

財政收支(赤字)計理의 接近方式과 財政收支管理方向*

吳 然 天

<차	
I. 머릿말	意義
II. 財政赤字(deficit)計理의 諸 接近方式	1. 財政運用의 推移
1. 公共債務概念(public debt concept)接近方式	2. 統合財政收支改善의 再吟味
2. 純財産(net worth) 또는 經常計定(current account) 接近方式	3. 財政收支 視覺의 再定立
3. 膨脹的 財政赤字	IV. 財政收支의 管理方向
4. 通貨供給側面에서의 財政赤字 接近方式	1. 財政政策目標에 相應하는 財政收支計理形態의 活用
III. 財政運用의 推移와 統合財政收支의	2. 一般財政收支와 融資收支의 設定
	V. 맺음말

I. 머릿말

전통적으로 財政收支를 예산제도상 어떠한 형태로 計理하고 표현하는가는 財政學徒들의 주된 관심영역이었다고 할 수는 없다. 그러나 정부의 歲入源이 公共部門의 전형적 收入形態인 租稅외에도 다양한 형태의 借入收入을 포함하고, 이러한 公共借入이 재정정책수단으로 광범위하게 구사될 뿐 아니라 정부의 서비스와 지출의 양태가 점차 다양화됨에 따라(특히 投融資機能의 확대) 財政收支를 어떠한 형태로 計理하며, 또한 財政赤字를 어떻게 定義하는 것이 바람직한가 하는 論議도 의미를 갖게 되었다. 특히 一般財源調達能力을 上廻하는 정부기능 및 세출수준의 확대, 財政의 景氣對策機能의 역할증대, 그리고 이에따른 財政赤字가 보편화됨에 따라 財政赤字를 조망하는 視覺과 接近方式이 다양하게 제기되기에 이르렀다.

우리나라는 과거 '70年에서 '80年代초에 걸쳐 一般會計 위주의 財政收支과약이 관례화하였는데, '80년대에 들어서 經濟安定과 緊縮財政基調의 정착에 부응하여 一般會計, 特別會

* 本 論의 작성에는 經濟企劃院 金正國 豫算政策課長의 助言과 本 大學院 李泰龍 助教의 도움이 컸다.

計, 基金을 망라한 統合財政收支가 財政收支 및 財政赤字 算定에 있어 중심되는 개념으로 부각되어 왔다. 그러나 최근에 이르러 財政收支와 赤字規模를 合目的的으로 파악하고 관리하는 문기가 公共基金의 活用, 財政投融資計劃의 개편제안과 더불어 중요한 政策議題로 대두하였다.

이에 本稿는 財政收支 및 財政赤字 計理를 위한 諸 接近方式을 소개하면서, 우리나라에 있어 財政收支 運用方式의 推移를 살펴보기로 한다. 더 나아가서는 '80년대이래로 財政運用 가이드라인의 하나로 간주되었던 統合財政收支上的 赤字概念을 재음미하는 가운데 赤字要因과 赤字縮小 노력을 평가한 후, 결론부분에서 財政環境變化를 受容할 수 있는 合目的的 財政收支 管理方式을 탐색해 보기로 한다.

Ⅱ. 財政赤字(deficit)計理의 諸 接近方式

「形式이 內容을 지배한다」라는 말이 있듯이 財政活動과 財政收支를 어떠한 형태로 計理하느냐도 결코 간과할 수 없는 論題라고 할 수 있다. 財政收支에 어떠한 항목을 포함하고 어떠한 형식에 의하여 計理하느냐에 따라 財政收支의 內容과 政策的 意味가 달라지기 때문에 財政赤字의 接近方法은 다양하게 설명될 수 있다. 여기서는 세계각국에서 사용되고 있는 財政收支의 형태 및 赤字概念을 몇가지로 나누어 간략하게 소개하기로 한다. 즉 탐색하려는 經濟의 效果와 추구하려는 政策目標에 상응한 財政收支 및 赤字概念을 公共債務概念(public debt concept)에 입각한 總量的 赤字, 純資産(net worth) 또는 經常計定(current account)에 입각한 經常的 赤字, 總需要效果를 파악하는데 유용한 財政政策의 方法, 通貨供給效果를 파악하는데 유용한 通貨論의 方法으로 나누어 설명하기로 한다.⁽¹⁾

1. 公共債務概念(public debt concept) 접근방식

재정적계의 가장 일반적인 개념은 「차입에 의하여 조달된 公共財源」을 말하는데 흔히 總量的 赤字(overall deficit)라고도 칭해진다. 이와같은 「公共債務概念」에 입각한 廣義의 채무 개념은 <表 1>에 나타난 바와 같이 經濟적 지출과 實物자산 및 금융자산의 순취득에 현금보유의 증감을 合算한 총지출에서 정부의 일반세입(조세수입과 經濟적 稅외수입)을 감한 것이다. 차입을 제외한 총수입에서 純貸付를 포함한 총지출을 감함으로써 도출되는 總量的 赤字는 정부의 총량적외부차입수요를 반영하게 된다는 점에서 예산정책이 총수요에 미친 영향(특히 확장효과)을 논할 때 광범위하게 사용된다. 이러한 개념은 미국을 위시한 서구제국에서 많이 사용된다. 특히 총수요관리를 위해 金融기관차입을 감소시키려는 정책대안의 경우 總量的 赤字(overall deficit)가 정부의 재정적 위치(financial position)를 가장 집

(1) Raja J. Chelliah, "Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit", IMF Staff Papers, Vol. XX No. 3 (Nov. 1973), pp. 741-784.

〈表 1〉 공공채무개념에 의한 재정적자

지출(outgoings)	수입(incomings)
경상적 지출(A)	세입(B)
실물자산(real asset)의 순취득(C)	조세수입
금융자산의 순취득(E)	세외수입
현금보유의 증감(F)	순차입(D)

- $A + C + E + F = B + D$
- 공공채무개념에 의한 재정적자 = $A + C + E - B = D - (\pm F)$

資料 : Raja J. Chelliah, "Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit", IMF Staff Papers, Vol. X, No. 3 (Nov. 1973), p. 743.

약적으로 보겨줄 뿐 아니라 지출수준을 감축하여 총량적 적자규모를 줄임으로써 소기의 성과를 거둘수 있기 때문에 安定化政策의 측면에서는 總量的 赤字(overall deficit)의 개념이 자주 원용된다고 할 수 있다. 우리나라의 統合財政收支도 기본적으로 이러한 赤字概念에 입각했다고 할 수 있다.

2. 純財産(net worth) 또는 經常計定(current account) 접근방식

純財産 접근방식 또는 經常計定에 의거한 赤字概念이 總量的 赤字와 다른 것은 정부의 收入을 經常的 計定과 資本的 計定으로 구분하면서, 純資産의 변화를 나타내는 收支赤字를 지출측면에서도 유사하게 구분한다는 것이다. 따라서 이러한 구분은 정부의 資本收入과 資本支出이 자산 및 부채의 변동을 반영할 수 있는 회계원칙에 기초해야만 한다. 〈表 2〉에 나타난 바와 같이 純財産 접근방법에 의거한 재정적자는 經常的 收入을 초과하는 經常的 支出額을 가리키는데 이는 부채증감과 자산증감의 차액, 즉 純資産의 변동과 동일한 의미를 지니고 있다.

이와 같은 經常計定위주의 적자개념은 정부부문에서 창출된 저축수준(또는 純債務 수준)을 나타내는데 사용된다. 이 개념은 앞서의 總量的 赤字와 마찬가지로 財政收支를 計理함에 있어 광범위하게 사용되고 있으나, 정부의 적자규모를 항상 정확하게 나타내는 것은 아

〈表 2〉 經常計定에 의한 財政赤字

지출(outgoings)	수입(incomings)
경상적 지출(A)	경상적 세입(B)
총자본형성(C)	자본수입(D)
금융자산의 순취득(E)	현금수지의 증감(G)
현금수지의 증감(F)	

- $A + C + E + F = B + D + G$
- 정부부문저축(△재정적자) = $\text{정상적 수입}(B) - \text{정상적 지출}(A) = \text{자산의 증감}(C + E + F) - \text{부채의 증감}(D + G)$

資料 : Raja J. Chelliah, "Significance of Alternative Concepts of Budget Deficit", IMF Staff Papers, Vol. XX No. 3 (Nov. 1973), p. 747.

니라는 단점이 있다. 그런데 이러한 개념은 總需要分析에는 적합하지 않으나 경제계획의 수립을 위한 재원동원능력을 평가하는데 유용하다는 점에서 저축과 자본부족에 직면하고 있어 자금형성에 대해 정부부문의 역할이 증시될 수 밖에 없는 개발도상국가에서 많이 사용된다. 그러나 단기적인 財政分析이나 고도산업국가의 財政分析에는 그렇게 유용하지 않은 것으로 지적되고 있다.

3. 膨脹的 財政赤字

이론적으로 총수요에 대한 純效果를 나타내는 재정수지는 총지출에서 구매력을 감소시키는 收斂總計分을 減함으로써 계산될 수 있다. 이런 점에서 적극적 의미의 재정수지는 純擴張誘因의 성격(net expansionary stimulus)을 내포한다고 할 수 있다. 그러나 총수요에 미치는 효과는 제도적인 장치, 통화정책, 그리고 각국에 고유한 經濟·財政상황에 따라 다르게 나타나기 때문에 예산제도의 관행에 있어서 총수요에 미친 세입·세출의 효과를 一般化 또는 類型化한다는 것은 결코 용이하지가 않다.

일반적으로 總需要效果를 나타내는 財政收支, 즉 膨脹的 赤字(expansionary deficit)는 두 가지의 代案的 觀點에서 정의될 수 있는데 여기에서 가장 중요한 기준은 바로 非金融 民間部門으로부터의 차입을 포함하느냐 如否이다. 흔히 팽창적 적자는 上位境界(upper boundary)와 下位境界(lower boundary)로 나누어 설명되어진다. 上位境界側面에서의 팽창적 적자는 비금융 민간부문으로부터의 차입을 포함한 總國內借入[total domestic(voluntary) borrowing]을 가리키는 반면 下位境界側面에서의 팽창적 적자는 비금융 민간부문으로부터의 차입이 포함되지 않은 채 금융부문으로부터의 純借入만을 의미한다고 할 수 있다. 특히 비금융민간부문으로부터의 차입이 총수요에 미치는 효과는 제도적 요인과 통화조건에 따라 다르게 나타날 수 있다는 점에서 비금융 민간부문으로부터의 차입을 포함하고 있는 上位境界의 팽창적 적자를 산정하는 데는 제반여건을 고려하는 등 신중을 기해야 할 것이다.

한편 資本市場이 발달되고 탄력적인 통화신용구조를 지니고 있는 선진산업국가에 있어서는 上位境界側面의 팽창적 적자가 많이 활용되는 반면 시장여건이 원숙하지 못한 개발도상국가들에 있어서는 非金融 民間部門으로부터의 차입이 포함되지 않는 팽창적 적자의 개념이 더 유용한 것으로 판단된다.

4. 通貨供給側面에서의 財政赤字 접근방식

豫算의 효과 및 財政赤字에 대한 財政論的 접근방식은 예산운영이 소득과 구매력의 창출에 미친 효과에 주안점을 두고 있는 반면, 通貨論的 접근방법은 財政支출이 通貨供給에 미친 효과 즉 流動性效果를 평가하는데 초점을 두고 있다. 通貨論的 접근방법에 의하면 기준 通貨貯量(Stock)에 추가하는 방식으로 財政赤字의 補填이 이루어진다는 측면에서 財政赤字는 자연히 「팽창적」 성격을 띠 수 밖에 없다고 평가하고 있다. 통화공급에 대한 예산의 직접적 효과는 비금융민간부문에 대한 정부지불액이 비금융민간부문으로부터의 수취액을 초

과하는 부채에 달려있다는 점에서 通貨論的 접근방법에 의거한 財政赤字는 다음과 같이 표시될 수 있다. (2)

$$\text{재정적자} = [\text{국내재화 및 서비스에 대한 지출} + \text{국내 비금융민간부문에 대한 이전지출} + \text{국내 통화貸付支出}] - [\text{국내조세 및 세외수입(감가상각 포함, 중앙은행 수익 제외)} + \text{국내에서의 실물자산의 판매} + \text{국내 비금융민간부문으로부터의 純借入}]$$

Ⅲ. 財政運用의 推移와 統合財政收支의 意義

1. 財政運用의 推移

'70年代에 있어서는 財政運用의 우선적인 목표가 成長爲主의 開發戰略을 뒷받침하는데 있었다고 볼 수 있다. 따라서 급속한 세출규모의 팽창이 이루어진 나머지 財源調達機能의 강화에도 불구하고 財政赤字가 불가피하게 발생할 수 밖에 없었다. 즉 一般歲入의 증가율이 一般會計規模의 擴大를 따라가지 못했을 뿐 아니라 特別會計 및 基金의 收支不均衡이 심화됨으로써 財政赤字가 累增하게 되었다.

〈表 3〉에 나타난 바와같이 81년과 82년의 中央政府 및 非金融 公企業部門의 統合財政收支 赤字規模는 2조원에 육박하는 수준으로서 자기 GNP의 4.2%와 3.1%에 이르게 되는 등 財政赤字의 累增이 현저하였다. 특히 이러한 赤字의 대부분이 收買價와 放出價의 상대가격 차에 기인한 糧穀基金과 國民投資基金, 國民住宅基金, 資金管理特別會計 等 融資性公共基金(또는 特別會計)의 운용에서 비롯되는 구조적인 것이어서 이들 基金 및 特別會計에 대한 획기적 조치가 없는 한 財政赤字는 累積을 면치 못하는 형편이었다. 그러나 '80年代 前半期('83년이래)에는 經濟安定政策의 一環으로 緊縮財政政策을 적극 추진하는 등 재정운용의 전환을 맞게 되었다. 즉 財政收支의 均衡達成과 統合財政收支側面에서의 赤字規模 축소노력이 財政運用의 최우선적 과제로 대두하게 되었다. 같은 시점에 이루어진 정부기구에 대한 축소노력과 예산동결조치는 모두 財政部門이 經濟安定基調 定着에 선도적 역할을 담당해야 한다는 일장에 입각했던 것으로 해석할 수 있다. 특히 豫算凍結措置는 그동안 지속되어

〈表 3〉 年度別 統合財政收支赤字 推移

(단위: 億원)

區 分	年度	'81	'82	'83	'84	'85	'86(豫算)	'87(豫算)
中央政府 및 非金融公企業 (對 GNE 比率)		△19,038 (△4.2)	△15,913 (△3.1)	△3,960 (△0.7)	△2,977 (△0.5)	1,506 (0.2)	△8,041 (△1.0)	△9,837 (△1.1)
I M F 基準註) (對 GNE 比率)		△21,109 (△4.7)	△22,221 (△4.4)	△9,506 (△1.6)	△9,229 (△1.4)	△7,133 (△1.0)	△15,489 (△1.9)	—

註: IMF 基準은 中央政府 및 非金融公企業에 歲入·歲出外收支를 包含한 것임.

資料: 經濟企劃院, '87豫算(案) 說明資料(1986. 9. 22)

經濟企劃院, 財政環境變化에 따른 統合財政收支 管理方向(1986. 5. 9).

(2) Ibid., p. 773-775.

은 財政規模의 漸增의 膨창에 制동을 건 것으로서 긴축적재정운용(外形的 統制)의 대표적 형태라고 할 수 있다.⁽³⁾ 이러한 과정에서 財政收支를 파악하는 형태에 있어서도 一般會計 위주의 狹義의 財政收支에서 총량적인 收支과약방식으로 重點이 옮겨지게 되었다. 즉 그동안 稅收入을 근간으로 하는 一般會計 中心으로 國家財政活動을 파악하였으나 '83년 이후 一般會計 뿐만 아니라 特別會計 및 政府管理基金의 運用까지 포함한 廣義의 財政收支概念(統合財政收支)에 입각하여 國家의 財政活動을 파악하려 하였던 것이다. 이러한 統合財政收支의 개념을 적극 활용하려는 이면에는 統合財政收支의 틀속에서 財政赤字 縮小努力을 경주함으로써 財政部門의 通貨增發要因을 最小化하고 財政收支의 均衡基盤을 造成하려는 정책의사가 담겨 있었다고 볼 수 있다.⁽⁴⁾

이 時點에 財政收支構造의 특징은 예산동결에 따른 一般會計 黑字財源을 糧穀管理基金, 資金管理特別會計에 지원함으로써 全體 統合財政收支 赤字改善에 기여하였으며 '84년 이후 韓銀借入 및 國庫債券發行을 중단하였을 뿐만 아니라 예산절감노력 등에 의한 歲計剩餘金을 채무상환에 우선 충당하는 것을 들 수 있다.

이와같은 긴축적 재정운용과 통합재정수지 개선노력의 결과 統合財政收支 赤字가 '81년 1조 6천 억 원 수준(對 GNP 4.2%)이던 것이 '83년에는 4,000억, '84년에는 3,000억 수준(對 GNP 0.5%)으로 감소하였고, '85년에는 1,500억(對 GNP 0.2%)의 흑자가 발생하는 등 均衡基準에 접근하게 되었으며 '86년, '87년에는 統合財政收支 赤字規模가 8,000억원에서 1조 5천 원 규모로 늘어나 GNP의 1%수준을 유지하게 되었다. <(表 3)참조>

2. 統合財政收支改善의 再吟味

'83년 이후 수년간의 財政運用은 一般會計·特別會計·政府管理基金을 포함한 廣義의 財政收支概念(統合財政收支)의 틀속에서 赤字規模縮小라는 政策目標을 財政運營의 우선課題로 추진한 결과 統合財政收支改善의 실효를 거둔 가운데 財政收支의 균형기반 조성에 기여하고 經濟全般의 安定基調維持에 일익을 담당한 것으로 평가되고 있다. 그러나 統合財政收支의 균형달성이 中間目標라는 점에서 재정적자 해소노력이 중국적인 재정목표들과 어느정도 상충되는지에 대한 평가가 미흡했음을 알 수 있다. 환언하면, 재정부문의 중국적인 目標價値를 희생하면서 人爲的인 收支均衡을 이루는 것이 바람직한가에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다. 즉 그동안 統合財政收支上 적자축소노력으로 달성된 財政의 「安定基調 유지」라는 가치와 재정부문이 추구하는 여타의 목표가치(예, 사회적 갈등의 완화, 공공수요에 대한 적극적 대응등)에 대한 희생이 비교, 평가되어야 할 것이다.

<表 4>에 나타난 바와 같이 一般會計는 '86년, '87년 회계연도에 8,000억원수준의 흑자

(3) 經濟企劃院 豫算室, 國家豫算凍結의 政策背景(1983. 8.)

(4) 이와같은 統合財政收支改善 노력의 배경에는 統合財政收支赤字가 GNP의 4%(IMF 산정기준)를 넘지 않아야 된다는 IMF의 勸告가 있었음에 유의할 필요가 있다. 82년의 우리나라 中央政府 統合財政收支赤字는 IMF 기준으로 GNP의 4%를 초과하였다.

〈表 4〉 '86·87豫算의 會計別收支 內課

(단위 : 억원)

	'86 豫算	'87 豫算(案)
一豫算	39.4	135.2
○一般會計	747.0	852.6
○資特	△214.6	△254.0
○企業特別會計	△205.7	△156.4
○其他特別會計	△287.3	△307.0
一基金	△843.5	△1,118.9
○糧穀基金	101.9	△140.4
○國民投資基金	△100.8	△60.0
○國民住宅基金	△753.1	△500.4
○農村開發基金	—	△250.0
○對外經濟協力基金	—	△60.0
○其他	△91.5	△108.1
計(對GNP比率:%)	△804.1(△1.0)	△983.7(△1.1)

資料 : 經濟企劃院, '87豫算(案) 說明資料 1986. 9.

를 시현하는 반면, 統合財政收支上의 赤字는 대부분이 國民住宅基金, 國民投資基金 등 公共基金과 資金管理特別會計를 포함한 特別會計部門에서 발생하고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 그동안 統合財政收支의 주요 적자요인인 국민투자기금, 국민주택기금 등의 적자는 개념상으로는 재정적자이나 실제에 있어서는 정책금융의 운용에 따른 것이며, 세출이 용자형태로 이루어질 경우 세출이 진행되는 시점에서는 적자요인으로 작용하나 일정기간 후 용자금의 회수가 이루어질 때에는 흑자요인으로 작용하는 순환적 적자라는 점에서 이런 형태의 외형적 적자규모를 통하여 財政의 健全性을 판단하는 기준으로 삼는 것은 부적절하다고 할 수 있다.

이런점에서 이와 같은 형태의 순환적 적자를 보는 시각은 「赤字는 나쁘다」는 고정관념에서 벗어나 外形的으로 나타난 赤字의 機能과 用途, 借入方式 등에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 아울러 財政赤字가 어떠한 財源에 의하여 補填되고 있는가 하는 「赤字補填財源의 健全性」도 고려되어야 할 것이다.

따라서 統合收支改善의 경제적 의미를 지출의 성격에 따라 다르게 파악하는 것이 필요하다. 즉 經常的 支出의 경우 一般歲入源(租稅)을 통하여 재원을 조달하는 것이 바람직한 가운데 收支均衡이 강조되는 반면, 資本的 支出에 있어서는 외부차입을 통한 재원조달이 世代間 公平性, 民間經濟活動에 대한 驅逐效果(crowding-out effect)가 租稅에 비해 작다는 점 등의 측면에서 정당화될 뿐 아니라 財政收支의 均衡여부가 큰 의미를 내포하지 않는다고 할 것이다.

3. 財政收支 視覺의 再定立

앞에서 살펴본 바와 같이 財政收支의 均衡에 대한 시각은 재정정책의 기본목표를 어디에

두드러짐에 따라 변천하였음을 알 수 있다. 성장위주의 개발전략을 추구하였던 '70年代에는 一般會計 中心으로 財政收支를 狹義(狹義)한 관계로 餘타부문(基金·特別會計)에서의 赤字의 累增이 예산제도상으로 부각되지 않았던 반면, '80년대에 이르러서는 一般會計 뿐만 아니라 特別會計, 政府基金을 망라한 統合財政收支 중심으로 財政收支를 廣義(廣義)하는데 重點이 주어진 결과 재정적자의 규모와 내용이 個別적자요인의 성격, 그리고 경제적 효과에 따라 多義的으로 해석되지 않은 채 外形的 赤字規模가 부각되었다.

財政收支가 균형을 유지하는 것이 바람직하다는 고전적 관념을 간과할 수는 없으나, 收支均衡에 대한 視覺은 본질적으로 정부가 무슨일을(재정의 역할과 기능의 범위), 어떻게 하느냐(公共部門의 成果), 더 나아가서는 赤字補填財源이 어느정도 건전성을 유지하고 있는냐에 달린 문제로서 會計上의 黑·赤字는 2차적인 문제라고 할 수 있다. 따라서 납세자들이나 정책결정과정의 참여자들에게 적절한 財政收支의 정보를 전달할 뿐아니라, 경제정책의 목표에 상응하는 財政收支의 관리가 가능하도록 하기 위하여 財政收支의 시각을 재정립하고 다양한 財政收支 計理양식을 개발할 필요가 있다고 보겠다. 이로써 특정 財政收支에 관한 政策의 收支計理형식에 기인하는 財政收支의 偏向된 해석과 의미부여가 지양되고 財政收支의 實體가 일목요연하게 표현될 수 있도록 해야 할 것이다.

특히 豫算은 政府活動에 관한 財政的 情報를 나타내기 위한 形式이라고 할 수 있기 때문에 政府나 納稅者가 어떠한 형태의 정보를 원하느냐에 따라 적절한 형식이 결정될 수 밖에 없으며 財政政策의 목표에 부합하는 財政收支 計理形態의 開發이 必要하다고 하겠다.

IV. 財政收支의 管理方向

1. 財政政策目標에 相應하는 財政收支計理의 活用

統合財政收支의 均衡여부가 큰 의미를 내포하지 않는다는 사실을 염두에 둘 때 재정수지의 관리방식은 統合財政收支에 기초한 외형적 적자 축소노력 위주의 재정운동에서 벗어나 재정수지의 내용과 구조, 기능을 다양하게 판단하는 방향으로 전환되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 물론 이러한 전환이 統合財政收支 赤字축소노력을 과소평가하는 것으로 해석되어서는 안될 것이다. 다만 80년대 전반의 재정운동이 統合財政收支上의 赤字축소규모에 주안점을 둔 나머지 재정부문에 부하된 실제적 역할을 구상하는데 제약요인으로 작용하였다는 점을 지적하고자 하는 것이다.⁽⁵⁾ 統合財政收支와 같은 廣義의 赤字개념에 입각하여 表示된 赤字규모는 財政構造와 財政運用의 實狀을 덮어둔 채, 外形的·總量的 赤字가 부각될 수 있는 소지를 지니고 있다. 전통적으로 재정적자에 대하여 否定的인 태도를 취하고

(5) 拙稿, “財政環境變化에 따른 統合財政收支管理方向”, 86豫算政策協議會 發表資料(1986. 5. 9), p. 11.

있는 납세자, 정책입안자, 국회가 예산심의과정이나 재정정책의 입안과정에서 이러한 統合 財政收支에 따른 재정적자규모를 정책판단의 기준으로 삼는다면 중극적인 財政目標의 실현을 제약하기 될 여지가 있게 된다는 것이다. 따라서 統合 財政收支 計理方法을 그대로 유지하는 가운데 새로운 財政環境변화를 수용하고 여타의 재정정책의 목표에 부합하는 財政收支 計理形勢를 다양하게 개발, 사용함으로써 재정운용과 재정구조의 실상이 확연하게 제시 되도록 하는 것이 바람직하다. (6)

財政管理方式을 전환함에 있어 스웨덴의 例는 좋은 참고자료가 되고 있다. 즉 스웨덴은 財政收支와 관련하여 總量的 財政收支와 財政貯蓄收支라는 두가지概念을 사용하고 있다(7). 總量的 財政收支는 정부부문의 純借入需要를 표현하는 것으로서 재정적자를 公共債務(總量的 赤字)로 보는 입장과 동일하며, 財政貯蓄收支는 정부부문 저축과 정부부문 자본형성과의 차이를 나타낸다. 이와 아울러 스웨덴은 예산계정을 經常計定과 資本計定으로 나누어 計理한 資本豫算制度를 채택하고 있는 바, 經常計定은 經常的 收入에 의한 수지균형원칙을 고수하는 반면 資本計定은 國債發行 등 外部借入에 의한 자원조달을 활용하면서 종래의 1年單位 均衡豫算原則을 고수하지 않고 循環的 均衡(多年度均衡)의 개념에 입각하고 있다. (8)

2. 一般 財政收支와 融資收支의 設定

지금까지 논의한 것을 기초로 우리나라에 있어 財政管理方式 轉換의 대표적인 구상을 소개하면 다음과 같다. 즉 一般會計와 特別會計, 基金의 規範的 機能을 재정립하고 관리를 체계화함으로써 公共部門 財政運用의 合理性을 제고하는 가운데 統合 財政收支를 經常的 財政活動에 대한 一般的 財政收支와 融資活動에 의한 融資收支로 區分計理하고 이에 대한 赤字補填手段의 합리적 선택을 마련하는 것이라고 할 수 있다. (9) <表 5>에 表現된 바와 같이 정부의 經常內인 收入과 收出을 計理하는 一般 財政收支는 一般會計, 特別會計(資特 제외),

<表 5> 一般 財政收支와 融資收支의 區分

區 分	內 容	管 理 基 準	對 象
一般 財政 收支	政府의 經常的인 收入과 支仕	正常 歲入 範圍內에서 歲出을 抑制하고 黑字 乃至 均衡基調 維持	一般會計, 特別會計(資特除外), 非融資性 基金
融資 收支	政府의 融資活動에 따른 收入과 支出	融資所要에 따라 外部 借入規模를 決定함으로써 赤字規模를 伸縮的으로 管理	資特, 國民投資基金 등 融資性 基金

(6) 가장 극드러진 財政環境변화는 국민소득수준의 상승으로 생활의 질적향상에 대한 기대욕구가 커지고 所得, 富의 상대적 분배에 대한 사회적 관심이 고조됨에 따라 노동, 농촌, 중소기업 등 낙후부문에 대한 公共支出의 확대, 주택·교육·의료 등 社會開發部門과 저소득층에 대한 社會保障支出의 확대가 결실해지고 있는 것이다.

(7) Raja J. Chelliah, op. cit., p. 783.

(8) 俞烈, 財務行政論(第三訂版), 法文社(1984), pp. 381-383.

(9) 前揭論 7, p. 18.

非融資性基金을 대상으로 정상 歲入범위내에서 歲出을 억제하고 흑자 내지 균형기조를 유지하도록 하는 것이다. 반면 政府의 融資活動에 따른 收入과 支出을 計理하는 融資收支는 資金管理特別會計, 國民投資基金 등 融資性 基金을 대상으로 融資所要에 따라 외부차입규모를 결정함으로써 赤字規模를 신중적으로 관리하도록 하는 것이 바람직하다.

〈表 6〉은 이러한 一般財政收支와 融資收支에 의거하여 '86, '87년도 예산안의 내역을 표시한 것이다. 이에 따르면 두해 모두 一般財政收支에는 GNP의 0.5%, 0.3%수준의 흑자를 나타내고 있는 반면 融資收支에서는 GNP의 1.5%, 1.4%에 해당하는 1조 2천억원 규모의 적자를 보이고 있다. 결국 統合財政收支上 적자규모가 GNP의 1%에 이르르고 있으나 이러한 적자가 모두 融資收支部門에서 발생하고 있는 가운데 이의 상당부분을 一般財政收支의 흑자재원을 통하여 보충하고 있음을 알 수 있다.

한편 財政收支 計理方式의 전환과 아울러 公共基金活用の 주요대상이 되는 財政投融資를 歲入·歲出豫算의 범주로부터 별도로 구분, 財政投融資計劃(또는 第二豫算)으로 개편, 운용화하는 제안이 대두되어 주목을 받고 있다.⁽¹⁰⁾

이러한 제안은 「融資收支」상의 資金管理特別會計의 財源調達機能을 公共性 基金 또는 향후 실시될 國民福祉年金·諸預託金 등을 통하여 강화하고 財政投資를 별도의 「産業投資管理特別會計」로 통합 관리하여 이들을 모두 財政投融資計劃에 포함시키며, 同計劃에 대한

〈表 6〉 一般財政 및 融資收支에 기초한 '86·87年度 豫算內譯 (단위: 10億원)

		'86	'87	增 減
一般財政收支	— 一般會計	747.0	852.6	105.6
	— 特別會計(資特除外)	△493.0	△463.4	29.6
	— 非融資性基金	135.6	△112.2	△247.8
	○糧穀基金	101.9	△140.4	△242.3
	○其他	33.7	28.2	△5.5
	小計(GNP 比率, %)	389.6(0.5)	277.0(0.3)	△112.6
融資收支	— 資 特	△214.6	△254.0	△39.4
	— 融資性基金	△979.1	△1,006.7	△27.6
	— 國民投資基金	△100.8	△60.0	40.8
	— 國民住宅基金	△753.1	△500.4	252.7
	— 農漁村開發基金	—	△250.0	△250.0
	— 對外經濟協力基金	—	△60.0	△60.0
	— 其他	△125.2	△136.3	△11.0
	小計(GNP 比率, %)	△1,193.7(△1.5)	△1,260.7(△1.4)	△67.0
統合財政收支(GNP 比率, %)		△804.1(△1.0)	△983.7(△1.1)	△179.6

자료: 경제기획원, 87豫算(案)說明資料(1986.9.22).

(10) 柳漢晨, 「財政投融資制度의 改善方案」, '86 豫算政策協議資料(1986.5.14).

기본방향의 수립과 예산심의를 「財政投融資審議委員會」로 하여금 수행케 하자는 내용을 담고 있는데 財政投融資制度의 合理的 改善, 公共基金活用の 效率化, 豫算編成 및 審議에 있어서의 專門性과 代表性의 보완 등의 관점에서 진지하게 검토되어야 할 것이다.

V. 맺 음 말

財政現象 특히 財政收支와 財政赤字를 어떠한 形式으로 표현하는 것이 효율적이고 타당한 것인가를 밝히는 것도 의미있는 작업의 하나라고 할 수 있다. 지금까지 財政收支를 計理하는 대표적인 방식으로서 公共債務概念 接近方式, 純財産 또는 經常計定 接近方式, 膨脹的 財政赤字, 通貨供給側面에서의 財政赤字 接近方式 등 4가지를 살펴보았다. 上記한 4개의 財政收支 計理形態는 각기 예산이 公共部門의 總體的 借入需要, 負의 政府貯蓄, 總需要, 通貨供給에 미치는 효과를 중점적으로 파악하기 위한 것이라는 점에서 個個가 고유의 독자적인 政策的 意味를 내포하고 있다고 할 수 있다. 그중에서 現行 統合財政收支에 입각한 적자는 衡量的 赤字와 유사하며 一般會計위주의 經常的 赤字는 純財産 接近方法과 同一한 맥락에서 이해될 수 있다.

따라서 財政收支를 어떤 특정한 틀속에서 파악함으로써 의도된 특정의 政策的 意味가 부각되는 반면 여타의 政策的 意味가 가리워지는 경우가 배제되어야 하겠다. 환언하면 財政收支의 實狀 構造의 特徵, 그리고 政策課題가 드러날 수 있도록 複數의 計理形式을 사용하는 것이 바람직하며, 재정정책의 목표와 평가기준에 따라 그에 상응하는 收支概念으로 財政赤字를 조명하여야 할 것이다.

'80년대의 統合財政收支에 대한 짐착은 財政·經濟의 安定基調유지와 財政赤字累增에 계동을 걸었다는 점에서 그 의의가 충분히 인정되지만, 그것 자체가 財政運用의 健全性을 比例的으로 반영하는 것이 아니라는 점에서 統合財政收支 概念과 병렬적으로 다른 政策的 意味를 내포하는 財政收支 計理方式을 아울러 개발·활용해야 할 것이다. 이런 점에서 기존의 財政收支를 融資收支와 一般財政收支로 구분하는 것은 財政運用方式 轉換의 代表的 例로 지적될 수 있으며, 이에 의거한 合理的 管理方式의 새로운 모색이 더욱 요망된다 하겠다.

財政收支가 균형을 유지하는 것이 바람직하다는 고전적 관념을 간과할 수는 없으나, 收支균형에 대한 視覺은 본질적으로 정부가 무슨 일을(재정의 역할과 기능의 범위), 어떻게 하느냐(公共部門의 成果), 더 나아가서는 赤字補填財源이 어느정도 進進성을 유지하고 있는지의 如何에 맞추어져야 할 것이다. 따라서 납세자들이나 정책결정과정의 참여자들에게 적절한 財政收支의 정보를 전달할 뿐만 아니라, 경제·재정정책의 목표에 상응하는 財政收支의 관리가 가능하도록 하기 위하여 財政收支의 시각을 재정립하고 다양한 財政收支 計理양식을 개발할 필요가 있다고 보겠다.