

한국재정, 무엇을 어떻게 보아야 하나?

최 광

한국외국어대학교 경제학부

목 차

- I. 들어가며
- II. 재정 관련 개념 인식 및 표현상의 오류
- III. 큰 정부 vs. 작은 정부 논쟁
- IV. 재정 지출은 왜 증대하는가? 재정 사업은 왜 비효율인가?
- V. 경기조절과 재정정책: 적시성 시차 그리고 예산 조기집행
- VI. 실업대책 및 경기부양과 재정정책
- VII. 금융위기 및 금융개혁과 위기극복 비용부담
- VIII. 임대형 민자사업(BTL): 비효율과 재정 허상
- IX. 예산성과금제도
- X. 무엇을 어떻게 해야 하나? : 발상의 전환
- XI. 무엇을 어떻게 해야 하나?: 몇 가지 구체적 제안

I. 들어가며

재정제도나 재정정책을 두고 脈点을 제대로 잡는 일은 쉬운 일이 분명 아니다. 이는 사회 구성원과 지도자의 이념과 인생관이 내포된 다양한 가치판단이 개입되고 그리고 정책목적과 정책수단 간의 정합성을 보장하는 과학적 지식이 내포되기 때문이다. 정책 환경의 변화로 재정정책의 중요성이 날로 증대하고 있다. 재정정책의 최종 결정권을 갖고 있는 정치 지도자는 물론 정책 담당자 때론 관련 전문가들도 문제의 본질을 꿰뚫고 있지 못해 정책이 겹돌고 있다.

문제가 발생하면 언제나 정부가 나서야 하고 국민의 세금을 과감히 투입

해야 한다고 국민들은 요구하고 이를 정치 지도자들은 당연히 한다. 참으로 잘못된 인식이고 일을 그르치는 관점이다.

경영학자 드러커(Peter Drucker)는 기업경영과 관련된 중요한 문제점으로 ‘효과성(effectiveness)과 효율성(efficiency)의 혼동’을 지적한다. 그의 설명에 따르지 않더라도 효과성이라고 함은 ‘올바른 일을 하는 것’(doing the right thing)을 의미하고, 효율성은 ‘일을 제대로 하는 것’(doing things right)을 뜻한다. 네 가지 조합이 가능하다. 물론 최선의 경우는 가장 유효한 일을 가장 효과적으로 하는 것이며 문제가 되는 경우는 유효하지 못한 일을 효율적으로 하는 경우나 유효한 일을 비효율적으로 하는 것이다.

국가경영도 기업경영과 마찬가지로이다. 드러커의 효과성과 효율성을 국가경영에 대입하여 해석해 보면 정부가 해서는 안 될 일을 너무도 참으로 일사분란하게 해치우는 경우가 대부분이다. 또한 정부가 반드시 해야 할 일인데도 제대로 하지 못하는 경우가 비일비재하다. 납세자의 세금으로 편성된 예산사업 중 애초에 시도하지 않았어야 할 사업을 감행함으로써 얼마나 많은 예산낭비가 있었는지 그리고 꼭 필요한 사업도 준비와 추진 단계에서 일을 그르쳐 얼마나 낭비가 있었는지 그동안의 값비싼 경험과 수많은 사례를 통해 우리는 너무나 잘 알고 있다.

기업의 경우엔 올바른 일을 하지 못하거나 일을 바르게 하지 못하면 그 기업은 망한다. 그런데 우리 국민과 지도자들은 정부가 올바른 일을 하지 않고 잘못된 일을 해도 그리고 일을 바르게 하지 않고 그저 열심히만 하면 경제가 번영하고 국민의 살림살이가 나아지리라고 믿고 있다. 참으로 잘못된 인식과 관점이다. 특히 1997년의 외환위기 극복 과정과 2008년 미국 발 세계 경제위기 극복 과정에서 도입된 각종 재정제도와 동원된 재정정책은 당시와 현재에도 유효하지 않지만 이러한 인식과 정책이 앞으로 그대로 유지되면 국가적 재앙의 원인이 되리라는 것이 필자의 판단이다.

문제가 생기면 그저 덤비기보다는 문제의 원인을 먼저 정확히 규명해야 한다. 피상적 관찰은 규명이 아니며 맥점을 짚어 내야 한다. 정부는 꼭 해야만 하는 일을 제대로 해야 한다. 국민의 세금은 정치 지도자들의 쌈짓돈이 아니다. 국민의 세금을 낭비하는 지도자는 지도자로서의 자격이 없으며 낭비하는 경우 그 자리에서 물러나야 함은 물론 엄격한 제재를 받아야 한다.

II. 재정 관련 개념 인식 및 표현상의 오류

국가 정책의 수립 및 집행은 정책의 생산자인 정부(관료), 소비자인 국민,

그리고 전문가 집단인 학자 등 세 집단 간의 원활한 의사소통을 전제로 한다. 문제는 정책 관련 핵심 용어나 개념들이 정확히 표현되지 않거나 심지어 잘못 표현되어 소통을 저해하고 그 결과 때론 국가 정책의 수립과 정책 논의를 흐트러치게 있다. 우리나라의 일반적 국가정책의 운용과 관련된 오류 및 혼란에 대해서는 拙稿 “개념과 이념의 오류 및 혼란과 국가 정책”(『제도와 경제』, 제5권 제2호, 2011. 8)을 참조하시되 본 장에서는 재정제도나 재정정책 관련 사항만 다음과 같이 정리해 본다.

1. 정부의 의미와 기능

정부의 재정활동 즉 나라 살림살이를 이해하기 위해서는 정부의 의미와 그 기능을 제대로 이해하는 것이 선행되어야 한다. 그런데 우리나라의 경제원론, 미시경제학, 공공경제학 등 교과서를 살펴보면 정부의 기능, 역할에 대해 올바르게 제대로 기술되어 있는 경우가 별로 발견되지 않는다. 많은 경우 시장의 실패를 전면에 내세우고 정부 개입에 의한 미시적 거시적 시장실패의 교정을 정부의 역할이라고 서술되어 있다. 틀린 주장은 아니다. 그러나 정부의 역할을 두고는 이러한 서술은 학생들과 국민을 오도하고 정부 정책 수립에 오류를 범하게 한다.

민주주의 체제하에서 정부는 사회구성원들이 집단적으로 의사결정을 하고 수많은 활동을 수행하는 하나의 제도적 과정(institutional process)으로서의 사회를 조직화하는 한 가지 방법(method of social organization)이다.

정부가 해야 할 일은 기본적으로 두 가지이다. 첫째는 경제적 번영을 구하기 위한 경제체제의 기본 틀을 잘 짜 주는 것이고, 둘째는 시장을 통하여 제공되지 못하거나 제공되더라도 완벽하게 제공되지 못하는 재화나 용역을 공급하는 것이다. 뷰캐넌(James M. Buchanan)교수는 첫 번째 기능을 정부의 보호적 기능(protective function), 두 번째 기능을 생산적 기능(productive function)이라 불렀다.

정부의 보호적 기능은 국민들이 자유로운 환경에서 자신들의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 기본적인 제도를 마련해 주는 것으로, 이에는 법과 질서의 유지가 포함된다. 정부는 시민들 서로 간에 또는 외부 침입자에 의하여 범법활동이 저질러져 피해를 입지 않도록 보장해 주는 합법적인 힘을 독점적으로 갖고 있다. 개개인이 타인으로부터 고통을 당하지 않고 살 수 있도록 하고 수많은 사람들이 조화를 이루어 서로 교분할 수 있도록 각종 법령체계를 확립해 주는 것이 정부의 보호적 기능의 중심이 된다. 정부의 보호적 기능은 경제적 번영에 필수적이다.

우리나라의 경제학 교과서를 보면 경제적 번영에 필수적인 보호적 기능은 크게 강조되지 않고 시장의 실패를 교정하는 생산적 기능이 강조되고 있는 바 그 결과 정책논의에서도 국가 번영에 필수적인 보호기능은 강조되지 않고 시장의 실패를 교정하는 생산기능이 크게 강조되고 있다.

2. 법령상의 표현 오류

헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율을 법으로 정한다.”로 규정되어 있는 바 어느 세목(稅目)이든 세액은 과세대상과 그에 적용되는 세율에 의해 산출 [보다 정확히는 과세표준에 세율이 곱해져 산출됨]되므로 “조세의 과세대상과 세율은 법률로 정한다.”로 표현하는 것이 정확하다.

국가재정법의 명칭을 재검토하는 것이 필요하다. “재정법”인지, “예산법”인지?, “국가”재정법인지, “정부”재정법인지? 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 통합하는 과정에서 새로운 명칭의 선택이 불가피하여 「국가재정법」으로 한 것 같은데 옛날의 법이나 새로운 법이나 그 내용이 예산이 중심이므로 이러한 관점에서는 “예산법”이라 하는 것이 맞다. 그러나 법의 중요한 내용이 재정은용과 관련되어 있으므로 “재정법”으로 새로이 출발 할 수가 있다.

“국가”라는 수식어를 붙이는 것도 “국가”가 “지방정부”와 구분되는 “중앙정부”의 의미로 사용되기도 하고 공공부분과 민간부분 모두를 아우르는 우리나라 전체의 의미로도 사용되기에 혼란이 야기된다. “정부”라는 용어도 그 자체가 일상적 사용에서 많은 혼동을 초래하고 있다. 정부를 지방정부 또는 지방자치단체와 대비되는 중앙정부의 의미로 사용하기도 하고, 입법 사법 행정에서 행정부를 정부라 하기도 한다. 지방정부의 재정을 다루는 「지방재정법」이 이미 있으므로 중앙정부의 재정을 다루기에 기계적으로는 「중앙재정법」이라 할 수도 있다.

지방재정 관련 선언적 조항을 현재의 「국가재정법」에 담는 것을 전제로 「공공재정법」으로 하는 것이 논리 상 가장 정확한 표현이다. 아니면 재정이란 말 자체가 민간과 대비되는 의미가 내포되어 있으므로 “국가”라는 용어를 사용하지 않고 그냥 「재정법」이라 할 수 있을 것이다.

매년 정기 국회를 ‘예산국회’라 하는데 이는 ‘예산안에 대한 시정연설 및 제안설명’을 하기 때문이다. ‘예산’국회 ‘예산안’에서처럼 예산을 강조하면 ‘국가재정법’이 ‘국가예산법’으로 ‘예산안 제안 설명’은 ‘재정안 제안 설명’으로 바뀌어야 한다.

지방교부세법은 ‘지방교부세’란 “국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액을 말한다.”고 규정하고 “해당 연도의 내국세 총액의 1만분

의 1,924에 해당하는 금액”이라고 명시하고 있다. “지방교부세”라는 세금이 없으므로 그리고 지방교부세는 내국세 징수액의 19.24%에 해당하는 금액이므로 ‘지방교부세’는 ‘지방교부금’으로 바꾸고 그리고 ‘지방교부세법’은 ‘지방교부금법’으로 그 명칭이 바뀌어야 한다.

현행 국세 14개 지방세 16개 도합 30개 세목 중 국세 지방세 각기 7개 세목에서 세금 이름이 잘못 지어져 있다. 세금 이름이 원칙에 따라 작명되어 있지 않고 적용되는 기준도 경우별로 달라 최종 모습은 참으로 기이하다.

먼저 국세의 작명을 살펴보자. 작명이 문제가 되는 국세 세목은 소득세, 법인세, 개별소비세, 교통세, 주세, 농어촌특별세, 교육세 등이다

현재 사용하고 있는 법인세와 소득세란 용어는 엄밀히 따져보면 정확하지 못하다. 소득세는 소득을 과세대상으로 하고 소득의 가득자에게 부과되는 세금인데, 소득의 가득자가 개인(자연인)과 법인으로 구분될 수 있기 때문에 개인소득세와 법인소득세로 구분된다.

현재의 소득세는 그 내용이 개인소득세와 관련된 것만을 규정하고, 법인소득세와 관련된 것이 포함되어 있지 않기에 소득세란 용어는 그 내용에 포함되어 있는 것보다 용어 자체가 더 포괄적으로 사용되는 오류를 범하고 있다. 한편 법인이 납부하는 세금에는 법인소득세 외에도 여러 가지 세금이 있는데도 불구하고 법인세가 법인소득세에 대한 과세만을 규정하면서 법인세란 포괄적인 용어를 사용하는 것은 잘못된 것이다.

결론적으로 소득세와 법인세를 통합하여 소득세라는 총괄적인 명칭 하에 개인납세자와 법인납세자를 구분하여 규정하든지, 아니면 현행과 같이 구분하여 규정하되 소득세 대신 개인소득세, 법인세 대신 법인소득세라는 용어를 사용하는 것이 명과 실이 상부하는 것이라고 판단된다.

이전에 특별소비세란 세목을 최근 개별소비세로 변경하였는데 개별소비세란 명칭도 재검토 되어야 한다. 이는 개별소비세란 용어 자체가 일반명사이지 고유명사가 아니기 때문이다. 학술적으로 개별소비세는 모든 재화와 용역에 부과되는 일반소비세와 대칭적으로 특수하다고 판단되는 일부 재화나 용역에 부과하는 세금이다.

이전에 사탕 청량음료 소형냉장고 소형TV등 서민들이 주로 사용하는 물품에 대한 과세가 납세자로부터 공감을 얻기 힘들다는 이유 때문에 특별소비세란 명칭에 거부감이 있어 개별소비세로 변경했었다. 문제는 주세 담배소비세 등이 개별소비세인데 술과 담배가 개별소비세의 과세대상이 아니고 별도 독립된 세목으로 존재하는데 있다.

현재의 개별소비세를 두고는 두 가지 선택이 있다. 하나는 개별소비세를

이전과 같이 특별소비세로 부르거나 또는 특별개별소비세로 부르는 것이고 다른 하나는 현재의 개별소비세 명칭을 그대로 사용하되 현재의 과세물품과 과세장소에 더하여 술(주류) 담배 휘발유(유류) 경륜 경마 경정 등 모든 재화와 용역을 과세대상에 포함시키는 것이다.

교통세(교통 에너지 환경세)도 세금이름이 잘못 지어진 대표적 사례이다. 교통세는 이전의 특별소비세 과세대상 중 휘발유 경유만을 별도로 하여 목적세화하면서 붙여진 이름이다. 휘발유 경유에 대한 과세로부터 징수된 세금이 도로사업과 도시철도사업에 사용된다고 하여 교통세라고 작명하였는데 작명은 과세대상의 성격에 따라 이루어져야지 징수된 세금의 사용목적에 따라 이루어질 수 없다.

만약 세출유형에 따라 작명이 이루어진다면 일반행정세 문화체육세 보건세 복지세 재해대책세 등 수없이 많은 세목이 탄생되어야 한다. 현행 교통세는 그 과세대상이 휘발유와 경유인 점, 그리고 그 용도가 제한된 점을 고려하면 유류특별세라고 명명하는 것이 합리적이다.

주세의 경우 현재의 작명이 틀린 것은 아니다. 그러나 담배에 대한 과세를 담배소비세로 작명하는한 주세는 술소비세 주류소비세 주소비세로 작명하는 것이 맞다. 만약 현행 주세라는 명칭을 그대로 유지하면 담배소비세는 담배세로 바뀌어야 한다.

농어촌특별세와 교육세도 이름이 정확히 붙여진 세목이 아니다. 농특세와 교육세는 자체의 과세대상이 있는 것이 아니고 다른 세목에 추가하여 부과하는 부가세(附加稅, surtax, tax on tax)이다. 물론 징수된 세금의 용도가 규정되어 있는 목적세이다. 농어촌특별세와 교육세는 농어촌특별부가세와 교육특별부가세로 개명되어야 한다.

국세의 경우 교육세 교통세 그리고 농특세를 일반적으로 목적세라 하지만 이 또한 잘못된 것이다. 어느 한 세목이 목적세(earmarked tax)가 되기 위해서는 두 가지 조건이 동시에 충족되어야 한다. 첫째는 징수된 세금이 사전에 정해진 용도에 사용되어야 한다는 것이고 둘째는 용도로부터 받는 혜택에 비례하여 세금이 부과되어야 한다는 즉 응익원칙(benefit principle)이 적용 가능해야 한다는 것이다.

이미 폐지된 토지초과이득세란 명칭도 매우 부자연스럽다. 처음 들었을 때에는 물론이고 그 이후로도 이름만 들어서는 토지초과이득세가 어떠한 세금인지 감이 잡히지 않았다. 토지의 소유에서 발생하는 자본이득을 특별한 조건하에서만 과세하는 것이므로 특별토지자본이득세 또는 토지자본이득특별세라는 명칭이 차라리 어떠했을까?

다음 지방세를 살펴보자. 작명이 문제가 되는 지방세 세목은 레저세, 주민세, 주행세, 지방소비세, 자동차세, 공동시설세, 지역개발세 등이다.

레저세의 경우 우선 외국어로 표기된 점이 문제이다. 개방화 세계화 시대 영어로 표현해서는 안 된다고 할 수 없어나 세금 이름에 굳이 영어를 사용할 필요가 없다. 현행 레저세의 과세 대상은 경륜 경정 경마 전통 소싸움의 승자투표권 승마 전통소싸움 투표권을 발매하고 투표적중자에게 환급금 등을 지불하는 행위 등이기에 열거된 내용이 레저 활동의 전부가 아니며 통상 레저라 할 때는 등산 관광 여행 등 그 범위가 세법에 열거된 것 보다 훨씬 넓다. 외국어의 사용도 피하고 과세대상을 고려하면 레저세는 ‘경기오락세’로 표현함이 좋을 듯하다. 사실 ‘여가 경제’ 시대가 도래하고 있다. 소득과 여가 시간 증가에 따라 여가와 관련된 소비지출이 증가하고 있으며 관련 비즈니스가 높은 성장세를 시현하고 있다. 단순히 경륜 경정 경마 소싸움만이 아니라 여가 활동 자체와 이와 관련한 산업에 ‘여가세’[이 여가세의 영문 표현이 ‘레저세’, leisure tax가 될 것임]를 새로이 부과하는 방안을 검토해 볼만하다.

주민세의 경우 이전에 존재했던 사업소세를 폐지하고 주민세와 지방소득세에 그 과세대상을 이전함으로써 문제가 생겼다. 이전에 목적세였던 사업소세는 재산할로서 사업소의 연면적을 과세대상으로 했으며 동시에 종업원할로서 종업원의 월 급여 총액을 과세대상으로 했는데 재산할은 주민세로 종업원할은 지방소득세로 이전했다. 즉 현재의 주민세는 균등할로서 개인과 법인을 그리고 재산할로서 사업소 면적을 과세대상으로 하고 있다. 사업장을 둔 개인의 경우 균등할로서 5만 원을 내는 동시에 1 제곱m 당 250원의 세금을 납부하도록 되어 있다. 법인 사업자의 경우 자본금액 종업원 수에 따라 차등 납세하고 있는바 개인 사업자와 법인 사업자 간에 차별이 이루어지고 있다.

주행세의 경우 과세대상은 기본적으로 유류이고 유류에 대해 부과되는 국세인 교통세액의 36%를 납부하도록 되어 있다. 주행을 하는 것이 있다면 자동차 선박 비행기 등이지 유류는 아니다. 교통세의 보다 공식적 명칭은 교통에너지 환경세이며 휘발유와 경유에 종량세로 과세되는바 국세인 현재의 교통에너지 환경세를 유류세 또는 유류소비세로 바꾸고 지방세인 주행세는 지방유류세 또는 지방유류소비세로 바꾸는 것이 순리이다. 지방유류세의 과세방식도 현재 주행세가 교통세의 부가세(附加稅, surtax, tax on tax)가 아닌 유류를 직접 과세대상으로 하는 독립세의 형태를 취해야 한다.

지방소비세는 국세인 부가가치세의 총액이 과세 대상이다. 현행 주행세와

같이 중앙정부와 지방정부가 같은 세원을 공유하는 것이다. 지방‘소비세’라 할 경우 소비세의 과세대상이 꼭 부가가치인 것은 아니며 판매세 매출세 같은 일반소비세와 술 담배 유류 보석류 가전제품 등에 과세하는 개별소비세 등 그 내용이 매우 광범위하다. 지방정부가 부가가치를 과세대상으로 과세하기에 그냥 지방부가가치세라고 하면 된다. 즉 현행 지방소비세는 지방부가가치세로 개명함이 맞다.

자동차세는 자동차보유세로 변경되어야 한다. 자동차를 취득할 때는 국세로서 개별소비세의 제3호에 열거 과세되고 있다. 담배를 살 때 담배세 또는 담배소비세가 부과되고, 주류를 살 때 주세 주류세 주소비세 주류소비세 등의 명칭으로 세금이 부과되는 것이 맞다면 자동차를 살 때 부과되는 세금의 이름이 자동차세가 되고 자동차를 보유하고 있는 사실과 관련하여 부과하는 세금은 당연히 자동차보유세이어야 한다.

사실 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세도 명칭이 정확하지 않다. 재산이나 부동산을 살 때 내는 세금이 아니고 보유하고 있기에 부과되는 세금이므로 재산세는 재산보유세로 종합부동산세는 부동산특별보유세로 변경하는 것이 맞다. 인세(人稅) 측면을 강조하여 개인소득세를 종합소득세로 달리 부르는 것에 따르면 종합부동산세는 종합부동산특별보유세라고 부르는 것이 가장 정확한 용어이다.

소방시설 오물처리시설 등 공공시설에 필요한 경비에 충당하기 위해 그 시설로 인하여 이익을 받는 자가 보유하는 토지 건축물 선박 등을 과세대상으로 하는 목적세가 공동시설세이다. 실질로는 재산세에 병기하여 부과된다. 재산세(재산보유세)에 통합하든가 아님 재산보유특별세로 바꾸는 것을 검토해야 한다.

수년전에 새로 도입된 지역개발세도 그 명칭이 문제이다. 지방자치제 실시에 따른 자주재원의 확충을 기하고 주민의 개발욕구에 능동적으로 대처하기 위하여 관광자원 수자원 지하자원 핵연료 컨테이너 등을 대상으로 부과되는 세금을 지역개발세로 명명했다. 지역개발세로 조달된 재원만이 지역개발에 사용되는 것은 아니며 행정안전부의 논리대로라면 국세 중 상당수가 전국개발세로 그 명칭이 변경되어야 하기 때문에 지역개발세란 작명은 잘못된 것이다. 세목의 종류가 늘어나는 번거로움을 감내하더라도 원칙적인 방향은 관광자원세 핵연료세등 각기 별개의 이름을 붙여주는 것이 맞다.

세금 이름은 대강대강 지어 뜻만 통하면 되지 뭐 그렇게 중요하냐고 할지 모른다. 그러나 그렇지 않다. 이러한 대강 대강의 자세가 우리의 세제와 세정에 스며들어 정책을 그르치고 있다. 세금 이름 자체만 봐도 과세대상이 정

확히 인식되도록 그 이름이 지어져야 하며 형식과 내용에서 일관성을 유지해야 한다.

3. 개념 및 인식이 잘못된 경우

국세통계연보는 내국세를 직접세와 간접세로 구분하여 자료를 제시하고 조세와 관련한 일반적 논의에서도 직접세·간접세 구분을 의미있게 사용하고 있으나 어느 세목도 정확히 직접세인지 간접세인지 알 수 없다. 세 부담의 전가(轉嫁)가 100% 이루어지면 간접세이고 0%이면 직접세인데 현실의 어느 세금도 그 전가가 극단적인 경우가 아니므로 현행 분류 및 그에 따른 통계를 기준으로 정책을 논의하는 것은 매우 잘못된 것이다. 이에 따라 어느 국제기구도 직·간접세 분류를 사용하지 않으며 소득에 대한 과세, 소비에 대한 과세, 재산에 대한 과세, 국제거래에 대한 과세 등으로 분류하고 있다

지방자치의 실질적 내용으로 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권이 열거되며, 혹자는 이들 중 자치재정권이 지방자치의 핵심적인 부분이라 한다. 지방자치의 핵심적 내용인 지방재정의 자주적 운용은 통상적으로 지방세 및 세외수입 등 자체수입의 확충 강화와 지방교부금, 국고보조금, 지방양여금 등 중앙정부로부터의 이전재원 비중의 감소를 의미한다.

지방재정의 문제와 관련하여 통상적으로 지방재정의 견실성을 나타내는 하나의 지표로서 지방재정자립도라는 개념이 사용되고 있다. 지방자치의 실시와 자체 수입비율의 높고 낮음이 전혀 상관이 없는데도 지금까지의 논의는 많은 경우 자체 수입비율, 즉 지방재정자립도가 낮아 지방자치를 할 수 없는 것처럼, 또는 높은 지방재정자립도가 성공적 지방자치의 필요조건인 양 주장되어 왔는데, 이러한 주장은 이론적으로나 실천적으로 전혀 근거가 없다. “지방재정자립도”라는 개념은 매우 가치 내재적 개념이다, ‘자립도’이기에 반드시 높아야 한다. 지자체의 총세출의 얼마만큼을 자체 세입으로 충당하는가를 표현하고자 하는 것이 목적이므로 “세출자체세입충당율”로 표현하는 것이 적합하다.

우리나라는 지방세와 국세 모두에 여러 개의 목적세 또는 목적세적 특징을 가진 세목이 있고 이들 목적세의 비중이 상당하다. 국세 중에서 이러한 성격을 가진 조세에는 교통세, 교육세, 농어촌특별세, 종합부동산세 등이 있고 목적세라고 할 수 있는 세목들이고 주세는 농어촌 특별세와 함께 균형발전특별회계에 포함되어 있어 사실상 목적세의 역할을 하고 있다. 지방세에는 도세로서 공동시설세, 도시계획세, 지방교육세라는 목적세가 있고 시 군세로 도시계획세가 목적세로 간주되고 있다. 특히 지방교육세는 국세 중의 교육세

규모를 증가하며 지방세 목적세 4개 세목의 세수는 지방세 세수의 15%에 달한다.

우리나라의 목적세는 국세와 지방세를 막론하고 특정부문의 세출에 직결되는 목적세의 외형을 갖추기는 했지만, 목적세 존립의 기본 논거인 응익[편익] 원칙(benefit principle), 수익자부담 원칙이 지켜지고 있지 못하며, 부담과 편익의 균형을 통하여 자원배분의 효율성을 적극적으로 추구하지 못하고 있는 실정이다. 단지 예산과정에서의 자원배분을 둘러싼 마찰과 갈등을 줄이고 공공성이 높은 사업을 위해 세금을 거둔다는 명분을 이용하여 조세저항을 줄이는 장치라는 의미로서만 목적세가 기능하고 있기 때문에 목적세 고유의 존재 의미와는 상당히 괴리되어 운영되고 있다. 더구나 우리나라의 목적세는 대부분 본세에 부가과세(sur-tax)되는 방식이기 때문에 본세의 한계세율을 높여 초과부담이 커지게 하는 결과를 가져올 수 있다.

이와 같이 상당히 커다란 세입이 처음부터 용도가 정해진 상태로 들어오기 때문에 재정자원배분을 경직화하고 또 이러한 자금을 자동적으로 배정받는 부문은 이 돈을 쓰기 위한 사업을 경우에 따라서는 억지로라도 만들어 내야 하는 상황이 된다. 적어도 예산을 얻기 위해서는 어떠한 사업이 돈을 투입할 만한 가치가 있다는 것을 여러 번의 검증단계를 거쳐 보여 주어야 한다. 그러나 처음부터 예산이 자동적으로 배정되면 그러한 검증의 과정이 생략되거나 형식화되어 재정낭비가 이루어질 여지가 커지게 된다.

III. 큰 정부 vs. 작은 정부 논쟁

1. 논쟁의 역사와 이념적 성격과 교훈

큰 정부 작은 정부 논쟁은 역사가 긴 논쟁으로 최근에는 우파[보수] 좌파[진보] 간 모든 정책 논쟁의 핵심에 자리하고 있다. 우파[보수]는 자연권적 자유주의 사상과 더불어 정부실패를 강조하며 감세와 작은 정부를 주창하는데 반해 좌파[진보]는 공동체주의를 바탕으로 시장실패를 강조하며 증세와 큰 정부를 주창한다.

‘작은 정부 큰 시장’은 자본주의 시장경제의 특성을 드러내는 핵심이다. 큰 정부-작은 시장과 작은 정부-큰 시장이라는 대안 중 어느 대안을 선택하느냐에 대해 선험적 판단은 어려우나 역사적 현실적 사실을 바탕으로 판단하면 작은 정부-큰 시장이 보다 나은 대안이다. 동서고금(東西古今)을 통하여 큰 정부-작은 시장이 국민을 잘 살게 한 경우는 발견되지 않는다. 역사적으로 살펴 볼 때 오늘날의 선진국들은 복지제도와 재분배정책을 도입할 정도

로 정부가 커지기 전에 빠른 성장의 덕택으로 이미 선진국이 되었다.

선진국이 되기 전에 큰 정부를 바탕으로 재분배 복지정책을 국가정책의 최우선으로 설정한 나라치고 선진국이 된 나라가 없다. 오늘날 선진국들이 재정규모가 크고 복지제도가 잘 되어 있기에 우리도 선진국을 지향하는 마당에 정부 규모를 키워 각종 재분배정책을 적극적으로 도입해야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 정치적 구호로서 무척 매력적이고 대중 영합적임에는 틀림이 없으나 큰 정부로 야기되는 국가 자원의 엄청난 낭비 가능성과 낭비가 초래하는 피해를 망각하고 있다. 특히 오늘 날과 같이 세계화 정보화 시대에는 작은 정부 외에 다른 대안이 없다.

2. 큰 정부의 역사적 전개

우리는 정부가 일상생활의 모든 일에 적극 개입하는 21세기 큰 정부의 세상에서 살고 있다. 그러다 보니 마치 큰 정부 세상이 정상적 일상적인 것으로 당연시 하고 있다. 그러나 2000년 이상의 인류의 긴 역사를 관조해 보면 큰 정부는 지난 반세기의 최근 현상에 불과하다.

인류의 긴 역사를 두고 정부의 규모를 절대적으로나 상대적으로 파악할 수 있는 통계자료가 정리되어 있지 않다. <표 1>은 19세기 말부터 21세기 초까지 입수가 가능한 정부 규모를 요약 제시하고 있다. 130년간의 자료에서 관찰되는 것은 정부 세출 기준이든, 세입(歲入)기준이든, 공무원 수 기준이든 정부 규모가 현재와 같이 확대된 것은 지난 40년간에 이루어진 20세기 후반의 현상이라는 점이다. 19세기 말 20세기 초반만 하여도 정부 규모는 GDP의 10% 내외였다. 1960년대 중반에 30%로 증대하고 1980년대 이후 40% 이상으로 크게 확대되었다.

<표 1> 주요국의 정부규모 관련 지표의 장기적 추이

(단위 : %)

	19세기	제1차	제1차	제2차	제2차 세계대전 후				
	말	대전 전	대전 후	대전 전	1960	1980	1990	1996	2005
	1870	1913	1920	1937	일반정부 세출규모의 대 GDP 비율				
프랑스	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	55.0	53.8
독일	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1	46.7
일본	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.9	37.3
스웨덴	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	64.2	56.6

스위스	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4	36.7
영국	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0	45.5
미국	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4	36.4
선진국 평균	10.7	12.7	18.7	22.8	22.9	43.1	44.8	45.6	44.7
일반정부 세입(歲入)규모의 대 GDP 비율									
프랑스	15.3	13.7	17.9	20.5	37.3	46.1	48.3	50.3	50.9
독일	1.4	3.2	8.6	15.9	35.2	45.0	43.0	45.3	43.4
일본	9.5	-	-	-	18.8	27.6	34.2	31.7	31.0
스웨덴	9.5	6.7	7.2	8.5	32.5	56.1	63.3	62.1	59.4
스위스	-	2.5	3.8	6.0	23.3	32.8	34.2	36.4	35.3
영국	8.7	11.2	20.1	22.6	29.9	39.6	38.7	37.2	41.9
미국	7.4	7.0	12.4	19.7	27.0	30.0	30.8	31.6	31.7
선진국 평균	9.3	8.8	13.7	16.6	28.7	40.1	42.2	43.4	41.9
총고용 대비 공무원 수 비율									
프랑스	2.5	3.0	-	4.4	-	20.0	-	24.8	-
독일	1.2	2.4	-	4.3	9.2	14.6	-	15.1	-
일본	1.0	3.1	-	5.0	-	6.7	-	6.9	-
스웨덴	2.2	3.5	-	4.7	12.8	30.3	-	32.0	-
스위스	2.4	5.7	-	5.8	7.3	10.7	-	14.1	-
영국	4.9	4.6	-	6.5	14.8	21.1	-	15.0	-
미국	2.9	3.7	-	6.8	14.7	15.4	-	14.5	-
선진국 평균	2.4	3.7	-	5.2	12.3	17.5	-	18.4	-

주: 1. 일반정부 세입규모의 대 GDP 비율에서 세입규모는 프랑스, 일본, 영국, 미국의 경우는 모두 일반정부 기준이고, 나머지 국가의 경우 1937년까지는 중앙정부 기준이고 그 다음부터는 일반정부 기준임

2. 총고용 대비 공무원 수 비율에서 1996년 수치는 1994년 수치임.

3. 2005년 수치는 OECD자료이므로 이전의 수치와 기준과 내용이 다를 수 있음.

자료: Vito Tanzi and Ludger Schuknecht, *Public Spendings in the 20th Century*.

New York : Cambridge University Press, 2000. p. 6, pp.52~53, p. 26.

OECD, *OECD in Figures*, 2006-2007 Edition, pp.58~59.

또 하나 주목해야 할 역사적 사실은 중앙정부와 지방정부의 역할 중 중앙정부의 역할이 크게 확대된 것은 근래의 현상이고 전통적으로 지방정부의 역할이 상당했다는 점이다. <표 2>는 전체 세입(稅入)에서 지방정부 세입이 점하는 비중을 보여 주고 있다. 프랑스만 예외적으로 줄곧 중앙정부 중심이었고 독일 네덜란드 미국의 경우 1920년에 전체 세수의 50% 이상을 지방세로 징수했으나 근래에 오면 감소하는 경향을 보이고 있다.

<표 2> 주요국의 총세수 대비 지방정부 세수 비중

(단위: %)

국 가	연 도			
	1880	1920	1935	1980
오스트리아	-	-	28	28
프 랑 스	3	3	3	3
독 일	50	60	37	50
이탈리아	25	16	15	1
네덜란드	20	50	2	1
노르웨이	40	40	35	30
영 국	30	23	9	12
미 국	62	57	30	40

주: 사회보장기여금을 제외한 수치이며, 미국의 1880년의 수치 62는 1902년 수치임.

자료: Carolyn Webber and Aaron Wildavsky, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York: Simon and Schuster, 1986, p. 523.

3. 왜 큰 시장 작은 정부이어야 하는가?

큰 정부 작은 시장보다 큰 시장 작은 정부이어야 되는 이유는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 큰 정부는 타율의 확대를 의미하고 큰 시장은 자율의 확대를 의미한다. 선택의 자유를 확대하는 큰 시장이 인간의 본성에 맞고 개인의 창조력을 활성화시킨다. 시장 개입적 정책들이 횡횡하는 큰 정부 아래에서는 자본주의의 도덕적 기반인 독립심, 기업가 정신, 책임 의식, 신중함, 엄격성, 소비자나 주주에 대한 충성심 등이 생성 성장할 여지가 없다.

둘째, 역사적 사실을 바탕으로 판단할 때 작은 정부-큰 시장이 보다 나은 대안이다. 동서고금(東西古今)을 통하여 큰 정부-작은 시장이 국민을 잘 살게 한 경우는 발견되지 않는다. 정부는 문제의 해결사이기보다는 문제의 원인제공자였다.

셋째, 공공부문(정부)은 민간부문(시장)에 비해 태생적으로 생산성이 떨어지고 비효율적일 수밖에 없다. 생산성이 낮은 정부의 팽창은 국가 전체의 생산성을 하락시킨다. 공공부문의 헤픈 쓰임새는 민간부문의 과소비를 유도하고 공공부문에서의 조그마한 빈틈은 사회 전체 기강의 해이를 가속화시킨다.

넷째, 시장은 실패하더라도 그 영향이 당해 개인에 한정되는데 반해 정부 실패의 경우 국민 전체에 큰 영향을 미친다. 큰 정부의 선택으로 우리가 손

에 쥐는 것은 높은 품질이나 낮은 가격이 아니라 충성이나 허위보고의 경쟁일 뿐이다. 이 과정에서는 자원 자체가 낭비되는 것은 물론 귀중한 자원인 창의력도 소멸된다.

다섯째, 오늘 날과 같이 세계화 정보화 시대에는 작은 정부 외에 다른 대안이 없다. 작은 정부가 바람직한 이유는 작은 정부를 유지하는 것이 세계와 교류하는데 유리하고 지식 정보화 시대에 적극적 적응이 용이하기 때문이다.

IV. 재정 지출은 왜 증대하는가? 재정 사업은 왜 비효율인가?

왜 모든 나라에서 재정 지출이 계속 증대되고 정부 지출 사업은 비효율과 낭비로 점철되는 것일까? 정부의 거의 모든 정책들이 무엇 때문에 그렇게도 실망스러운 결과를 초래하는가? 정책의 목적은 성장을 촉진하고, 분배를 개선하고, 저출산에 대처하고, 지역균형발전을 도모하고, 일자리를 창출하는 등등 분명히 바람직하고 인도주의적이고 고상한 것이다. 그런데 어째서 그러한 목적이 달성되지 않는 것일까?

초기에는 모든 것이 잘 될 것 같았다. 정부 규모와 사업이 적었고 재원을 부담할 납세자들은 많았다. 그리하여 개개인이 적은 액수를 부담하여 국가 본연의 업무를 훌륭히 수행할 수 있었고 도움이 필요한 소수에게 상당한 혜택을 제공하였다. 정부 재정이 확대되어감에 따라 정부 사업으로 혜택을 받는 수혜자와 부담자 간에 그 수와 금액이 역전되게 되었다. 오늘날에는 우리 모두가 한 쪽 호주머니에서 꺼낸 돈을 다른 쪽 호주머니에 집어넣고 있을 뿐이다.

돈의 쓰임새를 간단히 분류해 보면 앞의 질문에 대한 답이 분명해진다. 돈을 쓸 때 주체가 그 돈의 주인 자신이거나 제3자인 타인일 것이다. 그리고 돈을 쓰는 목적 또는 대상을 살펴보면 자기 자신을 위해서거나 타인을 위해서 돈을 쓴다. 이처럼 두 쌍으로 이루어진 대안들의 조합을 구하면 네 가지 조합이 생기는데 이는 다음의 표로 요약할 수 있다.

<표 3>에서 조합 I 은 자기의 돈을 자기를 위해서 쓰는 경우이다. 시장에서 상품을 사는 경우로서 우리는 분명히 가능한 한 절약도 하고 쓰는 돈에 대해서 가능한 한 많은 가치를 얻도록 하려는 강한 유인을 갖는다.

<표 3> 돈의 소유자와 지출 대상

지출 대상

돈의 소유자	지출 대상	
	나	타인
나	I	II
타인	III	IV

조합II는 자기의 돈을 어떤 타인을 위해 쓰는 경우이다. 크리스마스나 생일 선물을 사려고 쇼핑을 경우로서 우리는 조합 I의 경우와 마찬가지로 가능한 한 절약하려는 유인을 갖고 있지만, 적어도 선물을 받을 사람의 기호를 기준으로 판단한다면 쓰는 돈에 대해 최대한의 가치를 얻어내려는 똑같은 유인은 갖고 있지 않다.

조합III은 타인의 돈을 자기를 위해서 쓰는 경우이다. 가령 회사 접대비로 점심을 먹는 경우이다. 그때에는 점심비용을 될 수 있는 대로 싸게 하려는 강한 유인을 갖고 있지 않다. 그러나 돈의 가치에 합당한 것을 얻으려는 강한 유인을 갖는다.

조합IV는 그 어떤 타인의 돈을 또 다른 타인을 위해 쓰는 경우이다. 우리는 회사 접대비에서 어떤 타인의 점심식사비를 지불한다. 이때에는 비용을 절약하려는 유인도, 손님이 매우 크게 인정해 줄 점심을 사려고 애쓸 유인도 별로 갖지 않는다. 그러나 우리가 그 사람과 함께 점심을 먹는다면, 이것은 조합III과 조합IV의 혼합이며, 필요하다면 우리는 상대방의 기호를 희생시키면서 자기의 기호를 만족시키려는 강한 유인을 갖는다.

복지정책을 포함하여 거의 대부분의 재정 지출은 조합III이나 IV에 속한다. 그 핵심 내용은 타인의 돈을 나를 위해 쓰거나 또 다른 남을 위해서 쓰는 것이다. 이 과정에 정책담당 관료들과 정치가가 개입한다. 가령 자기 마음대로 써도 좋은 현금보조가 있는 사회보장제도는 조합III에 해당하고, 공공주택의 경우는 조합IV에 속한다.

국회의원들은 어떤 타인의 돈을 지출하기 위해 투표한다. 의원들을 선출하는 유권자들은 어떤 의미에서는 자기의 돈을 자기를 위해 쓰기 위해서 투표하지만, 이것은 조합 I의 지출과 같은 직접적 의미에서는 아니다. 어느 개인이 지불하는 세금과 그가 투표로 지지한 지출용도와와의 관계는 극히 먼 것이다. 실제로 유권자들은 의원들과 마찬가지로 의원이 직접 찬성표를 던지는 그리고 유권자가 간접적으로 찬성표를 던지는 정책들을 위해 지불하는 자는

어떤 타인이라고 보는 경향이 있다. 정책을 관리하는 관료들도 어떤 타인의 돈을 지출하고 있다. 이러다 보니 지출액이 폭발적으로 늘어나는 것은 하나도 이상할 것이 없다.

관료들은 그 어떤 타인의 돈을 또 다른 타인을 위해 지출하고 있다. 이들이 수혜자들에게 가장 유익하게 돈을 지출하게 하는 유인이 있다면, 그것은 오로지 인간적인 호의일 뿐이다. 따라서 지출이 낭비되고 효과를 보지 못하는 것이다.

보조금을 따내려는 노력이 가져오는 이러한 결과들은 어찌하여 지출규모를 증대시키고 복지정책을 추가시키려는 압력이 가해지는지를 설명하는 데에도 도움이 된다. 최초의 정책들이 그것들을 발의한 선의의 개혁가들이 내건 목적을 달성하지 못하면, 이들은 아직 정책이 충분하지 못했기 때문이라고 결론짓고 정책들을 추가하려 할 것이다. 이들은 복지정책을 담당하는 관료가 되는 것을 생애의 직업으로 꿈꾸는 사람들과 복지정책 자금을 빼낼 수 있다고 믿는 사람들을 모두 자기들 편으로 끌어들인다.

조합Ⅳ의 지출은 관련된 사람들을 타락시키는 경향도 있다. 그러한 정책들은 모두 어떤 사람들로 하여금 다른 사람들을 위해 무엇이 좋은가를 결정할 수 있는 입장에 처하게 된다. 그 결과 한 집단에게는 거의 하느님과 같은 권능을 지녔다는 느낌이, 그리고 다른 집단에게는 어린이와 같은 의타심이, 스며들게 한다. 수혜자들의 자립능력, 자기 자신이 결정할 능력은 그것을 사용하지 않음으로써 위축되어 버린다. 돈을 낭비할 뿐만 아니라, 의도한 목적을 달성하지 못할 뿐만 아니라, 그 최종결과를 품위 있는 사회를 결속시키는 도덕적 구조도 악화시키게 된다.

V. 경기조절과 재정정책: 적시성 시차 그리고 예산 조기집행

1. 적시성

경제위기 때마다 대응하는 정부의 정책은 한마디로 BBQ(Big, Bold and Quick)'식 즉 정부지출을 크게, 과감하게 그리고 신속하게 하는 것이다. 국제통화기금(IMF), 브루킹스(Brookings) 연구소, CBPP(Center on Budget and Policy Priorities) 등은 경제위기에 대응하는 재정정책의 효과를 극대화하는 조건으로 재정정책의 시차효과를 감안할 때 최대한 빠르게 정책을 집행하는 적시성(timely), 재정정책의 총수요 증대효과가 큰 부문에 대해 재정정책을 집중하는 집중성(targeted), 단기적 재정충격을 극대화하고, 중·장

기적 재정 건전성 확보를 위한 일시성(temporary) 등을 권고 했다.

영국 정부는 재정정책의 새로운 체계(new framework)와 관련하여 재정운용의 5대 원칙을 규정하였는바 이는 재정정책 목표 수립 및 이행에 있어서의 투명성(transparency), 재정정책의 결정과정과 재정정책의 효과에 있어서의 안정성(stability), 재정운용에 있어서 책임성(responsibility), 세대 내에서 뿐만 아니라 세대 간에도 공평하게 운용되어야 하는(fairness), 재정정책의 고안과 이행에 있어서 효율적이어야 하는 효율성(efficiency) 등이다.

이러한 조건과 원칙을 권고하고 규정하는 것은 매우 쉬우나 현실의 정책 집행에서 이들 권고를 이행하고 조건을 충족시키는 것은 쉽지 않으며 때로는 불가능에 가깝다. 상당한 규모의 사회간접자본 시설을 건설하는 사업을 사례로 살펴보자. 사업의 타당성 검토, 설계, 입찰, 발주, 건설, 감리 등 전 과정은 적어도 1년 또는 그 이상이 소요된다. 따라서 단기적 경기부양을 놓고는 사회간접자본 건설은 적시성 조건을 충족시키지 못한다. 특정 기술 개발(R & D)사업의 경우 추진할 고급인력의 부족으로 이의 추진이 불가능할 수 있다.

2. 시차와 경제운용

정부의 경제정책 운용을 어렵게 하는 하나의 문제점은 예측할 수 없는 사태의 발생과 정책수립, 집행 그리고 기대효과의 달성에 따르는 시간 차이(time lag), 즉 시차(時差)의 존재이다. 특히 다른 나라의 경제와 밀접한 관련을 갖고 있는 우리나라의 경우, 대외 여건의 변동은 즉각적으로 경제운용에 영향을 미친다. 이러한 경우 적절한 수단으로 대비할 수도 있지만 그렇지 못한 경우도 더 많다.

문제가 발생한 이후에도 문제 발생 자체를 파악하는 데는 시간이 걸리며 - 인식시차(recognition lag), 필요한 대책의 마련에도 시간이 걸리며 - 이행시차(implementation lag), 그리고 마련된 대책이 소기의 성과를 나타내기까지에도 긴 시간이 걸리게 - 반응시차(response lag) 마련이다. 채택된 정책수단이 효과를 나타낼 무렵에는 당초의 문제점이 저절로 사라졌거나 다른 내용의 문제가 발생하면 이미 채택된 정책수단은 본래의 목표에 적절하지 않거나 때로는 오히려 사태를 악화시키는 경우가 발생한다.

3. 예산의 조기 집행과 경기 부양

역대 모든 정권이 경기부양을 이유로 전가(傳家)의 보도(寶刀)인양 예산의 조기 집행을 강조하고 추진해 왔다. 예산 조기집행은 연중 안정적인 성장을

유지하고자 하는 것이 1차적인 목적이었는데 최근에는 연도 말 불용 등을 최소화함으로써 재정지출의 효과를 극대화하는 것이 목적임을 정책당국은 추가하였다. 정부는 「2002년 경제운용방향」을 통해 재정의 조기집행에 대한 정책의지를 밝힌 것을 시작으로 2010년까지 매년 재정의 조기집행을 실시해 오고 있다.

<표 4>상반기 예산집행 실적

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010
합 계	53.0	56.0	49.6	64.8	61.0
예 산	51.7	57.1	50.2	65.2	62.4
기 금	56.1	54.7	44.9	58.6	58.1
공기업	56.2	47.4	50.4	67.1	58.5

자료: 예산분석실, 2010년도 국가재정운용 점검보고서, 국회예산정책처, 2010. 10

<표 4>는 최근 5년 동안의 예산 기금 공기업의 상반기 예산집행 실적을 보여주고 있다. 2008년의 경우에만 상반기 집행률이 50% 이하였는데 이는 경기 호황과 정권 교체기의 현상이었지 않나 짐작된다. 2009년과 2010년의 상반기 집행률이 각각 64.8%, 61.0%로 과거보다 상대적으로 높은데 이는 2008년 말 글로벌 금융위기를 계기로 촉발된 경제위기에 대응하기 위해 정부가 강력하게 상반기에 재정집행을 집중시켰기 때문이다.

예산 운용 전반을 검증하는 감사원까지 나서서 예산의 조기 집행을 독려하는 부자연스러운 상황까지 야기되었다. 예산의 조기 집행은 참으로 효과 없는 정책이고 오히려 집행과정에서 각종 비효율만 초래되는 정책인데도 타성적으로 집행되고 있어 안타깝다. 예산의 조기 집행을 위한 중앙정부와 지방정부의 엄청난 준비와 점검의 행정 노력에 비해 나타나는 없으며 사실 부작용이 매우 크다는 사실이 인식되어야 한다.

전혀 효과가 없음을 간단한 사례로서 설명해 보자. 어느 특정 연도에 경제 성장 전망치가 4.0%로 추정되고 200의 예산이 배정되었다고 가정하자. 예산의 조기 집행이라는 정책이 없다면 상반기 하반기에 각 100씩의 예산이 배정되고 경제는 각 반기에 2.0%씩 성장할 것이다. 이러한 상황에서 상반기에 예산의 80%인 160이 조기 집행되면 연간 경제 성장이 어떻게 될까? 상반기에는 재정의 조기 집행에 힘입어 2.5% 정도 성장할 지도 모른다. 당초 예산

의 20% 밖에 집행되지 않는 하반기의 경제성장은 어떻게 될까? 당초의 100보다 적은 40의 예산이 집행되면 총수요가 감소하므로 아마도 경제는 1.5%의 성장을 기록할 것이다. 연간 전체로 보았을 때 상반기 하반기 간에 성장률의 조정이 이루어 졌을 뿐이지 연간으로는 경제 성장률이 더 높아질 리도 높아질 수도 없는 것이다.

재정 조기집행이 정부가 적극적으로 침체된 경기를 부양시키겠다는 의지로 비춰지면 민간의 소비 및 투자 심리가 회복될 수 있다는 것이 조기집행의 거의 유일한 근거이다. 심리 요인이 경제정책에 중요하다. 그러나 가계나 기업은 정부의 재정 활동을 꿰뚫어 보고 있다. 따라서 연간으로 성장률이 제고되는 효과는 기대할 수 없다. 더구나 매년 조기집행을 실시하게 될 경우 경기변동을 왜곡시킬 가능성이 존재한다.

재정 조기집행에 소요되는 재원은 국세, 세외수입 등 가용재원을 우선 활용하게 되는데, 세수 등 수입은 연중 시간이 지나면서 확보되기 때문에 재정자금을 조기에 지출하면 일시적인 자금 부족이 발생한다. 조기집행으로 인한 자금조달 과정에서 금융시장에 교란이 발생하고 지방금고의 예탁금 이자수입 감소와 일시차입금 증대로 인한 이자비용 증가로 인해서 지방재정을 오히려 경직시킬 수 있다. 조기집행에도 불구하고 경기침체가 개선되지 않아 국채발행으로 추경이 편성될 경우, 조기집행 비용에 국채발행에 대한 원리금 상환부담까지 더해져 손실이 가중될 가능성 상존한다.

이러한 눈 가리고 아웅 하는 정책은 손에 쥐는 것은 없으면서 오히려 각종 문제를 초래한다. 예산 조기 집행을 하기위해 관련 당국자들의 노력에 따른 유형 무형의 비용 발생은 말할 것도 없고 건설 공사의 경우 공기 단축 등으로 부실이 발생하는 등 민간부문에서도 각종 낭비와 비효율이 초래된다. 한 마디로 재정의 조기 집행은 효과는 없으면서 비용만 지불하는 아주 잘못된 정책이다.

VI. 재정적자와 국가채무 그리고 재정 건전성

1. 재정적자 및 국가채무 증가 추이와 배경

우리나라의 재정운용을 놓고 최근 크게 관심을 끈 사항은 1997년 외환위기에 따른 경제위기 극복과정에서 그리고 최근 세계 경제위기 대응과정에서 재정적자가 매년 큰 규모로 발생하고 이에 따라 국가채무가 급격히 증대하는 것이다. 외환위기 이후 최근까지의 재정수지와 국가채무 현황은 <표 5>과 <표 6> 그리고 <그림 1>과 <그림 2>에 정리된 바와 같다. 국가채무의

증대에 따라 이에 대한 논의 또한 매우 활발해졌다. 활발한 논의에도 불구하고 국회와 언론에서는 물론이고 일부 전문가들 사이에서도 증명되지 않은 믿음, 즉 미신(迷信, myth)이 무비판적으로 되풀이되고 있다.

대중의 관심을 끌고자 하는 사람은 선정적인 것이 통한다는 것을 알게 된다. 그러므로 대중들 사이에 회자되는 재정적자에 대한 미신들은 모두 그 규모와 중요성을 과장하는 경향이 있다는 사실은 그리 놀랄 만한 일이 아니다. 이 미신의 허풍을 밝히고 이 미신들이 초래하는 과민반응을 누그러뜨리는 일이 중요하다. 또한 지금 현재상태가 마냥 태평성대라고 착각하지 않는 일도 중요하다.

최근 일부 유럽 국가들의 재정위기를 계기로 우리나라의 국가채무와 재정건전성을 우려하는 견해들이 대두되고 있다. 어디까지를 국가채무로 볼 것인가에 대한 논란도 지속되고 있다. 한편으로는 우리나라의 재정 여건은 주요 선진국들과 비교하여 매우 양호한 수준이므로 크게 우려할 사안이 아니라는 주장도 적지 않다. 현재 가용한 통계자료로 살펴보면 우리나라의 국가채무는 주요 선진국들보다 현저히 낮은 수준임은 분명하다. 그러나 우리의 국가채무가 매우 빠르게 증가하고 있어 그 속도는 우려하지 않을 수 없다.

<표 5> 국가채무(성질별)

(단위: 조 원, %)

	2001	2005	2008	2009	2010	2001~10 연평균 증가율
국가채무 (GDP 대비, %)	122.1 (18.7)	248.0 (28.7)	308.3 (30.1)	366.0 (35.6)	407.1 (36.9)	12.8
적자성 채무 (비중)	43.3 (35.5)	100.9 (40.7)	131.8 (42.8)	166.8 (45.6)	197.9 (48.6)	16.4
일반회계 적자국채	24.5	40.9	63.0	97.5	128.4	18.0
공적자금 국채전환	-	42.4	49.2	49.6	48.0	2.1
기타	18.8	17.6	19.6	19.7	21.5	1.4
금융성 채무 (비중)	78.8 (64.5)	147.1 (59.3)	176.4 (57.2)	199.2 (54.4)	209.2 (51.4)	10.3
외환시장 안정용	14.6	67.1	94.0	110.2	125.7	24.0
서민주거 안정용	31.7	39.7	45.2	49.1	50.3	4.7
기타	32.5	40.3	37.2	39.9	33.2	0.2

주: 1. 적자성 채무는 향후 조세 등 실질적인 국민 부담으로 상환해야 하는 채무임
 2. 금융성 채무는 외환자산, 대출금 등의 형태로 대응자산을 보유한 채무로 정의됨
 자료: 한국경제연구원, *국가채무관리 어떻게 해야하나*. 2010. 9. 2

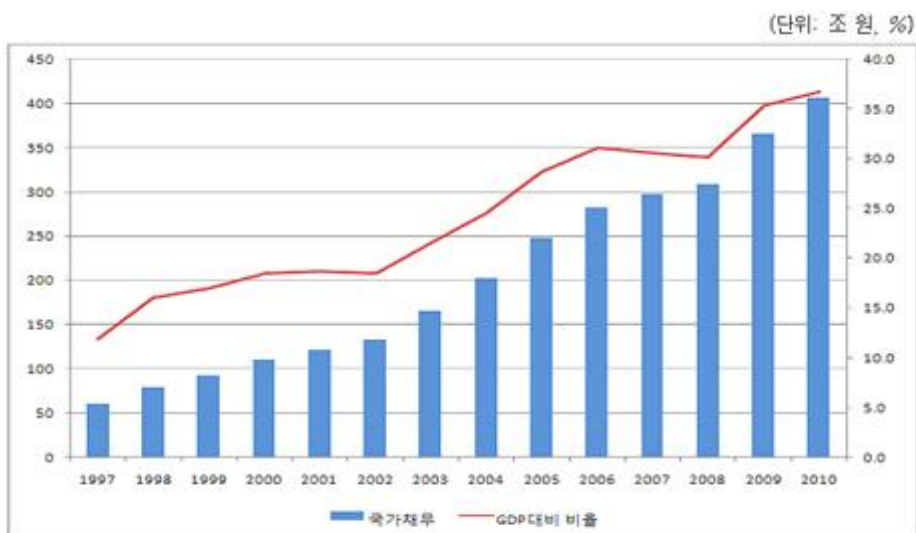
<표 6> 국가채무(종류별)

(단위: 조원)

	2006	2007	2008	2009		2010
	결산			추경	전망	예산안
■ 국가채무 총계	282.8	298.9	309.0	366.0	365.1	407.1
(GDP 대비, %)	(31.1)	(30.7)	(30.2)	(35.6)	(35.3)	(36.9)
◆ 중앙정부	273.2	289.1	297.9	355.3	353.2	394.5
○ 국채	264.3	280.5	289.4	345.4	343.9	385.7
국고채	206.8	227.4	239.3	282.9	282.3	320.4
국민주택채권	42.9	43.3	44.9	48.9	48.9	50.1
외평채	14.7	9.7	5.2	13.6	12.7	15.2
○ 차입금	6.4	5.7	5.3	6.5	5.6	5.0
국내차입금	2.2	2.2	1.5	2.8	2.8	3.0
해외차입금	4.3	3.6	3.8	3.7	2.8	2.0
○ 국고채무부담행위	2.5	2.9	3.2	3.4	3.7	3.9
◆ 지방정부순채무	9.6	9.8	11.0	10.7	11.9	12.6

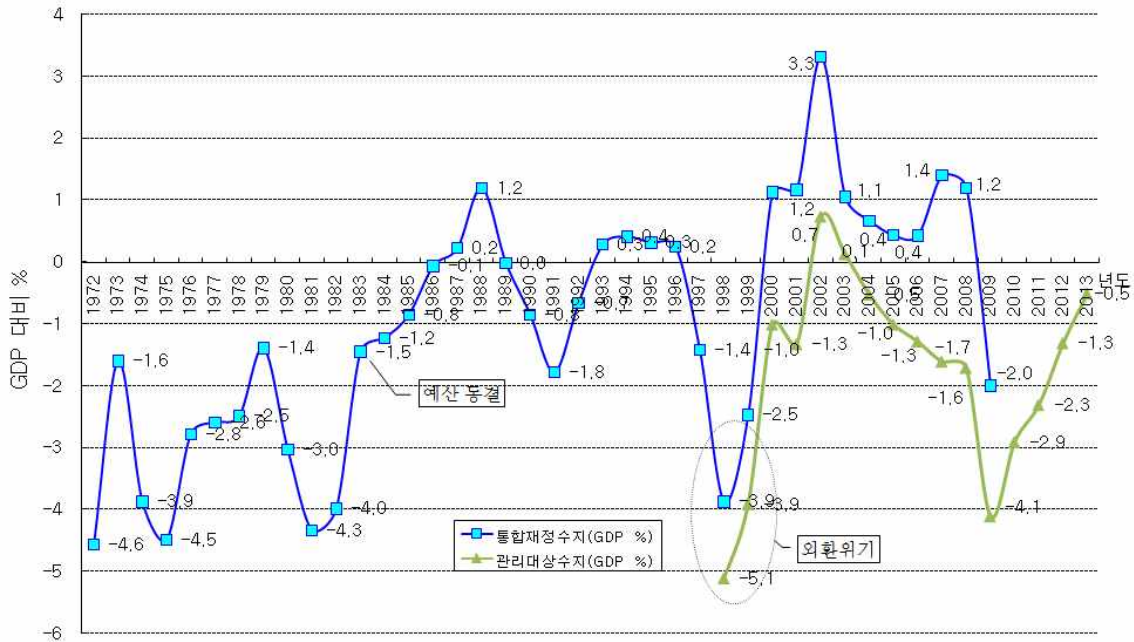
주: 1. 2008년 결산수치는 지방정부 결산 최종 수치를 반영함에 따라 당초 잠정인 308.3조원에서 0.7조원 증가한 309.0조원으로 최종 확정하여 반영
 2. 지방정부 채무는 행정안전부와 교육과학기술부 전망자료 활용
 자료: 대한민국 정부, 2010년도 예산안 심의자료 및 부속서류, 2009.

<그림 1> 1997년 이후 국가채무 증가 추이



주: 1) 국가채무의 GDP 대비 비율은 기준연도 개편을 반영한 신계열 경상 GDP를 이용하여 재계산
 2) 2009년과 2010년 통계는 정부에서 발표한 잠정치 또는 계획치임
 자료: 1) e-나라지표, 대한민국 정부 2) 『2009~2013년 국가재정운용계획』, 기획재정부

<그림 2> 통합재정 수지와 관리대상 수지의 추이



출처: 국가통계포털, (<http://www.kosis.kr>); 2010년 이후는 2009-2013 국가재정운용계획 이영, 재정 출구전략의 모색, 2010년 6월 16일에서 재인용

1997년 말 외환위기 당시 우리의 국가채무는 60조 원 규모로 GDP의 12% 수준에 불과했다. 외환위기 극복과 카드사태 등 신용위기 과정에서 투입한 공적자금 중 회수가 어려운 자금의 국채전환 등으로 2003년부터 국가채무는 빠르게 증가하기 시작했다. 이러한 증가 추세는 2007년과 2008년 국세수입 여건 호조와 회수불능 공적자금 국채 전환 종료에 의해 증가세가 둔화됐으나 국제금융위기 사태를 극복하기 위해 역사상 최대 규모의 추가경정예산을 편성하는 등 2009년의 재정적자로 인해 국가채무는 2008년 대비 18.4%나 증가한 366조 원에 달했다. 2010년 말 우리나라의 GDP에서 차지하는 국가채무의 비중은 36.9%로 1997년 대비 25% 포인트 증가했으며 연평균 증가율은 9.5%에 달했다. 외환위기 이후 우리나라의 관리수지는 거의 매년 적자를 기록하여 국가채무 증대에 기여했다.

정부의 규모, 자원배분, 자원조달 방안 등은 기본적으로 국가가 국민의 행복을 위해 어디까지 책임을 져야 하는가라는 국가역할에 대한 국민의 선택에 따라서 결정되어야 한다. 그러나 유권자들은 향후 몇 년 동안 그들이 뽑은 대통령, 국회의원 그리고 지자체 의원 및 단체장들이 구체적으로 얼마의

세금을 거두고 국채는 어느 정도 발행해서 정부지출을 어디에 얼마나 늘릴지를 자세히 살펴보고 투표를 하는 것은 아니다. 단지 출마한 후보들이 제시하는 “복지국가 건설” 또는 “작고 효율적인 정부” 등과 같은 선거용 구호에 기초하여 투표권을 행사한 유권자들의 위임을 받은 공공부문에 의해 유권자들의 삶을 좌우하는 세부정책들이 결정된다. 일반적으로 국민들은 지금 당장의 어려움을 조금이라도 더 덜어줄 것 같은 후보자에게 표를 줄 뿐이다. 장차 그 대가로 치러야 할 더 많은 세금과 궁핍한 삶은 크게 고려되지 않는다.

향후 몇 년간 이러한 국가채무 추이가 지속되다보면 정부는 세금을 더 많이 걷어야만 하고 결과적으로 국민들의 가치분 소득은 줄어들게 되며, 이는 다시 민간부문을 위축하고 경제성장을 저해하며 악순환의 고리에 빠져들게 될 것이 자명하다. 실령 보다 많은 세금부담을 통해 재정건전성이 다소 개선되더라도 정부는 다시 정부지출을 확대하는 경향을 보일 것이고 이는 또 다시 재정건전성 악화로 이어지며 새로운 세금을 부과하게 할 것이다. 그러나 이보다 더 나쁜 경우는 재정지출 확대에 따르는 정치적 비용을 줄이고자 감세정책을 펼치면서 국가채무 확대를 통해 재정지출을 늘리는 재정환상(fiscal illusion)을 야기하는 정부이다.

2. 재정적자와 국가채무

「국민의 정부」의 경제위기 극복 노력과 「참여정부」의 큰 정부 정책 기조 그리고 최근 세계 경제위기 극복과 관련한 이명박 정부의 재정확장 정책에 연유하여 재정적자가 매년 큰 규모로 발생하여 왔고 이에 따라 국가채무가 급격히 증대하여 왔다. 이에 따라 작금의 재정정책 논의의 초점이 재정적자와 국가채무에 맞추어지고 있는데 이는 크게 잘못된 것이다.

국가채무의 증대에 따라 이에 대한 논의 또한 매우 활발해졌다. 활발한 논의에도 불구하고 국회와 언론에서는 물론이고 일부 전문가들 사이에서도 증명되지 않은 믿음, 즉 미신(myth)이 무비판적으로 되풀이되고 있다. 재정적자의 규모와 위험성을 과장하는 경향과 문제의 심각성을 외면하는 태도 모두 올바른 인식이 아니다. 재정적자 자체가 중요한 것이 아니고 재정적자가 발생하는 원인과 그 내용이 정책논의 핵심이 되어야한다.

국민의 세금이 바탕이 되어 이루어지는 세출이 생산성이 높은 사업에 투입되고, 개별사업이 낭비 없이 추진되는 한 재정적자 자체는 전혀 문제가 되지 않는다. 충분한 세입이 있어 재정이 흑자 기초를 유지한다 하더라도 생산성이 낮은 사업에 정부예산이 계속 투입되면 경제 자체가 장기적으로 유지될 수 없다.

가. 재정적자의 본질 : 빌게이츠의 대리인의 우화(寓話)

재정적자의 발생과 국가채무의 증대는 정부 세입과 세출의 상호 작용의 결과로 나타난다. 적자는 세출이 세입을 초과하는 잔여(residual)로서 결과치이다. 세출과 세입의 상호작용의 결과로서 재정수지가 적자 또는 흑자로 나타나기에 세입과 세출의 본질과 타당성을 이해하면 재정수지는 그 자체로서는 크게 문제가 되지 않는다. 다만 적자가 발생할 때 그 부족재원을 어떻게 충당하느냐 그리고 흑자가 발생할 때 그 여유자금을 어떻게 활용하느냐가 문제될 뿐이다.

현실에서 재정적자가 논의의 대상이므로 재정수지 적자를 논의의 대상으로 하자. 세출이 세입을 초과해 적자가 발생할 경우에 그 부족재원을 충당하는 방법에는 크게 보아 세금을 더 징수하는 방법과 국채를 발행하는 방법 두 가지가 있다. 그러면 이 두 가지 방법에 대해 보다 논리적으로 살펴보자. 이해를 돕기 위해 우화(寓話)를 원용해 설명하기로 한다.

마이크로소프트사의 사장 빌 게이츠(Bill Gates)가 의상을 구입하고자 하는데 자신이 매우 바쁘므로 구매 대리인을 고용하고 그에게 모든 것을 일임했다고 가정하자. 대리인은 빌 게이츠를 위해 두 가지 결정을 내릴 터인데, 하나는 의상 전체에 얼마를 투입하고, 각 의상 종류별로 얼마를 지출할 것인가이고, 다른 하나는 그 구입비용을 어떻게 조달할 것인가이다. 편의상 두 번째 의사결정 문제부터 다루기로 하는바, 대리인이 의상구입비로 금년도에 100만원을 책정했다고 가정하자.

의상구입비 100만원을 조달하기 위해 대리인이 선택할 수 있는 방법은 세 가지인데, 첫 번째는 빌 게이츠의 은행구좌로부터 100만원을 인출하여 현금으로 지불하는 방법이고, 두 번째는 빌 게이츠의 신용카드로 의상 구입 후 1년 뒤에 결제하는 방법이고, 세 번째는 빌 게이츠의 신용카드로 결제를 하되 원금은 영원히 상환하지 않으면서 매년 이자를 계속 지불하는 방법이다. 여기서 가장 중요한 결론은 이러한 세 가지 자금조달 방법 중 대리인이 어떠한 방법을 택하더라도 빌 게이츠의 경제적 상황에는 전혀 변화가 없으므로 자원조달 방법은 전혀 문제가 되지 않는다는 것이다.

대리인이 빌 게이츠로부터 1,000만원의 예금통장을 건내 받았으며 시중 이자율이 10%라고 가정하자. 만약 의상을 구입하지 않는다면 빌 게이츠의 은행잔고는 1년 후 1,100만원이 될 것이다. 첫 번째 현금구매의 경우 대리인이 빌 게이츠의 구좌에서 오늘 100만원을 인출하므로 은행잔고는 900만원으로 감소하고, 1년 후의 이자 90만원을 포함하면 빌 게이츠의 최종 예금

잔고는 990만원이 된다. 현금으로 의상을 100만원어치 구입할 때의 예금잔고는 구입하지 않는 경우에 비해 110만원만큼 감소한다.

두 번째 방법인 신용카드로 의상 구매한 후 1년 뒤에 의상 대금을 지급하는 경우, 1년 뒤 빌 게이츠의 은행잔고는 1,100만원이 되고, 여기서 신용카드 청구액 110만원이 인출될 것이므로, 빌 게이츠의 최종 은행잔고는 990만원이 된다. 첫 번째 방법에서는 10만원의 이자를 잃어버렸지만 두 번째 방법에서는 10만원을 벌었으나 번 후에 그 이자를 신용카드회사에 준 것이다.

세 번째 방법의 경우 1년 후 대리인이 빌 게이츠의 은행잔고 1,100만원에서 이자 10만원을 인출할 것이므로 빌 게이츠의 잔고는 1,090만원이 된다. 빌 게이츠는 매년 10만원을 영원히 지급해야 하기 때문에 이를 충당할 수 있는 자금을 확보해야 하는데, 이자율이 10%일 때 연간 10만원의 이자를 영원히 확보하기 위해서는 100만원의 기금이 필요하다. 1년 후 빌 게이츠의 은행잔고에 1,090만원이 있으나 이 중에는 빌 게이츠가 인출할 수 없는 기금 100만원이 포함되어 있기 때문에, 빌 게이츠의 처분 가능한 예금잔고는 990만원이다.

이상의 간단한 사례는 빌 게이츠의 대리인이 의상구입 자금을 어떻게 조달하든 빌 게이츠의 은행잔고는 똑같다는 것을 보여준다. 빌 게이츠의 의상구입 사례는 국가의 살림살이에도 그대로 적용될 수 있는데, 결국 적자재정을 할 것인가? 말 것인가? 그리고 그 기간을 짧게 하느냐? 길게 하느냐? 하는 것은 전혀 문제가 되지 않음을 보여주고 있다.

물론 현실은 위의 간단한 사례보다 더 복잡하다. 빌 게이츠가 얼마나 오래 사느냐? 자식에게 유산을 남기느냐? 남길 경우 얼마나 남기느냐? 기술혁신이 일어나느냐? 인구가 증가하느냐? 등에 따라 의상구매 대금결제의 세 가지 방법 중 어느 방법을 쓰느냐에 따라 특정 시점에서 빌 게이츠의 은행잔고의 규모가 다를 수 있다.

지금까지의 예에서 빌 게이츠를 국민, 구매대리인을 정부로 바꾸면 결국 정부의 세출을 세금으로 충당하든 국공채라는 부채, 즉 적자재정으로 충당하든 아무런 차이가 없으며, 중요한 것은 세출의 규모와 세출의 내역을 어떻게 가져가야 하는 가라는 점이 분명해진다. 세출이 새로운 부가가치를 많이 창출하고 국민복지에 크게 기여한다면 적자재정이라도 문제가 되지 않으며, 세입이 넘쳐 재정이 흑자를 유지하더라도 불필요하고 생산성이 낮은 부문에 세출이 투입되면 문제가 된다.

나. 적자 여부와 적자 규모보다 세출의 규모와 구성이 더 중요

빌 게이츠의 대리인이 내리는 두 가지 결정 중에서 지금까지 논의한 재원 조달의 방법에 관한 문제보다는 빌 게이츠를 위해 대리인이 의상의 구입에 얼마만큼 지출을 하고 어떠한 의상을 구입하느냐가 더 중요하다. 대리인이 결정한 의상구입비 100만원이 빌 게이츠의 관점에서 보았을 때 많을 수도 있고 적을 수도 있으며, 같은 100만원을 지출한 경우에도 내의, 정장, 캐주얼이라는 서로 다른 용도를 두고, 그리고 각 용도에서 의상의 질과 색깔을 두고 대리인의 결정이 빌 게이츠의 마음에 전혀 들지 않을 가능성도 배제할 수 없다.

세출의 필요성은 계속 증대되나 세출을 줄일 수 있는 방법이 보이지 않는 상태에서 어차피 재정적자 보전을 위해 국채발행이 불가피하다는 판단이 서자 정책당국은 기왕 국채발행이 불가피한 김에 필요한 만큼 발행하여 이것도 저것도 해결하는 것이 좋겠다는 발상을 하는 것 같다.

앞서의 빌 게이츠 관련 우화가 보여주듯이, 재정적자 규모 자체는 걱정할 필요가 없고, 가장 중요한 것은 재정규모를 과감히 줄이는 것이며, 국민의 세금이 바탕이 되어 세출활동이 이루어지는 경우 그 세출이 생산성 있는 사업에 투입되고 개별사업이 낭비 없이 추진되도록 엄격한 검토가 이루어져야 한다는 점이다.

재정적자와 관련된 정책의 핵심적 내용을 다시 정리하면, 적자재정으로 충당된 재원이 부가가치를 크게 창출하는 사업에 투입되는 한 재정적자의 규모는 전혀 문제되지 않는다는 것이다. 충분한 세입이 있어 재정이 흑자기조를 유지한다고 하더라도 비생산적인 사업에 정부예산이 계속 투입되거나 세출이 가치 창조적인 사업에 투입되지 않으면 장기적으로 경제가 유지될 수 없다.

다. 재정적자 및 국가채무의 통계상의 오류

세출에서 세입을 차감한 수치로서 계상되어 발표되는 재정적자의 규모는 정확하지 않다. 통계 오류의 주요한 것으로 과거의 부채에 대한 이자상환 분 이 지출에 잡혀 있는 것이고, 주요 공약이 지출 계상에 누락된 것이다.

과거의 국가채무에 대한 이자상환은 납세자의 부담이기 때문에 재정적자의 계산에 포함되어야 한다고 주장되는데, 이는 잘못이다. 과거의 재정부채에 대한 이자상환은 우리가 세금을 납부하지 않고 계속 보유하게 된 돈으로 벌 수 있는 이자의 일부가 정확히 상쇄되므로, 정부지출 또는 재정적자를 제대로 측정하기 위해서는 과거의 부채에 대한 이자를 포함시키지 않아야 한다. 정부의 모든 통계에는 과거부채에 대한 이자가 포함되어 있기에 현실의

세출 및 재정적자의 규모는 이자 규모만큼 과대평가되고 있다.

새로 선출된 대통령이 농어촌 지원, 수도 이전, 사회보장의 확대, 그리고 사회간접자본의 확충과 관련하여 정부지출을 대폭 늘이겠다고 공약하였다고 하자. 이들 사업이 시행되기 전이라고 하더라도 미래의 정부지출에 대한 대통령의 언질은 일종의 부채이다. 따라서 이는 현재의 재정적자를 계산할 때 포함되어야 한다. 그러나 실제로는 포함되고 있지 않다.

4. 외환위기 이전에는 왜 재정적자가 적었나?

재정적자와 국가채무와 관련된 통계 자료를 긴 기간에 걸쳐 살펴보면 문민정부까지는 경제개발과 사회정책의 적극적 추진에도 불구하고 재정수지 흑자를 기록한 해가 많으며 적자를 기록한 경우에도 그 적자의 규모가 그다지 크지 않음을 발견하게 된다. 안보위기 석유위기 등 각종 국내외의 열악한 여건에서도 어떻게 재정이 흑자를 기록하고 국가채무가 낮은 수준에서 유지될 수 있었을까?

두 가지 요인이 작동했다. 첫째는 지도자와 예산 당국자가 사실 외환위기 이전까지 균형예산 원칙(balanced budget principle)을 크게 강조하고 이를 지키려 엄청 노력하였다는 것이다. 지도자와 예산 당국이 세출의 적극적 확대를 도모하지 않았으며 적자예산을 편성하면 무슨 큰 일이 나는 것으로 인식하고 있었다.

두 번째 요인은 예산편성의 기술적 측면에서 유래된다. 즉 기본적으로 균형예산을 편성하면서 예산편성 시 세입규모를 항상 낮게 잡아 결과적으로 재정수지 흑자를 시현하거나 적자규모가 당초보다 적게 나타나게 되었다. 적자는 세입보다 세출이 클 때 발생하는데 세출은 예산안 통과 시 확정되는데 반해 세입은 경기 즉 경제성장에 영향을 받기 마련이다. 경제성장률 즉 실제 명목 성장률이 언제나 당초 예산상의 성장률을 크게 상회했기에 세수가 예산보다 더 많이 징수됨에 따라 균형으로 편성된 예산은 결산 시 흑자로 기록되거나 당초 적자 예산을 편성했다라도 적자 규모가 축소될 수밖에 없었다. 결국 경제의 고속 성장이 세수 증대를 가져와 재정적자를 줄이거나 흑자의 시현을 가져 왔다.

이상의 두 요인을 살펴보면 재정적자의 발생과 국가채무 누증을 방지 억제하기 위해서는 국가 지도자의 의지와 경제의 활력이 중요하다. 외환위기 이후 재정적자의 발생과 국가채무 누증은 우리 경제의 잠재성장률을 하회하는 낮은 경제성장에 기인하는 바가 크다. 이는 다른 나라의 경험에서도 관찰되는 바이다.

세계 각국에서 국가채무가 누적되는 근본적 원인 중의 하나는 경제성장이 둔화된 때문이다. 지난 15여 년 간 일본에서 국가채무가 계속 팽창한 것은 일본 경제의 부진 때문이고 클린턴 대통령 임기 중에 미국의 재정적자가 재정흑자로 반전된 주된 배경은 신경제 등에 힘입어 미국경제가 고도성장을 이룩했기 때문이다. 경제성장이 둔화되면 세수가 부진해지기 때문에, 그리고 경기대책으로 재정지출이 확대되기 때문에 재정적자의 발생은 필연적이다.

재정적자의 증가율 보다 경제의 성장률이 높게 되면 국가채무가 누적되지 않게 되고 다음 미래세대에도 부담을 전혀 지우지 않게 된다. 만약 높은 경제성장이 확실하다면 일시적인 재정적자는 전혀 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 앞으로 높은 성장이 충분한 세수를 가져와서 일시적 재정적자를 메울 수 있기 때문이다.

VI. 실업대책 및 경기부양과 재정정책

1. 우화(寓話) : 요(堯) 임금의 선정(善政)과 실업대책

요(堯) 임금은 어질고 검소하고 질박하였다. 지붕을 잔디 띠흙으로 인 흙벽돌집에서 살았으며, 벽에는 석회를 바르지 않았고, 음식도 현미와 야채를 주식으로 하였다고 한다. 겨울에도 겨우 한 장의 사슴가죽으로 추위를 견뎠고, 의복은 너털너털 헤어지지 않으면 새 옷으로 갈아입지 않았다 한다.

요 임금 제위 70여 년 동안 세상은 평화로웠으나 7년 동안 계속되는 흉수로 황하가 넘쳐흘러 골치를 앓아야만 했다고 한다. 여기까지는 역사상의 사실이다. 논의를 위한 가상적 상황을 덧붙여 보자. 설상가상으로 요 임금이 다스리던 당(唐)나라에도 우리나라와 같은 금융위기가 급습하여 대량으로 실업자가 갑자기 발생하였다. 인정이 많고 백성들을 어린 자식처럼 사랑하는 요 임금으로서 국민 중 20%에 달하는 실업자의 발생이 참으로 가슴이 아팠다. 그래서 중신들에게 완전고용을 달성할 수 있는 대책을 마련하라고 지시하였더니 다음과 같은 내용이 건의되었다.

"각 마을별로 모든 실업자를 소집하여 일당 5만원씩 지급하는 대신, 마을 공터에 모여 하루는 구덩이를 파게하고 다음날은 전날 판 구덩이를 메우도록 하는 일을 되풀이하여 국민 모두에게 일자리를 제공하자."

어진 요 임금이 신하들의 건의를 받아 시행한 실업대책은 어진 마음의 관점에서 보면 훌륭하나 위기를 맞은 경제의 구조조정 대책으로서 큰 문제를 안고 있으며, 장기적으로는 실업대책 자체로서도 적합하지 않다. 구덩이

를 파고 메우는 과정에서는 우리가 원하는 가치를 부여하는 재화나 용역의 생산이 전혀 이루어지지 않기 때문이다. 국가정책의 방향은 구성원이 가치를 부여하는 제품의 생산에 주안점을 두어야 한다.

2. 실업대책과 재정정책

어진 요 임금이 신하들의 건의를 받아 시행한 실업대책은 어진 마음의 관점에서 보면 훌륭하나 위기를 맞은 경제의 구조조정 대책으로서는 큰 문제를 안고 있으며, 장기적으로는 실업대책 자체로서도 적합하지 않다. 구덩이를 파고 메우는 과정에서는 우리가 원하는 가치를 부여하는 재화나 용역의 생산이 전혀 이루어지지 않기 때문이다. 국가정책의 방향은 구성원이 가치를 부여하는 제품의 생산에 주안점이 주어져야 한다.

아무리 실업의 고통이 크더라도 임기응변적 대응을 하는 것은 문제를 더욱 그르칠 뿐이다. 실업에 관한 대책을 마련하는 과정에서 논의되어야 할 주요 과제는 첫째, 실업의 원인이 무엇인가? 둘째, 실업문제 해결에 국가가 어느 정도 적극적으로 개입하여야 하는가? 셋째, 실업대책의 내용을 어떻게 구체화하고 소요되는 비용을 누가 부담해야 하는가? 하는 것으로 정리된다.

실업에 대한 대책을 효율적으로 수립하기 위해서는 실업의 원인에 대한 올바른 진단이 선행되어야 한다. 미국이 뉴딜(New Deal) 정책을 추진하던 1930년대의 대공황시대는 기업들이 생산능력은 있으나 그들의 제품에 대한 수요가 부족하여 생산이 감축되고 그 결과 고용이 감소되어 실업이 발생했다. 즉 유효수요의 부족 때문에 실업이 발생하였으므로 댐이나 교량의 건설 등 공공사업을 실시함으로써 소득을 늘려 유효수요를 증대시키는 것이 바람직한 정책방향이었다.

공공사업을 통한 일자리 창출로 실업문제를 해결하겠다는 발상과 기업더러 잉여인력을 해고하지 못하게 하는 것은 정부가 현재 심혈을 기울여 추진하고 있는 구조개혁에 정면으로 역행하는 것이다. 우리가 처한 현재의 경제위기에서 벗어나는 확실한 길은 우리가 가진 자원을 부가가치가 높은 사업에 투입하여 이를 기초로 생산된 제품을 수출하여 외채를 갚으면서 높은 수준의 소득을 얻는 것이다. 그런데 공공사업, 취로사업은 부실기업도 외면하는 생산성이 낮은 투자이다. 우리가 지금 겪는 고통이 자원을 생산성이 낮은 데 투입한 결과로 야기되었는데도 우리가 위기를 벗어나기 위하여 추진하는 정부정책이 예전과 마찬가지로 생산성이 낮은 사업에 귀중한 자원을 계속 투입하겠다는 것은 크나큰 모순이다.

공공근로사업을 두고 지적되는 문제는 여러 가지이다. 첫째는, 대상 기업

이 제대로 선정되었느냐는 것이고, 둘째는, 특정사업을 두고 예산의 배정이 제대로 이루어지고 있느냐는 것이고, 셋째는, 참가자들의 선정이 제대로 되고 있느냐는 것이고, 넷째는, 기존의 정부 사업과 균형이 취해지고 있느냐 하는 것이다. 공공근로사업이 국가적으로 낭비 없는 선택이고 실업자를 위한 최선의 선택인지는 별도로 논의되어야 하겠지만, 일단 공공근로사업 자체를 하나의 괜찮은 실업대책 방안으로 수용하고 나서도 면밀히 검토되어야 할 사항이 한두 가지가 아니다.

정부의 실업대책이 지원 위주의 단편적이고 즉흥적이어서 사업 자체의 내용이 제대로 잘 짜여 지지 않아 엄청난 낭비와 비효율이 야기되고 있다. 공공근로사업이나 직업훈련사업을 추진하는 데만 신경을 썼지 각 사업의 내용을 어떻게 할 것인가, 사업의 효과가 과연 무엇인가, 본래 의도하는 효과가 확실히 나타나는가 등에 대해서는 면밀한 검토 없이 사업이 추진되고 있다.

3. 재정지출 증대와 고용 창출

정부의 재정지출 확대를 통해 새로운 일자리를 추가로 창출할 수 있다는 주장이 있고, 선·후진국을 막론하고 이 주장에 근거를 둔 정부정책이 추진되어 왔다. 재정지출의 확대가 고용을 확대한다는 주장은 일견 타당한 것 같으나 그 내용을 면밀히 검토해 보면 크게 틀린 주장임이 쉽게 밝혀진다. 요점을 먼저 말하면, 재정지출을 확대해야 하는 이유는 여러 가지가 존재한다. 다만 고용증대를 위해 재정지출을 확대해야 한다는 주장은 틀린 것이다.

서울-인천 간 운하건설을 위해 10조 원의 재정을 투입한다고 가정해 보자. 서울-인천 간 운하건설이 얼마만큼 새로운 일자리를 창출하여 고용을 확대할 것인가? 자세한 설명을 하기 전에 이 질문에 대한 답부터 하면, 경제 전체로는 새로운 일자리가 전혀 창출되지 않는다는 것이다.

운하건설을 위해 10조 원을 투입할 때 그 재원은 세금을 그만큼 더 거두거나, 국공채를 발행하여 민간부문으로부터 그만큼 더 차입하거나 하는 두 가지 방법에 의해 조달될 것이다. 세금을 10조 원 더 거두면 그만큼 다른 재화나 용역의 구입에 사용되는 소비자의 지출과 기업의 투자가 감소하게 된다. 이에 따라 여타 부분에서의 고용이 크게 감소할 것이다. 10조 원의 매출증대를 놓고 운하부분과 여타 부분의 고용유발계수가 어느 쪽이 크냐에 따라 고용이 전체로 증대되는지 감소되는지가 달라진다. 운하건설투자의 고용유발계수가 여타 부분 투자의 고용유발계수보다 클 때에만 전체적으로 고용이 증대된다.

만약 10조 원의 재원을 국공채 발행에 의한 차입으로 충당한다면 운하건

설에의 10조 원 투입은 민간부문의 투자와 소비를 감소시킨다. 최종적인 결과는, 운하건설에의 10조 원 투입은 새로운 고용을 창출하는 것이 아니고 일자리의 재배치만을 야기할 뿐이다.

일자리 창출에 대해서는 언론이나 각종 토론회에서 누차 논의된 바 있다. 물론 일자리는 기업이 만드는 만큼 기업이 주체가 돼야 한다. 정부의 재정정책은 기껏해야 일시적일 뿐, 항구적인 대책이 될 수는 없다. 기업이 일자리를 만들기 위해서는 불확실성 속에서 아직 발견되지 않은 이윤 기회를 찾아나서는 기업가 정신이 충분히 발휘될 수 있는 환경을 마련해야 한다. 이른바 기업하기 좋은 환경을 만드는 것인데, 이는 곧 기업 활동을 둘러싼 각종 규제를 철폐하는 것이다.

공공사업을 통한 일자리 창출로 실업문제를 해결하겠다는 발상과 기업더러 잉여인력을 해고하지 못하게 하는 것은 세계적 추세에 정면으로 역행하는 것이다. 공공사업, 취로사업은 부실기업도 외면하는 생산성이 낮은 투자이다. 정부가 시행하고 있는 '행정인턴'의 경우 10개월 한시고용이라는 시간적 한계가 있고, 인턴이 하고 있는 일이 전공이나 부서의 고유 업무와 거리가 먼 경우가 많으며, 인턴을 하더라도 향후 채용보장이 되지 않는다는 점 등의 문제가 있기에 이는 진정한 청년실업 해소 정책이 아니라 청년실업 유예 정책에 불과하다. 행정인턴으로 채용된 청년은 2009년 통계에서는 실업자로 분류되지 않을 것이나, 인턴 기간이 끝나는 내년이면 바로 실업자로 분류되고 만다. 또한 정부가 세계 최초로 체결했다고 홍보하는 '미국 대학생 연수취업 프로그램'(WEST)의 경우 참가비와 생활비를 합하면 3000만원이 넘게 들어 가난한 대학생은 이 프로그램에 참여할 엄두도 나지 않는 상황이다.

정부가 최근 일자리 유지와 창출에 정책적 노력을 집중하는 것은 이해가 되지만 일자리 나누기(job sharing)와 고용유지 보조금 등은 단기 처방으로서도 유효성이 분명하지 않으며 장기침체에서는 효과를 발휘하기 어렵다. 따라서 정부는 기업에 고용을 요구하기보다 기업이 고용할 수 있는 환경을 조성하는 한편 실직자의 재취업과 생계 지원이 서로 연결되도록 하는 고용 창출형 사회안전망을 구축해야 한다. 정부는 고용정책만 따로 볼 것이 아니라 장기적인 안목으로 경제 전체를 살피는 종합적인 경제정책을 수립하여 고용문제를 돕는 정도(正道)를 걸어야 한다.

정치적으로 보면 정부가 실직자 지원을 위해 열정적으로 나서야 하지만, 실직자 지원은 투입되는 자금만으로 평가될 수는 없으며, 잘못 설계된 정책은 자멸을 초래할 수도 있다. 1970~80년대 초 경기침체 이후 유럽의 경직

된 노동시장은 수십 년 간 높은 실업률을 유지하게 만들었다. 각국 정부는 근로자들을 위한 단기적 지원을 제공하고 있다. 선진국 가운데 사회안전망이 가장 취약한 미국의 경우 실직급여 연장이 최근 경기부양책에 포함돼 있으며 이웃 일본도 비정규직 근로자들에게 사회적 지원을 제공하고 있다.

그러나 일반적으로 실직자들에 대한 보조금 지원보다 고용을 지속하는 기업에 보상하는 편이 더 합리적이다. 많은 나라에서 강제 (무급)휴가를 내야 하거나 근로일수가 감축된 근로자의 소득을 보전해 주고 있다. 이런 조치들은 시한이 정해져 있는 한 일리가 있는 것들이다. 단기적으로 정부는 (일자리)수요를 지탱시키기 위해 최대한 노력해야 하기 때문이나 일자리 위기가 단기간에 끝날 것 같지 않는 점이 문제이다. 경기침체가 빨리 끝난다 하더라도 자산 거품 붕괴와 이를 초래한 과다차입이 향후 수년간 세계경제에 어두운 그림자를 드리울 것이다.

장기적으로는 유연한 노동시장이 필요하기 때문에, 향후 2~3년에 걸쳐 정치인들은 일자리 관련 정책에 있어 어려운 정책전환을 해야 한다. 직업 보조금지급 프로그램을 철폐하고, 보호받던 근로자들의 특권을 없애며, 기업들이 해고를 통해 구조조정을 쉽게 할 수 있도록 해야 한다. ‘유연성’을 길러야 한다. 실제로 일자리가 쉽게 사라지면 새로운 일자리도 쉽게 창출될 수 있다. 오늘 도움이 되는 프로그램들이 기존의 일자리를 고수하게 만들어 내면 내일 일어날 대규모 조정을 정체시킨다. 정부는 (일자리)수요를 지원하는 정책에서 노동시장을 보다 유연하게 바꾸는 정책으로 전환해야 한다. 이를 위해서는 엄청난 정치적 노력이 필요할 것이지만 실패하면 성장을 정체시키는 만큼 이 작업은 반드시 이뤄내야 한다.

VII. 금융위기 및 금융개혁과 위기극복 비용부담

1. 머리말

외환위기가 오기 이전 오래 전부터 적지 않은 수의 전문가들이 경제위기의 도래를 경고하여 왔었다. 경제위기가 가시권에 들어온 시점에서 많은 사람들은 위기를 실감하지 못했으며 위기가 닥친 후에도 상당수의 사람들은 설마설마 하였다. 이제는 우리 국민 모두 경제위기를 매일매일의 생활에서 체험하고 있다. 그러나 아직도 위기의 본질과 내용이 무엇인지 정확히 진단·인식하고 있지 못하며 머리로는 알고 있으나 행동으로 보여주는 사람은 찾아보기 힘들다.

1997년 우리 자신의 외환위기와 2008년 미국 발 금융위기를 겪으면서 우리는 공적자금의 이름으로 국민의 세금을 투입했다. 위기가 갑작스레 그리고 크게 다가옴에 위기를 본질을 규명하고 원칙을 살핌이 없이 허둥대며 국민의 세금을 과하게 투입했다. 정부에서 발표하고 추진하는 정책을 두고 유추해 보면 정책당국자도 문제의 심각성을 인식했다는 또는 맥점을 제대로 짚었다는 확신을 심어주지 못하고 있다. 특히 정책당국은 핵심적 과제를 두고 정면 승부책을 내어 놓기보다는 현실 타협적인 정책을 펼치고 있다.

오늘날 우리 경제가 위기를 맞게 된 것은 개인, 기업, 금융기관, 정부 등 우리 사회의 구성원 중 그 어느 누구도 경쟁력을 가지 못하고 각자 또는 우리 사회 전체가 가지고 있는 귀중한 자원을 생산성이 없거나 생산성이 낮은 사업에 무분별하다 할 정도로 투입하였기 때문이다.

우리는 무엇을 하든, 무엇을 원하든 반드시 그에 대해 대가를 치르고 비용을 부담해야 한다. 그런데 최근에 진행되는 상황을 살펴보면 비용을 치르지 않고도 경제위기를 극복할 수 있다는 잘못된 판단이 나오고 있으며 불가피한 비용은 나 아닌 남이 모두 부담하여야 한다는 인식이 아직도 팽배해 있다.

비록 우화(寓話)라는 가상적 현실을 빌어 논리를 전개하고 그 서술이 수상(隨想)형식을 띠고 있으나 구체적으로 논의하는 문제만은 경제위기 극복과 관련하여 재정정책상 제기되는 가장 핵심적인 내용을 다룬다.

2. 금융구조조정 비용의 부담책임

가. 우화 : 로빈슨 크루소 군도의 은행과 예금자

로빈슨 크루소(Robinson Crusoe) 군도에 A와 B 두 주민이 사는데 X라는 은행이 있다. 어떤 이유인지는 모르나 B는 은행거래를 하지 않고 A만이 100이라는 예금을 하고 있다. A가 예금한 돈을 대출받은 기업의 모든 시설이 지난 밤의 태풍으로 바다에 쓸려 갔다고 가정하자. 태풍이 불지 않았더라면 문제 자체가 발생하지 않고 태평성대가 계속되었지만 태풍이 스쳐간 다음에 제기되는 과제는 부실채권 100을 어떻게 처리하고 그 비용을 누구에게 부담시키느냐 하는 것이다.

주민 A와 B에게 각각 50씩의 세금을 거두어 구조조정 비용을 마련한다고 가정해 보자. 예금자 보호에 의해 A는 100을 보장받지만 받은 것 중 50은 자신이 낸 세금으로 받는다. B의 경우 평상시 금융기관 근처에도 가지 않았는데 자기보다 부자일지도 모르는 A에게 보조를 해주는 셈이 된다.

두 번째 사례로서 로빈슨 크루소 군도에 C와 D 두 주민이 있고 Y라는 은행이 있다. C와 D 모두 100씩 예금을 하고 있는데 Y은행은 드라큘라(Dracula)에게 대출을 해주었고 드라큘라가 십자가에 못 박혀 영원히 잠들게 됨에 따라 대출 회수가 불가능해졌다고 가정하자. 부실금융 구조조정 비용충당을 위해 세금을 100씩 C와 D에게 부담시켜 보자. 이때 C와 D는 각기 자신들이 낸 세금으로 자신의 예금 100을 보장받는다. 처음부터 예금을 포기하고 세금을 부담하지 않는 것이나 부담하지 않아도 될 세금을 부담하고 자신이 낸 세금으로 예금잔고를 유지하는 것이나 C와 D의 경제적 상황은 똑 같다. 물론 세금을 50씩 부담하여 그 만큼 예금보호를 받아도 경제적 의미에 있어서는 마찬가지이다.

나. 금융구조조정 비용과 납세자 부담

로빈슨 크루소 군도 우화의 첫 번째 사례에서 제기되는 의문은 세금이란 강제적 형태로 소득을 할애하여 B가 A를 왜 도와줘야 하는가 하는 것이다. 로빈슨 크루소 군도 우화의 두 번째 사례에서 제기되는 문제는 부실대출이 회수되지 못하는 경우에 세금을 거두어 보상을 받으나, 예금을 포기하거나 경제적 실질이 똑같은데도 왜 정부가 행정력을 낭비하며 예금자 보호를 고집하느냐 하는 것이다.

금융산업 구조조정과 관련하여 금융체제 안과 밖에서 제도의 개혁과 장·단기적 대응책이 마련·추진되고 있다. 금융구조조정을 놓고 재정정책이 직접적으로 연관되는 부분은 금융구조조정에 직·간접으로 필요한 비용을 소위 재정에서 부담하여야 한다는 데서 출발한다.

내용적 측면에서 볼 때 구조조정 비용의 구성은 크게 보아 첫째, 부실채권 매각 손실에 따른 지원금 둘째, 은행증자를 위한 출자금 셋째, 금융기관 정리시 자산·부채 차액의 대지급금 그리고 넷째, 앞서의 세 가지 지원금과 관련하여 발생하는 이자부담 등이다. 금융기관 구조조정 비용의 총규모에 대해서는 60~100조원으로 추정하고 있으나, 현재로서는 아무도 정확히 모른다. 금융기관 구조조정 비용은 부실채권정리기금을 설치하여 조달하는데 기금의 원금은 부실채권정리기금채권이나, 예금보험공사채권 등 채권 발행을 통해 조달하고 이자지급분은 주로 재정에서 부담한다고 한다. 경기침체로 세수확보가 어려운 경우 이자지급도 채권발행으로 충당하는 것이 불가피하다는 입장이다.

금융기관 구조조정 비용을 놓고 재정정책이 연계되는 부분은 방대한 분량의 국공채 발행 문제와 국민의 세금에 의한 비용충당 문제이다. 국공채 발행

문제는 세 번째 우화에서 다루기로 하고 여기에서는 납세자의 세 부담 증대에 의한 금융기관 구조조정 비용문제를 앞서 묘사한 첫 번째 우화를 중심으로 살펴보자.

기업이 부실하고 금융기관이 부실한 것이 불특정다수인 납세자의 잘못이 아닐진대 부실과 관련한 구조조정 비용을 납세자에게 부담시키는 것은 어느 측면에서 보아도 잘못된 것이다. 기업이든 금융기관이든 경영부실에 직접적인 책임이 있는 집단은 경영주이고 간접적인 책임이 있는 집단은 주주이다. 경영주와 주주에게 가장 먼저 그 책임을 철저히 물어야 한다. 이익이 발생할 때는 경영주와 주주가 모두 챙기고 부실로 거덜날 때는 제삼자인 납세자가 책임을 져야 한다는 것은 어떤 논리로도 납득이 되지 않는다.

부실의 주체들에 대해서 기본적으로 조치가 취해지지 않고 있다. 일부 기업주에 대하여 책임을 묻는 사례가 몇 건 있으나 특수한 잘못에 대한 책임 추궁이지 경영부실을 놓고 전체적으로 관련 당사자들에게 책임을 묻는 조치는 강구된 적이 없다. 물론 여기서 말하는 책임은 현행법과 제도의 틀 내에서 이루어지는 것을 의미하는 것이지 초법적 조치를 취하자는 것은 아니다.

부실금융기관을 두고 관련 책임자들을 좀 더 자세히 살펴보자. 관련 책임자들을 단순히 열거해 보면 정책당국자, 감독책임자, 주주, 경영자, 금융기관 종사자, 대출받은 기업 그리고 예금자이다. 우리나라의 금융기관이 오늘날과 같이 부실화된 책임을 어느 집단이 상대적으로 더 져야 하는가 하는 문제에 오게 되면 규명이 쉽지 않으며 각자의 판단이 서로 상당히 다를 것으로 짐작이 된다. 특히 어느 특정집단은 자기가 아닌 다른 집단이 더 큰 책임을 져야 한다고 분명히 주장할 것이다.

그러면 금융기관의 영업이 번창할 때 관련 집단은 어떤 형태로 이득을 보았는가? 정책당국자와 감독책임자는 떡고물 정도는 만졌을 것이고, 경영자와 금융기관 종사자는 높은 보수와 후한 접대비의 형태로 이득을 보았을 것이고, 주주는 배당과 주가상승으로 혜택을 얻었을 것이고, 기업은 자금대출을 받아 사업을 추진하고 그것으로 이익을 올렸으며 예금주는 원리금의 보장과 높은 이자로 이득을 보았다.

부실채권의 누적으로 금융기관이 부도가 나면 어느 집단이 어떤 형태로 손실을 보는가? 정책당국자와 감독책임자는 금전적으로는 아무런 부담을 지지 않는다. 경영자와 금융기관 종사자는 해고나 낮은 보수로써 책임을 진다. 주주는 주식의 소각이나 감자의 형태로 손실을 부담한다. 예금자의 손실은 원리금을 날리는 형태로 나타난다.

앞서의 우화가 시사하는 바와 관련하여 여기서 특별히 문제로 제기되어야

하는 것은 금융기관 구조조정과 관련하여 예금자의 책임한계와 현재와 미래의 세금을 근거로 한 재정에 의한 금융구조조정 비용충당 문제이다. 정부정책의 기초는 현재 금융부문의 부실이 엄청나고 이를 위해 막대한 자금이 필요한데 이 문제를 현실적으로 해결하는 것은 재정에 의존할 수밖에 없다는 것이다.

부실금융기관 정리 시 예금자보호를 위한 장치를 강화하고 업무의 연속성을 유지함으로써 예금자의 심리적 불안을 최소화하여 금융시스템의 안정성을 제고·유지하는 것은 꼭 필요하다. 금융시스템의 안정성이 흔들릴 때 경제가 겪는 혼란은 너무도 크기 때문에 금융기관 예금자의 보호는 원칙 중의 원칙이다. 문제는 원칙도 사리에 맞는 경우에 사리에 맞게 지켜져야만 원칙이 원칙으로 기능한다는 데 있다.

로빈슨 크루소 군도의 우화에 나타난 두 가지 사례가 다소 극단적 내용인 것만은 사실이다. 그러나 현재 진행되고 있는 금융구조조정 비용을 누가 어떻게 부담하느냐에 대해 필자의 생각으로는 어느 누구도 공식적으로 제기하지 않은 본질적 문제를 두 가지 사례가 나름대로 제시해 주고 있다고 판단된다. 예금주에게 전적으로 책임을 지우자는 이야기가 아니다. 구조조정 비용을 세금 또는 국공채 발행(미래의 세금)에 의해 충당한다고 했을 때 그 실체가 제대로 인식되는 것이 필요하다.

금융기관 부실의 구조조정과 관련하여 예금자의 책임을 어떻게 규정해야 하는가? 세금의 형태로 비용을 부담시킬 때 예금자와 비예금자의 형평성 문제를 어떻게 다룰 것인가? 경제적 이해관계에서 만약 큰 차이가 없다면 세금을 부담시켜 큰 정부로 가는 정책이 과연 바람직한가? 하는 등의 문제로서 제기된다.

VIII. 임대형 민자사업(BTL): 비효율과 재정 허상

1. 목적과 의도

OECD 국가를 중심으로 정부의 독점적 서비스 공급에 따른 비효율성을 최소화하기 위해 재정운용과정에 소비자 선택과 공급자 간 경쟁이라는 시장형 기구(Market-Type Mechanism, MTM)의 활용이 모색되어 왔다.

MTM제도의 도입은 첫째 전통적인 정부서비스를 민간이 제공하도록 하여 재정지출을 줄여 재정적자를 축소, 둘째 서비스의 공급자 간 경쟁을 통해 소비자의 선택의 폭을 확대함으로써 서비스의 질과 효율성 제고(value for

money) 도모, 셋째 공공부문에 민간의 기술과 경영 경험 도입 등을 목적으로 하고 있다. MTM의 대표적 형태는 아웃소싱(out-sourcing)제도, 공공사업에의 민간 자본 참여(public-private partnership, PPP)제도, 바우처(voucher)제도 등이다.

PPP제도로써 우리나라의 민간투자제도는 1994년 「민자유치법」의 제정, 1998년 「사회간접자본시설에대한민간투자법」으로의 개정을 통해 큰 틀을 갖추기 시작했다. 2005년에는 민간투자사업의 시설범위와 추진방식이 다양화되고, 사회간접자본시설투융자회사가 장기투자에 적합한 사회기반시설투융자회사로 개편됨에 따라 「사회기반시설에대한민간투자법」으로 개정되었다. 민간자본투자사업은 주로 운영형 민자사업(build-transfer-operate, BTO)으로 추진되었는데, 2006년부터 임대형 민자사업(build-transfer-lease, BTL)으로 추진되고 있다.

임대형민자사업(BTL)은 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(build)한 후 국가 지자체로 소유권을 이전(transfer)하고 국가 지자체에게 시설을 임대(lease)하여 투자비를 회수하는 민간투자사업방식을 말한다. 즉 민간 사업자가 자금을 조달하여 시설을 건설하고 주무관청이 지급하는 시설임대료로 투자자금을 회수하는 제도이다. 민간투자사업은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의해 추진되는 사업이다. 법에 규정된 사회기반시설은 학교시설, 군 주거시설, 공공임대주택, 아동보육시설, 노인요양시설, 보건의료시설, 문화시설, 자연휴양림, 수목원 등을 비롯한 44개의 시설이다.

BTL 민간투자사업은 민간자금과 경영능력 기술력(노하우)을 활용하여, 공공시설들의 설계, 건설, 개선, 수리, 갱신과 유지 관리, 운영을 실행하는 공공사업의 하나의 방법이다. 어디까지나 국가나 지방공공단체가 발주자가 되어, 공공사업으로서 행하는 것이며, 공공서비스의 민영화와는 완전히 다르다.

2. 사업 현황

BTL 민간투자사업은 <표 7>에 정리된 바와 같이 한도액 규모로는 2005년에 6.2조 원, 2006년에 8.3조 원, 2007년에 9.9조 원, 2008년에 5.0조 원, 그리고 2009년에는 6.5조 원 하여 2005~2009년의 기간에 479개 사업에 포함 36조원 규모이다. 2010년 10월 현재 실시협약이 완료된 BTL 사업에 대한 정부 지급금을 추계한 결과에 따르면 2006~2035년 동안 임대료와 운영비로 지급되는 금액은 41조에 달한다. 연간 지급금액은 2조원에 달한다.

제도 정착의 초기이기에 착공과 운영 건수와 규모는 작을 수밖에 없으나 아직도 낮은 수준으로 의욕에 비해 실제로는 상당한 애로가 있는 것 같다.

<표 7 > BTL사업 연도별 추진 현황

	2005	2006	2007	2008	2009	합계
한 도 액	6.2조원, 128개	8.3조원, 142개	9.9조원, 88개	5.0조원, 65개	6.5조원, 56개	35.9조원, 479개
고 시	3.8조원, 86개	7.2조원, 127개	5.6조원, 78개	2.9조원, 60개	5.1조원, 45개	24.6조원, 396개
협약체결	3.4조원, 83개	6.4조원, 121개	4.0조원, 76개	2.2조원, 49개	0.7조원, 2개	16.8조원, 331개
착 공	3.6조원, 83개	6.1조원, 110개	3.4조원, 63개	0.9조원, 22개	-	14.1조원, 278개
운 영	2.0조원, 60개	2.3조원, 58개	1.4조원, 36개	-	-	5.7조원, 154개

자료: 기획재정부

3. 문제점

BTL 민간투자사업의 문제점은 사업의 추진과정에서 나타나는 것과 재정 운영과 관련하여 지적될 수 있는 것으로 구분될 수 있다. BTL 민간투자사업의 추진과정에서 나타나는 문제점으로는 다음 일곱 가지가 지적될 수 있다.

첫째 모든 지방자치단체가 사전에 사업을 위한 사업타당성 용역을 실시한 후에 이를 각 지방자치단체가 자체적으로 심의하여 민간투자사업으로 할 것인가, 직접 자체적인 재정사업으로 할 것인가를 결정하여야 함에도 불구하고 막무가내 식으로 중앙정부의 민간투자사업으로 신청하여 사업성을 평가하고 있기 때문에 정확한 평가가 어렵다.

둘째 지역적 환경을 고려하여 최소한의 독특한 디자인, 실내장식, 관리운영의 편리성, 동선의 유연성 등 다양한 측면에서 건축물과 개성을 살려서 건축하여야 하고 독특한 공공재 또는 가치재적 성격에서 관리·운영되어야 하나 전연 독창성을 찾을 수 없다.

셋째 관리·운영이 최초의 낙찰 건설업자가 하게 되어 있어서 전문성을 고려하지 않은 무능력한 관리·운영의 부실로 재정 부담이 더욱더 증가될 가능성이 잠재하고 있다.

넷째 사업성 평가에서 문화, 예술, 스포츠, 복지, 학교 등 문화 및 복지관련 분야에서 최소한도 일본이나 그 밖의 국가처럼 사업운영수익, 관리비 등을 30%~60%정도를 보정하여야 하나, 이를 전연 고려하지 않고 전액을 정부의 재정으로 지원하려는데 따른 엄청난 재정비용이 예상되고 있다.

다섯째 사업성 평가에서 이자율계산과 기타의 관리운영비 계산이 위험 기피적으로 계산하여 실질적인 투자비 산정과 현실적인 갭이 크게 존재한다.

여섯째 일부의 사업은 지역 업체의 참여율이 낮아서 최초의 계획을 수정 변경하여 재차 입찰을 하려는 시도는 관리운영비의 부가적인 부담과 낙찰 후에 건설 과정 중의 재설계 등의 금지조항의 미비로 재정 부담이 더욱더 크게 예상된다.

일곱째 타당성 및 적격성 조사보고서와 시설사업 기본계획의 부실로 정확한 평가와 심사가 불가능하다.

사실 BTL을 포함하여 모든 PPP 관련 사업은 기본적으로 사업기간 초과 추가 비용 등 건설위험(construction risk), 민간 사업자가 계약상에 명기된 수량과 품질 기준을 만족시키지 못할 위험(availability risk), 민간의 방만 경영 등으로 수요가 당초 예측보다 높거나 낮을 위험(demand risk) 등의 위험 부담을 안고 있다. 이들 위험을 두고 정부가 과도하게 위험부담을 지면 결국 재정부담의 확대로 귀결되는바 위험을 가장 최소화할 수 있는 사업자에게 위험을 부담하도록 하는 것이 중요하다. 특히 정경 유착과 관민 유착이 팽배한 우리나라의 경우 위험부담이 정부로 귀착될 가능성이 매우 높다.

재정 운영과 관련하여 제기되는 문제가 사실 매우 큰데 정치권과 정책 당국 모두 시시하고 있다. 엄청난 규모의 사업이 추진되고 있는데도 현재 투입되는 예산이 미미함으로 일종의 신기루 환상(illusion)에 빠져있다.

대상 사업도 민간의 창의력이 비용 절감이나 고객 만족에 기여하는 측면이 전혀 결여된 사업들이 주축을 이뤄 현 시점에서의 재정 규모 축소 의도가 강하게 묻어난다. 군 주거시설, 국립대 대학시설, 문화시설, 박물관, 공공 의료시설, 과학관, 초등학교 시설 등등 모두 일반회계 예산 고유 사업들이다. 똑 같은 내용의 사업을 어떤 것은 BTL 사업으로 하고 어떤 것은 일반 예산 사업으로 하는 논리를 어떻게 찾아야 하는가?

정책 당국자로서는 인정할 수 없겠지만 우리나라의 BTO와 BTL은 정부 지출 또는 국가 채무 통제를 회피하기 위한 수단으로 활용되고 있는 측면이 있다. 투자 우선순위가 낮은 사업들이 민간 자금으로 유치될 경우 종국적으로 이자든 임대료든 재정 부담이 더 확대된다. 이러한 잠재적 재정 부담을 재정 규모, 적자 규모, 국가채무 규모에 반영하는 기준이 마련되어야 하고

잠재비용을 정확히 국민에게 공개해야 한다.

물론 2009년부터 BTL 사업의 총한도액과 대상시설별 한도액과 예비한도액을 국회에 제출하고 의결을 받도록 하고 있으며 그리고 정부지급금 규모를 주무 부처별로 대상시설별로 제출하도록 되어 있다. 그러나 관련 금액 수치의 제출과 작성으로 BTL 사업에 내포된 문제가 사라지는 것은 아니다. 국가 예산 사업은 국가 예산에서 하고 시장 메카니즘의 작동 여지가 있는 경우 기본적으로 민간에 맡기고 일부 보조를 해 주는 식으로 큰 방향 전환을 하는 것이 필요하다.

IX. 예산성과금제도

예산성과금제도는 1998년에 도입된 제도로 자발적인 노력을 통한 정원감축, 예산의 집행방법 또는 제도 개선 등으로 예산이 남게 된 경우나 또는 특별한 노력을 통하여 새로운 세입원을 발굴하거나 제도 개선으로 국고수입이 증대된 경우에 지급된다. 지출절약 또는 수입증대가 발생한 중앙관서 소속공무원 및 다른 중앙관서 소속공무원 그리고 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 그 밖의 다른 법령에 의하여 중앙관서의 사무를 위임·위탁받아 수행하는 기관의 임직원 및 예산낭비신고자가 지급 대상이 된다. 지급한도는 수입 증대의 경우 수입 증대액의 10%이고, 예산 절감의 경우 정원감축은 감축된 인원의 인건비 1년분, 경상적 경비는 절약된 경비의 50%, 주요 사업비는 절약된 경비의 10%로 규정되어 있다.

<표 8> 연도별 예산성과금 지급 현황

(단위: 백만원)

	구분	재정개선 금액	예산성과금
2005	지출절약	292,331	450
	수입증대	1,596,022	1,364
	합 계	1,888,353	1,814
2006	지출절약	297,955	957
	수입증대	2,007,573	1,468
	합 계	2,305,528	2,335
2007	지출절약	270,635	238
	수입증대	1,228,790	269
	합 계	1,499,425	507
2008	지출절약	210,892	61

	수입증대	343,579	130
	합 계	554,471	191
2009	지출절약	124,637	176
	수입증대	368,173	151
	합 계	492,810	327
합 계	지출절약	1,196,450	1,792
	수입증대	5,544,137	3,382
	총 계	6,740,587	5,174

<표 8>에 정리된 바와 같이 2005~2009년의 5년 동안 62억 원의 예산성 과금이 지급되었다. 정부의 설명으로는 지출 절약액이 1조 1,965억 원, 수입 증대액이 5조 5,441억 원에 달하므로 성과금 지급이 충분히 정당화된다는 것이다.

취지는 매우 좋으나 실제 운영에서는 세금의 낭비 여지가 있다. 특히 수입 증대 노력과 관련하여서는 감사원과 같은 감독 기관과 세금 징수 기관인 국 세청과 관세청 등의 정보의 비대칭성에 따른 도덕적 해이(moral hazard) 문 제는 매우 심각하기에 문제가 많다. 과거 성과금의 대부분을 국세청 직원들 이 수혜하는 경우가 있었다.

X. 무엇을 어떻게 해야 하나? : 발상의 전환

1. 사고의 전환이 필요하다.

통상적으로 우리는 정부가 무엇을 해야 하느냐를 중심으로 생각한다. 정부 가 해야 할 일을 찾다 보면 모든 일이 정부가 해야 하는 것으로 결론이 나 기 십상이다. 따라서 정부가 무엇을 하지 말아야 하는가를 살피고 이를 제대 로 인식 실천하는 것이 필요하다. 개인, 민간 또는 시장이 잘할 수 있는 일 들에 정부가 개입하지 말아야 하며, 더더욱 국민세금을 투입해 낭비를 초래 하여서는 아니 된다.

작은 규모의 예산을 가진 나라가 자원관리를 효율적으로 했으며 작은 정 부는 국가의 생산성을 저하시킨 경우는 없으나, 국가예산이 방대하고 민간부 문에 원칙 없이 적극 개입하는 큰 나라는 언제나 곤장 난관에 봉착한다는 것이 역사의 교훈이다. 현실의 불가피성에 초점을 맞추어 이 사업 저 사업 별이기보다는, 지금은 다소 고통스럽더라도 예산규모를 상당히 줄이는 것이 국가 백년대계(百年大計)의 시금석(試金石)을 놓는 길이다.

우리 자신을 살펴보면, 빈번한 제도 개혁에도 불구하고 제대로 원활하게 기능하는 제도가 없고, 국민의식도 성숙된 상태가 아니며 어느 것 하나 제대로 된 것이 없다고 해도 과언이 아니다. 밖으로 보기에 번드레하여 착각하기 쉬우나, 내부는 부실로 짝 차 있다. 이러한 위기에서 벗어나기 위해서는 우리 모두 위기의식을 공유하고, 각고(刻苦)의 노력을 경주하는 것이 절실하다. 우리는 하루빨리 지금까지의 환상에서 벗어나 국내외적으로 엄연한 현실을 직시하여야 한다. 시야와 관심을 국내외로 돌리고 우리의 시계(視界)를 넓혀 앞으로 10년, 20년 뒤의 모습을 염두에 두고 현안문제를 진단하고 그 해법을 종합성(整合性) 있게 찾아내어야 한다.

2. 경제에는 우연이 없고 결코 공짜가 없다.

자유경제체제에 벗어나는 특단의 조치만으로 크게는 경제위기가 극복되고, 작게는 문제로 대두된 하나의 사안이 해결된다고 생각하여서는 아니 된다. 아무리 어려운 국면이라 하더라도 문제를 순리대로, 원칙에 따라, 원천적으로 풀어야지 충격요법으로, 대증요법(對症療法)으로 대처해서는 아니 된다.

경제에는 우연이 없고 결코 공짜가 없다. 치밀한 계획을 세우고, 엄청난 노력을 기울이고, 적정비용을 지불해야만 원하는 결과를 얻을 수 있다. 경제는 선택의 문제이다. 하나의 선택은 다른 것의 포기를 의미한다. 현실에서 우리는 모든 것을 동시에 다 가지려 하고, 그것도 공짜로 다 가지려 한다. 불가능한 것은 불가능한 것으로 수용해야 하지 불가능한 것을 가능하다고 하면 더 큰 문제가 야기된다.

3. 정부의 역할에 대한 발상의 전환

스미스(A. Smith)는 불후의 명저 ‘국부론’에서 “국가가 빈곤과 절망의 상태에서 벗어나게 할 수 있는 길은 단 하나밖에 없다. 그것은 바로 안정적인 정부(stable government), 예측 가능한 법률들(predictable laws), 부당한 과세가 존재하지 않는 것(absence of unfair taxation), 이 세 가지만 지키면 된다.”고 갈파한 바 있다. 어떻게 230년 전에 국가 번영의 요체를 이렇게 간결하게 그리고 명확하게 지적할 수 있었을까?

잠재적 생산성이 높은 곳을 찾아내어 자원을 집중적으로 배분하는 일은 시장이 할 일이지 정부가 할 일이 아니다. 교육, 문화, 예술, 산업 등 거의 모든 분야에서 이러저러한 이유를 대면서 예산이 집중적으로 지원되고 있다. 정부가 마련한 기준에 따라 예산지원을 받기 위해 경쟁을 장려하는 것은 시장논리의 잘못된 적용이다. 정부의 집중 지원으로 우리가 손에 쥐는 것은 높

은 품질이나 낮은 가격이 아니라 충성이나 허위보고의 경쟁일 뿐이며 이 과정에서 자원 자체가 낭비되는 것은 물론 귀중한 자원인 창의력도 소멸된다.

재정이 국가의 경쟁력을 약화시키고 해이시키는 사실을 국민도 전문가도 인식하고 있지 못하다. 재정운영이 효율적이지 못할 때는 그 자체로서도 문제이지만 민간부문에 미치는 영향이 매우 크므로 국가 전체적으로 문제가 야기된다. 공공부문의 험슨 쓰임새는 민간부문의 과소비를 유도하고 공공부문에서의 조그마한 빈틈은 사회 전체 기강의 해이를 가속화시킨다.

작은 규모의 예산을 가진 나라가 자원관리를 효율적으로 했으며 작은 정부는 국가의 생산성을 저하시킨 경우는 없다. 그러나 국가예산이 방대하고 민간부문에 원칙 없이 적극 개입하는 큰 나라는 언제나 곧장 난관에 봉착한다는 것이 역사의 교훈이다. 금융위기를 빌미로 추경을 편성하고 내년도 예산을 증액 조정하는 등 정부지출을 계속 확대하는 것은 국민 혈세의 낭비로 귀착된다. 현실의 불가피성에 초점을 맞추어 이 사업 저 사업 벌리기보다는, 지금은 다소 고통스럽더라도 예산규모를 늘이지 않는 것이 국가 백년대계(百年大計)의 시금석(試金石)을 놓는 길이다.

4. 시장 확장적 정부

어떤 나라가 번영하고 어떤 경제정책이 성공하는가? 이 질문에 대한 답은 의외로 간단하다. 한나라의 경제가 번영하기 위해서는 이를 위한 경제체제의 기본 틀이 제대로 마련되어야 하고 경제정책이 성공하려면 이를 담보하는 조건들이 충족되어야 한다.

지도자들은 자주 자신들이 “경제를 살리겠다.”고 약속하고 온갖 정책을 남발하고 있다. 한 가지 분명한 역사적 사실은 경제가 지도자에 의해 인위적으로 살아나는 대상이 아니라는 사실이다. 지도자들의 인위적 조치로 경제가 살아날 수 있다면 지구상에 못사는 나라가 없어야 되지 않는가? 지구 상 200여 나라 중에서 7만 달러 소득인 나라가 있는 반면 왜 일부 나라는 아직도 7백 달러 수준인가? 안타까운 사실은 아무리 훌륭한 지도자라 하더라도 경제를 살리지는 못하지만 잘못된 지도자와 정책은 경제를 망치기는 쉽게 한다는 것이다.

통상적으로 무슨 일이 생기면 우리는 임기응변적으로 정부더러 반드시 무언가를 빨리 하기를 촉구한다. 항상 정부가 무엇을 해야만 하는 식으로 생각하는데 무엇을 반드시 해야 하는 식으로 생각하면 세상의 모든 일은 정부가 하는 것이 좋다는 결론이 쉽게 도출된다. 정부는 무엇을 하지 말아야 하는가

를 살피고 이를 제대로 실천하는 것이 필요하다. 민간 또는 시장이 잘 할 수 있는 일들에 정부는 개입하지 말아야 하며, 더더욱 국민세금을 투입해 낭비를 초래하여서는 아니 된다.

사람들이 많이 다니는 길 위에 100달러짜리 지폐가 떨어져 있다. 100달러짜리 지폐를 발견하는 경제학자는 과연 어떻게 행동할까? 이미 세상을 떠난 올슨(Mancur L. Olson) 교수는 경제학자가 그 지폐를 힘들여 줍는 수고를 하지 않는다고 단언한다. 왜 일까? 만약 그 지폐가 가짜가 아니고 진짜였다면 다른 보행인이 벌써 주워 챙겼을 것이기 때문이다.

왜 후진국들이나 선진국들이 길바닥에 나동글고 있는 100달러 지폐를 그대로 방치할까? 즉 모든 정보와 기술이 잘 알려져 있고 대가만 지불하면 얼마든지 입수가 가능한 현실에서 선진국과 후진국 간의 소득 격차가 시간이 지나면서 점차 해소되는 것이 당연한데 왜 현실에선 그 격차가 계속 확대되느냐 그리고 그렇게 고상하고 그럴듯한 정책들이 널부러져 있는데 왜 선진국들이 이들로써 자신들의 경제문제들을 해결하지 못하느냐 하는 문제가 제기된다.

지도자나 정부의 인위적 조치가 경제를 살릴 수 없고 나라의 번영에 대한 통상적 설명이 옳지 않다면 도대체 누가 무엇을 어떻게 해야 하는가? 한 마디로 정부의 역할이 바뀌어야 하고 그 방향은 정부 확장적이 아니고 시장 확장적이어야 한다. 이때 정부의 역할은 길거리에 버려진 고액권을 직접 집는 것이 아니라 적절한 제도와 정책을 통해 민간이 고액권을 집는 능력을 향상시키는 것이어야 한다.

지금까지 많은 학자들의 논의는 정부가 문제를 야기 시키는 존재인지 또는 정부가 문제를 해결하는 존재인지에 초점을 맞춰왔다. 이제는 논의의 초점을 어떤 유형의 정부가 그리고 어떤 유형의 제도가 경제번영을 유도·촉진하느냐에 맞춰야 한다. 이와 관련하여 제기되는 두 가지 보다 구체적인 질문은 첫째는 경제번영을 촉진하기 위해 정부는 어떤 유형의 서비스를 제공해야 하는가? 이고 둘째는 어떤 유형의 정부가 이들 서비스를 보다 일관성 있게 제공하는가? 이다.

경제적 번영을 위해 어떤 유형의 정부가 필요한지에 대한 질문에 대한 답을 잘 나타내는 문구는 앞서 언급한 올슨 교수에 의해 제안되었다. 그것은 “시장 확장적 정부”(market augmenting government)이다. 시장 확장적 정부는 “사유재산권을 창출하고 보호하는 그리고 계약이행을 보증할 만큼 강력하나 자체의 활동으로 이들 권리를 빼앗지 않도록 제약되는 정부이다.” 시장 확장적 체제를 어떻게 확립하느냐 하는 문제는 많은 과제들을 안고 있는

데, 이에는 3권 분립에서의 국회와 법원의 견제와 균형, 정부의 재정활동에 대한 엄격한 제한, 교육을 통한 정보에의 원활한 접근 등이 포함된다.

정부가 시장을 확장하는데 매우 중요한 역할을 한다고 결론지을 때 우리는 더 새로운 도전에 직면하게 된다. 어떻게 시장 확장적 정부를 더 가질 수 있는가 즉 어떻게 정부의 시장 확장적 역할을 더 확대할 수 있는가 하는 문제 말이다. 이에 대한 답도 의외로 간단하다. 민주주의를 제대로 하면 된다. 즉 개인의 자유와 권리가 존중되고, 3권이 분리되어 서로 견제와 균형이 확립되고, 정책이 국익 관점에서 충분히 경쟁적으로 논의되기만 하면 된다. 문제는 이들 조건들이 현실에서 충족되지 않는 데 있다. 우리가 필요로 하는 것은 제대로 기능하는 민주정치체제하에서 시장을 확장하는 정부이다.

5. 정치 지도력과 정치 개혁

리더십의 힘은 '자신감'에서 나온다. 위기 때는 더욱 그렇다. 리더 스스로 자신감으로 무장되어 있어야 추종자(follower)들을 확신시킬 수 있고 열정을 불러일으킬 수 있다. 루스벨트 대통령의 뉴딜정책이 미국경제를 구했느냐에 대한 토론은 아직 끝나지 않았지만, 그의 공적 중 하나는 '벽난로 옆에서의 대화'로 믿을 수 있는 지도자로 자리매김했다는 점이다. 프랭클린 루스벨트는 특출한 정치개혁가였다. 그가 정부를 훨씬 크게 만든 점은 논란의 여지가 있으나 훨씬 깨끗하게 만들었던 것은 두고두고 귀감이 된다.

이에 반해 청와대는 경제 불안에 대한 대응책으로 비상상황을 연상시키는 지하병커를 택했고, 이로 인한 경제 리더십에 대한 불안감은 원·달러 환율의 불안감 등으로 나타났다. 대통령이 '경제대통령' '경제전문가'라며 '경제 살리기'를 내세우며 너무 설친다. 경제 현상에 대한 얘기는 담당부처에서 하는 것으로, 지도자는 그런 어려운 발표가 나올 때 두렵고 어려워할 국민들을 안심시키고 희망을 줄 수 있는 얘기를 해야 한다.

부시 행정부는 정치개혁의 반면교사였다. 하지만 부시 정권의 관료들은 훌륭하고 정직하게 국정을 운영하는 문제에 골머리를 앓을 이유가 없었다. 실패를 하면 바로 그것이 정부가 제대로 하는 일은 없다는 '정부 무용론'의 증거로 내세울 수 있기 때문이었다. 클린턴은 선거 유세 중 부시 후보에게 “문제는 경제야, 바보야” 하고 경제를 강조해 당선되었다. 사실 이명박 대통령도 '경제 살리기', '경제 대통령'의 구호로 당선되었다. 경제가 어렵다 보니 대통령더러 경제에 올인 하라는 주문이 팽배해 왔고 최근에는 세계적 금융 위기로 그야말로 불철주야(不撤晝夜) 경제에 전념하고 있다.

경제 우선주의는 굉장히 잘못된 주문이다. “경제를 살리겠다”고 지도자들

이 약속하는데 경제는 지도자에 의해 인위적으로 살아나는 대상이 아님을 분명히 인식해야 한다. 낮은 세금, 정부 보조, 행정 지도, 낮은 이자율로 경제가 살아나는 것은 아니다. 안타까운 사실은 잘못된 지도자, 잘못된 정책이 경제를 망치기는 쉽게 한다는 것이다.

우리 국민들이 편하게 살지 못하는 이유는 우리의 위정자들이 정치권력을 놓고 벌리는 추악한 정치게임 때문이다. 우리경제가 휘청거리는 중요한 이유는 정치논리가 경제논리를 압제하기 때문이다. 위정자들의 정치게임에 싫증난 민초들이 제발 정치를 제대로 하여 국민들이 차분히 각자 편안하게 살도록 해 달라는 주문을 해야지, 흐트러진 정치를 팽개친 채 정치논리를 들이밀며 경제에 올인 하도록 요구하면 경제는 더욱 망가지게 되고, 잘 사는 것은 요원해 진다.

정치의 궁극적 목표가 무엇인가라는 질문에 대한 답은 한마디로 국민이 잘 살고 편안하게 사는 것에 대해 시대정신을 창조하고 비전을 제시하는 것이다. 시대정신을 팽개친 채 자화자찬을 일삼는 지도층의 비양심적 언행, 그리고 각 부문 간에 알력을 조장하는 후안무치(厚顏無恥)의 소행은 국민을 못살게 하고 불안하게 하는 것이다. 그 결과 우리 국민은 정치와 정당을 원천에서부터 불신하는 것이다.

정치권은 미래에 대한 비전의 제시 없이 정파 간 또는 한 정파 내의 주요 지도자 간 이해 다툼이나 또는 자기 몫 챙기기에 많은 시간을 보내고 있다. 우리의 경제 수준에서 소화하기 어려운 정책도 언필칭 국민을 의식하여 경제가 치러야 하는 비용에 대한 배려는 전혀 없이, 무책임하게 서로 앞 다투어 발표하고 있다. 그나마 어렵사리 추진된 몇 가지 개혁도 국민을 설득시켜 정착이 되도록 노력하기보다는 특정 집단의 이익을 위해 개혁의 본질을 훼손하는 방향으로 유도하는 데 앞장서고 있는 사례가 종종 발견된다.

경제정책에 대해서는 정치권의 책임과 역할이 매우 크다. 정치권이 할 수 있는 일, 그리고 해야 하는 일은 기본적으로 두 가지이다. 하나는 우리 경제의 각종 구조적 문제의 해결을 위해 국민을 설득시키는 정치적 결단을 이루어 내거나 정치적 지도력을 발휘하는 것이고, 다른 하나는 미래에 대한 청사진과 비전을 제시하는 것이다.

한 사회의 전반적인 경제제도의 장기적 방향에 대해서는 정치 지도자의 이념과 결단이 큰 역할을 한다. 정치 지도자들이 확고한 신념하에 경제정책을 추진할 때 정책의 일관성이 유지되고 또한 미래에 대한 예측이 가능해진다. 영국이 쇠퇴에서 벗어날 수 있었던 것은 대처(Thatcher) 총리의 뚜렷한 이념과 결단 때문이었고, 뉴질랜드가 과감한 경제개혁에 성공할 수 있었던

것은 정치 지도자들의 이념과 방향이 뚜렷하고 굳건했기 때문이다. 개혁 개방 이래 중국이 잘 나가는 것은 중국 지도자의 지도력 덕분이다. 사실 박정희, 전두환 두 대통령 시대에 우리 경제가 잘 나갔던 것은 경제에 관한 두 분의 신념, 결단, 지도력 때문이었다.

경제적 번영을 보장하는 각종 제도를 확립 정착시키면서 정책의 내용을 제대로 만들어 필요조건을 충족시키고 정치적 지도력이 발휘되어 국민적 에너지가 결집되는 충분조건이 충족될 때 경제정책은 성공을 거두고 경제는 번창하게 된다.

정치권에서 나올 수밖에 없는 시대적 지도자는 당대의 시대정신을 창출해야 한다. 정치 지도자와 정치권은 힘을 가지고 있다. 작금의 경제적 어려움이 우리 경제의 체질을 개선하는 기회가 될 수 있도록 책임 있는 자리에 있는 사람이 책임 있는 정책을 제시하고 책임지고 국민을 설득해야 한다. 지금 우리 경제가 안고 있는 문제나 앞으로 당면하게 될 문제는 테크노크라트적인 발상과 처방으로는 해결되지 않는다. 정책수단을 단순히 기계적으로 조작한다고 하여 거대하고 다양해진 우리 경제의 향로가 바뀌어지지 않으며, 지난 외환위기보다 더 힘들다는 작금의 경제위기로부터 탈출되지 않는다는 말이다.

관료를 적절하게 통제하면서 비전 있는 지도력의 발휘로 우리 경제의 구조적 문제를 해결하는 것이 지금 정치권의 가장 중요한 책무이다. 정치의 참다운 멋은 개별 구성원에게는 인기가 없으나 국가적으로 꼭 필요한 일을 지도력의 발휘로 이루어 내는 데에 있다. 논란이 끝난, 방향이 확실하게 잡힌 정책은 머뭇거리지 말고 실시하는 것이 과거나 현재나 유능한 정치지도자의 자질이다.

XI. 무엇을 어떻게 해야 하나? : 몇 가지 구체적 제안

1. 재정 운용과 국무회의

국가재정운용계획, 예산총액배분·자율편성제도, 성과관리제도 등은 법에 제도를 규정하는 것이 물론 중요하고 필요하지만 실제의 운영이 더 중요하다. 이 과정에서 대통령과 개별부처 장관의 예산에 대한 인식과 의사결정이 중요하다. 정착되어 간다고 판단하고 있을지 모르는 국가재정운용계획제도와 총액예산자율편성(top-down)예산제도는 지금과 같은 운용방식으로는 곤란하다.

국가재정운용계획은 재정운용계획이 아니고 국가운용계획이다. 행정부는 물론 입법부도 참여하여 국가의 미래를 위한 전략과 전술을 마련하여 이를 재정적으로 뒷받침하는 계획이 국가재정운용계획이다. 장기 사업의 지출에 대한 열거 취합이 중요한 것이 아니다. 예산[재정]은 일과 정책을 뒷받침해 주는 것이다. 이를 위해서는 국가전략에 대한 기획업무가 중요하다. ‘기획예산처’의 명칭에 ‘기획’이 들어 있으나 조직도를 보나 실제업무를 보나 기획기능이 없거나 약하다. 기획예산처의 기획기능은 단순히 재정운용을 위해서 보다는 대통령과 국무회의의 국정운영을 뒷받침해야 한다.

국가재정운용계획에서 그 수립기간을 5년으로 하는 것은 문제가 없으나 운영에서 국민연금 등 일부 사항)에 대해서는 기간범위를 10년~50년으로 확대하는 것이 필요하다. 미국 의회의 정부책임처(Government Accountability Office)에서는 75년의 시계(time horizon)를 가지고 문제를 보고 있다.

총액예산자율편성제도의 실제 운영을 관찰하면 실제로는 원래의 취지를 전혀 반영하지 못하고 있다. 문자 그대로 top-down 즉 총액 배분과 자율 편성이므로 그 시작은 총 재정 규모의 결정과 그 규모의 주요 분야별 배분이 중요하다. 이 과정에서 핵심적 역할을 해야 하는 집단은 국무위원이다. 대통령과 국무위원 모두가 모여 국가 경제 재정에 대해 열띤 토론을 하고 결론을 도출해야 한다. 총액예산자율편성을 위해 국무위원들이 모이긴 하나 공개적으로 짧은 시간[한 나절 내외]에 사전적으로 조율된 내용과 형식에 따라 토론이 진행된다.

기획예산처가 중심에 서면 외형적으로는 제도가 정착될지는 모르나 본래의 취지가 살아나지 않을 것이다. 우선순위의 책정이나 총액의 결정에서는 기획예산처 보다는 국무회의가 중추적 역할을 담당해야 한다.

2. 성과 평가관 제도의 도입

예산집행과 관련하여 감사원까지 동원하여 조기 집행을 독려하는 것은 참으로 잘못된 발상이다. 감사원은 국민의 세금이 돈 가치가 높은 곳에 낭비 없이 그리고 우선순위가 제대로 책정되어 집행되는 지를 감찰하는 곳이지 시간적 완급을 감찰하는 기관이 아니다. 오마바 미국대통령은 대통령 직속으로 성과 평가관[Chief Performance Officer]을 신설했다. 경제위기 극복을 명목으로 방대하게 이루어지는 지출에 대해 낭비가 없는지, 우선순위 책정이 제대로 됐는지, 그리고 부정부패의 여지가 없는지를 감찰하는 것이 성과 평가관의 책무라고 한다. 감사원은 통상적 지출에 대해 감사를 하게하고 우리

나라도 경기부양과 관련된 각종 지출에 대해 한시적으로 성과 평가관 제도의 도입을 검토해 볼 수 있을 것이다.

루스벨트 대통령은 우리나라에서 뉴딜정책으로 대공황을 극복한 대통령으로 인식되고 있다. 루스벨트 대통령은 사실 우호적이지 않은 정치적 경제적 여건 속에서도 비교적 무난하게 헤쳐 나갔다. 최근 전국경제조사연구소(NBER)의 조사에 따르면, 1932년 전만 하더라도 미국에서 공공구제 사업은 정치적 부패에서 자유롭지 않다는 세간의 인식이 팽배했다. 뉴딜의 대규모 구제사업들이 사상 유례없는 부패의 기회를 제공했다는 평가를 받았다. 하지만 1940년 경에는 부패와 정치 개입 혐의가 상당히 감소한 것으로 나타났다.

루스벨트는 정부의 역할을 확대하면서도 어떻게 청렴한 정부를 만들어낼 수 있었는가? 무엇보다 뉴딜 프로그램 초기부터 감독을 철저히 했기 때문이다. 공공사업진흥청(WPA)에 강력하고 독립적인 감찰기구가 설치됐다. 1940년 의회가 WPA를 조사한 결과 이 감찰기구가 적발하지 못했던 중대한 위반 사례는 한 건도 없을 정도였다고 한다. 또한 루스벨트는 정치권이 경기부양책에서 정치자금을 얻어내는 길을 차단했다. 루스벨트가 일반 국민들과 정서적 유대감을 형성한 것이 경제회복을 위해 감내할 고통을 뚫고 나가는 데 기여했다.

3. 감사원의 재탄생

무영혼(無靈魂) 공무원 집단 감사원이 다시 태어나야 한다. 직무유기와 월권행위가 비일비재하다. 혁신도시 청사진이 허위 투성이라는 사실을 인지하고서도 감사원은 팔짱을 낀 채 사업진행을 수수방관했다. 정황 상 당시 정권과의 코드 맞추기를 위한 명백한 직무유기 혐의가 짙게 풍긴다. 더욱이 엄정한 회계감사로 국고를 보전할 헌법상 책무이자 권한을 스스로 저버렸다. 감사원이 내놓은 몇 건의 감사결과나 감사 착수 발표 사안 중엔 정권과 코드 맞추기 냄새가 풀풀 풍기는 것이 즐비하다. 지난 1월 발표한 남북협력기금 전면 감사계획이 그렇고, 과시적으로 추진되는 공기업 특별감사 역시 마찬가지다.

4. 초당적 장기재정정책위원회의 국회 내 설치

우리의 국가채무 수준이 선진국은 물론이고 우리의 경쟁국과 비교하여도 높지 않은 것은 분명한 사실이다. 이와 관련하여 세 가지 사실이 지적되어야 하겠다. 첫째 우리의 국가채무 증가 속도가 전 세계적으로 전무후무하게 높다는 점이다. 둘째 현재의 복지제도와 재정제도를 그대로 유지하더라도 국가

채무 수준이 크게 확대될 내용이 들어 있어 각 제도의 지속가능성과 재정 건전성이 크게 위협받을 것이라는 점이다. 셋째 심각한 저출산과 급격한 고령화 그리고 남북 통일로 국민 부담이 크게 증대되리라는 점이다.

위의 세 가지 요인이 정책의 장에서 논의될 때는 심각성이 부각되나 정책을 최종 결정하는 정치의 장에 오면 당리당략, 무책임, 인기영합주의로 점철되어 문제가 개선되기는커녕 개악되고 있다. 이 문제를 극복하기 위하여 국회 예산결산위원회 내에 ‘장기재정정책위원회’를 초당적으로 설치할 것을 건의한다. 이 위원회는 국회의원과 외부 전문가로 구성되고 국회예산정책처의 사무적 지원을 받는다. 이 위원회는 재정의 장기적 건전성과 관련한 제도와 정책을 연구하여 국민과 국회에 제시하는 것을 주된 임무로 한다.

5. 총량적 재정규율제도의 도입

우리나라를 포함하여 거의 모든 나라에서 재정이 당면하는 가장 큰 문제는 재정 규모의 지속적 확대와 적자 예산의 편성에 따른 국가 채무의 지속적 증대이다. 재정 규모의 확대와 재정 적자의 지속은 재정 자체의 지속가능성(sustainability) 문제는 물론 경제 전체의 활력 유지(viability) 문제까지 제기하는 한다. 이에 따라 각 국은 재정 규모와 재정 적자에 대해 묵시적 또는 명시적 ‘규율’(rule)의 도입을 시도해 왔다.

재정규율은 중장기 재정운용에 적용되는 원칙으로서 재정정책의 지속가능성의 실현, 재정운용의 투명성(transparency) 제고, 정책의 신뢰성(credibility) 제고로 요약된다. 즉 국민적 합의로 재정운용 원칙을 세우고 세출 확대에 대한 정치적 영향이 개입될 여지를 차단하는 것이다.

우리나라는 1950년대 미국원조에 의해 나라살림이 꾸려지던 시기를 벗어나 경제개발계획이 본격적으로 추진되던 1960~1980년대를 거쳐 1990년대 중반까지는 ‘세입 내 세출’이라는 ‘균형예산 원칙’을 엄격하게 준수한 결과 건전재정 기조가 유지되었다. 1997년 외환위기를 겪으면서 대규모 공적자금의 투입, 사회안전망 등 복지수요의 증가, 고도성장 시기의 마감 등으로 예산 규모가 계속 확대되고 적자재정의 시대가 도래하였다. 이에 따라 ‘총량적 재정규율’이 확립될 필요성이 증가하고 있으나 이를 위한 전면적 논의가 아직 구체화되고 있지 못하다.

선진국들의 경우 총량적 재정규율은 제2차 세계대전 이전의 ‘단 연도 수지균형’, 세계대전 이후의 ‘경기순환 고려 수지균형’, 그리고 최근의 입법 형태의 ‘강제적 총량적 재정규율’의 세 단계로 시대적 상황을 반영하며 발전되어 왔다. 1980년대 이후 전 세계적으로 성장이 둔화되는 가운데 복지지출의 지

속적 증대를 둔화된 조세수입으로 충당하는 과정에서 조세에 대한 정치적 저항이 야기되면서 재정 규모 확대와 만성적 재정적자에 대해 새로운 형태의 강력한 총량적 재정규율이 모색되기에 이르렀다.

최근 의회가 총량적 재정 규율을 도입한 나라들을 살펴보면 먼저 영국의 경우 1998년 재정안정법(Code for Fiscal Stability)을 제정하였는바 의회는 경기변동 주기별로 경상수지의 균형을 도모하여야 하며 자본수지의 적자를 보전할 목적으로만 정부차입을 허용하는 황금규칙(Golden Rule)과 경기변동의 주기별로 GDP대비 공공부문의 채무가 안정적 수준(40% 이내)을 유지하도록 규정하는 지속가능투자규칙(Sustainable Investment Rule)을 확립했다.

유럽연합(EU)은 마스터리히터 조약 제104조에서 GDP대비 재정적자 비율 3%, GDP대비 정부부채 비율 60%를 준수하지 못하면 각종 제재를 가하는 ‘과도 적자 규제’(excessive deficit procedure) 규정을 마련했다. 내각책임제를 채택하는 대부분의 유럽 국가는 예산절차를 2단계로 구분하여 1단계에서는 의회가 향후 수년간의 지출상한액을 설정하고 이를 수십 개의 지출영역으로 구분하여 의결하며, 2단계에서는 의회가 매년도 예산안에 대하여 각 상임위원회별로 지출한도액을 할당하여 심사한 후 의결하도록 하였다. 또 유럽의 많은 국가들은 의회에서 사전예산(pre-budget)을 심사하며 재정 총량을 결정하고 있다.

미국의 경우 1974년에 제정된 의회예산법, 1990년대의 GRH법과 예산강제법(BEA)을 거치면서 재정 규율의 논의가 활발했으나 아직 본격적인 총량적 재정규율이 도입된 것은 아니다. 다만 대통령의 예산안이 제출되면 의회는 예산결의안을 발의하여 예산분야별 최대 허용범위, 각종 예산조정방안 등을 의결하며, 예산결의안은 향후 10년간의 총량지표(수입 및 지출총액, 재정수지, 정부부채 등)와 20개 기능별 할당금액을 결정하고, 예산결의안에 따라 ‘지출승인 위원회’는 ‘재량적 지출’을, 소관 상임위원회는 ‘의무적 지출’을 각각 심사한다.

사실 미국의 경우 과대한 정부지출로부터 국민을 보호하고 건전한 재정·통화정책을 도모하기 위하여 1979년에 연방정부 세출제한을 위한 개헌안이 발의된 바가 있다. 프리드만(M. Friedman)(1979) 등이 관여한 전미과세제한위원회(National Tax Limitation Committee)의 기본적 생각은 민주적으로 선출된 의원들이 유권자가 바람직하다고 생각하는 것보다도 더 많은 재정지출에 부(不) 표보다 가(可) 표를 던지게끔 되어 있는 현행의 제도적 모순을 고쳐보자 하는 것이다.

연방정부세출제한을 위한 프리드만 교수의 개헌안은 “(1)세출 총액의 증가

율은 당해 회계연도 개시 이전에 끝나는 전 연도의 명목 GDP의 성장률을 상회하여서는 안 된다, (2)전년도의 물가 상승률이 3%를 상회할 경우 당해 연도의 세출 총액은 3%를 넘는 물가상승율의 1% 초과 시마다 4분의 1%만큼 세출 증가율을 감소시켜야 한다, (3)매 회계연도 세출을 초과하는 세입이 있을 경우 국가채무가 말소될 때까지 이의 상환에 충당하여야 한다, (4)대통령에 의한 비상사태선언이 있을 경우에는 상하 양원 3분의 2 이상의 찬성투표로 당해 회계연도 세출예산을 초과하는 특별 긴급자금 방출을 허용할 수 있다, (5)세출예산에 대한 제한은 주 정부 의회의 절대다수가 찬성하고 상하 양원 4분의 3의 찬성을 얻으면 이를 증액할 수 있으나 차기 회계연도부터 적용하여야 한다.” 등이 주된 내용이다.

<표 9> OECD국가들의 재정규율 현황

국 가	포괄적인 정성적 규칙	부채 기준		지출 기준		적자 기준		지출한도에 대한 정치적 동의			
		총부채 한도	민간보유 부채한도	명목지출 한도	GDP대비 지출한도	GDP대비 연도별 적자한도	다년도 적자한도				
유럽 (23)	EU (15)	HFO (12)	오스트리아	재정준칙 없음							
			벨기에	-	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙
			독일	-	-	-	내부규칙	-	헌법, 예산법	-	내부규칙
			스페인	-	예산법, 규정	예산법, 규정	규정	규정	규정	규정	예산법, 규정
			핀란드	내부규칙	예산법	예산법	-	-	내부규칙	-	-
			프랑스	재정준칙 없음							
			그리스	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙
			아일랜드	규정	규정	-	내부규칙	-	규정	규정	내부규칙
			이탈리아	재정준칙 없음							
			룩셈부르크	설문조사 결과 없음							
			네덜란드	-	-	-	-	-	-	-	내부규칙
			포르투갈	헌법, 규정	예산법	-	예산법	-	헌법	헌법	규정
	비 유로 (3)	영국	예산법, 내부규칙	예산법, 내부규칙	-	-	-	-	-	-	
		스웨덴	-	-	-	내부규칙	-	-	내부규칙	-	
		덴마크	재정준칙 없음								
기타유럽 (4)	스위스	설문조사 결과 없음									
	노르웨이	-	-	-	-	-	내부규칙	-	-		
	아이슬란드	-	-	-	-	-	-	-	내부규칙		
	터키	예산법	-	예산법	예산법	-	-	-	-		
체제전환국 (4)	슬로바키아	-	예산법	-	예산법	-	예산법	-	-		
	체코	재정준칙 없음									
	헝가리	규정	내부규칙	-	내부규칙	-	규정	규정	-		
비유럽 (7)	폴란드	설문조사 결과 없음									
	호주	규정	-	-	-	-	-	규정	-		
	뉴질랜드	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙		

	미국	재정준칙 없음							
	캐나다	재정준칙 없음							
	멕시코	헌법, 예산법	헌법, 예산법	예산법	예산법	예산법	예산법	규정	-
	일본	예산법	-	-	-	규정	-	-	-
	한국	재정준칙 없음							

자료: 박형수, “재정준칙의 도입에 대한 검토”, 「월간 재정포럼」, 2007. 3.

지금까지 채택되거나 논의된 재정 규율은 그 내용 상 크게 네 가지로 구분되는바 세출 규율(expenditure or spending rules), 재정적자 규율(deficit rules), 국가채무 혹은 준비금 규율(debt or reserve rules), 차입 규율(borrowing rules) 등이다. 이들 규율들은 각기 장·단점을 가지고 있다. 재정 규율들은 내부 규정, 법안 규정, 헌법 규정 등 그 강제성에 있어서 나라별로 <표 9>에 정리된 바와 같이 그 내용과 형식이 다양하다.

세출 규율은 세출 증가율을 GDP 경상성장률 이내로 한다든가, 특정 세출 항목에 대해 상한선을 설정한다든가 하는 것으로 OECD(2006)는 재정건전성 측면, 경기안정성 측면, 행정의 투명성 측면 모두에서 세출규율이 우월하다고 지적하고 있다. 재정적자 규율은 적자 예산의 편성을 금지하거나 재정적자의 규모를 절대적으로나 상대적으로 한정시키는 것이다. 이는 국민들에게 설명하기 용이하다는 장점도 있지만 적자에 대해 재정당국의 작위적 해석이 내포될 수 있다는 단점도 있다. 국가채무 규율 혹은 준비금 규율은 국가채무 규모의 상한선을 GDP의 일정 비율 이내로 제한하거나 세계잉여금을 국가채무 상한에 우선적으로 사용하도록 규정하는 것이다.

우리나라의 경우 균형예산 원칙과 세계잉여금의 사용과 관련하여 간략한 재정 규율이 있을 뿐이다. 1961년에 제정된 예산회계법과 이를 전면 개정한 2006년의 국가재정법 제18조는 “국가의 세출은 국채 또는 차입금 외의 수입을 그 재원으로 한다. 다만 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.”고 규정하여 전통적 균형예산 규율을 천명하고 있다. 국가재정법 제90조는 세계잉여금의 처리를 ①교부세의 정산, ②공적자금상환, ③국채 또는 차입금의 원리금 상환, ④추가경정예산안의 편성의 순서로 사용하도록 규정하고 있다. 세계잉여금을 추경편성에 사용 가능하도록 규정함으로써 재정 기강(fiscal discipline)이 오히려 해이해 질 여지가 있다. 국가재정법 제91조는 국가채무의 관리에 대해 길게 규정하고 있음에도 불구하고 그 내용이 불분명하고 빈약하며 총량적 재정규율과 관련된 것은 전혀 규정되어 있지 않다.

정부 재정운영에서 가장 중요한 것은 정책당국자가 어떠한 의도를 가지고 있느냐 하는 것이다. 균형재정이 어떤 경우에도 최선의 정책인 것은 아니다. 즉 적자재정의 운영이 가능하며 많은 경우 또는 어떤 경우에는 적자재정이 최선의 정책이 될 수 있다. 현실에서 재정적자가 없는 균형재정을 강조하고 이를 제도적으로 뒷받침해야 한다는 것은 적자재정이 허용될 경우 정책당국이 여러 가지 이러저러한 핑계로 재정운영을 방만히 할 가능성이 높으며 현실에서 그러한 현상이 나타나고 있다는 점이다.

현실에서 재정지출의 확대와 재정적자의 증대를 막을 수 있는 가장 확실한 방법은 제도나 법을 통해 재정운영에 특별한 제한 또는 제재를 가하는 것이다. 즉 재정운영에 관계하는 사람들로 하여금 특별한 규칙에 따라 행동하게끔 제도적 장치를 마련하는 것이다. 이때 재정되는 규칙은 여타의 정책 결정과 별개의 사항으로 규정되고 이 규칙의 준수는 법으로 강요되어야 한다.

이론적 관점에서 볼 때 재정운영에서 뿐만 아니라 모든 정책운영에서 정책당국자에게 정책수단 선택의 자율성을 갖게 하는 것이 그렇지 않은 경우보다 더 바람직하다. 문제는 자율성이 부여될 경우 정책당국자가 그 자율성을 악용하여 정책을 집행하고 결과적으로 문제를 더욱 그르치는데 있다. 이론적으로는 결코 바람직하다고는 할 수 없으나 현실에서는 더욱 나쁜 상황의 전개를 막아야 한다는 관점에서 법률과 제도에 의해 재정적자의 편성을 금지시키는 것이 최선이라고 주장되어지고 있다.

균형예산의 달성을 위해서는 세출증가의 억제가 최선의 정책방향이다. 세출증가의 억제가 아닌 세입확대를 통해 균형재정을 달성해야 한다는 주장도 있으나 탄지와 숙내호트(Vito Tanzi, and Ludger Schuknecht)(2000)의 조사에 따르면 균형재정의 달성에 성공한 나라들의 경험에서 볼 때 세출의 억제가 재정적자 해소의 최선의 방법인 것으로 밝혀지고 있다.

재정건전화를 성공시키기 위한 세출 억제에 있어서도 세출 가운데서 투자지출 보다는 정부소비나 이전지출 및 보조금의 축소에 초점을 맞추어야 한다. 문제는 이전지출 및 보조금의 축소는 정치적 이유로 인해 투자지출보다 긴축하기 어려운데 있다. 그러나 정부가 이러한 반발을 극복하고 정부소비나 이전지출의 긴축에 성공할 때 민간부문은 재정건전화 정책의 지속에 대해 신뢰를 가지게 된다.

최근 외국의 성공적인 재정건전화 사례를 보면 재정지출과 국가채무를 줄여나가는 총량적이고 '거시적'인 접근법뿐만 아니라 공공부문의 자원배분 및 성과의 개선에 염두를 둔 예산과정의 개혁이라는 '미시적'인 접근법도 함께

사용해야 한다는 교훈을 얻을 수 있다. 재정건전화에 있어서 단순히 지출규모를 제한하는데서 그치는 것이 아니라, 예산편성과 자원배분을 보다 효율적이고 효과적으로 수행하도록 제도를 개선하고 그 결과로 공공부문의 미시적인 성과개선이 재정건전화라는 거시적 목표의 달성에 기여하도록 해야 한다. 이는 총량적인 접근으로 가능한 것보다 더 양질의 재정건전화를 가능하게 한다. 따라서 우리의 재정도 궁극적인 부채 축소를 위해 일시적이고 단기적인 지출의 축소가 아니라 구조적인 적자 요인을 개선해 나가기 위해 총량적인 재정규율 제도를 도입해야 한다.

우리나라에서 도입을 검토해야 할 총량적 재정규율은 세출 규율로서 ‘세출 규모 증가의 명목 GDP 성장률 이내 제한’, 재정적자 규율로 ‘GDP 대비 재정적자 일정 비율’, 국가채무 규율로 ‘GDP 대비 국가채무 일정 비율’ 등이다. 세 가지 규율 모두가 GDP를 기준으로 하기에 GDP 성장을 촉진하는 정부가 재정규모를 확대할 수 있다는 유인을 줄 수 있다.

이 모든 재정 규율 논의에서 규율의 본질과 필요성에 대해 국민의 전폭적 동의와 지지가 중요하고 정치권과 정책당국은 지도력을 발휘해야 한다. 또한 국제적 기준에 따라 공공부문의 범위와 재정적자와 국가채무의 내용과 범위에 대해 객관적 통계가 마련되어야 한다. 총량적 재정규율은 앞으로의 헌법 개정 과정에서 헌법의 조항으로 포함되는 것이 바람직하다. 2001년에 시도되었던 ‘재정건전화특별법’ 같은 법률의 제정, ‘국가채무관리위원회’의 설치, 국가재정법에 ‘특정 조항의 삽입’ 등과 같은 미봉적 접근으로는 재정건전화가 도모될 수 없고 그런 성격도 아니다.

국가 채무의 중차대한 성격에 비추어 볼 때 국가 채무에 관한 사후적 관리에만 주안점을 둘 수 없고, 국가 채무를 억제하기 위한 편성단계의 사전 노력이 국회 차원에서 강조될 수밖에 없다. 건전 재정을 제약하는 요소 중의 하나로써 법률이 보장하는 각종 세입 연계 「사전적 자원배분 방식」은 막아야 한다. 조세수입의 일정부분을 해당부문의 지출을 자동적으로 예산에 계정하게 하는 법률적 차원이 사전적 재원확정 배분방식은 행정부의 예산 편성권은 물론이고 국회의 예산심의권을 부분적으로 무력하게 하면서 재정여건 변화에 상응한 재정의 대응능력을 약화시킨다. 이런 유의 법정 경직성 항목은 경우에 따라 총선·대선 등 정치적 경쟁 기간에 불쑥 들어가거나 아니면 그 비율이 증액될 수 있다. 따라서 재정개혁의 일환으로 국회가 재정구조의 개선을 도모할 수 있는 제도적 장치가 있어야 한다.