

기획예산처 출입기자 초청
정책세미나 자료

본 資料는 2002年 7月 15日 朝刊부터
報道하여 주시기 바랍니다.

財政 安定을 위한 中長期 歲出構造 改善方案

2002. 7. 12

朴 寄 白

韓國 租稅 研究院

財政 安定을 위한 中長期 歲出構造 改善方案

2002. 7. 12

朴 寄 白

(韓國租稅研究院 研究委員)

본 논문에 실린 내용은 연구자 개인의 의견을 반영한 것이며, 한국조세연구원의 공식적인 견해와는 무관함.

<목 차>

要 約	i
I. 서론	1
II. 재정 환경 및 전망	2
1. 재정 환경의 변화	2
2. 재정전망	6
III. 세출 구조	11
1. 기능별	11
2. 경제성질별·회계별	15
IV. 재정 운용방안	19
1. 기본방향	19
2. 세입의 조정	20
3. 지출 구조조정	21

要 約

1. 재정 환경 및 전망

- 지식기반경제로의 이행, 개방의 가속화, 안정성장시대의 진입, 고령화 등이 주요 재정환경의 변화
 - 연구개발 등 지식관련 재정투자 및 조세지원의 강화가 필요하고, 실업 및 복지지출의 증대가 예상
 - 금융자본의 국제간 이동 규모 및 속도의 증가로 경제의 안정을 위해서는 재정의 건전성을 유지하는 것이 필요
 - 저성장·저물가의 안정성장 시대로 이행함에 따라 세입 증가율이 낮아지고, 실업의 문제가 심각해질 것으로 전망
 - 단기간에 고령화가 급속히 진행되고 있어 노동력 및 저축의 감소로 인한 성장률 저하와 그에 따른 고령인구 부양 문제 예상

2. 세출 구조 분석

- 외국과 비교할 때 경제분야에 대한 지출 비중이 높고, 사회복지 분야 지출이 낮은 상태
 - 경제분야의 경우 간접적 지출인 조세감면의 규모도 큼
- 용자 및 자본지출의 비중이 높은 상태
 - 농어촌, 주택, 중소기업 등에 대한 용자지원이 많기 때문에 발생
 - 자본지출은 SOC와 관련한 지출의 규모가 크기 때문에 발생

- 특별회계와 기금의 상대적 비중이 증가
 - 일반회계가 흑자, 특별회계가 적자 구조를 유지
 - 기금의 경우 전체적으로 균형이지만 국민연금을 제외하면 적자 구조

3. 재정운용 방향

- 지식자본과 지출의 효율성 향상에 재정지원의 초점
 - 정보화, 연구개발, 인적자본 등 무형·지적자본의 구축에 초점
 - 시장에 직접적으로 개입하는 방식을 지양하는 한편 민자유치 등 민간의 활력 활용을 확대
 - 재정지출 및 관리의 중심을 기존의 투입(예산편성)에서 효율 및 효과(중간 및 사후평가)로 전환

- 재정건전화를 위해서는 경제 분야(SOC, 중소기업, 농어촌 등)에 대한 지출을 축소하는 것이 불가피할 것으로 전망
 - 경제분야와 관련이 깊은 용자 및 자본지출의 규모 및 비중 축소 추구
 - 특히, 용자는 점진적으로 이차보전 방식으로 전환할 필요
 - 조세감면의 축소를 통한 세입 증대로 추가적인 재정소요를 충족시키는 노력이 필요

- 예산외 항목인 각종 특별회계와 기금의 규모를 축소하는 것이 바람직
 - 각종 특별회계와 기금은 지출을 목적으로 한 계정이며 재정의 용도를 제한하는 역할을 수행함으로써 재정의 효율적 운용 저해
 - 지출의 대상이 경제 분야이며, 방식이 주로 용자와 자본지출임

4. 재정 전망

- 재정전망은 성장률, 재정정책 등 사용된 가정에 따라 다를 수 있음

- 낮은 국가채무수준 등 재정건전성이 유지되고 있으나 공적자금으로 인한 재정부담 및 향후 재정위험 요인 등으로 재정건전성이 악화될 소지
 - 재정에서 공적자금 손실 중 49조원(GDP대비 8%수준)을 부담할 예정
 - 노령화에 따른 복지·의료 지출 증대, 남북관계 진전에 따른 통일비용 등 중장기 재정위험요인이 상존

- 어려운 재정여건하에서 재정건전성을 유지하기 위해서는 세출구조조정 등의 노력 뒷받침 필요
 - 공적자금 원리금 부담을 상환하기 위해서는 세수증대뿐 아니라 지출절감 노력 필요
 - 복지, 의료 등 지출 증가가 예상되는 경상지출은 억제하기 어려우므로 용자 및 자본지출을 경상성장률보다 낮게 유지
 - 공적연금의 부실문제 등 재정 위험요인에 대한 대비 및 관리강화 긴요

- 지출 감축이 없으면 GDP 대비 정부부채 비율이 안정되지 않을 것임
 - 정부부채의 비율이 2001년 기준 GDP대비 22.4%에서 2010년 29.1%로 높아질 것으로 전망
 - 복지, 의료 등의 지출이 예상처럼 통제되지 않거나 예상치 못한 지출 증가 소요가 발생할 경우 부채 비율은 더욱 높아질 것
 - 지출을 감축하여도 GDP 대비 부채비율은 2006년 28.5%까지 높아진 후 하락하여 2010년에는 26.3% 수준일 것으로 전망

I. 서론

- 재정의 국내외적 환경변화는 재정운영 및 재정구조 변화의 필요성을 제기하고 있음
 - 내부적으로는 안정성장시대의 진입, 고령화 등 재정 수입과 지출 구조에 심대한 영향을 줄 변화가 심화되고 있는 상태
 - 개방의 가속화로 인한 시장의 글로벌화, 지식정보사회의 도래 등 환경 변화도 재정운영 기조의 변화를 요구하고 있음

- 우리나라의 경우 '97년말에 발생한 금융·외환위기가 당분간 재정운영의 애로요인으로 작용할 것으로 예상
 - 경제위기를 거치면서 재정적자와 정부부채가 증가
 - 위기 극복을 위해 재정이 적극적인 역할을 담당하면서 발생한 현상
 - 특히, 금융구조조정을 위해 발행한 지급보증채는 우발채무로 향후 재정 부담을 가중시킬 요인

- 경제의 불확실성에 대응하기 위해서는 재정 안정화가 필수적
 - 세계화가 진행됨에 따라 우리나라 경제가 대외 상황의 변화에 이전보다 민감하게 반응함으로써 불확실성, 불안정성이 증대
 - 반면 재정을 제외한 여타 정책수단의 유효성은 저하되고 있으므로 건전한 재정운영으로 미래 위협에 대한 안전판 역할을 하는 것이 필요

- 따라서 세출구조 및 재정운용의 개선방안을 모색해 봄
 - 이를 위하여 먼저 재정환경의 변화를 살펴보고, 재정전망을 통하여 재정의 안정성 여부를 살펴본 다음
 - 세출구조의 분석을 통하여 세출 구조 변화 대상을 모색해 봄

Ⅱ. 재정 환경 및 전망

1. 재정 환경의 변화

가. 지식·정보화

- 세계 경제가 지식과 정보가 중심이 되는 새로운 성장모형으로 전환
 - 향후 부가가치 창출의 핵심이 정보·지식·기술의 창출·확산·활용에 달려 있을 것으로 전망
- 반면 지식기반경제로 이행함에 따라 소득 격차가 확대되고 실업이 증가하는 부작용도 수반
 - 지식기반경제로 이행함에 따라 전문기술직의 고용 증가와 임금 상승이 나타나는 반면 저급 기술직은 고용이 감소하고, 임금이 낮아지고 있음
 - 우리나라도 실업률 증가, 성과급 및 연봉제의 확산, 정보화 관련산업의 비대칭적 발전으로 소득격차가 확대되고 실업률이 증가
- 따라서 지식기반을 증대시켜 성장을 도모하는 한편 사회적 응집력을 유지하는 방향으로 재정운용이 필요
 - 지식에 대한 투자 유인을 강화하고, 경제 전체의 지식에 대한 접근 및 분배를 향상시키기 위한 노력 필요
 - 지식기반 경제의 부작용이라고 할 수 있는 소득격차와 비전문직의 실업 증가에 대처하기 위한 노력 필요
 - 따라서 연구개발 등 지식관련 재정투자 및 조세지원의 강화, 실업 및 복지지출의 증대가 예상

<표 1> 한국의 추정 지니 계수

(가구기준)

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001
지니계수	0.291	0.283	0.316	0.320	0.317	0.304

주: 1) 숫자가 클수록 소득분배 구조가 악화됨을 의미

2) 2001년 수치는 통계청 근로자가구의 가계수치를 이용하여 가구당 총소득에 대한 계수를 계산한 수치임.

자료: 통계청(2001)

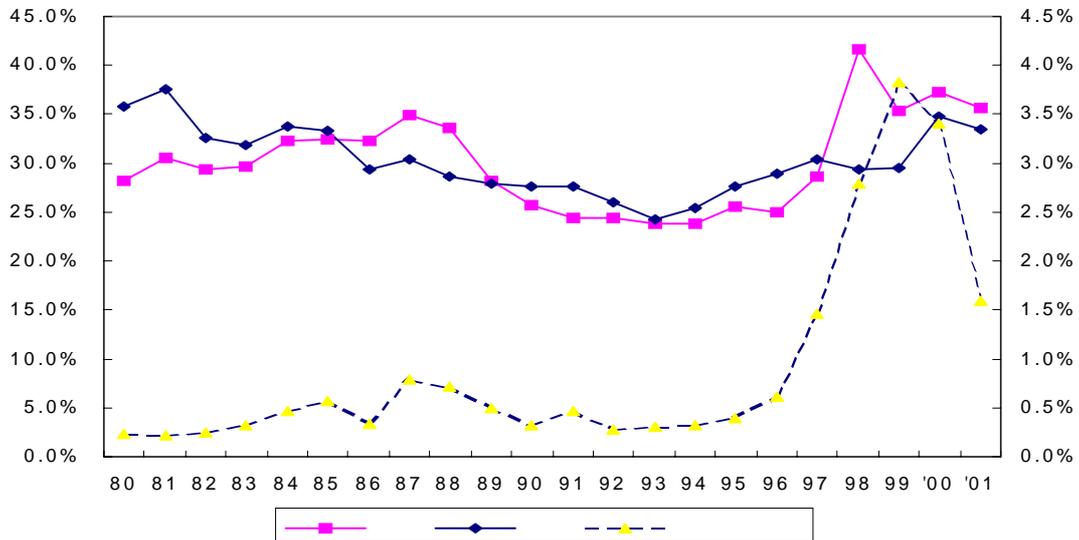
나. 개방화 · 세계화

- 세계경제가 하나의 단일 경제권을 형성해 나가고 있음
 - 공산품 외에 농업, 서비스업, 금융 등 전 분야의 개방화, 세계화가 강화

- 특히, 금융자본의 국제간 이동 규모 및 속도의 증가는 금융 및 외환정책의 유효성을 떨어뜨리고 경제의 안정성을 위협
 - 우리나라의 경우 '80년대 이후 수출 및 수입의 GDP 대비 비중의 변화는 크지 않으나 최근 들어 외국인투자가 급증하는 실정
 - 이에 따라 상품시장보다는 금융·자본시장의 불안정성이 높아진 상태

- 따라서 경제의 안정을 위해서는 재정의 건전성을 유지하는 것이 필요
 - 여타 정책수단의 유효성이 약화됨에 따라 재정이 경제 위기에 대처하는 안전판 역할을 담당하는 것이 불가피

[그림 1] 수출, 수입 및 외국인투자의 GDP 대비 비중



자료: 한국은행, 경제통계

다. 안정성장시대로 진입

- 경제가 발전함에 따라 고성장·고물가로 대표되는 개발연대에서 저성장·저물가의 안정성장 시대로 이행
 - '70, '80년대의 20%대의 경상성장, 10%대의 물가상승에서 향후에는 5% 내외의 성장과 3% 내외의 물가상승률 전망
 - 이에 따라 실업의 문제가 심각해질 것으로 전망

- 투입 위주의 성장이 한계에 도달함에 따라 경제의 효율을 증진시키기 위한 노력이 필요
 - 정부 주도의 노동, 자본의 동원을 통한 경제성장이 한계에 봉착
 - 따라서 시장기능의 강화, 개별 경제 주체의 자율성 제고 등 효율을 제

- 고시킴으로써 생산성을 제고시키는 것이 필수적
- 재정에 있어서도 투입의 증대보다는 효율 제고를 위한 지출이 바람직

<표 2> 한국의 주요 경제지표 변화추이

(단위: %)

	70년대	80년대	90~96	1997	1998	1999	2000	2001
실질GDP 성장률	8.6	7.6	7.6	5.0	-6.7	10.9	9.3	3.0 ¹⁾
경상GDP 성장률	31.2	17.0	16.0	8.3	-2.0	8.6	8.1	4.4 ¹⁾
소비자물가 상승률	15.1	8.4	6.4	4.5	7.5	0.8	2.3	4.1
실업률	4.0	3.8	2.3	2.6	6.8	6.3	4.1	3.7

주: 1) 잠정치임.

자료: 통계청, 통계 DB 및 한국은행, 경제통계

라. 고령화 및 국민연금제도

- 경제성장, 생활수준의 향상으로 고령화가 급속히 진행
 - 2000년 65세 이상 인구 비율이 전 인구의 7.13%에 불과하지만 2030년에는 해당 비율이 19.27%로 증가할 전망
 - 외국과 비교해도 고령화가 단기간에 진행되고 있어 노동력 및 저축의 감소로 인한 성장률 저하와 그에 따른 고령인구 부양 문제
- 고령화가 진전됨에 따라 의료 및 복지 지출이 급증할 것으로 전망
 - 수명연장으로 인한 의료수요의 증가와 그에 따른 재정부담 증가
 - 고령인구 지원을 위한 재정지출의 증대

□ 국민연금제도가 성숙해감에 따라 통합재정기준 재정수지가 급속히 악화 될 것으로 전망

- 국민연금제도는 도입 이후부터 통합재정수지 흑자에 크게 기여함
 - 2001년의 경우 사회보장성기금을 제외할 경우 통합재정수지가 7.3조원의 흑자에서 8.2조원의 적자로 반전
 - 통합재정흑자의 대부분은 국민연금수지에서 발생

<표 3> 고령인구(65세 이상) 비율 및 전망의 국제비교

	프랑스	스웨덴	미국	영국	서독	일본	한국
7%	1865	1890	1945	1930	1930	1970	2000
14%	1980	1975	2015	1975	1975	1996	2022
소요연수	115	85	70	45	45	26	22

2. 재정전망

가. 최근 추이

□ 1997년 말의 경제위기를 극복하기 위하여 재정이 적극적 역할을 담당함에 따라 재정적자가 일시적으로 증가

- 원인은 경제침체로 세입이 감소한 반면 위기극복을 위한 지출 증가
 - 금융구조조정 이자비용
 - 고용보험, 공공근로사업 등 실업자 지원
 - 경기활성화 및 수출 촉진 지원
- 그러나 급속한 경기회복의 결과 재정적자가 흑자로 전환

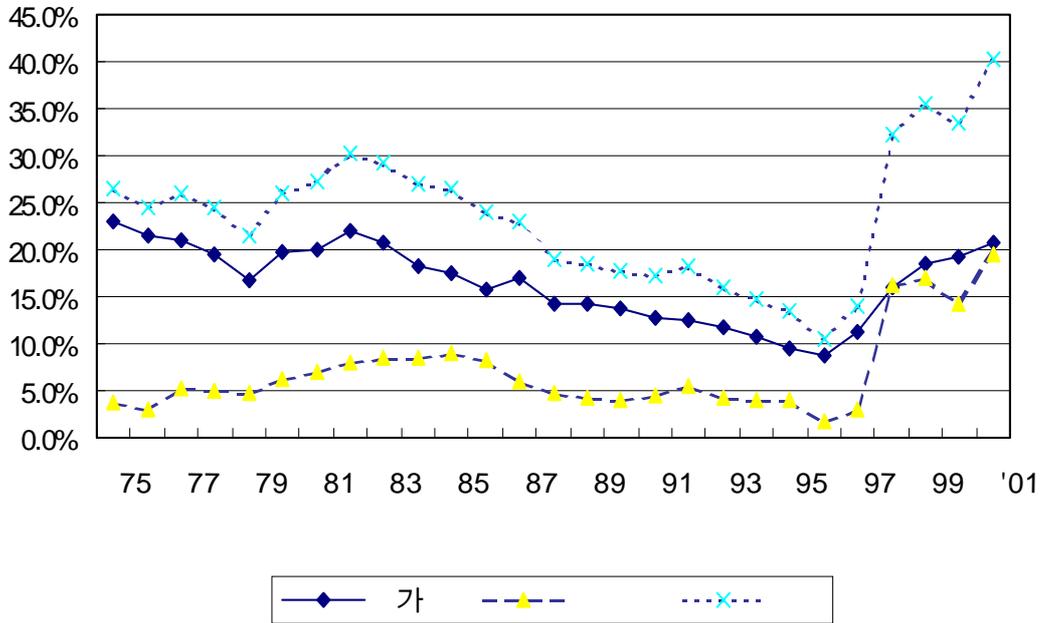
<표 4> 주요 지출 및 재정수지

	1998	1999	2000	2001
금융구조조정 (조원)	1.3	4.0	5.6	6.4
실업자지원 (조원)	5.7	5.1	5.7	-
GDP 대비 재정수지 (%)	-4.2	-2.7	1.3	1.3

자료: 예산 설명자료, 기획예산처

- 외환위기 극복과정에서 국가채무 및 지급보증채무가 증가
 - 국가채무(지방정부 제외)의 경우 GDP 대비 비중이 1975년 22.9%에서 1996년 8.8%까지 낮아졌으나 2000년에는 19.3%, 2001년에는 20.8%로 증가
 - 지방정부 채무(중복 제외)를 포함하면 2001년 기준으로 22.4%
 - 지급보증을 포함할 경우 채무의 GDP 대비 비중이 1975년 26.6%에서 1996년 10.6%까지 낮아졌으나 2000년 33.5%, 2001년에는 40.3%로 급증
 - 이는 공적자금 조성을 위한 채권발행에 따라 지급보증이 급속히 증가하였기 때문
 - 정부 채권도 2000년 143.7조원, 2001년에 155.3조원에 달함
 - 정부채권의 대부분은 융자금으로 2001년 기준 132.2조원

[그림 2] 중앙정부 채무와 지급보증 추이



자료: 재정금융통계, 재정경제부

- 최근 재정수지 개선이 주로 연금의 흑자에서 발생함에 따라 재정 흑자에도 불구하고 일반회계 적자보전용 국채 발행이 지속
 - 2002년의 경우 예산상 6.4조원의 통합재정수지 흑자이지만 적자보전용 국채를 1.9조원 이내로 발행할 예정

<표 5> 적자보전용 국채 발행 추이

(단위 : 조원)

	'98	'99	'00	'01 예산	'02 예산
일반회계 국채	9.7	10.4	3.6	2.4	1.9

자료: 기획예산처

나. 재정전망 및 시사점

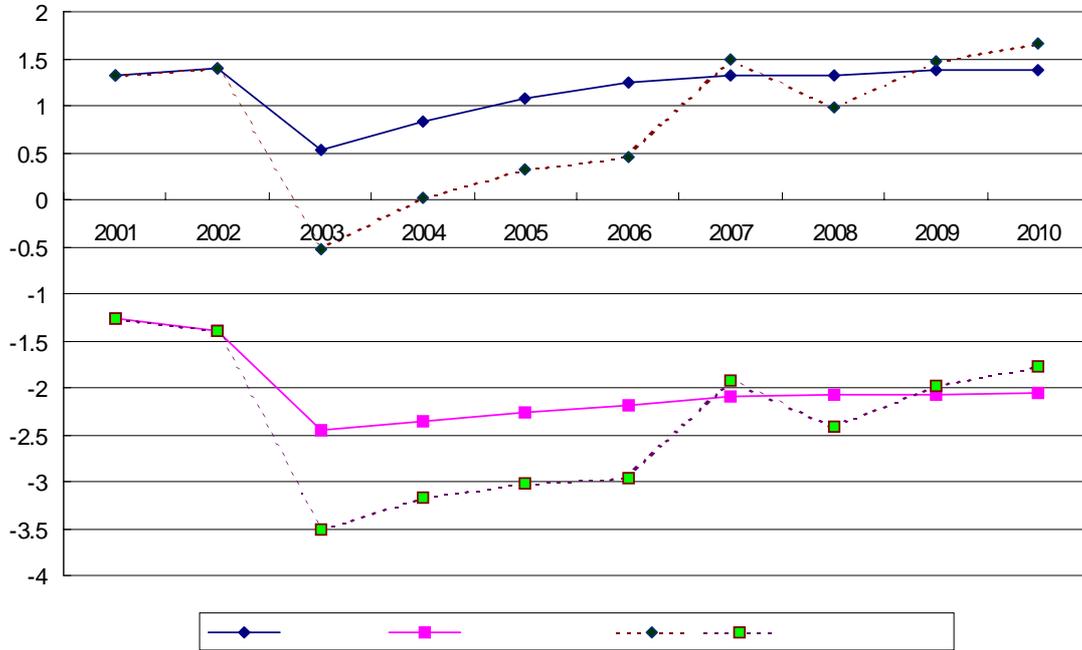
□ 주요 경제 및 재정 관련 가정

- 경상 경제성장률은 7.5%로 가정
 - 국채이자율도 경상성장률과 동일한 7.5%로 가정
- 국세부담률은 17%로 고정
- 이자지급 및 연금급여를 제외한 지출의 추세가 유지되는 것으로 가정
 - 국민연금 관련 수입과 지출은 별도 모형을 사용
- 공적자금 관련 지급보증채권의 규모는 99조원으로 가정
 - 투입된 공적자금은 현재가치 기준 매년 6조원씩 5년간 회수 상황
- 지급보증채권의 이자는 재정에서 부담하는 것을 가정

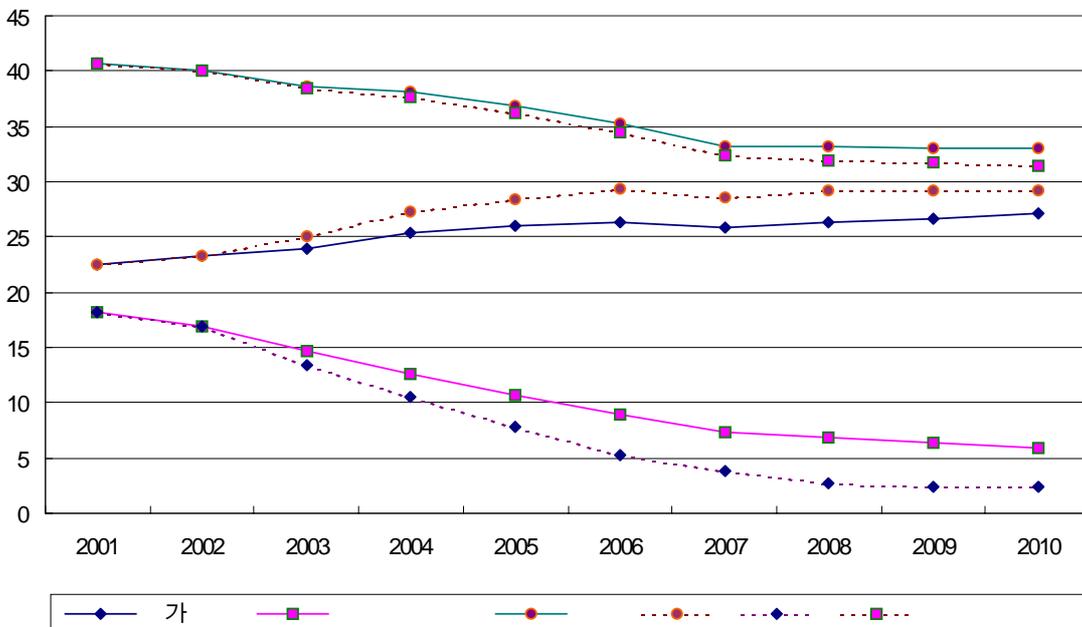
□ 지출 감축이 없는 경우 공적자금의 원금 상환, 복지 및 의료지출, 남북관련 지출 등에 대한 재정적 여력이 충분하지 않음

- GDP 대비 재정수지 흑자가 소폭 증가하지만 국가채무의 비율은 증가하는 추세
 - 국민연금을 제외할 경우의 적자 규모가 GDP 대비 2% 수준
- 공적자금에 대한 재정부담을 감안할 경우 재정수지가 급격히 악화되고 정부부채의 비율이 2001년 기준 GDP대비 22.4%에서 2010년 29.1%로 높아질 것으로 전망
- 복지, 의료, 남북협력, 환경, 교육 등 지출 증가 요인이 추가될 경우 재정안정이 심각하게 위협받게 될 것으로 전망
 - 전망에서는 해당 지출이 안정적으로 증가하는 것으로 가정

[그림 3] GDP 대비 재정수지 (지출 감축이 없는 경우)



[그림 4] GDP 대비 부채 (지출 감축이 없는 경우)



Ⅲ. 세출 구조

1. 기능별

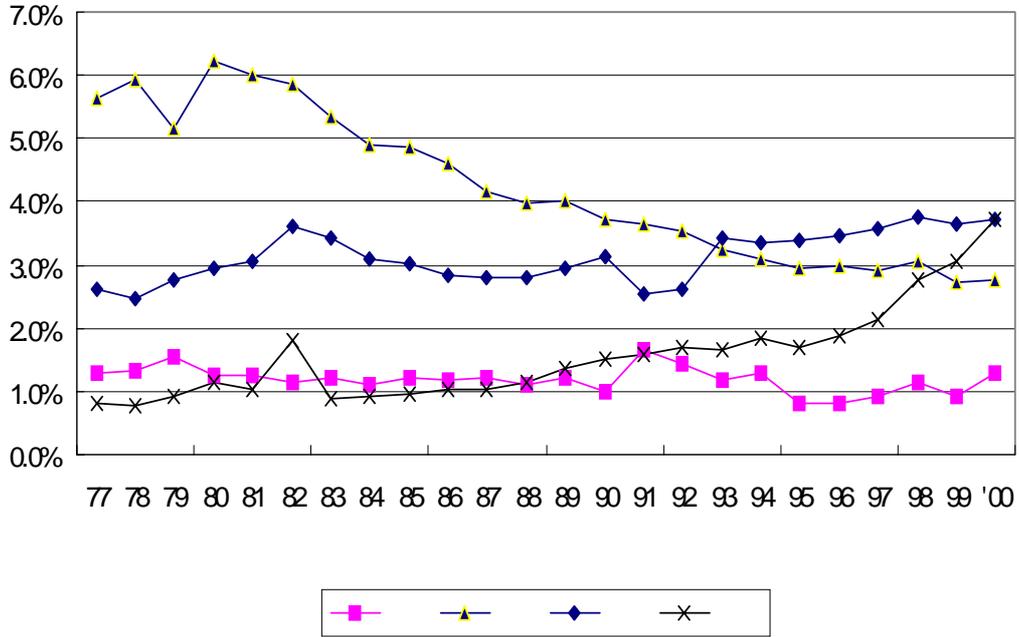
가. 통합재정

- 통합재정 기준 세출 및 순융자의 기능별 특징
 - 방위비의 비중이 급격히 하락하는 추세를 보였으나 최근은 안정
 - 교육비는 2000년 GDP 대비 3.7%로 안정세¹⁾를 유지
 - 농업분야에 대한 지출은 UR과 관련하여 큰 폭의 증가가 있었으나 최근에는 오히려 낮아지는 추세
 - 복지분야 지출이 1980년대 말부터 빠르게 증가하기 시작
 - 2000년에는 국방비 지출을 상회, 교육비 지출과 같은 비중
 - 교통 및 통신분야 지출이 1980년대에 감소세를 보였으나 최근 들어 급속한 증가세

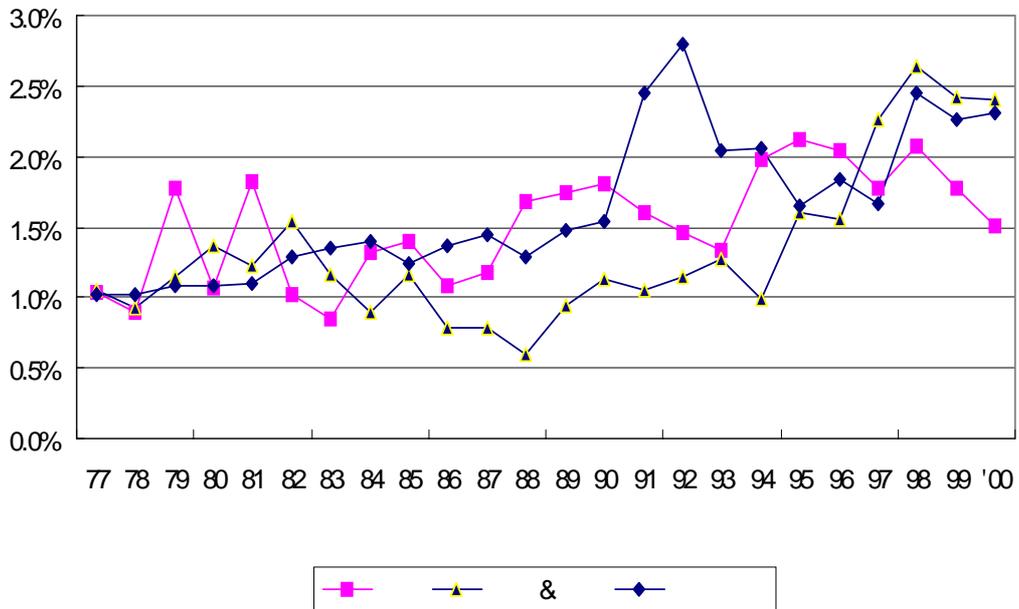
- 외국과 비교할 때 경제분야에 대한 지출 비중이 높고, 사회복지 분야 지출이 낮은 상태
 - 국방분야는 북한과 대치상태라는 특수상황이 작용하고, 치안 및 교육은 외국과는 달리 중앙정부가 주로 담당하는 데 기인
 - 사회복지의 경우 국민연금 지출이 점차적으로 본격화되고, 국민기초생활보장법 시행 등으로 향후 증대 예상

1) 중앙정부 통합재정 기준이므로 지방정부나 재단, 학부모 부담은 제외된 수치

[그림 5] 기능별 지출 추이(통합재정 기준)



[그림 5]의 계속



<표 6> 지출의 구성 (통합재정, 중앙정부)

(단위: %)

	미국 (2000)	일본 (1993)	독일 (1996)	영국 (1999)	캐나다 (2000)	한국 (2000)
일반행정	9.9	2.4	2.7	4.2	7.1	5.3
국방	15.4	4.1	3.9	7.1	5.6	11.4
치안 및 질서	1.7	1.2	0.3	3.5	3.5	4.6
교육	1.8	6.0	0.5	3.7	2.3	15.3
보건의료	20.5	1.6	18.9	15.4	1.4	0.7
사회복지	28.2	36.8	50.0	36.5	44.6	15.3
주택 및 지역	2.6	13.8	0.5	2.2	1.4	5.3
문화	0.4	0.1	0.1	0.3	1.5	0.8
경제부문	6.7	3.3	7.4	4.3	5.2	25.2
연료 및 에너지	0.1	-	0.1	0.1	0.0	0.7
농업	2.3	1.1	0.3	0.4	1.5	6.2
제조업 및 광업	0.1	1.6	1.1	0.1	0.0	2.6
교통 및 통신	2.6	0.3	3.0	0.9	0.9	9.9
기타 경제	1.7	0.3	2.9	2.9	2.8	5.8
기타 지출	12.7	30.6	15.7	22.7	27.4	16.2
이자지급	12.6	-	7.1	7.7	15.1	6.7

주: 지출이 통합재정에 포함되지 않거나 해당 지출을 지방정부가 담당하는 경우 비중이 낮은 것으로 나타날 수도 있음

자료: IMF, GFSY, 2001

나. 간접지출(조세감면)

□ 간접지출(조세감면)의 규모가 2001년의 경우 14.2조원

○ 일반회계 예산 99.2조원의 약 14.3%에 해당하는 규모

- 최근 조세감면의 규모가 급격히 증가한 것은 이전에 통계에 포함되지 않았던 항목이 추가되었기 때문

- 예산과 조세감면과의 연계성을 높임으로써 전체적인 국가재원 배분의 효율성을 높일 필요
 - 조세감면의 축소가 주요한 세입원으로 활용되어 재정안정에 기여할 수 있음을 보여주고 있음

<표 7> 조세감면의 규모

(단위: 조원)

연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
조세감면	2.3	2.5	2.9	3.1	3.6	3.1	7.7	10.5	13.2	14.2

주: '98년부터 조세감면의 규모가 확대된 것은 정부의 정책변화보다는 자료 부족 등의 이유로 이전에 포함되지 않았던 조세감면 항목이 추가되었기 때문 : '98년의 경우 교육비 등 근로소득공제 1.3조원, 저축감면 1.9조원, 공공법인 저율과세 0.4조원 등이 추가, '99년은 부가가치세 면세 등 간접세가 추가

자료: 재정경제부, 조세지출보고서

- 농업, 교육, 국방, 교통, 제조업 및 광업에 대한 조세감면의 비중이 높음
 - 특히, 농업의 경우 석유류, 농기자재, 협동조합, 자경농지 등 약 3.2조원의 간접적 지출이 발생
 - 기타 경제의 경우 이자소득에 대한 감면의 비중이 큼

<표 8> 기능별 조세감면의 규모 (2000년)

(단위: 조원)

	농업	교육	국방	교통	제조업 및 광업	기타 경제	총계
규모	3.2	0.7	0.5	0.6	0.8	5.6	13.2

주: 조세지출보고서 지출 항목을 주요 기능에 따라 분류한 것

자료: 재정경제부, 조세지출보고서

2. 경제성질별 · 회계별

가. 경제성질별

□ 용자의 규모와 비중이 높은 상태

- 금융구조조정비용이 순융자로 계상됨에 따라 순융자의 비중이 증가하기도 하였으나 이를 감안하여도 그 규모가 큰 상태
 - 농어촌, 주택, 중소기업 등에 대한 용자지원이 많기 때문
- 정부 채권의 대부분이 용자금으로 2001년말 기준 132.2조원
 - 이는 전체 국가채권 155.2조원의 85.2% 수준
- 현재 정부 용자의 대부분은 특별회계(12.9조원), 기금(21.6조원)을 통하여 이루어지고 있음

<표 9> 중앙정부 용자 · 회수 추이

(단위: 조원)

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
일반회계	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	- (0.0)	0.3 (0.6)	1.8 (0.3)	1.6 (3.3)	1.0 (0.1)	0.8 (3.1)	0.9 (5.4)
특별회계	2.0 (0.4)	1.5 (0.5)	2.6 (1.4)	4.4 (2.0)	5.7 (1.7)	6.4 (2.9)	7.2 (2.1)	9.6 (2.5)	13.9 (3.1)	15.1 (3.9)	12.8 (4.0)	12.9 (5.4)
세입세출외	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	7.5	6.2	1.6	0.3	0.3	0.3
기금	6.0 (3.1)	6.5 (3.4)	5.8 (3.1)	6.3 (2.6)	6.9 (2.5)	12.8 (5.4)	9.8 (3.4)	13.8 (4.2)	24.8 (15.7)	19.6 (12.2)	20.8 (12.2)	21.6 (14.5)
합계	8.2 (3.5)	8.2 (4.0)	8.6 (4.6)	10.9 (4.7)	13.0 (4.2)	19.6 (8.3)	24.8 (6.1)	31.4 (6.9)	41.8 (22.1)	36.1 (16.2)	34.6 (19.3)	35.7 (25.3)

주: ()안은 회수 규모이며, '01, '02는 예산기준임.

자료: 기획예산처, 예산개요참고자료, 재정경제부, 통합재정수지

<표 10> 예산 대비 지출비중 비교

(단위: %)

	경 상 지 출	자 본 지 출	순 용 자
미국 (1998)	96.9	3.0	0.1
일본 (1990)	85.5	12.2	2.3
독일 (1998)	95.1	4.3	0.6
한국 (2000)	67.4	17.2	15.3

자료: IMF, GFSY, 2001.

□ 자본지출의 비중도 높은 상태

- 미국, 독일이 예산 대비 3~4%의 자본지출 비중을 유지하고, 일본이 12.2% 수준인 반면 우리나라는 17.2%
- 이는 SOC와 관련한 지출의 규모가 크기 때문에 발생
 - SOC 자본스톡이 적었고, 급속한 경제성장으로 SOC 수요가 급증

나. 회계별

□ 특별회계와 기금의 상대적 비중이 증가

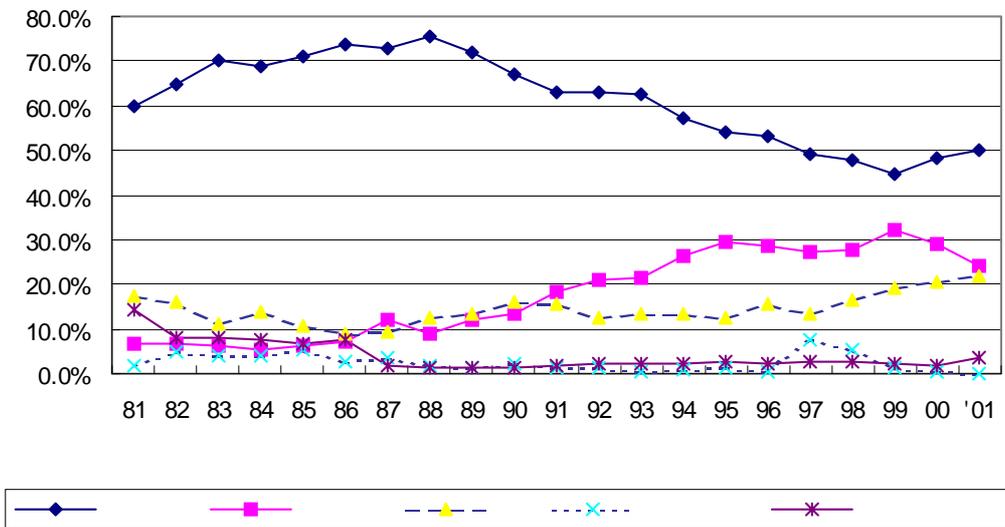
- 일반회계의 지출 비중이 1981년의 59.9%에서 1988년 75.5%로 최고점에 달한 이후 감소하여 2001년의 50.2%로 하락
- 특별회계는 비중이 1980년대 초 5~6%에서 2001년에는 24.2%로 증가
 - 1990년대에 들어서 양여금 관련 특별회계, 농어촌 관련 특별회계, 교통 관련 특별회계 등 주요 특별회계 신설

- 기금의 지출 비중은 1981년의 17.4%에서 1986년 8.8%로 최저점에 달한 이후 15% 내외의 비중을 유지하다가 2001년 21.9%로 증가
 - 산재보험, 고용보험, 부실채권정리기금 등 신규 기금의 도입과 연금기금의 규모 증가가 주요 원인

□ 일반회계가 흑자, 특별회계가 적자 구조를 유지

- 이는 특별회계가 지출을 목적으로 한 회계임을 보여주고 있음
 - 1998년 16.9조원, 1999년 21.8조원, 2000년 19.8조원, 2001년은 예산기준으로 17.6조원의 적자
- 교통시설, 농어촌구조개선, 재정융자특별회계가 주요 적자 특별회계

[그림 6] 회계별 지출 비중 추이



주: 1) 2001년은 추경예산을 포함한 예산기준
 2) 중앙정부와 비금융공기업간의 내부거래를 차감한 수치규모
 3) 1993년 이전은 비금융공기업의 기금부분을 빼서 기금에 포함해서 계산
 4) 1986년 이전의 수치는 일반회계와 비금융공기업간의 내부거래를 차감하지 않은 수치
 자료: 한국의 통합재정수지, 예산개요 참고자료

- 기금은 국민연금이 대규모 흑자, 여타 기금은 적자 구조
 - 2001년의 경우 사회보장성기금의 흑자가 15.4조원인 반면 여타 기금은 6.9조원 적자를 시현
 - 사회보장성기금, 특히 국민연금의 흑자 폭이 급속히 증대되고 있음
 - 주요 적자기금은 국민주택기금, 공공자금관리기금

<표 11> 통합재정수지 수지차 내역

(단위: 조원)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
일반회계	5.6	9.7	13.2	14.0	14.0	7.1	14.6	24.3	18.3
기타특별회계	-4.1	-7.1	-9.8	-11.3	-13.1	-16.9	-21.8	-19.8	-16.7
세입세출외 기금	-0.2	-0.6	-1.0	-0.4	-7.5	-6.2	-1.6	-0.3	-0.3
비금융공기업	-0.7	0.0	-0.2	-0.4	0.8	-1.0	-3.6	3.1	8.5
합계(수지차)	-1.2	-0.7	-0.9	-0.7	-1.2	-1.8	-0.7	0.7	-2.7
합계(수지차)	-0.8	1.4	1.2	1.1	-7.0	-18.8	-13.1	6.5	7.3

자료: 재정경제부, 재정금융통계, 2001

IV. 재정 운용방안

1. 기본방향

- 재정지출을 통한 국가자산 구축의 중심을 기존의 사회간접자본에서 지식자본으로 전환
 - 이전까지 국가경쟁력 또는 성장잠재력 확보를 위해 SOC 등 유형·물적자본의 투입이 중심
 - 그러나 경제가 지식기반경제로 이행함에 따라 향후에는 정보화, 연구개발, 인적자본 등 무형·지적 자본의 구축에 초점을 두는 것이 바람직
- 재정지출의 효율성을 향상시키는 방향으로 재정지원
 - 저리 용자 등 기존의 민간부문 지원이 기본적으로 투입을 확대하는 방식이며, 시장에 직접적으로 개입하여 경제의 효율성을 저해할 가능성
 - 시장이 기능하지 않는 경우 보조금으로 전환하여 효율성을 높이고, 형평성 차원이라면 이전지출 방식을 사용
 - SOC 민자유치 등 민간의 능력 활용을 확대하여 효율성 증대
- 재정지출 및 관리의 중심을 기존의 투입(예산편성)에서 효율 및 효과(중간 및 사후평가)로 전환
 - 실행조직(지출부서 및 지방정부)에 대한 재정권 이양을 확대하는 대신 지출의 성과를 관리·평가할 수 있는 체제를 구축
 - 예산당국이 예산편성시 기본방향 및 지출 총액 등에만 규제를 하는 하향식 예산편성 검토
 - 중기재정계획 등을 통한 중장기적 재정관리를 강화

2. 세입의 조정

- 통합재정수지의 개선, 미국 등 주요국의 감세 정책에 따라 감세 논의가 있을 수 있지만 대규모 감세는 부적절한 것으로 판단
 - 미국과는 달리 재정 흑자가 예산이 아닌 예산외에서 발생하고 있으며, 재정흑자 기조가 정착되지 않은 상태
 - 금융구조조정에 사용된 대규모 지급보증채의 만기도래 등을 감안할 때 재정안정이 필요
 - 연금흑자는 구조적인 흑자가 아니므로 감세 재원으로는 부적절
 - 각종 연금기금의 재원고갈을 감안할 경우 연금보험료의 인상을 통하여 연금의 장기적인 수지 균형을 추구하는 것이 타당

- 대규모 증세의 필요성 및 실현 가능성이 낮음
 - 복지 수요의 증대, 공적자금 상환 등 재정수요가 증대하고 있으므로 조세부담률 제고 의견도 존재
 - 그러나 우리와 유사한 경제체제인 미국과 일본의 조세부담률이 18~22% 수준으로 우리보다 높지 않음
 - 사회보장과 관련된 국민의 부담이 지속적으로 증가할 것이므로 조세부담률을 높이는 어려울 전망
 - 미국이 GDP의 약 7%, 일본이 약 10%의 사회보장비를 부담하는 반면 우리나라는 그 비율이 2% 수준이므로 향후에도 사회보장비가 계속 증가할 것으로 전망

3. 지출 구조조정

가. 축소 분야 및 방식

- 재정건전화를 위해서는 경제분야(SOC, 중소기업, 농어촌 등)에 대한 지출을 축소하는 것이 불가피할 것으로 전망
 - 주요 적자 계정이 교통시설, 농어촌구조개선, 재정융자 특별회계 및 국민주택기금이며 해당 분야가 순융자 및 자본지출과 밀접한 관계
 - 외국에 비해 농업, 제조업, 교통 및 통신 등 경제분야에 대한 지출 비중이 높음
 - 농업, 교통, 제조업 및 광업에 대한 조세지출의 비중이 높으므로 이를 세출과 연계할 필요가 있음
 - 특히, 농업의 경우 면세 유류, 농기자재, 협동조합, 자경농지 등 약 3.2조원의 간접적 지출이 발생하고 있으므로 직불제 확대 등을 감면 축소와 연계하는 것을 고려할 만함

- 융자의 규모 및 비중을 축소하는 것이 바람직
 - 융자 규모가 크다는 것은 재정이 금융 역할을 활발히 수행하는 것을 의미하므로 직접적 융자보다는 재정 본연의 기능인 이전지출 또는 이차보전 방식으로 전환
 - 이차보전 방식을 적용하는 경우 재정 규모의 축소, 상환의 안정성 제고 효과가 있을 것으로 전망
 - 융자는 대부분 금융기관에 융자하는 방식을 채택하고 있어 직접적인 부실채권의 문제가 적지만 농어촌 부채탕감 등에서 보듯이 부담이 전혀 없는 것은 아님

- SOC 등 자본지출의 비중을 축소하는 것도 불가피할 전망
 - 정부가 재정건전화라는 목표를 달성하고자 하면 지출 규모가 큰 자본지출이 주요 축소 대상이 될 수밖에 없음
 - 정부 투자지출과 경제성장과의 관계가 불분명하므로 성장잠재력을 확충하기 위해 자본지출을 증대하기보다는 개별 사업을 대상으로 비용-편익 분석 등 사업성 분석을 엄격히 하는 것이 바람직
 - 현재의 예비타당성제도를 적극적으로 활용하면 자본지출의 규모를 낮추는 데 도움이 될 것으로 판단

- 예산외 항목인 각종 특별회계와 기금의 규모를 축소하는 것이 바람직
 - 각종 특별회계와 기금은 기본적으로 특정 대상에 대한 지출을 목적으로 한 계정이어서 재정적자의 주요 요소
 - SOC, 중소기업, 농어촌 등 경제분야에 대한 지출이 주를 이루고 있으며, 방식도 자본지출과 순융자임
 - 또한 특별회계와 기금은 재정의 용도를 제한하는 역할을 수행함으로써 재정의 효율적 운용의 저해요인
 - 따라서 특별회계와 기금 통폐합, 규모 축소를 추구하여야 함

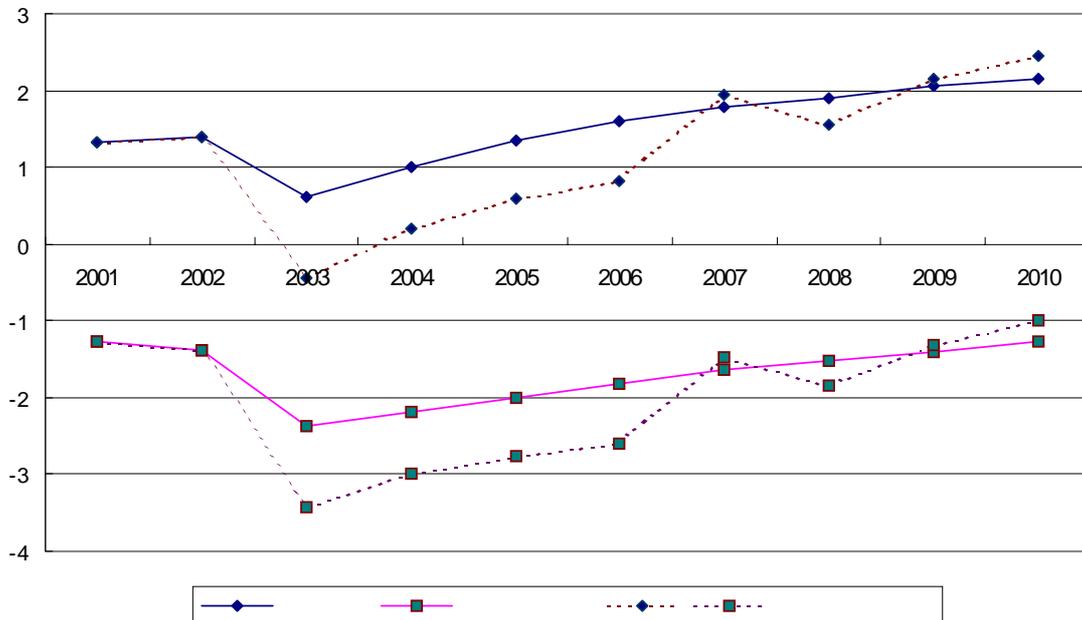
나. 재정적 효과

- 주요 가정
 - 순융자 : 주택, 중소기업, 농업 등에 대한 융자(순융자)지출 증가율을 성장률보다 2.0%p 낮게 유지
 - 자본지출 : SOC 등 자본지출을 성장률보다 1.5%p 낮게 유지
 - 경상지출 : 복지, 의료, 교육 등 추가적인 지출 소요를 가정하여 경상지출 분야는 성장률 수준으로 억제하는 것을 가정

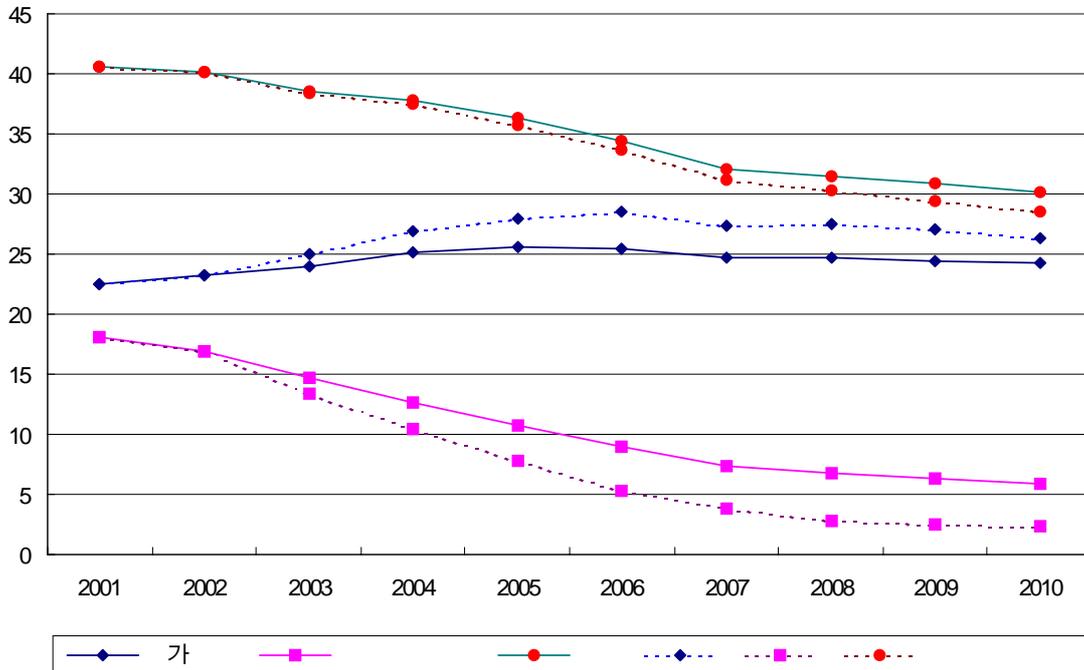
□ 추정결과

- 국민연금을 제외한 재정수지가 2003년 이후 지속적으로 개선되고 GDP 대비 부채비율도 25% 수준을 유지할 것으로 예상
- 그러나 공적자금 부담을 감안하면 GDP 대비 부채비율이 2006년 28.5% 까지 높아진 후 하락하여 2010년에는 26.3% 수준일 것으로 전망

[그림 7] GDP 대비 재정수지 (지출 감축의 경우)



[그림 8] GDP 대비 부채 (지출 감축)



다. 결론

- 지식기반 및 복지 수요에 대응하는 한편 재정의 건전성을 추구하여야 함
 - 연구개발, 정보통신, 교육 등 지식기반 관련 지출 증대 필요
 - 고령화, 경제 성숙화에 따른 연금, 의료, 복지 지출 증대 예상
 - 지식기반경제에 따른 소득격차와 고용불안, 저성장으로 인한 실업 증가 등으로 취약계층에 대한 지원 확대가 불가피
 - 반면 개방화·세계화의 진전으로 이전보다 재정건전화의 필요성이 증대

- 추가적인 재정 수요는 증세보다 기존 지출을 감축하는 방식으로 충당
 - 국민기초생활보장, 의료보험 등 복지수요, 남북경협지출 등 추가적인 재정수요가 존재

- 공적자금의 상환을 감안할 경우 재정 수요는 더욱 증가
 - 이러한 추가적인 재정수요에 대응하여 농어촌, 중소기업, SOC 등에 대한 용자 및 자본지출을 축소하는 것이 불가피
 - 해당 분야의 간접적 지출인 조세감면도 축소하는 것이 바람직
- 복지 및 의료관련 지출의 통제가 어려울 것이므로 재정의 공적자금 상환 능력은 제한적일 것으로 판단
- 생활보호, 자활을 포함한 국민기초생활보장과 관련된 예산이 1996년 이후 5년간 연평균 31.7%씩 증가
 - 노인, 장애자를 포함한 취약계층에 대한 지원 규모도 최근 증가율이 17%를 상회하는 실정
 - 고령화와 의료수요 증대로 정부의 의료비 지원 규모도 급증
 - 1994년~1998년 기간동안 보건의료비 증가율이 53.3%에 이름
- 단기적으로는 복지관련 지출의 안정적인 증가세 유지, 중장기적으로는 연금의 수급구조 개선이 필요
- 복지지출을 급속히 확대할 경우 고령화와 맞물려 재정에 심각한 위협요인으로 작용할 것으로 예상
 - 소득수준, 노령화 진전, 사회보험제도의 성숙도 등을 감안하여 복지지출을 적정하게 유지하는 것이 긴급
 - 공적연금의 수급구조를 적정 수준으로 유지하는 것이 필요
 - 국민연금의 경우 현재는 재정 흑자요인이지만 수급구조의 불균형으로 2030년 경부터는 심각한 재정적자 요인으로 작용할 것으로 전망