

最近 美國의 豫算·租稅改革과 그 示唆點

金 東 建*

〈目 次〉

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| I. 序 | 算改革 |
| II. 最近의 經濟動向과 財政推移 | IV. 1986년의 租稅改革 |
| III. 레이거노믹스와 1990년의 豫 | V. 우리나라에 주는 示唆點 |

〈要 約〉

本 論文은 最近 美國에서 이루어진 豫算·租稅改革의 내용과 성격을 밝혀 보고 이것이 우리나라의 예산제도와 조세제도에 어떤 시사점을 줄 수 있는가를 살펴보고자 하는 것이다.

美國은 1984년부터 의회와 행정부에서 그동안 누적되어온 豫算赤字를 해소하기 위한 각종 조치를 취하여 왔고 이런 것들에 대한 豫算合意가 1990년에 이루어 졌다. 1990년에 마련된 豫算改革은 1985년에 제정된 Gramm-Rudman-Hollings法이 실효성을 상실하게 되자 이를 적극 보완하기 위하여 마련된 것이다.

한편 美國은 1986년에 稅制改革을 단행하였다. 이 改革은 개인의 한계소득세율을 인하하는 것을 골격으로 하고 있으며 상당기간 미국 연방소득체계의 근간이 될 것으로 예상된다.

이와 같은 豫算·稅制改革의 효과는 앞으로 좀더 두고봐야겠지만, 우리에게 시사하는 바가 많다. 우리의 豫算制度는 그동안 재정환경의 변화에도 불구하고 1960년대의 골격을 그대로 유지하고 있으며, 租稅制度에서도 불공평성의 문제가 여전히 남아 있기 때문이다.

I. 序

本 論文은 最近 美國에서 이루어진 豫算·租稅改革의 내용과 성격을 밝혀 보고 이것이 우리나라의 豫算制度 및 租稅制度에 어떤 시사점을 줄 수 있는가를 살펴 보고자 하는 것이다.

美國은 그동안 豫算의 有用性을 높이기 위하여 PPBS, ZBB 등 豫算技法을 도

* 서울大學校 行政大學院 教授

입한 바 있고 또한 1980년대에는 레이건 행정부에 의해 供給重視 經濟理論을 정책적 반영하는 등 미국적 상황에서 미국의 현안문제들을 해결하기 위해 여러 대응책을 고심끝에 마련하였다. 그러나 그 대책들은 대부분 소기의 성과를 거두지 못하고 중도하차 내지는 실패로 끝나게 되었고 여러가지 정치적 노력에도 불구하고 美國經濟는 財政赤字와 貿易赤字의 큰 수렁에 빠져있는 것이다.

1945년부터 미국은 의회와 행정부에서 豫算赤字를 해소하기 위한 각종 조치를 취하여 왔고 이런 것들에 대한 총괄적 예산합의가 1990년에 이루어졌다. 또한 1986년에는 稅制改革을 단행하였다. 本 論文은 1990년의 豫算改革과 1986년의 稅制改革에 초점을 맞추고 있다.

各國의 예산제도라든가 조세제도는 그 나라가 처해있는 상황에 따라 그 내용과 문제점이 전혀 相異할 수 있다. 그러나 외국의 제도와 개혁내용을 검토하고 이들이 어떠한 노력을 해 왔는가를 살펴본다는 것은 우리의 제도발전에 하나의 유용한 지침이 될 수 있는 것이다.

II. 最近의 經濟動向과 財政推移

豫算은 경제와 밀접한 상호관계를 형성하고 있다. 이는 예산의 운영이 경제활동에 영향을 미친 뿐만 아니라 역으로 경제상황이 예산을 편성하는데 지대한 영향을 끼치기 때문이다. 다음의 <표 1>에서는 美國經濟의 최근동향 및 전망을 소개하고 있다.

美國의 경제는 경제구조상의 여러가지 문제가 있음에도 불구하고 꾸준히 성장하여 1987년에는 8.3%라는 높은 경상 GNP성장률을 기록하였다(실질 GNP성장률은 5.0%). 그러나 1980년대말부터 제조업의 약화 및 부동산경기의 후퇴로 경기가 침체되어 1990년의 경상GNP성장률이 4.5%(실질 GNP성장률은 1.0%)에 머물렀다. 1990년의 소비자 물가지수는 5.4%, 실업률은 연평균 5.5%, 이자율은 3개월 재무성 증권기준으로 7.5%로서 1987년과 비교할 때 모든 경제상황이 악화되었다. 1991년의 경제동향도 양호한 편은 아니며 실질 GNP성장률이 -0.1%를 보여주고 있다. 다만 1992년부터 경제가 조금씩 호전될 것이라는 낙관적인 예상을 하고 있으나, 1987년과 비교하여 크게 나아질 것이라는 전망은 아닌 것이다.

<표 1>에서 보듯이 1990년대 전반부에 있어서의 미국경제는 경제성장률 6% 수준, 소비자 물가지수 4%수준, 그리고 실업률 6% 수준을 유지할 것으로 예

〈표 1〉 미국의 경제동향 및 전망 (단위: 10억 \$, %)

	87(실적)	90(실적)	91(추정)	92(예상)	93(예상)	94(예상)
1. 예산적자규모(10억 \$)	150	220	279	362	278	234
대 (GNP 비중(%))	3.4	4.1	5.0	6.1	4.4	3.5
2. 경성GNP(10억 \$)	4,527	5,465	5,655	6,037	6,409	6,798
성장률 (%)	8.3	4.5	4.6	6.7	6.2	6.1
3. 실질GNP(10억 \$)	3,847	4,157	4,152	4,294	4,410	4,526
성장률(%)	5.0	1.0	-0.1	3.4	2.7	2.6
4. GNP디플레이터(%)	3.1	4.1	3.6	3.2	3.4	3.4
5. 소비자물가지수(CPI)(%)	4.6	5.4	4.3	3.8	3.9	3.9
6. 실업률(%), 연평균)	6.1	5.5	6.7	6.2	5.9	5.8
7. 이자율(%), 3개월 재무성증권)	5.8	7.5	5.8	6.2	6.2	6.0

註: 1) 1982년 불변가격기준

자료: Congressional Budget Office, *The Economic and Budget Outlook: An Update*, August 1991.

상되고 있는데, 우리의 관심을 가장 크게 끌고 있는 것이 예산규모에 대한 전망이다. 1987년 예산적자규모가 1,500억 \$이었는데, 이것이 1990년에 2,200억 \$, 1991년에 2,790억 \$ 등으로 계속 증가하고 있으며 1993년부터 적자규모가 하락추이에 들어설 것이라는 전망이다. 〈표 1〉은 미국의회산하의 의회예산처(CBO)의 전문인력에 의해 작성된 것으로 그 신뢰성이 매우 높다. 그럼에도 불구하고 1993년부터 연방정부의 예산적자규모가 과연 감소할 것이라고 확신할 수 있는 사람은 현재 아무도 없는 것 같다.

아무튼 미국의 양대적자의 하나인 예산적자는 그 규모가 1992년에는 GNP의 6% 수준에 달할 것이라는 전망이므로 재정정책과 재정운영면에서 대단히 심각한 상황이 처해 있다고 하지 않을 수 없다. 國際收支의 적자문제와 함께 國家財政의 적자문제는 현재 미국이 안고 있는 가장 큰 고민거리인 것이다.

Ⅲ. 레이거노믹스와 1990년의 豫算改革

1. 赤字豫算의 現況 및 原因

미국의 연방정부예산이 적자속에 운영되어 온 것은 어제 오늘의 일이 아니다 최초의 적자시기로 1900년까지 거슬러 올라갈 수 있으나 본격적인 적자시대는 1930년 대의 세계대공황(great depression)시기 부터였다. 세계대공황으로 전세계의 경제가 몸살을 앓던 1930년대의 전기간에 걸쳐 미국연방정부예산은 적자였으며, 어떤 때는 정부지출이 정부수입의 2배가 넘기도 하였다.¹⁾

1940년대에 와서도 적자예산의 상황은 계속되었고 제 2 차 세계대전을 겪으면서 국방비의 급속한 증가가 상황을 더욱 악화시켰다. 그래서 1943년도에는 정부조세 수입이 240억불 정도인 반면 정부지출규모는 786억불에 달하여 정부지출이 조세수입의 3배 이상이나 되었다.

제 2 차 세계대전이 끝나면서 미국의 GNP가 상승하기 시작하였고 이에 힘입어 조세수입이 증가하면서 1940년대 후반과 1950년대 몇몇 회계년도에는 예산의 흑자가 실현되기도 하였다. 그러나 그 흑자규모는 그리 크지는 않았다. 이는 미국에서의 예산흑자란 정치적으로 호응이 적으므로 흑자실현에 정치가들이 적극적으로 일 수 없고, 자연히 예산흑자는 일시적인 현상에 불과하게 되었다.

1960년대에 들어와서는 1969년에 단 한번 흑자가 실현되었고, 이를 마지막으로 그 후부터 오늘날까지 미국의 연방정부예산은 지루한 예산적자의 수렁에서 빠져나오지 못하고 있다.

통상, 약간의 적자예산은 경제에 도움이 되기도 한다. 예컨대 일부 학자들은 GNP 1%수준 정도의 연간 예산적자는 결코 나쁜 것이 아니라고 주장한다. 정부가 실업을 줄이고 경기를 회복하기 위해서는 정부지출이 강화되어야 하는데 그럴때 예산적자는 불가피하기 때문이다. 이 정도 규모의 적자예산을 편성하는 데는 재원조달 측면에서도 별 어려움이 없으며, 정부의 국공채 발행으로 충분히 그 재원이 마련될 수 있다. 이런 논리 등을 근거로 미국에서는 제 2 차 세계 대전 이래 적자예산을 어떤 의미에서는 예외보다는 일반적인 현상으로 받아들여지게 되었다.

그런데 적자예산의 문제를 심각히 인식하게 된 것은 1970년대말 부터이다. 카터(Carter) 행정부가 물러나고 레이건(Reagan) 행정부가 들어선 1981년에 연방정부는 역사상 유례없는 높은 예산적자를 경험하였는데 그 규모가 738억불에 달하였다. 오늘날 기준에서는 대단한 규모가 아닐지 모르지만 당시 상황에서는 행정부와 국회가 공히 우려할 만한 적자규모였다.²⁾

레이건 행정부가 들어서면서 예산적자문제는 더욱 심각해졌는데, 그 근본원인은 레이건 정부의 供給重視 經濟理論(supply-side economic theory) 혹은 레이거노믹스(Reaganomics)라 불리는 이론 때문이었다. 처음에 레이건정부는 공급증시 경제이론이 예산적자문제를 해결할 것이라고 확신하였다. 왜냐하면 공급증시 경제이론은 큰 정부를 작게 만드는데 목적을 두고 있었기 때문이었다.

1) David Brashcar, *Government In Crisis: What Every American should know about the Federal Budget Deficit*(Alexandria, Va.: Chesapeake River Press, 1991) ch. 4.

2) *Ibid.*

供給重視 經濟理論의 핵심은 개인 및 기업 모두에게 조세감면 조치를 취하는 것인데 이렇게 함으로서 경제의 활력을 촉진시키며 또한 연방정부의 규모를 총괄적으로 축소시킬 수 있다는 것이다. 조세의 세율인하는 개인과 기업에게 경제적 유인효과를 가져다주므로 경제활동이 강화되고 경제성장을 촉진시킨다. 또한 고용이 증대됨으로 소득이 창출되니까 정부의 조세수입은 자연히 증가될 것인데 궁극적으로는 최초의 조세인하를 충분히 상쇄시키는 조세수입증가가 일어날 것이라고 예상하였다.

이러한 논리적 근거하에서 레이건 정부는 1981년말 경제회복조세법(The Economic Recovery Tax Act of 1981)을 국회에 상정하여 통과시켰는데 이 법안의 주요내용은 3년에 걸쳐 개인소득세의 세율을 25% 삭감시킨다는 것이었다. 이와 더불어 정부의 지출규모도 삭감시키도록 하였다.

그러나 레이건 정부에 의해 추진되었던 재정수지의 균형은 결코 실현되지 못하였다. 여기에는 첫째, 연방정부의 지출규모를 삭감시킬 수 있으리라는 기대와 둘째 인플레이션이 상당히 높은 수준에서 지속되리라는 두가지의 잘못된 예상이 기재되어 있었기 때문이다.

의회가 조세인하 조치에 동의한 직후 레이건 정부는 정부예산 규모를 삭감하는데 치중하였다. 그러나 처음의 조세인하 시에도 민주당 의원들은 상당히 주저하는 상황이었고, 조세인하를 동의한 후에는 예산균형을 위해 필수적인 지출 예산 삭감에 대해 의회가 극히 소극적이었다. 결국 레이건 행정부는 조세인하 때문에 발생한 조세수입의 손실에 상응하는 지출예산의 삭감에는 실패하였다. 이러한 과정에서 특정 이해집단들의 국회로비가 왕성하였지만, 근본적으로 레이건 정부의 접근이 매우 비현실적이었다는 지적이 대부분이다. 또한 군사장비를 현대화시켜야 하는 필요성 때문에 국방비의 대폭적인 증가가 이루어졌던 것도 예산지출의 삭감을 어렵게 만든 주요 요인이 되었다.

한편 조세인하 조치후 인플레이션 수준은 급격히 하락하였다. 이는 연방준비은행에서 정책적으로 화폐공급을 매우 긴축적으로 운영했기 때문이다. 조세인하 조치 결정 당시에는 높은 인플레이션을 예상하여 조세수입의 손실은 그리 크지 않을 것으로 전망되었다. 그래서 첫째에 5%인하, 그리고 다음 2개년에 걸쳐 각 10% 인하하도록하고 물가상승율에 따른 소득세의 물가연동제(Indexation)를 1985년부터 시행하도록 계획하였다. 그러나 실제로는 인플레이션이 급속히 줄어들었고 1981년의 조세인하는 개인들에게 조세부담의 영원한 감소로 귀착되는 결과를 낳았다.

〈표 2〉 미국연방정부 예산적자규모 (단위: 10만 \$, %)

연 도	적 자 규 모	대 GNP비율	연 도	적 자 규 모	대 GNP비율
1935	2,803	4.0	1980	73,808	2.8
1940	2,920	3.5	1983	207,764	6.3
1945	47,553	22.5	1985	212,260	5.4
1950	3,119	1.5	1986	221,167	5.3
1955	2,993	0.7	1987	149,687	3.4
1961	3,335	0.5	1988	155,090	3.2
1966	3,698	0.3	1989	153,396	3.0
1971	23,033	2.5	1990	220,400	4.1
1976	73,719	4.3			

자료: Office of Management and Budget, *Budget of the U.S. Government by 1991*, Washington, D.C., 1990.

이처럼 예상과는 달리 조세수입은 급속히 감소하면서 정부지출은 삭감되지 않으므로써 끝없는 적자예산의 연속이 시작되었다. 1983년의 적자규모는 2,078억 불에 이르렀고 1985년에는 2,123억불, 1986년에 와서는 2,212억불에 이르러 사상 최대의 적자를 기록하게 되었다. 〈표 2〉는 1935년부터 1990년까지의 예산적자 규모를 선별적으로 보여주고 있다.

레이건 행정부와 의회는 이 처럼 견잡을 수 없이 증폭되는 예산적자 문제를 해결하기 위하여 정치적으로 용납될 수 있는 방안을 찾고자 고심하였다. 어떤 의원들은 균형예산 편성의무를 헌법에 명시하는 안을 제시하기도 하고 또 다른 의원들은 대통령이 의회에서 승인된 예산을 항목별로 거부할 수 있는 소위 항목별 거부권(line-item veto)을 대통령에게 부여하자는 안을 거론하기도 하였다. 항목별 거부권이란 예산을 원칙적으로는 총괄적으로 통과시키면서도 대통령으로 하여금 특정한 개별 예산항목은 거부할 수 있는 권한을 부여하는 것을 의미한다.

그러나 이러한 여러 제안들이 있었음에도 구체적으로 실현된 적은 없었다. 그러다가 1985년 의회는 「균형예산 및 긴급적자예산조정법안」이라는 법안을 통과시켰다. 이 법안은 법안을 제출한 세명의 상원의원 이름을 따서 Gramm-Rudman-Hollings(혹은 GRH)법이라고 통상 부르고 있는데, 주요 내용은 매년 적자예산 규모의 목표액을 사전에 정해 놓고 이 목표액을 초과하지 않도록 매년 적절한 예산조정을 강제로 피하도록 하며 향후 5년내에 적자규모를 零(zero)으로 만들도록 한다는 것이다.

그러나 이 GRH법은 성공을 거두지 못하였다. 이 점에 관해서는 다음 節에서

좀 더 상세히 설명하겠지만, 이 규정을 엄격히 적용하는데 너무나 예외규정이 많았고 낙관적인 경제전망등이 GRH법을 무력하게 만들었다. 그래서 1990년의 연방정부의 예산적자 규모는 2,200억불에 달하여, GNP의 4.1%에 해당되는 규모가 되었다. 이 규모는 미국 역사상 1986년에 이어 두번째로 높은 수치이다. 그런데 이 수치는 사회보장제도(Social Security System) 분야의 흑자분을 계산에 포함시킨 후의 수치이므로, 만약 사회보장제도의 흑자분을 계산에 포함시키지 않는다면 1990년도의 예산적자는 2,770억불, GNP의 5.1%에 이르게 된다.³⁾

2. 豫算赤字를 해소하려는 노력(GRH 법안)

미 연방정부의 이와같은 막대한 예산적자의 발생은 워싱턴 정가에 위기감을 불러 일으켰고, 정치인들은 자신들이 난처한 상황에 처해있음을 인식하게 되었다. 세금은 삭감했으나 지출삭감에 대해서는 아무런 청사진이 없으니 정부의 재정상황이 나빠지는 것은 당연한 귀결이었다.

심각한 상황을 인식한 국회는 1985년에 「균형예산 및 긴급적자에산 조정법안(The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)」을 통과시킴으로서 문제해결의 돌파구를 찾으려고 했다. 이 법안은 흔히 The Gramm-Rudman-Hollings(GRH)법이라고 불려지고 있다. 그런데 이 법은 어떤 의미에서 정치적으로 무책임한 조치였다고 할 수 있다. 왜냐하면 국회가 진정으로 적자에산을 제거하려고 한다면 단순히 세금을 올리든가 혹은 세출을 삭감하려고 노력해야 할 것이다. 그러나 선거에서의 악영향을 우려한 나머지 국회는 이처럼 직접적이고 명확한 방법을 택하려고 하지 않고 그저 자신들의 입장만을 고려한 정치적 조치를 취했던 것이다.⁴⁾

GRH법의 기본목적은 정부가 적자문제에 정면대처하도록 강요하는 것이었다. 정부가 매년 허용할 수 있는 적자규모를 사전에 확정하고 이를 위해 정부가 직접적인 조치를 취하도록 하는 것이었고, 예산이 균형에 도달되는 회계년도를 1991년으로 잡았다. 그러나 이 목표달성은 실패하였고 다음의 <표 3>이 이를 잘 대변하고 있다.

이 GRH법이 갖고 있는 가장 중요한 취약점은 이 법의 조치가 어디까지나 예상된(project) 조세수입 및 지출에 근거하여 이루어지도록 하는 것이지 실제로(actial) 이루어진 수치에 근거하고 있지 않다는 점이다. 예를 들어 어느 특

3) *ibid.*

4) Raphael Thel well, "Gramm-Rudman-Hollings Four Years Later: A Dangerous Illusion," *Public Administration Review*(March/April 1990), pp. 190-198.

〈표 3〉 적자예산의 목표액과 실제발생액

(단위 : 10억불)

	1985년 GRH법에 의해 설정된 목표액 ¹⁾	1987년 수정된 GRH법에 의해 설정된 목표액 ²⁾	1990년 새로운 법에 의해 설정된 목표액 ³⁾	실제적자 발생액
1986	171.9			221.2
1987	144.0			149.7
1988	108.0	144.0		155.1
1989	72.0	136.0		153.4
1990	36.0	100.0		220.4
1991	0	64.0	327.0	
1992		28.0	317.0	
1993		0	236.0	
1994			102.0	
1995			83.0	

註 : 1) Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985.

2) Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987.

3) Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990.

1990년의 새로운 법에 의해 설정된 적자목표액에는 사회보장 신탁기금에서 발생한 흑자(잉여분)를 포함시키지 않고 있으므로 적자규모가 훨씬 현실에 가깝게 책정되어 있다.

資料 : David Brashear, *Government In Crisis: What Every American Should Know about the Federal Budget Deficit*(Alexandria, Virginia: Chesapeake River Press, 1991)에서 작성함.

정 연도에 있어서 예상된 적자액이 1,000억불이 되었다고 하고, 이 규모는 목표로 설정된 적자규모 범위내에 있다고 하면 이럴 경우에는 의회가 예산삭감을 위해 아무런 조치를 내릴 필요가 없다. 왜냐하면 이미 계획된 적자 범위내에 있기 때문이다. 그런데 해당 회계년도 중 실제로 발생한 적자규모가 예상보다 훨씬 크게 발생하여 목표 적자액을 능가 했더라도 의회는 행정부에 대하여 예산규모를 조정하라고 요구하지는 않는다. 일단 지나간 일은 과거의 것으로 돌려버리며, 지나간 예산을 새로 다시 들춰낼 이유나 절차가 없는 것이다. 따라서 최초의 예상(project)이 잘못되어서 발생해 버린 적자는 정부부채의 영원한 몫으로 귀속되어 버리고 마는 것이다.

또한 GRH법은 연감예산의 균형을 추구하고 있다고 하지만 실제로 몇가지 사항에 등한시하고 있다.⁵⁾ 첫째가 이 법률은 그동안 누적되어 온 정부부채에 대해서는 전혀 언급이 없다는 점이다. 매년 발생하고 있는 이자부담의 문제는 해결하지 못하고 있다. 둘째로 사회보장 신탁기금에서 발생하는 흑자(잉여분)를 연방정부 본 예산에 흡수시키고 있다는 사실이다. 이것은 자칫 적자예산의 진

5) Ibid.

실된 내용을 왜곡시킬 가능성이 있다.

사회보장제도도 1980년대 초까지 적자에 허덕여 왔다. 그런데 1982년에 개정된 사회보장법은 사회보장세를 크게 강화시켰기 때문에 1982년 이후 매년 흑자를 실현해 왔고, 이러한 추세는 21세기 중반까지 계속될 전망이다. 사회보장제도는 예산의 중요항목인 것은 분명하나 그 성격상 일반예산 운영과 별개로 취급하는 것이 보다 바람직하다. 아무튼 1990년 새로운 법안이 마련될 때까지 사회보장 신탁기금에서 발생한 흑자분은 연방정부의 총 예산적자 계산에 반영되었으며, 예산적자 규모를 축소시키는데 공헌을 하였다. 만약 사회보장제도의 흑자분을 반영시키지 않았다면 1980년대에 걸쳐 의회는 더욱 더 심각한 곤경에 처해 있었을지도 모른다.

1987년도에 연방정부예산은 1985년의 GRH법에서 제시된 의욕적인 목표와는 너무나 동떨어져 있었다. 따라서 의회는 1987년에 내용을 수정한 수정 GRH법안(The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation of 1987)을 통과시켰는데, 1985년과 차이점이려면 적자 목표액이 새로이 조정되었고 균형예산 달성연도를 1991년에서 1993년으로 연장시킨 것에 불과하였다. 1987년의 수정법은 1985년법이 지니고 있는 취약점을 보완하지 못하였다. 즉, 실제 적자액이 예상된 적자액보다 초과하여 발생할 수 밖에 없는 예외조치(loophole)들을 비로잡지 못하였고, 그래서 그 법 자체는 실효성이 전혀 없는 것으로 남게 되었다. 또한 적자가 목표액보다 높게 발생하면 그것을 역사적인 사실로 받아들이 수 밖에 없었고, 이를 시정할 길을 마련하지 않았다.⁶⁾

3. 1990년의 豫算改革

부시 대통령에 의해 의회에 제출된 1991회계년도 예산안에 의하면 예상된 적자규모가 640억불로서, 이는 수정된 GRH법에서의 목표 적자액과 정확히 일치하는 규모였다. 이 예산안에는 장래의 세입·세출에 대한 전망도 실렸는데, 1993년에 가서 예산이 균형에 도달될 것이라고 예상하고 있다.

그러나 이러한 예상적자 규모는 국민들에게 신뢰감을 줄 수 없었고, 국회내의 예산에 대한 갈등도 급격히 심화되었는 바 이것은 불가피한 결과였는지도 모른다. 1990 회계년도 예산만 하더라도 당초 예산적자 규모가 1,000억불이었지만 실제 발생한 적자는 사상 두번째로 높은 2,200억불을 초과하게 됐는데도 이를 시정할 길을 찾지 못하고 있는 상태였다. 세금을 대폭 인상시키면서 세출을 대

6) Ibid.

필 삭감해야 하는 당위성에 대한 일반대중의 反感도 만만치 않았다. 더우기 租稅改革이 1986년에 단행되었고(1986년의 조세개혁에 대해서는 다음 節에서 설명할 것임), 따라서 조세인상은 결코 없다고 부시 대통령은 국민들에게 계속 공언해 오던 상황이었다. 부시 대통령은 한걸음 더 나아가서 장기 양도소득세의 세율을 인하하겠다고 공언하고 있었기에 의회는 더욱 난처한 입장에 놓여 있었다.

1990년 여름이 지나도록 의회와 행정부 간, 그리고 의회내의 예산에 대한 합의가 이루어지지 못하였다. 예산통과 마지막 날인 9월 30일까지 협상이 계속되었으나 의회에서 합의안 도출에 실패하고 1991 회계년도 예산은 법정기한을 넘기고 말았다. 임시처방으로 몇가지 주요항목에 대한 긴급지출권을 의회가 인정하는 조치를 취하여 연방정부 운영이 지속되도록 노력하였으나, 이러한 여파로 1(월중 3일간 연방정부 업무가 중단되는 사태가 발생하기도 하였다.

오랜 협상 끝에 의회는 1990년 10월 27일 「총괄적 예산합의법(The Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)」을 통과시켰다. 이 법은 통상 예산집행법(The Budget Enforcement Act of 1990)이라고 부르고 있다. 이 법은 조세인상 세출 프로그램의 삭감 그리고 예산운영의 변화, 이 세가지를 모두 내포하고 있다. 그리고 GRH법이 주로 적자규모의 삭감 자체에 역점을 두고 있는데 반하여 이 새로운 법은 정부 지출의 조정에 더 역점을 두고 있다고 하겠다.

새 법이 내포하고 있는 세가지 주요 예산편성 지침은 다음과 같다.⁷⁾ 첫째, 재량적인 지출프로그램에는 지출상한선(spending caps)을 마련한다. 둘째, 재량적이 아닌 필수적이고 의무적인 지출 프로그램에 대해서는 자동적인 조치를 취하는데 세입·세출 양면을 고려하여 순리적으로 처리되도록(pay-as-you-go rule) 한다. 셋째, 적자 목표액을 필요시에 조정할 수 있도록 한다.

새 법에 따르면 예산항목을 재량적(discretionary)인 것과 필수적(mandatory)인 것으로 구분하지 않으면 안된다. 재량적인 지출은 매년 승인을 받아야 하며 상한선이 존재하게 된다. 재량적 지출사업의 상한선은 크게 3가지 그룹으로 구분하여 군사비(military), 국내비용(domestic), 그리고 국제관계비용(international)으로 나누어 설정하며 1991년에서 1993년까지 3개년에 걸쳐 적용하게 된다. 이 기간중 어느 특정 그룹의 지출규모가 그 상한선을 초과하게 되면 그 그룹내의 지출프로그램을 조정하여 지출삭감이 자동적으로 이루어지게 한다.

7) Richard Dogle and Terry McCaffery, "The Budget Enforcement Act of 1990: The Path to No Fault Budgeting," *Public Budgeting and Finance* (Spring 1991), pp. 25-40.

후편 빈민그룹을 위한 의료지원사업(medicare) 등 필수적인 지출은 매년 자동적으로 진행되며 의회가 특별히 조정할 필요가 없다. 필수적인 지출 프로그램의 내용은 심의과정에서 조정될 수도 있고, 세출·세입규모가 변동될 수도 있다. 다만 어떠한 변화도 필수적 지출 프로그램의 총 세출규모 내에서 이루어져야 하며, 따라서 그 변화의 순효과는 “零”이 되도록 상호보완적으로 조정되어야 한다. 이것을 가리켜 “pay-as-you-go” 준칙이라고 하겠다.

결국으로 이 새 법은 연차 적자목표액을 수시로 수정하면서 탄력적으로 설정할 수 있도록 하였다. 과거의 GRH법에서는 일단 산정된 적자목표액은 수정되기 어려웠다. 그러나 1991년 부터는 대통령이 국회에 예산안을 제출할 때 경제적 상황을 고려하여 적자목표액을 수정할 수 있게 하였고, 그것도 해당연도 뿐만 아니라 1995년까지의 5년간 적자목표액을 수정할 수 있게 하였다. 또한 대통령에게 국가적 위기상황 하에서는 지출상한선(spending caps)에 제약을 받지 않는 지출권을 갖도록 하는 권한을 부여하기도 하였다. 그리고 앞에서도 언급하였듯이 1991년 부터는 적자규모 계상에 사회보장 신탁기금에서의 흑자 몫을 반영시키지 않도록 하였다.

이와 같은 새로운 예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990)은 GRH법에 비해 확실히 개선된 것이라 할 수 있겠다. 새로운 예산개혁은 적자목표액을 탄력적으로 설정함으로써 예산운용에 무리가 없도록 하였다. 그러면서도 지출상한선을 마련하여 그 범주내에서 조정이 이루어지도록 하였다. 과거의 GRH법에서는 적자목표액을 고정시켜 놓고 그 목표액 달성을 위해 정부가 강제적으로 지출규모를 삭감하도록 하였다. (이것을 sequestration이라고 통상 부르고 있다.) 그러나 앞에서 이미 살펴보았듯이 정부의 강제적인 지출삭감은 이루어지지 않았고 적자규모만 대폭 증대하는 결과를 초래했던 것이다.

1990년에 마련된 예산집행법(Budget Enforcement Act)의 주요 특징은 다시 정리하면 다음과 같다.⁸⁾

첫째, 이 법은 의회의 예산심의 과정에서 적자폭을 직접적으로 조정하려고 하기 보다는 정부지출을 제한시키는 방안으로 그 역점을 전환하고 있으며, 정부의 예산집행과정에서도 더 이상의 잘못을 일으키지 않도록 하는데 목적을 두고 있다. 따라서 GRH법하에서와 같이 이 법하에서도 적자는 계속 발생할 것이지만 적자성장의 속도는 상당히 낮아질 가능성이 있다.

둘째, 이 법은 GRH법 하에서의 주무기였던 일반지출에 대한 강제적 삭감

(general sequestration) 위협을 크게 줄일 수 있고 그래서 의회는 이 점에 대한 심리적 부담감에서 벗어날 수 있다.

셋째, 재정적 지출 프로그램을 세가지 범주로 나누어 취급하고 있고, 각 범주별 지출상한선을 설정하고 있다. 과거에도 예산을 구분할 때 국방비와 비국방비로 나누어 다루었지만, 이번에는 비국방비를 국내와 국제관계로 다시 나누어 국방, 국내, 국제관계로 구분하였다. 이렇게 세가지 범주로 나누고 또한 강제적 삭감(general sequestration)의 위협을 제거했기에, 예산심의 과정에서 의회가 예견하지 못한 경제적·기술적 상황 변동으로 인한 강제적 삭감사태가 발생할지 모른다는 우려를 크게 줄일 수 있다.

마지막으로, 1995년까지의 적자목표액이 설정되었지만 이 목표액은 경제적·기술적 상황의 변동에 따라 OMB가 일년에 세번까지 조정할 수 있다. 즉 목표액을 연동화(rolling)시킬 수 있다. 사회보장 신탁기금은 적자목표액 계산에서 제외된다.

물론 이 새로운 법이 성공할 것인지는 아직 미지수이다. 많은 예산 전문가들

〈표 4〉 1990년 예산개혁의 효과(적자 감소 규모) (단위 : 10억불)

수입증대	
1. Income Tax	40
2. Medicare Payroll Tax	27
3. Gasoline Tax	25
4. Excise Tax	41
5. Social Security	9
6. Unsurance Company Tax	9
7. 기 타	7
지출감소	
1. Meeicare	43
2. Federal Pensions	14
3. Farm Subsidies	12
4. Bank Fees	9
5. Defense	91
6. Interest	61
7. Discretionary Spending	149
새로운 지출	
1. Earned Income Tax Credit	-17
2. 기 타	-26
합 계(향후 5년간의 총 효과)	496

資料 : 〈표 3〉과 동일함.

은 0. 법의 성공물에 회의적인 견해를 표시하고 있다. 특히 의회의 CBO에서는 이 법을 제대로 운영하기 위해서는 향후 5년간 재정적 지출프로그램에서 1,500억불의 삭감이 이루어져야 하는데 그것이 그리 용이한 일이 아니라는 것을 경고하고 있다. 아무튼 새 법 하에서도 1995년에 가서 예산이 균형된다는 보장은 없고 약 830억불의 적자(GNP의 0.4%수준)가 여전히 발생할 것으로 예상되고 있다. 그러나 이 법이 원만하게 운영된다고 할 때 향후 5년간에 걸쳐 총 4,960억불에 달하는 적자감소를 이룩할 수 있다는 전망을 하고 있다. 이 4,960억불에 달하는 적자감소 내역이 다음의 <표 4>에 소개되고 있다.

Ⅳ. 1986년의 租稅改革

1986년의 租稅改革法(Tax Reform Act)은 미국의 연방소득세가 1920년대에 도입된 이래 가장 중요한 세제개혁들중의 하나로 평가되고 있는 것으로서 그 주된 골자는 限界所得稅率을 대폭 인하하고 그에 따른 연방정부의 세입감소분을 조세표준의 확대를 통한 법인세 등의 증수를 통하여 보충함으로써 전체적인 연방정부세수의 균형을 유지하려는 것이었다. 이 조세개혁법은 레이건이즘이라는 보수주의의 바탕위에서 탄생한 것으로 조세에 의한 경제행위의 왜곡현상을 최소화함으로써 경제효율성을 높이고자 하였다. 다시 말해서 한계소득세율을 인하함으로써 조세가 개개인의 근로의욕에 미치는 부정적인 영향을 완화시키고자 하였으며, 또한 자본소득의 형태에 따라 차별적으로 적용되어 결과적으로 경제주체들의 자산선택 또는 투자행위에 왜곡을 초래한 여러가지 유형의 자본소득에 대한 세액공제나 소득공제 등의 조세특례들을 폐지함으로써 세율인하에 따른 세수부족을 완화하고 또 한편으로는 경제효율성을 높이려고 하였다. 현행의 개인소득세 체제는 資產增殖分에 대한 讓渡所得稅 등에 약간의 변화가 있었지만 대부분의 골격은 1986년의 이 세법개정에 의해서 만들어진 것이다.

이 조세개혁의 중요한 내용들을 항목별로 살펴보면 다음과 같다.⁹⁾

첫째, 개인에게 적용되는 한계소득세율을 종전의 최고 50%에서 28%로 대폭 인하하였고 課稅段階도 종전의 15~16단계에서 15%와 28% 두 단계로 축소하였다(그러나 고액소득자들의 조세부담이 지나치게 낮아지는 것을 방지하기 위하여 일정구간의 소득에 대해서는 5%의 가산세율을 적용하기 때문에 실제로는

9) Joseph A. Peckman, *Tax Reform, The Rich and The Poor*(Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1989), pp. 65-68.

15%, 28%, 33%, 38%의 4단계로 적용되고 있다.) 그러나 이러한 세율의 인하와 병행하여, 세수의 누수와 경제행위의 왜곡현상을 초래해온 여러 형태의 특혜조항들을 폐지함으로써 課稅標準의 확충을 꾀하였기 때문에 전체적인 유효세율은 약 1%정도 낮아진 것으로 평가되고 있다. 폐지된 특혜조항들중의 대표적인 것으로 6개월 이상의 長期讓渡所得(Long-term Capital Gains)에 대한 60% 공제조항의 폐지를 들 수 있는데 이는 이 형태의 소득을 이자소득이나 배당소득 등 다른 형태의 자본소득들과 동일하게 과세함으로써 납세자들의 자산선택행위에 대한 왜곡현상을 줄여 전체적인 경제효율성을 제고하고 또한 세수의 증대를 꾀하려 하였다.

둘째, 法人稅의 경우에는 비록 대부분의 법인들에 적용되는 세율이 46%에서 34%로 인하되었지만 기업시설투자 등에 대한 稅額控除(Investment Tax Credit)가 폐지되었고 또 감가상각에 적용되는 법정상각기간을 늘리고 또 상각율을 줄이느 등 감가상각의 현재가치를 줄이는 방향으로 개정되어 실제적인 유효법인세율은 25% 수준에서 27%수준으로 약 2%정도 인상되었다.

셋째, 自己所有住宅(Owner-Occupied Housing)에 대한 세금우대조항들—예를 들어 주택을 판 후 일정기간내에 다른 주택을 구입하거나 상속 등의 경우에는 자산 증식분에 대한 양도소득세를 면제하고 또 주택소유에서 발생하는 歸屬所得에 대해서는 면제하는 등—이 계속 유지됨으로써 자기소유주택의 임대주택등 다른 형태의 자산들에 대한 상대적인 조세특혜가 유지되었다.

넷째, 이 조세개혁법에는 세금의 감소를 주목적으로 하는 재무적 거래를 여러 경우에서 제한하고 있다. 그 대표적인 예가 은행 등의 금융기관에서 차입금을 이용하여 수익의 면세가 되는 주 혹은 지방정부의 공채를 매입하는 경우로서 그 차입금에 대한 이자 지불액이 법인세의 과세소득에서 공제되기 때문에 비록 차입금에 대한 이자율이 공채의 수익율보다 높다하더라도 세후 수익면에서 수익이 되는 경우가 많았다. 그러나 이러한 재무적 거래는 경제내에 불필요한 왜곡을 초래하고 또 연방정부의 세수에도 상당한 수준의 손실을 초래하고 있었다. 이러한 이유로 이 조세개혁법에서는 위와 같은 거래를 제한시키고 있다.

다섯째, 標準所得控除額(Standard Deduction)을 대폭 인상함으로써 항목별 소득공제(Itemized Deduction)를 신청하는 납세자의 수를 줄이고 표준세금보고서의 사용을 유도함으로써 세무행정의 간소화를 기하려고 하였다.

이 조세개혁법이 시행된지 이미 5년이 경과했지만 아직 그 경제적인 효과에

대해서 학자들간에 완전한 합의점이 형성되어 있지는 않은 실정이다. 이는 첫째, 여러 경과규정 등을 고려하면 이 법은 1988년 이후에야 그 모든 규정들의 효력이 완전하게 발생하기 때문에 아직 충분한 시간이 경과하지 않았으며 둘째, 여산적자나 무역수지 등 다른 경제변수들의 영향을 조세개혁의 효과와 분리하는 것이 어렵기 때문이다. 그러나 지금까지의 연구들을 종합해 볼 때 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다.¹⁰⁾

첫째, 개인한계소득세율 특히 고소득자들에 대한 세율이 큰 폭으로 인하됨으로써 세액과세되는 연방정부채권 등의 세후수익률이 크게 상승하였다. 또 위에서 언급한 것처럼 투자과세액공제를 폐지하고 장기양도소득세에 대한 60%공제를 폐기하는 등 여러가지의 반 투자적(anti-investment) 조항들로 인하여 다른 자산들로부터의 수익에 대한 유효세율이 인상됨으로써 그들에 대한 투자가 감소하고 상대적으로 채권 등에 대한 투자수요가 늘어나게 되어 장기적으로 이자율의 하락이 예상되고 있다.

둘째, 이자율의 하락으로 자기소유주택이나 소비자 내구재의 보유에 대한 기회비용이 감소하게 되어 이들에 대한 수요가 전반적으로 상승하게 되고, 또한 임대주택에 비해 자기소유주택에 대한 조세특혜가 확대됨으로써 장기적인 시점에서 볼 때 자기소유주택의 비중이 늘어날 것으로 예상되고 있다.

셋째 소득계층과 투자자산의 형태에 따라 세후수익율이 다르게 변화함으로써 투자자산의 선택도 소득계층에 따라 다른 양상을 보여주게 된다. 즉 한계소득세율이 50%에서 28% 또는 33%로 대폭 인화된 연간소득 5만 달러 이상의 고소득자들에게는 그 세율의 인하가 그대로 반영되고 따라서 세후수익률이 크게 인상된 연방채권 등이 실효세율에 거의 변동이 없거나 오히려 인상된 다른 자산들보다 유리하게 된다. 반면에 세율보다는 수익률의 변화가 세후수익률에 큰 영향을 주는 저소득층의 경우에는 연방채권보다는 전체적인 수요감소로 수익률이 상승된 주식이나 임대주택 등을 선호하게 된다. 이러한 자산선택의 변화는 저 소득계층의 경제적 효용에도 영향을 주게 되는데 세후소득과 투자의 위험성, 두 측면에서 살펴보면 고소득층의 경우 연방채권의 비중이 높아짐에 따라 주식이나 임대주택 모두가 다 감소하게 되고, 저소득층의 경우 그 반대방향으로 자산선택이 변화함에 따라 양자가 다 증가하게 된다.

10) Yan Hi Won, *Tax Treatment of Capital Income In Different Inflation Environments*(Ph. D. Dissertation, Ohio State University, 1991) 및 Joel Slemrod, *The Impact of the Tax Reform Act of 1986*(Cambridge, Mass: The MIT Press, 1990) 참조.

넷째, 이 법은 앞에서 언급했던 것 처럼 처음 부터 反투자적(anti-investment)인 조세개혁으로 평가되어 왔으며 물론 그 효과는 각 투자자산들의 특성에 따라서 다르지만 특히 임대주택부문에 대한 투자에 많은 악영향을 준 것으로 분석되고 있다. 그러나 실효법인세율의 인상은 처음의 예측과는 달리 법인기업 분야에 대한 투자에 그다지 큰 영향을 주지는 않고 있는데, 이는 높은 법인세 부담으로 인해 법인들이 지불하는 주식수익률이 하락하고 또 이자율이 하락함으로써 비록 기업의 조세부담은 인상되었지만 전체적인 기업비용에는 큰 차이가 나타나지 않았기 때문이다.

다섯째, 이 1986년 조세개혁법의 여러 규정중 가장 논란의 대상이 되어온 것은 장기양도소득에 대한 60% 공제조항의 폐지로서 이에 관련한 논의가 최근 수년 동안 부시 행정부와 의회간에 벌어진 조세논쟁의 초점이 되어왔다. 우선 양도소득세(Capital Gains Tax)의 특징을 살펴보면 소득이 발생한 시점(發生主義: Accrual-based)이 아니고 매매등에 의해서 실제적으로 구현된 시점에서 과세(實現主義: Realization-based) 되기 때문에 조세부담수준이 납세자의 과세에 의해서 상당부분 좌우되고 있다는 점이다. 다시 말해서, 납세자가 거래시점을 늦추면 늦출수록 조세부담의 현재가치는 줄어들게 되는 것이다. 따라서 세수의 변동이나 조세부담의 귀착 등 양도소득세 변동의 경제적 효과를 분석하기 위해서는 그 實現率(Realization Rate)의 租稅彈力性의 정도가 중요한 고려 대상이 되어야 한다. 그러나 조세상의 이유로 자산증식분의 거래를 기피하는 凍結現象(Lock-in)은 납세자의 자산선택행위에 미신축성을 야기하여 효용의 감소를 가져오기 때문에 자산증식소득의 실현율의 정도는 이 兩側面—즉 실현율을 낮춤으로써 얻게 되는 조세부담의 감소와 자산구성의 비최적화로 인한 효용의 감소—이 균형되는 수준에서 결정되게 된다. 현재까지 이 실현율의 조세 탄력성을 측정하기 위하여 많은 연구가 행하여 졌으나 아직까지 그 크기에 대해 학자들간에 뚜렷한 결론이 나와 있지는 않은 실정이다.

기업부문의 경우 이 양도소득세율 변동의 경제적 효과는 세후소득의 配當支拂 對社內留保比率의 변화로서 나타나게 된다. 즉 정규소득세율로 과세되는 배당소득과는 달리 사내유보소득은 주식가격의 변동을 통해서 자산증식소득으로 구현되고 그에 따라 양도소득세로 과세되기 때문에, 기업의 배당율은 배당소득과 사내유보소득에 비한 상대적 조세부담의 정도와 소득이 배당을 통하여 즉시 실현됨으로써 얻게되는 주주들의 효용증가가 균형되는 수준에서 결정되게 된다. 이러한 배당율의 변화에 대해서도 아직 확실한 결론은 내려져 있지 않으나 많

은 연구들은 기업배당율이 약 20~30% 정도 증가할 것으로 예측하고 있다.

여섯째, 이 조세개혁법으로 인해서 가장 큰 타격을 받은 분야는 주와 지방정부에서 공공사업을 위한 자원조달수단으로 발행되는 免稅公債로서, 앞에서 언급한 것처럼 조세목적의 재무적 거래가 제한됨으로써 그에 대한 수요가 대폭 감소하여 발행정부에서 지불해야하는 발행수익률이 상승하게 되고 이에 따라 주나 지방정부에서는 수익률이 낮은 면세공채 대신 회사채 등 다른 채권들과 경쟁해야하는 일반채권에 더 많이 의존하게 되는 등 지방공공사업들의 자원조달비용이 상승하게 되었다.

일곱째, 전체적으로 보았을 때 조세에 의한 경제행위 왜곡현상의 완화, 그리고 그 결과로서 경제효율성의 제고라는 이 조세개혁법의 기본목표는 어느 정도 이루어진 것으로 평가되고 있다. 그러나 그 효과의 상당부분이 고소득층에 집중됨으로써 소득재분배의 측면에서 비판의 대상이 되었고, 또한 경제효율성의 측면에서도 비록 기업부문내에서의 조세차별은 완화되었지만 자기소유주택 등에 대한 조세상의 특혜가 계속 유지됨으로써 기업부문 대 가계부문의 투자왜곡 현상은 더욱 심화되었다.

많은 학자들이나 정책입안자들은 이 1986년의 조세개혁법이 상당기간 미국 연방소득세체계의 근간이 될 것으로 예상하고 있다. 그러나 또한편 여러가지의 개혁안들도 꾸준히 제시되고 있는데 그 대표적인 것들로는 최근 논쟁의 대상이 되고 있는 자산증식소득에 대한 양도소득세 개정, 물가연동세의 도입, 또 綜合所得稅(comprehensive income tax)를 더욱 공고히 하는 방안과 장기적으로 소득세를 대체할 수 있는 綜合所費稅(comprehensive consumption tax)의 도입 등을 들 수 있다.

V. 우리나라에 주는 示唆點

1. 우리나라의 歲計剩餘金 발생문제

앞에서 지적된 바와 같이 미국은 그동안 계속된 豫算赤字문제를 극복하기 위하여 1985년에 GRH법을 만들었으나 실패하였고, 1990년에 Budget Enforcement Act가 발효되어 현재까지 이 法律에 의해 예산이 심의되고 운영되고 있는데 그 결과는 좀 더 두고봐야 할 것이나 결코 낙관적인 상황은 아닌 것이다.

이에 반하여 우리나라는 1980년대에 걸쳐 歲計上 순잉여금이 발생하여 왔고 1990년대에 들어선 지금도 이러한 잉여금의 발생은 계속되고 있다. 세계잉여금

은 一般會計豫算을 결산했을때 세입이 세출을 초과함으로써 발생한다. 세계잉여금의 발생이 예산적자분의 누적에 비해서는 문제의 심각성이 훨씬 적지만 그러나 잉여금이 계속 발생한다는 것은 세입의 예측이 부정확했을 뿐만아니라 배입액을 충분히 활용하지 못했다는 것을 의미하므로 재정운용이 그만큼 활발하지 못했다는 것을 뜻한다. 한편 세계잉여금의 발생은 그 다음해의 추가경정예산을 편성하도록 유도한다. 추가경정예산의 편성이 무슨 큰 잘못이 있는 것은 아니라 하더라도, 추가경정예산의 편성이 자칫 정치적 배려 및 흥정에 의해 이루어지도록 강요된 경우가 있으며 이는 낭비적 지출을 야기하고 재정지출의 효율성을 저하시키는 경우가 많다. 동시에 추경예산편성으로 행정력의 소모가 야기되고 재정운용에 대한 국민의 신뢰가 감소될 수 있다.

〈표 5〉는 1980~90년 사이에 발생한 세계잉여금의 추이와 그 사용내역을 보여주고 있다. 세계잉여금의 발생규모는 1980년에는 235억원으로서 본예산(일반회계)의 0.4% 정도였다. 그러나 이것이 1988년에는 3조 3,050억원이 발생함으로써 본예산의 18.9%에 해당되는 대규모로 확대되었다.

세계잉여금이 발생하는 원인은 첫째로, 예산편성당시 세입추계가 정확하지 못한 데다가 경제성장이 예산편성당시의 예상보다 상회하였기에 세입이 예상보다 많이 들어왔기 때문이다. 그러나 둘째의 원인이 더 중요하다. 즉 1980년대

〈표 5〉 세계잉여금 규모 및 사용내역 (단위 : 억원, %)

	세계잉여금	본 예산 대비비율 ¹⁾	사 용 내 역		
			채무상환	추경재원 ²⁾	익년세입이입 ³⁾
1980	235	0.4	—	—	235
1981	816	1.0	5	811	—
1982	1,423	1.4	1,423	—	—
1983	3,152	2.9	1,090	2,062	—
1984	4,965	4.5	1,424	2,572	961
1985	1,890	1.5	689	—	1,201
1986	5,512	4.0	—	2,500	3,012
1987	13,649	8.8	2,414	9,647	1,588
1988	33,050	18.9	4,861	28,189	—
1989	31,230	16.2	5,070	26,160	—
1990	31,679	14.0	3,532	28,147	—

註 : 1) 당초 예산에 대한 비율임.

2) 추경재원은 결산연도의 다음해 추경예산에 반영된 것임. 즉 결산연도가 81년 이면 이해의 추경재원은 다음해인 82년의 추경예산에 반영됨.

3) 익년세입이입은 결산년도로부터 2년 후의 예산에 편성된 것임.

資料 : 경제기획원, 「예산개요」, 각년도.
재무부, 「세입세출결산」, 각년도.

에 걸처서 재정의 운용에 관해 정치적 제약이 심하였기에 재정지출을 적절하게 증가시키지 못하고 일정규모에 묶여 억제하여 왔다. 그런데 국회에 예산안을 제출할 때에 일반회계예산을 통상 균형예산으로 만들기 때문에 세출예산규모에 세입예산규모가 강제적으로 축소·조정되어 국회에서 심의·통과되어 왔다(세입 예산안도 세출예산안과 함께 국회의결사항임). 세입예산규모가 축소 조정될 때에는 이와 관련된 세법이 동시에 조정되어야 하는데 세법의 조정은 이루어지지 않은채 세입예산규모만 세출예산규모에 맞추어 조정되므로 예산의 국회통과와 더불어 세계잉여금의 발생은 불가피한 것으로 되어버렸던 것이다.

세계잉여금의 발생은 과열된 경기를 억제시키는 역할도 하고 재정을 아껴쓴 결과라는 긍정적인 면이 없는 것은 아니다. 그러나 재정운용을 정상화시키지 못했다는 부정적인 측면이 더 강하다. 또한 국민들의 조세부담의 형평성을 증대시키지 못하고 있다는 지적을 받을 수 있다.¹¹⁾ 따라서 앞으로는 세계잉여금이 발생하지 않고 진정한 의미의 균형예산이 이루어지도록 예산편성과 심의과정에서 행정부와 국회가 함께 노력해야 할 것이다. 세계잉여금을 없애기 위해서는 세입추계가 현실에 입각해야 하며 이에 따른 재정지출의 정상화가 이루어져야 할 것이다.

2. 豫算의 適正規模問題

1980년대 후반에 들어와서 예산편성 및 예산심의 과정에서 항상 논란이 되어 온 것이 적정예산규모에 관한 것이었다. <표 6>에서 보듯이 1980년대에 있어서는 1988년까지는 중앙정부 일반회계(결산기준)의 증가율이 당해년도의 GNP경상증가율을 밑돌았다. 이는 그만큼 재정운용을 비교적 긴축으로 운영하여 왔다는 것을 의미한다. 재정규모의 對 GNP비중만 하더라도 1980년대의 전기간에 걸쳐 1차 GNP의 15~17% 수준에 머물렀다. 예산의 증가율이 두드러지게 늘어난 것은 1989년 이후로서 1990년에는 일반회계의 증가율이 무려 24.5%에 달하였다. 이처럼 최근 3~4년간 동안에 예산이 급격히 증가하게 되자 예산의 적정규모논쟁은 더욱 가열되었고 적정규모의 기준과 정부기능의 범위에 대한 논의가 활발하게 이루어져 왔으나 아직 분명한 해답은 얻지 못하고 있는 상태이다. 적정예산규모는 결국 국민경제 전체에서 민간이 할 몫과 공공부문이 할 몫에 대한 인식의 재정립에 관한 문제로 귀착된다.

미국에 있어서도 정부의 역할과 연관하여 예산의 적정규모문제는 오랜 논의

11) 崔 洸, 우리나라 재정의 주요정책과제(국민경제제도연구원, 1991), p. 28.

〈표 6〉 중앙정부 일반회계 및 통합재정의 규모와 증가율 (단위 : %)

	일반회계(결산기준)		통합재정		GNP성장률	
	對GNP 비중	증가율	對GNP 비중	증가율	경상성장률	실질성장률
1981	17.4	21.9	24.9	34.3	23.9	5.9
1982	17.6	16.1	13.6	8.3	14.6	7.2
1983	16.5	10.9	20.3	2.0	18.3	12.6
1984	15.8	8.8	19.9	11.3	13.5	9.3
1985	15.9	12.2	19.5	9.0	11.4	7.0
1986	15.2	10.1	17.6	4.6	16.0	12.9
1987	14.9	16.4	17.6	17.0	17.0	13.0
1988	14.3	14.8	17.0	15.2	19.1	12.4
1989	15.3	19.6	18.5	22.1	12.3	6.8
1990	16.3	14.5	17.2	10.2	18.8	9.0

資料 : 경제기획원, 「예산개요」, 1991.

재무부, 「한국의 재정통계」, 1991.

의 대상이 되어왔다. 레이건 행정부하에서의 供給重視經濟學 혹은 「레이저노믹스」라는 것도 궁극적으로는 정부의 규모를 어디까지 하느냐의 철학이 그 밑바탕에 깔려있다. 미국에서도 예산규모의 결정은 행정부와 국회간의 정치적 협상이 의해 이루어진다. 그러나 중요한 것은 미국에서는 경기변동에 대한 예측을 통하여 필요한 지출규모와 동원가능한 세입규모를 파악하고 여기에 맞추어 예산규모가 결정된다는 사실이다. 전년도 답습주의적인 접근이 전혀 배제된 것은 아니지만, 그래도 향후 5년에 대한 예측을 보다 면밀히 하여 이를 근거로 中期財政計劃을 세우고 이를 연차예산에 반영시키려고 노력하고 있는 것이다. (중기 재정계획 제도가 완전히 정착된 것은 아니며 다만 5년간의 경기에측을 면밀하게 하고 이에 따른 5년간의 재정규모를 도출하고 있다.)

우리나라에서는 예산규모를 결정하는데의 적절한 기준으로 삼을만한 지표가 아직 개발이 안된 상태이므로, 자연히 논쟁이 전년도에 대비한 %증가율 및 對GNP 비중만을 중심으로 전개되고 있다. 그러나 이러한 논쟁은 어떤 의미에서는 매우 외형적 규모에 초점을 맞춘 피상적인 기준에 불과하다고 하겠다. 진정한 걱정 예산규모는 % 증가율 등에만 급급할 것이 아니라 세출구조상에 낭비가 없는지, 불요불급 사업이 마련된 것이 없는지 등을 철저히 분석하고 이에 따른 예산구조의 개편을 통해 적정규모가 도출되어야 할 것이다.

한편 미국의 경우처럼 중장기적 관점에서의 경기에측 및 이에 따른 재정계획을 수립하고 이에 합당한 예산규모를 매년 제시하는 노력이 있어야 한다.

3 豫算審議機能의 強化問題

우리는 앞에서 1980년대의 초와 말을 제외하고는 우리 나라 정부예산규모가 크게 증가하지 않았음을 지적하였는 데 이러한 완만한 예산증가가 국회의 심의 차원에서 이루어졌다고 하기보다는 정부차원에서 결정되었다. 국회의 예산심의 과정에서 정부예산안을 삭감한 것은 1~2%정도에 불과하였다. 따라서 예산규모면에서 최종 국회통과 예산은 정부예산안을 크게 벗어나지 않았다고 하겠다. 그러나 국회의 심의 과정에서 세출예산의 내용에는 상당한 수정이 있었다. 즉 국회의 예산심의는 정부예산안의 규모를 크게 벗어나지 않으면서 주로 부처간, 사업자의 예산조정에 중점을 두었다고 하겠다.¹²⁾

그러나 이러한 예산조정이 국회의 예산심의 강화차원에서 이루어졌다면 모를 것인데 주로 정치적 흥정의 산물로서 이루어져 왔다는데 문제가 있다. 국회의 예산심의의 기능을 제대로 하고 있는나에는 상당한 회의가 존재하고 있다.

우리 나라 국회의 예산심의기능이 취약한 가장 큰 원인중의 하나는 豫算案이國會의 각 常任委와 本會議에서 심의되지만 그러나 가장 중추적인 역할은 국회의 豫算決算特別委員會가 맡고 있는데 이 豫算特委가 常設기구화(standing committee)되어 있지 않고 매년 새로이 설치되므로 자연히 그 구성원의 교체가 빈번하여 전문성이 결여되어 있고 지나치게 정치적 이해관계가 심의과정에서 노출되고 있다는 점이다.

미국의 국회에서의 예산심의는 우리나라보다 훨씬 복잡하다.¹³⁾ 우선 우리의 豫算特委와 같은 기능을 가진 예산위원회(Budget Committee)가 上下兩院에 설치되어 있다. 이 예산위원회는 1974년 예산회계법 개정으로 신설된 기구인데 각 상임위원회의 예산심의를 종합조정하고 주요예산정책수립의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 설치된 것이다. 예산위원회의 주요심의사항은 ① 예산지출총액 및 세출예산의 적정수준, ② 세출예산의 기능별 배분, ③ 예상 세입규모, ④ 재정적자 규모, ⑤ 공채의 적정수준, ⑥ 기타 주요 정책사항 등이다.

미국행정부가 국회에 예산안을 제출하면 각 상임위원회는 이를 검토하여 예산위원회에 보고하며 예산위원회는 이것과 의회예산처(Congressional Budget Office; CBO)의 보고서 등을 토대로 예산안에 대한 제 1 차 의결을 하고 이를

12) 盧基星, "豫算制度的 改善方案", 國家豫算과 政策目標(韓國開發研究院, 1990), 1. 112.

13) 李東建, "美國의 財政政策 및 財政動向", 各國의 財政政策 및 財政動向(韓國財政研究會, 발간예정)

上, 下兩院에 보고 하도록 되어있다. 예산위원회의 제 1차 예산결의가 이루어지는 동안 각 상임위원회는 소위 예산수권법안(Budget Authorization Act)에 대한 심의가 이루어지는데 이 두가지가 다 끝나면, 세출위원회(Appropriation Committee)에서 세출예산법안을 심의 의결하게 되는데 13개의 분과위원회(국방, 국제업무, 에너지 등) 별로 심의하게 된다. 심의과정은 하원 세출분과위원회→同세출위원회→同본회의→상원세출분과 위원회→同세출위원회→同본회의의 순으로 한다. 이제 이 모든 세출예산법안이 통과되면 예산위원회는 이를 바탕으로 제 2차 예산의결을 하게 되는데 그 항목은 제 1차 예산의결과 같으며 그 내용을 확대하거나 수정하는 방식으로 이루어진다. 이처럼 미국은 예산의결을 두번에 걸쳐 행하는데 이 과정에서 예산위원회가 조정과 마무리 작업을 하지만 각 상임위원회와 13개의 분과를 둔 세출위원회도 매우 중요한 심의기능을 갖고 있음을 알 수 있다.

이에 反하여 우리나라의 예산심의과정은 매우 단순하고 예산결산특별위원회 중심으로 이루어진다. 예산결산특별위원회가 분과위원회로 세분되어 심의하고 있으나 지나치게 당파성을 노출하고 있고 당리당략에 따라 기계적으로 임하고 있음을 부인할 수 없다. 거기다가 예산안의 실제 심의기간이 너무 짧고 국회법에서도 그 심의기간을 명확히 규정하고 있지 않다. 실제로 역대 예결특위의 심의기간을 보면 평균 13.6일 정도인데¹⁴⁾ 이렇게 짧은 기간에 복잡하고 방대한 예산을 전문적으로 심의하기에는 다소 무리라고 생각된다. 國會에서의 예산심의 전체기간만 하더라도 매년 10월 2일부터 12월 2일 사이에 의결되어야 하므로 2개월 밖에 안된다. 이에 비해서 미국같은 나라는 매년 3월부터 9월말까지 7개월의 기간에 걸쳐 심의하고 있다. 따라서 우리나라에서도 심의기간을 확대하는 방안을 강구함직하며 그렇지 않고 기존의 2개월內를 고수한다고 하더라도 상임위원회, 예결특위와 분과위원회, 계수조정소위원회의 심사일수를 탄력적이고도 능률적으로 활용하는 노력이 있어야 할 것이다.

마지막으로 우리나라에서도 미국의회예산처(CBO)와 같은 예산전문기구를 국회내에 설치 운영할 필요가 있다. 의회예산처는 정치적으로 중립적인 위치에 있는 예산전문기구로서 의회에 정책을 건의하는 것보다는 정보를 제공하는데 더 큰 목적을 두고 있는 기관이다. 크게 세가지 기능이 있는데 다음과 같다. 첫째, 경제현황분석 및 경제전망(예측)을 실시하고 이를 토대로 향후 5년간의

14) 金鐘熙, 國會의 豫算審議過程에 관한 研究—豫算決算特別委員會를 中心으로—(建國大學校 博士學位論文, 1987), p. 174.

예산추이를 분석하고 전망하고 있다. 둘째, 예산의 각종 지출프로그램을 분석하여 이를 토대로 세출예산에 대한 각종 정보를 의회에 제출하고 있다. 셋째, 여러가지 거시정책적 이슈(예컨대, 연금프로그램, 의료보호프로그램 등)들을 분석하고 이에 대한 정책보고서를 의회에 제출하고 있다.

이러한 기구를 우리나라 국회에서 설치하는 것을 행정부쪽에서 환영할리는 없다. 그러나 이제는 우리나라의 경제규모가 늘어나고 예산규모도 확대 되면서 그 영향과 영향이 점점 증대되고 있는 상황이므로 이에 대한 보다 정확한 분석과 정책대안 마련을 위해 국회내에 예산전문기구가 있어야 된다. 이를 통해 예산심리가 보다 전문화되고 행정부의 일방적인 예산편성 경향을 견제할 수 있다. 한걸음 더 나아가서 국회의 정치일련도의 예산심의 경향을 방지할 수 있는 제도적 장치마련으로서도 이런 기구가 필요할 것이다.

1. 지속적인 豫算會計制度 및 稅制의 改編問題

어느 나라를 막론하고 예산회계제도와 조세제도는 지속적으로 개편되고 개선되어야 한다. 우리나라는 그동안 대외적인 여건의 변화로 정치, 경제, 사회 등 각 부문에서 급속한 변화를 맞이하고 있고 따라서 우리의 財政環境도 크게 바뀌어지고 있다. 이러한 재정환경의 변화는 지금까지 경험하지 못한 새로운 재정수요를 유발하며 나아가서는 정부역할의 재정립을 필요로 하는 등 재정운용에 있어서 근본적인 방향 전환을 요구하고 있다.

그러나 우리의 현실은 이러한 변화를 수용하기에는 제약요인이 너무나 많다. 예컨대 財政規模면에서는 물가의 불안 등 때문에 재정의 긴축운용이 계속 요청되고 있고 예산지출구조면에서도 인건비, 교부금(지방재정, 교육재정) 등 고정적 지출이 차지하는 비중이 크기 때문에 재정환경변화에 부응하는 사업들에게 예산을 배분하는데 어려움이 많다. 또한 豫算制度면에 있어서도 그동안 경제규모가 커졌음에도 불구하고 1960년대에 만들어진 예산제도의 골격을 그대로 유지하고 있으니 예산을 편성하고 집행하는데 효율성이 크게 낙후될 수 밖에 없는 실정이다. 따라서 이의 해결을 위해 재정기능을 정상화시키고 지출구조를 개선함과 함께 이를 뒷받침하는 豫算會計制度가 꾸준히 정비·개편되어야 할 것이다.

豫算會計制度를 개편하는데 있어서 가장 역점을 두어야 할 기본방향은 예산배분의 효율성을 높이는 것과 여건변화에 따라 재정을 신축적으로 운용할 수 있는 신축성을 확보하는 것이다. 예산배분의 효율성을 높이기 위해서는 보다 많

은 분야에 企業豫算會計原則을 반영하여 예산의 독립성을 높일 필요가 있고 대형 투자사업에 대해서는 사전심사평가 기능을 강화하여야 한다. 또한 중앙정부와 지방자치단체간의 기능과 자원분담체계를 시급히 조정하여야 할 것이다. 이러한 개선을 통해 자금배정을 보다 필요로 하는 부문에 예산이 좀 더 효과적으로 많이 배분되도록 하여야 할 것이다.

한편 재정운용의 신축성을 확보하기 위해서는 중장기계속사업의 경우 中期財政計劃制度와 다년도 회계제도를 확대 활성화하여야 할 것이며, 예산편성과목도 현재의 통제위주에서 사업추진의 능률성 위주로 통합할 것은 통합하고 폐지할 것은 폐지하는 개편이 있어야 할 것이다. 또한 설치목적이 달성되었거나 성격과 기능이 유사한 각종 특별회계와 기금들에 대한 정비도 재정운용의 신축성 확보를 위해 이루어져야 할 것이다.

免制改編에 대해서는 여기서 모든 것을 다 지적할 수가 없다. 다만 현재 우리나라 稅制가 안고 있는 가장 큰 문제점인 과세의 불공평성을 시정하는데 꾸준히 노력해 나가야 한다. 우리나라에서도 그동안 토지공개념을 도입하고 1990~91년에 걸쳐 일련의 세제개편이 있었다. 그러나 아직도 문제는 여전히 남아 있다. 토지세제, 상속·증여세제 등과 같이 빈부의 격차를 조정할 수 있는 세제는 앞으로 계속 강화되어야 하며, 직업간의 세부담 불공평을 해소하기 위해 봉급자와 사업소득자간의 세부담조정, 그리고 금융소득 및 자본이득에 대한 과세정상화 등 형평성을 강화하는 노력이 꾸준히 계속되어야 할 것이다.