

# 財政改革의 基本構圖와 展開方向

吳 然 天\*

|                           |                        |
|---------------------------|------------------------|
| 〈目 次〉                     |                        |
| I. 재정개혁은 왜 필요한가?          | IV. 재정개혁의 諸方向          |
| II. 분배적 정의의 접근과 재정 개혁의 목표 | V. 재정개혁을 위한 제도적 장치의 보완 |
| III. 재정기능의 재조정            |                        |

## 〈要 約〉

재정활동은 국가의 경제·사회·문화적 여건변화에 상응하여 그 역할과 기능이 변화하는 동태적 성격을 띠고 있는 바, 단일 재정이 그러한 여건변화를 수용하지 못할 때에는 정부활동의 정당성의 기반이 훼손될 뿐 아니라 국민들의 정부활동에 대한 신뢰를 확보하기 어렵다. 이런 관점에서 본 연구는 재정주문이 추구해야 할 이념적 구도와 재정환경의 변화양상이 어떤 것인가를 살펴봄으로써, 재정개혁의 정책목표를 재정의 형평성 장치와 시장의 효율성 장치의 보완, 재정운영의 효율화와 민주화 등으로 설정한 후, 이에 접근하기 위한 재정개혁의 전개방향을 살펴보았다.

재정개혁은 일차적으로 재정지출이 수반되는 정부개입이나 정부활동이 과연 필요한 것인가에 대한 엄밀한 분석·판단을 기초로 하여, 불요불급한 정부지출을 폐지하고 관행화된 재정지출을 축소하는 등「재정의 군산」을 제거함으로써 지출의 우선순위에 따라 지출구조를 재편성하는 과업으로 집약된다. 따라서 본 연구에서는 과도한 정부개입과 정부실패의 조정, 시장기구에 의한 자원배분영역의 확대, 소득분배조정기능의 정상화 등의 측면에서 재정기능의 재조정방향을 언급한 후, 국민적 보편성이 낮은 재정지출의 축소조정, 기능적 지출의 축소조정, 중복되는 정부지출의 통합정비, 재정을 통한 가격보조적 지출의 축소와 직접지출방식의 활용, 재정운영에 있어서 정치적 이익과 관료이익의 배제, 시장실패에 대한 관료기구의 대응방식의 전환, 재정의 금융적 기능에 대한 재검토 등의 측면에서 재정개혁의 방향을 언급하였다. 마지막으로 영기준예산 및 일몰법제도, 조세지출예산제도의 도입, 재정개혁위원회 설치, 재정관리체계의 단순화·효율화 등 재정개혁의 실효성 확보를 위한 제도적 장치의 보완 노력에 대해 살펴보았다.

\* 서울大學校 行政大學院 副教授

## I. 재정개혁은 왜 필요한가?

재정은 국가활동을 수행하기 위해 정부가 국민들로부터 재원을 조달하고, 조달된 재원을 정부지출을 통해 공공서비스로 전환하는 일련의 국가경제활동이라고 정의할 수 있다. 따라서 재정은 국가활동 중에서 가장 핵심적인 메카니즘으로서 그 나라의 발전정도나 총체적 국민복지수준을 가름해 주는 진형적 지표의 하나이다. 재정활동은 국가의 경제·사회·문화적 여건변화에 상응하여 그 역할과 기능이 변하는 동태적 성격을 띠고 있는 바, 만일 재정이 그러한 여건변화를 수용하지 못할 때는 정부활동의 정당성의 기반이 훼손될 뿐 아니라 국민들의 정부활동에 대한 신뢰를 확보하기가 어렵다.

그러면 우리나라에서 재정개혁의 필요성이 왜 줄기차게 제기되고 있는가? 일차적으로 정부활동이 국가를 유지하고 국민의 복지수준을 보장하는 가운데 경제주체의 경제활동을 효과적으로 촉진할 수 있도록 그 기능이 설계되지 못하고 있기 때문이다. 더 나아가서 그러한 기능을 뒷받침하기 위한 재원조달장치의 정부지출체계가 국가의 발전목표에 부합하지 못할 뿐 아니라 국민의 공동이익을 적절히 반영하지 못하고 있기 때문이다.

첫째, 우리나라의 조세제도를 중심으로 한 재원조달장치는 재정의 기본적인 기능의 하나로 간주되는 소득분배의 개선에 기여하지 못하고 있으며, 조세부담의 수직적·수평적 불공평이 현저할 뿐 아니라 향후 1990년대의 기초적 공공수요나 남북통일을 염두에 둘 때 매우 취약한 재원확보능력을 지니고 있다.

둘째, 그러한 불균형하고 불안정한 부담구조하에서 조달된 재원을 배분하는 세출작용에 있어서도, 불필요한 낭비적 요소가 많은 가운데 공공지출의 사회적 편익을 극대화 할 수 있는 세출구조의 형성이 마련되지 못하고 있는 실정이다.

셋째, 나아가서, 대립적 양극체제의 냉전구조하에서, 또한 경제성장을 재정의 일차적 목표로 간주하였던 권위주의적 정치체제 아래서 그 골격이 형성된 우리나라의 재정은 개방화, 자율화, 민주화와 분권화라는 새로운 환경변화와 시대흐름에 맞춰 변모해야 할 상황에 이르렀다고 판단된다. 만일 국민의 기대·욕구 또는 시대정신의 변화에 부응하는 재정개혁노력이 적시에 전개되지 못한다면 국가활동의 정당성이 확보되지 못할 뿐 아니라 재정이 국가발전과 국민복지 증진에 장애요인으로 작용하게 될 것임을 미루어 짐작할 수 있다.

요약컨대, 재정개혁은 정부 및 재정기능의 제조정을 포함한 정부개혁, 세계

개혁, 그리고 세출 및 예산개혁으로 크게 나누어 접근할 수 있다.

## Ⅱ. 분배적 정의의 접근과 재정개혁의 목표

재정 개혁작업을 추진함에 있어서는 무엇보다도 재정부문이 추구해야 할 이념적 구도가 어떠한 것인지를 살펴보면서, 재정개혁의 정책목표를 설정해 볼 필요가 있다. 따라서 본장에서는 먼저 우리사회가 보편적으로 수용할 수 있는 분배적 정의의 접근구도를 언급한 후, 구체적으로 재정개혁의 정책목표를 언급하기로 한다.

### 1 분배적 정의의 접근구도

개인과 집단간에 왜 분배상의 불평등이 존재할 수밖에 없는가에 대해서는 논자에 따라 여러가지로 설명하고 있으나, 흔히 분배상의 불평등 요인은 개인적 요인과 사회적 요인으로 대별되고 있다.<sup>1)</sup> 전자의 경우 경제적 불평등은 개인이 가정이라는 환경속에서 일정한 유전적 요소를 천부적으로 갖고 태어나면서부터 유래하는 것이라는 입장이며, 후자는 생래의 개인적 불평등이 사회적 환경을 통하여 심화되거나 완화되기 때문에 경제적 불공평을 사회적 측면에서 이해해야 한다는 입장이다. 한편 경제적 불평등의 사회적 요인은 자본주의적 시장경제체제내에서 조세, 정부지출 등 재정제도, 노동시장의 성격, 상대가격 구조의 변화, 그리고 차별대우, 부패 등으로 구별할 수 있다.

이와 같이 여러 요소에 의해 결정되는 경제적 불평등을 치유하거나 완화하는 것이 바람직하다는 것에 대해서는 사실 거의 모든 사람이 동의하고 있다고 할 수 있다. 그런데 어떠한 방식으로, 어느 수준까지 경제적 불평등을 완화하는 것이 공동선에 부합하는가에 대해서는 사회경제체제에 따라 다른 시각이 존재할 뿐 아니라 자본주의적 시장경제체제 내에서도 많은 논의만 있을 뿐 합일점을 발견하기가 어려운 양상이다.

여기에서는 분배적 정의에 관한 제 시각과 접근구도를 간단히 소개함으로써 우리나라에 있어서 분배적 정의를 촉진하기 위한 정부의 기본역할을 탐색함에 있어 드리적 근거로 삼고자 한다.

분배적 정의를 어떻게 정의할 것인가에 대한 원론적 논의는 대체로 세가지 입장으로 대별된다.

1) 이준구, 『소득분배의 이론과 현실』 제 2판(다산출판사, 1992), pp. 93-150 참조.

첫째, 평등주의적 입장은 모든 사람들이 평등한 상태에서 태어난 이상 경제적 가치가 모든 사람에게 균등하게 분배되는 것이 정의로운 것이라는 입장으로 이를 실현하는 과정에서는 개인의 권리와 자유의 제약을 당연시한다고 할 수 있다.

둘째, 자유주의적 입장은 모든 사람들이 「정당하게 가질 권리가 있는 것만을 소유하는 분배의 상태」가 정의로운 것이라는 판단에 기초하여 「정부의 간섭이 없는 자유로운 시장의 힘」에 의해 결정된 분배의 상태가 바람직하다는 입장이다.

셋째, 공리주의적 입장은 사회의 총체적 후생을 극대화할 수 있는 분배가 바람직하다는 관점에서 사회전체의 후생의 증대를 도모할 수 있는 「공리의 원칙」이 분배적 정의를 판단하는 유일한 기준이 된다는 입장이다. 이러한 공리주의적 입장은 보다 구체적으로 「평등주의적 공리주의」와 「자유주의적 공리주의」로 구별할 수 있다. 모든 사람의 한계효용의 희생이 균등하도록 조세제도가 형성되는 것이 바람직하다는 「균등희생의 원칙」이나 정부지출이 모든 사람에게 한계효용이 균등하도록 이루어져야 한다는 입장은 바로 전자의 관점에 입각한 극단적 예라고 할 수 있다. 반면, 후자는 사회적 후생은 개인적 후생의 단순합계로서 이를 극대화시킬 수 있는 상태가 바람직하다고 전제, 사회적 후생의 향상을 위해서는 여유계층의 경제활동을 최대한 보장하여야 한다는 입장을 견지하고 있어 결과적으로 불균등한 분배상태를 정당화할 수 있는 위치에 있다.

이와 같은 분배적 정의의 개념에 관한 제 시각은 어디까지나 분배적 정의에 관한 기본적 관점을 제공할 뿐 분배적 정의에 접근하는 실천적 과정에서는 사실상 위에서 언급한 세가지 시각이 혼재되어 나타나고 있다고 할 수 있다. 이런 점에서 상기 시각들을 배합하였다고 할 수 있는 J. Rawls교수의 분배적 정의관은 자본주의적 시장경제체제에서 분배적 정의의 실천적 접근구도를 비교적 설득력 있게 제시하고 있다고 말할 수 있다.<sup>2)</sup> Rawls교수는 분배적 정의에 접근하는 가능한 구도를 평등주의적 구도(Egalitarian Point of View), 공리주의적 구도(Utalaritarian Point of View), 그리고 사회적 약자 최대편익구도(Maximum Point of View)로 구분하면서, 「일정범위내에서 경제적 강자의 소득을 경제적 약자에게 이전함으로써 경제적 약자의 후생을 최대한으로 보장한다」는 사회적 약자 최대편익구도가 바람직한 분배적 정의에 대한 접근방식이라고 말하고 있다. Rawls의 관점은 차등의 원칙(difference principle)에 입각, 어느 정

2) J. Rawls, *A Theory of Justice* (Harvard University Press, 1971) 참조.

도의 경제적 불평등을 인정하면서도 소외계층에 대한 여유계층의 경제적 부담이 이루어짐으로써 경제적 약자의 경제적 후생이 최대한 보장되는 가운데 총량적·사회적 후생의 증진도 확보될 수 있는 상태를 바람직한 분배의 상태로 보는 것이다.

이러한 분배적 정의관은 경제적 약자의 지위향상을 위해 사회적 노력이 경주되어야 한다는 점에서 평등주의적 시각을 수용한 동시에 개인의 자유를 현저히 제약해서는 안된다는 자유주의적 시각을 포함하고 있을 뿐 아니라 사회후생의 극대화라는 공리주의적 시각을 아울러 가미하고 있다고 볼 수 있다. 또한 자본주의적 시장경제체제의 국가에 있어 현실적인 경제정의 구도와 규범적인 정부의 역할을 논리적으로 설명하고 있어 현실성있는 분배적 정의의 접근구도로서 많은 시사점을 불러일으키고 있다.

한편 분배적 정의에 입각한 정부의 규범적 역할과 활동범위는 사회적 형평성을 어디한 관점에서 파악하느냐에 따라서 다르게 설정될 수 있다. 즉 사회적 형평성을 기회균등(equality of opportunity)의 관점에서 이해하느냐 아니면 산출물균등(equality of outcome)이라는 관점에서 이해하느냐에 따라 정부의 규범적 역할과 활동의 범위를 다르게 설정할 수 있다는 것이다. 전자의 경우 사회적 형평성을 경제활동을 포함한 사회활동에 있어서의 기회균등으로 파악, 자신의 생활을 개선할 수 있는 인간능력에 인위적으로 제한을 가하지 않는다는 입장으로서, 정부는 이러한 기회균등을 사전적으로 보장하기 위한 노력에 주력하여야 한다는 것이다. 이러한 입장에서는 각 개인이 시장기구에서 창출해낸 경제적 가치를 인위적으로 조정하려는 정부의 역할을 인정하지 않는 결과 경제적 가치를 인위적으로 조정하려는 사회적 조정역할을 수행하는 것이 바람직하지 않다고 강조하고 있다. 반면, 사회적 형평을 보다 적극적으로 해석하여 기회가 만들어낸 산출물의 균등배분으로 간주하는 후자의 경우, 정부의 역할은 자연히 시장기구에서 창출된 분배상태를 사후적으로 조정하는 데 주어진다고 볼 수 있다. 이러한 입장에서는 누진세율구조에 의거한 조세제도, 복지지출의 확대 등 적극적인 개입을 하여야 할 책무가 있다는 것이다. 복지국가를 지향하는 것이 현대국가의 보편적인 경향이라는 점을 감안할 때 우리가 취해야 할 사회적 형평성은 기회의 균등에만 그치지 않고 일정 범위내에서 각개인의 산출물을 사후적으로 조정하는 과업도 포함한다고 할 수 있다. 단지 산출물의 사후적 조정 어느 수준으로 설계하느냐에 따라 정부의 구체적 역할과 범위 및 공공정책의 내용이 결정될 수밖에 없을 것이다. 이러한 문제는 사실상 가치판단의 문제로

시 정치·경제체제의 성격이나 정치적 선택과정을 통하여 결정된다고 볼 수 있다.

지금까지 논의한 바대로 분배적 정의는 J. Rawls의 「사회적 약자 최대편익원칙」에 입각하여 파악하고, 정부의 역할을 산출물의 사후적 조정에까지 설정한다고 할 때, 이러한 분배적 정의에 접근하는 방식은 크게 시장기구적 접근과 재정기구적 접근으로 구분할 수 있으나, 재정개혁의 방향을 탐색하고자 하는 본 연구에서는 재정기구적 접근의 관점에서 논의를 전개하고자 한다.

## 2. 재정개혁의 목표

향후 재정개혁의 목표는 90년대의 정치·경제·사회적 환경변화를 수용하면서 국민적 동의에 기초한 바람직한 정부기능을 수행할 수 있도록 재정부문의 국민적 역할기대를 수용할 수 있는 것이어야 한다. 따라서 본항에서는 우선 재정환경의 변화가 어떠한 것인지를 살펴보고, 재정개혁의 목표를 설정해 보기로 한다.

### (1) 재정환경의 변화

우선 공공부문이 직면하고 있는 90년대의 정치·경제·사회적 환경변화는 다음과 같이 집약할 수 있다.

첫째, 정치적 환경변화 요소로서 국제정치적 측면에서 냉전체제의 퇴조와 국제관계의 다극화, 국내정치적 측면에서 권위주의적 정치체제의 종말과 민주화의 진전을 들 수 있다. 또한 국가의 주요 정책목표의 하나로서 「남북통일」이라는 지난의 과제가 부상하고 있다. 더 나아가서 정치적 민주화의 진전은 종전의 대통령, 집권여당, 직업관료군으로 연결되는 권위주의적 결정에 의존하는 재정운영방식이 더 이상 지속되기 어렵게 하고 있다. 다양한 정치적 이익투입과 선거를 통한 정치적 경쟁의 존재는 재정운영, 즉 재정정책의 목표설정이나 조세부담의 설계, 그리고 지출구조의 재편성 등 제반 재정정책운영이 보다 다각적이며 명실상부한 국민적 동의과정을 거치도록 하고 있다.

정치적 민주화는 다수 국민의 정부에 대한 요구를 증대시키고 있음을 목격할 수 있는 바, 이러한 요구는 복지지출을 포함한 공공지출의 확대를 귀결될 수 있다. 아울러 남북통일에 대비하여 사회·경제적 불균형을 완화함으로써 우리 사회의 동질성과 대응력을 제고해야 할 필요성이 제기되고 있을 뿐 아니라 추후 남북통일에 수반되는 통일재원의 확보라는 과제에 직면하게 된다. 이러한 제반 요소를 감안할 때, 정치적 측면의 공공지출 확대 및 추가적 재원조달의

압박은 결코 과소평가할 수 없을 것이다. 그런데 선거를 통한 주기적 정치적 경쟁의 존재와 집단이익투입의 다양화는 그러한 재정구조변화에 대한 국민적 대응을 어렵게 할 소지가 있다. 이러한 여건하에서는 국민들이 정부에 대해서는 보다 양질의 공공서비스를 요구하면서 그에 상응하는 부담에 대해서는 소극적인 태도를 견지하는 「정부활동에 대한 다수 국민의 기대의 이중성」을 극복하는 과제가 주요한 정책현안으로 등장하게 된다.

소위 「재정민주주의」로 표현되는 재정부문 의사결정의 민주화는 기본적으로 국민의 공동이익을 여과하는 데는 유리하다고 볼 수 있으나, 국민경제적 또는 국가적 정책목표에 부합하는 국민부담 수준 및 구조의 변화나 정부지출구조의 재편성의 과제에 용이하게 접근하는 것을 어렵게 할 뿐 아니라 상당한 시일과 국민의 지지 확보 노력을 요하게 되는 어려움을 안겨주게 된다.

둘째, 경제적 측면에서 global화·블록화 및 시장개방의 확대, UR 등 세계무역질서의 변화는 대외지향적 경제구조를 유지하고 있는 우리나라 실정을 감안할 때 재정활동의 방향설정에도 큰 영향을 미치게 될 것이다.

우선, 경제의 개방화 확대 및 세계무역질서의 변화에 따라 그동안 경제개발추진과정에서 광범위하게 활용하여 왔던 기업활동에 대한 직접적인 가격보조적 재정지출 및 조세지원장치의 활용이 크게 제약받게 될 것으로 보인다. 시장기구에 의한 인위적 개입의 성격을 띤 재정지출이나 조세지출 활동은 새로운 무역분쟁의 요소로 작용할 가능성이 농후하게 되었다. 따라서 국제경제환경의 변화에 대응하기 위해서는 재정장치(가격보조적 지출 및 조세지출)를 통한 시장기구에 대한 인위적 개입을 지양하는 가운데 정부의 역할구조와 개입방식을 시장 기능을 촉진하는 간접관리방식으로 전환하여야 할 것이다. 즉, 직접적이고 가시적인 지원방식에서 탈피하여 산업 또는 기업의 자생능력과 자활능력을 배양할 수 있는 기반구조의 확충(예, 기초과학기술의 개발, 고급인적자원의 육성)에 초점을 둔 재정지출활동 및 조세지원방식의 설계가 요망되고 있다.

경제의 개방화·세계화의 과정 속에서 이제는 기업 뿐만 아니라 정부부문도 경쟁의 대열에 진입하였다고 해도 과언이 아니다. 정부가 효율적이지 못한 상황에 기업 및 가계가 경쟁력을 확보하는 것은 용이하지 않다. 이런 점에서 정부는 기업 및 가계의 경쟁력 제고를 위한 선도적 역할을 수행하여야 하며, 그 노력의 방향은 정부부문의 대외경쟁력 확보, 행정의 효율성 확보에 있다고 할 수 있다. 정치적 환경의 변화에 따라 요구되는 형평성의 문제 해결에 매진하기 위해서도 효율적 정부의 구현은 필요불가결하다고 할 수 있다.

셋째, 사회적 측면에서 고도경제성장과정에서 파생된 소득 및 자산소유의 불균형, 지역발전의 불균형, 도·농간 불균형 등 사회적 이종구조가 일반국민들의 삶의 질에 대한 인식과 시민의식 및 형평의식의 제고에 따라 사회전반에 걸친 갈등 양상으로 심화될 가능성이 높다고 하겠다. 따라서 90년대 국가재정활동은 「사회적 갈등과 불균형의 해소」라는 사회적 목표의 달성에 일익을 달성할 수 있도록 사회개발의 확충, 소득분배의 개선, 사회·경제적 균형개발의 촉진 등에 초점을 두어야 할 것으로 보인다.

## 2) 재정개혁의 목표

여기서 언급한 바와 같은 90년대의 정치·경제·사회적 환경변화를 수용하는 가운데 국가적 당면과제를 해결하기 위해서는 재정부문의 개혁목표를 다음과 같은 방향에서 설정하여야 할 것으로 판단된다.

### (1) 재정의 형평성 장치와 시장의 효율성 장치의 상호보완

자유민주주의에 기초한 시장경제체제가 융성하기 위해서는 「시장기구를 통한 효율적 자원배분장치」와 「재정기구를 통한 사회적 형평의 실현장치」가 각기 본래의 기능을 원활히 수행하면서 상호간 적절히 균형을 이루어야 할 것이다.

생산에 참여한 사람들이 창출해낸 경제적 가치에 따라 일차적으로 경제적 자원분배가 이루어지는 것이 효율적 시장기구가 지향하는 배분기준이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 시장기구를 통한 일차적 자원배분상태가 인본주의적 관점이나 배분적 정의 등 사회적 형평성의 관점에서 결코 소망스러운 것이 아니기 때문에 정부의 재정기구를 통하여 경제적 여유계층에게는 상대적으로 높은 조세부담을 안겨주는 반면, 경제적 약자에게는 세금을 부과하지 않거나 낮은 세금을 부과하며, 경우에 따라서는 정부가 생활보조금을 지급하는 등 사후적으로 소득을 재분배하는 장치가 필요하게 된다.

이런 점에서 정부정책의 기본목표가 시장기구를 통한 효율적 배분장치가 적절하게 기능할 수 있도록 효율적 배분을 제약하는 요소들을 제거하는 데 주력하여야 할 뿐 아니라 시장기구가 해결할 수 없거나 접근이 용이하지 않은 부분(예를 들어 소득의 재분배, 외부효과나 경기변동에 대한 대응 등)에 대한 적극적인 개입에 주어져야 함은 주지의 사실이다.

그런데 우리사회에서는 재정기구를 통한 사회적 형평의 실현장치가 미흡한 수준에 머무르고 있어, 배분적 정의에 임하는 정부활동의 정당성이 의심받고 있는 상태일 뿐 아니라 사회적 긴장과 갈등을 완화함에 있어 앞서 언급한 두개의 장치가 혼재되어 있음으로써 문제해결을 어렵게 하고 있는 국면이 있음을

부인할 수 없다.

가령 노사관계에 있어서는 근로자들이 시장기구에 의한 자원배분상태를 투쟁의 주된 대상으로 삼아 그러한 배분상태의 급속한 변화를 도모하게 된다면, 시장기구의 효율성을 기조로 하여 형성되고 있는 우리 사회의 경제질서가 흔들리게 됨으로써 한국경제의 총량적 성장과 이에 기초한 분배구조에 커다란 시련을 맞게 될 것으로 우려된다.

이런 점에서 정부가 근로자를 포함한 경제적 취약계층의 실질적인 경제적 지위를 보장하기 위한 세계개혁과 정부지출구조의 전환 등 재정기구를 통한 사회적 형평성에 접근하려는 노력에 매진하여야 할 것으로 생각된다. 즉 시장기구에 의한 일차적 소득분배상태를 재정장치를 통하여 개선하려는데 국민적 공감대가 형성되어야 할 것으로 여겨진다.

가령 토지공개념 문제의 경우에도, 토지의 효율적 이용이 보장되는 가운데 토지의 보유·거래·이전으로 발생하는 경제적 이득을 조세제도를 통해 재정부문이 흡수함으로써 시장경제의 효율성과 재정기구를 통한 분배의 사회적 형평성이 조화를 이룰 수 있는 방향에서 정책대안이 모색되는 것이 바람직하다고 생각된다.

다시 말해서 시장경제의 기본질서와 이에 기초한 토지의 효율적 이용을 현저히 제약하는 택지보유상한제, 토지거래허가제 등 경제적 규제장치보다는 토지의 효율적 이용의 결과 또는 토지거래 자체가 창출한 개발이익 및 자본이득을 토지종합세제, 재산세, 양도소득세 등과 같은 정교한 재산관련 세제를 통하여 재정부문이 효과적으로 흡수하는 방안을 모색하는 것이 상대적 관점에서 한국경제의 총량적 효율성을 향상시키고 부의 분배구조를 개선하는 데 기여할 것으로 판단된다.

많은 국민들이 소득분배의 개선과 세제의 불공평 시정에 임하는 정부의 노력에 대하여 회의적 태도를 보이고 있는 것은 바로 근원적 세계개혁에 대한 정부의 안일한 태도에 기인한 것으로 해석할 수 있다. 노사협상에 임하는 근로자들이 추가적 임금인상을 요구하며, 근로소득세에 대한 감면요구를 그치지 않고 있는 것도 세제와 재정지출을 통한 재분배기능이 바람직한 수준에 현저히 미달하고 있는 데에도 그 원인의 일부가 있다고 볼 수 있다.

바이호로 국민소득수준 상승에 따른 생활의 질적 향상에 대한 기대욕구가 커지고, 소득·부의 상대적 배분에 대한 사회적 관심이 고조됨에 따라 분배구조 개선을 위한 재정의 역할이 새롭게 정립되어야 할 시점에 이르렀다고 판단된다.

앞으로 과거 정부주도의 불균형성장정책에 의해 야기된 성장과실 분배의 불균형을 상쇄하는 정부의 획기적 노력이 없는 한 소득계층간 사회적 갈등은 심각화 확산되어 갈 것이며, 궁극적으로 국가공동체의 사회경제적 근저를 잠식할 우려마저 배제할 수 없다.

이런 점을 감안할 때 향후 재정기능의 우선순위는 소득분배의 불균형을 시정하고 분배적 정의에 접근하는데 주어져야 할 것이며, 이러한 목표를 달성하기 위한 재정의 사회개발기능강화와 조세제도의 개편이 이루어져야 할 것이다.<sup>3)</sup>

## ② 재정운영의 효율화

향후 재정환경의 변화를 감안할 때 사회개발의 확충, 사회보장제도의 확립, 노동·농촌등 낙후부문의 지원, 지역간 균형발전, 공무원 처우개선 등을 위한 정부지출의 확대가 불가피할 것으로 간주된다. 이와 같은 지출수요에 대응함에 있어서는 궁극적으로 추가적 재원확보 노력이 불가피하게 요구된다 하더라도 무엇보다도 재정운영의 효율화 노력을 통해 접근하여야 할 것이다. 특히 이러한 효율화 노력은 재정수요의 변화에 대응하는 과정에서 재정규모의 급격한 팽창을 억제하고, 추가적 재원조달의 불가피성에 대한 국민적 동의형성이나 재정지출 확대의 정당성 확보를 위해서도 긴요하다고 할 수 있다.

재정운영의 효율화 노력은 우선 경직성 경비비율의 적정수준을 모색하고, 지출구조의 합리성을 높임으로써 납세자들의 경제적 후생과 직결될 수 있는 비경직성 부문의 지출(예, 사회개발 및 복지부문)을 확대할 수 있는 지출구조의 전환에 중점을 두어야 할 것이다.

우리나라 세출예산은 국방비, 지방재정교부금(내국세 수입의 13.27%), 지방교육재정교부금(내국세 수입의 11.8%) 등 소위 경직성 경비의 비율이 높아 효율적인 재정운영이 난관에 부딪히고 있을 뿐 아니라, 복지지출의 확대, 사회간접자본의 형성을 제약하고 있다.<sup>4)</sup> 또한 경직성 경비의 비율이 높다는 사실은 조세부담의 증대가 공공서비스의 양적 확대나 질적 수준 향상으로 귀결되지 못할 뿐 아니라 국민이 직접 공공지출의 편익을 감지할 수 있는 분야로의 추가적 자원배분이 이루어지지 못하고 있음을 말해주는 것이다. 이것은 결과적으로 조세부담에 대한 국민적 지지를 약화시키게 되는 배경이 되고 있다.

1992년 기준으로 일반회계 예산의 64% 수준에 이르는 경직성 경비는 대부분 법정경비 또는 편성관행에 기초한 것이어서 별도의 제도개편이 이루어지지 않

3) 오연철, 「소득분배의 개선을 위한 재산과세의 개편방향」, 『국가예산과 정책목표』 (한국개발연구원, 1988), pp. 221-272 참조.

4) 경제기획원 예산실, 『예산개요』, 1992 참조.

는 한 실질적인 삭감·증액이 어려운 분야라고 할 수 있다. 조세부문에 있어서도 지방양여금을 포함한 주요 특별회계 수입의 일정부분을 조세수입과 연계시키고 있다는 사실을 감안하면 재정의 경직성은 더욱 높아지게 된다. 따라서 공공재정의 보다 많은 부분이 국민의 실질적 편익증진에 배분되고, 재정의 대응 노력은 향상시키기 위해서는 기존 경직성 경비에 대한 구조조정노력이 전개되어야 할 것이다. 특히 방위비 등의 분야에서의 지출규모 및 지출구조의 효율화 노력이 선행적으로 이루어져야 할 것이다.

다음으로 재정운영의 효율화 노력을 전개함에 있어서는 「정부가 잘 할 수 있는 것이 무엇인가」라는 관점에 입각하여 재정의 역할범위 및 지출구조의 재편성 노력이 전개되어야 할 것으로 판단된다.<sup>5)</sup> 그동안 정부역할, 즉 재정의 역할정립과 관련하여서는 「정부가 잘 할 수 있는 것이 무엇인가」라는 관점에서 보다는 「정부가 무엇을 해야 하는가」라는 관점에 입각하여 정부의 역할범위를 확대해 왔다고 할 수 있다. 그 결과 상당 부문에서 비능률과 낭비가 초래되어 재정규모의 확대나 지출활동에 상응하는 성과를 거양하지 못한 가운데 자원배분의 비효율성을 노정하여 왔다고 할 수 있다. 따라서 현재 정부가 수행하고 있는 역할에 대해서는 「정부가 동 역할을 효과적으로 수행할 수 있는가」라는 관점에서 재정의 역할범위와 지출구조를 재편성하여야 할 것이다. 특히 정부가 효과적으로 그 역할을 수행할 수 없거나 공공부문과 민간부문의 활동분야가 겹합하고 있는 분야에 있어서는 정부개입의 타당성과 실효성을 엄밀하게 검토한 후 재정부문의 활동범위를 축소함으로써 재정규모를 줄이는 동시에 시장기능의 회복과 민간부문의 역할 강화를 통한 국민경제 전체의 효율성 제고에 노력하여야 할 것이다. 1980년대 중반이후 전세계적으로 활발하게 전개되고 있는 공기업 민영화, 정부활동의 민간위탁 등은 바로 이와 같은 관점에서 전개되고 있는 공공부문과 민간부문간 역할분담의 재조정 노력의 일환이라고 할 수 있다. 또한 향후 새롭게 등장하는 재정수요의 경우에도 정부의 능력에 비추어 이를 효과적으로 수행할 수 있는가의 여부를 평가한 후 선별적으로 재정역할로 수용하는 자세를 견지하여야 할 것이다.

관료이익의 추구와 결부되어 팽창일로에 있는 정부기구 및 인원(예, 직급 상향조정, 기구 신·증설 등)을 합리적으로 재조정하는 등 효율적인 행정관리를 도모함으로써 공공부문이 예산절감노력에 출선수범하는 것도 재정운영의 효율화를 도모하기 위한 공공부문의 자구적 노력의 한 방편이라고 할 수 있다.

5) J.F. Drucker 저, 김용국 역, 『새로운 현실』 (시사영어사, 1989), pp. 74-77 참조.

### ③ 재정운영의 민주화

국내정치적 측면에서 권위주의적 정치체제의 종말과 민주화의 진전은 재정부문에 관한 의사결정과 운영방식의 민주화를 촉진하게 된다고 할 수 있다. 앞으로 정치권력의 분권화와 사회집단의 자율화가 점차 촉발됨에 따라 재정부문에 관한 의사결정과 운영과정에서 국민적 동의·지지의 기초위에서 분배적 정의와 사회적 형평을 향상시키면서 국민경제의 종합적 후생증진에 기여토록 하는 재정운영의 민주화 노력이 가시적으로 전개되어야 할 것이다.

「재정민주주의」로 표현되는 재정운영의 민주화 과정은 재정운영의 대응성 제고, 국민부담의 정당성 확보, 국민대표성 제고 등의 정책목표로 구체화시킬 수 있다.

첫째, 재정운영의 대응성 제고의 목표는 국가재정활동이 국민의 요구와 수요에 기초하여 전개될 수 있도록 하자는 것이다. 그동안 국가재정정책의 목표설정이나 조세부담의 설계, 그리고 지출구조의 결정 등이 장기적 비전하에 다양한 민의수렴장치를 거쳐 형성되지 못한 채 권위주의적인 관료적 내부의사결정에 크게 의존함으로써 그 편익이 특정 계층에 편중하여 귀속되는 결과가 많이 노정되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 이제 정치적 민주화의 진전에 따라 일반 국민들의 이익표출의 기회나 통로가 다양화되고 있다는 점을 감안할 때 국가재정활동이 그 정당성을 인정받기 위해서는 국민들의 다양한 기대욕구를 균형 있게 수용하려는 대응성 제고 노력을 전개하여야 할 것이다. 다시 말해서 재정정책당국자들이 시민들의 보편적 이익의 소재를 확인하고, 이에 기초한 합의된 목표의 설정과 정책대안을 마련함에 있어 보다 균형적인 자세와 중립적인 조정자로서의 역할수행이 기대되고 있다고 할 수 있다.

둘째, 시민들이 납세자로서의 권리 및 의무를 한층 더 인식하게 됨에 따라 조세부담의 정당성을 여하히 확보하느냐가 정부와 국민의 공통관심사가 되고 있다. 특히 조세부과가 기존의 부담수준을 넘어서서 이루어질 경우, 이러한 추가적 부담에 대하여 정당성을 확보하는 문제는 현실적으로 더욱 중요한 의미를 지니고 있다. 만일 추가적 부담에 대한 명백한 근거가 제시되지 못한다면 납세자들로부터 추가적 부담에 대한 동의를 얻는데 실패하여 정상적인 조건하에서 목표세수를 달성하지 못하는 것은 물론이고, 조세저항을 야기시키며 통치체제의 산출에 대한 지지를 약화시키는 계기를 제공한다고 할 수 있다.

조세부과의 정당성은 조세부과가 적절한 절차를 거쳤는가의 「과정적 정당성」과 조세부과의 내용이 공정하고 타당한가의 「실질적 정당성」으로 구분할 수 있

다. 납세자가 수용할 수 있는 과세가 되기 위해서는 과세조치가 외형상으로 합법적이 것이라고 하더라도 부담의 정당성을 확보하기 위한 제반과정을 거쳐야 할 것이다. 특히 앞으로 정치권력의 분권화와 사회집단의 자율화가 점차 확대됨에 따라 조세부과 및 조세정책의 수립에 있어서 「과정적 정당성」이 더욱 중시될 것으로 판단된다.

셋째, 재정정책의 형성 및 재정운영과정에서 국민참여통로의 개방 및 주민대표성의 보완을 통하여 국가재정활동에 대한 시민적 수용범위를 넓히는 작업이 이루어져야 할 것이다. 그동안 국가재정활동은 경제성장을 촉진하기 위한 유효한 장치로 활용되어 오는 과정에서 경제개발에 주력하는 강력한 대통령의 리더기에 의존하는 전문관료집단에 의해서 주도되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 정치적 의사결정의 분권화·다원화가 촉진되고 복지재정수요에 대응한 재정구조의 재편성과 소득분배 개선을 위한 정책적 대응이 요망되는 시점에서 효율성 위주의 권위주의적 재정정책의 형성과 집행은 새로운 전환기를 맞게 되었다고 할 수 있다. 따라서 재정정책의 형성과 집행과정에서 국민의 요구를 반영할 수 있는 참여통로를 개방하는 가운데 국회와 정당, 사회단체, 각종 이익집단의 참여의위와 강도를 넓힘으로써 국민대표성의 재고에 노력하여야 할 것이다. 특히 이러한 과정에서 국회와 정당이 국민요구와 각 집단별 이익을 균형있게 조화시키 국민적 지지의 토대위에서 재정정책이 형성될 수 있는 장치가 강구되어야 할 것이다.

### Ⅲ. 재정기능의 재조정

#### 1. 재정기능의 조정과 정치적 선택

국민경제의 구조적 발전을 뒷받침하고 정치적 민주화를 지속적으로 추진하기 위해서는 정부기능 또는 재정기능을 어떤 방향으로 재정립하여야 할 것인가가 대통령 선거를 앞두고 국민적 관심사로 부각되고 있다. 사실상 기업의지와 근로소득이 고취되지 못한 가운데 한국경제의 대외적 경쟁력이 약화되고, 성장속도가 둔화되고 있는 현재의 경제적 상황이 초래된 데에는 여러 요인이 있다고 볼 수 있으나 그 중에서 정부가 시대적 변화와 시민적 요구를 적절하게 수용하지 못한 채 정부의 기능과 활동범위, 그리고 시장기구나 시민생활에의 개입수준이 바람직한 상태에서 형성되지 못하였던 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다.

지난 총선과 1987년의 대통령 선거과정에서 주요 정당의 후보자들은 민주화와 복지사회구현등 추상적인 정책의지를 다짐함으로써 사회 각층의 분출하는 욕구에 대응하였지만, 정작 그러한 정책의지를 실현시킬 정책대안과 이에 상응하는 정부의 역할, 재정기능의 방향에 관하여서는 의미있는 입장을 제시하지 못하였다는 점에서 많은 유권자들에게 아쉬움을 안겨준 바 있다. 특히 정부의 역할과 재정기능의 범위, 그리고 국민조세부담을 대폭 제고시키지 않고서는 접근될 수 없는 방만한 구상을 유권자들에게 언약함으로써 국민의 「정부활동에 대한 기대의 이중성」을 증폭시키기만 하였다.

이와 같이 정치적 선택과정에서 재정규모를 둘러싼 「큰 정부」와 「작은 정부」 또는 「적극적인 정부」와 「최소한의 정부」간의 균형있는 논쟁이 없었다는 사실은 우리나라 선거에 있어 정책대결의 한계를 노정하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 정부의 역할과 재정기능을 합목적적으로 재정립하고 정부의 개입을 적정 수준으로 재정립하는 것에 대한 국민적 동의가 선거과정을 통해 확보되어야 할 것이다.

흔히 정부기능의 재조정을 「정부기능의 축소조정」 또는 「작은 정부로의 지향」으로 파악하는 견해가 있으나 이러한 획일적인 접근은 재고되어야 할 것이다. 왜냐하면 바람직한 정부의 기능과 이의 수준은 정부가 추구해야할 공익가치의 범위와 이를 실현시킬 정책수단의 可用度, 그리고 사회경제적 여건의 변화에 따라 주로 공공선택과정을 통하여 판단되는 것이기 때문이다.

따라서 「정부기능의 조정」은 단순하고 외형적·획일적인 정부역할의 하향조정에 그치는 것보다는 합의된 공익목표를 효과적으로 달성하는 「효율적인 정부」를 지향하는 것으로 이해하는 것이 바람직하다. 이는 정부가 「해야 할 일」과 「해서는 안될 일」을 명확하게 구분하고, 「해서는 안될 일」에 대해서는 정부기능을 과감히 축소조정하는 가운데 「해야 할 일」의 우선순위에 따라 자원배분을 적절화하는 것이라고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

그런데, 정부가 「해야 할 일」과 「해서는 안될 일」을 구분함에 있어 절대적 기준이 없다는 점이다. 즉 「정부가 해야 할 일」을 판단함에 있어 그 나라의 사회 경제적 발전단계, 경제체제, 정치이념, 납세자의 판단에 따라 상이한 입장이 공존할 수 있다는 점이다.

다량 자원배분의 효율성과 외형적 기회균등을 증시하고, 정부의 기능이 국가

(1) 오연철, 「정부기능의 조정과 사회집단의 자율화」, 『월간 조선』, 1988. 3, pp. 308-315 참조.

유지와 사회질서 확립에 필요한 최소한도에 머물러야 한다는 보수적 입장에서는 「간소한 정부」를 옹호하는 반면, 정부가 분배적 정의의 실현과 사회적 산출물의 사후적 배분조정에 주력하여야 한다는 진보적 입장에서는 당연히 정부의 역할이 광범위할 수밖에 없다.

## 2. 과도한 정부개입과 정부실패의 조정

우선 정부의 개입이 지나쳐 오히려 「정부의 실패」를 초래했던 부문이나 정부의 역할로서 바람직하지 않았던, 「정부가 해서는 안될 일」을 살펴 보기로 한다. 지난 6차에 걸친 경제개발계획 기간 중 정부가 자원배분기능에 적극적으로 관여함으로써 가격기구에 의거한 자원배분의 효율적 배분을 저해하는 가운데 시장기구의 효율적 의사결정영역을 축소시켜 왔다는 문제점이 지적될 수 있다. 사회경제적 기반이 취약한 시점에 있어 자본을 축적하고 전략적 성장을 추진하기 위하여 집약적 개발의지를 지닌 정부의 적극적이고 집중적인 자원배분 관리가 불가피하였다고 하더라도, 경제규모가 확대되고 경제사회구조가 복잡·다기화됨에 따라 정부가 지원배분기능에 적극적으로 개입하는 데는 한계점에 이른 것으로 보여진다. 사실상 최근의 경제상황에서 시장경제부문에 대한 정부의 인위적 개입은 시장의 실패를 치유하기 보다는 시장경제 주체의 경쟁력을 제약하는 요인으로 작용하는 측면이 존재하고 있음을 부인할 수 없다.

정부의 私經濟 활동에 대한 적극적인 관여는 설령 그것이 산업보호등 공익적 측면에서 이루어진 것이었다고 하더라도 사경제부문의 독자적인 자생력과 창의력을 훼손함으로써 궁극적으로는 국민경제의 성과를 낮추게 한다는 점이 간과되어서는 안될 것이다. 특히 금융자원배분에 관한 정부의 권위적 결정은 일정 시점에 있어 일부 전략적 산업부문의 경제적 기반을 구축하는데 기여하였다고 하나 많은 경우 기업의 부실화로 인해 자원의 낭비를 초래하였을 뿐 아니라 특혜·편중용자로 인해 경제적 기회의 불균등을 야기하고 정부권력의 도덕성을 의심케 하는 사회적 문제로까지 비약된 예를 발견할 수 있다.

### 1. 시장기구에 의한 자원배분영역의 확대

정부가 개발전략의 일환으로 사회간접자본의 형성과 기간산업의 육성을 위하여 설립하였던 공기업 부문에 있어서도 다수가 당초의 설립 취지를 달성하였다고 하더라도 일부 공기업의 경우 방만한 경영과 관료적인 운영이 타파되지 못하고 당초의 설립목표를 효과적으로 달성하지 못함으로써 자원배분의 비효율성

을 노정하였던 사례도 있어 정부의 자원배분기능을 재정립하는 데 좋은 교훈이 되고 있다.

이와 같이 자원배분의 조정과 관련한 정부기능의 제반 문제점을 감안할 때 「권료기구의 판단」과 같은 「보이는 손」 보다는 「보이지 않는」 가격기구의 신호적 기능을 중시함으로써 가격기구에 의해 자원배분이 이루어질 수 있는 영역을 확대하는 방향으로 자원배분기능이 재조정되어야 할 것이다. 즉, 시장경제 운영양식의 정착을 위해 사기업활동에 대한 정부의 간여범위를 축소하고 민간부문의 자율성과 창의성을 제고시킴으로써 사회적 산출의 극대화를 유도하도록 정부의 자원배분 조정기능이 재정립되어야 할 것이다.

이런 점에서 자원배분과 관련한 정부의 기본역할을 규범적 관점에서 시장의 실패가 현저하게 야기되거나 시장기구로서는 소기의 사회적 목표를 달성하기 어려운 국방, 외교, 치안, 환경관리, 기초교육, 보건, 사회보장, 그리고 도로·항만 등 사회간접자본분야에 한정되도록 해야 할 것이다.

아울러 서비스의 성격상 정부부문과 민간부문이 경합하는 가분적 편익분야(예, 중등·고등교육, 주택, 의료, 운송, 통신 등)에 있어서는 외부효과를 중심으로한 정부개입의 타당성과 실효성을 면밀하게 검토한 후, 정부·민간부문간의 적절한 역할분담을 유도함으로써 재정규모의 팽창요인을 수용하는 동시에 국민경제의 총합적 성과를 향상시켜야 할 것이다.<sup>7)</sup>

또한 금융부문의 자율화를 통하여 금융자산이 시장경제원리에 따라 배분될 수 있는 방안을 마련하는 것이 요망되며, 공익목표의 추구보다는 기업성의 추구가 중시되는 공기업분야(예, 전매, 철도, 관광, 화학등)의 민영화와 비권력적 관리기능(예, 시험·연구, 수도관리 등)의 민간이양이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

나아가서 기업설립의 제한, 각종 인·허가 형식적 기준의 설정 등 사경제 활동에 지장을 초래하는 정부규제를 축소하거나 단순화함으로써 규제에 따른 사회적 비용을 최소화하는 동시에 조세감면, 보조금지급 등 형평을 저해하는 특기인 또는 특정업종에 대한 정책적 지원도 재검토되어야 할 것이다.

#### 4. 소득분배 조정기능의 정상화

1990년대 정부기능 재조정의 기본목표는 한 마디로 「대외경제 환경변화에 능

7) 한승수·강신택, 『재정기능의 재조정과 행정기능 관료제도의 개편방향연구』(한국경제연구원, 1982) 참조.

동적으로 대처하면서 복지기능에 주력하는 효율적인 정부의 실현」이라고 표현할 수 있다. 이러한 목표는 사경제부문의 자율성과 시장기구의 효율성이 더욱 중시되는 가운데 보다 분권화된 정부기구를 통하여 접근되어야 할 것이다. 우선 재정의 기능이 시장기구가 접근하기 어려운 소득재분배 및 기초적 복지지출의 확산에 역점을 두어야 할 시점에 이르렀다고 판단된다. 지난 6차에 걸친 경제개발 5개년계획의 추진과정에서 정부의 재정기능은 급속한 경제성장과 경제구조의 변화를 뒷받침하기 위한 자원배분의 조정에 주력하였다고 볼 수 있으며 향후 분배적 정의의 구현노력을 통하여 경제성장과정에 수반되었던 경제적 불공평과 사회적 이질감을 해소할 수 있도록 정부기능이 설계되어야 할 것이다.

국민소득수준의 상승으로 생활의 질적 향상에 관한 기대욕구가 커지고, 소득·부의 상대적 배분에 대한 사회적 관심이 더욱 고조됨에 따라, 주택·교육·의료 등 사회개발부문과 저소득층에 대한 사회보장지출의 확대, 그리고 노동·농촌·중소기업 등 낙후부문에 대한 공공지출의 확대가 절실해지고 있다. 이와 같이 복지정책의 추구는 필연적으로 국민부담의 증대를 수반하게 된다. 그러나 납세자들은 물론이고 정책결정과정에서 간여하는 사람들까지도 부담확대의 불가피성을 인식하지 못하고 있다. 특히 납세자들이 추가적 조세부담에 대해서는 소극적인 태도를 보이면서 정부로부터는 보다 높은 수준의 복지서비스를 받고자 하는 「기대의 이중성」은 우리나라 복지정책의 실효를 어렵게 만드는 요인의 하나로 지적된다.

따라서 이와 같은 「기대의 이중성」을 극복하는 가운데 복지재정 수요를 수용하기 위해서는 불요불급한 지출을 축소하는등 세출구조조전을 모색하면서 추가적인 시입원을 확보하는 방안이 마련되어야 할 것이며, 장기적인 재정기능의 재조정도 이러한 복지문제 대응능력을 높이는 방향에서 이루어져야 할 것이다.

## 5. 기타 정부역활강화부문

산업구조가 고도화되고 경제의 외형적 규모가 급팽창됨에 따라 공정한 경쟁을 촉진하고 균등한 기회의 보장을 뒷받침하는 소비자보호제도, 공정거래제도의 정비·확산이 정부 주요기능의 하나로 주목을 받고 있으며, 과도한 경제력 집중에 따른 폐해를 시정기 위한 정부역할이 더욱 중시되고 있다.

더 나아가서 지속적인 경제성장 기반을 구축하고 한국경제의 대외경쟁력을 향상시키기 위하여 해양개발을 포함한 과학기술의 진흥, 인력개발, 대외협력, 그리고 환경관리부문에서 정부의 역할이 중시되어야 할 것으로 판단된다.

## IV. 재정개혁의 諸 方向

재정개혁은 일차적으로 재정지출이 수반되는 정부개입이나 정부활동이 긴요한 것인가에 대한 엄밀한 분석·판단을 기초로 하여, 불요불급한 정부지출을 폐지하고 관행화된 재정지출을 축소조정하는 등 「재정의 균살」을 제거함으로써 지출의 우선순위에 따라 지출구조를 재편성하는 과업으로 집약된다. 이러한 개편작업을 통하여 현재의 재정지출구조의 경직성을 완화하고 재정운영의 탄력성을 기하여 궁극적으로 재정의 대응능력을 높임으로써 동일한 국민부담의 범위 내에서도 재정지출의 성과를 극대화할 수 있어야 한다.

향후 우리나라의 재정개혁작업은 기존의 정부지출의 관례, 법적 구속성 등을 배제하고, 모든 정부활동이나 이에 따른 재정지출을 소위 「영기준(zero-base)」 하에서 사회적 형평성과 경제적 효율성의 기준하에 재평가한 후 지출의 사회적 편익이 높은 프로그램에 따라 지출구조를 재편성하는 것인 바, 이러한 재정지출구조의 재편성작업은 다음과 같은 기초위에서 전개되어야 할 것이다.

### 1. 국민적 보편성이 낮은 재정지출의 축소조정

특정계층이나 특정서비스에 정부지출의 혜택이 귀속되는 소위 「지출의 국민적 보편성」이 낮은 재정지출은 과감히 축소조정되어야 한다. 지출의 정책목표가 뚜렷한 기초적 사회복지지출을 제외하고는 이와 같이 지출의 효과가 특정계층이나 집단에 귀속되는 공공지출의 종류가 많고 지출규모가 클수록 재정지출의 수평적 공평성이 훼손될 뿐 아니라 재원의 낭비가 초래될 우려가 있다. 가령 특정이익단체나 관변단체(예, 새마을운동협의회, 바르게살기운동연합회, 자유연맹 등)에 대한 정부의 보조금지급은 그러한 지출이 일정 범위내에서 국가적 목표에 기여한다고도 볼 수 있으나, 지출이 창출하는 보편적인 사회적 편익이 결여되어 있어, 재정구조의 경직성을 초래함은 물론이고, 지출혜택을 받지 못하는 다수 국민들에게 반사적인 불이익을 안겨주게 된다.

### 2. 기속적(법률·관행·준칙에 의거한) 지출의 축소조정

우리나라의 재정지출은 법률이나 규정, 관례등 기속적 요인에 의해 배분되는 소위 경직성 지출이 중앙정부 일반회계 규모의 65% 내외에 이르고 있는 바, 이러한 구조적 특성이 개선될 조짐이 보이지 않고 있다. 이로 인해 기존 조세수

업 분야내에서 지출의 우선순위가 높은 분야에 대한 자원배분이 어렵게 됨은 물론이고, 추가적 조세수입을 확보한다 하더라도 국민의 복지증진으로 직결되지 못하는 문제를 안고 있다. 따라서 재정지출이 의무화되고 있는 각종법률이나 규정, 재정지출에 대해 기득권이 부여되고 있는 예산배분관행을 과감히 정비함으로써 재정운영의 탄력성을 확보하는 동시에 정부지출의 사회경제적 성과를 제고해야 한다. 이러한 문제가 제기되고 있는 전형적인 분야가 바로 법정비율로 묶여 있는 지방재정교부금, 지방교육재정교부금, 그리고 예산배분준칙으로 결정되는 방위비, 그리고 각종 개별 입법에 의해 지출의 근거가 마련되고 있는 사회복지, 준공공기관, 특정이익단체에 대한 국고보조금 등이라고 할 수 있다. 결국 향후 재정개혁 작업에서는 특정사업이 재정지출로 설정된 후 다성화되지 않도록 재정지출이 수반되도록 규정하고 있는 각종 법령을 재정비하고, 법적근거가 미박하면서도 예산배분의 기준이 되어 왔던 관례, 준칙(guide-line) 등을 철폐하는 일이 우선적으로 진행되어야 할 것이다. 특히 재정지출이 소요되거나 재정지출의 의무화가 규정되어 있는 법안을 심의하는 과정에서 예산편성당국이나 국회의 재정관련 위원회의 심의에 부치도록 하는 방안이 필요하다.

### 3. 중복되는 정부지출의 통합정비 : 조세지출과 정부지출의 연계, 기능별 정부지출의 통합조정

우리나라의 재정은 세출을 통한 정부의 직접지출과 조세감면을 통한 간접지출(조세지출)이 상호중복될 수 있는 여지가 많을 뿐 아니라 재정지출내에서도 동일한 목적을 가졌으면서도 중앙·지방간, 각부처간, 소관기관별로 흩어져 예산이 배정되는 사례가 많다. 따라서 일정 정책목표에 접근하기 위한 개별 프로그램의 규모와 성과를 파악하기가 어려울 뿐더러 예산의 낭비가 노출되지 않을 수가 없다. 경우에 따라서는 특정부문 지출을 확대하기 위해 교의적으로 동일한 기능이며서도 예산을 여러 기관으로 분산시키는 예도 있다. 가령, 1992년도 대전엑스포 관련 지원예산의 경우 상공부, 건설부, 과기처 등으로 분산되어 있어 동 지원예산에 대한 재정지출규모의 파악이 어렵도록 되어 있다. 또 다른 예로 직업훈련프로그램을 들 수 있는 바, 동 예산도 교육부, 노동부, 보사부에 각기 배정되어 있는 실정이다. 이와 같이 재정지출통로가 다기화되어 있어 종합적 산목에서 사업의 성과를 평가하고, 지출규모를 합리적으로 조정·통제하기가 어렵게 됨으로써 재정운영의 성과를 현저히 제약한다고 볼 수 있다. 따라서 정부지출을 프로그램(사업)별로 교차 편성·심의할 수 있는 방안을 제도화

함으로써 특정 프로그램의 총량규모나 지출구조 및 내역을 점검할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 4. 재정을 통한 가격보조적 지출의 축소와 직접지출방식의 활용

향후 재정개혁은 가급적 국고보조금을 통한 가격보조적 간접지출규모를 축소하는 가운데 그에 상응하는 이전적 지출과 같은 직접지출방식으로 전환하는 것에 초점을 두는 것이 재정지출의 성과를 향상시킬 수 있는 접근방안이라고 생각된다. 왜냐하면 공기업 또는 민간경제활동에 대한 지속적인 가격보조는 재화서비스의 상대가격을 왜곡시켜 자원배분의 비효율을 야기할 뿐 아니라 그러한 가격보조를 받는 부문의 자생적 경쟁력을 약화시킬 수 있기 때문이다. 더 나아가서 특정분야에 대한 가격보조는 정부지출 혜택의 부문별 불공평을 야기할 가능성도 있다. 특히 공기업부문에 대한 국고보조금 지급은 특수한 경우(근로복지공사등 복지서비스가 주된 설립목표인 경우)를 제외하고는 공기업과 사기업 간의 공정한 경쟁을 제약하게 된다는 점이 간과되어서는 안된다.

이런 점을 감안할 때 1990년대의 재정개혁은 국고보조금과 같은 가격보조적 간접지출의 종류를 간소화하고 그 규모를 축소하는 대신 그러한 노력의 결과로 마련된 재원을 지출의 우선순위가 높은 기초적 사회간접자본의 형성이나 지출로 인한 사회적 편익의 수준이 현저하다고 볼 수 있는 「긴요한 이전적 지출」이나 사회복지지출등 직접적 지출방식을 확대하는 것이 재정활동의 효율성과 형평성을 공히 충족시킬 수 있는 방안이라고 생각된다. 이중과과제에 의거한 정부가 미곡수매로 매년 막대한 누적적자가 야기되고 있는 양곡기금도 재정개입방식의 전환이 요망되는 전형적인 분야라고 할 수 있다. 미곡수매와 관리 등으로 인해 매년 1조원에 이르는 재정적자가 초래되고 있는에도 불구하고, 이와 같은 정부부문의 재정적자 비용의 대부분이 양곡관리등 관리비용에 소요되는 나머지 실질적인 농가소득 보전에는 별다른 기여를 하지 못하고 있다. 따라서 현기와 같이 적자가 누적되는 양곡수매방식을 되풀이 하기 보다는 정부부문이 감내하고 있는 양곡적자에 상당하는 금액을 농가부문에 대한 직접지출로서 전환한 경우, 농가의 경제적 지위 향상에 유리할 것이라는 지적이다. 이와 같은 재정개입방식의 전환은 신중을 기해야 하겠지만, 각 부문별 보조금지급(예, 석탄산업에 대한 보조금)의 성과를 면밀히 분석하면서, 장기적으로 가격보조적 지출을 축소하려는 작업이 이루어져야 할 것이다.

## 5 재정운용에 있어서 정치적 이익과 관료이익의 배제

재정개혁이 소기의 성과를 거두기 위해서는 효율적 정부활동을 지향할 수 있도록 정부기능을 재조정하는 가운데 정부기구를 간소화하는 작업이 수반되어야 할 것이며, 이와 병행하여 관료이익 또는 정치적 이익을 반영하는 세출예산에 대한 과감한 삭감이 필요하다. 특히 관료이익이나 정치적 이익이 반영된 정부기구나 각종 공단, 국책연구기관, 출연기관의 통합·축소작업은 자연스럽게 이들 기관에 대한 불필요한 재정지출을 감소시킬 수 있을 것이다. 더 나아가서는 그러한 준공공조직을 과감히 민간으로 넘김으로써 비효율적인 재정운영의 범위를 축소조정해야 한다.

## 6. 시장실패에 대한 관료기구의 대응방향 전환

우리 나라 관료들은 시장의 실패가 야기되었을 때, 대안에 대한 체계적인 검토없이 시장실패를 치유하기 위해 즉흥적으로 광범위한 개입을 하는 것에 익숙해져 있다. 시장의 실패(예, 1980년대 초 중화학공업부문의 과다투자로 인한 과당경쟁의 야기나 대외경쟁력의 약화 등)가 야기되었다 하더라도 정부(또는 재정)의 개입(중화학공업의 인위적 개입)은 필요조건에 불과할 뿐 충분조건은 결코 아니라는 점을 간과하는 경향이 있다.

정부개입이 충분조건에 부합되기 위해서는 정부의 개입으로 인한 사회적 편익의 증진이 정부의 개입으로 인한 사회적 비용의 발생을 현저히 초과하여야 할 뿐 아니라 가장 효율적이고 타당한 정부의 개입방식이 선택되어야 한다. 만일 이러한 요건을 구비하지 않은 상태에서의 정부개입(특히 재정지출을 수반한 개입)은 오히려 사회적 비용만을 증가시켜 정부정책의 신뢰를 떨어뜨리는 것은 물론이고, 소위 「정부의 실패」만을 야기할 뿐이다.

이런 점에서 정부의 실패를 막기 위한 제반 제도적 장치의 활용방안을 탐색하는 것이 필요하다고 판단되는 바, 관료기구에서의 경쟁개념의 도입, 심사분석의 정제화, 프로그램의 선정·예산배정시 비용편익분석(BCA)과 우선순위 감각을 갖도록 하는 방안 등을 상정해 볼 수 있다. 특히 관료기구가 보편적으로 추구하는 기구팽창·예산팽창 등 소위 위세나 권력의 극대화라는 행태를 막기 위해서는 재정운영에 대한 입법적·정치적 통제장치의 정교한 설계가 필요하다.

## 7. 재정의 금융적 기능에 대한 재검토

정부는 경제의 지속적 성장을 도모하기 위하여 정책금융이라는 정책수단을 광범위하게 활용해 왔다. 사경제부문의 자생력이 취약했던 1960~70년대에 있어, 사경제부문이 독자적으로 시장기구를 통한 자본형성 노력을 기대할 수 없었기 때문에, 정부는 「장기저리」의 정책금융을 통하여 공기업부문이나 민간기업 산업분야의 자본형성을 도왔다고 볼 수 있다. 정부의 정책금융은 두 가지 측면에서 전개되어 왔는데, 그 하나는 금융자금의 배분규모, 이자율, 상환기간 조정 등과 같은 간접적 통제방식을 통한 정책금융의 공급이고 다른 하나는 재정지출을 통한 직접융자, 이차보전 등과 같은 재정의 금융적 기능을 통한 정책금융의 공급이다. 즉, 정부는 국책은행을 통하여, 또는 시중은행에 대한 적극적 개입(이자율, 상환기간 등)을 통하여, 더 나아가서 정부 스스로 공공기금을 통하여 국가의 중요 산업부문에 파격적인 금융지원을 펼쳐왔다고 볼 수 있다. 이와 같은 강도 높은 정책금융이라는 정책수단의 활용은 한국경제의 양적 확대와 구조변화에 결정적인 기여를 해 온 것이 사실이다. 특히 사회적 편익이 높게 창출될 수 있는 공공투자사업의 경우 일반적으로 투자회임기간이 길어 실질금리가 적용된다면 사업의 시행자체가 어렵게 된다는 점에서 파격적인 금융지원의 필요성이 매우 긴요한 것으로 인식되어 왔다. 그러나 민간부문의 자생력이 강화된 1980년대 이후에 있어서는 그러한 정책수단의 활용이 공·사기업간 민간부문내의 산업간·기업간 공정한 경쟁을 제약하는 등 자원배분의 왜곡 현상이 노정되고 있을 뿐 아니라 재정부문에 대한 지출 압박요인으로 작용하게 이르렀다.

정부는 국책은행(예, 산업은행)이나 공공기금에 대한 출연·출자를 통하여 재정의 금융적 기능을 광범위하게 수행해 오고 있다. 사실상 공공기금 팽창의 주요 원인의 하나로서 이와 같은 재정의 금융적 기능의 확대를 들 수 있다. 현재 정부에서 운영하고 있는 공공기금의 40%내외가 「융자성기금」으로 구성되어 있을 뿐 아니라 「사업관리기금」의 상당부분도 민간부문에 대한 금융지원의 성격을 띠고 있다. 이런 점에서 정책금융을 합리화하는 과제는 그러한 정책금융의 주요 통로가 되는 특별회계, 공공기금을 정비하는 작업과 동일한 맥락에서 접근되어야 할 사안이다. 환언하면 공공기금의 정비문제도 결국은 재정의 금융적 기능의 정비라는 관점에서 접근되어야 한다고 할 수 있다. 이에 덧붙여 공공기금의 팽창을 억제하기 위해서는 조세수입을 근간으로 한 일반회계 부문으

로부터 정책금융의 쓰스가 될 수 있는 특별회계, 공공기금으로의 전출에 대한 엄격한 통제장치가 마련되어야 할 것이다.

## V. 재정개혁을 위한 제도적 장치의 보완

### 1 영기준예산 및 일몰법제도의 도입

재정규모의 증가가 지속적으로 이루어지는 주요 원인의 하나로서 기존의 지출활동을 그대로 온존한 채 새로운 재정수요를 수용하거나 지출항목을 늘려나가는 관행을 들 수 있다. 즉 새로운 지출수요를 수용하는 과정에서 기존의 지출항목에 대한 타당성을 원점에서 재검토하여 불요불급한 지출대상을 정비함으로써 여기서 생겨나는 여유재원을 신규재정수요로 전환시키는 노력은 등한시한 채 신규 재정수요에 대응하여 추가적 지출활동이 부가적으로 이루어지고 있는 결과 재정규모가 지속적으로 팽창하게 된다는 것이다. 이런 점에서 신규재정수요를 수용하면서도 재정규모의 팽창을 억제하기 위해서는 기존의 지출활동의 목적과 타당성을 원점에서 새롭게 검토하여 그 실효성이 상실된 지출항목을 폐지하거나 지출규모를 삭감함으로써 새로운 지출수요에 대응토록 하는 노력이 필요하다. 다시 말해서 정부가 반드시 해야 할 일을 수행하기 위해서도 불필요한 정부개입과 우선순위가 낮은 재정지출을 축소·폐지하여야 함은 자명하다. 이와 같은 취지와 정책목적은 제도적 장치로 수용한 것이 바로 영기준 예산제도(zero-base budget)이다.<sup>8)</sup>

우리 나라에서도 1980년대 초 긴축예산편성과 재정적자 축소를 도모하는 과정에서 영기준예산제도의 도입이 시도된 바 있으나, 공무원 내부에서의 반발, 국내경제와 재정여건의 호전 등이 겹치면서 동 제도의 도입의지와 노력이 실종되었다. 그 결과 아직도 예산요구의 주체가 되는 개별 부처에서 행정수요의 변화를 감안하여 세출예산을 편성하려는 의지가 약할 뿐더러 한정된 재원을 사업의 우선순위에 따라 배분하려는 세출의 효율화 노력이 미진한 수준이다. 더 나아가서 예산편성의 초기단계인 개별부처의 局課단위에서의 예산요구액산정이 대체로 3년도 산정액에 일정비율을 추가하는 등 기계적으로 이루어지는 경우가 많아, 각 부처 또는 중앙예산부서에서의 합리화 노력이 한계에 부딪히고 있는 실정이다. 또한 지출의 경제적 합리성보다는 관료이익 또는 정치적 목표에 따라 배분되는 경우도 있어 전반적인 재정운영의 성과를 떨어뜨리고 있을 뿐 아

8) 박 훈, 『재무행정론』 (법문사, 1984), pp. 369-370 참조.

나라 재정규모의 팽창원인으로 작용하고 있는 실정이다.

따라서 이와 같은 문제에 대응하기 위해서는 예산요구액의 산정 또는 예산편성시 「기존의 예산분배에 대한 기득권 의식」을 배제하고, 객관적이고 합리적인 기준을 기초로 지출의 우선순위에 따라 새롭게 재원을 배분하는 「영기준 예산편성방식」의 제도화가 요망된다.

한편, 영기준예산제도의 도입과 동일한 취지에서 국민적 보편성이 낮은 재정지출이나 기속적 지출의 축소 조정 등을 위해서는 정부활동이 그 유효성을 상실하거나 목적을 달성한 경우에는 지출활동이 자동적으로 종결되도록 하는 「지출의 자동종결기준 혹은 일몰기준」의 제도화 방안을 모색하여야 할 것이다. 이와 같은 취지를 수용하기 위하여 고안된 제도적 장치가 바로 미국에서 시행되고 있는 「일몰법(sunset-law)」 제도이다.<sup>9)</sup> 동 제도는 지출활동이나 사업이 한번 시작된 뒤에는 목적의 성취여부와 합리성 유무에 관계없이 존속되는 경향이 있게 되는 나머지 경직적 성격과 기득권적 형태의 성격을 띠는 것을 방지하기 위하여 사업이나 지출의 자동소멸일자를 법정화함으로써 국회의 사업(지출) 연정 동의나 법령의 개정이 없는 한 자동적으로 지출이 종결되도록 하는 장치이다. 이와 같이 사업(또는 지출)의 자동소멸일자를 명시하는 가운데 사업을 시작할 경우에는 그 수혜대상자들이 지출의 지속성에 대해 기대감을 갖는 것을 사전에 예방하고 지출의 존속기한을 사전에 고지하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 보인다. 따라서 일몰법제도를 도입할 경우에는 지출의 종결이 필요한 시점에서 수혜대상자들의 반대나 저항으로 인해 지출활동의 종결이 지연되거나 영속화되는 것을 방지하는 데 일조할 수 있을 뿐 아니라 지출활동이 타성적으로 지속되는 것을 예방하는 데 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다.

## 2. 조세지출예산제도의 도입

조세지출과 직접지출을 연계시키는 가운데 증폭되는 정부지출을 통합정비하는 노력을 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 조세지출예산제도(tax expenditure budget)의 도입이 필요하다. 즉, 부문별·산업별 조세감면의 수준을 파악함으로써 조세를 통한 간접지출이 직접재정지출(세출)과 증폭되는 영역을 검증하는 가운데 불필요한 조세감면을 축소하려는 노력이 전개되어야 할 것이다.

우리나라의 조세지출은 전반적으로 방만한 가운데 그 범위가 넓은 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 각 부문별 또는 기능별 조세지출의 규모나 수

9) 상계서, p.372 참조.

준이 정확하게 파악하지 않고 있어 조세지출의 정책효과나 부담의 공평성을 저해하고 있다. 더 나아가서 당초에 설정된 조세지출의 정책목표가 이미 달성되었거나 효과가 없어 이를 더 이상 존속시킬 필요가 없음에도 그대로 유지되는 양상마저 노정되고 있다.<sup>10)</sup>

이런 점을 감안할 때 광범위한 조세지원제도를 재정립해야 할 필요성이 높다. 기본적으로 각종 조세감면조치가 추구하는 정책목표의 관점에서 그 타당성을 재검토하여 부적당한 조세지출은 폐지하고, 적정수준을 넘어선 조세지출은 축소조정함으로써 감면이 초래하는 지원배분의 왜곡, 부담의 불공평을 최소화해야 할 것이다. 이러한 정책과제에 체계적으로 접근하기 위해서는 세출예산과 병행하여 매년 조세지출예산을 편성하여 국회에서 이 양자를 교차 심의토록 하는 방안을 마련하는 것이 바람직하다고 하겠다.

### 1. 재정개혁위원회의 설치

그동안에도 수차례 걸쳐 예산제도의 개혁이나 재정개혁 노력이 시도된 바 있으나 별다른 성과를 거두지 못하였다. 그 원인의 일단은 이러한 노력 자체가 관료기구 또는 예산당국 등과 같은 행정기관 내부조직을 통하여 전개됨으로써 공무원 내부의 반발이나 지출의 혜택과 부담구조의 변화에 대한 이익집단의 저항을 극복하고, 체계적인 개혁 노력을 전개할 수 있는 강력한 추진력을 발휘하지 못하였다는 데서 찾을 수 있다.

이런 점에서 국민적 동의에 기반을 둔 가운데 재정개혁의 기본방향을 정립하고 근원적 재정개혁을 추진할 범국가적 차원의 「재정개혁위원회」의 설치가 긴요하다고 본다. 경제·사회·문화적 여건변화에 상응한 국가역할의 재설계불도모략에 있어서 재정개혁이 차지하는 중요성을 감안할 때 국민적 대표성과 재정부서의 전문성을 반영할 수 있는 인사들을 중심으로 위원회를 구성하여, 동 위원회로 하여금 거시적 시각에서 재정개혁의 과제를 집중적으로 연구토록 하고, 이에 기초하여 재정개혁의 기본시안을 마련토록 하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 「재정개혁위원회」가 수행할 것으로 기대되는 임무의 막중함을 감안할 때 동 위원회를 대통령 또는 국회 직속으로 설치하여 독립성을 확보함으로써 정치적 이익이나 관료이익 또는 특별집단의 이익을 배제한 중립적인 입장에서 재정개혁이 추진될 수 있도록 하여야 할 것이다.

10) 오연천, 『한국조세론』 (박영사, 1992), pp. 408-409 참조.

#### 4. 재정관리체계의 단순화·효율화

국가재정활동을 일반회계, 특별회계, 공공기금 등으로 나누어 계리하는 것은 각 계리방식의 지출대상이 되는 국가활동의 특성에 효과적으로 대응함으로써 재정운영의 효율성을 제고하는 데 기본취지가 있다. 그런데, 현재 설치·운영되고 있는 특별회계나 공공기금을 살펴보면 동일한 지출대상이 일반회계, 특별회계, 공공기금 등으로 분산계리되고 있음으로써 국가재정활동을 복잡하게 만들 뿐 아니라 재정운영의 효율성을 저해하고 있다. 더 나아가 국가재정의 지출통로가 복잡·다기화되어 있음으로써 비전문가인 일반시민들이 국가재정활동의 실상을 용이하게 이해할 수 없는 실정이다. 따라서 일반회계, 특별회계, 공공기금 상호간에 명확한 역할분담체계를 정립하여 여러 회계에 걸쳐 분산계리되고 있는 재정지출을 통합·정비함으로써 재정관리체계의 단순화·효율화를 도모하는 것이 필요하다.