기 어려웠다. 따라서 단기적으로는 經常支出의 이월을 허용하고 집행부처의 신축적인 집

---

27) 스웨덴은 1990년에 새로운 豫算節次(budget process)를 채택하여 지출단위 또는 사업단위당 비용개념을 도입하여 매 3년마다 추진사업의 費用과 成果(costs and results)에 대한 객관적인 평가를 실시하고 있다.

행권한을 확대해 줄 필요가 있다<sup>28)</sup>. 외국의 사례를 살펴보면 미국은 債務負擔權限(obligation authority)이 유효한 한 집행부서가 예산을 翌年度로 이월하여 집행하는 것이 가능토록 되어 있다. 스웨덴의 경우 地方交付金の 이월이 가능하며 중남미 제국은 6개월간의 이월을 허용하는 것이 보편적이며 영국이나 호주는 사용되지 않은 資本支出(capital outlays)의 이월을 허용하고 있다.

중장기적으로는 현재와 같은 單年度 豫算編成(single-year budget) 일변도에서 벗어나 필요한 경우 多年度 豫算(multi-year budget)의 편성을 허용하는 것이 바람직하다. 영국이나 호주의 경우 당해연도 예산이 다년도 예산계획의 범주 내에서 편성토록 되어 있고 스웨덴은 3년예산을, 우루과이와 바레인은 5년, 2년예산을 원칙으로 하고 있다.

## 2) 公共資金管理

다음으로 정부자금 또는 공공자금의 흐름을 적절히 관리해야 한다. 공공자금의 흐름을 효율적으로 관리하기 위해서는 자금의 出入(inflows and outflows)에 대한 적절한 會計體系(government accounting system)의 구축과 함께 효과적인 現金管理(cash management)가 이루어져야 한다. 적정한 회계체계 구축과 현금관리는 공공프로그램의 비용에 대한 심사 및 관리와 더불어 재정지출 관리의 거시경제적 효과를 극대화하는 데 주요 관건이 된다<sup>29)</sup>.

적정한 공공회계체계를 구축하기 위해서는 예산회계의 標準化(standardization), 電算化(computerization), 一貫化(on-line) 作業이 지속적으로 추진되어 예산체계의 單純化와 透明化가 제고되어야 한다<sup>30)</sup>.

28) 豫算會計의 標準化와 電算化는 이러한 지출권한의 신속성 부여에 따른 부작용을 최소화해 줄 수 있다.

29) Premchand(1993), pp. 270~272.

30) 정부는 1994년 113개로 多岐化되어 있는 歲出豫算科目을 45개로 單純化하는 예산구조의 개선을 추진하였다.

회계체계의 합리화는 예산당국의 지출집행부서에 대한 효율적인 內部管理(internal management)의 기능을 수행하게 되며 分權的·自律的 예산집행의 범위를 확대하게 하는 부수적인 효과도 기대된다.

現金管理는 거시경제 관리를 위한 유용한 豫算手段(budgetary target)이 되어 예산집행의 효율화와 함께 경제안정화 효과를 기대할 수 있다. 현금관리의 효율화는 재정정책 - 예를 들면 재정투융자를 통한 - 집행의 효과를 제고하는 데 필요하다. 현금관리는 또한 재정적자 보조를 위한 재원조달 및 운용시 借入費用을 경감시키는 데에도 유용한 제도적 장치가 아닐 수 없다. 특히 현금관리는 정부회계 및 관리체계의 핵심부분이 되어 집행부서의 費用概念 提高, 成果 對 費用의 連繫를 강화시키는 수단이 되므로 재정지출의 효율화와 거시경제관리 측면에서 중시되어야 할 것이다<sup>31)</sup>.

### 3) 純融資制度

정부가 수행하는 각종 融資·保證制度도 재정의 경제안정화 차원에서 보다 활성화되어야 한다<sup>32)</sup>. 정부의 純融資(net lending)는 조세지출과 마찬가지로 間接支出의 성격을 지니므로 정부의 총체적인 재정활동의 범주에 포함된다<sup>33)</sup>. 선진국을 비롯한 여러 나라에서 純融資나 政府保證이 차지하는 비중이 적지 않은데 이는 정치적·관리적 측면에서 활용이 용이하며, 적절한 통제장치가 충분히 확보되어 있지 못하기 때문이다. 이에 따라 이들 항목은 일반적으로 歲出 및 純融資(expenditure and net lending)로 계리되고 있으며 캐나다나 호주 같은 나라에서는 包括

31) 현금관리의 효율화를 위한 주요 대상은 管理費用(operating cost)이 될 것이다.

32) 보전재원조달이나 공공사업에 대한 지원을 목적으로 하는 融資나 保證活動은 통화흐름, 금융시장의 움직임 등에 영향을 미쳐 재정의 거시적 관리 측면에서 주요한 고려 대상이 되기 때문이다.

33) 정부의 융자 및 보증활동은 이론상 總需要管理와 金融市場에 미치는 거시적 효과면에서 직접지출과 同一한 효과를 가지는 것으로 분석되고 있다.

의 豫算(Envelope Budgeting)의 일환으로 주요한 재정지표의 하나로 취급되고 있다. <表 25>에는 선진국과 중진국 10개국의 總歲出 對比 純融資 比率이 정리되어 있는데 그 비중이 점차적으로 낮아지고 있음을 보여준다. 이처럼 순융자 비율이 낮아지고 있는 것은 民營化나 과다한 財政赤字 累積 등에서 그 이유를 찾을 수 있다.

〈表 25〉 純融資의 總歲出 對比 比率

(單位: %)

	1986	1987	1988	1989	1990
英 國	0.3	0.3	-0.1	-0.3	-0.2 <sup>1)</sup>
日 本	1.4	1.5	1.7	1.3	2.3
이 탈 리 아	2.8	1.6	2.4	2.7	2.6
獨 逸	0.8	0.5	0.6	1.2	2.3
프 랑 스	1.8	-0.5	0.7	0.5	0.6
韓 國	6.1	6.8	6.8	7.4	5.8
印 度	25.7	21.9	21.4	21.8	19.0
말 레 이 시 아	11.8	6.3	-0.3	-3.9	1.4
필 리 핀	25.0	9.6	5.3	3.4	3.2
멕시코	1.1	0.3	0.5	0.6	-

註: 1) 1991년 기준임.

資料: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.

정부의 융자활동은 융자성 기금, 재특융자 및 한국은행의 통화증발 등으로 주로 이루어지고 있는데 크게 민간부문에 대한 直接融資, 정부소유 기관이나 투자기관에 대한 융자, 금융기관에 대한 융자로 구분된다. 재정융자는 재정의 효율성, 공공자금 활용의 합리성 측면에서 뿐 아니라 효율적인 재정정책 수행 측면에서도 특별한 의미를 가진다. 왜냐하면 정부융자는 총체적인 財政運用 戰略에서 중요한 고려대상이 되기 때문이다. 또한 재정의 경기조절 수단으로도 중요한 의미를 가진다. 예를 들면 景氣沈滯時 융자의 規模, 時期, 條件 등을 조정함으로써 景氣逆行的인 정책효과를 기대할 수 있으며 景氣過熱時에도 비슷한 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

따라서 일차적으로 재정운용시 순융자와 정부지출을 포함한 공공예산의 총체적 安定化 效果에 주목해야 한다. 특히 순융자 재원의 調達方式이나 적자재원의 補填方式, 융자자금의 傳達經路 등에 유념하여 정부의 융자활동이 민간부문의 자금순환이나 정부의 통화관리정책에 부담이 되지 않도록 신축성 있는 자금운용이 이루어져야 한다. 다음으로 공공부문의 借入이나 融資의 水準(level of borrowing and lending)을 재정운용의 중심지표로 삼아 재정정책의 포지션관리나 사전조절을 위한 정책수단으로 활용해 나가야 한다.

융자나 차입은 利子率이나 인플레이션율의 변화를 통해 실물부문에 영향을 미치므로 실물경제활동에 미치는 부정적 효과를 최소화하기 위해서는 豫算政策 및 租稅政策과의 적절한 連繫가 필요하다. 따라서 租稅, 豫算, 公共借入 및 融資를 총체적으로 관리함으로써 재정의 경기조절과 금융자금의 적정배분 기능을 극대화하고 재정정책과 금융정책간의 연계성을 강화해 나가야 한다. 그런데 일반적으로 豫算이나 租稅執行機關과 融資擔當機關이 서로 다른 경우가 많으므로 예산정책과 융자관리정책과의 연계성 강화가 주요한 과제로 제기된다. 이런 견지에서 외국에서 채택하고 있는 中期資金運用計劃(medium-term financial plan)이나 事前豫算編成方式(forward budgeting)을 통한 連繫機能 提高에 주력해야 할 것이다.

## 7. 短期的 景氣調整 機能의 強化

재정의 거시경제에 대한 微調整(fine-tuning)을 활성화하기 위해서는 短期的 調整機能의 강화가 요청된다. 統合財政을 중심기조로 삼아 재정을 운영함에 있어 재정규모 및 수지의 단기적 관리는 주요한 정책변수가 된다. 왜냐하면 재정과 금융의 연계가 강화됨에 따라 안정적인 通貨管理를 위한 재정의 신축적 운영이 주요한 당면과제로 제기되고 있기 때문이다. 재정의 단기적 조절수단으로는 財政執行率, 微稅進度率, 豫算의

隨時配分制度를 고려할 수 있다.

### 가. 財政執行率의 伸縮的 管理

통합재정의 지출 및 수지규모의 단기적 조정은 分期別 財政執行率의 조정을 통해 관리해 나갈 수 있다. 통상적으로 재정수입은 2~3분기에 많은 반면, 재정지출은 3~4분기에 집중되는 경향이 커서 재정지출의 年末集中 抑制와 함께 재정집행의 신축적 관리가 요청된다 하겠다. 재정자금의 4분기 집행실적을 보면 1990년 47.0%에서 1991년 44.6%, 1992년 39.0%, 1993년 35.0%로 점차 집중경향이 완화되고 있으나 1992~93년의 경우 하반기 집중률이 61.5%, 56.0%에 달하고 있는 실정이다.

재정자금의 집행은 總財政收支의 規模를 변동시킨다. 그런데 총재정수지는 政府部門 本源通貨의 增減을 나타내므로 通貨率의 변동에 직접적인 영향을 미친다. 특히 年間으로는 黑字를 기록함에도 불구하고 매년 11, 12월중 큰 폭의 赤字를 발생시켜 추경편성시 재정자금의 연말집행과 맞물려 이러한 불균형 현상이 증폭되고 있다. 따라서 通貨管理政策과 연계된 政府執行計劃이 추진되어 재정집행규모, 집행시기, 집행률 등이 신축성 있게 조정되어야 한다. 특히 향후 경제여건의 변화를 감안하여 분기별 재정집행률을 신축적으로 조정 - 경기과열시에는 하반기 집행비율을 상향조정하고 경제침체시에는 早期執行을 시도하는 등 - 을 하여 거시경제 안정을 도모해야 할 것이다.

### 나. 徵稅進度率의 合理的 調整

재정집행률과 함께 徵稅進度率도 유용한 단기적 경기조절수단으로 고려될 수 있다. 徵稅進度率은 경기여건에 따른 稅收와 밀접한 관련이 있으나 세정당국의 징세행정이나 목표에도 직접적인 영향을 받는다. 따라서 경기가 나쁠 때는 징세목표율을 낮추어 잡거나 분기별·반기별 진도

율을 낮추거나 뒤로 미루는 등 신축성 있는 징세율 관리를 통해 경기회복을 촉진하고, 경기회복시에는 이와 반대되는 조치를 취할 필요가 있다. 이처럼 徵稅進度率의 조정으로 인해 발생할 수 있는 一時的 資金需給의 불균형은 중앙은행으로부터의 一時借入이나 財源조달용 短期國債의 발행 등을 통해 적절히 대응해 나갈 수 있을 것이다.

〈表 26〉 徵稅進度率 推移

(單位: %)

	94年 上半期 進度率	最近 3年平均 進度率	前年同期 對比 增加率
內 國 稅	50.9	48.8	17.3
所 得 稅	50.9	48.1	20.1
法 人 稅	53.9	48.4	33.9
相 續 稅	49.7	48.1	53.3
附 加 價 值 稅	47.3	48.7	17.9
特 別 消 費 稅	57.4	49.5	-21.0
酒 稅	46.7	48.1	13.6
證 券 去 來 稅	83.0	48.0	100.6
印 紙 稅	50.1	49.0	16.6
其 他	60.9	-	13.7
交 通 稅	34.6	-	-
關 稅	56.9	49.0	18.2
防 衛 稅	91.8	67.3	0.3

資料: 財務部.

#### 다. 歲出의 隨時配定 活性化

재정의 단기적 조절기능을 높이기 위해서는 세출의 隨時配定의 활성화가 이루어질 필요가 있다. 현행 제도하에서는 대부분의 예산이 定期配分되고 있으며 경기여건의 변화에 따라 조정가능한 수시배정 규모는 1993년의 경우 一般會計豫算의 7.5%, 特別會計豫算의 16.0%에 불과한 수준이다. 수시배정 비율의 확대 문제는 재정운영의 신축성 및 재정구조의 경직성과 밀접한 관련을 맺고 있다.

따라서 단기적으로는 재정자금에 대한 現金支出 管理(cash management)를 강화하여 자금의 入出이 보다 신속하고 탄력적으로 이루어지도록 노력해야 하며 수시배정의 回數를 늘려나가야 한다. 이렇게 함으로써 경기침체시에는 수시배정을 확대하거나 현금지출의 빈도 및 간격을 단축하여 거시경제에 대한 微調整을 강화할 수 있을 것이다. 경기가 과열되거나 재정적자가 증가하는 경우에는 수시배정을 최대한 억제하고 지출의 上限線을 설정하여 인플레이 증가율보다 낮은 선에서 억제하는 노력 등이 강화되어야 한다. 또한 예산회계의 표준화 및 전산화율을 높여 分權의 支出體系의 확대를 도모할 필요가 있다. 장기적으로는 固定的·硬直的 支出의 비중을 낮추고 관련 예산제도의 개선을 통해 수시배정액 또는 신속적 경비의 비중을 높여 나가야 한다.

〈表 27〉 隨時配定豫算의 規模

(單位: 億원, %)

	豫算規模	隨時配定規模	構 成 比
一般會計	380,500	28,726(182건)	7.6
特別會計	239,623	38,364(108건)	16.0
財政投融资	83,422	12,491	
道路事業	21,049	3,603	15.0
農漁村構造改善	14,791	12,874	17.1
其他	120,361	9,396	87.0
合 計	620,123	67,089(290건)	7.8

註: 國庫債務 負擔行爲는 별도임.

資料: 趙潤濟·孫光洛(1993).

## 8. 中央財政과 地方財政의 連繫性 強化

### 가. 巨視經濟安定과 地方財政

재정의 경제안정화 기능과 관련하여 제기되는 주요 과제의 하나는 地方政府의 역할을 어떻게 설정할 것인가 하는 점이다. Musgrave와 Oates의 선구적 연구 이래 지방재정은 중앙재정과 다른 여러 가지 構造의 特殊性을 가지고 있으므로 資源配分 機能에 주력하고 所得分配와 經濟安定化 役割은 최소화하는 것이 자원배분의 효율성이나 사회후생의 차원에서 타당하다는 이론이 대체적인 공감대를 형성해 왔다.

지방재정의 경제안정화 기능에 관한 傳統的 見解는 “실업률이나 인플레이션과 같은 거시경제변수에 영향을 미치는 조세 및 지출행위는 기본적으로 中央政府의 몫”이라는 입장을 취하고 있다. 왜냐하면 지방재정은 중앙재정에 비해 상대적으로 그 規模가 零細하며 중앙정부만이 거시경제안정에 필수적으로 요청되는 獨自的인 通貨管理 機能을 수행할 수 있기 때문이라는 것이다.

그러나 1970년대 이래 이러한 傳統的 見解(traditional view)에 대해 일단의 新見解(new view)는 그 타당성 여부에 강한 의문을 제기하였으며 상반된 실증적 분석결과와 정책적 입장을 취하고 있다.

이러한 전통적 견해에 대해서는 여러 가지 실증적 분석이 이루어졌으며 매우 상반된 연구결과가 제시되고 있다. Bahl(1984)은 중앙정부의 경제안정정책에 대해 지방정부의 豫算行態가 補完的인지 아니면 相衡的인지 여부를 실증적으로 분석하였는데 매우 相反된 결과를 제시하고 있다. Hansen과 Perloff는 중앙정부와 지방정부의 財政行爲 사이에는 긴밀한 正(+)의 相關性이 존재하여 국민경제가 팽창할 때에는 지방재정 규모도 擴大되고 국민경제가 침체에 빠질 때에는 지방재정도 緊縮基調을 유지하는 경향이 강하다는 주장을 하고 있다. 이와는 달리 ACIR, Gramlich, Vogel, Trost, Reischauer의 일련의 연구는 대체적으로

지방정부의 재정운용이 중앙정부의 經濟安定政策에 대해 다소 景氣逆行的(mildly countercyclical)으로 안정화 효과를 증대시키는 역할을 수행하고 있음을 보여주고 있다. Rafuse의 연구결과는 지방정부의 세입세출정책은 서로 상이한 양태를 나타내고 있음을 보여준다. 즉 歲入은 景氣逆行的인 반면 歲出은 景氣同行의인 입장을 보여주어 상반된 것으로 나타나고 있다.

다음으로 지방정부에 대한 交付金이나 補助金에 미치는 효과에 관해서도 다양한 실증분석 결과가 제시되고 있다. 기존의 분석 결과를 종합해 보면 地方交付稅처럼 一般財源을 지원하는 定額交付金은 지방정부의 自主的인 歲出增大 努力을 약화시키는 효과를<sup>34)</sup> 가져와 중앙정부의 재정정책에 否定的인 영향을 미칠 가능성이 크다는 사실이다. 즉 중앙정부가 경기회복을 목표로 지방교부금 확대와 같은 세출증대책을 펴는 경우 지방세출이 일정비율로 감소함에 따라 당초 의도하는 景氣調節 效果가 반감될 우려가 크게 된다.

지방자치제가 본격 실시됨에 따라 지방정부가 특수한 영역에서 독자적인 안정화정책을 추진하는 것이 지역의 必要에 더욱 효과적으로 부응한다는 논리도 성립할 수 있다. 그러나 景氣狀況에 대한 歲入과 歲出의 대응양태가 서로 非對稱的(asymmetric)일 수 있어 지방정부의 안정화 노력이 당초의 의도와는 달리 不安定 要因이 될 가능성이 크다. 또한 각 지방자치단체가 독자적으로 안정화정책을 추진하는 경우 중앙정부의 一貫性 있는 재정정책 수행에 逆機能으로 작용할 소지도 크다. 무엇보다도 독립적인 通貨管理가 허용되지 않는 여건하에서 지방정부가 경제안정화 정책에 깊이 개입하는 경우 재정과 금융간의 合理的인 連繫가 이루어질 수 없어 만족스러운 政策效果를 기대하기 어렵다.

---

34) 이러한 代替效果(substitution effect)는 소위 Flypaper effect라 하며 對應補助金(matching grants)에서보다 非對應 一般交付金(nonmatching general grants)에서 상대적으로 더 크게 나타나고 있다.

특히 지방정부에 대한 財政支援의 形態에 따라서 지방재정이 중앙정부의 재정정책에 오히려 경기동행적인 결과를 초래할 가능성이 적지 않다는 사실은 地方財政調整制度에 대한 합리적인 제도개편을 절대적으로 필요로 한다. 또한 자치제하 지방정부의 방만한 재정운영의 폐해를 최소화할 수 있는 방향으로 지방재정과 중앙재정간의 適正한 役割定立과 連繫 強化가 요청된다 하겠다.

#### 나. 地方交付稅制度의 改善

중앙재정과 지방재정의 연계성을 강화하기 위해서는 일차적으로 地方交付稅制度의 調整機能이 강화되어야 한다. 현행 지방교부세제도의 가장 커다란 문제점은 현재의 교부금 배분방식이 中央財政運用의 彈力性 내지는 伸縮性을 제약한다는 점이다. 현행 제도하에서는 교부세액은 內國稅의 13.27%로 法定化되어 있어 중앙정부 차원에서 신축성 있는 재정 운영을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있기 때문이다.

최근 들어 이전재원을 감안한 地方財政의 規模가 중앙재정과 비슷한 수준에 달하며 중앙재정의 경직성 비율이 61.8%(1994)에 이르고 있고 교부세의 법정화가 자치단체의 自體財源 開發努力을 저해하는 면이 커져서 제도개선 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 따라서 현재와 같은 法定化를 지양하고 그때그때의 재정여건과 경제여건에 맞추어 교부금배정을 조절해 나가는 방향으로 제도개편이 이루어져야 한다. 다만 단기적으로는 현재의 고정방식에서 변동의 上下限幅을 허용하는 방식(소위 混合方式)으로 바꾸어 제도변경에 따른 일시적인 충격을 완화해 나가는 방안을 채택하는 것이 바람직하다.

#### 다. 國庫補助金制度의 改善

국고보조금제도 역시 政策調整 機能이 강화되는 방향으로 제도개편이

요청된다. 왜냐하면 자치단체가 독자적으로 무리하게 地域事業을 추진하는 경우 지방재정의 건전기조를 왜곡시켜 재정부운영의 안정성을 근본적으로 약화시킬 가능성이 크기 때문이다. 이를 위해서는 일차적으로 差等補助率制度의 확대적용을 통해서 중앙정부의 정책조정 기능을 촉진해야 한다. 다음으로 自治團體別 配分에 관한 豫算當局의 조정기능이 활성화되어야 한다. 현재 예산실은 補助金 總額만 결정하고 자치단체별 배분은 해당 中央部處가 담당하도록 되어 있어 包括的인 財政運營의 관점에서 보조금 배분이 이루어지기 어렵고, 지방재정부운영의 成果가 적절히 반영되지 못할 가능성이 크며, 중앙정부 豫算政策의 優先順位나 政策目標가 구체적으로 고려되지 못하는 등 관련 재정수단과의 連動化가 미흡한 실정이다.

따라서 보조금 예산편성시 豫算當局과 主務部處는 자치단체별 配分方向, 基準, 限度額 등을 事前協議하는 것이 바람직하다. 이 경우 예산당국이 지방행정, 사업수행에 과도하게 관여함으로써 보조금 집행의 효율성을

〈表 28〉 地方自治團體에 대한 國庫補助金 支援 規模

(單位: 億圓, %)

年 度	一般會計	特別會計	合 計
1985	5,304	7	5,311( 16.2)
1986	5,952	8	5,960( 12.2)
1987	8,090	9	8,099( 35.5)
1988	10,725	10	10,735( 32.5)
1989	13,522	3,477	17,000( 58.4)
1990	16,563	3,940	20,503( 20.6)
1991	18,483	1,819	20,302(-1.0)
1992	14,992	4,059	19,051(-6.2)
1993	14,604	5,990	20,593( 8.1)
1994	17,600	12,797	30,397( 47.6)
1995	15,025	23,526	38,551( 26.8)

註: 1. 最終豫算 基準임.

2. ( )안은 增加率임.

資料: 經濟企劃院 豫算室, 『'94 地方自治團體 補助金事業 現況』, 1994. 4.

財政經濟院, 『1995年度 豫算概要』, 1995.

저해할 우려가 있으므로 一定規模 以上の 사업, 國家間 利害關係가 강한 사업으로 한정하는 것이 재정운영 측면에서 효과적이라고 평가된다.

#### 라. 地方歲出과 中央歲出의 連繫機能 強化

지방세출과 중앙세출의 연계기능도 대폭 강화될 필요가 있다. 이처럼 연계성 강화가 요청되는 이유는 자치제 실시에 따라 지방재정의 獨立性이 강화됨에 따라 지방재정이 재정의 건전성·안전성을 해치고 거시경제적 불안정을 가져오는 요인이 될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 양부문의 연계성을 강화하기 위해 地方財政計劃을 活性化하는 것이 적절한 방안이 될 수 있다. 지방재정계획은 재정수요나 재정여건 등을 감안한 지방정부의 標準歲入規模와 標準歲出規模를 추계하여 이를 바탕으로 지방정부에 대한 중앙정부의 移轉財源規模나 配分方式을 결정하는 제도로서 지방재정의 계획적 운영을 촉진하는 효과가 기대된다.

다음으로 서울 등 일부 大都市에서 부분적으로 활용되는 데 그치고 있는 地方財政計劃을 활성화해야 한다. 지방단위의 중기재정계획을 중앙정부의 5개년 재정운용계획과 상호 연계시킴으로써 국민경제적 시각에서 중앙재정과 지방재정의 조화로운 운영을 기대할 수 있다. 보다 구체적으로 중기재정계획에 따라 中長期 財政需要 및 財政收入을 예측하여 投資優先順位에 입각하여 部門別 投資規模를 결정하고 단기적 관점에서 投資審査, 豫算配分 및 審査分析 機能을 통해 종합적인 재정운영을 도모해야 한다.

#### 마. 地方債發行制度的 改善

지방자치제의 본격 실시는 필연적으로 지방정부의 起債自主權의 강화를 수반한다. 지방정부의 起債自主權은 課稅自主權과 함께 자율적 지방재정운영의 핵심적인 부분이므로 향후 지방채 발행의 확대 및 활성화가

예상된다. 지금까지는 지방재정의 健全性 原則에 따라 지방채 발행이 규제되어 왔으며 地方債發行計劃制度에 의한 총괄적인 제한을 받아왔다. 그러나 지방공기업에서 自生的 事業의 중요성이 커지고 있고 택지, 공단 개발, 지역사회간접자본 등 지방채를 통한 투자재원 조달규모가 대폭 늘어날 것으로 전망되고 있어 효율적인 지방채 관리가 중요한 정책과제로 제기되고 있다.

〈表 29〉에 나타나 있듯이 自主財源에 대한 地方債 償還比率는 연도별로 커다란 기복을 보여주어 지방재정의 신축성을 감소시키는 요인이 되고 있다<sup>35)</sup>. 이미 일부 자치단체에서 무분별한 지방채 발행으로 인해 심각한 채무상환의 어려움이 露呈되고 있는 실정이므로 지방채 발행계획의 합리화 노력이 강화될 필요가 있다.

〈表 29〉 自主財源에 대한 地方債 償還比率

(單位: %)

	1987	1988	1989	1990	1991
서울	0.2	0.2	0.2	0.9	0.1
直轄市	1.0	2.2	3.6	3.0	12.6
道	30.0	18.5	26.8	6.8	4.1
市	3.1	3.3	1.2	1.3	3.1
郡	—	0.0	0.1	0.7	2.2
全 國	7.4	5.2	5.31	2.3	4.1

註: 自主財源은 地方稅 + 稅外收入 - 地方債임.

資料: 韓國地方財政共濟會, 『地方財政概要』, 1992.

따라서 중장기적 투자계획에 입각한 地方債計劃 樹立의 制度化, 中長期 地方財政計劃과의 連繫, 中央政府 豫算編成과의 調整 등을 통해 지방

35) 廣域自治團體의 自主財源 對比 地方債 元利金 償還比率는 1990년 10.15%에서 1991년 4.16%, 1992년 4.96%로 늘어난 것으로 나타나고 있다.

채 운영의 실효성이 제고되어야 한다<sup>36)</sup>. 무엇보다도 지방채 발행과 국공채 발행이 規模, 發行時期, 利率, 償還期間 등의 측면에서 합리적으로 조정되어 통화관리에 주름살이 가지 않도록 하고 國公債 管理政策이 적절한 경기조정 기능을 수행할 수 있도록 노력해야 한다.

## 9. 歲入構造의 彈力性 提高

재정의 거시경제적 효과를 극대화하고 경제안정화 기능을 제고하기 위해서는 歲出 측면에서 뿐 아니라 歲入面에서의 신축적인 대응을 필요로 한다. 累進的인 所得稅制를 통한 재정의 自動安定化(built-in stabilization)나 각종 租稅支援 手段의 탄력적 운영 등은 모두 세입 차원에서의 경제안정화 수단이 된다. 지속적으로 늘어나는 財政需要에 적절히 대응하면서 안정적인 歲入管理(revenue management)를 위해서는 歲入構造의 單純化와 함께 彈力性 提高가 주요한 관건이 된다. 따라서 이하에서는 目的稅 導入의 억제, 彈力稅率制度의 활용, 所得稅制의 기능 강화, 租稅支援制度의 合理化를 중심으로 세입구조의 탄력성 제고 방안을 살펴본다.

### 가. 目的稅 導入의 抑制

歲入構造의 신축성을 제고하기 위해서는 일차적으로 目的稅 新設을 최대한 억제해야 한다. 정부는 최근 들어 사회간접자본 확충을 목적으로 油類 관련 특별소비세를 交通稅로 전환하여 目的稅化하고 UR 타결에 따른 농어촌구조조정과 지원을 위해 農漁村特別稅를 신설하였다. 그러나 이러한 目的稅의 도입은 세입구조를 왜곡시키고 재정운영의 건전성

---

36) 朴鍾九(1992b), p. 162.

과 탄력성을 약화시키는 부작용을 초래할 가능성이 크다. 특히 稅收의 用途도 特定部門에 限定됨으로써 세수조정이나 세율변경을 통한 경기조절효과가 반감될 수밖에 없다. 따라서 목적세의 신설은 허용하지 말고 기존의 稅目도 그 存置期間을 限時化하여 목적세 징수에 따른 稅政의 積極성을 최소화해 나가야 한다.

#### 나. 所得稅制 機能의 強化

경기의 자동조절 기능이 큰 所得稅 機能의 強化도 주요한 정책과제가 아닐 수 없다. 우리나라 稅制의 가장 커다란 문제점의 하나로서 個人所得稅 機能의 약화로 인한 응능과세와 경제안정화 역할이 제대로 확보되지 못한 점을 지적할 수 있다. 國稅 對比 個人所得稅의 비중을 살펴보면 22.7%(1992)로 日本 41.7%(1992), 美國 74.8%(1990), 英國 35.5%(1990) 등의 선진국에 비해 그 비중이 현격하게 떨어지며 중진소득국 중에서도 별로 높지 못한 실정이다. 또한 總租稅 對比 所得稅 比重(17.8%)도 선진국인 미국(35.8%), 영국(28.4%), 독일(27.4%), 일본(26.8%), 이탈리아(26.3%)는 말할 것도 없고 경쟁대상국인 터키(26.8%), 스페인(21.8%)보다 낮은 수준이다. 이처럼 비중이 낮은 것은 각종 控除 및 非課稅 措置로 인해 免稅點이 대폭 높아졌으며 양도소득, 금융소득이 분리과세되었기 때문이다. 또한 事業所得의 課稅捕捉率이 낮은 것도 또 다른 이유의 하나로 지적될 수 있다.

따라서 일차적으로 지나치게 낮아진 소득세 免稅水準을 끌어올려 國民階稅原則을 강화해야 한다<sup>37)</sup>. 다음으로 무분별하게 늘어난 각종 소득, 세액공제를 정비하고 합리화해 나가야 한다. 또한 금융실명제에 따

37) 勤勞所得者 납세비중(46%)은 일본의 84.0%(1990), 미국의 82.9%(1987), 영국의 93.6%(1987)에 비해 현저히 낮은 형편이다.

른 綜合課稅의 기능 강화가 적절히 이루어져야 하며 이에 따른 稅率體系의 정비가 수반되어야 한다. 특히 과세포착률이 낮은 事業所得에 대한 과세합리화가 이루어져야 하는바, 人的用役 및 自由職業者에 대한 세원 관리, 소득과소신고 부분에 대한 과세 강화 등이 적극 추진되어야 한다.

#### 다. 彈力稅率制度의 活用

현재 일부 稅制에 규정되어 있는 彈力稅率制度를 보다 활성화하는 방안을 고려할 수 있다. 탄력세율제도는 정부에 일정한 범위 내에서 稅率變更의 권한을 규정함으로써 신축성 있는 조세정책 집행을 보장하는 성격을 띠고 있다. 현행 제도를 보다 활성화하는 방안의 하나로서 네덜란드에서 활용하고 있는 裁量的 稅率調整政策을 고려할 수 있는데 동 제도의 주요 골자는 다음과 같다<sup>38)</sup>. 네덜란드의 Wiggle Tax Act에 따르면 정부는 議會의 事前同意 없이 세법에 규정된 탄력세율을 上下 5% 범위 내에서 변경할 수 있으며 변경 후 1~2개월 이내에 국회에 追更豫算을 제출토록 하고 세율조정과 병행하여 豫算의 削減이나 增額과 같은 예산상의 조치가 이루어지도록 하고 있다. 이렇게 함으로써 경기 하강시에는 세율인하와 세출증가가, 경기과열시에는 세율인상과 세출 삭감이 동시에 이루어짐으로써 재정의 경기조절 기능이 강화되는 효과를 기대하는 것이다.

동 제도의 長點으로는 신축성 있는 事前對應的 재정운용을 가능케 하여 財政政策의 時差(time lag) 문제를 극복할 수 있으며 세입과 세출조정을 연계함으로써 裁量的 財政政策의 效果를 제고할 수 있다는 점을 들 수 있다. 短點으로는 租稅法定主義의 原則에 위배되며 정부의 방만한 세율조정을 허용하여 景氣豫測이 잘못되는 경우 거시경제의 불안정을 더

---

38) 보다 자세한 논의는 Boorsma(1990)를 참조.

욱 심화시킬 가능성이 크며 세율조정의 下方硬直性으로 인해 경기침체 시 인하된 세율을 再引上하는 것이 현실적으로 어렵다는 점 등이다.

消費稅制에 규정되어 있는 彈力稅率制度를 活用하는 방안에 대해 살펴보자. 우선 附加價値稅의 경우 기본세율 10%에 상하 3%의 탄력세율이 허용되고 있으나 세율조정이 가져올 엄청난 稅收變化 效果나 物價 및 生産效果를 고려할 때 부가세율의 탄력화는 현실적으로 어려움이 많을 것으로 보인다. 個別消費稅의 경우 특정소비에 대한 억제 및 촉진효과가 기대되므로 일부 품목을 중심으로 탄력세율의 활용이 요청된다. 정부는 1995년도 稅制改編案에서 종래 최저 10%, 최고 60%로 되어 있는 6단계 세율구조를 10%, 15%, 25%의 3단계로 통합조정토록 하고 있다. 이런 견지에서 家計消費에서 차지하는 비중이 큰 家電製品, 自動車, 그리고 油類에 대한 탄력세율제도를 활성화하는 방안을 고려할 가치가 있다. 이들 상품은 景氣變化에 敏感한 품목으로 세율조정을 통한 소비억제 및 증대효과가 비교적 클 것으로 평가된다<sup>39)</sup>.

#### 라. 租稅支出豫算制度의 導入

경제여건이나 재정상황에 상관없이 매년 규모가 확대되고 있는 租稅 支援에 대한 효율적 통제장치로서 조세지출예산제도의 도입이 이루어져야 한다. 1992년 기준으로 조세지원 규모는 2조 4,186억원으로 내국세의 8.4%에 달해 건전재정 운용에 제약요인이 되고 있다. 특히 지원의 효과가 상실되었거나 지원목적을 이미 달성하여 存置의 필요성이 없어졌음에도 불구하고 불요불급한 조세감면의 存置 및 恒久化를 억제해야 할

39) 成明宰(1993)의 실증분석에 의하면 대형가전제품, 유류, 자동차에 대한 특소세의 경우 완만한 累進性을 보여주는 반면 소형가전제품, 청량음료, 기호식품은 逆進的인 것으로 나타나고 있다. 따라서 대형가전제품, 유류 및 자동차에 대한 탄력세율제는 所得再分配 측면에서 큰 문제를 초래하지 않을 것으로 예측된다.

필요성이 검증하고 있다. 臨時投資稅額控除의 경우 1982년 이래 3차에 걸쳐 시한이 연장되고 있고 外資導入 減免 역시 비슷한 실정이다.

따라서 현행 조세지원의 目的, 基準 등에 관해 그 타당성 및 존치성 여부를 검토하고 불요불급하거나 적정수준을 넘어선 지원대상 및 범위를 합리적으로 조정해야 한다. 또한 감면성과를 합리적으로 평가하고 과다 감면이나 비효율적인 감면을 통제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

이를 위해서는 일차적으로 租稅支援綜合計劃을 수립하여 재정운영 방향, 세수추이, 경제여건 변화 등을 감안한 장기계획적인 지원제도의 운영을 도모해야 한다. 또한 租稅支出豫算制度(tax expenditure budget system)를 도입해야 한다. 동 제도를 도입하는 경우 불필요한 감면을 억제하는 효과가 기대되며, 직접적인 정부예산과 간접적인 조세지출이 統會計理되어 재정정책의 실효성이 제고되고, 연차별 감면규모, 기능별 규모, 우선순위, 총가용 감면액 등을 설정하여 예산편성에 반영함으로써 中長期의 재정운용이 기대될 수 있다. 美國, 獨逸, 캐나다 등은 일찍부터 조세지출예산제도를 도입하여 조세감면의 규모 및 내역을 제시하고 있다. 日本의 경우 독립된 조세지출제도는 정비되어 있지 않으나 租稅特例의 內譯, 規模 등에 대해서는 정기적인 公表와 評價가 이루어지고 있다.

〈表 30〉 稅目別 租稅減免 規模

(單位: 億圓)

	1988	1989	1990	1991	1992
直接稅	8,216	14,150	19,906	20,793	23,244
法人稅	5,203	8,883	13,227	14,705	15,255
所得稅	3,013	5,267	6,679	6,088	7,989
間接稅	739	632	634	750	842
特別消費稅	639	493	501	626	767
酒稅	100	139	133	124	175
合 計	8,955	14,782	20,540	21,543	24,186

資料: 財務部.

이와 함께 제도의 목적이 달성되었거나 실효성이 상실된 경우에도 계속 存置되는 부작용을 없애기 위해 개별조세지원에 대해 조세시한을 정하고 특별한 사유가 인정될 때 시효를 예외적으로 연장하는 項目別 日沒法(sun-set law) 제도를 도입하고 매년 減免比率을 낮추어 나가는 支援 遞減制度 도입을 긍정적으로 검토해야 한다. 현행 제도하에서는 지원의 목적이 달성되었거나 지원의 타당성이 상실된 경우에도 계속 存置되어 既得權化되는 폐단이 적지 않기 때문이다.

## VI. 結 論

開放化와 國際化로 특정지워지는 새로운 經濟環境은 종전과는 다른 政策對應을 필요로 한다. 이러한 새로운 經濟環境은 對內外 經濟均衡을 동시에 달성해야 하는 어려움을 필연적으로 수반하는바, 정부의 綜合的인 經濟運營을 필요로 하며 이 점에서 財政政策의 수행도 예외일 수는 없다.

巨視經濟의 不安定과 經濟攪亂을 최소화하기 위해서는 재정의 安定化 役割이 강조되어야 하며 재정과 금융간의 합리적인 기능분담과 財政機能 상호간의 조화와 균형이 이루어져야 한다. 本稿은 이러한 현실적 필요성 에 따라 재정과 거시경제 운용, 거시경제 안정과 관련된 재정의 주요과제 그리고 경기조정 기능을 강화하기 위한 구체적인 정책방안을 논의·제시 하는 것을 목적으로 하였다.

제Ⅱ장에서는 우리나라 財政의 構造的 特性 및 運用 現況을 살펴보았다. 우리나라는 정부의 健全財政基調에 따라 財政規模를 비교적 낮은 수준으로 유지해 왔으며 統合財政收支도 GNP 대비 1% 내외에서 억제해 온 것으로 나타났다. 財政構造의 경우 1980년대 이후 일반행정비, 방위비, 경제개발비의 비중은 점진적으로 낮아지고 社會開發費의 비중은 늘어났으나 아직도 中進所得國 중 하위권에 머물러 있는 실정이다. 歲入構造의 경우 租稅負擔率이 19.4%(1993)로 소득에 비해 비교적 낮은 수준을 유지하고 있는데 이는 徵稅努力(tax effort)이 적고 재정규모도 GNP 20% 이하로 낮게 유지해 온 데에서 주로 기인하였다.

제Ⅲ장에서는 재정과 거시경제 운용과의 상관관계를 재정이 物價, 通貨 등에 미치는 거시적 효과와 재정의 景氣變動에 미치는 효과를 중심으로 살펴보았다. 재정의 거시경제적 효과에 관한 분석결과는 재정정책은 거시경제 부문에 상당히 유의한 영향을 미치고 있음을 보여 주었다. 財

政膨脹指數(Fiscal Impulse indicator)를 이용한 분석결과는 우리나라의 재정운영은 1970년대 이후 최근에 이르기까지 景氣調節的 役割이나 經濟安定化 機能의 수행에 있어 비교적 미흡한 수준임을 보여주고 있다.

제Ⅳ장에서는 거시경제 안정과 관련하여 재정의 諸機能間的 합리적인 역할분담 문제를 논의하였다. 제기능간의 相衡을 최소화하기 위해서는 재정 본연의 기능과 경기조절 기능간의 적절한 조화 및 균형이 중요한 과제인바, 재정운영의 기본방향은 短期的으로는 재정의 景氣調節 能力을 높이기 위해 신축적 운용을 도모하고, 長期的으로는 財政規模의 現實化 및 財政機能의 正常化를 위한 노력을 강화하는 데 두어야 할 것으로 분석되었다.

제Ⅴ장에서는 재정의 景氣調整 機能을 강화하기 위한 구체적 방안이 다음과 같이 제시되었다. 첫째로 경제안정을 위해 재정운영은 特別會計, 政府基金을 포함하는 統合財政 중심으로 이루어져야 하는바, 이를 위해서는 統合財政收支 管理의 강화, 統合財政管理 體系의 개선이 시급한 과제로 논의되었다. 둘째로 재정의 자율적·신축적 운용을 제약하는 과도한 硬直性 經費의 비중을 축소해야 하는바, 人件費, 防衛費, 固定歲出所要, 地方財政調整制度에 대한 개선이 우선적으로 추진되어야 할 것으로 분석되었다. 셋째로 中期財政計劃의 活性化가 이루어져 중기거시경제 전망에 바탕을 둔 재정수단, 수지, 재원규모 등이 결정되어야 할 것으로 분석되었다. 넷째로 公共資金의 統合管理 강화가 시급히 요청되는바, 年·基金의 효율적 운용과 公共餘裕資金의 통합운용, 각종 기금의 統廢合 등이 주요 과제로 제시되었다. 다섯째로 재정의 신축적 운영을 위해 國公債 發行의 확대와 탄력적 운영이 이루어져야 하며, 통화정책과 국공채 정책의 합리적인 역할정립 등이 강화되어야 할 것으로 평가되었다. 여섯째로 재정정책의 신축성 제고를 위해서는 特別會計의 정비, 追更編成의 억제, 事業費 管理의 효율화, 公共資金 管理의 합리화 등이 필요한 것으로 검토되었다. 일곱째로 短期的 景氣調節 手段의 活用이 제고되기 위하여 財政執行率, 徵稅進度率, 豫算의 隨時配定 등이 보다 활성화되어야

할 것으로 평가되었다. 여덟번째로 中央財政과 地方財政의 연계성 강화를 위해서는 지방재정을 통합재정의 범위에 포함하여 재정의 안정화 기능을 높이고 지방교부세, 국고보조금제도 등 地方財政支援制度를 합리적으로 개편하며 지역발전종합계획제도를 도입하는 방안이 우선적으로 고려되었다. 아홉째로 歲入構造의 彈力性 提高를 위한 방안으로는 소득세제 기능의 강화, 탄력세율제도의 활성화가 필요한 것으로 분석되었다.

NAFTA나 WTO體制 出帆과 같은 급변하는 경제여건하에서 재정정책의 경제안정화 기능의 중요성은 재삼 강조해도 지나치지 않을 것이다. 따라서 균형예산의 절대성, 일반회계 위주의 경직적인 재정운영의 사고에서 벗어나 거시경제 안정과 경제 활성화를 위한 財政의 伸縮性 確保에 대한 새로운 認識이 요청된다 하겠다.

본 연구는 재정정책의 경제안정화 역할에 관한 先行研究가 充分하지 않은 점을 고려하여 가급적 여러 가지 政策手段을 다양하게 논의·제시하는 데 분석의 중점을 두었다. 이런 견지에서 특정한 정책 수단에 관한 미시적 분석은 상대적으로 부족한 감이 없지 않다. 따라서 향후 이러한 방향으로의 微視的 研究가 보다 活性化되기를 기대한다.

## 參 考 文 獻

- 經濟企劃院, 『豫算概要 參考資料』, 각 연도.
- , 『財政關聯統計集』, 각 연도.
- 經濟企劃院 豫算室, 『'94 地方自治團體 補助金事業 現況』, 1994. 4.
- 郭泰元·尹建永·錢英燮, 『金融自律化的 推進에 따른 財政과 金融間的 機能 및 役割 再定立』, 韓國財政研究會, 1993. 11.
- 國稅廳, 『國稅統計年報』, 각 연도.
- 金融產業發展審議會, 『金融制度 改革研究』, 1993.
- 金東建, 『韓國經濟成長過程에서의 財政政策의 功過』, 『財政論集』, 제3집, 韓國財政學會, 1989. 3.
- 金誠恂, 『一般均衡模型을 이용한 財政支出의 經濟의 效果分析』, 『財政論集』, 제5집, 韓國財政學會, 1991.
- 金鍾基, 『地自制下的 地域開發政策』, 宋大熙·盧基星(編), 『地方自治制 實施에 따른 中央·地方財政機能의 再定立』, 韓國開發研究院, 1992.
- 內務部, 『地方自治團體 豫算概要』, 각 연도.
- , 『地方財政年鑑』, 각 연도.
- 盧基星, 『中期財政計劃制度의 改善方向』, 宋大熙·文亨杓(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1993.
- 文亨杓, 『構造的 財政收支分析에 의한 財政運用的 評價』, 『韓國開發研究』, 제13권 제3호, 1991.
- 文亨杓·柳一鎬, 『財政支出의 效率化方案』, 李啓植·盧基星(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1991.
- 朴完奎, 『地方財政調整制度의 衡平化 機能과 地域均衡發展』, 『地方財政發展을 위한 세미나』, 江原道, 1993. 6.

- 朴鍾九, 『우리나라 政府基金制度의 問題點과 改善方案』, 韓國經濟研究院, 1991.
- , 「公共基金制度의 政策課題와 改善方案」, 『財政論集』, 제6집, 韓國財政學會, 1992a.
- , 「地方歲出構造의 調整方向」, 宋大熙·盧基星(編), 『地方自治制 實施에 따른 中央·地方財政機能의 再定立』, 韓國開發研究院, 1992b.
- 朴鍾九·丁海龜·金誠恂, 『財政支出이 通貨, 物價 등에 미치는 巨視經濟 效果 分析』, 韓國財政研究會, 1992. 12.
- 朴泰圭·羅城麟·黃義瑞, 『各種 豫算支援의 單位當 事業費別로 분석한 適正豫算 規模』, 韓國財政研究會, 1992. 12.
- 成明幸, 「消費稅에 대한 都農別·所得階層別 稅負擔 및 逆進度 實態分析에 관한 研究」, 『財政論集』, 제8집, 韓國財政學會, 1993.
- 柳潤河, 「財政支出의 經濟的 效果」, 『KDI 分期別 經濟展望』, 제10권 제1호, 韓國開發研究院, 1991.
- 李光俊·姜智光, 「財政의 運用推移와 經濟的 效果分析」, 『調查統計月報』, 韓國銀行, 1991. 6.
- 李弼佑·李秀範·金誠恂, 『主要國의 國公債關聯 制度 現況과 우리 財政 運用上의 國公債 導入 및 活用方案』, 韓國財政研究會, 1991. 12.
- 財務部, 『韓國의 財政統計』, 각 연도.
- , 『租稅概要』, 각 연도.
- 財政經濟院, 『1995年度 豫算概要』, 1995.
- 丁海龜, 『財政赤字의 國債補填效果와 國債의 適正規模에 관한 研究』, 高麗大 博士學位論文, 1989.
- 趙潤濟·孫光洛, 「巨視經濟運用과 관련한 財政政策의 役割 提高方案」, 미발간자료, 韓國租稅研究院, 1993. 11.
- 趙潤濟·朴宗奎, 「開放經濟下의 財政政策－巨視經濟調整 役割提高를 위한 方案」, 『開放化·國際化에 따른 財政·金融政策의 方向』,

- 韓國租稅研究院, 1994. 11.
- 左承喜·黃晟鉉·李善愛, 『韓國經濟의 年間巨視模型과 政策效果分析』, 정책보고서 93-03, 韓國開發研究院, 1993. 4.
- 崔 洸, 「豫算政策의 基本課題와 方向」, 『韓國經濟의 새로운 方向定立을 위한 財政·金融政策』, 韓國租稅研究院, 1993. 12.
- 韓國開發研究院, 『韓國財政 40年史』, 1991.
- 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 각 연도.
- , 『國民計定』, 1992.
- 韓國地方財政共濟會, 『地方財政概要』, 1992.
- 黃晟鉉, 「財政政策의 巨視經濟的 效果에 대한 實證的 研究(I)」, 정책연구자료, 韓國開發研究院, 1992.
- 黃晟鉉·劉庚遠, 「財政의 巨視經濟的 效果와 政策課題」, 정책보고서 94-14, 韓國開發研究院, 1994. 1.
- 堀田隆夫(編), 『圖說 日本の財政』, 東洋經濟新報社, 1993.
- 大武健一郎(編), 『圖說 日本の稅制』, 財經詳報社, 1992.
- 河野惟隆, 『財政投融资の研究』, 稅務經理協會, 1993.
- Aschauer, D., "Public Investment and Productivity Growth in the Group of Seven," *Economic Perspectives*, 13, 1989a, pp. 17~25.
- , "Is Public Investment Productive?," *Journal of Monetary Economics*, 23, 1989b, pp. 177~200.
- Bahl, R., *Financing State and Local Government in the 1980s*, Oxford: Oxford University Press, 1984.
- Barro, R.J., "The Ricardian Approach to Budget Deficits," *Journal of Economic Perspectives*, 3, 1989, pp. 37~54.
- Bernheim, D., "A Neoclassical Perspective on Budget Deficits," *Journal of Economic Perspectives*, 3, 1989, pp. 55~72.

- Blejer, M.I. and K.Y. Chu(eds.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries*, Washington, D.C.: IMF, 1989.
- Boorsma, P.B., "Rules versus Discretion in Fiscal Policy: Some Critical Remarks on a Discussion," in G. Krause-Junk (ed.), *Public Finance and Economic Growth*, The Hague: FJPF, 1990.
- Burdekin, R.C.K. and F.K. Langdana(eds.), *Budget Deficits and Economic Performance*, London: Routledge, 1992.
- Cebula, R.J., *Federal Budget Deficits: An Economic Analysis*, Lexington: Lexington Books, 1987.
- Chand, S.K., "Summary Measures of Fiscal Influence," *IMF Staff Papers*, 24, 1977, pp. 405~449.
- , "Fiscal Impulse Measures and Their Impact," in M.I. Blejer and A. Cheasty(eds.), *How to Measure the Fiscal Deficit*, Washington, D.C.: IMF, 1993.
- Evans, P., "The Effects of Fiscal Policy in Korea," *International Economic Journal*, 2, 1988, pp. 1~14.
- Gemmel, N., *The Growth of the Public Sector*, London: Edward Elgar, 1993.
- Gupta, K. L., *Budget Deficits and Economic Activity in Asia*, London: Routledge, 1992.
- Heller, P.S. and J. Diamond, "International Comparisons of Government Expenditure Revisited: The Developing Countries 1975~86," IMF, 1990.
- Heller, P.S., R.D. Haas and A. Mansur, "A Review of the Fiscal Impulse Measure," IMF Occasional Paper, 44, Washington, D.C.: IMF, 1993.

- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.
- Layard, R. and S. Glaster, *Cost-Benefit Analysis*, 2nd Edition, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Miller, G.J., *Government Financial Management Theory*, New York: Dekker, Inc., 1991.
- Ott, A.F., *Public Sector Budgets: A Comparative Study*, London: Edward Elgar, 1993.
- Ott, D.J. and A.F. Ott, *Federal Budget Policy*, 3rd Edition, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1977.
- Premchand, A., *Government Budgeting and Expenditure Controls*, Washington, D.C.: IMF, 1983.
- , *Public Expenditure Management*, Washington, D.C.: IMF, 1993.
- , (ed.), *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, Washington, D.C.: IMF, 1990.
- Tait, A. and P.S. Heller, "International Comparisons of Government Expenditure," Occasional Paper, 10, IMF, 1982.
- Tanzi, V.(ed.), *Fiscal Policies in Open Developing Countries*, Washington, D.C.: IMF, 1990.
- , *Fiscal Policies in Economies in Transition*, Washington, D.C.: IMF, 1992.
- World Bank, *World Development Report*, 1992.

〈附表 1〉獨逸의 中間財政計劃

(單位: 億마르크)

	1992 <sup>1)</sup>	1993 <sup>2)</sup>	1994	1995	1996
歲 出	4,251	4,357	4,520	4,520	4,650
歲 入	3,837	3,968	4,219	4,251	4,421
稅 收 入	3,502	3,675	3,941	4,010	4,214
稅 外 收 入	335	293	278	241	207
財 政 收 支	-414	-389	-302	-269	-229
純 借 入 金	405	380	293	260	220
貨 幣 發 行	8	9	9	9	9

註: 1) 1992년은 補正 後 예산임.

2) 1993년은 當初豫算임.

資料: 堀田隆夫(編), 『圖說 日本의 財政』, 1993.

〈附表 2〉日本의 中期財政 展望

(單位: 億엔)

	1992	1993	1994	1995	1996
(歲 出)					
國 債 費	164,473	154,423	166,700	171,200	177,000
地 方 交 付 稅	157,719	156,174	177,000	187,000	198,000
一 般 歲 出	386,988	399,168	418,700	433,000	445,600
			(424,900)	(446,000)	(465,700)
產 業 投 資	13,000	13,783	15,900	18,100	20,300
特 別 會 計					
小 計 (1)	722,180	723,548	778,300	809,300	840,900
			(784,500)	(822,300)	(861,000)
(歲 入)					
租 稅 收 入	625,040	613,030	642,100	676,600	713,800
稅 外 收 入	24,340	29,218	24,400	27,900	31,300
公 債	72,800	81,300	58,800	36,300	36,300
小 計 (2)	722,180	723,548	725,300	740,800	781,400
(1)-(2)	-	-	53,000	68,500	59,500
			(59,200)	(81,500)	(79,600)

註: ( )안은 新規事業 추진시 내역임.

資料: 堀田隆夫(編), 『圖說 日本의 財政』, 1993.

### 〈附表 3〉英國의 財政收支 展望

(單位: 億파운드, %)

	1991~92 실적	1992~93 실적	1993~94 예산안	1994~95 전망치	1995~96 전망치	1996~97 전망치	1997~98 전망치
一般政府歲出	2,361 (8.7)	2,600 (10.1)	2,800 (7.8)	2,960 (5.7)	3,140 (6.1)	3,290 (4.8)	3,420 (4.0)
一般政府歲入	2,222 (2.0)	2,240 (0.8)	2,290 (2.4)	2,510 (9.6)	2,750 (9.6)	2,930 (6.5)	3,110 (6.1)
一般政府收支 公企業收支 등 公共部門所要 借入額	-140 2 138	-360 10 350	-510 10 500	-450 10 440	-400 10 390	-360 10 350	-310 10 300
一般政府歲出의 對GNP比率	42	44.75	45.5	45	44	43.75	43.25
公共部門所要借入 額의 對GNP比率	24	5.75	8	6.5	5.5	4.5	3.75

註: ( )안은 增加率임.

資料: *Financial Statement and Budget Report*, 1993~94.

### 〈附表 4〉美國의 財政收支 展望

(單位: 億달러, %)

	1992 실적	1993 실적	1994 예산안	1995 전망	1996 전망	1997 전망	1998 전망
歲 出	13,809 (4.3)	14,676 (6.3)	15,153 (3.3)	15,744 (3.9)	16,246 (3.2)	16,901 (4.0)	17,810 (5.4)
歲 入	10,905 (3.4)	11,457 (5.1)	12,513 (9.2)	13,277 (6.1)	14,129 (6.4)	14,761 (4.5)	15,305 (3.7)
財政收支 對GNP比率	-2,904 (4.9)	-3,220 (5.2)	-2,641 (4.1)	-2,467 (3.6)	-2,117 (2.9)	-2,140 (2.8)	-2,504 (3.2)
公債依存度	21.0	21.9	17.4	15.7	13.0	12.7	14.1
聯邦債務殘高	40,027	43,967	47,777	51,423	54,876	58,517	62,575

註: ( )안은 增加率임.

資料: Office of Management and Budget, *Budget of the U.S.A.*, 1994.